

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



**FAKULTA
SOCIÁLNYCH
A EKONOMICKÝCH
VIED UK**

Autori: Martin Kanovský, Jaroslav Skupník, Andrej Belák, Tomáš Kobes,
Juraj Buzalka, Lucia Mokrú, Gabriel Weibl

December 2019

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:

*Martin Kanovský (vzdelávanie), Jaroslav Skupník (zamestnanosť),
Andrej Belák (zdravie), Tomáš Kobes (bývanie),
Juraj Buzalka (finančné začlenenie), Lucia Mokrá (nediskriminácia),
Gabriel Weibl (prístupy k väčšinovej spoločnosti)*

© 2019

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

Grafický návrh a úprava: Andrej Mišina - grafickydizajner.sk

Obsah

Úvod	5
Súhrnné hodnotenie	
Metodika hodnotenia	
Hodnotenie oblastí:	
Oblasť vzdelávania	13
Oblasť zamestnanosti	35
Oblasť zdravia	53
Oblasť bývania	71
Oblasť finančného začlenenia	83
Oblasť nediskriminácie	95
Oblasť prístupov smerom k väčšinovej spoločnosti – iniciatíva integrácie Rómov prostredníctvom komunikácie	111
Záver a hlavné odporúčania	129
Prílohy:	
Zoznam respondentov	131
Zoznam materiálov k Externému hodnoteniu Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020	133
Zoznam použitých skratiek	136

Úvod

Externé hodnotenie implementácie *Stratégie Slovenskej republiky pre začleňovanie Rómov do roku 2020* pre národný projekt *Monitorovanie a hodnotenie inkluzívnych politík a ich dopad na marginalizované rómske komunity* má za cieľ prispieť k zabezpečeniu komplexného monitorovania a hodnotenia inkluzívnych politík zameraných na rómsku populáciu. Závety hodnotenia majú prispieť k efektívnemu nastavovaniu verejných politík v oblasti začleňovania Rómov, ako aj k dodržiavaniu princípov desegregácie, degetoizácie a destigmatizácie. Experti Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského sa primárne zamerali na zisťovanie relevantnosti, účinnosti, dopadov a udržateľnosti *Stratégie*.¹

Napĺňanie cieľov *Stratégie* tím sledoval aj cez tvorbu a implementáciu dokumentov *Aktualizované akčné plány Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 na roky 2016 – 2018* pre oblasti: D.2.1 Oblasť vzdelávania, D.2.2 Oblasť zamestnanosti, D.2.3 Oblasť zdravia, D.2.4 Oblasť bývania a nový akčný plán pre oblasť D.2.5 Oblasť finančného začlenenia a cez *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.

SÚHRNNÉ HODNOTENIE

Stratégia nie je jediný nástroj ako dosiahnuť pozitívne zmeny v začleňovaní marginalizovaných komunit. Je však užitočnou cestovnou mapou, ktorá pomáha začleňovanie prehľbiť. Návrhy v závere tejto hodnotiacej správy preto budú smerované tak na zlepšenie jej využitia v budúcnosti, ako aj na pochopenie širších súvislostí integrácie či vylúčenia Rómov na Slovensku.

¹ Príprava externého hodnotenia bola financovaná z dotačnej schémy Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK). Hodnotenie bolo pripomienkované pracovníkmi ÚSVRK avšak za obsah zodpovedajú výlučne autori správy.

Za najväčšie pozitívum hodnoteného obdobia možno považovať fakt, že Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK) sa od roku 2016 prihlásil k zodpovednosti za implementáciu *Stratégie* a je aktívnejší vo vzťahu k ostatným zainteresovaným štátnym inštitúciám. ÚSVRK sa zároveň v porovnaní s minulosťou tešil nárastu „politického výtlaku“ pri implementácii *Stratégie*. Na revízii akčných plánov pracovalo viac odborníkov, v dôsledku čoho sú nové akčné plány vrátane indikátorov konkrétnejšie, odbornejšie a adresnejšie. Na ÚSVRK došlo k významnému posilneniu ľudských zdrojov smerom k odbornosti. Pozitívne tiež možno hodnotiť, že politické zneužívanie rómskej inklúzie ustalo. Dôvodom môže byť nielen príklon k odbornosti, ale aj zásadné postoje politického vedenia Úradu, posilnené historicky bezprecedentným postavením splnomocnenca v štruktúre koalíčnej moci (podpredseda jednej z koalíčných strán). Zvýšený „politický výtlak“ splnomocnenca oproti minulosti zatieňuje riziko, že ide o historicky výnimočnú situáciu. Treba totiž konštatovať, že postavenie Úradu splnomocnenca sa v štruktúre moci systémovo nezmenilo.

V neposlednom rade došlo k výraznému rozvoju, zvýšeniu kvality a aj udržateľnosti intervencií. Pribudlo množstvo nových súvisiacich exaktných dát. Ciele jednotlivých akčných plánov boli prispôbené aktivitám, čím sa konkretizovala miera realizácie a uľahčil odpočet opatrení. Školstvo a zdravotníctvo boli vo vzťahu k marginalizovaným rómskym komunitám výraznejšie profilované ako priority v aktuálnom období, a tým sa stali spoločensky diskutovanejšími.

Napriek vo všeobecnosti pozitívnym trendom pri implementácii *Stratégie* však proces jej revízie zostáva poddimenzovaný (kapacitne, časovo i z hľadiska participatívnosti), v dôsledku čoho v *Stratégii* stále nie je zreteľná intervenčná logika, vychádzajúca z pestrosti perspektív zainteresovaných a kvalitných analýz dostupných dát. Proces interného monitorovania zostáva viac-menej formálnym cvičením, ku ktorému garanti z prostredia mimo ÚSVRK pristupujú povrchno. Niektoré indikátory plnenia konkrétnych aktivít zostávajú málo relevantné a / alebo prakticky nepoužiteľné.

Inštitúcie z prostredia mimo ÚSVRK, najmä ministerstvá, sa poväčšine naďalej stavajú vľahne k implementácii aktivít, ktoré garantujú. Nie je dokončené používanie rovnakých kategórií hodnotenia a odpočtu plnenia, často odôvodňované tým, že nerozoznávajú kategóriu „marginalizovaný Róm“, keďže používajú všeobecnejšie kategórie (dlhodobo nezamestnaný, znevýhodnený a pod.). S problémom koordinovanej implementácie súvisí aj doteraz jasne nevysvetlené pričlenenie ÚSVRK pod ministerstvo vnútra. Doteraz chýba dlhodobý plán začlenenia úradu do systému moci na Slovensku, debata o prispôbení úradu novým potrebám sa ani nezačala. Štrukturálne fondy, napríklad, zostávajú hlavným zdrojom financovania implementácie *Stratégie* a neexistuje konkrétna vzia prechodu na iné financovanie, čo je neutržateľný model. Ide teda tak o otázku obsahu plnenia *Stratégie* (súlady kategórií), ako aj politických kompetencií (vymáhateľnosť plnenia), ktoré

oslabujú koordinačné postavenie ÚSVRK v štruktúre moci, ktoré potom nestačí na efektívnejšie implementovanie *Stratégie*.

Z hľadiska volebného cyklu sa ku koncu roka 2019 opäť objavuje riziko zabrzdenia pozitívnych zmien vo vzťahu k plneniu *Stratégie*. Problém politickej determinácie plánov, ktoré majú byť z princípu dlhodobé, sa naplno prejaví v nutnosti prípravy nového strategického dokumentu. Takáto revízia bude naviazaná na programové vyhlásenie vlády, ktorá vstúpi do platnosti vo februári 2020, a teda revízia opatrení môže trvať neprímerane dlhé obdobie, čím sa oslabí implementácia *Stratégie*.

Vo vzťahu k prostrediu, v ktorom sa *Stratégia* implementuje, viazne snaha o dôslednú rekonceptualizáciu štátu ako občianskeho projektu, v ktorom je spoločnosť, či dokonca politický národ tvorený mnohými rôznymi a rovnocennými etnickými skupinami s navzájom sa prelínajúcou históriou a spojenými ideou existencie tohto spoločného štátu. Napriek pozitívnemu pokroku v pôsobení splnomocnenca a jeho materskej strany v rámci nesúrodnej koalície táto snaha závisí od širších politických zmien v spoločnosti, definovania priorít rozvoja pluralitnej spoločnosti a „zmyslu existencie štátu“.

Opäť v súvislosti s celospoločenským vývojom, ktorý nemožno zahrnúť do *Stratégie*, avšak plnenie *Stratégie* sa ho významne dotýka, chýba princíp rovnakých príležitostí a dôsledného vynucovania dodržiavania princípu právneho štátu (v prístupe k zdraviu, vzdelaniu, bývaniu a zamestnanosti). Úplne absentuje uznanie dôsledkov diskriminácie a vytvorenia šance na integráciu na úrovni samospráv, školských zariadení či firiem ako afirmatívnej akcie. Strach zo zavedenia tejto pozitívnej diskriminácie či nedostatok jej operacionalizácie komplikuje alternatívne možnosti integrácie.

Vo všeobecnosti teda možno konštatovať pokrok v implementácii *Stratégie*, posilnenie výskumnej bázy pri implementácii a posun v politickom postavení ÚSVRK. Zároveň však pretrvávajú rezervy pri vynucovaní implementácie *Stratégie*, súvisiace s nejasným postavením koordinačného orgánu (ÚSVRK), politické riziká vo vzťahu k volebným cyklom a nepravnej prostredie na zmenu rezervovaného postoja smerom k opatreniam v duchu afirmatívnej akcie.

V porovnaní s odporúčaniami z predošlej externej hodnotiacej správy a ich plnením (*Externé hodnotenie stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020*, Farenzenová, M., Hojsík, M., Poláčková, Z. & Salner, A., 2014) táto správa konštatuje nasledujúce:

„(1) *Stratégiu* treba priebežne aktualizovať“: Keby sme považovali za spôsob aktualizácie *Stratégie* akčných plánov (v rokoch 2017 a 2019), toto odporúčanie by sme mohli pokladať za splnené.

„(2) Vopred vytvorí systém, v rámci ktorého budú jednotlivé časti periodicky vyhodnocované a aktualizované“: Akčné plány stratégie sa každoročne monitorujú a vyhodnocujú v súlade s Metodickým opatrením splnomocnenca vlády pre rómske komunity 3/2015: *Monitorovanie a hodnotenie stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020*. Jeho vytvorením a implementáciou možno aj toto odporúčanie pokladať za splnené.

„(3) Zrevidovať ciele a na ne nadväzujúce aktivity tak, aby mali všetky logickú súvislosť a nadväznosť (intervenčná logika), jasné merateľné ukazovatele a aby bolo zrejmé, kto a v akej periodicite ich zbiera (monitoring) a vyhodnocuje (evaluácia)“: ciele a nadväzujúce aktivity síce boli v akčných plánoch zrevidované, logická súvislosť a nadväznosť sa zvýšila, väčšina ukazovateľov je jasne merateľných, no nie je dotiahnutý ich monitoring a evaluácia: monitorovacie správy a prílohy akčných plánov majú jednotný formát, no prílohy s kvantifikáciou a vyhodnotením aktivít a indikátorov sú zmätočné a z hľadiska evaluácie niekedy priamo zavádzajúce. Žiada sa uviesť, že príslušné aktivity vyhodnocuje ako *splnené* / *nesplnené* / *v riešení* konkrétny subjekt zodpovedný za implementáciu. ÚSVRK ako monitorujúci subjekt nemôže meniť ich vyhodnotenia. Prílohy monitorovacích správ uvádzajú veľmi podrobné a detailné údaje, v relevantnej štruktúre vstupy (finančná alokácia a jej čerpanie) a výstupové ukazovatele (uvádzajú sa plánované hodnoty a dosiahnuté hodnoty). Hoci sa dá uznať, že aktivita sa mohla vykonávať v rámci interných kapacít gestorujúceho subjektu a financie tak nie sú vyčísľiteľné, ide len o indikovanú alokáciu v čase tvorby akčného plánu, nie o reálne financie alokované na aktivitu. Finančné ukazovatele treba realisticky aktualizovať a vyhodnocovať. Monitorovacie správy inak poskytujú zavádzajúce informácie.

Ak nebol dosiahnutý plánovaný výstupný ukazovateľ, stav plnenia aktivity v danom roku sa má jednoznačne a pravdivo deklarovať ako nesplnený a komentár má iba zdôvodniť, prečo k nesplneniu došlo a že sa pripravuje jeho plnenie v ďalších rokoch. Konkrétnym subjektom treba vydať jednoznačný metodický pokyn, že monitorovanie sa týka stavu plnenia aktivity s prihliadnutím na výstupné indikátory, a nie stavu (či priprav alebo plánov) aktivity. Z hľadiska monitorovania plnenia aktivít (a teda ich vplyvu na výstupné indikátory) v žiadnom prípade nemožno vyhodnotiť stav „v budúcom roku sa plánuje začať“ ako je *v riešení* alebo *plní sa priebežne*. Problém je, že nie sú zadané vhodné ukazovatele tak, aby zohľadňovali všetky fázy aktivity, čiže aj priebežné výstupy, čo je dôležité najmä v prípade viacročných projektov, resp. v prípade projektov s dlhou prípravnou fázou. Vždy nie sú vhodne zvolené merateľné ukazovatele (indikátory) aktivít. Toto odporúčanie teda považujeme za čiastočne splnené.

„(4) Je potrebné vopred dohodnúť súčinnosť a overiť reálnu dostupnosť údajov, ktoré majú byť používané na monitorovanie a hodnotenie naplňania cieľov *Stratégie*“: vzhľadom na značný počet chýbajúcich a nedostupných údajov v prílohách monitorovacích správ toto odporúčanie považujeme za nesplnené: napríklad v oblasti Vzdelávanie za rok 2018 zo 62 výstupných ukazovateľov chýba akýkoľvek údaj v 17 prípadoch (27 %) v rubrike „plánovaná hodnota“ a v 8 prípadoch (13 %) „dosiahnutá hodnota“.

„(5) Zosúladiť formát cieľov, aktivít a ukazovateľov medzi jednotlivými tematickými časťami *Stratégie*“: Treba sa veľmi dôsledne pridržiavať jednotného formátu údajov, pretože terminológia v tabuľkách výstupov (ukazovatele v prílohách) vždy nekorešponduje s terminológiou indikátorov v akčných plánoch. Bolo by potrebné vydať (resp. modifikovať) metodický pokyn pre konkrétne subjekty zodpovedné za implementáciu, aby sa dôsledne pridržiavali terminológii indikátorov v akčných plánoch. Nemožno súhlasiť s výrokom z metodického výkladu úradu splnomocnenca, že „riešitelia jednotlivých opatrení by mali mať možnosť nadefinovať si nástroje – aktivity – a im zodpovedajúce merateľné ukazovatele na báze ich vlastných používaných kategórií. Definovanie vzťahu medzi indikátorom a opatrením má byť prácou ÚSVRK, pričom riešitelia (najmä ministerstvá) ... môžu robiť odpočet podľa vlastných referenčných dát.“ Takáto prax (vlastné kategórie určené riešiteľmi a vlastné referenčné dáta) vedie k praktickému znemožneniu vyhodnocovania indikátorov, pretože príslušné dáta potom nie sú zo strany riešiteľov dostupné. Toto odporúčanie teda považujeme za nesplnené.

Odporúčania (6) – (8), ako aj (10) – (12) sa týkajú Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ďalej ÚSVRK) a pomeru zdrojov zo štátneho rozpočtu a európskych fondov, teda nemajú priamy vzťah k hodnoteniu stratégie.

„(9) Indikatívne uviesť odhadovaný objem finančných prostriedkov potrebných na realizáciu jednotlivých opatrení / aktivít a ich zdroj“: toto odporúčanie bolo splnené.

„(13) Monitorovací systém by mal byť aktualizovaný priebežne a informácie by mali byť k dispozícii verejne (napr. online)“: toto odporúčanie bolo splnené.

Na záver možno konštatovať, že z relevantných odporúčaní predošlej externej hodnotiacej správy (2014), ktoré sa priamo týkajú *Stratégie*, jej monitorovania a evaluácie (7), boli 4 splnené, 1 čiastočne splnené a 2 nesplnené.

METODIKA HODNOTENIA

Externé hodnotenie vychádzalo z analýzy dokumentov, sekundárnej analýzy dát, tak ako aj z rozhovorov s relevantnými osobami zapojenými do vytvárania a implementácie *Stratégie*. Metodika hodnotenia zohľadňovala štyri hodnotiace kritéria, ktoré vychádzajú zo štandardov Výboru OECD pre rozvojovú evaluáciu. Sú to relevantnosť, účinnosť, dopady a udržateľnosť. Pološtruktúrované rozhovory boli realizované s nasledujúcimi skupinami respondentov: pracovníci ÚSVRK, pracovníci relevantných ústredných orgánov a ďalších verejných inštitúcií – Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR, Ministerstva zdravotníctva SR, Ministerstva financií SR, predstavitelia rómskych a prorómskych mimovládnych organizácií (MVO), akademická a odborná verejnosť, a to na základe zohľadnenia zamerania, podľa jednotlivých hodnotených oblastí a podľa nižšie uvedenej evaluačnej matice.

TABUĽKA 1 – EVALUAČNÁ MATICA

Kritérium	Konkrétne otázky	Metodika a zdroje dát	Forma vyhodnotenia
Relevantnosť	Zodpovedajú ciele prijatej <i>Stratégie</i> potrebám a problémom cieľových skupín?	Rozhovory s predstaviteľmi / predstaviteľkami MVO aktívnymi v otázkach inklúzie Prehľad a zhodnotenie socioekonomických ukazovateľov s vyhodnotením	Kvalitatívne Tabuľka hodnotenia opatrení <i>Stratégie</i>
	Je <i>Stratégia</i> relevantná k iným strategickým a programovým dokumentom prijatým neskôr?	Porovnanie s programom vlády, programovými dokumentmi štrukturálnych fondov, sektorové strategické a koncepcné dokumenty prijaté vládou SR	Prehľad dokumentov s anotáciou
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	Tabuľkový prehľad podľa cieľov a kvalitatívne zhodnotenie
	Vyhodnotenie plnenia plánovaných hodnôt indikátorov		

	Aké akčné plány boli prijaté a aké sú v príprave?	Rozhovory so zamestnancami / zamestnankyňami ÚSVRK	Expertné posúdenie
	Nakoľko bolo zabezpečené financovanie (vrátane národných projektov)	Rozhovory so zamestnancami / zamestnankyňami ÚSVRK	Expertné posúdenie
	Aká legislatíva týkajúca sa rómskych komunít bola prijatá v sledovanom období a nakoľko reflektovala princípy <i>Stratégie</i> ?	Identifikácia legislatívy v rozhovoroch s expertmi	Expertné posúdenie evalvačným tímom
Dopad	<p>Je možné identifikovať dopady <i>Stratégie</i> na cieľovú skupinu, príp. identifikovať jasné mechanizmy pre očakávanie budúcich dopadov?</p> <p>Na základe akých mechanizmov možno tieto dopady identifikovať?</p>	<p>Rozhovory s expertmi / expertkami</p> <p>Rozhovory s rómskymi a prorómskymi MVO</p>	Expertné posúdenie evalvačným tímom
Udržateľnosť	Dá sa očakávať, že <i>Stratégia</i> ako nástroj bude účinná a bude mať ciele dopady v budúcnosti?	Rozhovory so zamestnancami / zamestnankyňami ÚSVRK, expertmi / expertkami a MVO	Expertné posúdenie evalvačným tímom

Oblasť vzdelávania

Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov (prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky 1/2012) (ďalej len *Stratégia*) bola v oblasti vzdelávania špecificky spresnená vypracovaním *Aktualizovaných akčných plánov Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 na roky 2016 – 2018* pre oblasť D.2.1 Oblasť vzdelávania. Upozorňujeme, že predmetom tohto hodnotenia nebude revidovaný *Národný akčný plán dekády začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015 na roky 2011 – 2015*, schválený uznesením vlády Slovenskej republiky 522/2011, určený uznesením vlády Slovenskej republiky 1/2012 ako akčný plán stratégie, ale výhradne aktualizované akčné plány *Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 na roky 2016 – 2018* pre oblasť D.2.1 Oblasť vzdelávania, prijaté uznesením vlády Slovenskej republiky 87/2017. Predmetom posudzovania a hodnotenia teda budú roky 2016, 2017 a 2018. *Stratégia* a aktualizované akčné plány sa na mnohých miestach rozchádzajú v cieľoch, aktivitách, indikátoroch, a opatreniach, na čo upozornilo aj predošlá *Externá hodnotiacia správa* (2014). V tejto časti najskôr uvedieme celkové zhodnotenie relevantnosti, účinnosti, dopadu a udržateľnosti *Stratégie* v oblasti vzdelávania, a neskôr sa uvedú aj čiastkové zhodnotenia relevantnosti, účinnosti, dopadu a udržateľnosti *Stratégie* pre jednotlivé čiastkové ciele, opatrenia a aktivity v oblasti vzdelávania.

RELEVANTNOSŤ STRATÉGIE V OBLASTI VZDELÁVANIA (VŠEOBECNE)

Podľa príslušných zástupcov štátnej správy, samosprávy i odborníkov ciele stratégie, ako aj aktualizovaných akčných plánov **zodpovedajú** potrebám a problémom cieľových skupín v oblasti vzdelávania. Avšak informovanosť všetkých zástupcov (vrátane odborníkov a dokonca členov pracovných skupín) o aktuálnom stave a vývoji akčných plánov a príslušných národných programov je veľmi limitovaná. Revízie a zmeny *Stratégie* a jej cieľov je potrebné dôsledne previazať s aktualizáciami akčných plánov. Aktéri majú problémy rozlišovať medzi cieľmi stratégie

a opatreniami na ich dosiahnutie, a takisto vyjadrujú nespokojnosť s veľkou roztrieštenosťou implementujúcich inštitúcií (samosprávy, ministerstvá školstva, vnútra, sociálnych vecí, úrad splnomocnenca, metodicko-pedagogické centrá), ako aj jednotlivých programov (napríklad národné programy): Aktéri vnímajú roztrieštenosť cieľov, aktivít a opatrení medzi praveľa rezortov a inštitúcií, ako aj praveľa operačných programov a národných programov, realizovaných veľmi rôznorodými poberateľmi. Aktéri po hlbšej diskusii súhlasia s cieľmi stratégie i akčných plánov, no vyjadrujú zásadné pochybnosti o spôsoboch ich realizácie. Aktéri neidentifikovali zásadné zmeny v problémoch a potrebách – skôr zdôrazňovali naliehavosť tých problémov a potrieb, ktoré zostávajú dlhodobo neriešené: napríklad segregácia vo vzdelávaní, dlhodobá neprítomnosť štandardných diagnostických nástrojov na posúdenie miery začlenenia žiakov do špeciálnych tried a škôl, veľmi pomalé a administratívne náročné čerpanie prostriedkov, časové nesúlady medzi obdobia-
mi čerpania.

Ak konfrontujeme tieto kvalitatívne zistenia z rozhovorov s posúdením opatrení stratégie v oblasti vzdelávania, je zrejmé, že aktéri poukazujú na reálne problémy, ktoré sa dajú identifikovať aj exaktným posúdením ukazovateľov a čerpaní prostriedkov. Tabuľka 1 uvádza detailné posúdenie opatrení na základe podrobnej analýzy a hodnotenia monitorovacích správ za roky 2016 – 2018 a ich príloh. Vo všetkých prílohách sa dôsledne sleduje neprijateľná prax deklarovať všetky stavy plnenia aktivity ako „splnené / plní sa priebežne / v riešení“, a to aj vtedy, keď indikátor nedosiahol plánovanú hodnotu, alebo plánovaná hodnota nie je uvedená. Stráca sa tým zmysel uvádzania výstupných ukazovateľov a porovnania plánovanej hodnoty a dosiahnutej hodnoty za daný rok: ak sa plánovaná hodnota ukazovateľa za daný rok nedosiahne, je vhodné označiť stav plnenia aktivity za nespĺnený, ak nejestvuje plánovaná hodnota, treba označiť stav plnenia aktivity za nevyhodnotiteľný. Ešte raz upozorňujeme, že cieľom monitorovania nie je a nesmie byť posudzovanie, či sa vôbec nejaká aktivita deje (alebo plánuje), ale – ako napovedá sám termín „stav plnenia aktivity“ a uvádzanie merateľných indikátorov – vyhodnotenie stavu plnenia aktivity vo vzťahu k výstupným ukazovateľom. Vykonávanie aktivít, ktoré neprinášajú zmenu vzhľadom na plnenia ukazovateľov, treba transparentne deklarovať ako nesplnenie za daný rok, aby bolo možné odhaliť príčiny a pristúpiť k opatreniam, prípadne urýchleniu daných aktivít alebo zmenám plánovania.

Pokiaľ ide o relevantnosť stratégie k iným strategickým a programovým dokumentom prijatým neskôr, väčšina kľúčových dokumentov sa na ňu v oblasti vzdelávania odvoláva:

Programové vyhlásenie vlády 2016: *„Vláda bude naďalej venovať osobitnú pozornosť začleňovaniu Rómov v súlade so Stratégiou Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 a záväzkami Slovenskej republiky ako členského štátu EÚ, vyplývajúcimi zo záverov Rady – Rámca EÚ pre vnútroštátne stratégie integrácie Rómov do*

roku 2020. **V rámci integrácie marginalizovaných rómskych komunít sa bude Európsky sociálny fond v tejto oblasti využívať najmä na zvýšenie vzdelanostnej úrovne príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít na všetkých stupňoch vzdelávania s dôrazom na predprimárne vzdelávanie.**

Národný program reforiem Slovenskej republiky 2018: Box 2 – Integrácia marginalizovaných rómskych komunít (aj keď národný program reforiem Slovenskej republiky 2016 a 2017 Stratégiu ignoruje).

Operačný program Ľudské zdroje 2014 – 2020 (schválený rozhodnutím Európskej komisie číslo CCI 2014SK05M0OP001 zo dňa 9. decembra 2017): „V súlade s princípom „osobitného, ale nie výlučného zamerania“ budú podporované aktivity zacielené na Rómov (najmä obyvateľov MRK) ako cieľovú skupinu, pričom však nebudú vylučovať iné osoby, ktoré sa ocitli v podobnej sociálno-ekonomickej situácii. Prioritná os Integrácia marginalizovaných rómskych komunít reflektuje ciele Stratégie Európa 2020 v oblasti zamestnanosti, **vzdelávania**, chudoby a sociálneho vylúčenia. Špecifické ciele sledujú zámer podpory desegregácie a rozšírenia možnosti prístupu v oblasti vzdelávania, zamestnanosti, zdravotnej starostlivosti a bývania.“

Správa o stave školstva 2013 takisto poukázala na niektoré zásadné problémy, spojené so segregáciou MRK vo vzdelávaní: „(236) Opačným problémom sa javí zaraďovanie žiakov bez špeciálnych výchovno-vzdelávacích potrieb do špeciálnych škôl. Ide najmä o žiakov pochádzajúcich so sociálne znevýhodneného prostredia. Nášmu vzdelávaciemu systému je vyčítané, že až príliš veľa detí a žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia (spravidla rómskych detí a žiakov, lebo tieto deti a žiaci tvoria rozhodujúci podiel z detí a žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia) je vzdelávaných v špeciálnych školách alebo špeciálnych triedach. (237) Jednou z príčin umiestňovania detí bez mentálneho postihnutia do špeciálnych tried alebo špeciálnych škôl je pravdepodobne nedostatočná diagnostika už pri zápise, nedostatočné ovládanie štátneho jazyka zo strany detí, ale aj nepoužívanie rómskeho jazyka pri testovaní alebo iných odborných činnostiach v rámci diagnostiky. Taktiež je potrebné konštatovať, že sa nedostatočne využíva možnosť nápravy uvedeného stavu vykonávaním rediagnostiky a ak sa aj vykoná, tak sa robí tým istým subjektom, ktorý vykonal pôvodnú diagnostiku.“

ÚČINNOSŤ STRATÉGIE V OBLASTI VZDELÁVANIA (VŠEOBECNE)

Pokiaľ ide o účinnosť napĺňania cieľov stratégie a akčných plánov v oblasti vzdelávania, aktéri boli jednoznačne skeptickí. Napriek uznávaniu úsilia štátnych inštitúcií a samospráv nemali dôveru v strednodobé a dlhodobé úspešné plnenie cieľov. Detailná analýza indikátorov, opatrení a aktivít za roky 2016 – 2018 ukazuje, že zo 7 čiastkových cieľov aktualizovaného Akčného plánu na roky 2016 – 2018 je iba **jeden cieľ** splnený a splnenie **jedného ďalšieho cieľa** sa nedá na základe údajov vyhodnotiť. **Päť cieľov** za roky 2016 – 2018 je nesplnených, aj keď sa dá očakávať, že niektoré z nich môžu byť pre oneskorenia a posuny splnené v rokoch 2019

a 2020. To vôbec nie je povzbudivý výsledok a zdá sa, že o účinnosti stratégie a akčných plánov v oblasti vzdelávania sa dá pochybovať.

Akčný plán bol prijatý na roky 2016 – 2018, a v roku 2019 (február) bola prijatá ďalšia aktualizácia na roky 2019 – 2020 (tá bude predmetom nasledujúcej hodnotiacej správy). Je potrebné uviesť, že problém vôbec nespočíva v nedostatku financovania: podľa alokácií financií na jednotlivé opatrenia je zrejmé, že sú vyčlenené dostatočné finančné prostriedky, no ich čerpanie je mimoriadne chaotické a oneskorené, čo veľmi negatívne vplýva na plánovanie a zavádzanie opatrení stratégií do praxe. Ak sa totiž plánujú detailné opatrenia na roky 2016 a 2017 s vyčlenenými finančnými prostriedkami, no tie sa v týchto rokoch takmer vôbec nečerpajú, alebo sa čerpá iba ich zlomok, veľká väčšina indikátorov, a teda aj cieľov a opatrení *Stratégie* a akčného plánu nemôže byť splnená. Z detailnej analýzy (Tabuľka 1) a vysvetľujúcich komentárov jasne vyplýva, že veľká väčšina cieľov, indikátorov a opatrení, naplánovaných na roky 2016 a 2017, sa začala plniť a realizovať až v roku 2018, alebo sa odkladá na ešte neskorší čas (napríklad, doteraz nejestvuje nijaký štandardizovaný diagnostický nástroj s normami pre rómske deti, na čo bolo opakovane poukazované už najmenej od roku 2004, a spomína to správa o stave školstva 2013, pričom opatrenia a indikátory *Stratégie*, zverujúce túto úlohu Výskumnému ústavu detskej psychológie a patopsychológie, naznačujú (a z plánu výskumných úloh VÚDPaP je zrejmé), že takýto nástroj nebude k dispozícii skôr ako v roku 2020 (ak vôbec).

Iným príkladom sú správy o stave výchovy a vzdelávania, predkladané každoročne Štátnou školskou inšpekciou (ŠŠI). Za ostatné tri roky (2015/2016, 2016/2017, 2017/2018) ŠŠI vykonáva ciele kontrol na overovanie inkluzívneho vzdelávania a desegregácie a každý rok konštatuje alarmujúce nedostatky vrátane bezdôvodnej priestorovej segregácie rómskych detí. Zásadné nedostatky boli konštatované aj v práci centier pedagogicko-psychologického poradenstva, no nie je vôbec jasné, či sa prijímajú náležité, alebo vôbec nejaké opatrenia, napriek tomu, že ÚSVRK vydal metodický výklad pre efektívne uplatňovanie princípov desegregácie, degetoizácie a destigmatizácie už v roku 2015.

Pokiaľ ide o legislatívne opatrenia, ktoré sa týkajú rómskych komunit, v sledovanom období bolo prijatých viacero zmien (najmä zvýšeným úsilím splnomocnenca vlády pre rómske komunity), o ktorých sa dá konštatovať, že reflektovali princípy stratégie: (1) Úprava dôsledkov zákona č. 188/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon), v dôsledku ktorých hrozil výpadok žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia zo systému preferenčného dotačného zabezpečenia výchovnovzdelávacieho procesu, a to v zákone č. 188/2017, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení. Išlo predovšetkým o novelizačný bod 18, teda novú úpravu § 4e ods. 7 – Príspevok na skvalitnenie podmienok na výchovu a vzdelávanie žiakov zo sociálne znevýhodneného

prostredia, a o novelizačný bod 51, ktorým sa vložil nový § 9f, osobitne jeho odsek 3, ktorý ustanovil klasifikačné kritérium pre poskytovanie príspevku na skvalitnenie podmienok na výchovu a vzdelávanie žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia od 1. septembra 2017 do 31. decembra 2018 subsumáciou pod kategóriu žiaka zo sociálne znevýhodneného prostredia aj žiaka, ktorý je členom domácnosti, ktorej členovi sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi a zákonný zástupca žiaka túto skutočnosť preukáže riaditeľovi základnej školy. V roku 2019 (čo bude predmetom nasledujúcej *Externej hodnotiacej správy*) bola prijatá zásadná novela školského zákona o povinnom roku predprimárneho vzdelávania.

DOPAD STRATÉGIE V OBLASTI VZDELÁVANIA (VŠEOBECNE)

V porovnaní s predošlým obdobím hodnotenia sa dá konštatovať, že za roky 2016 – 2018 je k dispozícii oveľa viac údajov na posúdenie dopadu stratégie v oblasti vzdelávania. Napriek tomu ešte stále nemôžeme konštatovať, že údaje sa zbierajú systematicky a konzistentne. Napríklad existujú zásadné rozpory medzi údajmi Centra vedecko-technických informácií (CVTI) (a predtým Rezortného informačného systému – RIS), údajmi Štatistického úradu SR, a nie je jasné, akými údajmi disponuje MPSVaR, resp. Sociálna poisťovňa. No aj z tých údajov, ktoré už sú k dispozícii, a z množstva analýz vzdelávacích postupov v oblasti MRK je zrejmé, že zatiaľ nedochádza k systémovým zmenám, ktoré stratégia, jej ciele a akčné plány predpokladajú. Národné projekty síce majú merateľné dopady na cieľové skupiny, no zatiaľ sa vzhľadom na oneskorenie zavádzania systémových opatrení nedajú vyhodnotiť. Takisto nemožno identifikovať ani jasné mechanizmy pre očakávania budúcich dopadov: pri absencii systematického niekoľkoročného pôsobenia opatrení (ešte raz upozorňujeme, že opatrenia naplánované na roky 2016 a 2017 sa napospol implementovali až v roku 2018 a plánujú sa vykonávať ešte neskôr, v rokoch 2019 a 2020) sa dopady sa roky 2016 až 2018 nedajú identifikovať ani vyhodnotiť.

UDRŽATEĽNOSŤ STRATÉGIE V OBLASTI VZDELÁVANIA (VŠEOBECNE)

Zásadným problémom *Stratégie* a akčných plánov je takmer absolútna závislosť financovania a realizácie opatrení od zdrojov Európskej komisie, iba s minimálnym príspevom zdrojov štátneho rozpočtu a verejnej správy. Dokonca ani na tieto zdroje neexistuje nijaká udržateľná nadväznosť: pri vyhodnocovaní indikátorov akčných plánov a opatrení je úplne jasne vidieť neblahú tendenciu, že ak dobieha národný program alebo operačný program, aktivity a prínosy sa vytrácajú a zanikajú bez prevzatia financovania štátnym rozpočtom či inými verejnými (či súkromnými) zdrojmi. Udržia sa iba tie opatrenia a programy, u ktorých dôjde

k „reťazeniu“ zdrojov z Európskej komisie, a aj tam dochádza pri meškaní čerpania k prudkým poklesom. Bez systematickej stratégie udržateľnej správy a financovania zo štátneho rozpočtu je udržateľnosť cieľov *Stratégie* v oblasti vzdelávania vo vážnom ohrození.

ODPORÚČANIA (VŠEOBECNÉ)

Zosúladiť monitorovanie aktivít a monitorovanie indikátorov: pri monitorovaní aktivít vždy vyhodnocovať ich plnenie aj vo vzťahu k indikátorom (výstupným ukazovateľom), nielen k aktuálnemu priebehu aktivity. Formát: stav indikátora minulý rok / stav indikátora daný rok. Ak k indikátoru (výstupný ukazovateľ) nie sú údaje, uviesť vyhodnotenie „indikátor v danom roku nehodnotený (údaje neboli k dispozícii)“, ak sa aktivita iba pripravuje, uviesť vyhodnotenie „indikátor v danom roku nehodnotený (aktivita v príprave)“.

Dôsledne vyhodnotiť spôsob a možnosti zberu dát pre každý indikátor (cieľov i aktivít) a aktualizovať indikátory v oblasti vzdelávania takým spôsobom, aby bolo zrejmé, aké údaje sa budú zbierať, aký budú mať formát a ktorá inštitúcia bude za ich dodanie zodpovedná a v akých termínoch. Ak dáta daná inštitúcia v požadovanom formáte či termínoch nezberia, musí byť vytvorený systém spätnej väzby a včasnej reakcie. Vstúpiť do rokovania s príslušnými rezortnými i mimorezortnými inštitúciami a overiť si, aké druhy a formáty dát v oblasti vzdelávania sa budú získavať, aby sa dali jednoznačne vzťahovať k merateľným indikátorom.

Aktualizovať indikátory akčných plánov *Stratégie* v oblasti vzdelávania tak, že sa úplne odstránia indikátory, ktoré sú buď nemerateľné, alebo pri ktorých nie je možné zabezpečiť reliabilné a validné dáta, aby sa dali korektne vyhodnotiť.

TABUĽKA 1: VYHODNOTENIE ČIASTKOVÝCH CIEĽOV PODĽA VYHODNOTENIA INDIKÁTOROV STRATÉGIE SLOVENSKEJ REPUBLIKY PRE INTEGRÁCIU RÓMOV DO ROKU 2020 A OPATRENÍ PODĽA MONITOROVACÍCH SPRÁV

ČIASTKOVÝ CIEĽ 1
Zabezpečiť účasť všetkých detí z MRK na variabilných programoch ranej starostlivosti a predprimárnom vzdelávaní.
Hodnotenie splnenia čiastkového cieľa: NESPLNENÉ
Komentár / zdôvodnenie: Podiel žiakov v predprimárnom vzdelávaní zo SZP / MRK (indikátor 2) klesá (alebo sa aspoň výrazne nemení), aj keď počet ostatných detí stúpa. Takmer všetky aktivity v rámci opatrení sa začali až v roku 2018, takže napriek ich vysokej relevantnosti sa nijako nedá vyhodnotiť ich účinnosť, dopad či udržateľnosť.

Indikátor 1	2016	2017	2018
Podiel rodičov a detí z MRK, zapojených do všetkých foriem programov ranej starostlivosti k celkovému počtu rodičov a detí z MRK	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)
Komentár a odporúčanie: Indikátor 1 je zle zvolený, pretože nie sú k dispozícii údaje o počte rodičov, rovnako nie sú k dispozícii ani údaje o počte detí z MRK. Navrhujeme zabezpečiť dôsledný zber údajov, alebo tento indikátor vypustiť.			
Indikátor 2	2016	2017	2018
Podiel žiakov zo SZP / MRK v nultom a v prvom ročníku základnej školy, ktorí absolvovali minimálne rok predprimárne vzdelávanie v medziročnom porovnaní	22,6%	23,6%	19,3%
Opatrenie 1.1: Zvýšiť dostupnosť a reálnu účasť detí z MRK na predprimárnom vzdelávaní v materských školách			
Aktivita 1.1.1 Rozšíriť kapacity existujúcich materských škôl v obciach pre deti z MRK, ktoré neabsolvovali predprimárne vzdelávanie			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Kapacita podporovaných zariadení starostlivosti o deti alebo vzdelávacej infraštruktúry	0	81	393
Počet postavených / renovovaných materských škôl v obciach s prítomnosťou MRK	0 / 0	0 / 0	2 / 4
Aktivita 1.1.2 Zohľadniť zvýšené náklady spojené s poskytovaním predprimárneho vzdelávania deťom z MRK vo financovaní materských škôl			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Zmena legislatívy	0	0	0
Vyhodnotenie opatrenia 1.1: Z kvantitatívneho hľadiska bolo do konca roku 2018 ukončených iba 6 projektov na zvýšenie kapacity a kapacita stúpla o 383 detí. Reálnu účasť detí zatiaľ nie je možné vyhodnotiť. Legislatívne opatrenie sa plánuje až na rok 2019. Kvalitatívne hodnotenie (rozhovory s aktérmi) preukázali vysokú relevantosť opatrenia i oboch aktivít, no ich účinnosť, dopad a udržateľnosť sa zatiaľ nedajú vyhodnotiť.			
Opatrenie 1.2 Zvýšiť personálne, odborné a materiálne kapacity poskytovateľov predprimárneho vzdelávania pre deti z MRK / SZP			
Aktivita 1.2.1 Zvýšiť počet a podiel kvalifikovaných pedagogických asistentov v materských školách navštevovaných deťmi z MRK / SZP			

Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet pedagogických asistentov v materských školách navštevovaných deťmi z MRK	56	53	59
Podiel kvalifikovaných pedagogických asistentov v materských školách navštevovaných deťmi z MRK z celkového počtu pedagogických asistentov v materských školách	0 %	57 %	41 %
Aktivita 1.2.2 Realizovať existujúce a vytvárať nové programy kontinuálneho vzdelávania pre učiteľov materských škôl a pedagogických asistentov, zamerané na vzdelávanie detí z MRK / SZP a na podporu spolupráce s rodinami			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet realizovaných programov kontinuálneho vzdelávania, zameraných na výchovu a vzdelávanie detí z MRK / SZP	8	1	1
Počet absolventov realizovaných programov	482	225	1199
<p>Vyhodnotenie opatrenia 1.2: Z kvantitatívneho hľadiska možno považovať účinnosť aktivity 1.2.1. za problematickú: počet pedagogických asistentov sa výrazne nezvyšuje, ich kvalifikácia klesá. Naproti tomu aktivitu 1.2.2 možno hodnotiť ako úspešnú z hľadiska účinnosti i dopadu. Kvalitatívne hodnotenie (rozhovory s aktérmi) preukázali veľmi vysokú relevantosť opatrenia i oboch aktivít (prakticky všetci aktéri vysoko vyzdvihujú najmä prínos pedagogických asistentov). Takisto aktivity sú účinné z hľadiska cieľa, no ich dopad a udržateľnosť sa budú dať vyhodnotiť až v dlhšom časovom horizonte.</p>			
Opatrenie 1.3 Podporovať vytváranie a poskytovanie variabilných programov ranej starostlivosti a predškolskej prípravy pre rodiny z MRK			
Aktivita 1.3.1 Podporovať programy ranej starostlivosti, zacielené na deti z MRK / SZP			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet programov ranej starostlivosti zameraných na rodičov a deti z MRK	0	0	1
Počet lokalít, v ktorých sa realizujú programy ranej starostlivosti pre rodičov a deti z MRK	0	0	77
Počet detí z MRK, ktoré absolvovali minimálne jeden rok v podporených materských školách	0	0	0
<p>Vyhodnotenie opatrenia 1.3: V hodnotenom období (2016 – 2018) sa prvá aktivita (PRIM) začala iba v októbri 2018. Aktéri deklarujú veľmi vysokú relevantosť opatrenia i aktivít. Účinnosť aktivity z hľadiska cieľa, dopad a udržateľnosť sa budú dať vyhodnotiť až neskôr.</p>			

ČIASTKOVÝ CIEĽ 2

Zabezpečiť, aby nižšie stredné odborné vzdelanie získali všetky deti z MRK / žiaci zo SZP počas povinnej školskej dochádzky a v prípade predčasného ukončenia základnej školy prostredníctvom programov druhej šance.

Hodnotenie splnenia čiastkového cieľa: NESPLNENÉ

Komentár / zdôvodnenie: Najdôležitejší indikátor nie je uvedený (indikátor 1). Indikátory 2 a 3 majú iba veľmi voľný vzťah k cieľu (a to napriek tomu, že sú uvádzané za 15 vybraných okresov s najvyšším podielom MRK). Vzostup absolventov z 15 vybraných okresov (indikátor 2) ani pokles počtu mladých uchádzačov o zamestnanie (do 29 rokov) z 15 vybraných okresov sa nedá priamo interpretovať ako splnenie cieľa, lebo chýbajú údaje za najdôležitejší indikátor 1. Aj tento cieľ („zabezpečiť, aby nižšie stredné odborné vzdelanie získali všetky deti z MRK / žiaci zo SZP“) je formulovaný mimoriadne nevhodne, pretože ho pri takejto formulácii a pri nedostatku údajov nemožno splniť. Pokiaľ ide o opatrenia a aktivity, osvedčuje sa zapojenie žiakov do celodenných východno-vzdelávacích aktivít, no zlyháva realizácia vzdelávania na získanie nižšieho stredného odborného vzdelania po ukončení povinnej školskej dochádzky.

Indikátor 1	2016	2017	2018
Podiel žiakov z MRK / SZP, končiacich povinnú školskú dochádzku v základnej škole bez získania nižšieho stredného vzdelania na celkovom počte žiakov z MRK/SZP	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)

Komentár: Indikátor 1 je zle zvolený, pretože nie sú k dispozícii údaje o počte takýchto žiakov. Navrhujeme zabezpečiť dôsledný zber údajov, alebo tento indikátor vypustiť.

Indikátor 2	2016	2017	2018
Počet absolventov vzdelávania na získanie nižšieho stredného odborného vzdelania v dennej a externej forme alebo vo vzdelávaní programov druhej šance v medziročnom porovnaní	365	380	378

Indikátor 3	2016	2017	2018
Počet mladých uchádzačov o zamestnanie, ktorí nezískali nižšie stredné odborné vzdelanie v medziročnom porovnaní	3066	2265	1983

Opatrenie 2.1 Podporovať realizáciu ucelených výchovno-vzdelávacích programov pre žiakov z MRK / SZP na úspešné absolvovanie nižšieho stredného vzdelania počas plnenia povinnej školskej dochádzky

Aktivita 2.1.1 Podporovať realizáciu celodenného výchovno-vzdelávacieho systému v základných školách

Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet škôl realizujúcich celodenný výchovno-vzdelávací systém	0	128	130
Počet žiakov zapojených do celodenného výchovno-vzdelávacieho systému	11 532	13 170	19 143
<p>Vyhodnotenie opatrenia 2.1: Z kvantitatívneho hľadiska je zrejmé, že účinnosť aktivity 2.1.1 je vysoká. Aj aktéri uznávajú jej relevanciu pre žiakov zo SZP a považujú ju za účinnú. Rovnako aj jej dopad sa dá považovať za potvrdený (aktéri zdôrazňujú pozitívny vplyv u tých žiakov, ktorí sú zapojení). Udržateľnosť aktivity závisí od spôsobu pokračovania jej podpory: zatiaľ ide o národný program pre MPC.</p>			
<p>Opatrenie 2.2 Zabezpečiť realizáciu vzdelávania na získanie nižšieho stredného odborného vzdelania po ukončení povinnej školskej dochádzky</p>			
<p>Aktivita 2.2.1 Podporovať organizáciu vzdelávania na získanie nižšieho stredného odborného vzdelania v dennej alebo externej forme štúdia</p>			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet žiakov zapísaných do programov na získanie nižšieho stredného odborného vzdelania	2054	1209	2631
Počet absolventov nižšieho sekundárneho vzdelania	867	45	870
<p>Aktivita 2.2.2 Kontrolovať organizáciu vzdelávania na získanie stupňa nižšieho stredného odborného vzdelania v dennej alebo externej forme štúdia vo vybraných školách, overiť počet prijatých žiakov a počet absolventov po úspešnom vykonaní komisionálnej skúšky</p>			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet realizovaných kontrol a kontrolovaných subjektov	23	3	10
Zistenia z kontrolnej činnosti	1	1	1
<p>Vyhodnotenie opatrenia 2.2: Z kvantitatívneho hľadiska je zrejmé, že aktivity sú relevantné (program i kontroly). Účinnosť aktivity 2.2.1 je však pochybná, pretože kontroly ukazujú na to, že, „realizovanie a ukončovanie kurzov bolo v rozpore s právnymi predpismi, vyučovali v nich nekalifikovaní pedagogickí zamestnanci, obsah vzdelávania nezodpovedal vzdelávacím štandardom“. Dopad aktivity je takisto problematický, pretože nie sú uvedené nijaké opatrenia na nápravu. Udržateľnosť tejto aktivity je tiež predmetom pochybností.</p>			

ČIASTKOVÝ CIEĽ 3

Skvalitniť výchovno-vzdelávací proces pri vzdelávaní žiakov z MRK / SZP a zlepšiť výsledky základných škôl so zastúpením žiakov z MRK / SZP na úroveň celoslovenského priemeru.

Hodnotenie splnenia čiastkového cieľa: NESPLNENÉ

Komentár/zdôvodnenie: Čiastkové analýzy NÚCEM jasne ukazujú, že deti z MRK / SZP majú alarmujúce a oveľa horšie výsledky ako celoslovenský priemer (aj keď ten sám osebe pomerne prudko klesá). Cieľ je tiež sformulovaný nevhodne, pretože súvisí skôr so skrytou i zjavnou segregáciou detí z MRK / SZP ako so samotnou kvalitou výchovno-vzdelávacieho procesu.

Indikátor 1		2016	2017	2018
Priemerná úspešnosť žiakov z MRK / SZP z matematiky, slovenského jazyka a literatúry a maďarského jazyka a literatúry v Testovaniach 5. a 9. ročníkov oproti celoslovenskému priemeru v medziročnom porovnaní	Mat 5	24 %	27 %	22,9 %
	Mat 9	29,1 %	21,9 %	21,6 %
	SJ 5	28 %	29,6 %	23,7 %
	SJ 9	42 %	33,1 %	35,7 %
	MJ 5	29,1 %	34,3 %	26,9 %
	MJ 9	53 %	43,6 %	37,5 %

Opatrenie 3.1 Zvýšiť adresnosť a efektívnosť finančnej podpory výchovy a vzdelávania žiakov zo SZP v základných školách

Aktivita 3.1.1 Zvýšiť celkový objem prostriedkov na skvalitnenie podmienok výchovy a vzdelávania žiakov zo SZP v základných školách

Ukazovateľ	2016	2017	2018
Celkový objem prostriedkov na skvalitnenie podmienok pri výchove a vzdelávaní žiakov zo SZP v základných školách	N/A	73 413 50	6 172 400
Počet základných škôl poskytujúcich výchovu a vzdelávanie v dvojzmennej prevádzke	N/A	46	44
Počet žiakov navštevujúcich školy s dvojzmennou prevádzkou	N/A	2 960	3 342

Vyhodnotenie opatrenia 3.1: Z kvantitatívneho hľadiska sa ukazuje, že aktivita nie je účinná: objem prostriedkov sa znižuje, klesá počet ZŠ s dvojzmenou prevádzkou, no počet ich žiakov stúpa, čo sotva možno chápať ako skvalitnenie podmienok. Aktivita je určite podľa aktérov relevantná, no úzko súvisí so systémom inkluzie (diagnostiky a rediagnostiky) žiakov zo špeciálnych tried a škôl: v súčasných podmienkach je podľa aktérov systémovo problematické presúvať odtiaľ žiakov, takže dopad tejto aktivity je menší, ako by mohol byť. Jej udržateľnosť (vzhľadom na legislatívne podchytenie) je uspokojivá.

Opatrenie 3.2 Zvýšiť personálne a odborné kapacity základných škôl na skvalitňovanie výchovy a vzdelávania žiakov z MRK / SZP

Aktivita 3.2.1 Zvýšiť počet asistentov učiteľa, vychovávateľov a odborných zamestnancov v školách so zastúpením žiakov z MRK / SZP

Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet asistentov učiteľa, vychovávateľov v základných školách so zastúpením žiakov zo SZP	N/A	260	258
Počet odborných zamestnancov (špeciálnych pedagógov, sociálnych pedagógov, školských psychológov) v základných školách so zastúpením žiakov zo SZP	2 438	N/A	1 952
Aktivita 3.2.2 Podporovať projekty zamerané na zlepšovanie vzdelávacích výsledkov žiakov z MRK / SZP, spoluprácu škôl a prenos dobrej praxe			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet realizovaných projektov zameraných na zlepšovanie vzdelávacích výsledkov žiakov z MRK / SZP	3	1	1
Počet škôl / žiakov zapojených do programov	0	+23	+21
Aktivita 3.2.3 Zabezpečiť externé hodnotenie úrovne vedomostí a zručností žiakov zo SZP z matematiky a vyučovacích jazykov v 5. a 9. ročníku základných škôl			
Aktivita má splnené všetky ukazovatele: externé hodnotenie zabezpečuje NÚCEM a poskytuje aj analýzy pre SZP / MRK. Ukazovatele nemá zmysel priamo hodnotiť, pretože závisia od podielu žiakov ZSP / MRK v populácii, čo je štatisticko-metodologická záležitosť.			
Vyhodnotenie opatrenia 3.2: Z kvantitatívneho hľadiska možno považovať účinnosť aktivity 3.2.1. za minimálnu: počet asistentov sa výrazne nezvyšuje. Aktivita 3.2.2 má neuspokojivú účinnosť i dopad: vplyv na výsledky žiakov sa nepreukazuje. Kvalitatívne hodnotenie (rozhovory s aktérmi) preukazuje veľmi vysokú relevantosť opatrenia i aktivity 3.2.1 (všetci aktéri zhodne vysoko vyzdvihujú prínos asistentov i odborného personálu), táto aktivita má však malú účinnosť i dopad a jej udržateľnosť sa bude dať vyhodnotiť až v dlhšom časovom horizonte. Externé hodnotenie výsledkov vzdelávania je veľmi relevantnou aktivitou, no jej dopad a účinnosť na faktické výsledky žiakov nie je nijaký.			
Opatrenie 3.3 Zvyšovať kompetencie pedagogických a odborných zamestnancov na zohľadnenie špecifických výchovno-vzdelávacích potrieb žiakov z MRK / SZP			
Aktivita 3.3.1 Realizovať programy kontinuálneho vzdelávania pre učiteľov základných škôl a pedagogických asistentov a zabezpečiť im kontinuálne odborné poradenstvo zamerané na zohľadňovanie špecifických výchovno-vzdelávacích potrieb a zlepšovanie vzdelávacích výsledkov žiakov z MRK / SZP			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet programov kontinuálneho vzdelávania	37	15	12
Počet absolventov programov	N/A	42	217
Vyhodnotenie opatrenia 3.3: Z kvantitatívneho hľadiska možno považovať účinnosť aktivity 3.3.1. za uspokojivú. Aktivita má neuspokojivý dopad: vplyv na výsledky žiakov sa nepreukazuje. Kvalitatívne hodnotenie (rozhovory s aktérmi) preukazuje relevantosť opatrenia i aktivity, účinnosť a dopad na zlepšenie výsledkov žiakov zo SZP/MRK sú však malé.			

ČIASTKOVÝ CIEĽ 4			
Zvýšiť podiel osôb z MRK s ukončeným stredným odborným vzdelaním a úplným stredným vzdelaním			
Hodnotenie splnenia čiastkového cieľa: NESPLNENÉ			
Komentár / zdôvodnenie: Podiel uchádzačov stúpa a uvedené údaje (za 15 vybraných okresov z vyšším podielom MRK) sú významne vyššie ako údaje za celú SR. Navyše sa s vysokou mierou pravdepodobnosti dá predpokladať (aj keď sa to nedá priamo potvrdiť bez údajov za indikátor 2), že dominantný podiel tu majú práve osoby z MRK, lebo iba 16,6 % z nich má stredné odborné učňovské vzdelanie (a vyššie vzdelanie).			
Indikátor 1	2016	2017	2018
Podiel evidovaných uchádzačov o zamestnanie do 20 rokov s neukončeným nižším stredným odborným vzdelaním na celkovom počte evidovaných uchádzačov do 20 rokov v medziročnom porovnaní.	63,8 %	65 %	65,5 %
Indikátor 2	2016	2017	2018
Podiel osôb z MRK, ktoré získali stredné odborné vzdelanie, úplné stredné vzdelanie a vyššie odborné vzdelanie.	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	16,6 %
Opatrenie 4.1. Podporovať plynulý prechod žiakov z MRK / SZP zo základnej na strednú školu			
Aktivita 4.1.1 Metodicky a odborne skvalitňovať činnosť výchovných poradcov so špecifickým zameraním na žiakov z MRK / SZP			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Vypracované metodické postupy	0	0	0
Aktivita 4.1.2 Analyzovať možnosti a dopady predĺženia 4.1.2 povinnej školskej dochádzky do 18 rokov veku			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Vypracovaná analýza	0	0	1
Aktivita 4.1.3 Podporovať rovesnícke, mentorské a tútorské programy pre žiakov z MRK / SZP, zamerané na prípravu na štúdium na stredných školách a na zlepšovanie vzdelávacích výsledkov počas štúdia			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet realizovaných programov	0	0	5
Počet zapojených žiakov z MRK	0	0	120
Počet osôb z MRK s nižším stredným alebo nižším stredným odborným vzdelaním	0	0	120

Vyhodnotenie opatrenia 4.1: Aktivity sú relevantné vzhľadom na čiastkový cieľ. Národný program výchovy a vzdelávania však bol schválený až na konci roku 2018 a až v tomto období sa začali realizovať ďalšie programy. Účinnosť, dopad a udržateľnosť aktivít ešte nie je možné vyhodnotiť.			
Opatrenie 4.2 Skvalitniť výchovu a vzdelávanie žiakov z MRK / SZP v stredných školách			
Aktivita 4.2.1 Skvalitniť poskytovanie kariérového poradenstva pre žiakov stredných škôl z MRK / SZP v spolupráci s mimovládnyimi organizáciami a zamestnávateľmi			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet podporených projektov kariérového poradenstva	0	0	0
Počet klientov kariérového poradenstva	0	0	0
Aktivita 4.2.2 Realizovať programy kontinuálneho vzdelávania pre pedagogických a odborných zamestnancov stredných škôl zamerané na zlepšovanie vzdelávacích výsledkov žiakov z MRK / SZP a na spoluprácu s rodinami			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet programov kontinuálneho vzdelávania	6	1	9
Počet absolventov programov	445	24	189
Vyhodnotenie opatrenia 4.2: Aktivity sú relevantné z hľadiska cieľa. Ich účinnosť je limitovaná tým, že národný projekt bol ukončený v roku 2015, čo viedlo k poklesu počtu absolventov. Aktivita má však minimálny dopad, lebo výsledky žiakov sa nezlepšujú. Kvalitatívne hodnotenie (rozhovory s aktérmi) preukazuje relevantnosť opatrenia i aktivít, účinnosť a dopad na zlepšenie výsledkov žiakov zo SZP / MRK sú však malé.			
Opatrenie 4.3 Zabezpečiť finančnú podporu výchovy a vzdelávania žiakov z MRK / SZP na stredných školách			
Aktivita 4.3.1 Podpora výchovy a vzdelávania žiakov zo SZP na stredných školách			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Legislatívne vytvorený systém podpory	0	0	0
Aktivita 4.3.2. Legislatívne, odborne a organizačne zabezpečiť podporu nákladov s dochádzkou do strednej školy			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Celkový objem poskytnutých štipendií			
Počet žiakov poberajúcich stredoškolské štipendium študujúcich mimo miesta svojho bydliska	0	0	0
Výška stredoškolského štipendia pre žiakov študujúcich mimo miesta svojho bydliska	0	0	0

Aktivita 4.3.3 Poskytovať motivačné štipendia žiakom v odboroch vzdelávania, zaradených do zoznamu odborov s nedostatočným počtom absolventov

Ukazovateľ	2016	2017	2018
Celkový objem poskytnutých štipendií	101 534	16 318	235 848
Výška poskytnutého štipendia na jedného žiaka	36	39	38

Vyhodnotenie opatrenia 4.3: Opatrenie je relevantné, no s výnimkou motivačných štipendií aktivity nie je zatiaľ realizované. Udržateľnosť, účinnosť a dopad sa nedajú vyhodnotiť.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 5

Zvýšiť počet škôl vyučujúcich rómsky jazyk a reálie a využívajúcich rómsky jazyk vo vyučovaní.

Hodnotenie splnenia čiastkového cieľa: NIE JE MOŽNÉ VYHODNOTIŤ

Komentár / zdôvodnenie: V prílohe monitorovacej správy nie sú nijaké údaje

Indikátor 1	2016	2017	2018
Počet žiakov navštevujúcich školy, v ktorých sa vyučuje rómsky jazyk a literatúra a rómske reálie v medziročnom porovnaní	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)
Indikátor 2	2016	2017	2018
Počet pedagogických zamestnancov ovládajúcich rómsky jazyk	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)
Indikátor 3	2016	2017	2018
Počet žiakov rómskej národnosti v ZŠ, v špeciálnych triedach ZŠ a SZŠ v medziročnom porovnaní	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)	Indikátor nehodnotený (dáta neuvedené)

Celý čiastkový cieľ je zle zvolený, pretože nie sú k dispozícii údaje o počte takýchto žiakov a učiteľov. Navrhujeme zabezpečiť dôsledný zber údajov, alebo vypustiť celý tento čiastkový cieľ.

Opatrenie 5.1 Zvýšiť kvalifikovanosť vyučovania rómskeho jazyka, literatúry a reálií

Aktivita 5.1.1 Legislatívne, odborne a organizačne zabezpečiť prípravu učiteľov rómskeho jazyka a literatúry na vysokých školách

Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet pedagogických zamestnancov kvalifikovaných na vyučovanie rómskeho jazyka a literatúry	0	0	0

Aktivita 5.1.2 Realizovať programy kontinuálneho vzdelávania pre učiteľov a pedagogických asistentov využívajúcich rómsky jazyk ako podporný jazyk vo vyučovaní

Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet pedagogických zamestnancov zapojených do programov kontinuálneho vzdelávania zameraného na využívanie rómskeho jazyka vo vyučovaní	74	190	16
Aktivita 5.1.3 Vypracovať učebné texty a metodiky pre vyučovanie predmetu Rómska história a reálie pre základné a stredné školy			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Vypracované učebné texty a metodiky	1	1	1
Vyhodnotenie opatrenia 5.1: Nedá sa pochybovať o relevantnosti aktivít, no ich účinnosť a dopad sú minimálne. Kvalitatívne rozhovory potvrdzujú, že aktéri nie sú informovaní ani o programoch vzdelávania, ani o metodických materiáloch.			
Opatrenie 5.2 Posilniť finančné, materiálne a personálne kapacity stredných škôl vyučujúcich rómsky jazyk, literatúru a reálie			
Aktivita 5.2.1 Vyhodnotiť podmienky poskytovania a kvalitu výchovno-vzdelávacieho procesu v existujúcich stredných školách vyučujúcich rómsky jazyk a reálie s návrhom ich udržateľného financovania v rámci systému národnostného školstva			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Vypracovaná analýza	0	0	1
Vyhodnotenie opatrenia 5.2: Analýza bola vypracovaná v novembri 2018. Relevantnosť aktivity je nesporná, účinnosť, dopad a udržateľnosť zatiaľ nemožno vyhodnotiť.			

ČIASTKOVÝ CIEĽ 6			
Zvýšiť podiel žiakov z MRK, vzdelávaných v bežných triedach základných škôl.			
Hodnotenie splnenia čiastkového cieľa: NESPLNENÉ			
Komentár/zdôvodnenie: Tieto podiely (marginálne a vecne nevýznamne) klesajú v 15 vybraných okresoch s vysokým podielom MRK, no aj tak sú mnohonásobne vyššie v týchto okresoch ako vo zvyšku SR. Okrem toho tento marginálny pokles je prakticky rovnaký ako pokles vo zvyšku SR, takže sa určite nedá tvrdiť, že jeho príčinou je zvýšenie podielu žiakov z MRK, vzdelávaných v bežných triedach.			
Indikátor 1	2016	2017	2018
Podiel špeciálnych tried na celkovom počte tried základných škôl v medzioročnom porovnaní.	8,2 %	7,8 %	8 %
Indikátor 2	2016	2017	2018
Podiel žiakov vzdelávaných v špeciálnych triedach základných škôl na celkovom počte žiakov základných škôl v medzioročnom porovnaní.	4,1 %	3,9 %	3,9 %

Indikátor 3	2016	2017	2018
Podiel žiakov vzdelávaných v špeciálnych základných školách pre žiakov s mentálnym postihnutím na celkovom počte žiakov základných a špeciálnych základných škôl v medziročnom porovnaní.	6,9 %	6,5 %	6,4 %
Opatrenie 6.1 Zabezpečiť objektívne a kultúrne citlivé posudzovanie špeciálnych výchovno-vzdelávacích potrieb žiakov z MRK			
Aktivita 6.1.1 Vyvinúť a aplikovať kultúrne citlivé diagnostické nástroje na posudzovanie špeciálnych výchovno-vzdelávacích potrieb detí z MRK / SZP a ich školskej spôsobilosti			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet žiakov posudzovaných na základe existujúcich a nových diagnostických nástrojov	N / A	N / A	N / A
Počet a podiel žiakov z MRK, zaradených do špeciálnych základných škôl pre žiakov s mentálnym postihnutím po aplikovaní existujúcich a nových diagnostických nástrojov	N / A	N / A	N / A
Počet žiakov zo SZP, zaradených do špeciálnych a špecializovaných tried bežných základných škôl	N / A	N / A	N / A
Aktivita 6.1.2 Vykonávať podľa potreby kontrolné diagnostické vyšetrenia žiakov v špeciálnych triedach a v špeciálnych základných školách pre žiakov s mentálnym postihnutím			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet realizovaných kontrolných diagnostických vyšetrení	N / A	N / A	N / A
Aktivita 6.1.3 Upraviť postup a metodiku pri získavaní informovaného súhlasu zákonného zástupcu dieťaťa na jeho zaradenie do špeciálnej školy alebo špeciálnej triedy základnej školy			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Upravená metodika na získavanie informovaného súhlasu	0	0	0
Aktivita 6.1.4 Realizovať kontrolu vykonávania diagnostických vyšetrení v školských zariadeniach výchovného poradenstva a prevencie			
Ukazovateľ	2016	2017	2018
Počet realizovaných kontrol a kontrolovaných subjektov vykonávajúcich diagnostikovanie	11	9	11
Zistenia z kontrolnej činnosti	1	1	1
Vyhodnotenie opatrenia 6.1: Relevantnosť opatrenia je vysoká, no spôsob zberu údajov a vyhodnocovania, ako aj realizovaných opatrení, vedú iba k minimálnej účinnosti z hľadiska cieľa. Dopad je mizivý až žiadny, udržateľnosť slabá.			

ČIASTKOVÝ CIEĽ 7

Realizovať a vyhodnocovať programy inkluzívneho vzdelávania v materských, základných a stredných školách

Hodnotenie splnenia čiastkového cieľa: **SPLNENÉ**

Komentár / zdôvodnenie: Aj keď sa národné programy (ŠOV, PRIM) realizovali iba postupne (najmä PRIM až od 2018), treba uvítať úsilie aj zvyšujúce sa počty MŠ, ZŠ a žiakov / detí v týchto programoch. Upozorňujeme, že nie sú uvedené nijaké údaje za stredné školy, takže by bolo vhodné prehodnotiť cieľ.

Indikátor 1		2016	2017	2018
Počet materských, základných a stredných škôl realizujúcich programy inkluzívneho vzdelávania	ŠOV MŠ	47	50	50
	ŠOV ZŠ	128	130	130
	PRIM MŠ	neuv.	neuv.	104
Indikátor 2		2016	2017	2018
Počet žiakov zapojených do programov inkluzívneho vzdelávania	ŠOV	17 465	19 143	19 621
	PRIM MŠ	neuv.	neuv.	2503

Opatrenie 7.1 Vyhodnotiť existujúce programy inkluzívneho vzdelávania a podporovať implementáciu overených inkluzívnych programov v materských, základných a stredných školách

Aktivita 7.1.1 Vyhodnotiť existujúce modely a metodiky inkluzívneho vzdelávania realizované štátnymi inštitúciami na jednotlivých vzdelávacích stupňoch a sprístupniť úspešne overené postupy a príklady dobrej praxe

Ukazovateľ	2016	2017	2018
Hodnotiace správy	12	3	4
Sprístupnené modely, metodiky a príklady dobrej praxe	N / A	N / A	N / A

Aktivita 7.1.2 Vytvoriť systém kontinuálnej metodickej podpory a supervízie školám pri implementovaní inkluzívnych modelov vzdelávania v praxi

Ukazovateľ	2016	2017	2018
Podpora systému kontinuálnej podpory	0	1	1

Aktivita 7.1.3 Vytvoriť finančný mechanizmus na realizáciu ucelených programov inkluzívneho vzdelávania v materských, základných a stredných školách

Ukazovateľ	2016	2017	2018
Podpora finančného mechanizmu	1	1	1

Vyhodnotenie opatrenia 7.1: Relevantnosť opatrenia je vysoká, aktivity majú uspokojivú účinnosť aj dopad. Udržateľnosť závisí od pokrčovania finančnej podpory.

ZHRNUTIE A ODPORÚČANIA

Prehľad hodnotenia implementácie

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
1. Zabezpečiť účasť všetkých detí z MRK vo variabilných programoch ranej starostlivosti a v predprimárnom vzdelávaní.	+	?	?	?
Komentár:	Vzhľadom na absenciu alebo minimálnu realizáciu aktivít v rokoch 2016 – 2017 (takmer všetky aktivity sa začali realizovať až v roku 2018) nie je možné vyhodnotiť ich účinnosť, dopad ani udržateľnosť.			
Odporúčanie:	V nasledujúcom roku urýchliť a dôkladne monitorovať realizáciu aktivít a opatrení začatých v roku 2018.			
2. Zabezpečiť, aby nižšie stredné odborné vzdelanie získali všetky deti z MRK / žiaci zo SZP počas povinnej školskej dochádzky a v prípade predčasného ukončenia základnej školy prostredníctvom programov druhej šance.	+	+	-	?
Komentár:	Dopad opatrení a aktivít je problematický, pretože chýbajú údaje pre niektoré indikátory. Udržateľnosť sa obtiažne posudzuje, lebo aj v tomto prípade sú aktivity vykonávané oneskorene (od 2018).			
Odporúčanie:	Vytvoriť systém spätnej väzby, ktorý zabezpečí, že nekvalitné programy a programy poskytované v rozpore so zákonom a vzdelávacími plánmi, ako aj bez kvalifikovaného personálu, budú včas eliminované.			
Opatrenie 7.1 Vyhodnotiť existujúce programy inkluzívneho vzdelávania a podporovať implementáciu overených inkluzívnych programov v materských, základných a stredných školách				
Aktivita 7.1.1 Vyhodnotiť existujúce modely a metodiky inkluzívneho vzdelávania realizované štátnymi inštitúciami na jednotlivých vzdelávacích stupňoch a sprístupniť úspešne overené postupy a príklady dobrej praxe				

3. Skvalitniť výchovno-vzdelávací proces pri vzdelávaní žiakov z MRK / SZP a zlepšiť výsledky základných škôl so zastúpením žiakov z MRK / SZP na úroveň celoslovenského priemeru	+	-	-	-
Komentár:	Opatrenia sú veľmi relevantné, no neúčinné a s mizivým dopadom. Indikátory ani ciele nie sú napĺňané.			
Odporúčanie:	Premyslieť systematický spôsob, ako zmierniť sociálnu segregáciu vo vzdelávaní (koncentráciu žiakov zo SZP / MRK na konkrétnych školách).			
4. Zvýšiť podiel osôb z MRK s ukončeným stredným odborným vzdelaním a úplným stredným vzdelaním	+	+	-	?
Komentár:	Nemožno pochybovať o relevancii opatrení a aktivít, väčšina z nich je účinná, no ich dopad vzhľadom na cieľ je minimálny: napríklad zvýši sa počet absolventov kontinuálneho vzdelávania pre pedagogických a odborných zamestnancov stredných škôl, zameraného na zlepšovanie vzdelávacích výsledkov žiakov z MRK / SZP, no tieto výsledky samy osebe sa nezlepšia. Udržateľnosť sa nedá vyhodnotiť, pretože viaceré aktivity sa začali v roku 2018.			
Odporúčanie:	Vytvoriť systém špeciálneho poradenstva a podpory v tých základných školách, ktoré vykazujú malý podiel žiakov pokračujúcich vo vzdelávaní.			
5. Zvýšiť počet škôl vyučujúcich rómsky jazyk a reálie a využívajúcich rómsky jazyk vo vyučovaní.	+	?	?	?
Komentár:	Vzhľadom na absenciu alebo minimálnu realizáciu aktivít v rokoch 2016 – 2017 (takmer všetky aktivity sa začali realizovať až v roku 2018) nie je možné vyhodnotiť ich účinnosť, dopad a udržateľnosť.			
6. Zvýšiť podiel žiakov z MRK, vzdelávaných v bežných triedach základných škôl.	+	-	-	-
Komentár:	Napriek vysokej relevantnosti sú opatrenia a aktivity neúčinné a ich dopad mizivý. Diagnostické a rediagnostické nástroje nie sú k dispozícii, systém kontrol a preverovania nie je účinný.			
Odporúčanie:	Priamo rokovať so Štátnou školskou inšpekciou, zvýšiť počet diagnostík a rediagnostík žiakov sprísniť opatrenia na dôslednú kontrolu diagnostiky a rediagnostiky žiakov, konečne urýchliť prípravu vhodných diagnostických nástrojov na Výskumnom ústave detskej psychológie a patopsychológie (VÚDPaP).			

7. Realizovať a vyhodnocovať programy inkluzívneho vzdelávania v materských, základných a stredných školách.	+	+	+	+
SUMÁR	7 / 7	3 / 7	1 / 7	1 / 7

+ splnené

– nesplnené

? plnenie neposúdiťelné

EXPERTI, S KTORÝMI SA REALIZOVALI ROZHOVORY PRI PRÍPRAVE TEJTO ČASTI EVALUÁCIE

1. Anton Marcinčin, Ministerstvo financií SR
2. Alica Petrasová, Pedagogická fakulta, Prešovská univerzita
3. Táňa Grauzelová, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
4. Ľudmila Plachá, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
5. Eva Olšavská, ZŠ Hranovnica
6. Jozef Miškolci, Pedagogická fakulta, Univerzita Komenského
7. Alexander Mušinka, Ústav rómskych štúdií, Prešovská Univerzita

Oblasť zamestnanosti

V úvodnej časti *Stratégie* sa deklaruje, že „Príčinami sociálneho vylúčenia sú nezamestnanosť, chudoba, nízka úroveň vzdelania a kvalifikácie, pričom tieto faktory sa vo svojom vplyve na sociálne vylučovanie vzájomne podmieňujú.“¹ Už na tomto mieste sa okrem iného jasne poukazuje aj na to, že ide o oblasť, ktorá má prierezový charakter.

Definovanie zamestnanosti ako samostatnej oblasti vychádza taktiež z európskej legislatívy, resp. z európskych dokumentov, spomedzi ktorých najdôležitejšie je oznámenie Európskej komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z apríla 2011, nazvané *Rámec EÚ pre vnútroštátne stratégie integrácie Rómov do roku 2020*,² ktoré oblasť zamestnanosti definuje ako jednu z hlavných oblastí, v rámci ktorej by malo dôjsť do roku 2020 k výraznej pozitívnej zmene.³

V kontexte základných princípov *Stratégie* (destigmatizácia, desegregácia a degetoizácia) sa oblasť zamestnanosti priamo spomína iba v rámci desegregácie ako jeden z prvkov, v rámci ktorého dochádza k nerovnostiam na etnickom princípe.⁴ V rovine základných princípov implementácie *Stratégie* je zamestnanosť spomínaná v časti, ktorá akcentuje užívanie princípu rešpektovania regionálnych a subetnických charakteristík.⁵ V tomto kontexte možno s takto definovanými základnými princípmi súhlasiť a zdá sa nám, že v tomto smere v našej interpretácii nedochádza k zásadnejším rozporom oproti stavu uvedenému v rámci *Stratégie*.

Odlíšná situácia nastáva v časti *C – Kontext stratégie*, kde sa v časti *C. 1 Popis situácie rómskych komunit na Slovensku*, hneď v úvode píše: „Rómska populácia žijúca na Slovensku sa podľa výskumov pravidelne objavuje medzi skupinami najviac ohrozenými chudobou, sociálnym vylúčením a diskrimináciou. Pri tomto etniku sa kombinujú

¹ *Stratégia*, s. 7

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:258:0006:0009:SK:PDF>

³ *Stratégia*, s. 8

⁴ *Stratégia*, s. 10

⁵ *Stratégia*, s. 12

viaceré znevýhodnenia: vyskytuje sa u nich chudoba previazaná s demografickými podmienkami, chudoba vytváraná nezamestnanosťou, chudoba zapríčinená vykonávaním nízko kvalifikovanej a nízko platenej práce či nedostatkom vzdelania a diskrimináciou.⁶

S vyššie uvedeným tvrdením v princípe môžeme súhlasiť, avšak nie je jasné, či je v rovine, ktorú sledujeme, nezamestnanosť príčinou alebo dôsledkom chudoby. V case tvorby *Stratégie* boli k dispozícii iba údaje z niektorých výskumov UNDP a z *Atlasu rómskych komunit*, ako aj z nie príliš početných vedeckých prác, ktoré sú výsledkom individuálnych výskumov (napr. spomeniem výskumy Ivety Radičovej, Daniela Škoblu, Michala Vašečku či Antona a Ľubice Marcinčinovcov a niektorých ďalších).

Pravdepodobne najdôležitejší ukazovateľ významu oblasti zamestnanosti v rámci *Stratégie*, môžeme nájsť v časti C. 2 *Ciele iniciatív vlády SR, merateľné ukazovatele, zmeny a využitie skúseností z realizovaných prístupov*. Za hlavný cieľ vládnych politik, ako aj ich merateľný ukazovateľ (v oblasti zmeny životných podmienok rómskej populácie na Slovensku), vláda SR považuje „zlepšenie sociálno-ekonomického postavenia rozšírením reálnych možností zamestnanosti na trhu práce“.⁷ Okrem iného sa to má udiť aj vďaka tomu, že jednotlivé programy by mali byť navzájom previazané a mali by sa navzájom podporovať, vrátane vytvárania pracovných príležitostí pre cieľovú skupinu.

Podľa *Stratégie* vláda SR bude považovať jej implementáciu za úspešnú, ak dôjde k zastaveniu negatívneho vývoja v sledovaných ukazovateľoch v prioritných oblastiach *Stratégie* v porovnaní s lokálnymi a celoslovenskými priemerami. Jedným z hlavných ukazovateľov v nami sledovanej oblasti je jednoznačne miera zamestnanosti.⁸

ZMENY STRATÉGIE A JEJ AKČNÝCH PLÁNOV VO VZŤAHU K OBLASTI ZAMESTNANOSTI

Implementácia *Stratégie* sa realizovala *de facto* v troch obdobiach. Ako už bolo uvedené v úvode, *Stratégia* bola vypracovaná v roku 2011 a následne bola schválená uznesením vlády SR č. 1/2012 dňa 11. januára 2012. Prijatá *Stratégia* nemala vypracované samostatné akčné plány, namiesto ktorých však bol použitý *Revidovaný národný akčný plán Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015* na roky 2011 – 2015. V roku 2014 došlo k externej evaluácii *Stratégie*, ktorá sa v oblasti zamestnania k jej implementácii vyjadrovala značne kriticky.⁹ Následne, v období rokov 2014 – 2016, sa aktualizovali akčné plány na roky 2016 – 2018, ktoré boli predložené na rokovanie vlády SR, a tá ich schválila uznesením vlády SR č. 87/2017 z 22.

⁶ *Stratégia*, s. 14

⁷ *Stratégia*, s. 18

⁸ *Stratégia*, s. 18

⁹ Externé hodnotenie *Stratégie* SR pre integráciu Rómov do roku 2020 (2014): http://www.mimv.sk/?spravy_rk&sprava=externe-hodnotenie-strategie-2020

februára 2017. K poslednej aktualizácii akčných plánov došlo v roku 2019, keď vláda SR na svojom výjazdovom zasadnutí v Levoči 17. 1. 2019 uznesením vlády SR č. 25/2019 prijala *Aktualizované akčné plány Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 na roky 2019 – 2020*.

V oblasti zamestnanosti pri príprave aktualizovaných akčných plánov došlo k značnému redefinovaniu globálneho cieľa, čiastkových cieľov, ako aj takmer všetkých indikátorov. Na tomto mieste je nevyhnutné poznamenať, že uvedené zmeny sa síce z formálneho hľadiska javia ako výrazné, no z obsahovej stránky zásadný obrat vo vnímaní sledovanej oblasti nepriniesli. Zásadná zmena by si *de facto* vyžadovala prepracovanie *Stratégie*, a nie len aktualizáciu akčných plánov.

Existujú minimálne dve relevantné oblasti spojené s problematikou zamestnanosti, s ktorými aktualizovaná implementácia *Stratégie* vôbec nepracuje a nesleduje ich. Platí to primárne pre revidované akčné plány a s tým spojené revidované globálne a čiastkové ciele. Ide o oblasť zamestnanosti žien a oblasť tzv. nelegálnej práce, resp. práce v rámci takzvanej „sivej ekonomiky“. Oblasť zamestnanosti žien sa v *Stratégii* a jej cieľoch pôvodne uvádzal ako samostatný bod, no v aktualizovaných akčných plánoch už nefiguruje. Hoci nejde o nosné alebo zásadné témy, ktorých absencia by výrazne znížila kvalitu samej *Stratégie* alebo jej implementácie, myslíme si, že ich prítomnosť v takomto dokumente by bola pre sledovanú problematiku výrazným obohatením. Tieto témy sú podľa nás zaujímavé aj preto, že v oblasti zamestnanosti Rómov majú v prostredí MRK špecifické postavenie.

Uvedené zmeny cieľov a indikátorov možno vnímať v niekoľkých rovinách. Jednou z nich sú zmeny, ktoré nastali ich predefinovaním a spresnením, pričom z obsahovej stránky fakticky k zmenám nedošlo. Druhou rovinou bola skutočnosť, že v čase aktualizovaných akčných plánov sa v legislatíve SR objavil celý rád zákonov a usmernení, ktoré výraznou mierou prispeli k presnejšiemu definovaniu jednotlivých krokov, aktivít a indikátorov vo vzťahu k zamestnanosti a následne aj k zamestnanosti a zamestnateľnosti príslušníkov MRK. Samostatnou kapitolou v tomto kontexte bola aj realizácia mnohých projektov a programov financovaných zo štátneho rozpočtu a zdrojov Európskej Únie, ktoré mali priamy, ale aj nepriamy vplyv na sledovanú problematiku.¹⁰ Výsledkom tohto nebolo len preformulovanie niektorých cieľov a indikátorov pôvodnej *Stratégie*, ale aj pridanie nových, ktoré v čase jej tvorby ešte neboli známe alebo neboli realizovateľné. Poslednou rovinou je skutočnosť, že v čase aktualizácie akčných plánov bolo dostupných veľa nových výskumov, sledovaní alebo databáz, ktoré poskytli presnejší obraz o stave a zmenách cieľovej skupiny v rámci sledovanej problematiky.¹¹

¹⁰ Bola prijatá napr. novela Zákona 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, novela Zákona 448/2008 Z. z. o sociálnych službách, novela Zákona 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a novela Zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení a pod. Zároveň sa v tomto období začalo aktívne čerpanie zdrojov pre jednotlivé projekty, primárne z Operačného programu Ľudské zdroje a pod.

¹¹ Máme na mysli napríklad aktualizáciu *Atlasu rómskych komunit* z roku 2013 a i.

Uvedené zmeny podľa nášho názoru jednoznačne skvalitnili uvedenú *Stratégia* a prispeli k jej výraznejšej relevantnosti, účinnosti a dopadu. *Stratégia* k tomuto doslova uvádza: „*Predkladanú stratégiu vníma Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity ako otvorený dokument, ktorý sa bude postupne dopĺňať a dopracovávať o prílohy, v ktorých budú akčné plány, dáta a nevyhnutné informácie a podklady.*“¹²

GLOBÁLNY CIEĽ

Znížiť rozdiel v miere zamestnanosti Rómov v porovnaní s priemerom v SR s dôrazom na využívanie opatrení aktívnej politiky trhu práce (ďalej iba APTP), prepojenia odbornej prípravy a vzdelávania s trhom práce, podpory nediskriminačného prístupu a uplatňovania dočasných vyrovnávacích opatrení v praxi.

Relevantnosť

Takto definovaný globálny cieľ je plne relevantný v zmysle, že sa orientuje primárne na aktivity štátu a globálne ciele v iných oblastiach stratégie. Nepokúša sa *de facto* pokryť celú oblasť (ne)zamestnanosti cieľovej skupiny, ale iba tú jej časť, na ktorú má konkrétnejšie nástroje a konkrétnejší dosah.

Účinnosť, dopad a udržateľnosť

Účinnosť, dopad a udržateľnosť takto definovaného globálneho cieľa je v princípe veľmi dobrá a odzrkadľuje možnosti a aktivity štátu v tejto oblasti, ak však v skutočnosti budú efektívne, cieleňé, systematicky a dlhodobo realizované.

ČIASTKOVÝ CIEĽ Č. 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 (ďalej iba UoZ).

Relevantnosť

Uvedený čiastkový cieľ je v zásade definovaný pozitívne a v princípe sa s ním nedá nesúhlasiť, avšak ide o veľmi všeobecnú a nekonkrétnu definíciu, ktorá svoju relevanciu stráca už na úrovni indikátorov a aktivít. Prepojenie trhu práce a vzdelávania, a to aj na úrovni odborného vzdelávania, je cieľ viac ako aktuálny. O to

¹² *Stratégia*, s. 3

väčšmi, že tento cieľ vychádza aj z reality problematiky nezamestnanosti v rámci cieľovej skupiny, kde sa okrem tradičného procesu vzdelávania vo zvýšenej miere vyskytuje potreba druhošancového vzdelávania (pre záujemcov z neukončením príslušným vzdelaním) alebo formou rekvalifikácií.

Účinnosť

Účinnosť tohto opatrenia je sporná. Naznačujú to už indikátory, medzi ktorými dominujú všeobecné indikátory (nie ciele na klientov z prostredia MRK), alebo viac-menej krátkodobé projekty. Máme na mysli explicitne definovaný projekt *Záruky pre mladých ľudí v SR* alebo druhošancové alebo rekvalifikačné kurzy. Na druhej strane, keby sa v takto zadefinovanom čiastkovom ciele reálne vytvorili a realizovali konkrétne aktivity, mohli by mať vysokú účinnosť a dopad na cieľovú skupinu.

Dopad

Pri rozhovoroch so zainteresovanými sa títo jednoznačne zhodli, že dopad týchto opatrení je minimálny a v teréne ho takmer vôbec nevidno. Takmer nikto nám nebol schopný uviesť aspoň jeden reálny príklad druhošancového vzdelávania ani iný konkrétny príklad v sledovanom kontexte.

Najrozšírenejšia a najviac využívaná je skupina všeobecne nazývaná aktívne politiky na trhu práce. Dominantnou aktivitou v tomto smere sú práve rôzne rekvalifikačné a vzdelávacie kurzy. Pri rozhovoroch s expertami a s ich klientmi sa pravdepodobne ako najefektívnejšie ukazujú rekvalifikácie a následne podpora smerujúca k vytváraniu individuálnych živností, teda k presunu uchádzačov o zamestnanie do kategórie SZČO.

Iné rekvalifikačné kurzy majú veľmi spornú alebo nízku efektivitu – s výnimkou takých, ktoré sa realizujú pre potreby konkrétneho zamestnávateľa (napr. zväčškové kurzy a pod.). Aj v tomto smere je však v ostatnom období značná tendencia prijímať na tieto pozície nezamestnaných bez príslušných kurzov a rekvalifikácií, pričom tie si zabezpečujú sami zamestnávateľia alebo uchádzači. Treba však upozorniť, že počet Rómov v týchto kurzoch je veľmi nízky a nepredstavuje štatisticky významnú hodnotu. Číselnú kvantifikáciu však nikto z opýtaných nebol schopný poskytnúť. Z prostredia klientov sme zaznamenali informáciu, že na „nejaké“ školenia chodia, ale ich názov a účelnosť, ako ani reálny prínos takmer nikto nebol schopný definovať. Dôvodom navštevovania takýchto kurzov a školení bola pre nich iba snaha predísť vyradeniu z evidencie uchádzačov o prácu pre nespoluprácu. Týka sa to aj školení, ktoré si oficiálne majú „sami“ vyhľadať. V praxi akceptujú „návrh“ zo strany kompetentných úradníkov a tieto kurzy navštevujú, hoci bez

hlbšieho pochopenia ich významu a zmyslu. Na základe zistení z terénu možno povedať, že tento prístup je priamo úmerný sociálnoekonomickému stavu klientov alebo celých komunit. Čím je sociálnoekonomická situácia klienta horšia, tým je jeho povedomie o navštevovaných kurzoch a školeniach slabšie.

Ak sa vrátíme k vyššie spomínaným rekvalifikáciám spojeným so vznikom SZČO, v tomto smere je taktiež treba upozorniť, že rekvalifikácia a následný príspevok na vytvorenie živnosti (SZČO) majú tiež niekoľko špecifik. Uvedený príspevok sa poskytuje záujemcovi, iba keď absolvuje spomínaný rekvalifikačný kurz a bude SZČO minimálne 2 roky. Teda minimálne dva roky sa nebude uchádzať o evidenciu na úrade práce. Z tohto pohľadu sa pre úrad práce uvedený rekvalifikačný kurz a následný príspevok javia ako vysoko efektívne, pretože po jeho absolvovaní nedochádza k recidíve evidencie na úrade práce. V skutočnosti však efekt takýchto príspevkov v prostredí marginalizovaných rómskych komunit je veľmi otázný. Časť SZČO skutočne začne aktívne podnikat' alebo využívať status SZČO ako spôsob získavania sezónnych, ale nárazových pracovných ponúk – zamestnajú sa tzv. na živnosť. Časť skrachuje, SZČO prestane vykonávať a po dvoch rokoch sa opätovne zaeviduje na úrade práce. Nie nezanedbateľná časť takýchto SZČO však uvedený príspevok – ktorý je v princípe schopný pokryť minimálne povinné odvody živnostníka približne v trvaní dvoch rokov – použije na iné účely a potom povinné odvody neuhradí, čím im vznikne dlh voči štátu a jeho inštitúciám. Takýto dlh je prekážkou ukončenia živnosti a následnej evidencie na úrade práce, ale často znamená aj začatie exekučného konania, čo vedie k ešte väčšiemu znevýhodneniu na trhu práce. Takýto uchádzač o zamestnanie je tak *de facto* odkázaný na aktivity primárne v tzv. sivej ekonomike (o tom viacej ďalej). Podobne ako v prípade rekvalifikačných kurzov, ani v tomto prípade nemožno kvantifikovať výskyt a dopad takýchto situácií. Zistenia priamo z terénu však jednoznačne potvrdili jeho prítomnosť v sledovaných komunitách. V porovnaní so situáciou v kontexte rekvalifikačných kurzov však spomínaná priama úmera, naviazaná na socioekonomický status klienta, nie je jednoznačne preukázateľná. Zaznamenali sme uvedené situácie aj v prípadoch klientov, ktorí neboli z najnižších sociálnoekonomických vrstiev. Podľa informácií od klientov z prostredia rómskych komunit sa však tento fenomén vyskytuje aj mimo rómskeho prostredia, avšak overiť toto tvrdenie sa nám nepodarilo.

Efektívnosť štátu je v tomto smere veľmi otázná. Tieto aktivity sa v podstate čiastočne prekrývajú aj s aktivitami čiastkového cieľa 2. Na druhej strane sa niektoré aktivity, ktoré by mohli mať výrazný dopad, ani reálne nerealizovali – máme na mysli napríklad štipendijný program a pod., čo okrem iného veľmi jasne konštatuje aj monitorovacia správa plnenia stratégie za rok 2018.

Udržateľnosť

Za týchto podmienok je udržateľnosť takto nastavených štátnych politík vo vzťahu k nezamestnaným z prostredia MRK veľmi malá.

ČIASTKOVÝ CIEĽ Č. 2

Podporiť zvýšenie zamestnanosti uchádzačov o zamestnanie z prostredia MRK / SZP s dôrazom na dlhodobo nezamestnaných občanov a nízko kvalifikovaných s využitím APTP, sociálnej ekonomiky a neštátnych služieb zamestnanosti.

Relevantnosť

Relevantnosť tohto cieľa je v podstate zhodná s relevantnosťou čiastkového cieľa 1. Aj v tomto prípade ide o cieľ, ktorého splnenie by prinieslo veľmi pozitívnu zmenu v prostredí MRK a v princípe sa s ním nedá nesúhlasiť.

Účinnosť

Podobne ako v prípade čiastkového cieľa, ako sme už uviedli vyššie vo všeobecnej charakteristike, účinnosť týchto opatrení je iba čiastočná, a ani tu nie je jasné, či je priamo (alebo do akej miery) výsledkom implementácie *Stratégie*, štátnych politík alebo všeobecnej ekonomickej konjunktúry. V tomto konkrétnom prípade však účinnosť tohto opatrenia môže byť pri správnom nastavení veľmi vysoká.

Dopad

Dopad tohto čiastkového cieľa v kontexte niektorých aktivít APTP sme popisali v predošlom čiastkovom ciele č. 1. V zásade môžeme povedať, že platí aj pre tento čiastkový cieľ.

Zároveň je nevyhnutné poznamenať, že jedným z významných prvkov implementácie *Stratégie* je aj orientácia na umiestnenie klientov na pracovné pozície v rámci „medzitrh“ práce alebo sociálnej ekonomiky (čiastkový cieľ č. 2).

Po relatívne dlhom období rôznych experimentov a pilotných overovaní bol v roku 2018 prijatý zákon č. 112/2018 Z. z. z 13. marca 2018 o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.¹³ Uvedený zákon v princípe všetci zainteresovaní vnímajú ako veľmi potrebný a v zásade dobrý, no

¹³ Pozri napr. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/112/>

jeho používatelia uvádzajú, že je výrazne komplikovaný a veľmi ťažko prehľadný. Na druhej strane časť dotazovaných napriek potvrdeniu komplikovanosti tohto zákona vysvetľuje tento fakt jeho komplexnosťou a presnosťou.

Veľmi výrazne sa však poukazuje na veľmi málo účinnú podporu štátu pri jeho implementácii. Ide najmä o nie vždy dostatočne kompetentné informácie v regionálnych centrách sociálnej ekonomiky, ktoré na pre tento účel zriadené v krajských mestách. Výsledkom je stav, keď je aktuálne evidovaných iba 40 sociálnych podnikov, spomedzi ktorých je iba menšia časť takých, o ktorých by sa dalo povedať, že majú alebo mohli by mať nejaký reálny vplyv na prostredie MRK, alebo by z tohto prostredia mohli zamestnať relevantný počet zamestnancov.

Inými slovami, podľa vyjadrenia zainteresovaných zatiaľ nemožno tvrdiť, že sociálna ekonomika na Slovensku reálne funguje a má merateľný pozitívny vplyv na Rómov. Panuje taktiež komplexná zhoda, že uvedená ekonomika v rámci schváleného zákona funguje iba krátky čas a je pravdepodobné, že v budúcnosti by sme mohli v tomto smere očakávať výraznejšie zlepšenie. Zároveň vak jednoznačne uvádzajú pozitívny fakt existencie tohto zákona.

Veľmi dôležitým faktorom v kontexte sledovania situácie v rámci APTP je aj kritika komplikovanosti a neprehľadnosti systému ochrany a podpory (ne)zamestnaných. Medzi preferované skupiny v tomto kontexte patria aj tzv. zraniteľné skupiny UoZ, medzi ktorými v mnohých prípadoch nachádzame relatívne vysoké zastúpenie Rómov, alebo UoZ z prostredia MRK.¹⁴ Pre tieto zraniteľné skupiny v rámci tohto systému okrem bežných podpôr v rámci pasívnej podpory trhu práce a sociálneho systému jestvuje podpora v nezamestnanosti aj celý rad ďalších, tzv. aktívnych politik trhu práce (APTP).

Ako sme už uviedli, celý tento systém je podľa vyjadrení zainteresovaných značne komplikovaný, a to nie len pre samých používateľov, ale veľmi často aj pre ľudí pracujúcich v jeho administratívnej a zabezpečujúcej jeho fungovanie. Inak povedané, systém je taký komplikovaný, že v mnohých oblastiach nielenže mu nerozumie sám klient, ale veľmi často ani kompetentný úradník. Platí to pre všetky typy administratívnych pracovníkov, počnúc štátnou správou cez samosprávu až po administratívu v rôznych terénnych pomáhajúcich profesiách (TSP, KC, AZ a pod.) Podľa vyjadrení zainteresovaných tu panuje širokospektrálna zhoda v tom, že uvedená komplikovanosť by sa mala buď výrazne zjednodušiť (to preferuje menšia časť zainteresovaných), alebo by do celého systému mali vstúpiť nezávislé inštitúcie (mimovládne organizácie, podnikatelia, samosprávne inštitúcie a pod.), čiže aktéri, ktorí by sa venovali aktívnej podpore a pomoci klientom pri ich umiestnení na trhu práce. Takíto aktéri by mali následne vytvárať prostredníka medzi komplikovaným štátnym systémom a trhom práce. Ich činnosť by mala byť financovaná čiastočne za konkrétne výkony, ale primárne za úspešnosť ich aktivít, pričom jednoznačne

¹⁴ Máme na mysli napr. UoZ bez dostačujúcej kvalifikácie, dlhodobo nezamestnaných a pod.

by malo ísť o nárokovateľné položky nezávisle od subjektívneho schvaľovacieho procesu. Uvedená situácia sa však týka aktuálneho stavu. V sledovanom období rokov 2016 – 2018 dopad sociálnej ekonomiky nebolo možné sledovať, lebo v tom čase sa celý zákon iba legislatívne pripravoval. Sociálna ekonomika bola v tomto období iba v rovine individuálnych aktivít jednotlivých samospráv alebo mimovládneho sektora.

Zároveň by v celom systéme mali byť nastavené jasné pravidlá, v rámci ktorých môže byť podpora pozastavená alebo úplne odobratá, a to do takej miery, aby ani štát prostredníctvom svojich štruktúr nebol schopný v prípade individuálneho rozhodnutia jednotlivca takúto podporu obmedziť až na úroveň likvidácie subjektu. V tomto smere sa tu usilujeme sprostredkovať napr. obavu terénu z podobného prístupu pri financovaní činnosti napr. DSS, keď štátna kontrola takéhoto subjektu veľmi často znamenala pozastavené financovanie činnosti takéhoto subjektu aj na niekoľko mesiacov či rokov, čo bolo pre mnohé z nich likvidačné.

Udržateľnosť

Akokoľvek sa sociálna ekonomika a aktívne politiky trhu práce môžu zdať málo efektívne a komplikované, ak sa v budúcnosti eliminuje zbytočná byrokracia a neefektívne prvky, tento čiastkový cieľ môže byť dlhodobou udržateľný.

ČIASTKOVÝ CIEĽ Č. 3

Zlepšiť podmienky zamestnávania, ovplyvňujúce zamestnávanie Rómov, s dôrazom na tých z prostredia marginalizovaných rómskych komunít.

Relevantnosť

Tento cieľ patrí do kategórie tých, pri ktorých je relevantnosť veľmi vysoká. Práve zraniteľné skupiny ľudí na otvorenom trhu práce by mali byť primárnym fókusom priamych štátnych aktivít. Tento čiastkový cieľ je pritom priamo prepojený s čiastkovým cieľom č. 4, s ktorým tvorí nerozlučnú dvojicu.

Účinnosť

Ako sme už uviedli, tento čiastkový cieľ je priamo prepojený s čiastkovým cieľom č. 4, s ktorým tvorí nerozlučnú dvojicu, pričom toto prepojenie nie je iba v rovine poskytovania sociálnych a asistenčných služieb vo vzťahu k zamestnávaniu klientov z prostredia MRK, ale aj v rovine zamestnávania ľudí z MRK na miestach vytvorených alebo financovaných štátom. Účinnosť tohto opatrenia je viac ako viditeľná, merateľná a vysoká.

Dopad

Toto opatrenie v kontexte sledovania implementácie *Stratégie* má pravdepodobne asi najvyšší dopad. V sledovanom období a v rámci aktivít zadaných okrem iného aj *Stratégie* sa realizovalo pravdepodobne najviac aktivít, ktoré mali priamy vplyv na ľudí z prostredia MRK. Ide totiž o pracovné miesta, ktoré vytvoril štát *de facto* priamo pre nami sledovanú cieľovú skupinu. V tomto smere je aktivita štátu pravdepodobne najviac viditeľná a jasne definovateľná. Podľa informácií napríklad z prostredia ÚSVRK iba tento úrad evidoval takmer 2500 osôb, ktoré boli zamestnané prostredníctvom aktivít realizovaných v rámci projektov riadených ÚSVRK.

Okrem USVRK podobnú štruktúru zamestnanosti nami sledovanej cieľovej skupiny mali aj iné štátne inštitúcie. Primárne ide o aktivity ministerstva práce a sociálnych vecí a rodiny, resp. jeho IA. Na tomto mieste je nevyhnutné upozorniť, že uvedené vytvorenie pracovných miest je takmer absolútne viazané na zdroje zo štrukturálnych fondov. Ide o zdroje, ktoré tieto dve inštitúcie získali v rámci operačného programu Ľudské zdroje, zacielené na aktivity v oblasti terénnej sociálnej práce, aktivity komunitných centier a aktivity MOPS. V uvedených programoch je veľmi výrazne zastúpené zamestnávajúce cieľovej skupiny, teda primárne Rómov. Určitým nedostatkom je skutočnosť, že vzhľadom na charakter cieľovej skupiny – v zmysle vzdelanostnej štruktúry – sú títo ľudia zamestnávaní primárne na nižších pozíciách. V manažérskych a riadiacich funkciách týchto programov je Rómov výrazne menej.

V štruktúre takto vytvorených pracovných miest je však ešte jedno špecifikum. Ako už bolo uvedené, štátom vytvorené pracovné miesta sú primárne tie, ktoré vznikli v rámci projektov podporovaných zo štrukturálnych fondov. V tzv. kmeňovej štruktúre štátnych zamestnancov, teda medzi štátnymi zamestnancami, ktorí sú zamestnaní priamo na štátom vytvorených dlhodobých pozíciách, je zamestnaných veľmi málo Rómov. V tomto smere by aktivita štátu mala byť oveľa väčšia. Myslíme si, že v kontexte ďalších aktivít štátu vo vzťahu k cieľovej skupine by prítomnosť Rómov na „bežných“ pracovných pozíciách, napríklad na úradoch práce, sociálnych odboroch, v policajnom zbore, zdravotníckych a sociálnych zariadeniach a pod., priniesla výrazne pozitívnu zmenu nielen v oblasti zamestnanosti, ale napríklad aj v oblasti vzťahu verejnosti k Rómom a naopak.

Veľkým nedostatkom aktivity štátu v oblasti zamestnávania je skutočnosť, že štátom vytvorené pracovné miesta majú iba dočasný charakter a fakticky sú viazané iba na trvanie projektu. Z pohľadu formálnych štatistík zamestnanosti je tento prístup v princípe v poriadku – ide o zamestnanosť ako takú – avšak zo širšieho pohľadu je veľmi sporné, či majú takéto pracovné miesta dlhodobú udržateľnosť. Zrazu sa vynára oprávnená otázka, čo bude s týmito pracovnými miestami po ukončení projektových aktivít. Zároveň chýba reálna diskusia o tom, čo ďalej

po skončení týchto projektov. Ideálne by bolo, keby štát vytvoril takéto miesta vo vlastnej réžii, respektíve by vytvoril reálne možnosti na vznik takýchto miest či už v prostredí samospráv, súkromného alebo mimovládneho sektora. Zároveň však musíme uviesť aj skutočnosť, že do istej miery sa dá pochopiť skutočnosť, že pokiaľ na to štát získava zdroje z prostriedkov európskych štrukturálnych fondov, nepocituje potrebu vytvárať takéto miesta vo vlastnej réžii. Aj napriek tomu si však myslíme, že hoci v najbližšom programovacom období sa s financovaním takýchto pozícií (aktivít) počíta, mala by prebiehať odborná, ako aj celospoločenská diskusia o tejto problematike.

Väčšina pracovných miest v tomto kontexte vzniká v rámci národných projektov, pričom ich trvanie je veľmi často obmedzené na úroveň dvoch až štyroch rokov (na tomto mieste však treba pozitívne hodnotiť skutočnosť, že značná časť takýchto pracovných miest sa aktuálne realizuje v rámci národných projektov, a nie dopytovo orientovaných projektov – čo výrazne predĺžilo čas trvania takto vytvorených pracovných miest – v prípade dopytovo orientovaných projektov ich trvanie bolo maximálne 24 mesiacov, ale reálne zväčša kratšie obdobie).

Ďalším problematickým bodom takto vytvorených pracovných miest je ich výrazná profesijná špecializácia. Pracovné skúsenosti získané na týchto pozíciách sú často iba veľmi málo prenosné na iné pozície na bežnom trhu práce. Ten ich v princípe ani nepozná, alebo pozná iba vo veľmi obmedzenej miere. Máme na mysli napr. pozíciu asistenta terénnej sociálnej práce alebo asistenta osvetly zdravia. Pri takýchto pracovných pozíciách je nevýhodou skutočnosť, že v rámci projektových aktivít neraz dochádza k znižovaniu nárokov na zamestnancov z prostredia MRK – máme na mysli primárne nároky na najvyššie dosiahnuté vzdelanie – alebo ide o pozície, ktoré sa na bežnom trhu prácu vyskytujú primárne v oblasti štátnej správy a samosprávy – máme na mysli administratívne pracovné miesta (tie sú však v regiónoch s prítomnosťou MRK vysoko žiadané aj mimo prostredia MRK).

V prípade niektorých iných aktivít je situácia minimálne v teoretickej rovine mierne odlišná. Napr. v prípade práce príslušníka miestnej občianskej poriadkovej služby sú jeho skúsenosti minimálne v teoretickej rovine použiteľné na reálnom trhu práce pri potencionálnej práci v rámci SBS. Či skutočne dochádza k takému posunu však nie je doposiaľ nikde uvedené a nevieme ani o podobných výskumoch alebo zisťovaniach, ktoré by túto otázku mohli zodpovedať.

Ďalšou problémovou oblasťou (ktorá už priamo so zamestnanosťou nesúvisí) je efektívnosť takýchto projektov. Štát nie je schopný zabezpečiť dlhodobú kontinuitu takýchto služieb. Nechceme tu opäť opakovať už vyššie uvedenú orientáciu týchto služieb na dlhodobé financovanie z verejných zdrojov, ale aj na kontinuitu v rámci projektových aktivít, či už štátneho aparátu (prostredníctvom národných projektov) alebo menších subjektov (samospráva, mimovládny sektor a pod.) v prípade dopytovo orientovaných projektov.

Z pohľadu zamestnanosti ako takej vyššie uvedený fakt v princípe nie je problém, ale z pohľadu efektivity aktivity už problémom je. Každé prerušenie má negatívny dopad nielen na sám terén, v ktorom sa uvedená pracovná aktivita vykonáva, ale v kontexte nami sledovanej problematiky má negatívny vplyv na samých pracovníkov. Títo často po zaškolení v konkrétnej špecifikácii neskôr musia na kratší alebo dlhší čas prestať. Výsledkom je okrem nízkej efektivity takejto práce aj frustrácia zamestnancov a z pohľadu nami sledovanej problematiky dochádza k tomu, že pri opätovnom pokračovaní aktivít sa tí najlepší medzitým zamestnajú na iných pozíciách, alebo odchádzajú inam (čo je v ostatných rokoch veľmi častým javom – odchádzajú mimo územia SR). Z druhej strany je však veľmi pozitívny fakt, že v nedávnom období sa primárne vďaka prechodu na formu národných projektov kontinuita týchto aktivít pracovných pozícií výrazne zlepšila.

Udržateľnosť

Ak bude Slovenská republika získavať zdroje z prostriedkov EŠIF, udržateľnosť takýchto aktivít bude v princípe relatívne vysoká. Všetko nasvedčuje tomu, že aj v budúcom programovacom období sa podobné aktivity aj naďalej budú realizovať. Keby aj došlo k ukončeniu takéhoto financovania zo štrukturálnych fondov, nemusí to automaticky znamenať pre Slovensko vážny problém. Ak sa totiž podarí zmeniť štruktúru nezamestnanosti na jednej strane a zamestnanosti na druhej strane v prostredí MRK (napr. zvýšením kvality vzdelávania, bývania a pod.), teda sa výraznejšie zvýši zamestnanosť, Slovenská republika môže takéto aktivity financovať priamo zo štátneho rozpočtu bez toho, aby to na rozpočet vytváralo zásadný tlak.

ČIASTKOVÝ CIEĽ Č. 4

Zlepšiť kvalitu a dostupnosť sociálnych a asistenčných služieb, ktoré sú adresne poskytované v prostredí MRK a majú možný dopad na zamestnateľnosť ľudí z prostredia MRK.

Relevantnosť

Ako už sme uviedli v predošlom čiastkovom ciele, tento cieľ patrí do kategórie tých, u ktorých je relevantnosť veľmi vysoká. Zároveň je s ním priamo prepojený – tvorí s ním nerozlučnú dvojicu.

Účinnosť, dopad a udržateľnosť

V tomto kontexte sú tieto tri kategórie takmer identické Účinnosť a dopad sú identické ako v prípade čiastkového cieľa 3.

NIEKTORÉ ŠPECIFIKÁ, NA KTORÉ STRATÉGIA „NEMYSLELA“, ALE MALA BY

Zníženie miery nezamestnanosti, respektíve zvýšenie miery zamestnanosti príslušníkov marginalizovaných rómskych komunit má niekoľko špecifik, na ktoré je nevyhnutné upozorniť. V prvom rade nie je celkom jasné, čím je spôsobená spomínaná zvýšená miera zamestnanosti. Či ide o výsledok aktivít štátu a jeho inštitúcií (USVRK, ÚPSVaR atď.), alebo o výsledok celkovej ekonomickej konjunktúry. Z vyjadrení zainteresovaných osôb jednoznačne vyplýva, že štátna správa je presvedčená o význame a dominantnom vplyvu štátu v tomto smere, zatiaľ čo samospráva poukazuje na vlastné aktivity (sociálne a obecné podniky, aktivity terénnych sociálnych pracovníkov a pod., no o tom viac neskôr), sami Rómovia poukazujú na najväčší význam vlastných aktivít spojený s celkovou ekonomicou konjunktúrou a vplyv štátu a samospráv v tomto smere vnímajú iba ako okrajový fenomén.

Smie presvedčení, že objektívnu odpoveď na túto dilemu by poskytol veľmi špecializovaný a hĺbkový výskum iného charakteru, ako je táto evolučná správa, no v každom prípade tu ide o kombináciu všetkých spomínaných faktorov. Aktivita štátu je v tomto smere nepopierateľná, no preceňovať jej význam by bolo neopodstatnené. Nejde pritom o jednu špecifickú aktivitu, ale o komplex rôznych aktivít, podpôr a prístupov. Tieto môžeme v princípe rozdeliť do niekoľkých kategórií.

Predovšetkým ide o aktivity vlády, zamerané na skvalitnenie trhového prostredia, zvýšenie výkonnosti ekonomiky a následne jej rastu. Máme na mysli napríklad rôzne stimuly pre podnikateľov a zamestnávateľov, ktorí vytvoria nové pracovné príležitosti alebo udržia už existujúce, rôzne zásahy do zákonníka práce, minimálnej mzdy a pod. Všetky tieto aktivity majú prinajmenšom nepriamy a primárne pozitívny dopad na celkovú ekonomiku na Slovensku a jej schopnosť zamestnávať lokálnu pracovnú silu. Tieto aktivity spoločne s európskou a globálnou ekonomicou konjunktúrou vygenerovali výrazné zvýšenie počtu pracovných príležitostí. V súvislosti so štruktúrou pracovných miest na Slovensku vyššie uvedená situácia prispela aj k vytvoreniu pracovných príležitostí pre pracovnú silu, ktorá ma formálne nižšie vzdelanie alebo patrí do inej kategórie znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie (dlhodobo nezamestnaní, ženy, ľudia v pred dôchodkovom veku, mladí bez praxe a pod.). Vzápätí sa tento jav prejavil okrem iného aj v tom, že v určitých regiónoch a v určitých segmentoch trhu práce dochádza k nedostatku voľnej pracovnej sily, čo vedie okrem iného aj k tomu, že zamestnávateľia sú „nútení“, respektíve narastá u nich „ochota“ zamestnávať aj rómsku pracovnú silu, a to dokonca aj z prostredia marginalizovaných rómskych komunit.

Veľmi dôležitou sférou, ktorej sa *Stratégia* takmer vôbec nevenuje, sú aktivity Rómov mimo oficiálneho trhu práce. Ide o tzv. sivú ekonomiku. Sme presvedčení, že aj napriek skutočnosti, že tento jav sa iba veľmi ťažko sleduje a z pohľadu štátu je nežiaduci, *Stratégia* by sa mu mala aspoň okrajovo (alebo v rovine pokusu) venovať. Prvým signálom prítomnosti sivej ekonomiky je, že Rómovia ešte stále nie sú štandardnou pracovnou skupinou na trhu práce. Sivá ekonomika poukazuje aj na skutočnosť, že trh práce je ochotný akceptovať ich iba za istých podmienok, ktoré sú kompenzované prostredníctvom iných zdrojov alebo tým, že aktéri rezignujú na určité štandardizované formy trhu práce. V tomto kontexte uvažujeme o skutočnosti, že na jednej strane sú Rómovia ochotní zamestnať sa v rámci tzv. sivej ekonomiky (teda „načierno“) a na druhej strane trh práce prejavuje ochotu využívať ich v takýchto neoficiálnych ekonomicko-právnych vzťahoch, pričom táto ochota je daná výrazne nižším príjmom, ktorý je kompenzovaný príjmami z iných zdrojov (napr. zo sociálneho systému). Zároveň to ukazuje na skutočnosť, že obidve strany týchto vzťahov (Rómovia aj zamestnávateľa) musia rezignovať na ochranu štátu pri strate zamestnania alebo v prípade sociálnej ochrany v dôchodkovom veku v prípade Rómov; v prípade zamestnávateľov ide o rezignáciu v rovine uplatnenia nákladov v oficiálnom účtovníctve a nutnosťou vytvárať tzv. neoficiálne fondy. Svedčí to okrem iného aj o tom, že Rómovia neuvažujú napríklad o dôchodkoch – v princípe sa dôchodkového veku dožíva veľmi malé percento Rómov, poukazuje to na veľmi slabú ochranu v prípade straty zamestnania – preto sa neoplatí orientovať sa na oficiálne pracovné zmluvy; v prípade zamestnávateľov to ukazuje na veľmi vysokú mieru odvodovej zataženosti a veľmi tvrdé podmienky zákonníka práce, ktoré oficiálne pracovné zmluvy znevýhodňujú. Poukazujú aj na nedôveru obyvateľov voči štátu a jeho službám, pretože ľudia sú ochotní umožniť zamestnávateľom vytvárať neoficiálne fondy a pod.

Pravdepodobne najvýraznejším obmedzením *Stratégie* je skutočnosť, že v nej takmer absentuje fókus na veľmi dôležitú časť cieľovej skupiny. Ide o fókus na zamestnanosť žien. Ako sme už uviedli, v pôvodnom znení *Stratégie* sa táto cieľová skupina objavila ako súčasť jedného z čiastkových cieľov (čiastkový cieľ č. 2), no po aktualizácii akčných plánov sa táto cieľová skupina celkom vytratila. V pôvodnom znení čiastkového cieľa sa doslovne uvádzalo: „*Vytvárať podmienky pre zamestnanosť matiek s malými deťmi vrátane opatrení na zosúladenie rodinného a pracovného života.*“¹⁵ Pozícia ženy v rodine fungujúcej v sociálne marginalizovanom prostredí je limitovaná jej postavením v rodine a úlohou pri výchove detí. V našom kontexte to znamená, že v rámci tejto cieľovej skupiny je pracovná mobilita klienta – ženy-matky dosť obmedzená. Preto by bolo veľmi vhodné, keby sa tvorba pracovných príležitostí orientovala na pracovné miesta priamo v lokalite alebo v blízkom okolí. Platí to jednak pre štátnu správu, ale primárne pre samosprávu a mimovládny

¹⁵ *Stratégia*, s. 34

sektor, ktorý na lokálnej úrovni môže vo výraznej miere diverzifikovať štruktúru pracovných miest. Na veľmi nízku mieru zamestnanosti, resp. na veľmi vysokú mieru nezamestnanosti žien v prostredí MRK pritom *Stratégia* pravidelne upozorňuje.

Na iné cieľové znevýhodnené skupiny sa *Stratégia* už viac-menej orientuje. V rovine cieľov je prítomná jasná orientácia na mladých, na absolventov, na dlhodobo nezamestnaných a pod. Absentuje v nej však orientácia na skupinu nezamestnaných, ktorá je v preddôchodkovom veku. Dôvodom je aj faktická absencia tejto skupiny v prostredí MRK. Podľa údajov *Atlasu 2013* v etnicky homogénnych rómskych lokalitách tvoria minimálny počet. Rómske etnicky homogénne komunity sú výrazne orientované na mladú a strednú generáciu. Staršie vekové ročníky sú zastúpené veľmi málo.

Jedným z hlavných ukazovateľov efektivity štátu v oblasti (ne)zamestnanosti sú aj údaje o miere evidovanej nezamestnanosti, ktorá sa v celoslovenskom meradle, ale aj v kontexte regiónov, výrazne znížila. V tomto smere je však nevyhnutné upozorniť, že miera evidovanej nezamestnanosti je iba nepriamy ukazovateľ. Dôvodov je niekoľko: uvádza sa iba po úroveň okresov, a nie po úroveň obcí a tento ukazovateľ nesleduje evidovanú mieru nezamestnanosti špecificky pre našu cieľovú skupinu, teda pre Rómov, presnejšie pre Rómov z marginalizovaných rómskych komunít. Aj takto získané čiastkové údaje ukazujú na regionálne rozdiely. Najvyššia miera evidovanej nezamestnanosti je v regiónoch, ktoré vykazujú isté formy marginalizácie, medzi ktorými je aj zvýšená prítomnosť marginalizovaných rómskych komunít. Práve takéto regióny sa ocitli v zozname tých, ktoré sa vláda SR pokúšala riešiť samotným zákonom o najmenej rozvinutých regiónoch.

Ide o Zákon č. 336/2015 Z. z. – Zákon o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.¹⁶ Aj keď účinnosť tohto zákona je definovaná iba krátkodobo (od 1. 1. 2019 do 30. 11. 2019), je nevyhnutné skonštatovať, že táto iniciatíva s najväčšou pravdepodobnosťou nebude mať výrazný, alebo aspoň merateľný dopad na zamestnanosť Rómov. Zákon síce vytvára samostatný finančný mechanizmus na ich podporu a následný rozvoj, ale jeho reálne plnenie – ak je vôbec efektívne realizované – ide v zásade mimo nami sledovanej problematiky. Pritom je nevyhnutné uviesť, že podrozvinutosť týchto okresov bola zadefinovaná primárne ako výsledok nadpriemernej úrovne evidovanej nezamestnanosti.¹⁷ Už od začiatku bolo jasné, že podrozvinutosť okresov výrazne súvisí s prítomnosťou Rómov, ktorí boli hlavnými aktérmi vysokej miery nezamestnanosti.

¹⁶ Bližšie pozri napr. <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2015-336>

¹⁷ Zoznam okresov zapísaných do Zoznamu najmenej rozvinutých okresov od 1.7.2016 do 30.06.2019 ku dňu 19.6.2019 bol nasledovný: Lučenec, Poltár, Revúca, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš, Kežmarok, Sabinov, Svidník, Vranov nad Topľou, Gelnica, Rožňava, Sobrance, Trebišov, Bardejov, Medzilaborce, Košice – okolie, Levoča, Snina, Stropkov, Michalovce. Dostupné na stránke: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page_id=561733

ZÁVER A ODPORÚČANIA

V zásade môžeme konštatovať, že **v oblasti zamestnanosti jednoznačne nastal pozitívny posun**. Miera zamestnanosti Rómov na Slovensku sa v porovnaní s minulosťou zvýšila. Okrem priamych skúsenosti z terénu (rozhovory s Rómami v dlhodobu sledovaných lokalitách), to jednoznačne potvrdzujú aj vyjadrenia zamestnancov štátnej správy a samosprávy, s ktorými sme realizovali rozhovory. Ako sme už uviedli, nepriamym ukazovateľom v tomto smere sú aj údaje, ktoré nám poskytol úrad práce, sociálnych vecí a rodiny. Ide o mieru evidovanej nezamestnanosti, ktorá sa v celoslovenskom meradle, ale aj v kontexte regiónov, výrazne znížila.

Nie je však jasné, do akej miery zníženie miery nezamestnanosti cieľovej skupiny bolo výsledkom implementácie *Stratégie*, resp. štátnych politík, a do akej miery je výsledkom iných procesov (napr. všeobecnej ekonomickej konjunktúry). Nižšie uvedený prehľad odporúčaní nepredstavuje ich hierarchický prehľad, ale skôr zoznam oblastí, v ktorých si myslíme, že aktivita štátu a USVRK by mohla byť v budúcnosti väčšia.

Myslíme si, že USVRK by sa mal v budúcnosti väčšmi orientovať na získavanie údajov z výrazne vyššou relevanciou vo vzťahu k MRK. Už dnes kompetentné inštitúcie disponujú údajmi, ktoré – aj keď nie sú postavené na etnických údajoch – pri vhodnom nastavení filtrov umožnia sledovať niektoré ukazovatele s vysokou relevanciou pre prostredie MRK. Ako príklad uvedieme údaje z prostredia úradov práce, ktoré evidujú prehľady o počtoch evidovaných uchádzačov o zamestnanie (UoZ). Táto veľmi detailná štatistická databáza, okrem iného obsahuje nielen celkové počty UoZ, ale napríklad eviduje aj ich najvyššie dosiahnuté vzdelanie, dĺžku trvania evidencie na úrade práce, dôvody vyradenia z evidencie atď.¹⁸ Túto databázu úrad práce spracúva až po úroveň obcí. Jednoduchým vyfiltrovaním z nej môžeme získať napríklad údaje o počtoch evidovaných alebo vyradených UoZ v obciach, ktoré eviduje najnovší *Atlas rómskych komunit* z roku 2019, a ktorí zároveň majú (ne)ukončené základné vzdelanie. Takéto informácie poskytnú štatisticky relevantné dáta pre sledovanú cieľovú skupinu z prostredia MRK, v rámci ktorej možno sledovať mnohé ďalšie parametre, tendencie, a následné dopady atď. Bolo by tiež vhodné sledovať nielen mieru evidovanej nezamestnanosti, ale aj mieru zamestnanosti. Tieto údaje totiž úrady práce neevidujú, ale sú v kompetencii sociálnej poisťovne. Pre strategické plánovanie tvorby štátnych politík v oblasti zamestnanosti Rómov (ale v podstate pre všetkých (ne)zamestnaných) takéto údaje majú podľa nášho názoru veľký analytický potenciál, ktorý by USVRK, ale aj ostatné relevantné inštitúcie, mali v budúcnosti (viacej) využívať.

¹⁸ V uvedenej databáze sa eviduje aj národnosť uchádzača vrátane rómskej, ale ide iba o tie prípady, keď uchádzač sám deklaruje svoju národnosť a súhlasí s tým, aby bol takýto údaj aj štatisticky spracovaný. Nemusíme na tomto mieste nijako osobitne zdôrazňovať, že takéto údaje (v kontexte národnosti) sú výrazne nepresné, resp. vykazujú inú cieľovú skupinu ako tú, ktorú sleduje zámer implementácie *Stratégie*.

V princípe sa zhodujeme s často sa opakujúcimi vyjadreniami zainteresovaných, ktorí jednoznačne zdôrazňujú potrebu systematizovať, stabilizovať a zvyšovať podporu službám a asistenciám v oblasti (ne)zamestnanosti, ktoré pôsobia priamo v prostredí MRK. Jednoznačne súhlasíme s tým, aby tieto služby boli zachované aj po skončení financovania z prostriedkov EŠIF a dovedty aby štát garantoval ich kontinuitu v období medzi jednotlivými projektmi.

V oblasti spomínaných služieb asistencií, ale aj v kontexte širokého spektra APTP jednoznačne súhlasíme s požiadavkami výrazne ich zjednodušiť a zároveň ich v oveľa väčšej miere a za presne daných a obojstranne výhodných a vymožitelných podmienok prispôbiť aj pre mimovládny a komerčný sektor. V porovnateľnom duchu by sa jednoznačne mali výrazne podporiť aktivity v oblasti sociálnej ekonomiky.

V oblasti vzdelávania je nevyhnutné vytvoriť funkčný systém druhošancového vzdelávania a spolu s ním aj funkčný a motivačný systém štipendií a podpory pre záujemcov o rekvalifikácie, ďalšie vzdelávanie apod. V budúcnosti by mali vznikáť aj ďalšie špecifické aktivity pre iné špecifické skupiny ohrozené na trhu práce – primárne na skupinu žien a pod.

Prehľad hodnotenia implementácie

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 dlhodobozamestnaných uchádzačov o zamestnanie (ďalej iba UoZ)	+	?	-	-
2. Podporiť zvýšenie zamestnanosti uchádzačov o zamestnanie z prostredia MRK / SZP s dôrazom na dlhodobozamestnaných občanov a nízko kvalifikovaných s využitím APTP, sociálnej ekonomiky a neštátnych služieb zamestnanosti	+	+	?	+
3. Zlepšiť podmienky zamestnávania ovplyvňujúce zamestnávanie Rómov, s dôrazom na tých z prostredia marginalizovaných rómskych komunit	+	+	+	+

4. Zlepšiť kvalitu a dostupnosť sociálnych a asistenčných služieb, ktoré sú adresne poskytované v prostredí MRK a majú možný dopad na zamestnateľnosť ľudí z prostredia MRK.	+	+	+	?
SUMÁR	4 / 4	3 / 4	2 / 4	2 / 4

+ splnené

– nesplnené

? plnenie neposúdiťelné

EXPERTI, S KTORÝMI SA REALIZOVALI ROZHOVORY PRI PRÍPRAVE TEJTO ČASTI EVALUÁCIE

1. Zuzana Polačková, Prognostický ústav, Centrum spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied, Bratislava
2. Daniel Škobla, Inštitút pre výskum práce a rodiny
3. Vladimír Ledecký, Obecný úrad Spišský Hrhov (okres Levoča)
4. Anna Molčanová, Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, oddelenie štatistiky a zberu údajov, pracovisko Prešov
5. Štefan Straka, občianske združenie SVATOBOR, Hanušovce nad Topľou
6. Ivan Mako, Združenie mladých Rómov, Banská Bystrica
7. Michal Páleník, Inštitút zamestnanosti
8. Alexander Mušinka, Ústav rómskych štúdií, Prešovská univerzita
9. Marian Fečo pracovník regionálnej kancelárie Úradu splnomocnenca vlády pre rómske komunity
10. Michal Smetánka, expert na sociálne podniky a facilitátor
11. Michal Didik, starosta obce Čirč (okres Stará Ľubovňa)
12. Štefan Kamenický, starosta obce Doľany-Rožkovce (okres Levoča)
13. Rómovia¹⁹ z obce Spišský Hrhov
14. Rómovia z obce Svinia
15. Rómovia z obce Čirč
16. Rómovia z obce Doľany-Rožkovce
17. Rómovia z obce Kurov

¹⁹ V prípade Rómov z konkrétnych lokalít išlo o neformálne rozhovory, ktoré sa realizovali bez prítomnosti záznamovej techniky a po tom, čo sme respondentom sľúbili, že ich mená sa nikde nebudú objavovať. V mnohých prípadoch zisťovanie mien respondentov ani nebolo reálne možné.

Oblasť zdravia

Implementáciu *Stratégie* v oblasti Zdravie za uplynulé obdobie rokov 2016 až 2018 hodnotíme predovšetkým na základe aplikovaného kvalitatívneho výskumu, realizovaného za týmto účelom v období marec až november 2019. Niektoré zistenia sa však opierajú aj o dlhodobejšie priame zúčastnené pozorovania autora časti v posledných dvoch tematických pracovných skupinách (TPS) revízie akčných plánov *Stratégie* pre danú oblasť (AP *Stratégie*) a v pracovnej skupine Ministerstva zdravotníctva (MZ) SR pre posilnenie medzirezortnej spolupráce v oblasti zdravia marginalizovaných komunít.¹

Zistenia z výskumu prezentujeme nasledujúc štruktúru zadania: jadro kapitoly (časť IMPLEMENTÁCIA CIEĽOV STRATÉGIE) tvoria sekcie venované relevantnosti, účinnosti, dopadom a udržateľnosti, doplnené o bariéry a facilitátory implementácie opatrení a aktivít *Stratégie* v sledovanom období. S ohľadom na potrebu čo najväčšej praktickosti výstupu do budúcnosti (jednoduchšie dohľadanie súvisiaceho predchádzajúceho vývoja) jednotlivé hodnotené opatrenia a aktivity podľa vecnej príslušnosti priradujeme k formuláciám čiastkových cieľov z aktuálnych AP *Stratégie* na obdobie 2019 – 2020.²

Mnohé problémy pri implementácii *Stratégie* sú významne predurčované pretrvávajúcimi nedostatkami jednak už samotných dokumentov, ktorými je *Stratégia* priebežne vymedzovaná, a jednak nedostatkami štandardných procesov revízie AP *Stratégie* a interného monitorovania implementácie AP. Do prezentácie hodnotenia preto zaraďujeme aj sekcie zhrnujúce zistenia o týchto nedostatkoch (časť ORGANIZAČNÉ ASPEKTY STRATÉGIE). Záver kapitoly tvorí stručné zhrnutie presahujúcich zistení o primárnych aspektoch hodnotenia implementácie s prehľadovou tabuľkou a zoznam konkrétnych odporúčaní pre Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK).

¹ Išlo o účasti v úlohe pozvaného externého akademického konzultanta pre otázky zdravia MRK – v prvom prípade za Lekársku fakultu UPJŠ v Košiciach, v druhom za Ústav etnológie a sociálnej antropológie SAV.

² Na prípady postupných posunov v zameraniach, formuláciách a číslovaní jednotlivých čiastkových cieľov a zodpovedajúcich opatrení upozorňujeme na príslušných miestach priamo v texte.

IMPLEMENTÁCIA CIEĽOV STRATÉGIE ROZŠÍRENIE POZNATKOV O ZDRAVOTNOM STAVE MRK A ŽIVOTNÝCH PODMIENKACH VO VZŤAHU K VEREJNÉMU ZDRAVIU (AKTUÁLNY ČIASTKOVÝ CIEĽ 1)

Relevantnosť

V hodnotenom období došlo v rámci revízií AP *Stratégie* k výraznému zvýšeniu relevancie opatrení a aktivít zodpovedajúcich danému aktuálnemu cieľu, a to z hľadiska odborného i z hľadiska potrieb cieľovej populácie. Vytýčené opatrenia a súvisiace aktivity sa po prvý raz vôbec prihlásili k odborníkmi, Európskou komisiou i mimovládnyimi organizáciami dávno formulovanej potrebe, ba až právnej povinnosti, systematicky zbierať dáta, ktoré by umožňovali priebežne sledovať a vyhodnocovať rozdiely v zdravotnom stave medzi obyvateľmi MRK ako populáciou s preukázateľne najkritickejším zdravotným stavom a ostatnými geograficky blízkymi populáciami. Implementácia mala spočívať v zriadení „systému monitorovania“, ktorý mal zahŕňať aj sledovanie rozdielov v podmienkach pre zdravie vrátane dostupnosti služieb zdravotnej starostlivosti – teda rozdielov v hlavných príčinách podmieňujúcich dané zdravotné rozdiely. Systém mal byť zároveň schopný poskytovať dáta aj o úspešnosti intervencií v danej oblasti. Tento pozitívny vývoj významne facilitoval ÚSVRK prostredníctvom poskytnutia dodatočného priestoru na odborné diskusie k tejto téme v rámci TPS revízií AP.

Účinnosť

Revízie AP *Stratégie* v hodnotenom období zároveň postupne priniesli konkrétnejšiu, logickú a adresnú sekvenciu zodpovedajúcich aktivít a indikátorov AP, ktoré mali umožniť plnenie a monitorovanie plnenia daného cieľa: podľa finálneho návrhu TPS mali experti poverení garantom (formálne Ministerstvo vnútra SR³) v spolupráci s partnermi z Inštitútu zdravotnej politiky MZ (IZP MZ) a Národného centra zdravotníckych informácií (NCZI) za prostriedky z Európskych štrukturálnych fondov (EŠIF) najskôr zhodnotiť použiteľnosť existujúcich databáz, a potom navrhnúť metodický postup na ich prípadné úpravy a využívanie za daným účelom – vytvorenie systému monitorovania. Správou systému a vytváraním periodických monitorovacích reportov z neho sa následne mali stať analytici IZP MZ.

V rámci procesov finalizácie AP po TPS však došlo k odstráneniu tejto jasnej logiky a k vytýčeniu a implementácii takto navrhovaných aktivít sa reálne nedospelo.

³ Diskutované opatrenia a aktivity boli do AP pôvodne začlenené na podnet vedenia IZP MZ, ktorého zámerom bolo realizovať ich formou Národného projektu z prostriedkov Európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) v rámci operačných programov spravovaných ministerstvom vnútra.

Monitorovacie správy o plnení *Stratégie* za roky 2017 a 2018 na základe výkazov od poverených pracovníkov MZ hovoria o čiastočnom plnení prostredníctvom interných aktivít Národného projektu Zdravé komunity 2A (NP ZK). No v tomto prípade ide vyslovene o zavádzanie, pretože predmetné aktivity – prehľady akademickej literatúry na účely projektových žiadostí NP ZK, revízie denníkov terénnych pracovníkov či monitorovacie správy projektu s cieľom zaviesť systém monitorovania historicky ani vecne nijako nesúviseli (pozri aj pôvodné komentáre vedenia projektu NP ZK pri jednotlivých aktivitách priamo v tabuľkových prílohách citovaných monitorovacích správ). Implementácii podľa zainteresovaných zabránili najmä personálne zmeny v Inštitúte zdravotnej politiky (IZP) MZ a následné nejasnosti v súvislosti s príslušnosťou vytýčených aktivít v rámci ministerstva, ako aj následné nejasnosti v otázkach organizácie a finančného krytia potrebných konzultácií s externými odborníkmi. Nenaplnené aktivity a opatrenia boli záverom hodnoteného obdobia presunuté do aktuálnych AP *Stratégie* na roky 2019 – 2020.⁴

Dopad

Vzhľadom na doterajšiu a pokračujúcu neúčinnosť implementácie popísanú vyššie o skutočnom dopade hovoriť nemožno. Ide o mimoriadnu škodu, pretože akýkoľvek úspech pri plnení hoci len vážnejšie vytýčených aktivít by v danej oblasti implementácie predstavoval historický pozitívny obrat, a to v medzinárodnom kontexte. Štátna správa by sa takto prostredníctvom MZ po prvý raz a ako prvá v Strednej a Východnej Európe posunula z dlhodobo zastávajúcej pozície aktéra neochotného zbierať etnicky rozdelené dáta o zdraví (dlhé roky s nelegitímnym argumentom o nelegálnosti takéhoto zberu) do pozície aktéra, ktorý, naopak, zviditeľňuje protiústavnú situáciu systematických rozdielov v zdravotnom stave a v podmienkach pre zdravie spojených s etnickým pôvodom. Systém, ktorý by takéto dáta periodicky produkoval, by zároveň mohol významne napomáhať aj pri vývoji, spresňovaní a vyhodnocovaní účinnosti akýchkoľvek súvisiacich intervencií.

Udržateľnosť

V závere hodnoteného obdobia došlo k regresu v zmysle ohrozenia udržateľnosti vytýčených systémových opatrení. V aktuálnej, zjednodušenej podobe (AP

⁴ V závere hodnoteného obdobia na podnet Splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity a autora časti opäť začali s realizáciou aktivít pracovníci IZP MZ, no dosiaľ došlo len k zriadeniu neformálnej skupiny interných a externých expertov: z IZP, NCZI, Zdravých regiónov, p. o. MZ (ZR), Lekárskej Fakulty Univerzity P. J. Šafárika (LF UPJŠ) a ÚSVRK. Stretnutia rôznych aktérov z tejto skupiny zatiaľ viedli len k predbežným nezáväzným návrhom ďalšieho spoločného postupu a k vypracovaniu niekoľkých nie príliš výpovedných retrospektívnych analýz o vývoji výskytu konkrétnych zdravotných ukazovateľov v okresoch s vysokým zastúpením MRK (za využitia existujúcich databáz, ktoré neumožňujú rozlíšiť dáta špecificky za MRK).

Stratégia 2019 – 2020), zahŕňajúcej len vypracovanie metodiky a monitorovacej správy, by totiž ani prípadná úspešná realizácia vytýčených aktivít nepredstavovala udržateľné riešenie v zmysle pôvodných opatrení, dožadujúcich sa „zriadenia komplexného systému monitorovania“. O takomto systéme monitorovania by sa totiž dalo hovoriť až vo chvíli, keď by v rámci štátnej správy existovali konkrétne pracoviská, poverené zriadením a kontinuálnym prevádzkovaním takéhoto systému v dlhodobom horizonte. Tento pôvodný zámer však bol zo *Stratégie* vypustený v medzirezortných pripomienkových konaniach k návrhom TPS AP *Stratégie*, a to na podnet zástupcov ministerstva zdravotníctva.⁵

Bariéry a facilitátory

Hlavnými bariérami implementácie opatrení a aktivít zodpovedajúcich danému čiastkovému cieľu sa javili byť rezervované ambície vedenia MZ ako vecne najpríslušnejšieho garanta implementácie daného cieľa, najmä pokiaľ išlo o dlhodobý horizont, a následné nejasnosti ohľadne delegovania a financovania vytýčených aktivít v rámci štruktúr správy rezortu. Za hlavné facilitátory možno označiť ochotu ÚSVRK postupne v stále väčšej miere a záväznejšie zapájať externých odborníkov do témy v rámci revízií AP *Stratégie*, a tiež pokračujúci proaktívny prístup pracovníkov analytickej sekcie MZ, IZP a najnovšie i NCZI.

ZABEZPEČENIE PRÍSTUPU MRK K ZDRAVOTNE BEZCHYBNEJ PITNEJ VODE (AKTUÁLNY ČIASTKOVÝ CIEĽ 2)

Relevantnosť

Prístup k zdravotne bezchybnej pitnej vode predstavuje zásadný sociálny determinant 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 obyvateľov MRK („nizky hygienický štandard“) a ich pretrvávajúce sociálne vylúčenie – zahŕňajúc aj významný príspevok takejto stigmatizácie k horšej reálnej dostupnosti štandardných služieb zdravotnej starostlivosti. Súvisiace opatrenia a aktivity boli počas hodnoteného obdobia koncipované ako dočasné, zamerané na „hasenie“ mimoriadne kritického stavu v MRK

⁵ Podľa názorov konzultovaných zainteresovaných opät' najmä pre interné nejasnosti ohľadne personálnej príslušnosti a finančného krytia plnenia daných aktivít v rámci ministerstva.

(napr. kopanie nízko nákladových verejných studní). Takýto prístup sa javí ako rozumný z hľadiska prierezového antisegregačného princípu *Stratégie*, pretože opatrenia smerujúce k budovaniu štandardnej trvalo udržateľnej infraštruktúry priamo v MRK by naopak mohli napomáhať fixovaniu existujúcich segregovaných komunít. Opatrenia a aktivity zodpovedajúce danému cieľu teda boli v odbornom zmysle a sprostredkovane i z pohľadu cieľovej populácie počas hodnoteného obdobia primerané.

Účinnosť

Verejná infraštruktúra potrebná na zvýšenie dostupnosti pitnej vody legislatívne nepatrí do priamej kompetencie jedného rezortu. Efektívna implementácia akýchkoľvek súvisiacich opatrení a aktivít si preto vyžaduje najmä zabezpečenie koordinovaného postupu všetkých kompetentných aktérov. V tomto ohľade hodnotené obdobie prebiehalo primerane, keďže sa nieslo v duchu vyjasňovania príslušných rezortných kompetencií, konkrétne medzi ministerstvom životného prostredia (MŽP), Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS), MZ a ÚSVRK (aktivity boli vytýčované a prebiehali ako formovanie a stretávanie sa medzirezortných pracovných skupín). Hlavným garantom príslušných opatrení napokon zostal ÚSVRK a partnerom ZMOS.⁶

Pokiaľ ide o zodpovedajúce intervenčné opatrenia a aktivity, ÚSVRK sa už v priebehu hodnoteného obdobia problematikou aktívne zaoberal najmä v rámci implementácie súvisiacich AP v oblasti Bývanie. Pre samosprávy vytvoril priestor riešiť problém nedostupnosti vody pre obyvateľov MRK, konkrétne prostredníctvom projektov financovaných z prostriedkov EŠIF. Z 1034 oslovených relevantných obcí sa však do príslušnej výzvy doposiaľ zapojilo len 54, pričom z nich bolo len 29 úspešných žiadateľov. Účinnosť daných opatrení v zmysle zavedenia mechanizmov schopných zabezpečiť významnejší nárast dostupnosti zdravotne nezávadnej vody pre obyvateľov MRK teda bola v hodnotenom období slabá.⁷

Dopad

Situácia ohľadne merania a merateľných dopadov daných vytýčených opatrení a aktivít pôsobí za hodnotené obdobie na prvý pohľad máťuco až paradoxne. Pôvodne (pozri monitorovacie správy o plnení *Stratégie* za roky 2016 – 2018) sa počítalo so sledovaním vecne zmysluplných indikátorov (napr. podiely MRK s prístupom k vode) na základe pravidelných zisťovaní pre účely zostavovania tzv. Atlasov

⁶ MŽP ani MZ nie sú garantom ani hlavným partnerom žiadnej z plánovaných aktivít ani na nadchádzajúce obdobie.

⁷ Na tento vývoj a žalostnú odozvu obcí ÚSVRK zareagoval naplánovaním cielej informačnej kampane pre obce do AP 2019-2020.

rómskych komunít. No hoci zisťovania pre aktualizáciu Atlasu rómskych komunít napokon pokračovali priamo pod taktovkou ÚSVRK, ten indikátory ÚSVRK v závere hodnoteného obdobia vo vykazovaní najskôr zamenil za indikátory menej výpovedné (počty nových pripojení z prostriedkov príslušnej grantovej schémy, vychádzajúc z projektovej dokumentácie), a potom doplnil o údaje vychádzajúce zo zisťovania EU SILC – MRK 2018, teda z iného zdroja. Podľa zainteresovaných ide o historický dôsledok pôvodnej nedostatočnej procedurálnej prepojenosti AP *Stratégie* s prebiehajúcimi a plánovanými empirickými zisťovaniami za danú oblasť.⁸

Udržateľnosť

Trvalú udržateľnosť diskutovaných intervenčných opatrení a aktivít v princípe nie je zmysluplné hodnotiť, keďže ide o opatrenia zámerne dočasné (pozri vysvetlenia vyššie). Vzhľadom na doterajšiu povahu ich financovania (z prostriedkov EŠIF) a zároveň ich malú účinnosť je však namieste zaoberať sa udržateľnosťou prinajmenšom v zmysle zabezpečenia kompetencií, finančných zdrojov a zmysluplného monitorovania daných aktivít aj po roku 2022. Žiadny strategický návrh ako ošetriť tieto aspekty alebo čokoľvek ďalšie v danej oblasti systematicky a v dlhodobom horizonte však zatiaľ neexistuje.

Bariéry a facilitátory

Za hlavnú bariéru implementácie intervenčných opatrení a aktivít v danej oblasti možno za hodnotené obdobie označiť málo aktívne zapojenie obcí a miest. Konkrétne kombinácie dôvodov nezapojenia samospráv 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 (ktorí rozvojové aktivity v MRK často „trestajú“ hlasovaním za menej aktívnych zastupiteľov). Ďalej sú to značná administratívna náročnosť čerpania prostriedkov EŠIF, ale i neschopnosť obcí garantovať udržateľnosť investícií do daných riešení hoci len v strednodobom horizonte (často v dôsledku slabého poznania reálnych možností a slabých osobných kontaktov priamo v MRK). Bariéru predstavovali aj nefunkčné procedurálne prepojenia medzi AP *Stratégie* a empirickými zisťovaniami na spôsob Atlasu rómskych komunít. Za hlavné facilitátory implementácie možno pokladať dostupnosť značných prostriedkov EŠIF na budovanie infraštruktúry a aktívny prístup ÚSVRK k tejto agende, orientovaný na spoluprácu s obcami.

⁸ Nové, menej výpovedné indikátory zatiaľ pretrvávajú ako hlavné aj do budúca, keďže boli prenesené do aktuálnych AP *Stratégie* 2019 – 2020.

ZABEZPEČENIE KONTINUITY, DOSTUPNOSTI A ZVYŠOVANIA KVALITY PROGRAMOV A AKTIVÍT PRE PRÍSLUŠNÍKOV MRK NA PODPORU ZDRAVIA A PREVENCIU OCHORENÍ (AKTUÁLNY ČIASTKOVÝ CIEĽ 3)

Relevantnosť

V priebehu hodnoteného obdobia bol prostredníctvom revízií v AP *Stratégia* pod hlavičkou „podpora zdravého životného štýlu“ postupne po prvý raz vytvorený priestor na opatrenia a aktivity zamerané vyslovene na podporu zdravia a prevenciu v MRK ako také, teda pre opatrenia a aktivity zamerané vyslovene na predchádzanie zdravotným problémom vo všeobecnosti. Väčšina ostatných opatrení intervenčnej povahy sa totiž dovtedy explicitne zameriavala a naďalej zameriava buď na pomoc už chorým, alebo len na konkrétne úzke podoblasti prevencie či podmienok pre zdravie (pozri napríklad predchádzajúci čiastkový cieľ 2.1). Z pohľadu súčasných epidemiologických a verejno-zdravotníckych teórií determinantov sociálnych rozdielov v zdraví, ale (sprostredkované) i cieľovej populácie, ide o kľúčové zvýšenie relevancie AP – bez dôrazu na túto oblasť by totiž *Stratégia* nemala nádej rozdiely v zdraví medzi obyvateľmi MRK a národnými priemermi významne znížiť ani teoreticky (konceptne by zotrvala na úrovni „hasenia“ kritického stavu bez orientácie na riešenie prvotných príčin).

Aktivity sa však v hodnotenom období vyčerpávali orientáciou na rizikové správanie obyvateľov MRK, a to navyše prostredníctvom jediného vtedy bežiacieho programu podpory zdravia v MRK – zdravotnej mediácie a osvetu v rámci programu Zdravé komunity (ZK).⁹ Na jednej strane išlo o zameranie primerané v tom zmysle, že sa pokúšalo o kontinuitu v intervenčných aktivitách, ktoré sú na Slovensku zhodou okolností mimoriadne rozvinuté a participatívne. Intervenčné zameranie na rizikové správanie cieľovej populácie bez súčasnej orientácie na zlepšovanie ostatných podmienok pre zdravie však z odborného hľadiska predstavuje zastaraný prístup tzv. obviňovania obete (*victim blaming*), ktorý sa v minulosti ukázal ako eticky pochybný a (aj preto) prakticky neschodný. Inými slovami, na úrovni aktivít tu teda za uplynulé obdobie možno hovoriť o relevancii síce vysokej, no prakticky i eticky celkovo príužkej.

Účinnosť

Zodpovedajúce opatrenia možno v kontexte plnenia *Stratégie* pokladať za výnimočne účinné v tom zmysle, že všetky súvisiace aktivity boli v priebehu hodnoteného obdobia riešené alebo realizované presne podľa plánu (pozri príslušné

⁹ Druhá výhrada platí aj výhľadovo, teda pre aktuálne AP *Stratégie* na roky 2019 – 2020.

monitorovacie správy). Na druhej strane treba zdôrazniť, že takéto vykazovanie plnenia predstavuje zo strany garanta (MZ) administratívny „trik“ vykazovania *ex post* a *ad hoc*, keďže všetky diskutované aktivity boli interne naplánované na realizáciu v rámci NP ZK skôr a bez ohľadu a nadväznosť na dané opatrenia, formulované v rámci AP. Takýto neambiciózny spôsob výberu aktivít do AP bol podľa zainteresovaných i osobnej skúsenosti autora časti pre proces revízií AP *Stratégie* v hodnotenom období vo všeobecnosti typický: pre agendu implementácie *Stratégie* bolo paradoxne najťažšie získavať na spoluprácu ďalších aktérov mimo ÚSVRK – vrátane odborov jednotlivých rezortov – práve v oblastiach, v ktorých sa dovtedy robilo len málo alebo nič.

Zároveň je na tomto mieste potrebné zdôrazniť vyššie naznačené, a síce že účelové obmedzenie v oblasti podpory zdravia len na mediálnu a osvetovú prácu na komunitnej úrovni znamenalo, že ostatné kľúčové oblasti a úrovne podmienok pre zdravie – napríklad úroveň materiálnych podmienok, psychosociálna záťaž či legislatívne bariéry – zostávali v sledovanom období programovo naďalej celkom neriešené.

Napokon v tejto súvislosti pokladám za nutné poukázať aj na absenciu Úradu verejného zdravotníctva (ÚVZ) a Regionálnych úradov verejného zdravotníctva (RÚVZ) pri implementácii podpory zdravia v MRK. Podľa odbornej literatúry ide o absenciu pre región síce typickú, no koncepcne len ťažko odôvodniteľnú, keďže ide o štátne úrady poverené priamo aj podporou zdravia *de lege*, a ktoré už navyše v nie tak dávnej minulosti v danej oblasti pôsobili.¹⁰ Z diskusií so zainteresovanými pracovníkmi vyplynulo, že išlo najmä o kapacitný problém, ktorý odzrkadľoval dlhodobu nízke postavenie agendy verejného zdravia v rámci rezortov – s rezortom zdravotníctva na čele.¹¹

Dopad

Ak vyjdeme z dostupných interných (pravidelné výročné správy NP ZK) a externých kvalitatívnych hodnotení, všetky realizované a pokračujúce aktivity možno pokladať za významne pozitívne ovplyvňujúce podmienky pre zdravie v MRK, rozhodne pokiaľ ide o aspekty, ktoré sa dajú ovplyvňovať prostredníctvom zdravotnej mediácie a osvetvy. Program NP ZK sa počas sledovaného obdobia aj vďaka

¹⁰ ÚVZSR (2008): Hodnotiaca správa o výsledkoch 1. etapy Programu podpory zdravia znevýhodnenej rómskej komunity za roky 2007 – 2008. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, Bratislava, p. 25; ÚVZSR (2011): Program podpory zdravia znevýhodnených rómskych komunít na Slovensku na roky 2009 – 2015, Bratislava.

¹¹ ÚVZ a RÚVZ počas hodnoteného obdobia navrhovali do AP *Stratégie* viacero zo svojich aktivít z oblasti osvetvy a prevencie (pozri napr. opatrenia 6.1 a 6.2 predchádzajúcich AP, zamerané na monitorovanie a prevenciu epidémií „v oblastiach s nízkym hygienickým štandardom“). Aj podľa konzultácií so zainteresovanými pracovníkmi však išlo o aktivity, ktoré daným pracovníkám vyplývajú zo zákona a ktoré teda neboli plánované a realizované na podnet a pre potreby implementácie *Stratégie*. Podobné úlohy z daného dôvodu už neboli zaradené ani do aktuálnych AP *Stratégie* na obdobie 2019 – 2020.

predmetným realizovaným aktivitám zdal postupne čoraz úspešnejší predovšetkým pri znižovaní bariér v prístupe obyvateľov z MRK k bežným službám zdravotnej starostlivosti, no prispieval aj k prevencii vybraných infekčných ochorení (najmä prostredníctvom zvyšovania miery preočkovanosťi) a v niektorých lokalitách aj k poklesu rizikovosti praktík obyvateľov MRK (napríklad prostredníctvom zvyšovania zdravotnej gramotnosti v oblasti starostlivosti o zdravie novorodencov a detí). Program ZK ďalej vykazoval veľmi sľubný potenciál aj pokiaľ ide o ďalšie determinanty zdravia, ktoré presahujú pôvodný koncepčný rámec programu. Išlo najmä o oblasť psychosociálnej podpory obyvateľov MRK, ale aj o oblasť problémov s verejnou infraštruktúrou kritickou pre zdravie.

Vedenie ZK navyše v závere hodnoteného obdobia iniciatívne odštartovalo neopovinnú externú kvantitatívnu evalváciu svojich dopadov priamo na úroveň podmienok pre zdravie v cieľových lokalitách. Výstupy tejto evalvácie v blízkej budúcnosti umožnia výber obsahovo priramejších indikátorov úspešnosti programu (v porovnaní s doterajšími indikátormi na spôsob počtov lokalít, kde program pôsobí, a odhadov počtov ľudí, ktorí priamo využívajú jeho služby). Z tejto evalvácie zároveň vziđu aj praktické odporúčania v súvislosti so samotnými intervenciami, a to naprieč všetkými dimenziami sociálnych determinantov zdravia, teda nielen ohľadne determinantov, na ktoré sa program zameriaval pôvodne.¹²

Udržateľnosť

Napriek vyššie načrtnutej úspešnosti programu ZK pri riešení zodpovedajúcich vytýčených aktivít a ich pozitívnym dopadom, aj napriek tomu, že v podstate išlo o jediné aktivity v koncepcne kľúčovej oblasti, počas hodnoteného obdobia nebol pripravený a dosiaľ neexistuje žiadny strategický návrh na zabezpečenie kontinuity tohto programu po období 2022.¹³ Podľa zainteresovaných sčasti išlo o dôsledok vyššie uvedenej skutočnosti, že rezorty, vrátane rezortu zdravotníctva, podpore zdravia dlhodobo neprikladajú primeranú váhu. Zároveň však malo ísť aj o dôsledok personálnych animozít vo vzťahu k ZK na MZ z obdobia, keď program fungoval do istej miery menej odborne v rámci neziskového sektora (pred prechodom

¹² Ide o výskumnú úlohu realizovanú dodávateľsky LF UPJŠ pod vedením autora časti s výstupmi plánovanými na december 2019 (viď kapitola Rozvoj projektu v projektovej žiadosti NP ZK 2A). Na základe výstupov danej evalvácie teda bude čoskoro možné zhodnotiť aj to, do akej miery je reálne, aby vychádzajúc z *know-how* a súčasných kapacít predovšetkým ZK, mohli do budúca efektívne a systematicky pokrývať podporu zdravia v MRK aj v oblastiach za rámcom zdravotnej mediácie a osvetu. Pre intervencie, ktoré by sa ukázali ako potrebné no presahujúce kompetencie a kapacity organizácie ZR, by bolo potrebné hľadať iného garanta (ÚVZ a RÚVZ?).

¹³ Súčasný prevádzkovateľ ZK formou národného projektu, príspevková organizácia MZ Zdravé regióny (ZR, p. o.), bola formálne zriadená za účelom znižovania rozdielov v zdraví medzi obyvateľmi MRK a blízkymi populáciami. No ani pre túto organizáciu dosiaľ neexistuje žiaden plán financovania mimo prostriedkov EŠIF a len na projekt ZK do roku 2022.

pod MZ v roku 2017). Z rovnakých dôvodov nevznikla ani nijaká koncepcia vytvorenia a udržania prípadných súvisiacich kapacít v rámci ÚVZ či RÚVZ.

Bariéry a facilitátory

Za hlavnú bariéru pri implementácii opatrení za danú oblasť v dlhodobom horizonte možno vo všeobecnosti označiť nízku závažnosť agend podpory zdravia a implementácie *Stratégie* v rámci jednotlivých rezortov, vrátane rezortu MZ. Hlavným facilitátormi sa zdali byť vytrvalosť a úspešnosť vedenia Zdravých regiónov, príspevkovej organizácie MZ SR, pri snahách o profesionalizáciu a odborný rozvoj pôvodne mimovládneho mediálneho programu ZK, ale i podpora tohto programu zo strany ÚSVRK vo vzťahu k rezortom.

ZLEPŠENIE DOSTUPNOSTI A MIERY VYUŽÍVANIA SLUŽIEB ZDRAVOTNEJ STAROSTLIVOSTI PRE PRÍSLUŠNÍKOV MRK (AKTUÁLNY ČIASTKOVÝ CIEĽ 4)

Relevantnosť

Podštandardná úroveň poskytovania a využívania bežných služieb zdravotnej starostlivosti pre obyvateľov, resp. obyvateľmi MRK bola na Slovensku preukázaná množstvom akademických a ďalších štúdií. Podštandardné využívanie pritom podľa všetkého najväčšmi súvisí s nasledujúcimi nedostatkami poskytovania zdravotníckych služieb: finančná nedostupnosť, nízka primeranosť služieb vrátane diskriminácie, ale aj postupne sa znižujúce geografická dostupnosť a komplexnosť pokrytia. V tomto kontexte možno vyhodnotiť ako pozitívny kvalitatívny skok v relevancii implementácie, že do AP *Stratégie* boli v hodnotenom čase prostredníctvom revízií po prvý raz zaradené opatrenia zamerané na preklenovanie týchto nedostatkov nielen v MRK, ale aj priamo v rámci systému starostlivosti: pilotovanie asistencie priamo v nemocniciach a zvyšovanie súvisiacich kompetencií zdravotníckeho personálu. Na druhej strane v AP naďalej nepochopiteľne chýbali akékoľvek opatrenia zamerané na vypuklý problém etnickej diskriminácie v zdravotníckych zariadeniach.¹⁴

¹⁴ Do aktuálnych AP *Stratégie* 2019 – 2020 bol v reakcii na súvisiace kritiky a diskusie v rámci poslednej revízie zaradený nový čiastkový cieľ „Zabezpečiť dôstojné a spravodlivé podmienky v zdravotníckych zariadeniach, vrátane citlivého prístupu zdravotníckych pracovníkov k príslušníkom RK“ (č. 6).

Účinnosť

Podobne ako v prípade predchádzajúcej oblasti (podpora zdravia v MRK), o čiastočnú účinnosť vytýčených opatrení sa v hodnotenom období postaral len program Zdravé komunity (ZK). Tento jednak úspešne pokračoval v asistencii pri preklenovaní bariér v dostupnosti priamo v komunitách, no zároveň úspešne spustil aj pilotný projekt asistencie osvetu priamo v nemocniciach. Aktivity vytýčené so zámerom navýšiť súvisiace kompetencie zdravotníckeho personálu v gescii MZ realizované neboli. I v tomto prípade bolo MZ ako garant opatrení schopné vykazať len čiastočné plnenie a len s použitím vykazovania aktivít ZK, ktoré nefinancovalo (s výnimkou poskytnutia prostriedkov na preklenutie problémov programu s čerpaním prostriedkov EŠIF v dôsledku dlhého procesu rozhodovania MZ o forme pokračovania programu).¹⁵

Dopad

Pokiaľ ide o pozitívne dopady implementácie, tieto sa obmedzovali na úspechy asistenčnej práce programu ZK na komunitnej úrovni. Hoci zavádzanie asistencie v nemocniciach pod taktovkou ZR, p. o., takisto prebiehalo úspešne – podarilo sa participatívnym spôsobom vytvoriť komplexnú pracovnú náplň, do spolupráce zapojiť 5 nemocníc a umiestniť v nich 8 asistentiek – predsa len zatiaľ išlo o aktivitu v rozsahu pilotného projektu, od ktorého ani nebolo možné očakávať významnejšie dopady v celoštátnom meradle. Zodpovedné hodnotenie dopadov aktivít aj v tejto úzkej oblasti navyše sťažuje skutočnosť, že v rámci projektu ani mimo neho nebolo a nie je naplánované žiadne rigorózne hodnotenie, pokiaľ ide o mieru znižovania samotných bariér v prístupe (dosiaľ sledované a súčasné indikátory AP sú v tomto zmysle málo výpovedné, keďže hovoria len o mierach aktivity programu).

Udržateľnosť

Ani v tejto oblasti neexistuje žiadny strategický návrh na zabezpečenie kontinuity už prebiehajúcich aktivít po období 2022 – o komplexnom návrhu pre dlhodobý horizont ani nehovoriac.

Bariéry a facilitátory

Vychádzajúc zo spôsobov výberu a vykazovania aktivít v danej oblasti a z názorov väčšiny zainteresovaných konzultantov možno aj v tejto oblasti za hlavnú bariéru

¹⁵ Autor časti sa na príprave a realizácii tejto aktivity osobne podieľal a podieľa ako externý konzultant za LF UPJŠ.

implementácie považovať nízku závažnosť tejto agendy v rámci rezortu zdravotníctva a za hlavných facilitátorov dosiahnutého čiastočného pokroku organizáciu ZR, p. o., a ÚSVRK.

ZABEZPEČENIE DOSTUPNOSTI PROGRAMOV A SLUŽIEB PRE MRK V OBLASTI VÝCHOVY K MANŽELSTVU A RODIČOVSTVU A OCHRANY ZDRAVIA MATKY A DIEŤAŤA (AKTUÁLNY ČIASTKOVÝ CIEĽ 5)

Relevantnosť

Opatrenia a aktivity zamerané na danú oblasť získali počas hodnoteného obdobia v AP *Stratégie* pomerne výsadné miesto prostredníctvom procesov revízie na podnet predchádzajúceho vedenia ÚSVRK. Z odborného hľadiska aj (sprostredkované) z pohľadu potrieb cieľovej skupiny je opodstatnenie takéhoto dôrazu problematické z viacerých dôvodov. Jednak pôsobí paternalisticky až stigmatizujúco v tom zmysle, že sa vyslovene hlási k „výchove“ ľudí v MRK v pomerne intímnej a súkromnej oblasti života, čím zároveň evokuje mýtus o všeobecnej problematickosti praktík v MRK v tejto oblasti. A jednak – hlavne – sa zároveň nezdá podložený akýmikoľvek dátami. Naopak, o súvisiacich praktikách v MRK na Slovensku vyšlo niekoľko rigorózných štúdií, ktoré vyvracajú viaceré mýty o nadštandardne rizikovom správaní mladistvých v MRK.¹⁶ Hierarchické zaradenie takýchto opatrení na rovnakú úroveň paralelne s opatreniami na podporu zdravia pod hlavičkou „zdravotného životného štýlu“ navyše pôsobí nelogicky, keďže sexuálne a reprodukčné zdravie tradične tvorí jej podsúčasť.

Účinnosť

Pokiaľ ide o účinnosť vytyčených opatrení, tú možno pokladať nanajvýš za čiastočnú, keďže v prvej polovici hodnoteného obdobia došlo zo strany ÚSVRK ako garanta pre danú oblasť k zriadeniu a finančnej podpore len piatich „klubov žien strieborného veku“ (vyškolených 73 žien). Tieto aktivity navyše po tomto období nepokračovali pre nezáujem zo strany MRK (pozri *Monitorovacia správa o plnení Stratégie 2018*).

Dopad

Dopad realizovaných aktivít na praktiky rodičovstva a starostlivosti o deti nebol zisťovaný a zostáva preto nejasný.

¹⁶ Skutočnosť, na ktorú autor časti neúspešne upozorňoval v rámci predposlednej TPS AP *Stratégie*.

Udržateľnosť

Daný čiastkový cieľ bol napriek otáznej relevancii, len čiastočnej účinnosti opatrení z dôvodu nezájmu MRK a otáznym dopadom ponechaný aj v aktuálnom AP *Stratégie* 2019 – 2020. Vzhľadom na to, že pre toto obdobie je však už definovaný súvisiacimi aktivitami na komunitnej úrovni pomerne úspešného programu ZK, pokrytie danej oblasti v dlhodobejšom horizonte zostáva otázne a bude závisieť najmä od doriešenia budúcnosti tohto programu (pozri diskusie udržateľnosti pri predchádzajúcich oblastiach).

Bariéry a facilitátory

Hlavnou bariérou zmysluplnej implementácie intervencií v danej oblasti sa zdá byť nejasné a nesystematické stanovovanie a vykázanie súvisiacich potrieb v MRK. Hlavným facilitátorom bol aktívny záujem o túto oblasť zo strany ÚSVRK.

ORGANIZAČNÉ APSEKTY SRATÉGIE

Dokumenty vymedzujúce *Stratégiu*

Popisy kontextu v dokumente *Stratégia* i dokumentoch AP *Stratégie* zostali za oblasť Zdravie aj v hodnotenom období priveľmi abstraktné a naďalej (pozri prechádzajúce externé hodnotenie) v nich chýbajú akékoľvek odôvodnenia výberu a formulácií jednotlivých čiastkových cieľov (v oboch dokumentoch) i aktivít (v dokumentoch AP). *Stratégia* i všetky AP obsahovali aj po roku 2014 naďalej v podstate len najzákladnejšie informácie o tom, prečo má zmysel sa o zdravie starať, že zdravotný stav v MRK je zrejme horší ako v bežnej populácii, a ktoré k tomu pravdepodobne prispievajú. Z takto spracovaného kontextu nemožno pochopiť odôvodnenia výberu jednotlivých čiastkových cieľov a už vôbec nie výber jednotlivých aktivít.

Popisy kontextu *Stratégie* v dokumentoch AP ani v hodnotenom období nevychádzali z odbornej ani sivej literatúry aktuálnej k téme v danom čase. AP takto aj po roku 2014 nedostatočne využívali nové poznatky, ktoré medzičasom vyplynuli z akademického výskumu a skúseností z praxe. Napríklad tvrdenie o „nedostatku reprezentatívnych výskumov o zdraví Rómov na Slovensku“ z úvodu aktuálneho AP na roky 2019 – 20 je jednoducho zastarané – Slovensko minimálne v poslednej dekáde patrí medzi krajiny, kde sú rozdiely v zdravotnom stave medzi Rómami v MRK a ostatnými populáciami, ako aj ich príčiny, preskúmané naopak mimoriadne rigorózne.

Uvedené pretrvávajúce nedostatky spracovania kontextu v dokumentoch *Stratégie* v oblasti Zdravie mali veľmi negatívny vplyv aj na prácu TPS zriadených ÚSVRK za účelom posledných dvoch revízií AP *Stratégie* (pozri nasledujúcu časť).

PROCESY REVÍZIE A INTERNÉHO MONITOROVANIA PLNENIA STRATÉGIE

Príliš stručne a nesystematicky spracovaný kontext *Stratégie* v dokumentoch, ktoré ju vymedzujú, a absencia jasných a odborne podložených kritérií pre systematický a vyčerpávajúci výber konkrétnych opatrení a aktivít značne komplikovali prácu posledných dvoch TPS pri revízii AP *Stratégie*. Inak chvályhodný dôraz zástupcov ÚSVRK na prizvanie do TPS zástupcov pestrého spektra odborníkov z neziskového sektora i akademickej obce viedol v kombinácii s uvedenými nedostatkami k tomu, že namiesto plánovaného zacielenia na návrh a výber primeraných konkrétnych aktivít, garantov a indikátorov sa v oboch prípadoch celý rad úvodných stretnutí niesol v duchu zmatečných a napätých (najmä pre nedostatok alokovaného času) diskusií o relevantnosti samotných konkrétnych čiastkových cieľov, opatrení a aktivít z odborného hľadiska (pozri zápisy zo stretnutí TPS).

Absencia jasných, odborne podložených odôvodnení toho, čo všetko a prečo *Stratégia* a jej exponenti (zástupcovia ÚSVRK) pokladajú za príčiny podštandardného zdravotného stavu v MRK a čo za primerané prístupy k ich riešeniam, mali aj ďalší a oveľa závažnejší negatívny dôsledok: aj v hodnotenom období TPS umožnila pokračovať vo výberoch opatrení a aktivít značne nesystematicky selektívne. Konkrétne sa opätovne vyberali najmä také aktivity, ktoré prítomní zástupcovia prizvaných potenciálnych garantov vedeli stotožniť s činnosťami, ktoré už v rámci ich inštitúcií vykonávali alebo boli naplánované – bez ohľadu na mieru ich relevancie z odborného hľadiska (pozri viaceré príklady nanajvýš čiastočnej relevancie vytyčovaných aktivít pri hodnotení implementácie za konkrétne oblasti vyššie). A naopak, mnohé z odborne relevantných návrhov ohľadne kritických determinantov zdravia v MRK boli v TPS postupne odmietané s odôvodnením, že nemajú vopred zaistené finančné krytie. Inými slovami, proces revízie takýmto spôsobom už na úrovni TPS nepôsobil ako nástroj na návrh toho, čo by bolo potrebné, kto by sa za to mal stať zodpovedným a odkiaľ na to má vziať kapacity, pretože by to tak bolo vecne primerané. Pôsobil skôr ako nástroj na identifikáciu toho, čo z už vykonávaného alebo naplánovaného by mohlo byť formálne vykázané ako plnenie v *Stratégii* už vytýčeného.

Takto selektívny prístup k vytyčovaniu aktivít – podporujúci *status quo* v dlhodobom horizonte – sa podľa väčšiny zainteresovaných zdal ďalej podporovaný aj spôsobom práce s finálnym návrhom opatrení a aktivít od TPS jednak v nasledujúcich medzirezortných pripomienkových konaniach, ale i pri vykazovaní plnenia aktivít pre potreby interného monitorovania plnenia *Stratégie*. V medzirezortných

pripomienkovaniach v oboch prípadoch dochádzalo k ďalšiemu pretriedovaniu vecne relevantných návrhov aktivít či indikátorov na podnety potenciálnych garantov, čím vo väčšine oblastí došlo prakticky k návratu k pôvodným verziám AP spred revízií, alebo aj k regresu (pozri napríklad vyššie popísané zjednodušenie AP ohľadne čiastkového cieľa 1 pre obdobie 2019 – 2020 na podnet MZ). Pri vykazovaní, naopak, garantujúce inštitúcie v mnohých prípadoch konkrétne aktivity nahlasovali ako čiastočne splnené alebo splnené aj prostredníctvom odkazov na činnosti, ktoré s vytyčenými aktivitami a cieľmi súviseli nanajvýš okrajovo (pozri vyššie popísané vykazovanie značného množstva úloh MZ prostredníctvom aj nesúvisiacich aktivít ZK).

Všetky vyššie popísané zásadné nedostatky procesov pravdepodobne pretrvávali a pretrvávajú aj preto, lebo prierezový princíp participatívности *Stratégie* takisto nebol dosiaľ uplatňovaný dôsledne. Zastúpenie cieľových komunit vo všetkých fázach procesov revízie, pripomienkovania i monitorovania buď celkom chýbalo, alebo bolo len veľmi formálne (prítomnosť zástupcov doslova hŕstky neziskových organizácií pôsobiacich priamo v cieľových komunitách a len na niektorých stretnutiach).

Uvedené nedostatky nastavenia procesov sa podľa zainteresovaných odvíjajú najmä od pretrvávajúcej pomerne nízkej dôležitosti agendy implementácie *Stratégie* v rámci jednotlivých vládnych rezortov a pomerne slabého postavenia ÚSVRK vo vzťahu k rezortom. Väčšina zainteresovaných sa napríklad zhodla, že väčšina pozitívnych posunov zo strany rezortov v danom období bola – popri náraste odbornej kvalifikovanosti a proaktivity v rámci ÚSVRK ako celku – do veľkej miery umožnená tým, že súčasný splnomocnenec bol vysoko postaveným zástupcom strany z vládnej koalície.

ZHRNUTIE A ODPORÚČANIA

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že počas hodnoteného obdobia došlo k nárastu relevancie opatrení za väčšinu tematických oblastí, ktoré *Stratégia* pokrýva. Logika výberu oblastí, opatrení, aktivít, garantov, partnerov i zdrojov implementácie však zostali nejasné už v dokumentoch vymedzujúcich *Stratégiu* aj počas procesov jej revízie a interného monitorovania. Veľa zásadných príčin žalostného zdravotného stavu v MRK preto zostáva *Stratégiou* naďalej nepokrytých. Účinnosť aj takto nesystematicky selektívne vytyčených opatrení navyše zostala aj v hodnotenom období nanajvýš čiastočná. Približne polovica aktivít vôbec nebola realizovaná 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 z dôvodov nesúvisiacich so *Stratégiou* a na daný účel ich bolo možné formálne použiť. Zmysluplné meranie dopadov aj pri úspešne realizovaných aktivitách prebiehalo len výnimočne. Napokon, ani v jednej z hodnotených tematických oblastí neexistuje vzia, ako zabezpečiť dlhodobejšiu udržateľnosť úspešnej implementácie, dokonca

ani v prípade aktivít, ktoré možno označiť za výnimočne úspešné. Hlavnou prekážkou odstraňovania všetkých uvedených nedostatkov sa zdá najmä nízka priorita plnenia *Stratégie* v agende rezortu zdravotníctva a ďalších rezortov. Hlavnými facilitátormi pozitívnych zmien v hodnotenej oblasti boli počas hodnoteného obdobia ÚSVRK, príspevková organizácia MZ Zdravé regióny, Inštitút zdravotnej politiky MZ a Národné centrum zdravotníckych informácií.

Prehľad hodnotenia implementácie

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
Rozšírenie poznatkov o zdravotnom stave MRK a životných podmienkach vo vzťahu k verejnému zdraviu (ČC 1)	+	-	-	-
Zabezpečenie prístupu MRK k zdravotne nezávadnej pitnej vode (ČC 2)	+	+/-	?	-
Zabezpečenie kontinuity, dostupnosti a zvyšovania kvality programov a aktivít pre príslušníkov MRK na podporu zdravia a prevenciu ochorení (ČC 3)	+/-	+	+	?
Zlepšenie dostupnosti a miery využívania služieb zdravotnej starostlivosti pre obyvateľov MRK (ČC 4)	+/-	+	?	-
Zabezpečenie dostupnosti programov a služieb pre MRK v oblasti výchovy k manželstvu a rodičovstvu a ochrany zdravia matky a dieťaťa (ČC 5)	?	+/-	?	?
SUMÁR	2 / 5	2 / 5	1 / 5	0 / 5

+ splnené
- nesplnené

+/- splnené len čiastočne
? plnenie neposúdiťelné

Odporúčania

Stratégia začleňovania v oblasti Zdravie z odborného hľadiska nie je dostatočne komplexná a v období 2016 – 2018 sa reálne takmer neplnila (pozri Tabuľka 1). Jednou z hlavných prekážok priebežného kreovania komplexnejšej *Stratégie* a jej plnenia v danej oblasti je nízka priorita podpory zdravia a implementácie *Stratégie* v rámci agendy rezortu zdravotníctva a ďalších rezortov.

ÚSVRK, ktorý v danom období predstavoval jedného z hlavných facilitátorov čiastkových úspechov implementácie *Stratégie*, nedisponuje formálnymi ani neformálnymi nástrojmi, prostredníctvom ktorých by mohol aktívne zvyšovať priority implementácie *Stratégie* v rámci agend rezortov.¹⁷

Do dokumentov *Stratégie* v oblasti Zdravie treba doplniť a naďalej pravidelne dopĺňať podrobnejšie popisy kontextu implementácie *Stratégie* v danej oblasti so zameraním na jasné a komplexné zhrnutie úrovne zdravotného stavu v MRK, jeho príčin, ako aj teoretických východísk *Stratégie* v súvislosti s vytyčovaním riešení. Pre proces pravidelných revízií AP *Stratégie* je potrebné alokovať viac času a kapacít, ideálne vrátane refundácie aspoň cestovných nákladov pre externých konzultantov.

Do technických pracovných skupín v rámci pravidelných revízií AP *Stratégie* je potrebné poskytnúť jasné, odborne podložené kritériá a postupy pre výber intervenčných oblastí, opatrení, aktivít, garantov, partnerov a zdrojov implementácie.¹⁸ Do procesov pravidelných revízií AP *Stratégie* treba sprostredkovať zapojenie viac účastníkov priamo z cieľových MRK.

V rámci procesov revízie a monitorovania AP *Stratégie* je nutné vo vzťahu k potenciálnym garantom a garantom začať odmietať vytyčovanie a vykazovanie opatrení a aktivít, ktoré s príslušnými cieľmi nesúvisia, alebo súvisia len okrajovo, a pri ktorých nie je možné merať ich dopady významné z hľadiska príslušného cieľa.

¹⁷ Ako najkritickejšie sa v tomto smere javia najmä nasledujúce procedurálne slabiny: 1) odborné a vecne adresné návrhy, ktoré pripravuje ÚSVRK v rámci pravidelných revízií AP *Stratégie* zástupcovia rezortov bežne pozmeňujú na menej odborné a adresné v rámci medzirezortných pripomienkových konaní; 2) ÚSVRK nemá ako účinne rozporovať časté vecne nesprávne vykazovanie plnenia konkrétnych aktivít implementácie zo strany zástupcov garantujúcich inštitúcií vrátane jednotlivých rezortov.

¹⁸ Pozri napr.: WHO (2012): *Potential criteria for the review of the health component of the National Roma Integration Strategies*. Copenhagen: WHO Europe.

EXPERTI, S KTORÝMI SA REALIZOVALI ROZHOVORY PRI PRÍPRAVE TEJTO ČASTI EVALUÁCIE

1. Zuzana Kumanová, ex Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
2. Juraj Kuruc, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
3. Tatiana Grauzelová, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
4. Daniela Fiľakovská, Bobáková, Lekárska Fakulta UPJŠ Košice
5. Tatiana Hrustič, Zdravé regióny, príspevková organizácia MZ SR
6. Richard Koky, Zdravé regióny, príspevková organizácia MZ SR
7. Vanda Kráľovská, Úrad verejného zdravotníctva MZ SR
8. Tomáš Kúdela, Odbor verejného zdravia, skríningu a prevencie MZ SR
9. Magdaléna Rothová, ACEC, nezisková organizácia

Oblasť bývania

Bývanie je relevantná oblasť *Stratégie*. Už v akčnom pláne pre oblasť bývania sa pripúšťa, že ide o oblasť, kde je znevýhodnenie rómskej komunity najmä v prípade tzv. rómskych osád najmarkantnejšie. Obydlia v nich veľmi často nespĺňajú technické ani hygienické normy. Špecifickým problémom v týchto lokalitách je nedostupnosť základnej infraštruktúry. Ľudia, ktorí tu žijú, majú sťažený prístup k elektrine, plynu a pitnej vode. Nemajú kanalizáciu ani zabezpečený pravidelný odvoz komunálneho odpadu. Odstraňovanie týchto nedostatkov a s nimi súvisiacich problémov na úrovni globálneho cieľa pre oblasť bývania vytvára predpoklady pre sociálnu inklúziu obyvateľov týchto lokalít.

GLOBÁLNY CIEĽ

V oblasti bývania je globálny cieľ v aktualizovaných akčných plánoch na roky 2016 – 2018 vymedzený takto: *“Legislatívnou a analytickou podporou a konkrétnymi aktivitami znížiť rozdiely v dostupnosti bývania a základnej infraštruktúrnej vybavenosti medzi priemerom populácie v SR a Rómami a podporovať odstraňovanie ich rezidenčnej segregácie.”*

Relevantnosť

Takto vymedzený globálny cieľ je relevantný. Usiluje sa odstrániť segregačnú prax v oblasti bývania a znížiť tak rozdiel medzi majoritou a Rómami v prístupe k štandardnému bývaniu a základnej infraštruktúre.

Účinnosť, dopad a udržateľnosť

Účinnosť a dopad vytýčeného globálneho cieľa sú vzhľadom na základný cieľ *Stratégie* veľmi dobré. Vlastná udržateľnosť je potom závislá od konkrétneho napĺňania čiastkových cieľov.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 1: ZVÝŠIŤ PODIEL PRÍSLUŠNÍKOV MARGINALIZOVANÝCH RÓMSKYCH KOMUNIT (MRK) V LEGÁLNYCH OBYDLIACH

Relevantnosť

Ide o relevantný cieľ. Nelegálnosť obytných jednotiek a ich zvyšujúci sa počet je jedným zo základných problémov v oblasti bývania, ktoré prispievajú k vyhradeným vzťahom medzi majoritným obyvateľstvom a príslušníkmi MRK. Problematickým bodom je jeho riešenie, ktoré sa opiera najmä o opatrenie 1.1, podporujúce nájomné bývanie v obciach s MRK.

Účinnosť, dopad a udržateľnosť

Ľudia z praxe sú v tomto zmysle rozdelení na dva tábory. Prvý z nich je v otázke nájomného bývania ako účinného nástroja skeptický. Po prvé z dôvodu neexistencie dlhodobej tradície nájomného bývania na Slovensku. Podľa nich tendenciou je súkromné vlastníctvo a v takom kultúrnom kontexte je problematické podporovať nájomné bývanie ako účinný nástroj na riešenie nevyhovujúceho bývania v MRK, ktorý by mal byť súčasťou komplexnej bytovej politiky v SR. Po ďalšie, udržateľnosť a funkčnosť nájomného bývania vyžaduje niekoľko nevyhnutných predpokladov, z ktorých najpodstatnejšie sú stabilný príjem, finančná gramotnosť a inštitút domového správcu. Tie by mali zamedziť možnému „vybývaniu“.

Naopak, druhý tábor vidí v nájomnom bývaní nástroj na riešenie nedostatku bytov a obnovy bytového fondu obcí a miest, ktorý bol nesystematicky privatizovaný. Podľa tohto tábora nejde len o kultúrny vzorec uprednostňujúci súkromné vlastníctvo, ale o vytvorenie ponuky funkčného systému nájomného bývania, ktorého súčasťou môže byť i riešenie nevyhovujúcej bytovej situácie MRK. I tu je predpokladom funkčnosti tohto modelu v prípade MRK zamestnanosť, finančná gramotnosť či všeobecné sociálne zručnosti vo vzťahu k nájomnému bývaní, vrátane vytvorenia inštitútu domového správcu.

Ako závažný problém sa javí existencia dvoch druhov bytového štandardu, označovaných ako „bežný“ a „nižší“ štandard. Zástupcovia štátnej správy, samosprávy, ale aj akademického sveta a neziskového sektoru sa zhodujú v tom, že problematická je sama existencia „nižšieho štandardu“, ktorý je už vo svojej podstate v dôsledku vytvárania podhodnoteného štandardu segregančný. Aj tu však existujú dva názorové tábory.

Prvý z nich vníma existenciu „nižšieho štandardu“ pragmaticky. Nepopiera jeho problematickosť, no napriek tomu je to podľa nich v súčasnosti jedným z nástrojov, ako dostať členov MRK z nevyhovujúcich bytových podmienok. Druhý je, naopak, veľmi kritický. „Nižší štandard“ pokladá už z názvu za segregančný a vníma

ho ako jeden z nástrojov prehlbujúcich segregáciu. Tá podľa nich tkvie v nasledujúcich stratégiách:

- a) Neexistencia základného vybavenia ako záchodová misa, umývadlo či vaňa. Spravidla sú obyvatelia nútení dokupovať si ich, a tak bývanie nižšieho štandardu v praxi nezaručuje žiadny porovnateľný životný štandard. Pre rodiny s nízkym či žiadnym príjmom, ktoré sú odkázané len na sociálne dávky, sú to neprimerané náklady, ktoré ich ožobračujú.
- b) Neexistuje účinná kontrola kvality stavebného materiálu a kolaudácie. Je úplne bežné, že byty a domy nižšieho štandardu odhalia svoje nedostatky krátko po prvom roku užívania. V tejto súvislosti kritici upozorňujú, že sa dlhodobo prehlíada latentná rasistická prax, ktorú reprezentuje názor, že pre členov MRK je vhodný len najlacnejší materiál atď.
- c) Svojimi rozmermi nezodpovedajú reálnemu počtu rodinných príslušníkov MRK a nie sú flexibilné vzhľadom na narastajúci počet obyvateľov vylúčených lokalít, navyše bežne nerešpektujú hygienické normy *Vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 505/2002 Z. z.*, určujúce počet štvorcových metrov podľa počtu rezidentov v danej jednotke. V horizonte asi piatich rokov sú tieto byty a domy nižšieho štandardu nevyhovujúce a znovu predstavujú závažný problém spojený najmä s výstavbou nelegálnych obydí, ktorý bude treba riešiť.
- d) Veľmi často sú byty a domy nižšieho štandardu stavané v existujúcich vylúčených areáloch alebo v nových areáloch, avšak bez toho, že by príslušná obec mala ucelenejšiu integračnú stratégiu, ktorej súčasťou by bola i bytová situácia. Základnou stratégiou týchto obcí je – „bytovka“ všetko vyrieši.

Typickými negatívnymi príkladmi takejto praxe sú (nové) Letanovce, Rybníček v Spišskom Podhradí alebo Hermanovce, pričom je zrejmé, že výstavba bytov či domov nižšieho štandardu problém s nelegálnym a nevyhovujúcim bývaním rieši iba dočasne, no z dlhodobého hľadiska ide o nesystémové opatrenie, takže nemožno hovoriť o udržateľnosti.

Z hľadiska dlhodobej integrácie teda počet nájomných bytov bez previazanosti na zamestnanosť, finančnú gramotnosť a systém prestupného bývania nemusí byť nutne dobrým ukazovateľom.

Bariéry a odporúčania

Z krátkodobého hľadiska by mala byť prax výstavby obydí nižšieho štandardu spätá s ucelenejšou stratégiou, ktorá by poskytla nielen oporu pri zabezpečení finančnej gramotnosti, ale najmä pri riešení problému vyplývajúceho z narastajúceho počtu obyvateľov daných lokalít najmä v prospech plánu následnej výstavby a s tým súvisiaceho komplexného programu sociálnej práce. Zároveň sa ukazuje potreba kontrolného mechanizmu kvality výstavby bytov nižšieho štandardu

s existenciou sankcií v podobe nepreplatenia či vrátenia dotácie v plnej výške v prípade porušovania stavebných a hygienických noriem.

Z dlhodobého hľadiska by výstavba nájomných bytov mala byť prepojená s programami zamestnanosti, terénnej sociálnej práce s dôrazom na finančnú gramotnosť a prestupného bývania. Takisto by mali byť určené parametre vhodnosti nájomného bývania a bytov, ktoré vznikli svojpomocne, vo vzťahu k daným cieľovým skupinám v rámci rómskej komunity.

Relevantnosť opatrenia 1.2

Opatrenie 1.2, ktoré sleduje podporu vlastníckeho bývania v obciach s prítomnosťou MRK, je relevantné opatrenie:

1. Vytvára predpoklad vyrovnania vlastníckych vzťahov, ktorý je nevyhnutnou súčasťou funkčného právneho štátu;
2. Vytvára možnosť legalizácie vyhovujúcich obydlí v lokalitách osídlených MRK a vytvára tak najmä právnu istotu pre ich vlastníkov;
3. Usiluje sa analyzovať možné bariéry legalizácie týchto vyhovujúcich obydlí tak, aby naďalej zostali funkčné a prispeli k udržateľnosti naplňania tohto cieľa a pripravili pilotný projekt svojpomocnej výstavby súkromného bývania prostredníctvom mikropôžičiek.

Svojou povahou ide o komplementárne opatrenie smerujúce k nájomnému bývaniu, ktoré má vlastné špecifiká v úzkom vzťahu k legalizácii jestvujúcich stavieb, ktoré vyhovujú stavebným a hygienickým štandardom, a zároveň sa usiluje o podporu svojpomocnej výstavby súkromného bývania s využitím mikropôžičiek.

Účinnosť, dopad, udržateľnosť

Realizácia tohto opatrenia sa opiera o tri základné aktivity:

1. prípravu pilotného programu asistencie legalizácie technicky vyhovujúcich obydlí,
2. vytvorenie metodiky legalizácie technicky nevyhovujúcich obydlí v MRK,
3. pilotný projekt svojpomocnej výstavby súkromného (vlastníckeho) bývania, financovaného prostredníctvom mikropôžičiek.

Vzhľadom na prebiehajúcu legalizáciu pozemkov, od ktorej závisí následná legalizácia technicky vyhovujúcich obydlí, nemožno aktuálny dopad opatrenia hodnotiť. Merateľný výstup *Metodika legalizácie obydlí v osídleniach MRK* zatiaľ neexistuje. Rovnako nemožno určiť počet poskytnutých mikropôžičiek na svojpomocnú výstavbu ani počet obcí s MRK, kde došlo k vysporiadaniu pozemkov v rámci programu Vysporiadanie.

Aj tak je to jedno z kľúčových opatrení a jeho úspešné ukončenie je predpokladom na dosiahnutie udržateľnosti strategicky premyslenej bytovej výstavby

v obciach s MRK. V porovnaní s predchádzajúcimi obdobiami je realizácia tohto čiastkového cieľa výrazným posunom a existencia *Pilotného programu asistencie technicky vyhovujúcich obydľí a Metodiky legalizácie obydľí v osídleniach MRK* budú pre riešenie oblasti bývania v MRK významným prínosom.

Relevantnosť opatrenia 1.3

Nevyhnutnou súčasťou funkčnosti týchto opatrení je legalizácia pozemkov v obciach s MRK a v záujme naplnenia globálneho cieľa ide o relevantné opatrenie. Úrad splnomocnenca v tomto zmysle disponuje dokumentom z decembra 2018 s názvom *Sprivoďca vysporiadaním pozemkov v obciach s rómskymi osídleniami* a v roku 2016 sa zapojil do národného projektu *Podpora vysporiadania pozemkov v marginalizovaných rómskych komunitách* v rámci operačného programu *Ľudské zdroje (OP ĽZ)*. Program je predpokladom pre identifikáciu skutkového stavu pozemkov v rómskych lokalitách. Opatrenie je komplementárne k aktivitám opatrenia 1.2.

Doteraz sa zrealizovali tri pilotné vysporiadania pozemkov prostredníctvom jednoduchých pozemkových úprav v Krásnohorskom Podhradí, Tichom Potoku a Čiernom Balogu Studienke. Princíp tohto pilotného projektu bol založený na výmene štátnych pozemkov za pozemky, na ktorých stoja nevysporiadané rezidenčné jednotky. Napriek problémom spojeným s vysporiadaním pozemkov v Krásnohorskom Podhradí ide o relevantné opatrenie, ktoré naplní vytyčený globálny cieľ.

Účinnosť, dopad, udržateľnosť

Aktivity 1.3.1 a 1.3.2 sú účinné aktivity, ktoré môžu viesť k naplneniu opatrení 1.3 a prispieť k integrácii členov MRK najmä na úrovni možnosti legálneho infraštruktúrneho pripojenia a získania pravidelného mesačného príspevku na bývanie, či už na úrovni jednotlivcov alebo domácností.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 2: ZVÝŠIŤ PODIEL OBYDĽÍ S PRÍSTUPOM K ZÁKLADNEJ INFRAŠTRUKTÚRE A VYBAVENOSTI V OSÍDLENIACH MRK

Relevantnosť

Zvyšovanie počtu obydľí s prístupom k základnej infraštruktúre a vybavenosti osídlení je relevantne vymedzený cieľ zameraný na prístup k pitnej vode, zabezpečenie prístupu k elektrine a pod. Zároveň je v daných ukazovateľoch najrizikovejší. Počet obcí s poskytnutou dotáciou na technickú vybavenosť, zavedenými inžinierskymi sieťami a štandardnou prístupovou cestou síce indikuje možné znižovanie

rozdielov v dostupnosti infraštruktúrneho vybavenia, nie je však dostatočnou zárukou na rúcanie bariér sociálnej exklúzie.

Účinnosť, dopad, udržateľnosť

Účinnosť opatrení a s ním súvisiacich aktivít, najmä aktivít 2.1.1 a 2.1.3, je sporná.

Samo poskytovanie dotácií na zabezpečenie technickej vybavenosti nestačí. Výška uvoľnených prostriedkov a počet obcí s poskytnutou dotáciou dostatočne neindikuje napĺňanie globálneho cieľa. Prístup k základnej technickej vybavenosti môže byť rovnako integračným ako segregáčnym mechanizmom, najmä v prípadoch vytvárania paralelných rozvodov vody či zavádzania elektrického pripojenia s problematickým meraním odberu, napríklad umiestňovaním iba jedného elektromeru na osadu alebo na oficiálne popisné čísla, ktoré však nekorešpondujú s reálnym počtom rezidenčných jednotiek vo vylúčených lokalitách. Takéto praktiky sú spojené s neplatením a nárastom dlhov za neuhradený odber elektriny, ale aj s nárastom konfliktov medzi rezidentmi vylúčených lokalít spojených s dohadovaním, kto má akú sumu zaplatiť. Rizikom je aj nesystematické zavádzanie verejného osvetlenia, ktoré sa stáva zdrojom nelegálneho odberu. V tomto bode sa zdá nevyhnutné vypracovať detailnejší manuál, ktorý by bol zrozumiteľným návodom na systematické zavádzanie základnej infraštruktúry, ktorá by nevedla k prehlbujúcej sa chudobe obyvateľov týchto vylúčených lokalít.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 3: SKVALITNIŤ VÝKON SOCIÁLNEJ PRÁCE V OBLASTI BÝVANIA MRK

Relevantnosť

Opatrenia 1.1 a 1.2 implicitne predpokladajú zapojenie terénnych sociálnych pracovníkov, ale aj „asistentov bývania“, od ktorých sa očakáva určitá kvalifikačná úroveň, ktorá nebola dostatočným spôsobom vymedzená. V tomto smere je rozširovanie štandardov sociálnej práce s MRK v oblasti bývania relevantným cieľom. Vypracovanie a zverejnenie metodiky v roku 2018 možno chápať ako dobrý predpoklad skvalitnia výkonu sociálnej práce v oblasti bývania MRK.

Takisto poskytovanie poradenstva v oblasti udržania a skvalitnia bývania je vzhľadom na globálny cieľ relevantná aktivita. V tomto smere prišlo len k miernemu pokroku, keď sa v spolupráci s mimovládnyimi organizáciami, regionálnymi koordinátormi a terénnyimi sociálnymi pracovníkmi podarilo zorganizovať niekoľko workshopov zameraných na tematiku bývania. Systematická podpora zvyšovania kvality sociálnej práce je plánovaná až na obdobie 2019 – 2022 a v tomto smere sa zatiaľ nijaká aktivita nere realizovala.

Účinnosť, dopad, udržateľnosť

Realizácia tohto čiastkového cieľa môže prispieť k naplneniu globálneho cieľa a je komplementárna k opatreniam čiastkového cieľa 1. Vytvorenie metodiky terénnej práce s MRK v oblasti bývania vytvára predpoklad na zlepšenie poradenstva v oblasti udržiavania a skvalitňovania bývania a svojím zámerom prispieva k udržateľnosti naplnenia globálneho cieľa.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 4: ZNÍŽIŤ MIERU PRIESTOROVEJ REZIDENČNEJ SEGREGÁCIE OBYVATEĽOV MRK

Relevantnosť

Znižovanie miery priestorovej segregácie prostredníctvom systému prestupného bývania a znížením počtu neplatičov v MRK je relevantným opatrením. V tomto zmysle bol už v roku 2016 spustený *Pilotný projekt na systém prestupného bývania* v obci Lenártov a bol podporený projekt na svojpomocnú výstavbu rodinných domov v projekte DOM.ov. Obe projekty možno chápať ako pilotné v zmysle testovania možnosti prestupného bývania a bývania, ktoré vzniklo na základe princípu sociálneho bankovníctva v spolupráci so Slovenskou sporiteľňou.

Účinnosť, dopad, udržateľnosť

Oba dva pilotné projekty sú dôležité najmä pre pochopenie problémov spojených s prestupným bytovaním a svojpomocnou výstavbou rodinných domov. Pilotný projekt v Lenartove ukazuje, že predpokladom funkčného programu prestupného bývania sa musí odvíjať od:

- a) systematickej práce s miestnou rómskou komunitou vo vzťahu k činnosti komunitného centra a terénnej sociálnej práci, ako aj od zapájania miestnej rómskej komunity do lokálnych rozhodovacích procesov vrátane prípravy miestnej bytovej politiky;
- b) vytvorenie niekoľkostupňového systému prestupného bývania (krízové bývanie, tréningové byty a svojpomocná výstavba), ktorý vytvára komplexný systém riešenia nevyhovujúcej bytovej situácie miestnej vylúčenej rómskej komunity.

Naopak, pilotný projekt DOM.ov naznačuje najmä kontextuálne problémy, ktoré nutne nemusia súvisieť s exklúziou Rómov alebo nie sú primárne namierené proti Rómom. Prvý problém súvisí so zmenou zákona, ktorý sa týka bankových pôžičiek. Z podnetu Národnej banky Slovenska došlo k zmenám pravidiel posudzovania bonity klienta. Zatiaľ čo stav pred zmenou vyžadoval najmä dve nutné podmienky – výšku sumy na účte a objem prostriedkov, ktoré pravidelne prichádzajú na účet, zmena so zámerom predísť najmä špekuláciám pri žiadostiach

o hypotéky, vymedzuje bonitu klienta na základe skutočného, legálneho príjmu, ktorý musí doložiť Sociálna poisťovňa. V dôsledku tejto zmeny ľudia, ktorí si príjem zabezpečujú vďaka situácii na trhu práce načierno (na fuškách), a boli pred zmenou bonitní pre účasť na projekte svojpomocnej výstavby, po zmene túto spôsobilosť stratili. Ďalším výrazným problémom je prístup miestnej samosprávy. Zmena zastupiteľstva po komunálnych voľbách môže započatý projekt znemožniť. Vo všeobecnosti platí, že pokiaľ na úrovni samosprávy chýba ochota na spoluprácu, akýkoľvek typ takejto výstavby nemá zmysel.

Akokoľvek by sa dali aktivity pokladať za splnené, ich vlastný dopad a udržateľnosť sú problematické. Treba zdôrazniť, že svojpomocná výstavba je súčasťou všeobecnej diskusie o potrebe nájomného či vlastníckeho bývania. Ďalší program svojpomocnej výstavby, odskúšaný v pilotnom projekte DOM.ov, predpokladá zohľadnenie princípov sociálneho bankovníctva na celoštátnej úrovni a za ďalší predpokladá veľký objem finančných prostriedkov, aby mohol byť realizovaný celoštátne, vrátane zapojenia súkromných subjektov do takéhoto typu bytovej výstavby. Naopak, pilotný projekt v Lenartove poukazuje najmä na existenciu premyslenej koncepcie na úrovni miestnej samosprávy. Ak však samospráva nie je ochotná systematickejšie pracovať s miestnou rómskou komunitou, ukazuje sa, že programy prestupného bývania a svojpomocnej výstavby nemusia byť z dlhodobého hľadiska funkčné.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 5: SKVALITNIŤ ZBER A ANALÝZU DÁT O BÝVANÍ MRK

Relevantnosť

Zber relevantných dát o bývaní MRK, ktorý sa opiera o opatrenia sledujúce aktualizáciu dát *Atlasu rómskych komunit*, a realizácia komplexnej externej evaluácie programu bývania v prostredí MRK, sú relevantným čiastkovým cieľom. So zberom dát a ich aktualizáciou je však spojených niekoľko problémov.

Atlas rómskych komunit je v súčasnosti jediným zdrojom relevantných dát o stave MRK. V súčasnosti existujú jeho verzie z roku 2004, 2013 a 2019. Nevýhodou *Atlasu* je predovšetkým neustálená periodicita a nejednotná metodika, ktorá neponúka v dlhodobom horizonte porovnateľné dáta. Výhodou *Atlasu* je jeho priestorový atribút, zohľadňovanie prístupu k základnej infraštruktúre a pod. Zber relevantných dát dlhodobo naráža i na problém etnizácie a jeho negatívnych dôsledkov, ktorý sa prejavil i v diskusiách pri príprave poslednej verzie atlasu uverejneného v roku 2019. Plánovaný zber v rámci EÚ SILC môže byť prínosom a poskytnúť údaje o miere chudoby a sociálnom vylúčení na Slovensku, ktoré sa bude dať porovnať s členskými krajinami EÚ.

K vypracovaniu externej evaluácie programov podpory bývania MRK a analýzy prístupu k bývaniu a diskriminácie Rómov v priebehu hodnoteného obdobia nedošlo.

Účinnosť, dopad, udržateľnosť

Ak sa ustáli metodika *Atlasu* a periodicita aktualizácie dát v ňom, ktoré môžu byť spolu EÚ SILC štetrením komplementárnymi zdrojmi relevantných dát o MRK, a to nielen pre oblasť bývania. Sledovanie indexu podrozvinutosti je relevantný a môže fungovať ako vhodný ukazovateľ zmeny. Otázkou je, či sa orientovať na periodický zber dát, ktorý sa opiera o administratívne náročný dotazníkový prieskum, alebo sa začať orientovať na systematickejšie využitie takzvaných prepojiteľných dát (linked data), ktoré môžu sprostredkúvať informácie o danom probléme v reálnom čase. Predpokladom systematického využitia prepojiteľných dát je plnenie záväzkov pre štátnu správu, ktoré vyplývajú z realizácie *Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2017 – 2019*.

ČIASTKOVÝ CIEĽ 6: ZVÝŠIŤ EFEKTÍVNOSŤ PRÁVNEJ ÚPRAVY V OBLASTI BÝVANIA SOCIÁLNE VYLÚČENÝCH SKUPÍN OBYVATEĽSTVA A SKUPÍN OHROZENÝCH SOCIÁLNYM VYLÚČENÍM

Relevantnosť

Ide o relevantný čiastkový cieľ, ktorý môže prispieť najmä k právnej ochrane sociálne slabých a marginalizovaných skupín v oblasti bývania vrátane zabezpečenia jeho dostupnosti.

Účinnosť, dopad, udržateľnosť

Vypracovanie analýzy potrebných právnych úprav všeobecne záväzných predpisov a európskych právnych aktov vo vzťahu k bývaniu a preskúmanie možností právnych cieľov v prípade uplatniteľnosti práva na bývanie a ochrany pred núteným vysťahovaním, ako aj vytvorenie návrhu koncepcie sociálneho bývania, právneho poradenstva k poskytnutému príspevku na bývanie sú účinnými nástrojmi, ktoré môžu viesť k naplneniu globálneho cieľa.

Ich dopad a udržateľnosť nemožno posúdiť. Väčšina aktivít sa odsúva na ďalšie roky realizácie stratégie. V súčasnosti je naplnená iba aktivita 6.1.2, ktorá sa opiera o štúdiu *Uplatniteľnosť systému prestupné ho bývania a „housing-first“ v podmienkach SR*, ktorú vypracoval Inštitút pre výskum práce a rodiny.

ČIASTKOVÝ CIEĽ Č. 7: ZVÝŠIŤ EFEKTÍVNOSŤ NÚDZOVÝCH INTERVENCIÍ Z VEREJNÝCH ZDROJOV V PRÍPADOCH MIMORIADNYCH SITUÁCIÍ

Relevantnosť

Zvýšiť efektívnosť intervencie z verejných zdrojov na riešenie mimoriadnych situácií a ohrozenia MRK je relevantný čiastkový cieľ.

Účinnosť, dopad a udržateľnosť

Analýza existujúcich nástrojov pomoci v prípade mimoriadnych udalostí a dostupná metodika pomoci verejnej správy v prípade mimoriadnych udalostí sú účinným nástrojom na realizáciu vymedzeného globálneho cieľa. Obidve aktivity v priebehu realizácie čiastkového cieľa splynuli do jednej a sú súčasťou dokumentu *Pôsobnosť obcí v prípade mimoriadnych situácií – s osobitným zameraním na obce s marginalizovaným rómskymi komunitami*.

Vzhľadom na problematické lokácie niektorých sociálne vylúčených lokalít, ktoré vytvárajú riziko straty bývania v prípade živelných pohrôm, je dokument vhodnou pomôckou, ktorá samosprávam poskytuje základné informácie, ako v takýchto situáciách postupovať a môže tak prispieť k požadovanej efektívnosti využívania verejných zdrojov na zabezpečenie núdzového ubytovania.

Tak ako v prípade prestupného bývania a svojpomocnej výstavby, aj tu je ochota samosprávy riešiť vzniknuté situácie núdzového bývania kľúčová.

ZHRNUTIE A ODPORÚČANIA

Napĺňanie *Stratégie* v oblasti bývania naráža najmä na nasledujúce problémy:

1. Existencia „nižšieho“ štandardu, pričom od tejto praxe by sa malo odstúpiť štandardným legislatívnym procesom. Kým sa k takémuto stavu dospeje, výstavba bytov nižšieho štandardu by mala byť podporená ucelenejšou stratégiou, ktorá by zahŕňala oporu v zabezpečení finančnej gramotnosti, ale zároveň aj riešenie problému vyplývajúceho z počtu obyvateľov daných lokalít najmä v prospech plánu nadväznej výstavby a s tým súvisiaceho komplexného programu sociálnej práce. Ďalej sa ukazuje ako nevyhnutné vytvoriť kontrolné mechanizmy výstavby bytov nižšieho štandardu s existenciou sankcií nepreplatenia či vrátenia dotácie v plnej výške v prípade porušovania stavebných a hygienických noriem.
2. Poskytovanie dotácií na zabezpečenie technickej vybavenosti vylúčených lokalít nie je postačujúce. Prístup k základnej technickej vybavenosti môže byť rovnako integračným, ako aj segregáčnym mechanizmom, a to najmä v prípadoch vytvárania paralelných rozvodov vody či zavádzania elektrického pripojenia

s problematickým meraním odberu, napríklad pri umiestňovaní iba jedného elektromeru na osadu alebo na oficiálne popisné čísla, ktoré však nekorešpondujú s reálnym počtom rezidenčných jednotiek vo vylúčených lokalitách. Také praktiky sú spojené s neplatením a nárastom dlhov za neuhradený odber elektriny, pričom narastajú konflikty medzi rezidentmi vylúčených lokalít súvisiace s dohadovaním, kto akú sumu má zaplatiť. Rizikom je aj nesystematické zavádzanie verejného osvetlenia, ktoré sa stáva zdrojom nelegálneho odberu. V tomto bode sa ukazuje ako nutné vypracovanie detailnejšieho manuálu, ktorý by bol zrozumiteľným návodom na systematické zavádzanie základnej infraštruktúry, ktorá by nevedla k prehlbujúcej sa segregácii a k chudobe obyvateľov týchto vylúčených lokalít v súvislosti so zavádzaním základného infraštruktúrneho vybavenia.

3. Problémom *Atlasu* je odlišná metodika zberu dát pre jednotlivé obdobia. Navýšenie zberu dát o EÚ SILC je pozitívny krok. Pre budúcnosť je však otázne, či dáta obsiahnuté v *Atlase* a EÚ SILC nenahradí systematickým využitím *linked data*, ktoré môžu relevantným inštitúciám zúčastneným na príprave a implementácii *Stratégie* sprostredkovať informácie o danom probléme v reálnom čase.
4. Vypracovanie a zverejnenie metodík pre oblasť bývania, ktoré sú výsledkom činnosti pracovných skupín, workshopov alebo pilotných projektov, sú pre riešenie globálneho cieľa prínosom. V ich prípade však vzniká riziko, že budú vnímané ako relevantný výstup riešenia stratégie, lenže pokiaľ nebudú princípy metodík a pozitívne skúsenosti z realizovaných pilotných projektov zohľadnené v národných programoch na podporu bývania, potenciál udržateľnosti ich pozitívnych výsledkov na meniacu sa úroveň a kvalitu bývania v MRK môže byť premárnený.

Prehľad hodnotenia implementácie

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
Čiastkový cieľ č. 1 Zvýšiť podiel príslušníkov MRK v legálnych obydliach	+	?	?	?
Čiastkový cieľ č. 2 Zvýšiť podiel obydľí s prístupom k základnej infraštruktúre a vybavenosti v osídleniach MRK	?	?	?	-
Čiastkový cieľ č. 3 Skvalitniť výkon sociálnej práce v oblasti bývania MRK	+	+	+	+

Čiastkový cieľ č. 4 Znížiť mieru priestorovej rezidenčnej segregácie obyvateľov MRK	+	?	?	?
Čiastkový cieľ č. 5 Skvalitniť zber a analýzu dát o bývaní MRK	+	+	+	?
Čiastkový cieľ č. 6 Zvýšiť efektívnosť právnej úpravy v oblasti bývania sociálne vylúčených skupín obyvateľstva a skupín ohrozených sociálnym vylúčením	+	?	?	?
Čiastkový cieľ č. 7 Zvýšiť efektívnosť núdzových intervencií z verejných zdrojov v prípadoch mimoriadnych situácií	+	+	+	?
SUMÁR	6 / 7	3 / 7	3 / 7	1 / 7

+ splnené

– nesplnené

? plnenie neposúdiateľné

EXPERTI, S KTORÝMI SA REALIZOVALI ROZHOVORY PRI PRÍPRAVE TĚTO ČASTI EVALUÁCIE

1. Iva Pipíšková, Združenie miesta a obcí Slovenska (ZMOS)
2. Tibor Perina, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK), Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
3. Elena Szolgayová, Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky (MDV SR), generálna riaditeľka sekcie bytovej politiky a mestského rozvoja
4. Veronika Reháková, sekcia bytovej politiky a mestského rozvoja, Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky (MDV SR)
5. Daniel Škobla, Ústav etnológie Slovenskej akadémie vied
6. Braňo Tichý, Človek v ohrození / People in Need Slovakia
7. Zuzana Kusá, Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied
8. Ingrid Lipovská, Environmentálny fond
9. Barbora Vávrová, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
10. Alexander Mušínska, Ústav rómskych štúdií, Prešovská univerzita v Prešove
11. Slávka Mačáková, občianske združenie ETP Slovensko
12. Františka Ondrášiková, občianske združenie Pre lepší život

Oblasť finančného začlenenia

Finančné začlenenie je v *Stratégii SR pre integráciu Rómov do roku 2020* (ďalej *Stratégia*) definované ako adekvátny prístup k finančným službám. Vo vzťahu k marginalizovaným rómskym komunitám vychádza z definícií Svetovej banky¹ a naznačuje, že prístup k základným finančným službám, ako sú sporenie, platby a úvery, môže pozitívne ovplyvniť život marginalizovaných.²

Spomínaný výskum Svetovej banky ukázal, že domácnosti obyvateľov z marginalizovaných komunít majú väčšie ťažkosti s prístupom k finančným službám. Súvisí to s nízkou finančnou gramotnosťou vylúčených komunít, čo podľa východísk *Stratégie* v oblasti finančného začleňovania ďalej podporuje rozširovanie úžerníctva a nelegálnych praktík úverových spoločností. Údaje Rozvojového programu Spojených národov (UNDP), z ktorých *Stratégia* tiež vychádzala, potvrdzujú výrazné finančné problémy vo vylúčených komunitách.³

Podľa týchto ideových východísk – kľúčový problém je definovaný buď ako nedostatok infraštruktúry pre začlenenie (ako bankové služby) alebo patologické praktiky spojené s financiami (úžera a pod.) – bola v *Stratégii* sformulovaná potreba finančného začlenenia. Akčné plány pre túto oblasť teda obsahujú návrhy na zvýšenie finančnej gramotnosti, ktorá sa považuje za nízku, na potrebu podpory prístupu k finančným službám, ako aj na obmedzenie najväčších prekážok finančnej integrácie marginalizovaných komunít – zadlženosti a úžery.

Podľa dikcie Aktualizovanej stratégie v kontexte *Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2016 – 2020* akčné plány vychádzajú z pôvodnej stratégie z roku 2012, externého hodnotenia z roku 2014 a z Operačného programu Ľudské zdroje (OP ĽZ). Zároveň nadväzujú na *Aktualizovanú správu o stave vzdelávania*

¹ The World Bank: *Reducing Vulnerability and Promoting the Self-Employment of Roma in Eastern Europe through Financial Inclusion*, 4. september 2012.

² Open Society Roma Initiatives Policy Brief: *Financial Inclusion for the Roma: Banking As a Key to Social Progress* (2012).

³ UNDP (2013): *Situačná analýza vybraných aspektov životnej úrovne domácností vylúčených rómskych osídlení*.

zameraného na podporu rozvoja finančnej gramotnosti, ktorá bola schválená vládou Slovenskej republiky 14. januára 2015, a na *Národný štandard finančnej gramotnosti*, schválený Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR v marci 2014.

Oproti predchádzajúcim cieľom bola v Aktualizovaných akčných plánoch v oblasti finančného začlenenia vypustená podpora rozvoja mikrofinančných programov v marginalizovaných oblastiach, ktorá mala za cieľ prihliadať na podporu mikro, malých a stredných podnikov. Na zaradenie tohto cieľa mali vplyv aktivity Svetovej banky, realizované na Slovensku v rokoch 2011 a 2012 (Externé hodnotenie 2014). Primárnym dôvodom na vyradenie bola jeho selektívna podoba (zameriava sa na vybraných klientov v rámci MRK), ale pravdepodobne aj náročnosť dohľadu nad plnením kritérií pôžičky. Zo strany ekonómov hlavného prúdu zaznievala aj kritika diskriminačnej a selektívnej povahy tohto opatrenia (že sa uskutočňuje len vo vybraných lokalitách, čo diskriminuje „väčšinu“, pričom sústredenie sa len na časť populácie komplikuje transparentnosť a efektívnosť opatrení).

Do budúcnosti je otázne, či existuje dostatočná analytická kapacita na prípravu programu začleňovania, zameraného na sporenie a mikropôžičky, ktorá sformuluje ciele a nástroje tak, aby tento inak zaujímavý návrh kombinácie šetrenia a pôžičiek väčšmi rozvinula. Ako najväčší problém pre finančné inovácie sa javí rezervovanosť k alternatívnym ekonomickým prístupom (pozri záver tejto časti hodnotenia). Podobne ako pri definovaní cieľa v pôvodnej *Stratégii*, ani v súčasnosti nie je v porovnaní s ostatnými cieľmi *Stratégie* téma finančného začlenenia plnohodnotne etablovaná.

Dlhodobým problémom pri dizajnovaní a aktualizovaní *Stratégie* bol logicky nedostatok empirických dát na formulovanie relevantných opatrení. Tento nedostatok bol len čiastočne odstránený v ostatnom období (roky 2018 a 2019). Toto potrebné úsilie o systematizáciu empirickej bázy návrhov riešení inklúzie treba privítať najmä so zreteľom na absenciu empirického zdôvodnenia *Stratégie* v oblasti finančného začlenenia v minulosti.

Ako konštatovala správa *Externé hodnotenie Stratégie SR pre integráciu Rómov* z roku 2014, „Existuje všeobecný konsenzus o správnosti začatých aktivít v oblasti finančného začleňovania. V záujme ich udržania je však potrebné sa viac sústreďovať na podporu verejnej diskusie a väčšej miery rozpoznania problematiky zo strany širokej verejnosti a jednotlivých rezortov, ako i na zaangažovanie súkromného sektora (s dôrazom na finančné inštitúcie) do riešenia problematiky a na zabezpečenie finančných zdrojov na realizáciu aktivít popísaných v pripravovanom akčnom pláne.“ Toto konštatovanie možno napriek istému pokroku v implementácii uplatniť aj pri hodnotení obdobia 2016 – 2018.

V nasledujúcich častiach hodnotenia sa sústreďíme na hodnotenie kľúčových opatrení z hľadiska ich relevantnosti, dopadu, účinnosti a udržateľnosti. Nasleduje stručný sumár v podobe tabuľky a alternatívny pohľad na inklúziu finančnou

cestou s návrhmi okruhov a foriem opatrení. V závere ponúkame odporúčania vo vzťahu k finančnej inklúzii.

OPATRENIE 1. 1

Ako opatrenie 1.1 bolo určené realizovanie zberu a analýzy dát o finančnej gramotnosti a finančnom vzdelávaní. Obsahom opatrenia bola aktivita 1.1.1 s cieľom realizovať prieskum a vypracovať kvalitatívnu štúdiu o finančnej gramotnosti v MRK, o prístupe MRK k finančnému vzdelávaniu, dostupnosti a prístupe MRK k finančným službám (existujúce finančné produkty a služby bánk a poisťovní) a navrhnuť odporúčania aj pre finančné inštitúcie. Aktivita je realizovaná pod gesciou Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK). Výsledkom mal byť prieskum a kvalitatívna štúdia, ktoré však k termínu vypracovania tejto správy (koniec roka 2019) nevznikli. V priebehu roka 2018 však bola vypracovaná špecifikácia kvalitatívneho výskumu v oblasti finančného začleňovania, obsahujúca zadanie metodiky zisťovania. Možno teda konštatovať, že aktivita bola počas hodnoteného obdobia (2016 – 2018) v riešení a čiastkové výsledky niektorých výskumov (napríklad EU SILC-MRK 2018 či *Atlas rómskych komunit 2019*) boli tiež dostupné pri vypracovávaní tejto správy.

Veľmi približný obraz o aktuálnych finančných parametroch MRK, ktoré možno využiť pri ďalšom plánovaní opatrení v rámci *Stratégie*, vychádzajú zo zisťovania EU SILC-MRK 2018. Medzi rokmi 2016 – 2018 napríklad vzrástol podiel domácností z MRK s bežným účtom z 29 % na takmer 35 % (Dáta zo zisťovania EU SILC-MRK sú dostupné iba pre rok 2018, avšak možno ich do istej miery porovnať s výskumom z roku 2011 – UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey). Podiel domácností z MRK, ktorí si požičiavajú od neformálnych veriteľov, zostal na základe porovnania z tých istých zdrojov v podobnom období približne rovnaký (7 %). Vlastníctvo sporiaceho účtu zostalo na minimálnej úrovni (1,5 %).

Podľa výskumu EU SILC 2018 od roku 2016 do roku 2018 všeobecne narástol podiel všetkých klientov bánk, ktorí využívajú bezplatný základný bankový účet (z 8000 na 16 000). V rámci MRK je podiel takýchto klientov v roku 2018 na úrovni 3 % domácností. Počet osôb v MRK bez dlhov sa odhaduje len na 26,2 % obyvateľov. Priemerná výška dlhu domácnosti v MRK je vyše 3000 eur. V porovnaní so zisťovaním UNDP – *Situčná analýza vybraných aspektov životnej úrovne domácností vylúčených rómskych osídlení* z roku 2013 – sa tento dlh takmer zdvojnásobil zo sumy vyše 1800 eur. Priemerný dlh občana SR v roku 2019 bol pritom odhadovaný na takmer 900 eur.⁴

⁴ <https://ekonomika.sme.sk/c/22264547/priemerny-dlh-ne-jedneho-obcana-je-860-eur.html>, navštívené 29. 11. 2019.

Ide o prvé dáta svojho druhu, na základe ktorých bude možné formulovať opatrenia pre inkluzívne politiky, avšak až po opakovaných výskumoch. Relevantné závery z čiastkových výsledkov – či je nárast počtu bankových účtov prirodzeným trendom ekonomickej konjunktúry (pravdepodobne áno), alebo za to môžu opatrenia vlády v oblasti inklúzie, či je nárast zadlženosti v čase veľký alebo nie – nemožno zatiaľ formulovať. Podobne je ťažké určiť závažnosť zadlženia bez relevantného porovnania v čase a pri zohľadnení lokálnych pomerov a situácie v MRK. Aj tieto prvé čiastkové výsledky ukazujú, že je nevyhnutné zintenzívniť zber dát pre potreby relevantnej tvorby politik.

Opatrenie 1.1 je teda nadmieru relevantné. Bez jeho naplňania nemožno formulovať seriózne návrhy plánov inklúzie vo finančnej sfére.

Dopad opatrení na finančnú inklúziu je zjavný, aj keď nie je celkom jasné, na akom ideovom základe boli formulované opatrenia v predchádzajúcej podobe *Stratégie* a jej akčných plánov.

Účinnosť opatrenia bude možné posúdiť po až analýze priebežne získavaných dát a s odstupom času. Účinnosť bude závisieť aj od inovatívnych foriem zberu dát a ich aplikácie pri plánovaní (len štatistické zistenia nebudú postačovať; pre úspešné finančné začlenenie budú potrebné najmä terénne výskumy na úrovni domácností).

Udržateľnosť opatrenia je otázna, keďže nie je jasné ideové zdôvodnenie potreby konkrétnych opatrení. Napríklad nie je zrejmé, do akej miery aktualizovaná *Stratégia* reflektuje *Programové vyhlásenie vlády SR* z roku 2016, keď sa takmer úplne zameriava na podporu jednorozmernej formy finančného začlenenia a úzko definovanej ekonomickej inklúzie (banková infraštruktúra a boj s úžerou) a ignoruje iné formy finančnej inklúzie.

OPATRENIE 1. 2

Opatrenie 1.2 malo za cieľ podporovať finančné vzdelávanie v MRK. Aktivita pod gesciou MŠVVŠ SR 1.2.1 si kládla za cieľ na základe *Národného štandardu finančnej gramotnosti* vytvoriť rôznorodé modely vzdelávania v oblasti finančnej gramotnosti na mieru a na základe potrieb obyvateľov MRK rôznych vekových kategórií. Ukazovateľom plnenia boli určené rôznorodé modely vzdelávania vo finančnej gramotnosti pre rôzne vekové kategórie obyvateľov MRK. Programy finančnej gramotnosti sa realizujú v komunitných centrách (KC) formou neformálneho vzdelávania pre rôzne cieľové skupiny. Program finančnej gramotnosti však nie je obligatórna činnosť KC, a preto sa tomuto neformálnemu vzdelávaniu cez rôzne aktivity v závislosti od cieľovej skupiny venujú len niektoré KC, ktoré vo svojej komunite zistili zvýšenú potrebu tejto aktivity. Pri svojej činnosti využívajú už zaužívané a osvedčené modely neformálneho vzdelávania v oblasti finančnej gramotnosti. Zabezpečenie na mieru šitých modelov vzdelávania pre rôzne vekové

skupiny v MRK nie je v kompetencii Národného projektu Komunitné centrá. Aktivity sa teda systematicky neplní.

Aktivita 1.2.2 „Poskytovať neformálne vzdelávanie v oblasti finančnej gramotnosti obyvateľom MRK“ nemá zistené ukazovatele (počet osôb z MRK, ktorí prešli neformálnym vzdelávaním). Podľa dostupných informácií (MV SR / ÚSVRK) sa aktivita plní formou činností poskytovaných v komunitných centrách, podporených z národného projektu NP KC. Aktivita je teda splnená, resp. plní sa priebežne.

Aktivita 1.2.3 „Zaradiť finančné vzdelávanie do štátneho vzdelávacieho programu a školských vzdelávacích programov materských škôl“ pod gesciou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu (MŠVVŠ SR) má ukazovateľ plnenia definovaný ako *Národný štandard finančnej gramotnosti*. Tento ukazovateľ je zaradený do štátneho vzdelávacieho programu MŠVVŠ SR ako „Podiel materských škôl, na ktorých sa realizujú vzdelávacie programy v oblasti finančnej gramotnosti.“ Podľa dostupných (deklarovaných) informácií je aktivita splnená, resp. plní sa priebežne.

V žiadnom z uvedených opatrení a v žiadnej z aktivít na zvýšenie finančnej gramotnosti neboli v hodnotenom období čerpané finančné prostriedky.

Aktivita 1.2.4 „Priebežne kontrolovať úroveň dosiahnutých kompetencií v oblasti finančnej gramotnosti na ZŠ a SŠ s dôrazom na školy, ktoré navštevuje vyšší počet detí zo sociálne znevýhodneného prostredia“ pod gesciou MŠVVŠ SR s definíciou ukazovateľa „Miera zlepšených kompetencií v oblasti finančnej gramotnosti žiakov a žiačok v sledovaných ZŠ a SŠ“. Aktivita bola deklarovaná ako splnená v roku 2017 s konkrétnymi návrhmi pre zriaďovateľov škôl ako zlepšiť finančnú gramotnosť žiakov.

Aktivita 1.2.5 „Zaradiť model finančnej gramotnosti do programov kontinuálneho vzdelávania či iných programov akreditovaného vzdelávania a/alebo neformálneho vzdelávania pedagogických zamestnancov škôl so žiakmi z MRK“ pod gesciou MŠVVŠ SR mala určené ukazovatele v počte školení a počte absolventov týchto školení. Metodicko-pedagogické centrum SR má vytvorené a akreditované kontinuálne vzdelávanie k finančnej gramotnosti. Aktivitu možno považovať za splnenú, resp. plní sa priebežne.

Aktivita 1.2.6 mala za cieľ „Realizovať informačnú kampaň na podporu zvýšenia povedomia o možnostiach základného bankového produktu v marginalizovaných rómskych komunitách“. Ukazovateľom plnenia bola „Zrealizovaná informačná kampaň o základnom bankovom produkte v marginalizovaných rómskych komunitách.“ Aktivita je splnená, resp. plní sa priebežne najmä tým, že v MRK sú dostupné informácie o základnom bankovom produkte.

Všetky aktivity v rámci opatrenia na posilnenie finančnej gramotnosti vychádzajú z predpokladu, že existuje niečo ako neutrálna potreba a úroveň finančnej gramotnosti. Problémom takýchto východísk je ignorovanie lokálnych modelov finančnej gramotnosti, ktoré, pokiaľ existuje snaha o reálne finančné začlenenie, treba brať do úvahy pri formulovaní metód výučby. Podľa informácií od expertov

sa reálna výchova k finančnej gramotnosti deje pri zohľadnení špecifik MRK – napríklad osobitného zreteľa na informalitu, chudobu a potrebu získania základných modelov klasifikácie a merania, ktoré sú odlišné od väčšinového prostredia – avšak takáto forma kultúrnej senzitivnej gramotnosti by mala dostať väčšiu prioritu.

Pre ilustráciu, podľa *Stratégie Národnej banky SR na podporu finančnej gramotnosti* je finančná gramotnosť definovaná ako „schopnosť využívať poznatky, zručnosti a skúsenosti na efektívne riadenie vlastných finančných zdrojov (osobných financií) s cieľom zaistiť celoživotné finančné zabezpečenie seba a svojej domácnosti.“ Táto schopnosť sa prispôsobuje zmenám okolo nás a „umožňuje každému jednotlivcovi efektívne reagovať na nové osobné udalosti a ustavične sa meniace ekonomické prostredie.“⁵ Rizikami nedostatočnej gramotnosti sú podľa Národnej banky rast zadlženosti, nevhodná štruktúra úspor, starnutie obyvateľstva a nové technológie. Ako NBS píše, „Čím budeme mať finančne vzdelanejšie obyvateľstvo, tým stabilnejší bude ekonomický a finančný systém. Lepšie a zároveň správne ekonomické rozhodovanie prinesie vyšší blahobyt spotrebiteľom a ich rodinám.“

V podobnom duchu je mienený aj zámer integrovať MRK prostredníctvom výchovy k finančnej gramotnosti. Problém je teda na strane definície – teda úzke definovanie gramotnosti ako schopnosti kalkulovať z perspektívy jednotlivca nezaťaženého sociálnymi väzbami a kultúrnymi návykmi – ale aj pri definovaní parametrov cieľovej skupiny – nie sú zohľadnené špecifiká a potenciál marginalizovaných komunit vo sfére finančnej gramotnosti. Napríklad je otáznou, či je nadmerné zadlžovanie v MRK naozaj prejavom finančnej negramotnosti. Podľa etnografických výskumov je to naopak – v systéme, ako je nastavený u nás, nie je efektívne a správne nepožičať si. Inými slovami, treba najprv preskúmať a zdefinovať tak filozofiu financií, ako aj lokálne modely ich použitia v rámci MRK, a potom vytvárať a aplikovať opatrenia v oblasti finančnej gramotnosti za účelom inklúzie.

V rámci už realizovaných aktivít boli čerpané minimálne finančné prostriedky. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že začleňovanie prostredníctvom vzdelávania má oveľa nižšiu efektívnosť ako začleňovanie prostredníctvom praxe. V tejto oblasti napríklad pravdepodobne najviac vykonala sama ekonomika, ktorá v ostatných rokoch generovala nové pracovné miesta, a trh s bankovými službami. Podľa informácií z terénu preto počet ľudí s prístupom k bankovým službám kontinuálne rastie a rástol by napríklad aj bez zavedenia bezplatného účtu a pod. Za zmienku stojí aj vysoká miera digitálnej gramotnosti u mladých obyvateľov MRK, ktorú bude možné brať do úvahy pri formulovaní nových opatrení finančnej inklúzie. Vzhľadom na absenciu relevantných dát z reprezentatívnych zisťovaní však len ťažko možno tieto čiastkové pozorovania sformulovať do konkrétnych odporúčaní.

Relevantnosť kultivovania finančnej gramotnosti je nespochybniteľná. Otázkou je, aká forma gramotnosti to má byť. Finančná inklúzia je v *Stratégii* sformulovaná

⁵ https://www.nbs.sk/_img/Documents/_TS/191107/NBS_StrategiaFinGram_2019.pdf

ako produkt jedného druhu ekonomickej kultúry, definovanej prostredníctvom dominantnej klasickej ekonómie (centrálne rola individuálne kalkulujúceho spotrebiteľa, ktorá neberie do úvahy sociálne väzby a kultúrne praktiky). Preto je relevantná otázka, či takáto forma finančného začleňovania nie je vlastne ideológiou (finančná gramotnosť napríklad vychováva budúcich klientov súkromných bánk a poisťovní, nemusí však nutne viesť k inklúzii). Je preto potrebné presnejšie definovať, čo konkrétne pod finančnou gramotnosťou – a finančným začleňovaním – *Stratégia* rozumie a aké ciele chce dosiahnuť v tejto oblasti. Väčší dopad by bolo možné dosiahnuť komplementárnymi opatreniami, ktoré vezmú do úvahy lokálne ekonomické modely v MRK. Počas rozhovorov s expertmi sa napríklad možno dostať k viacerým modelom finančnej inklúzie, ako aj k viacerým kultúrne senzitívnym modelom vzdelávania (teda takým, ktoré berú do úvahy pôvod detí v MRK, ich vzťah k okoliu a netrhové vzťahy, ktoré v MRK dominujú).

Účinnosť opatrení v tejto oblasti je limitovaná kvalitou vzdelávania. Keďže neexistujú relevantné dáta, prostredníctvom ktorých možno zhodnotiť zavedenie výchovy k finančnej gramotnosti, objektívne zhodnotenie účinnosti akcií pod gesciou MŠVVŠ SR nie je možné.

Udržateľnosť opatrení nie je veľká v prípade, že nebude kombinovaná s praktickým začlenením. Toto začlenenie obyvateľov MRK sa nedá dosiahnuť vzdelávaním či informovaním o bankových službách, ale len reálnym dôsledkom zvýšeného zapojenia do formálnej ekonomiky. V tomto zmysle môže byť dlhodobý pokles nezamestnanosti a sprísnenie súťaže na trhu s bankovými službami oveľa udržateľnejší faktor ako samo opatrenie a aktivity.

OPATRENIE 2. 1

V rámci opatrenia 2.1. „Podporiť ochranu spotrebiteľov z MRK a sprístupniť nástroje na oddľžovanie“ bola pod gesciou Ministerstva spravodlivosti SR realizovaná aktivita 2.1.3 „Zaviesť účinný inštitút osobného bankrotu (mechanizmus oddľženia fyzických osôb), aby sa zvýšila jeho reálna uplatniteľnosť s cieľom eliminovať dlhovú pascu, a to s osobitým zreteľom na nízkopríjmové skupiny a s prihliadnutím na potrebu ochrany základných životných potrieb, najmä bývania.“ Ukazovateľom bol „Počet využitých možností osobného bankrotu v marginalizovaných rómskych komunitách“. Keďže MS SR nevedie evidenciu využitia osobného bankrotu v MRK, nie je možné určiť plnenie ukazovateľov. Možno však konštatovať, 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 oddľženia fyzických osôb, ktorý okrem iného upravuje nepostihnuteľnosť hodnoty bývania, čím bol vytvorený mechanizmus oddľženia so zabezpečením základných životných potrieb. Aktivitu teda možno považovať za splnenú.

Relevantnosť nástrojov oddlženia a potlačania úžery ako patologického javu je nespochybniteľná. Vo vzťahu k úsiliu štátu zapojiť čo najvyššie percento dlžníkov do formálnej ekonomiky, ktoré bez oddlženia nie je možné, má však aktivita veľmi pozitívny dopad. Na základe rozhovorov s expertmi nemožno určiť podiel obyvateľov MRK, ktorí z oddlženia profitovali. Všeobecný dojem je však prevažne pozitívny. Zároveň však opäť treba konštatovať, že na úžeru *Stratégia* nazerá ako na jednoznačne patologický jav. Žiada sa produktívnejšie skúmať a následne pri formulovaní opatrení uplatniť poznatky o roly úžery pri poskytovaní finančných služieb v MRK, napríklad o postavení úžerníkov ako reprezentantov vzostupnej sociálnej vrstvy (teda „úspešných“ Rómov), ako aj využitie týchto ľudí v prípadných pozitívnych zmenách, napríklad pri aplikovaní niektorých opatrení inklúzie. Tieto úvahy, samozrejme, môžu nadobudnúť konkrétnejšiu podobu až po prípadnom preskúmaní v teréne. Pre úspech opatrení finančnej inklúzie je však nevyhnutné poznať reálne fungovanie financií (a najmä hotovosti) v MRK, ako súčasti formálnych i neformálnych finančných služieb.

Účinnosť je limitovaná kapacitami asistujúcich inštitúcií. Keďže chýba informácia o počte oddlžených obyvateľov MRK, reálnu účinnosť v týchto komunitách možno ťažšie zhodnotiť.

Udržateľnosť opatrení je uspokojivá, keďže v záujme štátu a ekonomiky je, aby bolo dlhové vazalstvo potlačené. Dlhodobá udržateľnosť závisí aj od asistentných kapacít zo strany štátu.

INKLÚZIA FINANČNOU CESTOU

Základným problémom pri plnení opatrení v oblasti finančnej inklúzie je jej príúška definícia a opatrnosť pri hľadaní alternatívnych modelov inklúzie. Na Slovensku sa po prvýkrát ekonomický redukcionizmus v rómskych politikách prejavil zavedením „reformiem“ v roku 2004, ktorých faktickým naplnením boli sociálne nepokoje, ktoré potlačili silové zložky.⁶ Zdanlivá trhová racionalita, ako aj podpora v prostredí väčšinovej populácie, bola ako zdôvodnenie rôznych politik použitá mnohokrát, a to bez ohľadu na politickú orientáciu pôvodcov týchto politik.

Neotrasiteľná inšpirácia vierou, že trhová kalkulativnosť – väzenie nákladov a zisku na úrovni jednotlivca – vyslobodí ľudí zo zovretia chudoby, je pri nerešpektovaní lokálnych špecifik úzkym ekonomizovaním. V oblasti finančnej gramotnosti ide o ideologické narábanie s ekonómiou, že všetci prirodzene rovnako velebíme jednu kultúru ekonomizovania, a to bez ohľadu na väzby s okolím, výchovu a vplyv minulosti. Treba mať jasno v tom, že v prípade takejto inklúzie ide primárne o asimiláciu do dominantnej ekonomickej kultúry. Inšpirácia ekonomickým mainstreamom nemusí preto priniesť želateľné výsledky, ba môže viesť k prehĺbeniu vylúčenia a/alebo zvýrazneniu konfliktu.

Patologické javy ako úžerníctvo potrebujú komplexnejšie zhodnotenie s presahom na iné sféry inklúzie a vylúčenia (napríklad politické, príbuzenské, susedské

a pod.). Inými slovami, nestačí formalizovať a rozmnožiť prístup k existujúcim bankovým službám, ale vytvoriť podmienky a poznanie pre vznik produktov na mieru MRK. Jednou z ciest je práca s alternatívnymi ekonomickými modelmi, pre ktoré existuje v decíznej sfére (a najmä medzi konvenčnými ekonómami) rezervovanosť.

Napríklad lokálna cirkulácia hodnoty v prostredí, akým sú MRK, nielenže má multiplikačný ekonomický efekt na tvorbu bohatstva, ale zároveň umožňuje participáciu vylúčených na sociálnom živote komunity, a tým zvyšuje kvalitu života pre všetkých. Zatiaľ na Slovensku neexistuje žiadna systematicky spracovaná politika, ktorá by s lokálnou cirkuláciou hodnoty produktívne pracovala. Príčinou je najmä prílišné spoliehanie sa na model trhu alebo model byrokratického štátu ako primárne nástroje politiky.

Jedným z príkladov zvýšenia významu lokálnej ekonomiky zo sveta, o ktorom možno uvažovať pri finančnom začleňovaní znevýhodnených, je zavedenie lokálnej meny. Tento alternatívny spôsob výmeny určite nevyrieši všetky problémy vylúčeného spoločenstva, ale v kombinácii s ďalšími opatreniami pomôže lokálne. Lokálne peniaze majú výhodu v tom, že nie sú vhodné na konzervovanie hodnoty či investovanie, ale na rýchlu cirkuláciu.

Ďalším alternatívnym modelom finančnej i nefinančnej inklúzie môže byť napríklad družstvo. Hlavným rozdielom medzi kapitalistickou firmou a družstvom je kontrola a priama účasť družstevníkov na každodenných činnostiach a limity vo vlastníctve podielov družstva. Ani v tejto oblasti nedošlo po roku 1989 k väčšej systematizácii politik a existuje riziko, že tlak prostredia, neprajného tejto forme podnikania, by družstvo udusil. Vo svete však existuje množstvo úspešných lokálnych mien i družstiev, formujú sa nové formy zdieľaného bývania a používania hnutelných i nehnuteľných vecí, ktoré možno s obmenami testovať aj v MRK.

Obecné podniky, miestne družstvá, alternatívne peniaze či špeciálne zvýhodnenia pre podnikateľov, ktorí sa zamerajú na vylúčené spoločenstvá, sú komplementárne s globálnym trendom rastúceho významu alternatívnych ekonomík ako *fair trade*, úverové a obchodné družstvá, verejné banky (napríklad peniaze reinvestované verejnými bankami z fondu, získaného zo záchranu bánk v USA v roku 2008) a pod. Takéto osobitné ekonomické sféry by tiež mohli byť pozitívne vnímané z hľadiska ekologickej udržateľnosti a redukcie spotreby bez nutnej redukcie tvorby hodnoty.

Opatrenia navrhované v rámci EÚ, napríklad zabezpečenie prístupu k mikroúverom, výraznejšia podpora samostatnej zárobkovej činnosti a podnikania, si vyžaduje zhodnotenie funkčnosti v už existujúcich súkromných a mimovládnych projektoch. Predstavuje vhodný potenciálny nástroj finančnej inklúzie, ktorý doteraz nemal šancu uplatniť sa vo väčšej miere.

⁶ Martin Marušák and Leo Singer (2010) „Social Unrest in Slovakia 2004: Romani Reaction to Neoliberal ‘Reforms’“ in Nando Sigona and Nidhi Trehan, eds, *Romani Politics in Contemporary Europe. Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*. Palgrave Macmillan, s. 186 – 208.

ZÁVER A ODPORÚČANIA

Finančné začleňovanie je málo rozvinutá a obmedzene aplikovaná časť *Stratégie*. Kým pri opatreniach na boj s nelegálnymi úverovými praktikami je motív jasný, pri ostatných opatreniach chýbajú jasne formulované ideové východiská, ako aj zdôvodnenie potreby (prečo práve gramotnosť a podpora súkromnej bankovej infraštruktúry).

Positívne možno hodnotiť posun ku konkretizácii odpočtu plnení opatrení v Aktualizovanej stratégii, ako aj posilnenie snahy o získavanie empirických dát, potrebných na formulovanie efektívnych opatrení v ostatnom období (2017 – 2018). Je naďalej nevyhnutné zintenzívniť zber dát pre potreby relevantnej tvorby politik. Tento zber však musí byť oveľa komplexnejší a zahŕňať nielen štatistické a sociologické dáta, ale vzhľadom na povahu a rôznorodosť ekonomík MRK musí byť získaný aj (resp. hlavne) prostredníctvom dlhodobjších terénnych výskumov.

Finančné začlenenie patrí pod širšie ekonomické začleňovanie. S previazanosťou ekonomickej sféry treba v ďalšom uplatňovaní *Stratégie* výraznejšie pracovať. 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 sídiel obyvateľov MRK a ich susedov zohľadní, a naviazať tieto opatrenia na opatrenia v oblasti finančnej inklúzie.

Štát by mal poskytnúť alternatívnu infraštruktúru pre ochranu slabých s využitím jej potenciálu a schopností aj za cenu „pozitívnej diskriminácie“ vo forme osobitných ekonomických oblastí či sfér, ktoré by chránili pred tlakom vyspelejšieho trhového prostredia.

Prehľad hodnotenia implementácie

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
1.1 Realizovať zber a analýzu dát o finančnej gramotnosti a finančnom vzdelávaní	+	?	?	?
1.2 Podporovať finančné vzdelávanie v MRK	+	?	+	+
2.1. Podporiť ochranu spotrebiteľov z MRK a sprístupniť nástroje na oddlžovanie	+	+	+	+
SUMÁR	3/3	1/3	2/3	2/3

+ splnené

? plnenie neposúdiťelné

EXPERTI, S KTORÝMI SA REALIZOVALI ROZHOVORY PRI PRÍPRAVE TEJTO ČASTI EVALUÁCIE

1. Slávka Mačáková, občianske združenie ETP Slovensko
2. Daniel Gerbery, Katedra sociológie UK v Bratislave
3. Daniel Škobla, Ústav etnológie a sociálnej antropológie SAV
4. Pavol Matyasovszky, Ministerstvo financií SR
5. Peter Mikloš, Ministerstvo financií SR
6. Barbora Vaněk, Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity
7. Zuzana Kubovičová, Centrum právnej pomoci, Ministerstvo spravodlivosti SR
8. Vladimír Benč, Svetová banka / RC SFPA
9. Alexander Mušinka, Prešovská univerzita, Ústav rómskych štúdií
10. Albert Kováč, Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity
11. Miroslav Pollák, občiansky aktivista / bývalý splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity

Oblasť nediskriminácie

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 má za to, že v priebehu jedného roka sa stali obeťami diskriminácie na základe etnického pôvodu. Táto diskriminácia bola najviac viditeľná 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.

Stratégia reflektuje tieto zistenia z medzinárodného prieskumu a zároveň poukazuje na chýbajúce dáta a súvisiace komplexné výskumy, zamerané na zmapovanie reálneho stavu (chýbajúce dáta). Pri formulovaní svojej antidiskriminačnej politiky ako základného rámcového nástroja na integráciu Rómov v Slovenskej republike tak vychádza najmä z legislatívnej úpravy a princípu prevencie a zabezpečenia informovanosti príslušníkov rómskej etnickej skupiny.

Rovnosť príležitostí a zákaz diskriminácie sú v Slovenskej republike zakotvené v Ústave Slovenskej republiky a rozpracované v osobitných zákonoch. Základné ľudské práva a slobody sú v Slovenskej republike od jej vzniku zaručené všetkým na základe Ústavy Slovenskej republiky, ktorá v Čl. 12 odsek 2 zakotvuje princíp rovnosti: *„Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým, bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmysľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.“*

Už počas prístupového procesu SR do Európskej únie bola časť európskej antidiskriminačnej legislatívy transponovaná do práva SR. Východiskovým dokumentom bol Zákoník práce, ktorý obsahoval zákaz priamej alebo nepriamej diskriminácie na základe pohlavia, manželského stavu či rodinného stavu, rasy, farby pleti,

jazyka, veku, zdravotného stavu, viery a náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, odborovej činnosti, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetku, rodu alebo iného postavenia.

V nadväznosti na absolútny zákaz diskriminácie, upravený v článkoch 18 a 19 Zmluvy o fungovaní EÚ v platnom znení (ZFEÚ), bol prijatý Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tzv. antidiskriminačný zákon). Určil všeobecný rámec pre uplatňovanie zásady rovnakého zaobchádzania a prostriedky právnej ochrany pre prípad porušenia tejto zásady. Definoval základné pojmy ako zásada rovnakého zaobchádzania, založená na zákaze diskriminácie z akéhokoľvek dôvodu, diskriminácia (priama, nepriama), obťažovanie, pokyn a nabádanie na diskrimináciu, neoprávnený postih. Zároveň ustanovil osoby, ktoré sú povinné zásadu rovnakého zaobchádzania dodržiavať. Avšak už pôvodný text zákona bol predmetom preskúmania Ústavného súdu SR (Nález Ústavného súdu SR č. 539/2005 Z. z. zo dňa 18. októbra 2005). Ústavný súd rozhodol o nesprávnej a neúplnej definícii osobitných vyrovnávacích opatrení, a tým o protiústavnosti tohto ustanovenia v súvislosti s tým, že neobsahuje nasledujúce parametre: dočasnosť, rámcové vymedzenie metód, predmet opatrení a kritériá na vymedzenie ich obsahu, ako ani podmienku, aby smerovali k odstráneniu dôsledkov diskriminácie a nerovnakých príležitostí.

Z inštitucionálneho hľadiska antidiskriminačný zákon zveril monitorovanie a hodnotenie dodržiavania ľudských práv a zásady rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačného zákona Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva, ktoré poskytovalo aj právnu pomoc v prípadoch diskriminácie.

Napriek tomu, že SR upravila text antidiskriminačného zákona v znení nálezu Ústavného súdu SR, Európska komisia postupne upozornila Slovenskú republiku v troch formálnych oznámeniach na porušenie čl. 226 Zmluvy o Európskych spoločenstvách (ZES) na nesprávnu alebo neúplnú transpozíciu rasovej a rámcovej smernice. Pripomienky Komisie sa týkali najmä toho, že do antidiskriminačného zákona sa dostali nepresné pojmy, resp. výrazy, ktoré smernice nepoznajú, alebo také, ktoré zužujú možnosť uplatnenia zásady rovnakého zaobchádzania.

Cieľom novely z roku 2007 bolo odstrániť nedostatky, ktoré boli SR vytknuté, a tým ukončiť úplnú transpozíciu obidvoch smerníc v zmysle pripomienok Komisie. Novela upravila definíciu obťažovania v súlade so smernicami a zakotvila, že dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva aj v prijímaní opatrení na ochranu pred diskrimináciou. Hlavným zámerom druhej zásadnej zmeny antidiskriminačného zákona z roku 2008 bola transpozícia smerníc EÚ, zameraných na rovnosť mužov a žien. Zvýšila sa aj ochrana osôb pred obťažovaním, a to doplnením výslovného zákazu sexuálneho obťažovania, ktorý naša legislatíva predtým neobsahovala. Novela opätovne zaviedla vyrovnávacie opatrenia pre znevýhodnené

skupiny obyvateľstva (vrátane etnických skupín a sociálne znevýhodnených občanov), avšak vo veľmi obmedzenom rozsahu.

Druhou novelou sa rozšírila aj kompetencia Slovenského národného strediska pre ľudské práva (SNSLP) o vykonávanie nezávislého zisťovania, ktoré sa týka diskriminácie, a vypracúvanie správy a odporúčaní súvisiacich s diskriminačnou problematikou, teda úlohy *equality body*. V praxi však k rozšíreniu kapacít najmä o odborníkov a odborníčky na rodovú rovnosť ani k zvýšeniu rozpočtu nedošlo, naopak, s ohľadom na hodnotenie statusu SNSLP podľa tzv. Parížskych štandardov táto inštitúcia strácala kredibilitu, a tým aj personálne a finančné zdroje na zabezpečovanie agendy. Podľa výročných správ SNSLP poskytovalo najmä právnu pomoc a konzultácie v oblasti pracovnej diskriminácie.

V rámci novely Občianskeho súdneho poriadku (Zákon č. 384/2008 Z. z.) došlo k tretej novele antidiskriminačného zákona, ktorá zaviedla tzv. hromadnú žalobu vo verejnom záujme. Táto novela zákona, ktorá vstúpila do platnosti v apríli 2014, významne rozšírila možnosť prijímať tzv. dočasné vyrovnávacie opatrenia, teda opatrenia zamerané na určité znevýhodnené skupiny s cieľom vyrovnávania existujúcich nerovností. Do novely sa súčasne zapracovalo rozhodnutie Európskeho súdneho dvora, vydané v konaní C-236/09 dňa 4. marca 2011, kde bola vypustená časovo neobmedzená výnimka pre oblasť poskytovania poisťovacích služieb, ktorá ustanovovala možnosť používať faktor pohlavia pri kalkulácii poisťného a poisťného plnenia, opierajúca sa o presné poisťno-matematické a štatistické údaje.

Významným medzníkom v oblasti antidiskriminačnej legislatívy bolo prijatie *Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv*.

Možnosť prenesenia dôkazného bremena na žalovaného však zostala upravená len v antidiskriminačnom zákone, ktorý mal rovnakú právnu silu ako Občiansky súdny poriadok (OSP). Súdny sa z toho dôvodu často pridŕžovali OSP ako procesného predpisu a vyhli sa tak aplikácii ustanovenia o prenesenom dôkaznom bremene. Až Civilný sporový poriadok schválený v roku 2015 zharmonizoval povinnosť obráteného dôkazného bremena pri konaní podľa antidiskriminačného zákona.

Od 1. januára 2015 je účinná novela rozširujúca zakázané dôvody pre diskrimináciu, ku ktorým teraz patrí aj ohlásenie korupcie.

Súčasný text antidiskriminačného zákona a jeho zosúladenie s princípmi a zásadami práva EÚ, správna a úplná transpozícia sekundárnych právnych aktov EÚ predstavuje z formálneho hľadiska plnú konformitu s právom EÚ. Nedostatky naďalej predstavuje aplikačná prax a nerealizovanie odporúčaní OSN podľa jej dohovorov o odstránení diskriminácie, ktoré SR podpísala a ratifikovala.

OPATRENIE 1.1. KOORDINOVÁŤ PREPOJENOSŤ AKČNÝCH PLÁNOV STRATÉGIE A INÝCH AKČNÝCH PLÁNOV, TÝKAJÚCICH SA ROVNAKÉHO ZAOBCHÁDZANIA

Relevantnosť

Aktivity určené v opatrení 1.1. boli presunuté do roku 2019. Ide konkrétne o aktivity:

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

S ohľadom na dôležitosť tohto opatrenia v *Stratégii* ide o jeden z hlavných pilierov, a to najmä so zreteľom na rôzne oblasti pôsobenia a jednotlivé politiky, ktoré sú v nej obsiahnuté. 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. Z tohto pohľadu je posun jednotlivých aktivít do ďalších rokov vnímaný negatívne.

Účinnosť

Prepojenie jednotlivých akčných plánov stratégie a iných akčných plánov vrátane monitoringu a hodnotenia má potenciál na úspešnejšiu implementáciu, a to s ohľadom na personálne, finančné aj technické možnosti. Bez existencie údajov o rokovaní štádium spolupráce nemožno vyhodnotiť.

Dopad

S ohľadom na presun aktivít do roku 2019 dopad nemožno vyhodnotiť.

Udržateľnosť

Udržateľnosť je možná iba v prípade dobudovania infraštruktúry, personálnych kapacít a navýšenia rozpočtu pre rezort školstva v súčinnosti s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVaR SR).

OPATRENIE 2.1. ZVÝŠIŤ POZNATKOVÚ BÁZU O PRÍČINÁCH A MECHANIZMOCH DISKRIMINÁCIE RÓMOV

Aktivity plánované v rámci opatrenia 2.1., konkrétne „podporovať kvalitatívne výskumy a odborné analýzy v oblasti diskriminácie Rómov“, boli presunuté do roku 2019. V priebehu roka 2018 boli vypracované špecifikácie troch kvalitatívnych výskumov na tému: stereotypy a postoje voči Rómom na úrovni lokálnej politiky; finančné stratégie MRK; bariéry pri vstupe Rómov na trh práce. Realizácia je podmienená verejným obstarávaním a oproti pôvodne plánovanému harmonogramu znamená posun pri realizácii východiskových aktivít. Okrem toho chýbajúce kvalitatívne zistenia ovplyvňujú aj realizáciu ďalších aktivít v rámci *Stratégie*.

OPATRENIE 2.2. ZVÝŠIŤ ÚROVEŇ POZNANIA O DISKRIMINÁCII RÓMOV U AKTÉROV ROZHODOVANIA

Relevantnosť a účinnosť

Opatrenie 2.2. obsahuje štyri aktivity, pričom v roku 2018 tri z nich neboli realizované, konkrétne:

- 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

Nerealizovanie aktivity 2.2.1. z dôvodu chýbajúcej kooperácie s Ministerstvom spravodlivosti SR (MS SR) a Justičnou akadémiou, ako aj presun aktivít 2.2.2. a 2.2.3. do roku 2019 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*. Čiastočné zazmluvnenie dvoch projektov v celkovej sume 280 000 eur z alokovanej sumy 1 672 000 eur predstavuje len necelých 17 %. Pri plánovanej hodnote 5 – 10 senzibilizačných a vzdelávacích aktivít a 100 osôb, ktoré absolvovali vzdelávanie, je vysoká pravdepodobnosť nenaplnenia ukazovateľov a nesplnenia opatrenia.

Možné intervencie si vyžadujú lepšiu 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).

¹ Zdroj: EU MIDIS II z 2016

Aktivita 2.2.4. bola realizovaná čiastočne, v roku 2018 sa uskutočnila jedna vzdelávacia aktivita (z plánovaných troch) príslušníkov Policajného zboru SR (PZ SR) v počte 14 vyškolených osôb (z plánovaných 100). Ide o nenaplnený ukazovateľ, pričom z hľadiska dopadu ide práve o tie osoby, ktorých priama účasť v teréne môže reálne predchádzať vzniku diskriminácie Rómov na základe etnickej príslušnosti.

Dopad

Bez realizácie vzdelávacích a senzibilizačných aktivít nie je možné zvýšiť úroveň poznania o diskriminácii Rómov u aktérov rozhodovania (dosiahnutá hodnota 0 pri sudcoch a vyšších súdnych úradníkoch, hodnota 0 pri zamestnávateľoch a odborových organizáciách, hodnota 0 pri pracovníkoch prvého kontaktu a hodnota 14/100 pri príslušníkoch Policajného zboru SR).

Udržateľnosť

Z pohľadu implementácie *Stratégie* bez poznania problematiky a scitlivovania vnímania problematiky diskriminácie Rómov na základe etnickej príslušnosti relevantnými aktérmi v teréne (príslušníci PZ SR, sudcovia, zamestnávateľa), nemožno realizovať ani ďalšie aktivity zo *Stratégie*.

Pre implementáciu sa vyžaduje súčinnosť medzi MS SR, MV SR, JA SR, ÚSVRK, MVO, MZ SR.

OPATRENIE 2.3. ZLEPŠIŤ ÚROVEŇ INFORMOVANOSTI RÓMOV O PREVENCII DISKRIMINÁCIE A SPÔSOBOCH OCHRANY PRED ŇOU

Relevantnosť

Účelom opatrenia 2.3. je realizovať projekty zamerané na zvyšovanie informovanosti a právneho povedomia Rómov o možnostiach ochrany pred diskrimináciou. Zodpovednými subjektmi s rozpočtom sú MPSVS SR, MS SR a MV SR (v spolupráci s MVO). V tejto oblasti nie je zaradené Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (MŠVVaŠ SR), pričom práve oblasť vzdelávania patrí do 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).

Účinnosť

Čiastočné zazmluvnenie dvoch projektov v celkovej sume 280 000 eur z alokovanej sumy 1 672 000 eur predstavuje len necelých 17 %. Oba projekty majú časový plán realizácie od roku 2019. Plánovaný výstup pre rok 2018 predstavoval tri projekty, žiadny z nich nie je zrealizovaný.

Dopad

Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity realizoval prednášky na stredných a vysokých školách v rámci plnenia opatrenia v roku 2018 (naplnenie plánovaného počtu – 2 aktivity v roku 2018). Pri realizácii tejto aktivity na stredných a vysokých školách by bol dopad vyšší ako uvádzané promile aktivít bez merania dopadu z dôvodu nesprávneho nastavenia indikátora, keby spolupráca bola zastrešená prostredníctvom MŠVVaŠ SR, ako aj samosprávnych orgánov stredných a vysokých škôl (krajské stredoškolské parlamenty, Študentská rada vysokých škôl). Indikátor počet vzdelávacích aktivít za účelom zvyšovania právneho povedomia mladých študujúcich Rómov vzhľadom na počet vysokých škôl v SR (20 verejných VŠ + 3 štátne VŠ + 11 súkromných VŠ) a počet stredných škôl (628 stredných škôl vrátane 137 špeciálnych škôl).²

Udržateľnosť

Treba zabezpečiť súčinnosť aktérov plánovaných aktivít, ako aj zapojiť ďalších aktérov pôsobiacich v danej oblasti, spadajúcich do kompetencie MŠVVaŠ SR – napríklad prostredníctvom dopytovo orientovaných projektov zameraných na vzdelávanie a tréning výchovných poradcov v oblasti predchádzania diskriminácie. Z hľadiska zlepšenia úrovne informovanosti Rómov o prevencii diskriminácie treba zabezpečiť nielen aktivity, ale aj ich vyhodnocovanie za pomoci správne určených indikátorov.

Príklady indikátorov pre meranie úrovne informovanosti Rómov o prevencii diskriminácie musia vychádzať z poznania základnej východiskovej úrovne. V *Stratégii* východiskové údaje týkajúce sa prieskumov verejnej mienky na Slovensku vychádzajú 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. Účinnosť opatrení na elimináciu diskriminácie a v rámci tohto opatrenia na zlepšenie úrovne informovanosti možno posúdiť iba vtedy, ak môžeme odmerať progres,

² Štatistická ročenka MŠVVaŠ SR za akademický rok 2018/2019, https://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecká-knižnica/informácie-o-skolstve/statistiky/statisticka-rocenka-publikacia/statisticka-rocenka-suhrnne-tabulky.html?page_id=9603

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 poznania východiskovej úrovne a následne zisťovania aktuálnej úrovne, teda posúdenia vplyvu konkrétnych aktivít, môže byť práve percento informovanosti Rómov, napr.:

- percento 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)
- percento alebo počet Rómov, ktorí sa zúčastnili na konkrétnych informačných či vzdelávacích kampaniach, alebo ich využili (a nie počet kampaní bez reflexii počtu účastníkov rómskej etnickej príslušnosti)
- percento 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)
- percento prípadov trestných činov, kde pri vyšetrovaní bolo namietané diskriminačné zaobchádzanie a pod.

OPATRENIE 3.1. ZLEPŠIŤ VYMOŽITEĽNOSŤ ANTIDISKRIMINAČNEJ LEGISLATÍVY A PODPOROVAŤ UPLATŇOVANIE PRINCÍPU NEDISKRIMINÁCIE V PRAXI

Relevantnosť

Mimoriadne relevantná aktivita, nakoľko SR vo vzťahu k medzinárodným dohovorom v oblasti nediskriminácie má vykazovanú 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. Íšlo 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 Slovenskej republiky odporučil, 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, 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.*“

Vytvorenie platformy pre odbornú diskusiu širšej právnickej verejnosti a relevantných inštitúcií v roku 2017 stroskotalo a aktivita bola presunutá do roku 2019. Pritom tak Výbor OSN, ako aj v súčasnosti Európska komisia, vyšetrujú Slovenskú republiku v súvislosti s nedostatočnou a neefektívnou implementáciou princípu nediskriminácie v oblasti viacerých politík, najmä vo vzdelávacej politike, politike sociálneho zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti, ako aj v politike bývania.

Účinnosť

Vytvorenie platformy pre diskusiu alebo vydanie publikácie o prijímaní dočasných vyrovnávacích opatrení v praxi nie je účinné bez úpravy kompetencií príslušných štátnych orgánov, bez delegovania a spolupráce pri zabezpečovaní správnej aplikácie princípu nediskriminácie. V praxi sa na medzinárodné orgány naďalej dostávajú podnety a žaloby proti SR z dôvodu diskriminácie na základe etnickej príslušnosti, pričom ide o prierezové témy s oblasťou zdravotníctva (nútené sterilizácie, neuplatňovanie informovaného súhlasu) alebo sociálnou agendou (poskytovanie sociálnych príspevkov a sociálnej pomoci). Bez vytvorenia spolupracujúceho / komunikujúceho modelu medzi zodpovednými ministerstvami s alokáciou finančných zdrojov nie je možný posun.

Dopad

Chýbajúce platforma pre diskusiu a odbornú spoluprácu predstavuje zvýšenie rizika povinnosti platiť za porušenia medzinárodných záväzkov, ktoré v plnej miere v súlade s medzinárodnými záväzkami ako aj ustálenou judikatúrou vyžadujú medzinárodné organizácie a medzinárodné súdy. V tejto súvislosti ide aj o finančný dopad na štátny rozpočet vo forme povinnosti platiť náhradu za vzniknutú škodu

a spravodlivé zadostučinenie v prípade sťažností a žalôb jednotlivcov, ako aj všeobecnú finančnú záťaž v prípade konania pred SD EÚ.

Udržateľnosť

V tejto oblasti chýba osobitná analýza so zameraním na dočasné vyrovnávacie opatrenia vo vzťahu k Rómom a model spolupráce medzi MŠVVaŠ SR, MV SR, MPSVaR SR a ÚSVRK.

Udržateľnosť opatrenia treba hodnotiť v nadväznosti na inštitucionálne a finančné zabezpečenie, ktoré je nedostatočné.

OPATRENIE 3.2. ZABEZPEČIŤ DOSTUPNÚ A KVALITNÚ PRÁVNÚ POMOC PRE RÓMOV VO VECIACH PORUŠENIA ANTIDISKRIMINAČNEJ LEGISLATÍVY

Relevantnosť

Z hľadiska poskytovania bezplatnej právnej pomoci majú 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 nemá zákonnú povinnosť evidovať prípady poskytovanej bezplatnej právnej pomoci podľa rozlišovacieho kritériá národnosti či etnickej príslušnosti osoby, ktorá podnet podala. Opatrenie nie je adresné a v súlade s ustanoveniami antidiskriminačného zákona nemožno ukazovateľ sledovať, vyhodnotiť ani prijať opatrenia. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že prístup ku kvalitnej právnej pomoci v oblasti nediskriminácie treba zabezpečiť prierezovo, a to aj s ohľadom na možnú kombináciu viacerých dôvodov diskriminácie.

V rámci kvantitatívneho vyjadrenia riešilo podnety súvisiace s diskrimináciou SNSLP. V roku 2017 päť podnetov a v roku 2018 sedem podnetov. CPP rovnako ako SAK či individuálni advokáti nevedú štatistiky v tejto oblasti.

Účinnosť

Vytvorenie mechanizmu dostupnej a kvalitnej právnej pomoci pre Rómov vo veciach porušenia antidiskriminačnej legislatívy si vyžaduje celoplošné riešenie. Individuálne intervencie vo vzťahu k poskytovaniu právnej pomoci pre Rómov môžu viesť k vzniku ďalšej diskriminácie (rodovej, sociálnej).

Dopad

Nedostupnosť bezplatnej právnej pomoci či chýbajúca kvalita (nedostatočná znalosť problematiky, medzinárodných záväzkov či špecializácie právnikov) znamená, že je takmer nemožné hodnotiť úroveň poskytovanej právnej pomoci. Štatistiky na základe etnickej príslušnosti takmer neexistujú, ak sú dostupné, tak len v čiastkových oblastiach (diskriminácia na základe etnickej príslušnosti v oblasti vzdelávania – štatistika podnetov Štátnej školskej inšpekcie a Inšpektorátu práce), čím sa vytvára prostredie, v ktorom nie je možné prijímať politiky a rozhodnutia v súlade s medzinárodnými záväzkami. Vzniká tak priestor na vyvodenie zodpovednosti voči SR.

Udržateľnosť

Účinné opatrenie si vyžaduje *evidence-based approach*. *Ad hoc* riešenie či čiastkové informácie iba z jedného alebo dvoch zdrojov nemožno vyhodnotiť. Z tohto pohľadu treba zabezpečiť lepšiu dostupnosť bezplatnej právnej pomoci v regiónoch pre celú oblasť nediskriminácie a ochrany práv jednotlivcov.

Z hľadiska účinnosti prijatých opatrení treba zabezpečiť spoluprácu pri vytváraní verejného zoznamu advokátov pre oblasť porušovania antidiskriminačného zákona, a to v súčinnosti so Slovenskou advokátskou komorou ako stavovskou organizáciou.

OPATRENIE 3.3. PREDCHÁDZAŤ VIACNÁSOBNEJ DISKRIMINÁCIÍ RÓMOV

Relevantnosť a účinnosť

Z hľadiska naplnenia cieľov *Stratégie* obsahuje 2 aktivity, s rôznou úrovňou plnenia:

Aktivita 3.3.2. – podporovať mimovládne organizácie v oblasti predchádzania a eliminácie viacnásobnej diskriminácie Rómov vrátane cieľených programov pre rôzne sociálne skupiny – táto aktivita bola presunutá z hľadiska aplikácie do roku 2019, pričom v roku 2018 bolo v rámci OP LZ, Podpora poradenských služieb pre prevenciu a elimináciu diskriminácie, plánovaných 5 aktivít a 250 účastníkov vzdelávania. Zazmluvnené projekty však predstavujú alokáciu len 17 % z celkového rozpočtu (pozri vyššie).

Ďalšie dva projekty boli zamerané na prácu s osobami patriacimi do MRK v rámci grantovej schémy MS SR. S ohľadom na charakter výzvy (všeobecná výzva Dotácie na podporu ľudských práv, zameraná na presadzovanie, podporu a ochranu ľudských práv a slobôd a na predchádzanie všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie, a to pre všetky MVO), je alokácia pomerne nízka (2 projekty zo 48 schválených, v predbežnej sume 35 410 eura z celkovo schválených 769 500 eur tak predstavuje necelých 5 %).

Podobná situácia je pri realizácii aktivity 3.2.3. – realizovať programy zamerané na znižovanie rodových nerovností v súkromnom a verejnom živote Rómov –, kde bol prostredníctvom schémy MPSVaR SR podporený jeden projekt (z plánovaných dvoch v roku 2018), pričom jeho alokácia finančných zdrojov (6650 eur z plánovaných 90 000 eur) predstavuje približne 7 %. Napriek tomu z hľadiska ďalšieho ukazovateľa v tejto aktivite – počet účastníkov projektov (osôb, ktoré videli pripravené spoty a videozáznamy), bola približne 1000 (oproti plánovným 100).

Dopad a udržateľnosť

Vzhľadom na nízke percento realizovaných aktivít, ako aj čisto kvantitatívne ukazovatele, nie je možné vyhodnotiť ich dopad v čase implementácie v roku 2018. Navrhujeme doplniť aj o kvalitatívne ukazovatele a vyhodnotenie je možné až po získaní finálnych údajov z realizovaných piatich projektov v rámci tohto opatrenia (ktoré presahujú rok 2018 do roku 2019).

Udržateľnosť aktivít prostredníctvom všeobecných schém je 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, je predpoklad naplnenia kvantitatívnych ukazovateľov nízky. Okrem toho bez doplnenia kvalitatívnych ukazovateľov nemožno presne určiť dopad týchto aktivít na znižovanie rodových nerovností v živote Rómov.

OPATRENIE 4.1. PODPOROVAŤ PREVENCIU DISKRIMINÁCIE PROSTREDNÍCTVOM ROZVOJA IDENTITY, KULTÚRNYCH HODNÔT, DIALÓGU A POROZUMENIA

Relevantnosť a účinnosť

Z hľadiska relevantnosti ide o opatrenie, ktoré vychádza z kultúrnych zvyklostí, pričom podpora kultúrnych hodnôt, jazyka a historických inštitúcií sa považuje 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 diskriminácii na základe príslušnosti k tejto sociálnej skupine (Henri Tajfel). Účinnosť týchto opatrení potvrdzujú aj výsledky a ukazovatele hodnôt realizovaných aktivít v roku 2018 – takmer dvojnásobok realizovaných aktivít oproti plánovným aktivitám (ide však o kvantitatívny ukazovateľ). Z hľadiska komplexnosti by bolo vhodné doplniť aj kvalitatívnym zisťovaním dopadu týchto aktivít na prevenciu diskriminácie tak na strane majoritného, ako aj menšinového obyvateľstva.

Dopad

Podpora rómskej kultúry a identity prostredníctvom kultúrnych a vzdelávacích aktivít, kultúrnych a pamäťových inštitúcií. Počet realizovaných aktivít 43 presiahol o 100 % počet plánovaných aktivít (15) na rok 2018. Z hľadiska merania dopadu však nie je možné ukazovateľ vyhodnotiť inak ako kvantitatívne. Navrhujeme doplniť kvalitatívny ukazovateľ.

Udržateľnosť

Z pohľadu udržateľnosti ide o aktivity realizované v súčinnosti so stabilnými inštitúciami v rámci rezortu MK SR, MVO a obcami / mestami. Dlhodobá udržateľnosť tkvie najmä v alokácii finančných zdrojov a ich diverzifikácii medzi poskytovateľom a prijímateľmi.

OPATRENIE 4.2. VYTVORIŤ MECHANIZMY NA VČASNÉ RIEŠENIE KONFLIKTOV MEDZI RÓMSKOU A VÄČŠINOVOU POPULÁCIOU NA LOKÁLNEJ ÚROVNI

Relevantnosť

Ide o mimoriadne relevantné opatrenie. Mediácia a zmierovacie rady s osobitným zameraním na scitlivovanie medzi rómskou a väčštinovou populáciou môžu pomôcť eliminovať konfliktné situácie, ktoré v súčasnosti vznikajú častejšie s nárastom populizmu a posilňovaním pôsobenia sociálnych médií. Tzv. *hate speech* okrem toho vytvára na zmiešanom území priestor na konflikty medzi oboma populáciami a spôsobuje nárast kriminality (osobné či koordinované útoky voči jednotlivcom a komunitám) a zároveň vytvára ešte väčšiu prekážku pri tvorbe verejných politik.

Účinnosť

Účinnosť takýchto opatrení je 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. Pôsobili v Banskej Bystrici, v Kežmarku, Rimavskej Sobote a Prešove. Mimosúdnu cestou riešili spory, ktoré by inak skončili na súdoch. Zmierovacie rady majú univerzálnu platnosť pre rôzne druhy konfliktov, na Slovensku sa zameriavajú predovšetkým na spory medzi minoritnou a majoritnou spoločnosťou, často riešia generačné, rodinné či susedské spory. Projekt zmierovacích rád sa uskutočňoval pod záštitou Partners for Democratic Change (PDCS), v rámci aktivít podporovaných Úradom

splnomocnenca vlády pre rómske komunity však neboli alokované zdroje ani personálne kapacity na tréning trénerov a implementáciu.

V časti Mediácia ide o 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 už projekt podliehal finančným a personálnym limitom.

Dopad

Zmierovacie rady prispeli v regiónoch k zníženiu počtu súdnych sporov v civilnej oblasti, v ktorých sa nachádzal prvok sporu medzi majoritným a minoritným obyvateľstvom. Okrem toho prispievali kontinuálne k zvyšovaniu právneho povedomia a predchádzali vzniku ďalších konfliktov v oblastiach implementácie.

Udržateľnosť

Ide o aktivitu, ktorá je z hľadiska finančných možností neudržateľná v tom koncepte, v akom bola realizovaná (prostredníctvom mimovládnej organizácie, ktorá dostávala na tento typ činnosti osobitné projektové zdroje). Z hľadiska udržateľnosti, ako aj poznania teritória a miestneho prostredia, by bolo vhodné:

- 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)³, 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 verejnej správy (zabezpečovanej napr. obecnými úradmi, čo si však vyžaduje aj súvisiacu legislatívnu zmenu v kompetenčnom zákone, zákone o obecnom zriadení a súvisiacich právnych predpisoch).

³ Verejný dlh predstavuje konsolidovaný súčet všetkých nesplatených záväzkov sektora verejnej správy ku koncu roka, resp. štvrťroka 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 prenájmu).

Prehľad hodnotenia implementácie

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
1 – Odstrániť prekážky efektívnejšej implementácie antidiskriminačnej legislatívy (opatrenia 1 a 2)	+	? (2019 – 2020)	+	?
2 – Vytvorenie priestoru a mechanizmov na riešenie a prevenciu konfliktov medzi rómskou a nerómskou populáciou (opatrenia 3 a 4)	+	?	+	+
SUMÁR	2/2	-	2/2	½

+ splnené

? plnenie neposúdiťelné

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Vzhľadom na existenciu viacnásobnej diskriminácie Rómov je v záujme účinnej implementácie a udržateľnosti 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. Hodnotenie spolupráce a účinnosť opatrení si vyžadujú doplnenie kvalitatívnych ukazovateľov.

Súčasná nastavenie hodnotenia vychádza z uplatňovania predovšetkým kvantitatívnych ukazovateľov (napr. počet projektov, alokácia finančných zdrojov, počet preškolených osôb a pod.). Doplnením kvalitatívnych ukazovateľov je možné existujúce portfólio aktivít modelovať, a tým prispieť k efektívnej spolupráci a účinnosti opatrení. Príkladom kvalitatívnych ukazovateľov 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 majoritnej populácie a etnickej menšiny). 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.

Vo vzťahu k účinnej implementácii sa vyžaduje súčinnosť medzi viacerými orgánmi a inštitúciami, ktoré majú v kompetencii príslušnú agendu, konkrétne

- 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

b) 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.

EXPERTI, S KTORÝMI SA REALIZOVALI ROZHOVORY PRI PRÍPRAVE TEJTO ČASTI EVALUÁCIE

1. Jarmila Lajčáková, Centrum pre výskum etnicity a kultúry
2. Vanda Durbáková, Poradňa pre občianske a ľudské práva (zo správ a mediálnych výstupov)
3. Andrej Findor, Fakulta sociálnych a ekonomických vied UK
4. Zuzana Poláčková, Prognostický ústav, Centrum spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied, Bratislava

Oblasť prístupov smerom k väčšinovej spoločnosti

Oblasť prístupov smerom k väčšinovej spoločnosti, iniciatíva v prospech integrácie Rómov prostredníctvom komunikácie, je začlenená do globálneho cieľa: **Scitlivenie verejnej mienky, zmiernenie vzájomných stereotypov a predsudkov a posilnenie súdržnosti medzi rómskou populáciou a majoritnou spoločnosťou**. Tento cieľ má tri indikátory (1. Sociálna vzdialenosť k Rómom – sociálny dištanc, 2. Podiel príspevkov o Rómoch vo vybraných médiách obsahujúcich stereotypy o Rómoch, 3. Vnímanie diskriminácie na základe etnického pôvodu v spoločnosti) a dva čiastkové globálne cieľov.

Čiastkový cieľ č. 1 **Získavať na faktoch založené informácie vychádzajúce z existujúcich výskumov a realizovať výskumy a expertízy** má dva indikátory (1. Počet odborne oponovaných výskumov a expertíz zameraných na vzájomné postoje Rómov a väčšinovej populácie, 2. Počet výskumov a expertíz zameraných na rozboru verejných politík a ich efekty na zvyšovanie alebo znižovanie šancí najmarginalizovanejších komunit vymaniť sa zo situácie odkázanosti a žiť spôsobom života, ktorý majorita pokladá za slušný).

Čiastkový cieľ č. 2 **Podporovať proaktívnu komunikáciu, založenú na vyvážených a objektivizovaných informáciách o Rómoch** má jeden indikátor (1. Počet aktivít podporujúcich proaktívnu komunikáciu, založenú na vyvážených a objektivizovaných informáciách o Rómoch). Oblasť D. 2.7 prístupov smerom k väčšinovej spoločnosti bola včlenená do *Stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020 (Stratégia)* spolu s oblasťou D.2.6 nediskriminácie.

Relevantnosť globálneho cieľa je vysoká, naznačuje to aj množstvo a spektrum opatrení a aktivít, a navyše pretrvávajúca „protirómska nálada“. Tá má tendenciu stupňovať sa, napríklad ak je použitá v predvolebnom boji, ako to začína byť evidentné

na sociálnych médiách, pretože jedna fašisticky naladená strana, Kotlebova ĽSNS, sa naďalej uchádza o priazeň voličov. Online prejavy stále potvrdzujú zistenia Nadácie otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation z roku 2014,¹ o pretrvávajúcej sociálnej vzdialenosti a dehumanizáciou Rómov a majoritnej spoločnosti, nedostatku objektívnych informácií a negatívneho medializovaniu Rómov,² ktoré sčasti slúžili ako dôvod na zahrnutie D.2.7 do *Stratégie*. Rozhovory uskutočnené pre túto kapitolu zároveň potvrdili pretrvávajúci anticiganizmus na Slovensku.

V prvom rade nebolo možné hlbšie hodnotiť jednotlivé ciele zadefinované v *Stratégii*, pretože ku všetkým nebol prístup, či už on-line alebo cez pracovníkov zodpovedných za jednotlivé aktivity. Vedomosti boli čerpané z participácie na konferencií expertov SAV a Maďarskej akadémie vied, z rozhovorov počas návštevy Luníka IX, z médií a sociálnych médií a dokumentov spomenutých v predchádzajúcich hodnoteniach Úradu splnomocnenca slády SR pre rómske komunity (ÚSVRK), monitorovania a hodnotenia inkluzívnych politík a ich dopadu na marginalizované rómske komunity (národný projekt), ktoré boli financované z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu v rámci Operačného programu Ľudské zdroje (OP ĽZ) a z rozhovorov s expertmi a pracovníkmi, ktorí riešia problémy rómskej menšiny. V predchádzajúcom hodnotení odznelo, že pre zvýšenie relevantnosti *Stratégie* by ideálne intervenčná logika bola vyjasnená, čo by napomohlo zmysluplnosti jednotlivých cieľov. Bolo taktiež poukázané na to, že čiastkové ciele nie vždy popisujú dosiahnuteľnú zmenu, ale pomenúvajú aktivity alebo kombinujú oboje.

Rozhovory identifikovali viacero protichodných názorov voči existencii *Stratégie* od väčšiny respondentov. Týkali sa spôsobu akým je zostavená, jej relevancii, existencie a životnosti aktivít a kompetencií, implementácie a aj možnosti merania. *Stratégia* vyvolávala aj emotívne postoje pre svoju komplexnosť a problematičnosť, ale mala priznaný aj pozitívny status a potenciál. Na druhej strane, jej veľká časť by mohla byť vypracovaná vo väčšej previazanosti s oblasťou vzdelávania. Dopad oblasti prístupov k väčšinovej spoločnosti je však do veľkej miery nemerateľný, najmä čo sa týka kvalitatívnej zmeny postojov.

¹ 1. Rómovia sú dlhodobou najnegatívnejšie hodnotenou skupinou na Slovensku, čo sa týka sociálnej vzdialenosti. 2. Majorita má nedostatok objektívnych informácií o Rómoch. Neuvedomuje si príčiny, prečo sa nachádzajú v takejto situácii. Rómov vníma ako nezmeniteľných a nenapraviteľných, dokonca ako hrozbu. 3. Prejavovať sociálny odstup voči Rómom je prijateľné až spoločensky žiaduce. Majorita by akceptovala aj diskriminačné reštriktívne opatrenia voči Rómom. Pravdepodobná je dehumanizácia Rómov u významnej časti majoritného obyvateľstva. 4. Rómovia sú v médiách zobrazovaní prevažne ako problémoví osadníci, ktorí sú páchatelmi kriminality.

² Postoje a predsudky voči Rómom na Slovensku – sekundárna analýza. Alena Chudžíková, Centrum pre výskum etnicity a kultúry, Bratislava 31. 3. 2014.

STRATÉGIA

Stratégia slúži ako referenčný, styčný a koordinačný bod pre ministerstvá, ich sekcie a pre budúce plánovanie aktivít. Jej existencia je podmienkou na financovanie aktivít súvisiacich s riešením problémov rómskej menšiny zo strany Európskej únie. Naznačuje tak aj hodnotové a demokratické postoje Únie, pričom práve tá je „garantom“ financovania problematiky, ktorá politickými stranami na Slovensku nie je vnímaná ako priorita

Kontinuálne sa zvyšuje kvalita dokumentov, ktoré sú vypracované so zámerom nastaviť ciele *Stratégie*. Pozitívne bolo tiež vnímané, že jednotlivé aktivity sú s odstupom času lepšie merateľné a odpočtovateľné. Ďalším pozitívom bol aj fakt, že ÚSVRK je zastávaný podpredsedom vládnej koalície strany, čo zaručuje istý politický výtlak *Stratégie* a v neposlednom rade pán splnomocnenec pôsobí aktívnym PR prístupom.

Na druhej strane, viackrát odznel aj pocit všeobecnej unavenosti z riešenia tém *Stratégie*, pretože zo skúseností a práce expertov (rozhovorov) nie je plnená, ale je monitorovaná, a po jej ukončení sa bude pripravovať nová *Stratégia*. Dvojiročné obdobie hodnotenia sa pokladá za neefektívne a prevláda aj pocit, že je to krátke obdobie na to, aby sa situácia zásadne nezlepšila. Veľakrát by stačilo plniť opatrenia popísané v *Stratégii* a postihovať tých, ktorí ju neplnia. Napriek skvalitňovaniu dokumentov *Stratégie*, angažovanosť jednotlivých ministerstiev pri plnení *Stratégie* nenarástla a jednotlivé rezorty ju vnímajú ako nutné zlo, pretože sú pre ne prvoradé ich vlastné politiky a aktivity. Problém je s implementáciou, i keď existujú styční pracovníci, ktorí sú angažovaní v riešení problémov rómskej menšiny, ale zo skúseností sú v hierarchii ministerstiev nízko na to, aby mohli rozhodovať.

ÚSVRK je síce politickým orgánom, ktoré je gestorom riešenia problémov rómskej národnostnej menšiny,³ ale má len obmedzené možnosti od niekoho vymáhať plnenie *Stratégie*. Sila úradu je teda podmienená politickou váhou splnomocnenca, čo je systémovo a dlhodobo neudržateľné, a preto aj z pohľadu účinnosti problematické. Napriek tomu sa ÚSVRK mediálne darí prezentovať aktivity v pozitívnom svetle, hoci je takáto medializácia z pohľadu ministerstiev vnímaná negatívne. Korektnejšia informácia voči verejnosti by bola, že úspechy boli dosiahnuté spoločnou prácou rezortov a ÚSVRK.

Expertné rozhovory sa na margo systému výziev a verejného obstarávania vyjadřili, že fragmentujú a odkláňajú od komplexného a dlhodobého riešenia problémov. Častokrát sú vyhlásené paralelné výzvy rôznymi ministerstvami, ale s inými

³ „Splnomocnenec navrhuje, koordinuje a kontroluje činnosti smerujúce k riešeniu problémov rómskej menšiny a po odsúhlasení vládou SR realizuje systémové riešenia na dosiahnutie rovnoprávneho postavenia občanov patriacich k rómskej menšine v spoločnosti. Dbá na dodržiavanie základných práv a slobôd zaručených ústavou a zákonmi SR, ako aj medzinárodnými zmluvami o ľudských právach“ (https://www.minv.sk/?vznik_uradu).

podmienkami, napríklad pri výstavbe škôlok alebo infraštruktúry, čo v konečnom dôsledku končí stiahnutím jednej z výziev, respektíve v praxi preferenciou tej lacnejšej. Problémom je teda zbytočná a nákladná dvojprúdovosť aktivít, čo spôsobuje negatívnu publicitu na lokálnej úrovni. V tomto smere je negatívne vnímaná aj EÚ, pretože v konečnom dôsledku schvaľuje granty. Na druhej strane je vnímaná veľmi pozitívne jej fundamentálna úloha v poskytovaní eurofondov. Faktom ostáva, že Slovenská republika nie je schopná vyčerpať všetky prostriedky z eurofondov, čo vidieť aj na tom, že viaceré opatrenia a aktivity *Stratégie* nie sú zrealizované.

Novinári z pohľadu opýtaných za posledných 10 rokov výrazne zmenili jazyk reportáží o MRK z otvorene rasistického. Pribudli však nové výrazy, akoby po právnej konzultácii, ktoré nahrávajú spoločenskému anticiganizmu. Výber reportáží je sám osebe problémom, keďže sú často dehonestujúce alebo výsmešné. Problémom môže byť nevzdelanosť novinárov, systém ich odmeňovania, zjednodušovanie alebo časová tieseň pri tvorbe reportáží. Normalizovanie negatívnych až vulgárnych nálad napríklad neprímeraným medializovaním problematických výrokov najvyšších politických či cirkevných činiteľov až po rasisticky naladené politické strany má za následok pretrvávajúce negatívne naladenie informácií o Rómoch. Necenzurovaný a slabo postihnutý nenávisťný a rasistický jazyk na sociálnych médiách, najintenzívnejšieho zdroja anticiganizmu, nie je vôbec reflektovaný nastavením, opatreniami či aktivitami *Stratégie*.

Experti navrhujú, aby sa spoločnosť a inštitúcie reprezentujúce Rómov začali domáhať férového, pravdivého a vyváženého medializovania problémov rómskej menšiny od verejnoprávnych inštitúcií, čím by sa naplnila povinnosť týchto médií voči odvodom daňových poplatníkov. Ďalším krokom by malo byť využitie možnosti žalovať novinárov, médiá a platformy sociálnych médií, ktoré dehonestujú rómsku menšinu. Platformy sociálnych médií často tolerujú alebo nemajú mechanizmy na kontrolu a odstraňovanie nenávisťnej a rasistickej komunikácie, aj tej skrytej alebo dôsledne formulovanej. Patričné opatrenia týmto smerom v *Stratégii* chýbajú, sú však čiastočne saturované vzdelávaním. Kooperácie medzi oblasťou vzdelávania a prístupom k väčšinovej spoločnosti – napríklad v rámci digitálneho vzdelávania a mediálnej gramotnosti – by mala byť v budúcnosti prehlbená. Tréning alebo školenia ako také však nezaručujú zmenu postoja a názorov, tie by bolo treba dlhodobo, systematicky a kvalitatívne merať, aby sa odhalili tie faktory, ktoré ju ovplyvňujú najviac, čo sa týka riešenia problémov rómskej menšiny, a následne by sa malo zasahovať adekvátnym tréningom, školením alebo kampaňou.

Vzhľadom na potrebu komunikovať riešenie problémov rómskej menšiny, naďalej chýbajú výrazní aktivisti, hlavne z radov rómskeho obyvateľstva. Treba uvažovať o zavedení kvótného zastúpenia Rómov vo verejnoprávnych a populárnych médiách (profesie hlásateľov, účinkovanie v televíznych seriáloch a pod.). Práve lepší socioekonomický status Rómov žijúcich v zahraničí alebo doma sú veľmi

málo medializované, podobne ako je málo pozornosti venovanej úspešným príbehom integrácie na Slovensku, hoci sa im *Stratégia* venovala. Niektoré publikácie sú voľne dostupné na webovej stránke ÚSVRK – zo série *Dobré správy z regiónov*, ktorá je ale výsledkom aktivity *Stratégie*.⁴ Podobne existuje veľa publikácií založených na výskumoch a praxi s Rómami, ktoré ponúkajú príklad komplexný prístupu k riešeniu problémov, napríklad publikácie *Podarilo sa, Darí sa* alebo iniciatívy *Omama a Učiteľky z Dobšinej*.⁵ Tie dve posledné zdôrazňujú nutnosť zamerať sa na matky deťmi alebo priamo na deti, pretože sú to práve školy, kde dochádza k prvému kontaktu a premiešavaniu rómskeho a nerómskeho obyvateľstva, ako dodala v rozhovore jedna expertka.

CIEĽ 1

1. ZÍSKAVAŤ NA FAKTOCH ZALOŽENÉ INFORMÁCIE A REALIZOVAŤ VÝSKUMY A EXPERTÍZY, SLUŽIACE NA VYVÁŽENÉ A OBJEKTÍVNE INFORMOVANIE A KOMUNIKÁCIU.

Cieľ je relevantný, pretože zodpovedá a vlastne predchádza potrebám druhého čiastkového cieľa. Je potrebné zaviesť merania a získať informácie o tom, ako je naladená slovenská spoločnosť voči Rómom a ako vnímajú Rómovia väčšinovú spoločnosť, čo potom posluží na nastavenie intervencií, informovania a komunikácie. Zber dát by mal byť dlhodobý, kvalitatívny a systematický, čo by komplementovalo Eurobarometer. Účinnosť tohto cieľa je v tomto prípade zaručená hlavne opatreniami 1.2.1 – 1.2.3⁶ a v prípadoch, kde sa aktivity tohto cieľa začali realizovať. V spomínaných troch prípadoch sú prvé dve v riešení a opatrenie 1.2.3 je splnené.

⁴ Dobré správy z regiónov, Ministerstvo vnútra SR, <https://www.minv.sk/?dobre-spravy-z-regionov>

⁵ *Darí sa*. Úspešne príklady z obcí v oblasti spolunažívania s Rómami, Alexander Mušínska, Miroslav Pollák, Občianske združenie Krásny Spiš, Levoča, 2018.

Podarilo sa. Príklady úspešných aktivít na úrovni samospráv, ktoré smerujú k zlepšeniu situácie Rómov, Alexander Mušínska, Vydavateľstvo Prešovskej univerzity v Prešove 2012.

Projekty *Omama, Dobrá krajina*, <https://www.dobrakrajina.sk/sk/projekt/omama>

„Niečo“ pre štát od učiteľov alebo ako to naozaj funguje, Denník N, <https://dennikn.sk/blog/nieco-pre-stat-od-ucitelov-alebo-ako-to-naozaj-funguje/>

⁶ 1.2.1 Pravidelne realizovať prieskum o spolužití 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.

OPATRENIE

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 fungovania⁷

Toto opatrenie je relevantné, pretože pracovná skupina sa stretla s tlačovými oddeleniami ministerstiev, ktorých spolupráca je dôležitá pri implementácii *Stratégie*. Nesúčinnosť jednotlivých ministerstiev a ich nepostihnuteľnosť boli identifikované ako jedna z bariér v prípade neplnenia *Stratégie*. Navyše tlačové oddelenia ministerstiev sú styčným bodom komunikácie s verejnosťou. Taktiež došlo k zintenzívneniu komunikácie a vyjasneniu kompetencií medzi ministerstvami a členovia pracovnej skupiny diskutujú o zodpovednostiach súvisiacich s edukačnou kampanou. Treťou podaktivitou v rámci aktivity 1.1.2 bolo školenie mladých rómskych novinárov prostredníctvom RTVS, ktoré je tiež zahrnuté v aktivite 2.4.1, ktorá sa zameriava na vzdelávanie špecifikovaných skupín ako súčasť multikultúrneho a multietnického Slovenska. Z troch naplánovaných výstupov pod týmto opatrením bol dosiahnutý jeden a všetky sa evidujú ako splnené alebo *plnia sa priebežne* a finančné prostriedky ešte neboli vyčerpané.

Účinnosť – opatrenie má zadané dve hlavné aktivity so štyrmi podaktivitami, z ktorých dve boli *splnené* a v dvoch prípadoch sa *plnia priebežne*.

Dopad – pracovná skupina deklarovala dlhodobé a stabilné fungovanie, a taktiež prácu s väčšinovou aj rómskou populáciou, takže z pohľadu udržateľnosti sa dá očakávať, že aktivity pracovnej skupiny budú účinné s cieľovými výsledkami v budúcnosti.

OPATRENIE

1.2 Zber faktov o vzájomných postojoch Rómov a väčšinovej populácie⁸

Opatrenie je relevantné, viaceré expertné rozhovory vyjadrili nutnosť pravidelného zberu dát, ktorý by bol dlhodobý, zameraný kvalitatívne, a zároveň by slúžil na nastavenie kampaní a komunikácie s verejnosťou. Dlhodobý a kvalitatívny výskum

⁷ 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.

⁸ 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.

by komplementoval Eurobarometer, keďže ten je kvantitatívnym nástrojom, neumožňuje hlbšiu analýzu podnetov zmien postojov a k téme sociálnej inklúzie sa neuskutočňuje každoročne.

Účinnosť

Čo sa týka prieskumu o spolužití rómskej a nerómskej populácie v SR a výskumu stereotypov o Rómoch, obe *sú v riešení* – komunikuje sa s viacerými MVO, v roku 2018 nebol pod týmto opatrením financovaný žiadny zber dát. Uskutočnil a splnil sa však výskum dobrej praxe pod názvom *Dobré správy z regiónov*,⁹ ktorý sa zameriava na samosprávy a komunálnu politiku.

Dopad

Existuje potenciálne veľký dopad pri všetkých troch aktivitách tohto opatrenia, pretože príklady dobrej praxe spolu s potrebou pravidelného zberu dát sú jedným z najžiadanejších výstupov, čo deklarujú v rozhovoroch aj experti. Príklady dobrej praxe sú jedným z najdôležitejších materiálov pre komunikáciu pozitívnych výsledkov MRK voči väčšinovej spoločnosti. Zber dát, posluží na tvorbu alebo zmenu budúcich opatrení a aktivít *Stratégie*.

Udržateľnosť

Zber dát je jednou z oblastí, kde je odporúča, aby MV SR / ÚSVRK figurovali ako centrálny depozitár relevantných dát v záujme prepojenosti s jednotlivými ministerstvami, na ktoré by sa výskumníci vedeli obrátiť. Podobne by ÚSVRK mal iniciovať a vykonávať pravidelný zber dát a obstarávať podklady pre svoju činnosť. Tým sa myslia aj výskumy dobrej praxe, ktoré by mali pokračovať, pretože sú jedným z dôležitých komunikačných zdrojov pre verejnosť. Udržateľnosť tohto opatrenia je teda podmienená aj dopytom zo strany akademikov a expertov aktívnych pri riešení problémov rómskej menšiny a schopnosti ÚSVRK realizovať výskumy a zber dát.

CIEĽ 2

2. Podporovať proaktívnu komunikáciu, založenú na vyvážených a objektivizovaných informáciách o Rómoch

Relevantnosť tohto cieľa je adekvátna. Kampane by mali byť založené na faktoch, mali by byť celoplošné, ale aj ciele a strategické. Proaktívna komunikácia by

⁹ *Dobré správy z regiónov*, Ministerstvo vnútra SR, <https://www.minv.sk/?dobre-spravy-z-regionov>

mala byť strategická v tom, že by medializovala také informácie, ktoré by vedeli pracovať s existujúcou etnickou zaujatosťou a nezvyšovali by akceptáciu negatívnej sociálnej normy. Napríklad by sa nezobrazovali Rómovia ako pasívni prijímatelia pomoci, pretože je to vnímané menej pozitívne v porovnaní s tým, ako keď sú Rómovia vyobrazení tak, že sa aktívne angažujú pri riešení rómskych problémov. Väčšinová spoločnosť zároveň pozitívne vníma napríklad také projekty, ktoré sú prínosom aj pre ňu, nie len pre Rómov, a nepodporí projekt, o ktorom by vedela, že je prínosný iba pre Rómov.

Jednorazové a krátkodobé kampane majú význam najmä vtedy, keď majú oponovať bilbordovým kampaniam politikov, ktorí zneužívajú problémy rómskej menšiny v predvolebnej kampani. Pozitívneho účinku sa míňajú aj kampane typu *Aj Róm je človek* a práve naopak, môžu vyvolať cynické nálady. V rozhovoroch s expertmi odzneli aj názory, že robiť kampane o Rómoch v súčasnej situácii na Slovensku nie je potrebné, malo by sa počkať až na zmenu vnímania a postojov novej generácie. Vhodné by bolo sústrediť sa na prirodzené premiešavanie väčšinovej a rómskej spoločnosti, ale napríklad aj vyváženým a citlivým systémom kvót pre rómske obyvateľstvo v profesiách, vo verejnom sektore a v médiách. Očakáva sa účinnosť tohto cieľa, pretože deklaruje prácu na objektivizovaných informáciách o Rómoch.

OPATRENIE

2.1 Dlhodobá verejná edukačná kampaň s cieľom inkluzívneho zobrazovania menšín naprieč mediálnymi, informačnými a vzdelávacími materiálmi¹⁰

Relevantnosť opatrenia 2.1 je veľká, pretože je prepojená na opatrenie 1.1., a to cez zhodné aktivity 2.1.1 a 2.1.3. Prvá spomenutá je v riešení, ÚSVRK sa zúčastňuje na školeniach mladých rómskych novinárov, ktoré realizuje RTVS, a aktivita 2.1.3 bola *splnená*, v rámci nej išlo o stretnutie pracovnej skupiny pre prácu s verejnou mienkou na úrovni tlačových oddelení ministerstiev. Pre zefektívnenie práce ÚSVRK

¹⁰ 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 – je v riešení.

2.1.3 Zabezpečiť zodpovedné informovanie verejnosti zo strany orgánov verejnej správy o inkluzívnych politikách – splnená / plní sa priebežne.

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 – splnená / plní sa priebežne.

2.1.5 Zabezpečiť publicitu úspešných projektov – neplní sa.

2.1.6 Vytvoriť mechanizmus na zabezpečenie publicity úspešných aktivít a projektov – splnená / plní sa priebežne.

realizuje Aktivitu 2.1.4 pomocou externého dodávateľa popri svojej bežnej činnosti – ide o PR aktivity v národných a v regionálnych novinách. Publicita úspešných projektov, Aktivita 2.1.5, je veľmi relevantná, ale *neplní sa*, na druhej strane ÚSVRK v roku 2018 splnil a zrealizoval informačný koncept s názvom *Dobré správy z regiónov*,¹¹. Ten predstavuje ideálny príklad dobrej praxe, a také by sa mali konzistentne publikovať, keďže je viacero úspešných príkladov v oblasti riešenia problémov rómskej menšiny, niektoré už boli publikované, napríklad *Podarilo sa a Darí sa*.¹²

Účinnosť, dopad a udržateľnosť

Aktivity 2.1.3, ktorou bolo stretnutie pracovnej skupiny s tlačovými oddeleniami ministerstiev na záver deklarovala potrebu zintenzívnenia komunikácie medzi ÚSVRK a ministerstvami a vyjasnenie si kompetencií v tejto oblasti. Činnosť ÚSVRK v Aktivite 2.1.4 bola v súlade so *Stratégiou* (obsah správ, ako aj cieľová skupina). Došlo aj k prepojeniu Aktivity 2.1.4 s Aktivitou 2.1.1, a to pri propagovaní pozitívnych vzorov – mladých študujúcich Rómov a Rómok. Dá sa očakávať účinnosť spomínaných aktivít, pretože jednou z bariér identifikovaných pri implementácii *Stratégie* bolo, že jednotlivé jej opatrenia sa neimplementovali. Prepojenie a komunikácia medzi ministerstvami tomu pravdepodobne napomôžu.

Podobné je to pri aktivitách zameraných na mechanizmy dobrej praxe. Tie majú obrovský potenciál s ohľadom na pozitívny dopad a udržateľnosť, pretože informujú o príkladoch dobrej praxe spôsobom, ktorý dobre pracuje s existujúcou etnickou zaujatosťou väčšiny spoločnosti na Slovensku a zároveň zabráňuje zvyšovaniu akceptácie negatívnej sociálnej normy. Udržateľnosť je umocnená tým, že napríklad publikácie ako *Dobré správy z regiónov*¹³ vedia poslúžiť samosprávam a tvorcom komunálnej politiky. Na druhej strane, táto aktivita je v rámci *Stratégie* už ukončená bez zámeru vytvoriť ďalšie podobné publikácie, čo môže oslabiť jej dopad. Takýto informačný materiál je jedným z najdôležitejších pre propagáciu a pre komunikáciu s verejnosťou, čo potvrdili aj rozhovory s expertmi, pretože informácie toho druhu sa len zriedka dostanú do printových či internetových médií. Hoci týmto smerom sa realizáciou online kampaní a propagácie inkluzívnych politík uberá napríklad ÚSVRK, ktorý informuje verejnosť aj cez verejný profil splnomocnenca na sociálnej sieti Facebook, jeho profil by mohol byť viac interaktívny a prepojený na publikácie takéhoto druhu.

¹¹ *Dobré správy z regiónov*, Ministerstvo vnútra SR, <https://www.minv.sk/?dobre-spravy-z-regionov>

¹² *Darí sa* – úspešne príklady z obcí v oblasti spolunažívania s Rómami, Alexander Mušínska, Miroslav Pollák, občianske združenie Krásny Spiš, Levoča, 2018.

Podarilo sa – príklady úspešných aktivít na úrovni samospráv, ktoré smerujú k zlepšeniu situácie Rómov, Alexander Mušínska, Vydavateľstvo Prešovskej univerzity v Prešove 2012.

¹³ *Dobré správy z regiónov*, Ministerstvo vnútra SR, <https://www.minv.sk/?dobre-spravy-z-regionov>

K edukačným kampaniam opatrenia 2.1 by sa mohli pripojiť ďalšie, spomenuté v rozhovoroch s expertmi, napríklad zavedenie povinného školenia zameraného na princíp 3D pracovníkov a úradníkov, členov vlády a politikov, čo bolo jedným zo zámerov zavedenia tohto princípu a čo je bežnou praxou v krajinách s minoritným alebo pôvodným obyvateľstvom, a zároveň to bolo už takmer pred desiatimi rokmi odporúčané v dokumente ECRI.¹⁴

Druhou aktivitou, ktorá je s predchádzajúcou príbuzná, je koncept *Escape Room*,¹⁵ čo je zároveň súčasť projektu Lunik IX. Ide o miestnosť, ktorá má aj mobilnú verziu. Ľudia do nej môžu vojsť a majú za úlohu vyriešiť situáciu jednej rómskej rodiny v jeden konkrétny deň. Sú zadané určité parametre na riešenie problému, ako napríklad výška finančnej hotovosti, potreba zabezpečiť večeru, vymyslieť výhovorku na získanie času pre splátku pre exekútora a podobne. Cieľom je precítiť každodennú situáciu niektorých rómskych rodín, napríklad aj v MRK.

OPATRENIA

2.2 Spolupráca s Radou Európy pri realizácii kampane Dosta¹⁶ – (prípadne ju možno zameniť za iné)

Relevantnosť tohto opatrenia je adekvátne a významná z viacerých dôvodov: je to jediná aktivita ÚSVRK, ktorá má medzinárodnú úroveň, teda spája slovenské vládne iniciatívy so zahraničnými a nadnárodnými iniciatívami, ktoré sú prepojené na sieť iných iniciatív, ako napríklad *ROMACT*, *ROMED*, *ROMACTED*, *INSCHOOL*, *Access of Roma and traveller women to Justice*, a *Roma youth action plan*.¹⁷ Prináša do oblasti komunikácie s verejnosťou aj element pozitívnych (kultúrnych) stereotypov a je otvorená aj iným kampaniam a spolupráci, čo by mohlo smerovať aj k iným inštitúciám,¹⁸ aj takým, ktoré majú silnejší politický vplyv, napríklad k Európskej komisii a Európskemu parlamentu. Hoci momentálne sa toto opatrenie nerealizuje pre chýbajúce finančné zabezpečenie, Rada Európy vydáva celý rad publikácií, ktoré by sa pri tomto opatrení mohli využívať.¹⁹

Existuje aj potenciál cez Radu Európy sa zapojiť do širšej medzinárodnej spolupráce, ale aj do iných regionálnych či bilaterálnych spoluprác, ktoré sú pre oblasť rómskych komunit sľubné napríklad z pohľadu zdieľania finančných prostriedkov alebo blízkeho jazykovo-komunikačného potenciálu pohraničných

¹⁴ General Policy Recommendation No. 13 on combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, prijaté ECRI na 55. plenárnom zasadnutí v dňoch 21. – 24. júna 2011.

¹⁵ Projekt Mosty pre Lunik IX, ETPSlovensko, <https://etp.sk/projekty/mosty-pre-lunik-ix-escape-room/>

¹⁶ The Dosta! Campaign, Council of Europe – Roma and Travellers, <https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/dosta-campaign>

¹⁷ Projects and Programmes, Council of Europe – Roma and Travellers, <https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/projects/-/programmes>

¹⁸ European Roma Rights Centre, <http://www.errc.org/>

¹⁹ Council of Europe – Online Bookstore, <https://book.coe.int/en/61-minorities>

regiónov.²⁰ Spolupráca ÚSVRK so susednými krajinami a porovnanie ich aktivít, opatrení a postojov väčšinovej spoločnosti v rámci *Stratégie* bola spomenutá aj v expertných rozhovoroch v podobe príkladov, ktoré by Slovensko mohlo nasledovať. Spomenul sa TV seriál *MOST!* českej komerčnej televíznej stanice JoJ, ktorá predstavuje verejný priestor, do ktorého Rómovia (každodenne) patria, čo v slovenských TV seriáloch zatiaľ chýba. Maďarsko bolo spomenuté, pretože tam existuje silnejšia stredná vrstva Rómov, ktorá je aj väčšmi viditeľná a akceptovaná väčšinou spoločnosťou. Komerčné TV stanice sa tiež nestránia prezentovať Rómov. Experti spomenuli aj Rumunsko v súvislosti so silou ich mimovládnych organizácií na politickej úrovni. Ďalším spojencom pre možnú spoluprácu by mohli byť Rómovia žijúci v zahraničí, ich lepšie socioekonomické podmienky na život v zahraničí sú zrkadlom toho, ako by mohli žiť ľudia z MRK na Slovensku. Asi najmedializovanejšou je diaspóra v Šefilde.²¹

Práve sociálne médiá, počnúc napríklad facebookovým profilom splnomocnenca, by mohli vytvoriť sieť aktivít a opatrení na kyberúrovni, pretože by vedeli pomerne ľahko a bez nárokov na financie preniknúť aj do oblasti komerčných médií. Tie sa pokladajú za najväčšiu výzvu pri informovaní verejnosti o dobrých príkladoch a šírení pozitívneho obrazu rómskej komunity. Toto opatrenie je síce momentálne *nesplnené*, ale potenciálne by mohlo výrazne prispieť k účinnosti, dopadu a udržateľnosti *Stratégie* a jej cieľov v oblasti prístupu k väčšinovej spoločnosti.

OPATRENIE

2.3 Vzdelávanie a scitlivovanie profesijných skupín s cieľom zabezpečiť inkluzívny výkon ich práce

V rámci tohto opatrenia bola naplánovaná jedna aktivita²² s tromi hlavnými podaktivitami. Dve z nich boli *splnené*, respektíve *plnia sa*, jedna z nich je prepojená

²⁰ Konferencia – Workshop (25. – 26. apríl 2019) organizovaná: Institute of Sociology (IS), Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences (IS HAS) a Institute of Social Sciences, Centre of Social and Psychological Sciences (SCPS), Slovak Academy of Sciences (ISS SAS), Karpatská Street no. 5, Košice.

²¹ Uprostred bystrianskej osady vyrástlo Šefildské námestie, Spiš Korzár – Sme.sk [htmlhttps://spis.korzar.sme.sk/c/6929919/uprostred-bystrianskej-osady-vyrastlo-sefildske-namestie.html](https://spis.korzar.sme.sk/c/6929919/uprostred-bystrianskej-osady-vyrastlo-sefildske-namestie.html)

²² 2.3.2 Zabezpečiť realizáciu vzdelávania a scitlivovania profesijných skupín v oblasti komunikačných zručností na presadzovanie inkluzívneho prístupu v práci s Rómami.

na MŠVVŠ SR: 5.1.2²³ + 7.1.2²⁴ AP vzdelávanie. Prvá z nich sa týkala 16 ZŠ, ktoré mali žiakov z rómskych komunít, a bola zameraná na inovatívne interkultúrne vzdelávanie. Druhá sa týkala vzdelávania pedagogických pracovníkov. Obe čerpali zdroje a sú vedené ako *splnené / plní sa priebežne*.

Druhú podaktivitu tohto opatrenia a ďalšie aktivity viedol ÚSVRK. Napríklad *Rómovia v Nitre* bola zameraná na spoznanie a možnosti práce s olašskou komunitou. V rámci nej ÚSVRK realizoval aj vysokoškolské prednášky. Tretou podaktivitou, avšak bez výstupných hodnôt, označenou ako *splnená / plní sa priebežne*, bolo v opise aktivít uvedené vzdelávanie pod gestorstvom MZ SR v lekáarskych a nelekárskych študijných odboroch v rámci rôznych pregraduálnych a postgraduálnych predmetov. Takéto aktivity by mali byť publikované. Existujú publikácie dobrej praxe aj z oblasti vzdelávania, napríklad publikácia? *A okraje máš kde?*, ktorá navyše prináša pohľad cudzinca na riešenie problémov rómskej menšiny na Slovensku, alebo publikácia (beletria) *Cigánka*, ktorá tiež vyzdvihuje dôležitosť vzdelávania. Tieto knihy nie sú akademické práce na tému dobrej praxe, ale týkajú sa skutočných príbehov, a to formou, ktorá je možno pre verejnosť prístupnejšia ako vedecké práce.²⁵

Takéto vzdelávacie aktivity sú významné a relevantné, pretože v konečnom dôsledku môžu napomôcť premiešaniu rómskeho a nerómskeho obyvateľstva. Taktiež pracujú s existujúcou etnickou zaujatostou väčšiny spoločnosti a vystupujú proti negatívnemu zobrazovaniu Rómov ako napríklad poberateľov sociálnych dávok. Z hľadiska implementácie *Stratégie* je aktivita 2.3.2 najúspešnejším príkladom prepojenia jednotlivých ministerstiev. Účinnosť je splnená a je možné identifikovať dopady na účastníkoch týchto aktivít. Udržateľnosť tejto aktivity a jej opatrení sú podmienené finančným zabezpečením a ochotou vzdelávacích inštitúcií spolupracovať.

Čo sa týka dopadov, existujú nehody v meraní vzdelávacích aktivít, ktoré sa týkajú zmeny postojov a zmýšľania, najmä keď ide o interkultúrne vzdelávanie, pretože je to celoživotný proces, ktorý pozostáva aj z neformálneho a informálneho

²³ MŠVVŠ SR: ŠPÚ – Úspešní absolventi akreditovaného inovatívneho vzdelávania *Interkultúrne vzdelávanie v ZŠ so žiakmi z rómskych komunít*. Vzdelávanie ukončili v roku 2018. Vzdelávanie sa začalo v roku 2017.

Aktuálne sa pripravuje v spolupráci s Úradom vlády SR pokračovanie preddefinovaného projektu *Spolu s Rómami dosiahneme viac* v rámci nového programového obdobia – Nórske granty a FM EHP.

²⁴ MŠVVŠ SR: V rámci NP ŠOV bol v roku 2017 akreditovaný vzdelávací program *Spolupráca pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov v systéme inkluzívnej podpory detí a žiakov* (číslo akreditácie 1684/2017 – KV), ktorého cieľovou skupinou sú aj učitelia a pedagogickí asistenti materských škôl. Vzdelávanie v tomto programe sa začalo realizovať v decembri 2017 so 137 účastníkmi. V roku 2018 sa doň zapojilo 1199 pedagogických a odborných zamestnancov.

²⁵ *A okraje máš kde?* Juraj Čokyna, N Press, s. r. o., 2019. *Cigánka* – skutočný príbeh o živote v dvoch svetoch. Janette Moltová Maziniová, Technická univerzita vo Zvolene.

vzdelávania.²⁶ Na margo tohto v rozhovoroch s expertmi zazneli aj návrhy jednej zamestnankyne ministersva školstva, aby sa dopady hodnotili kvalitatívne a dlhodobo. Napríklad pri interkultúrnom vzdelaní by sa mal klásť dôraz na hodnotenie formovania a zmeny postojov a zmyšľania účastníkov uvedených vzdelávacích aktivít, a to v pravidelných intervaloch a kvalitatívnymi metódami, napríklad formou rozhorov a testov, ktoré by zachytili a ozrejmili trendy a príčiny formovania konkrétnych postojov a zmyšľania. Na to sa viaže aj požiadavka priameho monitorovania vzájomných postojov rómskeho a nerómskeho obyvateľstva, čo bolo tiež spomenuté v predchádzajúcich paragrafoch, pričom ÚSVRK by mal byť gestorom a zároveň akýmsi depozitárom výskumov a garantom zberu dát súvisiacich s rómskou komunitou na Slovensku.

OPATRENIE

2.4 Zobrazovanie Rómov, príslušníkov rómskych komunít v elektronických a printových médiách, v spravodajských, dokumentárnych a hraných žánroch

Toto opatrenie sa pokladá za veľmi relevantné, pretože reaguje na rozšírený a pretrvávajúci problém veľkej časti mediálneho vykresľovania, zosmiešňovania a v niektorých prípadoch až dehonestovania ľudí rómskeho pôvodu. Potenciál tohto opatrenia je veľký vzhľadom na široký záber aktivít, od médií až po hrané žánre. Z toho pohľadu je to nesmierne dôležité opatrenie, ktoré reaguje na viaceré postrehy a odporúčania expertov získané z rozhovorov s nimi, ale aj na už spomenuté príklady zo susedných krajín, kde je spoločným menovateľom to, že ľudia rómskeho pôvodu sú viditeľnou a bežnou súčasťou spoločnosti, či už vďaka politickej angažovanosti, väčšej miere integrovanosti alebo prezentácii v televízii či v hraných žánroch.

Všetky tri aktivity²⁷ sa *naplňajú*, účinnosť je polovičná pri vzdelávacej aktivite 2.4.1, jedna z nich, spolupráca s RTVS, je evidovaná aj pod aktivitou 1.1.2. V prípade aktivity 2.4.2 – výjazdy splnomocnenca do obcí s prítomnosťou MRK za účasti médií –, bolo uskutočnených viac ciest (78), ako bolo naplánovaných (15), čo

²⁶ Gabriel Weibl: International Student Mobility and Internationalisation of Universities - The role of serendipity, risk and uncertainty in student mobility and the possible development of cosmopolitan mindset and identity through knowledge transfer and intercultural competence. Employability, students' future mobility aspirations and the EU's support of international student mobility.

²⁷ 2.4.1 Zabezpečiť realizáciu vzdelávacích aktivít pre budúcich novinárov, študentov masmediálnej komunikácie a žurnalistiky o histórii a realitiách rómskych komunít ako súčasti 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.

deklaruje dôležitosť, ktorú splnomocnenec kladie na fakticky podložené medializovanie riešenia problémov rómskej menšiny, a zároveň nadväzuje na tretiu aktivitu 2.4.3. Čo sa týka dopadu, semináre, školenia, trvalý pracovný pomer v RTVS v prípade jednej Rómky a externá spolupráca 6 Rómov sú dôležitým krokom k premiešavaniu – integrácii či navrhovanému systému kvót. Budúcnosť ukáže, do akej miery bude tento potenciál využitý. Napríklad aké témy, ako, ako často a kedy budú reportéri prezentovať na obrazovke. Súčasťou takejto analýzy by navyše mohla byť aj kvalitatívna a dlhodobá štúdia o formovaní a zmene postojov a názorov zamestnancov RTVS, ktorí sú v pracovnom kontakte so spomínanými Rómami. Tak by sa dal hodnotiť dopad a udržateľnosť tohto opatrenia lepšie, ideálne však aj meraním postojov a názorov spomínaných Rómskych novinárov voči väčšinovej spoločnosti.

Veľkým potenciálom v tomto smere sú konania pod aktivitou 2.4.3, a to medializácia dobrej praxe v rámci hlavného spravodajstva, aj to, že prítomnosť pozitívnych správ vzrástla aj zásluhou externého dodávateľa. Potenciál je v tom, že tieto správy by sa mohli dostať aj do komerčných vysielateľov, pravdepodobne aj s ich pribúdajúcim množstvom. Nasledujúce opatrenie a jeho aktivita 2.5.1 by mohli čerpať práve z vytvárania etického, faktického a pozitívnejšieho spravodajstva, ktoré by za pomoci externého marketingového a mediálneho dodávateľa mohlo preraziť bariéru súčasnej, úzko zameranej a senzáciechlivej medializácie problémov rómskej menšiny.

OPATRENIE

2.5 Pro integračná platforma pre zber, výskum a zdieľanie informácií o implementácii politik pre integráciu Rómov od všetkých zainteresovaných subjektov

Toto opatrenie a jeho aktivity²⁸ sú veľmi relevantné z viacerých dôvodov. Nadväzujú na predchádzajúce opatrenia, ktoré deklarujú nutnosť zberu dát – dôležitá je už spomenutá myšlienka, aby ÚSVRK bol aj databázou a zadávateľom výskumov, čo zodpovedá aj požiadavám z expertných rozhovorov. ÚSVRK by tak bol aj akýmsi garantom kvality výskumov a vedel by uľahčiť prístup k dátam. Významným by bolo, keby plánovaná integračná platforma mala silný zdieľací element, pričom propagovanie a šírenie informácií by napĺňalo ideu oblasti prístupu smerom k väčšinovej spoločnosti. Sociálne médiá v tomto prípade predstavujú enormné možnosti a mali by figurovať v aktivitách tohto opatrenia. Školenia komunikácie

²⁸ 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*.

sú ľahko dostupné a mohli by sa prepojiť so vzdelávacími aktivitami tejto *Stratégie*, napríklad sa štúdiom alebo na tréningoch (budúcich novinárov), vedených Inštitútom mediamatiky FSEV UK. Online platformy majú výhodu v tom, že vedú obísť hierarchiu a nasmerovanie komerčných médií a dávajú priestor aj *grass roots* a lokálne aktivity rôzneho charakteru, napríklad zoskupením mladých ľudí pod názvom *Rebeli official lemesany*, ktorí produkujú a publikujú krátke humorné videoklipy na Youtube.²⁹

Účinnosť, dopad a udržateľnosť tohto opatrenia sa zatiaľ nedajú zhodnotiť pri prvej aktivite, pretože *je v riešení* jej forma, rozsah zdieľania a jej spustenie bolo presunuté na rok 2019. Druhá aktivita 2.5.2 je označená ako *splnená / plní sa priebežne*, a išlo o zasadnutia tematickej pracovnej skupiny so zástupcami implementačných rezortov k hodnoteniu a monitorovaniu *Stratégie*. Svojím spôsobom toto posledné opatrenie uzatvára a prepája zoznam opatrení a aktivít v rámci tejto témy.

Monitorovacia správa plnenia *Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020*, eviduje 20 aktivít / opatrení za rok 2018, 13 z nich ako *splnených / plniacich sa priebežne*, 6 *je v riešení* a 1 *sa neplní*, s nulovou hodnotou čerpaných zdrojov.

Prehľad hodnotenia implementácie

ČIASTKOVÝ CIEĽ	RELEVANTNOSŤ	ÚČINNOSŤ	DOPAD	UDRŽATEĽNOSŤ
cieľ č. 1 Získavať na faktoch založené informácie, vychádzajúce z existujúcich výskumov, a realizovať výskumy a expertízy, slúžiace na vyvážené a objektívne informovanie a komunikáciu	+	+/-	+/-	?
čiasťkový cieľ č. 2 Podporovať proaktívnu komunikáciu, založenú na vyvážených a objektivizovaných informáciách o Rómoch s jedným indikátorom	+	+/-	+/-	?
SUMÁR	2/2	2/2	2/2	?/2

+ splnené

+/- splnené len čiastočne

? plnenie neposúdiťelné

²⁹ *Rebeli Official lemesany*, Youtube, <https://www.youtube.com/channel/UCSnSoryEiZ4QHkU52i-MOxsg>

ZÁVER

Stratégia momentálne predstavuje celoplošnú *road-map* na riešenie množstva problémov rómskej menšiny. Jej ciele a opatrenia v rámci tejto oblasti predstavujú široké spektrum tém a aktivít, ktorých podaktivity – plnenie, by mohli byť kvantitatívne obsiahlejšie, ale ktoré tiež tematicky umožňujú včlenenie ďalších aktivít, ktoré boli spomenuté pri niektorých opatreniach.

ODPORÚČANIA³⁰

- zamerať sa na *komplexný prístup riešenia* problémov spoločností s MRK,³¹
- dosiahnuť väčšiu efektívnosť v právnom postihovaní novinárov printových aj sociálnych médií a platforiem v prípadoch dehonestujúceho a rasistického reportovania rómskych komunít a jednotlivcov, vrátane výrokov politikov a verejne činných osôb,
- podporovať zavedenie kvót pre zastúpenie Rómov vo verejnoprávnych médiách a ovplyvniť ich pôsobenie v populárnych médiách,
- podporovať sústavné, respektíve pravidelné medializovanie príkladov dobrej praxe,
- pridať aj dlhodobé, systematické a kvalitatívne monitorovanie k zberu dát, zamerať sa na výskumy verejnej mienky (formovanie a zmenu postojov a názorov), zamerať sa aj na diasporu rómskych obyvateľov, ktorí žijú alebo pracujú v zahraničí,
- sledovať – inšpirovať sa a nadviazať spoluprácu so susednými štátmi a na medzinárodnej úrovni spolupracovať pri riešení problémov rómskej menšiny (krajiný a medzinárodné organizácie),
- rozšíriť spektrum edukačných aktivít, napríklad o interaktívne výchovné nástroje ako *Escape Room*,³² tréning a vzdelávanie 3D princípov osôb pracujúcich s riešením problémov rómskej menšiny.

³⁰ Z pohľadu hodnotenia cieľov, opatrení, aktivít a ich napĺňania, ale aj z pohľadu odporúčania expertných rozhovorov.

³¹ Miroslav Bellák, *Malá obhajoba komplexného prístupu*, <https://miroslavpollak.blog.sme.sk/c/508972/mala-obhajoba-komplexneho-pristupu.html> Klára Orgovanová: *Celý život som ku všetkým ľuďom pristupovala ako k rovnocenným partnerom*, Diskriminácia SK, <http://diskriminacia.sk/klara-orgovanova-cely-zivot-som-ku-vsetkym-ludom-pristupovala-ako-k-rovnocennym-partnerom/> stačí len Diskriminácia = to je názov internetovej stránky odkiaľ je tento článok

³² Jedna *Escape Room* je súčasťou projektu Luník IX (ETP Slovensko). <https://etp.sk/projekty/mosty-pre-lunik-ix-escape-room/>

EXPERTI, S KTORÝMI SA REALIZOVALI ROZHOVORY PRI PRÍPRAVE TEJTO ČASTI EVALUÁCIE

1. Martina Chrančoková, Prognostický ústav Centrum spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied, Bratislava
2. Richard Filčák, Prognostický ústav, Centrum spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied, Bratislava
3. Andrej Findor, Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského, Bratislava
4. Ondrej Ficeri, Spoločenskovedný ústav, Centrum spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied, Košice
5. Veronika Paľková, Ministerstvo školstva, vedy výskumu a športu SR
6. Miroslav Pollák, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
7. Zuzana Polačková, Prognostický ústav, Centrum spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied, Bratislava

Záver a hlavné odporúčania

Okrem čiastkových odporúčaní, ktoré vyplývajú z hodnotení jednotlivých oblastí *Stratégie* a sú zaradené v závere každej kapitoly, možno sformulovať nasledujúce všeobecné odporúčania.

Financovanie opatrení po ukončení financovania zo zdrojov Európskej komisie sa javí ako najzásadnejšia otázka z hľadiska pokračovania *Stratégie* v akejkoľvek podobe. Kľúčové v tejto oblasti preto bude politické miesto integrácie MRK v dokumentoch vládnej väčšiny, ktorá vzíde z volieb 2020. Základným odporúčaním tejto Správy je posilniť agendu ÚSVRK ako koordinačného orgánu, avšak s cieľom posilniť – napríklad prostredníctvom Úradu Vlády SR – vymožitelnosť tejto koordinácie. Možno tiež uvažovať nad vytvorením orgánu na vyššej hierarchickej úrovni ako je úroveň úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity.

Vo všeobecnosti treba uprednostniť realistické ukazovatele, hodnotiť konkrétne výstupy a vynucovať ich reálne plnenie. Tento trend už bol zaznamenaný, treba ho však posilniť. Potreba zjednotenia indikátorov plnenia *Stratégie* na ministerstvách a ÚSVRK, ktoré je kľúčové pre implementáciu, je súčasťou tak posilnenia koordinačnej či inej roly ÚSVRK ako aj tohto trendu smerom k zrealneniu plnenia *Stratégie*.

Pre proces pravidelných revízií AP *Stratégie* je potrebné alokovať viac času a kapacít, vrátane kapacít externých konzultantov. Do technických pracovných skupín v rámci pravidelných revízií AP *Stratégie* je potrebné poskytovať jasné, odborne podložené kritériá a postupy pre výber intervenčných oblastí, opatrení, aktivít, garantov, partnerov a zdrojov implementácie. Do procesov pravidelných revízií AP *Stratégie* je potrebné sprostredkovať zapojenie viac účastníkov priamo z cieľových MRK.

Je potrebné prehlbovať používanie novozískaných empirických dát vo vzťahu k MRK, ale aj pracovať s tými, ktorými už dnes kompetentné inštitúcie disponujú, a ktoré – aj keď nie sú postavené na etnických údajoch – vhodným nastavením filtrov umožnia sledovať niektoré ukazovatele, relevantné pre prostredie MRK (napr. prehľady o počtoch evidovaných osôb uchádzačov o zamestnanie, ktorú úrad práce

spracováva až do úrovne obcí v konfrontácii s údajmi Atlasu rómskych komunit (2019). Zároveň je pre napĺňanie *Stratégie* vhodné sledovať tak mieru evidovanej nezamestnanosti, ako aj mieru zamestnanosti.

Je potrebné oveľa viac akcentovať lokálne ekonomické modely ako podklad pre formulovanie konkrétnych opatrení inklúzie (napríklad v oblasti finančnej inklúzie). Obyvateľstvo vylúčených lokalít je vo veľkej miere usadené vo vidieckych oblastiach. *Stratégia* by mala určiť vhodné činnosti, ktoré tento rurálny charakter sídiel obyvateľov MRK a ich susedov zohľadní. Ekonomická integrácia – tak prostredníctvom zamestnanosti ako aj finančná – musí dostať viac pozornosti najmä prostredníctvom profilácie alternatívnych modelov integrácie, vychádzajúce z lokálnych a často neformálnych či neoficiálnych parametrov.

V porovnateľnom duchu by sa jednoznačne mali výrazne podporiť aktivity v oblasti sociálnej ekonomiky, ale taktiež aktivity zamerané na ďalšie špecifické skupiny v rámci MRK. Ide napr. o často absentujúce zameranie na situáciu žien (napr. zamestnanosť matiek s malými deťmi v zmysle zosúladenia rodinného a pracovného života a pod.)

Vzhľadom k existencii viacnásobnej diskriminácie Rómov je pre účinnú implementáciu a udržateľnosť nevyhnutná osobitná kontinuálna alokácia finančných zdrojov a určenie priority pri existujúcich schémach v rámci zodpovedných subjektov (MPSVaR SR, MV SR, ÚSVRK, MŠVVaŠ SR) a účinnej spolupráci s MVO. V oblasti lepšej dostupnosti bezplatnej právnej pomoci v regiónoch je potrebné zabezpečiť spoluprácu pri vytváraní verejného zoznamu advokátov pre oblasť porušovania Antidiskriminačného zákona, a to v súčinnosti so Slovenskou advokátskou komorou.

Napriek pokroku v oblasti politického zneužívania „rómskej témy“ je v oblasti komunikácie s väčšinovou spoločnosťou kľúčové prehĺbenie osvetly, ideálne na príkladoch dobrej praxe. Vyhodnocovať empirické zistenia o postojoch verejnosti za účelom eliminácie vzájomných predsudkov väčšinovej aj rómskej populácie a zabezpečenie jej dlhodobého a stabilného fungovania je bezpodmienečným predpokladom pre napĺňanie *Stratégie*. Dôležité však je rozvinúť aj silnejšie nástroje, napríklad posilniť kapacity na právne postihovanie médií a platforiem sociálnych médií, ktoré poskytujú priestor alebo tolerujú, respektíve nemajú mechanizmy na kontrolu a odstraňovanie nenávistej a rasistickej komunikácie. Treba podporovať zavedenie kvótného zastúpenia Rómov vo verejnoprávnych a ovplyvniť pôsobenie v populárnych médiách.

Zoznam expertov

1. Vladimír Benč, Svetová banka / Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku
2. Michal Didik, starosta obce Čirč
3. Vanda Durbáková, Poradňa pre občianske a ľudské práva (zo správ a mediálnych výstupov)
4. Marian Fečo pracovník regionálnej kancelárie Úradu splnomocnenca vlády pre rómske komunity
5. Ondrej Ficeri, Spoločenskovedný ústav, Centrum spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied, Košice
6. Daniela Filakovská-Bobáková, Lekárska Fakulta UPJŠ Košice
7. Richard Filčák, Prognostický ústav, Centrum spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied, Bratislava
8. Andrej Findor, Fakulta sociálnych a ekonomických vied UK
9. Daniel Gerbery, Katedra sociológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave
10. Táňa Grauzelová, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
11. Tatiana Hrustičová, Zdravé regióny, príspevková organizácia MZ SR
12. Martina Chrančoková, Prognostický ústav Centrum spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied, Bratislava
13. Štefan Kamenický, starosta obce Dolný-Roškovce
14. Richard Koky, Zdravé regióny, príspevková organizácia MZ SR
15. Albert Kováč, Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity
16. Vanda Kráľovská, Úrad verejného zdravotníctva MZ SR
17. Zuzana Kumanová, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
18. Zuzana Kusá, Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied
19. Juraj Kuruc, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
20. Zuzana Kubovičová, Centrum právnej pomoci, Ministerstvo spravodlivosti SR
21. Tomáš Kúdela, Odbor verejného zdravia, skrúingu a prevencie MZ SR
22. Jarmila Lajčáková, Centrum pre výskum etnicity a kultúry
23. Vladimír Ledecký, Obecný úrad Spišský Hrhov

24. Ingrid Lipovská, Environmentálny fond
25. Slávka Mačáková, občianske združenie ETP Slovensko
26. Peter Mikloš, Ministerstvo financií SR
27. Ivan Mako, Združenie mladých Rómov, Banská Bystrica
28. Anton Marcinčin, Ministerstvo financií SR
29. Jozef Miškolci, Pedagogická fakulta, Univerzita Komenského
30. Pavol Matyasovszky, Ministerstvo financií SR
31. Anna Molčanová, Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, oddelenie štatistiky a zberu údajov, pracovisko Prešov
32. Alexander Mušinka, Ústav rómskych štúdií, Prešovská Univerzita
33. Františka Ondrášiková, občianske združenie Pre lepší život
34. Eva Olšavská, ZŠ Hranovnica
35. Veronika Paľková, Ministerstvo školstva, vedy výskumu a športu SR
36. Michal Páleník, Inštitút zamestnanosti
37. Tibor Perina, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
38. Alica Petrasová, Pedagogická fakulta, Prešovská univerzita
39. Ľudmila Plachá, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
40. Iva Pipišková, Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS)
41. Zuzana Polačková, Prognostický ústav, Centrum spoločenských a psychologických vied Slovenskej akadémie vied
42. Miroslav Pollák, občiansky aktivista / bývalý splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity
43. Magdaléna Rothová, ACEC, nezisková organizácia
44. Veronika Reháková, sekcia bytovej politiky a mestského rozvoja, Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky (MDV SR)
45. Michal Smetánka, expert na sociálne podniky a facilitátor
46. Štefan Straka, občianske združenie SVATOBOR, Hanušovce nad Topľou
47. Elena Szolgayová, Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky
48. Daniel Škobla, Inštitút pre výskum práce a rodiny
49. Braňo Tichý, Človek v ohrození / People in Need Slovakia
50. Barbora Vávrová, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
51. Barbora Vaněk, Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity

Zoznam materiálov k Externému hodnoteniu Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020

Názov materiálu	
Oznámenie Komisie KOM(2011)173 Európskemu parlamentu, Rade Európskej Únie, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Rámec EÚ pre národné stratégie integrácie Rómov do roku 2020	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0173
Oznámenie Komisie COM(2012) 226 Európskemu parlamentu, Rade Európskej Únie, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Národné stratégie integrácie Rómov: prvý krok pri implementácii rámca EÚ	http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/SK/1-2012-226-SK-F1-1.Pdf
Odporúčanie Rady o účinných opatreniach na integráciu Rómov v členských štátoch – 2013/C 378/01	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/TXT/?uri=CELEX:52013PC0460
Oznámenie Komisie COM (2013) 454 Európskemu Parlamentu, Rade Európskej Únie, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Kroky vpred pri implementácii vnútroštátnych stratégií integrácie Rómov	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex:52013DC0454

Oznámenie Komisie COM (2015) Európskemu Parlamentu, Rade Európskej Únie, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Správa o realizácii rámca EÚ pre vnútroštátne stratégie integrácie Rómov do roku 2015	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52015DC0299
Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 prijatá uznesením vlády č. 1/2012 zo dňa 11. januára 2012	http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=20646
Revidovaný akčný plán NRIS na roky 2016 – 2018 pre oblasť D.2.1 vzdelávania, D.2.2 zamestnanosti, D.2.3 zdravia, D.2.4 bývania and D.2.5 Nový akčný plán pre oblasť finančného začlenenia, prijaté uznesením vlády SR č. 87/2017, 22. februára 2017	http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26278
Akčné plány NRIS na roky 2017 – 2020 pre oblasti: D.2.6. nediskriminácie a D.2.7. prístupov k majoritnej populácii – Iniciatíva, integrácia Rómov prostredníctvom komunikácie, prijaté uznesením vlády SR č. 424/2017, 13. septembra 2017	http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26857
Akčné plány NRIS 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	https://www.minv.sk/?strategia-pre-integraciuru-romov-do-roku-2020
Uznesenie vlády SR č. 87/2017 z 22.februára 2017 k Aktualizovaným akčným plánom	https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/16283/1
Uznesenie vlády SR č. 525/2018 z 20.novembra 2018 k Informácii o opatreniach na posilnenie uplatnenia marginalizovaných skupín na trhu práce	https://www.minv.sk/swift_data/source/romovia/publikacie/Opatrenia%20na%20posilnenie%20uplatnenie%20marginalizovanych%20skupin%20na%20trhu%20prace.pdf
Atlas rómskych komunít 2013	https://www.minv.sk/?atlas_2013
Externé hodnotenie Stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020 (2014)	https://www.minv.sk/swift_data/source/romovia/np_docs/np_mah/Externe%20hodnotenie%20Strategie_2014.pdf
Celoštátna stratégia rodovej rovnosti a Akčný plán rodovej rovnosti na roky 2014 – 2019	https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2014/11/Strategia-RR_final.pdf
Operačný program ľudské zdroje 2014 – 2020 (schválený rozhodnutím Európskej komisie číslo CCI 2014SK05M0OP001 zo dňa 9. decembra 2017)	https://www.employment.gov.sk/sk/esf/programove-obdobie-2014-2020/operacny-program-ludske-zdroje/

Metodický výklad pre efektívne uplatňovanie princípov desegregácie, degetoizácie a destigmatizácie (Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity Ministerstva vnútra SR)	http://www.minv.sk/swift_data/source/romovia/programove_obdobie_2014_2020/Metodicky_%20vyklad_%20pre_%20efektivnejšie_%20uplatnenie_%20principov_%20desegregacie_degetoizacie_destigmatizacie.pdf
Monitorovacia správa plnenia Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 za rok 2016	https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/22113/1
Monitorovacia správa plnenia Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 za rok 2017	https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23189/2
Monitorovacia správa plnenia Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 za rok 2018	https://www.minv.sk/swift_data/source/romovia/dokumenty_na_stiahnutie/Monitorovacia%20sprava%20za%20rok%202018.pdf

Zoznam použitých skratiek

EFRR – Európsky fond regionálneho rozvoja
EK – Európska komisia
MF SR – Ministerstvo financií SR
MPC – Metodicko-pedagogické centrum
MPSVR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
MRK – marginalizované rómske komunity
MŠVVŠ SR – Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
MV SR – Ministerstvo vnútra SR
MVO – mimovládne organizácie
MZ SR – Ministerstvo zdravotníctva SR
NBS – Národná banka Slovenska
OP ZaSI – Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia
OP LZ – Operačný program Ľudské zdroje
OSF – Nadácia otvorenej spoločnosti
SVVP – špeciálne výchovno-vzdelávacie potreby
SZČO – samostatne zárobkovo činná osoba
SZP – sociálne znevýhodnené prostredie
TSP – Terénna sociálna práca
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
ÚZIŠ – Ústav zdravotníckych informácií a štatistik
ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska
Z. z. – Zbierka zákonov (od roku 1993)



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*