

# **Integrácia marginalizovaných skupín do procesu tvorby verejných politík**

## **Príbeh pilotného projektu č. 12**

(hlavní partneri projektu: obec Lenartov, Rómsky inštitút, n. o.)

### **Rómovia na Slovensku ako marginalizovaná etnická skupina**

Rómovia predstavujú na Slovensku početnú menšinu. Zatiaľ čo podľa oficiálneho sčítania obyvateľstva sa napríklad v roku 2011 k tomuto etniku prihlásilo iba takmer 106 000 osôb, expertné odhady približne v tom istom období pracovali s počtom takmer 403 000 osôb.<sup>1</sup> Tento rozdiel je vysvetľovaný neochotou časti obyvateľstva Slovenska deklarováť svoju príslušnosť k tomuto etniku z dôvodu široko rozšírenej a dlhodobej diskriminácie prakticky vo všetkých sférach spoločenského života.

Postavenie Rómov v spoločnosti na Slovensku ovplyvňuje už spomínaná a často prehliadaná diskriminácia i silný antagonizmus zo strany niektorých častí majoritnej populácie a z toho vyplývajúce syndrómy, ako sú NIMBY (not in my back-yard/nie na mojom dvore) či LULU (locally unwanted land use/miestne nežiaduce využívanie pozemkov).<sup>2</sup> Pravdepodobne, najexplicitnejším prejavom tohto antagonizmu a z neho vyplývajúcej marginalizácie a spoločenskej exklúzie je existencia veľkého množstva segregovaných osád, z ktorých mnohé nedisponujú ani základnou infraštruktúrou a životné podmienky v nich ani trochu nezodpovedajú predstávám o živote v členskej krajine EÚ v 21. storočí. Rómske komunity, ktorých počet členov dosahuje aspoň 30 osôb, sa nachádzajú v 1070 slovenských obciach. Približne 46 % rómskej populácie žije rozptýlene medzi majoritnou populáciou. Zvyšná časť rómskej populácie (teda 54 %) však žije v koncentrovaných komunitách:

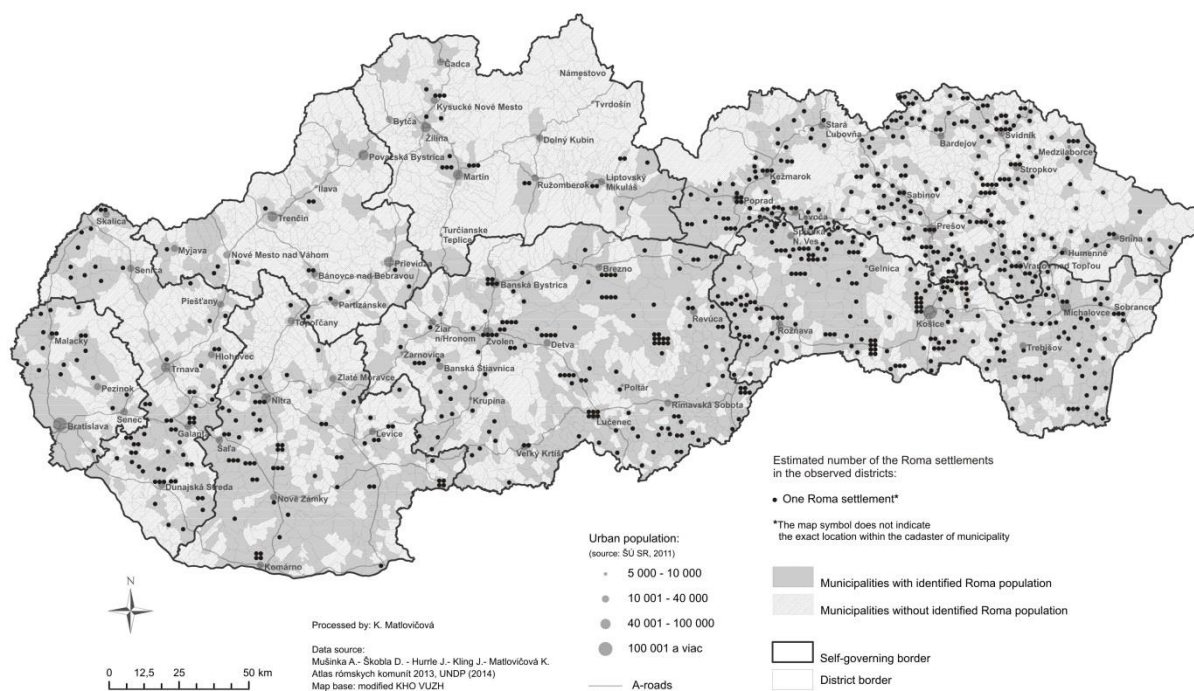
- 246 z týchto komunít je lokalizovaných vnútri intravilánu obcí a miest Slovenska,
- 324 komunít je lokalizovaných na periférii intravilánu obcí a miest Slovenska,
- 233 komunít je segregovaných a lokalizovaných v extraviláne obcí a miest Slovenska.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Mušinka, A. et al. 2014. Atlas of Roma Communities in Slovakia 2013. Bratislava: UNDP Europe/CIS, Bratislava Regional Centre.

<sup>2</sup> Klimovský, D. 2008. NIMBY syndróm v slovenských podmienkach na príklade riešenia problému existencie rómskej osady v Letanovciach. Verejná správa a spoločnosť, roč. 9, č. 1 – 2, s. 65 – 76.

<sup>3</sup> Mušinka, A. et al. 2014. Atlas of Roma Communities in Slovakia 2013. Bratislava: UNDP Europe/CIS, Bratislava Regional Centre.



Obrázok č. 1: Lokalizácia segregovaných osád obývaných rómskym etnikom na území Slovenska v roku 2013<sup>4</sup>

Napriek snahám štátu o riešenie problematiky postavenia členov rómskeho etnika v slovenskej spoločnosti, nateraz dosiahnuté výsledky neboli považované za dostačujúce, či dokonca uspokojivé. Ukazuje sa, že ani medzinárodná pomoc (napríklad vo forme štrukturálnych fondov EÚ) nie je adresne využívaná v prospech tých, ktorí sú najviac postihnutí chudobou a exklúziou.<sup>5</sup> V tejto súvislosti neprekvapuje fakt, že do tejto verejnej politiky začali aktívne vstupovať aj ďalší aktéri, najmä miestne jednotky územnej samosprávy (obce) a nadnárodné, celoštátne i lokálne pôsobiace mimovládne organizácie.

Obce a mestá boli najmä v minulosti často tými aktérmi, ktorí udržiavali Rómov, nezriedka aj vedomými krokmi, na okraji spoločnosti. Napriek tomu sa predovšetkým v poslednom desaťročí bolo možné stretnúť s ostrovmi pozitívnej deviácie, ktoré predstavovali obce snažiace sa o začleňovanie Rómov do spoločenského života a tiež o ich zapájanie do politickej

<sup>4</sup> Mušíňka, A. et al. 2014. Atlas of Roma Communities in Slovakia 2013. Bratislava: UNDP Europe/CIS, Bratislava Regional Centre.

<sup>5</sup> Klimovský, D. – Želinský, T. – Matlovičová, K. – Mušíňka, A. 2016. Roma settlements and poverty in Slovakia: Different policy approaches of the state, local governments, and NGOs. Anthropological Notebooks, roč. 22, č. 1, s. 23 – 42.

participácie. Najčastejšie uvádzanými príkladmi takýchto obcí sa stali napríklad Spišský Hrhov, Raslavice alebo Ulič.<sup>6</sup>

### Partneri projektu

Zástupcom verejného sektora v tomto pilotnom projekte mala pôvodne byť obec Markušovce. Kvôli okolnostiam, ktoré sú podrobnejšie uvedené v ďalšom texte, však došlo k nahradeniu Markušoviec. Voľba padla na obec Lenartov. Kataster obce, ktorý zaberá necelých 15 km<sup>2</sup>, leží v okrese Bardejov. Ide o malú obec a jej populácia je pod úrovňou 1200 obyvateľov.



Obrázok č. 2: Príklad obydľí nachádzajúcich sa v rómskej osade v obci Lenartov<sup>7</sup>

V obci Lenartov žije početne výrazná skupina Rómov. Približne 700 osôb hlásiacich sa k rómskemu etniku obýva osadu, ktorá sa nachádza niekoľko stoviek metrov od hlavnej časti

---

<sup>6</sup> Monitorovacia správa občianskej spoločnosti o implementácii národnej stratégie integrácie Rómov na Slovensku so zameraním sa na štrukturálne a horizontálne predpoklady jej úspešnej implementácie. 2018. Bratislava.

<sup>7</sup> Z denníkov pilotnej schémy – November 2017. Zverejnené dňa 30. 11. 2017. Dostupné z: [http://www.minv.gov.sk/?ros\\_np\\_participacia\\_z-dennikov&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017](http://www.minv.gov.sk/?ros_np_participacia_z-dennikov&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017) (30. 9. 2019).

intravilánu obce. V osade sa nachádza jeden bytový dom s 18 bytovými jednotkami, 80 chatrčí (jednoduchých obydlí, na ktorých výstavbu boli použité dostupné suroviny, najmä drevo, plasty a plechy), tri unimobunky a dve hájovne.

Okrem bývania boli ako kritické oblasti pre tvorbu verejných politík zo strany obce určené aj vzdelávanie a zamestnanosť. Základnú školu v Lenartove navštevuje dokopy približne 90 detí rómskeho pôvodu. Deti nerómskeho pôvodu navštevujú Základnú školu v Malcove, teda v susediacej obci. Škola v Lenartove funguje v dvojzmennej prevádzke, pričom okrem troch bežných tried sú v jej štruktúre zriadené tiež tri špeciálne triedy a jedna špecializovaná trieda). Pre školu v Lenartove je charakteristická nedostatočná kapacita a chýbajúca telocvičňa, školská kuchyňa i jedáleň (strava je dovážaná z Materskej školy v Lenartove). Nízky záujem o vzdelanie zo strany žiakov aj ich zákonných zástupcov vyúsťuje do absencie domácej prípravy na vyučovanie, slabšej dochádzky a tiež do pomerne komplikovanej komunikácie s týmito zákonnými zástupcami. Celú situáciu zhoršuje aj kapacitná obmedzenosť Základnej školy Malcov, ktorej riaditeľka avizovala, že už od školského roku 2018/2019 bude musieť pristúpiť k odmietaniu žiadostí o prijatie žiakov druhého stupňa, ktorí majú trvalý pobyt v obci Lenartov.<sup>8</sup> Pokiaľ ide o sféru zamestnanosti, v segregovanej rómskej osade prevláda veľká miera frustrácie a mnoho ekonomicky aktívnych obyvateľov tejto osady je nezamestnaných. V obci sa preto začalo pracovať s víziou zriadenia sociálneho podniku, pričom ako jasný predpoklad zamestnania u mnohých obyvateľov osady sa javila potreba zvýšenia ich zručností prostredníctvom školiacich aktivít.

Obec si uvedomuje neudržateľnosť aktuálneho stavu a môže sa pochváliť proaktívnym prístupom k riešeniu životných podmienok rómskej komunity. S veľmi pozitívnym ohlasom sa stretlo napríklad zriadenie rómskych hliadok, ktoré dostali za úlohu dohliadať na poriadok v segregovanej osade.<sup>9</sup> V obci sa aj vďaka podpore zo strany Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity podarilo rozbehnúť tiež komplexný projekt takzvaného prestupného bývania.<sup>10</sup> Obec sa tiež rozhodla zapojiť do projektu DOM.ov,<sup>11</sup> ktorého podstata spočíva v svojpomocnej výstavbe nízkonákladových domov, ktoré by podporila formou poskytnutia mikropôžičiek.<sup>12</sup> Pozitívne túto iniciatívu vníma aj starostka obce: *(Rómovia) žijú natlačení v*

---

<sup>8</sup> Ministerstvo vnútra SR: Z denníkov pilotnej schémy – November 2017. Dostupné z: <[https://www.minv.sk/?ros\\_np\\_participacia\\_aktuality&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017](https://www.minv.sk/?ros_np_participacia_aktuality&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017)> (30. 9. 2019).

<sup>9</sup> Hudák, M. 2015. Rómska hliadka v Lenartove: Niektorí nám závidia, ale poriadok musí byť. Korzár Prešov, 24. júl 2015. Dostupné z: <<https://presov.korzar.sme.sk/c/7924757/romska-hliadka-v-lenartove-niektori-nam-zavidia-ale-poriadok-musi-byt.html>> (30. 9. 2019).

<sup>10</sup> Ďurinová, I. 2016. V Lenartove presvedčili majiteľov pôdy, aby ju predali miestnym Rómom. SME Rómovia, 20. septembra 2016. Dostupné z: <<https://romovia.sme.sk/c/20280225/v-lenartove-presvedcili-majitelov-pody-aby-ju-predali-miestnym-romom.html>> (30. 9. 2019).

<sup>11</sup> Projekt DOM.ov. Dostupné z: <<https://projektomov.sk/ukazme-slovensku/romske-lokality/>> (30. 9. 2019).

<sup>12</sup> Koník, J. 2017. Rómovia nedostanú všetko zadarmo, musia sporiť a dom si kúpiť z pôžičky. Denník N, 2. apríl 2017. Dostupné z: <<https://dennikn.sk/720838/o-30-rokov-budu-dnesne-deti-z-chatrci-stavat-pekne-domy-aj-vo-vasom-susedstve/>> (30. 9. 2019).

*doline a nemajú sa kam pohnúť. Čakali, kým postavíme bytovky. Dnes máme odvahu ponúknuť aj iné možnosti – teda tým, čo si sporia na vlastné domy.*<sup>13</sup>

Obec Lenartov zastupovala v projekte predovšetkým Jana Bľandová, ktorá zároveň počas celého trvania projektu zastávala funkciu starostky obce. I keď v riadnom termíne volieb starostov obcí v roku 2010 v Lenartove Jana Bľandová nekandidovala, už koncom júna 2011 sa v tejto obci konali nové voľby a v nich uspela. Svoju funkciu obhájila aj v nasledujúcich riadnych komunálnych voľbách, ktoré sa konali v rokoch 2014 a 2018. Ide teda o skúsenú komunálnu političku, ktorá pozná miestne pomery. Práve obdobie jej výkonu starostovskej funkcie je spojené s realizáciou viacerých projektov zameraných na zlepšenie životných podmienok Rómov obývajúcich osadu, ktorá sa nachádza mimo intravilánu obce. Okrem nej bola do projektu aktívne zapojená aj poverená zamestnankyňa Obecného úradu obce Lenartov.

Druhým hlavným partnerom tohto pilotného projektu je nezisková organizácia Rómsky inštitút. Táto nezisková organizácia bola založená v roku 2007. Okrem riaditeľky v jej štruktúrach pôsobia traja programoví experti, jedna programová asistentka a jedna administratívna asistentka. Motiváciu inštitútu zapojiť sa do tohto projektu vysvetlila jeho riaditeľka takto: *Projekt ponúkol možnosť zúročiť niekoľkoročnú prax Rómskeho inštitútu v tvorbe verejných politík na všetkých úrovniach. Privítali sme možnosť skĺbiť existujúce skúsenosti a na konkrétnom príbehu obce ukázať, čo participácia znamená a prečo je dôležitá.*<sup>14</sup>

V rámci svojich aktivít Rómsky inštitút poskytuje technickú pomoc územnej samospráve i prorómskym mimovládny organizáciám, a to najmä pri strategickom plánovaní komunitného rozvoja, pri implementácii štrukturálnych fondov EÚ i pri rozvoji občianskej spoločnosti na miestnej úrovni. Okrem toho sa táto nezisková organizácia venuje tvorbe, analýzam a hodnoteniam verejných politík a iniciatív zameraných na sociálne začleňovanie Rómov na Slovensku, aktívne sa zapája do pripomienkového konania vo vzťahu k relevantným legislatívnym návrhom, prispieva k budovaniu i skvalitňovaniu kapacít a potenciálu kvalifikovaných dobrovoľníkov i profesionálov, ktorí sa aktívne zúčastňujú v mediačnom procese i pri tvorbe a implementácii konkrétnych projektov spravidla na úrovni obcí, rozvíja knižničný fond, ktorého základom je knižnica Nadácie InfoRoma, spravuje archív Emílie Horváthovej, zakladateľky romistiky na Slovensku, poskytuje informácie o aktuálnom dianí a verejných politikách na Slovensku vo vzťahu k Rómom, organizuje rôzne druhy školení a podobne.<sup>15</sup> Takýto široký záber aktivít znamená, že inštitút je skúseným aktérom verejných politík zameraných na životné podmienky Rómov na Slovensku.

---

<sup>13</sup> Ministerstvo vnútra SR: Z denníkov pilotnej schémy – November 2017. Dostupné z: <[https://www.minv.sk/?ros\\_np\\_participacia\\_aktuality&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017](https://www.minv.sk/?ros_np_participacia_aktuality&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017)> (30. 9. 2019).

<sup>14</sup> Predstavujeme pilotný projekt č. 12. Dostupné z: <<https://mailchi.mp/0ab68a887b9a/robi-politiku-pre-rmov-bez-rmov-je-katastrofa?e=ea4d7a0373>> (30. 9. 2019).

<sup>15</sup> Rómsky inštitút: Aktivity. Dostupné z: <<http://www.romainstitute.sk/sk/aktivity/>> (30. 9. 2019).

Hlavnou zástupkyňou Rómskeho inštitútu bola v tomto pilotnom projekte jeho riaditeľka Klára Orgovánová. Ide o mimoriadne skúsenú odborníčku, ktorá napríklad stála pri založení Nadácie pre rómske dieťa (1991) i Nadácie InfoRoma (1995). Aktívna však bola aj politicky. V období rokov 1991 – 1993 pôsobila ako poradkyňa na Úrade vlády SR v sekcii pre národnosti a ľudské práva a v období rokov 2001 – 2007 zastávala pozíciu splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity. Navyše, od roku 1993 do roku 2001 bola tiež programovou riaditeľkou Nadácie otvorenej spoločnosti v Bratislave. Okrem Kláry Orgovánovej bol Rómsky inštitút v projekte zastúpený aj Janou Bayerlovou, ktorá pracuje v jeho štruktúrach od roku 2014. Aj v jej prípade môžeme hovoriť o skúsenej odborníčke, pretože má osobné skúsenosti z práce v pozícii terénneho sociálneho pracovníka a tiež z asistovania pri implementácii viacerých projektov zameraných na zlepšenie životných podmienok rómskeho etnika na Slovensku.

### **Ciele a časový plán projektu**

Partneri projektu definovali cieľ svojej spolupráce nasledujúcim spôsobom: *Cieľom projektu je zabezpečiť účasť marginalizovanej rómskej časti obyvateľstva obce na tvorbe verejných politík v oblastiach, ako vzdelávanie, sociálne služby, bývanie, zdravie a iné. Na to bude slúžiť Stratégia začleňovania Rómov v obci Lenartov v previazaní na čiastkové politiky obce. Problematika marginalizovaných rómskych komunít je široká a náročná agenda. Obce si často nevedia poradiť, ako začleniť tieto skupiny obyvateľov do bežného života obce. Na príprave stratégie zapájania marginalizovaných rómskych komunít je nevyhnutné pracovať s verejnosťou a najmä s dotknutými skupinami obce tak, aby nastavené opatrenia a riešenia našli pochopenie a reakciu verejnosti a riešili existujúci problém v čo najväčšej miere. Zámerom je práve v spolupráci s verejnosťou hľadať model efektívnej účasti marginalizovaných rómskych komunít na procese spolurozhodovania.*<sup>16</sup>

Inými slovami, projektoví partneri sa v rámci realizácie tohto pilotného projektu zaviazali k nasledujúcim zámerom:

- dosiahnutie pozitívnej zmeny v lokalite obce Lenartov, a to vo sfére bývania, vzdelávania, zamestnanosti a zlepšovania kvality interetnických vzťahov s dôrazom na rodovú rovnosť ako prierezovú tému;
- predstavenie a implementáciu modelu efektívnej účasti členov marginalizovanej rómskej komunity i nerómskej komunity na tvorbe verejných politík v obci Lenartov;
- vytvorenie priestoru na tvorbu použiteľných národných politík tak, aby pôsobili podporne vo vzťahu k inklúzii marginalizovaných skupín obyvateľstva.<sup>17</sup>

Z projektového zámeru pilotného projektu vyplýva, že výsledkom tohto projektu má byť spracovanie strategických dokumentov a návrh čiastkových verejných politík obce

---

<sup>16</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 12.

<sup>17</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 12.

vychádzajúcich z účasti a požiadaviek všetkých zainteresovaných aktérov. So zámerom naplnenia uvedeného cieľa sa hlavní partneri zaviazali svojimi aktivitami priniesť tieto výstupy:

- lokálny akčný plán vzdelávania v obci Lenartov;
- stratégiu pri zakladaní sociálneho podniku v obci Lenartov;
- stratégiu usporiadania pozemkov a legalizáciu obydli v obci Lenartov s návrhom zmien v príslušnom územnom pláne a analýzou možností mikropôžičiek;
- spoločný postup pri prekonávaní predsudkov v obci Lenartov vrátane návrhov spoločných aktivít detí, mládeže, dospelých i seniorov;
- analýzu inštitucionálnych možností účasti marginalizovaných komunit na tvorbe, prijímaní a monitorovaní verejných politík na lokálnej úrovni v podmienkach obce Lenartov;
- zavedenie procesného modelu spolurozhodovania, monitorovania a vyhodnocovania lokálnych politík zdola nahor prostredníctvom zriadenia občianskej rady a tematicky zameraných pracovných skupín.<sup>18</sup>

Plán vytvorenia občianskej rady sleduje cieľ zmocnenia členov miestnej marginalizovanej komunity, pretože sa predpokladá, že prostredníctvom tohto orgánu budú môcť formulovať svoje požiadavky aj členovia miestnej rómskej komunity. Je to zároveň prostriedok na vzdelávanie rómskych aj nerómskych obyvateľov, ktorí majú záujem o zapojenie do rozhodovania o verejných záležitostiach v obci. Závery rady majú byť komunikované vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu i vedeniu obce Lenartov a títo sa zaväzujú zaoberať sa týmito závermi. V zmocňovaní miestneho obyvateľstva má pomôcť aj inštitút tematicky zameraných pracovných skupín. Facilitácia stretnutí týchto skupín bude zverená do rúk expertov, aby nedochádzalo k obviňovaniu z nadrážania, prípadne k vylučovaniu niektorých aktérov z ich pracovných rokovaní. Okrem miestneho obyvateľstva a zástupcov relevantných miestnych aktérov sú pracovné skupiny svojou povahou otvorené aj vo vzťahu k širšiemu inštitucionálnemu a expertnému prostrediu.

Ako kľúčový predpoklad úspešného naplnenia projektového zámeru sa javí budovanie odborných kapacít na úrovni obce a neformálne vzdelávanie obyvateľov obce zamerané na vzájomné porozumenie, rešpekt a dôveru. Vychádza sa pri tom z nasledujúceho konštatovania: *Bežní obyvatelia nedisponujú dostatočnými poznatkami o legislatívnych a finančných možnostiach, ktoré majú verejné orgány k dispozícii pri riešení pre nich dôležitých problémov.*<sup>19</sup> Z toho vyplývajú mnohé nedorozumenia a hrozia potenciálne zbytočné konflikty.

Ako vyplýva z projektového zámeru, projektív partneri sa aj prostredníctvom tohto projektu snažia o zabezpečenie rovnej účasti všetkých častí obecnej komunity na správe vecí verejných. Projekt mal podľa tohto zámeru potenciál stať sa modelom pre participatívnu tvorbu miestnych politík a v tomto kontexte mal byť realizovaný ako príklad, ktorý môže byť

---

<sup>18</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 12.

<sup>19</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 12.

replikovateľný aj v podmienkach iných obcí či miest, kde žijú marginalizované rómske komunity.

## **Príprava projektu**

Začiatok pilotnej schémy bol odkladaný, čo spôsobilo, že pôvodne uzavreté partnerstvo medzi Rómskym inštitútom a obcou Markušovce nevydržalo, pretože obec Markušovce sa rozhodla z projektu odstúpiť ešte pred začiatkom jeho implementačnej fázy. Rozpad pôvodne dohodnutého partnerstva sa tak stal výzvou pre neziskovú organizáciu Rómsky inštitút i pre Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ktorý mal záujem na realizácii naplánovaného projektového zámeru. Rómskemu inštitútu sa aj na základe predchádzajúcich bohatých skúseností so spoluprácou podarilo úspešne osloviť obec Lenartov. S touto obcou totiž Rómsky inštitút nadviazal kooperatívne projektové partnerstvo už v roku 2010, a to v oblasti tvorby strategických materiálov a technickej asistencie pri čerpaní eurofondov. Vedenie obce Lenartov sa po diskusii na úrovni zastupiteľstva rozhodlo prijať ponuku na projektovú spoluprácu.

Iniciácia projektového zámeru vzišla zo strany inštitútu. Základ formulovania projektovej idey bol postavený na praktických skúsenostiach tejto neziskovej organizácie. Vychádzalo sa pri tom z presvedčenia, že účinnejšie a stabilnejšie zmeny sú schopné zavádzať tie obce a mestá, ktoré do riešení dokážu zapájať všetky potenciálne cieľové skupiny (vrátane rizikových miestnych komunit). Od výmeny partnera zastupujúceho verejný sektor prebiehala príprava projektu štandardným spôsobom. Obe organizácie sa síce poznali z minulosti, no aj tak bolo potrebné ubezpečenie, že disponujú vôľou i potrebnými kapacitami na realizáciu tohto pilotného projektu.

## **Prvá etapa implementácie (september – november 2017)**

I keď pre inštitút nebolo prostredie v Lenartove úplne cudzím prostredím, vzhľadom na improvizáciu pri uzatváraní projektového partnerstva v prípravnej fáze projektu bolo nevyhnutné, aby úvod implementačnej etapy využili zástupcovia tejto neziskovej organizácie jednak na podrobnejšie oboznámenie sa s týmto prostredím, a jednak na oboznámenie hlavných cieľových skupín s projektovou iniciatívou a jej zámermi. Keďže projektový zámer predpokladal zber veľkého množstva kvalitatívnych dát, najmä z pohľadu zástupcov inštitútu, ktorý mal túto úlohu na starosti, bolo kľúčové, aby sa v miestnych podmienkach oboznámili s preferovanými komunikačnými kanálmi a s formálnymi i neformálnymi vzťahmi, ktoré panujú v miestnej rómskej komunite a ktoré potenciálne mohli mať veľký vplyv na mieru spolupráce. V neposlednom rade bolo nutné, aby miestna rómska komunita prijala projektovú iniciatívu pozitívne a aby sa nadviazala medzi jej realizátormi a členmi miestnej komunity



vzájomná dôvera, pretože projektový zámer predpokladal v rámci projektovej implementácie aktívnu inklúziu a angažovanosť miestneho obyvateľstva (najmä členov rómskej komunity).

Zástupcovia hlavných projektových partnerov sa stretli v Lenartove dňa 29. septembra 2017 na pracovnom informačnom stretnutí. Na tomto podujatí si vymenili informácie o stave projektu a predstavený bol plán činnosti aktivít do konca kalendárneho roku. Zároveň bola predstavená aktualizácia dát vyplývajúcich z rozhovorov s obyvateľmi obce a vedením obce.

Tieto rozhovory boli zamerané na viaceré témy, napríklad na fungovanie základnej školy a materskej školy v obci, možnosti vytvárania pracovných miest v obci a zamestnania sa v obci, význam eurofondov, možnosti občianskej angažovanosti a kvalitu obcou poskytovaných sociálnych služieb. Respondenti pri tom neboli obmedzení iba na hodnotenie, ale zároveň mali možnosť formulovať aj vlastné predstavy o zlepšeniach v tej-ktorej oblasti. Tieto dáta boli zbierané so zámerom ich spracovania do podoby vstupnej analýzy, ktorá mala slúžiť ako základný podkladový materiál pre zapojenie externých expertov a naštartovanie prác v rámci pracovných skupín. Prvé rozhovory s obyvateľmi Lenartova (vrátane obyvateľov obývajúcich miestnu rómsku osadu) pomohli identifikovať niekoľko tém, ktoré miestne obyvateľstvo považuje za najdôležitejšie témy súvisiace so sférami vzdelávania a zamestnanosti:

- apatickosť a nízky, či dokonca žiadny záujem o správu vecí verejných;
- nevyužívanie svojpomocných mechanizmov vnútri rómskej komunity a úplná závislosť od podpory zvonku;
- potreba rozbehu takzvaného sociálneho podnikania a potreba vytvárania nových pracovných miest v obci;
- nedostatok rodičovských zručností a neschopnosť vnímať odlišné životné stratégie vyúsťujúce do nezájmu zákonných zástupcov detí žijúcich v rómskej komunite o ich vzdelávanie a ďalšie možnosti ich rozvoja;
- alarmujúco nedostatočná kapacita miestnych vzdelávacích inštitúcií (základnej školy i materskej školy), hrozba prekročenia disponibilných kapacít základnej školy v susednej obci a s tým súvisiace riziko komplikovanej dochádzky miestnych detí do škôl vo vzdialenejších lokalitách.

Okrem toho pomohli tieto rozhovory identifikovať aj hlavné riziká participatívnej tvorby verejných politík v podmienkach obce Lenartov. Na strane obyvateľov vylučovanej rómskej komunity bol ako hlavné riziko identifikovaný nízky stupeň dosiahnutého vzdelania u väčšiny členov tejto komunity a s tým spojená apatickosť vo vzťahu k verejnému daniu. Na druhej strane, u ostatných obyvateľov sa ako riziko identifikovali stereotypné postoje a predsudky voči miestnej rómskej komunite a jej kapacite prispieť k miestnemu rozvoju a pomôcť si v aktuálnej situácii vlastnými silami.

Osemčlenná občianska rada bola zriadená na jej úvodnom stretnutí dňa 22. novembra 2017. Na tomto ustanovujúcom stretnutí sa zúčastnili nielen hlavní predstavitelia obce Lenartov a zástupcovia Rómskeho inštitútu i Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej

spoločnosti, ale aj obyvatelia obce Lenartov. Rada sama seba zadefinovala ako poradný orgán pozostávajúci z rómskych aj nerómskych obyvateľov obce Lenartov, ktorí majú záujem o správu vecí verejných v ich obci.

Navrhnutí členovia rady (zástupca starostky, predseda komisie pre životné prostredie a verejný poriadok a predseda komisie územného plánovania a spolupráce s podnikateľskými subjektmi pri Obecnom zastupiteľstve obce Lenartov, člen obecnej rady, zástupcovia obecnej základnej školy a materskej školy, terénny sociálny pracovník a asistent osvedy zdravia) súhlasili so svojím členstvom v tomto orgáne a tiež s projektovým zámerom a jeho aktivitami. Na ustanovujúcom stretnutí bola pozornosť venovaná tiež definovaniu tém, na ktoré by sa chceli členovia rady zamerať v spolupráci s projektovými expertmi. Neopomenuteľným bodom stretnutia bolo tiež zdôraznenie roly rady pri zabezpečovaní inklúzie a participácie širokej verejnosti. Rada totiž dostala za úlohu aj oslovovať a zapájať širokú verejnosť (teda obyvateľov obce Lenartov) do vytvorených pracovných skupín, ktoré sa budú venovať témam, ako vzdelávanie či zamestnanosť.

Závažným problémom bol rozpor pri kreovaní občianskej rady a pôvodným projektovým zámerom. Ten totiž predpokladal kreovanie tohto orgánu na základe otvorenej inklúzie, aby sa umožnila participácia aj členom vylúčenej rómskej komunity. Členmi rady sa od začiatku však stali osoby, ktoré boli oslovené vďaka zastávanej funkcii, alebo osoby, ktoré v minulosti spolupracovali s vedením obce. Výber členov rady tak nebol dostatočne otvorený. Rada síce pripúšťala rozširovanie svojich členov o ďalšie osoby, no i v neskoršom období implementácie projektu sa ukázalo, že tento deklarovaný zámer nebol podporený využitím ďalších potrebných nástrojov. V konečnom dôsledku tak možno uviesť, že ustanovenie rady bolo naplnením jedného z hlavných merateľných ukazovateľov úspešnej projektovej implementácie, ale z procesného hľadiska je potrebné uviesť aj to, že model kreovania tohto orgánu nezodpovedal projektovému zámeru.

V súlade s projektovou dokumentáciou boli okrem občianskej rady zriadené tiež dve pracovné skupiny. Oslovovanie a kreovanie týchto pracovných skupín mala na starosti najmä procesná analytička Nicole Fuchsová. Členmi pracovnej skupiny *vzdelávanie* sa stali riaditeľka a jedna z učiteľiek Základnej školy Lenartov, riaditeľka Materskej školy Lenartov, jeden z asistentov učiteľa, ako aj asistent terénnej sociálnej práce. Členmi pracovnej skupiny *zamestnanosť* sa stali tieto osoby: jeden z miestnych podnikateľov, terénny sociálny pracovník, bývalá zamestnankyňa miestneho komunitného centra, jedna z absolventiek rekvalifikačného kurzu, jeden z členov občianskej hliadky, predseda kultúrnej a športovej komisie pri Obecnom zastupiteľstve obce Lenartov, jeden z členov obecnej rady a zástupca Jednoty dôchodcov Slovenska. Členstvo v týchto pracovných skupinách bolo považované za otvorené a predpokladalo sa, že ich členmi by sa mohli stať aj ďalší obyvatelia obce.

Už o deň neskôr, teda 23. novembra 2017, sa uskutočnilo pracovné stretnutie vybraných zainteresovaných aktérov. Zúčastnili sa na ňom zástupcovia vedenia obce Lenartov, poslanci Obecného zastupiteľstva obce Lenartov, zástupcovia Základnej školy Lenartov a Materskej

školy Lenartov, zástupcovia miestnych podnikateľov, terénny sociálny pracovník, asistent zdravia, asistenti učiteľa pôsobiaci na Základnej škole Lenartov, experti Rómskeho inštitútu, experti Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.



Obrázok č. 3: Pracovné stretnutie v obci Lenartov<sup>20</sup>

Na tomto pracovnom stretnutí bol diskutovaný obsah projektu, jeho zámer a hlavné aktivity. Bolo zdôraznené, že hlavnými témami projektu sú vzdelávanie a zamestnanosť rómskej komunity žijúcej v obci Lenartov, pričom tieto témy nemajú byť riešené „od zeleného stola“, ale naopak, riešenia majú byť hľadané v úzkej súčinnosti s touto komunitou, a to s využitím nástrojov inklúzie a participácie verejnosti.

Do konca tejto prvej implementačnej etapy sa nepodarilo dokončiť prácu na vstupnej analýze. Projektoví partneri poukazovali na prílišnú pracovnú vyťaženosť spolupracujúcich expertov. Túto skutočnosť však ani jeden z partnerov nepovažoval za takú významnú, aby ohrozila úspešné pokračovanie projektovej implementácie. Napriek uvedenému, z predbežnej analýzy realizovaných rozhovorov vyplynulo, že obyvatelia obce nemajú rovnaký postoj k vzdelávaniu detí v obci. Zástupcovia Rómskeho inštitútu pritom konštatovali: *Ocenili by sme a pre ďalší*

<sup>20</sup> Z denníkov pilotnej schémy – November 2017. Zverejnené dňa 30. 11. 2017. Dostupné z: [http://www.minv.gov.sk/?ros\\_np\\_participacia\\_z-dennikov&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017](http://www.minv.gov.sk/?ros_np_participacia_z-dennikov&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017) (30. 9. 2019).

vývoj by bolo žiaduce, aby sa obec ako celok stotožnila s myšlienkou znižovania segregácie pri vzdelávaní detí.<sup>21</sup>



Obrázok č. 4: Pracovné stretnutie v obci Lenartov<sup>22</sup>

### **Druhá etapa implementácie (november 2017 – september 2019)**

I keď implementácia projektu sa rozbehla vcelku svižne a spustenie projektovej implementácie neohrozila ani zmena v projektovom partnerstve, pokračovanie implementácie viedlo k zvýrazňovaniu omeškania v dokončovaní projektových výstupov a k odkláňaniu sa od pôvodne formulovaných projektových zámerov.

K dôležitému pracovnému stretnutiu občianskej rady došlo 12. apríla 2018. Jeho obsahom bolo pokračovanie diskusie o identifikácii problémov obce vo sférach zamestnanosti a vzdelávania. Takto identifikované problémy boli postúpené pracovným skupinám, ktoré mali za úlohu pracovať s nimi a pripraviť súbor nástrojov a odporúčaní.

<sup>21</sup> Rozhovory so zástupcami obce Lenartov a Rómskeho inštitútu.

<sup>22</sup> Z denníkov pilotnej schémy – November 2017. Zverejnené dňa 30. 11. 2017. Dostupné z: [http://www.minv.gov.sk/?ros\\_np\\_participacia\\_z-dennikov&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017](http://www.minv.gov.sk/?ros_np_participacia_z-dennikov&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017) (30. 9. 2019).

V tomto čase bolo rozhodnuté aj to, že do pracovných skupín sa začlenia externí experti. Členmi pracovnej skupiny *vzdelávanie* sa stali Peter Drál a Andrej Findor. V prípade pracovnej skupiny *zamestnanosť* jej členská základňa bola posilnená o Zuzanu Poláčkovú a Jarmilu Lajčákovú. Napriek snahe o mobilizáciu miestnych komunít o širšie zapájanie ich členov do aktivít pracovných skupín, záujem o členstvo v pracovných skupinách zo strany rómskej i nerómskej komunity obce bol veľmi limitovaný. Cieľ zaangažovania celých komunít (nielen formálnych lídrov týchto komunít) do prípravy riešení spoločných problémov sa tak nepodarilo naplniť.

Ďalšie pokračovanie projektovej implementácie prinieslo opakované stretnutia pracovných skupín, pričom líderskú pozíciu v nich zohrali predovšetkým externí experti. Napríklad, 24. apríla 2018 sa stretla pracovná skupina *vzdelávanie* pod vedením Petra Drála a Andreja Findora. Na tomto stretnutí sa identifikovali silné a slabé stránky vzdelávania detí z rómskej komunity v obci Lenartov, pričom otvorené boli aj témy, ako práca s ich zákonnými zástupcami a výchova k rodičovstvu, rozdiely v hygiene v rómskej osade a v škole, kvalita a význam domácej prípravy detí do školy, problém záškoláctva a komplikácií s dochádzkou detí do školy, hospodárenie domácností a vnímanie potreby vzdelávania detí a podobne. Externí experti predstavili viaceré príklady dobrej praxe, ktoré sa úspešne aplikovali v zahraničí aj v iných obciach a mestách na Slovensku (napríklad Feuersteinovu metódu inštrumentálneho obohacovania, model školy otvorenej všetkým, model celodenného výchovného systému, model spoločného učenia detí s rodičmi, doplnkové vzdelávanie učiteľov a tak ďalej). Pozitívom je, že obe pracovné skupiny oslovili so zámerom spolupráce aj ďalších, externe pôsobiacich aktérov.

V polovici mája 2018 sa konalo stretnutie občianskej rady, na ktorom vystúpila Jarmila Lajčáková. Predmetom jej prezentácie boli možnosti participatívnej tvorby verejných politík v podmienkach slovenských obcí. I keď toto stretnutie bolo vnímané aj ako intervencia, ktorá by mala smerovať k akcelerácii aktivít a využívania rôznych nástrojov, implementačná prax na to nereagovala primerane a projektoví partneri udržiavali aj v nasledujúcom období pomyselné status quo pri implementácii tohto projektu.

S cieľom zvýšiť povedomie o možnosti zapájania sa do tvorby verejných politík obce v oblasti vzdelávania a zamestnanosti bol 6. decembra 2018 zorganizovaný na Obecnom úrade obce Lenartov informačný deň *Kam kráčaš Lenartov?* Diskusie s volenými aj nevolenými predstaviteľmi obce sa týkali rozvojových obecných aktivít, možností komunikácie a šírenia informácií vo vzťahu k rómskej i nerómskej komunite obce, možností zapájania zraniteľných a vylučovaných skupín do všetkých relevantných procesov pri tvorbe verejných politík. Diskusie však neobišli ani témy, ako kvalita spolužitia Rómov a Nerómov v obci a s tým spojené konflikty. Ako pozitívum z hľadiska implementácie tohto projektu je potrebné zdôrazniť, že v rámci informačného dňa bola prezentovaná aj občianska rada a cieľom bolo vysvetľovať jej postavenie a hlavné úlohy. Berúc do úvahy skutočnosť, že tento poradný orgán bol zriadený už v novembri 2017, je jasné, že dovedty realizovaná informačná kampaň medzi obyvateľmi

obce nebola dostatočná a aj viac ako rok od svojho ustanovenia väčšina obyvateľov nerozumela významu tohto orgánu a nevnímala ho ako prostriedok na vlastné zapojenie sa do riešenia verejných záležitostí v obci.

Hlavní projektoví partneri oslovili aj ďalšie subjekty s cieľom spolupráce. Typickým príkladom bola diskusia *Čo sa nám spolu podarilo v oblasti výchovy a vzdelávania v Lenartove?*, v ktorej sa zúčastnili aj zástupcovia Rómskeho vzdelávacieho fondu. Navyše, pracovný tím sa opakovane stretával aj mimo obce Lenartov (napríklad v Prešove).

### **Ukončenie projektu, jeho dopad na prax a replikovateľnosť v iných podmienkach**

Pilotný projekt nebol z hľadiska doručenia plánovaných projektových výstupov stále ukončený. Aj v prípade, že sa formálne tieto výstupy podarí naplniť, je otázný účinok tohto projektu v dlhodobom časovom horizonte. Táto obava je spojená so spôsobom projektovej implementácie a odchýlením sa od pôvodného projektového zámeru zo strany hlavných projektových partnerov.

Implementácia projektu nateraz viedla k niektorým jasne identifikovateľným výstupom:

- Projektoví partneri zorganizovali viac než 25 konzultácií a pracovných stretnutí (vrátane stretnutí s externými expertmi, príslušnými orgánmi štátnej správy a ďalšími relevantnými mimovládnyimi organizáciami, napríklad so Združením mladých Rómov, Rómskym vzdelávacím fondom, ETP Slovensko alebo Nadáciou Pontis). Nie všetky tieto stretnutia však boli primárne venované implementovanému pilotnému projektu.
- Došlo k zriadeniu občianskej rady v obci Lenartov a tiež k ustanoveniu dvoch pracovných skupín (jedna bola zameraná na vzdelávanie, druhá na zamestnanosť), ktoré zahŕňali aj externých expertov. Ako však už bolo naznačené, výber členov rady nezodpovedal princípom otvorenosti a inkluzívnosti.
- Pre komunikáciu vo vzťahu k externému prostrediu i vo vzťahu k cieľovým skupinám projektoví partneri využili skôr konvenčné metódy. Projekt bol prezentovaný na verejných prezentáciách, v miestnom tlačnom periodiku *Lenartovčan*, prostredníctvom obecného rozhlasu, v obmedzenej miere aj na internetových stránkach projektových partnerov a informácie o implementácii projektu sa šírili aj priamym ústnym podaním.

Projekt sa dostal v priebehu implementácie do signifikantného časového sklzu. Tento nedostatok však nie je najzávažnejším problémom tohto projektu. Pri hlbšej analýze doručených výstupov a na základe uskutočnených pozorovaní je možné konštatovať nasledujúce:

- Projektoví partneri nepostupovali v súlade so zámerom, s ktorým vstupovali do tohto projektu a ktorého podstata spočívala v otvorenom a inkluzívnom prístupe. Prejavilo

sa to napríklad pri kreovaní občianskej rady, keď jej členovia boli vyberaní z pozície zastávaných funkcií alebo priamym zadaním (napríklad na základe skúseností z predchádzajúcej spolupráce).

- Výstupy boli vo viacerých prípadoch plnené formalisticky. Ich obsah pritom nezodpovedal v plnom rozsahu stanoveným cieľom.
- Verejnosť mala byť vtiahnutá do všetkých procesov v maximálne možnej miere. Takéto zapojenie však nebolo dosiahnuté a intervencie zo strany hlavných projektových partnerov boli neúčinné. Základným problémom sa pri tom javí nedostatočná informačná kampaň, ktorá nebola primerane účinná. Z nej vyplynulo nielen nedostatočné zapojenie zainteresovaných aktérov (predovšetkým členov miestnej rómskej komunity), ale tiež nedostatočná spätná väzba.
- Napriek tomu, že už v priebehu projektu bolo zrejmé, že jeho implementácia nepovedie k naplneniu všetkých cieľov, projektoví partneri neiniciovali potrebu ich modifikácie.
- Projektoví partneri vo veľkej miere obmedzili svoje aktivity iba na oblasť vzdelávania. Oblasť zamestnanosti ostala výrazne menej riešenou.
- Vzhľadom na nerešpektovanie hlavného zámeru, ktorý obsahoval testovanie navrhnutého modelu v praxi obce Lenartov, replikovateľnosť projektu je limitovaná.

Hlavní projektoví partneri upozornili na fakt, že zo strany Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti došlo k výraznému omeškaniu platieb týkajúcich sa financovania poverených osôb na strane obce Lenartov. Ako uviedla starostka: *Obec sa musela vyrovnáť s tým, že projekt bolo potrebné implementovať, práce sa museli realizovať, no obec nemala z čoho financovať aktivity poverenej zamestnankyne. Keď sme to riešili prostredníctvom presúvania zdrojov z iných rozpočtových kapitol, celkom prirodzene sa objavili otázky obecného zastupiteľstva, ktoré sa týkali nastavenia projektu a jeho financovania. Navyše, keď už konečne finančné prostriedky na účet obce prišli, z administratívneho hľadiska bolo mimoriadne komplikované použiť ich a opäť sa otvorilo kolo otázok a potrebných vysvetľovaní.*<sup>23</sup> V súvislosti s uvedeným neprekvapuje, že dotknutá zamestnankyňa bola pri plnení svojich úloh zbytočne vyrušovaná administratívnymi prietahmi, ktoré sama nedokázala ovplyvniť, no ktoré zároveň mohli negatívne ovplyvňovať nielen jej motiváciu, ale tiež atmosféru na pracovisku.

### **Zhodnotenie vybraných prvkov participatívnej tvorby verejných politík**

Projektoví partneri deklarovali, že komunikácia medzi nimi prebiehala štandardne a nenarazili na žiadne prekážky vo vzájomnej spolupráci. Počas implementácie projektu sa neobjavili výraznejšie konflikty alebo nedorozumenia a atmosféra vnútri pracovného tímu bola

---

<sup>23</sup> Rozhovory so zástupcami obce Lenartov a Rómskeho inštitútu.

popisovaná ako priateľská. Zástupcovia partnerov to odvádzali od predchádzajúcej spolupráce a tiež od faktu, že si vzájomne dôverujú a že sa snažia naplniť spoločné ciele.

Zaujímavo vyznieva, že projektív partneri sa nehlásili k jednoznačnému líderstvu. Zástupcovia obce zdôrazňovali, že s rómskou komunitou obec pracuje dlhodobo a že autorom tejto projektovej idey je Rómsky inštitút. Na druhej strane zástupcovia inštitútu vnímali postavenie vlastnej organizácie skôr v pozícii mediátora medzi rôznymi zainteresovanými stranami/aktérmi.<sup>24</sup>

Projektovým partnerom sa nepodarilo v dostatočnej miere zapojiť do projektových aktivít členov miestnych komunít a obzvlášť to platí, ak hovoríme o členoch miestnej vylučovanej rómskej komunity. Ponúka sa nám hneď niekoľko možných vysvetlení. Prvým je nepripravenosť týchto členov zapojiť sa do rozhodovacích aktivít, ktorá je spojená napríklad s nízkym stupňom vzdelania i celkovou nedôverou, ktorá panuje v tejto komunite voči tým, ktorí prichádzajú s riešeniami „zvonku“. Druhým je nezvládnutá informačná a mobilizačná kampaň zo strany hlavných projektových partnerov. Je ťažké odhadnúť, nakoľko hrali rolu pretrvávajúce stereotypy a predsudky spojené s odvolávaním sa na „tradičné riešenia“ a „špecifickosť miestnych pomerov“ a nakoľko ide o podcenenie prípravy a neodhadnutie využitia potrebného nástrojového mixu. A tretím vysvetlením je možný nezujem o projektové témy vyplývajúci z faktu, že pre miestnu rómsku komunitu je oveľa dôležitejšie riešiť ich najakútnejšiu potrebu, ktorou je stabilné bývanie, pričom ostatné témy (napríklad vzdelávanie a zamestnanosť) nevnímajú v potrebných súvislostiach a berú ich ako podružné.

Jedným z najzávažnejších determinantov vplývajúcich na implementáciu projektu bola aj fyzická vzdialenosť jedného z hlavných projektových partnerov od lokality, kde sa projekt implementoval. Rómsky inštitút bol vnímaný miestnym obyvateľstvom v Lenartove ako aktér prichádzajúci „zvonku“ a externých expertov vnímali miestni ako *tých z Bratislavy*.<sup>25</sup> V tomto kontexte neprekvapuje, že dôvera v aktivity tohto projektu zo strany hlavnej cieľovej skupiny (teda miestnej rómskej komunity) bola limitovaná. S tým súvisela aj veľmi obmedzená vôľa aktívne participovať, čoho dôkazom je aj nedostatočná spätná väzba. Samotní zástupcovia Rómskeho inštitútu už pri hodnotení prvej implementačnej etapy vo svojej naratívnej správe skonštatovali toto: *Účasť verejnosti, a tým máme na mysli tej „lenartovskej“, je zatiaľ minimálna*.<sup>26</sup>

Implementáciu projektu negatívne ovplyvnili aj nedostatky spojené s očakávaným transferom finančných prostriedkov zo strany donora v prospech obce Lenartov. Tento nedostatok však zároveň nie je možné považovať za hlavný dôvod celkového odklonu od pôvodného projektového zámeru. Donor projektu, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej

---

<sup>24</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 12 (spracované zástupcami Rómskeho inštitútu).

<sup>25</sup> Pozorovania realizované počas projektových podujatí.

<sup>26</sup> Naratívna správa (september – december 2017) k pilotnému projektu č. 12 (spracované zástupcami Rómskeho inštitútu).



spoločnosti, ponúkal počas prípravy projektu i celej projektovej implementácie primeranú administratívno-technickú i organizačnú podporu a prostredníctvom vlastných aktivít a iniciatív sa pokúšal o opakovanú akceleráciu realizovaných projektových aktivít. Tieto iniciatívy však nepriniesli žiaduci účinok.