

2020

Správa o výsledku kontroly

Komunitné centrá



Správa o výsledku kontroly

Komunitné centrá

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitník, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Bratislava október 2020

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	4
ZHRNUTIE	5
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	6
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	6
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA.....	6
3.1 FINANCOVANIE KOMUNITNÝCH CENTIER	6
3.1.1 <i>Závislosť komunitných centier na zdrojoch EÚ a riziko udržateľnosti ich financovania</i>	<i>7</i>
3.1.2 <i>Negatívny dopad súčasného financovania na činnosť komunitných centier.....</i>	<i>8</i>
3.2 RIADENIE KOMUNITNÝCH CENTIER	9
3.2.1 <i>Nejednotnosť očakávaní štátu od komunitných centier</i>	<i>10</i>
3.2.2 <i>Priestor pre lepšie koordinovanie činnosti komunitných centier a ich metodické usmerňovanie</i>	<i>10</i>
3.2.3 <i>Problémy s kvalitou poskytovaných služieb a jej hodnotením</i>	<i>11</i>
3.3 PRÍNOS KOMUNITNÝCH CENTIER	11
3.3.1 <i>Problémy s cieľmi a ich meraním.....</i>	<i>12</i>
3.3.2 <i>Hodnotenie prínosu komunitných centier</i>	<i>12</i>
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	12
5 TÍM KONTROLÓROV	13
ZÁVER	13
KONTAKT	13

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
BBSK	Banskobystrický samosprávny kraj
EÚ	Európska únia
MPSVaR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MRK	marginalizovaná rómska komunita
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
národné priority	Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 až 2020
SR	Slovenská republika
štandardy komunitných centier	Štandardy komunitných centier vypracované v rámci národného projektu Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni
ÚSVRK	Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
zákon o sociálnych službách	zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

ZHRNUTIE

Komunitné centrum ako súčasť sociálnej politiky reaguje na potreby občanov, ktorí z rôznych príčin nemajú možnosť plnohodnotnej účasti na ekonomickom, kultúrnom a spoločenskom živote spoločnosti. Jednou z úloh komunitných centier je tak vytvárať pre jednotlivcov príležitosti k osobnostnému rastu v rôznych etapách ich života a chrániť ich pred hrozbou sociálneho vylúčenia. S cieľom zistiť, ako fungujú komunitné centrá v praxi, uskutočnil NKÚ SR kontrolu na vzorke komunitných centier v Banskobystrickom samosprávnom kraji. Kontrola poukázala na celý rad problémov, ktoré sú spojené s rôznym chápaním poslania komunitných centier, ich udržateľnosťou i posudzovaním výsledkov ich činnosti.

Z definície komunitného centra a zo širokého zamerania jeho činnosti vyplývajúcej zo zákona o sociálnych službách však **nie je úplne jasné, čo je jeho poslaním**. Tento fakt potvrdzuje aj nejednotnosť očakávaní MPSVaR SR a Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, prostredníctvom ktorých je prevádzkovanie komunitných centier podporované z prostriedkov EÚ. Kým vnímanie činnosti centier ako nástroja sociálnej politiky predpokladá najmä ich orientáciu na jednotlivcov v nepriaznivej sociálnej situácii, pre dosiahnutie sociálnej inklúzie takýchto osôb je naopak potrebná práca s celou komunitou obce. Sociálna inklúzia je síce jednou z hlavných cieľov komunitných centier, v súčasnosti však charakter činnosti ktoré poskytujú, nevytvára predpoklady na jej dosiahnutie. Širokým zameraním služieb komunitných centier dochádza k riziku prekryvania vykonávaných aktivít s iným typom činností, ktoré sú charakteristické napr. pre terénnu sociálnu prácu. **Aby komunitné centrá boli schopné plniť svoje poslanie, je potrebné zahájiť širokú odbornú diskusiu k definovaniu hlavného účelu, ktorý by mali komunitné centrá plniť**. V opačnom prípade bude poskytovaním rôznorodých služieb bez jasne definovaného zamerania v budúcnosti náročne hodnotiť ich prínos pre spoločnosť. Výsledkom nejasného definovania účelu a cieľov sú aj **chýbajúce merateľné ukazovatele, na základe ktorých by bolo možné vyhodnocovať prínos komunitných centier**.

V závislosti od definovania účelu komunitných centier a ich očakávaného prínosu pre spoločnosť by mal byť nastavený aj systém ich riadenia a financovania. **V súčasnosti sú komunitné centrá financované takmer výlučne vďaka finančnej podpore z EÚ. Kontrola poukázala na to, že tento systém je v budúcnosti v prípade ukončenia finančnej podpory EÚ neudržateľný**. Väčšina centier by v takomto prípade zanikla, prípadne by poskytovala svoje služby v obmedzenom rozsahu a kvalite. Túto skutočnosť potvrdil polročný výpadok financovania komunitných centier v kontrolovanom období, kedy komunitné centrá ostali vo financovaní ich prevádzky odkázané len na vlastné zdroje, čo malo vo väčšine prípadov významný negatívny dopad na rozsah a kvalitu poskytovaných služieb.

Poskytovanie sociálnych služieb v komunitných centrách je považované za **originálnu kompetenciu obcí**. Pri naplňaní sociálnych cieľov však štát zdôraznil význam komunitných centier ich zaradením do národných priorít rozvoja sociálnych služieb a tiež ich podporou v rámci šiestich projektov financovaných z EÚ v celkovej výške viac ako 75 miliónov eur. **Komunitné centrá by nemali byť chápané len ako nástroj riešenia problémov určitej komunity na území danej obce, ale ciele inklúzie sú aj celospoločenskými cieľmi**. Preto považovať tému komunitných centier iba za záležitosť obce je nedostatočné a širšia participácia štátu na tom, aby komunitné centrá plnili náročné celospoločenské úlohy inklúzie je nevyhnutná. Z pohľadu kontroly je preto okrem jasne zadaného účelu existencie komunitných centier nevyhnutné nájsť systémový a udržateľný spôsob financovania komunitných centier. **Ten by nemal byť v rozhodujúcej miere závislý od prostriedkov EÚ, ktoré obce získavajú na ich zriaďovanie a financovanie, ale obce by mali mať možnosť získať finančné zdroje aj zo štátneho rozpočtu**.

Pre účelné fungovanie komunitných centier je nevyhnutné, aby štát zabezpečil ich metodické usmerňovanie, ktoré sa kontrolou ukázalo ako veľmi potrebné. NKÚ SR preto odporučil MPSVaR SR odporučil metodicky viesť komunitné centrá k ich strategickému riadeniu a zabezpečiť hodnotenie kvality komunitných centier bez ohľadu na zdroj ich financovania. Jednotná metodika by mala zabezpečiť, aby pri širokom zameraní služieb poskytovaných v komunitných centrách nedochádzalo k odkláňaniu sa od plnenia ich hlavného účelu. V tejto súvislosti je tiež zo strany štátu kľúčové vytvárať podmienky pre vzdelávanie a rozvoj pracovníkov komunitných centier, ktorých potreba rastie.

Argumentom pre podporovanie komunitných centier zo strany štátu by mal byť aj záujem všetkých preverených centier o pokračovanie v ich činnosti, ako aj záujem ďalších obcí o zriadenie komunitného centra na ich území. Na úlohu komunitných centier a ich potenciál v riešení celospoločenských problémov poukazuje odborná verejnosť i príklady dobrej praxe zo zahraničia. Snaha o ich podporu a udržanie by mala vyplývať aj z dôvodu, aby doteraz preinvestovaná suma finančných prostriedkov do tejto oblasti nebola vynaložená zbytočne.

Komunitným centrá NKÚ SR odporúča stanovovať si svoje ciele tak, aby vychádzali z reálnych potrieb danej komunity a boli v súlade s komunitným plánom sociálnych služieb obce, pravidelne vyhodnocovať úspešnosť plnenia týchto cieľov a zabezpečiť plnenie podmienok kvality poskytovaných služieb.

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo zhodnotiť fungovanie komunitných centier a ich podpory zo strany štátu.

Kontrola poukázala na niektoré nedostatky vyplývajúce najmä zo súčasného systému financovania centier závislého na zdrojoch EÚ a na problém nehodnotenia kvality poskytovaných služieb. Uvedené malo za následok aj niekoľko nedostatkov vo fungovaní samotných komunitných centier.

Predmet kontroly:

- 1) Financovanie komunitných centier
- 2) Riadenie komunitných centier
- 3) Prínos komunitných centier

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrola bola realizovaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií ISSAI.

Základným legislatívnym rámcom pre kontrolu bol zákon o sociálnych službách. Kontrola bola zameraná na efektívne a účinné poskytovanie služieb komunitných centier v požadovanej kvalite a na dostatočnú podporu štátu v oblasti koordinovania a metodickej pomoci. Ako zdroj kritérií boli použité aj **štandardy komunitných centier**¹, ktoré síce pre centrá nemajú obligatórny charakter, ale väčšina z nich vychádza z prílohy č. 2 zákona o sociálnych službách, ktorá je pre centrá záväzná. Táto príloha zákona je však všeobecná pre všetky druhy sociálnych služieb, preto boli zdrojom kritérií pre kontrolu práve štandardy komunitných centier. Aj napriek ich odporúčaciemu charakteru, požiadavky na kvalitu v nich boli zo záväznej prílohy č. 2 uvedeného zákona prispôbené konkrétne na sociálne služby poskytované v komunitných centrách. Tieto štandardy teda predstavovali manuál, ako v komunitných centrách poskytovať služby klientom v požadovanej kvalite.

Kontrolovanými subjektami bolo MPSVaR ako ústredný orgán štátnej správy pri poskytovaní sociálnych služieb a deväť obcí a miest v Banskobystrickom kraji, ktoré boli zriaďovateľom komunitných centier. Vzorka deviatich komunitných centier bola vybraná z ich celkového počtu 24, čím bola preverená viac ako tretina všetkých centier v kraji. S výnimkou jedného komunitného centra boli všetky centrá financované z rovnakého národného projektu MPSVaR, z ktorého je financovaná väčšina všetkých komunitných centier v rámci SR. Ambíciou tejto kontroly preto nebolo len zhodnotiť situáciu v kraji, ale poukázať na prípadné systémové nedostatky na celom území SR.

Pre zber údajov bolo použité najmä preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovory so zástupcami obcí a miest, komunitných centier a MPSVaR a tiež tri typy dotazníkov.

V rámci výkonu kontroly bol formou vyžiadania informácií oslovený aj BBSK, ktorý je zodpovedný za vedenie registra poskytovateľov sociálnych služieb v kraji a ÚSVRK, ktorý je tiež prijímateľom finančných prostriedkov EÚ, z ktorých sú financované komunitné centrá. Zástupcovia ÚSVRK sa počas kontroly aktívne zúčastňovali pracovných stretnutí.

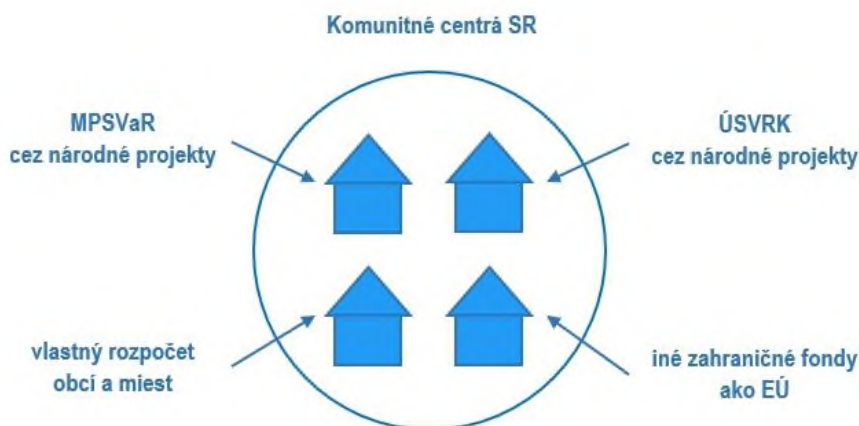
Pri príprave kontroly bola využitá aj komunikácia s Ekonomickou fakultou UMB v Banskej Bystrici a Ústavom romologických štúdií UKF v Nitre.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 FINANCOVANIE KOMUNITNÝCH CENTIER

Komunitné centrá boli v kontrolovanom období financované najmä z prostriedkov EÚ, konkrétne z projektov MPSVaR, do ktorých bolo zapojených až osem z deviatich kontrolovaných centier. Uvedený trend sa netýkal len Banskobystrického kraja, t. z., že z rovnakého projektu MPSVaR je v súčasnosti financovaná väčšina komunitných centier v SR. Okrem toho boli centrá financované aj z projektov ÚSVRK. Tieto centrá kontrolou preverené neboli, nakoľko v Banskobystrickom kraji je takýchto centier málo a vznikli len v nedávnom období.

¹ Štandardy komunitných centier, Implementačná agentúra Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2017

Obrázok: Spôsoby financovania komunitných centier v SR


Zdroj: NKÚ SR

Financovanie centier z vlastného rozpočtu obcí a miest je v SR skôr výnimkou (len dve centrá v Banskobystrickom kraji), ostatné zahraničné fondy sa na financovanie centier využívajú len v iných krajoch.

Existencia komunitných centier je teda v súčasnosti závislá na ich financovaní z prostriedkov EÚ. Účasť obcí a miest na financovaní centier v rámci národných projektov je na úrovni približne 15 %, pričom z týchto prostriedkov sú hradené najmä energie, telefóny, stravné lístky a iné.

3.1.1 Závislosť komunitných centier na zdrojoch EÚ a riziko udržateľnosti ich financovania

Z finančných prostriedkov EÚ bolo v SR podporené nielen budovanie komunitných centier, ale najmä ich prevádzka, pričom z národných projektov boli hradené hlavne mzdové prostriedky pracovníkov centier. Od roku 2014 bola podpora realizovaná v rámci nasledovných národných projektov.

Tabuľka: Výška finančných prostriedkov z EÚ vynaložená na oblasť komunitných centier za celú SR (nielen Banskobystrický kraj)

Názov národného projektu	Výška finančných prostriedkov v eur	Realizácia projektu	Prijímateľ NFP
určené na prevádzku komunitných centier			
Komunitné centrá	3 744 117,63	2014 - 2015	MPSVaR
Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni	9 305 370,16	2015 - 2019	MPSVaR
Budovanie odborných kapacít na komunitnej úrovni	14 056 483,00	2016 - 2022	MPSVaR
Komunitné centrá v mestách a obciach s prítomnosťou MRK – I. fáza	4 583 102,58	2016 - 2019	MV SR (ÚSVRK)
Komunitné služby v mestách a obciach s prítomnosťou MRK – II. fáza	15 458 010,00	2019 - 2022	MV SR (ÚSVRK)
určené na budovanie komunitných centier			
Zabezpečenie technickej vybavenosti v obciach s prítomnosťou MRK	28 745 175,51	2016 - 2020	MV SR

Zdroj: Údaje poskytnuté od MPSVaR

Z tabuľky vyplýva, že na prevádzku komunitných centier sa od roku 2014 do súčasnosti vynaložilo viac ako 47 miliónov eur, pričom výška finančnej podpory z národných projektov každým novým projektom významne rástla. V tabuľke sú zahrnuté len tie finančné prostriedky, ktoré boli vynaložené výlučne na komunitné centrá.

Okrem prevádzky centier bola jedným z národných projektov finančne podporená aj ich samotná výstavba. Od roku 2016 bolo do súčasného obdobia v SR podporených 135 zámerov na vybudovanie centier v celkovej sume takmer 29 miliónov eur. Priemerná cena vybudovania jedného komunitného centra tak dosiahla takmer 213 tisíc eur.

Vysoká závislosť fungovania komunitných centier na podpore z EÚ so sebou prináša otázku, dokedy bude takéto financovanie možné a čo sa stane s komunitnými centrami po ukončení tejto finančnej podpory. MPSVaR si túto situáciu uvedomuje a vie, že prípadný výpadok finančných prostriedkov z EÚ by mal negatívny dopad na fungovanie centier a ich plynulú prevádzku.

Poskytovanie sociálnych služieb v komunitných centrách je považované za originálnu kompetenciu obcí. **Je ale otázne, či je správne ponechať túto agendu, a tým aj jej finančné zabezpečenie, výlučne samospráve.**

Vzhľadom na finančné možnosti najmä menších obcí je otázne, či obce budú v budúcnosti ochotné financovať chod centier len z vlastného rozpočtu. Toto riziko sa v plnej miere potvrdilo pri kontrolách v jednotlivých komunitných centrách, keď sa osem z deviatich z nich vyjadrilo, že **v prípade ukončenia podpory z EÚ a nutnosti financovania centier len z vlastného rozpočtu centrá zaniknú, prípadne budú ich činnosti zabezpečované v obmedzenom režime, so zníženým množstvom pracovníkov. Takéto obmedzenie by malo významný dopad na kvalitu poskytovaných služieb.** K uvedenej situácii by došlo aj napriek tomu, že obce považujú komunitné centrá na svojom území za prínosné a ich zrušenie, prípadne obmedzenie činnosti, by vnímali veľmi negatívne.

Ostatné deviate centrum, ktoré by bolo ochotné bez zmeny fungovať aj v prípade ukončenia podpory z EÚ, je práve to, ktoré je už v súčasnosti financované z vlastného rozpočtu. Toto centrum však už teraz nespĺňa personálne požiadavky a iné štandardy kvality poskytovaných služieb.

Podobná situácia, bližšie popísaná v bode 3.1.2 tejto správy, nastala v období medzi dvomi národnými projektmi. Už táto situácia ukázala, aký dopad by mal výpadok externých finančných zdrojov na fungovanie komunitných centier.

Za účelom overenia tejto skutočnosti bol v rámci kontroly vykonaný dotazníkový prieskum. Bolo potvrdené, že ani väčšina ostatných centier v Banskobystrickom kraji, ktoré neboli kontrolou preverené, by vo svojej činnosti nepokračovala, prípadne by pokračovala v obmedzenom režime. Zriaďovateľmi komunitných centier, ktoré by poskytovali svoje služby v nezmenenom režime aj naďalej, boli len mestá. Je tiež pravdepodobné, že odpoveď niektorých komunitných centier o tom, že by pokračovali v ich činnosti aspoň v obmedzenom režime, bola ovplyvnená aj faktom, že v činnosti by museli pokračovať z dôvodu udržateľnosti iného projektu, na základe ktorého bolo komunitné centrum v ich obci alebo meste vybudované.

Z pohľadu menších obcí je činnosť komunitných centier bez finančnej podpory štátu pri udržaní súčasných podmienok (počet zamestnancov a rozsah poskytovaných služieb) v budúcnosti nereálna. T. z., že **súčasný systém fungovania centier, ktorý je závislý na podpore z EÚ, nebude v prípade ukončenia tejto podpory udržateľný a väčšina centier bez ďalšej finančnej pomoci zanikne, prípadne bude svoje služby poskytovať v obmedzenom rozsahu.**

Záujem samosprávy o zriaďovanie nových komunitných centier v budúcnosti bol podporený ďalším dotazníkovým prieskumom v obciach Banskobystrického kraja, ktoré v súčasnosti nie sú zriaďovateľom komunitného centra. Z prieskumu vyplynulo, že **záujem o zriadenie komunitného centra majú takmer 3/4 opýtaných.** Hlavnými príčinami, prečo oslovené samosprávy doteraz nezriadili komunitné centrum na svojom území, boli najmä finančné dôvody a absencia vhodnej budovy, prípadne pozemku pre vybudovanie komunitného centra. Prieskum však opäť potvrdil, že o komunitné centrá ako nástroj sociálnej politiky je zo strany obcí a miest záujem.

3.1.2 Negatívny dopad súčasného financovania na činnosť komunitných centier

Výsledky preverenia systému financovania centier prevažne z fondov EÚ poukázali na niektoré nedostatky, ktoré mali vplyv na efektívne a účinné poskytovanie služieb v komunitných centrách.

V období od septembra 2019 až do februára 2020 však došlo k situácii, kedy nebol zabezpečený plynulý prechod dvoch na seba nadväzujúcich národných projektov a to spôsobilo polročné obdobie, kedy komunitné centrá ostali bez finančných prostriedkov.

Výpadok financovania mal veľmi negatívny vplyv na činnosť centier a na služby, ktoré poskytovali. V ôsmich z deviatich komunitných centier došlo v kontrolovanom období k dočasnemu zníženiu počtu pracovníkov, čo malo pri troch pracovníkoch (optimálny počet vyplývajúci z nastavenia projektu a štandardov komunitných centier) významný vplyv na činnosť komunitných centier. **V niektorých prípadoch išlo o preukázateľné**

zníženie rozsahu poskytovaných služieb, v iných to malo vplyv na počet klientov, ktorým sa komunitné centrá mohli venovať.

Pri počte troch pracovníkov, z ktorých každý by mal podľa štandardov komunitných centier plniť osobitné úlohy, je výpadok ktoréhokoľvek z nich vážnym zásahom do plnenia ich funkcií. V praxi došlo k situáciám, že všetky činnosti centra, vrátane priameho kontaktu s klientmi, zabezpečoval len jeden pracovník, konkrétne odborný garant. Aj napriek snahe jedného zamestnanca udržať chod komunitného centra na požadovanej úrovni, je zabezpečenie kvality poskytovaných sociálnych služieb podľa štandardov komunitných centier nereálne.

Výpadok vo financovaní okrem uvedeného spôsobil, že z komunitných centier odišli kvalitní zamestnanci, ktorých neskôr nebolo jednoduché nahradiť a odišli najmä zamestnanci, ktorí mali vybudovaný vzťah k cieľovej skupine a celej komunite, čo je pri poskytovaní tohto typu služieb kľúčové.

Dopad výpadku financovania bol v snahe potvrdiť tieto výsledky na väčšej vzorke vykonaný aj formou dotazníkového prieskumu v ostatných obciach Banskobystrického kraja, ktoré neboli kontrolou preverené. **Viac ako polovica z opýtaných rovnako uviedla, že výpadok spôsobený prechodom medzi dvomi národnými projektami negatívne ovplyvnil ich činnosť.**

V rámci kontroly bol oslovený aj Úrad BBSK, ktorý je zodpovedný za vedenie registra poskytovateľov sociálnych služieb v Banskobystrickom kraji a za zmeny, ktoré sa v ňom vykonávajú. Na základe jeho komunikácie s poskytovateľmi sociálnych služieb v komunitných centrách BBSK tiež poukázal na problém, ktorým je nesystémové financovanie komunitných centier cez národné projekty. Práve to je aj podľa názoru BBSK hlavným problémom, ktorý bráni lepšiemu fungovaniu komunitných centier.

3.2 RIADENIE KOMUNITNÝCH CENTIER

Podľa zákona o sociálnych službách sa v komunitných centrách poskytuje fyzickej osobe v nepriaznivej sociálnej situácii základné sociálne poradenstvo, pomoc pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov a pomoc pri príprave na školské vyučovanie a sprevádzanie dieťaťa do a zo školy a školského zariadenia.

Komunitné centrá tiež vykonávajú preventívne aktivity a zabezpečujú záujmovú činnosť.

Okrem uvedených činností sa v centrách podľa uvedeného zákona vykonáva komunitná práca, ktorou je podpora aktivít členov miestnej komunity k svojpomocnému riešeniu sociálnych problémov a tiež komunitná rehabilitácia, v rámci ktorej sa zabezpečuje spolupráca subjektov, ktorými sú najmä rodina, obec, vzdelávacie inštitúcie a iné, s cieľom obnoviť alebo rozvíjať fyzické, mentálne a pracovné schopnosti klientov centra.

Kontrolou bolo potvrdené, že spektrum poskytovaných služieb v komunitných centrách je veľmi široké.

Individuálne aktivity v preverených centrách zahŕňali najmä finančné poradenstvo, pracovné a kariérne poradenstvo, hľadanie zamestnania pre klientov vrátane ich prípravy na pohovor, pomoc pri riešení bytovej otázky, pomoc pri vybavovaní rôznych dávok a príspevkov na úradoch, pomoc pri písaní rôznych žiadostí a formulárov, riešenie exekúcií a iné.

Medzi skupinové aktivity patrili najmä preventívne aktivity, ktorými komunitné centrá reagovali na aktuálne problémy klientov a komunity, záujmová činnosť, ktorej cieľom bolo zabezpečenie kvalitného, aktívneho a zmysluplného trávenia voľného času klientov a rozvoj ich zručností, pomoc pri príprave detí na školské vyučovanie a pod.

Komunitné centrá vykonávali aj nepravidelné komunitné aktivity, ktoré zahŕňali aktívnu účasť klientov centier na rôznych podujatiach obce.

V roku 2018² vykonali komunitné centrá ročne v priemere okolo šesť intervencií na jedného občana svojej obce, pričom za intervenciu sa považuje akákoľvek jednorazovo vykonaná aktivita, bez ohľadu na to, či bola poskytnutá individuálne, alebo skupinovo. Niektoré komunitné centrá viedli aj podrobnejšiu evidenciu z ktorej vyplýva, že v roku 2018 využilo ich služby v priemere okolo 7 % z celkového počtu obyvateľov.

Priemerné ročné náklady na prevádzku komunitného centra boli približne na úrovni 40 000 eur, pričom táto suma sa medzi jednotlivými centrami významne nelíšila, nakoľko ich počet zamestnancov bol rovnaký.

Za poskytovanie služieb v komunitných centrách sú zodpovedné obce a mestá ako ich zriaďovatelia. Ako už ale bolo znázornené na obrázku, v súčasnosti existuje niekoľko možností financovania komunitných centier, najmä zo zdrojov EÚ. Financovanie centier z národných projektov má za následok metodické usmerňovanie ich činnosti zo strany poskytovateľa finančných prostriedkov z týchto projektov. Spôsob financovania preto v riadení komunitných centier zohráva významnú úlohu.

² Rok 2019 nebolo možné spoľahlivo vyhodnotiť z dôvodu prechodu dvoch národných projektov a zmien v evidencii

3.2.1 *Nejednotnosť očakávaní štátu od komunitných centier*

Predpokladom pre jednotné riadenie komunitných centier sú jednotné názory všetkých inštitúcií riadiacich komunitné centrá na to, prečo sú zriaďované a aký by mali plniť účel. Riziko nejednotnosti očakávaní štátu pramení aj z veľmi širokej definície komunitného centra zo zákona o sociálnych službách a rozsahu činností, ktoré môže vykonávať.

MPSVaR od komunitných centier očakáva zabezpečenie dostupnosti takej formy sociálnej služby, ktorá sa bude zaoberať prevenciou vzniku nepriaznivej sociálnej situácie, jej riešením a zmiernením tejto situácie u osôb ohrozených sociálnym vylúčením, resp. sociálne vylúčených osôb. Účel komunitných centier teda MPSVaR vidí v pomoci osobám ohrozeným sociálnym vylúčením, resp. sociálne vylúčeným osobám, ich rodine a komunite. Táto pomoc by mala byť poskytovaná prostredníctvom predchádzania prehlbovaniu sociálneho vylúčenia, prípadne jeho zabráneniu. Cieľom je tak zlepšenie podmienok v jednotlivých oblastiach života podľa ich vlastnej potreby. Za úspech možno v danom kontexte považovať samotný vznik komunitných centier.

ÚSVRK, ktorý tiež cez národné projekty riadi činnosť komunitných centier, očakáva od komunitných centier prostredníctvom poskytovania odborných činností a aktivít zvyšovanie kvality života znevýhodnených obyvateľov, elimináciu sociálneho vylúčenia a prispievanie k sociálnemu začleneniu obyvateľov MRK. Na dosiahnutie najmä poslednej uvedenej oblasti je nevyhnutné pracovať aj s väčšinovou skupinou obyvateľstva.

V roku 2012 bola uznesením vlády schválená Stratégia pre integráciu Rómov do roku 2020. V nej sa predpokladalo, že jej princípy by sa mali stať základom politik s cieľom riešiť nepriaznivú situáciu rómskych komunít pre obdobie do roku 2020, ako aj pre programové obdobie na roky 2014 – 2020 pre použitie štrukturálnych fondov. Podľa tejto stratégie by malo byť aj komunitné centrum jedným z nástrojov pre sociálnu inklúziu MRK.

Očakávania oboch uvedených aktérov, ktorí usmerňujú komunitné centrá prostredníctvom národných projektov, nie sú úplne totožné. ÚSVRK vidí úlohu centier aj v sociálnej inklúzii MRK. Na základe výsledkov kontrol v jednotlivých komunitných centrách NKÚ SR konštatuje, že v súčasnosti charakter poskytovaných služieb nedáva predpoklad na to, aby bolo toto očakávanie naplnené. **Je preto potrebné jasne definovať účel komunitných centier a usmerniť ich činnosť tak, aby všetky komunitné centrá, bez ohľadu na zdroj ich financovania, fungovali ako jednotný nástroj a plnili očakávania štátu.**

Komunitné centrá, ktoré obce alebo mestá financujú z vlastného rozpočtu, nie sú zo strany štátu usmerňované nijakým spôsobom, preto je otázne, či môžu byť v súčasnosti považované za nástroj, prostredníctvom ktorého budú v budúcnosti očakávania štátu naplnené.

3.2.2 *Priestor pre lepšie koordinovanie činnosti komunitných centier a ich metodické usmerňovanie*

Koordinovanie riadenia komunitných centier a ich jednotné metodické usmerňovanie by malo prebiehať najmä z dôvodu, že sociálne služby poskytované v komunitných centrách sú jedným z prioritných druhov služieb. Potreba jednotného metodického usmerňovania vyplýva aj z rôznorodosti služieb, ktoré môžu komunitné centrá podľa zákona o sociálnych službách poskytovať. Potrebu koordinovania deklaruje aj MPSVaR prostredníctvom informácií zverejnených na svojej webovej stránke. Podľa nich je úlohou MPSVaR v oblasti podpory sociálneho začlenenia osôb v nepriaznivej sociálnej situácii koordinovať štátnu politiku a vypracovávať stratégie a koncepčné materiály, analýzy a legislatívne zámery. Jeho úlohou je tiež koordinovať politiky s inými relevantnými oblasťami v záujme sociálnej integrácie sociálne vylúčených spoločností.

Potreba usmerňovania centier v ich činnosti bola identifikovaná nielen kontrolou, ale aj zo strany samotných pracovníkov komunitných centier. Je to spôsobené najmä tým, že niektoré centrá vznikli v nedávnom období a ich pracovníci nemajú veľa skúsenosti s vedením tohto pomerne nového typu zariadenia.

Nakoľko je však poskytovanie sociálnych služieb originálnou kompetenciou obcí, komunitné centrá boli usmerňované len v rámci národných projektov. Keďže až na pár výnimiek boli všetky komunitné centrá zapojené do niektorého z národných projektov, nemusela mať táto skutočnosť vážnejší dopad na fungovanie centier ako celku, napriek tomu **by mali byť komunitné centrá vnímané ako jednotný nástroj sociálnej politiky, nielen ako poskytovateľ služby v rámci národného projektu.**

Aj keď MPSVaR považuje koordinovanie riadenia centier s ÚSVRK za dostatočné, **podľa vyjadrenia ÚSVRK existuje hlavne v oblasti bližšieho zedefinovania princípov fungovania centier na základe spätnej väzby z praxe priestor pre intenzívnejšiu komunikáciu.**

3.2.3 Problémy s kvalitou poskytovaných služieb a jej hodnotením

MPSVaR zo zákona o sociálnych službách vyplýva povinnosť hodnotiť podmienky kvality poskytovaných služieb. Keďže štandardy komunitných centier, v ktorých sú tieto podmienky uvedené, majú len odporúčací charakter, pre MPSVaR sú pre hodnotenie centier smerodajné všeobecné podmienky uvedené v prílohe č. 2 zákona o sociálnych službách. Tieto podmienky sa okrem poskytovania kvalitných sociálnych služieb zameriavajú aj na kvalitu riadenia centier. Nehodnotenie ich plnenia sa v oblasti riadenia ukázalo ako veľmi významné.

Sociálnych služieb, ktoré vymedzuje zákon o sociálnych službách, je veľké množstvo. Je preto nereálne, aby MPSVaR preverovalo plnenie podmienok kvality u všetkých z nich. Služby poskytované v komunitných centrách sú však jednou z národných priorít. Význam komunitných centier a očakávaná štátu od tohto typu služieb navyše deklaruje skutočnosť, že na budovanie a prevádzku komunitných centier sa už dlhodobo čerpajú prostriedky z EÚ. Je preto zrejmé, že nielen budovanie a rozvoj komunitných centier, ale aj kvalita služieb, ktoré sú v nich poskytované, je pre štát prioritou.

Kontrolou bolo zistené, že **hodnotenie podmienok kvality nebolo vykonané od vzniku tejto sociálnej služby**, t. z., že ani od roku 2014, kedy boli prvýkrát využité prostriedky z EÚ na ich prevádzku. Práve nehodnotenie tejto povinnosti nevytváralo žiadny tlak na komunitné centrá, aby štandardy kvality plnili.

NKÚ SR vníma negatívne, že štandardy komunitných centier mali pre centrá len odporúčací charakter a MPSVaR nevyžadovalo v rámci národných projektov ich plnenie. Výsledkom toho je kontrolou zistený stav, že ani jedno z deviatich komunitných centier nespĺňalo vybrané podmienky kvality definované štandardami komunitných centier.

Najzávažnejším zistením v tejto oblasti bolo, že **komunitné centrá nehodnotili ciele stanovené vo svojich plánoch**, ktoré sú podľa štandardov povinné vypracovať a ktoré majú definovať ich víziu, poslanie, ciele, úlohy, ale aj základný rámec činnosti. Plány komunitných centier by pritom mali vychádzať z komunitných plánov sociálnych služieb obcí. **Ciele centier väčšinou neboli ani správne formulované, prípadne boli stanovené len formálne. Činnosť centier tak nebola strategicky plánovaná**, ale skôr operatívna, na základe aktuálnych potrieb. Odborný garant v komunitnom centre je však zodpovedný za víziu centra a garantuje kvalitu poskytovaných sociálnych služieb, plánovanie a vyhodnocovanie efektivity jeho činnosti.

Ďalším nesplneným štandardom s významným dopadom na činnosť centier, zisteným takmer vo všetkých preverovaných centrách, bol už vyššie uvedený znížený počet pracovníkov, zapríčinený výpadkom vo financovaní centier v dôsledku prechodu na nový národný projekt.

Na potrebu implementovania štandardov kvality poukázala aj správa z vplyvovej evaluácie³ predošlého národného projektu Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni, podľa ktorej zabezpečenie kvality by sa malo týkať komunitných centier na celom území SR, nielen tých, ktoré sú financované z národného projektu MPSVaR.

Na základe kontrol, ktoré NKÚ SR vykonal vo vybraných komunitných centrách, možno konštatovať, že s výnimkou neplnenia niektorých štandardov kvality poskytovaných služieb **NKÚ SR vyhodnotil snahu jednotlivých pracovníkov komunitných centier a ich prístup k vykonávaniu činností pre komunitu pozitívne.**

3.3 PRÍNOS KOMUNITNÝCH CENTIER

Strategickým dokumentom SR z hľadiska cieľov pre oblasť sociálnych služieb boli v kontrolovanom období národné priority rozvoja sociálnych služieb⁴. Národné priority v čase ich vypracovania reagovali na aktuálne výzvy sociálnej pomoci občanom, ku ktorým patrilo predovšetkým rozvoj rôznorodých služieb starostlivosti na komunitnej úrovni, vrátane potreby modernizácie sociálnych služieb. Vyplýva z nich, že jednou z priorít štátu sú v snahe podporiť poskytovanie služieb na komunitnej úrovni aj komunitné centrá. Prioritným cieľom štátu nie je len zabezpečenie dostupnosti sociálnych služieb a prechod z inštitucionálnej starostlivosti na komunitnú, ale aj zvyšovanie kvality ich poskytovania.

³ Správa z vplyvovej evaluácie národného projektu Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni, Implementačná agentúra Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2019

⁴ Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 až 2020, MPSVaR, 2014, ktoré predstavujú nástroj štátnej politiky na smerovanie a prezentovanie východiskových systémových záujmov, úloh a podporných opatrení vlády Slovenskej republiky v oblasti sociálnych služieb

To, že komunitné centrá sú štátom vnímané ako jedna z priorit, dokazuje aj skutočnosť, že ich budovanie a podpora sa uskutočňuje už v rámci šiesteho národného projektu z finančných prostriedkov EÚ.

3.3.1 Problémy s cieľmi a ich meraním

Základné poslanie komunitných centier vychádza zo zákona o sociálnych službách. Ďalšie ciele a očakávania sú definované v národných prioritách rozvoja sociálnych služieb a tiež v jednotlivých národných projektoch.

Problémom pre zhodnotenie prínosu komunitných centier je najmä absencia stanovenia kvalitných cieľov a merateľných ukazovateľov či už v strategických dokumentoch štátu, alebo konkrétnych národných projektoch. Je to spôsobené najmä tým, že sociálne služby poskytované v komunitnom centre sú špecifické svojim charakterom. V komunitnom centre sa napr. vykonáva aj preventívna činnosť, ktorej výsledkom môže byť predchádzanie sociálnemu vylúčeniu, resp. zabránenie jeho prehĺbovaniu, čo sú oblasti, ktoré je problematické merať. V centrách sa tiež vykonáva sociálna a komunitná práca, pri ktorej je rovnako meranie reálneho efektu u prijímateľa tejto služby náročné.

Jediným kvantitatívnym merateľným ukazovateľom vychádzajúcim z národných priorit rozvoja sociálnych služieb bolo v kontrolovanom období zvyšovanie počtu komunitných centier. Splnenie tohto merateľného ukazovateľa však nemožno bez zabezpečenia kvality poskytovaných služieb v centrách automaticky považovať za úspech. Aj z tohto zhodnotenia vyplýva, že štát by mal prostredníctvom usmerňovania centier a následného hodnotenia klásť väčší dôraz na to, aby sa komunitné centrá nielen budovali, ale aby poskytovali svoje služby v požadovanej kvalite.

Zvyšovanie počtu komunitných centier ale nie je účelom sociálnych služieb, ktoré sú v nich poskytované. Je to len predpoklad pre to, aby sa plnili ciele štátu, akými sú sociálna inklúzia občanov v zlej sociálnej situácii, premena človeka z pasívneho prijímateľa sociálnej pomoci na aktívneho človeka a pod.. **Či sú komunitné centrá v tejto snahe úspešné, sa posúdiť nedá kvôli absencii cieľov, merateľných ukazovateľov a nehodnoteniu ich plnenia tak na úrovni štátu, ako na úrovni komunitných centier.**

3.3.2 Hodnotenie prínosu komunitných centier

Aj napriek náročnosti merania prínosu vplyvom činnosti komunitných centier bolo cieľom kontroly zhodnotiť, či je komunitné centrum vo svojej snahe dosahovania pozitívnej zmeny úspešné. Zhodnotiť prínos komunitných centier pre komunitu, konkrétnu obec, jej občanov, alebo pre štát na základe kvantitatívnych ukazovateľov je pri absencii cieľov a merateľných ukazovateľov nereálne. Príliš všeobecné očakávania od komunitných centier nevytvárajú predpoklad pre meranie účinnosti tohto nástroja sociálnej politiky. Prínos centier pre konkrétnu obec neboli schopné z dôvodu neexistencie strategických cieľov a ich nemerania preukázať ani samotné obce. Je preto odvážne očakávať, že bude tento prínos vedieť preukázať štát.

Vzhľadom na problémy s využitím kvantitatívnych metód merania prínosu bol prínos zisťovaný prostredníctvom rozhovorov so zamestnancami komunitných centier a so zástupcami obcí a miest, ktorí pôsobenie komunitných centier vnímajú v každodennom styku s obyvateľmi a posudzujú ich prínos na základe osobných skúseností. Z výsledkov zisťovania vyplynulo, že všetci opýtaní vnímajú pôsobenie centier na ich občanov pozitívne a ich činnosť hodnotia kladne.

Aj napriek tomu, že v súčasnosti nie je z rôznych dôvodov možné presne definovať, čo sa komunitným centrá počas obdobia svojho pôsobenia podarilo dosiahnuť či už na úrovni jednotlivých samospráv, alebo štátu, **žiadna zo zúčastnených strán, vrátane NKÚ SR, nespochybňuje zmysel komunitných centier a ich potenciál do budúcnosti.**

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

MPSVaR akceptovalo kontrolou zistené nedostatky a odporúčania na ich odstránenie, nakoľko sa s uvedenými skutočnosťami stotožňuje a je si vedomé najmä potreby riešenia systémového financovania a udržateľnosti komunitných centier. MPSVaR sa rovnako stotožnilo s odporúčaniami, ktorých prijatie by prispelo k efektívnejšiemu a účinnejšiemu poskytovaniu sociálnych služieb v komunitných centrách. Pre zlepšenie situácie MPSVaR prijalo štyri opatrenia súvisiace s vykonaním hodnotenia podmienok kvality poskytovaných služieb v centrách a jedno opatrenie na zabránenie výpadku v ich financovaní prostredníctvom finančných prostriedkov z EÚ. Plnenie týchto opatrení bude NKÚ SR sledovať aj prostredníctvom správy o jej plnení.

Rovnakým spôsobom bude NKÚ SR sledovať aj plnenie opatrení, ktoré prijali preverené obce a mestá v Banskobystrickom kraji, ktoré sú zriaďovateľmi komunitných centier. Celkovo bolo týmito deviatimi kontrolovanými subjektami prijatých 35 opatrení, ktoré sa týkali najmä plánovania svojej činnosti vychádzajúc z potrieb komunity a jej pravidelného hodnotenia a dodržiavanie štandardov, ktoré definujú podmienky kvality poskytovanej služby.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolu vykonalo spolu deväť kontrolórov z expozitúry Banská Bystrica. Kontrolóri boli do tejto kontrolnej akcie zaradení najmä s ohľadom na ich skúsenosti s vykonávaním výkonnostnej kontroly.

ZÁVER

Kontrola NKÚ SR preukázala, že zo strany štátu chýba jednoznačná definícia zamerania a úloh komunitných centier. Nie je celkom jasné, na koho by z pohľadu štátu mali svoju činnosť zameriavať. Mali by svoje služby a pomoc poskytovať všeobecne ľuďom v núdzi, alebo by sa mali sústrediť na marginalizované rómske komunity? Patrí k ich úlohám aj podpora inklúzie a integrácie znevýhodnených skupín a mali by preto do činnosti zapájať aj majoritné obyvateľstvo? Bez zodpovedania týchto otázok v podobe jednoznačného usmernenia nebude možné pôsobnosť a zameranie komunitných zodpovedne a efektívne riadiť.

Systémovou zmenou v riadení komunitných centier by malo byť prijatie komplexnej stratégie, podľa ktorej by sa do riešenia tejto problematiky zapojili všetci aktéri. Tak na horizontálnej úrovni - vláda a zainteresované ministerstvá, ako aj na vertikálnej úrovni - obce, mestá a samosprávne kraje. Stratégia musí jasne rozdeliť kompetencie, určiť hlavného zodpovedného aktéra a nastaviť merateľné hodnotiace kritériá. Bez týchto prvkov hrozí, že financie z verejných zdrojov budú smerovať do nesprávnych aktivít na nesprávnych miestach a s vysokým rizikom nenaplnenia stanovených cieľov.

Plnenie stratégie musí byť hodnotené tak, aby prípadné úspechy alebo neúspechy mali vplyv na zlepšenie nastavenia systému. Bez hodnotenia stratégie totiž nemôžu byť včas prijaté nápravné opatrenia, ktoré majú významný vplyv na zvýšenie účinnosti investovaných financií. V opačnom prípade hrozí, že do oblasti sociálneho začlenenia budú prúdiť nemalé prostriedky štátu bez zásadnejšieho vplyvu na očakávaný výsledok.

Kontrola NKÚ SR v komunitných centrách upozornila na **kľúčový problém ich financovania, ktorým je jeho dlhodobá neudržateľnosť**. Ak majú komunitné centrá významne a podstatne prispieť k postupnému odstraňovaniu (prípadne neprehlbovaniu) chudoby a sociálneho vylúčenia, zaslúžia si pomoc v podobe **systémovej zmeny**. Aby podporu dostali aj tie obce a mestá, ktoré svoje komunitné centrá nefinancujú z programov Európskej únie.

Hlavnou podmienkou fungovania každej stratégie sú finančné prostriedky. V prípade sociálnej inklúzie marginalizovaných rómskych komunit sú to nezanedbateľné financie. **Závislosť na jedinom, v tomto prípade zahraničnom, zdroji** nie je dlhodobo udržateľná. Výpadok financovania má významný dopad na už investované finančné prostriedky a na kvalitu služieb občanovi.

Vysokú významnosť tohto rizika mohol občan pocítiť reálnym zastavením financovania zo zdrojov únie pri prechode medzi národnými projektmi SR v rokoch 2019 a 2020. Šesťmesačný výpadok mal za následok, prepúšťanie skúsených zamestnancov komunitných centier, stratu dôvery tak citlivej komunity akou sú marginalizované rómske komunity. Finančné prostriedky dlhodobo investované do podpory klientov komunitných centier týmto výpadkom znížili svoju účinnosť. Obnovenie aktivít môže so sebou niesť potrebu dodatočných finančných zdrojov spojených s opätovným oživením činnosti centier a teda vyššiu záťaž na štátny rozpočet.

Európska komisia aktuálne pripravuje víziu pokračovania európskeho procesu inklúzie Rómov do roku 2030. Chce pritom klásť väčší dôraz najmä na výsledky a efektivitu vynakladaných prostriedkov. Teda či skutočne pomáhajú naplňať kľúčové výzvy inklúzie sociálne vylúčených komunit ako je prístup k vzdelávaniu, zamestnanosti, zdravotnej starostlivosti či bývaniu.

Len nové nastavenie fungovania komunitných centier môže zaručiť, že prežijú a ich činnosť bude dlhodobo udržateľná. Rovnako dôležité je, aby sa už investované finančné prostriedky nerozplynuli tak, že sa situácia ľudí v chudobe a sociálnom vylúčení nijako zásadne nezlepší.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
☎ +421 2 501 14 451
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
Špitálska 4, 6, 8
816 43 Bratislava
☎ +421 2 204 60 000
✉ web@employment.gov.sk