

Služby krízovej intervencie – zopár základných zistení pre koncepcie rozvoja sociálnych služieb v jednotlivých samosprávnych krajoch

Preambula:

Aby nedošlo k nedorozumeniu. Nie som za politiku prestupového bývania, pretože vidím ten sklenený strop, do ktorého narážajú tí, ktorí sa už prebojovali až po (sociálnu) ubytovňu. Osobne som za politiku housing first, ktorá je založená na sociálnom bývaní a podporných službách jednotlivcovi alebo rodine, ktorí nezvládajú obtiažnu sociálnu situáciu, do ktorej sa dostali. Som však realistkou a očakávam, že presadenie konceptu housing first do praxe našich miest a obcí bude otázkou minimálne 5 – 10 rokov. Prijatí zákon o sociálnom bývaní, zákon o príspevku na bývanie, o podporných službách a zladíť to dohromady pomocou konceptu sociálneho podniku, znamená 5 rokov tvrdej práce, presvedčania a osvety. Aj tak sa to v plnej miere nemusí podariť.

Riešiť sociálnu situáciu formou prestupového bývania ako to funguje v Banskej Bystrici (alebo v menšom v iných mestách) nie je o nič jednoduchšie ani ľahšie. Dnes majú v Banskej Bystrici na všetkých stupňoch prestupového bývania takmer 200 lôžok a primerané množstvo zamestnancov, prevažne sociálnych pracovníkov. Jedným z dôvodov tohto stavu je skutočnosť, že každú sociálnu skupinu musia (chcú) riešiť osobitne. Na jednej strane je fakt, že majú niečo spoločné, na druhej strane vyžaduje každá sociálna skupina, ktorá potrebuje krízovú intervenciu, iný prístup (metodiky).

Krajské mestá sú dostatočne veľké na to, aby mohli vytvoriť takéto racionálne siete pre svojich obyvateľov. Majú preto možnosť výberu: buď prestupové bývanie alebo housing first alebo kombinácia oboch. Čím menšie mesto, tým je prestupové bývanie menej reálne, pretože jednotlivé stupne a jednotlivé skupiny klientov sú stále menšie a sieť služieb prestáva byť efektívna. Naopak, housing first znamená individualizované riešenie, ktoré sa môže aplikovať aj v najmenšej dedine. Len musia byť k tomu vyškolení napríklad sociálni pracovníci obcí, ktorých zatiaľ nemáme.

Mestá a obce nemajú spracovanú stratégiu krízovej intervencie. Väčšinou sa spoliehajú na neziskové organizácie, Červený kríž a charity, že sa týchto ľudí ujmú. Zákon a podzákonné normy čím ďalej tým viac sprísňujú podmienky pre ich činnosť, ale ministerstvo a VÚC sa málo zaujímajú o to, v akých podmienkach a s akými metodikami pracujú. Kooperácia a koordinácia organizácií, ktorí pracujú s jednotlivcami a rodinami bez domova, nie je zo strany sociálnych odborov krajských miest takmer žiadna. Hovoríme o pobytových službách krízovej intervencie: o útlkoch, domoch na polceste a zariadeniach núdzového bývania. Možno práve tieto zariadenia budú kostrou prestupového bývania, ktoré sa dnes propaguje ako riešenie bezdomovectva. Aby sa nimi mohli stať, je potrebné dobudovať ich štruktúru, aby zachytili všetky potrebné skupiny. Z tohto dôvodu posielame túto správu aj na sociálne odbory krajských miest.

Osobitnú kapitolu tvoria bezpečné ženské domovy, ktoré nie sú v systéme sociálnych služieb a hrozí im zánik. To, čo sa vybuďovalo za nórske peniaze, neprežije ani prvý rok podpory štátu?

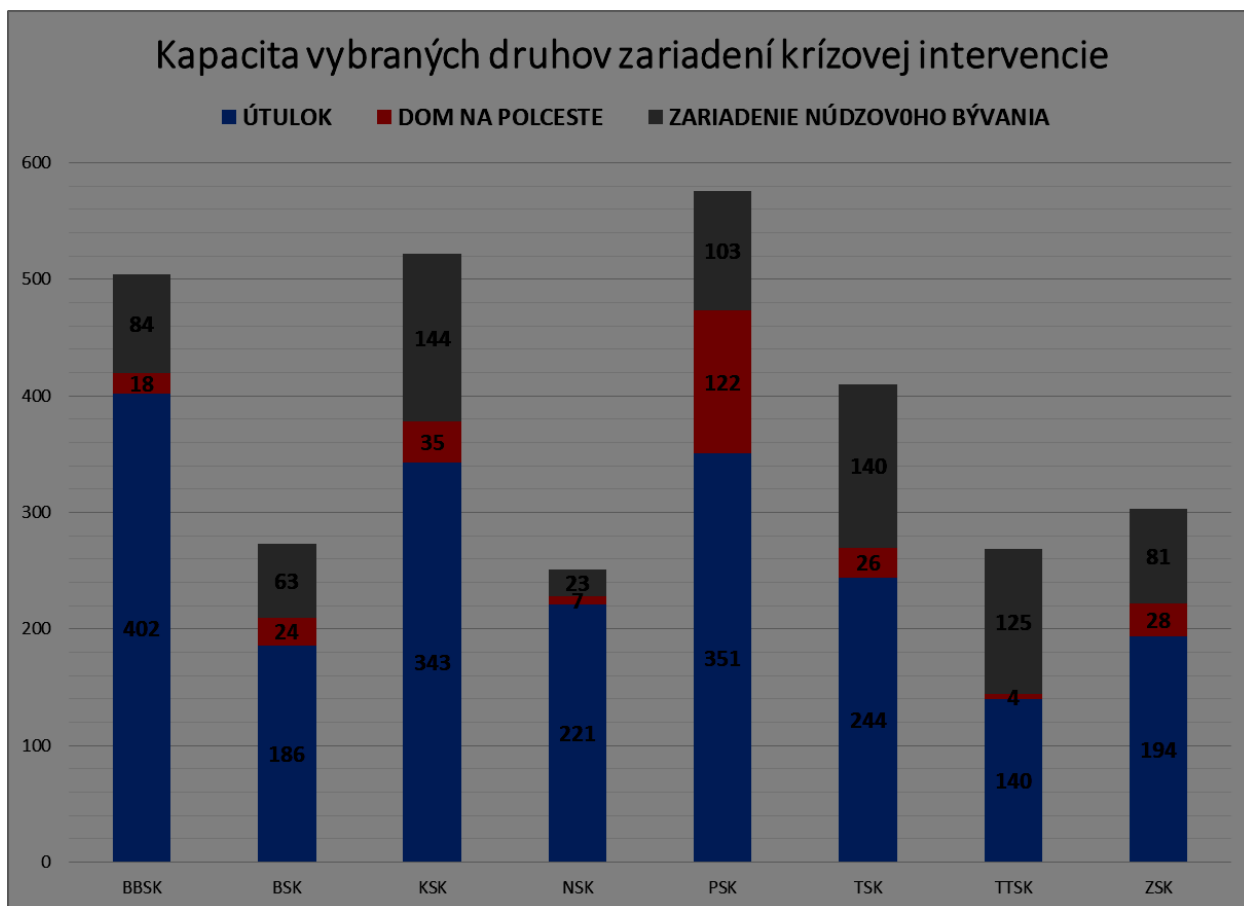
Prieskum

V mesiacoch apríl a máj 2018 sme požiadali samosprávne kraje, aby nám poskytli údaje o kapacite a financovaní troch služieb krízovej intervencie, ktoré na prechodný čas riešia bezdomovectvo alebo ohrozenie jednotlivca či rodiny týmto javom. Ide o **útulok, dom na polceste a zariadenie núdzového bývania**. Za vhodnú sociálnu službu nepovažujeme nocľaháreň, ktorá nie je východiskom zo situácie, do ktorej sa uvedené skupiny dostali. Chceme Vám predstaviť údaje, ktoré sme získali a spracovali. V každom prípade ich chápeme ako dobré porovnávacie východisko pre formulovanie úloh koncepcie rozvoja sociálnych služieb v každom kraji na najbližšie obdobie. Budeme radi, keď ich pre túto úlohu využijete. Kapacita a financovanie týchto služieb je v rámci Slovenska veľmi nevyrovnané, z čoho sa odvíja aj základná úloha: dobudovať kapacity na približne rovnakú úroveň vo všetkých krajoch.

Nemáme dostatok informácií o osude bezpečných ženských domovov, ktoré naštartovali nórske fondy, pretože názov takejto služby sa oficiálne nikde nevyskytuje. Bude sa im musieť venovať osobitná pozornosť.

I. Kapacita zariadení krízovej intervencie

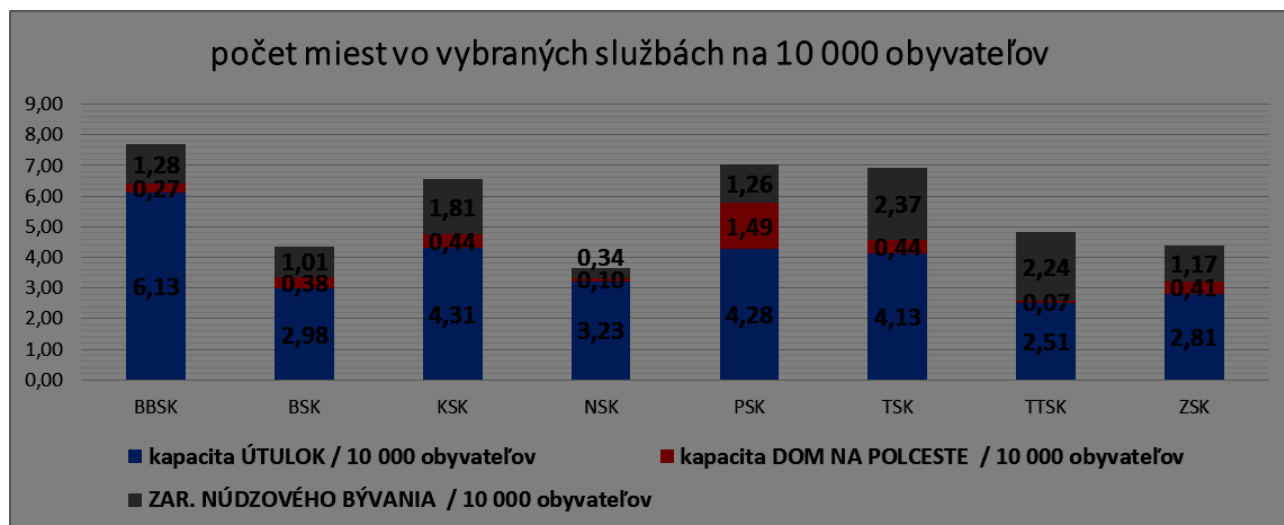
Kapacita služieb krízovej intervencie v jednotlivých krajoch je veľmi rozdielna. V troch krajoch je kapacita v rozpätí 576 – 504 lôžok. Sú to Prešovský, Košický a Banskobystrický samosprávny kraj. V troch krajoch, v Nitrianskom, Trnavskom a Bratislavskom sa kapacita pohybuje od 251 do 273 lôžok, čo je dvojnásobne menej. Najpočetnejšie sú útulky, najmenej početné sú domy na polceste, s výnimkou Prešovského samosprávneho kraja. Počítame dokopy všetky vybrané druhy zariadení, bez ohľadu na to, kto je ich zriaďovateľom, teda obecné, krajské i neverejné.



Graf č.1 Kapacita vybraných druhov zariadení krízovej intervencie podľa krajov

Obraz o kapacite služieb krízovej intervencie sa spresňuje, keď zohľadníme počet obyvateľov jednotlivých krajov. Pri prepočítaní na 10 000 obyvateľov kraja sa obraz mierne mení. Na prvom mieste je Banskobystrický

samosprávny kraj, ktorý má k dispozícii 7,68 lôžka na 10 000 obyvateľov. Na druhom mieste Prešovský samosprávny kraj so 7,03 lôžkami a na treťom mieste Trenčiansky samosprávny kraj so 6,94 lôžkami. Najmenšiu kapacitu – 3,67 lôžok na 10 000 obyvateľov kraja má Nitriansky samosprávny kraj. Hneď za ním nasleduje Žilinský a Bratislavský samosprávny kraj.



Graf č. 2 Kapacita vybraných druhov zariadení krízovej intervencie na 10 000 obyvateľov

Sedem lôžok na 10 000 obyvateľov je číslo, ktoré dosiahli, alebo takmer dosahujú štyri z ôsmich samosprávnych krajov: Banskobystrický, Prešovský, Trenčiansky a Košický samosprávny kraj. Toto číslo sa blíži k normatívu¹, ktorým je 7,5 lôžok na 10 000 obyvateľov /pre krajské mesto so 75 tisíc obyvateľmi je to cca 56 lôžok, Banská Bystrica ich má v prestupovom bývaní takmer 200.) Ostatné štyri kraje zaostávajú vo vybavení takýmito zariadeniami o 2 -3 body, čiže majú 3 – 4 lôžka na 10 000 obyvateľov kraja. **V prípade týchto krajov, Nitriansky, Trnavský, Bratislavský a Žilinský samosprávny kraj, je treba prijať rozhodnutie o zvýšení kapacity takýchto zariadení minimálne na 7 až 7,5 osôb na 10 000 obyvateľov kraja.**

Úloha 1: Zvýšiť kapacitu služieb krízovej intervencie v jednotlivých krajoch na úroveň 7 lôžok na 10 000 obyvateľov kraja.

Diskusia: V najbližšom období by sme mali dosiahnuť, aby vo všetkých krajoch bola približne rovnaká prístupnosť k týmto službám. Nie je nevyhnutné, aby nové služby krízovej intervencie zriaďovali samosprávne kraje. Dôležité je, aby služby boli dostupné, t. j. aby boli na území kraja rozmiestnené vo väčších sídelných celkoch, aby boli zohľadnené miestne špecifiká (napr. likvidácia väčších priemyselných celkov a s tým súvisiaca nezamestnanosť, strata ubytovne a pod.). V koncepcii rozvoja by tieto podmienky mali byť popísané, pričom by toto zadanie bolo výzvou na súťaž o zriadenie a prevádzkovanie takéhoto zariadenia/zariadení. Niektoré VÚC už v tomto období vedome a zámerne nezriaďujú tieto služby a ponechávajú ich na iniciatívu neverejných poskytovateľov. Dôležité je zabezpečiť pre novú službu dostatočné financovanie hneď od začiatku prevádzky. A to je už úlohou VÚC.

Úloha 2: Homogenizovať štruktúru prijímateľov a poskytovateľov danej sociálnej služby

Diskusia: Spravodlivé financovanie služieb dosiahneme vtedy, keď vyššie územné celky budú platiť rovnaké finančné príspevky za rovnakú službu. Úroveň služieb krízovej intervencie je často veľmi rozdielna. Závisí od štruktúry klientov a od odbornosti zamestnancov týchto zariadení. Rovnaká alebo podobná štruktúra klientov umožňuje zamestnancom pracovať s rovnakou metodikou, ktorá sa však bude líšiť od metodiky práce s inou cieľovou skupinou. Metodika práce s osobou bez prístrešia sa určite bude líšiť od metodiky práce s odchovancom detského domova či reedukačného zariadenia. A bude iná ako metodika práce s rodičmi a deťmi, ktoré zostali bez strechy nad hlavou, v núdzovom bývaní.

¹Podľa Obce, města, regiony a sociální služby / autorský kolektiv. SOCIOKLUB, 1997.

Je nevyhnutne potrebné, aby jednotliví poskytovatelia služieb krízovej intervencie pravidelne vyhodnocovali úspešnosť svojich metodík a podľa potreby či dobrých príkladov ich zlepšovali. Minimálne na území samosprávneho kraja by sa mali konať pravidelné metodické semináre všetkých poskytovateľov krízovej intervencie, ktoré by zabezpečovali minimálne štandardy kvality týchto služieb.

Nemáme dostatočný prehľad o klientoch zariadení krízovej intervencie. Prijímatelia týchto služieb sú veľmi rôznorodí vzhľadom na sociálnu situáciu, v ktorej sa ocitli (strata bývania alebo ubytovania, neprispôsobilosť, ukončenie náhradnej výchovy – detský domov, pestúnska starostlivosť – ukončenie pobytu vo väzení alebo vo väzbe, domáce násilie, rozpad rodiny alebo manželstva). Počas pobytu v zariadení, ktoré má byť dočasné, treba s nimi pracovať špecifickým spôsobom. K tomu je potrebný vyškolený a skúsený personál. Jednotlivé zariadenia by sa mali viac špecializovať, budovať špeciálne tímy, spracovať a aktualizovať celoslovenský informačný systém o svojich klientoch. Na začiatku treba aspoň analyzovať existujúcu štruktúru prijímateľov a modelovať žiadúcu. Modelovať žiadúcu situáciu znamená rozhodnúť sa, s akou skupinou ľudí v kríze chcem pracovať, aké sú ich potreby a aké nástroje mám k dispozícii. Týka sa to rovnako tých, ktorí už fungujú a časť tejto práce majú už za sebou, ešte viac tých, ktorí iba začínajú. Tí sa musia rozhodnúť, ktorá skupina je tá ich cieľová.

Nie je potrebné, aby sa dobrý špecialista snažil získať novú špecializáciu, keď začína pracovať so skupinou. Niekedy je možno lepšie meniť štruktúru skupiny, aby sa využila jeho špecializácia.

II. Financovanie služieb krízovej intervencie

Financovanie služieb krízovej intervencie má svoje špecifiká v tom, že funguje podľa troch vzorcov, podľa ktorých sú financované tri skupiny poskytovateľov. Žiadna iná služba nemá takéto zložité financovanie. Za financovanie neverejných poskytovateľov ako aj financovanie verejných poskytovateľov, zriadených VÚC, zodpovedá vyšší územný celok. Výdavky na služby krízovej intervencie zriadené vyšším územným celkom sú limitované ekonomicky oprávnenými nákladmi. Výdavky neverejných poskytovateľov sa majú odvíjať od týchto výdavkov alebo od skutočne vykázaných nákladov na prevádzku služby (ak v kraji nie sú porovnateľné služby).

Financovanie verejných poskytovateľov, ktorých zriadila obec, má na starosti ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny. V zákone o sociálnych službách č. 448/2008 je v prílohe tabuľka, ktorá určuje výšku príspevku štátu pre obecné zariadenia. Od 1. 1. 2018 je to na jedného obyvateľa zariadenia 150 eur na mesiac. Pri určovaní výšky príspevkov ministerstvo vychádzalo z predpokladu, že ide o spolufinancovanie. Že obec prispeje na službu krízovej intervencie v zariadení, ktoré samo zriadilo. Tento predpoklad sa nenaplnil, obce odmietajú spolufinancovať vlastné zariadenia.

Výdavky na služby krízovej intervencie ovplyvňuje aj fakt, že v niektorých krajoch združovali obsahovo rozdielne zariadenia sociálnych služieb do väčších administratívnych celkov. Sťažila sa tým orientácia potenciálnych klientov, ktorí nenašli v názve organizácie to, čo hľadali. „Stratili“ sa tým aj údaje o financovaní jednotlivých združených služieb, pretože výkazníctvo je len jedno.

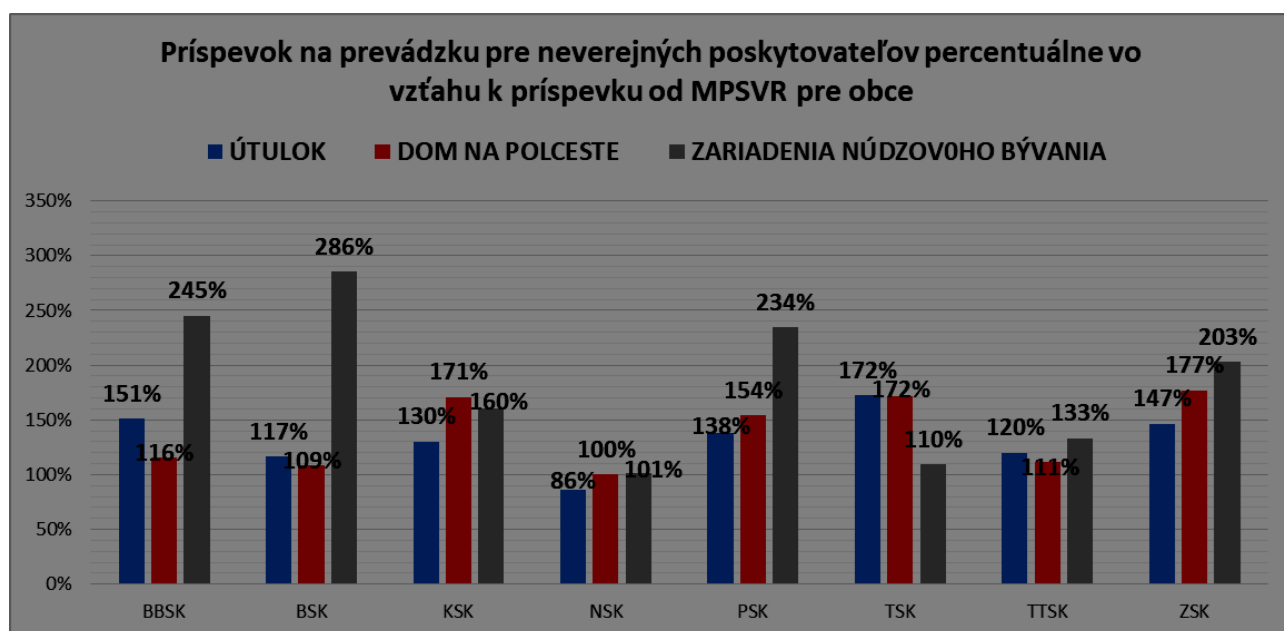
Na služby krízovej intervencie vynaložia samosprávne kraje v roku 2018 celkovo 5 974 452 eur, z toho 4 888 099 eur poskytujú neverejným poskytovateľom. 1 086 053 eur dostanú zariadenia zriadené jednotlivými VÚC.

Tabuľka 1: Poradie samosprávnych krajov podľa výšky rozpočtu na služby krízovej intervencie v roku 2018

Por. číslo	Kraj	Výška rozpočtu pre verejných poskytovateľov	Výška rozpočtu pre neverejných poskytovateľov	Spolu príspevky z rozpočtu VÚC v roku 2018
1	Nitriansky	31 218	174 859	206 077
2	Trenčiansky	192 607	49 719	242 326
3	Trnavský	0	340 658	340 658
4	Bratislavský	0	635 649	635 649
5	Žilinský	381 541	410 720	793 261
6	Košický	20 780	987 154	1 007 934
7	Banskobystrický	133 908	1 198 260	1 064 352
8	Prešovský	325 000	1 224 987	1 549 987
Spolu	SR	1 086 053	4 888 099	5 974 152

Zdroj: rozpočty VÚC

Z rozpočtu MPSVR SR je na služby krízovej intervencie zriadené obcami zazmluvnených 1 342 806 eur. Celkovo sa na služby krízovej intervencie v roku 2018 vynaloží v Slovenskej republike 7 316 958 eur.



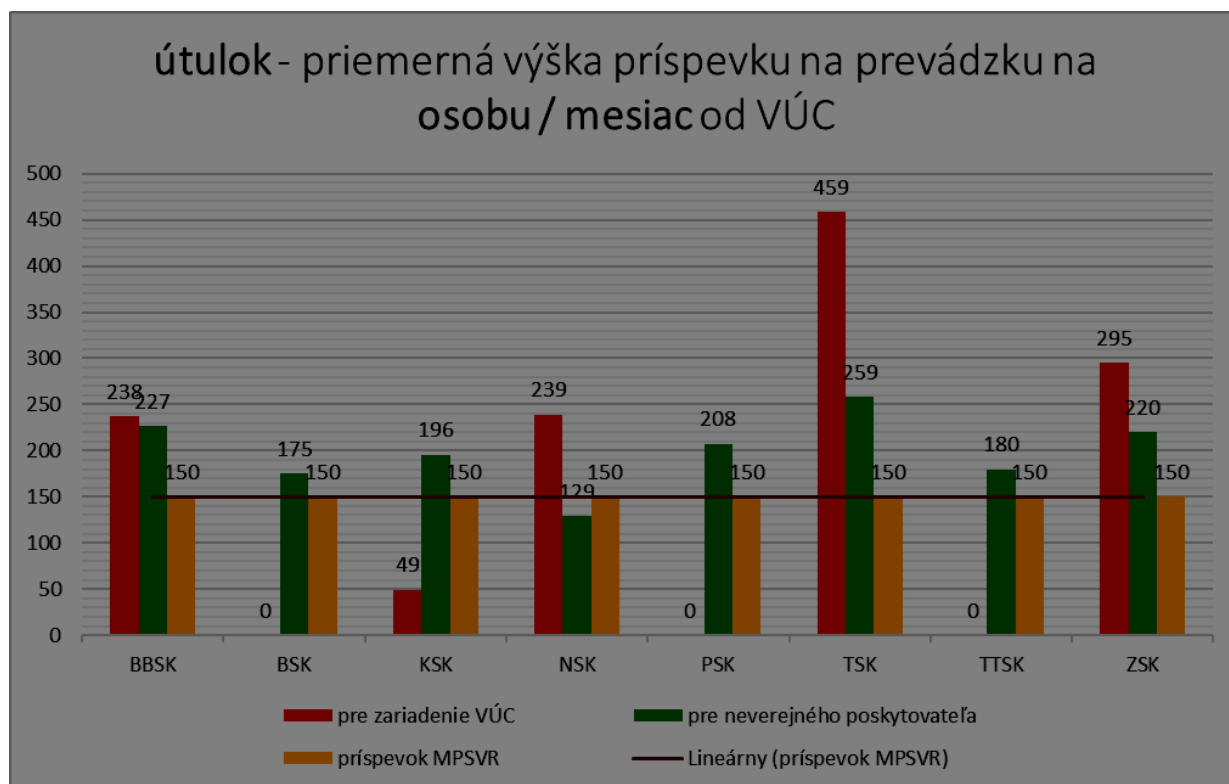
Graf č. 3 Porovnanie príspevkov na služby krízovej intervencie

Na príslušnom grafe vidíme financovanie jednotlivých služieb, pričom príspevok štátu 150 eur je východiskom pre porovnanie. Predstavuje 100 %. Najvyššie príspevky na poskytovanie služieb budú mať v roku 2018 služby núdzového bývania v Banskobystrickom, Bratislavskom a Prešovskom kraji, kde vzali za východisko očakávané reálne výdavky neverejných poskytovateľov. Naopak, **suverénne najnižšie príspevky od samosprávnych krajov dostávajú v Nitrianskom a Trnavskom samosprávnom kraji (hneď za ním v Bratislavskom), kde zazmluvnené služby ledva dosahujú tabuľkové číslo príspevku od ministerstva.** Všeobecne akoby platilo, že čím vyššiu kapacitu (aj neverejných) v kraji majú, tým vyššie príspevky dostávajú aj neverejní. Relatívne vysoká rozkolísanosť príspevkov na jednotlivé služby indikuje aj rôznu kvalitu (i rozsah) odborných činností, ktoré vykonávajú. Svoju rolu tu zohráva aj relatívne malá vzorka jednotlivých služieb.

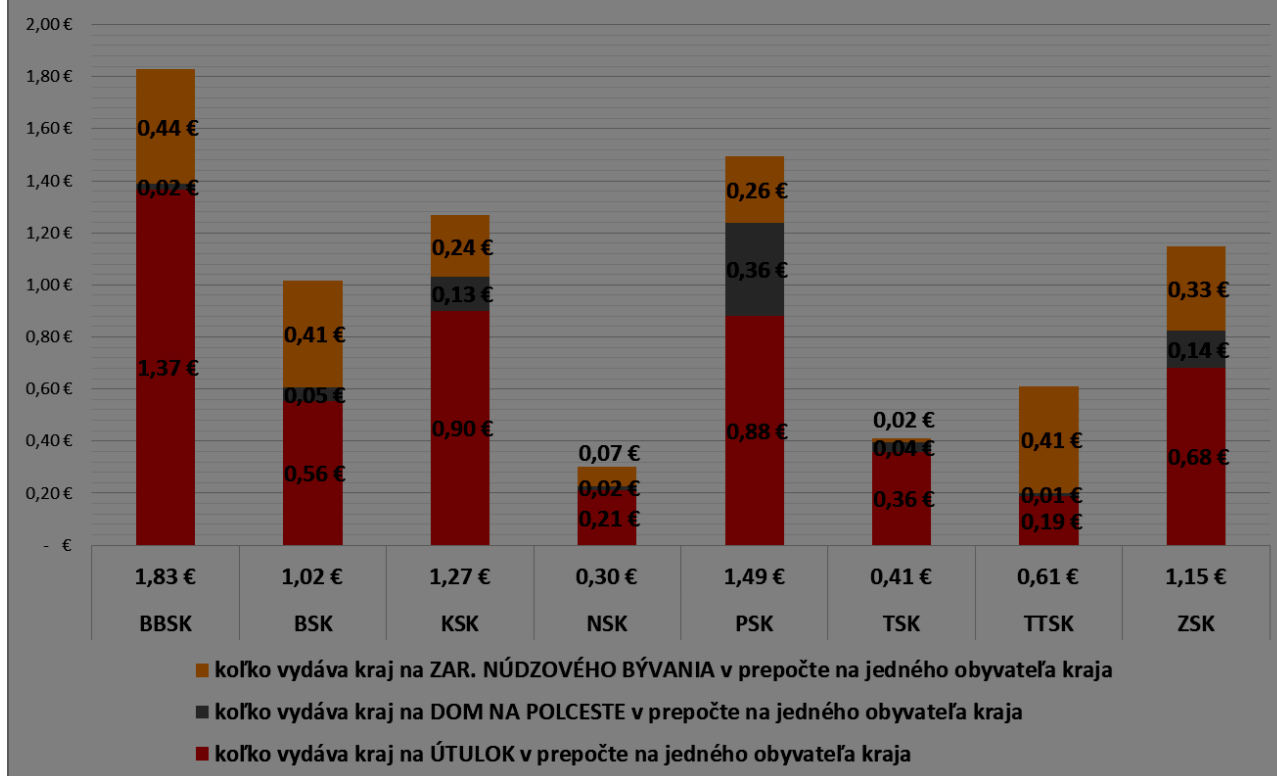
Pri schvaľovaní novely zákona o sociálnych službách zástupcovia neverejných poskytovateľov požadovali zvýšenie príspevku pre obecné zariadenia, dotované z ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny zo 150 €

na 236 €. Vychádzali pri tom z predpokladu, že vyššie územné celky budú kopírovať ministerské príspevky pre obce a neverejní poskytovatelia budú mať vyššiu šancu získať príspevok vo výške, ktorá zodpovedá skutočne vynaloženým nákladom ich zariadení. Reálne údaje im dávajú za pravdu. Polienko do ohňa priložili nové schválené opatrenia vo sfére práce – minimálna mzda, príplatky za prácu v noci a vo sviatok, ktoré tiež nie sú premietnuté do nových súm príspevkov na služby.

Príspevok 150 € na jedného prijímateľa neprekročili v Nitre a o veľmi málo v Trnave. Najvyššie príspevky sú pre domy núdzového bývania, kde príspevok dosahuje od 100 do 286 % príspevku ministerstva. Nezískali sme informáciu, či v tomto prípade ide len o premenovanie bezpečných ženských domovov z minulého obdobia, alebo ide o zariadenia pre celú rodinu v kríze. Výška príspevkov by napovedala, že ide o prvý prípad.



Koľko dáva VÚC na vybrané služby krízovej intervencie v prepočte na 1 obyvateľa kraja



Graf č.4 Prepočet nákladov na služby krízovej intervencie na 1 obyvateľa kraja ročne

Otázkou je, koľko nás stoja služby krízovej intervencie. Prepočty na 1 obyvateľa kraja hovoria, že veľmi, veľmi málo. Poradie krajov podľa výšky príspevku na služby pre jedného obyvateľa kraja je nasledovné:

Nitriansky samosprávny kraj	0,30 €
Trenčiansky samosprávny kraj	0,41 €
Trnavský samosprávny kraj	0,61 €
Bratislavský samosprávny kra	1,02 €
Žilinský samosprávny kraj	1,15 €
Košický samosprávny kraj	1,27 €
Prešovský samosprávny kraj	1,42 €
Banskobystrický samosprávny kraj	1,83 €

Aj tento údaj potvrdzuje dominanciu Banskobystrického, Košického a Prešovského samosprávneho kraja. Je zaujímavé, že čím viac na východ, tým viac sa zvyšuje počet poskytovateľov týchto služieb. Najnižšie príspevky na prevádzku neverejných poskytovateľov služieb krízovej intervencie má Nitriansky samosprávny kraj, za ním nasleduje Trenčiansky a Trnavský samosprávny kraj. Súčasne koreluje, že nízka podpora poskytovateľov zo strany samosprávnych krajov je previazaná s ich nízkou kapacitou v danom kraji.

III. Závěry

1. Samosprávne kraje by mali mať približne rovnaké kapacity služieb pre uvedené cieľové skupiny. Treba sa zhodnúť, čo sú optimálne kapacity. Dobudovanie kapacít by malo rešpektovať potrebu priestorového pokrytia službami. Všetci aktéri tohto procesu by mali spolupracovať a vyjasniť si svoje pozície a roly. VÚC by mal zverejniť ponuku a zaviazat sa k financovaniu služby. Umiestnenie služby je však vecou verejného záujmu, a preto by mal vyšší územný celok právo rozhodovať o umiestnení služby v súlade s prijatou koncepciou rozvoja.

2. Každá služba musí byť niečím špecifická, pretože rieši špecifické problémy s ľuďmi, ktorí majú špecifické potreby. Potrebujeme metodiky pre jednotlivé služby, vrátane metodiky financovania. Umiestňovanie klientov by nemalo byť náhodné. Malo by vychádzať zo sociálnej diagnózy a využívať dostupné informácie o histórii klienta zo spoločného informačného systému (v rámci zákona). Bezpečné ženské domy by mali mať vlastné podmienky a pravidlá ako aj vlastný informačný systém.
3. Treba zaručiť rovnaké podmienky financovania služieb bez ohľadu na zriaďovateľa.
4. Manažment služieb krízovej intervencie potrebuje praktické tréningy pre svojich zamestnancov. A to spoločné pre verejných, aj neverejných.

Spracovali: Helena Woleková
Maria Machajdíkova
7. 11. 2018