

***Externé hodnotenie
implementácie
Stratégie Slovenskej republiky pre
integráciu Rómov do roku 2020***



**FAKULTA
SOCIÁLNYCH
A EKONOMICKÝCH
VIED UK**

Autori: Vladimír Rafael, Jaroslav Skupník, Andrej Belák, Tomáš Kobes,
Juraj Buzalka, Lucia Mokrá, Alexander Mušínska

December 2021

Externé hodnotenie implementácie

Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020

**Správa vypracovaná expertmi
Fakulty sociálnych a ekonomických vied
Univerzity Komenského v Bratislave**



**MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**



**ÚRAD
SPLNOMOCNENCA VLÁDY
SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE RÓMSKE KOMUNITY**



EURÓPSKA ÚNIA

Európsky sociálny fond
Európsky fond
regionálneho rozvoja



**OPERAČNÝ
PROGRAM
ĽUDSKÉ
ZDROJE**

*Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu
a Európskeho fondu regionálneho rozvoja v rámci Operačného programu Ľudské zdroje
www.esf.gov.sk*

Autori:

*Vladimír Rafael, Jaroslav Skupník, Andrej Belák, Tomáš Kobes,
Juraj Buzalka, Lucia Mokrá, Alexander Mušinka*

© 2021

Externé hodnotenie implementácie Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020

Grafický návrh a úprava: Andrej Mišina – grafickydizajner.sk

Obsah

Úvod	5
Oblasť vzdelávania	9
Oblasť zamestnanosti	27
Oblasť zdravia	39
Oblasť bývania	57
Oblasť finančného začlenenia	73
Oblasť nediskriminácie	85
Oblasť prístupov smerom k väčšinovej spoločnosti	107
Zhrnutie a odporúčania	117
Executive summary	125
Zoznam expertov	133
Zoznam použitých skratiek	135

Úvod

Hlavným účelom Externého hodnotenia implementácie (ďalej len Hodnotenie) *Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020* (ďalej len *Stratégia*), ktoré v predkladanej správe zhŕňame za obdobie 2016 – 2020, bolo prispieť k vylepšeniu inkluzívnych politík, zameraných na odstraňovanie nerovností medzi Rómami a Nerómami na Slovensku, a to prostredníctvom doplnujúcej reflexie zo strany nezávislých odborníkov. Práve *Stratégia* a jej tzv. akčné plány (ďalej len *AP Stratégie*), ktoré vytyčujú konkrétne opatrenia a aktivity na obdobia niekoľkých rokov a podliehajú pravidelnej revízií¹, predstavujú najmocnejšie strategické nástroje SR na koordináciu, monitorovanie a vykazovanie (ne)úspechov inklúzie Rómov. Majú ambíciu zastrešiť problematiku naprieč tematickými oblasťami, a to nielen v rámci krajiny, ale aj vo vzťahu k medzinárodnému spoločenstvu vrátane najvýznamnejších donorov inklúzie na čele s Európskou komisiou (EK).²

Hodnotenie prebiehalo v dvoch fázach (2016 – 2018³ a 2019 – 2020) a realizovali ho osem expertov a jedna expertka, ktorí boli za týmto účelom spoločne zainteresovaní Fakultou sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského (FSEV UK), v zložení: Martin Kanovský, ktorého v druhej fáze nahradil Vladimír Rafael (D.2.1 *Oblasť vzdelávania*), Jaroslav Skupník (D.2.2 *Oblasť zamestnanosti*), Andrej Belák (D.2.3 *Oblasť zdravia*), Tomáš Kobes (D.2.4 *Oblasť bývania*), Juraj Buzalka (D.2.5 *Oblasť finančného začlenenia*), Lucia Mokrá (D.2.6 *Oblasť nediskriminácie*) a Gabriel Weibl, ktorého v druhej fáze nahradil Alexander Mušínska (D.2.7 *Oblasť prístupov smerom k väčšinovej spoločnosti*). Pokiaľ ide o obsahové jadro Hodnotenia, použitý postup bol predurčený záväznými základnými metodickými požiadavkami, ktoré hodnotiacemu tímu expertov dodal zadávateľ hodnotenia – Úrad splnomocnenca Vlády

¹ Aktualizované akčné plány *Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020* na roky 2019 – 2020 pre oblasti: D.2.1 *Oblasť vzdelávania*, D.2.2 *Oblasť zamestnanosti*, D.2.3 *Oblasť zdravia*, D.2.4 *Oblasť bývania* a D.2.5 *Oblasť finančného začlenenia* a Akčné plány *Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020* na roky 2017 – 2020 pre oblasti: D.2.6 *Oblasť nediskriminácie* a D.2.7 *Oblasť prístupov smerom k väčšinovej spoločnosti – iniciatíva integrácie Rómov prostredníctvom komunikácie*

² Dostupné online na: <https://www.minv.sk/?strategia-pre-integraciu-romov-do-roku-2020>

³ Výstupná správa z prvej časti hodnotenia: https://www.minv.sk/swift_data/source/romovia/np_docs/np_mah/; *Externe_hodnotenie_Strategie_AP2016_2018.pdf*

SR pre rómske komunity (ÚSVRK). Konkrétne išlo najmä o požiadavku vyhodnotiť vývoj relevancie, účinnosti, dopadov a udržateľnosti implementácie *Stratégie* počas hodnotených období. Hodnotiteľský tím, motivovaný najmä snahou o čo najväčšiu rigoróznosť na jednej strane a o čo najväčšiu praktickosť výstupov na strane druhej, však po dohode so zadávateľom pristúpil k rozšíreniu záberu Hodnotenia a metodiky o ďalšie aspekty. Použitie postupy stručne zhrňame v nasledujúcej sekcii.

Jadro správy tvoria kapitoly venované výsledkom Hodnotení za jednotlivé tematické oblasti, obsahujúce aj zhrnutia implementácie za celé hodnotené obdobie 2016 – 2020 a súvisiace špecifické odporúčania pre ÚSVRK. Po tematických kapitolách nasleduje kapitola Zhrnutie a odporúčania. V nej po prehľade stavu plnenia vytýčených špecifických cieľov *Stratégie* za celé hodnotené obdobie 2016 – 2020 zhrňame všetky koncepčné, procesné aj *ad hoc* problémy s implementáciou *Stratégie*, ktoré sme identifikovali ako prierezové naprieč tematickými oblasťami, a ktoré zároveň neboli zjavné z interných monitorovacích správ produkovaných ÚSVRK. Časť uzatvárajú odporúčania primárne určené súčasnému a nadchádzajúcim vedeniam ÚSVRK. V poslednej kapitole publikácie (Executive Summary) ponúkame anglický preklad vybraných pasáží z kapitoly Zhrnutie a odporúčania pre zahraničných čitateľov.

METODIKA

Vzhľadom na účel hodnotenia – vyhodnotiť efektívnosť inštitúcií pri implementácii konkrétnych plánov inklúzie – a požiadavky na postup zo strany zadávateľa, prezentované externé hodnotenie prebehlo z metodologického hľadiska ako štandardný aplikovaný kvalitatívny výskum organizácií.⁴ To znamená, že náš prístup v rámci procesných možností aspiroval na dodržanie a v podstatnej miere dodržal nasledujúcu ideálnu sekvenciu krokov: analýza dokumentov súvisiacich so skúmanou praxou -> analýza dostupných dát o skúmanej praxi -> realizácia rozhovorov o skúmanej praxi a ich analýza v nadväznosti na výsledky predošlých analýz so zainteresovanými aktérmi -> zhrnutie zistení a odporúčaní relevantných podľa záujmov zadávateľa.⁵

Podľa zadania bolo hlavným záujmom ÚSVRK ako zadávateľa zhodnotenie implementácie *Stratégie* predovšetkým podľa nasledujúcich kritérií, ktoré vychádzali zo štandardov Výboru OECD pre rozvojovú evaluáciu: relevantnosť, účinnosť, dopady a udržateľnosť (pozri aj Tabuľku 1). Zástupcovia ÚSVRK však počas dodatočných rokovaní o zadaní prijali ponuku hodnotiteľského tímu FSEV UK pokúsiť sa zvýšiť praktickosť hodnotenia prostredníctvom určenia a pomenovania bariér a facilitátorov, ktoré implementácii *Stratégie* v priebehu daných období bránili, resp. napomáhali, a formulácie odporúčaní, ako sa s identifikovanými bariérami v budúcnosti vysporiadať.

⁴ Symon, G., & Cassell, C. (2012). *Qualitative organizational research: core methods and current challenges*. London: Sage; Garsten, C., & Nyqvist, A. (Eds.) (2013). *Organisational anthropology: doing ethnography in and among complex organisations*. London: Pluto Press

⁵ Denzin, N.K., & Lincoln, Y.S. (Eds.) (2005). *The Sage handbook of qualitative research*. London: Sage.

Tabuľka 1 – Prehľad kritérií a požiadaviek na externé hodnotenie zo strany zadávateľa⁶

Kritérium	Konkrétne otázky	Metodika a zdroje dát
Relevantnosť	Zodpovedajú ciele prijatej <i>Stratégie</i> potrebám a problémom cieľových skupín?	Rozhovory s predstaviteľmi/ predstaviteľkami MVO aktívnymi v otázkach inklúzie
	Došlo od prijatia <i>Stratégie</i> k zásadnejším zmenám v problémoch a potrebách?	Rozhovory s expertmi /expertkami (aspoň 1 na tému) Prehľad a zhodnotenie socio-ekonomických ukazovateľov s vyhodnotením
Kritérium	Konkrétne otázky	Metodika a zdroje dát
Relevantnosť	Je <i>Stratégia</i> relevantná k iným strategickým a programovým dokumentom prijatým neskôr?	Porovnanie s Programom vlády, programovými dokumentmi štrukturálnych fondov (vrátane Partnerskej dohody 2014-2020 a Národného programu reforiem), sektorové strategické a koncepčné dokumenty prijaté vládou SR
Účinnosť	Nakoľko boli naplnené ciele <i>Stratégie</i> ? Nakoľko boli naplnené ciele Akčných plánov, resp. nakoľko je možné očakávať ich naplnenie?	Rozhovory s expertmi/expertkami Posúdenie interného expertného tímu
	Vyhodnotenie plnenia plánovaných hodnôt indikátorov	
	Aké akčné plány boli prijaté a aké sú v príprave?	Rozhovory so zamestnancami / zamestnankyňami ÚSVRK
	Nakoľko bolo zabezpečené financovanie (vrátane národných projektov)	Rozhovory so zamestnancami / zamestnankyňami ÚSVRK
	<i>Aká legislatíva týkajúca sa rómskych komunít bola prijatá v sledovanom období a nakoľko reflektovala princípy Stratégie?</i>	Identifikácia legislatívy v rozhovoroch s expertmi
Dopad	Je možné identifikovať dopady <i>Stratégie</i> na cieľovú skupinu, príp. identifikovať jasné mechanizmy pre očakávanie budúcich dopadov?	
Udržateľnosť	Dá sa očakávať, že <i>Stratégia</i> ako nástroj bude účinná a mať cieľené dopady v budúcnosti?	Rozhovory so zamestnancami / zamestnankyňami ÚSVRK, expertmi / expertkami a MVO

⁶ Monitorovanie a hodnotenie stratégie slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020. Metodický dokument, ÚSVRK 2015

Rovnako ako v predchádzajúcej výstupnej správe, ktorá sumarizovala zistenia za prvé obdobie hodnotenia (2016 – 2018), aj tu prezentujeme zistenia čiastkových výskumov, zameraných na jednotlivé tematické oblasti AP *Stratégie* v príslušných tematických kapitolách. Štruktúra prezentácie výsledkov v ich rámci nasleduje takisto predovšetkým štruktúru zadania. Jadrá kapitol tvoria časti venované záväzným kritériám hodnotenia, teda relevantnosti, účinnosti, dopadom, udržateľnosti. Sú však obohatené o nepovinné časti venované bariéram a facilitátorom implementácie a závery tematických kapitol tvoria stručné zhrnutia plnenia *Stratégie* za celú tematickú oblasť s prehľadovými tabuľkami.

Spoločná diskusia tímu autorov nad zhromaždenými dátami a analýzami ukázala, že vo vzťahu k jednotlivým čiastkovým cieľom vytyčovaným AP *Stratégie* došlo aj v druhom hodnotenom období za väčšinu oblastí celkovo nanajvýš k čiastkovej realizácii príslušných aktivít, a väčšinou bez akýchkoľvek rigorózných dokladov o mierach ich pozitívnych dopadov na situáciu v MRK. Vzhľadom na túto skutočnosť, a zároveň pragmaticky zohľadňujúc, že pre tvorcov politik bude záväzná najmä táto správa, sme oproti predchádzajúcej správe pri prezentácii pristúpili k nasledujúcim obsahovým posunom:

- Pod hlavičkou „relevantnosť“ sme sa sústredili na prezentáciu hodnotení relevantnosti predovšetkým individuálnych vytýčených čiastkových cieľov (naďalej z hľadiska odborného i vo vzťahu k známym potrebám MRK).
- Pod hlavičkou „účinnosť“ sme sa sústredili na prezentáciu hodnotení teoretickej účinnosti opatrení a aktivít vo vzťahu k čiastkovým cieľom, ktorým zodpovedali.
- Pod hlavičkou „dopad“ sme sa sústredili na prezentáciu hodnotení miery skutočnej realizácie a známych pozitívnych dopadov vytýčených opatrení a aktivít.
- Zhrnutia zistení za tematické oblasti v záveroch kapitol, vrátane prehľadových tabuliek, prezentujeme spoločne za celé hodnotené obdobie, teda za roky 2016 – 2020.

Oblast' vzdelávania

GLOBALNY CIEĽ

Znížiť rozdiely vo vzdelanostnej úrovni Rómov oproti priemeru populácie zlepšením prístupu detí, žiakov a študentov z rómskej komunity (ďalej RK) ku kvalitnému vzdelaniu na všetkých vzdelávacích stupňoch

Cieľ 1: *Zvýšiť zaškolenosť detí z RK v predprimárnom vzdelávaní a podporovať programy ranej starostlivosti*

RELEVANTNOSŤ

Kvalitné predprimárne vzdelávanie je pre deti z MRK kľúčovou prípravou pre ich úspešné vzdelávanie v základných školách. Podľa údajov Agentúry Európskej únie pre základné práva z 2016, však len približne 34 % rómskych detí na Slovensku navštevovalo materské školy v porovnaní so 77 % detí z celej populácie od 4 rokov do veku začatia povinnej školskej dochádzky.¹ Vzhľadom na takúto dlhodobu nepriaznivú ukazovateľ môžeme predpokladať, že zavedenie povinnej materskej školy bude v nasledujúcich rokoch tento trend vo vzdelávaní rómskych detí postupne znižovať.

ÚČINNOSŤ

V júli 2019 Národná rada Slovenskej republiky schválila novelu školského zákona, ktorou zaviedla povinné vzdelávanie v materských školách pre deti vo veku päť rokov, teda rok pred nástupom na povinnú dochádzku v základnej škole.² Z tohto pohľadu bola splnená aktivita z akčného plánu (1.1.4), ktorá

¹ Pozri: Štúdia bariér v prístupe k predprimárnemu vzdelávaniu v Košickom a Prešovskom kraji. Dostupné online na: <https://oz-tobias.webnode.sk/dokumenty/>

² Prehľad plnenia *Stratégie SR pre integráciu Rómov za rok 2019*: Úloha: 1.1.4 Pripraviť návrh novely školského zákona – ustanoviť povinné predprimárne vzdelávanie v MŠ pre každé dieťa jeden rok pred plnením povinnej školskej dochádzky v ZŠ.

navrhovala pripraviť novelu školského zákona a zaviesť povinné predprimárne vzdelávanie pre každé dieťa jeden rok pred plnením povinnej školskej dochádzky. Povinné predprimárne vzdelávanie sa ustanovilo od 1. 1. 2021, pričom jeho praktické spustenie máme možnosť sledovať až od septembra 2021. Je preto zrejmé, že dosahy zavedenia povinnej materskej školy budeme môcť na Slovensku objektívne vyhodnotiť až po roku 2021. Pokiaľ však ide o politiku starostlivosti a vzdelávania v ranom detstve, ktorá sa týka detí od 0 do 7 rokov, tá na Slovensku stále nemá jasnú koncepciu a v tomto smere nebadá ani úzku spoluprácu napríklad medzi Ministerstvom školstva, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstvom zdravotníctva SR. Z tohto hľadiska nebola splnená ani aktivita 1.3.2 o tvorbe a poskytovaní programov ranej starostlivosti, zacielená aj na rodiny detí z MRK.

DOPADY

Roky 2019 – 2020 nepostačovali ministerstvu školstva a samosprávam na to, aby sa dostatočne pripravili na bezproblémové uvedenie povinného predprimárneho vzdelávania do praxe. V úvodnej fáze išlo najmä o problém nedostatočných kapacít materských škôl na príchod všetkých päťročných detí. Na druhej strane pozitívnym signálom bolo, že Ministerstvo školstva SR v súvislosti so snahou rozširovať a sprístupňovať kapacity v materských školách dalo zriaďovateľom zákonnú možnosť, aby sa povinné predprimárne vzdelávanie mohlo plniť aj v neštátnych materských školách. Táto možnosť zároveň zrovnoprávnila neštátnych poskytovateľov predprimárneho vzdelávania, vniesla do jeho realizácie väčšiu pluralitu a rozšírila možnosť výberu. Pri zavedení povinného predprimárneho vzdelávania však nebol vybudovaný dostatočný počet miest pre povinné vzdelávanie v materských školách. Vzhľadom na uvedené intervencie zo strany štátu možno konštatovať, že tie úlohy v akčnom pláne, ktorých cieľom je rozšíriť kapacity a infraštruktúru materských škôl (1.1.1 a 1.1.2), boli splnené iba čiastočne.

Faktom zároveň ostáva, že od zavedenia povinného predprimárneho vzdelávania v júli 2019 štátne inštitúcie nepracovali s konceptom desegregácie a inkluzívneho vzdelávania. Chýbajúca práca s konceptom desegregácie a inkluzívneho vzdelávania spôsobila, že v nasledujúcich rokoch 2019 – 2021 sa výstavba, dostavba alebo rekonštrukcia materských škôl realizovali buď v blízkosti vylúčených komunit, alebo priamo v nich. Prípadne išlo o zariadenia, ktoré boli zriaďované iba pre rómske deti.³ Niektoré opatrenia v *Stratégii*, naopak, segregáciu rómskych detí podporovali: napríklad v prehľade plnenia *Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 za rok 2019* v rámci zvyšovania dostupnosti a účasti detí z marginalizovaných rómskych komunit (MRK) na predprimárnom vzdelávaní

³ Viac tu: <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/news/nepomahaju-ani-miliony-z-eurofondov-diskriminacia-romskych-deti-vo-vzdelavani-nemizne/>

v materských školách sa v aktivite 1.1.3 doslova uvádzala požiadavka „vypracovať informáciu o možnostiach poskytovania predprimárneho vzdelávania aj formou zriaďovania elokovaných pracovísk“, a to napriek tomu, že elokované pracoviská škôl samy osebe idú proti duchu desegregácie a inkluzívneho vzdelávania.

Navyše komponent povinnosti navštevovať predškolské zariadenie v praxi nezaručoval aj kvalitné vzdelávanie a následne vyššiu zaškolenosť rómskych detí. Chudobní rodičia naďalej museli čeliť rôznym bariéram, ktoré boli spojené s (často skrytými) poplatkami na výbavu detí do škôlok, ako sú zakúpenie funkčnejšieho a reprezentatívnejšieho oblečenia, topánok, prezuviek a pod. Mnohí nevedeli uhrádzať poplatky spojené so zakúpením hygienických potrieb alebo úhradou rôznych výletov.⁴

A hoci ÚSVRK tri roky implementoval národný projekt s názvom PRIM, podporovaný z európskych finančných zdrojov, ktorý v praxi modeloval príklady kvalitného nesegregovaného vzdelávania v materských školách, žiaľ, uvedený projekt nemal žiadne dosahy na zmenu domácej školskej politiky a legislatívy.

Faktom je, že téma predprimárneho vzdelávania a diskusia o zavedení jeho novej povinnosti v rokoch 2018 a 2019 spôsobovala polarizáciu nielen v politických kruhoch, ale aj v pedagogickej obci, a napokon aj v širokej verejnosti. Odporcovia povinnosti predprimárneho vzdelávania navrhovali ponechať skôr pôvodný, nezmenený stav, iní zas navrhovali namiesto plošnej povinnosti zaviesť povinne nárokovateľné miesta v materskej škole. Objavili sa aj návrhy zaviesť povinnosť navštevovať materskú školu iba u rómskych detí.

UDRŽATEĽNOSŤ

Je zrejmé, že už v úvodnej fáze spustenia povinného predprimárneho vzdelávania bolo treba prijať viacero systémových opatrení, aby povinná materská škola mala pre rómske deti pozitívny vplyv na ich zaškolenosť. Hoci spustenie povinného predprimárneho vzdelávania môžeme hodnotiť ako pozitívnu správu nielen pre deti z MRK, dodnes nie je pre mnohých žiakov zabezpečená fyzická účasť v materských školách z dôvodu nedostatočných kapacít alebo veľkej geografickej vzdialenosti predškolských zariadení od pôvodného bydliska detí. Rovnako nie je jasné, ako bude v ďalšom období vyzeráť celkové financovanie žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia v podmienkach povinného predprimárneho vzdelávania. Nie je tiež jasné, ktorá z inštitúcií Ministerstva školstva SR bude zodpovedná za pravidelný zber dát a ich vyhodnotenie za oblasť zavedenia povinného predprimárneho vzdelávania vrátane monitorovania segregácie a diskriminačných praktík v prostredí materských škôl.

⁴ Viac o bariérach v povinnom predprimárnom vzdelávaní možno nájsť online na: <https://eduroma.sk/docs/matrska-skola-pre-vsetkych.pdf>

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Dôležitú pozitívnu úlohu pri zavádzaní povinného predprimárneho vzdelávania pre všetky päťročné deti na Slovensku zohrali príklady z okolitých krajín, najmä z Českej republiky, a tiež dlhodobé odporúčania zo strany Európskej komisie, verejný apel domácich mimovládnych organizácií a napokon dlhodobá požiadavka ÚSVRK.

Za systémové bariéry na centrálnej úrovni možno označiť najmä nedostatok odborného personálu na Ministerstve školstva SR. Podľa našich informácií sa v júli 2021 téme zavádzania povinného predprimárneho vzdelávania venovala len jedna odborná pracovníčka. Pokiaľ ide o bariéry na strane materských škôl, možno spomenúť najmä nedostatok pedagogického personálu, ktorý by ovládal rómsky jazyk pri výučbe slovenčiny, nedostatok kvalitného tréningu, školení, metodických usmernení, postupov a príručiek pre začleňovanie chudobných detí do hlavného prúdu vzdelávania.⁵ Samosprávy čelili finančným bariéram najmä v súvislosti so zabezpečením stravovania pre chudobné deti.

Aktuálny čiastkový cieľ č. 2: *Zvýšiť podiel žiakov z RK vzdelávaných v bežných triedach základných škôl*

Aktuálny čiastkový cieľ č. 3: *Zlepšiť vzdelávacie výsledky žiakov z RK v ZŠ na úrovni celoslovenského priemeru*

Aktuálny čiastkový cieľ č. 4: *Predchádzať vzniku ZŠ, v ktorých sa budú koncentrovať žiaci z marginalizovaných rómskych komunit (MRK)*

RELEVANTNOSŤ

Čiastkové ciele 2, 3, 4 sme v tejto časti hodnotili spoločne vo vzájomnom kontexte, pretože obdobne celiť na medzietnické rozdiely, o akých sa u nás pre potreby školskej politiky nezberajú oficiálne dáta.⁶ V tomto zmysle spoločne vykazujú nízku praktickú relevanciu. Na druhej strane išlo o ciele, ktoré sú teoreticky veľmi relevantné, pretože sa zameriavajú na dva kľúčové dlhodobé problémy vzdelávania detí rómskeho pôvodu: 1) neriešenie systémovej segregácie rómskych žiakov v školách a 2) nedostatočné financovania rómskych žiakov zo sociálne

⁵ V tomto smere tak nebolo naplnené opatrenie 1.2, uvedené v prehľade plnenia *Stratégie SR pre integráciu Rómov za rok 2019: Zvýšiť personálne, odborné a materiálne kapacity poskytovateľov predprimárneho vzdelávania pre deti z MRK.*

⁶ Ak aj takéto údaje na úrovni školskej politiky existujú, ide čisto iba o kvalifikované odhady, realizované na základe pripísanej etnicity žiakov, ktoré nám navyše nemusia dať relevanciu presných údajov o ich školskej (ne)úspešnosti.

znevýhodneného prostredia (SZP) v základných školách z rozpočtu Ministerstva školstva SR.⁷ Prvý problém spôsobuje diskrimináciu rómskych žiakov a polarizáciu spoločnosti, druhý spôsobuje znižovanie kvality vzdelávania pre danú skupinu detí. Za súčasť východiskovej situácie, na ktorú sa ciele zameriavajú, je problematická aj nízka účasť rómskych žiakov na neformálnom vzdelávaní a nedostatočná profesijná príprava pedagógov a odborných zamestnancov škôl.

Pokiaľ ide o segregáciu, vieme, že Zákon o výchove a vzdelávaní (Školský zákon) z roku 2008 a jeho novela z roku 2021 zakazujú diskrimináciu a segregáciu žiakov vo výchovno-vzdelávacom procese. Školy tento princíp, žiaľ, z rôznych dôvodov v praxi dlhodobo nedokážu naplniť. Z tohto dôvodu Európska komisia od apríla 2015 vedie konanie voči Slovensku za segregáciu rómskych žiakov. Problém tkvie najmä v tom, že princíp nediskriminácie a zákazu segregácie nie je na Slovensku vôbec rozpracovaný pre potreby školskej politiky a praxe. Školám a zriaďovateľom chýba metodika a konkrétne zjednotené postupy desegregácie rómskych žiakov v školskom prostredí vrátane legislatívnej definície, ktorá by si vedela účinne vymôcť nápravu neželaného stavu v školskom prostredí. Potreba definície segregácie a tvorby metodických postupov v školskom prostredí sa od roku 2011, keď túto potrebu prvýkrát definovali mimovládne organizácie⁸ – aj pod tlakom Európskej komisie – postupne objavuje v rokoch 2018, 2019 a 2020 aj v politikách ministerstva školstva, ktoré pre tento účel zriadilo pracovnú skupinu.

Iné to nie je ani s problémom zvyšovania financovania vzdelávania žiakov zo SZP, ktoré významne ovplyvňuje kvalitu výchovno-vzdelávacieho procesu v školách. Zo sprístupnených štatistík z Ministerstva školstva SR vyplýva⁹, že od roku 2017 príspevok na žiaka zo SZP pravidelne klesá, pričom od roku 2017 zároveň rastie počet týchto žiakov. Kým v roku 2017 išlo na vzdelávanie žiakov zo SZP celkovo 7 341 350 eur, v roku 2020 badať výrazný pokles tohto príspevku na celkovú výšku 5 845 988 eur, a to napriek tomu, že skupina jeho poberateľov v základných školách medzičasom vzrástla. To spôsobuje, že kým celkový finančný príspevok na jedného žiaka v roku 2017 predstavoval v celkovej výške 260 eur, od roku 2016 až do roku 2021 už ide o finančný príspevok na jedného žiaka zo SZP iba vo výške 150 eur.

⁷ S pripísanou etnicitou rómskych žiakov pre kategóriu sociálneho znevýhodnenia (SZP) pracujú najmä metodicko-pedagogické centrá v rámci národných projektov, ktoré sú financované z fondov Európskej únie. Táto kategória je vhodná skôr na realizáciu kompenzačných opatrení pri vzdelávaní chudobných detí. Nie je určená na etnorevitalizačné opatrenia v rámci budovania národnostného vzdelávania.

⁸ Viac online na: <https://eduroma.sk/docs/odpovede-na-otazky-desegregacie.pdf>, s.147 – 153

⁹ Štatistiku nárastu žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia v základných školách a vývoja ich financovania zaslalo Ministerstvo školstva SR občianskemu združeniu eduRoma na účely vyhotovenia tejto kapitoly.

ÚČINNOSŤ

Stratégia vo svojich akčných plánoch nenavrhovala systémovo riešiť problém segregácie vo vzdelávaní rómskych žiakov. Akčné plány navrhovali skôr opatrenia a aktivity proti diskriminácii, aj to len v niektorých oblastiach vzdelávania. Vezmime si príklad problému neoprávneného umiestňovania rómskych detí do špeciálnych škôl a tried. Na tento účel mal byť podľa akčného plánu (aktivita 2.2.1) na rok 2019 vypracovaný nový metodický postup na získavanie informovaného súhlasu zákonného zástupcu dieťaťa na jeho zaradenie do špeciálnej školy, a rovnako aj opatrenia pre zabezpečenie dostupnosti základnej školy v obciach, v ktorých sa nachádza iba špeciálna škola.¹⁰ Podobne je to aj zo strany Ministerstva školstva SR neriešeným problémom ohľadom domáceho financovania žiakov zo SZP, ktorý akčný plán navrhuje upraviť (3.1.1), no ministerstvo sa tento stav v najbližších rokoch vôbec nechystá meniť.

Kvalitu vzdelávania, resp. motiváciu a školský výkon žiakov zo SZP ovplyvňuje aj ich nízka účasť na neformálnom vzdelávaní. V tomto prípade ide o opatrenie z akčného plánu, ktoré má za cieľ zvýšiť účasť rómskych žiakov v Školských kluboch detí (ŠKD). Výstupná analýza z aktivity (3.2.1), ktorá mala zabezpečiť prehľad príčin a bariér neúčasti tejto cieľovej skupiny v školských kluboch detí, nie je zo strany ÚSVRK stále k dispozícii. V teoretickej rovine – pri formulovaní jednotlivých aktivít *Stratégie* – je ďalej vhodné pýtať sa, prečo do takejto analýzy neboli zahrnuté aj centrá voľného času a prečo túto úlohu neprebrali výskumno-analytické inštitúcie Ministerstva školstva SR. Pri takejto diskusii treba zdôrazniť, že hoci sa v AP uvádza slovné spojenie „celodenný výchovno-vzdelávací systém“, v skutočnosti takýto systém – jeho filozofia, koncepcia, financovanie a legislatívna podoba – na Slovensku naďalej reálne neexistuje. Pod znížovanie kvality vzdelávania sa napokon naďalej podpisuje aj nedostatočná profesijná príprava pedagógov, ktorí pracujú so žiakmi zo SZP.¹¹

DOPADY

Ministerstvo školstva v prehľade plnenia *Stratégie SR pre integráciu Rómov* uviedlo, že takéto vzdelávanie pre učiteľov základných škôl sa v roku 2019 uskutočňovalo vo forme akreditovaných vzdelávacích programov v rámci národných projektov, ako je napríklad projekt s názvom Škola otvorená všetkým (ŠOV). Vzdelávanie pedagógov pracujúcich s rómskymi žiakmi v rámci národných projektov však bolo v sledovanom období stále nedostatočné. Hlavný problém naďalej tkvel najmä v tom, že akreditované programy, ktoré sú výsledkom týchto projektov, neboli

¹⁰ Nesplnené opatrenie v Prehľade plnenia *Stratégie SR pre integráciu Rómov za rok 2019*.

¹¹ *Prehľad plnenia Stratégie SR pre integráciu Rómov za rok 2019 – 2020*: riešenie tohto problému vyplýva z úlohy 3.3 Zvyšovať kompetencie pedagogických a odborných zamestnancov na zohľadnenie špecifických výchovno-vzdelávacích potrieb žiakov z MRK / SZP

štruktúrované tak, aby vybavili učiteľov zručnosťami a spôsobilosťami efektívne pracovať s rómskymi deťmi zo znevýhodnených a vylúčených komunit. Prebiehajúce programy sa opierali o také prístupy vo vzdelávaní, ktoré sa správali ku všetkým deťom rovnako, teda akoby „farboslepo“, a teda spôsobom, ktorý neumožňuje kompenzovať znevýhodnenie konkrétnych deťmi aj na etnickej báze alebo riešiť ich individuálne vzdelávacie potreby.¹²

Do oblasti nesplnených opatrení a úloh v *Prehľade plnenia Stratégie SR pre integráciu Rómov za rok 2019 – 2020* patrí aj úloha 2.2.1, vďaka ktorej sa mal vypracovať nový metodický postup na získavanie informovaného súhlasu zákonného zástupcu dieťaťa na jeho zaradenie do špeciálnej školy, a rovnako aj opatrenia pre zabezpečenie dostupnosti základnej školy v obciach, v ktorých sa nachádza iba špeciálna škola. To isté platí pre úlohu 3.1, sledujúcu zvýšenie adresnosti a efektívnosti finančnej podpory výchovy a vzdelávania žiakov zo SZP v základných školách a zvýšenie personálnych a odborných kapacít v základných školách v súvislosti so vzdelávaním žiakov zo SZP. Obe úlohy neboli dodnes splnené a uvedené do praxe.

UDRŽATEĽNOSŤ

V oblasti odstraňovania školskej segregácie sa nedá hovoriť o udržateľnosti samotných opatrení, len o procese ich tvorby, odohrávajúcej sa na pôde Ministerstva školstva SR v rôznej kvalite a intenzite. Prísľuby udržateľnosti v oblasti tvorby nástrojov desegregácie predstavuje prísľub z dokumentu Plán obnovy, v ktorom sa Ministerstvo školstva SR zaväzuje problém riešiť, a pokračovanie konania Európskej komisie voči Slovensku za segregáciu rómskych žiakov. Kontinuita nebude možná bez realistickejšieho priebežného nastavovania financovania zo štátneho rozpočtu, určeného na vzdelávanie rómskych žiakov zo SZP. V záujme dlhodobého udržania kvality vzdelávania je ďalej kľúčové vyriešiť problém kontinuálneho vzdelávania zo strany metodicko-pedagogických centier, a to vrátane poskytovanie chýbajúcich kvalitných tréningov a poradenstva. Napokon zdôrazňujeme, že reálnu kvalitu vzdelávania rómskych žiakov určite nedokážeme dlhodobo zabezpečiť tým, že jednoducho upravíme – podľa požiadavky akčného plánu – školskú legislatívu tak, aby žiak mohol ročník opakovať maximálne jedenkrát počas povinnej školskej dochádzky v základnej škole.¹³

¹² Viac online na: <https://eduroma.sk/docs/inkluzia-romov-od-raneho-detstva.pdf>, s. 72.

¹³ Vyplyva to z *Plnenia Stratégie SR pre Rómov za rok 2019 – 2020*. Podľa aktivity 5.1.1 totiž Ministerstvo školstva SR toto opatrenie upravilo iba vo vzťahu k povinnému predprimárnemu vzdelávaniu: *Jedno „opakovanie“ bolo upravené pri povinnom predprimárnom vzdelávaní zákonom č. 209/2019.*

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Chýbajúca metodika desegregácie (nevypracovaná MV SR) a jej právna definícia spôsobujú, že od Ministerstva školstva SR stále nevieme, v ktorých konkrétnych oblastiach školskej politiky musia nastať zásadné zmeny, aby k segregácii rómskych detí v školskej praxi nedochádzalo. Z tohto dôvodu ministerstvo zaraďuje základné školy do siete i napriek tomu, že sú naďalej umiestňované v bezprostrednej blízkosti vylúčených komunit, alebo priamo v nich. Chýbajúca metodika desegregácie naďalej spôsobuje aj vytváranie tzv. umelých, etnicky a sociálne homogénnych školských obvodov zo strany zriaďovateľov.

Plnohodnotným členom pracovnej skupiny pre desegregáciu na Ministerstve školstva SR je od roku 2019 – 2021 spolu s ďalšími odborníkmi zo štátnej sféry, univerzít a mimovládnych organizácií aj ÚSVRK. I napriek tomu sa metodický materiál, ktorého súčasťou by bola aj definícia segregácie, stále nepodaril urobiť. Jednou z hlavných prekážok je nezhoda na jednotlivých krokoch v oblasti školskej desegregácie priamo na Ministerstva školstva SR, resp. medzi jeho jednotlivými odborníkmi. Ďalší problém predstavovala častá výmena členov pracovnej skupiny, čo oslabovalo jej inštitucionálnu pamäť a znižovalo kvalitu poskytovanej expertízy v oblasti navrhovaných riešení.

Desegregácia navyše predstavuje nepopulárnu tému ako pre politikov, tak aj pre značnú časť odbornej verejnosti. ÚSVRK v AP *Stratégia* síce spomínal potrebu prehodnotenia poskytovania vyšších finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre žiakov zo SZP, no Ministerstvo školstva SR uvedený problém riešilo iba prostredníctvom európskych dotácií, ktoré predstavuje pre školy nepravidelné financovanie celých podporných tímov a veľkú administratívnu záťaž. Zatiaľ nič nenasvedčuje tomu, že Ministerstvo školstva SR by tento postoj v nasledujúcom období chcelo zásadne meniť. Rovnako sa prostredníctvom európskych vzdelávacích projektov nedostatočne zvyšovala odbornosť pedagógov a odborných zamestnancov škôl. Pokiaľ ide o facilitátory, boli to opäť najmä mimovládne organizácie a Európska komisia, vyvíjajúce intenzívny tlak na tvorbu opatrení vrátane ich finálnej kvality, ako aj na účinnosť desegregačných opatrení a zabezpečovanie požadovanej kvality vzdelávania prostredníctvom udeľovania vyšších finančných dotácií zo štátneho rozpočtu.

Aktuálny čiastkový cieľ č. 5: *Zvýšiť podiel žiakov z RK, ktorí získajú nižšie stredné vzdelanie počas povinnej školskej dochádzky, v prípade predčasného ukončenia povinnej školskej dochádzky zabezpečiť dostupnosť efektívnych programov druhej šance*

Aktuálny čiastkový cieľ č. 6: *Zvýšiť podiel príslušníkov RK s ukončeným stredným odborným vzdelaním a úplným stredným vzdelaním*

RELEVANTNOSŤ

Miera predčasného ukončenia vzdelávania sa na Slovensku v posledných desiatich rokoch zásadne zvýšila, keďže podľa údajov Eurostatu v roku 2010 predstavovala 4,7 %, zatiaľ čo v roku 2019 až 8,3 %. Vysoká je pritom práve najmä v regiónoch s vyšším MRK.¹⁵ Z tohto hľadiska sa oba ciele zameriavajú na akútnu potrebu.

Pokiaľ ide o zabezpečenie konkrétnej dostupnosti druhošancového vzdelávania, to je u nás stále nedostatočne rozvinuté a prístupné. Situácia je tu celkovo komplexnejšia. Podľa najnovšieho výskumu Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI) z roku 2021 sa ukazuje, že na Slovensku je veľmi potrebné poskytovať študentom v rámci druhošancového vzdelávania, no dlhodobo je na nízkej úrovni, rovnako ako informovanosť o tejto možnosti vzdelávania. Výskumníci SGI poukazujú na trend, v rámci ktorého sú kurzy na dokončenie ZŠ v čoraz menšej miere realizované základnými školami. Žiaci, ktorí dosahujú v štúdiu na základnej škole podpriemerné výsledky, smerujú väčšinou do dvojročných F-odborov (bývalé učilišťa).

ÚČINNOSŤ

Odborná verejnosť je v otázkach poskytovania F-odborov v detašovaných pracoviskách stredných škôl nejednotná, a to i napriek jasným empirickým dôkazom a zisteniam školských inšpektorov o ich nekvalite a nízkom potenciáli ich absolventov uspieť na modernom pracovnom trhu. Po absolvovaní F-odborov žiaci nezískavajú výučný list, a teda ani odbornú kvalifikáciu. Zo školy vychádzajú len zaškolení na vykonávanie jednoduchých pomocných prác a základných úloh v rámci jednoduchých profesií. Ich širšia uplatniteľnosť na trhu práce je teda slabá. Predstavujú dlhodobo najpočetnejšiu skupinu evidovaných nezamestnaných. Produkujú ich najmä stredné odborné školy, ktorých špecifikum spočíva v tom, že ich vzdelávací program je vystavaný tak, aby v nich žiaci predovšetkým dokončili povinnú školskú dochádzku.¹⁶ Vzhľadom na túto skutočnosť vzniká otázkou, či je namieste, aby bol čiastkový cieľ č. 5, ktorý chce zvýšiť podiel rómskych žiakov v takýchto školách, formulovaný a napĺňaný takým neproduktívnym spôsobom. Navyše väčšina stredných škôl, ktoré F-odborné ponúkajú, sú elokované v blízkosti vylúčených rómskych komunit. Podľa výsledkov Štátnej školskej inšpekcie je vzdelávanie aj v týchto školách segregované a nekvalitné.¹⁷

¹⁵ Viac online na: <https://www.governance.sk/wp-content/uploads/2021/08/DruhosancoveVzdelavanie.pdf>

¹⁶ Uvádza sa v štúdiu vzdelávacej iniciatívy To dá rozum: <https://analiza.todarozum.sk/docs/339729001it1a/>

¹⁷ Viac online na: <https://dennikn.sk/blog/1788688/buducnost-romskych-deti-je-v-rukach-organizovanych-skupin/>

DOPADY

Pokiaľ ide o zabezpečenie dostupnosti druhošancového vzdelávania, vzhľadom na vyššie uvedené čiastkový cieľ č. 5 nebol naplnený. Dokonca ani formulácie opatrení a úloh v oblasti druhošancového vzdelávania a poskytovania nižšieho stredoškolského vzdelávania prostredníctvom F-odborov nespĺňali kritériá nediskriminácie a plnohodnotnej prípravy pre integráciu na modernom trhu práce. Pokiaľ išlo o napĺňanie čiastkového cieľa č. 6, zameraného na zvyšovanie podielu rómskych žiakov s ukončenou bežnou strednou školou (bežné trojročné alebo štvorročné odbory), to závisí najmä od podmienok pre rómskych žiakov v súvislosti s ukončovaním bežných základných škôl, ktoré zostali nedostatočné. Z akčných plánov je tiež evidentné, že pri zabezpečovaní uvedených opatrení a úloh nešlo o žiadne vysoké finančné náklady na strane štátu, keďže v sledovanom období mali skôr koncepčný a legislatívny charakter.

UDRŽATEĽNOSŤ

V oblasti dlhodobého udržania prístupu rómskych žiakov ku kvalitnému vzdelávaniu aj po skončení povinnej školskej dochádzky je kľúčová najmä diskusia o potrebe dostupnosti druhošancového vzdelávania v prostredí základných škôl všade na Slovensku. Rovnako kľúčová je absentujúca diskusia so Štátnym inštitútom odborného vzdelávania o potrebe zásadnej obsahovej reformy vzdelávania na stredných školách tak, aby ich absolventi mali aj reálne uplatnenie na modernom trhu práce. V neposlednom rade je pri sprístupňovaní kvalitného stredoškolského vzdelávania, ako aj pri formulovaní jednotlivých úloh, opatrení a aktivít v tejto oblasti podstatné vychádzať z princípov aktívnej podpory sociálnej mobility študentov a ich nediskriminácie. Tieto podmienky udržateľnosti v sledovanom období splnené neboli.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Diskusia o vzdelávaní rómskych žiakov prostredníctvom sporných F-odborov je u nás odborne polarizovaná. Zástancovia tejto nekvalitnej formy vzdelávania naďalej vychádzajú z tvrdenia, že táto nižšia forma vzdelávania bez výučného listu je vhodná pre „slabších“ rómskych žiakov. Facilitátorom tejto kontroverznej praxe je aj fakt, že F-odbory umožňujú poberať vysoké finančné normatívy na študentov (často sú zriaďované súkromnými zriaďovateľmi, a to aj v blízkosti vylúčených rómskych komunít). Zmenu k lepšiemu by v tejto oblasti vzdelávania mohli riešiť najmä pravidelné monitorovanie a následné odporúčania na systémovú korekciu zo strany Štátnej školskej inšpekcie. Dochádzku študentov negatívne ovplyvňuje aj geografická nedostupnosť v zmysle prídalekej vzdialenosti bežných stredných

škôl od miesta bydliska(?). Každodenná návšteva relatívne vzdialenej školy totiž predstavuje pre rodinu sociálne znevýhodneného rómskeho žiaka finančnú bariéru. Dostupné kompenzácie zo strany štátu, miest i škôl sú niekedy natoľko komplikované, že ani takýmto spôsobom škola nie je schopná dlhodobo si udržať dochádzku znevýhodnených žiakov.

Aktuálny čiastkový cieľ č. 7: *Zabezpečiť dostupnosť výučby rómskeho jazyka a predmetu slovenský jazyk a literatúra v školách navštevovaných žiakmi, ktorých materinský jazyk je rómsky jazyk*

RELEVANTNOSŤ

Diskusiu o relevancii sprístupňovania rómskeho jazyka v školách treba vnímať v dvoch základných rovinách. Rómsky jazyk treba vnímať jednak ako „premostovaci“ jazyk pre skvalitňovanie vyučovania rómskych žiakov v slovenčine, a jednak ako nástroj na rozvíjanie a upevňovanie etnickej identity žiakov, čo však predpokladá aj vyučovanie rómskych reálií a histórie. Z praktického hľadiska je relevanciu cieľa sprístupňovania vyučovania v rómskeho jazyka a v rómskom jazyku nutné hodnotiť aj v kontexte prepojenia s prípravou budúcich pedagógov hovoriacich týmto jazykom. V takomto kontexte fakt, že príslušné opatrenia a aktivity, sledujúce realizáciu sprístupňovania v podmienkach bežných základných alebo stredných škôl, ani náznakom nezahŕňajú podporu vzdelávania rómskych žiakov v kontexte rozvoja tzv. národnostného školstva na Slovensku, pôsobi ako nedostatočné využívanie dostupných možností.

Podľa novely školského zákona, ktorá bola schválená v auguste 2021,¹⁸ môžu všetky školy a školské zariadenia, v ktorých sa celý výchovno-vzdelávací proces uskutočňuje v jazyku národnostnej menšiny, používať oficiálny názov národnostnej školy. Na Slovensku je v súčasnosti sedem súkromných škôl, ktoré vyučujú aj rómsky jazyk.¹⁹ Stále však nemáme ani jednu štátnu alebo súkromnú školu, ktorá by realizovala výchovno-vzdelávací proces priamo v rómskom jazyku. V praxi to znamená, že označenie „národnostná škola“ si v sledovanom období nemohli uvádzať školy, ktoré síce majú rómskych študentov, realizujú výučbu rómskeho jazyka, reálií a histórie, no vyučovanie jednotlivých predmetov prebieha stále

¹⁸ Viac online na: <https://denikn.sk/2520254/ministerstvo-chce-zaviest-nazov-narodnostne-skoly-prakticky-sa-vsak-nic-nezmeni/?fbclid=IwAR1zvRgsKaVc4xMQncYllBfy6swUYwG6gdLPKvMkZG1jLhsM1yMmu7eb6og>

¹⁹ Ide o nasledujúce školy: Súkromná základná škola na Galaktickej ulici v Košiciach, Súkromná pedagogická a sociálna akadémia v Košiciach, Súkromné hudobné a dramatické konzervatórium v Košiciach, Konzervatórium Jozefa Adamoviča v Košiciach, Súkromné hudobné a dramatické konzervatórium v Rimavskej Sobote, Súkromná stredná odborná škola v Kežmarku, Súkromné gymnázium Z. J. Mallu v Kremnici.

v slovenskom jazyku. Tento problém súvisí aj s pokračujúcou slabou podporou rozvoja rómskeho jazyka vrátane absencie overovania účinkov jeho dlhodobého používania v školskom prostredí, v odborných prekladoch učebných textov a pod. Hoci jazyk nie je jediný rozhodujúci ukazovateľ existencie národnostnej menšiny, tieto problémy predstavujú jednu z významných prekážok pri budovaní národnostných škôl pre rómsku menšinu na Slovensku.

ÚČINNOSŤ

K hlavným úlohám akčného plánu v rámci presadzovania dostupnosti vyučovania rómskeho jazyka pri vzdelávaní detí z MRK patrila aktivita 7.1.1, zameraná na vytvorenie podmienok na prípravu pedagogických zamestnancov rómskeho jazyka a literatúry na vysokých školách. Táto úloha v princípe nebola garantovateľná zo strany Ministerstva školstva SR, keďže vysoké školy si obsah vzdelávania určujú samy (schvaľuje ho nezávislá akreditačná rada). Inak to bolo pri aktivite 7.1.2, ktorá mala pripraviť a zabezpečiť realizáciu programov kontinuálneho vzdelávania pre učiteľov a pedagogických asistentov využívajúcich rómsky jazyk ako podporný jazyk vo vyučovaní. Túto aktivitu od roku 2019 pravidelne plní Štátny pedagogický ústav (no ani v tomto prípade financovanie nepochádza z rozpočtu ministerstva). Nešlo však o poskytovanie kontinuálneho vzdelávania zo strany regionálnych metodicko-pedagogických centier, čo spôsobilo nedostupnosť tohto vzdelávania pre širšiu skupinu pedagógov. Štátny pedagogický ústav z časti realizoval aj úlohu 7.1.3, súvisiacu s tvorbou a vydávaním učebníc a didaktických materiálov v rómskom jazyku vrátane metodiky pre vyučovanie predmetu rómska história a realie. Nešlo však o tvorbu učebných zdrojov, ktoré by realizovali nezávislé autorské tímy v rámci celkovej učebnicovej politiky Ministerstva školstva SR. Nešlo ani o učebné zdroje, ktoré by boli pre žiakov jazykovo dostupné v rámci jednotlivých regiónov Slovenska a ktoré by zohľadňovali jazykovú rôznorodosť rómskeho jazyka. Navyše rezort školstva mal v rámci aktivity 7.2.1 vytvoriť metodiku vyučovania predmetu slovenský jazyk a literatúra v prostredí MRK, ktorá vytvorená nebola. Z odborného hľadiska by bolo v tomto smere efektívnejšie a účinnejšie vytvoriť metodiku vyučovania slovenčiny ako cudzieho jazyka pre rómskych žiakov. Takáto vyučovacia stratégia sa však v akčnom pláne nespomína.

DOPADY

Z vyššie uvedených dôvodov bola účinnosť spomínaných opatrení v praxi nanajvýš čiastková. Tvorbu učebných zdrojov v rómskom jazyku štát nepodporoval systematicky. Vzdelávanie budúcich učiteľov na vysokých školách štát nebol schopný ovplyvniť a kontinuálne vzdelávanie učiteľov v praxi bolo limitované a regionálne obmedzené. Zásadným pretrvávajúcim problémom zostal nedostatok učiteľov

a pedagogických asistentov v základných školách, ktorí by ovládali rómsky jazyk. Mnohí sociálne znevýhodnení rómski žiaci preto naďalej nemohli porozumieť hovorenému slovu a písanému textu v slovenčine, pričom táto prekážka sa pre nich ľahko môže stať fatálnou, čo sa stáva už v treťom a štvrtom ročníku základnej školy, keď podmienkou úspešnosti ich štúdia začína byť aj samoštúdium a príprava na vyučovanie v domácom prostredí. Vieme, že pre takéto deti sa z objektívnych dôvodov (nízka čitateľská gramotnosť, slabá slovná zásoba, nepodnetné prostredie) nároky požadované školou stávali a stávajú nespĺniteľnými.

UDRŽATEĽNOSŤ

Hoci už máme zo strany Štátneho pedagogického ústavu vytvorené kurikulum a učebné materiály na vyučovanie rómskeho jazyka a rómskych reálií, bežným školám naďalej chýbali mnohé učebnice, pomôcky, príručky, ktoré by učiteľom aj deťom pomáhali prekonávať jazykové bariéry pri vyučovaní a súčasne robili školské prostredie multikultúrnejším a rešpektujúcim inakosť. Pre učiteľov v praxi naďalej neboli vôbec dostupné kurzy rómskeho jazyka, ktoré by poskytovali napríklad metodicko-pedagogické centrá. Pokiaľ premýšľame o dlhodobu udržateľných opatreniach, rómsky jazyk by mal byť vo všeobecnosti vyučovaný na pedagogických fakultách. Tu by budúci pedagógovia mali nadobúdať zručnosť komunikácie aj s rómskymi deťmi v ich rodnom jazyku a zručnosť pomáhania pri prekonávaní prípadnej jazykovej bariéry týchto detí pri vyučovaní v slovenčine, pre v mnohých regiónoch Slovenska bežný prípad, že sa zamestnávajú v školy s vyšším počtom rómskych detí. Pretrvávajúci problém s uvádzaním rómskeho jazyka do národnostných škôl tkvie najmä v nedostatku pedagógov, ktorí by ovládali rómsky jazyk na takej vysokej úrovni, aby boli dostatočne spôsobilí, kompetentní a zruční vyučovať v ňom jednotlivé učebné predmety. Štát v sledovanom období nevytvoril dostatočný priestor na to, aby sa rómsky jazyk začal kontinuálne a pravidelne používať v školách v celom pedagogickom kontexte, aby sa stal bežnou súčasťou školskej politiky a praxe, učebnicovej a kurikulárnej politiky tak, aby bol zaručený jeho ďalší rozvoj, zrozumiteľnosť a tiež atraktivnosť.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Jednu z rozhodujúcich bariér pri politických a koncepčných rozhodovaniach podpory rómskeho jazyka v súvislosti s rozvojom národnostného školstva na Slovensku predstavuje problém hrozby segregácie, resp. nedostatočnej inklúzie rómskych žiakov, spojenej s rozvojom národnostného prístupu. Systém národnostných škôl by totiž v praxi mohol byť ľahko zneužitý na kvázi-legitímne oddeľovanie rómskych žiakov od ostatných, najmä v marginalizovaných lokalitách, v ktorých pretrváva zvýšené napätie medzi rómskym a väčšinovým obyvateľstvom. Inštitucionálnu

bariéru predstavuje aj to, že ÚSVRK v *Stratégii* spomína národnostné otázky súvisiace so vzdelávaním iba veľmi okrajovo alebo vôbec. Výhľadovo preto ide o legítimnú otázku do diskusie o bariérach – treba sa zamyslieť nad tým, kto bude tému vzdelávania rómskych žiakov v budúcich vládnych stratégiách rámcovať, formovať a schvaľovať.

ZHRNUTIE

Implementácia *Stratégie* bola aj v oblasti vzdelávania rómskych žiakov v závere hodnoteného obdobia rokov 2019 – 2020 zásadne ovplyvnená aj nasledujúcimi kontextuálnymi faktormi: 1) parlamentnými voľbami, ktoré sa uskutočnili 29. februára 2020, resp. následným nástupom vlády Igora Matoviča v marci 2020, a 2) pandemiou ochorenia COVID-19, ktorá bola na Slovensku zachytená začiatkom marca 2020. Pandemická situácia totiž nielenže prehĺbila už existujúce rozdiely aj vo vzdelávaní rómskych detí, ale objektívne spôsobila aj nútený odklad plnenia viacerých politík zo strany nastupujúcej vlády vrátane tých, ktoré sa venujú riešeniu problémov v rómskych komunitách. Vzhľadom na tieto skutočnosti sme uznali za vhodnejšie plnenie *Stratégie* za toto obdobie ani nie tak vyhodnocovať, ako skôr stručne naznačiť jeho ďalšie smerovanie.

Prehľad implementácie za celé hodnotené obdobie 2016 – 2020 sumarizuje Tabuľka 1. Počas hodnoteného obdobia neprišlo k zásadnému posunu. Súvisí to najmä so skutočnosťou, že ÚSVRK nevedel účinne, pravidelne a dlhodobo vymáhať plnenie čiastkových cieľov *Stratégie* od inštitúcií a subjektov, ktoré sú zodpovedné za realizáciu školskej politiky na Slovensku. Skutočná pozícia ÚSVRK totiž vo vzťahu k vzdelávacím politikám Ministerstva školstva SR, Ministerstva vnútra SR, ale aj k zriaďovateľom škôl nebola koordinačná alebo kontrolná, ale skôr odporúčacia. Z popisu (ne)realizácie jednotlivých úloh v akčných plánoch je však zároveň zrejmé, že ÚSVRK z dôvodov nedostatku expertízy a personálnych kapacít nebol schopný zrealizovať ani niektoré úlohy, za ktoré priamo zodpovedal. Hlavnými facilitátormi v oblasti pozitívnych zmien pri vzdelávaní rómskych žiakov z pohľadu hodnotenej *Stratégie* za rok 2019 – 2020 s presahom do roku 2021 boli Inštitút pre vzdelávaciu politiku, ÚSVRK, Európska komisia a domáce vzdelávacie mimovládne organizácie.

Prehľad hodnotenia implementácie

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
Zvýšiť zaškolenosť detí z RK v predprimárnom vzdelávaní a podporovať programy ranej starostlivosti (ČC1)	+	+/-	?	+/-
Zvýšiť podiel žiakov z RK vzdelávaných v bežných triedach základných škôl (ČC2)	+	-	-	-
Zlepšiť vzdelávacie výsledky žiakov z RK v ZŠ na úroveň celoslovenského priemeru (ČC3)	+	-	-	-
Predchádzať vzniku ZŠ, v ktorých sa budú koncentrovať žiaci z marginalizovaných rómskych komunít (ČC4)	+	-	-	-
Zvýšiť podiel žiakov z RK, ktorí získajú nižšie stredné vzdelanie počas povinnej školskej dochádzky; v prípade predčasného ukončenia povinnej školskej dochádzky zabezpečiť dostupnosť efektívnych programov druhej šance (ČC5)	+	-	-	-
Zvýšiť podiel príslušníkov RK s ukončeným stredným odborným vzdelaním a úplným stredným vzdelaním (ČC6)	+	-	-	-
Zabezpečiť dostupnosť výučby rómskeho jazyka a predmetu slovenský jazyk a literatúra na školách, ktoré navštevujú žiaci, ktorých materinský jazyk je rómsky jazyk (ČC7)	+	+/-	+/-	?

+ splnené +/- splnené len čiastočne
 - nesplnené ? plnenie neposúdiťelné

ODPORÚČANIA PRE ÚSVRK

Zabezpečiť vzájomné zjednotenie výkonu politík v oblasti vzdelávania rómskych žiakov zo strany Ministerstva školstva SR, Ministerstva vnútra SR a zriaďovateľov škôl, a to dôslednejšie zohľadňujúc princípy princípov desegregácie a inkluzívneho vzdelávania. Štruktúra *Stratégie* v oblasti vzdelávania v hodnotenom období dané princípy naďalej dostatočne neuplatňovala. Do zjednocovania výkonu v niektorých ohľadoch treba zapojiť aj Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstvo zdravotníctva SR.

Zabezpečiť masívnejšie podporné a systémové investície pre danú oblasť aj zo štátneho rozpočtu. V *Stratégii* naďalej prevažovali skôr preklenovacie aktivity, realizované prostredníctvom národných projektov financovaných z európskych zdrojov. V oveľa menšej miere sa realizovali aktivity, ktoré by smerovali k systémovým opatreniam, legislatívnym zmenám vrátane zásadných zmien financovania z domáceho rozpočtu. Aj z tohto dôvodu sa strácala nielen celková účinnosť jednotlivých opatrení, ale aj ich dlhodobá udržateľnosť.

Pokračovať v konkrétnych oblastiach a témach vzdelávacej politiky: najmä v podpore ranej starostlivosti a vzdelávania chudobných detí, a to prostredníctvom modelovania príkladov dobrej praxe aj zabezpečovania metódik a koordinácie politík v tejto oblasti zo strany príslušných rezortov. Je tiež potrebné dobudovať kapacitu a infraštruktúru materských škôl tak, aby boli miesta na povinné predprimárne vzdelávanie v nasledujúcich rokoch čo najskôr bežne dostupné pre všetky deti.

Vypracovať pre oblasť povinnej školskej dochádzky metodiku desegregácie a zabezpečiť jej implementáciu v nadväznosti na zmeny súvisiacich zákonov a finančnej podpory zo strany ministerstva školstva a štátu. Ide napríklad o zmenu zákona o zaraďovaní škôl a školských zariadení do siete tak, aby neboli situované vo vylúčených komunitách, či o zmenu zákona o zriaďovaní školských obvodov tak, aby nám účelovo nevznikali segregované školské obvody čisto s rómskymi žiakmi. Okrem iného je dôležité zamerať sa aj na správnu identifikáciu chudobných žiakov, ktorých počet v školskom prostredí z roka na rok narastá. Ministerstvo školstva musí začať aj so zvyšovaním finančných príspevkov, ktoré zabezpečia vyššiu kvalitu vzdelávania žiakov z MRK v školách.

Zabezpečiť sprístupnenie druhošancového vzdelávania vo všetkých základných školách. Dôležité je tiež, aby sa obsah nižšieho stredného odborného vzdelávania prostredníctvom F-odborov výrazne prispôbil aktuálnym potrebám moderného trhu práce. Ministerstvo školstva v spolupráci so štátnou školskou

inšpekciou musia prostredníctvom legislatívnych a finančných opatrení zastaviť vytváranie detašovaných pracovísk stredných škôl v blízkosti vylúčených komunit alebo priamo v nich. Dôležité je v tomto smere posilniť udeľovanie finančných prostriedkov na cestovné a ubytovanie prostredníctvom sociálnych štipendií tak, aby aj táto skupina študentov mala možnosť študovať v prostredí bežných etablovaných stredných škôl.

Podporiť rozvoj a používanie rómskeho jazyka v školskom prostredí, najmä pokiaľ ide o tvorbu učebných textov, či už je to v jeho štandardizovanej podobe, podľa východoslovenského nárečia, alebo v jeho regionálnych mutáciách. Rezervy badať aj v oblasti zabezpečovania dostupnosti kurzov rómskeho jazyka pre pedagógov v školskej praxi, alebo o zabezpečenie vzdelávania budúcich pedagógov hovoriacich rómskym jazykom. Samostatná oblasť, ktorú predchádzajúce stratégie a iniciatívy v oblasti vzdelávania rómskych žiakov ignorovali, je potreba rozvoja národnostného školstva a rozvoj národnostnej identity rómskej národnostnej menšiny v prostredí škôl.

Oblasť zamestnanosti

GLOBALNÝ CIEĽ

Znížiť rozdiely v zamestnanosti Rómov a väčšinovej populácie zlepšením prepojenia odbornej prípravy a vzdelávania s trhom práce, skvalitnením a rozšírením služieb zamestnanosti a zlepšením kvality a dostupnosti asistenčných služieb.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 1: Zlepšiť prepojenie odbornej prípravy a vzdelávania s potrebami trhu práce a zvýšiť dostupnosť programov zameraných na zlepšenie kvalifikačnej úrovne dlhodobo nezamestnaných uchádzačov o zamestnanie z MRK.

RELEVANTNOSŤ

Vzhľadom na situáciu nízkej miery dosiahnutého formálneho vzdelania v prostredí MRK a dynamicky sa meniacu situáciu na trhu práce (odkázanosť na nízko kvalifikované typy zamestnania na jednej strane a ustavične sa zvyšujúca ponuka zamestnaní, vyžadujúca aspoň stredoškolské vzdelanie – výučný list) je zvyšovanie kvalifikačnej úrovne dlhodobo nezamestnaných uchádzačov z prostredia MRK plne relevantný cieľ.

ÚČINNOSŤ

V rámci tohto špecifického cieľa boli zadefinované celkovo 4 opatrenia (1.1 *Realizovať programy určené na vyhľadávanie nových, alebo inovatívnych foriem podpory mladých „NEET“ z prostredia MRK s cieľom zvyšovania ich zamestnateľnosti a zamestnanosti*; 1.2 *Podporovať vzdelávanie a prípravu pre trh práce prostredníctvom rekvalifikácie, ďalšieho a druhošancového vzdelávania pre dlhodobo nezamestnaných a nízko kvalifikovaných UoZ*; 1.3 *Realizovať programy podpory vstupu na trh práce UoZ z prostredia MRK*; 1.4 *Vypracovať kvalitatívne zisťovanie v oblasti zamestnanosti MRK*) a v rámci nich sa realizovalo celkovo 5 aktivít (1.1.1 *Monitorovať NEET z prostredia MRK na základe podrobnejšieho členenia na základe veku*; 1.1.2 *Poskytovať poradenstvo a vzdelávanie UoZ - NEET*

v súvislosti s rozvojom zručnosti pre riadenie vlastnej kariéry; 1.2.1 Podpora vzdelávania a prípravy pre trh práce UoZ; 1.3.1 Podpora individuálneho poradenstva pre dlhodobé nezamestnaných UoZ; 1.4.1 Vypracovať kvalitatívnu analýzu bariér vstupu na trh práce).

Prostredie MRK vykazuje vysokú mieru NEET – mladých, ktorí nie sú zamestnaní ani neabsolvujú formálne vzdelávanie alebo odbornú prípravu. Zároveň ide o skupinu ľudí, ktorá je veľmi pestrá, pokiaľ ide o socioekonomické zázemie a individuálne či rodinné kapacity a aspirácie. Monitorovanie a poskytovanie individuálneho poradenstva pre takúto kategóriu mladých ľudí sa preto javia ako potenciálne veľmi účinné nástroje na zvyšovanie kvalifikácie MRK s najvyšším potenciálom v dlhodobom horizonte, a to prostredníctvom plánovania možností založených na dátach a smerovania jednotlivcov k ich ďalšiemu vzdelávaniu či rekvalifikácii, ktoré sú pre nich najprimeranejšie, a následné ich umiestňovanie na (medzi)trhu práce či štandardnom trhu práce.

DOPADY

Dominantnými aktivitami, ktoré mali viesť k naplneniu daného špecifického cieľa, boli v sledovanom období aktivity zamerané na monitorovanie aktuálneho stavu, poskytovanie poradenstva a podpory vzdelávania. Dopady aktivity 1.1.1 (*Monitorovať NEET z prostredia MRK na základe podrobnejšieho členenia podľa veku*) vzhľadom na ich nerealizáciu nemožno hodnotiť.

Poskytovanie poradenstva (aktivity 1.1.2; 1.3.1) sa realizovalo primárne prostredníctvom národných projektov (NP REPAS+, NP KOMPAS+, NP Pripravený na prácu, NP PIP Akt. I, Akt. II a NP Cesta na trh práce Akt. VI) v gescii ÚPSVaR. Podobným spôsobom sa realizovala aj aktivita zameraná na podporu vzdelávania a prípravy na trh práce (1.2.1). Všetky tieto aktivity boli definované komplexne v tom zmysle, že boli zamerané na všetkých uchádzačov o prácu, nielen na uchádzačov z prostredia MRK. Odvrátenou stranou takéhoto prístupu je (ne)možnosť jednoduchého monitorovania takýchto opatrení a aktivít špecificky vo vzťahu k MRK. Hoci snaha ÚSVRK monitorovať tieto aktivity a ich dopady aspoň cez proxy údaje je chvályhodná, podľa samotnej inštitúcie nejde o postačujúce nástroje (Interná monitorovacia správa ÚSVRK). Miera skutočného úžitku daných aktivít pre uchádzačov z prostredia MRK tak zostáva sporná.¹ Podľa spätnej väzby priamo z prostredia MRK (nami realizované rozhovory) sa navyše množstvo z týchto

¹ Ide o aktivitu 1.1.1 (*Monitorovať NEET z prostredia MRK na základe podrobnejšieho členenia na základe veku*), pri ktorej ako merateľný ukazovateľ bol počet NEET v obciach s prítomnosťou MRK. V komentári k plneniu tejto aktivity monitorovacia správa síce uvádza, že na základy proxy údajov v sledovaných 15 okresoch v roku 2020 bolo viac ako 18-tisíc registrovaných NEET. Slovanmi zástupcov ÚSVRK: „Vzhľadom na zameranie predmetnej aktivity, ktorej splnenie by z pohľadu ÚSVRK nevedelo k efektívnemu naplneniu opatrenia, ÚSVRK predmetnú aktivitu neplnil, ani ju neinicioval. (Monitorovacia správa za rok 2020).

aktivít realizuje iba formálne. Na druhej strane však tieto aktivity nemožno hodnotiť jednoznačne ako zanedbateľné, keďže ostatní konzultovaní odborníci ich celkové dopady zhodne hodnotili ako kladné.

Najväčšie výhrady sme identifikovali voči realizácii poslednej príslušnej aktivity (1.4.1 *Vypracovanie kvalitatívnej analýzy bariér vstupu na trh práce*), ktorá jednak z neznámych dôvodov nebola naplánovaná na začiatok realizácie súvisiacich aktivít (a preto ich nemohla pomôcť lepšie nasmerovať), a jednak nebola realizovaná do konca sledovaného obdobia.

UDRŽATEĽNOSŤ

Dlhodobá udržateľnosť uvedených aktivít, ktoré sa javia ako sľubné, je vo vzťahu k MRK nastavená do určitej miery problematicky. Dominantná časť z nich sa totiž realizuje prostredníctvom národných projektov, po ukončení ktorých je veľmi nisté ich pokračovanie. Problémom je aj to, že dané aktivity sa realizujú celoplošne, pre všetkých uchádzačov o zamestnanie, a špecifiká uchádzačov o zamestnanie z prostredia MRK teda zohľadňujú iba okrajovo alebo vôbec (udržanie ich pozitívnych dopadov na zamestnanosť priamo v MRK je o to menej isté). Štátna správa a ÚPSVaR y prostriedkov štátneho rozpočtu realizujú len APTP.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 2: *Zlepšiť účinnosť, kvalitu poskytovania a dostupnosť verejných služieb zamestnanosti a aktívnych opatrení trhu práce (AOTP) pre MRK.*

RELEVANTNOSŤ

Pre výraznú časť uchádzačov o zamestnanie aj z prostredia MRK je charakteristická dlhodobá nezamestnanosť, neznalosť reálneho trhu práce a slabá orientácia v ňom, s tým súvisiaca strata niektorých sociálne-pracovných návykov, nízke formálne vzdelanie (často absencia akéhokoľvek vzdelania alebo trhom akceptovateľného formálneho vzdelania), odlišná rodinná a sociálna štruktúra a pod. Kombinácia verejných služieb a využívanie AOTP na prekonávanie týchto znevýhodnení patrí jednoznačne k jedným z veľmi vhodných nástrojov. Dlhodobo sa však poukazuje práve na veľmi otázniku ich účinnosť, kvalitu a dostupnosť, o. i. práve v prostredí MRK. Definovanie tohto špecifického cieľa práve na túto oblasť je preto v plnej miere relevantné. Potencionálna škála verejných služieb a AOTP je natoľko široká, že ich vhodne používanie a dostupnosť jednoznačne môže úspešne cieľiť na kompenzáciu vyššie uvedených znevýhodnení.²

² Jednoznačne o tom svedčia aj vyjadrenia zainteresovaných osôb a inštitúcií, primárne z prostredia tzv. pomáhajúcich profesií (terénna sociálna práca, komunitné centra a pod.), ktorý sa venujú pomoci pri umiestňovaní príslušníkov MRK na trh práce.

ÚČINNOSŤ

V rámci uvedeného špecifického cieľa boli v akčných plánoch definované 4 opatrenia (2.1 Podporovať zamestnávanie znevýhodnených UoZ z prostredia MRK prostredníctvom sociálnej ekonomiky; 2.2 Podporovať umiestňovanie znevýhodnených UoZ z prostredia MRK na trh práce s využitím nástrojov AOTP; 2.3 Podporovať prechod znevýhodnených UoZ z prostredia MRK z evidencie UoZ na otvorený trh práce prostredníctvom tzv. prestupného zamestnávania; 2.4 Poskytovanie komunitne orientovaných služieb zamestnanosti verejnými a neverejnými poskytovateľmi) a 6 súvisiacich aktivít (2.1.1 Podpora sociálnej ekonomiky prostredníctvom poradenstva; 2.1.2 Podpora sociálneho podnikania prostredníctvom cieľenej podpory registrovaných sociálnych podnikov; 2.1.3 Podpora sociálneho podnikania prostredníctvom cieľenej podpory registrovaných sociálnych podnikov; 2.2.1 Podporovať vstup na trh práce znevýhodnených UoZ prostredníctvom AOTP; 2.3.1 Pripraviť výzvu pre podporu tzv. prestupného zamestnávania pre znevýhodnených UoZ z prostredia MRK ekonomiky; 2.4.1 Poskytovanie špecializovaného poradenstva v oblasti zamestnanosti prostredníctvom zamestnancov KC).

Takto špecifikované opatrenia a aktivity sa javia z hľadiska potenciálnej účinnosti ako veľmi nádejné, teda za predpokladu úspešnej implementácie. Odborníci, aktivisti, ale aj štátna správa sa už dlhodobo zhodujú v tom, že pre UoZ z MRK je vzhľadom na ich sociálne znevýhodnenia nevyhnutné vytvoriť nielen samostatné podporné aktivity pre trh práce, ale aj špecifický (medzi)trh práce, kde by prekonalí aspoň časť bariér (ideálne všetky), ktoré im bránia uplatniť sa na štandardnom trhu práce.

Podpora nástrojov AOTP a sociálnej ekonomiky primárne prostredníctvom konzultácií a poradenstva sa takisto javí ako potenciálne účinný nástroj. Hoci zákon o sociálnom podnikaní predstavuje v kontexte riešenia nezamestnanosti pomerne nový prvok, za predpokladu orientácie na vytváranie (dočasných) pracovných príležitostí špecificky pre UoZ z prostredia MRK, nie je dôvod pochybovať o pozitívnom dopade v tomto prostredí. Ako potenciálne účinná sa preto javí aj cieľená podpora sociálnych podnikov vrátane finančnej, minimálne pri ich iniciácii. Účinnosť týchto prístupov však môže významne brzdiť súvisiaci zákon³, keďže je komplikovaný a neprehľadný – na reálne využívanie by si vyžadoval doplnenie širokej škály podporných konzultácií pre záujemcov z MRK i zo samospráv.

DOPADY

Podobne ako pri Čiastkovom ciele č. 1, aj v tomto prípade bolo z dostupných informačných zdrojov veľmi ťažké identifikovať tie aktivity, ktoré sa týkali uchádzačov o zamestnanie z prostredia MRK – a teda aj presnejšie určiť ich dopady v tomto

³ Zákon č. 112/2018 Z. z. - o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch.

prostredí. Niektoré aktivity sa konzultovaným odborníkom v sledovanom období napriek tomu javili ako jednoznačne úspešné a ich dopad sa dal do istej miery aj kvantitatívne vykázať ako vysoko pozitívny. Ak si vezmeme jednotlivé opatrenia a aktivity, tak 2.1.1 *Podpora sociálnej ekonomiky prostredníctvom poradenstva* sa jednoznačne javí ako úspešne naplnená, keďže výsledný počet regionálnych centier a v nich zamestnaných konzultantov sa zdá dostatočný na pokrytie potrieb potencionálnych žiadateľov. Podobná situácia je aj pri indikátoroch druhej aktivity (2.1.2 *Podpora sociálneho podnikania prostredníctvom cielej podpory registrovaných sociálnych podnikov*), kde počet sociálnych podnikov a v nich zamestnaných znevýhodnených alebo zraniteľných osôb oproti minulému evaluačnému obdobiu výrazne narástol. V prípadoch zostávajúcich aktivít kvantitatívne údaje neposkytujú až taký povzbudivý obrázok najmä – napríklad počty zapojených agentúr a počty následne zamestnaných MRK klientov pôsobia značne neproporčne (zapojených takmer 200 agentúr a zamestnaných cca 500 osôb). Aj dopady týchto aktivít však môžeme vnímať ako akceptovateľne sľubné, keďže ide o aktivity len začínajúce. Naopak, v oblasti cielej podpory sociálnych podnikov (aktivita 2.1.3) sa dosiaľ nepodarilo realizovať žiadnu aktivitu.

UDRŽATEĽNOSŤ

Podobne ako pri prvom čiastkovom celi udržateľnosť príslušných aktivít po ukončení národných projektov, v rámci ktorých sa realizujú, je veľmi otázná. Hoci pri danom špecifickom celi je predsa len vyššia miera realizácie aktivít prostredníctvom prostriedkov zo štátneho rozpočtu, bez ich budúceho navýšenia alebo bez paralelného pokračovania aktivít národných projektov sa ich dlhodobá udržateľnosť javí ako vratká.⁴

I ČIASTKOVÝ CIEĽ 3: Vytvárať podmienky pre zamestnávanie MRK.

RELEVANTNOSŤ

Takto definovaný čiastkový cieľ treba vnímať ako vysoko relevantný, pretože podľa informácií z terénu ale aj na základe údajov, ktoré poskytujú výberové alebo čiastkové zisťovania, je miera nezamestnanosti MRK jedna z najvyšších v rámci Slovenska aj z dôvodu vysokej miery diskriminácie na trhu práce – teda z dôvodov na strane zamestnávateľa. Uľahčenie podmienok zamestnávania by mohlo zamestnávateľom umožniť získať pozitívne skúsenosti so zamestnávaním MRK,

⁴ Na podporu regionálnej ekonomiky (v tzv. málo rozvinutých okresoch) a sociálnej ekonomiky sa aktuálne pripravujú (a čiastočne už aj realizujú) výzvy financované primárne zo zdrojov EÚ – Plán obnovy EÚ, ktoré sú okrem iného aj výsledkom pandemickej situácie. Tieto zmeny môžu udržateľnosť implementácie v danej oblasti navýšiť.

ktoré sú nevyhnutné na potlačanie negatívnych stereotypov, ktoré v tejto oblasti prevládajú.

ÚČINNOSŤ

V rámci tohto špecifického cieľa bolo zadefinované jedno opatrenie a jedna aktivita, a to 3.1 *Zabezpečiť uplatňovanie sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní z finančných prostriedkov EŠIF v rámci OP ĽZ*, resp. 3.1.1 *Podporovať zamestnávanie MRK v investičných projektoch financovaných zo zdrojov EŠIF*. Počet opatrení a aktivít je v tomto kontexte nevyhnutné vnímať na jednej strane ako nedostatočný – na celkové zlepšenie podmienok zamestnávania, ktoré ovplyvňuje aj zamestnávanie Rómov, nestačí iba uplatňovať sociálny aspekt pri verejnom obstarávaní.⁵ Príslušná aktivita sama osebe sa však javí ako potenciálne účinná, keďže dôraz na sociálny aspekt zaisťuje prednostné zahŕňanie regiónov s vysokým zastúpením vylúčených rómskych komunít. Zároveň často ide o podporu v pracovných oblastiach, v ktorých sa vylúčení Rómovia tradične uplatňujú, ako sú implementácia infraštruktúrnych investícií (budovanie ciest, inžinierskych sietí a pod.) či oblasť stavebníctva vo všeobecnosti.

DOPADY

Príslušné aktivity mali v sledovanom období pozitívny efekt na zamestnanosť uchádzačov o zamestnanie z prostredia MRK. Presadzovanie sociálneho aspektu pri verejnom obstarávaní sa týkalo primárne investičných projektov financovaných z EŠIF, čo v prípade výziev, ktoré realizovalo MV SR, znamenalo budovanie alebo rekonštrukciu KC, pri realizácii ktorých sa zamestnalo niekoľko stoviek UoZ z prostredia MRK. Keďže daný dôraz na sociálne aspekty sa realizoval ako povinnosť iba v rámci výziev realizovaných v gescii MV SR, tento rozsah dopadu možno hodnotiť ako primeraný a dostatočný.

⁵ Sociálny aspekt pri verejnom obstarávaní znamená, že realizácia zákaziek by mala mať priamy vplyv na sociálnu oblasť a zlepšenie postavenia nezamestnaných primárne z ohrozených alebo marginalizovaných skupín. Tento aspekt je aj súčasťou *Stratégie pre sociálne hľadiská vo verejnom obstarávaní na Slovensku 2021 – 2025*, ktorú v roku 2021 pripravil Úrad pre verejné obstarávanie a v ktorej sa hneď v úvode píše: „*Positívne sociálne vplyvy a prínosy sociálneho hľadiska definuje aj zákon o verejnom obstarávaní. Rozumie sa ním taký aspekt súvisiaci s predmetom zákazky, ktorý môže viesť k pozitívnemu sociálnemu vplyvu plnenia predmetu zákazky, najmä k vytvoreniu alebo podpore tvorby pracovných príležitostí, [...] začleneniu znevýhodnených, ohrozených alebo vylúčených osôb a skupín osôb do spoločenských vzťahov a zjednodušeniu ich prístupu na trh práce, [...]*“ (s. 4) Dostupné on-line na stránke: <https://www.uvo.gov.sk/extdoc/2964/Strat%C3%A9gia%20pre%C2%A0soci%C3%A1ne%20h%C4%BEadisk%C3%A1%20vo%C2%A0verejnom%20obstar%C3%A1van%C3%AD%20na%C2%A0Slovensku%202021-2025> (Navštívené: 15. 7. 2021).

UDRŽATEĽNOSŤ

Udržateľnosť týchto aktivít sa dá vnímať v dvoch rovinách. V užšom zmysle slova je tu oprávnená obava, že po skončení aktuálneho programového obdobia budú ukončené vzhľadom na skutočnosť, že sú viazané na prostriedky EŠF v rámci OP ĽZ. V širšom kontexte tu však určitý náznak udržateľnosti môžeme sledovať v nadväzujúcich procesoch, ktoré presahujú aj samu *Stratégiu* a jej implementáciu.⁶

ČIASTKOVÝ CIEĽ 4: *Zlepšiť kvalitu a dostupnosť sociálnych a asistenčných služieb, ktoré sú adresne poskytované MRK a majú dopad na zamestnateľnosť a zamestnanosť MRK.*

RELEVANTNOSŤ

Relevantnosť takto definovaného čiastkového cieľa je vysoká. Jednou zo zásadných bariér vstupu obyvateľov MRK na trh práce je skutočnosť, že je pre nich veľmi málo zrozumiteľný a pochopiteľný. UoZ z prostredia MRK často sami nevedia správne pochopiť jednotlivé kroky a aktivity, ktoré je nevyhnutné urobiť pre získanie zamestnania, nevedia sa orientovať v novom prostredí, kde sa zamestnanie realizuje a pod. Dlhodobá skúsenosť potvrdzuje, že takéto prekážky sa dajú účinne odstraňovať práve prostredníctvom súvisiacich kvalitných dostupných asistenčných služieb – pre prostredie MRK ide v istom zmysle tradične priamo o zásadnú aktivitu, a to v rámci využívania príslušných zdrojov nielen z EÚ, ale aj zo štátneho rozpočtu.

ÚČINNOSŤ

V rámci tohto špecifického cieľa boli zadefinované dve opatrenia (4.1 *Zabezpečiť kontinuálne pokračovanie terénnej sociálnej práce v MRK*; 4.2 *Zabezpečiť kontinuálne pokračovanie podpory činnosti komunitných centier v MRK*) a v rámci nich štyri zodpovedajúce aktivity (4.1.1 *Realizácia programu terénnej sociálnej práce v obciach*; 4.1.2 *Realizácia programu terénnej sociálnej práce v obciach s prítomnosťou MRK – 150*; 4.2.1 *Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni*; 4.2.2 *Realizácia programu komunitných centier v obciach s prítomnosťou MRK – 150*). Vo všeobecnej rovine možno povedať, že hoci výsledky sa môžu v individuálnych prípadoch značne líšiť, očakávať vysokú účinnosť takto definovaných asistenčných služieb je jednoznačne opodstatnené. Práve asistenčné služby podobného druhu, teda realizované priamo v prostredí MRK – na čele s TSP a KC – totiž

⁶ ÚVO vypravoval v roku 2021 *Stratégiu pre sociálne hľadiská vo verejnom obstarávaní na Slovensku 2021 – 2025*, kde jednoznačne odporúča tento aspekt pri VO zohľadňovať.

dosiaľ patrili k najefektívnejším formám podpory MRK vôbec, oblasť zamestnávania nevyvíjajú. ⁷

DOPADY

Dlhodobé pozitívne dopady uvedených opatrení pokračovali aj v sledovanom období. Obe opatrenia (4.1 aj 4.2) a všetky súvisiace aktivity sa v sledovanom období v plnom rozsahu realizovali. Evaluácie týchto asistenčných služieb⁸ ich napriek mnohým (často aj pretrvávajúcim) problémom hodnotia ako veľmi účinné nástroje s výrazným pozitívnym vplyvom na cieľovú skupinu vo všetkých oblastiach vrátane zamestnávania.

UDRŽATEĽNOSŤ

Najväčšou slabinou udržateľnosti atestačných služieb je opäť ich financovanie primárne na projektovej báze a zo štrukturálnych fondov Európskej únie. Toto im zabezpečuje pokračovanie len do konca aktuálneho programového obdobia, teda do konca roka 2023. Vzhľadom na širokú zhodu o nevyhnutnosti ich pokračovania možno predpokladať nejakú formu ich pokračovania aj po vyčerpaní možnosti financovania zo štrukturálnych fondov, a to prechodom na financovanie zo štátneho rozpočtu. Konkrétny rozsah a forma sú však naďalej veľmi sporné, pretože dosiaľ neboli nijako legislatívne dané – a budú teda priamo závisieť výhradne od ekonomických možností aktuálneho štátneho rozpočtu a od priorit konkrétnej vlády. Predošlé skúsenosti z prechodu podobných služieb zo štrukturálnych fondov na financovanie zo štátneho rozpočtu (napr. pri pozíciách asistentov učiteľa) naznačujú, že ak dôjde k takémuto prechodu, financovanie bude výrazne slabšie, objem a počet asistenčných služieb výrazne menší a vzhľadom na skutočnosť, že nie sú ciele primárne iba na prostredie MRK ale na celú spoločnosť, ich pozitívny dopad v danom prostredí môže výrazne poklesnúť. Jednoznačne pozitívne vnímame skutočnosť, že asistenčné služby sa realizovali v zásade dlhší čas (čo je dané samotným charakterom národných projektov) a ich pokračovanie bolo v zásade kontinuálne.

⁷ Jednoznačne a podrobne o tom vypovedajú napr. realizované evaluácie terénnej sociálnej práce: Filčák, Richard – Polačková, Zuzana – Dokupilová, Dušana: *Kontextová evaluácia terénnej sociálnej práce / Zhrnutie záverečnej správy*. Bratislava, Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky 2019, 164 s. ISBN 978-80-89837-54-0; Daniel Škobla, Daniel – Grill, Jan – Hurrle, Jakob: *Terénna sociálna práca na Slovensku. Evaluácia terénnej sociálnej práce financovanej z ESF v programovom období 2007 – 2013 na Slovensku*. Bratislava, Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky 2015, 80 s. ISBN 978-80-970110-1-7

⁸ Ibid.; pozri aj Filčák, Richard – Polačková, Zuzana – Dokupilová, Dušana: *Kontextová evaluácia terénnej sociálnej práce / Zhrnutie záverečnej správy*. Bratislava, Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky 2019, 164 s. ISBN 978-80-89837-54-0

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Problém alebo otázka zamestnanosti cieľovej skupiny, teda uchádzačov o zamestnanie z prostredia MRK, predstavuje komplexný problém, ktorý sa nedá riešiť samostatne alebo úzko rezortne. Časť zainteresovaných subjektov vníma túto problematiku striktne rezortne, čo značne znižuje možnosti jej riešenia. Typickým príkladom je prepojenie oblasti zamestnania a zvyšovania kvalifikácie (resp. rekvalifikácie), do ktorej zasahujú minimálne dva rezorty – MPSVaR SR a MŠVVaŠ SR.

Jednoznačnou bariérou je aj malá flexibilita niektorých aktivít a formalistický prístup k ich realizácii, t. j., bez zohľadňovania širšieho kontextu, lokálnych špecifik, možností mobility cieľovej skupiny či reálnych predpokladov trvalej udržateľnosti (napr. v prípade niektorých rekvalifikačných aktivít ÚPSVaR, poradenských aktivít a pod).

Bariérou je ďalej skutočnosť, že jednotlivé aktivity ešte vždy veľmi slabo reagujú nielen na meniaci sa trh práce, ale aj na výzvy, ktoré v ňom priebežne nastávajú. Zjednodušene povedané, často im chýba vízia do budúcnosti, ktorá sa stáva čoraz premenlivejšou. Stále dominuje zameranie na manuálne a jednoduché práce, pričom akcent na služby, zamestnanie kreatívneho charakteru alebo zamestnanie s vyššou pridanou hodnotou naďalej výrazne absentujú.

K štrukturálnym bariérami možno zaradiť aj existenciu tzv. sivej ekonomiky a problém s jej uchopením v dátach špecificky za MRK. Aj tu totiž platí, že bez kvalitných údajov o úzko súvisiacich kapacitách nemožno sledovať a pri plánovaní zohľadňovať mnohé reálne potreby cieľovej skupiny, nemožno hovoriť ani o reálnych dopadoch opatrení a aktivít. Ako krok správnym smerom v tomto smere hodnotíme snahu ÚSVRK monitorovať situáciu aspoň v rovine proxy údajov vo vybraných okresoch s vyšším zastúpením MRK.

Veľmi výraznou bariérou je tiež skutočnosť, že väčšina opatrení a príslušných aktivít sa realizuje primárne vďaka európskym zdrojom zo štrukturálnych fondov, pričom nie je jasná ich udržateľnosť po ukončení projektov. Z dlhodobého hľadiska je istým pozitívom, že ide najmä o realizáciu prostredníctvom národných projektov, ktoré majú širší záber a dlhšie trvanie. Na druhej strane v danej oblasti absentovali sprievodné, dopytovo orientované projekty, o ktoré by sa mohli uchádzať proaktívne samosprávy alebo mimovládne organizácie – tu dochádza k plytvaniu kreativitou a následne i celkovou efektívnosťou vynaložených prostriedkov.

Čo sa týka možností na strane zamestnávateľov, tu v sledovanom období rezonovala téma tzv. sociálnych podnikov, ktoré postupne zamestnávali čoraz viac osôb z cieľovej skupiny. Zaradenie tohto prístupu hodnotíme ako významný facilitátor, hoci zároveň pokladáme za potrebné varovať pred tým, aby sa začal považovať za „všielik“, keďže predsa len ide skôr o preklenovací nástroj ako o cestu posilnenia štandardných spôsobov zamestnávania. Zároveň ako bariéru vnímateľ fakt, že uplatňovanie princípu sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní sa

mimo tohto špecifického prístupu uplatňuje len na báze dobrovoľnosti – inde sa nekladie za povinnosť.

Za bariéru možno označiť aj skutočnosť, že individuálna asistencia sa vyčerpáva nasadením TSP, a KC pracovníkov, pričom poradenstvo pri zamestnávaní v ich pracovnej náplni predstavuje len jednu z mnohých iných aktivít, a to výhradne na komunitnej úrovni (teda má malý dosah na súvisiace faktory štrukturálnejšieho charakteru).

ZHRNUTIE A ODPORÚČANIA PRE ÚSVRK

V oblasti (ne)zamestnanosti MRK došlo v hodnotenom období k pozitívnemu, no nevelkému posunu. Miera zamestnanosti aj Rómov sa na Slovensku oproti minulosti pravdepodobne zvýšila, minimálne v období pred nástupom pandémie COVID-19, teda do roku 2020. Toto podporujú na jednej strane štatistické makro údaje, rozhovory s ľuďmi priamo z terénu, ako aj vyjadrenia zamestnancov štátnej správy a samospráv.⁹ Pre pokračujúce problémy s nedostatkom súvisiacich dát však pretrvávajú problémy s presnejším hodnotením potrieb a dopadov špecificky za MRK. Naďalej tak zostáva nejasné aj to, do akej miery bolo celkové zníženie miery nezamestnanosti – vrátane v MRK – výsledkom implementácie samej *Stratégie*, resp. iných štátnych politik, a do akej miery výsledkom iných procesov (napr. všeobecnej ekonomickej konjunktúry).

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
1. Zlepšiť prepojenie odbornej prípravy a vzdelávania s potrebami trhu práce a zvýšiť dostupnosť programov zameraných na zlepšenie kvalifikačnej úrovne dlhodobo nezamestnaných uchádzačov o zamestnanie z MRK	+	+	+/-	?
2. Zlepšiť účinnosť, kvalitu poskytovania a dostupnosť verejných služieb zamestnanosti a aktívnych opatrení trhu práce (AOTP) pre MRK	+	+	+	+

⁹ Pozri bližšie štatistiky nezamestnanosti za jednotlivé obdobia, ktoré sú dostupné napr. v publikácii Martina Hogenová: *Informácia o aktuálnej ekonomickej a sociálnej situácii v Slovenskej republike*. Bratislava, Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky – Parlamentný inštitút, Edícia Prehľady, č. 2/2021, 25 s. Dostupné on-line na adrese: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=494492> (Navštívené: 15. 7. 2021).

3. Vytvárať podmienky pre zamestnávanie MRK	+	+/-	+	+
4. Zlepšiť kvalitu a dostupnosť sociálnych a asistenčných služieb, ktoré sú adresne poskytované MRK a majú dopad na zamestnateľnosť a zamestnanosť MRK	+	+	+	+

+ splnené

+/- splnené len čiastočne

? plnenie neposúdiťelné

ODPORÚČANIA PRE ÚSVRK

Pokračovať vo zvyšovaní dôrazu na komplexnosť prístupu k cieľovej skupine vo všeobecnosti, oblasť zamestnanosti nevynímajúc. Bez previazanosti na iné oblasti nie sú dlhodobé riešenia reálne. Vzhľadom na vysokú variabilitu samotných MRK je kľúčové systematicky zohľadňovať nielen všeobecné, ale aj regionálne a miestne špecifiká vylúčených komunit a ich kontextov, ako sú socioekonomická úroveň, dostupnosť služieb a občianskej infraštruktúry a pod. Zároveň je nevyhnutné priebežne pružne prispôbovať celú škálu intervencií meniacemu sa trhu práce – kľasť dôraz na inovácie a kreativitu nielen v prístupe k cieľovej skupine, ale i vo vzťahu k štandardnému trhu práce.

Podchytiť kapacity MRK, ktoré unikajú do sivej ekonomiky. Veľká časť pracovných kapacít MRK sa stráca v tomto „sektore“ práve preto, že je pre štátnu správu z definície veľmi ťažko uchopiteľná, či už v dátach, alebo prostredníctvom intervencií. O to väčšie úsilie by sa malo venovať invenčnejšiemu prístupu v oboch smeroch (napr. inšpirovať sa prístupmi z iných oblastí, napr. z oblasti podpory zdravia, a pokúsiť sa zapojiť aj iné informačné zdroje na spôsob systematických opakovaných výberových zistení priamo v MRK).

Pokračovať v smerovaní AOTP, ako aj v aktivitách sociálnej ekonomiky tak, aby sa UoZ z prostredia MRK (alebo ohrozených alebo marginalizovaných skupín všeobecne) na takomto (medzi)trhu práce pohybovali iba nevyhnutne potrebný čas a postupne prechádzali na štandardný trh práce.

Otvoriť odbornú a verejnú diskusiu o financovaní už overených, efektívnych a potrebných súvisiacich opatrení a aktivít priamo zo štátneho rozpočtu. Do nej pritom treba zahrnúť aj diskusiu o možných rizikách takehoto prechodu financovania a o súvisiacich administratívnych zmenách vrátane rizík straty kreativity, variability a flexibility, charakteristických pre projekty, ktoré sú pôvodne budované zdola.

Zabezpečiť uplatňovanie princípov povinnosti zohľadňovania sociálneho aspektu pri verejnom obstarávaní v čo najširšom spektre aktivít, teda aj mimo sociálnej ekonomiky. Sociálny aspekt vo verejnom obstarávaní by sa mal uplatňovať vo výrazne širšom meradle vo všetkých sférach verejného života. Myslíme si, že by mal byť súčasťou všetkých štátnych, ale aj samosprávnych aktivít, ktoré podliehajú verejnemu obstarávaniu.

Vo väčšej miere medializovať príklady dobrej praxe a úspechov za danú oblasť. Nie na spôsob „chválenia“, ale ideálne inštruktívnym spôsobom – ako nástrojov inšpirácie pre iných, najmä pre nerozhodnutých, alebo proaktívnych začínajúcich v podobnej situácii.

Oblasť zdravia

GLOBALNÝ CIEĽ

Znížiť rozdiely v zdravotnom stave medzi MRK a väčšinovou populáciou zlepšením prístupu ku kvalitnej zdravotnej starostlivosti a k ochrane a podpore dobrého zdravia a prevencii chorôb.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 1: Rozšírenie poznatkov o zdravotnom stave MRK a životných podmienkach vo vzťahu k verejnému zdraviu

RELEVANTNOSŤ

Zameranie *Stratégie* na oblasť zdravia by bez plnenia daného cieľa bolo neopodstatnené a nefunkčné. Opodstatnenosť zameraniu na znižovanie rozdielov v zdravotnom stave medzi akýmikoľvek sociálnymi skupinami totiž môžu dodávať len jednoznačné dôkazy pretrvávania takýchto rozdielov – v tomto prípade medzi MRK a všeobecnou populáciou. Praktickosť takémuto zameraniu môžu dodávať len jednoznačné dôkazy o príčinách pretrvávania daných rozdielov – v tomto prípade o rozdieloch vo vybraných aspektoch životných podmienok. Systematický zber dát za danú oblasť z rovnakých dôvodov dlhodobo odporúča Európska komisia (EK), Svetová zdravotnícka organizácia (WHO), aj Európske centrum pre práva Rómov (ERRC).

Jestvuje dostatok dôkazov o tom, že daný cieľ je v princípe relevantný aj z pohľadu MRK, určite v zmysle preferencie menej bolesti a dlhšieho života. Zároveň sú tu však indicie o tom, že k spôsobom, ktorými sa takýto cieľ zvykne bežne nasledovať (napr. medikalizácia pôvodne súkromných sfér života či behaviorálne zmeny), v MRK pretrváva aj istý odpor. Akékoľvek implementácie daného cieľa je preto potrebné priebežne podrobovať diskusií aj so zástupcami MRK.

ÚČINNOSŤ

Daný cieľ sa mal v hodnotenom období implementovať prostredníctvom zriadenia „systému monitorovania“. Príslušná Technická pracovná skupina revízie *Stratégie* (TPS) navrhla konkrétne takúto sekvenciu aktivít: experti poverení garantom (pôvodne MV SR) mali v spolupráci s Inštitútom zdravotnej politiky MZ (IZP MZ) a Národného centra zdravotníckych informácií (NCZI) za prostriedky EŠIF zhodnotiť použiteľnosť existujúcich databáz a následne navrhnúť metodický postup na ich prípadné úpravy a využívanie za daným účelom. Správou systému a vytváraním periodických monitorovacích reportov z neho následne mali byť poverení analytici IZP MZ.

Íšlo o prvý návrh konkrétnej, logickej a adresnej sekvencie nielen aktivít ale aj zodpovedajúcich indikátorov (metodika, poverenie zodpovedných pracovníkov MZ a monitorovacie správy). Plnenie mohlo predstavovať zásadný pozitívny historický obrat, a to aj v medzinárodnom kontexte. Monitorovací systém mohol významne napomáhať pri vývoji, spresňovaní a vyhodnocovaní účinnosti akýchkoľvek súvisiacich intervencií. Naša štátna správa sa zároveň mohla ako prvá v Strednej a Východnej Európe posunúť od kritizovanej neochoty zbierať etnicky rozdelené dáta o zdraví (s nelegitímnym argumentom o nelegálnosti takehoto zberu) k odporúčanému systematickému zviditeľňovaniu protiústavnej situácie systematických rozdielov v zdravotnom stave spojených s etnickým pôvodom.

DOPAD

Už v rámci finalizácie plánu aktivít po TPS však došlo k odstráneniu navrhovanej jasnej logiky a adresnosti. Ani oklieštený plán napokon vôbec nebol realizovaný. Interné monitorovacie správy ÚSVRK konštatovali plnenie prostredníctvom metodickej práce a poskytnutia konkrétnych údajov zo strany NCZI, a najmä interných aktivít Národného projektu Zdravé komunity (NP ZK). Íšlo však vyslovene o zavádzanie. Konzultácie s NCZI totiž nevedli k vypracovaniu žiadnej ucelenej metodiky, vyžiadané proxy údaje ÚSVRK využil len na nastavenie indikátorov pri tvorbe nadchádzajúcej stratégie pre inklúziu a dané aktivity NP ZK – prehľady akademickej literatúry, revízie denníkov terénnych pracovníkov a interný prieskum zdravotných potrieb v cieľových lokalitách – s daným opatrením procesne ani vecne nijako nesúviseli. Pozitívny vplyv daného opatrenia a príslušných aktivít bol teda za obdobie 2016 – 2020 v skutočnosti nulový.

UDRŽATEĽNOSŤ

Koncepcný regres v závere hodnoteného obdobia znamenal zároveň aj podkopanie pôvodne navrhovanej dlhodobej udržateľnosti implementácie. Vo výslednej,

zjednodušenej podobe – zahŕňajúcej len vypracovanie metodiky a jednej monitorovacej správy – by totiž ani prípadná úspešná realizácia nepredstavovala systémové riešenie.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Hlavnú bariéru zmysluplnej implementácii počas celého obdobia predstavovala najmä diskontinuita, pokiaľ ide o motiváciu a nasadenie zo strany MZ SR i ÚSVRK. Pôvodný komplexný návrh TPS bol najskôr v medzirezortných pripomienkových konaniach zjednodušený na podnet zástupcov príslušného odboru verejného zdravia MZ SR. Implementácii aktivít v takto oklieštenej podobe bránili najmä personálne zmeny v IZP MZ a následné nejasnosti ohľadom vecnej príslušnosti a spolu-financovania zo strany rezortu. Po zmene vedenia ÚSVRK v nadväznosti na parlamentné voľby na jar v roku 2020 a prieniku pandémie nového koronavírusu do SR v tom istom období vedenia ÚSVRK i MZ SR o implementáciu daných aktivít prestali javiť záujem.

Koncepcné pokroky a počiatočnú systematickú spoluprácu ÚSVRK a MZ SR v danej oblasti pozitívne facilitovali najmä pôvodné vedenie ÚSVRK (za éry splnomocnenca Á. Ravasza) a priebežne zapájajú pracovníci analytických pracovísk MZ SR (NCZI, IZP, resp. v závere hodnoteného obdobia Inštitút zdravotných analýz MZ SR).¹

ČIASTKOVÝ CIEĽ 2: *Zabezpečenie prístupu MRK k zdravotne bezchybnej pitnej vode*

RELEVANTNOSŤ

Prístup k zdravotne bezchybnej pitnej vode predstavuje jeden z kľúčových environmentálnych determinantov zdravotného stavu. Nedostupnosť zdravotne nezávadnej vody v domácnostiach, o nedostupnosti pre celé komunity už ani nehovoriac, totiž bezprostredne podporuje zvýšený výskyt širokej škály infekčných ochorení, ale i problémy pohybovej sústavy (vzhladom na nutnosť pravidelného prenášania ťažkých nákladov). Absencia takejto základnej infraštruktúry ďalej veľmi sťažuje udržiavanie osobných hygienických štandardov bežných mimo MRK, čo významne podporuje symbolickú stigmatizáciu MRK (pre „nizký hygienický štandard“) a ich pretrvávajúce sociálne vylúčenie vrátane príspevku takejto stigmatizácie k horšej reálnej dostupnosti štandardných služieb zdravotnej starostlivosti. Zásadný význam nedostupnosti pitnej vody v domácnostiach pre zdravie z pohľadu príslušníkov MRK naprieč komunitami potvrdilo

¹ V čase dokončovania tejto správy (december 2021) záujem o návrat k pôvodnému komplexnejšiemu prístupu deklarovalo nové vedenie ÚSVRK na čele so splnomocnencom J. Herom.

kolaboratívne systematické stanovenie zdravotných potrieb, realizované pre potreby NP ZK v období 2018 – 2019.²

ÚČINNOSŤ

Súvisiace opatrenia a aktivity boli počas hodnoteného obdobia koncipované ako snaha o dočasné vyrovnávacie opatrenia v prípadoch mimoriadne kritického stavu v konkrétnych MRK, snaha získať lepší celkový prehľad o aktuálnej situácii v MRK a snaha motivovať príslušné samosprávy, aby sa zapojili do riešenia tam, kde kritická situácia pretrvávala. Takáto kombinácia sa vo všeobecnosti javila ako potenciálne účinný kompromis, a to aj v zmysle zohľadnenia prierezového antisegregačného princípu *Stratégie*. Budovanie infraštruktúry priamo v MRK – či už provizórnej a dočasnej alebo štandardnej a trvalo udržateľnej – bez predošlého systematického zmapovania lokálnych preferencií a (niekde aj) bez zapojenia miestnych samospráv, totiž v minulosti na mnohých miestach viedlo k slabšej funkčnosti a dlhodobej neudržateľnosti implementovaných riešení (napr. krátkodobou funkčné či z finančných dôvodov nevyužívané verejné vodovody) a podpore segregácie MRK (infraštruktúrna podpora bývania vo vyľúčenej lokalite).

AP však počas hodnoteného obdobia neobsahovali jasné a adresné určenia úloh (absentujúce špecifikácie obsahov, postupov či alokácií prostriedkov pri informačných kampaniach) ani indikátory plnenia (zameranie nešpecificky na „pripojenie MRK“ a bez určenia cieľových hodnôt). Prístup k meraniu efektov vytýčených opatrení a aktivít za celé hodnotené obdobie pôsobil mätúco až paradoxne. Pôvodne sa počítalo so sledovaním vecne zmysluplných indikátorov (napr. podiely MRK obyvateľov s prístupom k vode) a na základe pravidelných zisťovaní v rámci Atlasov RK.³ No hoci zisťovania pre aktualizácie Atlasu RK pokračovali priamo pod taktovkou ÚSVRK, tieto indikátory sám ÚSVRK záverom prvej polovice hodnoteného obdobia pri vykazovaní najskôr zamenil za menej výpovedné indikátory (počty nových pripojení z prostriedkov príslušnej grantovej schémy, podľa projektovej dokumentácie), a neskôr doplnil o údaje vychádzajúce zo zisťovania EU SILC_MRK 2018, teda z iného zdroja. V poslednom období hodnotenia (koncom roka 2020) ÚSVRK pri vykazovaní príslušnej aktivity akceptoval opäť iný druh ukazovateľa, nesúvisiaci s pôvodným indikátorom, a síce počty MRK osôb pripojených na vodovod.

² https://www.zdraveregion.eu/wp-content/uploads/2018/04/ZK_potreby_e-verzia.pdf

³ Indikátory plnenia Čiastkového cieľa 2: odhadovaná priemerná vzdialenosť od verejného zdroja pitnej vody domácností MRK, ktoré ho využívajú; odhadovaný priemerný počet domácností MRK na jeden verejný zdroj pitnej vody; počet osídlení MRK, v ktorých viac ako 10 % domácností čerpá vodu na pitie z nekontrolovaných zdrojov v medziročnom porovnaní.

DOPAD

Keďže efektívna implementácia daných opatrení je nemysliteľná bez dobrej medzirezortnej koordinácie (priesečník kompetencií ÚVZ, ZMOS, MŽP a ÚSVRK), a keďže špecifikácia aktivít v AP bola pomerne vágna, hodnotené obdobie začalo s implementáciou sľubne v tom zmysle, že sa nieslo v duchu vyjasňovania príslušných rezortných kompetencií – k zadaniu sa formovali a stretávali medzirezortné pracovné skupiny.

Sprostredkovaniu pripojení sa ÚSVRK v priebehu celého hodnoteného obdobia reálne venoval primárne v rámci implementácie AP za oblasť Bývanie. Konkrétne najmä prostredníctvom dopytových projektov pre samosprávy, financovaných z prostriedkov EŠIF. Pozitívny efekt takejto implementácie sa však javil ako nanajvýš čiaskový, a to nielen pre danú mieru koncepcných nejasností a súvisiacej nesúmerateľnosti dostupných údajov o výsledkoch. V prvej polovici hodnoteného obdobia sa napríklad z 1034 oslovených samospráv do príslušnej výzvy zapojilo len 54, pričom z nich bolo len 29 úspešných žiadateľov.⁴ Rovnakú správu podávajú aj pomerne malé počty pripojených MRK osôb (nanajvýš tisíce ročne zo státisícov) a ich klesajúci trend (od tisícov k stovkám za rok). Zámer zmapovať situáciu bol realizovaný prostredníctvom aktualizácie Atlasu RK. Zverejnenie súvisiacej projektovej výzvy na webstránkach a prostredníctvom poradenstva regionálnych kancelárií ÚSVRK však za informačnú kampaň považovať nemožno. Celkový dopad príslušných opatrení teda zostal za obdobie 2016–2020 malý.

UDRŽATEĽNOSŤ

Trvalú udržateľnosť preklenovacích aktivít v princípe nie je zmysluplné hodnotiť, keďže ide o opatrenia zámerne dočasné. V sledovanom období nebol vytvorený žiadny strategický návrh, ako danú problematiku riešiť výhľadovo a systematicky.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Hlavnú bariéru implementácie v danej oblasti predstavovalo málo aktívne zapojenie samospráv. Konkrétne kombinácie dôvodov môžu byť podľa zainteresovaných i odbornej literatúry k téme veľmi pestré. Bežný býva vyslovený nezáujem o životné podmienky obyvateľov MRK ako výraz priameho či nepriameho rasizmu zo strany zastupiteľov či zo strany miestnych obyvateľov žijúcich mimo MRK, ktorých zastupitelia politicky reprezentujú. Prekážky predstavovali aj značná administratívna náročnosť čerpania prostriedkov EŠIF a neschopnosť mnohých obcí

⁴ Práve na túto žalostnú odozvu obcí ÚSVRK zareagoval naplánovaním cieľovej informačnej kampane pre obce do AP 2019-2020.

finančne sa spolupodieľať či garantovať udržateľnosť investícií hoci len v strednodobom horizonte (často pre malé porozumenie realitám a nedostatok funkčných kontaktov s MRK). Bariéru predstavovali tiež nefunkčné prepojenia medzi AP *Stratégie* a empirickými zisťovaniami na spôsob Atlasu RK a s ostatnými oblasťami *Stratégie* (najmä Bývanie). Hlavnými facilitátormi implementácie boli dostupnosť značných prostriedkov EŠIF na budovanie infraštruktúry a proaktívny prístup ÚSVRK k tejto agende, orientovaný na spoluprácu so samosprávami.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 3: *Zabezpečenie kontinuity, dostupnosti a zvyšovania kvality programov a aktivít pre príslušníkov MRK na podporu zdravia a prevenciu ochorení*

RELEVANTNOSŤ

Z odborného hľadiska predstavuje práve sústavná a podľa potrieb proporčne cieľená podpora zdravia celkovo najdôležitejší komponent intervencií, sledujúcich odstraňovanie sociálnych nerovností v zdraví, vrátane etnických. Na rozdiel od zdravotníckych intervencií, ktoré sú v princípe kompenzačné, sa totiž podpora zdravia zameriava na predchádzanie zdravotným problémom – a pri proporčnom celení aj na to, aby sa tieto nekumulovali v sociálne znevýhodnených skupinách. V predošlých AP, pred zavedením zastrešujúceho pojmu podpory zdravia, sa ciele preventívneho charakteru vyčerpávali zameraním na praktiky cieľovej populácie, a to najmä prostredníctvom edukácie. Takýto prístup však predstavoval formu tzv. „obviňovania obete“, pretože nedostatočne reflektuje štrukturálne podmienky ovplyvňujúce správanie. V tomto zmysle došlo oproti minulosti prostredníctvom daného cieľa k významnému navýšeniu teoretickej relevancie *Stratégie*.

ÚČINNOSŤ

Príslušné aktivity sa napriek relevantnejšiemu zarámovaniu po väčšinu hodnoteného obdobia naďalej orientovali najmä na rizikové správanie obyvateľov MRK a asistenciu pri zdravotnej starostlivosti, navyše prostredníctvom jediného programu „zdravotnej mediácie a osvetý“ v rámci Národných projektov Zdravé komunity (NP ZK).⁵ Výber tohto aktéra bol primeraný v tom zmysle, že jeho intervenčná prax bola v danom čase už mimoriadne rozvinutá a participatívna. Od roku 2017 bola navyše realizovaná priamo v réžii rezortu zdravotníctva, prostredníctvom štátnej príspevkovej organizácie Zdravé regióny (ZR).⁶

Na druhej strane, zo zastrešovania a realizácie podpory zdravia v MRK sa postupne vytrácali Úrad verejného zdravotníctva (ÚVZ) a Regionálne úrady verejného

⁵ Ide o sériu NP ZK 2A, 2B a 3B, lišiacich sa obdobia a teritóriami pôsobnosti.

⁶ <https://www.zdraveregionny.eu/>

zdravotníctva (RÚVZ). Vo vzťahu k narastajúcim sociálnym nerovnostiam v zdraví išlo o absenciu koncepcne ťažko odôvodniteľnú, keďže dané úrady sú podporou zdravia poverené *de lege*. ÚVZ a RÚVZ počas hodnoteného obdobia navrhovali do AP *Stratégie* viacero zo svojich aktivít osvetu a prevencie „v oblastiach s nízkym hygienickým štandardom“. Podľa konzultácií so zainteresovanými pracovníkmi však išlo o aktivity, ktoré daným pracoviskám vyplývali zo zákona, a ktoré teda neboli plánované a realizované primárne z podnetu *Stratégie* a pre potreby jej implementácie. Podobné úlohy z daného dôvodu už neboli zaradené ani do finálnych AP *Stratégie* na obdobie 2019 – 2020.

DOPAD

Realizácia vytýčených aktivít bola úspešná v tom zmysle, že v priebehu celého hodnoteného obdobia prebiehala podľa plánu. NP ZK prostredníctvom svojich bez mála 300 asistentov podpory zdravia (vyše 90 % obyvateľa MRK) vykonal desaťtisíce mediálnych a osvetových intervencií priamo v približne 2/3 slovenských MRK. Dostupné kvalitatívne hodnotenia realizované aktivity považovali za úspešné aj v zmysle pozitívnych efektov. NP ZK sa javil ako postupne čoraz úspešnejší predovšetkým pri znižovaní bariér v prístupe obyvateľov z MRK k službám zdravotnej starostlivosti, no osvetou prispieval aj k prevencii vybraných infekčných ochorení a v niektorých lokalitách aj k poklesu rizikovosti praktík obyvateľov MRK. Zároveň naďalej vykazoval veľmi sľubný potenciál aj v oblasti psychosociálnej podpory a pri problémoch s verejnou infraštruktúrou kritickou pre zdravie. Vedenie NP ZK v hodnotenom období proaktívne iniciovalo aj kvantitatívnu externú evalváciu vlastných dopadov. Výstupy vstupného merania tejto evalvácie⁷ založili možnosť ďalej významne navyšovať pozitívne dopady projektu, a to najmä prostredníctvom systematického prispôsobenia intervencií skutočným zdravotným potrebám v konkrétnych lokalitách. Tieto výstupy zároveň priniesli možnosť voľby primeranejších indikátorov vývoja situácie v porovnaní s doterajšími indikátormi na spôsob počtov lokalít, kde NP K pôsobí.

Záverom hodnoteného obdobia NP ZK v réžii ZR preukázal svoj bezprecedentný potenciál v oblasti podpory zdravia MRK aj vo vzťahu k pandémie nového koronavírusu. ZR dokázali väčšinu svojich aktivít situácii nielen vhodne prispôbiť (zmeny zamerania, školenia), ale zároveň ich doplniť o ďalšie systematické nadstavby priamo v oblasti prevencie a kontroly šírenia SARS-CoV-2. Viaceré z týchto rozšírení pritom prispeli k zvládnutiu pandémie v celoslovenskom kontexte: zavedenie systému monitorovania priebehu a dopadov pandémie v MRK, masívna

⁷ Výskumný tím za LF UPJŠ viedol autor hodnotenia. Záverečná správa vo vstupného merania je dostupná online na: https://www.zdraveregionu.eu/wp-content/uploads/2018/04/ZK_potreby_e-verzia.pdf

online osvetová kampaň, priama podpora intervencií v MRK zo strany Intervenčného tímu MZ SR a RÚVZ, iniciácia a vedenie odbornej pracovnej skupiny pre MRK pri Pandemickej komisii MZ SR, spolupráca na metodickom usmerňovaní samospráv, zapojenie do koncipovania a realizácie nízko-prahového mobilného očkovania, humanitárna podpora MRK a pod.

Na druhej strane, z pohľadu mnohých obyvateľov MRK cesta NP ZK k pozitívnym príspevkom ku kontrole pandémie sa nezačala najlepšie. Údaje zo systému monitorovania pandémie a zapojenie terénnych pracovníkov NP ZK do masového testovania MRK prispeli k založeniu prvých diskriminačných komunitných karantén MRK.⁸ Následná kritika tohto prístupu zo strany vedenia ZR smerom k centrálnym orgánom viedla k tomu, že organizácia a NP ZK boli z manažmentu pandémie vyčlenené až do prenesenia zodpovednosti na rezort zdravotníctva počas druhej vlny na jeseň 2020.⁹

UDRŽATEĽNOSŤ

Dlhodobá udržateľnosť NP ZK sa napriek uvedeným úspechom projektu v oblasti podpory zdravia MRK po väčšinu hodnoteného obdobia javila ako inštitucionálne neistá. Prostredníctvom novo-zriadenej príspevkovej organizácie došlo k čiastkovej adopcii NP ZK rezortom zdravotníctva. Financovanie daných aktivít však pokračovalo primárne z mimorozpočtových zdrojov EŠIF a na projektovej báze. Pomalé odstraňovanie problémov so systematickým zapojením NP ZK do prevencie a kontroly pandémie navyše podčiarkli ich malo funkčnú prepojenosť s vecne najpríslušnejšími zložkami zdravotníctva – ÚVZ a RÚVZ.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Hlavnou bariérou implementácie podpory zdravia v MRK počas hodnoteného obdobia boli nízka závažnosť agendy podpory zdravia a implementácie *Stratégie* v rámci jednotlivých rezortov vrátane rezortu zdravotníctva. Využitíu bezprecedentných kapacít NP ZK významne bránili aj rozličné inštitucionálne nedorozumenia a animozity. Za hlavných facilitátorov plnenia možno označiť vedenia ZR s ich snahami o profesionalizáciu a odborný rozvoj NP ZK, vrátane iniciácie rigorózneho evaluácie dopadov pôsobenia projektu, a záujem vybraných zástupcov MZ SR a ÚSVRK, ktorí tieto snahy podporovali.

⁸ https://www.vop.gov.sk/files/2021_05_TS_VOP_sa_obratila_na_GP_pre_karantenzaciu_MRK_FIN.pdf

⁹ V gescii ÚSVRK začal v priebehu druhej vlny pandémie paralelne pôsobiť NP COVID. Sústredil sa najmä na poskytovanie konzultačnej činnosti pre samosprávy a monitorovanie situácie ohľadom pandémie vo vzťahu k sociálne menej znevýhodneným rómskym komunitám.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 4¹⁰: *Zlepšenie dostupnosti a miery využívania služieb zdravotnej starostlivosti pre príslušníkov MRK*

ČIASTKOVÝ CIEĽ 6: *Zabezpečiť dôstojné a spravodlivé podmienky v zdravotníckych zariadeniach vrátane citlivého prístupu zdravotníckych pracovníkov k príslušníkom RK*

RELEVANTNOSŤ

Vyrovnanie rozdielov v zdravotnom stave medzi akýmikoľvek skupinami je nemyšliteľné aj bez rovnakej dostupnosti rovnako kvalitných služieb zdravotnej starostlivosti pre ne. Rozdielna dostupnosť a kvalita starostlivosti totiž zvyknú už existujúce zdravotné diskrepancie len ďalej prehĺbovať. Podštandardná úroveň poskytovania a využívania bežných služieb zdravotnej starostlivosti pre obyvateľov, resp. obyvateľmi MRK, bola na Slovensku dostatočne preukázaná. Súvisí najmä s nasledujúcimi nedostatkami poskytovania zdravotníckych služieb: finančná nedostupnosť, nízka primeranosť služieb vrátane etnickej diskriminácie, a postupne sa znižujúca geografická dostupnosť. Zaradenie cieľov zameraných na zlepšenie dostupnosti a využívania (ČC 4), resp. kvality využívanej zdravotníckej starostlivosti (ČC 6) preto predstavujú významné navýšenie relevancie *Stratégie* z hľadiska ako odborného i známych potrieb samotných MRK.

ÚČINNOSŤ

Príslušné aktivity sa v sledovanom období vyčerpávali najmä zameraním na zavedenie a rozvoj asistencie pre pacientov z MRK priamo v prostredí nemocníc. Vzhľadom na vyššie popísané bariéry v prístupe možno takéto aktivity samy osebe hodnotiť ako veľmi potrebné. Vzhľadom na zapájanie ľudí priamo z minority so sťažným prístupom aj ako potenciálne veľmi účinné. Dôraz na ne však z dlhodobého hľadiska predstavuje koncepčne príliš úzke a málo funkčné zameranie, keďže ide o intervenciu na spôsob výhradne kompenzačného, dočasného vyrovnávacieho opatrenia. To znamená, že ako taká sa nielenže nezameriava na riešenie príčin rozdielov v dostupnosti (asistencia napr. v princípe nemá ako odstrániť slabé regionálne pokrytie prevádzkami, slabú schopnosť navigovať službami na strane pacienta či nízku štrukturálnu kompetenciu zdravotníkov), ale môže aj napomáhať odďaľovaniu ich riešenia (predchádzaním „trećím plochám“ medzi

¹⁰ Keďže dané ciele sa spoločne sústreďia na vylepšenie efektu služieb zdravotnej starostlivosti pre MRK, ich plnenie bolo hodnotené spoločne. Čiastkový cieľ 4 prestal byť aj z dôvodu tohto tematického prieniku záverom hodnoteného obdobia do sledovania a vyhodnocovania plnenia *Stratégie* samostatne zaraďovaný.

pacientmi a poskytovateľmi môže obe strany demotivovať v hľadaní iných ciest poskytovania a využívania služieb).

O to sľubnejšie pôsobilo doplnenie cieľa zameraného na riešenie problémov s kvalitou dostupnej zdravotnej starostlivosti vo vzťahu k pacientom z MRK, explicitne sledujúce aj pretrvávajúci problém etnickej diskriminácie v prevádzkach mnohých poskytovateľov. Daný zámer však bol napokon už po TPS obmedzený na jediné opatrenie, navyše zamerané výhradne na edukáciu zdravotníckeho personálu. Žiadny priestor tak nedostali druhy intervencií, o ktorých skúsenosti ukazujú, že mávajú na odstraňovanie diskriminácie v službách starostlivosti oveľa výraznejší pozitívny, ako je navyšovanie počtu zdravotníckych profesionálov priamo z minority, ktorá čelí diskriminácii.

DOPAD

O realizáciu asistencie vytýčených opatrení sa v hodnotenom období postaral NP ZK prostredníctvom pilota zamestnávajúceho najskôr 8, neskôr 10 asistentiek v štyroch, resp. neskôr v siedmich spádových nemocniciach. Presnejšie hodnotiť celkový pozitívny dopad tohto podprojektu nebolo možné, nakoľko nebolo podrobený žiadnej rigoróznnej evaluácii (dosiaľ sledované interné indikátory aj príslušný indikátor AP boli v danom zmysle málo výpovedné, pretože sledovali aktivitu, nie efekt).¹¹ Realizáciu tejto aktivity koncom hodnoteného obdobia navyše významne sťažili striktné obmedzenia činnosti zdravotníckych zariadení v súvislosti s pandemiou. Kvalitatívne reporty a spätná väzba od konzultovaných odborníkov vrátane zapojených zdravotníkov však hodnotili efekt daných aktivít ako jednoznačne kladný.

Celkový efekt opatrení zameraných na zvyšovanie kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti pre pacientov z MRK bol v priebehu hodnotenia zanedbateľný. ÚSVRK najskôr realizoval pomerne rozsiahly a systematický prieskum potrieb na strane vzdelávajúcich sa zdravotníkov a vzdelávajúcich inštitúcií. No na jeho základe bol do konca hodnoteného obdobia realizovaný len neambiciózny plán „vytvorenia a zapracovania minimálneho štandardu pre študijný program sústavného vzdelávania tematicky zameraného na prácu s MRK“. Pre prax to znamenalo, že pre niektorých zdravotníkov výhľadovo vznikla možnosť absolvovať akreditovaný kurz zameraný na zvyšovanie kompetencií vo vzťahu k pacientom z MRK, no len v rámci nepovinného sústavného vzdelávania a len vo vzdelávacích inštitúciách, ktoré samy prejavujú záujem o poskytovanie a akreditovanie takéhoto kurzu.

¹¹ Indikátor plnenia čiastkového cieľa 6: Podiel nemocníc vo vybraných okresoch s asistentkami / asistentkami osvetly zdravia na celkovom počte nemocníc vo vybraných okresoch.

UDRŽATEĽNOSŤ

Pokračovanie asistencie v prostredí nemocníc v zavedenej forme bude naďalej závisieť najmä od politickej vôle a schopnosti nadchádzajúcich politických a úradných garnitúr zabezpečiť preň buď pokračovanie financovania z EŠIF, alebo iné, ideálne domáce financovanie. Vzhľadom na pomerne malý objem potrebných prostriedkov (maximálne desiatky platov pre nízko-kvalifikovaných asistentov), záujem o službu zo strany zdravotníckych zariadení (aj súkromných) a vecnú i procesnú nezávislosť aktivity od štruktúr verejného zdravotníctva výhľady v danom smere neboli zlé. Na druhej strane, išlo o pilotnú aktivitu, ktorej pozitívne efekty neboli presnejšie stanovené. Vytvorený a zapracovaný štandard vzdelávania pre zdravotníckych pracovníkov pôsobil teoreticky udržateľne. No k dispozícii bol až ku koncu hodnoteného obdobia a mieru jeho skutočného využívania tak nebola zrejmá.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Rozvoj asistencie v prostredí nemocníc v priebehu sledovaného obdobia najviac obmedzil vstup pandémie COVID-19, ktorý okrem iného bránil aj možnosti túto pilotnú aktivitu rigoróznejšie evalvovať z hľadiska jej efektov. Za hlavných facilitátorov dosiahnutého čiastočného pokroku možno označiť najmä organizáciu ZR a vedenia zapojených nemocníc, ktorí aktivitu spoločne úspešne rozbehli. Vytvorenie administratívnych predpokladov pre zavedenie voliteľných kurzov, ktoré by mohli vylepšiť kompetencie zdravotníkov vo vzťahu k pacientom z MRK, facilitoval predovšetkým ÚSVRK. Realizácia išla na vrub záujmu a ochoty odboru vzdelávania MZ SR.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 5: *Zabezpečenie dostupnosti programov a služieb pre MRK v oblasti výchovy k manželstvu a rodičovstvu a ochrany zdravia matky a dieťaťa*

RELEVANTNOSŤ

Podpora zdravia v oblasti sexuálnych a reprodukčných praktík má vo všeobecnosti svoje silné biomedicínske aj ľudsko-právne opodstatnenia, o podpore zdravia matiek a detí zo sociálne znevýhodneného prostredia ani nehovoriac. Spôsob, ktorým bol dôraz na túto podporu zarámovaný prostredníctvom daného čiastkového cieľa, sa však z odborného hľadiska aj z hľadiska dosiaľ identifikovaných potrieb MRK javil ako značne problematický. Jednak pôsobil paternalisticky, pretože sa vyslovene hlásil k „výchove“ ľudí z MRK. A v kontexte prevládajúcich stereotypov o nadštandardnej rizikivosti sexuálnych a reprodukčných praktík MRK zároveň pôsobil ako stigmatizujúce zdôrazňovanie konkrétnej pod-oblasti podpory zdravia. Podľa súvisiaceho výskumu býva takýto intervenčný dôraz aj z pohľadu ľudí

zo samotných MRK považovaný nielen za ofenzívny, ale aj za formu odvádzania pozornosti od štrukturálnych problémov.

ÚČINNOSŤ

Opatrenia a aktivity zamerané na danú oblasť získali počas hodnoteného obdobia v AP *Stratégie* pomerne výsadné miesto na podnet ÚSVRK.¹² Konkrétne malo ísť o „podporu projektov MVO, zameraných na osvetu pre MRK, s dôrazom na oblasť zdravia, výchovy k rodičovstvu a ochrany zdravia matky a rodovej rovnosti“, a to prostredníctvom „finančnej podpory zriaďovania strieborných klubov a aktivít žien strieborného veku v MRK (vrátenie ich zaškolenia)“. Primeranosť takéhoto prístupu nebolo možné určiť ani teoreticky, keďže bol vysoko špecifický a neodôvodnený ničím konkrétnym. Tieto aktivity boli v priebehu hodnoteného obdobia doplnené a napokon nahradené súvisiacim poradenstvom, realizovaným NP ZK v rámci podpory zdravia na komunitnej úrovni.

DOPAD

Reálny pozitívny efekt pôvodne navrhnutých opatrení bol zanedbateľný. V prvej polovici hodnoteného obdobia došlo k zriadeniu a finančnej podpore len piatich „klubov žien strieborného veku“ (vyškolených 73 žien) a bez akéhokoľvek vyhodnotenia výsledkov. Tieto aktivity navyše nepokračovali pre nezáujem zo strany MRK. V rámci NP ZK došlo k vytvoreniu metodiky pre oblasť sexuálneho a reprodukčného zdravia a k vyškoleniu väčšiny terénnych pracovníkov v oblasti laktáčného poradenstva. Pre pozastavenie štandardných intervencií v súvislosti s nástupom pandémie a klesajúcu priorita danej témy v rámci projektu (v nadväznosti na systematickejšie stanovenie potrieb MRK) však boli do praxe zatiaľ pretavené len v druhom ohľade a bez hodnotenia efektov.

UDRŽATEĽNOSŤ

Príslušné aktivity sa v druhej polovici hodnoteného obdobia obmedzili na obsahovo súvisiace intervencie NP ZK. Už strednodobá udržateľnosť tak zostala závislou od pokračovania daného projektu (pozri aj diskusie o udržateľnosti pri predchádzajúcich čiastkových cieľoch). Na druhej strane sa takýto stav nejavil ako nepriaznivý, keďže relevantnosť celého cieľa zostala značne problematická pre jeho zarámovanie.

¹² Za obdobia Splnomocnenkyne A. Bučkovej, pričom pôvodnou motiváciou – z odborného hľadiska inak veľmi dobre opodstatnenou – mala byť podpora práv žien, matiek a detí.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Hlavným facilitátorom dôrazu na danú oblasť bol ÚSVRK. Samo plnenie však jeho prostredníctvom nebolo úspešné a bolo časom prenechané NP ZK. Hlavnou bariérou intervencií zmysluplných z odborného pohľadu i z pohľadu žien v MRK bolo paternalistické a stereotypné zarámovanie už samotného cieľa.

I **ČIASTKOVÝ CIEĽ 7: Posilniť medzirezortnú spoluprácu v oblasti zdravia MRK**

RELEVANTNOSŤ

Príčiny nerovností v zdraví vo všeobecnosti patria do kompetencie veľkého množstva rezortov, a to primárne mimo rezortu zdravotníctva. Posilnenie multi-sektorality pri implementácii inklúzie v oblasti zdravia zároveň predstavovalo dlhodobo ignorované odporúčanie WHO priamo k *Stratégii*. Snaha o podporu implementácie *Stratégie* prostredníctvom systematickej rezortnej spolupráce sa preto aj vo vzťahu k MRK v SR javila ako úplne opodstatnená.

ÚČINNOSŤ

Naplánované zriadenie medzirezortnej pracovnej skupiny v gescii rezortu zdravotníctva predstavovalo logický prvý krok. Vzhľadom na celkové pionierstvo takéhoto prístupu zo strany rezortu sa ako v zásade pochopiteľná javila aj istá vágnosť pri nastavovaní cieľov a procesov práce samotnej skupiny.¹³

DOPAD

Medzirezortná skupina bola rezortom zdravotníctva zriadená v roku 2019 v gescii odboru verejného zdravia, skríningu a prevencie. Uskutočnilo sa niekoľko stretnutí za účasti MVO, akademických odborníkov a zástupcov gestorov a partnerov aktivít za oblasť Zdravie naprieč rezortami. Na stretnutiach došlo k ujasneniu zamerania, pracovných postupov skupiny a vytýčeniu pracovného plánu. Zmyslom skupiny sa malo stať priebežné vzájomné zdieľanie medzirezortných problémov pri realizácii vytýčených AP za oblasť Zdravie a spoločné hľadanie návrhov ich riešení. Hoci práca v skupine sa uberala povzbudivo konštruktívnym smerom, jej pokračovanie celkom zastavil prienik pandémie COVID-19 do SR.

¹³ Napr. indikátorom čiastkového cieľa 7 bola práve a len „existencia pracovnej skupiny s agendou zdravia MRK“.

UDRŽATEĽNOSŤ

Obnovenie a pokračovanie práce skupiny bude závisieť najmä od prenesenia príslušného zámeru a opatrenia do nadchádzajúcich verzií *Stratégie*.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Facilitátormi procesu zriadenia medzirezortnej skupiny za danú oblasť boli odbor verejného zdravia MZ SR, ZR a ÚSVRK. Ako hlavná bariéra sa v sledovanom období na prvý pohľad javila pandémia COVID-19. Túto okolnosť však možno hodnotiť aj naopak ako premárnenú príležitosť: za predpokladu primeranejších kapacít pre agendu verejného zdravia v rámci rezortu zdravotníctva mohla byť existencia danej skupiny využitá aj na lepšie zvládnutie prevencie a kontroly šírenia COVID-19 v prostredí MRK.

ZHRNUTIE

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že počas hodnoteného obdobia 2016-2020 najskôr došlo k značnému nárastu a neskôr istému poklesu relevancie opatrení za väčšinu tematických oblastí, ktoré *Stratégia* pokrýva, a to najmä v závislosti od meniacich sa prístupov ÚSVRK. Logika výberu zodpovedajúcich opatrení, príslušných aktivít, garantov, partnerov i zdrojov implementácie však zostala oveľa nejasnějšía počas celého obdobia. Veľa zásadných príčin žalostného zdravotného stavu MRK preto *Stratégie* naďalej nebolo vôbec pokrytých. Pozitívne efekty väčšiny selektívne vytyčených opatrení navyše zostali nedostatočne monitorované, nezreteľné a s výnimkou oblasti podpory zdravia na komunitnej úrovni prinajlepšom čiastkové. Približne polovica vytyčených aktivít sa nere realizovala a väčšina z aktivít, ktoré boli vykázané ako realizované, s opatreniami vecne súvisela len okrajovo. Tieto boli zároveň k daným opatreniam *Stratégie* priradené zväčša až dodatočne a len preto, že ich realizácia už bola pravdepodobná. Vo vzťahu k žiadnemu z cieľov nebola formulovaná jasná vízia, ako zabezpečiť dlhodobejšiu udržateľnosť, a to ani v prípade výnimočne úspešne implementovaných aktivít. Hlavnou prekážkou odstraňovania všetkých uvedených nedostatkov bola najmä nízka priorita plnenia *Stratégie* a verejného zdravia v agende rezortu zdravotníctva a ďalších rezortov. Pozitívne zmeny najviac facilitovali niektoré vedenia ÚSVRK, príspevková organizácia ZR, analytické inštitúty a odbor verejného zdravia MZ SR.

Tabuľka 1: Prehľad úspešnosti implementácie AP *Stratégie začleňovania Rómov v období 2016 – 2020 podľa záväzných kritérií externej evaluácie*

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
1) Rozšírenie poznatkov o zdravotnom stave MRK a životných podmienkach vo vzťahu k verejnému zdraviu	+	+ / -	-	-
2) Zabezpečenie prístupu MRK k zdravotne nezávadnej pitnej vode (ČC 2)	+	+	+ / -	-
3) Zabezpečenie kontinuity, dostupnosti a zvyšovania kvality programov a aktivít pre príslušníkov MRK na podporu zdravia a prevenciu ochorení	+	+	+	?
4)* Zlepšiť dostupnosť a mieru využívania služieb zdravotnej starostlivosti pre príslušníkov MRK	N/A*	N/A*	N/A*	N/A*
5) Zabezpečenie dostupnosti programov a služieb pre MRK v oblasti výchovy k manželstvu a rodičovstvu a ochrany zdravia matky a dieťaťa	-	+ / -	-	?
6) Zabezpečiť dôstojné a spravodlivé podmienky v zdravotníckych zariadeniach vrátane citlivého prístupu zdravotníckych pracovníkov k príslušníkom RK	+	+ / -	-	-
7) Posilniť medzirezortnú spoluprácu v oblasti zdravia MRK	+	+ / -	-	+ / -
CELKOVÁ ÚSPEŠNOSŤ PLNENIA	5 / 6	2 / 6	1 / 6	0 / 6

* S čiastkovým cieľom 6 bol v priebehu hodnotenia zlúčený pôvodný čiastkový cieľ 4 *Zlepšiť dostupnosť a mieru využívania služieb zdravotnej starostlivosti pre príslušníkov MRK*

+ splnené +/– splnené len čiastočne N/A not applicable/neaplikovateľné
 – nesplnené ? plnenie neposúditelné

ODPORÚČANIA PRE ÚSVRK

Podpora prioritizácie agendy implementácie AP *Stratégie* a agendy odstraňovania nerovností v zdraví v rámci rezortu zdravotníctva i medzirezortne. *Stratégia* začleňovania v oblasti Zdravie sa v období rokov 2016 – 2020 reálne takmer neplnila (pozri Tabuľku 1). Jednou z hlavných prekážok priebežného kreovania komplexnejšej *Stratégie* i jej plnenia za danú oblasť pritom bola práve nízka priorita podpory zdravia a implementácie *Stratégie* v rámci agendy rezortu zdravotníctva a ďalších rezortov. Ako sľubná konkrétna cesta sa javí angažovanosť v prospech a prostredníctvom medzirezortnej pracovnej skupiny zriadenej rezortom zdravotníctva primárne za účelom priebežnej podpory implementácie AP *Stratégie*.

Zabezpečenie zvýšenia úrovne pôsobenia ÚSVRK vo vzťahu k rezortom. ÚSVRK počas hodnoteného obdobia pod vedeniami niektorých splnomocnencov predstavoval jedného z hlavných facilitátorov čiastkových úspechov implementácie príslušných AP. Efektívnejšej podpore zo strany tohto úradu však bránila skutočnosť, že nedisponoval formálnymi ani neformálnymi nástrojmi, prostredníctvom ktorých by mohol aktívne zvyšovať prioritu implementácie daných AP naprieč rezortmi. V danom smere sa ako veľmi nádejné javí nedávne povýšenie ukotvenie ÚSVRK priamo pod Úrad Vlády SR – avšak len za predpokladu, že bude spojené aj s navýšením reálnych kompetencií vo vzťahu k rezortom.

Pri revíziách AP *Stratégie* je potrebné alokovať viac času a personálnych kapacít na dopĺňanie a zohľadňovanie pribúdajúcich rigorózných poznatkov o komplexných príčinách kritického zdravotného stavu MRK a súvisiacich intervenciách. AP *Stratégie* boli aj v hodnotenom období revidované z odborného hľadiska povrchno a zostali v mnohých ohľadoch príužke (pozri napr. príslušné odporúčania Svetovej zdravotníckej organizácie).¹⁴ Tento závažný nedostatok by bolo – popri vyčlenení väčšieho množstva času na samotné revízie – vhodné riešiť aj transparentnejším a z odborného hľadiska poctivejším náborom externých akademických expertov do technických pracovných skupín, teda prenechaním výberu najprímeranejších odborníkov na etablované akademické pracoviská.

Do procesov pravidelných revízií AP *Stratégie* je potrebné sprostredkovať intenzívnejšie zapojenie účastníkov aj priamo z cieľových MRK. AP *Stratégie* aj v hodnotenom období chýbalo overovanie ich legitimity a praktickosti aj podľa kritérií ľudí, ktorých dobro majú sledovať, teda príslušníkov MRK. Úzus odbíjania princípů participácie cieľovej skupiny zopár niekoľkohodinovými stretnutiami

¹⁴ WHO (2012): *Potential criteria for the review of the health component of the National Roma Integration Strategies*. Copenhagen: WHO Europe.

s regionálnymi zamestnancami v rámci národných projektov, úradníkmi či MVO prostredníkmi v tomto smere nemožno pokladať za akceptovateľný. Popri vyčlenení väčšieho množstva času a personálnych kapacít na získavanie a spracovanie spätnej väzby zástupcami ÚSVRK by sa konkrétnym riešením mohla stať napríklad povinnosť zabezpečiť spätnú väzbu tohto druhu prostredníctvom organizácie fókusových skupín, ideálne v réžii nezávislých sprostredkovateľov s primeranou odbornou kvalifikáciou.¹⁵

V rámci procesov monitorovania AP Stratégie je nutné začať odmietat vytyčovanie a vykazovanie opatrení a aktivít, ktoré s príslušnými cieľmi nesúvisia, alebo s nimi súvisia len okrajovo, a pri ktorých nemožno merať ich efekty významné z hľadiska cieľa. V priebehu hodnoteného obdobia pokračovala prax čisto formálneho, *ex post* a *ad hoc* vykazovania plnenia aktivít AP Stratégie zo strany mnohých garantov. Ak sa zo strany ÚSVRK nezmení akceptácia takéhoto vykazovania v rámci procesov interného monitorovania plnenia AP Stratégie, tento úrad zostane komplikom plnenia Stratégie spôsobom len „naoko“.

¹⁵ Pozri napr. aj Francés, F., La Parra, D., Martínez Román, M. A., Ortiz-Barreda, G., Briones-Vozmediano, E. (2016): *Toolkit on social participation: methods and techniques for ensuring the social participation of Roma populations and other social groups in the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes to improve their health*. Copenhagen: WHO Europe.

Oblasť bývania

GLOBALNÝ CIEĽ

Znížiť rozdiely v dostupnosti a kvalite bývania a základnej infraštruktúrnej vybavenosti medzi priemerom populácie v Slovenskej republike a príslušníkmi MRK a podporovať odstraňovanie ich rezidenčnej segregácie

| **ČIASTKOVÝ CIEĽ 1:** *Zvýšiť podiel príslušníkov MRK v legálnych obydliach*

RELEVANTNOSŤ

Zvyšovanie podielu príslušníkov MRK v legálnych obydlích je relevantným cieľom. Práve narastajúci počet nelegálnych obydlí v sociálne vylúčených lokalitách, akými sú najmä tzv. rómske osady, totiž predstavuje jeden z najzávažnejších problémov integrácie Rómov v SR. Aktualizované akčné plány na úrovni opatrení sa nesústreďujú iba na podporu nájomného a vlastníckeho bývania a legalizácie pozemkov, ale venuje pozornosť aj prestupnému bývaniu. Všetky tieto opatrenia sú vzhľadom na efektívne napĺňanie čiastkového cieľa relevantné aj v tom zmysle, že nie sú obmedzené na jedno dominantné opatrenie, ale diverzifikované vo vzťahu k variabilným aktuálnym problémom MRK v oblasti bývania.

ÚČINNOSŤ

Potenciálna účinnosť daného cieľa sa na úrovni jednotlivých vytyčených opatrení líši. Opatrenie 1.1 *Podporiť nájomné bývanie v obciach s prítomnosťou MRK* je problematické najmä v súvislosti s existenciou dvoch druhov bytového štandardu, označovaných ako *bežný* a *nižší* štandard. Zástupcovia štátnej správy, samosprávy, akademického sveta a neziskového sektoru sa zhodujú v tom, že vzhľadom na princípy stratégie je existencia *nižšieho štandardu*, hoci má oporu v príslušnom

zákone, segregáčna. Vo vzťahu k nižšiemu štandardu je podľa jeho kritikov segregácia zrejmä najmä v nasledujúcej praxi:

- a) Neexistencia základného vybavenia ako záchodová misa, umývadlo či vaňa. Obyvatelia si spraviť musia toto vybavenie dokupovať, a tak bývanie nižšieho štandardu v praxi nezaručuje skutočne porovnateľný životný štandard. Pro rodiny s nízkym či žiadnym príjmom, ktoré sú odkázané len na sociálne dávky, to predstavuje neprimerané náklady, čím ho ožobračuje.
- b) Neexistuje účinná kontrola kvality stavebného materiálu a kolaudácia. Byty a domy nižšieho štandardu bežne mávajú vady už krátko po prvom roku od ich výstavby a odovzdania do užívania. V tejto súvislosti je dlhodobo prehlíadaná aj s tým súvisiaca latentná rasistická prax, ktorú možno ilustrovať bežným názorom, že pre členov MRK je vhodný len ten najlacnejší materiál a pod.
- c) Svojimi rozmermi nezodpovedajú konkrétnemu počtu rodinných príslušníkov MRK, nie sú flexibilné voči narastajúcemu počtu obyvateľov vylúčených lokalít a bežne nerešpektujú hygienické štandardy Vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 505/2002 Z. z., určujúci počet metrov štvorcových vzhľadom na počet rezidentov v danej jednotke. Práve v dôsledku toho bývajú v horizonte asi piatich rokov byty a domy nižšieho štandardu nevyhovujúce a predstavujú opäť závažný problém, spojený najmä s výstavbou nových nelegálnych obydli.
- d) Veľmi často sa byty a domy nižšieho štandardu stavajú buď v existujúcich vylúčených areáloch, alebo v areáloch nových, a to bez toho, že by na strane príslušnej obce existovala ucelenejšia integračná stratégia, ktorej súčasťou by bola i bytová situácia. Základnou stratégiou týchto obcí akoby bol princíp, že „bytovka všetko vyrieši“.

Opatrenie 1.2 *Podporiť vlastnícke bývanie v obciach s prítomnosťou MRK* sa teoreticky javí ako účinné, navyše korešponduje s tradičným rysom slovenského vidieka, kde sa kladie dôraz na vlastníctvo, vrátane vlastníckeho bývania, v úzkej nadväznosti na pilotné programy asistencie pri legalizácii technicky vyhovujúcich obydli v oblastiach osídlených MRK. Svojpomocná výstavba s podporou mikropôžičiek môže, najmä vzhľadom na uplatňovanie príkladov dobrej praxe, z dlhodobého hľadiska viesť k podstatnej pozitívnej zmene bytovej situácie MRK, a to i napriek kritike (hoci z dlhodobého hľadiska oprávnenej), že takáto výstavba čo do štandardu naďalej nedosahuje úroveň vidieckej strednej triedy.

Ako potenciálne veľmi účinné a konštruktívne sa javí opatrenie 1.3 *Podporiť vysoportiadanie pozemkov v obciach s prítomnosťou MRK*, zacielené na legalizáciu pozemkov prostredníctvom pilotného národného projektu *Podpora vysporiadania pozemkov v osídleniach MRK*. Legalizácia pozemkov je jedným z nutných predpokladov

zásadnej zmeny v oblasti bývania MRK a jej zámerom je urovnať právne problematické vzťahy, ktoré možno chápať ako východisko pro legálnu bytovú výstavbu. Ako dobrá pomôcka sa v tomto smere javí aktualizácia zákona č. 330/1991 o pozemkových úpravách, zavádzajúca možnosť jednoduchých pozemkových úprav, pretože poskytuje miestnej samospráve konkrétny nástroj na legalizáciu problematických pozemkov v oblastiach osídlených MRK.

Positívnu zmenou z hľadiska možnej účinnosti v porovnaní s predošlými akčnými plánmi je rozšírenie o nové opatrenie 1.4 Zvýšiť „individuálnu integráciu“ príslušníkov MRK zavedením systému prestupného bývania a sprievodnej sociálnej asistencie, zamerané na vytvorenie uceleného programu podpory systému prestupného bývania a sprievodnej metodiky systému prestupného bývania. Kritici systému prestupného bývania mu vyčítajú najmä to, že systém neumožňuje získať zručnosti potrebné na samostatné bývanie, a má tak obmedzený potenciál na integráciu obyvateľov MRK. Z toho dôvodu uprednostňujú systém *housing-first*, ktorý je z ich pohľadu menej finančne náročný, keďže eliminuje využívanie krízových služieb a náklady na výstavbu zariadení s tým, že cieľová skupina má zabezpečené samostatné bývanie. Problém tejto diskusie je v tom, že vychádza zo skúsenosti s ľuďmi bez domova, ktorých však nemusia zasahovať všetky špecifiká problémov bývania MRK (napr. vplyvy etnickej diskriminácie). Problém obyvateľov MRK v oblasti bývania zároveň presahuje problém bezdomovectva v najužšom zmysle slova, keďže väčšinu obyvateľov MRK nemožno jednoducho pokladať za bezdomovcov. Naopak, prax ukazuje, že väčšina z nich má aj napriek obmedzeným zdrojom motiváciu aj kompetenciu riešiť svoju aktuálnu bytovú situáciu. Tieto rozdiely sa v diskusií prehliadajú a mali by byť, najmä na úrovni svojpomocnej výstavby a vlastníckeho bývania, lepšie zhodnotené. Zavedenie aktivity zacielenej na prestupné bývanie vo vzťahu k spracovanej metodike predstavuje naproti tomu konštruktívny krok, pretože sleduje dlhodobú funkčnosť nájomného i vlastníckeho bývania.

DOPADY

Čo sa týka dôsledkov aktivity 1.1, zacielenej na podporu nájomného bývania v obciach s prítomnosťou MRK, skutočný počet podporených nájomných bytov bežného a nižšieho štandardu v obciach s prítomnosťou MRK (v roku 2019 a v roku 2020 bolo podporených dovedna 100 verejných zákaziek) nemusí mať nutne pozitívne dôsledky. Týka sa to najmä bytov nižšieho štandardu, ktorých výstavba je sprevádzaná prejavmi latentného rasizmu. Ten sa premieta do neexistencie základného vybavenia bytových jednotiek nižšieho štandardu, do nedostatočne účinnej kontroly kvality stavebného materiálu a stavebných prác a metráže obytných jednotiek, ktorá nezohľadňuje reálny počet rodinných príslušníkov apod.

Podporu vlastníckeho bývania v úzkom prepojení s asistenčným programom tak, ako ju predpokladá aktivita 1.2.3 *Realizovať pilotný program svojpomocnej výstavby vlastníckeho bývania, financovaného prostredníctvom mikropôžičiek*, sa nepodarilo realizovať sčasti i z dôvodu nedokončenej novelizácie stavebného zákona. Rovnako tak doteraz nebola spracovaná *Metodika legalizácie obydlí v osídleniach MRK* a nerealizoval sa ani pilotný *Program svojpomocnej výstavby vlastníckeho bývania, financovaného prostredníctvom mikropôžičiek*. K čiastočnej realizácii došlo v prípade aktivity 1.3.1 *Realizovať národný projekt Podpora vysporiadania pozemkov v osídleniach MRK v 150 oprávnených obciach*, kde za určitý úspech, i vzhľadom na opatrenia súvisiace so šírením ochorenia COVID-19, možno označiť 16 oficiálne deklarovaných obcí, kde došlo k reálnemu právnemu vysporiadaniu pozemkov. V tomto prípade nejde o počet zapojených obcí ako podstatného indikátora možných dôsledkov, ako skôr o možné uplatnenie dobrej praxe, ktorá vzniká na základe skúseností obcí s vysporiadanými pozemkami.

UDRŽATEĽNOSŤ

Udržateľnosť vytýčených opatrení je problematická. Naďalej neexistujú metodiky ani úspešné pilotné programy. Pilotný program asistencie pri legalizácii techniky vyhovujúcich obydlí v osídleniach MRK, pripravovaný v rámci aktivity 1.2.1, vzhľadom na absenciu súvisiacich nutných zmien v stavebnom zákone doteraz neexistuje. Rovnako tak neexistuje ani *Metodika legalizácie obydlí v osídleniach MRK*, a podobne je to s neexistenciou realizácie pilotného programu svojpomocnej výstavby vlastníckeho bývania prostredníctvom mikropôžičiek, ako to predpokladá aktivita 1.2.3. V prípade týchto aktivít tak nie je dostatočná záruka, že sa stanú súčasťou akejkoľvek komplexnej stratégie riešenia bývania.

Naopak, posledný vývoj postojov na ministerstve regionálneho rozvoja naznačuje, že jedinou aktivitou, ktorá je výhľadovo považovaná za perspektívnu, je výstavba bytov nižšieho štandardu, ktorá je z dlhodobého hľadiska najmenej efektívnym spôsobom riešenia situácie bývania MRK. Ako sľubná sa z hľadiska udržateľnosti javí existencia *Metodiky systému prestupného bývania* a spustenie *Programu podpory systémov prestupného bývania so sprievodnou sociálnou asistenciou a využitím sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní*.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Hlavnou bariérou zmysluplnej realizácie čiastkového cieľa je sama existencia *nižšieho štandardu* a chýbajúci plán, ako dobrú prax z realizovaných pilotných projektov premietnuť do ďalších strategických úvah o riešení bývania MRK na Slovensku. Ďalším problémom je prehliadanie špecifik MR, akými sú rodinné štruktúry,

predpokladaný demografický vývoj vrátane obmedzených možností dojazdu za zamestnaním, ktoré kladú odlišné kvalitatívne nároky na štandardy bývania. Vhodným facilitátorom sa zdá byť existencia *Metodiky systému prestupného bývania*, ktorá vytvára predpoklad na funkčný systém prestupného bývania.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 2: *Zvýšiť podiel obydľí s prístupom k základnej infraštruktúre a vybavenosti v osídleniach MRK*

RELEVANTNOSŤ

Segregované oblasti osídlené MRK sú charakterizované nedostatočnou infraštruktúrou a občianskou vybavenosťou, ktoré sa premietajú do zdravotnej situácie MRK. Ak daný cieľ vnímame ako dočasné preklenovacie opatrenie, možno ho chápať ako relevantný, pretože predstavuje snahu o bezprostredné zabezpečenie prístupu MRK k základnej infraštruktúre. Keby však mal byť vnímaný ako základný nástroj riešenia oblasti bývania, bol by z dlhodobého hľadiska problematický, pretože existuje vážne riziko, že prispeje ku konzervácii a potvrdeniu statusu vylúčených lokalít a k prehlbujúcej sa getoizácii. Vo svojich dôsledkoch je takýto čiastkový cieľ na hranici strategického princípu 3D.

ÚČINNOSŤ

Pokiaľ ide o potenciálnu účinnosť týchto opatrení, výška uvoľnených financií a počet obcí s MRK, ktorým bola poskytnutá dotácia na technickú vybavenosť, a počet osídlení MRK so zavedenými inžinierskymi sieťami nemusí nutne viesť k naplneniu globálneho cieľa, a v dlhšom časovom horizonte sa môžu stať prekážkou jeho naplnenia. Prístup k základnej technickej vybavenosti môže byť tak integračným, ako aj segregáčnym mechanizmom, pričom výsledok v tomto zmysle závisí vždy až od konkrétneho prevedenia. A ďalej, v dlhšom časovom horizonte, výstavba prístupových ciest a komplexnej infraštruktúry v segregovaných lokalitách môže viesť vo svojich dôsledkoch k potvrdeniu ich problematickej lokácie a vytvárania paralelného systému, ktorý ide proti princípu degetoizácie.

DOPADY

Ako sme naznačili vyššie, význam dopadov meraných iba počtom obcí, ktorým bola poskytnutá dotácia na technickú vybavenosť, a počtom osídlení so zavedenými inžinierskymi sieťami, je sporný. Pokiaľ ide o reálny počet zapojených obcí, je celkové dôsledky vzhľadom na globálny cieľ je takisto problematický, pretože z hľadiska blízkej budúcnosti môže predstavovať problém spojený s nelegálnym odberom elektriny, prehlbujúcou sa zadlženosťou obyvateľov MRK v dôsledku

neschopnosti splácať účty za odber elektriny, plynu a pod. Aby sa dalo uvažovať o nejakých reálnych výsledkoch, bolo by treba vypracovať detailnejší manuál, ktorý by bol zrozumiteľným návodom na systematické zavádzanie základnej infraštruktúry tak, aby to vo svojich dôsledkoch nevedlo k prehľbujucej sa segregácii a chudobe obyvateľov MRK. Čo sa týka aktivity 2.1.1, v roku 2020 bolo podľa MDV SR podporených celkovo 835 nájomných bytov na zabezpečenie technickej vybavenosti, z toho však bolo iba 52 bytov pre MRK. Aktivita 2.1.3 sa do konca roku 2020 neuskutočnila vôbec.

UDRŽATEĽNOSŤ

Trvalú udržateľnosť vytýčených opatrení je ťažko hodnotiť ako pozitívnu už vzhľadom na rozporuplnosť ich potenciálnych dôsledkov. Riziko vytvárania paralelných systémov a udržiavanie existencie lokácií zavedením infraštruktúry, aj keď funkčnej, vytvára potenciálne riziko prehľbujucej sa getoizácie týchto lokalít so všetkými negatívnymi dôsledkami, ktoré sú s existenciou týchto lokalít spojené.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Za hlavnú bariéru efektívneho dosiahnutia daného čiastkového cieľa možno pokladať nízky počet obcí, zapojených do čiastkových aktivít. Tento stav má niekoľko príčin. Po prvé, veľmi slabý záujem zo strany oficiálnych predstaviteľov obcí o vytvorenie komplexného a systémového riešenia problémov spojených s existenciou vylúčených lokalít. Cielené riešenie problémov vylúčených lokalít je na úrovni samospráv agendou, ktorá výrazne ovplyvňuje výsledok volieb do obecných zastupiteľstiev v tom zmysle, že môže byť majoritou vnímané ako prehliadanie jej záujmov a skvalitňovania života obyvateľov obce na úkor problematcky vnímanej MRK. Toto môže vo svojich dôsledkoch naozaj viesť k nezvoleniu starostu a zastupiteľstva obce. Ďalšou bariérou je administratívna náročnosť prípravy projektov a povinná finančná spoluúčasť, ktorá najmä pre malé obce predstavuje veľkú investičnú záťaž.

Hlavným facilitátorom realizácie tohto čiastkového cieľa je prioritizácia infraštruktúrneho vybavenia a dostupnosti základnej občianskej vybavenosti pre MRK zo strany ÚSVRK. Bariérou je však nezapájanie dostatočne efektívnych riešení, ktoré by zároveň boli šetrné k životnému prostrediu, a umožnili tak lokalitám, pôvodne problematickým aj z týchto hľadísk, aby zodpovedali sprisňujúcim sa nárokom na ochranu životného prostredia (napr. koreňové čistiarne odpadových vôd). Takéto technologické možnosti nie sú v prioritizácii infraštruktúrneho vybavenia a dostupnosti základnej občianskej vybavenosti pre MRK dostatočne zohľadnené.

I ČIASTKOVÝ CIEĽ 3: *Skvalitniť výkon sociálnej práce v oblasti bývania MRK.*

RELEVANTNOSŤ

Skvalitnenie výkonu sociálnej práce v oblasti bývania MRK, zacielené na poskytovanie poradenstva v oblasti bývania, je relevantným čiastkovým cieľom, pretože vytvára rámec na komplexnú asistenciu cieľovým skupinám v rámci MRK, ktorá sa opiera o koordináciu a metodické vedenie terénnych pracovníkov a sústreďuje sa výhradne na prácu spojenú s asistenčnou službou v oblasti bývania. Existuje zhoda, že krízové bývanie v podobe ubytovní vo vidieckom prostredí nie je vhodnou formou zabezpečenia bývania. Ako možná alternatíva sa javí zabezpečenie nájomného bývania. Prechod na systém nájomného bývania však vzhľadom na východiskovú sociálnu i ekonomickú situáciu MRK nie je jednoduchá záležitosť – vyžaduje si práve dlhodobejšiu asistenčnú službu, akú by mohli poskytovať kvalifikovaní terénni sociálni pracovníci. Cieľ smeruje k odstráneniu tohto deficitu a vytvára tak predpoklad najmä na funkčnosť systému prestupného bývania.

ÚČINNOSŤ

Skvalitnenie výkonu sociálnej práce v oblasti bývania MRK je potenciálne účinné opatrenie. Dokument *ÚSVRK Prestupné bývanie* predpokladá asistenta bývania a domovníka a určuje ich náplň a pravidlá spôsobu výberu domácností a prestupu medzi jednotlivými stupňami. Zároveň existuje *Národný projekt Podpora a zvyšovanie kvality terénnej sociálnej práce*, ktorý funguje od novembra 2019 a sústreďuje sa na koordináciu a metodické vedenie terénnej sociálnej práce vrátane zvyšovania profesionalizácie výkonu sociálnej práce prostredníctvom tematického vzdelávania, pravidelnej supervízie a prepojenia s ďalšími profesiami pôsobiacimi v MRK. V decembri 2020 bola v rámci implementácie tohto programu zverejnená výzva na predkladanie žiadostí o financovanie pozícií odborného pracovníka pro oblasť bývania, do ktorej sa prihlásilo 12 žiadateľov. Napriek nízkemu počtu žiadateľov ich budúce konkrétne *know-how* dobrej praxe a plánovaná metodika terénnej práce s MRK v oblasti bývania z dlhodobého hľadiska iste môžu prispieť k skvalitneniu výkonu sociálnej práce v oblasti bývania.

DOPADY

Plánované aktivity 3.1.1 *Vytvoriť metodiku terénnej práce s MRK v oblasti bývania* a 3.1.2 *Poskytovanie poradenstva v oblasti udržania si a skvalitnenia bývania* vzhľadom na globálny cieľ zatiaľ nemali žiadne konkrétne výsledky. Plánovaná metodika existuje iba v podobe draftu a jej finalizácia sa predpokladá až v roku 2021. Aktivita 3.1.2 predpokladá existenciu pilotnej pracovnej pozície *odborného pracovníka*

pre oblasť bývania, s čím sa počíta až v druhom polroku 2021. Preukázateľné výsledky tak má iba Aktivita 3.1.3, ktorá sa obmedzuje na počet intervencií, týkajúcich sa poradenstva v oblasti finančnej gramotnosti a nájomných zmlúv, čo poskytuje aspoň čiastočnú asistenciu pri zabezpečovaní bývania.

UDRŽATEĽNOSŤ

Akokoľvek môžu *Metodika terénnej práce* a vytvorenie inštitútu odborného pracovníka pre oblasť bývania na úrovni sociálnej práce prispieť k udržateľnosti skvalitňovania sociálnej práce v oblasti bývania a rozširovania jej štandardov, vzhľadom na stav (ne)realizácie plánovaných aktivít zatiaľ o udržateľnosti nemožno uvažovať.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Zdá sa, že základnou bariérou je štiepenie zodpovednosti za problém medzi Ministerstvom vnútra SR a Ministerstvom práce a sociálnych vecí a rodiny SR, ktoré rieši zhodné ciele. Ďalšou bariérou je neschopnosť preniesť do reálnej praxe všeobecné princípy z metodických dokumentov ako *Prestupné bývanie*. Nezodpovedanou otázkou zostáva, či odborný pracovník pre oblasť bývania musí byť nutne vo výkone sociálnej práce na úrovni terénneho pracovníka či terénneho sociálneho pracovníka.

I ČIASTKOVÝ CIEĽ 4: Skvalitniť zber a analýzu dát o bývaní MRK

RELEVANTNOSŤ

Členské štáty EÚ sú na základe *Rámca EÚ pre vnútroštátne stratégie integrácie Rómov do roku 2020* povinné zaviesť účinný monitorovací mechanizmus, ktorý zabezpečí merateľnosť dosiahnutých výsledkov vzhľadom na všeobecný cieľ integrácie vrátane zabezpečenia faktografického rámca k situácii MRK a k zvyšovaniu efektívnosti implementovaných aktivít aj vo vzťahu k bývaniu. Dôraz na skvalitnenie zberu a analýzu dát o bývaní MRK je v tomto ohľade relevantným cieľom.

ÚČINNOSŤ

V hodnotiacom období sa aktualizoval *Atlas rómskych komunit* a prebehli prvé dve kolá zberu dát *EU SILC_MRK*. K problematike úrovne bývania sa čiastočne vyjadruje i *Záverečná správa zo vstupného merania hodnotenia a systematického stanovenia potrieb cieľových lokalít Národného projektu Zdravé komunity 2A*. Najmä vďaka periodickému zberu dát *EU SILC_MRK* a *Atlasu* môžu figurovať ako komplementárne zdroje dát o situácii MRK na Slovensku nielen pre štátnu správu, ale i pre samosprávu, neziskové organizácie a ďalších odborníkov, ktorí sa pohybujú v oblasti

riešenia problémov MRK. Mapovanie stavu MRK na základe relevantných dát je v princípe účinný nástroj, na základe ktorého možno vydávať odporúčania rozličného rozsahu pri formovaní účinných vládnych politík, zacielených na zlepšenie situácie MRK na Slovensku.

DOPADY

EU SILC_MRK svojou štandardizovanou metodikou napomáha porozumeniu situácie MRK v porovnaní s majoritným obyvateľstvom Slovenskej republiky a ostatných členských krajín EÚ. Prínos *Atlasu rómskych komunit* je sčasti kontraproduktívny, čo súvisí najmä s debatou, ktorá sa rozpútala po zverejnení jeho aktuálnej verzie. Jedna skupina vníma existenciu *Atlasu* s jeho aktuálnou metodikou ako relevantný nástroj na pochopenie situácie MRK na Slovensku. Pred zavedením *EU SILC_MRK* mal byť *Atlas* jediným relevantným nástrojom, ktorý mapoval situáciu Rómov na Slovensku vo vzťahu k oblastiam, o ktorých sa predpokladá, že budú v gescii dlhodobých štátnych politík, zacielených na zlepšenie situácie Rómov na Slovensku. Opakovanie zberu dát malo prispieť aj k možnému porovnaniu východiskovej a aktuálnej situácie. Druhá skupina má zásadné výhrady najmä voči metodickému nastaveniu zberu dát. Vymedzuje sa proti skratkám využívaným na úrovni médií či širšej laickej verejnosti, ktoré vznikli na základe dát z *Atlasu* ako korektív oficiálneho počtu Rómov zo sčítania ľudu, štandard pripisovania etnicity a pod. Vzhľadom na existenciu takýchto zjednodušujúcich praktík sa nazdávajú, že *Atlas* figuruje najmä ako korektívny census Rómov na základe pripísanej identity zo strany samosprávy, ktorý prehliada akt etnickej sebadeklarácie, ktorá sa odzrkadlila v sčítaní ľudu. Ďalší problém vidí v zohľadňovaní počtu rómskeho obyvateľstva, ktoré žije integrované spolu s majoritou, a nereálnosť uvádzaných hodnôt vo vzťahu k niektorým konkrétnym lokalitám (napr. Petržalka v Bratislave).

UDRŽATEĽNOSŤ

Druhé kolo zberu dát v rámci *EU SILC_MRK* naznačuje, že *EU SILC_MRK* sa etabloval ako štandardný nástroj na mapovanie situácie MRK na Slovensku. *Atlas rómskych komunit* na základe negatívnych reakcií – najmä v súvislosti s jeho problematickou metodikou – je z dlhodobého hľadiska bez zásadných vylepšení neudržateľný. Ako možné východisko sa javí diskusia o spôsoboch zberu dát zacielených na oblasti, ktoré nie sú súčasťou štandardu *EU SILC_MRK*. Navyše sa ukazuje, že základnou chybou *Atlasu* je zverejnenie primárnych dát. Ak sa nepodarí tieto oblasti ošetriť, uplatnenie *Atlasu* je dlhodobo neudržateľné. Na druhej strane v prípade vylúčenia *Atlasu* by ÚSVRK prišiel o nástroj mapovania bytovej situácie MRK na Slovensku vo vzťahu k ďalším kontextuálnym dátam, ako sú prístup k infraštruktúre, službám a pod.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Základnou bariérou pri vytváraní účinného systému monitoringu stavu MRK nielen v oblasti bývania je obava z etnizácie dát a tabuizácie etnizácie problému MRK a absencia funkčného konsenzu na základe odbornej diskusie.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 5: *Zvýšiť efektívnosť právnej úpravy v oblasti bývania marginalizovaných skupín obyvateľstva*

RELEVANTNOSŤ

Právo na bývanie je jedno z ľudských práv, ktoré v sebe obsahuje nielen právo na adekvátny životný štandard, prístup k pitnej vode a hygienickému vybaveniu, ktoré sčasti rieši Cieľ 2, ale aj prístup k bývaniu bez ohľadu na pohlavie, rasu a etnickú príslušnosť vrátane ochrany pred núteným vysťahovaním. V tomto ohľade sa zámer „zvýšiť efektívnosť právnej úpravy v oblasti bývania marginalizovaných skupín obyvateľstva“ relevantne sústreďuje najmä na druhú oblasť – ochranu pred núteným vysťahovaním, a je teda relevantným cieľom.

ÚČINNOSŤ

Už teoretická účinnosť opatrenia 5.1 *Zvýšiť efektívnosť právnej úpravy v oblasti bývania marginalizovaných skupín obyvateľstva* je sporná. Opatrenie na jednej strane sľubne zacieluje na právnu úpravu, ktorá sa javí ako komplexná, pretože predpokladá dôkladné medzirezortné právne analýzy vrátane všeobecne záväzných nariadení obcí. Na druhej strane podkladová analýza ministerstva spravodlivosti konštatuje, že aktuálna právna úprava je dostačujúca a nepredpokladá žiadne ďalšie zmeny.

DOPADY

Vzhľadom na podkladovú analýzu ministerstva spravodlivosti, ktorá nepredpokladá žiadne dodatočné právne úpravy, možno cieľ pokladať za splnený. V súvislosti s reálne problematickým vymáhaním práva a princípu rovnakých príležitostí však iba všeobecná deklarácia záväzku právnej garancie práva na bývanie nemala nijaký reálny vplyv. V súčasnosti panuje obava z predpokladaných úprav stavebného zákona, ktoré sa majú týkať nelegálnosť stavieb, ktoré sa pri ich zneužití môžu negatívne dotknúť práve obydlí v sociálne vylúčených lokalitách MRK. Latentne je takto ohrozená viac ako polovica obyvateľov MRK.

UDRŽATEĽNOSŤ

Ak sa do praxe účinnejšie nepremietne aj vymáhateľnosť aktuálnych právnych úprav garantujúcich právo na bývanie, naplnenie vytýčeného cieľa a jeho očakávané pozitívne efekty vzhľadom na vyššie uvedené nemožno pokladať za reálne udržateľné.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Základnou bariérou je problematické vymáhanie práva v SR pro MRK vo všeobecnosti, teda nie iba v oblasti bývania. Na jednej strane to súvisí s veľkým množstvom novej legislatívy a ustavičných novelizácií, ktoré sú často nekoncepčné a vedú k legislatívnemu chaosu. S tým súvisí i ďalšia bariéra, ktorou je prílišný právny formalizmus na strane právne zodpovedných autorít, vysoká miera byrokracie v súdnych konaniach a latentný rasizmus zo strany štátnych úradov a samospráv vo vzťahu k MRK.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 6: *Zvýšiť efektívnosť intervencií z verejných zdrojov v prípadoch mimoriadnych situácií a ohrozenia bezpečnosti MRK*

RELEVANTNOSŤ

Odborná verejnosť sa zhoduje, že viac ako 70 % lokalít MRK je ohrozených najmä náhlymi povodňami. Rovnako aj pandémie COVID-19 ukázala, že zvýšenie intervencie z verejných zdrojov v prípade mimoriadnych situácií je viac ako potrebný. Zvýšenie efektivity intervencie z verejných zdrojov v prípade mimoriadnych situácií je teda relevantným cieľom.

ÚČINNOSŤ

Opatrenie 6.1 *Systematizovať podporu v prípade mimoriadnych udalostí* prostredníctvom prípravy pilotného programu podpory krízového bývania by sa teoreticky mohlo stať účinným nástrojom vedúcim k naplneniu čiastkového cieľa, za predpokladu, že by jeho realizácia nadviazala na aktivity z predošlého obdobia a transformovala ho do systémového programu pomoci.

DOPAD

Akokoľvek je problém mimoriadnych situácií, týkajúcich sa MRK, v strategických cieľoch a opatreniach primerane pomenovaný, spôsob realizácie v sledovanom období nemal nijaký reálny efekt v zmysle zlepšenia. V roku 2018 došlo k vytvoreniu

a zverejneniu metodiky *Pôsobnosť obcí v prípade mimoriadnych situácií, s osobitným zameraním na obce s marginalizovanými rómskymi komunitami*. Metodiku sa však nepodarilo uviesť do praxe tak, aby sa princípy v nej obsiahnuté stali účinnými nástrojmi pri riešení mimoriadnych udalostí. Zamýšľaný *Pilotný program podpory krízového bývania* doteraz nebol realizovaný vôbec.

UDRŽATEĽNOSŤ

Existujúca metodika zaručuje určitú udržateľnosť princípov postupu obcí v mimoriadnych situáciách, avšak iba za predpokladu, že sa nájde vhodný mechanizmus jej efektívneho zavedenia do praxe. Spôsoby riešenia pandémie COVID-19 naznačili, že zatiaľ k tomu nedošlo a obce nie sú schopné v mimoriadnych situáciách adekvátne reagovať. U viacerých respondentov zaznela obava, že keby nastali podobne v takom rozsahu ako v roku 1998, katastrofické následky vrátane strán na životoch by sa opakovali.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Základnou bariérou efektívnej implementácie princípov systematickej intervencie v prípade mimoriadnych udalostí je nízka prioritizácia tohto cieľa. Facilitátorom do istej miery môže byť pandémia COVID-19, ktorá ukázala naliehavosť systematického programu, vymedzujúceho postupy v prípadoch mimoriadnych situácií, ohrozujúcich bezpečnosť MRK. Ako dobrý príklad toho, ako vytvoriť takýto komplexný program, môže slúžiť dokument *Odporúčany postup pre samosprávy na kontrolu pandémie sars-cov-2 v marginalizovaných rómskych komunitách*, vypracovaný odbornou pracovnou skupinou pri Pandemickej komisii Vlády SR k problematike marginalizovaných rómskych komunít.

ZHRNUTIE

Bývanie je jedna z základných ľudských potrieb a je aj ľudským právom, ktoré je vo vzťahu k MRK problematicky napĺňané. Neuspokojivý stav plnenia čiastkových cieľov za celé sledované obdobie 2016 – 2020 podľa kritérií externej evaluácie sumarizuje Tabuľka 1. Pri implementácii princípov integrácie MRK v oblasti bývania sa javí ako produktívne rešpektovanie najmä nasledujúcich odporúčaní (pro podrobnejší výklad pozri odporúčania pre ÚSVRK, uvedené nižšie): 1. presadiť a udržať princíp diverzifikácie výstavby; 2. legislatívnou úpravou zrušiť rozdiel medzi bežným a nižším štandardom bývania; 3. vytvoriť asistenčný program legalizácie pozemkov a územného plánovania na strane ÚSVRK pre miestne samosprávy; 4. priradiť sociálnu prácu do kompetencie jedného ministerstva; 5. vyvarovať sa redukcie problému bývania MRK iba na problém tzv. rómskych osád; 6. vyvarovať sa redukcie problému

bývania MRK na problém bezdomovectva; 7. príspevok na bývanie by mal pokryť reálne náklady spojené s bývaním a mal by byť oddelený od príspevku v hmotnej núdzi; 8. začať diskusiu o funkčnom využití spojitéch dát pri monitorovaní situácie MRK; 9. prijať ako prioritu vymáhateľnosť rovného prístupu; 10. prijať program riešenia mimoriadnych situácií, ktorý by zahŕňal aj krízové bývanie.

Tabuľka 1

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
Zvýšiť podiel príslušníkov MRK v legálnych obydliach	+	?	?	?
Zvýšiť podiel obydlí s prístupom k základnej infraštruktúre a vybavenosti v osídleniach MRK	?	?	?	-
Skvalitniť výkon sociálnej práce v oblasti bývania MRK	+	+	-	-
Skvalitniť zber a analýzu dát o bývaní MRK	+	+	?	?
Zvýšiť efektívnosť právnej úpravy v oblasti bývania marginalizovaných skupín obyvateľstva	+	-	-	-
Zvýšiť efektívnosť intervencií z verejných zdrojov v prípadoch mimoriadnych situácií a ohrozenia bezpečnosti MRK	+	+	-	-
SUMÁR	5/6	3/6	0/6	0/6

+ splnené

- nesplnené

? plnenie neposúdiťelné

ODPORÚČANIA PRE ÚSVRK

Ad 1: **Presadiť a udržať princíp diverzifikácie výstavby.** Neexistuje len jeden účinný spôsob, zabezpečujúci zlepšenie situácie bývania MRK. Odborná verejnosť sa zhodne, že do budúcnosti je dôležité presadiť a udržať princíp diverzifikácie výstavby, ktorý by nekorešpondoval iba s problémami MRK, ale i ďalších potrebných skupín v SR. Zároveň by sa mal do plánovania možných riešení bývania MRK premietnuť princíp, ktorý by zohľadnil najmä sociálne a demografické špecifiká MRK. Z tejto perspektívy sú byty nižšieho štandardu tak, jak sú realizované, z hľadiska udržateľnosti nedostatočné. Doterajšia praxe

nepredpokladá budúce problémy spojené s potrebou bývania pre deti vyrastajúce v bytoch nižšieho štandardu. Problém nedostatočného bývania bez koncepcného plánu, ktorý by sa týkal konkrétnej MRK, sa prenáša na ďalšie generácie.

Ad 2: Legislatívnou úpravou zrušiť rozdiel medzi bežným a nižším štandardom bývania. Prioritou by sa mala stať legislatívna úprava, ktorá zruší rozdiel medzi bežným a nižším štandardom. Práve tento rozdiel v štandarde totiž stigmatizuje, segreguje a vo svojich dôsledkoch časť MRK uzatvára do get, ktoré sú typickými bytovými jednotkami nižšieho štandardu so všetkými problémami, ktoré tieto jednotky i z hľadiska budúcnosti predstavujú.

Ad 3: Vytvorenie asistenčného programu legalizácie pozemkov a územného plánovania na strane ÚSVRK pre miestne samosprávy. Ako potrebné sa javí vytvorenie programu asistencie nielen pri príprave a realizácii legalizácie pozemkov, ale aj pri príprave územného plánu v nadväznosti na komplexný plán rušenia segregovaných lokalít v prospech novej bytovej výstavby. Takto by bolo možné zabezpečiť nielen prevoditeľnosť know-how dobrej praxe do konkrétnych obcí, ale aj kompenzáciu nedostatočnej či obmedzenej súvisiacej kapacity niektorých samospráv.

Ad 4: Priradiť sociálnu prácu do kompetencie jedného ministerstva. Z hľadiska efektívneho výkonu sociálnej práce a realizácie priorít, ktoré vyplývajú z potrieb cieľových skupín a zámerov vládnych politík, by sociálna práca mala prejsť do kompetencie iba jedného ministerstva – najlepšie ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny. Štandardizované postupy sociálnej práce s MRK v oblasti bývania treba rozšíriť o inštitút domovníka a asistenta bývania.

Ad 5: Vyvarovať sa redukcii problému bývania MRK iba na problém tzv. rómskych osád. V prípade MRK je problém bývania najmarkantnejší. Jeho riešenie však nemožno obmedziť na výstavbu infraštruktúry a bytov nižšieho štandardu v týchto lokalitách bez ucelenejšej spolupráce s miestnou samosprávou. Takýto prístup problém bývania MRK nerieši a do budúcnosti vytvára nový problém so všetkými ďalšími sprievodnými javmi, vyplývajúcimi z prehlbujúcej sa getoizácie. Aby sa tomuto problému predišlo, treba vypracovať detailnejší manuál systematického zavádzania základnej infraštruktúry v areáloch MRK tak, aby vo svojich dôsledkoch nevedlo k prehlbujúcej sa chudobe obyvateľov MRK.

Ad 6: Vyvarovať sa redukcii problému bývania MRK na problém bezdomovectva. Väčšinu obyvateľov MRK nemožno jednoducho pokladať za ľudí bez domova v najužšom, tradičnom zmysle slova. Naopak, praxe ukazuje, že väčšina z nich aj napriek obmedzeným zdrojom má tendenciu samostatne si zaobstarať

bývanie, aby mohli vystupovať ako dospelí jedinci a rodičia. Tento ich potenciál je prehliadaný a mal by byť lepšie zhodnotený najmä na úrovni svojpomocnej výstavby a vlastníckeho bývania.

Ad 7: Príspevok na bývanie by mal pokryť reálne náklady spojené s bývaním a mal by byť oddelený od príspevku v hmotnej núdzi. Ďalej treba vyriešiť s tým súvisiaci problém, ktorý vzniká zavedením základnej infraštruktúry do areálov MRK. Obyvateľom MRK, ktorí obývajú nelegálne obydlia, zavedením infraštruktúry vznikajú dodatočné náklady na bývanie, na ktorý v súčasných podmienkach nemožno daný príspevok čerpať. Zároveň by sa mal vytvoriť kontrolný mechanizmus, ktorý by v budúcnosti znemožnil zneužívať príspevok na bývanie a podporovať obchod s chudobou, tak ako sa to stalo v ČR.

Ad 8: Začať diskusiu o funkčnom využití súvisiacich dát pri monitorovaní situácie MRK. Z hľadiska hľadania účinného monitorovacieho mechanizmu, ktorý by garantoval merateľnosť dosiahnutých výsledkov vzhľadom na všeobecný cieľ integrácie a faktického stavu situácie MRK, sa javí ako nevyhnutná diskusia o funkčnom využití spojitých dát pri mapovaní situácie MRK na Slovensku vrátane určenia modelových príkladov ich využitia v územnom plánovaní, plánovaní bytovej výstavby a pod. Ako nevyhnutná sa javí aj diskusia o budúcej existencii a možnostiach zásadných metodických vylepšení *Atlasu rómskych komunit*. Keby však naďalej pretrvávali debaty o využiteľnosti a metodike *Atlasu* v prospech obáv z etnizácie a zavádzania dátových intervalov, evidencie takých dát a ich možného efektívneho využitia, stratila by zmysel.

Ad 9: Prijat' ako prioritu vymáhateľnosť rovného prístupu. Konkrétni štátni úradníci a zástupcovia samospráv, zodpovední za zlepšovanie situácie MRK, na jednej strane prijímajú za svoje princípy stratégie, no na druhej strane problémy spojené s ich realizáciou či nemožnosť ich naplnenia neprisudzujú možnému prehliadaniu potrieb MRK zo strany zodpovedných orgánov. Namiesto toho sa stotožňujú buď s tým, že riešenie problémov MRK je nepopulárna agenda, ktorá môže príslušného jednotlivca stať úspech vo voľbách či miesto, alebo s predsudkami voči členom MRK, ktoré sa vzťahujú k takým ryšom, ako sú nezodpovednosť za svoj život a život ich detí, nezamestnateľnosť, nedostatočný intelekt, negramotnosť, iracionalita, poverčivosť a pod. ÚSVRK by mal v spolupráci s neziskovými organizáciami, ktoré sa dlhodobo pohybujú v oblasti tvorby politik a rúcajú predsudky, i za účasti verejného ochrancu práv vytvoriť taký typ programu, ktorý by pri riešení postavenia MRK systematicky školil zamestnancov štátnej správy a samosprávy v oblasti diskriminácie a odstraňovania predsudkov.

Ad 10: **Prijat' program riešenia mimoriadnych situácií, ktorý by zahŕňal aj krízové bývanie.** Pandémia COVID-19 ukázala naliehavosť programu riešenia mimoriadnych situácií. Takýto program by mal byť zohľadnený v nasledujúcom strategickom období už len z toho dôvodu, že na strane ÚSVRK existuje nový národný program *Podpora činností zameraných na riešenie nepriaznivých situácií súvisiacich s ochorením COVID-19 v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít*, pričom skúsenosti z neho možno zohľadniť pri zavádzaní komplexného programu riešenia mimoriadnych situácií, ktoré sa týkajú MRK.

Oblasť finančného začlenenia

GLOBALNÝ CIEĽ

Podporiť finančnú inklúziu MRK prostredníctvom zvýšenia finančnej gramotnosti, zlepšenia prístupu k finančným službám, ochrany pred činnosťou úžerníkov a nelegálnymi praktikami úverových spoločností a sprístupnenia nástrojov oddlžovania

ČIASTKOVÝ CIEĽ 1: *Zvýšiť finančnú gramotnosť príslušníkov MRK prostredníctvom programov finančného vzdelávania a zvýšiť informovanosť o finančných službách*

RELEVANCIA

Vzhľadom na významne rastúci vplyv finančného sektora ekonomiky na rozvoj spoločnosti je finančná gramotnosť v súčasnosti považovaná za kľúč k prosperite. Relevantnosť finančnej inklúzie príslušníkov MRK je v tomto zmysle nespochybniteľná a jej význam má rastúci potenciál. Na Slovensku však zároveň neexistuje reálna skúsenosť s využitím finančnej gramotnosti v prostredí MRK a koncepčne tu prevláda dôraz na formy gramotnosti, ktoré sú charakteristické pre dominantné spoločenské skupiny. Relevantnosť využitia výchovy v takejto podobe je vzhľadom na doklady o odlišnej povahe východiskovej finančnej a ekonomickej gramotnosti v MRK otázná.

ÚČINNOSŤ

V hodnotenom období sa v rámci Opatrenia 1.1 *Realizovať zber a analýzu dát o finančnej gramotnosti a finančnom vzdelávaní*, mala realizovať aktivita 1.1.1 *Zmapovať finančné stratégie MRK a na základe toho zostaviť súbor odporúčaní na zvýšenie efektivity nástrojov finančnej gramotnosti*. Na zavedenie funkčných intervencií

v danej oblasti je nevyhnutné najskôr zistiť, aká je povaha a úroveň už existujúcej, východiskovej finančnej gramotnosti v komunitách (schopnosť kalkulovať a narábať s financiami v MRK určite nechýba; nie je to však úroveň gramotnosti väčšinovej spoločnosti). Dané opatrenie sa preto javí ako potenciálne účinné.

Zvýšenie finančnej gramotnosti malo byť ďalej podporené prostredníctvom Opatrenia 1.2 *Podpora finančného vzdelávania MRK*. Za jednu z príslušných aktivít bola zvolená priebežná kontrola úrovne dosiahnutých kompetencií v oblasti finančnej gramotnosti na základných školách, a to s dôrazom na školy, ktoré navštevuje vyšší počet detí zo sociálne znevýhodneného prostredia. Išlo o aktivitu v princípe málo účinnú, najmä preto, že jej nepredchádzala detailná znalosť miestnych foriem finančnej inklúzie a následné uplatňovanie výchovy k dominantnej gramotnosti. Ďalšie aktivity naviazané na Opatrenie 1.2 – aktivity 1.2.2 a 1.2.3 – mali za cieľ poskytovať neformálne vzdelávanie v oblasti finančnej gramotnosti príslušníkov MRK. Tieto opatrenia takisto koncepcne nesľubovali dostatočný účinok, keďže vychádzali z predpokladu, že existuje jeden (väčšinový) druh finančnej gramotnosti. Poslednou aktivitou, zameranou na zvyšovanie finančnej gramotnosti MRK, bolo zaradenie modelov finančnej gramotnosti do programov kontinuálneho vzdelávania či iných programov akreditovaného vzdelávania alebo neformálneho vzdelávania pedagogických zamestnancov škôl so žiakmi z MRK (1.2.4). Dané opatrenie by tak celkovo bolo oveľa účinnejšie v prípade, že by boli známe parametre finančnej gramotnosti v MRK, ktoré by vedeli skĺbiť s parametrami dominantnej formy finančnej gramotnosti. Žiadny systematický výskum na tému finančnej gramotnosti v MRK, ktorý by niečo také umožňoval, však dosiaľ (november 2021) nebol realizovaný.

Tretím opatrením v rámci Čiastkového cieľa 1 bolo Opatrenie 1.3 *Podpora zaradenia národného štandardu finančnej gramotnosti do materských škôl*. Realizovať sa malo prostredníctvom aktivity 1.3.1 Realizovanie vzdelávacích programov v témach národného štandardu finančnej gramotnosti pre deti pod gesciou miest a obcí. Išlo o opatrenie s otáznou účinnosťou, pretože vychádzalo z predpokladu, že finančnej gramotnosti majority sa možno naučiť napriek tomu, že empirická skúsenosť v MRK poukazuje na iné formy gramotnosti v tomto prostredí v porovnaní s väčšinovou spoločnosťou. Hrozí, že takto ponúkaný druh gramotnosti buď nebude mať na inklúziu vplyv, alebo bude v prostredí MRK celkom nevyužitý.

DOPADY

Pokiaľ ide o Opatrenie 1.1 *Realizovať zber a analýzu dát o finančnej gramotnosti a finančnom vzdelávaní*, kvalitatívny výskum na tému Finančná začlenenosť marginalizovaných Rómov mal byť vypracovaný už koncom roka 2018, no z dôvodu prieťahov v procese verejného obstarávania bola jeho realizácia preložená na druhú polovicu roka 2020. V čase finalizácie tejto hodnotiacej správy (november 2021)

však táto analýza stále nebola k dispozícii. Príslušnú aktivitu (1.1.1) tak možno hodnotiť ako reálne nesplnenú. Dopad tohto bol jednoznačne negatívny, keďže od solídnych výsledkov daných aktivít koncepčne záviselo a závisí viacero následných aktivít, zameraných na vzdelávanie v oblasti finančnej gramotnosti na mieru.

Aktivita 1.2.1 *Priebežná kontrola úrovne dosiahnutých kompetencií v oblasti finančnej gramotnosti na ZŠ* s dôrazom na školy, ktoré navštevuje vyšší počet detí zo sociálne znevýhodneného prostredia, ktorou sa malo realizovať Opatrenie 1.2, bola v gescii MŠVVaŠ SR. Štátna školská inšpekcia (ŠŠI) v školskom roku 2015/2016 realizovala inšpekcie v 217 základných školách (ZŠ) s cieľom zistiť prostredníctvom testu úroveň dosiahnutých kompetencií žiakov 9. ročníka ZŠ v oblasti finančnej gramotnosti vo vzťahu k základným požiadavkám na funkčnú finančnú gramotnosť, vymedzenú v Národných štandardoch finančnej gramotnosti. Celkovo sa testovania zúčastnilo 3405 žiakov. Na výsledky testovania nadviazala ŠŠI v školskom roku 2016/2017 inšpekciami v 32 ZŠ, cieľom ktorých bolo identifikovať činitele ovplyvňujúce výsledky žiakov v tejto oblasti. ŠŠI v ďalších školských rokoch inšpekcie s cieľom zistiť úroveň kompetencií žiakov v oblasti finančnej gramotnosti nerealizovala, keďže testovanie v takom veľkom rozsahu má zmysel najskôr až po päť- až sedemročnom cykle. Pokiaľ však ide o vyhodnotenie aktivity s ohľadom na MRK, keďže použité národné štandardy nijako nereflektujú sociálne a kultúrne špecifiká MRK, možno ju hodnotiť ako zatiaľ plne nerealizovanú, resp. realizovanú s nejasnými dopadmi.

Pokiaľ ide o aktivity zamerané na neformálne vzdelávanie príslušníkov MRK v oblasti finančnej gramotnosti (1.2.2 a 1.2.3 *Poskytovať neformálne vzdelávanie v oblasti finančnej gramotnosti príslušníkov MRK*), do 31. 10. 2019 bolo v Komunitných centrách zrealizovaných 275 programov finančnej gramotnosti na uľahčenie vstupu na trh práce pre osoby z MRK. V rámci uvedených programov bolo zrealizovaných 542 aktivít. Na uvedených aktivitách sa spolu zúčastnilo 2457 prijímateľov sociálnej služby. V rámci aktivity 1.2.3 sa podľa správy za rok 2019 realizoval program práce s rodinou, kde súčasťou aktivít pre rodiny bol aj rozvoj sociálnej a finančnej gramotnosti. Plán práce s rodinou obsahoval súbor 20 aktivít, zameraných na rozvoj finančnej gramotnosti detí vo veku 3 – 6 rokov a ich rodičov. Hoci aktivita smeruje k cieľu „vzdelávať“ a možno ju z formálneho hľadiska považovať za realizovanú, jej reálny dopad na zvýšenie väčšinovej finančnej gramotnosti nemožno adekvátne vyhodnotiť.

Zaradenie modelov finančnej gramotnosti do programov kontinuálneho vzdelávania či iných programov akreditovaného vzdelávania pedagogických zamestnancov škôl so žiakmi z MRK (aktivita 1.2.4) bolo v gescii MŠVVaŠ SR. Toto vzdelávanie sa realizovalo formou neakreditovaných odborných podujatí (semináre, workshopy, metodické dni a pod.) s tematikou finančnej gramotnosti pre pedagogických zamestnancov vrátane pedagogických zamestnancov zo škôl v MRK. Reálny dopad týchto aktivít je však otázný, keďže len na základe účasti na vzdelávaní

zo strany pedagógov nemožno hodnotiť mieru súvisiacej integrácie príslušníkov MRK.

Realizácia vzdelávacích programov v témach podľa Národného štandardu finančnej gramotnosti pre deti (1.3.1) bolo v gescii miest a obcí. V materských školách sa téma finančnej gramotnosti otvárala prostredníctvom mikroregionálnych stretnutí. Celkový počet MŠ, zapojených do programu práce s rodinou, realizovaného ako súčasť hlavnej aktivity NP PRIM (Projekt inklúzie v materských školách) a zacielená najmä na podporu detí, ktoré ešte nenavštevujú materskú školu, a ich rodičov, dosiahol v roku 2020 hodnotu sto (v roku 2019 sa program finančnej gramotnosti realizoval v 11 materských školách zapojených do NP PRIM). Hoci skoré štádium výchovy k finančnej gramotnosti môže v prípade nadväzujúcich aktivít vo vyššom veku vytvoriť dobrý základ, celkový reálny dopad týchto aktivít možno vzhľadom na absenciu primeraných indikátorov dopadu vyhodnotiť nanajvýš ako otáznny.

Podľa konzultovaných expertov sa naplánovaná výchova k finančnej gramotnosti v sledovanom období vo všeobecnosti realizovala so zohľadnením špecifik MRK – napríklad s osobitým zreteľom na informalitu, chudobu a potrebu získať základné modely klasifikácie a merania, ktoré sú odlišné od väčšinového prostredia. Sám proces, „učenia sa“ gramotnosti však podľa nich na úspešné aplikovanie vytýčeného príslušného cieľa nestačí. Reálne dopady aplikovania jednotlivých opatrení v rámci cieľa zvyšovania finančnej gramotnosti tak možno za hodnotené obdobia vyhodnotiť tak, že sa buď neprejavili, alebo zostali prinajlepšom nejasné a nevýznamné.

UDRŽATEĽNOSŤ

Hodnotiť udržateľnosť vytýčených „výchovných“ opatrení je celkovo problematické, keďže ich zavedenie predpokladá integráciu obyvateľov MRK do väčšinovej spoločnosti. Nie je napríklad jasné, ako dominantné formy gramotnosti môžu napomôcť príslušníkom MRK v ich sociálnej a kultúrnej situácii. Oveľa udržateľnejšiu formu integrácie by predstavovalo systematické zohľadnenie lokálnych ekonomických špecifik, a to vrátane charakteru finančných vzťahov, a súvisiaceho miestneho poznania. Pre udržateľnosť cieľa zvýšenia finančnej gramotnosti sa v tomto zmysle urobilo veľmi málo – naďalej chýba empirický výskum, ktorý by nasmeroval výchovu k tejto gramotnosti efektívnejším smerom. Dlhodobá udržateľnosť oblasti cieľa finančnej inklúzie prostredníctvom školení gramotnosti teda zostala značne obmedzená.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Nízka schopnosť politikov reflektovať východiskovú finančnú gramotnosť MRK pre potreby finančnej integrácie je najväčšou brzdou účinnosti akýchkoľvek súvisiacich opatrení. Ako bariéru tiež možno uviesť nejasnosť cieľa, čo presne je žiaduce dosiahnuť podporou výchovy v otázkach finančnej gramotnosti v MRK. Ako uviedli viacerí oslovení experti, v podmienkach generačnej chudoby pôsobí štandardný spôsob výchovy ku gramotnosti ako zbytočný – obyvatelia MRK nikdy nebudú schopní využiť schopnosti relevantné pre prostredie väčšinovej spoločnosti v praxi, keďže žijú pod existenčným tlakom a v prostredí, kde štandardné poučky dominantnej ekonomiky neplatia.

Za facilitátory implementácie finančnej gramotnosti možno pokladať koncepčné prepojenia medzi väčšinou a komunitnou gramotnosťou. Napríklad pochopenie a zohľadnenie cirkulácie financií v MRK a blízkych väčšinových komunitách je kľúčové. Ako významní facilitátori takéhoto prepájania boli identifikovaní predstavitelia samospráv alebo lokálnej občianskej spoločnosti, ktorí si uvedomujú potenciál finančnej previazanosti MRK a väčšinových komunit. Zmapovanie finančných tokov vnútri, mimo a medzi MRK a väčšinovými komunitami, môže byť podkladom pre formulovanie programov vzdelávania šitého na mieru. Najefektívnejším facilitátorom je sama existencia trhu, no v prípade komunit historicky sociálne znevýhodnených na spôsob MRK len za predpokladu, že súčasne fungujú mechanizmy dostatočne kompenzujúce dané znevýhodnenia (pozri diskusiu k nasledujúcemu cieľu).

ČIASTKOVÝ CIEĽ 2: *Zvýšiť a dôsledne uplatňovať právne nástroje ochrany a poradenstva proti úzere a protiprávnym postupom úverových spoločností a zvýšiť počet príslušníkov MRK, ktorí prešli oddĺžením*

RELEVANCIA

Z empiricky doložitelných indikátorov finančnej inklúzie v zmysle miery zadlženia možno spomenúť podiel domácností MRK, ktoré využívajú bezplatný bankový účet. Ich počet podľa EU SILC_MRK 2018 a 2020 v rokoch 2019 a 2020 bol 3,3 % a 1,2 %. Podiel príslušníkov MRK, ktorí využili nástroje oddlžovania (podľa EU SILC_MRK 2018 a 2020) zo všetkých zadlžených, ktorí využili konkurz bol 1,4 % (2019) a 6,5 % (2020). Podiel osôb z MRK zo všetkých zadlžených, ktorí využili splátkový kalendár, bol 4,4 % v roku 2019 a 3,5 % v roku 2020. Podiel osôb zo všetkých zadlžených, ktorí nevyužili nástroj oddlžovania, bol 94,1 % a 90 % (zdroj: EU SILC_MRK). Podiel osôb nad 16 rokov bez dlhu zo všetkých MRK mierne klesol z 26,1 % v roku 2019 na 24,5 % v roku 2020 (zdroj: EU SILC_MRK). Zároveň podiel príslušníkov MRK, spomedzi všetkých MRK, ktorí úspešne ukončili

oddlžovanie a predtým absolvovali poradenstvo k oddlžovaniu, bol 18,5 % (2019) a 7,8 % (2020).

Relevancia cieľa zameraného na oddlženie a potláčania úžery ako patologického javu je vzhľadom na vyššie uvedené nespochybniteľná. Vo vzťahu k úsiliu štátu zapojiť čo najvyššie percento dlžníkov do formálnej ekonomiky, môže mať aktivita veľmi pozitívne výsledky. Keďže to však bez predchádzajúceho oddlženia nie je realistické, relevantnými sú aj priama asistencia pri oddlžovaní a poradenstvo pri ochrane pred úžerou. Pre oddlžovanie u nás vo všeobecnosti platí, že z dlhodobého hľadiska problém s lokálnou úžerou klesá (pravdepodobne najmä z dôvodu zvyšovania zamestnanosti), pred prijatím zákona o osobnom bankrote však pretrvával problém so zadlženosťou najmä u nebankových inštitúcií. Ich pôsobenie bolo podporované najmä nedostupnosťou finančných služieb zo strany bánk, pre ktoré nie sú klienti z MRK atraktívni. V tomto kontexte sa pokladá za úspech najmä zavedenie osobného bankrotu, avšak ruka v ruke s týmto krokom narástli problémy so zneužívaním tejto inštitúcie a opätovným zadlžovaním. Podľa odborného konsenzu podporné aktivity necielia na jadro problému, ktorými sú generačná chudoba a chronický problém s nedostatkom hotovosti v MRK. Je prinajmenšom otázne, či je nadmerné zadlžovanie v MRK naozaj prejavom finančnej negramotnosti a sociálnej patológie v rámci tohto prostredia. Môže to byť aj naopak – v systéme, ako je nastavený u nás, nie je efektívne a praktické nepožičiavať si. Podobne ani prax extrémne vysokých úrokov ešte nemusí byť prejavom finančnej negramotnosti, nevedomosti či sociálnej patológie, keďže má sociálno-integračnú funkciu a patrónsko-klientsky ráz i vymožitelnosť môžu byť v tomto kontexte realizované len na osobnej báze. Stať sa v tomto systéme vazalom úžerníka je racionálnejšie ako nechať deti hladovať, navyše sa utužuje vzájomná závislosť. Vymožitelnosť tu zároveň nemá len podobu násilného vymáhania, ale aj politickej podpory a lojality, ekonomických služieb a podobne.

ÚČINNOSŤ

Účinnosť príslušných opatrení by sa mala z definície merať mierou oddlženosti členov MRK. Vzhľadom na vplyv patologického zadlžovania vo väčšinej spoločnosti je však ťažké určiť vplyv opatrení v rámci tohto cieľa, osobitne v prostredí MRK. Cieľ 2 sa realizoval prostredníctvom Opatrenia 2.1 *Podpora a poradenstvo pre MRK v oblasti oddlžovania*. Realizácia bola založená konkrétne na dvoch aktivitách: Poskytovanie informácií v oblasti oddlžovania vrátane informovanosti v jazyku národnostných menšín (2.1.1) a Príprava metodiky podpory a poradenstva pre osoby, ktoré prešli oddlžením (2.1.2). Poradenská činnosť pre situácie kríz je určite na mieste, no jej účinnosť v porovnaní so systematickým zapojením do ekonomiky a rastom zamestnanosti, ktoré by do MRK priniesli dodatočné finančné zdroje, je už teoreticky malá.

DOPADY

Pokiaľ ide o realizáciu a dopady aktivít 2.1.1 a 2.1.2, v sledovanom období ich zastrešovali pobočky Centra právnej pomoci (CPP) v súčinnosti s ÚVSRK. CPP za účelom šírenia súvisiacich informácií a povedomia priebežne poskytovali informácie a poradenstvo aj v jazykoch národnostných menšín (najmä v maďarčine) a pri poskytovaní poradenstva spolupracovali so zástupcami tretích strán (vrátane terénnych a sociálnych pracovníkov). CPP ďalej pripravilo informačný leták „Posilnenie a dobudovanie kapacít v oblasti poskytovania právnej pomoci a prevencia eskalácie právnych problémov“ v slovenskom a maďarskom jazyku. Maďarská jazyková mutácia bola distribuovaná v počte 20 000 ks vo viacerých regiónoch (napr. v Nitrianskom a Košickom samosprávnom kraji). Podpora zo strany MV/ÚSVRK tkvela najmä v usmerňovaní terénnej sociálnej práce, v rámci širšie koncipovanej témy finančnej gramotnosti. TSP vykonali za roky 2019 a 2020 intervencie zaznamenané ako financie a hospodárenie v počte 51 455 (tvorili 17 % zo všetkých TSP intervencií). Išlo najmä o pomoc pri riešení dlhov, osobného bankrotu a preventívne aktivity. Metodika podpory a poradenstva pri oddlžení je zatiaľ len v stave prípravy, hoci finalizácia sa očakávala v roku 2020 (do vypracovania tejto správy ucelená metodika nebola hodnotiteľom predložená).

Reálny efekt aktivít súvisiacich s oddlžením možno vyhodnotiť ako pozitívny, hoci pre ciele finančnej inklúzie zďaleka nie dostatočný. Vo všeobecnosti totiž neboli dostatočne premyslené mechanizmy podpory a intervencie, ktoré by bránili zneužívaniu oddlženia či opätovnému zadlžovaniu. V záujme dosiahnutia želaného efektu by bolo treba rozšíriť pomoc od poradenstva k reálnej finančnej inklúzii (pozri aj Odporúčania pre ÚSVRK). Skutočné dopady oddlžovania by bolo možné odhadnúť prostredníctvom navýšenia formalizovania práce, teda nárastu zamestnanosti v MRK v súvislosti s oddlžovaním. Na základe dostupných údajov to však nemožno zistiť pre množstvo neodlišiteľných iných vplyvov, ako sú rast zamestnanosti v uplynulých rokoch všeobecne či bezprecedentné vplyvy pandémie, ktorá zasiahla spoločnosť na konci prvého kvartálu roka 2020.

UDRŽATEĽNOSŤ

Pre udržateľnosť oddlžovania ako nástroja integrácie je kľúčová najmä kvalitná sociálna práca, zahŕňajúca motivovanosť a funkčnú zdatnosť kurátorov a sociálnych pracovníkov pri poskytovaní súvisiacich služieb v teréne. V prípade posilnenia terénnej práce v daných smeroch možno očakávať pokračovanie pozitívneho trendu. Dlhodobú udržateľnosť úspešnej asistencie v potláčaní dlhovej závislosti však nemožno očakávať bez jej integrácie do lokálnej ekonomiky za pomoci samospráv, MVO a súkromného sektora. Zároveň by bolo nutné efektívne zamedziť zneužívanie osobného bankrotu – pravdepodobne aj legislatívne.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Najväčšou bariérou je nedostatok oficiálnych možností prísunu hotovosti do MRK. Spolupráca s bankovými domami by mohla pomôcť, neexistujú však systematizované mechanizmy, ako to urobiť. V hodnotenom období sa medzi hlavné bariéry zaraďoval aj nedostatok dát priamo z komunit, resp. o nich. Hoci v tomto nastal istý pokrok, pokiaľ ide o MRK všeobecne, stále neexistujú hĺbkové štúdie o fungovaní peňazí, o funkcii a význame dlhu či napríklad o využívaní služieb internetu v týchto komunitách. Neexistujú ani experti, ktorí by takúto lokálnu finančnú kultúru dokázali analyticky uchopiť (viac poznatkov existuje v oblasti práce a bývania, relatívne blízkych oblastí finančnej inklúzie pre integráciu). Žiada sa produktívnejšie skúmať a následne pri formulovaní opatrení uplatniť poznatky aj o role úžery pri poskytovaní finančných služieb a o cirkulácii peňazí v MRK, o postavení užívateľov ako reprezentantov vzostupnej sociálnej vrstvy (teda „úspešných“ Rómov), ako aj o možnostiach zapojenia týchto ľudí do prípadných pozitívnych zmien, a to aj pri aplikovaní niektorých opatrení inklúzie.

V predchádzajúcej správe sme konštatovali, že novelou zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorá sa stala účinnou 1. 3. 2017, bol upravený inštitút oddĺženia fyzických osôb, ktorý okrem iného upravil nepostihnuteľnosť hodnoty bývania, čím bol vytvorený mechanizmus oddĺženia so zabezpečením základných životných potrieb. Z pohľadu expertov sa javí ako potrebná novelizácia tohto zákona, najmä v súvislosti s potrebou zabrániť zneužívaniu bankrotu, ako aj opätovnému zadlžovaniu.

ZHRNUTIE

Finančné začlenenie je v *Stratégii SR pre integráciu Rómov do roku 2020* definované ako adekvátny prístup k finančným službám. Vo vzťahu k marginalizovaným rómskym komunitám vychádza najmä z definícií Svetovej banky a naznačuje, že prístup k základným finančným službám, ako sú sporenie, platby a úvery, môže pozitívne ovplyvniť život marginalizovaných. Dňa 17. januára 2019 boli uznesením vlády Slovenskej republiky schválené Aktualizované akčné plány *Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020* na roky 2019 – 2020, vrátane D.2.5 Oblasť finančného začlenenia. Kľúčové pre túto oblasť zostali dva ciele, a to zlepšenie tzv. finančnej gramotnosti a ochrana pred dôsledkami zadlžovania.

V predchádzajúcom hodnotiacom období bola plánovaná štúdia o finančnej gramotnosti v MRK, o prístupe MRK k finančnému vzdelávaniu, dostupnosti a prístupe MRK k finančným službám, ktorá mala navrhnúť riešenia. Takáto štúdia nevznikla a neexistuje tak ani iný relevantný metodologický nástroj na realizáciu adekvátnej formy finančného začleňovania pre dané sociálne prostredie. Podľa výsledku revízie cieľov a opatrení z roku 2019 sa implementácia finančného začleňovania vybrala

ľahšou, no menej efektívnou cestou. Túto ľahšiu cestu charakterizuje najmä nízka miera ingerencie súkromného sektora (finančných inštitúcií), MVO (pôžičky a finančná asistencia) aj municípálnej a lokálnej ekonomiky (monetarizované verejné služby a rola existujúcich finančných mechanizmov) do procesov finančnej inklúzie.

V predchádzajúcej správe (za roky 2016 – 2018) sme pre *Oblasť finančného začleňovania* konštatovali problém v jednostrannej definícii finančnej gramotnosti, ktorá neberie do úvahy parametre marginalizovaných komunít, ako aj rezervovanosť k využívaniu alternatívnych finančných prístupov. Pozitívnejšie sme hodnotili ochranu a prevenciu pred neprimeraným zadlžením, najmä v dôsledku novelizácie zákona o osobnom bankrote. Konštatovali sme, že oblasť finančného začlenenia nebola dostatočne profilovaná (najmä v porovnaní s oblasťami ako vzdelávanie či zdravie) a počas celého hodnoteného obdobia nevznikla dostatočná empirická a expertná báza na formulovanie efektívnejších opatrení. Existujúce výskumy pre potreby finančnej inklúzie možno čiastočne nájsť vo výskumoch EU SILC_MRK 2018 či *Atlas rómskych komunít 2019*. Tie však nestačia na formulovanie adekvátnych aktivít na zvýšenie finančnej inklúzie.

Aktivity v oblasti vzdelávania vo finančnej gramotnosti možno hodnotiť ako čiastočne splnené alebo priebežne realizované. Hodnotenie obsahu tohto vzdelávania možno len rámcovo, teda v kontexte normatívne definovanej finančnej gramotnosti väčšiny spoločnosti. Sporný zostáva efekt a zmysel vzdelávania v prípade, že neberie dostatočne do úvahy existujúcu finančnú gramotnosť v MRK.

Prehľad hodnotenia implementácie za roky 2016-2020

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
1. Zvýšiť finančnú gramotnosť príslušníkov MRK prostredníctvom programov finančného vzdelávania a zvýšiť informovanosť o finančných službách	+	?	-	?
Zvýšiť a dôsledne uplatňovať právne nástroje ochrany a poradenstva proti úžere a protiprávnym postupom úverových spoločností a zvýšiť počet príslušníkov MRK, ktorí prešli oddlžením	+	+	+	+
SUMÁR	2/2	1/2	1/2	1/2

+ splnené

- nesplnené

? plnenie neposúdiťelné

ODPORÚČNIA PRE ÚSVRK

Hlavným odporúčaním je potreba sformulovať ambicióznejší cieľ finančnej inklúzie a definovať rôznorodejšie aktivity. Podpora jednorozmernej formy finančnej gramotnosti a úzko definovanej ekonomickej inklúzie zanedbáva existujúce lokálne formy finančnej inklúzie (patrónsko-klientske vzťahy, neformálnu peňažnú výmenu, pozitívne potenciály existujúcich systémov neformálneho požičiavania, tzv. „úžery“ a pod.). Jednou z ciest je práca s alternatívnymi ekonomickými modelmi, pre ktoré však zatiaľ existuje v decíznej sfére (a najmä medzi konvenčnými ekonómami) rezervovanosť. Na Slovensku dosiaľ neexistuje žiadna systematicky spracovaná politika, ktorá by s lokálnou cirkuláciou hodnoty produktívne pracovala (elektronické peniaze, lokálna mena, družstvo a pod.). Príčinou je najmä prílišné spoliehanie na model centrálne regulovaného trhu alebo model byrokratického štátu ako primárne nástroje politiky.

Finančné začlenenie patrí pod širšie ekonomické začleňovanie – v ďalšom uplatňovaní Stratégie treba výraznejšie pracovať s previazanosťou ekonomickej sféry. Rómske obyvateľstvo je napríklad vo veľkej miere usadené vo vidieckych oblastiach. Stratégia vo sfére finančného začlenenia by mala určiť vhodné činnosti, ktoré tento rurálny charakter sídel obyvateľov MRK a ich susedov zohľadní. Významne viac treba pracovať aj s očakávanou Green Deal transformáciou a financionalizáciou každodenných vzťahov (napríklad lokálne energetické riešenia a ich monetarizácia).

Zabezpečenie prístupu k mikroúverom a výraznejšia podpora samostatnej zárobkovej činnosti a podnikania predstavujú sľubné nástroje finančnej inklúzie, no vyžadujú si dôslednejšie zhodnotenie funkčnosti pre dané prostredie. Počas hodnoteného obdobia tieto aktivity neboli aplikované. Štát by zároveň mal poskytnúť alternatívnu infraštruktúru pre ochranu slabých s využitím jej potenciálu a schopnosti aj za cenu „pozitívnej diskriminácie“ vo forme osobitných ekonomických oblastí či sfér s podielom MRK, ktoré by chránili pred tlakom vyspelejšieho trhového prostredia. Je potrebný posun od pohodlných mantier individualizmu a údajnej diskriminácie (väčšiny) smerom k uplatneniu skupinového zvýhodnenia. Najmä vzhľadom na existenciu skupinových práv na základe národnosti možno uvažovať aj o afirmatívnych aktivitách na základe ekonomických parametrov (stupňa vylúčenia) a o nastavení finančnej inklúzie v súlade s nimi.

Je potrebné výraznejšie angažovať súkromné zdroje. Ako potenciálne efektívny sa javí projekt Slovenskej sporiteľne ako sociálnej banky poskytujúcej mikropožičky. Zmenou oproti konvenčnej banke sú v kontexte mikroúverov napríklad parametre neoficiálnych či nepravidelných príjmov, ktoré sú v MRK častejšie ako

vo väčšinovej spoločnosti. V MRK hotovosť nie je na držanie a šetrenie, funguje tu iná frekvencia obratu hotovosti (častejšie vyplácanie dávok v malom a pod. môže byť napríklad efektívne), často existujú remitencie zo zahraničnej migrácie. No tieto finančné pohyby sú konvenčným bankovníctvom nevyužívané. Financializácia nezahŕňa len rast významu veľkých finančných inštitúcií, ale aj technológií mikroekonomiky, ktorej potenciál v procese inklúzie sme zatiaľ takisto dostatočne nedocenili. Významnú úlohu tu majú digitálne technológie, napríklad v podobe *crowdfundingu*, či mobilných aplikácií (digitálne peniaze), ktorých lokálne využitie môže byť podobne inovatívne ako v korporátnej či štátnej sfére.

Pokus so sociálnymi podnikmi sa zatiaľ javí ako neproduktívny najmä preto, že je vnímaný ako sociálna pomoc, nie podnikanie. Problém je najmä nachádzať lídrov v prostredí MRK, ktorí by vedeli vyhovieť požiadavkám väčšinového trhového prostredia a komunikovať so štátom. Treba teda podporiť vzdelávanie aj ako rozvoj praktických zručností vo finančnej oblasti. Skúsenosti MVO ukazujú okrem potreby kontinuity opatrení naprieč volebnými cyklami začať aj nevyhnutnosť pilotovania „v malom“. Ako efektívny sa javí mentoringový princíp na rodinnej báze, a to nielen v otázkach ako sa zbaviť dlhov, ale aj v oblasti širšej sociálno-ekonomickej asistencie (napr. pri oprave strechy, nákupe úspornejších spotrebičov či pri nákladoch na energie všeobecne, pri dlhodobom plánovaní a pod). Pri sociálnych podnikoch treba výrazne podporiť zefektívnenie ich pôsobenia. Bez zmeny legislatívy, ktorá pôsobenie týchto podnikov v kontexte finančnej inklúzie obmedzuje, to však nepôjde.

Výrazným problémom zavádzania finančnej inklúzie bolo aj to, že nebola dostatočne participatívna. Je potrebné vytvoriť manuál podľa výsledkov obcí, kde sa Rómom darí – prakticky opísať, aké sú hlavné mechanizmy fungovania financií, ktoré k takémuto úspechu prispievajú. Ako upozorňujú viacerí experti, niektoré lokálne opatrenia sú na hranici legálnosti z hľadiska spoločenského systému (napríklad používanie inštitútu osobitného príjemcu), no ak fungujú, je vhodné uvažovať o tom, ako ich legalizovať v úprave príslušných zákonov a nariadení. Za zmienku v tejto súvislosti stojí aj pôsobenie sociálneho fondu, ktorý v komunite slúži na pôžičky. Podobne fungujú obecné firmy, komunitný obchod, lokálna mena – všetko potenciálne efektívne podporné mechanizmy zvýšenej miestnej cirkulácie hodnoty. Úloha miestnych samospráv pri zavádzaní funkčných modelov finančnej inklúzie je nezastupiteľná.

Oblasť nediskriminácie

GLOBALNÝ CIEĽ

Zvýšiť účinnosť ochrany Rómov pred diskrimináciou a nerovným zaobchádzaním

ČIASTKOVÝ CIEĽ 1: Zabezpečiť prepojenosť akčných plánov Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 a iných akčných plánov, týkajúcich sa rovného zaobchádzania; monitorovať a vyhodnocovať ich výsledky z hľadiska predchádzania diskriminácie Rómov

RELEVANTNOSŤ

Koordináciu a prepojenie jednotlivých akčných plánov, ktoré patria pod gesciu viacerých orgánov ústrednej štátnej správy (napr. bývanie, vzdelávanie, kultúra, financie a pod.) treba považovať za *conditio sine qua non* úspešnej implementácie a za základné východisko vytvárania akčných plánov a nastavovania jednotlivých opatrení vo verejných politikách. Samotná stratégia počíta s jednotlivými oblasťami podpory a inklúzie Rómov (politika bývania, vzdelávacia politika, finančná gramotnosť a pod.), kým politika nediskriminácie je tzv. prierezovou témou a je tak prítomná vo všetkých politikách. Nejde však iba o nediskrimináciu ako súvisiaci či pridružený efekt konkrétnej verejnej politiky, ale o nastavenie nediskriminačných opatrení vo všeobecnosti, aj v rámci konkrétnych opatrení a aktivít zabezpečovaných rôznymi orgánmi verejnej správy (najmä rezortnými ministerstvami). V tomto zmysle ide o bezvýchľadne relevantný cieľ.

ÚČINNOSŤ

Tento čiastkový cieľ mal byť realizovaný prostredníctvom opatrenia 1.1: Koordinovať prepojenosť akčných plánov *Stratégie* a iných akčných plánov, týkajúcich sa rovného zaobchádzania, zahŕňajúceho 3 aktivity:

- Vytvoriť podmienky na nezávislý monitoring a hodnotenie sledujúce prepojenosť akčných plánov *Stratégie* a iných akčných plánov, ktoré sa týkajú rovného zaobchádzania, a potenciál ich opatrení z hľadiska predchádzania diskriminácii Rómov
- Realizácia hodnotenia prepojenosti akčných plánov *Stratégie* a iných akčných plánov, týkajúcich sa rovného zaobchádzania vrátane zhodnotenia potenciálu predchádzať diskriminácii Rómov
- Prerokovanie hodnotiacej správy v poradných orgánoch a prijatie odporúčaní

Realizácia tohto cieľa v plnom rozsahu a v určenom čase by vytvorila priestor pre časovo nadväzujúce aktivity, vytvorenie systému nezávislého monitorovania a hodnotenia prepojenosti akčných plánov *Stratégie* a iných akčných plánov, a to najmä medzi jednotlivými sektormi, keďže *Stratégiu* celkovo zastrešuje ÚSVRK. Nejde však o exekutívnu inštitúciu a sektorové politiky podliehajú pod jednotlivé inštitúcie a ministerstvá podľa tzv. kompetenčného zákona.

DOPAD

Aktivity určené v opatrení 1.1 boli presunuté do roku 2019 a na základe toho boli postupne implementované, a to takto:

V rámci aktivity 1.1.1 ÚSVRK vypracoval analýzu v rámci svojich úloh o prepojenosti akčných plánov D.2.6 Oblasť nediskriminácie D.2.7 Oblasť prístupov smerom k väčšinovej spoločnosti a iných akčných plánov, týkajúcich sa rovného zaobchádzania, a potenciál ich opatrení z hľadiska predchádzania diskriminácie Rómov, a to najmä Akčného plánu predchádzania všetkým formám diskriminácie na roky 2016 – 2019 a Akčného plánu ochrany práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám na roky 2016 – 2020.

Výstupom aktivity 1.1.2 bola Hodnotiaca správa o prepojenosti akčných plánov *Stratégie* a iných akčných plánov, týkajúcich sa rovného zaobchádzania vrátane hodnotenia potenciálu predchádzať diskriminácii Rómov, vypracovaná v lete 2019, pričom pôvodne plánovaný termín bol rok 2018.

Hodnotiaca správa o prepojenosti akčných plánov SR pre integráciu Rómov do roku 2020 a iných akčných plánov, týkajúcich sa rovného zaobchádzania, bola predložená na 34. zasadnutí Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny v septembri 2019. Výbor vzal správu na vedomie, čím bola naplnená aktivita 1.1.3 v rámci daného opatrenia.

Časový posun realizovaných aktivít do roku 2019 znamenal, že aj Hodnotiaca správa o prepojenosti akčných plánov SR pre integráciu Rómov do roku 2020 a iných akčných plánov, týkajúcich sa rovného zaobchádzania, bola prijatá až v septembri 2019, čím bolo fakticky znemožnené vytvoriť nezávislý monitoring

a hodnotenie sledujúce prepojenosť akčných plánov *Stratégie* a iných akčných plánov, hoci aj ÚSVRK zrealizoval východiskovú analýzu *status quo* za rok 2019.

UDRŽATEĽNOSŤ

Prepojenie jednotlivých akčných plánov stratégie a iných akčných plánov ešte pred ich implementáciou vrátane monitoringu a hodnotenia malo potenciál na úspešnejšiu implementáciu v blízkej budúcnosti, a to s ohľadom na aktuálne personálne, finančné aj technické možnosti ÚSVRK. Kontinuálne omeškanie pri realizácii východiskových aktivít nevyhnutných pre nastavenie, monitorovanie, vyhodnocovanie realizovaných opatrení a súvisiacu úpravu v aplikačnej praxi, však naznačili, že dlhodobá udržateľnosť takehoto prepojenia zostala neistá.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

K hlavným bariéram i plnení uvedeného opatrenia patrili najmä chýbajúce finančné zdroje, ktoré na vytvorenie podmienok monitorovania nealokovali žiadne zdroje. Cieľ sledovaný v aktivite 1.1.1 – vytvorenie podmienok na monitorovanie – tak nebolo možné zabezpečiť, keďže východiskovým bodom pre realizáciu aktivity bolo zhodnotenie súčasného stavu a spracovanie hodnotiacej správy, ktorá obsahuje podmienky na nezávislý monitoring a hodnotenie sledujúce prepojenosť akčných plánov stratégie a iných akčných plánov. Ďalšou bariérou bol časový posun realizácie aktivity 1.1.1, na ktorú nadväzovala aktivita 1.1.2. Tým bolo spôsobené také omeškanie oproti plánovanému harmonogramu, že ani vypracovanie Hodnotiacej správy podľa aktivity 1.1.2 a jej vzatie na vedomie v rámci výstupov aktivity 1.1.3 v septembri 2019 neumožnili zabezpečiť vytvorenie podmienok na nezávislý monitoring a hodnotenie do konca roka 2019 (resp. do začiatku roka 2020). Významným pozitívnym príspevkom k realizácii aktivít bolo zapojenie MVO do prípravy Hodnotiacej správy a tvorby odporúčaní pre vytvorenie podmienok na nezávislý monitoring a hodnotenie.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 2: *Zvýšiť úroveň poznania a zlepšiť informovanosť o diskriminácii Rómov*

RELEVANCIA

Cieľ je dôležitý z primárneho hľadiska, ak subjekt, ktorý môže byť objektom diskriminácie, o diskriminácii vie, pozná jej znaky, postupy a zároveň pozná inštitúcie, na ktoré sa v prípade diskriminácie môže obrátiť. Z pohľadu aplikačnej praxe je potom dôležité, aby orgány štátnej moci rovnakým spôsobom pristupovali z riešeniu podozrení z diskriminácie Rómov a boli schopné zabezpečiť transfer poznatkov

do svojej rozhodovacej činnosti a konkrétnych aktivít. Bez poznania problematiky a scitlivovania vnímania problematiky diskriminácie Rómov na základe etnickej príslušnosti relevantnými aktérmi v teréne (príslušníci PZ SR, sudcovia, zamestnávateľia) nemožno dostatočne účinne realizovať ani ďalšie aktivity zo *Stratégie*.

ÚČINNOSŤ

Tento čiastkový cieľ mal byť realizovaný prostredníctvom troch opatrení:

- Opatrenie 2.1 *Zvýšiť poznatkovú bázu o príčinách a mechanizmoch diskriminácie Rómov*
- Opatrenie 2.2 *Zvýšiť úroveň poznania o diskriminácii Rómov u aktérov rozhodovania*
- Opatrenia 2.3 *Zlepšiť úroveň informovanosti Rómov o prevencii diskriminácie a spôsoboch ochrany pred ňou*

Ide o mimoriadne dôležité opatrenia, a to najmä s ohľadom na mieru informácií a poznatkov, ktorými by sami Rómovia potrebovali disponovať, aby sa mohli aktívne podieľať na prevencii či eliminovaní diskriminácie. Bez poznatkov o tom, čo sa za diskrimináciu považuje, aké sú jej príčiny, v akých oblastiach sa vyskytuje, nemôžu sami adresáti proti diskriminácii účinne bojovať. Rovnako tak informácie a poznatky o tom, na ktoré orgány a inštitúcie sa môžu obrátiť, vrátane znalosti postupov, majú vo všeobecnosti potenciál prispieť nielen k zapojeniu adresátov do implementácie nediskriminácie, ale zároveň mohli v rámci cyklu informácií prispieť aj k účinnosti ďalších opatrení, ako napr. znižovania predsudkov voči Rómom.

Opatrenie 2.1 *Zvýšiť poznatkovú bázu o príčinách a mechanizmoch diskriminácie Rómov*

Opatrenie sa malo realizovať prostredníctvom aktivity 2.1.1 Podporovať kvalitatívne výskumy a odborné analýzy v oblasti diskriminácie Rómov. Tzv. úvodná štúdia v 4 základných oblastiach *Stratégie* mala potenciál vytvoriť poznatkovú bázu spolu s určením indikátorov, konkrétnych postupov a zapojenia relevantných aktérov tak, aby sa štátna politika v oblasti nediskriminácie nastavila realizovateľným a účinným spôsobom.

Opatrenie 2.2 *Zvýšiť úroveň poznania o diskriminácii Rómov u aktérov rozhodovania*

Plánované aktivity:

- 2.2.1 *Podporovať senzibilizačné a vzdelávacie aktivity sudcov a vyšších súdnych úradníkov v oblasti nediskriminácie Rómov*

- 2.2.2 Podporovať senzibilizačné a vzdelávacie aktivity, zamerané na znižovanie a predchádzanie diskriminácie Rómov pre zamestnávateľov a odborové organizácie
- 2.2.3 Podporovať senzibilizačné a vzdelávacie aktivity, zamerané na znižovanie a predchádzanie diskriminácie Rómov pre pracovníkov prvého kontaktu
- 2.2.4 Podporovať senzibilizačné a vzdelávacie aktivity, zamerané na znižovanie a predchádzanie diskriminácie Rómov pre príslušníkov Policajného zboru SR

Uvedené aktivity teda predstavovali najmä vzdelávanie so zameraním na tréning intervencií, predpokladajúce súčinnosť medzi relevantnými štátnymi aktérmi (Ministerstvo spravodlivosti SR, Ministerstvo vnútra SR, Justičná akadémia SR, Ústredie sociálnych vecí a rodiny, mimovládne organizácie, Ministerstvo zdravotníctva SR) a ďalšími aktérmi na poli vzdelávania (think-thanky, medzinárodné vzdelávacie organizácie, nezávislí experti). V tejto súvislosti je dôležité zdôrazniť, že ÚSVRK nie je vzdelávacím ani tréningovým strediskom – aj preto sa súčinnosť so zodpovednými aktérmi v danej oblasti javí ako nevyhnutná. Pri vzdelávaní a tréningu treba brať do úvahy aj ustanovenia, ktoré sa týkajú vzdelávania jednotlivých skupín podľa aktivít spadajúcich do iných rezortov a realizovaných na základe ďalších strategických dokumentov, napr. pre príslušníkov PZ SR na základe Koncepcie boja proti extrémizmu 2015 – 2019 a následne Koncepcie boja proti radikalizácii a extrémizmu do roku 2024, alebo pri vzdelávaní sudcov a vyšších súdnych úradníkov z Ročného študijného plánu Justičnej akadémie.

Opatrenie 2.3 *Zlepšiť úroveň informovanosti Rómov o prevencii diskriminácie a spôsoboch ochrany pred ňou*

Účelom opatrenia 2.3 bolo realizovať projekty zamerané na zvyšovanie informovanosti a právneho povedomia Rómov o možnostiach ochrany pred diskrimináciou. Zodpovednými subjektmi s rozpočtom boli MPSVS SR, MS SR a MV SR (v spolupráci s MVO). Do tejto oblasti nebolo zainteresované Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (MŠVVaŠ SR), pričom práve oblasť vzdelávania patrí k jednej z najrizikovejších oblastí viacnásobnej diskriminácie (napríklad chýbajúce štatistiky Centier špeciálno-pedagogického poradenstva, ktoré by mohli byť východiskovými dátami pri tvorbe vzdelávacej politiky, založenej na predchádzaní diskriminácie rómskych žiakov). Opatrenie ako také bolo zrozumiteľné a sledovalo dosiahnutie cieľa nediskriminácie na základe poznatkového prístupu. Na realizáciu príslušnej aktivity (2.3.1 *Realizovať projekty zamerané na zvyšovanie informovanosti a právneho povedomia Rómov o možnostiach ochrany pred diskrimináciou*) boli asigované až 3 subjekty, Ministerstvo spravodlivosti SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstvo vnútra SR / ÚSVRK. Dané aktivity tak

mali správne prispieť k budovaniu právneho povedomia a zvýšeniu informovanosti medzisektorovo.

DOPAD

Aktivity plánované v rámci opatrenia 2.1 *Podporovať kvalitatívne výskumy a odborné analýzy v oblasti diskriminácie Rómov* boli presunuté podľa vyhodnotenia plnenia *Stratégie* do roku 2019. Napriek tomu, že v priebehu roka 2018 boli vypracované špecifikácie troch kvalitatívnych výskumov na tému: stereotypy a postoje voči Rómom na úrovni lokálnej politiky; finančné stratégie MRK a bariéry pri vstupe Rómov na trh práce, ich realizácia sa ani v roku 2019 neuskutočnila, a to z dôvodu prieťahov v procese verejného obstarávania. Posun tejto aktivity ovplyvnil aj realizáciu ďalších činností a aktivít, keďže realizácia výskumov, naplánovaná až na druhú polovicu roka 2020, priamo obmedzila získanie dôležitých dát pre správne nastavenie súvisiacich stratégií.

Opatrenie 2.2 zahŕňalo štyri aktivity, pričom v rámci hodnotenia za rok 2019 negatívny stav naďalej trval, a to v tom zmysle, že za rok 2019 síce MV SR / ÚSVRK uviedlo, že v dvoch z nich prebiehala realizácia, pri dvoch z nich však nebolo možné pristúpiť k hodnoteniu. Nerealizovanie aktivity 2.2.1 z dôvodu chýbajúcej kooperácie s Ministerstvom spravodlivosti SR (MS SR) a Justičnou akadémiou, ako aj pre výklad ich kompetencií, v nadväznosti na štatistické zistenia z roku 2017 o podiele Rómov, ktorí sa cítia diskriminovaní na základe svojho etnického pôvodu (54 % za posledných 5 rokov, 30 % za posledný rok¹), možno vnímať ako neplnenie *Stratégie*. Zazmluvnenie jedného projektu zameraného na zlepšovanie rozhodovacej praxe súdov v prípadoch diskriminácie v rámci dotačnej schémy a jedného projektu zameraného na posilnenie právnických profesií pri aplikácii antidiskriminačného zákona, v ktorom sa vzdelávajú zúčastnili aj sudcovia, čiastočne vytvorilo istý priestor na dopĺňanie chýbajúcich odborných kapacít v rozhodovacích orgánoch. MPSVaR SR však neposkytlo odpočet k aktivitám (2.2.2 a 2.2.3) s odôvodnením, že z výzvy Podpora poradenských služieb pre prevenciu a elimináciu diskriminácie v rámci OP LZ nie je možné oddeliť marginalizovanú skupinu.

Aktivita 2.2.4 *Podporovať senzibilizačné a vzdelávacie aktivity, zamerané na znižovanie a predchádzanie diskriminácie Rómov pre príslušníkov Policajného zboru SR*, bola realizovaná čiastočne. V roku 2019 sa uskutočnili dve vzdelávacie aktivity (z plánovaných troch) príslušníkov Policajného zboru SR (PZ SR) a v rámci nich bolo vyškolených 30 osôb (z plánovaných 100). Vzdelávacie aktivity sa uskutočnili v spolupráci s Radou Európy. Naďalej však pretrvávala nenaplnenosť ukazovateľa,

¹ Zdroj: EU MIDIS II z 2016

pričom z hľadiska dopadu išlo práve o tie osoby, ktorých priama účasť v teréne mohla reálne predchádzať vzniku diskriminácie Rómov na základe etnickej príslušnosti. Za 2 roky implementácie projektu sa tak namiesto 6 školení uskutočnili len 3 a namiesto pôvodne plánovaného počtu 100 vyškolených príslušníkov policajného zboru z celej SR realizované školenia priniesli len 30 vyškolených príslušníkov. Chýbajúce vzdelanie a tréning v danej oblasti tak naďalej prispievali k rozhodnutiam medzinárodných súdov v neprospech SR aj s dopadom na štátny rozpočet či medzinárodnú reputáciu.

ÚSVRK ako jedna z nosných inštitúcií v nastavovaní politiky nediskriminácie voči Rómom nerealizovala žiadnu z aktivít, zameranú na zvyšovanie právneho povedomia Rómov o možnostiach ochrany pred diskrimináciou.

Pokiaľ ide o aktivitu 2.3.1, v rámci plánu aktivít na rok 2019 bola celkovo naplánovaná podpora 9 projektov (pri rozdelení 5 MPSVaR SR, 2 MS SR a 2 MV SR / ÚSVRK). V roku 2019 sa začala implementácia dvoch z týchto projektov, a to jedného prostredníctvom schémy MPSVaR SR a jedného prostredníctvom MS SR. Išlo o dopytovo orientovanú výzvu. Celkovú účinnosť aktivity 2.3.1 tak nebolo možné zhodnotiť.

UDRŽATEĽNOSŤ

Dlhodobá implementácia súvisiacich opatrení a aktivít bez systematicky nastavenej súčinnosti medzi MS SR, MV SR, JA SR, ÚSVRK, MVO, MZ SR v danej oblasti zostala sporná. Bolo by treba zapojiť aj ďalších aktérov pôsobiacich v danej oblasti, ktoré patria do kompetencie iných rezortov, no majú prípadnú vzdelávaciu alebo tréningovú kapacitu, prostredníctvom ktorej môžu prispieť k zvyšovaniu povedomia Rómov. Napríklad MŠVVaŠ SR prostredníctvom dopytovo orientovaných projektov, zameraných na vzdelávanie a tréning výchovných poradcov v oblasti predchádzania diskriminácie. Ďalšími zapojenými subjektmi sa mohli stať mimovládne organizácie v súčinnosti s ÚSVRK. Z hľadiska zlepšenia úrovne informovanosti Rómov o prevencii diskriminácie by bolo bývalo vhodné zabezpečiť nielen aktivity, ale aj ich vyhodnocovanie za pomoci správne určených indikátorov. Indikátory úrovne informovanosti Rómov o prevencii diskriminácie by mali vychádzať z poznania základnej východiskovej úrovne. Východiskové údaje, ktoré sa týkajú prieskumov verejnej mienky na Slovensku sú uvedené v *Stratégii*, vychádzajú však zo vzťahu majoritnej populácie a Rómov (s. 16 – 17). Údaje o tom, aké je povedomie / informovanosť Rómov o diskriminácii na základe etnickej príslušnosti, resp. o tom, aké právne nástroje existujú, nie sú dostupné. Ďalším používaným východiskovým zdrojom dát v *Stratégii* je výskum Agentúry EÚ pre ľudské práva (s. 43), pričom podľa dostupných dát ide o prieskum realizovaný na základe metódy

náhodne vybranej vzorky na národnej úrovni (*nationwide random route sampling*). Tieto údaje však nie sú korelované vo vzťahu k počtu obyvateľov národnostnej menšiny podľa údajov štatistického zisťovania alebo podľa dostupných údajov z databáz verejnej správy. Lepšími indikátormi východiskovej úrovne a následne zisťovania aktuálnej úrovne, teda posúdenia vplyvu konkrétnych aktivít, by sa mohli stať informácie priamo o rómskej populácii, napr.:

- percentuálny podiel alebo počet Rómov, ktorí sa v štatistickom zisťovaní hlásia k tejto etnickej príslušnosti, vo vzťahu k počtu Rómov, ktorí majú informácie o nástrojoch nediskriminácie (progres pred implementáciou aktivít a po nej),
- percentuálny podiel alebo počet Rómov, ktorí sa zúčastnili na konkrétnych informačných či vzdelávacích kampaniach, alebo ich využili (a nie počet kampaní bez reflexie počtu účastníkov rómskej etnickej príslušnosti),
- percentuálny podiel alebo počet žiadostí o právnu pomoc či konzultácie v oblasti nediskriminačných opatrení (v súčasnosti napr. so Slovenskou advokátskou komorou, centrami právnej pomoci alebo Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny SR),
- percentuálny podiel prípadov trestných činov, kde pri vyšetrovaní bolo namietané diskriminačné zaobchádzanie a pod.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Pri realizácii opatrení 2.1-2.3 bolo identifikovaných viacero prekážok, ktoré viedli k oneskoreniu realizácie aktivít alebo k nemožnosti ich vyhodnotenia. V rámci aktivít 2.1 bolo prekážkou verejné obstarávanie, ktoré realizáciu opatrení ovplyvňovalo. ÚSVRK je integrálnou súčasťou verejnej správy a v rámci riadiacej štruktúry môže využiť kapacity expertov alebo konzultácie Úradu verejného obstarávania a predísť tak časovým posunom alebo nerealizácii opatrení a aktivít.

Implementáciu opatrení 2.2 a 2.3 nebolo možné vyhodnotiť ani zo strany realizujúcich orgánov, teda MPSVaR SR, keďže príslušná čiastková výzva spojená s alokáciou finančných zdrojov nebola naviazaná na indikátory Operačného programu Ľudské zdroje. Konkrétne pri výzve Podpora poradenských služieb pre prevenciu a elimináciu diskriminácie v rámci OP ĽZ nebolo možné určiť mieru účasti MRK. Sama *Stratégia* vytvorila priestor pre prijímanie opatrení na predchádzanie diskriminácie Rómov, a to najmä prostredníctvom Akčného plánu predchádzania všetkým formám diskriminácie na roky 2016 – 2019 a Akčného plánu ochrany práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám na roky 2016 – 2020. Prepojenie *Stratégie*, akčných plánov a OP ĽZ by bolo vhodným nástrojom na sledovanie reálnych intervencií vo vzťahu k predchádzaniu diskriminácie Rómov.

Účinnosť opatrenia 2.3 a aktivity 2.3.1 by bola vyššia, keby sa alokované zdroje čerpali spôsobom, ktorý umožňuje aj čiastkové sledovanie kritérií súvisiacich s identifikáciou účelu nediskriminácie Rómov, a to aj v rámci všeobecnej schémy, napr. prostredníctvom Dotácie v oblasti ľudských práv a nediskriminácie, pod aktivitou 3.3.2.

I **ČIASTKOVÝ CIEĽ 3: Zabezpečiť účinnú ochranu Rómov pred diskrimináciou**

RELEVANTNOSŤ

Išlo o mimoriadne relevantný cieľ, keďže SR vo vzťahu k medzinárodným dohovorum v oblasti nediskriminácie dlhodobo vykazuje nedostatočnú implementačnú úroveň. Od roku 1993 bolo proti Slovensku podaných 17 individuálnych žiadostí na zmluvné orgány OSN. V 13 prípadoch bolo konanie ukončené. V ôsmich prípadoch bolo prijaté rozhodnutie v merite veci a v piatich bolo podanie vyhlásené za neprijateľné. Stanoviská Výborov OSN sa najčastejšie týkali porušenia ľudských práv v oblasti diskriminácie, či už na základe rodovej alebo etnickej príslušnosti. Išlo o rozhodnutia dvoch výborov – Výboru pre odstránenie diskriminácie, ktorý preskúmava plnenie povinností zo strany signatárskych štátov Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, a Výboru pre odstránenie diskriminácie žien, ktorý preskúmava aplikovanie *Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien*.

V prípade diskriminácie na základe etnickej príslušnosti Výbor OSN v záujme odstránenia diskriminácie odporučil Slovenskej republike, aby prijala všetky nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie toho, aby praktiky obmedzujúce právo voľného pohybu a pobytu Rómov v jurisdikcii štátu boli v plnej miere a čo najskôr eliminované; SR má zároveň povinnosť zabezpečiť, aby sa obdobné porušenie Dohovoru v budúcnosti neopakovalo. Okrem toho Výbor v rámci periodického hodnotenia zmluvnej strany (SR) v roku 2018 konštatoval, že „naliehavo žiada zmluvný štát, aby zvážil ratifikáciu tých medzinárodných nástrojov ochrany ľudských práv, ktoré ešte neratifikoval, najmä zmlúv s ustanoveniami, ktoré majú bezprostredný význam pre spoločenstvá, ktoré môžu byť obeťami rasovej diskriminácie, a to vrátane Medzinárodného dohovoru o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín a Opčného protokolu k Dohovoru proti mučeniu a inému krutému a neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu.“

ÚČINNOSŤ

Čiastkový cieľ 3 mali sledovať 3 opatrenia:

- Opatrenie 3.1 Zlepšiť vymožitelnosť antidiskriminačnej legislatívy a podporovať uplatňovanie princípů nediskriminácie v praxi,
- Opatrenie 3.2 Zabezpečiť dostupnú a kvalitnú právnu pomoc pre Rómov vo veciach porušenia antidiskriminačnej legislatívy
- Opatrenie 3.3 Predchádzať viacnásobnej diskriminácii Rómov

Nastavený čiastkový cieľ a jednotlivé opatrenia mali potenciál zabezpečiť vykonateľnosť práva a právnej úpravy a mohli napomôcť nediskriminácii v praxi, pokiaľ k nej došlo. Zároveň mohli vytvoriť priestor pre predchádzanie diskriminácii Rómov, a to vo viacerých oblastiach (viacnásobná diskriminácia). Z hľadiska aplikáčnej praxe však nemožno zabezpečiť účinnosť opatrení bez existujúceho systému, teda bez vhodného inštitucionálneho zabezpečenia a dostatočných personálnych / technických kapacít.

Opatrenie 3.1 *Zlepšiť vymožitelnosť antidiskriminačnej legislatívy a podporovať uplatňovanie princípů nediskriminácie v praxi*

Vytvorenie platformy pre diskusiu alebo vydanie metodiky o prijímaní dočasných vyrovnávacích opatrení v praxi nemôže byť účinné bez úpravy kompetencií príslušných štátnych orgánov, bez delegovania a spolupráce pri zabezpečovaní správnej aplikácie princípů nediskriminácie. V praxi sa na medzinárodné orgány naďalej dostávali podnety a žaloby proti SR z dôvodu diskriminácie na základe etnickej príslušnosti, pričom išlo o prierezové témy s oblasťou zdravotníctva (nútené sterilizácie, neuplatňovanie informovaného súhlasu) alebo so sociálnou agendou (poskytovanie sociálnych príspevkov a sociálnej pomoci).

Opatrenie 3.2 *Zabezpečiť dostupnú a kvalitnú právnu pomoc pre Rómov vo veciach porušenia antidiskriminačnej legislatívy*

Z hľadiska poskytovania bezplatnej právnej pomoci mali takúto povinnosť advokáti v súlade s ustanoveniami zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva ako národné *equity body* podľa zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení SNSLP a Centrum právnej pomoci podľa §5 zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi. Žiadna z uvedených organizácií však nemala zákonnú povinnosť evidovať prípady poskytovanej bezplatnej právnej pomoci podľa rozlišovacieho kritéria národnosti či etnickej príslušnosti osoby, ktorá podnet podala. Opatrenie teda nebolo dostatočne adresné a v súlade s ustanoveniami antidiskriminačného zákona nebolo možné

príslušný ukazovateľ sledovať a vyhodnotiť. V tejto súvislosti je dôležité poukázať na to, že prístup ku kvalitnej právnej pomoci v oblasti nediskriminácie treba zabezpečovať prierezovo, a to aj s ohľadom na možnú kombináciu viacerých dôvodov diskriminácie. Individuálne intervencie vo vzťahu k poskytovaniu právnej pomoci pre Rómov môžu viesť aj k vzniku ďalšej diskriminácie (rodovej, sociálnej).

Opatrenie 3.3 Predchádzať viacnásobnej diskriminácii Rómov zahŕňalo dve aktivity:

- **Aktivita 3.3.2 Podporovať mimovládne organizácie v oblasti predchádzania a eliminácie viacnásobnej diskriminácie Rómov vrátane cieľových programov pre rôzne sociálne skupiny**, zameraná na zvyšovanie informovanosti o problematike diskriminácie;
- **Aktivita 3.3.3 Realizovať programy zamerané na znižovanie rodových nerovností v súkromnom a verejnom živote Rómov**, zameraná na odstraňovanie nerovností súvisiacich s viacdôvodovou diskrimináciou Rómov.

DOPAD

Vytvorenie Platformy pre odbornú diskusiu širšej právnickej verejnosti a relevantných inštitúcií (ako výstup aktivity 3.1) a prijatie metodiky k prijímaniu dočasných vyrovnávacích opatrení v praxi s názvom „Dočasné vyrovnávacie opatrenia ako flexibilný nástroj zmierňovania rozdielov – Prijatie dočasného vyrovnávacieho opatrenia v praxi“ vytvorilo určitý priestor pre naplnenie opatrenia a zlepšenie vymožitelnosti antidiskriminačnej legislatívy v praxi. Publikácia bola verejne dostupná na internetovom portáli ÚSVRK. Bez školení / tréningov a posilnenia personálnych kapacít, teda bez naplnenia ukazovateľov v opatrení 2.2.4 a 3.1.4, však implementácia odporúčaní z nej nemohla mať zásadný okamžitý efekt.

Chýbajúca komunikácia v rámci sektora MS SR a Justičnej akadémie nevytvorila priestor na realizáciu žiadanej zo vzdelávacích aktivít v roku 2019. Už vzdelávacie programy samy osebe by mali inkorporovať aj komunikačný model príslušných štátnych orgánov so zameraním na cieľového adresáta, a to podporu začleňovania Rómov. Hlavný inštitucionálny subjekt MV SR / ÚSVRK však nerealizoval žiadny vzdelávací program.

Vo vzťahu k opatreniu 3.2 SNSLP riešilo podnety súvisiace s diskrimináciou. V roku 2017 išlo päť podnetov, v roku 2018 sedem podnetov, v roku 2019 deväť podnetov. SNSLP vydalo aj jedno teoreticko-praktické odborné stanovisko k chránenému dôvodu rasy a etnicity a vykonalo dve nezávislé zisťovania, ktorých predmetom bola otázka „diskriminácie Rómov v oblasti pracovnoprávných a im obdobných právnych vzťahov“ a „dodržiavania zásady rovného zaobchádzania pri poskytovaní ubytovacích služieb ubytovacími zariadeniami“. Centrá právnej

pomoci (CPP), rovnako ako Slovenská advokátska komora (SAK) či individuálni advokáti, za danú oblasť nevedli nijaké štatistiky.

Úroveň a kvalitu poskytovanej právnej pomoci Rómom takmer nebolo možné hodnotiť. Súhrnné štatistiky na základe etnickej príslušnosti totiž naďalej neexistovali. Dostupné boli najvyššie za čiastkové oblasti (diskriminácia na základe etnickej príslušnosti v oblasti vzdelávania – štatistika podnetov Štátnej školskej inšpekcie a Inšpektorátu práce). V tomto zmysle pokračovalo inštitucionálne prostredie, v ktorom nemožno prijímať politiky a rozhodnutia v súlade s medzinárodnými záväzkami.

Opatrenie 3.3 sa v roku 2019 realizovalo prostredníctvom nasledujúcich aktivít:

Aktivita 3.3.2 Podporovať mimovládne organizácie v oblasti predchádzania a eliminácie viacnásobnej diskriminácie Rómov vrátane cieľných programov pre rôzne sociálne skupiny Táto aktivita vytvorila priestor na realizáciu 10 projektov, z toho 4 projekty boli zamerané na zvyšovanie informovanosti o problematike diskriminácie MRK a boli dostupné aj pre širokú verejnosť. 5 projektov sa zameriavalo priamo na prácu osôb z radov MRK. Celkovo tak MS SR prekročilo plánovaný ukazovateľ 4 projektov v roku 2019 jeden a pol násobne.

Aktivita 3.3.3 Realizovať programy zamerané na znižovanie rodových nerovností v súkromnom a verejnom živote Rómov

Prostredníctvom príslušnej schémy MPSVaR SR boli podporené dva projekty (z pôvodne plánovaných troch), pričom plánovaný počet 150 účastníkov projektov bol dosiahnutý aj v rámci týchto dvoch podporených projektov. Celková alokácia zdrojov bola 13 900 €, pričom v danom pomere išlo skôr o príspevky k aktivitám realizovaným mimovládnymi organizáciami ako o pokrytie celkových nákladov. Vzhľadom na dosiahnutie ukazovateľa finálnych beneficentov a úspešnosť mimovládnych organizácií by bolo treba vyhodnotiť aj výšku pridelených zdrojov, ktorá je minimálna (pri prepočte *per capita* ide o náklady 92,66 € na jednu osobu – účastníka/čku programu).

UDRŽATEĽNOSŤ

Udržateľnosť opatrení treba hodnotiť v nadväznosti na inštitucionálne a finančné zabezpečenie, ktoré na ÚSVRK zostalo nedostatočné (pozri plnenie opatrenia 2.2.4 a 3.1.4). Preto sa ako kľúčová javila úloha SNSLP ako národného *equality body*, ktoré vo svojich Správach o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovného zaobchádzania v SR každoročne venuje hodnoteniu dočasných vyrovnávacích opatrení).²

² Oznámenia o prijatí dočasného vyrovnávacieho opatrenia, pozri online na: <http://www.snslp.sk/#page=2894>.

V záujme zvýšenia udržateľnosti by bolo vhodné zabezpečiť spoluprácu pri vytváraní verejného zoznamu advokátov v oblasti porušovania antidiskriminačného zákona, a to v súčinnosti so Slovenskou advokátskou komorou ako stavovskou organizáciou. Ani v roku 2019 nebola do spolupráce pri aplikovaní opatrení zahrnutá Slovenská advokátska komora, obdobne ako táto agenda a jej evidencia nebola predmetom evidencie Centier právnej pomoci pod MS SR, hoci napr. SNSLP viedlo osobitnú evidenciu podnetov z dôvodu rasovej diskriminácie a uvádzalo ich vo výročnej správe.

Udržateľnosť aktivít prostredníctvom všeobecných schém je vo všeobecnosti nízka – bez osobitnej alokácie či určenia priority pri existujúcich schémach v rámci zodpovedných subjektov (MPSVaR SR, MV SR, ÚSVRK, MŠVVaŠ SR) a bez účinnej spolupráce s MVO zostal predpoklad naplnenia kvantitatívnych ukazovateľov nízky. Okrem toho bez doplnenia kvalitatívnych ukazovateľov nebolo možné presne určiť dopad týchto aktivít na znižovanie rodových nerovností v živote Rómov ani v krátkodobom horizonte.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Základnou prekážkou realizácie opatrení a aktivít v rámci čiastkového cieľa 3 boli nedostatočné personálne kapacity jednotlivých štátnych subjektov, ktorým boli úlohy v *Stratégii* pridelené. Z pohľadu právomocí bola síce vytvorená expertná platforma, jej pôsobnosť je však bola len poradná. Chýbajúce personálne kapacity štátnych orgánov suplovali najmä SNSLP a MVO. Z tohto pohľadu je pre ďalšie pôsobenie výhľadovo potrebné nastaviť opatrenia tak, aby sa realizovali v súčinnosti orgánov štátnej, verejnej moci a MVO.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 4: *Posilniť toleranciu prostredníctvom vytvorenia priestoru na vzájomné porozumenie, dialóg a riešenie konfliktov medzi rómskou a väčštinovou populáciou*

RELEVANTNOSŤ

Čiastkový cieľ je mimoriadne dôležitý, keďže tolerancia súvisiaca so scitlivovaním verejných politik musí vždy vychádzať zo spoločných hodnôt. V rámci inklúzie v spoločnosti je tolerancia primárna hodnota, ktorá vytvára predpoklad pre dialóg a prípadné nastavenie nástrojov na riešenie konfliktov. Z pohľadu aplikačnej praxe tento cieľ predpokladá zintenzívnenie spolupráce medzi všetkými aktérmi tak, aby systém presadzovania práva bol založený skôr na preventívnych opatreniach ako uplatňovaní právneho donútenia. Zintenzívnenie spolupráce formou dialógu je obsiahnuté aj v strategických materiáloch EÚ, Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR) a Európskej komisie proti rasizmu a intolerancii (ECRI) v rámci Rady Európy.

Príslušné opatrenie 4.1 (Podporovať prevenciu diskriminácie prostredníctvom rozvoja identity, kultúrnych hodnôt, dialógu a porozumenia) sa javilo ako relevantné, pretože sa zameriavalo na kultúrne zvyklosti. Podpora kultúrnych hodnôt, jazyka a historických inštitúcií sa pokladá za základ rozvoja sociálnej teórie identity. Správne pochopenie identity, ktorá je založená na príslušnosti k sociálnej skupine, zároveň pomáha predchádzať tvorbe predsudkov, a teda aj diskriminácií na základe príslušnosti k tejto sociálnej skupine.³

Pri opatrení 4.2 (Vytvoriť mechanizmy na včasné riešenie konfliktov medzi rómskou a väčšinou populáciou na lokálnej úrovni) išlo takisto o mimoriadne relevantný zámer. Mediácia a zmierovacie rady s osobitným zameraním na scitlivovanie medzi rómskou a väčšinou populáciou môžu napomáhať eliminácii konfliktných situácií, aké vznikajú čoraz častejšie pre nárast populizmu a posilňovanie súvisiacich vplyvov sociálnych médií. Tzv. *hate speech* okrem toho vytvára na zmiešanom území priestor na konflikty medzi skupinami, spôsobuje aj nárast s tým súvisiacej kriminality (osobné či koordinované útoky voči jednotlivcom a komunitám) a zároveň vytvára ďalšiu prekážku pri tvorbe verejných politik. Z hľadiska hodnotenia v prípade nenávistných prejavov a komunikácie ide o tému, ktorá patrila aj k prioritám programu Európskej únie v boji proti diskriminácii. Európska únia spolu so spoločnosťami z oblasti informačných technológií vypracovala Kódex správania pre boj proti nezákonným nenávistným prejavom na internete,⁴ ako jeden z prostriedkov, ktoré zásadným spôsobom ovplyvňujú fungovanie spoločnosti založenej na slobode, tolerancii a nediskriminácii. Obdobná príručka so zohľadnením potrieb Slovenskej republiky by mohla zásadným spôsobom upraviť možnosti realizácie zmierovacích konaní a príklady dobrej praxe mohli umožniť efektívne uplatnenie mediácie v oblasti porušenia princípu nediskriminácie vo vzťahu k Rómom.

ÚČINNOSŤ

Čiastkový cieľ sledovali dve opatrenia:

- Opatrenie 4.1 Podporovať prevenciu diskriminácie prostredníctvom rozvoja identity, kultúrnych hodnôt, dialógu a porozumenia
- Opatrenie 4.2 Vytvoriť mechanizmy na včasné riešenie konfliktov medzi rómskou a väčšinou populáciou na lokálnej úrovni

³ Tajfel, H.: *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

⁴ EÚ, 2016: *Kódex správania pre boj proti nezákonným nenávistným prejavom na internete*. Online: file:///Users/luciamokra/Downloads/just-2016-01584-01-00-sk-tra-00_CB31DA91-D862-AF49-D8F-41882BA6BA64B_42870.pdf

Zámerom týchto opatrení bolo zabezpečiť účinnosť na lokálnej úrovni, a to prostredníctvom behaviorálnych a kultúrnych nástrojov. Účinnosť takýchto opatrení býva na lokálnej úrovni vysoká, ako preukázali už výsledky štvorročnej skúsenosti s aplikáciou zmierovacích rád, najmä v lokalitách s vysokým podielom rómskeho obyvateľstva v období do roku 2007.⁵ Mimosúdnu cestou tak riešili spory, ktoré by sa inak skončili na súdoch. Zmierovacie rady majú univerzálnu platnosť pre rôzne druhy konfliktov, na Slovensku sa zameriavajú najmä na spory medzi minoritnou a majoritnou spoločnosťou, často riešia generačné, rodinné či susedské konflikty. Projekt zmierovacích rád sa uskutočňoval pod záštitou Partners for Democratic Change (PDCS), v rámci aktivít podporovaných ÚSVRK však neboli alokované zdroje ani personálne kapacity na tréning trénerov a implementáciu.

DOPAD

V rámci aktivity 4.1.1 *Podpora rómskej kultúry a identity prostredníctvom kultúrnych a vzdelávacích aktivít, kultúrnych a pamäťových inštitúcií* sa do realizácie zapojili aj ďalšie verejné inštitúcie: Slovenské národné múzeum v Martine – Múzeum kultúry Rómov na Slovensku (ďalej SNM-MKRNS) (47 podporených projektov), Ministerstvo kultúry SR prostredníctvom programu Kultúra znevýhodnených skupín, Fond na podporu kultúry národnostných menšín (222 podporených projektov). Počet podporených projektov (269) výrazne presiahol počet aktivít plánovaných na rok 2019 (168). Z hľadiska merania dopadu však ukazovateľ nemožno vyhodnotiť inak ako kvantitatívne, a preto do budúcnosti navrhujeme doplniť kvalitatívny ukazovateľ.

V oblasti podpory budovania multietnickej a multikultúrnej spoločnosti s dôrazom na rómsku kultúru (aktivity 4.1.2) oproti predošlému roku takisto došlo k miernemu nárastu v implementácii opatrení, keďže namiesto pôvodne plánovaných 28 bolo podporených 42 projektov, zameraných na edukačné aktivity, a to v súčinnosti s Slovenským národným múzeom v Martine – Múzeom kultúry Rómov na Slovensku, ako aj v spolupráci so Štátnou vedeckou knižnicou v Prešove. Viaceré aktivity nadväzovali na Svetový deň Rómov, avšak realizácia opatrenia a súvisiacich aktivít by nemala byť koncentrovaná len na toto obdobie, ale mala by sa realizovať kontinuálne a proporčne počas celého implementačného obdobia.

V rámci opatrenia 4.2 zmierovacie rady v regiónoch prispeli k zníženiu počtu súdnych sporov v civilnej oblasti, v ktorých sa nachádzal prvok sporu medzi majoritným a minoritným obyvateľstvom. Okrem toho kontinuálne prispievali k zvyšovaniu právneho povedomia a predchádzali vzniku ďalších konfliktov v oblastiach implementácie. SR však na rok 2019 nevyčlenila žiadne finančné zdroje na toto opatrenie. Aj preto sa tu – ako v rámci jediného opatrenia v oblasti boja proti

⁵ Pôsobili v Banskej Bystrici, v Kežmarku, Rimavskej Sobote a Prešove.

diskriminácii – nerealizovali žiadne projekty a nebola podporená činnosť žiadnych zmierovacích rád na Slovensku.

Vo vzťahu k mediácii sa realizoval projekt aplikácie v mestách a obciach so zmiešaným obyvateľstvom. Po štyroch úspešných intervenciách v Hurbanove, Šuranoch, Dražovciach a Demandiciach v roku 2018 a ich ďalšom rozšírení do oblastí, ako napr. Spiš či Východné Slovensko, projekt narazil na svoje poddimenzované finančné a personálne limity.

Positívne dopady daných opatrení potvrdzovali aj výsledky za kvantitatívne ukazovatele. Z hľadiska komplexnosti by však bolo vhodné doplniť zisťovania aj kvalitatívnymi ukazovateľmi dopadu príslušných aktivít, a to tak na strane majoritného, ako aj menšinového obyvateľstva.

UDRŽATEĽNOSŤ

Pokiaľ ide o opatrenie 4.1, išlo o realizáciu v súčinnosti so stabilnými inštitúciami v rámci rezortu Ministerstva kultúry SR prostredníctvom individualizovaného programu, ako aj Slovenského národného múzea v Martine – Múzea kultúry Rómov na Slovensku, čím sa vytvoril priestor pre úspešné naplnenie ukazovateľov v danej aktivite aj z dlhodobejšieho hľadiska.

Naopak, pri aktivitách v rámci opatrenia 4.2 išlo o realizáciu MVO a samosprávami. Tu je potrebné vziať do úvahy najmä limitované finančné zdroje a personálne kapacity. Pri oboch aktivitách išlo o prácu v teréne, ktorá v komunite súvisí s dôverou, kultúrnou identitou a predchádzajúcou pozitívnou aplikačnou skúsenosťou. Išlo tak o aktivity, ktoré sú z hľadiska finančných možností neudržateľné v tom koncepte, v akom boli realizované (komunitná mediácia prostredníctvom mimovládnej organizácie, ktorá dostávala na tento typ činnosti osobitné projektové zdroje), ale sú založené na redistribúcii úloh a alokácii finančných zdrojov a ich diverzifikácii medzi poskytovateľom a prijímateľmi.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Vo vzťahu k cieľu 4 sme identifikovali dve základné prekážky – nedostatok finančných prostriedkov (keďže komunitná mediácia bola realizovaná formou pilotného projektu a po skončení implementácie nebolo zabezpečené kontinuálne financovanie) a chýbajúce personálne kapacity (zodpovednosť prenesená na obce bola skôr suplovaná MVO pôsobiacimi v teréne). Facilitátorom bolo zapojenie MVO, ktoré mali dôveru komunity aj personálne kapacity na vytváranie zmierovacích rád. Podmienkou účinnosti a udržateľnosti opatrení podľa bodu 4.2 tak zjavne zostáva primeranejšie rozdelenie finančnej zodpovednosti za komunitné aktivity medzi štát (aj s prenesením právomocí na miestnu samosprávu) a MVO.

ZHRNUTIE

Podľa východiskových údajov *Stratégie* a na základe výsledkov prieskumu verejnej mienky Agentúry EÚ pre základné práva v oblasti nediskriminácie až 41 % oslovených Rómov na Slovensku si myslí, že v priebehu jedného roka sa stali obeťami diskriminácie na základe etnického pôvodu. Táto diskriminácia bola počas sledovaného obdobia najviac citeľná v oblasti hľadania zamestnania alebo počas zamestnania, v prípade súkromných služieb, zo strany zdravotníckeho personálu, personálu sociálnych služieb, zo strany realitnej agentúry alebo zo strany školského personálu. Podľa výsledkov prieskumu až 80 % respondentov prípad diskriminácie neoznámilo, pričom z uvedeného množstva až 84 % nepozná inštitúciu poskytujúcu pomoc obetiam diskriminácie.⁶ *Stratégia* tieto zistenia z medzinárodného prieskumu reflektovala a zároveň poukazovala na chýbajúce dáta a súvisiace komplexné výskumy, zamerané na zmapovanie reálneho stavu. Pri formulovaní svojej antidiskriminačnej politiky ako základného rámcového nástroja na integráciu Rómov v Slovenskej republike tak vychádzala najmä z legislatívnej úpravy a princípu prevencie a zabezpečenia informovanosti príslušníkov rómskej etnickej skupiny. Úspešnosť samotnej implementácie *Stratégie* za celé hodnotené obdobie rokov 2016 – 2020 sumarizuje Tabuľka 1.

Tabuľka 1: Zhrnutie úspešnosti implementácie *Stratégie* začleňovania za celé hodnotené obdobie (2016 – 2020)

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
1. Zabezpečiť prepojenosť akčných plánov <i>Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020</i> (ďalej len <i>Stratégia</i>) a iných akčných plánov, týkajúcich sa rovného zaobchádzania; monitorovať a vyhodnocovať ich výsledky z hľadiska predchádzania diskriminácie Rómov	+	?	-	?
2. Zvýšiť úroveň poznania a zlepšiť informovanosť o diskriminácii Rómov	+	+	-	?

⁶ Uvedené štatistické údaje sú výsledkom medzinárodného prieskumu, realizovaného Agentúrou EÚ pre základné práva z roku 2017, zameranou v rámci témy č. 4 na zisťovanie povedomia o právach a oznamovaní diskriminácie EU-MIDIS II Roma. EU 2017. Dostupné online na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-technical-report_en.pdf

3. Zabezpečiť účinnú ochranu Rómov pred diskrimináciou	+	+/-	-	-
4. Posilniť toleranciu prostredníctvom vytvorenia priestoru na vzájomné porozumenie, dialóg a riešenie konfliktov medzi rómskou a väčšinovou populáciou	+	+	+/-	+/-

+ splnené +/- splnené len čiastočne - nesplnené ? plnenie neposúdiťelné

ODPORÚČANIA PRE ÚSVRK

1) Zabezpečiť spoluprácu s ďalšími aktérmi v rámci aplikácie Stratégie a akčných plánov na úrovni verejného sektora aj mimovládnych organizácií

- V záujme účinnej implementácie a udržateľnosti je nevyhnutná osobitná kontinuálna alokácia finančných zdrojov a určenie priority pri existujúcich schémach v rámci zodpovedných subjektov (MPSVaR SR, MV SR, ÚSVRK, MŠVVaŠ SR) a zabezpečenie účinnej spolupráce s MVO.
- Nevyhnutné je zabezpečiť súčinnosť aktérov plánovaných aktivít a zapojenie ďalších aktérov pôsobiacich v danej oblasti v rámci iných rezortov, ktoré majú prípadnú vzdelávaciu alebo tréningovú kapacitu, prostredníctvom ktorej môžu prispieť k zvyšovaniu povedomia Rómov. Ide napríklad o MŠVVaŠ SR – kam môžu smerovať dopytovo orientované projekty, zamerané na vzdelávanie a tréning výchovných poradcov v oblasti predchádzania diskriminácie. Ďalšími zapojenými subjektmi môžu byť mimovládne organizácie v súčinnosti s ÚSVRK.
- Treba zabezpečiť riadne fungovanie Platformy pre odbornú diskusiu širšej právnickej verejnosti a relevantných inštitúcií, a to na pravidelnej báze vrátane toho, že jej výstupy budú komunikované zodpovedným orgánom s rozhodovacími právomocami.
- Upraviť kompetencie orgánov štátnej správy tam, kde je to nevyhnutné v súlade s metodikou prijímania dočasných vyrovnávacích opatrení v praxi (dočasné vyrovnávacie opatrenia nemôžu byť účinné bez úpravy kompetencií príslušných štátnych orgánov, bez delegovania a spolupráce pri zabezpečovaní správnej aplikácie princípov nediskriminácie).

2) Alokovat finančné zdroje s určenou účelovosťou a osobitne monitorovať a vyhodnocovať efektívnosť vynakladaných zdrojov

- Treba určiť jednotnú metodiku vykazovania a možnosti monitorovania využitia alokovaných finančných zdrojov. Možnosť financovania a podpory projektov zameraných na znižovanie nediskriminácie Rómov patrí pod viaceré sektorové ministerstvá – MS SR, MPSVaR SR, MK SR, MV SR. Nemožnosť

sledovať niektoré schémy z dôvodu neexistencie ukazovateľov (pozri opatrenia 2.2.2, 2.2.3, 3.2.2, 3.3.2) spôsobujú nemožnosť vyhodnotiť plnenie opatrení podľa *Stratégie* a defraudujú koncept nediskriminácie ako prierezovej témy verejných politík (zamestnanosti, zdravia, bývania, finančného začlenenia). Aj ÚSVRK v roku 2019 podporil v súvislosti s finančným zabezpečením plnenia *Stratégie* v rámci výziev číslo VII/2019 a VII/2018 na predkladanie žiadostí o poskytnutie dotácie v pôsobnosti MV SR, ako aj z rezervy splnomocnenca 125 projektov v celkovej hodnote **930 448,55 eur**. Ani jedna z oblastí sa netýkala opatrení v súvislosti s odstránením diskriminácie podľa *Stratégie*.

- Pri alokácii finančných zdrojov treba brať od úvahy aj časové limity pri rozhodovacích procesoch, súvisiace s pravidlami verejného obstarávania (VO), a vopred konzultovať podmienky jednotlivých akčných plánov z hľadiska ich realizácie v súvislosti s lehotami VO.
- Pri kontinuálnom zapojení MVO do realizácie opatrení a aktivít zabezpečiť udržateľný finančný model zdieľanej finančnej zodpovednosti, a to napr.
 - a) aplikovať model vo forme národného projektu prostredníctvom inštitúcií štátu, ktoré vykonávajú miestnu štátnu správu (obecné úrady) alebo osobitnú štátnu správu (orgány sociálneho zabezpečenia) s perspektívou zo strednodobého hľadiska transformácie do rozpočtu verejných financií; pri rešpektovaní pravidiel dlhu verejnej správy (pod 60 % HDP)⁷, alebo
 - b) pokiaľ to aktuálne nastavenie štátneho rozpočtu umožňuje, preniesť pri príprave najbližšieho štátneho rozpočtu jednotlivé opatrenia priamo do zdrojov určených na výkon verejnej správy, napríklad vo forme tzv. prenesenej štátnej správy (zabezpečovanej napr. obecnými úradmi, čo si však vyžaduje aj s tým súvisiacu legislatívnu zmenu v kompetenčnom zákone, zákone o obecnom zriadení a súvisiacich právnych predpisoch).

3) Nastaviť monitoring a hodnotenie opatrení z hľadiska ich účinnosti tak, aby okrem kvantitatívnych boli doplnené aj kvalitatívne ukazovatele

- Súčasnú nastavenie hodnotenia vychádza z uplatňovania predovšetkým kvantitatívnych ukazovateľov (napr. počet projektov, alokácia finančných zdrojov, počet preškolených osôb a pod.). Doplnením kvalitatívnych ukazovateľov možno existujúce portfólio aktivít modelovať, a tým prispieť k efektívnej spolupráci a účinnosti opatrení. Príkladom kvalitatívnych ukazovateľov

⁷ Verejný dlh predstavuje konsolidovaný súčet všetkých nesplatených záväzkov sektora verejnej správy ku koncu roka, resp. štvrtroka v menovitej (nominálnej) hodnote, ktoré vznikli na základe prijatých vkladov, emitovaných cenných papierov iných ako akcie (okrem finančných derivátov) a prijatých pôžičiek, ale zásadne bez záväzkov z nesplatených úrokov. Súčasťou prijatých pôžičiek sú aj imputované pôžičky (napr. hodnota majetku nadobudnutého prostredníctvom finančného prenájomu).

môže byť napríklad spokojnosť cieľovej skupiny, komunikácia navonok, individualizácia jednotlivých opatrení, vyššia kvalifikácia a mobilizácia vnútorných personálnych a technických zdrojov (proces vzdelávania a tzv. scitlivovania vo vzťahu medzi majoritnou populáciou a etnickou menšinou). Doplnenie kvalitatívneho hľadiska pri hodnotení napĺňania určených kvantitatívnych opatrení môže priniesť nielen ďalší aspekt do vnímania účinnosti jednotlivých opatrení, ale najvýraznejším benefitom je podpora formulácie (reformulácie či modifikácie) cieľov vytýčených pre ďalšie obdobie.

- Príklady indikátorov pre meranie úrovne informovanosti Rómov o prevencii diskriminácie musia vychádzať z poznania základnej východiskovej úrovne. V *Stratégii* východiskové údaje o prieskumoch verejnej mienky na Slovensku vychádzajú zo vzťahu medzi majoritnou populáciou a Rómami (s. 16 – 17). Údaje o tom, aké je povedomie a informovanosť Rómov o diskriminácii na základe etnickej príslušnosti, resp. o tom, aké právne nástroje existujú, nie sú dostupné. Účinnosť opatrení na elimináciu diskriminácie a v rámci tohto opatrenia na zlepšenie úrovne informovanosti možno posúdiť iba vtedy, ak môžeme odmerať progres, resp. regresiu. Ďalším používaným východiskovým zdrojom dát v *Stratégii* je výskum Agentúry EÚ pre ľudské práva (s. 43), pričom podľa dostupných dát ide o prieskum realizovaný na základe metódy náhodne vybranej vzorky na národnej úrovni (*nationwide random route sampling*). Tieto údaje nie sú korelované vo vzťahu k počtu obyvateľov národnostnej menšiny podľa údajov štatistického zisťovania alebo podľa dostupných údajov z databáz verejnej správy.

Indikátormi v prípade zisťovania východiskovej úrovne a následne aktuálnej úrovne, teda posúdenia vplyvu konkrétnych aktivít, môže byť práve miera informovanosti Rómov, v rámci nej napr. :

- percentuálny podiel alebo počet Rómov, ktorí sa v štatistickom zisťovaní hlásia k tejto etnickej príslušnosti, vo vzťahu k počtu Rómov, ktorí majú informácie o nástrojoch nediskriminácie (progres pred implementáciou aktivít a po nej),
- percentuálny podiel alebo počet Rómov, ktorí sa zúčastnili na konkrétnych informačných či vzdelávacích kampaniach, alebo ich využili (a nie počet kampaní bez reflexie počtu účastníkov rómskej etnickej príslušnosti),
- percentuálny podiel alebo počet žiadostí o právnu pomoc či konzultácie v oblasti nediskriminačných opatrení (v súčinnosti napr. so Slovenskou advokátskou komorou, centrami právnej pomoci alebo Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny SR),
- percentuálny podiel prípadov trestných činov, kde pri vyšetrovaní bolo namietané diskriminačné zaobchádzanie a pod.

4) Zabezpečiť súčinnosť medzi viacerými orgánmi a inštitúciami, ktoré majú v kompetencii agendu nediskriminácie, a to s osobitným dôrazom na právne a kultúrne aspekty

- V oblasti lepšej dostupnosti bezplatnej právnej pomoci v regiónoch treba zabezpečiť spoluprácu pri vytváraní verejného zoznamu advokátov pre oblasť porušovania antidiskriminačného zákona, a to v súčinnosti so Slovenskou advokátskou komorou.
- V oblasti podpory rómskej kultúry a identity prostredníctvom kultúrnych a vzdelávacích aktivít, kultúrnych a pamäťových inštitúcií treba zabezpečiť spoluprácu so stabilnými inštitúciami v rámci rezortu MK SR, MVO a s obcami či mestami.

5) Využiť kapacity národnej a nadnárodnej spolupráce, a to najmä v oblasti vzdelávania a tréningov, posilňovania kapacít či zdieľania skúseností

- Treba realizovať vzdelávacie aktivity s využitím expertných kapacít vzdelávacích stredísk v rámci rezortov (Justičná akadémia, tréningové centrá Prezídia Policajného zboru (P PZ)), ale aj v súčinnosti so samostatnými organizáciami (Slovenské národné stredisko pre ľudské práva) či mimovládny organizáciami (Liga za ľudské práva).
- Pokiaľ nemožno zabezpečiť napríklad vzdelávanie v súčinnosti MS SR a Justičnej akadémie, samotné MS SR má priestor na spoluprácu s nadnárodnými orgánmi či školicami akadémie (najmä v rámci Európskej únie a Rady Európy).
- Vzdelávacie kapacity pre príslušníkov Policajného zboru SR vytvára aj Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (z angl. *Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe* – ODIHR).

6) Nadviazať na účinné nástroje, existujúce v rámci systémov vzdelávania alebo komunitného života Rómov

- Odporúča sa aktívne prepojenie a poňatie opatrenia smerom k využitiu inštitútov celoživotného vzdelávania, Centier špeciálno-pedagogického poradenstva, Komunitných centier a pod.
- Treba doplniť agendu nediskriminácie k existujúcim projektom v iných oblastiach (sociálna politika, vzdelávacia politika a pod.) a zabezpečiť ich kontinuitu aj po implementačnom období.

7) Nastaviť Operačný program Ľudské zdroje tak, aby bolo možné sledovať kritériá, ktoré zodpovedajú ukazovateľom zo Stratégie, ako aj z iných stratégií a koncepcií, akčných plánov.

- 8) **Vytvoriť príručku dobrej praxe v boji proti radikalizácii a nenávisťným prejavom na internete voči Rómom, a to na príklade Kódexu správania pre boj proti nezákonným nenávisťným prejavom na internete z EÚ,**
- v súčinnosti s expertmi z Prezídia Policajného zboru a SNSĽP.

Oblasť prístupov smerom k väčšinovej spoločnosti

GLOBALNÝ CIEĽ

Scitlivovať verejnú mienku, zmiernovať vzájomné stereotypy a predsudky a posilňovať súdržnosť medzi rómskou populáciou a majoritnou spoločnosťou

ČIASTKOVÝ CIEĽ 1: *Získavať na faktoch založené informácie, vychádzajúce z existujúcich výskumov a realizovať výskumy a expertízy*

RELEVANTNOSŤ

Jednou z veľmi dôležitých tém pri riešení otázok a problémov MRK na Slovensku je aj otázka vzťahov obyvateľov MRK s väčšinovou spoločnosťou. Nie príliš kladne prezentovaný obraz týchto komunit a ich časté negatívne alebo stereotypné vnímanie do významnej miery ovplyvňujú nielen postavenie príslušníkov MRK v spoločnosti, ale aj bežný každodenný život. Situácii môže výrazne pomôcť, ak sa akékoľvek reprezentácie Rómov – osobitne v prípade citlivých otázok – budú môcť konfrontovať s odborné získavanými a prezentovanými kvalitnými, overiteľnými a jasnými faktmi. Daný cieľ preto považujeme za vysoko relevantný.

ÚČINNOSŤ

V rámci tohto čiastkového cieľa boli zadefinované dve opatrenia (1.1 *Zriadenie pracovnej skupiny pre prácu s verejnou mienkou na elimináciu a odstraňovanie vzájomných predsudkov väčšinovej aj rómskej populácie a zabezpečenie jej dlhodobého a stabilného fungovania*; a 1.2 *Zber faktov o vzájomných postojoch Rómov a väčšinovej populácie*), a 7 zodpovedajúcich aktivít (1.1.1 *Zostaviť pracovnú skupinu pre prácu s verejnou mienkou na elimináciu a odstraňovanie vzájomných predsudkov väčšinovej a rómskej*

populácie (stála sieť zainteresovaných expertov a pracovníkov verejnej správy); 1.1.2 Zabezpečiť dlhodobé a stabilné fungovanie pracovnej skupiny pre prácu s verejnou mienkou na elimináciu a odstraňovanie vzájomných predsudkov väčšinovej a rómskej populácie; 1.1.3 Zabezpečiť dohľad pracovnej skupiny pre prácu s verejnou mienkou nad prípravou, realizáciou a hodnotením dlhodobej verejnej edukačnej kampane v oblasti odbúravania predsudkov a budovania vzťahov väčšinového a rómskeho obyvateľstva; 1.2.1 Pravidelne realizovať prieskum o spoľžití rómskej a nerómskej populácie v SR; 1.2.2 Realizovať kvalitatívny výskum, ktorý identifikuje stereotypy o Rómoch, postoje voči Rómom a príležitosti ich nabúrania vrátane segmentácie a typológie majority z pohľadu príležitosti na zmenu postojov; 1.2.3 Uskutočniť výskum dobrej praxe riešenia rómskej problematiky a 1.2.4 Realizovať propozičný monitoring médií (zmapovanie a pomenovanie existujúceho predsudkového vnímania a informovania o Rómoch v médiách) s obdobím sledovanosti 3 mesiace).

Potenciálnu účinnosť týchto aktivít môžeme hodnotiť kladne v tom zmysle, že ich zameranie zodpovedá danému cieľu a že všetky zahŕňajú dôležité aspekty verejnej mienky a pôsobia vzájomne koherentne. Na druhej strane ide o aktivity, ktorých špecifiká i celkový dopad budú v princípe ťažko zhodnotiteľné a pôsobiace príužko, keďže téma, ktorú majú obsiahnuť, je široko záberová a multidisciplinárna. Na skutočnú, dlhotrvajúcu a výraznú zmenu verejnej mienky vo vzťahu k Rómom a k rómskej téme by bolo treba realizovať podstatné širší diapazón aktivít.

DOPADY

Z uvedených štyroch aktivít v roku 2019 tri neboli splnené vôbec (1.1.2; 1.1.3; 1.2.1) a jedna aktivita bola v štádiu prípravy (1.2.2). Aj realizácia tejto sa presúvala z roku 2018. Identická situácia bola aj v roku 2020. To znamená, že v rámci aktivít tohto čiastkového cieľa sa nerealizovalo takmer nič – skutočné dopady tu preto môžeme vnímať ako nulové.¹

UDRŽATEĽNOSŤ

Plánované aktivity sa v hodnotenom období nerealizovali, pretože na ne neboli alokované žiadne zdroje. Hodnotiť udržateľnosť ich pozitívnych efektov je preto zatiaľ nemožné.

¹ Na druhej strane, ÚSVRK realizuje podobne zamerané aktivity mimo takto striktné zadefinovaných, ktoré určité výsledky majú – hodnotenie týchto aktivít však presahuje rámce tejto evaluácie. Máme na mysli pravidelné reportovanie o činnosti ÚSVRK na sociálnych sieťach, tlačové besedy, mediálne správy a pod.

BARIÉRY A FACILITÁTORY

Na základe zistení môžeme konštatovať, že dôvodom neplnenia naplánovaných aktivít je niekoľko, pričom by sa dali rozdeliť do troch až štyroch kategórií. Hodnotená téma v minulosti nebola nevnímaná ako prioritná. ÚSVRK napríklad nemal v štruktúre prideleného zamestnanca, ktorý by sa jej mal prioritne venovať, resp. bola pridelená zodpovednej osobe ako sekundárna. Na realizáciu jednotlivých aktivít zároveň dlhodobo neboli vyčlenené žiadne finančné prostriedky, čo taktiež predstavovalo značnú bariéru pri ich plnení.² Množstvo analogických aktivít sa v tejto téme realizovalo mimo plánov *Stratégie* (komunikácia s verejnosťou prostredníctvom tlačových správ, sociálnych médií, konzultácií v teréne, príprava informačných materiálov napr. „Dobré správy z regiónov“ a pod.). Dosaď uvedené sa týkalo najmä obdobia do roku 2019. Napokon, po zmene vedenia ÚSVRK v roku 2020, Slovensko postihla pandémia COVID-19, čo viedlo na jednej strane k ďalšiemu posunu priorít od tejto témy ku krízovejším, no na druhej strane nútilo ÚSVRK pripravovať podklady pre *ad hoc* komunikáciu smerom k verejnej mienke ohľadom MRK a samotnej pandémie (t. j. opäť mimo rámca vytýčeného predchádzajúcimi AP *Stratégie*).

ČIASTKOVÝ CIEĽ 2: *odporovať proaktívnu komunikáciu, založenú na vyvážených a objektivizovaných informáciách o Rómoch*

RELEVANTNOSŤ

Dominantný diskurz komunikácie tejto témy vo vzťahu k väčšinovej spoločnosti je založený na prezentovaní Rómov a rómskej témy ako problému. Vo vzťahu k verejnosti dominuje nevyváženosť informácií o Rómoch a rómskej téme smerom k negatívnym správam. Zainteresované subjekty vrátane akademickej obce preto dlhodobo poukazujú na potrebu intenzívnejšej komunikácie overených faktov smerom k väčšinovej spoločnosti. Snahu o vyváženie informovanosti smerom k pozitívnym správam, ktoré by jednoznačne odzrkadľovali realitu tejto témy, pokladáme v tomto zmysle za neproblematickú a vysoko relevantnú.

ÚČINNOSŤ

V rámci daného čiastkového cieľa bolo zadefinovaných 5 opatrení (2.1 *Dlhodobá verejná edukačná kampaň s cieľom inkluzívneho zobrazovania menšín naprieč médiami, informačnými a vzdelávacími materiálmi*; 2.2 *Spolupráca s Radou Európy pri*

² V roku 2019 ani v roku 2020 sa nerealizovala dotačná schéma ÚSVRK, z ktorej by sa príslušné aktivity dali realizovať.

realizácii kampane „Dosta“ - (prípadne zameniť za iné); 2.3 Vzdelávanie a scitlivovanie profesijných skupín s cieľom zabezpečiť inkluzívny výkon ich práce; 2.4 Zobrazovanie Rómov, príslušníkov rómskych komunít v elektronických a printových médiách, v spravodajských, dokumentárnych a hraných žánroch; 2.5 Pro integračná platforma pre zber, výskum a zdieľanie informácií o implementácii politik pre integráciu Rómov od všetkých zainteresovaných subjektov) a 15 súvisiacich aktivít (2.1.1 Vytvoriť celoplošnú komunikačnú stratégiu s vypracovaním kampaňového manuálu s informáciami o spôsoboch odstraňovania stereotypov pomocou mediálnej a osobnej komunikácie, kľúčových posolstvách a spôsoboch komunikácie voči majoritnej populácii, návrhmi aktivít a pravidlami grafického dizajnu; 2.1.2 Pripraviť metodické usmernenie pre korektné a inkluzívne zobrazovanie multietnickej a multinárodnej „povahy“ Slovenska v učebniciach a vzdelávacích platformách pre všetky predmety na princípoch inklúzie, nie vyčleňovania (symbolického alebo reálneho); 2.1.3 Zabezpečiť zodpovedné informovanie verejnosti zo strany orgánov verejnej správy o inkluzívnych politikách; 2.1.4 Realizovať a pravidelne vyhodnocovať dlhodobú verejnú edukačnú kampaň v súlade s celoplošnou komunikačnou stratégiou a pri realizácii zabezpečiť spoluprácu verejnej správy, vzdelávacieho systému (základného a stredného školstva), expertov a lídrov súkromného a mimovládneho sektora; 2.1.5 Zabezpečiť publicitu úspešných projektov; 2.1.6 Vytvoriť mechanizmus na zabezpečenie publicity úspešných aktivít a projektov; 2.2.1 Podporovať a informovať o programoch, ktorými sa prezentujú príklady dobrej praxe a spolunažívania v rámci kampane Dosta!; 2.2.2 Podporovať ocenenia pre obce a novinárov, hudobné, umelecké a mládežnícke slávnosti proti diskriminácii a súťaže pre školy v rámci kampane Dosta!; 2.3.1 Zanalyzovať možnosti ďalšieho vzdelávania profesijných skupín (učiteľov, policajtov, zdravotného personálu, sociálnych pracovníkov, štátnej správy, samosprávy a médií) v nadväznosti na presadzovanie inkluzívneho prístupu v práci s Rómami; 2.3.2 Zabezpečiť realizáciu vzdelávania a scitlivovania profesijných skupín v oblasti komunikačných zručností na presadzovanie inkluzívneho prístupu v práci s Rómami); 2.4.1 Zabezpečiť realizáciu vzdelávacích aktivít pre budúcich novinárov, študentov masmediálnej komunikácie a žurnalistiky o histórii a reáliách rómskych komunít ako súčasť multikultúrneho a multietnického Slovenska; 2.4.2 Organizovať výjazdové pracovné cesty do obcí s prítomnosťou MRK za účasti médií; 2.4.3 Podporiť prezentovanie príkladov dobrej mediálnej praxe, najmä vo verejnoprávných médiách, založené na korektnom zobrazovaní Rómov a rómskej problematiky, zapájanie osobností z radov Rómov do mediálnych výstupov, ktoré sa týkajú všeobecných aj odborných tém; 2.5.1 Vytvoriť informačný portál pre širokú verejnosť o všetkých udalostiach a informáciách, ktoré sa týkajú rómskej problematiky (jeho súčasťou bude časť pre realizátorov „Stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020“ pre zdieľanie informácií o jej realizácii); 2.5.2 Organizovať pravidelnú výročnú konferenciu o implementácii Stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020).

Od informačne kvalitných a komunikačne dobre cielených kampaní – v tom zmysle, že ich spôsob komunikácie by bol postavený na faktoch a formou

prispôsobený cieľovým skupinám – možno očakávať vysoký pozitívny účinok. Vytyčené opatrenia a aktivity preto samy osebe pôsobia ako žiaduce. Na druhej strane tu platia rovnaké výhrady ako v prípade predchádzajúcej skupiny opatrení (viazaných na Čiastkový cieľ 1): keďže zmena, ktorú majú spôsobiť, je z definície širokozáberová a multidisciplinárna, na hodnotenie ich dlhodobých pozitívnych účinkov je priskoro, tieto bude za každých okolností ťažké presnejšie určiť a pravdepodobne by si vyžadovali doplnenie o množstvo ďalších aktivít.

DOPADY

Podobne ako v prípade predošlého čiastkového cieľa, väčšina z naplánovaných aktivít sa reálne neplnila, alebo sa plnila len čiastočne. Aktivity 2.1.1, 2.1.3, 2.2.1, 2.2.2 a 2.5.2 sa nerealizovali ani v jednom zo sledovaných rokov. Aktivita 2.1.4 sa realizovala, a to aj napriek skutočnosti, že by bola logicky naviazaná až na splnenie aktivity 2.1.1 (vytvorenie celoplošnej stratégie). V rámci tejto aktivity sa realizovalo niekoľko cieľených aktivít, zameraných na informovanie verejnosti prostredníctvom participácie na rôznych podujatiach alebo kampaniach, ktoré organizovali rôzne štátne a mimovládne organizácie. Mnohé z nich mali celospoločenský dopad v tom zmysle, že dosiahli publicitu v celoštátnych (aj verejnoprávných) médiách.³ Aktivita 2.1.5 sa realizovala iba v roku 2019 – išlo o publikovanie rôznych správ a materiálov. Ich publikovanie bez prepojenia na širšie mediálne kampane, ako aj na iné aktivity, mohlo mať na rozdiel od predchádzajúcej aktivity reálny dopad nanajvýš na úzky okruh zainteresovaných subjektov a osôb. V roku 2020 sa takáto aktivita nerealizovala primárne z dôvodu kritickej pandemickej situácie.

Aktivita 2.3.2 sa v sledovanom období realizovala prostredníctvom vzdelávania v rámci organizácií v pôsobnosti jednotlivých ministerstiev alebo prostredníctvom aktivít plánovaných v iných oblastiach *Stratégie*. Vzhľadom na skutočnosť, že vzdelávania bolo realizované cielene na konkrétnu profesijnú skupinu (príslušníci policajného zboru, zdravotní asistenti a pod.) dopad takýchto aktivít môžeme vnímať ako sľubný.

Vo všeobecnosti môžeme skonštatovať, že vytyčené aktivity mali z hľadiska cieľa nanajvýš čiastkové pozitívne dopady.

UDRŽATEĽNOSŤ

Keďže päť z ôsmich aktivít sa zatiaľ nerealizovalo vôbec a zostávajúce nanajvýš čiastočne, podobne ako v prípade predošlého čiastkového cieľa považujeme hodnotenie udržateľnosti implementácie *Stratégie* za túto oblasť ako predčasné. V užšom

³ Napríklad participácia ÚSVRK na aktivitách spojených s Pamätným dňom rómskeho holokaustu, s oceneniami Roma Spirit, Lúč z tmy, diskusnými reláciami a pod.

zmysle slova možno hovoriť o prísľube dlhodobějších efektov vďaka aktivitám cieľným na konkrétne profesijné cieľové skupiny (nový komunikačný úzus).

BARIÉRY A FACILITÁTORY

V prípade aktivít tohto čiastkového cieľa identifikujeme identické bariéry ako v prípade čiastkového cieľa 1. Hodnotená téma v minulosti nebola zainteresovanými vnímaná ako prioritná, nemala personálne pokrytie a chýbala jej potrebná finančná podpora. Rovnako tu však platí, že do istej miery bola pokrytá paralelnými aktivitami mimo záberu *Stratégie* a že realizáciu plánov v roku 2020 hatila aj pandémia COVID-19.

ZHRNUTIE

V sledovanej oblasti za hodnotené obdobie 2016 – 2020 nedošlo k žiadnym zásadným zmenám verejnej mienky vo vzťahu k rómskej menšine v SR. Pokiaľ ide o možné vplyvy implementácie *Stratégie* začleňovania, tieto možno považovať prakticky za nulové, keďže väčšina naplánovaných aktivít sa nerealizovala pre nedostatočnú prioritizáciu tejto oblasti (bez alokácie prostriedkov a personálneho pokrytia).

Pravdepodobne najvýznamnejšími kontextuálnymi zmenami, ktoré oblasť zasiahli, boli zmena vlády Slovenskej republiky, ako aj zastúpenia politických strán po parlamentných voľbách vo februári 2020, a následne vstup pandémie nového koronavírusu na Slovensko v marci 2020. Do Národnej rady Slovenskej republiky boli zvolení až traja poslanci, ktorí sa otvorene a verejne hlásili k rómskej národnostnej menšine, a to na kandidátke najsilnejšej vládnej strany, a súvisiaca zmena nastala aj na poste Splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity.⁴ Na druhej strane, do Národnej rady Slovenskej republiky sa po prvý raz vôbec nedostala žiadna doterajšia národnostná strana – minimálne percentuálne kvórum nedosiahla ani jedna z kandidujúcich maďarských strán (Szövetség – Aliancia; Most-Híd) ani Slovenska národná strana. Zato sa do parlamentu dostala strana Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko, považovaná za pravicovo extrémistickú a programovo aj protirómsku.

Uvedené zmeny sa významne dotkli sledovanej oblasti v niekoľkých rovinách a nejednoznačným spôsobom. Aj vďaka prítomnosti spomínaných troch rómskych poslancov a veľkej blízkosti bývalého splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity a terajšieho europoslancu práve za túto stranu Petra Polláka k vládnej strane OĽANO premiér Igor Matovič a jeho vláda výrazne obmedzili v predošlom období štandardný protirómsky diskurz, spojený s ustavičným poukazovaním na negatívne aspekty rómskeho vylúčenia. Napríklad novovymenovaný premiér – ako jeden

⁴ S účinnosťou od 1. 4. 2020 bývalého splnomocnenca Ábela Ravasza nahradila Andrea Bučková.

z mála doterajších vôbec – programovo nepracoval s národnostnou témou a róm-ska téma v jeho rétorike nemala prvoplánovo negatívny tón. Na druhej strane aktivity štátu vo vzťahu k MRK súvisiace s pandémiou a nastolená rétorika boli aj v prípade novej vlády spočiatku značne sekuritizačné: explicitne v záujme ochrániť celú spoločnosť sa najskôr začalo masívne testovať práve v rómskych komunitách, pričom následne niektoré z nich boli ako jediné susedstvá v krajine kolektívne karanténizované a uzavreté ako ohrozujúce verejné zdravie.⁵

PREHĽAD HODNOTENIA IMPLEMENTÁCIE

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
1. Získavať na faktoch založené informácie a realizovať výskumy a expertízy, slúžiace na vyvážené a objektívne informovanie a komunikáciu.	+	+/-	+/-	?
2. Podporovať proaktívnu komunikáciu, založenú na vyvážených a objektivizovaných informáciách o Rómoch	+	+/-	+/-	?

+ splnené +/- splnené len čiastočne ? plnenie nemožno posúdiť

ODPORÚČANIA PRE ÚSVRK

- **Zameriť sa na komplexný prístup riešenia problémov spoločností s MRK.**⁶
- **Dosiahnuť väčšiu efektívnosť v právnom postihovaní novinárov printových aj sociálnych médií a platforiem v prípadoch dehonestujúceho a rasistického re-portovania rómskych komunit a jednotlivcov, a to vrátane výrokov politikov a verejne činných osôb.** Štátne inštitúcie vrátane ÚSVRK by mali aktívnejšie vystupovať a poukazovať na nekorektné medializovanie Rómov a rómskej témy.

⁵ Pozri bližšie napr.: Slovensko je jedinou krajinou, ktorá stále karanténizuje celé rómske komunity. Verejná ochrankyňa práv, Bratislava, 25. februára 2021. Dostupné online: https://www.vop.gov.sk/files/2021_05_TS_VOP_sa_obratila_na_GP_pre_karantenzaciu_MRK_FIN.pdf (Navštívené: 6. 9. 2021)

⁶ Miroslav Pollák, *Malá obhajoba komplexného prístupu*, <https://miroslavpollak.blog.sme.sk/c/508972/mala-obhajoba-komplexneho-pristupu.html> Klára Orgovánová: Celý život som ku všetkým ľuďom pristupovala ako k rovnocenným partnerom, Diskriminácia, <http://diskriminacia.sk/klara-orgovanova-cely-zivot-som-ku-vsetkym-ludom-pristupovala-ako-k-rovnocennym-partnerom/>

- **Podporovať zavedenie kvót pre zastúpenie Rómov vo verejnoprávných médiách a ovplyvniť ich pôsobenie v populárnych médiách.** V súčasnosti je mediálny priestor veľmi významnou sférou ovplyvňovania verejnej mienky. Prítomnosť Rómov na týchto pozíciách (novinár, redaktor, komentátor a pod.) by ich obraz mohla posunúť pozitívnym smerom. Zastúpenie Rómov v médiách by sa však nemalo obmedzovať iba na rómske témy alebo rómske programy, ale mali by byť bežnou súčasťou mediálneho priestoru ako celku.
- **Podporovať sústavné, rešpektívne pravidelné medializovanie príkladov dobrej praxe.** Prax ukazuje, že príklady dobrej praxe slúžia nielen na zmenu verejnej mienky, ale majú veľmi veľký iniciačný potenciál pre tých aktérov (štátne inštitúcie, samosprávy, MVO a pod.), ktorí by radi realizovali aktivity v prospech Rómov alebo rómskej témy, no nevedia ako.
- **Pridať k zberu dát aj dlhodobé, systematické a kvalitatívne monitorovanie, zamerať sa na výskumy verejnej mienky (formovanie a zmenu postojov a názorov), zamerať sa aj na diaspóru rómskych obyvateľov, ktorí žijú alebo pracujú v zahraničí.** Myslíme si, že ÚSVRK by mal pravidelne realizovať napríklad prieskum verejnej mienky vo vzťahu k Rómom a rómskej téme a mal by na túto aktivitu pravidelne vyčleňovať príslušné finančné zdroje.
- **Sledovať aktivity v iných krajinách a medzinárodných organizáciách – inšpirovať sa a nadviazať spoluprácu so susednými štátmi a na medzinárodnej úrovni spolupracovať pri riešení problémov rómskej menšiny.** Príklady zo zahraničia môžu byť nielen veľmi dobrou inšpiráciou, ale často aj nástrojom, ktorý sa môže priamo použiť v našich podmienkach bez nutnosti ich pilotného testovania.
- **Rozšíriť spektrum edukačných aktivít** napríklad o interaktívne výchovné nástroje ako *Escape Room*⁷ tréning a vzdelávanie 3D princípov osôb pracujúcich s riešením problémov rómskej menšiny.
- **Spracovať a následne realizovať celoplošnú komunikačnú stratégiu** s vypracovaním kampaňového manuálu s informáciami o spôsoboch odstraňovania stereotypov pomocou mediálnej a osobnej komunikácie, o kľúčových posolstvách a spôsoboch komunikácie voči majoritnej populácii s návrhmi aktivít a pravidiel grafického dizajnu
- **Pokračovať v systematickom vzdelávaní profesijných skupín** v oblasti vnímania a prezentovania Rómov a rómskej témy vo vzťahu k väčšinovej spoločnosti (najmä štátni úradníci, hovorcovia a tlačové odbory ministerstiev a štátnych organizácií, policajný zbor, zdravotníci, samospráva, novinári a pod.)

⁷ Jedna *Escape Room* je súčasťou projektu Luník IX (ETP Slovensko). Pozri: <https://etp.sk/projekty/mosty-pre-lunik-ix-escape-room/>

- **Zriaďiť a systematicky pracovať s pracovnou skupinou, ktorá by pracovala pri ÚSVRK a môže sústavne dopĺňať, monitorovať, usmerňovať a hodnotiť aktivity vo vzťahu k verejnosti.** Vhodne nadizajnovaná a pravidelne sa stretávajúca pracovná skupina je vo všeobecnosti veľmi dobrým nástrojom na sledovanie predmetnej témy.
- **ÚSVRK by mal slúžiť ako „centrálny depozitár“ relevantných dát,** ktoré by nielen zbieral a analyzoval, ale aj uchovával a poskytoval – okrem iných aj všetkým relevantným inštitúciám pracujúcim s verejnosťou.
- **V rámci medializovania príkladov dobrej praxe sa primárne zameriť na znižovanie negatívneho obrazu cieľovej skupiny v médiách a spoločnosti.** Vo výrazne vyššej miere by sa malo poukazovať na pozitívne stránky, nielen v zmysle úspechov Rómov a rómskych komunít, ale aj v zmysle prínosov pre spoločnosť ako takú.

Zhrnutie a odporúčania

PREHĽAD PLNENIA

Stratégia v hodnotenom období rokov 2016 – 2020 podľa kritérií externého hodnotenia z podstatnej časti nebola napĺňaná (pozri zhrňujúca Tabuľka 1, str. 118). V priebehu hodnoteného obdobia oproti predchádzajúcemu obdobiu došlo k zásadnému navýšeniu relevancie *Stratégie* v tom zmysle, že drvivú väčšinu jej čiastkových cieľov bolo možné dobre odôvodniť z odborného pohľadu i z pohľadu potrieb MRK. O niečo menej priaznivo sa situácia vyvíjala v prípade vytyčovaných opatrení a aktivít – ako potenciálne účinných sa javilo len 71 % z nich. V reálnej praxi implementácie bol však vývoj celkovo nedostatočný: k realizácii s aspoň čiastočným a preukázateľne pozitívnym vplyvom na situáciu v MRK došlo pri výrazne menej než polovici vytyčených čiastkových cieľov a o dlhodobej udržateľnosti takýchto pozitívnych efektov sa dalo uvažovať len pri 23 % cieľov. Inými slovami, hoci monitorovacie správy interného hodnotenia ÚSVRK za jednotlivé obdobia vykazovali vysoké podiely vytyčovaných aktivít ako formálne splnené, pri bližšom pohľade na realizáciu a dopady týchto aktivít je zjavné, že celkovú kritickú situáciu v MRK príliš neovplyvnili. Za obdobie piatich rokov sa zároveň nepodarilo naplniť 3 zo 7 odporúčaní k výkonu plnenia *Stratégie*, formulovaných autormi predošlého externého hodnotenia implementácie: mnohé zo zvolených indikátorov plnenia naďalej nesúviseli s deklarovanou intervenčnou logikou, pre mnohé indikátory zostali nedostupné dáta a intervencie vytyčené a čiastočne realizované za jednotlivé tematické oblasti v mnohých prípadoch naďalej paralelne pristupovali k tým istým problémom rôznym spôsobom, niekedy aj rozporuplne. Podobne ako inde v širšom regióne,¹ tento komplexný neúspech plnenia *Stratégie* bol dôsledkom toho, že garanti inklúzie sa nedostatočne vysporiadali so širokou škálou pretrvávajúcich koncepčných a procesných, no aj aktuálnych *ad hoc* problémov.

¹ EUC (2018): *Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*. Brussels: European Commission.

Tabuľka 1 Zhrnutie plnenia *Stratégie SR pre začleňovanie Rómov do roku 2020* za obdobie hodnotenia rokov 2016 – 2020 za jednotlivé kritéria hodnotenia

TEMATICKÁ OBLASŤ	PODIEL CIEĽOV SPLŇAJÚCICH DANÉ KRITÉRIUM HODNOTENIA*			
	RELEVANCIA	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
D.2.1 VZDELÁVANIE	7 / 7	2 / 7	1 / 7	1 / 7
D.2.2 ZAMESTNANOSŤ	4 / 4	4 / 4	4 / 4	3 / 4
D.2.3 ZDRAVIE	5 / 6	6 / 6	2 / 6	1 / 6
D.2.4 BÝVANIE	5 / 6	3 / 6	0 / 6	0 / 6
D.2.5 FINANČNÉ ZAČLENENIE	2 / 2	1 / 2	1 / 2	1 / 2
D.2.6 NEDISKRIMINÁCIA	4 / 4	4 / 4	2 / 4	1 / 4
D.2.7 PRÍSTUPY K VÄČŠINOVEJ SPOLOČNOSTI	2 / 2	2 / 2	2 / 2	0 / 2
CELKOVÁ ÚSPEŠNOSŤ PLNENIA	94 %	71 %	39 %	23 %

* Podiely za jednotlivé tematické oblasti pochádzajú z tematických častí hodnotenia – pozri príslušné tematické kapitoly tejto správy. Ako splnené boli pre účely tejto tabuľky započítavané aj plnenia čiastkové.

KONCEPČNÉ PROBLÉMY

Sama *Stratégia* napriek pravidelným revíziám tzv. technickými pracovnými skupinami (TPS), vedenými externými expertmi, nedostatočne reflektovala aktuálne poznatky o inklúzii sociálne znevýhodnených skupín. Napríklad popisy kontextu v úvodoch jednotlivých tematických častí *Stratégie* pôsobili z odborného hľadiska ako značne selektívne, nedostatočne informované teóriami príčin nerovností, ktoré *Stratégia* hodlá odstraňovať, aj odporúčaniami intervencií na základe empirických dát.²

Priamym dôsledkom takéhoto nedostatočného prístupu k definícii problémov bola pretrvávajúca selektívna a nejasná intervenčná logika AP *Stratégie*. Podľa úvodov k jednotlivým tematickým častiam a vstupným podkladom tak napríklad v rámci TPS nebolo možné jednoznačne pochopiť výber samotných čiastkových cieľov pre *Stratégiu*, a už vôbec nie komplexne nastavovať výber potrebných intervenčných aktivít. Práca viacerých TPS tak pripomínala skôr improvizované

² Viď napr. značne selektívne odkazy na súvisiacu odbornú aj „šedú“ literatúru v úvodoch k jednotlivým tematickým častiam, často navyše odkazujúce na pomerne zastarané koncepty či dáta.

vyjednávania jednotlivých členov TPS o zaradenie či vypustenie konkrétnych aktivít, ako spoločný systematický výber intervencií najvhodnejších vzhľadom na komplexne uchopenú východiskovú situáciu.

Ako ukazuje hodnotenie relevancie jednotlivých čiastkových cieľov v tematických kapitolách tejto správy, priamym dôsledkom takejto koncepcnej praxe boli AP, v ktorých síce prijaté opatrenia samy osebe relevanciu vykazovali, no dovedna zároveň nepokrývali zďaleka všetky zásadné problémy inklúzie Rómov v SR – celkový záber *Stratégie* zostal už vo svojej koncepcii z odborného hľadiska jednoznačne príružky. Za najzávažnejšie presahujúce nedostatky AP tohto druhu, teda pretrvávajúce koncepcné nedostatky v príkrom rozpore s príslušnými odbornými konsenzami, považujeme nasledujúce prvky:

- Prvotnou príčinou pretrvávajúcich nerovností medzi Rómami a Nerómami (aj) na Slovensku sú historické a pokračujúce procesy marginalizácie Rómov zo strany ostatnej spoločnosti. AP *Stratégie* však namiesto antidiskriminačnej práce s marginalizujúcou väčšinou naďalej oveľa viac pozornosti venovali kompenzačnej práci s marginalizovanými Rómami.³ V tomto smere asi najzarážajúcejším nedostatkom zostala absencia požiadaviek na vysvetľovanie histórie a mechanizmov marginalizácie Rómov na Slovensku (ale i rasizmu vo všeobecnosti) v rámci povinného školského vzdelávania.
- Inklúzia v žiadnej oblasti nie je reálne možná bez odhodlanej adopcie tejto agendy samosprávami. AP *Stratégie* sa napriek tomu naďalej nijako nevenovali skutočnosti, že zastupiteľstvá mnohých samospráv o inklúziu nejavia záujem. Nepokúšali sa testovať ani zaviesť žiadne mechanizmy, ktoré by umožnili prekonať najzjavnejšie z príčin takejto inercie samospráv: od problémov so spolufinancovaním a administratívnou náročnosťou projektov v gescii najvýznamnejšieho donora (EK), cez absenciu previazanosti inklúzie so širšími víziami rozvoja vidieka a miest, nedostupnosť dostatočne inštruktívnych predlôh a kapacít pre realizáciu inklúzie na lokálnej úrovni, po osobnú či komunitnú motiváciu zastupiteľov samospráv venovať sa inklúzii MRK.
- Inklúzia MRK nikdy nebýva dostatočne funkčná bez kolaborácie zástupcov dotknutých MRK počas celého procesu koncepcie aj implementácie konkrétnych súvisiacich intervenčných aktivít. AP *Stratégie* však nevenovali žiadny priestor testovaniu či záväznému zavádzaniu konkrétnych postupov zabezpečovania takéhoto druhu priebežnej a nesprostredkovanej participácie Rómov, a to na centrálnej ani na lokálnej úrovni.
- Politiky inklúzie už z definície predstavujú prierezovú, nadrezortnú agendu, ktorá si vyžaduje silného medzirezortného a nadrezortného gestora či

³ AP *Stratégie* v tomto zmysle nedostatočne reflektovali už aj úradný konsenzus zo strany najvýznamnejšieho donora inklúzie, EK: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/guidelines_for_planning_and_implementing_national_roma_strategic_frameworks_en.pdf

gestorov. Koordináciou implementácie *Stratégie* napriek tomu zostal poverený výhradne úrad (ÚSVRK), ktorý bol podriadený jednému z ministerstiev a nemal osobitné rozhodovacie či riadiace právomoci smerom k ďalším ústredným orgánom štátnej správy. Navyše bez akéhokoľvek zdôvodnenia naďalej išlo o podriadenosť ministerstvu vnútra, akoby inklúzia MKR predstavovala primárne bezpečnostný problém.

- Existuje množstvo jednoznačných dokladov o pomernej nedostatočnosti väčšiny konkrétnych investícií vo vzťahu k MRK. AP *Stratégie* sa však nijako nepokúsili nastaviť realistické benchmarky alokácií, ktoré by zároveň jednoznačne spĺňali princíp rovnosti aj vo vzťahu k MRK. Tento nedostatok možno chápať aj ako súčasť pokračujúceho celkovo nedôsledného vynuovenia dodržiavania princípu rovnosti príležitostí vo vzťahu k MRK, a to vrátane naďalej rozšíreného nepochopenia a obáv zo zavádzania afirmatívnych opatrení.
- Prostriedky z Európskych a štrukturálnych fondov (EŠIF), predstavujúce najväčšie zapájané finančné zdroje, mali slúžiť predovšetkým na vývoj a testovanie funkčných riešení inklúzie, ktoré mal následne adoptovať štát. Hoci je zrejmé, že ako také nebudú na daný účel dostupné neobmedzene dlho, AP *Stratégie* nijako nekládli dôraz na potrebu zavádzania funkčného prechodu na financovanie zo štátneho rozpočtu a administráciu prostredníctvom vecne príslušných kapacít štátnej správy. Toto sa nedialo ani v prípade inkluzívnych aktivít, ktoré vykazovali dlhodobú úspešnosť. Jednou z príčin tohto problému naďalej bola štandardizovaná nedôvera zo strany mnohých štátnych úradníkov vo vzťahu k zapojeným neštátnym aktérom (napr. MVO či zástupcom súkromného sektora), prejavujúca sa necitlivým, alibisticky formalistickým prístupom aj k aktérom, ktorí majú preukázateľnú dlhú históriu poctivého zapájania sa do úspešných inkluzívnych aktivít.
- Odborná obec v súvislosti s Atlasom rómskych komunit dávno dospela ku konsenzu, že jeho zistenia bez zásadných úprav metodiky ich tvorby, vrátane redefinície jej centrálnych pojmov, postupov tvorby i interpretácie dát, nie sú vhodné na tvorbu intervenčných politík. No AP *Stratégie* neprišli so žiadnou alternatívou a Atlas naďalej používali ako základný nástroj konkretizácie intervenčných aktivít aj kritérií úspechov inklúzie.

PROCESNÉ PROBLÉMY

Hodnotiaci tím v rámci konzultácií k Hodnoteniu so zainteresovanými identifikoval celý rad problematických prvkov aj pokiaľ išlo o organizáciu revízií AP *Stratégie* zo strany ÚSVRK. Keďže tieto nedostatky do značnej miery zakladali alebo pomáhali reprodukovat' viaceré z pretrvávajúcich koncepčných nedostatkov popísaných

vyššie, na tomto mieste ich dávame do pozornosti budúcim organizátorom procesov revízie AP *Stratégie*:

- Technické pracovné skupiny (TPS), ktoré boli zodpovedné za expertné návrhy AP za jednotlivé tematické oblasti, neboli dostatočne zastúpené etablovanými odborníkmi v daných oblastiach, či už akademickými, alebo z intervenčnej praxe. K tomuto mohol prispieť netransparentný výber expertov do TPS bez zverejnených jasných kritérií expertízy.
- Práca TPS zároveň zostávala ochudobnenou o akúkoľvek spätnú väzbu od ľudí, ktorým mala pomáhať, teda od ľudí z prostredia MRK. Odbíjanie „participácie cieľovej skupiny“ pár niekoľkohodinovými stretnutiami s regionálnymi zamestnancami národných projektov, úradníkmi či MVO prostredníkmi, a následnej inzercie hotových návrhov na webových stránkach ÚSVRK, nemožno vo vzťahu k MRK pokladať za akceptovateľné z dôvodov etických (nedostatok legitimacy) ani praktických (ochudobnenie o *know-how* z MRK).
- Práci TPS nepredchádzali širšie verejné diskusie o problematikách za jednotlivé oblasti, systematicky iniciované a moderované ÚSVRK. V spojení s predchádzajúcimi nedostatkami tak revízie AP *Stratégie* napriek deklarácii ich odbornosti a participatívnosti prebiehali od počiatku do konca v rézii veľmi úzkych kruhov úradníkov a expertov nominovaných rezortmi alebo ÚSVRK.
- Proces prípravy AP *Stratégie* bol zo strany ÚSVRK značne poddimenzovaný aj kapacitne: na prípravu AP *Stratégie* nebol vyhradený dostatok času v dostatočnom predstihu a participácia kľúčových externých aktérov v procese prípravy (napr. zástupcov MVO či akadémie v TPS) nebola spojená so žiadanými kompenzáciami súvisiacich nákladov
- Proces prípravy AP *Stratégie* bol výrazne negatívne ovplyvnený aj problémami ÚSVRK so zaisťovaním priamej účasti vyšších štátnych úradníkov a zástupcov analytických pracovísk jednotlivých zainteresovaných rezortov v rámci TPS, menšej fluktuácie členov, ako aj transparentnejších procesov a možností zapojenia členov TPS do diskusií o následných úpravách pôvodných návrhov TPS. Tieto faktory významne prispievali k častému odmietaniu návrhov TPS v následných medzirezortných pripomienkových konaniach a v kombinácii s predošlým nedostatkom vo viacerých tematických skupinách viedli k frustrujúcim dojmom členov TPS o zbytočnosti ich expertnej práce v procese.
- V rámci procesov monitorovania AP *Stratégie* bolo zo strany ÚSVRK často akceptované ako plnenie aj vykazovanie opatrení a aktivít, ktoré s príslušnými cieľmi vecne nesúviseli, prípadne súviseli len okrajovo, alebo pri ktorých nebolo možné merať ich dopady významné z hľadiska príslušného cieľa. Toto podporovalo prax čisto formálneho vykazovania plnenia aktivít AP *Stratégie* zo strany mnohých garantov.

HLAVNÉ POKROKY, FACILITÁTORI A BARIÉRY

K významnému navýšeniu relevancie AP *Stratégie* došlo v období, keď ÚSVRK viedol splnomocnenec Ábel Ravasz (apríl 2016 – marec 2020). V rámci ÚSVRK značne posilnil analytické kapacity, čo podporilo nadštandardnú produkciu dát aj odborných metodických usmernení, a na revíziách AP sa začalo zúčastňovať viac vyšších štátnych úradníkov i externých odborníkov. Tieto pozitívne posuny oproti minulosti však treba vnímať aj ako späť s nadštandardným politickým „výtlakom“ osoby daného splnomocnenca vďaka jeho postu podpredsedu v jednej z koalíčných strán.

Tento sľubný trend počas hodnoteného obdobia azda najviac narušili politické a personálne zmeny v dôsledku Parlamentných volieb a prakticky súčasné prepuknutie pandémie COVID-19 v SR na jar roku 2020. Výsledky volieb znamenali dosiaľ vôbec najvýraznejšie úspechy pokiaľ ide o politickú reprezentáciu Rómov na centrálnej úrovni: najsilnejšia koalíčná strana do parlamentu priviedla 2 rómskych poslancov a 1 rómsku poslankyňu, jedným z najbližších spolupracovníkov premiéra sa stal bývalý splnomocnenec pre rómske komunity a aktuálne rómsky europoslanc Peter Pollák. Ďalšia z koalíčných strán obsadila svoj post na ministerstve kultúry rómskou odborníčkou na inklúziu.

Nádeje na ďalšie posilňovanie efektivity inklúzie v dôsledku týchto politických zmien však rýchlo podkopali následné udalosti v súvislosti so vstupom pandémie. Najskôr došlo k rýchlej a konfrontačne komunikovanej výmene na poste Splnomocnenca, keď Ábela Ravasza vystriedala bývalá spolupracovníčka Petra Polláka z ÚSVRK Andrea Bučková. Nastúpili jej verejná podpora sekuritizačného prístupu ku kontrole pandémie v MRK a postupné znižovanie transparentnosti i odbornosti procesov revízie AP. Na druhej strane, za veľký úspech Andrey Bučkovej možno označiť veľmi potrebné povýšenie ÚSVRK za koordinátora inklúzie na nadrezortnú úroveň.

HLAVNÉ ODPORÚČANIA PRE ÚSVRK

Koncepcné – naprieč tematickými oblasťami

- Zvýšiť dôraz na antidiskriminčanu prácu s marginalizujúcou väčšinou.
- Zabezpečiť testovanie a zavádzanie mechanizmov, ktoré by umožnili prekonať najzjavnejšie z príčin neochoty samospráv zapájať sa do inklúzie MRK.
- Zabezpečiť testovania a záväzné zavádzanie konkrétnych postupov nespriestredkovanej participácie MRK na lokálnej úrovni.
- Zabezpečiť reálne kompetencie ÚSVRK ako hlavného koordinačného orgánu inklúzie na medzirezortnej a nadrezortnej úrovni.

- Zabezpečiť systematické navýšenie investícií vo vzťahu k MRK tak, aby zodpovedali princípom rovného prístupu.
- Systematicky identifikovať a zabezpečiť novelizáciu legislatívy, ktorá podporuje praktiky nerovného prístupu vo vzťahu k MRK.
- Zabezpečiť testovanie a zavádzanie mechanizmov funkčného prechodu na financovanie zo štátneho rozpočtu a administráciu prostredníctvom vecne príslušných kapacít štátnej správy v prípadoch inkluzívnych aktivít, ktoré vykazujú dlhodobú úspešnosť.
- Iniciovať kritickú revíziu pojmového aparátu, metodiky tvorby a využívania Atlasov rómskych komunít na účely inkluzívnych politík.

Procesné – vo vzťahu k príprave AP Stratégie naprieč oblasťami

- Výrazne navýšiť finančné alokácie a časové dotácie na revízie AP *Stratégie*.
- Systematicky zabezpečiť širšiu verejnú diskusiu problematiky za jednotlivé tematické oblasti pred angažovaním TPS a zaraďovať výstupy z takýchto diskusií medzi záväzné podklady práce TPS.
- Do výberu členov TPS, zodpovedných za expertné návrhy AP za jednotlivé tematické oblasti – vrátane výberu hlavných externých expertov – zaviesť transparentnosť (napr. prostredníctvom prenechávania výberu konkrétnych odborníkov na etablované akademické a mimovládne inštitúcie) a jasné kritériá expertízy (ako sú publikačná a aplikačná prax priamo v daných témach).
- Zabezpečiť pre prácu TPS priebežnú spätnú väzbu od ľudí, ktorým táto práca má pomáhať, teda od ľudí žijúcich v MRK (napr. prostredníctvom fókusových skupín priamo s ich obyvateľmi, ideálne v réžii nezávislých dodávateľov s primeranou odbornou kvalifikáciou).
- Zabezpečiť v TPS zastúpenie vyšších štátnych úradníkov, nižšiu fluktuáciu členov a transparentnejšie procesy a možnosti zapojenia členov do diskusií následných úprav pôvodných návrhov TPS v rámci medzirezortných pripomienkových konaní.
- Odmietiť v rámci procesov monitorovania AP *Stratégie* zo strany gestorov vytyčovanie a vykazovanie opatrení a aktivít, ktoré s príslušnými cieľmi nesúvisia, prípadne súvisia len okrajovo, alebo pri ktorých nemožno merať ich dopady významné z hľadiska príslušného cieľa.

Executive summary

The main purpose of the regular external evaluations of the National Roma Integration Strategies (NRIS) is to help improve the core inclusive policies aimed at eliminating inequalities between Roma and non-Roma in the respective countries. This report reviews the external evaluation of the NRIS Strategy implementation in Slovakia during the period 2016–2020, focusing on the evaluation’s findings in each of the NRIS’s 7 thematic areas: education, employment, health, housing, financial inclusion, non-discrimination, and approaches to the non-Roma majority. The evaluation took place in two steps, addressing first the NRIS action plans (APs) for the period 2016–2018 and then the APs for the 2019–2020 period. It was carried out by 9 independent experts, jointly involved by the Faculty of Social and Economic Sciences of Comenius University in Bratislava. In this executive summary, key findings from the evaluation are shared for the interest of international readers.

OVERVIEW OF THE NRIS IMPLEMENTATION RESULTS

According to the criteria of external evaluation, during the period 2016–2020 the Slovak NRIS was largely not fulfilled (see Table 1). Compared to the previous period, there was a significant increase in the relevance of the NRIS in the sense that most of its specific objectives were well justified according to both expert criteria and the needs of the targeted marginalized Roma communities (MRCs). The situation was somewhat less favourable in the case of the planned measures and activities – only 71% of them seemed potentially effective already in theory. In the implementation practice, the development was quite insufficient: positive effects, mostly partial, were traceable with less than half of the specific objectives and only 23% of the specific objectives could be considered as supported by long-term sustainable measures. In other words, although the internal monitoring reports, regularly published by the office of the Slovak government plenipotentiary for Roma communities (RPO), described high proportions of the set activities as fulfilled, a closer look at their implementation in practice and its impacts disclosed

that they did not have a significant positive effect on the overall critical situation in the MRCs. At the same time, the NRIS implementation failed to meet 3 of the 7 recommendations formulated by the authors of the previous external evaluation: many of the selected performance indicators remained unrelated to the declared intervention logic; for many indicators data remained unavailable, and there remained many instances of the same issues being approached in parallel in different – even contradictory – ways via activities planned under different thematic areas.

Table 1 Summary of the of the Slovak NRIS implementation during the evaluation period 2016–2020 according to the external evaluation criteria

THEMATIC AREA	PROPORTION OF SPECIFIC OBJECTIVES MEETING THE EVALUATION CRITERIA*			
	RELEVANCE	EFFICACY	EFFECTS	SUSTAINABILITY
D.2.1 EDUCATION	7 / 7	2 / 7	1 / 7	1 / 7
D.2.2 EMPLOYMENT	4 / 4	4 / 4	4 / 4	3 / 4
D.2.3 HEALTH	5 / 6	6 / 6	2 / 6	1 / 6
D.2.4 HOUSING	5 / 6	3 / 6	0 / 6	0 / 6
D.2.5 FINANCIAL INCLUSION	2 / 2	1 / 2	1 / 2	1 / 2
D.2.6 NON-DISCRIMINATION	4 / 4	4 / 4	2 / 4	1 / 4
D.2.7 APPROACHES TO THE NON-ROMA	2 / 2	2 / 2	2 / 2	0 / 2
OVERALL SUCCESS OF THE IMPLEMENTATION	94 %	71 %	39 %	23 %

* Proportions for each thematic areas come from evaluations per area – and can be found in the related chapters. For the purposes of this table, partially fulfilled criteria were accepted as complete fulfilment.

CONCEPTUAL PROBLEMS

Despite undergoing regular revisions by the so-called Technical Working Groups (TWGs) led by external experts, the NRIS and its APs did not sufficiently reflect current knowledge on the inclusion of socially disadvantaged groups. For example, the descriptions of the context in the introductions of the individual thematic parts of the NRIS seemed to be rather selective, insufficiently informed by theories on the causes of the inequalities that it aims to ameliorate, as well as by recommendations regarding interventions based on empirical data.

This unsystematic approach to problem definition has supported the persistently selective and unclear intervention logic of the NRIS APs. For example, neither the NRIS document itself nor the RPO made explicit how and why specific goals were pre-selected to cover all thematic areas. In turn, the TWGs struggled to understand the pre-selection clearly enough to translate it into a coherent set of measures and activities. Rather than in systematic selection of the most appropriate interventions based on a comprehensive knowledge of the complex default situation, the work of several TWGs consisted in improvised negotiation of individual TWG members to include or remove specific activities *ad hoc*, without any shared criteria for acceptance.

Due to this unsystematic conceptual practice, the APs consisted of measures and activities that were mostly relevant in themselves, yet in their sum they were far from covering the whole complex of causes of the critical situations concerning MRCs in the given thematic areas and overall, comprehensively. Among the most serious deficiencies of this kind across the thematic areas, the following omissions can be included:

- The root cause of the persistent inequalities between Roma and non-Roma (also) in Slovakia is the historical and ongoing process of the marginalization of Roma by the non-Roma. Yet, the APs continued to focus much more on compensatory work with marginalized Roma than on anti-discrimination work with the marginalizing majority; in this respect, perhaps the most striking shortcoming remains the absence of explanations of the history and mechanisms of marginalization of the Roma in Slovakia (but also of racism in general) from compulsory education.
- No inclusion is possible in any area without the determined adoption of the inclusion agenda by municipality representatives. Yet, the APs continued to pay no attention to the fact that representatives of many municipalities with MRCs show no interest in Roma inclusion whatsoever. The APs did not propose to test or introduce any mechanisms to overcome any of the most common reasons for local governments' inertia: from problems with co-financing and administrative complexity of projects under the responsibility of the leading inclusion donor (European Commission), to the lack of interconnectedness of Roma inclusion with any broader visions and plans of countryside development, to the lack of instructive examples or manuals regarding successful inclusion practices at the local level, to anti-Roma personal or community sentiments curbing local representatives' motivations to engage in MRC inclusion.
- MRC inclusion practically never turns out to be functional in the long-term, unless respectful collaboration of the very targeted MRC members is not secured during the whole (cyclical) process of conception, implementation, and evaluation of related intervention activities. Yet, the APs did not propose to

test or introduce any procedures that would enable this kind of continuous and unmediated participation.

- Roma inclusion presents, by definition, a cross-cutting, cross-sectoral agenda that requires a strong inter- and supra-sectoral authority. Yet, the coordination of the APs implementation remained entrusted exclusively to the RPO, i.e., an office subordinated to one of the ministries – without any decision-making or management powers towards other central state administration bodies. Moreover, without any justification, it continued to be subordinated to the Ministry of the Interior, as if the inclusion of the MCRs presented primarily a security issue.
- There is clear evidence of the relative insufficiency of most specific investments in relation to the MRCs. Yet, the APs did not attempt to set realistic allocation benchmarks that would also clearly meet the principle of equality in relation to the MRCs. This shortcoming can also be seen as part of the generally poor enforcement of the principle of equal opportunities in relation to MRCs in Slovakia, including widespread misunderstandings and concerns regarding the introduction of affirmative action.
- Co-funding of Roma inclusion from the European Structural and Investment Funds, representing the largest financial resources involved, primarily aims at finding and introducing functional inclusion solutions that could be subsequently adopted by governments – this resource will not be available indeterminately. Yet, the APs did not emphasize the need to implement a functional transition to state budget funding and administration through the relevant state administration capacities. This has not been the case even for inclusion activities, which have shown long-term success. One of the causes of this problem continued to be the standardized distrust of many state officials and clerks towards involved non-state actors (e.g., NGOs or the private sector), manifested by an insensitive, formalist approach also towards subjects with a demonstrable long history of honest involvement in successful inclusive activities.
- A consensus among local experts has now long been reached that without substantial modifications of their methodology, including redefining its central concepts, data acquisition and interpretation procedures, the so-called Atlases of Roma Communities (ARCs) do not present a suitable tool for Roma inclusion policy design. Yet, the APs did not propose any revision or alternative and continued to use ARC both to define inclusion success criteria as well as the key tool for specification of intervention activities.

ORGANIZATIONAL PROBLEMS

The evaluation team identified a number of problems with how the regular revisions of the NRIS APs were organized by the RPO. These shortcomings have helped to establish or to reproduce several of the conceptual shortcomings described above. We therefore bring them to the attention of future organizers of the APs revision processes here:

- The TWGs responsible for the initial expert proposals of the APs for the individual thematic areas were not sufficiently represented by established experts in the given areas, whether academic or from intervention practice. The (undisclosed) criteria for selection of experts for the TWGs could have contributed to this.
- The TWG's work lacked any feedback from the people whom the work was supposed to serve, i.e., people living in the targeted MRCs. A few several-hour meetings with regional staff of national projects, officials or NGO intermediaries, and the subsequent advertising of ready-made proposals on the RPO website cannot be considered an acceptable practice of „target group participation“ neither for ethical (lack of legitimacy) or for practical reasons (impoverishment by valuable MRC know-how).
- The work of the TWGs was not preceded by public discussions of the specific NRIS goals systematically facilitated the RPO. Thanks to this and the previous two organizational shortcomings, the APs conception has in fact continued to take place under the direction of narrow circles of clerks and experts nominated *ad hoc* by the ministries or the RPO.
- The RPO also did not support the APs' revision processes sufficiently in terms of capacity allocations: there was not enough time set aside for any of the required steps, there was no remuneration of associated costs for the participation of key external actors (e.g., NGOs or academic representatives in TWGs), etc.
- The APs' revision process was significantly affected in a negative way by the RPO's problems with ensuring direct participation of higher government officials and less staff turnover within the TWGs, as well as more transparency and involvement of TWG members in the subsequent RPO's work with the TWGs' final proposals. These factors significantly contributed to the frequent rejection of TWG proposals in subsequent inter-ministerial comment proceedings and, combined with the previous organizational shortcoming, led to frustrating impressions by many TWG members about the futility of their expert work in the process.
- Within the conception and internal monitoring processes of the APs' implementation, the RPO often accepted proposals of activities or reports of successful implementation of activities from guarantors uncritically, i.e.,

also accepting proposals of or reports regarding activities that were poorly related to respective specific measures or objectives or activities for which it was not possible to measure their impact with respect to the given specific implementation objectives; this supported the practice of purely formal, *ex post* and *ad hoc* reporting of the fulfilment of the APs' activities by many guarantors.

KEY RECOMMENDATIONS

Conceptual

- Increase the emphasis on anti-discrimination work with the Roma-marginalizing non-Roma majority
- Support the design, testing and implementation of mechanisms mitigating the most common reasons behind municipality representatives' reluctance to engage in the inclusion of MRCs
- Support the design, testing and binding implementation of procedures for continual, non-mediated MRC participation in the NRIS APs preparation and implementation processes, both centrally and locally
- Support stronger competencies of the RPO – as the main coordinating body of the NRIS implementation – at the inter- and supra-sectoral level
- Support a systematic increase in investments with respect to MRCs as well as their compliance with the principle of equal opportunities
- Systematically monitor, identify, and ensure the amendment of legislation that supports practices of unequal treatment with respect to MRCs
- Support the design, testing and implementation of mechanisms for functional transition to financing from the state budget and administration via appropriate state capacities in cases of inclusive activities that show long-term success
- Initiate a critical revision of the conceptual apparatus, methodology and uses of the Atlases of Roma Communities for the purposes of inclusive policies

Organizational

- Significantly increase time allocations and financial allocations for the revisions of NRIS APs
- Systematically drive public discussion regarding the specific goals of the NRIS prior to the engagement of the TWGs and include the outputs of the discussions among the binding documents for the TWGs work
- Introduce more transparency into the selection of TWG members, e.g., via delegating the selection of experts to established academic and

- non-governmental institutions and formulation of clear criteria of expertise (such as related publication or application practice track-record)
- Ensure for TWGs continuous feedback from the people whom their work is meant to help, i.e., people living in MRCs, e.g., through focus groups with the MRC representatives, ideally organized by independent contractors with appropriate professional qualifications
 - Ensure the participation of senior state officials and clerks in TWGs, lower turnover of TWG members and the involvement of TWG members in discussions of subsequent amendments of their original proposals, especially within inter-ministerial comment procedures
 - Reject within the processes of revising and monitoring of the NRIS APs the setting out and reporting of measures and activities that are not closely dedicated to the declared specific objectives and measures or for which it is not possible to measure their impact's significance in terms of the relevant objectives

Zoznam expertov

Peter Adam	Róbert Korec	Zuzana Polačková
Vladimír Benč	Alena Koščálová	Michal Pollák
Stanislav Cina	Ján Kotman	Miroslav Pollák
Olga Couton Shaw	Ľuboš Kovács	Igor Poprocký
Roman Čonka	Tomáš Kováč	Silvia Porubánová
Beáta Danišová	Alena Kotvanová	Ábel Ravasz
Michal Didik	Vanda Kráľovská	Veronika Reháková
Vanda Durbáková	Zuzana Kumanová	Magdaléna Rothová
Roman Eštočák	Juraj Kuruc	Lucia Roussier
Andrea Erdosová	Zuzana Kusá	Michal Sivák
Marian Fečo	Tomáš Kúdela	Katarína Smatanová
Ondrej Ficeri	Vlasta Kunová	Michal Smetánka
Richard Filčák	Vladimír Ledecký	Ľudmila Stašáková
Daniela Filakovská Bobáková	Ingrid Lipovská	Zuzana Števelová
Andrej Findor	Slávka Mačáková	Štefan Straka
Jakub Gajdoš	Ivan Mako	Tomáš Szalay
Daniel Gerbery	Mária Milková	Elena Szolgayová
Erika Godlová	Jana Minarovičová	Daniel Škobla
Táňa Grauzelová	Matej Mišík	Ivan Šteruvský
Zuzana Havířová	Anna Molčanová	Viktor Teru
Pavol Hrica	Andrea Najvirtová	Braňo Tichý
Tatiana Hrustič	Matúš Németh	Barbora Vaněk
Tomáš Hrustič	Františka Ondrášiková	Jarmila Vaňová
Martina Chrančoková	Veronika Paľková	Barbora Vávřová
Alena Jurdová	Michal Páleník	Miron Zelina
Štefan Kamenický	Tibor Perina	
Daniela Kállayová	Iva Pipišková	
Richard Koky	Ľudmila Plachá	
Luba Koľová	Veronika Poklembová	

Zoznam použitých skratiek

AOTP – Aktívne opatrenie trhu práce
AP *Stratégie* – Akčné plány *Stratégie pre integráciu Rómov*
APTP – Aktívna politika trhu práce
Atlas RK – Atlas(y) rómskych komunit
COVID-19 – ochorenie spôsobované vírusom SARS-CoV-2
EFRR - Európsky fond regionálneho rozvoja
EK - Európska komisia
EÚ – Európska únia
EŠIF – Európske štrukturálne a investičné fondy
ERRC – Európske centrum pre práva Rómov
IZA MZ – Inštitút zdravotných analýz MZ SR
IZP MZ – Inštitút zdravotnej politiky MZ SR
KC – komunitné centrum
MF SR - Ministerstvo financií SR
MPC - Metodicko-pedagogické centrum
MPSVaR SR - Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
MRK - marginalizované rómske komunity
MS SR – Ministerstvo spravodlivosti SR
MŠVVaŠ SR - Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
MV SR - Ministerstvo vnútra SR
MVO - mimovládne organizácie
MZ SR - Ministerstvo zdravotníctva SR
NCZI – Národné centrum zdravotníckych informácií
NEET – Not in Education, Employment or Training
NP – národný projekt
NP ZK – Národné projekty Zdravé komunity (2A, 2B, 3A)
NBS - Národná banka Slovenska
OP ZaŠI - Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia
OP ĽZ Operačný program Ľudské zdroje

OSF - Nadácia otvorenej spoločnosti
RÚVZ – Regionálne úrady verejného zdravotníctva
SAK – Slovenská advokátska komora
SARS-CoV-2 – koronavírus, spôsobujúci ochorenie COVID-19
ŠKD – Školský klub detí
SNSĽP – Slovenské národné stredisko pre ľudské práva
SVVP - špeciálne výchovno-vzdelávacie potreby
SZČO - samostatne zárobkovo činná osoba
SZP - sociálne znevýhodnené prostredie
TPS – Technická pracovná skupina pre revíziu AP *Stratégie*
TSP - Terénna sociálna práca
UoZ – uchádzači o zamestnanie
UNDP - Rozvojový program OSN
ÚPSVaR - Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny
ÚSVRK - Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
ÚV SR/ÚSVNM Úrad vlády Slovenskej republiky/ Úrad splnomocnenca vlády SR
pre národnostné menšiny
ÚVZ - Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky
VO – verejné obstarávanie
WHO – Svetová zdravotnícka organizácia
ZMOS - Združenie miest a obcí Slovenska
Z. z. Zbierka zákonov (od roku 1993)
ZR – Zdravé regióny, p.o. MZ SR



EURÓPSKA ÚNIA

Európsky sociálny fond
Európsky fond
regionálneho rozvoja



OPERAČNÝ
PROGRAM
ĽUDSKÉ
ZDROJE

*Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu
a Európskeho fondu regionálneho rozvoja v rámci Operačného programu Ľudské zdroje
www.esf.gov.sk*