

## VPLYV PANDÉMIE NA ŽIVOT OBČANOV V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE V KONTEXTE POSKYTOVANIA SOCIÁLNYCH SLUŽIEB V SR

## THE IMPACT OF THE PANDEMIC ON CITIZENS IN LOCAL SELF GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF SOCIAL SERVICES IN THE SLOVAK REPUBLIC

**Lenka Lachytová<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

Vplyv pandémie na život občanov v územnej samospráve v kontexte poskytovania sociálnych služieb v Slovenskej republike je značný, obdobne ako je to viditeľné vo všetkých oblastiach života. Svetové pandemické skúsenosti akcentujú na potrebu veľkých zmien, ktorých víziou by mal byť proklientský systém nasmerovaný hlavne na saturáciu potrieb pri zachovaní nezávislosti a dôstojnosti občana. Príspevok akcentuje praktickú realizáciu sociálnej politiky v oblasti sociálnych služieb, ktorá bola z väčšej časti prenesená na samosprávy. Príspevok je čiastkovým výstupom projektu VEGA 1/0595/21 – Intervencie verejnej správy v čase COVID-19 a ich vplyv na kvalitu života občanov vybraných komún.

### **Kľúčové slová**

územná samospráva, Pandémia COVID-19, sociálne služby, deinštitucionalizácia, participácia

### **Abstract**

The impact of the pandemic on citizens in local self government in the context of the provision of social services in the Slovak Republic is significant, as is visible in all areas of life. World pandemic experiences point to the need for change, the vision should be a pro-client system oriented to the saturation of needs, independence and dignity of the citizen. The article emphasizes the practical implementation of social policy in social services, which was mostly transferred to local governments. This article

<sup>1</sup> Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra sociálnych štúdií

is a partial output of the project VEGA 1/0595/21 – Public administration interventions at the time of COVID-19 and their impact on the quality of life of citizens of selected communities.

### Keywords

local self-government, the COVID-19 pandemic, social services, deinstitutionalization, participation

---

## ÚVOD

Môže sa samospráva v dôsledku pandemickej krízovej situácie stať agilnejšou? Môže samospráva flexibilne reagovať na problémy a potreby svojich občanov? Je naozaj občan prvoradým záujmom obce, ktorého životné situácie a problémy nie sú obci ľahostajné? A disponuje vôbec obec kompetenciami, aby vedela poskytnúť, alebo zabezpečiť každý druh sociálnej služby pre občana nachádzajúceho sa v nepriaznivej sociálnej situácii? Tieto a obdobné otázky sú predmetom odborných diskusií a podnetom mnohých výskumných štúdií. Odpovede môžeme nájsť aj v zákonných normách a medzinárodných dokumentov reflektujúcich rámcové problémy a rôzne intervenčné postupy, avšak je otázne, či sú postačujúce a či sú v dostatočnej miere implementované.

### 1. Realizácia verejnej politiky v oblasti sociálnych služieb

Praktická realizácia verejnej politiky v oblasti sociálnych služieb bola z väčšej časti prenesená na samosprávy. Napĺňanie tejto úlohy je však pre obce a mestá mimoriadne komplikované ako z pohľadu nákladov, ľudských kapacít, rastúceho dopytu tak aj kvality poskytovaných služieb (NKÚ, 2020). Sú vymedzené dva smery prístupov, kde je táto kompetencia chápaná a vysvetľovaná ako akákoľvek činnosť orgánu obce a ako súbor činností s čiastkovými úlohami, ktoré samostatne nereprezentujú zvláštny význam. Oblasti, v ktorých boli prenesené pôsobnosti sú: úsek školstva, úsek stavebného poriadku, úsek miestnych a účelových komunikácií, úsek špeciálneho stavebného úradu pre miestne a účelové komunikácie, úsek bývania, úsek matrík, úsek hlásenia pobytu a registra obyvateľov, úsek volieb a referenda, oblasť životného prostredia a úsek sociálnych služieb (Výkon a financovanie prenesených kompetencií, 2019).

Charakterizované oblasti prenesenia kompetencií korešpondujú s potrebami a fungovaním obyvateľstva, avšak kľúčová je pre nás oblasť sociálnych služieb v kontexte kvality života a možnosti obecnej samosprávy, ktorá v zákonných normách môže mať aj prípadné limity týkajúce sa zabezpečovania potrieb občanov v nepriaznivej sociálnej situácii hodnotenej individuálne. Dané hodnotenie s individuálnym kontextom ako tvrdí Blecharz (2011) môže priniesť hlavne menším obciam nemalé problémy.

Podstatné však je, že zákon č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov má spoločné indikátory so zákonom č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov. Ako príklad môžeme spomenúť § 1 ods.2 zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov kde sa apeluje na základnú úlohu obce pri výkone samosprávy a to je starostlivosť o všestranný rozvoj územia a o potreby jej obyvateľov. V § 3 spomínaného zákona sa vymedzuje aj charakteristika obyvateľov, ktorí okrem trvalého pobytu, zúčastňovaní sa na samospráve obce, práva voliť orgány obce a byť zvolení do orgánu obce, hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (miestne referendum), zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce, obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce, môžu požadovať súčinnosť pri ochrane svojej osoby, majetku a rodiny a taktiež požadovať pomoc v čase náhlej núdze. Náhlu núdzu sme mali možnosť vnímať aj počas pandemickej situácie, ktorá spôsobila množstvo problémov a krízových situácií čím upriamila pozornosť aj na problémy, ktoré existovali v miestnej územnej samospráve pred pandémiou a počas nej sa už iba prehĺbili.

Rozvoj územnej samosprávy a jednotlivé princípy, ktorých základom by mala byť saturácia potrieb a možnosť kooperácie v kontexte autonómie a percepcie občana sú nastavené v proobčianskom slova zmysle (MPSVaR, 2011). Istá participácia individuality na rozvoji obecnej samosprávy korešponduje s povinnosťou občana, na ktorú apeluje aj zákonná norma a dopĺňajú autori Dušek a Terbr (2010), že občan, by mal mať vytvorené podmienky na prezentáciu rôznych podnetov k rozvoju obce, avšak je potrebné si uvedomiť, že vnímanie potrieb občana závisí od individuálneho motivačného faktora a vlastného vkladu.

Ten istý občan, ktorý participuje na vytváraní podmienok v obci sa vplyvom či už vonkajších alebo vnútorných nepriaznivých podmienok a okolností, ktoré v súčasnosti vo veľkej miere ovplyvnila aj pandémia COVID-19, môže stať prijímateľom sociálnej služby podľa zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov a v istom momente odkázaným na sociálnu službu. Medzi najdôležitejšie formy participácie zaradujeme: verejné rozhodovanie, verejná diskusia, verejné vypočutie, verejné zasadnutie a konzultovanie. *„Participácia pomáha prezentovať potenciál jednotlivých občanov, ako aj ďalších zúčastnených strán v podobe konkrétnych postojov, záujmov, názorov, či konkrétnych aktivít, prostredníctvom ktorých sa môže dosiahnuť zmena, prípadne vyriešiť problém.“* (Imrovič, 2019, 75).

Občan so svojimi potrebami a problémami by mal byť primárnym cieľom a prvoradým záujmom obce, je však otázne, do akej miery a akými kompetenciami disponujú predstavitelia obce, aby vedeli zabezpečiť každý druh sociálnej služby pre občana.

### **1.1 Sociálne služby a zariadenia sociálnych služieb v kompetencii územnej samosprávy**

Jedna z národných priorít rozvoja sociálnych služieb na roky 2015–2020 hovorila o zabezpečení dostupnosti sociálnych služieb v súlade s potrebami komunity. V spomínanej prioritě vidíme zodpovednosť, ktorá bola presunutá na obce a reflektovala aj skutočnosť starnutia populácie a predpokladaného nárastu počtu starších osôb odkázaných na dlhodobú sociálno-zdravotnú starostlivosť a na potrebu jej organizovania

a poskytovania dostupným a finančne udržateľným spôsobom, čo v prípade pandémie bolo častokrát problematické zabezpečiť.

Ešte pred vypuknutím pandémie pri kontrolnej činnosti vyšších územných celkov u poskytovateľov sociálnych služieb, vykonanej z úrovne útvaru hlavného kontrolóra a tiež zamestnancami sociálneho odboru v roku 2018 sa zistilo, že vo väčšine prípadov zariadenia pre seniorov svojou kapacitou nepostačovali pre potreby regionálneho obvodu. Tiež každoročne rástol počet nevybavených žiadostí fyzických osôb o uzatvorenie zmluvy na poskytovanie sociálnej služby čakatelov (NKÚ, 2018). Samospráva by v tomto zmysle mala akcentovať hlavne na odkázaných občanov, ktorí službu potrebujú a pomocou nej môžu byť aktivizovaní a tak v rámci svojich možností a schopností aj prospešní pre spoločnosť. Pomoc, podpora a aktivizácia občana žijúceho v komunite je základným fundamentom sociálnych služieb.

O potrebe kvality sociálnych služieb v samospráve sa píše aj v Politickom usmernení pre budúcu Komisiu, kde sa okrem iného uvádza, že „musíme podporiť celkový rozvoj sektora sociálnych a zdravotných služieb napr. stanovením rámca kvality pre verejné a sociálne služby, čím sa uzná ich dôležitosť v európskom modeli spoločnosti.“ (Barroso, 2009, 24) V §12 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov sa vymedzujú jednotlivé druhy sociálnych služieb ako:

„a) sociálne služby krízovej intervencie, ktorými sú: 1. terénna sociálna služba krízovej intervencie, 2. poskytovanie sociálnej služby v zariadeniach, ktorými sú: 2.1. nízkoprahové denné centrum, 2.2. integračné centrum, 2.3. komunitné centrum, 2.4. nocľaháreň, 2.5. útulok, 2.6. domov na polceste, 2.7. zariadenie núdzového bývania, 3. nízkoprahová sociálna služba pre deti a rodinu,

b) sociálne služby na podporu rodiny s deťmi, ktorými sú: 1. pomoc pri osobnej starostlivosti o dieťa, 2. pomoc pri osobnej starostlivosti o dieťa v zariadení dočasnej starostlivosti o deti, 3. služba na podporu zosúladovania rodinného života a pracovného života, 4. služba na podporu zosúladovania rodinného života a pracovného života v zariadení starostlivosti o deti do troch rokov veku dieťaťa, 5. služba včasnej intervencie,

c) sociálne služby na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku, ktorými sú: 1. poskytovanie sociálnej služby v zariadeniach pre fyzické osoby, ktoré sú odkázané na pomoc inej fyzickej osoby, a pre fyzické osoby, ktoré dovŕšili dôchodkový vek, ktorými sú: 1.1. zariadenie podporovaného bývania, 1.2. zariadenie pre seniorov, 1.3. zariadenie opatrovateľskej služby, 1.4. rehabilitačné stredisko, 1.5. domov sociálnych služieb, 1.6. špecializované zariadenie, 1.7. denný stacionár, 2. domáca opatrovateľská služba (ďalej len „opatrovateľská služba“), 3. prepravná služba, 4. sprievodcovská služba a predčítateľská služba, 5. tlmočnická služba, 6. sprostredkovanie tlmočnickej služby, 7. sprostredkovanie osobnej asistencie, 8. požičiavanie pomôcok,

d) sociálne služby s použitím telekomunikačných technológií, ktorými sú 1. monitorovanie a signalizácia potreby pomoci, 2. krízová pomoc poskytovaná prostredníctvom telekomunikačných technológií,

e) podporné služby, ktorými sú: 1. odľahčovacia služba, 2. pomoc pri zabezpečení opatrovníckych práv a povinností, 3. poskytovanie sociálnej služby v dennom centre,

4. podpora samostatného bývania, 5. poskytovanie sociálnej služby v jedálni, 6. poskytovanie sociálnej služby v práci, 7. poskytovanie sociálnej služby v stredisku osobnej hygieny.“

Berúc do úvahy bližšiu špecifikáciu daných sociálnych služieb podľa zákona, malo by byť zrejmé, že väčšina služieb je inštitucionalizovaná a služby by mali reflektovať problémy občanov, či už v kontexte jednotlivca, rodiny, alebo skupiny. Práve prostredníctvom transformácie poskytovania sociálnych služieb by sa daná rezidenčná starostlivosť mala postupne meniť na komunitnú, avšak nie v zmysle nátlaku na jednotlivé obce, aby poskytovali uvedené služby v každej obci, ale z hľadiska zabezpečenia dostupnosti a hlavne blízkosti služieb občanovi.

Zákon vymedzuje, kto môže byť poskytovateľom sociálnej služby (obec, VÚC – ako verejný poskytovateľ a jednotlivé mimovládne organizácie ako neverejný poskytovateľ). Prostredníctvom tohto nastavenia je viditeľný priestor pre kooperáciu územnej samosprávy s inými partnermi v rámci poskytovania, rozširovania a skvalitňovania sociálnych služieb. V prílohe zákona sa upriamuje pozornosť aj na personálne, prevádzkové a procedurálne podmienky kvality poskytovaných sociálnych služieb, s dôrazom na ich štandard, z ktorých vyplýva, že zákonom charakterizovaný poskytovateľ sa nutne musí zaoberať kvalitou vyššie uvedených oblastí a individuálnym princípom. Podľa § 13ods.1-8 predmetného zákona sú sociálne služby sú poskytované ambulantnou, terénnou, pobytovou alebo inou formou, pričom terénna forma sa uprednostňuje pred inštitucionálnou a smerovania poskytovateľov by mali v prvom rade zohľadňovať tých klientov, ktorí sú schopní v rámci svojich zdravotných možností a schopnosti zotrvávať v prirodzenom prostredí, kde sa hlavne očakáva starostlivosť zo strany územnej samosprávy voči občanovi, ktorý je na ňu odkázaný.

V súčasnosti je frekventovaným procesom v rámci poskytovania sociálnych služieb ich deinštitucionalizácia, ktorej cieľom je sústredenie sociálnych služieb priamo do prirodzeného prostredia, kde sa klienti stávajú plnohodnotnou súčasťou života danej komunity (Krupa, 2007). Dôležitou sa stáva súvzťažnosť potrieb občana žijúceho na určitom územnom celku a ponuky, ktorú zabezpečuje samospráva v sociálnej oblasti sledujúca tiež svoje záujmy vytvorením kvalitného prostredia pre život a rozvoj (Krupa, 2006). Medzinárodný štandard sa podľa Haláskovej (2013) približuje k proklientsky orientovaným sociálnym službám a ich poskytovaniu v rámci lokality, územia, kde občania žijú. Práve tu je možné uvažovať v širších súvislostiach poskytovania sociálnych služieb územnou samosprávou.

### **1.1.1 Vplyv pandémie na poskytovanie sociálnych služieb územnou samosprávou**

Pandemická situácia COVID-19 preverovala dostupnosť a kvalitu poskytovaných sociálnych služieb. Jednou z terénnych sociálnych služieb implementovaných do prirodzeného prostredia klienta je aj opatrovateľská služba. Poskytovanie opatrovateľskej služby územnou samosprávou nebolo postačujúce ani počas obdobia pred pandemiou a práve nedostatkovosť tejto služby sa naplno prejavila v rámci pandemického obdobia.

Podľa NKÚ (2020) 954 samospráv poskytuje opatrovateľskú službu priamo, ostatné obce a mestá ju majú zabezpečenú prostredníctvom neverejných poskytovateľov, alebo ju nezabezpečujú vôbec. Až v 80 percentách starostlivosť odkázaným osobám poskytujú členovia bližšej alebo širšej rodiny ako takzvaní neformálni opatrovatelia. Táto služba slúži ako nástroj na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo dovŕšenia dôchodkového veku. Zabezpečovanie tejto služby patrí k originálnej pôsobnosti obcí už od roku 2004 a jej financovanie sa nepovažovalo za systémové, ale za veľmi rizikové. Nedostatok financií, resp. opatrovateľiek spôsobil, že nie všetci prijímatelia dostávali službu, na akú podľa stupňa odkázanosti mali nárok. Veľmi pozoruhodné výsledky boli zverejnené samosprávami ohľadom poklesu dopytu po opatrovateľskej službe, lebo táto služba bola nahrádzaná starostlivosťou zo strany rodinných príslušníkov. Zaujímavosťou však je, že u neverejných poskytovateľov bol záujem o 56 % vyšší ako u verejných poskytovateľov pri V. stupni odkázanosti na sociálnu službu, aj napriek vyššej cene, ktorú museli doplácať. Vynára sa teda otázka o spoľahlivosti údajov poskytovaných samosprávami. Zákon o sociálnych službách neukladá ani povinnosť viesť evidenciu žiadateľov o poskytnutie opatrovateľskej služby, z čoho vyplýva nemožnosť vyhodnotenia skutočného dopytu po opatrovateľskej službe. Na základe daného zhodnotenia sa dospelo k záveru, že účinnosť systému opatrovateľskej služby nebola zabezpečená v plnom rozsahu a bez adekvátnych opatrení štátu nebudú možné systémové zmeny v poskytovaní sociálnych služieb preferujúcich terénne a ambulantné služby pred pobytovými.

## ZÁVER

Poskytovanie, alebo zabezpečovanie sociálnych služieb územnou miestnou samosprávou z hľadiska kvantity vychádza hlavne z demografických ukazovateľov procesu starnutia. Problematika saturácie potrieb občanov z hľadiska inštitucionálnej ako aj domácej starostlivosti tvorí pre územnú samosprávu permanentnú výzvu, ktorá síce nie je nová, ale počas pandémie COVID-19 ešte viac zvýraznená. Súvisí to hlavne s ponukou sociálnych služieb, ktorá je častokrát nepostačujúca v súvislosti s dopytom po danej sociálnej službe, nedostatkom personálu v zariadeniach sociálnych služieb a opatrovateľov v rámci terénnej sociálnej služby.

Už Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky vo svojich národných prioritách na rok 2015–2020 videlo hlavné problémy, okrem iného aj v nízkom počte ambulantných a terénnych služieb, ich nedostačujúcim rozšírením na úrovni jednotlivých komunít a taktiež apelovalo na nízku úroveň platového ohodnotenia zamestnancov sociálnych služieb.

Práve jednotlivé vlny pandémie nás nútia nazerať na deficit v širšom systéme, apelovať na progres kvality, ktorá sa viaže hlavne na dostupnosť starostlivosti v podobe sociálnych služieb s akcentom na podporu nezávislosti, dôstojnosti a autonómie občana pri výbere konkrétnej formy pomoci.

Príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA 1/0595/21 – Intervencie verejnej správy v čase COVID-19 a ich vplyv na kvalitu života občanov vybraných komunít.

## Literatura

BARROSO, J. M. *Political guidelines for the next Commission*. Brussels, 3. September 2009. s. 24. [cit.]. Dostupné z: [https://sbe.org.gr/newsletters/eflashnews/2009\\_21/Barroso\\_Political\\_Guidelines\\_2009.pdf](https://sbe.org.gr/newsletters/eflashnews/2009_21/Barroso_Political_Guidelines_2009.pdf).

BLECHARZ, P. *Základy moderního řízení kvality*. Praha: Ekopress, 2011, 124 s. ISBN 978-80-86929-75-0.

DUŠEK, K. a TERBR, Z. Využití metody benchmarkingu pro trvalé zlepšování kvality v sociálních službách. *Fórum sociální politiky*. 2010, roč. 4, č. 5, s. 19–20. ISSN 1802-5854.

HALÁSKOVÁ, R. *Význam standardizace sociálních služeb v době jejich liberizace*. 1. vyd. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013, 137 s. ISBN 9788074161186.

IMROVIČ, M. Postavenie občana v komunálnej sfére – možnosti participácie. In: BARDOVIČ, J. a kol. *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. 1. vyd. Trnava: UCM v Trnave, 2019, s. 71–81.

KRUPA, S. a kol. (eds.) *Transformácia domovov sociálnych služieb s cieľom sociálnej a pracovnej integrácie*. Bratislava: Rada pre poradenstvo v sociálnej práci, 2007, 195 s.

KRUPA, S. a kol. *Rozvoj komunitných sociálnych služieb*. Učebné texty k projektu Transformácia zariadení sociálnych služieb s cieľom sociálnej a pracovnej integrácie ich obyvateľov. Bratislava: Rada pre poradenstvo v sociálnej práci, 2006, 109 s.

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR. *Národný akčný plán prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v systéme sociálnych služieb na roky 2012–2015*. December 2011.

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD. *Správa o výsledku kontroly domácej opatrovateľskej služby*. [online]. Bratislava: NKÚ, 2020. [cit.]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1407476/Spr%C3%A1va+o+v%C3%BDsledku+kontroly+Opatrovate%C4%BESk%C3%A1+slu%C5%BEba.pdf/470c73f6-a795-4afe-990f-c7ff1c106287>.

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD. *Sociálne služby pre seniorov – záverečná správa 2018*. [online]. 2018. [cit.]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/b8e2a0e2-4a1e-4d0a-8a1a-c1a3a31ce873>.

Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015–2020. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-2015-2020.pdf>.

VÝKON A FINANCOVANIE PRENESENÝCH KOMPETENCIÍ 2019. *Modernizácia miestnej územnej samosprávy*. Bratislava, 2019. [cit.]. Dostupné z: [https://npmodmus.zmos.sk/download\\_file\\_f.php?id=1193191](https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191).

Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov.

### Kontakt

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy, Katedra sociálnych štúdií  
Popradská 66, 040 11 Košice, Slovensko  
[lenka.lachytova@upjs.sk](mailto:lenka.lachytova@upjs.sk)