

Skúsenosti s realizáciou komplexného prístupu na Slovensku

Diskusia o vhodnosti integrovaných územných programov zameraných na marginalizované rómske komunity



Materiál bol vytvorený v anglickom jazyku.
Preklad do slovenčiny slúži na pracovné účely,
autorský tím nepreberá za kvalitu prekladu zodpovednosť.

Skúsenosti s realizáciou komplexného prístupu na Slovensku

Diskusia o vhodnosti integrovaných územných programov zameraných na marginalizované rómske komunity

Inštitút SGI



Andrej Salner, Ctibor Košťál (hlavní autori)
Marek Hojsík, Zuzana Polačková (odborní prispievatelia)

Júl 2013

Obsah

Úvod

Zhrnutie

II. Východiská a kontext

1. Úloha a metodika

2. Návrh a implementácia komplexného prístupu na Slovensku

III. Zistenia a získané skúsenosti

1. Integrovaný územný prístup a Rómovia

2. Zacielenie na Rómov a všeobecné zameranie

3. Integrovaný územný prístup a sektorový prístup

4. Stanovenie územného rozsahu

Vzdelávanie

Zamestnanosť

Bývanie a infraštruktúra

Zdravie

5. Participácia Rómov

6. Technická pomoc

7. Zabezpečenie kvality

8. Implementačné štruktúry

IV. Závery a odporúčania

Referencie

Zoznam rozhovorov

Zoznam recenzentov

Príloha 1 – Zoznam schválených lokálnych stratégií

Príloha 2 – Zoznam skratiek

Úvod

Sieť Nadácií otvorenej spoločnosti (OSF) so sídlom v Budapešti v rámci programu Making the most of EU funding for Roma (Maximálne čerpanie európskych fondov pre Rómov) v roku 2012 zadala vypracovanie štúdie s cieľom zozbierať skúsenosti s implementáciou politiky komplexného prístupu realizovanej na Slovensku v programovom období fondov EÚ 2007 – 2013, formulovať získané poznatky avposúdiť uskutočniteľnosť integrovaných územných programov so zameraním na marginalizované rómske komunity v členských štátoch EÚ a kandidátskych krajinách v programovom období 2014 – 2020.

Hlavnými autormi štúdie sú Andrej Salner a Ctibor Košťál, analytici Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť (Inštitút SGI). Ako odborní prispievatelia sa na jej príprave podieľali Marek Hojsík a Zuzana Polačková. Uvedení prispievatelia boli priamo zapojení do návrhu a implementácie rôznych prvkov programu komplexného prístupu a preto poskytli pri písaní množstvo cenných postrehov týkajúcich sa tohto programu. Ich zapojenie bolo o to dôležitejšie, že v tejto oblasti existuje veľmi málo publikovaných informácií a hodnotení.

Na príprave spolupracovala aj výskumníčka Inštitútu SGI Michaela Farenzenová. V máji a júni 2013 viacerí odborní recenzenti² prispeli užitočnými pripomienkami k pracovnej verzii dokumentu.

Zhrnutie

Marginalizované rómske komunity predstavujú jednu zo štyroch tzv. horizontálnych priorít Národného strategického referenčného rámca Slovenskej republiky, ktorý je kľúčovým dokumentom pre využívanie štrukturálnych fondov Európskej únie v programovom období 2007 – 2013.

Cieľom horizontálnej priority je zvýšenie zamestnanosti a vzdelanostnej úrovne príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít a zlepšenie ich životných podmienok.

Na dosiahnutie tohto cieľa Slovensko prijalo integrovaný územný program, ktorý bol programovaný a realizovaný pod názvom Komplexný prístup k rozvoju marginalizovaných rómskych komunít (ďalej ako komplexný prístup). Jeho filozofiou bolo zameranie sa na skupinu vybraných lokalít, kde by s využitím participatívneho prístupu boli vytvorené lokálne rozvojové stratégie spájajúce viacero aktivít alebo projektov do logickej postupnosti. Takýto spôsob realizácie rozvojových aktivít a projektov by prispieval k systematickému zlepšovaniu životných podmienok marginalizovanej rómskej komunity v danej lokalite.

Štúdia predstavuje súhrn skúseností s implementáciou komplexného prístupu, pričom čerpá z:

- analýzy dokumentov,
- rozhovorov s predstaviteľmi Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (tento zodpovedá za formuláciu a implementáciu politiky komplexného prístupu na Slovensku) s predstaviteľmi ministerstiev spravujúcich relevantné operačné programy, so zástupcami obcí a s expertmi, ktorí poskytovali podporu v oblasti fondov EÚ. Rozhovory boli realizované v období marec až jún 2013,
- osobných skúseností dvoch zapojených expertov, ktorí sa podieľali na návrhu pôvodnej logiky komplexného prístupu pred rokom 2007 a na riadení a implementácii programu ESF na Slovensku v období 2010 až 2012.³

Implementácia komplexného prístupu zameraného na využívanie fondov EÚ v prospech začleňovania marginalizovaných rómskych komunít na Slovensku sa podstatne líšila od pôvodného návrhu. Zmena sa týka najmä koordinácie operačných programov a ich inštitucionálneho vzťahu voči koordinátorovi komplexného prístupu, technickej pomoci poskytovanej obciam/mikroregiónom a postupov výberu programov a projektov.

Zmeny voči pôvodnému návrhu komplexného prístupu vykonané na národnej úrovni počas implementačnej fázy mali negatívny dopad na kvalitu plánovania na miestnej úrovni. Tieto zmeny spolu s nedostatočnou koordináciou na národnej úrovni a neistotou na miestnej úrovni negatívne ovplyvnili záujem obcí zapojiť sa do programu. Taktiež viedli k zníženiu komplementarity (miery, v ktorej sa navrhované intervencie navzájom dopĺňali) navrhovaných intervencií, ako i narušeniu

²Zoznam recenzentov je uvedený na konci dokumentu.

³Hlavní autori štúdie boli nezávislí a boli zárukou nestrannosti hodnotenia.

intervenčnej logiky. To následne viedlo k zníženiu kvality vytvorených projektov, ktoré mali tvoriť súčasť komplexného prístupu.

Skúsenosti s implementáciou a nedostatočnými výsledkami komplexného prístupu na Slovensku v programovom období 2007 – 2013, ktorý mnohí predstavitelia Európskej komisie vnímali ako európsky pilotný projekt územne cieleného využívania fondov EÚ, môžu poslúžiť na zlepšenie programovania a implementácie rôznych integrovaných územných prístupov v nasledujúcom programovom období 2014 – 2020 a politik sociálnej inklúzie a regionálneho rozvoja v členských štátoch EÚ.

Na základe zistení⁴ tohto hodnotenia boli sformulované tri skupiny odporúčaní, ktoré sa týkajú nového programovania štrukturálnych fondov v kontexte územného cielenia:

Časť II.2:

■ Nevyhnutná je **kontinuita** presahujúca politický cyklus, čo predpokladá širšiu politickú (stranícku) zhodu ohľadom príslušnej stratégie / politiky.

■ Pri príprave komplexného prístupu **je nevyhnutné zapojiť** rôzne úrovne verejnej správy (vláda, regióny, obce a ich zastupujúce združenia) a **najrôznejších aktérov** (odborné skupiny – učitelia, zamestnávateľia, zdravotníci, mimovládne organizácie, akademická sféra, predstavitelia cirkví).

■ Schvaľovanie lokálnych rozvojových stratégií pripravených na základe kvalifikovanej technickej pomoci by mohlo **nahradiť proces hodnotenia individuálnych projektov** realizovaného v rámci jednotlivých operačných programov (projekty navrhované v rámci schválenej rozvojovej stratégie by mali mať automatický nárok na podporu, nie sa o ňu musia uchádzať v rámci ďalšej súťaže).

■ Pre schválené rozvojové stratégie by mala byť garantovaná **dostupnosť financovania**.

■ Územne cielené programy by mali **poskytovať jednoznačné benefity pre celé cieľové územie**, napríklad vo forme intenzívnej technickej pomoci alebo zjednodušených procesov výberu a

implementácie projektov (ako globálne granty, uplatňovanie zjednodušených spôsobov vykazovania výdavkov prostredníctvom štandardnej stupnice jednotkových výdavkov a paušálnych súm a pod.).

Časť III.1.

■ Územne cielené programy by mali vychádzať z **vhodne navrhnutých stratégií vytvorených participatívnym spôsobom**.

Časť III.1., časť III.5.

■ Formálne požiadavky partnerstiev a participácie je potrebné **podporovať ďalšími intervenciami**, v opačnom prípade je ťažké dosiahnuť očakávané výstupy a výsledky.

Časť III.2.

■ Programov explicitne zamerané na marginalizované rómske komunity mali byť prístupné aj pre **ostatných, ktorí sú v podobnej životnej situácii** ako ľudia žijúci v marginalizovaných rómskych komunitách.

Časť III.3.

■ V porovnaní so sektorovým prístupom sa zdá, že územne zameraný prístup má podstatný prínos a malo by sa s ním uvažovať ako s **alternatívou pri využívaní prostriedkov** zo štrukturálnych fondov a iných grantových programov.

Časť III.4.

■ **Teritoriálny rozsah** územne cielených programov by mal byť na úrovni obce, prípadne ešte väčšej jednotky.

Časť III.6.

■ Pre zabezpečenie kvality schválených Lokálnych stratégií komplexného prístupu (LSKxP) je nevyhnutné, aby odborná a **technická pomoc** bola poskytovaná od úplne počiatočných fáz plánovania lokálnych rozvojových stratégií.

Časť III.8.

■ Intervenciu tejto miery zložitosti ako tzv. komplexný prístup by mal **zastrešovať jeden subjekt** s adekvátnymi kompetenciami, s kontrolou nad finančnými prostriedkami a zodpovednosťou za metodické postupy, celkový obsah a stratégiu intervencie. Vo fáze implementácie by mal

⁴Hlavné zistenia uvádzame v záverečnej časti dokumentu. Podrobne sú rozpracované v častiach uvedených v tejto kapitole.

vystupovať ako riadiaci orgán pre špecifický operačný program alebo spoločný sprostredkovateľský orgán pre viaceré operačné programy (s možnosťou vyjednávania s jednotlivými operačnými programami).

■ Inštitucionálne štruktúry, ľudské zdroje a riadiace dokumenty programu musia byť **pripravené pred začatím realizácie programu**.

■ Pred začiatkom implementácie je nevyhnutné zrozumiteľne formulovať **intervenčnú logiku a indikátory programu**. Spusteniu daného programu musí predchádzať vytvorenie jasného rámca monitorovania a hodnotenia.

II. Východiská a kontext

1. Úloha a metodika

Účelom tohto hodnotenia je sformulovať ponaučenia z procesu programovania a implementácie územne cieleňého programu zameraného na integráciu marginalizovaných rómskych komunít realizovaného pod názvom Komplexný prístup k rozvoju marginalizovaných rómskych komunít (ďalej ako komplexný prístup) v programovacom období 2007 – 2013. Komplexný prístup sa zameriaval na geografické oblasti charakterizované vysokou mierou chudoby a segregácie Rómov, pričom v sebe kombinoval finančné prostriedky viacerých operačných programov.

Komplexný prístup nebol implementovaný v súlade s pôvodným plánom. Kompletne sa uskutočnila etapa plánovania, v rámci ktorej bolo vybratých 152 lokalít (vrátane veľmi malého počtu mikroregiónov). Tieto v rámci výzvy predložili svoje lokálne stratégie komplexného prístupu. Následne však pre ich realizáciu nebolo poskytnuté financovanie, ktoré by umožnilo naplnenie stratégie, takže nie je možné hovoriť o úspechoch pri ich následnej implementácii. Toto hodnotenie napriek tomu uvádza potenciálne užitočné skúsenosti vyplývajúce z procesu plánovania, ako aj z neúspešnej implementácie, ktorá bola spôsobená najmä zmenami uskutočnenými na národnej úrovni.



Súčasťou hodnotenia bolo posúdenie dostupnej dokumentácie na národnej úrovni a rozbor 152 schválených lokálnych stratégií komplexného prístupu. Analyzované sme kľúčové kroky v rámci plánovania a implementácie komplexného prístupu a diskutovali o nich so zainteresovanými aktérmi (predstavitelia štátnej správy a samosprávy, konzultanti, miestne mimovládne organizácie a ďalší). Okrem toho sme skúmali všetky dostupné schválené stratégie, pričom niektoré z nich boli vyhodnotené detailnejšie, až na uroveň realizovaných projektov..

V nasledujúcej tabuľke sú uvedené kľúčové otázky hodnotenia, ktoré má táto štúdia zodpovedať, pričom sú sformulované do overiteľných hypotéz a metód zberu a analýzy údajov:

Tabuľka 1 – Kľúčové otázky hodnotenia

Otázka	Hypotéza/prístup	Metodika
1. Aké výhody ponúkajú integrované územné programy pre začleňovanie Rómov?	1. Kvalitný participatívny prístup v procese tvorby lokálnej stratégie môže byť prospešný aj sám o sebe, dokonca aj keď implementácia stratégie nie je úspešná – proces formulácie a existencia lokálnej stratégie zvyšujú pravdepodobnosť, že potreby marginalizovaných rómskych komunít budú vyjadrené aj vo všeobecných plánovacích dokumentoch. 2. Integrované územné programy dokážu lepšie vyjadriť komplexné a vzájomne previazané potreby marginalizovanej rómskej komunity v porovnaní so sektorovým (odvetvovým) programovaním.	Vyhodnotiť vybrané lokálne stratégie, uskutočniť rozhovory s aktérmi podieľajúcimi sa na ich príprave, vrátane predstaviteľov obcí, miestnych aktivistov a externých konzultantov. Vyhodnotiť všeobecné strategické dokumenty v rovnakých lokalitách.
2. Aký druh „explicitného, no pritom nevyklučujúceho“ zacielenia integrovaného územného programu vyhovuje nasledujúcim kritériám: 1. ponúka vhodný pomer medzi rozvojom všeobecných služieb a zacielením na marginalizované rómske komunity v rámci návrhu programu a 2. zabezpečuje podporu kľúčových aktérov na celoštátnej a miestnej úrovni pri bezproblémovej implementácii programu?	Programy musia byť zacielené a pomenované takým spôsobom, ktorý minimalizuje negatívne reakcie majority.	Prehľad teoretického rámca územného zacielenia.
3. Ktoré oblasti – podkategórie rozvoja v ranom detstve, vzdelávania, zamestnanosti, zdravia a bývania – je možné účinne a efektívne rozvíjať skôr v rámci integrovaného územného programu než pri sektorových programoch?	1. Niektorým oblastiam podporujúcim integráciu marginalizovaných rómskych komunít by obce nevenovali pozornosť, pokiaľ by sa to nevyžadovalo ako súčasť komplexného prístupu. 2. Kondicionality nastavené na národnej úrovni by mohli viesť k lepším výsledkom pri začleňovaní Rómov.	Vyhodnotiť vybrané lokálne stratégie, uskutočniť rozhovory s aktérmi podieľajúcimi sa na ich príprave, vrátane predstaviteľov obcí, miestnych aktivistov a externých konzultantov. Vyhodnotiť všeobecné strategické dokumenty v rovnakých lokalitách. Vytvoriť tabuľku podmienenosti znázorňujúcej vzájomnú previazanosť (postupnosť) medzi určitými opatreniami.
4. Aká územná jednotka spĺňa nasledujúce kritériá: 1. ponúka vhodný pomer medzi rozvojom všeobecne dostupných služieb a zacielením na marginalizované rómske komunity v rámci návrhu komplexných lokálnych programov a 2. ponúka existujúce štruktúry pre návrh a implementáciu komplexných lokálnych programov?	Vzhľadom na administratívnu štruktúru, charakteristiky komunity a miestne kapacity sú pri územne cielených programoch najefektívnejšie určité územné jednotky.	Analyzovať dostupné referenčné kritériá pre poskytovanie služieb. Štúdium literatúry a politik v oblasti osvedčenej praxe. Rozhovory s miestnymi predstaviteľmi.
5. Aké mechanizmy sú zárukou účasti Rómov na návrhu a implementácii lokálnych programov komplexného rozvoja?	Participatívne prístupy boli úspešne implementované v niektorých lokalitách na Slovensku.	Štúdium literatúry v oblasti prístupov participatívneho plánovania. Rozhovory s konzultantmi miestnych rómskych aj nerómskych mimovládnych organizácií podieľajúcich sa na príprave programov.
6. Aká technická pomoc poskytovaná z národnej úrovne na lokálnej úrovni zabezpečuje tvorbu a implementáciu kvalitných lokálnych programov komplexného rozvoja a projektov orientovaných na integráciu marginalizovaných rómskych komunít?	Technická pomoc poskytovaná zo strany vlády Slovenskej republiky bola účinná pri podpore vhodného plánovania.	Rozhovory s predstaviteľmi ministerstiev, v rámci ktorých sa vyskytlo najviac problémov v súvislosti s implementáciou komplexného prístupu. Analýza technickej pomoci poskytovanej štátom. Identifikovať, čo by sa stalo v prípade, ak by pre stratégie, ktoré boli podľa predchádzajúcej analýzy považované za kvalitné, bola poskytnutá technická pomoc.
7. Aké postupy a kritériá výberu zabezpečujú návrh a implementáciu kvalitných lokálnych programov komplexného prístupu a projektov orientovaných na dosiahnutie integrácie marginalizovaných rómskych komunít? Aké postupy môžu zabezpečiť súlad medzi potrebami na miestnej úrovni a politikami na národnej úrovni?	Postupy výberu, s ktorými sa pôvodne uvažovalo pre program komplexného prístupu na Slovensku, boli vhodne navrhnuté, avšak nesprávne sa implementovali.	Vyhodnotiť navrhnuté a použité postupy výberu. Analyzovať, prečo neboli schválené niektoré stratégie.
8. Aké koordinačné mechanizmy, vrátane štruktúry operačných programov, štruktúry rozpočtu a inštitucionálneho prostredia, zabezpečujú implementáciu integrovaného územného programu?	Zlyhanie programu komplexného prístupu na Slovensku je zdrojom ponaučení v súvislosti s implementačnými mechanizmami.	Analyzovať príčiny zlyhania implementácie programu komplexného prístupu na Slovensku a formulovať získané skúsenosti.

Štruktúra časti III tejto správy zodpovedá otázkam hodnotenia uvedeným v predchádzajúcej tabuľke.

2. Návrh a implementácia komplexného prístupu na Slovensku

Komplexný prístup vznikol ako inovatívny spôsob pre lepšie zacielenie štrukturálnych fondov v prospech marginalizovaných rómskych komunít počas programového obdobia 2007 – 2013. Jeho tvorcovia ho predstavili ako reakciu na fragmentáciu snáh v oblasti začleňovania marginalizovaných rómskych komunít, nedostatočnú koordináciu verejných zdrojov určených na zlepšenie kvality života marginalizovaných rómskych komunít, ako aj na skutočnosť, že počas prvého, skráteného programového obdobia po vstupe Slovenska do EÚ v rokoch 2004 až 2006 sa prostriedky nedostali k najviac marginalizovaným komunitám.

Diskusiu na túto tému iniciovala v roku 2005 Klára Orgovánová, vtedajšia splnomocnenkyňa vlády SR pre rómske komunity, ako pokračovanie „Komplexného rozvojového programu rómskych osád“, ktorý prijala vláda SR v roku 2002⁵, a ktorého súčasťou boli koncentrované viacsektorové vládne granty a odborná pomoc v počiatočnej (plánovacej) fáze pre 52 obcí. V septembri 2005 Úrad splnomocnenkyne vlády pre rómske komunity (ÚSVRK)⁶ uspel pri vyjednávaní s ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja (MVR) a ktoré v tom čase pôsobilo ako koordinačný orgán pre tzv. Rámec podpory spoločenstva, a ÚSVRK získal podporu pre 24-mesačný projekt pod názvom „Budovanie administratívnych kapacít Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity“, ktorý bol financovaný z operačného programu Základná infraštruktúra (OP ZI).⁸

Zámerom projektu bolo aktívne zapojiť ÚSVRK do príprav na programové obdobie 2007 – 2013. Jeho súčasťou bola aj podpora vytvárania, budovania a

posilňovania lokálnych partnerstiev s cieľom posilniť absorpčnú kapacitu obcí a mikroregiónov voči fondom EÚ v novom programovom období. Projekt značne posilnil administratívnu kapacitu ÚSVRK – v rámci projektu bolo zamestnaných 11 nových expertov so zameraním na začleňovanie rómskych komunít a prípravu a implementáciu projektov financovaných zo štrukturálnych fondov. Piati z nich pracovali priamo v troch regiónoch Slovenska s najvyššou koncentráciou marginalizovaných rómskych komunít (Prešov, Banská Bystrica a Košice) a šiesti v sídle úradu v Bratislave.

Aktivity projektu sa zameriavali najmä na:

- prípravu lokálnych stratégií komplexného prístupu (LSKxP), ktoré sa považovali za hlavný predpoklad implementácie programu komplexného prístupu v komunitách/mikroregiónoch; účasť na procese prípravy LSKxP bola otvorená a všetci lokálni aktéri boli motivovaní k zapojeniu sa do tohto procesu (s podporou regionálnych kancelárií ÚSVRK a externých facilitátorov),
- publikovanie kompendia modelových projektov a osvedčenej praxe s potenciálom na ich opakované využitie v budúcnosti,
- presadzovanie modelu komplexného prístupu vo všetkých strategických dokumentoch programového obdobia 2007 – 2013 (Národný strategický referenčný rámec, operačné programy a iné dokumenty).

Medzi výstupy projektu patrí vytvorenie pilotných LSKxP pre 14 mikroregiónov na **územne cielenú** implementáciu fondov EÚ v nastávajúcom programovom období 2007 – 2013. Okrem detailnej stratégie a prepojení medzi riešeniami a problémami dokumenty zahŕňali aj zásobník projektov sformulovaných podľa konkrétnych potrieb jednotlivých mikroregiónov. Mikroregióny boli vybraté najmä v Prešovskom, Košickom a Banskobystrickom kraji.⁹ 14 pilotných mikroregionálnych LSKxP zahŕňalo spolu 114 obcí.

⁵Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 357/2002 k prioritám vlády SR vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002, Komplexný rozvojový program rómskych osád a Program sociálnych terénnych pracovníkov (10. apríl 2002).

⁶V tom čase súčasť Úradu vlády Slovenskej republiky.

⁷MVRR bolo v tom čase národným koordinačným orgánom pre fondy EÚ na Slovensku a riadiacim orgánom pre OP Základná infraštruktúra.

⁸Rozpočet projektu bol 311 100 EUR (v rámci realizácie projektu sa však vyčerpalo len 181 500 EUR).

⁹V rámci dodatočnej podpory týchto regiónov pripravili regionálne kancelárie ÚSVRK tzv. Regionálne stratégie sociálneho a ekonomického začleňovania marginalizovaných rómskych komunít. Na príprave regionálnych stratégií sa podieľali všetci kľúčoví aktéri, mimovládne organizácie a boli realizované fokusové skupiny v marginalizovaných rómskych komunitách. Regionálne stratégie boli publikované a mali sa stať hlavným referenčným rámcom pre tvorbu LSKxP na nižších úrovniach (mikroregióny alebo obce).

Pre výber pilotných mikroregiónov Úrad splnomocnenkyne definoval nasledujúce kritéria:

- percentuálne zastúpenia obyvateľov žijúcich v marginalizovaných rómskych komunitách,
- schopnosť a ochota miestnych samospráv a ďalších aktérov aktívne sa zapájať do procesu odstraňovania problémov,
- existencia plánu ekonomického a sociálneho rozvoja alebo iného rozvojového dokumentu schváleného miestnym zastupiteľstvom,
- rozsah a naliehavosť problémov týkajúcich sa vzdelávania, zamestnanosti, bývania, technickej infraštruktúry, prístupu k verejným službám a zdravia obyvateľov,
- prítomnosť aktívneho občianskeho združenia alebo iných miestnych lídrov,
- úroveň segregácie marginalizovanej komunity.

Na zabezpečenie komplexnosti prístupu sa uplatňovala podmienka, že všetky LSKxP musia obsahovať najmenej päť projektov so zameraním na minimálne dve z povinných oblastí rozvoja (bývanie, zamestnanosť, vzdelávanie, zdravie) a najmenej jednu voliteľnú oblasť rozvoja (aktivity týkajúce sa komunitného rozvoja, kultúry, životného prostredia, alebo také, ktoré nemali nárok na financovanie zo štrukturálnych fondov EÚ a inštitúcie a aktéri na danom území museli hľadať iné zdroje finančnej podpory). Pri aktivitách a intervenciách sa vyžadovalo ich logické usporiadanie (napr. tam, kde boli plánované investície do vzdelávania a školení v kombinácii s investíciami do infraštruktúry, školenia mali byť realizované tak, aby pripravili ľudí sa zamestnať v rámci infraštruktúrneho projektu a infraštruktúrny projekt mal byť realizovaný tak, aby pripravil pracovné príležitosti) ktoré by zodpovedalo lokálnym podmienkam v jednotlivých mikroregiónoch.

V roku 2007 bol navyše rozsah grantovej schémy ÚSVRK rozšírený tak, že nárok na financovanie získali aj aktivity komunitného plánovania zamerané na vytvorenie LSKxP. Všetky obce s marginalizovanými rómskymi komunitami (ktoré neboli zahrnuté v pilotných mikroregionálnych LSKxP) sa mohli uchádzať o malé granty zamerané na prípravu nových LSKxP. Spolu s finančnou pomocou ponúkal ÚSVRK aj technickú pomoc pre participatívny proces prípravy LSKxP.

Táto podpora mala predstavovať nástroj, ktorý mal motivovať obce pri práci na návrhu LSKxP a príprave na implementáciu komplexného prístupu v ich komunitách po začatí nového programového obdobia. Počas prvého roku trvania výzvy bolo podporených približne 25 ďalších obcí.

V období 2006 až 2007 ÚSVRK úspešne presadil princíp komplexného prístupu do všetkých strategických dokumentov týkajúcich sa využívania fondov EÚ v období 2007 až 2013, vrátane Národného strategického referenčného rámca 2007 – 2013 (NSRR).¹⁰ Pri šiestich z 13 operačných programov nového programového obdobia sa vyžadovalo vyčlenenie špecifického rozpočtu určeného na implementáciu komplexného prístupu. Išlo o operačné programy: Vzdelávanie (OP V), Zamestnanosť a sociálna inklúzia (OP ZaSI), Životné prostredie (OP ŽP), Konkurencieschopnosť a hospodársky rast (OP KaHR), Zdravotníctvo (OP Z) a Regionálny operačný program (ROP). Podľa NSRR bola na program komplexného prístupu vyčlenená súhrnná indikatívna alokácia vo výške 200 miliónov EUR. V programovom období 2007 – 2013 bol ÚSVRK formálne vymenovaný do pozície koordinátora horizontálnej priority Marginalizované rómske komunity, ktorá zahŕňala komplexný prístup ako špecifický implementačný nástroj. Zámerom bolo, aby ÚSVRK koordinoval jednotlivé riadiace orgány a poskytoval im metodické poradenstvo pri implementácii príslušných operačných programov v záujme začleňovania marginalizovaných rómskych komunit a vhodnej implementácie komplexného prístupu v oblastiach s vytvorenými lokálnymi stratégiami.

ÚSVRK niesol zodpovednosť aj za poskytovanie technickej pomoci obciam a mikroregiónom pri príprave kvalitných LSKxP, schvaľovaní ich podpory (prostredníctvom pre tieto účely vytvorenej medzirezortnej komisie), pri príprave konkrétnych projektov v súlade s cieľmi LSKxP, ako i technickej pomoci pre úspešné LSKxP a implementáciu projektov, pre monitorovanie a hodnotenie komplexného prístupu. Riadiace orgány príslušných operačných programov zodpovedali za vyhlasovanie výziev na predkladanie konkrétnych projektov v rámci LSKxP, ich hodnotenie, kontrahovanie, administráciu, financovanie a monitorovanie. Predpokladalo sa, že riadiace orgány budú tieto úlohy vykonávať v úzkej spolupráci s ÚSVRK.

¹⁰ NSRR bol kľúčovým referenčným dokumentom pre implementáciu fondov EÚ v programovom období 2007 – 2013, ktorý jednotlivé členské štáty predkladali na schválenie EK. Dokument zahŕňa stratégiu vysokej úrovne v súvislosti s čerpaním fondov EÚ počas programového obdobia, prepojenie medzi prioritami EÚ a národným reformným programom členského štátu, štruktúru operačných programov a pod. NSRR Slovenskej republiky je dostupný na: <http://www.nsrr.sk/dokumenty/zakladne-dokumenty/>

Postupy spolupráce a konkrétne alokácie finančných prostriedkov pre program komplexného prístupu z príslušných operačných programov neboli súčasťou NSRR ani iných strategických dokumentov, namiesto toho museli byť predmetom individuálnej dohody medzi jednotlivými riadiacimi orgánmi a ÚSVRK. Dvojstranné dohody však neboli dostatočne konkrétne na zabezpečenie efektívnej implementácie komplexného prístupu v súlade s pôvodným zámerom. Obsahovali len indikatívnu alokáciu finančných prostriedkov z jednotlivých operačných programov¹¹, špecifikáciu prioritných osí operačného programu a opatrení relevantných pre komplexný prístup a všeobecný záväzok vyhlásiť špecifické výzvy na predkladanie návrhov projektov pre obce/mikroregióny so schválenými LSKxP a zapojiť ÚSVRK do prípravy výziev a hodnotenia a výberu projektov.

Tabuľka 2 – Hlavné rozdiely medzi plánom a realitou v procese výberu a implementácie lokálnych stratégií



Plán	Skutočnosť
Operačné programy mali zahŕňať také oprávnené aktivity, ktoré by nadväzovali na potreby identifikované v konkrétnych LSKxP.	Príprava LSKxP sa musela prispôbiť obmedzeniam operačných programov a vybraným prioritným osiam a opatreniam.
Výber najviac siedmich území za rok, v rámci ktorých by bol implementovaný komplexný prístup. Výberové konania a výzvy pre LSKxP sa mali konať každý rok.	Výber 152 LSKxP v dvoch výzvach na predkladanie návrhov (v rámci prvej výzvy boli vybrané dve územia a v rámci druhej výzvy 150 území).
Výber LSKxP pripravených participatívnym spôsobom s podporou technickej pomoci zo strany ÚSVRK a so zapojením miestnej komunity a miestnych aktérov na základe kvality konkrétnej stratégie.	Vôbec sa nevyžadovala existencia strategických dokumentov pre LSKxP. Od žiadateľov sa vyžadovalo len predloženie žiadostí s uvedením projektových zámerov, nevyžadovali sa žiadne informácie o rozvojových stratégiách. Výberové kritériá boli založené najmä na formálnych požiadavkách.
Poskytovanie rozsiahlej a bezplatnej technickej asistencie určenej na zabezpečenie kvalitnej implementácie konkrétnych opatrení a projektov v teréne.	V cieľových územiach sa neposkytovala žiadna technická pomoc.
Stratégie financované prostredníctvom otvorených výziev na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok, ktoré by organizovali príslušné operačné programy tak, aby mohla byť zabezpečená logická postupnosť opatrení konkrétnej stratégie.	Neschopnosť zabezpečiť postupnosť konkrétnych výziev a následne postupnosť krokov v implementácii vybraných stratégií.
Proces schvaľovania LSKxP by mal byť zárukou kvality predložených projektových zámerov. Projektové zámery v rámci schválených LSKxP majú mať nárok na podporu z príslušných operačných programov.	Nízka kvalita projektov predložených riadiacim orgánom príslušných operačných programov (alebo dokonca projekty nespĺňajúce požiadavky oprávnenosti). Výberové kritériá pre návrhy projektov predložené v rámci výziev komplexného prístupu v konkrétnych operačných programoch sú rovnako prísne ako pri akýchkoľvek iných výzvach na predkladanie návrhov projektov. Mnohé z projektov boli z výziev vylúčené len pre nesplnenie formálnych kritérií.
Ak žiadosť o nenávratný finančný príspevok pre projekt, ktorý je súčasťou schválenej lokálnej stratégie, nespĺňa požadované kritériá kvality konkrétneho operačného programu, žiadosť môže byť predkladaná opakovane, až kým nie je schválená.	Neexistuje žiadna možnosť opätovného predloženia dopracovanej žiadosti o nenávratný finančný príspevok v rámci jednej výzvy.

¹¹ Nebolo navyše určené, či dohodnutá čiastka predstavuje len príspevok EÚ alebo celkovú sumu nenávratného finančného príspevku (príspevok z EÚ a zo štátneho rozpočtu SR) alebo hodnotu projektov (príspevok EÚ, štátneho rozpočtu SR a spolufinancovanie príjemcu) alebo čiastku oprávnených výdavkov. Diskusie o skutočnej alokovanej čiastke pre program komplexného prístupu boli dominantnou politickou témou po roku 2010, kedy sa komplexný prístup stal predmetom kritiky zo strany politikov, médií, aktivistov a mimovládnych organizácií. Ďalšie problémy implementácie komplexného prístupu sa ignorovali, hoci boli možno ešte významnejšie.

Realita implementácie komplexného prístupu je výstižne vyjadrená v prehľade skutočne vynaložených finančných prostriedkov z horizontálnej priority Marginalizované rómske komunity uskutočnenom k máju 2013. Z indikatívnej alokácie pre jednotlivé operačné programy vo výške takmer 180 miliónov EUR bolo podľa monitorovania ÚSVRK zazmluvnených menej ako 20 % a len o niečo viac ako 4 % finančných prostriedkov sa skutočne použilo na projekty realizované v rámci konkrétnych lokálnych stratégií komplexného prístupu.

Tabuľka 3 – Alokácie, kontrahovanie a čerpanie finančných prostriedkov pre komplexný prístup (LSKxP) k máju 2013:

Operačný program	Indikatívna alokácia pre realizáciu komplexného prístupu			Zazmluvnené projekty			Vyčerpané z celkovej alokácie	
	zdroj	Mil. Euro	% z rozpočtu	počet	Mil. Euro	% z alokácie	% z rozpočtu	%
Regionálny operačný program*	EÚ	85.0	47.5	0	0.0	0.0	0.0	0.0
OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia**	EÚ	26.5	14.8	17	7.5	28.3	1.4	5.3
OP Vzdelávanie	EÚ + štát. rozpočet	17.0	9.5	19	2.1	12.4	0.6	3.5
OP Životné prostredie	EÚ	22.9	12.8	3	1.1	4.8	0.0	0.0
OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast	EÚ+ štát. rozpočet	16.5	9.2	41	18.4	111.5	0.0	0.0
OP Zdravie	EÚ+ štát. rozpočet	11.2	6.3	9	6.5	58.0	5.5	49.1
Celkom		179.1	100.0	89	35.6	19.9	7.5	4.2

Zdroj: ÚSVRK

* Údaje o počte zazmluvnených projektov z ROP uvádzané zo strany ÚSVRK sa stali kontroverznou témou, ktorá dominovala v politických diskusiách o komplexnom prístupe na Slovensku a zatienila ďalšie významné otázky. Vzhľadom na závažné omeškания v realizácii LSKxP zo strany ÚSVRK sa riadiaci orgán ROP rozhodol vyhlásiť výzvu v rámci opatrenia 1.1 (Infraštruktúra vzdelávania) a podopatrenia 4.1.c (Regenerácia sídiel) nezávisle od ÚSVRK. Viaceré obce s projektovými zámermi pre tieto opatrenia v schválených LSKxP sa uchádzali a niektoré z nich aj skutočne získali podporu z týchto výziev. ÚSVRK však takéto projekty neuznal ako príspevok k implementácii LSKxP a nezahrnul ich do monitorovania komplexného prístupu. Riadiaci orgán ROP na druhej strane odmietol vyhlásiť ďalšie identické výzvy výlučne pre obce so

schválenými LSKxP. ROP poukazoval na riziko duplicity medzi pridelenými projektmi a projektovými zámermi LSKxP, neoprávneným alebo neefektívnym obsahom niektorých projektových zámerov LSKxP, ktoré by aj tak nemohli byť financované z ROP, a tým, že projekty podporené zo všeobecných výziev by mali byť zahrnuté do implementácie komplexného prístupu. Z analýzy, ktorú vypracoval riadiaci orgán ROP a schválila vláda SR, vyplýva, že v rámci vyhlásených všeobecných výziev bolo do konca roka 2010 schválených a finančne podporených 13 projektov predložených obcami so schválenými LSKxP, ktoré sú súčasťou komplexného prístupu, v súhrnnej hodnote 10,1 miliónov EUR z opatrenia 1.1 a 33 projektov v súhrnnej hodnote 24 miliónov EUR z podopatrenia 4.1.c.¹² Po zahrnutí týchto projektov by údaje o alokáciách a zazmluvnení boli nasledovné:

¹² Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka (2011). Informácia o realizovaných projektoch Regionálneho operačného programu 2007-2013 zameraných na riešenie problematiky marginalizovaných rómskych komunít. Uznesenie vlády SR č. 41/2011 (19. január 2011).

Tabuľka 4 - Alokácie, kontrahovanie a čerpanie finančných prostriedkov z ROP u obcí so schválenou LSKxP, ktoré získali podporu v rámci výziev nie špecificky realizovaných v rámci komplexného prístupu k máju 2013

Operačný program	Indikatívna alokácia pre realizáciu komplexného prístupu			Zazmluvnené projekty		
	zdroj	Mil. euro	% z rozpočtu	počet	Mil. euro	% z alokácie
Regionálny operačný program	EU	85.0	47.5	46	34.1	40.1
Celkom		179.1	100	135	69.7	38.9

** Na začiatku roka 2012 FSR spustil národný projekt v oblasti terénnej sociálnej práce v marginalizovaných rómskych komunitách s celkovým rozpočtom 30 miliónov EUR pre obdobie rokov 2012 – 2015. Tento národný projekt sa implementuje aj v obciach so schválenými LSKxP. Keďže realizácia terénnej sociálnej práce vo forme národného projektu je považovaná za účinnejšiu, efektívnejšiu a menej administratívne náročnú v porovnaní s individuálnymi (dopyto-

orientovanými) projektmi pri dosahovaní tých istých cieľov, projektové zámery LSKxP v oblasti terénnej sociálnej práce sa majú realizovať prostredníctvom národného projektu. FSR sa dohodol s ÚSVRK, že časť rozpočtu národného projektu, ktorá sa využila v obciach s LSKxP, bude uvedená v údajoch o využití finančných prostriedkov a zazmluvnení v oblasti komplexného prístupu. Aktuálna tabuľka však ešte neobsahuje údaje o tomto národnom projekte.

III. Zistenia a získané skúsenosti

1. Integrovaný územný prístup a Rómovia

Aké výhody ponúkajú integrované územné programy pre začleňovanie Rómov?

Vzhľadom na nedostatky v implementácii pôvodne plánovaného komplexného prístupu sme sa snažili zhromaždiť poznatky o tom, či plánovacie procesy pri lokálnych stratégiách komplexného prístupu považovali miestni aktéri za prospešné aj napriek absencii priamych prínosov z podporených projektov.

Stretli sme sa s niekoľkými obcami, v ktorých sa respondenti vyjadrili, že aj samotné plánovanie prinieslo určité prínosy. Bolo to napríklad v meste Banská Bystrica a podľa respondenta, ktorý sa podieľal na návrhu viacerých stratégií v regióne, to bolo charakteristické aj pre ďalšie lokality. Vo východoslovenskej obci Petrovany starosta tiež považoval za užitočné participatívne plánovanie s pomocou mimovládnej organizácie Človek v tísni, ktorá aktívne pôsobí v danej komunite.

Uvádza prínosy týkajúce sa identifikácie aktivít na základe zapojenia miestnych Rómov na verejných zhromaždeniach, na ktorých bola vysoká účasť.

Vo viacerých ďalších lokalitách, ktoré na základe schválenej lokálnej stratégie komplexného prístupu získali len malé alebo žiadne finančné prostriedky, a v ktorých proces prípravy nebol participatívny, respondenti uvádzali, že nevnímali žiadne prínosy plánovacieho procesu stratégie. Vo všeobecnosti to boli lokality, v ktorých návrh stratégie zabezpečovali konzultanti z externého prostredia alebo stratégie boli vytvorené pracovníkmi samosprávy bez širšieho zapojenia ďalších aktérov. Išlo najmä o územia, kde boli lokálne stratégie vnímané len ako nástroj na získanie prístupu k špecifickým možnostiam financovania bez širšieho kontextu.

V tomto zmysle je medzi schválenými stratégiami vhodné rozlišovať medzi **dvoma druhmi stratégií**: 1. dôkladne rozpracované stratégie, tieto zvyčajne vychádzali z predchádzajúceho strategického plánovania, a 2. de facto „prázdne“, účelovo vypracované, lokálne stratégie obsahujúce zoznam projektov, avšak bez logického usporiadania a podrobností.

V regióne Banskej Bystrice na strednom Slovensku predchádzali formulácii lokálnych stratégií plánovacie aktivity, ktoré zabezpečoval Úrad splnomocnenca pre rómske komunity. Riadiaca skupina zložená z viac ako 30 regionálnych aktérov s podporou dvoch veľkých mimovládnych organizácií Partners for Democratic Change Slovakia a CEPA – Priatelia zeme sformulovala regionálnu stratégiu začleňovania Rómov v Banskej Bystrici na obdobie 2007 – 2013 a súvisiace akčné plány.

Z poznatkov od respondentov z viacerých lokalít vyplýva, že existencia dôkladne formulovanej regionálnej stratégie priamo ovplyvňovala a podporovala záujem o formuláciu lokálnej stratégie.

Očakávali sme, že integrované územné programy dokážu lepšie vyjadriť komplexné a vzájomne previazané potreby marginalizovanej rómskej komunity v porovnaní so sektorovým (odvetvovým) programovaním.

Prvý argument podporujúci hypotézu vychádza z obsahu aktuálnych programových dokumentov. Hoci pre lokálne stratégie existovala jednotná stratégia vychádzajúca z najkvalitnejších dostupných štatistických údajov (Atlas rómskych komunít), zahrnutie témy marginalizovaných rómskych komunít a vnímanie ich potrieb zo strany riadiacich orgánov príslušných OP bolo obmedzené.

Jeden z kľúčových respondentov, ktorý bol priamo zapojený do riadenia horizontálnej priority, sa otvorene vyjadril, že vo viacerých kľúčových riadiacich orgánoch bola tendencia vnímať túto horizontálnu prioritu ako nepotrebnú a nespravodlivú, pretože „Rómovia majú nárok na rovnaké výhody ako všetci ostatní“ v rámci všeobecne zameraných programov. Program konkrétne zameraný na Rómov bol teda mnohými vnímaný ako diskriminačný voči nerómskej populácii.

Vzhľadom na pozorované rozdiely v kvalite a komplexnosti lokálnych stratégií sa zdá, že integrovaný program môže (ale nemusí vždy) vhodne odrážať potreby marginalizovanej komunity. Všeobecne orientované programovanie túto úlohu často neplní dostatočne.¹³

Ďalší dôkaz zlyhania sektorového programovania pri zohľadňovaní potrieb rómskych komunít vychádza z hodnotenia projektov ESF, ktoré uskutočnil Rozvojový program OSN (UNDP)¹⁴ ako súčasť iniciatívy na monitorovanie politik ovplyvňujúcich marginalizované rómske komunity. Hodnotitelia zistili, že projekty, pri ktorých sa uvádzalo plnenie horizontálnej priority marginalizovaných rómskych komunít, boli neúmerne zacielené na oblasti s menším podielom Rómov, pričom dané rómske komunity žili v menej náročných podmienkach. Mnohé projekty navyše nemali dosah na komunity, ktoré mali podľa ich vyjadrení podporovať.

V tomto kontexte boli územné zamerané programy jednoznačne sľubné pri riešení komplexných množín vzájomne previazaných problémov marginalizovaných rómskych komunít, o ktorých budeme hovoriť v nasledujúcej kapitole (hoci, vzhľadom na problémy pri implementácii v kontexte Slovenska, nie účinným spôsobom).

2. Zacielenie na Rómov a všeobecné zameranie

Aký druh „explicitného“, no pritom „nevylučujúceho“ zacielenia integrovaného územného programu vyhovuje nasledujúcim kritériám:

1. ponúka vhodný pomer medzi rozvojom všeobecne zameraných služieb a zacielením na marginalizované rómske komunity v rámci návrhu programu a
2. zabezpečuje podporu kľúčových aktérov na celoštátnej a miestnej úrovni pri bezproblémovej implementácii programu?

Pre získanie relevantnej odpovede na túto hodnotiacu otázku je potrebné najskôr objasniť mieru rovnováhy medzi rozvojom všeobecne zameraných služieb a zacielením na marginalizované komunity.

Odpoveď možno formulovať v kontexte právneho konceptu zohľadňujúceho medzinárodne záväzky (základné práva), ústavné práva a iné zákonné práva.

Na tomto základe by bolo možné určiť rovnováhu, o dosiahnutie ktorej by sa spoločnosť mala usilovať.

¹³ Platí to aj pre niektoré z programov prezentovaných a navrhnutých v čase prípravy tejto štúdie pre programové obdobie 2014 – 2020.

¹⁴ Hurre et al., 2012

Na praktickejšej úrovni sa musíme zaoberať otázkami súvisiacimi s vnímaním jednotlivých programov.

Respondenti v niektorých lokalitách uvádzali nepriateľské postoje, keď miestni (nerómski) poslanci a priori odmietli podporiť účasť (vrátane spolufinancovania) na akomkoľvek programe, ktorý by bol na prospech Rómom. Medzi uvádzanými dôvodmi boli buď čisto negatívne postoje („Prečo by sme im mali pomáhať, keď nikto nepomáhal nám?“), alebo účelové vnímanie („Ak im postavíme domy, príde ich ešte viac.“)

Na Slovensku bola aj **rozsiahla diskusia o publikovaných sumách financovania horizontálnej priority**, ktorá pravdepodobne ovplyvnila verejnú diskusiu a následné politiky voči marginalizovaným Rómom. Veľmi často sa pri odôvodňovaní neposkytnutia ďalších programov pre marginalizované rómske komunity argumentovalo oficiálne deklarovanou (avšak zjavne neposkytnutou) sumou 200 miliónov EUR.

Vyvstáva tak **otázka, či by sa pri zacielení a pomenovaní programov nemalo vyhýbať poukazovaniu na etnický pôvod** a používať na zacielenie programov iné charakteristiky týkajúce sa vylúčenia a chudoby. V rámci programovania na roky 2014 – 2020 sa rozvinula diskusia o tom, nakoľko explicitne by sa mali Rómovia uvádzať v programoch zameraných na nich, avšak bez jednoznačného záveru.

Slovenská vláda sa o to pokúsila v rokoch 2011 – 2012 prostredníctvom návrhu zákona o sociálne vylúčených spoločnostiach, v ktorom sa využívala neetnická, socio-ekonomická definícia geografických spoločností a ktorý by umožňoval verejnej správe cielene smerovať finančné prostriedky pre otázky vylúčenia bez etnickej identifikácie, čo v súčasnosti predstavuje právne aj praktické problémy. Tento zákon však nebol prijatý.

Pokiaľ neexistujú jednoznačné dôvody pre výlučné zacielenie, **použitím čisto etnických kritérií môžu byť vylúčené ďalšie osoby, ktoré žijú v podobných podmienkach ako marginalizovaní Rómovia** (chudobní obyvatelia nerómskeho pôvodu) – čiastočne v dôsledku stigmatizácie.

Existujú dôkazy o tom, že v niektorých lokalitách existuje niečo ako paralelný systém verejných služieb pre Rómov, vytvorený prostredníctvom projektov zameraných na pomoc Rómom, v rámci ktorých napríklad terénni sociálni pracovníci financovaní z Európskeho sociálneho fondu alebo členovia miestnych rómskych hliadok¹⁵ na seba preberajú rôzne úlohy miestnej samosprávy vo vzťahu k marginalizovaným Rómom. V niektorých lokalitách títo pracovníci napríklad doručovali poštu, zabezpečovali všetku oficiálnu komunikáciu s Rómami atď.

Predmetom širokej diskusie je dilema, či sa má využívať zacielenie na Rómov alebo všeobecné zacielenie. Niektorí odborníci sa domnievajú, že označovanie iniciatív alebo politik zameraných na marginalizované rómske obyvateľstvo etnicky neutrálnymi výrazmi (napríklad „marginalizované obyvateľstvo (vrátane Rómov)“) je lepšie prijímané zo strany jednotlivých aktérov (politici, verejná správa a rôzne inštitúcie) a širšej verejnosti a následne sú tieto iniciatívy alebo politiky úspešnejšie než v prípade, že by boli explicitne označené ako zamerané na Rómov. Na podporu takéhoto názoru možno uviesť skúsenosť interviewovanej predstaviteľky ÚSVRK (a vyhlásenia niektorých predstaviteľov obcí vyššie v tejto kapitole). Vyjadrila sa, že niektorí predstavitelia iných ministerstiev a riadiacich orgánov považovali program komplexného prístupu ako „niečo navyše pre Rómov“, pričom negatívne postoje voči Rómom a vnímanie komplexného prístupu ako neoprávneného zvýhodnenia Rómom by mohlo mať vplyv na ich osobnú angažovanosť pri implementácii komplexného prístupu.

Neexistujú zásadné zistenia o tom, že explicitné etnické označenie programu komplexného prístupu podstatným spôsobom prispelo k jeho nedostatkom. Na základe skúseností z iných politik a iniciatív zameraných na Rómov, no s etnicky neutrálnym označením (napr. terénna sociálna práca, aktivačné práce), je zrejmé, že majoritná populácia, zodpovední aktéri a inštitúcie dokážu dekódovať tieto neetnické zástupné označenia (napr. „marginalizované obyvateľstvo“) ako zamerané na Rómov (so všetkými negatívnymi dôsledkami v podobe odporu,

¹⁵V rámci projektov občianskych hliadok alebo rómskych hliadok financovaných z viacerých programov (ESF, národná grantová schéma) sa zvyčajne zamestnávajú rómski asistenti. Ich úloha často presahuje dohľad nad verejným poriadkom a slúžia ako asistenti miestnej samosprávy pri rôznych záležitostiach týkajúcich sa rómskej komunity a dokonca ako facilitátori komunikácie medzi Rómami a miestnou samosprávou.

segregácie a stigmatizácie týchto iniciatív a politík).

Okrem toho, skúsenosti z ďalších politík uplatňovaných na Slovensku v minulosti (najmä reformy sociálneho zabezpečenia v rokoch 2003 – 2004) sú silným argumentom pre explicitné zacielenie na Rómov. Sociálne prerozdelenie statkov prostredníctvom sociálneho systému nie je rovnaké voči Rómom a nerómom a etnický pôvod je podstatným faktorom pri prístupe ku všeobecne zameraným opatreniam v sociálnych službách, službách zamestnanosti, komunitnom rozvoji, vzdelávaní a ďalších oblastiach. Spomedzi cieľových skupín obyvateľstva s danými potrebami sú tieto služby často menej dostupné a prístupné pre Rómov než pre nerómov v podobnej situácii.

Stojí preto za úvahu zvážiť logický princíp „zamerania aj na nerómov“, ktorý je v súlade s princípom „explicitného, no pritom nevyklúčujúceho zacielenia“ Integrovannej európskej platformy 2009. Na základe takéhoto prístupu sa integrované územné politiky sociálneho začleňovania navrhujú a označujú ako explicitne a primárne zacielené na marginalizované rómske obyvateľstvo, avšak sú otvorené aj pre akýchkoľvek nerómov, ktorí čelia podobným životným podmienkam. Znamená to napríklad, že sociálne služby, ktoré sú na určitom území zavedené vzhľadom na prítomnosť marginalizovaných rómskych obyvateľov, sú poskytované aj nerómskym marginalizovaným obyvateľom. V opačnom prípade existuje riziko, že sociálne služby budú poskytované primárne nerómom a vzhľadom na obmedzenú kapacitu alebo iné reálne alebo domnelé dôvody nebudú dostupné pre Rómov (napríklad opatrovatelky pre starších občanov alebo iné sociálne služby v mnohých obciach na Slovensku, ktoré sú takmer výhradne využívané nerómami). Ak by zacielenie výlučne na Rómov viedlo k ešte väčším nerovnostiam a vylúčeniu len malého počtu osôb alebo by vytváralo neprimerane vysoké náklady (napríklad na overovanie individuálneho nároku), opatrenia by mali byť dostupné pre všetkých potenciálnych prijímateľov na cieľovom území.

Aj na Slovensku došlo k praktickej aplikácii princípu „zamerania aj na nerómov“ – nerómovia boli zahrnutí v programoch navrhnutých pre marginalizovanú rómsku komunitu, avšak rovnako dostupných pre všetkých ľudí v životných situáciách podobných tým, ktorým čelia marginalizovaní Rómovia. V roku 2004 vláda zaviedla opatrenie, v rámci ktorého sa rodinám zaradeným medzi rodiny v hmotnej núdzi poskytovali bezplatné školské obedy. Opatrenie bolo navrhnuté tak, že na školách, v ktorých v určitom období aspoň polovica detí pochádzala z rodín v hmotnej núdzi, dostávali všetky deti bezplatné obedy, pričom to nepredstavovalo zvýšenie administratívneho zaťaženia. Znížila sa tak stigmatizácia a toto spoločné zvýhodnenie sa poskytovalo všetkým deťom v školách, ktoré navštevovalo mnoho chudobných detí.¹⁶

3. Integrovaný územný prístup a sektorový prístup

Ktoré oblasti – podkategórie rozvoja v ranom detstve, vzdelávania, zamestnanosti, zdravia a bývania – je možné účinne a efektívne rozvíjať skôr v rámci integrovaného územného programu než pri sektorových programoch?

Našou pôvodnou hypotézou bolo, že určitým oblastiam podporujúcim integráciu marginalizovaných rómskych komunit by sa obce nevenovali, pokiaľ by sa nevyžadovali ako súčasť komplexného prístupu.

Poznatky na podporu tejto hypotézy pochádzali od viacerých respondentov z obcí, ako aj od tých, ktorí sa podieľali na príprave lokálnych stratégií. Vyjadrili sa, že mnohé miestne samosprávy sa primárne zaujímali o infraštruktúrne projekty – v mnohých prípadoch o také, z ktorých mali marginalizovaní Rómovia len malý prínos okrem toho, čo by z nich získali aj ako miestni obyvatelia, prípadne ešte menej.¹⁷

¹⁶ V kontexte iného výskumu existujú poznatky, že neplánovaným dôsledkom tohto opatrenia bolo to, že „chudobné“ školy sa stali ešte atraktívnejšie pre iných chudobných obyvateľov, ktorí by inak mali problém splniť požiadavky úzkej zákonnej definície hmotnej núdze.

¹⁷ Vzťahuje sa to napríklad na projekty na podporu rekonštrukcie zdravotníckej infraštruktúry (miestne zdravotné strediská), školskej infraštruktúry alebo projektov na „revitalizáciu“ častí obcí bez vyššieho podielu Rómov.

Tabuľka 5 – Obecné projekty podľa oblasti podpory

	ESF financovanie			EFRR financovanie (investície do fyzickej infraštruktúry)							
	Zamestnanosť a sociálna inklúzia		Vzdelávanie	Regionálny operačný program				Zdravie	Životné prostredie		Konkurencieschopnosť a hospodársky rast
	Zamestnanosť	Sociálna inklúzia		Infraštruktúra vzdelávania	Sociálna infraštruktúra	Infraštruktúra kultúry	Regenerácia sídiel		Prístup k pitnej vode	Zhodnocovanie a separovanie odpadov	
Počet projektových zámerov v rámci konkrétneho operačného programu	32	98	75	76	53	3	44	37	2	37	5
Počet projektových zámerov v rámci konkrétneho fondu	205			257							

Zdroj: Výpočty autorov na základe stratégií poskytnutých ÚSVRK.

V kontexte rozhovorov s jednotlivými aktérmi sa objavilo množstvo dôkazov poukazujúcich na vzájomnú prepojenosť určitých typov opatrení s inými. Neexistuje tu však univerzálna množina a je zrejmá výrazná závislosť od miestnych podmienok ako i národnej legislatívy a aktuálnych politík.¹⁸

Identifikovali sme šesť kľúčových oblastí intervencií, v rámci ktorých sme skúmali vzájomné závislosti, ktoré uvádzame v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 6 – Vzájomné závislosti medzi oblasťami inkluzívnych intervencií

Poznámky: X = žiadna systémová vzájomná závislosť medzi oblasťami, - = nerelevantné

¹⁸ Napríklad závislosť ekonomickej udržateľnosti sociálneho bývania od obyvateľov s príjmom z práce nemusí platiť v krajinách, v ktorých sú vyššie dávky v nezamestnanosti alebo kde sú inak dotované náklady sociálneho bývania, čo v súčasnosti nie je prípad Slovenska.

	Vzdelávanie a starostlivosť v ranom veku (ECEC)	Vzdelávanie (vrátane dospelých)	Zamestnanosť	Zdravie	Bývanie a infraštruktúra	Sociálne služby (vrátane terénnej sociálnej práce a komunitnej sociálnej práce)
Vzdelávanie a starostlivosť v ranom veku (ECEC)	-	Rodičia musia byť informovaní o výhodách vzdelávania a starostlivosti v ranom veku, aby sa efektívne zvýšila miera nástupu a dochádzky.	V závislosti od primárnych nákladov môže byť na pokrytie nákladov predškolského vzdelávania potrebné zamestnanie alebo príjem zo zamestnania.	Otázky zdravia sú jedným z kľúčových obmedzujúcich faktorov predškolskej dochádzky pre deti z marginalizovaných rómskych komunit aj v prípade ich nástupu do vzdelávania. Účinnosť intervencií v oblasti ECEC môže závisieť od intervencií v oblasti zdravia a zdravotnej osvetly.	Služby ECEC súvisia s intervenciami v oblasti bývania z hľadiska dostupnosti – ak je bývanie príliš vzdialené od dostupných zariadení, vyžaduje sa dopravná infraštruktúra.	Funkčné sociálne služby sú nevyhnutným predpokladom účasti na službách ECEC. Je potrebná pomoc terénnych sociálnych pracovníkov pri nástupe do vzdelávania a podporovaní dochádzky a kvality služieb ECEC.
Vzdelávanie (vrátane dospelých)	Účinnosť intervencií v oblasti primárneho vzdelávania významne závisí od kvality služieb ECEC.	Intervencie v oblasti druhošancového vzdelávania a rekvalifikácií pri špecifických pracovných zručnostiach a návykoch môžu byť potrebné na umožnenie efektívneho zapojenia sa na trh práce.	X	Intervencie v oblasti zdravia môžu ovplyvňovať účinnosť intervencií v oblasti zamestnanosti.	Niektoré aspekty týkajúce sa infraštruktúry (hygiena, doprava) môžu ovplyvňovať intervencie v oblasti zamestnanosti.	Pomoc v oblasti finančnej gramotnosti môže ovplyvniť motiváciu k zamestnaniu a schopnosť participácie.
Zamestnanosť	Pri intervenciách zameraných na zamestnanosť žien môže byť dostupnosť služieb ECEC predpokladom pre ich zapojenie sa na trhu práce	Intervencie v oblasti druhošancového vzdelávania a rekvalifikácií pri špecifických pracovných zručnostiach a návykoch môžu byť potrebné na umožnenie efektívneho zapojenia sa na trh práce.	-	Intervencie v oblasti zdravia môžu ovplyvňovať účinnosť intervencií v oblasti zamestnanosti.	Niektoré aspekty týkajúce sa infraštruktúry (hygiena, doprava) môžu ovplyvňovať intervencie v oblasti zamestnanosti.	Pomoc v oblasti finančnej gramotnosti môže ovplyvniť motiváciu k zamestnaniu a schopnosť participácie.
Zdravie	X	Intervencie v oblasti vzdelávania dospelých a intervencie týkajúce sa detí môžu mať synergické efekty s intervenciami v oblasti zdravia (môžu sa poskytovať v rámci zdravotníckych zariadení a vzdelávacích aktivít).	X	-	Infraštruktúra v oblasti bývania, hygieny a dopravy môže ovplyvňovať výsledok intervencií v oblasti zdravia.	Pre výsledok intervencií v oblasti zdravia môžu byť nevyhnutné alebo prínosné sociálne služby.
Bývanie, infraštruktúra	X	Tieto intervencie môže byť potrebné uskutočňovať paralelne (napr. na zabezpečenie dostupnosti nového bývania). Ďalšou oblasťou sú možné synergie so vzdelávaním dospelých – napríklad vzdelávanie ľudí o udržiavaní obydli, formálnych postupoch, právach a pod.	V rámci súčasného rámca politik udržateľnosti nového bývania často závisí od toho, či majú príjemcovia platenú prácu na pokrytie nákladov.	X	-	Intervencie v oblasti bývania a infraštruktúry v mnohom závisia od intervencií v oblasti sociálnych služieb.
Sociálne služby	X	X	Na účinnosť intervencií v oblasti sociálnych služieb môže mať vplyv dostupnosť zamestnania.	X	Prístup k sociálnym službám môže ovplyvňovať bývanie a dopravná infraštruktúra.	-

Vo vyššie uvedenej tabuľke je znázornené, že každá z kľúčových oblasti, teda vzdelávanie a starostlivosť v ranom veku; vzdelávanie (primárne, sekundárne ako i vzdelávanie dospelých); zamestnanosť; zdravie; bývanie a infraštruktúra a sociálne služby, má rôzne úrovne vzájomnej prepojenosti, pričom jej úspešnosť závisí alebo môže synergickým spôsobom profitovať z paralelnej intervencie v najmenej dvoch (v niektorých prípadoch však až piatich) ďalších široko definovaných oblastiach.

Obzvlášť intervencie týkajúce sa ľudského kapitálu so zameraním na deti (služby ECEC a vzdelávanie) a dospelých (vzdelávanie dospelých, zamestnanosť) je potrebné rozvíjať súbežne s viacerými ďalšími oblasťami intervencií.

Sú preto veľmi vhodné na to, aby sa rozvíjali v rámci integrovaných územných programov. Na lokálnej úrovni jednoznačne existujú výrazné odlišnosti, vyššie uvedená tabuľka vytvorená na základe rozhovorov s jednotlivými aktérmi však môže poslúžiť ako všeobecný ukazovateľ.

Vychádzali sme z hypotézy, že kondicionality nastavené na národnej úrovni by mohli viesť k lepším výsledkom pri začleňovaní Rómov.

Na základe informácií z uskutočňovaných rozhovorov a našej analýzy sa domnievame, že nastavenie podmienok pre posúdenie oprávnenosti na národnej úrovni by mohlo viesť k lepším výsledkom. Toto je však možné dosiahnuť len za predpokladu, že by bolo splnených niekoľko podmienok:

- **programy musia byť jednoduché a prístupné** pre obce a ďalších relevantných príjemcov – v programovom období 2007 – 2013 tomu tak nebolo, existovalo veľké administratívne zaťaženie prijímateľov a nejasnosti ohľadom plánovania výziev relevantných pre schválené stratégie,
- **tam, kde sú obmedzené miestne kapacity alebo ochota podporovať začleňovanie Rómov, môže úspešne zasiahnuť štát alebo iní externí aktéri, napríklad mimovládne organizácie, prostredníctvom mediálnych aktivít technickej asistencie** zameranej na podporu miestneho programovania a zapájania sa do širších intervencií,
- **programy musia mať nízke administratívne zaťaženie a primeraný časový harmonogram**

platieb – administratívne postupy pri jednotlivých programoch by mali byť jednotné.

Je zaujímavé, že neexistovala zhoda ohľadom vhodnej úrovne spolufinancovania a toho, či a v akom rozsahu je spolufinancovanie kľúčovým obmedzujúcim faktorom spôsobujúcim zníženie záujmu o štrukturálne fondy. Viacerí respondenti uvádzali spolufinancovanie ako prekážku²⁰, avšak viacerí, vrátane jedného starostu, sa zasadzovali za vyššiu úroveň spolufinancovania, aby bolo zaistené účelné využitie prostriedkov. Potenciálne neúčelné využívanie prostriedkov bolo vnímané na národnej úrovni, na úrovni EÚ, ako aj na úrovni miestnych zdrojov – v tom zmysle, že samosprávy boli ochotné uchádzať sa aj o irelevantné intervencie, pokiaľ nemuseli znášať žiadne náklady spolufinancovania.

4. Stanovenie územného rozsahu

Aká územná jednotka spĺňa nasledujúce kritériá:

1. ponúka vhodný pomer medzi rozvojom všeobecne dostupných služieb a zacielením na marginalizované rómske komunity v rámci návrhu komplexných lokálnych programov a
2. ponúka existujúce štruktúry pre návrh a implementáciu komplexných lokálnych programov?

Vychádzali sme z hypotézy, že vzhľadom na administratívnu štruktúru, charakteristiky komunity a miestne kapacity sú územné jednotky určitej veľkosti pri teritoriálnom celení efektívnejšie ako iné.

V súvislosti s teritoriálnym plánovaním sa na Slovensku programovanie môže uskutočňovať na úrovni obce, mikroregiónu alebo vyššieho územného celku.

Jednoznačne sme zistili, že **veľkosť obcí predstavuje obrovský určujúci prvok v súvislosti s ich kapacitou**. Na Slovensku sú priemerné obce veľmi malé, čo často znamená ich veľmi obmedzené administratívne kapacity.

Pôvodný návrh komplexného prístupu bol do veľmi veľkej miery založený na teórii územného plánovania. Motivoval obce k tomu, aby sa spájali do väčších celkov a konali ako členovia mikroregionálnych sietí. Napriek pôvodnému úsiliu, ani jednu z celkového počtu 152 podporených lokálnych stratégií komplexného prístupu nepredložil mikroregión.

¹⁹ Platilo to najmä v prípade menších obcí s nižším celkovým rozpočtom.

Dôvodom nízkeho záujmu obcí o formalizovanú mikroregionálnu spoluprácu je manažérska náročnosť systému takejto spolupráce a otázky zákonnej právomoci na Slovensku. V rozhovoroch nám viacerí starostovia potvrdili, že akékoľvek rozhodnutie prijaté na úrovni mikroregionu (vrátane rozhodnutí týkajúcich sa implementácie projektu) vyžaduje konsenzus všetkých zúčastnených obcí. Zo zákonných dôvodov sa vo väčšine prípadov vyžaduje schválenie obecným zastupiteľstvom. Dosiahnutie takéhoto konsenzu je časovo náročné a zložité a obce nie sú ochotné prispievať svojimi ľudskými alebo finančnými zdrojmi do štruktúr mikroregionu. Zo zákona majú obce výlučnú právomoc v niektorých oblastiach rozvoja pri územnom prístupe a nemôžu ju preniesť na mikroregion.

V Maďarsku sa implementovala odlišná forma územného prístupu. Pri plánovaní sa využívala mikrore-

gionálna úroveň, pričom v rámci plánu boli možné intervencie na úrovni obce.

V pôvodnom návrhu politik územného prístupu boli medzi oboma krajinami mnohé podobnosti (príprava na základe schválenej stratégie, rozsiahla technická pomoc poskytovaná v cieľových oblastiach, alokácia finančných prostriedkov potrebných na implementáciu stratégie), v slovenskom programe komplexného prístupu sa však ako dodatočný krok vyžadovalo aj schvaľovanie jednotlivých projektových návrhov i napriek tomu, že už boli schválené ako súčasť stratégií. V dôsledku konkurencie a administratívnej náročnosti bol počet schválených projektov z lokálnych stratégií obmedzený (pôvodným zámerom bolo, aby v prípade, že je daná stratégia schválená, mali operačné programy povinnosť poskytnúť dostatočné finančné prostriedky potrebné pre vykonanie opatrení v rámci danej stratégie).

Box 1 – Program pre najviac znevýhodnené mikroregiony v Maďarsku (Leghátrányosabb Helyzetű Kistérségek Felzárkóztatási Programja - LHH)

Program LHH bol navrhnutý ako hlavný nástroj v rámci štrukturálnych fondov v programovom období 2007 - 2013 zameraný na znižovanie regionálnych nerovností v Maďarsku.

Na základe prvého Národného rozvojového plánu Maďarska (2004 – 2006) najviac znevýhodnené mikroregiony dostali finančné prostriedky na obyvateľa v objeme prevyšujúcom národný priemer. Tieto dodatočné finančné prostriedky sa však ukázali ako nedostatočné na zvrátenie negatívnych socio-ekonomických trendov. Niektoré mikroregiony, osady alebo sociálne skupiny získali finančné prostriedky vo výške pod úroveň priemeru.

Na základe skúseností z obdobia 2004 – 2006 sa maďarská vláda rozhodla vytvoriť nový program so striktným geografickým zacielením. Nezamestnanosť je chronickým problémom najviac znevýhodnených maďarských mikroregionov, kvalita vzdelávacích služieb je nízka a výrazne sa zvýšila osobná zadlženosť obyvateľstva. Tieto problémy sa obzvlášť dotýkajú rómskej populácie a prispievajú k ich segregácii a diskriminácii.

Na jeseň roku 2007 na základe ekonomických, sociálnych a infraštruktúrnych indikátorov vláda určila 33 najviac znevýhodnených mikroregionov (celkový počet obyvateľov v nich predstavuje 10 % obyvateľov krajiny a približne 30 % rómskej populácie) a rozhodla, že tieto regióny je potrebné rozvíjať pomocou komplexného programu s rôznorodými opatreniami. Na financovanie takéhoto komplexného programu poskytli finančné prostriedky tri nezávislé operačné programy: Regionálny operačný program (ROP), operačný program Sociálna obnova (SROP) a operačný program Sociálna Infraštruktúra (SIOP).

Finančné prostriedky boli vyčlenené ešte pred implementáciou konkrétnych mikroregionálnych stratégií. Na základe kvality jednotlivých mikroregionálnych stratégií sa v programe LHH uvádza potenciálna finančná alokácia pre jednotlivé mikroregiony. Financovanie konkrétneho projektu/opatrenia v rámci stratégie je určené vyjednávaním medzi donatorom a mikroregionom, bez priamej konkurencie. Tým bolo zabezpečené financovanie stratégií a mikroregion mal možnosť kontrolovať postupnosť finančnej podpory.

Hoci začleňovanie Rómov bolo jednou z hlavných podmienok programu LHH a zapojenie Rómov bolo povinné, program bol zamýšľaný ako územný program, ktorý nebol primárne ani výlučne zameraný na začleňovanie Rómov.

Ukázalo sa, že program LHH má kapacitu na nasmerovanie značných finančných prostriedkov do najviac znevýhodnených mikroregionov a vygenerovanie množstva projektov zameraných na začleňovanie Rómov.

V Strategickej správe o politike súdržnosti za rok 2010 vydané Európskou komisiou bol program LHH uvedený ako príklad dobrej praxe v oblasti politiky začleňovania Rómov.

Zdroj: „Where the Paved Road Ends, Regional Disparities and Roma Integration Report on the Interim Results of the Most Disadvantaged Micro-regions Program (Hungary)“, OSI, Budapešť, marec 2011.

Veľkosť najvhodnejšej územnej jednotky sa v prostredí SR tiež líši podľa jednotlivých sektorov a závisí od legislatívneho rámca:

Vzdelávanie

V prípade vzdelávania sa vhodná územná jednotka líši podľa úrovne vzdelávania. V predškolskom systéme sa intervencie musia uskutočňovať na úrovni obce. V závislosti od veľkosti obce môže byť primárne vzdelávanie na miestnej alebo mikroregionálnej úrovni. V niektorých oblastiach Slovenska sa najbližšia základná škola nachádza v inej obci a obce musia spolupracovať pri poskytovaní služieb a ideálne aj pri financovaní. Ešte viac to platí pri úrovni ISCED 2, keďže niektoré obce majú len školy s ročníkom 1 – 4 (ISCED 1). V prípade post-sekundárneho vzdelávania vrátane vzdelávania dospelých (a vzdelávania druhej šance na primárnom stupni) je vhodný územný rozsah často podregionálny (v prípade Slovenska na úrovni administratívnych okresov) alebo regionálny.

Intervencie v oblasti metodického poradenstva (poskytovanie vzdelávacích materiálov) je potrebné tiež riešiť mimo rozsahu územných programov, teda sektorovo na národnej úrovni.

Zamestnanosť

Pri iniciatívach zameraných na zlepšenie zamestnanosti a zamestnatelnosti vhodná územná jednotka závisí od druhu intervencie, jej cieľovej skupiny alebo od ekonomickej situácie regiónu, v ktorom sa daná intervencia implementuje.

Kľúčovým opatrením zameraným na zvýšenie zamestnatelnosti marginalizovaných Rómov sú aktivačné práce²⁰. Podľa súčasného legislatívneho rámca môžu toto opatrenie využívať len obce a samosprávne kraje. Dopad aktivačných prác na zvýšenie zamestnanosti a zamestnatelnosti je otázný, zároveň toto opatrenie nie je možné považovať za jednoznačnú súčasť politiky zamestnanosti, nakoľko je zavedené ako súčasť rámca sociálnej pomoci. Platí to aj pre väčšinu opatrení sociálnej pomoci financovaných zo štátneho rozpočtu (napríklad terénna sociálna práca).

V kontexte stanovenia územného rozsahu sa schopnosť splniť určité podmienky pri intervenciách v oblasti zamestnanosti a zamestnatelnosti na otvorenom trhu práce javí ako dôležitejšia než presné určenie veľkosti územnej jednotky.

Na základe skúseností z implementácie projektov zameraných na zvýšenie zamestnanosti sú to napríklad tieto podmienky:

- prístup založený na riadení konkrétnych prípadov (tzv. case-management) v sociálnych službách poskytovaných čo najbližšie ku klientom,
- koordinácia programov rekvalifikácie a pracovného vzdelávania s miestnym trhom práce (na miestnej, mikroregionálnej alebo regionálnej úrovni),
- dostupnosť pracovných miest v dostupnej vzdialenosti, pre ktoré účastníci majú alebo môžu získať kvalifikáciu.

Po splnení vyššie uvedených kritérií môžu byť iniciatívy zamerané na zlepšenie zamestnanosti a zamestnatelnosti rovnako efektívne bez ohľadu na to, či sa organizujú na miestnej, mikroregionálnej alebo regionálnej úrovni. Vzhľadom na aktuálnu socioekonomickú situáciu marginalizovaných rómskych komunít by však iniciatívy zamerané na zlepšenie zamestnanosti a zamestnatelnosti mali jednoznačne presahovať hranice teritória marginalizovanej rómskej komunity.

Bývanie a infraštruktúra

Intervencie v oblasti bývania a technickej infraštruktúry so zameraním na začleňovanie Rómov **je potrebné plánovať a implementovať primárne na miestnej úrovni**, pretože musia byť súčasťou všeobecných obecných politik v tejto oblasti. Pri zohľadnení vysokých finančných nákladov a dlhodobých efektov takýchto intervencií bývajú predmetom tradičného územného plánovania obcí.

Na jeden strane predstavujú príležitosť na plánovanú integráciu Rómov v oblasti bývania a uplatňovanie princípu „zamerania aj na nerómov“, čo znamená, že nerómske obyvateľstvo má prospech z intervencií primárne zameraných na Rómov, poskytuje sa podpora pre politiky začleňovania Rómov a podporuje sa súdržnosť medzi všetkými obyvateľmi určitej komunity (napríklad technická infraštruktúra pre rómske obydlia sa vybuduje cez nerómske časti obce, kde sa na ňu obyvatelia budú mať možnosť napojiť), na druhej strane sa v praxi stáva, že ak sa infraštruktúra plánuje a buduje pre „celú komunitu“ v rámci všeobecne zameranej politiky, rómske časti obce sú často pod rôznymi zámienkami vylúčené.

²⁰ Podľa zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v novelizovanom znení a zákona č. 369/1990 o obecnom zriadení v novelizovanom znení.

Obzvlášť citlivo je vnímané obecné sociálne bývanie a nerómovia často nechcú mať Rómov v blízkom susedstve. Dôsledné antidiskriminačné a antisegregačné podmienky rôznych grantových schém v oblasti obstarávania sociálneho bývania (obce sú zvyčajne pri obstarávaní sociálneho bývania plne závislé na externom financovaní, pretože presahuje možnosti obecných rozpočtov) však môžu podporovať desegregáciu v oblasti bývania. Podporované by mali byť premyslené stratégie obecného sociálneho bývania, ktoré podporujú sociálne a etnicky zmiešané rozloženie, systémy s odstupňovanými kategóriami kvality bývania a zameranie na rôznych obyvateľov, ktorí si nedokážu sami zaobstarať vlastné bývanie. Sústreďovanie Rómov v etnických štvrtiach v rámci vnútorných oblastí obcí alebo rozptýlené bývanie medzi nerómskymi obyvateľmi musí byť na individuálnom rozhodnutí konkrétnych rodín a jednotlivcov, ktorých sa daná politika týka. **Sociálne bývanie musia podporovať doplnkové sociálne služby** (terénna sociálna práca, zapájanie sa do starostlivosti o obydlia a ďalšie „mäkké“ opatrenia na zabezpečenie udržateľnosti dopadu intervencie v oblasti bývania).

Plánovanie a implementácia politík týkajúcich sa bývania pre ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunít na úrovni mikroregiónu alebo regiónu môže zvýšiť riziko zakonzervovania alebo dokonca posilnenia segregácie obydlií Rómov, keďže môže viesť k plánovanej a koordinovanej segregácii Rómov alebo iných zraniteľných skupín z celého (mikro)regiónu do oblastí, ktoré sú vzdialené od všetkých obcí na danom území.

Zdravie

Podľa Svetovej zdravotníckej organizácie zahŕňa právo na zdravotnú starostlivosť štyri hlavné prvky: existencia, dostupnosť, prijateľnosť a kvalita. Podľa Stredoeurópskeho inštitútu pre zdravotnú politiku – Health Policy Institute (HPI) je najviac uznávaným aspektom dostupnosť zdravotného systému, na čo sa zameriavajú aj vedúci politickí predstavitelia na Slovensku. Obsahuje štyri dimenzie: nediskriminácia, fyzická dostupnosť, ekonomická dostupnosť a informačná dostupnosť.²¹ Z rozhovorov so starostami v odľahlejších oblastiach je dostupnosť zdravotnej starostlivosti problém pre väčšinové aj menšinové obyvateľstvo.

Zároveň uznávajú aj značné nedostatky v prevencii a dostupnosti informácií v marginalizovaných rómskych komunitách, čo potvrdzuje aj predchádzajúci výskum.²² Obmedzená dostupnosť zdravotných služieb ide ruka v ruku s dostupnosťou ostatných služieb, napríklad sociálnych služieb alebo vzdelávania. V chudobných osadách a osídleniach je mobilita obyvateľstva veľmi nízka. Diskriminácia Rómov sa prejavuje aj obmedzeným prístupom k službám počas otváracích hodín a segregáciou v nemocniciach (oddelené izby).

Hlavný nedostatok v súvislosti s využívaním zdravotného systému zo strany ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunít nesúvisí s infraštruktúrou a dostupnosťou, ale skôr s nedostatočným vzdelaním a osvetou. Existuje len veľmi malá vzájomná dôvera medzi zdravotníkmi a marginalizovanými Rómami, ktorí následne nevyužívajú existujúcu infraštruktúru. Prítomné je aj značné administratívne zataženie pri prístupe chudobných ľudí k zdravotnej starostlivosti. Ministerstvo zdravotníctva sa pokúsilo implementovať systém 30 terénnych zdravotných asistentov, ktorí by pracovali s komunitami pri presadzovaní programov prevencie a poskytovaní základných služieb a osvetu pre miestnych obyvateľov, činnosť programu sa však zastavila kvôli prerušeniu zdrojov financovania.²³

Súčasťou lokálnych stratégií komplexného prístupu v niektorých obciach bola aj rekonštrukcia zdravotnej infraštruktúry. Jeden zo starostov hodnotil projekt inovácie zdravotnej infraštruktúry ako veľmi úspešný a poukázal na skutočnosť, že aj samotní miestni Rómovia zistili potrebu investovania do takejto rekonštrukcie. V inej obci podľa jej starostu neuspeli pri získavaní podpory pre zdravotnú infraštruktúru kvôli nedostatočným prostriedkom v OP, ich pôvodným zámerom však bolo motivovať ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunít k častejším návštevám lekára tým, že prebudovali miestne zdravotné stredisko do komfortnejšej podoby (zjednodušenie prístupu, väčšie čakárne a pod.).

Infraštruktúra systému základnej zdravotnej starostlivosti existuje v všetkých geografických oblastiach, a preto by sa každá intervencia v rámci akéhokoľvek programu/projektu **mala zameriavať na miestnu úroveň s jasným cieľom v podobe inkluzívnosti poskytovaných služieb**. Okrem toho je žiaduce klásť väčší

²¹ Pozri: www.hpi.sk/hpi/sk/view/2384/zabezpecenie-dostupnosti-zdravotnej-starostlivosti-a-moznosti-jej-regulacie.html.

²² Pozri ec.europa.eu/health/ph_projects/2004/action3/docs/2004_3_01_manuals_sk.pdf.

dôraz na prevenciu a osvetu v súvislosti so zdravím a životným štýlom rómskych komunít prostredníctvom osvedčeného programu zdravotných asistentov alebo iných intervencií.

5. Participácia Rómov

Aké mechanizmy sú zárukou účasti Rómov na návrhu a implementácii lokálnych programov komplexného prístupu?

Na Slovensku existuje bohatá história občianskej angažovanosti a participácie na národnej úrovni, ktorá siaha až do obdobia prechodu od plánovanej ekonomiky v deväťdesiatych rokoch minulého storočia. Reforma samosprávneho systému na konci deväťdesiatych rokov priniesla zmeny kľúčových kompetencií miestnych samospráv, ako aj nové príležitosti v oblasti občianskej angažovanosti. Odvtedy došlo vo viacerých lokalitách Slovenska k úspešnej implementácii viacerých participatívnych nástrojov, pričom niektoré mechanizmy sa stále používajú.

Využívanie participatívneho procesu tvorby rozpočtu sa javilo ako pozitívne prijímané miestnymi elitami, pretože sú pri ňom do rozhodovacieho procesu zapojení miestni aktéri a môžu byť vyjadrené rôzne záujmy.

Na Slovensku je vysoký počet občianskych združení a rozširujú sa aj komunitne založené organizácie a iniciatívy. Za posledné desaťročie došlo na Slovensku k nárastu participácie a občianskeho aktivizmu v oblasti komunitného rozvoja (Bútorá, 2011).

Obce a ďalší kľúčoví aktéri často využívajú verejné prerokovania na prediskutovanie kľúčových otázok s verejnosťou.

Občania taktiež predkladajú petície o rôznych záležitostiach na všetkých úrovniach rozhodovacieho procesu. Tie sú považované za bežne využívaný nástroj na vyjadrenie nesúhlasu s návrhmi politik. V poslednej dobe taktiež zažíva rozmach verejné hodnotenie návrhov politik a legislatívy prostredníctvom sociálnych médií a online nástrojov, vďaka ktorým sú jednoducho dostupné možnosti zverejňovania pripomienok (Bútorá, 2011).

V súlade s teoretickými konceptmi participácie zraniteľných skupín (Estrella, 2000), ako aj so zisteniami z terénu, musí proces ich participácie zahŕňať tri hlavné faktory:

- **budovanie partnerstva alebo zlepšovanie existujúceho partnerstva,**
- **konzultácia/mediácia v prípade konfliktov s cieľom dosiahnuť konsenzus,**
- **posun za úroveň vedúcej úlohy mentorov a budovania ich kapacít.**

Participáciu v komunitách so značným podielom marginalizovanej rómskej populácie však obmedzuje viacero bariér. Princíp partnerstva realizovaný na národnej úrovni pri programovaní a implementácii operačných programov vychádza z požiadaviek EK a v slovenskom kontexte riadne nefunguje.²⁴ Jednou z príčin je **nedostatok pozitívnych historických skúseností s návrhom politik pomocou partnerského prístupu**. Partnerstvo sa preto zvyčajne považuje za formalitu a neprináša žiadnu pridanú hodnotu pri skutočnom začleňovaní ďalších aktérov do návrhu politiky.

Pôvodne sme na základe našich predchádzajúcich skúseností s lokálnymi stratégiami komplexného prístupu vychádzali z hypotézy, že v niektorých lokalitách na Slovensku boli úspešne implementované participatívne prístupy.

Informácie od miestnych aktérov však svedčia o tom, že na miestnej úrovni princíp partnerstva neprispieva k participatívne strategickému plánovaniu a implementácii politik v takej miere ako na národnej úrovni.

Existuje však viacero faktorov, ktoré môžu prispieť k lepšiemu uplatňovaniu princípu partnerstva a k participácii rómskych komunít na strategickom plánovaní.

Predchádzajúce skúsenosti s partnerstvami sú nápomocné v budúcnosti. Vo všeobecnosti sa zdá, že akékoľvek participatívne aktivity uskutočnené v minulosti majú pozitívny dopad na začleňovanie rozličných skupín do strategického plánovania. Z niektorých rozhovorov so starostami a aktivistami vyplynulo, že **predchádzajúce skúsenosti so začleňovaním Rómov**

²³ Ibid.

²⁴ Grambličková, M., Mojžiš, M., Zamkovský, J.: Uplatňovanie princípu partnerstva: účasť mimovládnych organizácií na kontrole fondov EÚ v programovacom období 2007 – 2013. Bratislava, Priatel'ia Zeme-CEPA 2011.

na miestnej úrovni sú nevyhnutným predpokladom pre ich zapojenie do tvorby obsahu programov prostredníctvom strategických dokumentov, napríklad komplexných lokálnych programov. Inými slovami, uskutočňovanie rôznych komunitných aktivít, napríklad športových turnajov, kultúrnych podujatí, vzdelávacích aktivít a pod., podporuje zapájanie sa do strategického plánovania.

Na celkovú úspešnosť procesu majú vplyv aj štrukturálne faktory. Na zabezpečenie efektívnejšieho plánovania sa ako **nevyhnutné ukázalo využívanie vopred existujúcich sietí na miestnej úrovni**. Zahŕňa to mimovládne organizácie na miestnej aj národnej úrovni, občianske združenia, neformálne skupiny a cirkevné inštitúcie. Jeden zo starostov napríklad poukázal na význam aktivít mimovládnej organizácie Človek v tísi v miestnych rómskych komunitách. Jej činnosť prispela k tomu, že obec dokázala identifikovať potreby marginalizovaných rómskych komunit, pretože Rómovia boli otvorenejší voči spolupráci a dokázali pomenovať svoje preferencie v súvislosti s projektmi. Súčasne platí, že veľké obce, ktoré si už v minulosti vybudovali partnerstvá, dokážu jednoduchšie zapojiť Rómov do strategického plánovania. Napríklad mesto Banská Bystrica podporovalo komunitné iniciatívy a založilo komunitnú nadáciu. Z viacerých rozhovorov vyplynulo, že vybudované strategické siete prispievajú k zlepšeniu strategického plánovania s účasťou rôznych aktérov.

V menej inkluzívnych prostrediach je **užitočné zapojenie externých konzultačných kapacít** pri nastavení podmienok spolupráce. Potreba prepojenia medzi samosprávou a rómskou komunitou bola evidentná napríklad v Martine, kde sa do procesu zapojila mimovládna organizácia Kultúrne združenie Rómov Slovenska a prispela k lepšiemu začleneniu nedostatočne zastúpenej segregovanej komunity. Obec nevyhlúčila miestnych Rómov zámerne, chýbal jej však v rámci komunity relevantný partner. Zapojenie externej rómskej mimovládnej organizácie pomohlo miestnej komunitě pri výbere zástupcov, ktorí by spolupracovali so samosprávou, pri budovaní kapacít a zvyšovaní dôvery pri vzájomnej spolupráci. Táto spolupráca mala aj širší efekt, keďže mesto vytvorilo tzv. „rómsku hliadku“ na zlepšenie verejného poriadku a strážnici z tejto hliadky zodpovedali aj za koordináciu rôznych iných aktivít v rámci komunity.

Politická participácia rómskej komunity sa javí ako jeden z indikátorov zapájania sa Rómov do prípravy strategických dokumentov. V lokalitách, ktoré boli predmetom nášho výskumu, boli Rómovia politicky slabozastúpení, keďže len obmedzený počet členov miestnych zastupiteľstiev pochádzal z ich komunit. Niektorí z respondentov v rozhovoroch uviedli, že slabé politické zastúpenie Rómov na miestnej úrovni súvisí s klanovou kultúrou v ich komunitách. Klanové spory vedú k strate rozhodujúcej väčšiny potrebnej na zvolenie rómskych zástupcov. Zároveň platí, že Rómovia pôsobiaci na miestnej politickej úrovni sú často miestni podnikatelia a úžerníci, ktorí sa politicky angažujú pre vlastný prospech a nie s cieľom zastupovať záujmy komunity (viď. napr. Jurová, 1998 alebo Scheffel, 2013).

Formálne požiadavky pri návrhu a implementácii programov nie sú dostatočné na zabezpečenie reálnej účasti Rómov a musia ich sprevádzať ďalšie intervencie na dosiahnutie očakávaných výstupov a výsledkov.

Ako **dôležitý mechanizmus na zlepšenie participácie na miestnej úrovni a budovanie vzájomnej dôvery sa javí mediácia medzi majoritou a minoritou**. Zároveň sú takéto intervencie rozhodujúce pri podpore zmeny v obciach, v ktorých chýba vedenie a participácia sa nepovažuje za schodnú možnosť budúceho rozvoja. Sú potrebné aj v chudobných štvrtiach s nízkou pravdepodobnosťou občianskej angažovanosti, ako aj v lokalitách s nefunkčnou miestnou samosprávou.

Vo všeobecnosti môže mediácia priniesť úžitok v lokalitách, pre ktoré sú vlastné nasledujúce charakteristiky:

- **neúspešné využívanie participatívnych nástrojov v minulosti; obec sa pokúsila zapojiť menšiny do prípravy stratégií, avšak táto snaha nebola úspešná,**
- **segregácia; segregovaná lokalita s nedostatočnou mierou interakcie medzi majoritou a minoritou,**
- **nefunkčná miestna samospráva bez participatívneho plánovania a hodnotenia,**
- **nedostatočná miera interakcie medzi aktérmi všeobecne – nedostatočné know-how a skúsenosti.**

Na zabezpečenie udržateľnej participácie je rozhodujúce vybudovať miestne kapacity a využívať participatívne plánovanie vo všetkých oblastiach verejnej politiky.

V žiadnej z lokalít v rámci nášho výskumu sa nevyužívalo participatívne plánovanie na dosiahnutie konsenzu a všeobecnej akceptácie politík. Všetci starostovia si však uvedomovali význam komplexného prístupu a jeho prínosy. Identifikovali sme aj výrazných lídrov (starostov), ktorí sa snažili vytvárať inkluzívne prostredie v procese plánovania. Dvaja starostovia napríklad opísali postup získavania relevantných informácií o obsahu budúcich projektov od miestnej rómskej komunity. Hoci plne nezapojili Rómov do strategického plánovania a návrhu politík, snažili sa od nich získať relevantné informácie.

Obciam a ich vedúcim predstaviteľom však chýba know-how vo využívaní participatívneho plánovania a hodnotenia, pričom sa často nahrádza nástrojmi, ktoré nie sú vhodné pre daný účel.

6. Technická pomoc

Aká technická pomoc poskytovaná z národnej úrovne na lokálnej úrovni zabezpečuje tvorbu a implementáciu kvalitných lokálnych programov komplexného rozvoja a projektov orientovaných na integráciu marginalizovaných rómskych komunít?

Pôvodný model komplexného prístupu, ktorý sa nikdy neimplementoval, zahŕňal poskytovanie technickej pomoci pre obce/mikroregióny zo strany ÚSVRK v troch fázach:

1. technická pomoc pre oprávnené obce/mikroregióny pri **príprave lokálnej stratégie vrátane projektových zámerov** potrebných na uskutočnenie aktivít LSKxP a dosiahnutie cieľov LSKxP,
2. technická pomoc pre obce/mikroregióny so schválenými lokálnymi stratégiami pri **príprave úplných projektových návrhov** podľa požiadaviek konkrétnych operačných programov (riadiacich orgánov) na základe projektových zámerov obsiahnutých v schválených stratégiách,
3. technická pomoc pri **implementácii projektov** pre obce/mikroregióny so schválenými projektovými návrhmi.

Takto extenzívne navrhnutá technická pomoc vychádzala z predpokladu, že podpora vo viacerých fázach projektového cyklu²⁵ prinesie socio-ekonomickú zmenu aj v tých regiónoch a komunitách, v ktorých je nedostatok personálu a miestnych zdrojov potrebných na presadzovanie rozvojových zámerov, a zároveň prispeje k budovaniu ich kapacity pre ďalší rozvoj (budúce projekty).

V skutočnosti však úloha ÚSVRK pri implementácii programu komplexného prístupu zostala mimoriadne obmedzená: ÚSVRK neposkytoval technickú pomoc pri príprave LSKxP, tvorbe projektov ani pri ich implementácii. Namiesto toho sa jeho aktivity obmedzovali na rozširovanie informácií o aktivitách operačného programu (vyhlasovanie výziev, hodnotenie predložených projektových návrhov) a monitorovanie implementácie schválených LSKxP.²⁶ Hlavné príčiny zmeny úlohy ÚSVRK boli nasledovné:

- politická a personálna diskontinuita (po voľbách a zmene vlády došlo k výmene splnomocnenkyne a kľúčových pracovníkov jej úradu, ktorí sa podieľali na návrhu komplexného prístupu, pričom podľa viacerých respondentov nové vedenie nemalo žiaden vzťah ani záujem o vedenie programu komplexného prístupu),
- nedostatočná personálna kapacita (väčšina pracovníkov v oblasti technickej pomoci sa venovala príprave riadiacich dokumentov a iným administratívnym úlohám),
- nedostatočná odborná kapacita (väčšina nových pracovníkov v oblasti technickej pomoci nemala skúsenosti so strategickým plánovaním, tvorbou miestnych politík zameraných na začleňovanie Rómov, prípravou alebo implementáciou projektov),
- vnímaný nedostatok integrity pri výbere projektov (podľa viacerých respondentov si niektoré obce pri príprave projektov vybrali platených konzultantov namiesto bezplatnej technickej pomoci ÚSVRK, pretože dostali príslub, že majú vyššie šance pri schvaľovaní projektov vzhľadom na klientelistické väzby konzultantov).

Mnohé obce neboli bez externej pomoci schopné pripraviť zmysluplnú lokálnu stratégiu po prvej výzve na predkladanie žiadostí o poskytnutie podpory v rámci komplexného prístupu, ktorú vyhlásil ÚSVRK

²⁵ Analýza (príprava LSKxP), plánovanie (tvorba projektov) a implementácia zo strany obcí/mikroregiónov na základe technickej pomoci, monitorovania, hodnotenia a adaptácie (rozšírenia zamerania) zo strany ÚSVRK.

²⁶ Je paradoxné, že od väčšiny obcí/mikroregiónov so schválenými LSKxP sa vyžaduje, aby pravidelne predkladali ÚSVRK prázdne monitorovacie správy, pretože v rámci ich LSKxP sa neimplementujú žiadne projekty.

na konci roka 2008;²⁷ obce predložili len štyri LSKxP a dve z nich boli schválené. Výzva bola následne zrušená a proces implementácie komplexného prístupu sa približne na rok zastavil, počas tejto doby však riadiace orgány pokračovali v implementácii vlastných operačných programov (vyhlasovanie výziev, hodnotenie projektových návrhov, uzatváranie zmlúv a implementácia). Mnohé samosprávy sa museli vysporiadať s dilemou, či sa aj naďalej usilovať o podporu v rámci komplexného prístupu (ktorý sa v tom čase stále javil ako jednoduchší spôsob prístupu k fondom EÚ) alebo či sa pokúsiť využiť iné príležitosti vo výzvach zameraných na individuálne projekty v rámci operačných programov.

O dva roky neskôr, v roku 2010, ÚSVRK vyhlásil upravenú výzvu na predkladanie žiadostí o poskytnutie podpory v rámci komplexného prístupu. Súčasťou novej výzvy nebola požiadavka na predloženie LSKxP vo forme strategického rozvojového plánu, ale len zoznamu projektových zámerov.²⁸ Výsledkom bolo schválenie 150 LSKxP. Tieto často obsahovali fragmentované, irelevantné a neadekvátne projektové návrhy.²⁹ Rozpočty boli navyše nerealisticky vysoké (je možné, že v dôsledku skrytých poplatkov za konzultačné služby v rozpočtoch projektov), takže by ich pravdepodobne neskôr zamietli riadiace orgány.

Tabuľka 7 – Počet projektových návrhov v schválených lokálnych stratégiách

Celkový počet lokálnych stratégií	2 projektové návrhy v lokálnej stratégii	3 projektové návrhy v lokálnej stratégii	4 projektové návrhy v lokálnej stratégii	5 alebo viac projektových návrhov v lokálnej stratégii
152	34	42	37	39

Zdroj: Vlastné výpočty na základe údajov z ÚSVRK.

Nedostatok vhodnej technickej pomoci predstavoval jednu z hlavných príčin zlyhania komplexného prístupu. Obce vytvárali a ÚSVRK (orgán zodpovedný za koordináciu komplexného prístupu) schvaľoval nekvalitné lokálne stratégie a projekty. Následne príslušné riadiace orgány nepodporili predložené projekty (pretože boli nekvalitné alebo nespĺňali podmienky podpory) alebo ich podporili, no bez toho, aby mali akýkoľvek dopad na začleňovanie marginalizovaných Rómov.

Kompetentná technická pomoc by v ideálnom prípade mala pomôcť potenciálnym príjemcom pri vytváraní účinných riešení identifikovaných problémov a pri prezentovaní a presadzovaní súhrnných potrieb a záujmov obcí/mikroregiónov voči operačným programom.

Kvalitné LSKxP pripravené za asistencie vhodnej technickej pomoci by mohli nahradiť proces hodnotenia čiaskových projektov zo strany riadiaceho orgánu, a tak prispievať k zjednodušeniu implementácie fondov EÚ (projekty, ktoré by boli súčasťou úspešnej LSKxP by sa nemuseli uchádzať o podporu, ale mali by na ňu nárok automaticky, pretože sú súčasťou integrovanej stratégie a boli vyhodnotené v rámci hodnotenia danej LSKxP).

V nasledujúcej tabuľke sú uvedené približné odhady rozsahu technickej pomoci, ktorá by bola potrebná v rôznych fázach projektového cyklu. Stanovenie takýchto odhadov je prirodzene náročné, tabuľka však môže poslúžiť pri navrhovaní technickej pomoci pri iných intervenciách.

²⁷ Na účely tejto výzvy nebolo možné použiť LSKxP vytvorené na konci predchádzajúceho programového obdobia pre 14 mikroregiónov a 25 obcí (pozrite si časť II) (namiesto toho bolo potrebné predkladať LSKxP pomocou novej šablóny s odlišnými požiadavkami). Vo výzve z roku 2008 musela LSKxP zahŕňať aspoň tri projektové zábery (aspoň pre jednu „mäkkú“ intervenciu z ESF a aspoň pre dve „tvrdé“ intervencie z EFRR).

²⁸ Minimálny počet projektových zámerov sa znížil na dva (aspoň pre jednu „mäkkú“ intervenciu z ESF a aspoň pre jednu „tvrdú“ intervenciu z EFRR).

²⁹ Napríklad LSKxP predložená mestom Prešov (tretie najväčšie mesto na Slovensku, v ktorom vo viacerých mestských getách žije niekoľko tisícok marginalizovaných Rómov) bola schválená len s dvoma projektovými zámermi – terénna sociálna práca (ktorá sa v Prešove uskutočňovala od roku 2003) a rekonštrukcia budovy základnej umeleckej školy, ktorá mala medzi svojimi žiakmi len niekoľko Rómov,

Tabuľka 8 – Funkcie technickej pomoci a požadovaná kapacita v rôznych fázach projektového cyklu

Fáza projektového cyklu	Problémy	Úloha technickej pomoci	Odhad požadovanej kapacity (rozsah)
Plánovanie projektu	Participatívne vyhodnotenie potrieb	metodické poradenstvo, mediácia, komunitné plánovanie, zapojenie Rómov a mimovládnych organizácií	2 – 5 dní na projekt
	Efektívnosť projektu	výmena poznatkov, inovácie, tvorba nápadov	2 – 3 dni na projekt
	Návrh projektu	pomoc pri tvorbe projektu, rozvíjanie kapacít, získavanie poznatkov z praxe	4 – 6 dní na projekt
Schvaľovanie projektu	Vyhodnotenie projektového návrhu zo strany rôznych operačných programov s odlišnými pravidlami, požiadavkami a prioritami	advokačné aktivity, účasť na príprave riadiacich dokumentov operačných programov	nie je (intervencia na úrovni programu)
Implementácia projektu	Riadenie a správa projektu	dohľad, získavanie poznatkov z praxe, rozvíjanie kapacít	2 – 5 dní do mesiaca počas trvania projektu
	Verejné obstarávanie	právne služby	3 – 5 dní do mesiaca počas trvania projektu
	Prekážky optimálnej implementácie	právne služby, mediácia	2 – 5 dní do mesiaca počas trvania projektu
Monitorovanie a hodnotenie	Participatívne monitorovanie	facilitácia, metodika	1 deň do mesiaca počas trvania projektu
	Zber údajov	poskytovanie technického a právneho know-how	2 – 5 dní do mesiaca počas trvania projektu

Zdroj: Odhady autorov na základe skúseností z projektu PGF a implementácie ESF v programovom období 2007 – 2013.

7. Zabezpečenie kvality

Aké postupy a kritériá výberu zabezpečujú návrh a implementáciu kvalitných lokálnych programov komplexného prístupu a projektov orientovaných na dosiahnutie integrácie marginalizovaných rómskych komunit? Aké postupy môžu zabezpečiť súlad medzi potrebami na miestnej úrovni a politikami na národnej úrovni?

Stratégia je potrebné vytvárať v iteračnom procese s presným vyjadrením logiky intervencie a reťazca

očakávaných výsledkov. Proces výberu môže poslúžiť pri postupnom vytváraní programov.

Na zabezpečenie pridanej hodnoty v porovnaní s implementáciou individuálnych, dopytovo-orientovaných projektov, by komplexný prístup mal prinášať určité prínosy pre cieľové územie. Mohla by to byť (v súlade s pôvodným návrhom) koordinácia relevantných projektových výziev v operačných programoch na zabezpečenie správnej postupnosti pri implementácii lokálnych stratégií, možnosť garantovania

dostatočných finančných prostriedkov pre všetky projektové zámery schválené vo vybratých lokálnych stratégiách alebo možnosť organizovať otvorené výzvy na prekladanie návrhov, v ktorých by bola možnosť aktualizovať a znova predkladať projektové návrhy, až kým nebudú spĺňať požadované kritériá.

Súčasťou procesu musí byť aj potreba pravidelného prehodnocovania dosiahnutého pokroku a cieľov, spolu s podporou periodického hodnotenia.

Koordináčne orgány musia byť obmedziť podporu iba nalokality s dostatočnými plánovacími a implementačnými kapacitami potrebnými na splnenie požadovaných nárokov, alebo musia cieľovým lokalitám kompenzovať chýbajúcu kapacitu prostredníctvom rôznych foriem technickej pomoci a v ideálnom prípade pomáhať budovať kapacitu pre budúce programy a projekty.

Komplexný prístup bol navrhnutý ako nový nástroj na poskytovanie individuálne prispôbenej pomoci oblastiam s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunití. Zámerom bolo navrhnúť politiku, ktorá by umožňovala na mieru prispôbený prístup implementovaný s dlhodobou perspektívou namiesto univerzálneho riešenia socio-ekonomického začleňovania.

Vzhľadom na tento cieľ sa pri implementácii politiky komplexného prístupu pôvodne plánovalo vybrať každoročne najviac sedem území. Do konca programového obdobia 2007 – 2013 by celkový počet území (jednotlivých obcí alebo mikroregiónov) dosiahol najviac 50.

Pôvodné kritéria výberu zúčastnených území sa zameriavali na kvalitu lokálnej stratégie, jej prípravu participatívnym spôsobom, opis vzájomných závislostí medzi navrhovanými intervenciami, plnenie stanovených podmienok (najmä minimálneho počtu projektov a oblastí pomoci), pričom zohľadňovali aj opatrenia zamerané na nerómske obyvateľstvo a zlepšovanie vzťahov medzi majoritou a minoritou.

Pôvodným plánom, ktorý bol prezentovaný pred Európskou komisiou v roku 2007, bolo poskytnúť vybratým územiám rozsiahlu technickú pomoc potrebnú na zabezpečenie kvality implementácie schválenej lokálnej stratégie a vybudovanie miestnych kapacít v oblasti spravovania štrukturálnych fondov. Toto sa považovalo za jeden z kľúčových predpokladov

úspešnej implementácie celej stratégie komplexného prístupu.

Podľa pôvodného plánu bol objem technickej pomoci poskytovanej zo strany ÚSVRK rozpočtovaný pre najviac 50 území, ktoré by postupne pribúdali počas sedemročného obdobia.

Hoci pôvodný návrh politiky komplexného prístupu nebol nikdy oficiálne novelizovaný alebo nahradený, personálne zmeny, nedostatok inštitucionálnej kontinuity a politickej vôle na strane ÚSVRK znamenali to, že tento návrh sa podstatne obmedzil, bol nesprávne chápaný a deformovaný. Podľa oslovených starostov bola pôvodná stratégia komplexného prístupu rozumná, avšak jej implementácia nepriniesla očakávané prínosy. Namiesto toho predstavovala pre vybraté územia administratívnu záťaž a rozličné komplikácie.

Individuálny prístup ku konkrétnym lokálnym stratégiám komplexného prístupu a flexibilita v ich zmenách mali byť zabezpečené prostredníctvom obmedzeného počtu území, v ktorých sa mala uplatňovať táto inovačná politika. Pri takejto malej skupine, ktorá by sa postupne každý rok rozširovala, by mal koordinátor možnosť monitorovať a vykonať potrebné úpravy danej politiky. Umožnilo by to aj intenzívnu prítomnosť kvalitnej technickej pomoci na daných územiach.

8. Implementačné štruktúry

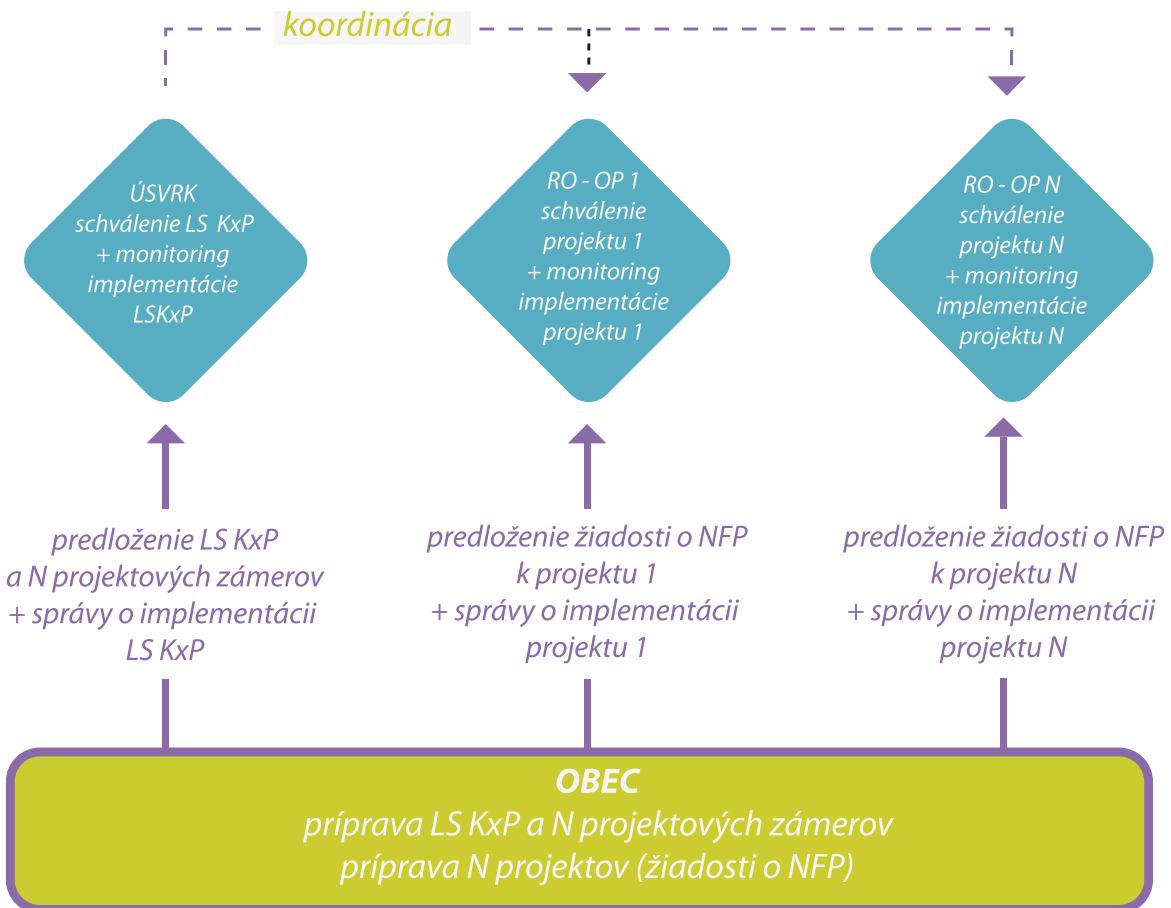
Aké koordináčne mechanizmy, vrátane štruktúry operačných programov, štruktúry rozpočtu a inštitucionálneho prostredia, zabezpečujú implementáciu integrovaného územného programu?

Komplexný prístup na Slovensku bol podľa predstaviteľa ÚSVRK „cudzím prvkom v systéme fondov EÚ“, ktorý zaviedol špecifický segment verejnej správy. Tento koncept nesprevádzala široká miera všeobecného osvojenia. Pôvodne ho presadzovala EK bez podpory politikov a úradníkov na Slovensku. Na implementovanie tohto prístupu jednoznačne chýbala politická vôľa a po odchode politického predstaviteľa, ktorý ho inicioval, nebol vo vláde nikto, kto by sa zaň jednoznačne postavil.

V rámci implementácie preto od počiatku prevládali boj o kontrolu na finančnými alokáciami, ku ktorému sa občas pridávali aj osobné záujmy jednotlivých aktérov.

ÚSVRK ako koordinátor bol v tom čase súčasťou Úradu vlády Slovenskej republiky a niesol všetku zodpovednosť za implementáciu komplexného prístupu, nemal však účinnú kontrolu na konaní riadiacich orgánov príslušných operačných programov (ktoré pripravujú a vyhlasujú výzvy, vyhodnocujú a schvaľujú predložené návrhy projektov a spravujú, monitorujú a vyhodnocujú ich implementáciu).

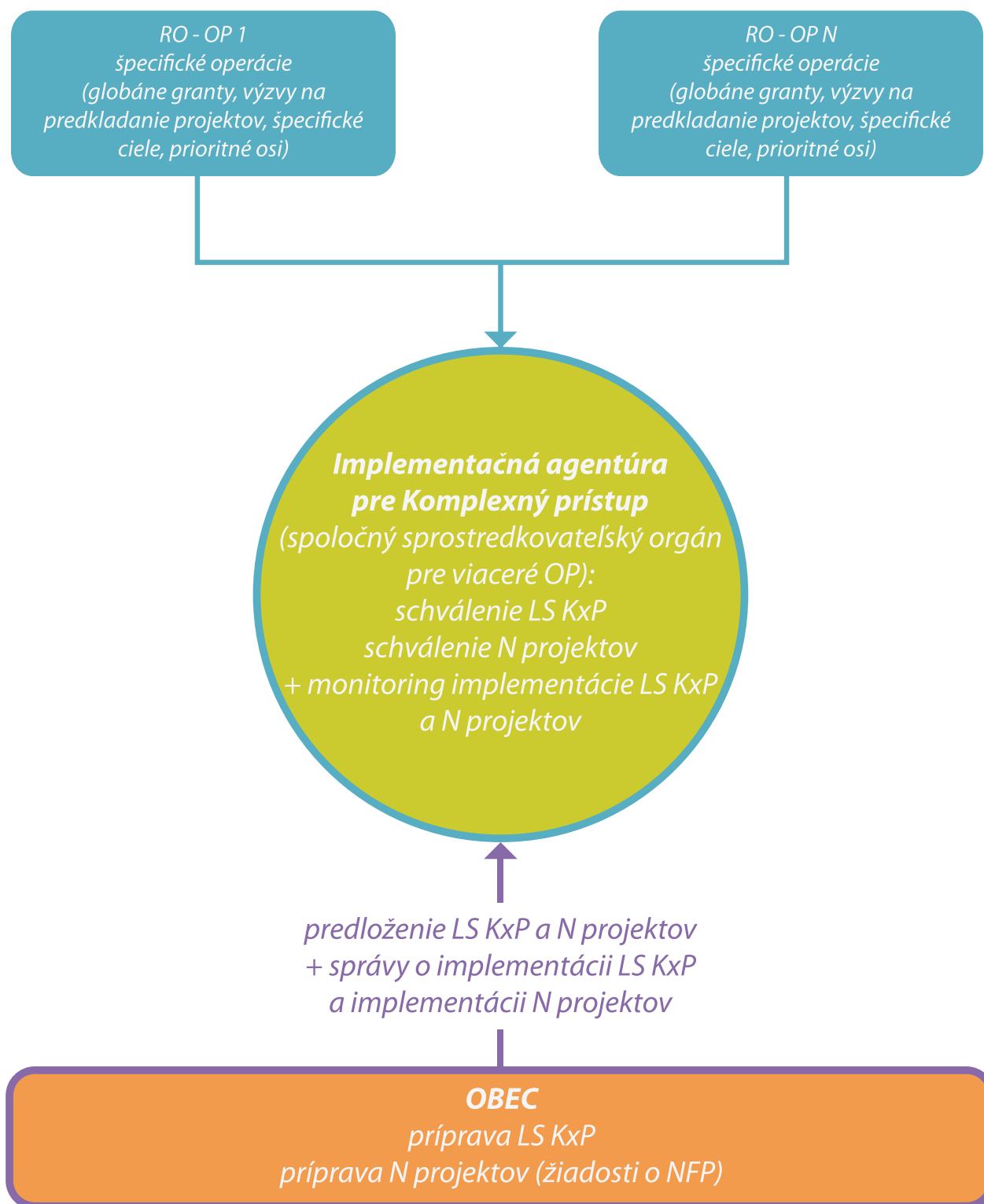
ÚSVRK sa pokúsil viesť de facto samostatný operačný program spravovaný oddelenými riadiacimi orgánmi a financovaný z ich rozpočtov (ÚSVRK v pozícii riadiaceho orgánu, ale bez právomocí riadiaceho orgánu):



Koordináčna úloha ÚSVRK v tom čase mala byť financovaná z OP Technická pomoc, tento operačný program však ešte neexistoval.

Intervencia takéhoto rozsahu by si vyžadovala pripravené inštitucionálne štruktúry a strategické a riadiace dokumenty ešte pred spustením implementácie komplexného prístupu, pričom teraz je už jasné, že v ideálnom prípade mala mať podobu samostatného právneho subjektu (ktorá by bola rovnocenných partnerom pri vyjednávaní medzi operačnými programami).

Ak územne zacielený program nie je súčasťou samostatného OP, je nevyhnutné, aby konkrétne operačné programy začleňovali potreby komplexného prístupu (komplexný prístup ako prvý, konkrétne operačné programy následne – zložky komplexného prístupu musia byť oprávnené v rámci konkrétnych operačných programov). Musia existovať konkrétne a záväzné finančné alokácie a formálne väzby riadenia medzi koordinátorom komplexného prístupu a operačnými programami.



IV. Závěry a odporúčania

Komplexný prístup k rozvoju marginalizovaných rómskych komunít v podobe, v akej sa implementoval na Slovensku v programovom období 2007 – 2013 štrukturálnych fondov EÚ, neuspel pri napĺňaní svojich kľúčových cieľov – dosiahnuť socio-ekonomické zmeny v cieľových komunitách.

V rámci hodnotenia boli analyzované dostupné dokumenty a uskutočnili sa rozhovory s prierezovou skupinou aktérov, ktorí boli zapojení do rôznych aspektov návrhu a implementácie komplexného prístupu. Hodnotenie bolo realizované s cieľom získať skúsenosti

a formulovať odporúčania vzťahujúce sa na územné ciele finančných prostriedkov pre marginalizované rómske komunity v nasledujúcom programovom období na Slovensku a v ďalších krajinách Európy.

Z hodnotenia vyplýva, že napriek tomu, že implementácia komplexného prístupu v mnohých aspektoch nebola úspešná, myšlienka územného ciele finančných prostriedkov na podporu sociálneho začleňovania Rómov je relevantná a sľubná. Zároveň z tohto procesu vyplýva množstvo konkrétnych skúseností, ktoré možno aplikovať na programovanie v rámci štrukturálnych fondov, ako aj na iné programy.

V nasledujúcej tabuľke sú zhrnuté kľúčové zistenia tohto hodnotenia, spolu s odporúčaniami formulovanými na základe týchto zistení:

Zistenia

Personálna a politická diskontinuita na Úrade splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity znamenala, že program komplexného prístupu k rómskym komunitám sa neimplementoval v súlade s pôvodným návrhom, avšak bez formulovania jednoznačnej alternatívnej politiky.

To malo za následok, že rôzni aktéri v ďalších segmentoch verejného sektora sa snažili v rámci danej politiky presadiť vlastné záujmy. (časť II.2)

Operačné programy boli navrhnuté pred schválením programu komplexného prístupu, a preto neobsahovali dostatočné možnosti financovania na implementovanie lokálnych stratégií komplexného prístupu.

Projektové návrhy, ktoré boli formulované v schválených lokálnych stratégiách, vyžadovali dodatočné schválenie zo strany príslušných operačných programov. Počet schválených projektov bol nízky vzhľadom na to, že bolo potrebné súťažiť o podporu s projektmi z iných obcí.

Po investíciach spojených s tvorbou lokálnych stratégií, obce strácali motiváciu na realizovanie ďalších prvkov ich schválených stratégií. (časť II.2)

Odporúčania

Nevyhnutná je kontinuita presahujúca politický cyklus, čo predpokladá širšiu politickú (stranícku) zhodu ohľadom príslušnej stratégie/politiky.

Pri príprave komplexného prístupu je nevyhnutné zapojiť rôzne úrovne verejnej správy (vláda, regióny, obce a ich zastupujúce združenia) a z najrôznejších aktérov (odborné skupiny – učitelia, zamestnávateľia, zdravotníci, mimovládne organizácie, akademická sféra, predstavitelia cirkví).

Schvaľovanie lokálnych rozvojových stratégií pripravených na základe kvalifikovanej technickej pomoci by mohlo nahradiť proces hodnotenia individuálnych projektov realizovaného v rámci jednotlivých operačných programov (projekty navrhované v rámci schválenej rozvojovej stratégie by mali mať automatický nárok na podporu, nie sa o ňu musia uchádzať v rámci ďalšej súťaže).

V prípade schválených rozvojových stratégií by mala byť garantovaná dostupnosť ich financovania.

Zistenia

Odporúčania

Počet schválených lokálnych stratégií bol omnoho vyšší, než bolo pôvodne plánované. Kapacita podpory v rámci technickej pomoci preto nebola dostatočná.

Na mnohých územiach tak komplexný prístup v konečnom dôsledku nepriniesol žiaden viditeľný prínos. (časť II.2)

Integrovaný územne cielený program môže (avšak nemusí vždy automaticky) vhodne odrážať potreby marginalizovanej komunity. Zdá sa, že je tomu tak skôr v prípade, keď je pripravený participatívnym spôsobom a detailne. (časť III.1.)

Využívanie princípov partnerstva a participácie Rómov pri príprave a implementácii lokálnych programov komplexného prístupu ovplyvňuje existencia miestnych sietí, ako aj história participatívnych mechanizmov na miestnej úrovni. Formálne požiadavky participácie pri príprave a implementácii nie sú dostatočné na zaručenie účasti Rómov. (časť III.1, časť III.5)

Z mnohých všeobecne zameraných programov môžu mať marginalizovaní Rómovia v dôsledku ich vylúčenia menší prospech než ostatní občania. Na druhej strane, pri použití čisto etnických kritérií môžu byť vylúčené iné osoby, ktoré žijú v podobných podmienkach ako marginalizovaní Rómovia (chudobní nerómovia).

Neexplicitné zacielenie na Rómov nepredchádza efektom súvisiacim s označovaním projektov za „rómske“ a ich stigmatizáciou. Explicitné zacielenie na marginalizovaných Rómov môže byť nevylučujúce a takýto princíp „zamerania aj na nerómov“ môže znížiť administratívne náklady a zlepšiť vnímanie programov zameraných na pomoc marginalizovaným Rómom. (časť III.2.)

Existujú významné prepojenia medzi sektorovými politikami v oblasti vzdelávania, zamestnanosti, zdravia a bývania.

Sektorové projekty v určitých oblastiach nemôžu uspieť bez realizácie paralelných intervencií v iných oblastiach. (časť III.3.)

Územne cielené programy by mali poskytovať jednoznačné benefity pre celé cieľové územie, napríklad vo forme intenzívnej technickej pomoci alebo zjednodušených procesov výberu a implementácie projektov (ako globálne granty, uplatňovanie zjednodušených spôsobov vykazovania výdavkov prostredníctvom štandardnej stupnice jednotkových výdavkov, paušálnych súm a pod.).

Územne cielené programy by mali vychádzať z vhodne navrhnutých stratégií vytvorených participatívnym spôsobom.

Formálne požiadavky partnerstiev a participácie je potrebné podporovať ďalšími intervenciami, v opačnom prípade je ťažké dosiahnuť očakávané výstupy a výsledky.

V prípade programov explicitne zameraných na marginalizované rómske komunity, by sa ich prístupnosť mala rozšíriť aj pre ostatných, ktorí sú v podobnej životnej situácii ako ľudia žijúci v marginalizovaných rómskych komunitách.

V porovnaní so sektorovým prístupom sa zdá, že územne zameraný prístup má podstatný prínos a malo by sa s ním uvažovať ako s alternatívou pri využívaní prostriedkov zo štrukturálnych fondov a iných grantových programov.

Zistenia

Odporúčania

<p><i>V slovenskom inštitucionálnom rámci obce často predstavujú vhodnú jednotku pri celení intervencií zameraných na začleňovanie Rómov. Mikroregióny sa zdiskreditovali v dôsledku nedostatočnej legislatívnej podpory a negatívnych skúseností z minulosti.</i></p> <p><i>Zo skúseností s realizáciou územne celených programov v Maďarsku vyplýva, že plánovanie sa môže realizovať na vyššej úrovni (mikroregión), pričom realizácia individuálnych intervencií je podľa potreby uskutočnená na rôznych úrovniach (obec, mikroregión). (časť III.4.)</i></p>	<p><i>Teritoriálny rozsah územne celených programov by mal byť minimálne na úrovni obce.</i></p>
<p><i>Nedostatočná technická pomoc, obzvlášť vo fáze plánovania, viedla ku schvaľovaniu LSKxP s nízkou kvalitou, čím bola následne ohrozená ďalšia implementácia programu komplexného prístupu.</i></p> <p><i>Nízka kvalita projektových zámerov vo schválených LSKxP viedla k neschváleniu projektov zo strany operačných programov. (časť III.6.)</i></p>	<p><i>S cieľom zabezpečiť kvalitu schválených LSKxP je nevyhnutné, aby odborná a technická pomoc bola poskytovaná od úplne počiatočných fáz plánovania lokálnych rozvojových stratégií.</i></p>
<p><i>Programu komplexného prístupu chýbala široká miera osvojenia zo strany inštitúcií a aktérov zapojených do jeho implementácie.</i></p> <p><i>Zodpovednosť ÚSVRK ako koordinátora komplexného prístupu nedopĺňali požadované riadiace právomoci na spravovanie špecifických sektorových záujmov rôznych inštitúcií zapojených do implementácie. (časť III.8.)</i></p>	<p><i>Intervenciu v rozsahu komplexného prístupu by mal spravovať jeden kompetenčne oprávnený subjekt s jednoznačne určenou právomocou nad finančnými prostriedkami a súčasne so zodpovednosťou za metodické postupy, celkový obsah a stratégiu intervencie. Vo fáze implementácie by mal vystupovať ako riadiaci orgán pre špecifický operačný program alebo spoločný sprostredkovateľský orgán pre viaceré operačné programy (s možnosťou vyjednávania s jednotlivými operačnými programami).</i></p>
<p><i>Program komplexného prístupu nedosiahol požadované výsledky kvôli nedostatočne pripravenej inštitucionálnej štruktúre.</i></p> <p><i>Intervencia takéhoto rozsahu by vyžadovala, aby ešte pred spustením implementácie komplexného prístupu boli pripravené inštitucionálne štruktúry, odborne zdatný personál a strategické a riadiace dokumenty.</i></p> <p><i>Pri implementácii komplexného prístupu došlo k závažnému omeškaniu. (časť III.8.)</i></p>	<p><i>Inštitucionálne štruktúry, ľudské zdroje a riadiace dokumenty programu musia byť pripravené pred začatím realizácie programu.</i></p>
<p><i>Medzi inštitúciami a aktérmi na Slovensku neexistovala zhoda ohľadom očakávaných vstupov, výstupov a výsledkov programu komplexného prístupu. (časť III.8.)</i></p>	<p><i>Pred začiatkom implementácie je nevyhnutné vytvoriť intervenčnú logiku a indikátory programu. Spusteniu danej stratégie musí predchádzať vytvorenie jednoznačného rámca monitorovania a hodnotenia.</i></p>

Zdroje:

Bútorá, M., et al. (2011). Štúdia trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Bratislava: IVO, PDCS, CpF. Dostupné na: www.cpf.sk/files/files/studia-trendov-vyvoja-os-na-slovensku.pdf

Bútorá, M., Kollár, M., Mesežnikov, G. (2011). Slovensko 2010: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: IVO.

Consulting Associates (2011). Ad-hoc hodnotenie horizontálnej priority Marginalizované rómske komunity. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Dostupné na: www.minv.sk/?hodnotenie_MRK&subor=161017

Council of the European Union (2009). Council Conclusions on Inclusion of the Roma. Dostupné na: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/108377.pdf

Czike, K., et al. (2011). Where the paved road ends. Regional disparities and Roma integration. Budapešť: Open Society Foundations. Dostupné na: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/where-paved-road-ends-20110301.pdf

Estrella, M., et al. (2000). Learning from Change - Issues and Experiences in Participatory Monitoring and Evaluation. Ottawa: IDRC. Dostupné na: www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/IDRCBookDetails.aspx?PublicationID=348

Fesus, G. (2012). Effectiveness of Policies to Improve the Health and Social Situation of Roma Populations in the European Region. Nepochikované. University of Debrecen. PhD. Dostupné na: ganymedes.lib.unideb.hu:8080/dea/bitstream/2437/124366/10/Fesus_Gabriella_ertekezes.pdf

FSG (2007). Zdravotná starostlivosť v sociálne vylúčených rómskych komunitách. Dostupné na: ec.europa.eu/health/ph_projects/2004/action3/docs/2004_3_01_manuals_sk.pdf

Grambličková, M., Mojžiš, M., Zamkovský, J. (2011). Uplatňovanie princípu partnerstva: účasť mimovládnych organizácií na kontrole fondov EÚ v programovacom období 2007 – 2013. Bratislava: Priatelia Zeme-CEPA. Dostupné na: www.priateliazeme.sk/cepa/images/collector/collection/publikacie/uplatnovanie_principu_partnerstva.pdf

Hurre, J., et al. (2012). Uncertain impact: Have the Roma in Slovakia benefitted from the European Social Fund? Findings from an Analysis of ESF Employment and Social Inclusion Projects in the 2007-2013 Programming Period. Bratislava: UNDP, Europe and the CIS Bratislava Regional Centre.

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka (2011). Informácia o realizovaných projektoch Regionálneho operačného programu 2007-2013 zameraných na riešenie problematiky marginalizovaných rómskych komunít. Schválené uznesením vlády SR č. 41/2011. Dostupné na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19087>

Kultan, M. (2008). Zabezpečenie dostupnosti zdravotnej starostlivosti a možnosti jej regulácie. Bratislava: Health Policy Institute. Dostupné na: www.hpi.sk/hpi/sk/view/2384/zabezpecenie-dostupnosti-zdravotnej-starostlivosti-a-moznosti-jej-regulacie.html

Media Centre (2012). The Right to Health. (Online). Media Centre, WHO. Dostupné na: www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/en/

Priatel'ia Zeme - CEPA (2005). Aktuality Priateľov Zeme - CEPA. Máj 2005. Dostupné na: www.priateliazeme.sk/cepa/images/collector/collection/archiv-aktuality/maj_2005.pdf

REF/SGI (2012). A Good Start Final Evaluation Report. Budapešť/Bratislava.

Stratégia sociálnej a ekonomickej integrácie rómskych komunít v Banskobystrickom samosprávnom kraji na obdobie 2007-2013 a Akčné plány na roky 2007-2008. Dostupné na: web.changenet.sk/aa/files/8daeda84bb7a43ab9fe29445a0dd85f3/koncepcia_final_aug07.pdf

ÚSVRK (2007). Horizontálna priorita Marginalizované rómske komunity, interný dokument.

Zoznam rozhovorov

(Väčšina respondentov si neželala byť menovaná.)

- *Experti v oblasti fondov EÚ*
- *Terénny sociálny pracovník Spišský Hrhov*
- *Vedúci obecného úradu, Medzev*
- *Vedúci obecného úradu, Moldava nad Topľou*
- *Primátor mesta Dunajská Streda*
- *Starosta obce Medzev*
- *Starosta obce Petrovany*
- *Starosta obce Zlaté Klasy*
- *Starosta obce Spišský Hrhov*
- *Predstavitelia MVO v obci Petrovany*
- *Predstavitelia Úradu splnomocnenca vlády pre rómske komunity*

Zoznam recenzentov

- *Alexandra Kucmanová, bývalá generálna riaditeľka Agentúry na podporu regionálneho rozvoja, ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (2010 – 2012)*
- *Lucia Najšlová, Europeum - Inštitút pre európsku politiku a Univerzita Karlova v Prahe*
- *Klára Orgovánová, Rómsky inštitút, bývalá splnomocnenkyňa vlády SR pre rómske komunity (2001 – 2008)*
- *Daniel Škobla, UNDP RBEC Bratislava*
- *Martin Vavrinčík, ETP Slovakia, bývalý riaditeľ odboru sociálnej inklúzie, ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (2010 – 2012)*

Príloha 1 – Zoznam schválených lokálnych stratégií

Názov lokálnej stratégie	Obec alebo mikroregión	Kraj
<i>Bystrany v blízkej budúcnosti</i>	Obec Bystrany	KE
<i>Sociálne začlenenie marginalizovanej rómskej komunity v regióne Jelšava</i>	Mesto Jelšava	BB
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu Bačkov</i>	Obec Bačkov	KE
<i>Komplexné zlepšenie podmienok života MRK prostredníctvom LSKxP v obci Bačkovík</i>	Obec Bačkovík	KE
<i>Komplexný program rozvoja marginalizovaných rómskych komunit mesta Banská Bystrica</i>	Mesto Banská Bystrica	BB
<i>Lokálna stratégia rómskej komunity v obci Bátovce</i>	Obec Bátovce	NT
<i>Sociálna inklúzia občanov z MRK v obci Beladice</i>	Obec Beladice	NT
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu obce Belina</i>	Obec Belina	BB
<i>Zlepšenie životných podmienok a sociálneho statusu Marginalizovanej rómskej komunity v obci Bežovce</i>	Obec Bežovce	KE
<i>Podpora rozvoja marginalizovaných rómskych komunit v meste Brezno</i>	Mesto Brezno	BB
<i>Lokálna stratégia obce Bystré</i>	Obec Bystré	PO
<i>Stratégia sociálnej inklúzie obce Bzovík</i>	Obec Bzovík	BB
<i>Zlepšenie vzťahov občanov s rómskym obyvateľstvom</i>	Obec Cabaj - Čápor	NT
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Cernina</i>	Obec Cernina	PO
<i>Sociálna inklúzia marginalizovaných rómskych komunit v obci Cerovo</i>	Obec Cerovo	BB
<i>Lepší život MRK v Cigelke – od plánov k realite</i>	Obec Cigelka	PO
<i>Sociálna inklúzia marginalizovaných rómskych komunit v obci Čaňa</i>	Obec Čaňa	KE
<i>LSKP Červenica = Šanca pre kvalitnejší život</i>	Obec Červenica	PO

Lokálna stratégia komplexného prístupu pre obec Čirč	Obec Čirč	PO
Stratégia sociálnej inklúzie príslušníkov MRK v meste Detva	Mesto Detva	BB
Stratégia komplexného prístupu riešenia MRK v osade Roškovce	Obec Doľany	PO
Komplexné riešenie zvýšenia kvality života rómskych občanov v obci Dolný Pial	Obec Dolný Pial	NT
Sociálna inklúzia marginalizovanej rómskej komunity v Dunajskej Strede	Mesto Dunajská Streda	TT
Realizáciou aktivít LSKxP k sociálnej inklúzii MRK v obci Ďurkov	Obec Ďurkov	KE
Lokálna stratégia komplexného prístupu - vytváranie podmienok pre sociálnu inklúziu MRK v meste Filakovo	Mesto Filakovo	BB
LSKxP – Zdravá Gelnica	Mesto Gelnica	KE
Komplexný rozvoj obce Gemerský Jablonec	Obec Gemerský Jablonec	BB
Šanca pre hodnotnejší život	Mesto Giraltovce	PO
Komplexný rozvoj obce Hajnáčka	Obec Hajnáčka	BB
Hanušovská stratégia komplexného prístupu	Mesto Hanušovce nad Topľou	PO
Lokálna stratégia komplexného prístupu pre obec Hniezdne	Obec Hniezdne	PO
Stratégia integrácie príslušníkov MRK do spoločnosti v obci Hontianske Nemce	Obec Hontianske Nemce	BB
LSKxP v Hosticiach	Obec Hostice	BB
Sociálna inklúzia MRK v obci Hrabušice	Obec Hrabušice	KE
Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Hranovnica	Obec Hranovnice	PO
Podpora MRK v obci Hrnčiarska Ves - komplexný prístup	Obec Hrnčiarska Ves	BB
Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Hrušov	Obec Hrušov	BB
Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Huncovce	Obec Huncovce	PO
Lokálna stratégia komplexného rozvoja obce Chminianske Jakubovany	Obec Chminianske Jakubovany	PO
Riešenie problémov sociálnej inklúzie občanov z MRK v obci Choča	Obec Choča	NT

Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Ihl'any	Obec Ihl'any	PO
Rozvoj rómskej komunity v obci Iľňačovce	Obec Iľňačovce	KE
Lokálna stratégia komplexného prístupu k riešeniu potrieb marginalizovanej rómskej komunity v obci Jasov	Obec Jasov	KE
Nové Jurské v roku 2020	Obec Jurské	PO
Lokálna stratégia komplexného prístupu pre obec Kamenná Poruba	Obec Kamenná Poruba	PO
Lokálna stratégia komplexného prístupu pre obec Kamenná Poruba	Obec Kamenná Poruba	PO
Lokálna stratégia komplexného prístupu obce Kendice	Obec Kendice	PO
Lokálna stratégia komplexného prístupu Kojatice	Obec Kojatice	PO
Lokálna stratégia komplexného prístupu v Kokave nad Rimavicou	Obec Kokava nad Rimavicou	BB
Zlepšenie životnej úrovne MRK v obci Kolačkov	Obec Kolačkov	PO
LSKxP- Luník XI	Mesto Košice-Luník XI	KE
Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Krivany	Obec Krivany	PO
Lokálna stratégia obce Krížova Ves	Obec Krížova Ves	PO
Zlepšenie podmienok a kvality života rómskeho obyvateľstva v meste Kropmachy	Mesto Kropmachy	KE
Lokálna stratégia podpora MRK v obci Krupina	Obec Krupina	BB
Projekt podpory sociálnej inklúzie príslušníkov MRK prostredníctvom zvyšovania ich vzdelanostnej úrovne	Obec Kuzmice	KE
Nové Letanovce- naša obec	Obec Letanovce	KE
Zlepšenie úrovne kvality života obyvateľom mesta Levoča ohrozených sociálnym vylúčením prostredníctvom komplexného prístupu a partnerstva	Mesto Levoča	PO
LSKP=príležitosť krajšie žiť	Mesto Liptovský Mikuláš	ZA
Stratégia sociálnej inklúzie príslušníkov MRK v obci Litava	Obec Litava	BB

<i>Rozvoj ľudských a materiálnych kapacít v rámci sociálneho začleňovania MRK v obci Lok</i>	<i>Obec Lok</i>	<i>NR</i>
<i>Skvalitnenie životných podmienok pre MRK v obci Ľubica</i>	<i>Obec Ľubica</i>	<i>PO</i>
<i>Sociálna inklúzia marginalizovanej rómskej komunity v obci Ľubotín</i>	<i>Obec Ľubotín</i>	<i>PO</i>
<i>Zvýšenie sociálnej inklúzie marginalizovaných rómskych komunít v meste Lučenec</i>	<i>Mesto Lučenec</i>	<i>BB</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Lukov</i>	<i>Obec Lukov</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu Malá Domaša</i>	<i>Obec Malá Domaša</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia podpory MRK v obci Málinec</i>	<i>Obec Málinec</i>	<i>BB</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného rozvoja v obci Malý Slivník</i>	<i>Obec Malý Slivník</i>	<i>PO</i>
<i>Spolu to dokážeme</i>	<i>Obec Markušovce</i>	<i>KE</i>
<i>Komplexnosť, nástroj podpory sociálneho začlenenia marginalizovaných rómskych komunít mesta Martin</i>	<i>Mesto Martin</i>	<i>ZA</i>
<i>Lokálnou stratégiou Komplexného prístupu k pozitívnym zmenám v kvalite života príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít v meste Medzev</i>	<i>Mesto Medzev</i>	<i>KE</i>
<i>Komunitný rozvoj a sociálna inklúzia MRK v meste Michalovce</i>	<i>Mesto Michalovce</i>	<i>KE</i>
<i>Komplexné riešenie pomoci rómskej komunite v Mikroregióne Ratková a okolie</i>	<i>Obec Ratková</i>	<i>BB</i>
<i>Zvýšenie zamestnanosti, vzdelanostnej úrovne a rozvoj komunitného života príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít v obciach Mojímírovce a Svätoplukovo</i>	<i>Obec Mojímírovce a Svätoplukovo</i>	<i>NR</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu Moldava nad Bodvou</i>	<i>Mesto Moldava nad Bodvou</i>	<i>KE</i>
<i>Sociálna inklúzia MRK v obci Moravany nad Váhom</i>	<i>Obec Moravany nad váhom</i>	<i>TT</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Mučín</i>	<i>Obec Mučín</i>	<i>BB</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Muľa</i>	<i>Obec Muľa</i>	<i>BB</i>

<i>Sociálna inklúzia marginalizovanej rómskej komunity v obci Muráň</i>	<i>Obec Muráň</i>	<i>BB</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Mýtne Ludany</i>	<i>Obec Mýtne Ludany</i>	<i>NR</i>
<i>Ďalšie míľniky na ceste k sociálnej inklúzii MRK v obci Nálepko</i>	<i>Obec Nálepko</i>	<i>KE</i>
<i>Plnohodnotný život obyvateľov obce Nitra nad Ipľom</i>	<i>Obec Nitra nad Ipľom</i>	<i>BB</i>
<i>Rozvojový program obce Nitrianske Pravno</i>	<i>Obec Nitrianske Pravno</i>	<i>NR</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu obce Olejníkov</i>	<i>Obec Olejníkov</i>	<i>PO</i>
<i>Zlepšenie podmienok MRK v obci Ostrovany</i>	<i>Obec Ostrovany</i>	<i>PO</i>
<i>Komplexný prístup k problematike rómskej komunity v meste Partizánske</i>	<i>Mesto Partizánske</i>	<i>TR</i>
<i>Stratégia komplexného prístupu obce Pečovská Nová Ves zameraná na zvýšenie úrovne vzdelania a zamestnanosti u príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít a zlepšenie ich životných podmienok</i>	<i>Obec Pečovská Nová Ves</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu obce Petrovany</i>	<i>Obec Petrovany</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Podhorany</i>	<i>Obec Podhorany</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu Mesta Podolíne</i>	<i>Mesto Podolíne</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu</i>	<i>Obec Poša</i>	<i>PO</i>
<i>Riešenie problémov života občanov z MRK v obci Pôtor</i>	<i>Obec Pôtor</i>	<i>BB</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu obce Prakovce</i>	<i>Obec Prakovce</i>	<i>KE</i>
<i>Zlepšenie podmienok MRK v obci Prenčov</i>	<i>Obec Prenčov</i>	<i>BB</i>
<i>Podpora talentov- šanca k lepšiemu životu MRK</i>	<i>Mesto Prešov</i>	<i>PO</i>
<i>Aplikácia lokálnej stratégie v obci Radošina</i>	<i>Obec Radošina</i>	<i>NT</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Rakúsy</i>	<i>Obec Rakúsy</i>	<i>PO</i>
<i>Riešenie lokálnej stratégie rómskej komunity v obci Rapovce</i>	<i>Obec Rapovce</i>	<i>BB</i>

<i>V Raslovciach na "valale" jahoda</i>	<i>Obec Raslavice</i>	<i>PO</i>
<i>Sociálna inklúzia marginalizovaných rómskych komúní v obci Rimavské Janovce a Pavlovce</i>	<i>Obec Rimavské Janovce</i>	<i>BB</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Roztoky</i>	<i>Obec Roztoky</i>	<i>PO</i>
<i>Sociálna inklúzia marginalizovanej rómskej komunity v obci Rybany</i>	<i>Obec Rybany</i>	<i>TN</i>
<i>Komplexnosť a integrita riešenia problematiky MRK v meste Sabinov</i>	<i>Mesto Sabinov</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu Sačurov</i>	<i>Obec Sačurov</i>	<i>PO</i>
<i>Zlepšenie životných podmienok a podpora sociálnej inklúzie MRK v obci Slanec prostredníctvom LSKxP</i>	<i>Obec Slanec</i>	<i>KE</i>
<i>Sociálna inklúzia MRK v obci Smižany</i>	<i>Obec Smižany</i>	<i>KE</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Snakov</i>	<i>Obec Snakov</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu Sol'</i>	<i>Obec Sol'</i>	<i>PO</i>
<i>Rozvojový program mesta Spišská Nová Ves: PROGRAM SYNERGIA 2010-2017</i>	<i>Mesto Spišská Nová Ves - lokalita Hájik a lokalita Podskalka</i>	<i>KE</i>
<i>Mesto Spišská Nová Ves - lokalita Hájik a lokalita Podskalka</i>	<i>Mesto Spišské podhradie</i>	<i>PO</i>
<i>Sociálna inklúzia obyvateľov MRK v obci Spišské Tomášovce</i>	<i>Obec Spišské Tomášovce</i>	<i>KE</i>
<i>Stratégia komplexného prístupu obce Spišský Hrhov</i>	<i>Obec Spišský Hrhov</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Spišský Štiavnik</i>	<i>Obec Spišský Štiavnik</i>	<i>PO</i>
<i>Komplexné riešenie rómskej komunity v obci Stará Kremnička</i>	<i>Obec Stará Kremnička</i>	<i>BB</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Stráne pod Tatrami</i>	<i>Obec Stráne pod Tatrami</i>	<i>PO</i>
<i>Začlenenie príslušníkov MRK do života spoločnosti zvyšovaním ich možností na trhu práce</i>	<i>Mesto Stropkov</i>	<i>PO</i>
<i>Komplexné riešenie sociálnej situácie v obci Sveržov</i>	<i>Obec Sveržov</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu Svinia</i>	<i>Obec Svinia</i>	<i>PO</i>
<i>Zlepšenie podmienok MRK v obci Šarišské Michaľany</i>	<i>Obec Šarišské Michaľany</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci ŠAROVCE</i>	<i>Obec Šarovce</i>	<i>NR</i>

Lokálna stratégia komplexného prístupu Širkovce	Obec Širkovce	BB
Zlepšenie životných podmienok príslušníkov MRK v obci Švábovce prostredníctvom realizovania opatrení LSKxP	Obec Švábovce	PO
LSKxP Obce Švedlár	Obec Švedlár	KE
Komplexný rozvoj lokálnej stratégie v obci Tekovské Lužany	Obec Tekovské Lužany	NR
Lokálna stratégia komplexného prístupu Terňa	Obec Terňa	PO
V Toporci všetci spoločne	Obec Toporec	PO
Lokálna stratégia komplexného prístupu obce Torysa= šanca mať budúcnosť	Obec Torysa	PO
Zvyšovanie úrovne sociálneho života MRK v obci Turňa nad Bodvou	Obec Turňa nad Bodvou	KE
Lokálna stratégia komplexného prístupu obce Ulič	Obec Ulič	PO
Eliminácia prvkov marginalizácie v obci Valkovňa	Obec Valkovňa	BB
VARHAŇOVCE, komplexne riešiaci obec	Obec Varhaňovce	PO
neuveďené	Obec Vechec	PO
Cesta k rastu sociálnej inklúzie a zamestnanosti MRK vo Veľkej Lomnici	Obec Veľká Lomnica	PO
Rozšírenie prístupu k bývaniu a k zamestnaniu MRK v obci Veľké Teriakovce a jej časti Vrbovce	Obec Veľké Teriakovce	BB
Komplexný rozvoj obce Veľké Zlievce	Obec Veľké Zlievce	BB
Zlepšenie využívania služieb zdravotníckej starostlivosti a zlepšenie zdravotnej prevencie a sociálnej situácie MRK v obci Veľký Blh	Obec Veľký Blh	BB
Sociálna inklúzia marginalizovanej rómskej komunity vo Veľkom Mederi	Mesto Veľký Meder	TT
NEVO	Obec Víťaz	PO
Zlepšenie podmienok života MRK v obci Vojčice prostredníctvom LSKxP	Obec Vojčice	KE
Lokálna stratégia mesta Vráble	Mesto Vráble	NR

<i>Zvýšenie vzdelanostnej úrovne MRK ako súčasť sociálnej inklúzie v meste Vranov nad Topľou</i>	<i>Mesto Vranov nad Topľou</i>	<i>PO</i>
<i>Podpora sociálnej inklúzie MRK v obci Vrbnica prostredníctvom LSKxP</i>	<i>Obec Vrbnica</i>	<i>KE</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu obce Vtáčkovce</i>	<i>Obec Vtáčkovce</i>	<i>KE</i>
<i>Sociálna inklúzia MRK v obci Vyšný Hrušov</i>	<i>Obec Vyšný Hrušov</i>	<i>PO</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu v obci Vyšný Mirošov</i>	<i>Obec Vyšný Mirošov</i>	<i>PO</i>
<i>Sociálna inklúzia marginalizovaných rómskych komunít v obci Závadka nad Hronom</i>	<i>Obec Závadka nad Hronom</i>	<i>BB</i>
<i>Lokálna stratégia komplexného prístupu obce Zbudské Dlhé</i>	<i>Obec Zbudské Dlhé</i>	<i>PO</i>
<i>Sociálna inklúzia MRK v obci Zlaté Klasy</i>	<i>Obec Zlaté Klasy</i>	<i>TT</i>
<i>Plnohodnotný život marginalizovaných rómskych komunít v meste Zvolen</i>	<i>Mesto Zvolen</i>	<i>BB</i>
<i>Sociálna inklúzia MRK v obci Zvolenská Slatina</i>	<i>Obec Zvolenská Slatina</i>	<i>BB</i>
<i>Zlepšenie životných podmienok a podpora sociálnej inklúzie MRK</i>	<i>Obec Žehra</i>	<i>KE</i>
<i>neuveденé</i>	<i>Mesto Žiar nad Hronom</i>	<i>BB</i>
<i>Sociálna inklúzia marginalizovanej rómskej komunity v meste Žilina</i>	<i>Mesto Žilina</i>	<i>ZA</i>

Príloha 2 – Zoznam skratiek

- EC – Európska komisia
- ECEC – Vzdelávanie a starostlivosť v ranom detstve
- EFRR – Európsky fond regionálneho rozvoja
- ESF – Európsky sociálny fond
- ISCED – Medzinárodná klasifikácia vzdelávania
- LB – Lola Bolargyi
- LSKxP – Lokálna stratégia komplexného prístupu
- MVRR – Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja
- NSRR – Národný strategický referenčný rámec 2007 – 2013
- ÚSVRK – Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity
- OP KaHR – Konkurencieschopnosť a hospodársky rast
- OP V – Vzdelávanie
- OP ZaSI – Zamestnanosť a sociálna inklúzia
- OP ŽP – Životné prostredie
- OP Z – Zdravotníctvo
- OP TP – Technická pomoc
- PGF – Project Generation Facility (súčasť programu Maximálne čerpanie európskych fondov pre Rómov)
- ROP – Regionálny operačný program
- FSR - Fond sociálneho rozvoja
- UNDP – Rozvojový program Organizácie spojených národov
- USAID – Agentúra Spojených štátov amerických pre medzinárodný rozvoj
- WHO – Svetová zdravotnícka organizácia





Slovak Governance Institute
Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť

www.governance.sk

Gajova 4, 811 09 Bratislava