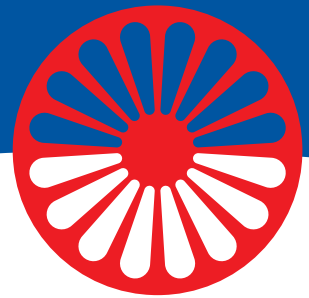


# Biela kniha o inštitucionálnom nastavení integračných politík na obdobie 2020 — 2024



**Ábel Ravasz**  
Splnomocnenec vlády  
pre rómske komunity



**Juraj Kuruc**  
Úrad splnomocnenca  
vlády pre rom. komunity



ÚRAD  
SPLNOMOCNENCA VLÁDY  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY  
PRE RÓMSKE KOMUNITY

## Súčasný stav

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK), je najvyšší vládny orgán, ktorému prináleží riešenie agendy integrácie marginalizovaných rómskych komunít (MRK). Vznikol v roku 2001 a od roku 2012 je začlenený do štruktúry Ministerstva vnútra SR (MV SR).

Splnomocnenec je podľa štatútu poradným orgánom vlády, a teda plní činnosti v prospech vlády SR. Nie je však členom vlády, i keď aplikačná prax posledných rokov ráta s jeho prítomnosťou na pravidelných výjazdových rokovaníach vlády. Materiály vláde predkladá prostredníctvom ministra vnútra. Právo predkladať materiály parlamentu nemá. V rámci svojej pôsobnosti však má status povinne pripomienkujúceho subjektu.<sup>1</sup>

ÚSVRK má ústredné pracovisko v Bratislave a 10 regionálnych kancelárií – najmä na východnom Slovensku. Od roku 2017 pracuje nadpolovičná väčšina stálych zamestnancov úradu v regiónoch.

Činnosť úradu je financovaná z rozpočtovej kapitoly MV SR. Okrem týchto zdrojov má každoročne k dispozícii aj dotačnú schému ÚSVRK v hodnote cca. 600 tisíc eur. Splnomocnenec je zároveň gestorom Stratégie SR pre integráciu Rómov a príslušných Akčných plánov. Okrem zdrojov zo štátneho rozpočtu prijíma úrad prostredníctvom Operačného programu Ľudské zdroje (OP ĽZ) aj zdroje z eurofondov, ktoré používa na realizáciu viacerých

<sup>1</sup> V prípadoch legislatívneho procesu interného/medzirezortného pripomienkového konania môže predkladať zásadné pripomienky k legislatívnym návrhom.

národných projektov. Ide o projekty terénnej sociálnej práce (TSP), komunitných centier (KC), podpory predprimárneho vzdelávania, pozemkových úprav a monitorovania a hodnotenia. Nadpolovičná väčšina – cca. 90 stálych pracovníkov úradu – je financovaná cez tieto a ďalšie projekty.<sup>2</sup>

Pri programovaní v roku 2014 sa rozhodlo, že ÚSVRK bude svoje eurofondové projekty implementovať v tzv. „150-ke obci“. Ide o vybrané lokality, v ktorých vtedajšie vedenie zaznamenalo najväčšiu potrebu intervencií.<sup>3</sup> Táto „150-ka“ má garantovaný prístup k projektom ÚSVRK (TSP, KC, pozemkové úpravy, škôlky), pričom ostatné obce Atlasu rómskych komunít<sup>4</sup> môžu čerpať zdroje z paralelných dopytovo-orientovaných projektov Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVaR) a Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR (MŠVVaŠ). ÚSVRK a paralelné subjekty sú prijímateľmi týchto národných projektov a poskytujú metodickú a koordinačnú činnosť pre obce, s ktorými majú zmluvy o spolupráci. Terénni pracovníci sú zamestnancami obcí, ale podliehajú metodickému riadeniu ÚSVRK a paralelných subjektov.

Projekty ÚSVRK, ako aj ostatné projekty prioritných osí 5 a 6 OP LZ v prospech marginalizovaných rómskych komunít facilituje MV SR v úlohe sprostredkovateľského orgánu. Okrem hore uvedených projektov ide napríklad aj o asistentov osvetly zdravia organizácie Zdravé regióny, mentoring/tútoring a výstavbu infraštruktúry v prospech MRK. Prijímateľom infraštruktúrnych projektov sú obce a mimovládne organizácie.

ÚSVRK tak má zvláštne inštitucionálne postavenie, ktoré na jednej strane umožňuje prácu prierezovým spôsobom, na druhej strane spôsobuje komplikácie pri výkone mandátu. V nasledujúcich odsekoch reflektujeme na niektoré z kľúčových bodov tohto nastavenia s úmyslom začať odbornú diskusiu v súvislosti s nastavením nového programovacieho obdobia pre eurofondy od roku 2022. Ako vedúci pracovníci tohto úradu chceme poukázať na praktické úvahy, ktoré sa spájajú s fungovaním ÚSVRK, a to na základe vlastných skúseností.

## Inštitucionálne zaradenie úradu

Už od roku 2012 prebieha diskusia o tom, či má byť riešenie agendy integrácie MRK „v rukách“ MV SR. Dajú sa vymenovať argumenty pre aj proti. Pozitívne treba hodnotiť technicko-administratívne zabezpečenie, ktoré MV SR úradu poskytuje. ÚSVRK pri svojej činnosti totiž intenzívne využíva kapacity MV SR, odbremeňujúc úrad od časti administratívnej záťaže. Na druhej strane sa dá takémuto inštitucionálnemu zaradeniu vyčítať, že agenda integrácie nemá čo hľadať pod poriadkovou agendou MV SR, pretože to vysiela zlý signál, že pokroky v oblasti integrácie MRK možno dosiahnuť len silovými zložkami. Tiež je pravdou, že administratívu ÚSVRK spracúva MV SR, čo môže znamenať zdĺhavejšie procesy najmä v súvislosti s eurofondovými dotáciami pre obce.

Eurofondy, ktoré čerpá (resp. koordinuje) úrad, sú pod samostatnou zložkou MV SR – sprostredkovateľským orgánom (Sekcia európskych politík – SEP). Je to krehké nastavenie, v ktorom je plynulé čerpanie fondov závislé od dobre fungujúcich operatívnych vzťahov ÚSVRK a sprostredkovateľského orgánu. Súčasnú nastavenie, ktoré SEP chápe ako technickú sekciu, a ÚSVRK ako obsahovú sekciu, nevyplýva z inštitucionálneho nastavenia, ale z dohody a vzťahov vedenia týchto orgánov.

2 ÚSVRK sa úspešne uchádzal o projekty a granty (najmä ESIF) aj bez potreby vlastnej právnej subjektivity v rámci štruktúry MV SR.

3 Obce boli vybrané z Atlasu rómskych komunít 2013 na základe tzv. „indexu podrozvinutosti“. Metodológia výberu týchto obcí je prílohou 7 Operačného programu ľudské zdroje. Výber obcí bol v čase jeho vzniku predmetom kritiky. (<https://nazory.pravda.sk/analyzy-a-postrehy/clanok/383066-netransparentne-pravidla/>) Avšak ostal ako referenčný rámec a deliaca línia medzi paralelnými projektmi TSP a KC, ako aj NP PRIM.

4 Ide o základný prieskum rómskych komunít na Slovensku. Prvý Atlas bol realizovaný v roku 2004, pričom najnovšie vydanie vzniklo v roku 2019 v spolupráci medzi ÚSVRK a Inštitútom pre výskum práce a rodiny.

Splnomocnenec je, napriek mediálnemu profilu a očakávaniam verejnosti k zastrešovaní tejto témy, obmedzený v minimálne troch oblastiach – nemá trvalé miesto na zasadnutiach vlády; nevie predkladať zákony do parlamentu a ani priamo vláde; nemôže podpisovať veci ako štatutár. Opäť, treba vyzdvihnúť vysokú kvalitu spolupráce vedenia MV SR pred aj po roku 2018, ktorá umožnila aktívnu činnosť úradu, ale aj tu skôr ide o ad hoc koordináciu, ako o dobré inštitucionálne nastavenie.

V minulosti sa už niekoľkokrát objavila myšlienka vytvorenia nového ministerstva s agendou integrácie, menších či rozvoja regiónov, pričom ÚSVRK by spadal pod jedno z týchto ministerstiev. Aj v tomto prípade sa môžu komplikácie skrývať v detailoch, treba preto zvážiť dva argumenty. Po prvé, splnomocnenec pracuje ako poradný orgán vlády, a zo štatútu sa od neho explicitne očakáva, že má koordinovať činnosť ostatných ministerstiev v oblasti integrácie. Ak vznikne nové ministerstvo s ostro vyhranenou agendou, hrozí segregácia integračnej agendy pod toto nové ministerstvo. Otázka, či vie napríklad nastavenie politik vlády v oblasti segregácie ovplyvniť lepšie poradný orgán vlády alebo osobitné ministerstvo, je na mieste.

Po druhé, treba si uvedomiť, že ak sa ÚSVRK – či už v súčasnej alebo akejkoľvek inej forme – z MV SR presunie inam, s najväčšou pravdepodobnosťou tam nechá za sebou „svoje“ eurofondy. Minimálne do konca programovacieho obdobia to môže spôsobiť nemalú ťažkosť pri ich dočerpaní a programovaní.

## Paralelné projekty a mainstreaming

Pri programovaní v roku 2014 vznikla myšlienka vytvorenia tzv. „150-ky obcí“ ako pokus o koncentrovaný, komplexný prístup v týchto obciach. Prax ale ukázala, že takéto rozdelenie veľkých sietí pomocných profesií spôsobuje viac problémov, ako prináša riešení. Vytvorenie paralelných projektov (TSP a KC na MPSVaR, škôlky na MŠVVaŠ) triešti agendu, vytvára nezmyselnú rivalitu medzi agentúrami, komplikuje situáciu obciam (kde sa majú hlásiť, v čom sa líšia paralelné projekty, kto koho koordinuje) a sťažuje merateľnosť ich pozitívneho vplyvu na komunity. Paralelné projekty sú nielen u iných prijímateľov, ale dokonca na iných sprostredkovateľských orgánoch. Tým sa metodické riadenie stáva ťažkopádny, ale často až nemožným.

Paralelné projekty nepomáhajú ani pri „mainstreamingu“ problému chudoby – vytvárajú dojem, akoby boli projekty ÚSVRK (a MV SR) exkluzívne mierené na Rómov (čo nie je pravda), a paralelné projekty na všetkých ostatných, len nie na Rómov (čo tiež nie je pravda). Je síce pravda, že ÚSVRK má vyšší podiel členov MRK medzi klientami, ako ostatní prijímatelia (možno s výnimkou projektu Zdravé regióny), neznamená to však, že svoje intervencie robí inou metódou, ako sa používa v paralelných projektoch.<sup>5</sup>

Úplne iný problém „mainstreamingu“ sa objavuje v prípade prioritnej osy 6 OP ĽZ, teda zdrojov na budovanie infraštruktúry v MRK. Výzvy z tejto osy sú nastavené tak, že gro investície musí ísť v prospech MRK. Posledné roky jasne hovoria o tom, že takéto nastavenie môže byť problematické pre väčšinu obcí. Najväčšie problémy sme zaznamenali v prípade prístupu k pitnej vode, kde väčšina obcí nemá záujem zlepšiť podmienky len v MRK, ak zároveň nevie dotiahnuť vodu aj do ostatných častí obce. V niektorých prípadoch sa dá reagovať na požiadavky obcí „benchmarkingom“ (napr. podiel detí z MRK v novo vybudovanej škôlke), v iných sa ukazuje jasná potreba napojiť „zdroje pre MRK“ na „mainstream“ zdroje (napr. z Integrovaného regionálneho operačného programu – IROP).

---

5 Príkladom by mohla byť TSP, ktorá sa vykonáva podľa rovnakých štandardov, kvalifikačných predpokladov a zákonov. ( Zákon 448/2008 Z.z. o sociálnych službách <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/448/>, Štandardy terénnej sociálnej práce a terénnej práve v sociálne vylúčených komunitách)

## Návrhy pre obdobie 2020-2024

1. Myslíme si, že je dôležité zachovať osobitnú pozíciu pre riešenie integračného úsilia, ako aj odstrániť hore uvedené obmedzenia – a to s ohľadom na netriešenie integračnej agendy. Navrhujeme preto transformáciu pozície splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity na „**ministra bez kresla** (portefeuille)“ s právami predkladať materiály do vlády a do parlamentu, no zároveň s čisto koordinačnou agendou. Ide o riešenie blízke pozícii podpredsedu vlády pre ľudské práva a menšiny z roku 2010 (Rudolf Chmel), ale bez nutnosti vytvorenia aparátu ministerstva či povýšenia zodpovednej osoby na podpredsedu vlády.
2. „Úrad ministra bez kresla“ by mal pozostávať z posilneného analytického, legislatívneho útvaru, implementačnej agentúry (viď. nižšie) a siete regionálnych kancelárií.
3. Transformácia by sa mala vykonať na prelome programovacích období, aby splnomocnenec/minister nestratil inštitucionálny kontakt s eurofondami pre integráciu MRK. Do 2022 by teda mohol minister súčasne pôsobiť aj ako splnomocnenec (v súlade so súčasnou praxou nominácie štátnych tajomníkov za splnomocnencov pre strategické oblasti).
4. Navrhujeme **zjednotenie paralelných programov pod jednou strechou, a to formou vytvorenia agentúry pre sociálne začleňovanie**. Agentúra by po roku 2022 prevzala pod seba celú agendu TSP, KC, a podľa potreby aj ďalšie pomocné profesie. Agentúra by organizačne podliehala „ministromi bez kresla“. Ak pretrváva potreba zvýhodnenia obcí (model „150-ky“), bude lepšie pokračovať formou rozdelenia projektu v rámci agentúry, než medzi rôznymi prijímateľmi.
5. Navrhujeme zachovanie súčasného modelu rozdelenia kompetencií, t.j. agentúra by mala v kompetencii metodické riadenie, koordináciu pracovníkov a ich vzdelávanie, pričom v kompetencii obcí by bol výber zamestnancov a logistika ich práce.
6. V prípade investičných zdrojov je žiaduce vytvorenie krížového financovania investícií do MRK s mainstreamovými investíciami v obciach, aby obce mohli čerpať naraz zdroje pre investíciu do a mimo MRK. Programovanie by malo rátať s párovaním investičných zámerov z MRK s plánovanými výzvami iných operačných programov. Zdroje v prospech MRK by mali byť naprogramované do strategických dokumentov príslušných rezortov (voda – Ministerstvo životného prostredia, základné školy – MŠVVaŠ a podobne).
7. Navrhujeme postupný presun niektorých služieb financovaných z EŠIF do štátneho rozpočtu, aby sme sa pripravili na obdobie, kedy Slovensko bude musieť zastávať výraznejšiu úlohu pri financovaní týchto služieb. Navrhujeme začať s menšími projektami nižšej špecializácie – napríklad miestnymi občianskymi poriadkovými službami (MOPS), ktoré by mohli byť zaradené do bežného fungovania MV SR a financované zo štátneho rozpočtu, alebo asistentov osvetly zdravia, ktorí sú už teraz čiastočne integrovaní pod ministerstvo zdravotníctva.

