



NEJASNÝ VÝSLEDOK:

# POMOHLI PROJEKTY EURÓPSKEHO SOCIÁLNEHO FONDU RÓMOM NA SLOVENSKU?

ZISTENIA Z ANALÝZY PROJEKTOV  
V RÁMCI OP ZAMESTNANOSŤ A SOCIÁLNA INKLÚZIA  
V PROGRAMOVOM OBDOBÍ 2007-2013

# **Nejasný výsledok:** Pomohli projekty Európskeho sociálneho fondu Rómom na Slovensku?

Zistenia z analýzy projektov v rámci  
*OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia*  
v programovom období 2007 - 2013

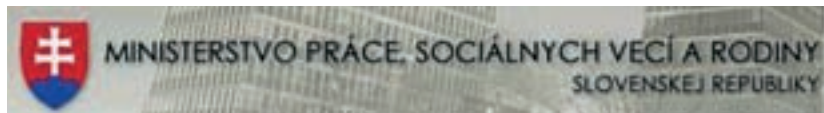
Vydalo  
**Regionálne centrum  
Rozvojového programu OSN  
Pre Európu a Spoločenstvo nezávislých štátov  
v Bratislave**



Táto štúdia bola pripravená s podporou Európskej únie



Rozvojový program OSN (UNDP) vyjadruje poďakovanie Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky za finančnú podporu a spoluprácu pri implementácii tohto projektu.



© UNDP 2012

ISBN: 978-80-89263-12-7

Všetky práva vyhradené. Reprodukovanie materiálu na ďalší predaj alebo na iné komerčné účely je bez písomného povolenia držiteľa autorských práv zakázané.

Technická úprava, grafická úprava a produkcia:  
Valeur, s. r. o., Slovenská republika

Obsah tejto publikácie sa nemusí bezpodmienečne zhodovať s oficiálnym stanoviskom Rozvojového programu OSN, Európskej únie alebo Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky.

Jakob Hurrle, *Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje*  
*Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze*  
Andrey Ivanov, *Rozvojový program OSN (UNDP), Bratislava*  
Jan Grill, *Department of Social Anthropology, University of St. Andrews*  
Jaroslav Kling, *Rozvojový program OSN (UNDP), Bratislava*  
Daniel Škobla, *Rozvojový program OSN (UNDP), Bratislava*

Táto správa je výsledkom výskumného projektu iniciovaného bratislavským Regionálnym centrom Rozvojového programu OSN (UNDP) a realizovaného v priebehu roku 2012. Chceli by sme sa poďakovať predovšetkým vláde Slovenskej republiky (konkrétne riadiacemu orgánu ESF a Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny SR) za súhlas s prístupom k údajom jednotlivých projektov a rôznym iným interným dokumentom. Výskumníkov podporili najmä Zuzana Polačková a Marek Hojsík, ktorí poskytlí dôležité informácie o celom procese riadenia. Ďalej by sme chceli poďakovať Jánovi Vaľovskému z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ktorý venoval niekoľko dní práce vypracovaniu súborov o projektoch z databázy ITMS. Štúdiu pomohla aj podpora a cenné komentáre od Enrica Chiozza a Jany Kolárikovej z DG Regional Policy a Dominique Be a Martina Ortha z DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

# Obsah

1 Úvod	7
1.1. Potreba monitorovania a hodnotenia na úrovni výsledkov	7
1.2. Európsky sociálny fond na Slovensku	8
1.3. Ciele predloženej štúdie	11
2 Metodológia	13
2.1. Európsky sociálny fond v kontexte monitorovania na úrovni výsledkov	13
2.2. Metodológia štatistickej analýzy	18
Spracúvanie dokumentov, ktoré boli sprístupnené autorom	18
Definícia vzorky projektu	22
Štruktúra súboru údajov atlasu z roku 2004	23
Účel a štruktúra záverečnej tabuľky	25
2.3. Metodológia prípadovej štúdie Prešovského kraja	25
Výber navštívených projektov	25
2.4. Anonymnosť identity partnerov rozhovorov	26
Stratégia a štruktúra rozhovorov a prístup k potenciálnym konečným užívateľom projektov	28
3 ESF a Rómovia na Slovensku	29
3.1. Štruktúra slovenského programu ESF a obmedzenia tejto štúdie	29
3.2. Čo znamená „relevantný pre marginalizované rómske komunity (MRK)“?	30
Projekty relevantné pre HP MRK v rámci OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia	31
4. Hĺbková analýza projektov označených ako relevantné pre horizontálnu prioritu marginalizované rómske komunity (HP MRK)	39
4.1. Projekty v rámci Osi 2	39
Územné rozmiestnenie	42
Profil cieľových obcí	48
Index segregácie a nerozvinutosti	50
5 Prípadová štúdia: Projekty ESF v Prešovskom kraji	55
5.1. Rómovia v Prešovskom kraji	55
5.2. Projekty v Prešovskom kraji a ich dosah	59
Dosah projektov z perspektívy prijímateľov nenávratného finančného príspevku (NFP)	60
Dosah projektov z perspektívy rómskych konečných užívateľov	63

5.3. Úloha prijímateľov nenávratného finančného príspevku	65
Špecifický prípad: Zatvorené inštitúcie a ich rómski klienti	69
Vedľajšie účinky: Vplyv projektu na vnímanie rómskej komunity	71
5.4. Riziká spojené s administratívnymi štruktúrami ESF	72
6. Závery	75
6.1. Je možné vytvoriť jasné väzby medzi vstupmi do projektu a výsledkami projektu?	75
Určenie väzieb medzi vstupmi a výsledkami a medzi projektmi v rámci jednotlivých opatrení	75
Kvalita infraštruktúry údajov	76
6.2. Zodpovedá pridelovanie finančných zdrojov územnému rozdeleniu rómskej populácie a rozsahu problémov, ktorým čelí?	77
Význam kategorizácie MRK (marginalizovaných rómskych komunít)	77
Územná distribúcia projektov a sociálno-ekonomické rozdiely medzi regiónmi	78
Dostávajú lokality s vyšším podielom rómskeho obyvateľstva vyšší podiel finančných prostriedkov ESF?	79
Dosah na zamestnateľnosť Rómov	80
7. Odporúčania	83
7.1. Implementačné štruktúry a postupy ESF orientované na výsledky	83
Zefektívnenie administratívnych štruktúr a zjednodušenie pravidiel	83
Dokonalejšie formy vypracúvania správ a monitorovania, ktoré generujú zmysluplné údaje	86
Aktívne zapájanie rómskych komunít pri implementácii celého projektu a cyklu monitorovania a evaluácie	87
7.2. Nová úloha pre terénnych sociálnych pracovníkov	88
7.3. Prepojenie univerzalistických a cieľených prístupov začleňovania	90
Explicitné zameranie na segregované komunity	90
Začlenenie záujmu o Rómov prostredníctvom podmienenia použitia štrukturálnych fondov EÚ vo všetkých líniách financovania	91
Zohľadňovanie potrieb Rómov v rámci všetkých politík hlavného prúdu	92
Podpora komplexných projektov na lokálnej úrovni	92

## 1.1. Potreba monitorovania a hodnotenia na úrovni výsledkov

Stratégia „Európa 2020“ kladie osobitný dôraz na taký prístup k politike súdržnosti, ktorý je založený na posudzovaní výsledkov. Ide o zásadný posun od filozofie uplatňovanej v predošlom období, ktorá bola založená na monitorovaní vstupov. V podstate, v tomto novom prístupe, ide o uplatnenie zdravého sedliackeho rozumu: politiky a jednotlivé projekty by mali viesť ku konkrétnym výstupom a výsledkom. V praxi sa však takáto priamočiara kauzalita dosahuje zvyčajne ťažko.

Je to spôsobené viacerými faktormi. Na jednej strane, všetky výsledky sa nedajú jednoducho kvantifikovať číselnými indikátormi. Nie je to nemožné, ale vyžaduje si to určitú štatistickú (alebo skôr dátovú) gramotnosť a kultúru, ktorá na lokálnej úrovni – na úrovni aktérov, ktorí realizujú projekty – často chýba. Na druhej strane mnohé projekty majú viac výsledkov a nie je jednoduché identifikovať príčinné vzťahy. Budeme citovať tých, ktorí projekty realizujú: „každý úspešný projekt má mnohých rodičov, ale neúspech je vždy sirota.“ Napokon (a možno primárne) existuje silný odpor, na rôznych úrovniach, voči prísnemu monitorovaniu a hodnoteniu – všetko, čo sa dá presne monitorovať a vyhodnotiť umožňuje presne určiť zodpovednosť za konkrétnu činnosť. Ak sú indikátory vágne, je možné výsledky falšovať, a tým spôsobom legitimizovať „míňanie peňazí“ v „projektovom biznise.“

Rómske projekty sú v tomto ohľade špeciálny prípad. Rozsah sociálneho vylúčenia rómskej populácie je extrémny, a aj súvisiace problémy, ktoré sa spleťajú v začarovanom kruhu, sú zložité. Spolu s prehľbovaním hospodárskej krízy a nárastom xenofóbnych postojov sa zvyšuje aj citlivosť verejnosti voči tomu, ako sú zdroje na sociálne začleňovanie Rómov využívané. Otázka monitorovania a hodnotenia založeného na výsledkoch je preto aktuálnou ekonomickou, štatistickou a politickou úlohou. To je aj dôvod, prečo by sa počas nasledujúceho programového obdobia mali projekty, ich monitorovanie a hodnotenie, primárne orientovať na výsledky.

Európska komisia vyzýva na vytváranie viacúrovňových partnerstiev (lokálne, národné, medzinárodné, interné, externé) pri riadení projektov s cieľom zabezpečiť využitie štatistických indikátorov pri monitorovaní a hodnotení. Predstavuje to určitú „demokratizáciu“ procesu monitorovania a hodnotenia. Komisia nestanoví

súbor indikátorov ale iba poskytnú usmernenia, ako majú aktéri zapojení do realizácie jednotlivých programov a projektov vypracovať indikátory, ako majú vytvoriť infraštruktúru zberu údajov na výpočet týchto indikátorov a ako ich majú interpretovať (pochopiť, čo dáta vyjadrujú z hľadiska verejnej politiky).

Medzi najľahšie zrealizovateľné zmeny v súvislosti s prechodom na monitorovanie a hodnotenie založené na výsledkoch patrí správne nastavenie indikátorov v rámci jednotlivých projektov. V súčasnosti sa väčšina intervencií na lokálnej úrovni zameriava najmä na vstupy. Tie sa ľahko kvantifikujú a ľahko sa o nich podávajú správy. V projektoch sa však len zriedka monitorujú výsledky – a práve na výsledkoch najviac záleží.

## 1.2. Európsky sociálny fond na Slovensku

Situácia rómskej menšiny predstavovala počas rokovaní o vstupe do EÚ jeden z najzávažnejších problémov a Slovensko bolo pod veľkým tlakom, aby vypracovalo politiku s cieľom plnej integrácie Rómov a Rómok. Dnes, osem rokov po vstupe, je priestor na intervencie z Bruselu v tomto ohľade značne menší. Hoci sú možnosti Európskej komisie (EK) priamo zasahovať do domácich politik obmedzené, EK môže významne pôsobiť nepriamo prostredníctvom finančných nástrojov, ako je napríklad Európsky sociálny fond (ESF). Komisia výslovne uvádza „začlenenie Rómov do hlavného prúdu vzdelávania, trhu práce, bývania a spoločnosti vo všeobecnosti ako jeden z hlavných cieľov ESF.“<sup>1</sup>

Hoci sa Slovensko a EK nedohodli na formálnych kvótach, zhodli sa na tom, že významný podiel zdrojov zo štrukturálnych fondov sa využije na aktivity na prospech marginalizovaných rómskych komunít. Okrem toho na podporu rómskych komunít bola z operačných programov (financovaných z ESF aj z EFRR) prisľúbená suma 200 miliónov eur. Podľa vysokopostavených manažérov EFRR, ESF a FSR (FSR spravuje časť zdrojov ESF) je v rámci štátnej správy tento cieľ vo všeobecnosti akceptovaný a odráža sa aj vo veľkom počte výziev na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok.

Slovensko nestanovilo formálnu kvótu týkajúcu sa podielu Rómov medzi konečnými užívateľmi<sup>2</sup> prostriedkov z ESF, ale explicitne určilo marginalizované rómske komunity (MRK) ako jednu z horizontálnych priorít Národného strategického referenčného

1 Doslovná citácia v anglickom jazyku podľa internetovej stránky Generálneho riaditeľstva pre zamestnanosť, sociálne veci a rovnaké príležitosti: ESF a Rómovia. Prístup z 10.4.2012, URL: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=63&langId=en>.

2 Na tomto mieste je dôležité predstaviť terminológiu v tejto štúdii. Z perspektívy Európskej komisie je konečný užívateľ orgán, organizácia, právnická osoba, fyzická osoba alebo administratívna jednotka, ktorej prijímateľ nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov poskytuje finančné prostriedky na základe podmienok určených zmluvou. To môžu byť napríklad Rómovia, ktorým smeruje pomoc. Niekedy sa zámerne vyhýbame termínu „cieľová skupina“, pretože hoci na skupinu môže byť cieleňá určitá intervencia, nevyhnutne to neznamená, že z tejto intervencie aj benefituje.



rámca (NSRR) pre obdobie 2007 - 2013. Informačná databáza ITMS,<sup>3</sup> do ktorej má Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (MPSVR SR) ako riadiaci orgán (RO) Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia (OP ZaSI) prístup, v apríli 2012 obsahovala 691 projektov so zazmluvneným celkovým objemom vyše 132 miliónov eur, ktoré boli označené ako relevantné pre ciele horizontálnej priority MRK. To predstavuje 43 % všetkých projektov financovaných z ESF vybraných v rámci tohto operačného programu.<sup>4</sup> Vzhľadom na relatívne malý finančný objem mnohých projektov zameraných na Rómov je však finančný podiel výrazne nižší (13 %). V čase finalizácie tejto štúdie bolo týchto 691 projektov v rozličných fázach realizácie:

- 236 bolo riadne ukončených,
- 35 bolo mimoriadne ukončených,
- 420 bolo vo fáze v realizácie

V čase písania štúdie sa pripravovalo 20 nových projektov relevantných pre MRK (z celkového počtu 34 pripravovaných projektov).<sup>5</sup>

Cieľom predloženej štúdie je analyzovať, **do akej miery je praktická implementácia OP ZaSI nápomocná špecifickým potrebám Rómov na Slovensku**. Analýza má na zreteli aj jeden úzko formulovaný cieľ – preskúmať, do akej miery existujúci monitorovací rámec o projektoch financovaných z ESF generuje nevyhnutné dáta, aby boli v súlade so základnými požiadavkami na monitorovanie a kontrolu založenú na výsledkoch (na výstupoch) a aby sa dali posúdiť výsledky intervencií v rámci OP ZaSI. V tejto súvislosti je potrebné zodpovedať štyri kľúčové otázky:

- Siahajú intervencie OP ZaSI (o ktorých sa predpokladá, že majú dosiahnuť rómske komunity), naozaj do týchto komunít?
- Minuli sa zdroje, ktoré sú nominálne alokované na inklúziu Rómov, na riešenie sociálneho vylúčenia Rómov ?

3 ITMS je informačný systém, spravovaný a vyvíjaný centrálnym koordinačným orgánom v spolupráci s riadiacimi orgánmi, certifikačným orgánom a orgánom auditu, ktorý zabezpečí evidenciu údajov o Národnom strategickom referenčnom rámci, všetkých operačných programoch, projektoch, overeniach, kontrolách a auditoch za účelom efektívneho a transparentného monitorovania všetkých procesov spojených s implementáciou štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. Zabezpečuje komunikáciu s databázou SFC2007 EK, monitorovacími systémami okolitých členských krajín, ako aj s prijímateľmi. Poskytuje prepojenia s Informačným systémom účtovníctva fondov (ISUF).

4 Druhý operačný program „Vzdelávanie“ riadi Ministerstvo školstva SR. Približne 70 % celkových prostriedkov ESF určených pre Slovensko sú vyhradené pre prvý program, 30 % pre druhý. Projekty realizované v tomto rámci nie sú predmetom tejto štúdie.

5 Všetky údaje sa vzťahujú na druhé programové obdobie a sú založené na podkladoch ITMS databázy (vygenerované 05.01.2012).

- Zodpovedajú alokované finančné zdroje teritoriálnej distribúcie rómskej populácie v krajine a rozsahu problémov?
- Zlepšili tie intervencie, ktoré dosiahli Rómov, ich šance zamestnať sa?

Odpovede vedú k ďalším, konkrétnejším otázkam:

- Aký podiel Rómov na Slovensku bol konečným užívateľom projektov OP ZaSI?
- Aké opatrenia prispeli k dosiahnutiu hlavných stanovených cieľov pri integrácii Rómov na trh práce?
- Do akej miery bol objem investovaných zdrojov relevantný (a korešpondujúci) veľkosti problémov, ktorým čelia príslušníci a príslušníčky marginalizovaných rómskych komunít?
- Koľko Rómov a Rómok (priamo a nepriamo) benefitovalo z projektov? Ako sa to dá kvantifikovať a umožňuje existujúci monitorovací rámec a administrácia implementácie projektov generovať dáta nevyhnutné pre zodpovedanie tejto otázky?
- Koľko Rómov a Rómok si našlo zamestnanie po skončení projektov? Koľko Rómov a Rómok si našlo zamestnanie počas implementácie projektov?
- Aké sú skúsenosti, resp. vnímanie prijímateľov nenávratného finančného príspevku a konečných užívateľov a aký dosah majú projekty na obe tieto skupiny?
- Sú výsledky projektov trvalo udržateľné, merateľné a monitorovateľné?

Uvedené otázky sú dôležité aj v súvislosti s diskusiou o budúcom programovom období 2014 - 2020. Stratégia "Európa 2020" sa opiera o predpoklad, že naliehavo potrebné sú zameranie na výsledky, solídne monitorovanie a hodnotenie. Bez toho jednoducho nebude možné vyčíslit' a vyhodnotiť výsledky jednotlivých programov a intervencií a odpovedať na otázku: "Kam idú peniaze európskych daňových poplatníkov?" V súvislosti s hospodárskou krízou a úspornými opatreniami dostáva odpoveď na túto otázku širší ako len výskumný význam.

Predložená štúdia uvádza niekoľko jednoduchých návodov na monitorovanie a hodnotenie projektov financovaných z ESF na Slovensku a zameraných na Rómov. Testovaný prístup monitorovania a hodnotenia je ekonomicky efektívny a jednoducho aplikovateľný. Jedinou podmienkou je ochota príslušných národných vlád a riadiacich orgánov poskytnúť výskumníkom prístup k existujúcim údajom.

### 1.3. Ciele predloženej štúdie

Predložená štúdia sa snaží posúdiť, ako zdroje ESF určené na zlepšenie životných podmienok Rómov na Slovensku splnili svoj účel. Robí tak prostredníctvom integrovaného hodnotiaceho prístupu, ktorý kombinuje štatistickú analýzu s kvalitatívne orientovaným výskumom.

Toto nie je jediný výskum, ktorá sa zameriava na problematiku hodnotenia vplyvu verejných politík a fondov určených na podporu začleňovania Rómov v nových členských štátoch EÚ. Nie je to ani prvý pokus o hodnotenie operačných programov ESF. V rokoch 2010 - 2011 sa uskutočnilo niekoľko hodnotení vplyvu štrukturálnych fondov a dve z nich mali explicitné zameranie na Rómov.<sup>6</sup> Metodológia týchto hodnotení bola založená na sekundárnych dátach, ktoré sú uvedené v národných správach o čerpaní projektových zdrojov, určených pre riadiace orgány operačných programov. Tieto informácie boli doplnené o súhrnné kvantitatívne dáta **na úrovni programu**, ktoré sa ďalej odovzdávajú do Bruselu, a na základe ktorých sú hodnotené programy a dopad operačných programov.

Sme presvedčení, že takýto prístup nemusí byť správny, pretože je založený na predpoklade, že súhrnné údaje, ktoré sú k dispozícii riadiacim orgánom, primerane odrážajú realitu. Inými slovami, predpokladá sa, že X miliónov eur vykázaných ako určených na začleňovanie Rómov, sa skutočne minulo na tento účel, a že výsledky projektov skutočne zlepšili postavenie rómskych komúnít. Tento predpoklad nie je nevyhnutne správny.

Človek nemôže očakávať od hodnotiteľov dopadu projektov ESF, aby hĺbkovo analyzovali dokumentáciu každého projektu a navštívili miesto jeho realizácie. Na druhej strane spoliehať sa len na sprostredkované dáta prináša zjavné riziká. To je dôvod, prečo tím výskumníkov v rámci predloženej štúdie prijal komplementárny prístup. Hoci sa výskum opiera o sekundárne dáta z databázy projektov, je zároveň podporený návštevou niekoľkých projektov v teréne. Informácie, ktoré sa získali takýmto spôsobom nie sú až také presné ako by boli, keby sa prijal neúnosne drahý postup analýzy každého jednotlivého projektového balíčka (formuláre žiadostí, monitorovacie správy) spojeného s overením každého projektu v teréne - poskytujú však dostatočný prehľad o situácii. V tomto ohľade predložená štúdia (realizovaná v obmedzenom čase a s limitovanými zdrojmi) **zapĺňa medzeru medzi hodnotením na úrovni jednotlivých projektov a hodnotením na úrovni programov**. To sa môže vnímať ako prehĺbenie dominujúcich prístupov v hodnotení ESF.

6 Bernard Brunhes International (BBI). The European Social Fund and Roma. Background report, 2010. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/esf\\_roma\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_roma_en.pdf); Centre for Strategy and Evaluation Services, Evaluation of the ESF support for Enhancing Access to the Labour market and the Social Inclusion of Migrants and Ethnic Minorities. Roma thematic report. May 2011. <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=228&langId=en>

Štúdia analyzuje predmetné otázky kombináciou dvoch výskumných metód. Prvým pilierom zvolenej metodológie je štatistická analýza interných projektových dokumentov zo vzorky 298 projektov, ktorá bola prepojená s databázou Atlasu rómskych komunít na Slovensku (2004), poskytujúcou podrobné informácie o 1 643 lokalitách (obciach, rómskych osídleniach, etnických koncentráciách v rámci miest atď.). Kombinácia týchto dvoch zdrojov údajov umožnila vyhodnotiť toky finančných zdrojov z geografického hľadiska (korelácia s geografickým rozmiestnením rómskeho obyvateľstva) a zo sociálneho hľadiska (korelácia s mierou rozvoja lokalít, nezamestnanosťou v lokalitách, mierou segregácie).

Štatistický prístup, vhodný na analýzu distribúcie investovaných zdrojov, sa však nehodí na to, aby sme overili, aký mali projekty dopad na cieľové komunity. Aby sa štatistický obraz doplnil skúsenosťami tých, ktorí sa zúčastnili na projektoch ako prijímatelia alebo koneční užívatelia, sa druhým pilierom metodológie stal terénny výskum (uskutočnený v marci 2012 v Prešovskom kraji). Rozhovory s projektovými manažérmi, obcami, príslušníkmi a príslušníčkami rómskych komunít viedli k veľmi cenným poznatkom, ktoré boli relevantné aj pre štatistickú analýzu a interpretáciu jej výsledkov.

Autori predloženej správy sa snažili čo najviac integrovať hlavné zistenia oboch výskumných pilierov. Druhá kapitola sa zaoberá koncepčným rámcom a metodikou výskumu a jej zámer je prevažne praktický: spolu so súborom dát v prílohe k tejto správe umožňuje čitateľovi overiť si výpočty a prípadne uskutočniť vlastné kalkulácie. Tretia kapitola zhrnie štruktúru financovania ESF na Slovensku a vysvetlí postavenie projektov „prispievajúcich k napĺňaniu horizontálnej priority marginalizované rómske komunity“ v rámci tejto štruktúry. Štvrtá kapitola poskytne analytický pohľad na 298 projektov v rámci analyzovanej vzorky. Piata kapitola je prípadovou štúdiou o projektoch financovaných z ESF v Prešovskom kraji.

Správu uzatvárajú tri súbory odporúčaní. Prvý súbor odporúčaní sa zaoberá postupmi monitorovania a hodnotenia a naznačuje možné smery ďalšieho výskumu. Druhý súbor odporúčaní sa zaoberá administratívnymi štruktúrami a administratívnymi postupmi. Tretí súbor by mal prispieť k diskusii o potrebnom nastavení budúcich projektov (trvanie projektu, výber aktivít atď.). Prvá skupina odporúčaní vyzýva na zjednodušenie postupov podávania žiadostí, úpravu monitorovania projektov a podávania správ tak aby boli zmysuplné, a nabáda na aktívnu úlohu Rómov v rámci monitorovacieho procesu. Druhá sada odporúčaní vyzýva na prehodnotenie úlohy terénnych sociálnych pracovníkov ako aktérov zmeny v danej lokalite tak, aby hrali účinnejšiu rolu v procese monitorovania projektov (je to úloha nad rámec sociálnej pomoci). Tretí súbor odporúčaní nabáda na diskusiu o dichotómii prístupov „univerzalizmus verzus cielenie“ a vyzýva na ich kombináciu s prihliadnutím na špecifiká jednotlivých komunít. V niektorých prípadoch je nevyhnutné cieľiť intervencie priamo na rómske komunity, v niektorých prípadoch by mali zohrať hlavnú úlohu univerzalistické verejné politiky hlavného prúdu. Rozhodnutie o tom aký prístup zvoliť by malo byť pragmatické – malo by zohľadniť politiky, ktoré fungujú, prinášajú hmatateľné výsledky a reálne pomáhajú v úsilí prekonať chudobu a marginalizáciu.

## 2.1. Európsky sociálny fond v kontexte monitorovania na úrovni výsledkov

Suma 1,7 miliardy eur z Európskeho sociálneho fondu (ESF) na obdobie rokov 2007 – 2013 predstavovala veľkú príležitosť riešiť hlavné sociálno-ekonomické problémy Slovenska, ako sú regionálne rozdiely v miere zamestnanosti a dlhodobá nezamestnanosť a vylúčenie Rómov z trhu práce. Keďže súčasné programové obdobie sa končí a zásady nového programového obdobia sa pripravujú, je dôležité položiť si otázku, či možno fond považovať za účinný nástroj riešenia problémov inklúzie Rómov. Aby sa táto otázka dala zodpovedať, je potrebné vypracovať spoľahlivú metodológiu na definovanie a kvantifikovanie očakávaných výsledkov intervencií tak, aby sme mali možnosť porovnať očakávané výsledky s dosiahnutými.

Toto je podstata monitorovania programov a projektov na úrovni výsledkov.

V ideálnom prípade by mal byť akýkoľvek druh hodnotenia založený na kvantifikovateľných vstupoch, výstupoch a výsledkoch. V skutočnosti to nie je tak, pretože vstupy, ktoré sú zvyčajne kvantifikovateľné (väčšinou peniaze venované určitej činnosti alebo vstupy v naturáliách), je najjednoduchšie vykázať. Hoci s výstupmi je väčší problém, stále je ešte možné ich kvantifikovať (počet tréningov, ktoré sa vykonali, počet rekvalifikovaných osôb, vytlačené publikácie a podobne). Kvantifikácia výsledkov - to, čo sa skutočne dosiahlo v dlhodobom horizonte (po tom, čo sa strávili vstupy a produkovali výstupy), je oveľa zložitejšia. Nezamestnaná osoba sa mohla zúčastniť na odbornom vzdelávaní (výstup v projektoch zamestnávania), ale nemusí to nutne znamenať, že si našla prácu (požadovaný výsledok tohto projektu). Stanovenie kauzalít je ešte ťažšie. Ak si rekvalifikovaná osoba našla prácu, bolo to v dôsledku tréningu a nových získaných zručností, alebo to bolo spôsobené zmenami ekonomického prostredia, ktoré sa medzitým zlepšilo?

Spomenuté okolnosti robia monitorovanie na úrovni výsledkov veľmi komplexným a často neúnosne drahým. Je to často aj dôvod, prečo sa málokto podujme na takúto analýzu – komplexnosť takéhoto procesu je aj ospravedlivením a zámenkou pre aplikovanie evaluácií na úrovni ľahko merateľných vstupov alebo výstupov. Ale zámerne zahmlievanie projektov a ich výsledkov zvyčajne znamená zakrývanie podvodu. Navyše evaluácie na úrovni ľahko merateľných vstupov a výstupov zá-

sadne deformujú stimuly a dlhodobé dôsledky rozvojových intervencií, čo vedie k zvyšovaniu celkových nákladov projektov (pretože posudzovanie úspešnosti projektu na základe výšky jeho vstupov - vynakladaných prostriedkov - je implicitný stimul na ďalšie zvyšovanie týchto vstupov). Monitorovanie na úrovni výstupov zase podhodnocuje pozitívne externality intervencií, ktoré sú z dlhodobého hľadiska často ešte dôležitejšie ako bezprostredné výstupy.

Predložená štúdia sa zameriava na využitie prostriedkov zo slovenského ESF, ktoré sa vykazujú ako čerpané na prospech Rómov z pohľadu skutočného účelu finančných prostriedkov fondu. Správa buduje analýzu okolo hľadania odpovede na jednoduchú otázku: „Boli peniaze, ktoré boli hlásené ako venované riešeniu problémov marginalizovaných rómskych komún, skutočne minuté na tieto účely?“ Tým, že sa snaží odpovedať na túto otázku, je analýza v tejto štúdii pevne zakotvená v zásadách a všeobecných cieľoch Európskeho sociálneho fondu definovaných Európskou komisiou, ktoré predstavujú usmernenie pre členské štáty na využívanie fondu.<sup>7</sup> Usmernenia vyjadrujú toto (zvýraznenie bolo doplnené):

„Európsky sociálny fond (ESF) je jedným zo štrukturálnych fondov EÚ založený s cieľom **znižovať rozdiely v oblasti prosperity a životnej úrovne medzi členskými štátmi a regiónmi EÚ**, a tak **podporovať hospodársku a sociálnu súdržnosť**. Cieľom ESF je **podpora zamestnanosti** v EÚ. Pomáha pripravenosti zamestnancov a firiem v rámci členských štátov EÚ čeliť novým, globálnym výzvam. V krátkosti povedané:

- **Financovanie je rozdeľované medzi členské štáty a regióny a hlavne medzi tie, ktorých hospodársky vývoj postupuje pomalšie.**
- **Je kľúčovým prvkom stratégie EÚ 2020 týkajúcej sa rastu a zamestnanosti zameranej na skvalitnenie života občanov EÚ poskytnutím lepšej kvalifikácie a lepších vyhliadok na zamestnanie.**
- **Pre dosiahnutie cieľov bude v rokoch 2007 – 2013 medzi členské štáty a regióny EÚ rozdelených asi 75 miliárd eur.**

ESF sa aj naďalej venuje problémom v oblasti zamestnanosti, zaisťuje **dostupnosť trhu práce a propaguje participáciu na ňom**. Ďalej pracuje na tom, aby **nedochádzalo k vylúčeniu „znevýhodnených pracovníkov“ zo spoločnosti a bojuje proti ich diskriminácii prostredníctvom zabezpečenia prístupu a ich zaradenia.[...]**“

7 <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en>

Na tej istej internetovej stránke Európska komisia sumarizuje strategické ciele pre financovanie ESF na Slovensku na obdobie rokov 2007 – 2013 na zvýšenie **konkurencieschopnosti a výkonnosti jej regiónov a hospodárstva ako celku**. To by sa malo dosiahnuť **opatreniami na riešenie štrukturálnej nezamestnanosti a regionálnych rozdielov v zamestnanosti** v celej krajine.

Čo sa týka Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia, ktorý je predmetom výskumu tejto štúdie, internetová stránka opisuje ciele programu takto:

„Vyššia zamestnanosť bude podporená opatreniami, ktoré povedú k **investíciám do pracovnej sily a k znižovaniu dlhodobej nezamestnanosti**. Zlepšovanie úrovne kvalifikácie najmä v zraniteľných častiach populácie prispeje k **sociálnej inklúzii, najmä so zreteľom na rómske komunity**. To bude mať okrem iného aj vplyv na **znižovanie rozdielov medzi regiónmi v miere nezamestnanosti**. K prioritám patrí:

#### Podpora rastu zamestnanosti

Vznik a udržateľnosť pracovných miest bude podporené **rastom adaptability pracovníkov, podnikov a podporou podnikania**. Konkrétne akcie by mohli zahŕňať napríklad zaistenie **kurzov šitých na mieru pre dlhodobo nezamestnaných** v oblastiach, v ktorých je momentálne málo pracovníkov. To prispeje k zníženiu štrukturálnej nezamestnanosti v odľahlých regiónoch.

#### Podpora sociálnej inklúzie

**Program podporí rovnaké príležitosti pre prístup na trh práce a integráciu znevýhodnených skupín, najmä so zreteľom na opomínané rómske komunity**. Okrem toho program podporí akcie na zaistenie rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom a potreby v súvislosti so starostlivosťou o deti – na pomoc s integráciou a reintegráciou rodičov na trh práce.<sup>8</sup>

Okrem priorit na národnej úrovni obsahuje internetová stránka GR pre zamestnanosť opis relevancie ESF pre Rómov. Hoci tento text má všeobecnejší charakter než predošlé texty, navrhujeme, aby slúžili aj ako usmernenie pre sledovanie uvedených cieľov:

[...] Európska únia sa snaží presadiť plnú inklúziu [Rómov] do spoločnosti a ich účasť na hospodárstve, trhu práce, na kultúrnom živote a pri prijímaní rozhodnutí. Inklúzia Rómov je politickým a morálnym záväzkom EÚ a hospodárskou

8 Boli tu dve ďalšie podpriority: „Podpora zamestnanosti, sociálnej inklúzie a budovania kapacít v Bratislavskom kraji“ a „Budovanie kapacít a zlepšenie kvality verejnej správy.“ Ani jeden z projektov realizovaných v rámci týchto sekcií však nie je uvedený ako relevantný pre MRK.

prioritou: vylúčenie Rómov má významné hospodárske dôsledky z hľadiska priamych nákladov verejných rozpočtov a aj z hľadiska nákladov obetovanej príležitosti formou strát v oblasti hospodárskej aktivity a daní.

**Inklúzia Rómov nie je predmetom osobitnej politiky, ale je súčasťou všetkých politik (mainstreaming)**, to znamená, že v rámci všetkých politik EÚ, ktoré sa zameriavajú na zlepšenie hospodárskej situácie, zdravia, životných podmienok, pracovných príležitostí, medzikultúrneho porozumenia a vzdelávania všetkých Európanov, sa osobitná pozornosť venuje špecifickej situácii Rómov. Úlohou komisie je presadzovať príslušnú legislatívu, podporovať a koordinovať politiky členských štátov a uľahčovať spoluprácu všetkých zainteresovaných strán. [...]

Plná účasť Rómov na spoločnosti sa podporuje prostredníctvom finančných nástrojov Európskej únie, ako sú napríklad Európsky sociálny fond a Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka ako aj špecifické programy spoločnosti podporujúce národné politiky. Celkovým cieľom projektov a programov podporovaných finančnými prostriedkami spoločnosti sú **inklúzia Rómov do hlavného prúdu vzdelávania, trhu práce, bývania a spoločnosti vo všeobecnosti**.

Európsky sociálny fond prispieva k integrácii Rómov prostredníctvom rôznych projektov, ktoré rómskej komunite pomáhajú v **oblastiach ako zdravotníctvo, poradenstvo, vzdelávanie, odborná príprava a poradenstvo pre samostatne zárobkovo činné osoby**. [...]

Nikto vážne nespochybňuje relevantnosť základných princípov a všeobecných cieľov ESF. Nezodpovedanou však zostáva otázka, ako zabezpečiť, aby jednotlivé intervencie naozaj prinášali výsledky a približovali nás k dosiahnutiu týchto všeobecných cieľov. Skutočnosť, že stratégia „Európa 2020“ v rámci politik súdržnosti kladie osobitný dôraz na prístup orientovaný na výsledky, je len ďalším z mnohých signálov o tom, že komisia si je vedomá toho, aký závažný je tento problém.

V skutočnosti komisia smeruje k novému prístupu k monitorovaniu a hodnoteniu. Apeluje na vytváranie partnerstiev na viacerých úrovniach – na miestnej/vnútornej a na národnej/medzinárodnej/externej, s cieľom zabezpečiť správne využitie a interpretáciu indikátorov. To znamená určitú demokratizáciu evaluačného procesu. Ako je jasne uvedené v štúdiu vypracovanej výborom regiónov,

„Komisia bude musieť mať kapacitu všetko podrobne posudzovať vo fázach ex ante a ex post. Pre vykonávacie orgány to bude znamenať veľmi podrobný rámec monitorovania a hodnotenia, v kľúčových fázach nezávislých od riadiaceho orgánu, aby sa zabezpečilo, že výsledky sa zhromažďujú a analyzujú objektívne.“<sup>9</sup>



Na tento účel nebude komisia zavádzať novú sadu indikátorov. Bude poskytovať usmernenia o tom, ako by mali aktéri, podieľajúci sa na realizácii jednotlivých operačných programov, opatrení a projektov, nastaviť ukazovatele, ktoré sú vhodné pre účely špecifických intervencií, ako vytvoriť infraštruktúru pre zber dát a ako z nich niečo zmysluplné získať (porozumieť tomu, čo vlastne tieto čísla hovoria z hľadiska verejných politík). Komisia tiež zavedie prísnu podmienenosť pri využívaní finančných prostriedkov pre sociálne vylúčených a explicitne pre Rómov. Hoci niektoré podmienky, napríklad rod, zdravotné postihnutie a boj proti diskriminácii, ktoré navrhla EK, rada vzápätí zrušila, podmienka Rómovia zostala<sup>10</sup>

V praxi to znamená, že v budúcom programovom období bude komisia stále citlivejšia na to, ako sa finančné prostriedky EÚ vynakladajú a aké výsledky boli dosiahnuté:

Je preto dôležité maximalizovať účinnosť všetkých štrukturálnych nástrojov, pokiaľ ide o úlohy a ciele stanovené v programoch a optimalizovať synergie a efektívnosť jednotlivých nástrojov. To sa dosiahne prostredníctvom zdravej politiky, regulačných a inštitucionálnych rámcových podmienok pre fondy, zvýšeného zamerania na výsledky a monitorovanie pokroku v plnení cieľov a úloh dohodnutých v programoch a aj harmonizácie v maximálnej možnej miere, implementačných pravidiel a požiadaviek na kontrolu.<sup>11</sup>

Revidovaná poznámka medzinárodného tímu odborníkov predložená skupine na vysokej úrovni reflektujúcej budúce politiky súdržnosti výslovne vyzýva na využitie ukazovateľov na úrovni výsledkov, na úrovni operačných programov a aj jednotlivých projektov:

Členské štáty a regióny by sa mali zaviazali v rámci operačných programov, že každý projekt bude musieť mať jeden alebo viac ukazovateľov na úrovni výsledkov a ak je to možné, korešpondujúce ciele na úrovni výsledkov... Pre niektoré projekty môže byť potrebných viac ukazovateľov ako jeden z dvoch dôvodov: po prvé, ako bolo zdôraznené, pre daný výsledok môže byť vhodné zamerať sa na viac aspektov ako na jeden; druhý, integrovaný projekt zameraný na viac výsledkov ako na jeden potrebuje viaceré ukazovatele... Nedostatok dostupných údajov môže predstavovať prekážku pre výber a meranie

9 What is the role for local and regional authorities in the post-2013 budgetary framework? A territorial perspective on the interrelation between the Europe 2020 strategy, the Multiannual Financial Framework post-2013 and new EU economic governance, [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1354\\_what\\_role\\_for\\_local\\_and\\_regional\\_authorities.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1354_what_role_for_local_and_regional_authorities.pdf)

10 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No. 1083/2006, p. 148. [www.ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=233&langId=en](http://www.ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=233&langId=en).

11 Ibid, p. 2.

príslušných indikátorov. To je ďalší dôvod, prečo je zásadné urobiť požiadavky na výber výsledkových indikátorov a identifikáciu požiadaviek na údaje súčasťou návrhu projektu.<sup>12</sup>

Toto je politické pozadie predkladanej analýzy, potenciálne relevantné pre diskusiu o štruktúre a mechanizmoch vykazovania v budúcom programovom období.

## 2.2. Metodológia štatistickej analýzy

### Spracúvanie dokumentov, ktoré boli sprístupnené autorom

V rámci úvodného stretnutia s pracovníkmi Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR bola výskumnému tímu predstavená dokumentácia projektových údajov z elektronickej databázy ITMS. Zatiaľ čo časť projektovej dokumentácie existuje len v papierových kópiách uložených na ministerstve, nasledujúce dokumenty sú prístupné v elektronickej forme (pri analýze boli využité podčiarknuté dokumenty):

- žiadosť bez príloh,
- správy o vyhodnotení žiadostí (internými alebo externými) hodnotiteľmi,
- zápisnice kontrol zamestnancov ministerstva,
- predbežná monitorovacia správa (vyžiadaná len v prípadoch, keď projekt nie je ukončený)
- záverečná monitorovacia správa.

Žiaľ, databáza ITMS umožňuje vygenerovať tabuľky len s najzákladnejšími informáciami. Tabuľky s podrobnejšími informáciami bolo preto nevyhnutné vygenerovať manuálne na základe projektových súborov, ktoré boli výskumnému tímu poskytnuté vo forme PDF dokumentov.

Napriek značnému objemu týchto dokumentov narazili výskumní pracovníci na množstvo prekážok, ktoré im v mnohých prípadoch neumožnili získať celkový obraz o charaktere projektových aktivít.

Prvou z týchto prekážok bol prevažne technický charakter dokumentácie. To sa týka aj zápisníc o kontrolách v teréne, ktoré sa zameriavali hlavne na účtovníctvo aktivít.

12 Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy, pp. 10-11. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome\\_indicators\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf)

Podľa manažérov ESF, s ktorými sa výskumníci rozprávali, vzhľadom na komplexnosť administratívnej agendy ministerstvo ešte nevypracovalo systém na monitorovanie a hodnotenie výsledkov realizovaných aktivít.

Okrem toho si výskumníci všimli, že veľký počet žiadostí – najmä od obcí - sa zakladal na štandardizovaných textoch, ktoré vo svojich žiadostiach využili rôzni žiadatelia.

Je dosť prekvapujúce, že mnohí prijímatelia projektov vo svojich správach nevyvetlili dosť podstatné zmeny, ako napríklad drastický rozdiel medzi zazmluvneným rozpočtom a realizovaným rozpočtom. Je možné, že tieto vysvetlenia mali formu písomnej korešpondencie s manažérmi fondu a boli uložené v archíve projektu. Vzhľadom na veľký počet projektov vo výskumnej vzorke bolo prijaté rozhodnutie, že pri objasňovaní otázok, ktoré nie je možné zodpovedať na základe dokumentov, sa nebude skúmať archívny materiál tohto typu.

Generovanie tabuľky skomplikovalo aj to, že existujú rozdiely v štruktúre dokumentov a aj vo výbere indikátorov. Niektoré informácie (napr. percento Rómov medzi konečnými užívateľmi), ktoré sú mimoriadne užitočné, boli poskytnuté len pri malej časti projektov, čo sťažilo vyvodenie všeobecných záverov.

Konečná verzia tabuľky, ktorú vygeneroval projektový tím a ktorá bola v ďalších fázach analýzy zlúčená s existujúcou tabuľkou Atlasu rómskych komunit, obsahuje nasledujúce kategórie:

**Tabuľka 1: Vlastnosti projektu uvedené v tabuľke projektu**

Kategória	Premenné	Zdroj informácie
Číslo projektu	Číslo	Názov súboru
SK NACE predkladateľa projektu	kód NACE	žiadosť projektu  Význam klasifikácie – pozri  <a href="http://www.statistics.sk/pls/wregis/ciselniky?kc=5205">http://www.statistics.sk/pls/wregis/ciselniky?kc=5205</a>
Miesto projektu	obec alebo okres alebo kraj	žiadosť projektu
Operačný program	1	V tejto fáze výskumu boli do výskumu zaradené len projekty z operačného programu 1.

Katégorie	Premenné	Zdroj informácie
Číslo projektu	Číslo	Názov súboru
Priority programu	2.1 alebo 2.2	Záverečná monitorovacia správa
Fáza projektu	1: ukončený podľa plánu 2: ukončený z mimoriadných dôvodov 3: ešte stále sa realizuje	Súbory boli poskytnuté v skupinách podľa fáz projektov.  Poznámka: Kategória „ešte stále sa realizuje“ neznamená nevyhnutne, že projekt je stále aktívny, pretože ministerstvo označuje projekty za ukončené až vtedy, keď bol projekt na ministerstve uzavretý účtovne.
Typ projektu	1: terénna sociálna práca 2: obecná sociálna práca 3: zamestnanosť 4: štúdia	Analýza obsahu projektu  Všetky projekty priority 2.1 patria vlastne do kategórií 1 alebo 2, zatiaľ čo projekty priority 2.2 patria – až na niekoľko výnimiek (štúdie) – do kategórie 3.
Územné zameranie	1: rómska osada mimo obce; 2: obec; 3: okres; 4: kraj	Žiadosť o projekt.  V prípadoch, keď sa projekty zameriavajú súčasne na viacero obcí (okresov, krajov), boli údaje projektov rozdelené a príslušné údaje (rozpočet, počet príjemcov) boli priradené proporcionálne.
Začiatok projektu	Dátum	Záverečná (predbežná) monitorovacia správa
Koniec projektu	Dátum (ak je dostupný)	Záverečná monitorovacia správa
Zmluvný rozpočet	Suma	Záverečná (predbežná) monitorovacia správa
Zrealizovaný rozpočet	Suma (ak je dostupná)	Záverečná monitorovacia správa
Rozpočet – školenia	Suma (ak je dostupná)	Záverečná monitorovacia správa
Rozpočet – sociálna práca	Suma (ak je dostupná)	Záverečná monitorovacia správa
Rozpočet – riadenie projektu	Suma (ak je dostupná)	Záverečná monitorovacia správa
Rozpočet – PR	Suma (ak je dostupná)	Záverečná monitorovacia správa

Kategória	Premenné	Zdroj informácie
Číslo projektu	Číslo	Názov súboru
Celkový počet konečných užívateľov – Rómov	Počet (ak je dostupný)	V niektorých projektoch priority 2.2 sa toto číslo uvádzalo ako indikátor výkonnosti súvisiaci s relevantnosťou projektu pre MRK. Hoci indikátor je veľmi informatívny, je ťažké použiť ho v štatistickej analýze, pretože jeho definícia sa odlišuje od projektu k projektu (napr. počet pracovných miest, počet zapojených Rómov atď.).
Počet členov cieľovej skupiny zapojených do projektových aktivít – muži	Počet (ak je dostupný)	Záverečná monitorovacia správa
Počet členov cieľovej skupiny zapojených do projektových aktivít – muži a ženy	Počet (ak je dostupný)	Záverečná monitorovacia správa
Cieľová skupina – počet osôb, ktoré využili ponúkané služby	Počet (ak je dostupný)	Záverečná monitorovacia správa  (Nie je úplne jasné, ako sa táto kategória odlišuje od kategórie uvedenej hore)
Vytvorené pracovné miesta (sociálni pracovníci alebo pracovné miesta pre príjemcov)	Počet (ak je dostupný)	Záverečná monitorovacia správa  (Nie je úplne jasné, ako sa táto kategória odlišuje od kategórie uvedenej hore)
Typy projektových aktivít 1: školenia	1: áno	Žiadosť o projekt
Typy projektových aktivít 2: mobilizácia komunity	1: áno	Žiadosť o projekt
Typy projektových aktivít 3: sociálna práca	1: áno	Žiadosť o projekt
Typy projektových aktivít 5: komunitné centrum	1: áno	Žiadosť o projekt
Typy projektových aktivít 6: zamestnanosť	1: áno	Žiadosť o projekt

## Definícia vzorky projektu

Až na dve výnimky sa všetky projekty ESF zamerané na Rómov v rámci analyzovanej vzorky realizovali v rámci OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia a jeho 2. prioritnej osi - podpora sociálneho začlenenia. V rámci tejto prioritnej osi sú projekty rozdelené medzi dve opatrenia:

- Opatrenie: 2.1 Podpora sociálnej inklúzie osôb ohrozených sociálnym vylúčením alebo sociálne vylúčených prostredníctvom rozvoja služieb starostlivosti s osobitným zreteľom na marginalizované rómske komunity
- Opatrenie: 2.2 Podpora vytvárania rovnosti príležitostí v prístupe na trh práce a podpora integrácie znevýhodnených skupín na trh práce s osobitným zreteľom na marginalizované rómske komunity

Ako už bolo spomenuté v úvode, výskum bol zameraný iba na projekty relevantné pre MRK (691 podľa údajov ITMS) pre súčasné programové obdobie (2007 - 2013). Pôvodná myšlienka bola zamerať sa iba na dokončené projekty, pretože to by umožnilo porovnať niektoré základné kvantitatívne ukazovatele pre výsledky a výstupy používané v projektoch (napr. realizované rozpočty, celkový počet Rómov atď.). V procese analýzy sa ukázalo, že väčšina projektov, ktoré sú dokončené, spadajú do opatrenia 2.1 - a tie, ktoré sú pod opatrením 2.2., nie sú ukončené.

Projekty v rámci opatrenia 2.1. nepredstavujú jadro výskumu, pretože autori sa domnievajú, že terénna sociálna práca je len úvod k politikám sociálnej inklúzie. Projekty terénnej sociálnej práce poskytujú pomoc v núdzi a základnú sociálnu pomoc, aby sa mohli predpripraviť podmienky pre získanie slušného zamestnania, ale samy osebe priamo nevytvárajú pracovné miesta. V tomto ohľade sú bližšie k politikám rozširovania základných sociálnych záchranných sietí ako k politikám sociálnej inklúzie. Ide o opatrenia, ktoré sú organizačne v rámci kompetencií obcí (v súlade s princípom decentralizácie) a ktoré sú financované pomocou ESF na projektovej báze. Terénna sociálna práca financovaná v rámci opatrenia 2.1 bola už vyhodnotená v predošlých výskumoch.<sup>13</sup>

Na druhej strane sú aktivity v rámci opatrenia 2.2 zamerané na prístup na trh práce. To je opatrenie, ktoré logicky nadväzuje na opatrenie 2.1 a má potenciál vytvárať pracovné miesta a príjmy. Autori štúdie očakávali, že nájdu v týchto projektoch merateľné ukazovatele, ktoré by poskytli priestor pre porovnávanie a evaluáciu koľko, aký, ako dlho.

Do vzorky boli teda zahrnuté aj všetky projekty v rámci opatrenia 2.2, ktoré sú zaregistrované v databáze ITMS ako „ešte stále sa realizujú.“ „Ešte stále sa realizujú“ ne-

13 Hrustič, Tomáš et al (2009): Výkon terénnej sociálnej práce v marginalizovaných rómskych komunitách. Záverečná výskumná správa Ústavu etnológie Slovenskej akadémie vied (ÚEt SAV) pre Fond sociálneho rozvoja (FSR).

znamená nevyhnutne, že aktivity ešte stále prebiehajú. Analýza projektových údajov ukázala, že vo veľkom počte prípadov boli projekty v skutočnosti ukončené, ale ešte nebolo uzavreté záverečné vyúčtovanie na ministerstve. Dokumenty, ktoré poskytlo ministerstvo, obsahovali aj projekty, ktoré boli ukončené mimoriadnym spôsobom. Dokumentácia týchto projektov však neumožnila ich zahrnutie do tabuľky, pretože väčšina hlavných indikátorov (napríklad zmluvný rozpočet) chýbala.

Je tiež dôležité uvedomiť si, že skupina tzv. národných projektov, ktoré realizujú štátne inštitúcie, sa podstatne líši od projektov, ktoré realizujú obce, mimovládne organizácie a súkromné firmy a bola vylúčená z analýzy. Dôvodom je to, že ich dôsledky sú pre konečných užívateľov veľmi sprostredkované. Väčšinou sú zamerané na vybudovanie alebo zlepšenie rámcov politik a intervencií. Konkrétne projekty zamerané na skupiny populácie priamo sú „projekty na sekundárnej úrovni“ – svojím spôsobom „projekty pod národnými projektami“. Výstupy druhej skupiny projektov predstavujú agregovaný výsledok prvej skupiny projektov. Na posúdenie dopadu „národných projektov“ by bolo nevyhnutné vyhodnotiť každý ich komponent (každú jednotlivú aktivitu a následne projekty realizované sekundárne, pod ňou), čo nie je možné v rámci tejto analýzy.

V priebehu analýzy sa zistilo, že 14 projektov zahrnutých do vzorky je zrejme omylom zaradených ako „relevantné pre MRK.“ Vo všetkých týchto prípadoch žiadatelia na začiatku neuvádzali, že projekt bude „relevantný pre MRK,“ a preto neboli poskytnuté žiadne indikátory výkonnosti. V záverečnej správe (a v systéme údajov ministerstva) je však projekt kategorizovaný ako „relevantný pre MRK,“ pričom nie je uvedené vysvetlenie, ani nie sú poskytnuté indikátory. Bolo prijaté rozhodnutie, že tieto projekty sa do tabuľky nezahrnú.

### Štruktúra súboru údajov atlasu z roku 2004

Ako sa uvádza v úvode, jedným z hlavných cieľov tejto štúdie bolo uviesť do súvislosti projektové údaje s údajmi o socioekonomických podmienkach cieľových obcí. Keďže väčšina oficiálnych štatistických údajov na úrovni rómskych osídlení nie je k dispozícii, najlepší spôsob, ako dosiahnuť tento cieľ, je využiť súbor údajov Atlasu rómskych komunít na Slovensku. Atlas bol vypracovaný v rokoch 2003 – 2004 a je výsledkom rozsiahleho úsilia zmapovať marginalizované rómske komunity. Atlas obsahuje podrobné údaje o všetkých lokalitách na Slovensku, ktoré boli identifikované ako miesta osídlené Rómami.<sup>14</sup>

Hoci údaje z atlasu sa zozbierali niekoľko rokov pred začiatkom realizácie prvých skúmaných projektov, jeho využitie poskytuje významnú výhodu v tom, že umožňuje nielen vykonávať analýzu v rámci cieľových lokalít, ale – čo je hľadám ešte dôležitejšie – aj porovnávať medzi lokalitami, na ktoré sa projekty zameriavali, a lokalitami, na ktoré sa nezameriavali.

Jedenásť lokalít (Dunajská Streda, Beluša, Horná Kráľová, Banská Bystrica, Brezno, Lučenec, Ozdín, Utekáč, Hnúšťa, Rimavská Seč, Žakovce, Rožňava), kde sa realizovali projekty ESF, nebolo zahrnutých do atlasu. V niektorých prípadoch išlo o väčšie mestá, ktoré sú v atlase zastúpené neúplne, v iných obciach je počet Rómov pravdepodobne veľmi nízky. Jedenásť chýbajúcich lokalít musel do tabuľky zahrnúť výskumný tím. Na tento účel sa využil počet obyvateľov obcí na základe sčítania z roku 2001. Vzhľadom na to, že nebol prístup k údajom o nezamestnanosti na miestnej úrovni, použila sa miera nezamestnanosti na okresnej úrovni z roku 2004.<sup>15</sup> Vzhľadom na nedostatok údajov nebolo v týchto prípadoch možné zistiť socioekonomické podmienky miestnych Rómov. Možno však predpokladať, že podiel Rómov je v týchto obciach nízky.

Jednou dôležitou vlastnosťou atlasu, ktorá môže byť problematická, ak sa so súborom údajov pracuje po prvýkrát, je rozdiel medzi dátami na úrovni obcí a dátami na úrovni osídlení. Ak existuje viac než jedna osada alebo štvrť osídlená Rómami v rámci jednej obce, informácia o obci sa rozdeľuje do troch riadkov (alebo do viacerých riadkov, ak ide o viac než dve rómske osídlenia). Zatiaľ čo prvý riadok obsahuje údaje týkajúce sa obce ako celku (napr. počet obyvateľov, miestna miera nezamestnanosti, podiel Rómov na celkovom obyvateľstve) a väčšinového obyvateľstva obce (napr. prístup k plynovej prípojke, ku kanalizácii), v ďalších riadkoch sa uvádzajú špecifické údaje týkajúce sa rómskeho osídlenia (napr. počet rómskych obyvateľov konkrétneho osídlenia, prístup k infraštruktúre, existencia priestorových bariér). Ak má obec len jedno osídlenie, alebo ak Rómovia žijú rozptýlene medzi väčšinovým obyvateľstvom, sú všetky informácie uvedené v prvom riadku. Pri analýze údajov môže táto štruktúra viesť k problémom. Bez využívania komplikovaných excelovských funkcií, ktoré by prepojili informácie zo všetkých riadkov týkajúcich sa jednej obce, je potrebné rozhodnúť sa pri každej operácii, či sa využijú údaje z úrovne obce alebo z úrovne osídlenia. Pre zmeny medzi oboma úrovňami možno použiť filtre v poli F1 (všetky osídlenia) a E 1 (obec vs. koncentrace). Na prácu s údajmi na úrovni osídlenia je potrebné zvoliť vo filtri F1 možnosť „A bez B a všetky B,“ čo znamená, že sa zobrazia obce len s jednou osadou alebo všetky osídlenia obcí s viacerými osídleniami. Aby bolo možné zamerať sa len na obce, je potrebné zvoliť vo filtri F2 možnosť „A\_dotazník – A\_dotazník.“

- 14 Sociálno-grafické mapovanie rómskych komún na Slovensku (ATLAS) bolo vykonané v rokoch 2003 - 2004 s podporou konzorcia, ktoré zahŕňalo orgány štátnej správy (splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity), mimovládne organizácie (SPACE, IVO a Regionálne centrum pre záležitosti rómskej komunity) a nadnárodné inštitúcie (Svetová banka). Mapovanie 1068 obcí a 1573 rómskych osád identifikovalo štyri typy bývania rómskej populácie naproti väčšinovej populácii: integrované - rozptýlené (Rómovia obyvatelia sú rozptýlení medzi väčšinou v obci), integrované - koncentrované (Rómovia žijú v obci, ale sú sústredení v určitej časti), v okrajovej časti obce (Rómovia sú sústredení na okraji obce), a úplne mimo obce (oddelené bariérou). Mapovanie zisťovalo aj údaje o obci a infraštruktúre sídiel, o demografii, ve
- 15 Internetová stránka regionálnej štatistiky Štatistického úradu Slovenskej republiky. Dostupné na URL: <http://px-web.statistics.sk/PXWebSlovak/rejných službách, pracovnom trhu, politickej a občianskej participácie obyvateľov>.



## Účel a štruktúra záverečnej tabuľky

Ako sme vysvetlili v predchádzajúcom texte, konečná tabuľka integruje údaje atlasu s projektovými dátami. Táto tabuľka môže slúžiť ako otvorený dokument, do ktorého môžu byť integrované aj údaje o iných projektoch spolu s dátami z aktualizovaného atlasu. Potenciálne by sa mohla stať veľmi hodnotným nástrojom na výskum a tvorbu politik. Pri hodnotení projektov zameraných na rómsku komunitu je potrebné vnímať intervencie aj v kontexte predchádzajúcich aktivít. Výskumným pracovníkom v mnohých prípadoch chýbajú informácie o týchto projektoch. Aktualizácia atlasu rómskych komunít by v spojení s projektovými údajmi mohla umožniť výskum dlhodobého vplyvu rozvojových opatrení zameraných na Rómov. To by tiež umožnilo vytvoriť jasnú väzbu medzi výskumom a verejnou politikou, ktorá by umocnila význam evalvačného výskumu.

Zlúčenie obidvoch súborov údajov však prinieslo niekoľko problémov, ktoré bolo potrebné vyriešiť. Jedným z nich bolo, ako sa vysporiadať so situáciou, keď sa viacero projektov realizovalo v rovnakej obci. Tento problém sa vyriešil tým, že pod riadok predmetnej obce sa pridali ďalšie riadky. V týchto riadkoch boli kolónky týkajúce sa obce ponechané prázdne s výnimkou názvu obce, kraja a okresu.

Druhý problém sa týkal projektov, ktoré sa uskutočnili na viacerých miestach (napr. vo viacerých obciach, v celom okrese, vo viacerých okresoch). V tomto prípade sa projektové informácie podelili a údaje týkajúce sa rozpočtu a príjemcov sa priradili proporcionálne k jednotlivým lokalitám. Aby bolo jasné, že projekt sa uvádza viackrát, k projektovému kódu sa pridali písmená A, B, C atď. Je dôležité uvedomiť si, že v dôsledku tohto postupu tabuľka obsahuje viac projektov ako bol ich pôvodný počet. V prípade, že tabuľka vyjadruje priemerné hodnoty, napríklad priemerný rozpočet, tak to znamená, že odkazuje na projekty, resp. súčasti projektu realizované v jednej obci (v jednom okrese).

## 2.3. Metodológia prípadovej štúdie Prešovského kraja

### Výber navštívených projektov

Analýza projektových súborov čoskoro ukázala, že charakter dvoch balíkov projektov (projekty opatrenia 2.1. a projekty opatrenia 2.2.) sa značne líši. Väčšinu projektov v rámci opatrenia 2.1 navrhli obce, ktorým finančné prostriedky ESF umožnili naďalej zamestnávať terénnych sociálnych pracovníkov. Tento program sa od začiatku financoval z rôznych zdrojov mimo pravidelných zdrojov zo štátneho rozpočtu. Jedným z bezprostredných záverov, ktorý sa ponúka, je to, že vláda využíva prostriedky EÚ na udržanie služby, ktorú uznáva za potrebnú, ale nie je ochotná financovať ju z bežného štátneho rozpočtu.

Zatiaľ čo veľkosť rozpočtu projektov opatrenia 2.1. sa líšila podľa veľkosti cieľovej skupiny, finančný objem projektov býval významne nižší než v prípade projektov opatrenia 2.2. Projekty opatrenia 2.2 sú projekty zamerané na školenia alebo zamestnávanie alebo na kombináciu obidvoch týchto cieľov. Keďže program terénnej sociálnej práce bol vyhodnotený už skôr v rámci iného hodnotenia, bolo prijaté rozhodnutie zamerať sa v rámci predkladanej štúdie primárne na projekty školení a zamestnávania.

Obmedzené množstvo času pre terénny výskum neumožnilo získať plne reprezentatívnu vzorku projektov, čo ani nebolo účelom výskumu. Projekty výskumníci vybrali takým spôsobom, aby im to umožnilo porovnať skúsenosti z rôznych typov projektov, podľa metodológie a realizačného rámca. Okrem toho sa prijalo rozhodnutie obmedziť výber na projekty v Prešovskom kraji, ktorý je jedným z dvoch východoslovenských regiónov s veľmi početným rómskym obyvateľstvom a veľkým počtom segregovaných rómskych osád. Tretí aspekt, ktorý ovplyvnil výber, bol špecifický záujem o lokality, kde sa projekty opatrenia 2.1 a projekty opatrenia 2.2 realizovali súbežne alebo následne.

Bolo treba brať do úvahy aj praktické otázky, ako napríklad zorganizovanie rozhovorov tak, aby boli ich miesta geograficky prijateľne vzdialené, a ťažkosti pri nadväzovaní kontaktov s niektorými mimovládnyimi organizáciami, ktoré niekedy nie sú stabilizovanými subjektmi. Konečný zoznam obsahoval 8 projektov v rámci opatrenia 2.2, ktoré predstavovali zaujímavú zmes lokalít, realizačných postupov a prístupov (tabuľka 2).

## 2.4. Anonymnosť identity partnerov rozhovorov

Ako vysvetlíme v ďalšom texte, viacerí respondenti poukázali na relatívne vysoké napätie medzi prijímateľmi NFP a správou ESF.<sup>16</sup> Najbežnejším dôvodom tohto napätia boli veľmi zložité pravidlá administrácie grantov, čo pravdepodobne viedlo k oneskoreniam platieb a neuznávaniu niektorých výdavkov. Podľa vyjadrení viacerých respondentov toto priviedlo niektoré MVO, ktoré nemali alternatívne zdroje príjmu, k existenčnej kríze. Toto napätie ovplyvnilo do istej miery aj rozhovory, pretože niektorí respondenti vyjadrili obavy, či ich vyjadrenia nemôžu ovplyvniť vzťah s fondom. Keďže cieľom výskumu nie je kontrolovať alebo vyhodnocovať efektivitu jednotlivých projektov, ale identifikovať a prediskutovať širšie problémy, uistili sme

16 Podobne ako v prípade definície "konečný užívateľ", je dôležité vyjasniť si terminológiu aj v prípade organizácií, ktoré podali žiadosť o prijatých a realizujú projekty financované z OP. V bežne používanej terminológii pre EÚ správy sú tieto organizácie príjemcami, pretože majú prospech z financovania EÚ. Tento prístup má svoje výhody z hľadiska Európskej komisie (najmä GR pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a sociálne začlenenie, ktorá sa správa ako darca naproti národným vládnym agentúram spravujúcim štrukturálne fondy. V praxi príjemcovia finančných prostriedkov EÚ pracujú na prospech komunit, na ktoré sa zameriavajú a sú vlastne „implementačnými organizáciami“.

**Tabuľka 2: Vlastnosti projektov navštívených v rámci štúdie v teréne**

Cieľová skupina	Etnicita príjemcov		Paralelný alebo skôr realizovaný projekt v rámci opatrenia 2.1 na tom istom mieste		Územné zameranie		
	príjemcovia sú Rómovia	zmiešaná skupina príjemcov	áno	nie	v rámci inštitúcie	miestne	región
Projekt vypracovaný a realizovaný obcou (2)	1	1	2	-	-	2	-
Obecný projekt vypracovaný súkromnou spoločnosťou a realizovaný s pomocou tejto spoločnosti (1)	1	-	1		-	1	-
Obecný projekt vypracovaný súkromnou spoločnosťou a realizovaný priamo touto spoločnosťou (1)		1	1		-	1	
MVO prepojená so štátnou inštitúciou (1)	1		1			1	
miestna alebo regionálna MVO (2)	2	1	-	2	2		1

respondentov, že výskum je nezávislý a že poskytnuté informácie sa využijú bez uvádzania zdroja. Z tohto dôvodu sa mená osôb, ktoré sa zúčastnili rozhovorov, a mená navštívených lokalít a projektov v štúdiu neuvádzajú.

### **Stratégia a štruktúra rozhovorov a prístup k potenciálnym konečným užívateľom projektov**

Kde to bolo možné, tam sa návšteva lokality začala rozhovorom s prijímateľom grantu alebo projektovým manažérom. V prípade obcí to bol vždy starosta obce, v mnohých prípadoch sprevádzaný manažérom projektu. Rozhovor sa uskutočnil pološtruktúrovaným spôsobom. Respondenti mali dostatočnú príležitosť uviesť vlastné názory, pričom sa zároveň na základe zoznamu otázok zabezpečilo, aby sa prediskutovalo niekoľko základných tém. Rozhovory trvali zvyčajne jednu až jeden a pol hodiny. Niektorí respondenti boli ochotní ukázať nám aj miesto, kde sa vykonáva projekt, čo zabralo ďalšiu hodinu alebo aj viac.

Vo väčšine prípadov sa informácie od prijímateľskej organizácie porovnali s perspektívou konečných užívateľov spomedzi rómskej komunity. Keďže výber konečných užívateľov spomedzi komunity môže byť kľúčový, rozhovory v rámci rómskej komunity sa uskutočnili aj s tými Rómami, ktorí sa na projekte nezúčastnili. Až na jeden prípad sa tieto rozhovory uskutočnili v neprítomnosti prijímateľa grantu. Vybudovanie dôvery Rómov voči výskumnému tímu sa uľahčilo tým, že jeden z výskumníkov hovorí po rómsky (čo do určitej miery umožnilo viesť rozhovory „bez dohľadu“ aj , keď bol prítomný starosta). Rozhovory s členmi rómskej komunity vznikli vo väčšine prípadov spontánne počas návštevy miestnej rómskej komunity a uskutočnili sa vonku pred príbytkami. Tieto rozhovory boli menej štruktúrované než v prípade rozhovorov s prijímateľmi NFP a výber tém bol tiež do značnej miery podmienený informáciami, ktoré sa získali skôr od prijímateľov grantov.

# 3

## ESF a Rómovia na Slovensku

Témou tejto štúdie je dopad podpory z ESF na Rómov na Slovensku. V centre pozornosti sú preto projekty, ktoré sú označené ako relevantné pre horizontálnu prioritu marginalizované rómske komunity (HP MRK). V kapitole 3 analyzujeme, do akej miery geografické rozmiestnenie týchto projektov zodpovedá rozmiestneniu rómskeho obyvateľstva na Slovensku. No, aby sme mohli povedať, či boli Rómovia primerane zastúpení v skupine konečných užívateľov, je dôležité skúmať tieto projekty nie izolovane, ale v kontexte celého operačného programu. A to je zámerom tejto kapitoly. Najskôr vysvetlíme, akým spôsobom je projekt klasifikovaný ako relevantný pre MRK, a potom budeme analyzovať podiel projektov označených ako relevantné pre MRK na všetkých projektoch financovaných v rámci OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia.

### 3.1. Štruktúra slovenského programu ESF a obmedzenia tejto štúdie

V prebiehajúcom programovacom období 2007 – 2013 môže Slovensko použiť z ESF 1,76 miliardy eur. To predstavuje až 324 eur na obyvateľa. Z tejto sumy 1,5 miliardy eur sú finančné prostriedky z Európskej únie a 264 miliónov eur je spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu SR.

Ako už bolo vysvetlené, zdroje ESF na Slovensku sú rozdelené do dvoch operačných programov: Zamestnanosť a sociálna inklúzia (70 % zdrojov) a Vzdelávanie (30 % zdrojov). V predloženej štúdii boli analyzované len projekty realizované v rámci OP ZaSI opatrenia 2.1. a 2.2. Štúdia je tiež ovplyvnená rôznou úrovňou rozvoja regiónov NUTS 2 na Slovensku. Najzápadnejší Bratislavský kraj je príliš rozvinutý na to, aby sa mohol považovať za konvergenčný región. Predložená štúdia sa zaoberá len programami realizovanými v rámci OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia v slovenských regiónoch NUTS 2 (vo vzorke sa nenachádzali žiadne projekty z Bratislavského kraja, pre ktoré existuje separátny program).

Ďalším dôležitým bolo rozdelenie projektov na tie, ktoré boli schválené na základe výziev na predkladanie žiadostí (tzv. dopytovo orientované projekty) a tzv. národné projekty, ktoré realizovali štátne inštitúcie. Národné projekty mali podstatne vyššie rozpočty a pre svoj špecifický charakter neboli zahrnuté do skúmanej vzorky.

### 3.2. Čo znamená „relevantný pre marginalizované rómske komunity (MRK)“?

Marginalizované rómske komunity patria medzi horizontálne priority Národného strategického referenčného rámca (NSRR) na Slovensku.<sup>17</sup> Žiadatelia o financovanie zo štrukturálnych fondov, vrátane ESF, majú v žiadosti odpovedať na otázku, či je ich projekt v súlade s touto prioritou. Žiadatelia zaškrávajú príslušné políčka v žiadosti a jediný mechanizmus pre kontrolu pravdivosti uvádzaných údajov je hodnotenie žiadosti pred pridelením financovania. No samotná definícia „v súlade“ je vágna a do určitej miery je akákoľvek činnosť smerujúca k zlepšeniu infraštruktúry alebo prístupu k sociálnym službám v obci relevantná aj pre Rómov žijúcich v tejto obci.

V procese výberu projektov patrí relevantnosť pre horizontálnu prioritu MRK medzi aspekty hodnotené hodnotiteľmi (čiastočne internými, čiastočne externými) číslom od 1 až po 4. Keďže označenie projektu ako relevantný pre HP MRK je spojené s bodovým zvýhodnením pri hodnotení, možno predpokladať, že väčšina predkladateľov projektov, ktoré mali vzťah k Rómom len do určitej miery (napr. Rómovia boli medzi cieľovými osobami), sa rozhodli označiť svoj projekt ako relevantný pre HP MRK. Z toho vyplýva, že, 1) relevancia k HP MRK uvedená v žiadostiach (a zaznamenaná aj v ITMS) vypovedá veľmi málo o skutočnej relevancii pre Rómov; a, 2) toto kritérium môže byť použité na zvýšenie šancí žiadostí na získanie financovania (ako to je aj pri mnohých projektoch). Keďže projekty dostávajú za relevantnosť pre HP MRK dodatočné body, je veľmi nepravdepodobné, že by nejaké významné množstvo projektov žiadajúcich o financovanie z ESF, ktoré sú skutočne relevantné pre marginalizované rómske komunity, nebolo takto označených. Národné projekty realizované štátnymi inštitúciami, ktoré nie sú predmetom tejto štúdie, sú pritom pravdepodobne výnimkou.

Ak sa žiadatelia rozhodli označiť svoje projekty ako relevantné pre HP MRK, mali zo zoznamu indikátorov vybrať také, ktorými by sa odmeralo, či projekt skutočne splnil tento cieľ. Katalóg navrhovaných indikátorov sa podľa všetkého v priebehu času menil. Pri projektoch s nižšími registračnými číslami (ministerstvo vydávalo registračné čísla chronologicky) si väčšina žiadateľov vybrala jeden indikátor, ktorý nemal nijakú alebo len obmedzenú výpovednú hodnotu. Napríklad pri projektoch v rámci opatrenia 2.2 zahrnutých do skúmanej vzorky 26 zo 71 projektov (a takmer všetky projekty s nižším registračným číslom) použili ako indikátor

- počet projektov zameraných na rómsku komunitu (cieľová hodnota: 1),

17 Ďalšie horizontálne priority sú: informačná spoločnosť, trvalo udržateľný rozvoj a rovnosť príležitostí.

čo predstavuje príklad zacyklenej argumentácie. Žiadatelia odkazujú na svoj projekt ako celok, čím sa vyhýbajú potrebe poskytnúť informácie o percente Rómov medzi konečnými užívateľmi projektu.

Táto štúdia sa stretla s jedným základným problémom, keďže dostupná dokumentácia vo väčšine prípadov neumožňuje presne kvantifikovať počet Rómov zapojených do projektu. Po prvé, v ITMS sú dve podobné dátové polia („počet Rómov zasiahnutých“ a „počet Rómov benefitujúcich“) a neexistuje žiadna metodická príručka popisujúca rozdiel medzi nimi. Po druhé, vo väčšine prípadov uvádzali prijímatelia NFP dostupné demografické údaje o príslušnej rómskej komunite alebo osade. Na veľmi všeobecnej úrovni môžu byť tieto údaje skutočne považované za „počet Rómov zasiahnutých“ a „počet Rómov benefitujúcich“, no z hľadiska realizácie projektu a hodnotenia jeho výsledkov sú tieto údaje nepoužiteľné. Platí to najmä pri projektoch zameraných na vzdelávanie a zamestnanosť, ktoré sa realizujú v rámci opatrenia 2.2. Zatiaľ čo mnoho žiadateľov si vybralo nič nehovoriace indikátory (ako je spomenutý indikátor), na základe 39 projektov s lepšími indikátormi vieme, že podiel Rómov sa medzi projektmi výrazne líšil. Na jednej strane je tu veľký počet etnických projektov, kde sú konečnými užívateľmi iba Rómovia. Na druhej strane sú tu projekty, pri ktorých je medzi konečnými užívateľmi iba veľmi malý počet Rómov - napríklad iba jedna osoba zo skupiny 25 osôb.

Toto predstavuje problém pre náš výskum, no nemožno to chápať ako automatickú degradáciu projektov, v ktorých Rómovia tvorili menšinu. Bolo by určite nesprávne automaticky vyvodiť záver, že vyšší podiel Rómov medzi konečnými príjemcami je lepší, pretože v závislosti od miestneho kontextu môžu byť etnické projekty vnímané ako neprimerane segregačné, zatiaľ čo etnicky zmiešané projekty môžu naopak viesť k lepším výsledkom. Na druhej strane sa zdá byť otáznosť, či je relevantnosť pre HP MRK skutočne výpovedný indikátor, či možno toto označenie použiť na projekt realizovaný v obci, v ktorej 50 % obyvateľstva tvoria Rómovia, a projekt vytvorí pracovné miesta pre troch Rómov a 17 Nerómov.

### **Projekty relevantné pre HP MRK v rámci OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia**

Dostupný rozpočet operačného programu vo finančnom období rokov 2007 – 2013 je 1,037 miliardy eur. Je to takmer presne toľko ako celkový objem 1 600 momentálne zazmluvnených projektov (1,024 miliardy eur). Keďže projektové rozpočty neboli vždy vyčerpané v plnom rozsahu a niektoré zazmluvnené projekty boli zrušené, celý zazmluvnený objem peňazí sa v skutočnosti neminie. To otvorilo priestor na prípravu dodatočných projektov a otvorenie nových výziev na predkladanie žiadostí.

Aby bolo možné poskytnúť aspoň odhad podielu Rómov medzi konečnými užívateľmi v rámci projektov zamestnanosti a vzdelávania, kde to bolo možné, vypočítali sme priemerný podiel Rómov medzi konečnými príjemcami projektov (zamestnané

osoby). V prípade týchto projektov obsadili Rómovia o niečo menej ako polovicu (49 %) vytvorených pracovných miest. Ak bol podiel Rómov podobný aj pri ostatných projektoch pod opatrením 2.2, ktorých ukazovatele neumožnili určiť počet Rómov medzi príjemcami, z celkového počtu 541 (väčšinou dočasných) pracovných miest, ktoré boli vytvorené v 71 projektoch zaradených do skúmanej vzorky, by malo byť 265 pracovných miest pre Rómov. Treba tiež poznamenať, že mnohé zo skúmaných projektov v opatrení 2.2 majú pre ďalšie typy konečných príjemcov, ktorí neboli zamestnancami, ale zúčastnili sa školení. Pokiaľ ide o tieto skupiny, indikátory použité vo všetkých projektoch neposkytujú informácie o podiele Rómov medzi ľuďmi zasiahnutými projektmi.

Z 1 600 projektov je 690 projektov (43,16 %) označených ako relevantné pre HP MRK. Táto skupina projektov dosahuje celkový finančný objem 132,79 mil. eur alebo 12,97 % celkových finančných prostriedkov (malý podiel vyplýva z relatívne malého finančného objemu jednotlivých projektov). Toto číslo však neposkytuje presnú informáciu o objeme prostriedkov pre marginalizované rómske komunity. Ako sme uviedli, analýza projektov v sledovanej vzorke naznačila, že pri 91 HP MRK projektoch podporených v rámci prioritnej osi 1 (14 % všetkých projektov podporených v rámci tejto prioritnej osi) je otázne, či sú projekty kategorizované správne. Okrem toho v rámci opatrenia 2.2 je mnoho projektov, kde Rómovia tvorili len zlomok z celkového počtu konečných príjemcov. Dostupné údaje neumožňujú tento jav presne kvantifikovať.

Analýza dostupných údajov naznačuje niekoľko zaujímavých postrehov. Po prvé, takmer polovica (45,6 %) všetkých projektov zazmluvnených v rámci prioritných osí 1 - 4 je označená ako relevantné pre HP MRK, ale na tieto projekty išlo iba 18,3 % celkových finančných prostriedkov. Vyplýva to z toho, že pôvodne boli projekty terénnej sociálnej práce, ktoré mali pomerne malé rozpočty, vybrané ako dopytovo orientované projekty. Po druhé, väčšina z projektov relevantných pre HP MRK bola koncentrovaná v prioritnej osi 2 (Sociálna inklúzia), a nie v rámci prioritnej osi 1 (Podpora rastu zamestnanosti) z hľadiska počtu projektov aj z hľadiska objemu finančných prostriedkov. Iba 14 % projektov (a len 6,4 % finančných prostriedkov) v rámci prioritnej osi 1 bolo označených ako relevantné pre HP MRK. Ako vysvetlila riaditeľka ESF, možno to priradiť tomu, že opatrenie 2.2 v rámci prioritnej osi 2 malo byť zamerané špeciálne na MRK, hoci jeho ciele boli veľmi podobné opatreniam v rámci prioritnej osi 1. Prístup k zamestnaniu je považovaný za hlavný faktor ovplyvňujúci udržateľnú inklúziu marginalizovaných skupín a to, že medzi nezamestnanými sú Rómovia nadmieru zastúpení - miera nezamestnanosti medzi marginalizovanými Rómami vo veku 15-64 je 70 % v porovnaní s nezamestnanosťou 33 % pre Nerómov žijúcich v ich blízkosti. Údaje za vekovú kategóriu 15 - 24 rokov sú ešte horšie - 74 %, respektíve 54 %<sup>18</sup>. Aj keď by sme predpokladali, že väčšina nezamestnaných nie sú

18 Podľa údajov z prieskumu o marginalizovaných Rómoch a Nerómoch bývajúcich v ich blízkosti realizovaného v roku 2011 UNDP, FRA a Svetovou bankou s finančnou podporou Európskej komisie



**Tabuľka 3: Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia**

	Dostupný rozpočet (v eurách)			Zazmluvnený rozpočet alebo počet projektov alebo priemerný objem rozpočtu projektu (v eurách)			
	Zdroje EÚ	Národné zdroje	Zdroje celkom		celkom	relevantné pre HP MRK	nerelevantné pre HP MRK
Prioritná os č. 1  Podpora rastu zamestnanosti  Fond: ESF	567 422 200	100 133 330	667 555 530	<b>Všetky projekty:</b>			
				Celkový zazmluvnený objem:	709 909 916	45 616 615 (6,4%)	664 293 302 (93,6%)
				Počet projektov:	631	91 (14%)	540 (86%)
				Priemerný rozpočet:	1 125 055	501 281 (44,5%)	1 230 173 (109%)
				<b>Národné projekty:</b>			
				Celkový zazmluvnený objem:	509 206 737		509 206 737 (100%)
				Počet projektov:	23	0	23 (100%)
				Priemerný rozpočet:	22 139 423		22 139 423 (100%)
				<b>Dopytové projekty:</b>			
				Celkový zazmluvnený objem:	200 703 179	45 616 615 (23%)	155 086 565 (77%)
				Počet projektov:	608	91 (15%)	517 (85%)
				Priemerný rozpočet:	330 104	501 281 (151%)	299 974 (90%)
				Prioritná os č. 2  Podpora sociálnej inklúzie  Fond: ESF	187 800 000	33 141 177	220 941 177
Celkový zazmluvnený objem:	195 705 240	134 147 332 (69%)	61 557 908 (31%)				
Počet projektov:	648	595 (92%)	53 (8%)				
Priemerný rozpočet:	302 014	225 458 (74%)	1 161 470 (384%)				
<b>Národné projekty:</b>							
Celkový zazmluvnený objem:	137 536 684	83 973 275 (61%)	53 563 408 (39%)				
Počet projektov:	11	5 (45%)	6 (55%)				

	Dostupný rozpočet (v eurách)			Zazmluvnený rozpočet alebo počet projektov alebo priemerný objem rozpočtu projektu (v eurách)			
	Zdroje EÚ	Národné zdroje	Zdroje celkom		celkom	relevantné pre HP MRK	nerelevantné pre HP MRK
				Priemerný rozpočet:	12 503 335	16 794 655 (134%)	8 927 235 (71%)
				<b>Dopytovo orientované projekty:</b>			
				Celkový zazmluvnený objem:	58 168 556	50 174 056 (86%)	7 994 500 (14%)
				Počet projektov:	637	590 (92%)	47 (8%)
				Priemerný rozpočet:	91 316	85 041 (93%)	170 096 (186%)
<b>Prioritná os č. 3</b>	17 801 578	3 141 455	20 943 033	<b>Všetky projekty:</b>			
Podpora zamestnanosti, sociálnej inklúzie a budovania kapacít v BSK				Celkový zazmluvnený objem:	21 801 363	5 378 063 (25%)	16 423 299 (75%)
Fond: ESF				Počet projektov:	70	17 (24%)	53 (76%)
				Priemerný rozpočet:	311 448	316 357 (102%)	309 874 (99,5%)
				<b>Národné projekty:</b>			
				Celkový zazmluvnený objem:	18 201 486	4 108 236 (23%)	14 093 251 (77%)
				Počet projektov:	40	5 (13%)	35 (87%)
				Priemerný rozpočet:	455 037	821 647 (181%)	402 664 (89%)
				<b>Dopytovo orientované projekty:</b>			
				Celkový zazmluvnený objem:	3 599 876	1 269 828 (35%)	2 330 049 (65%)
				Počet projektov:	30	12 (40%)	18 (60%)
				Priemerný rozpočet:	119 996	105 819 (88%)	129 447 (108%)

	Dostupný rozpočet (v eurách)			Zazmluvnený rozpočet alebo počet projektov alebo priemerný objem rozpočtu projektu (v eurách)			
	Zdroje EÚ	Národné zdroje	Zdroje celkom		celkom	relevantné pre HP MRK	nerrelevantné pre HP MRK
Prioritná os č. 4  Budovanie kapacít a zlepšenie kvality verejnej správy  Fond: ESF	81 734 600	14 423 753	96 158 353	<b>Všetky projekty:</b>			
				Celkový zazmluvnený objem:	84 090 115	0	84 090 115 (100%)
				Počet projektov:	191	0	191 (100%)
				Priemerný rozpočet:	440 262	N/A	440 262 (100%)
				<b>Národné projekty:</b>			
				Celkový zazmluvnený objem:	54 120 068	0	54 120 068 (100%)
				Počet projektov:	28	0	28 (100%)
				Priemerný rozpočet:	1 932 860	N/A	1 932 860 (100%)
				<b>Dopytovo orientované projekty:</b>			
				Celkový zazmluvnený objem:	29 970 047	0	29 970 047 (100%)
				Počet projektov:	163	0	163 (100%)
				Priemerný rozpočet:	183 865	N/A	183 865 (100%)
				Prioritná os č. 5  Technická pomoc  Fond: ESF	27 043 200	4 772 330	31 815 530
<b>CELKOM</b>	<b>881 801 578</b>	<b>155 612 045</b>	<b>1 037 413 623</b>	<b>žiadne projekty</b>			

*Zdroj údajov:* Ministerstvo spravuje dva rôzne súbory údajov s informáciami o projektoch. Jeden súbor údajov obsahuje podrobné informácie o projektoch. Využíval sa na oficiálne zobrazenie územného rozmiestnenia všetkých slovenských projektov ESF na googlemaps ([http://www.esf.gov.sk/documents/2012/Mapa\\_ESF\\_projektov-12-04-2012.html](http://www.esf.gov.sk/documents/2012/Mapa_ESF_projektov-12-04-2012.html)). Žiaľ, tieto údaje neobsahujú informácie o horizontálnych prioritách ako relevantnosť pre „marginalizované rómske komunity.“ Informácie o relevantnosti projektov pre HP MRK boli preto manuálne vložené na základe iného projektového zoznamu vygenerovaného z druhej databázy ministerstva, ktorá umožňuje filtrovanie podľa horizontálnych priorit. V niekoľkých prípadoch nie sú projekty z druhej databázy zaradené v prvej databáze a neboli ani zahrnuté do výpočtov tejto tabuľky.

Rómovia (podiel marginalizovaných Rómov - tých, ktorí spadajú pod kategóriu MRK – na celkovom počte nezamestnaných na Slovensku je medzi 32 % a 46 % v závislosti na odhadoch celkového počtu Rómov<sup>19</sup>), 6,4 % finančných prostriedkov je rozhodne nedostatočný objem vzhľadom na veľkosť problémov a ich štrukturálnu povahu.

Ďalším dôvodom pre nedostatočné zapojenie Rómov v projektoch financovaných v prioritnej osi 1 môže byť aj zameranie týchto projektov, ktoré sa často snažia zlepšiť zručnosti existujúcich zamestnancov. Vzhľadom na vysokú nezamestnanosť Rómov sa budú Rómovia nachádzať medzi konečnými príjemcami takýchto projektov len vo výnimočných prípadoch. Toto je príklad toho, ako štrukturálny faktor znižuje potenciálnu možnosť operačného programu skutočne plniť svoje stanovené ciele. Podpora smeruje k ľahko dosiahnuteľným skupinám alebo skupinám, ktoré priamo zodpovedajú predstave uvedenej v OP. Naopak, skupiny, ktoré sú ťažko dosiahnuteľné (a bude vyžadovať viac zdrojov a úsilia, aby sa dosiahli) alebo nezodpovedajú predstave v OP, jednoducho zostávajú mimo dosahu operačného programu.

Dokonca ani nie je úplne jasné, či tých 14 % projektov (6,4 % celkových finančných prostriedkov), ktoré boli označené ako relevantné pre HP MRK, skutočne zahŕňali Rómov. Analýza projektov zaradených do našej vzorky naznačuje, že nie je vždy jasné, prečo boli označené ako relevantné pre HP MRK. Preto otázka, aký význam má táto charakteristika (relevantnosť pre HP PRK), zostáva otvorená. Podľa jednej správy pripravenej mimovládnyimi organizáciami Priatelia zeme - CEPA je pre tieto projekty typické, že pre Rómov je vytvorené iba jedno pracovné miesto.<sup>20</sup>

Analyzované dáta naznačujú, že marginalizovaní Rómovia naozaj benefitovali aspoň z projektov označených relevantné pre HP MRK. Ak je to naozaj tak, potom by sme mohli vysloviť záver o skutočnom rozdelení operačného programu na rómsku a nerómsku časť. Takéto rozdelenie zjavne odporuje myšlienke uvedenej na webovej stránke Generálneho riaditeľstva pre zamestnanosť (DG Employment), podľa ktorej začleňovanie Rómov do spoločnosti by nemalo byť riešené ako samostatná politika, ale malo by byť riešené naprieč všetkými politikami a programami. V skutočnosti však možno takéto rozdelenie chápať, najmä vzhľadom na veľkosť a štrukturálny charakter nezamestnanosti Rómov. Mohlo by to byť interpretované ako implicitná pozi-

19 Vlastné prepočty podľa údajov regionálneho prieskumu marginalizovaných Rómov a ich nerómskych susedov z roku 2011 a údajov z VZPS o nezamestnanosti v druhom štvrtroku 2011 (čas, keď bol regionálny prieskum realizovaný, [http://portal.statistics.sk/files/vzps112\\_publikacia.pdf](http://portal.statistics.sk/files/vzps112_publikacia.pdf)). Prvé číslo vychádza z počtu Rómov podľa Atlasu rómskych komunit; druhé číslo vychádza z minimálneho odhadu počtu Rómov na Slovensku podľa Rady Európy (príloha ku komuniké Európskej komisie Európskemu Parlamentu, Európskej Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. Európsky rámec pre Národné stratégie integrácie Rómov do roku 2020 (COM(2011) 173 z 5. apríla 2011)). Ak použijeme priemerný odhad Rady Európy, podiel marginalizovaných Rómov medzi nezamestnanými na Slovensku sa zvýši na 58 %.

20 Magdaléna Grambličková, Juraj Zamkovský: Pripomienky a návrhy k aktualizácii projektových ukazovateľov horizontálnej priority Marginalizované rómske komunity. Priatelia Zeme-CEPA: bez dátumu publikovania. Dostupné online: <http://www.priateliazeme.sk/aa/files/8daeda84bb7a43ab9fe29445a0dd85f3/indikatory.pdf>

tívna diskriminácia v rámci OP – OP zostáva de jure integrovaný a zameranie na Rómov sa objavuje na druhej úrovni definície projektu (projekty sú zamerané na určité skupiny obyvateľstva ktoré čelia vysokému znevýhodneniu kvôli svojej marginalizácii len preto, že sú náhodou Rómovia).

Samozrejme, takýto prístup má aj svoje slabé stránky. Jeden problém súvisí s mierou, do akej je toto rozdelenie skutočné a nielen na papieri a zvyšuje šance konkrétneho projektu dostať financie. Ďalší problém sa týka možného posilnenia segregácie intervencií cieľených na Rómov. Rómovia by mohli skončiť uzatvorení iba v špeciálnych programoch, zatiaľ čo ich potreby nie sú riešené v štandardných programoch, a to ani vtedy, keď sú projekty realizované v regiónoch s významným zastúpením Rómov. V ideálnom prípade by oba prístupy - Rómovia integrovaní v štandardných programoch aj špeciálne ciele programu na Rómov - mali byť používané paralelne a tak, aby sa vzájomne dopĺňali. Riešenie územia a nie konkrétnej skupiny obyvateľov umožňuje miešanie oboch prístupov podľa špecifik v konkrétnej lokalite.

Ďalší dôležitý detail, ktorý stojí za väčšiu pozornosť, je, že súhrnné údaje za projekty (najmä ich priemerná veľkosť) sú významne skreslené národnými projektmi realizovanými Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVAR). Táto štátna inštitúcia využíva zdroje ESF na financovanie programov aktívnej politiky trhu práce a iných aktivít. Ak by z výpočtu bolo vylúčených 18 národných projektov, celkový finančný objem v prioritnej osi 1 sa zníži o pol miliardy eur, zo 709 238 289 eur na 209 086 316 eur. Keďže národné projekty neboli zahrnuté do analyzovanej vzorky, autori tejto správy nemajú informácie o tom, či tieto projekty nejakým spôsobom sledujú status konečných prijímateľov (projekty, ktoré boli označené ako relevantné pre HP MRK a aj projekty, ktoré takto označené neboli). Podstatná časť národných projektov sa však venovala dočasnému zamestnávaniu prostredníctvom aktivačných prác. Vzhľadom na vysoký podiel Rómov medzi ľuďmi zapojenými do aktivačných prác sa dá očakávať, že mnohé podporené aktivity boli skutočne relevantné pre marginalizovaných Rómov. Štátne inštitúcie sa možno zámerné v niektorých prípadoch vyhli označeniu relevantné pre MRK, aby tieto projekty nečelili právnym obvineniam z porušovania princípov rovnosti zakotvených v Ústave SR (podobne ako to bolo v prípade „pozitívnej diskriminácie“ a „afirmatívnych aktivít“, ktorý podal na Ústavný súd vtedajší minister spravodlivosti Daniel Lipšic<sup>21</sup>).

Analýza ukazuje, že projekty relevantné pre HP MRK sú v priemere významne menšie než iné projekty realizované v rámci OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia. Tento rozdiel je spôsobený hlavne tým, že najväčšia skupina projektov relevantných pre

21 18 októbra 2005 rozhodol Ústavný súd SR, že afirmatívne aktivity na Slovensku porušujú Ústavu SR. <http://spectator.sme.sk/articles/view/21321/1/>. V roku 2008 novelizoval slovenský parlament Antidiskriminačný zákon ustanoveniami o vyrovnávacích opatreniach. Tieto opatrenia však môžu byť založené na základe sociálneho a ekonomického znevýhodnenia, nie na základe etnicity alebo rasy. Novela hovorí explicitne o eliminácii sociálnych a ekonomických znevýhodnení vyplývajúcich z veku a telesného a mentálneho postihnutia. Dočasné opatrenia môžu zaviesť iba štátne inštitúcie.

HP MRK sú projekty terénnej sociálnej práce, ktoré boli pôvodne brané ako dopytovo orientované projekty. S výnimkou obcí s veľmi veľkými rómskymi komunitami sú rozpočty týchto projektov zväčša v rozmedzí od 30 000 do 50 000 eur.

**Tabuľka 4:**

Všetky projekty						
Prioritná os	Všetky			relevantné pre MRK		
	Počet projektov:	Celkový kontrahovaný objem (v eurách):	Počet projektov:	Podiel na všetkých projektoch	Celkový kontrahovaný objem: (v eurách):	Podiel na celkovom objeme
1	631	709 909 916	91	14,4%	45 616 615	6,4%
2	648	195 705 240	595	91,8%	134 147 332	68,5%
3	70	21 801 363	17	24,3%	5 378 063	24,7%
4	191	84 090 115		0,0%		0,0%
Spolu	1540	1 011 506 634	703	45,6%	185 142 010	18,3%
Národné projekty						
1	23	509 206 737	0	0,0%		0,0%
2	11	137 536 684	5	45,5%	83 973 275	61,1%
3	40	18 201 486	5	12,5%	4 108 236	22,6%
4	28	54 120 068	0	0,0%		0,0%
Spolu	102	719 064 975	10	9,8%	88 081 511	12,2%
Bez národných projektov						
1	608	200 703 179	91	14,4%	45 616 615	6,4%
2	637	58 168 556	590	46,4%	50 174 057	7,5%
3	30	3 599 877	12	11,8%	1 269 827	2,1%
4	163	29 970 047	0	0,0%	0	0,0%
Spolu	1438	292 441 659	693	35,8%	97 060 499	6,1%

# 4

## Hĺbková analýza projektov označených ako relevantné pre horizontálnu prioritu marginalizované rómske komunity

Účelom predošlej kapitoly bolo objasniť kategóriu projektov označených ako „relevantné pre horizontálnu prioritu marginalizované rómske komunity (HP MRK)“ a poukázať na postavenie týchto projektov v rámci OP „Zamestnanosť a sociálna inklúzia“. V tejto kapitole poskytneme prehľad základných charakteristík projektov a budeme ich analyzovať z pohľadu výsledkov aké dosiahli (alebo presnejšie – výsledkov, ktoré boli vykázané). Ako bolo spomenuté v kapitole o metodológii, táto analýza sa zakladá na vzorke 298 projektov. Vytvorenie vzorky bolo opísané v kapitole 2.2.2 tejto správy. Keďže projekty realizované v rámci opatrenia 2.1. sú v tejto vzorke zastúpené nadproporcionálne, charakteristika projektov obidvoch opatrení sa prediskutuje osobitne. Podrobnejšie informácie zo vzorky sa doplnia základnými informáciami z tabuľky vygenerovanej z databázy ITMS, ktorá obsahuje všetky zazmluvnené projekty označené ako „relevantné pre HP MRK.“

### 4.1. Projekty v rámci Osi 2

Podľa databázy ITMS je relevantných pre MRK 703 projektov s celkovým zazmluvneným objemom 185,142 mil. eur. Toto číslo obsahuje všetky prioritné osi a aj desať národných projektov. Priemerný projekt má teda finančný objem 263 360 eur. Ak by národné projekty ÚPSVAR (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny) a Fondu sociálneho rozvoja (FSR) neboli zahrnuté, príslušné sumy by boli 97,06 mil. eur pre celkový zazmluvnený objem a 140 058 eur pre priemernú veľkosť projektu.

Vplyv atypicky veľkých národných projektov tiež do určitej miery vysvetľuje, prečo naša vzorka obsahuje 43 % všetkých projektov, ale len 22 % finančného objemu všetkých projektov relevantných pre MRK. Ďalším, hoci menej dôležitým dôvodom, sú tri projekty sociálnych podnikov, ktoré mali veľmi veľké rozpočty (celkový objem 10,2 mil. eur) no boli ukončené mimoriadne pred ukončením a neboli zahrnuté do vzorky.

Ako bolo vysvetlené vyššie, drvivá väčšina projektov relevantných pre MRK bola realizovaná v rámci prioritnej osi 2 „Sociálna inklúzia.“ Táto sa ďalej rozdeľuje na dve rôzne opatrenia. Cieľom opatrenia 2.1 je podpora terénnej sociálnej práce v rómskych komunitách, zatiaľ čo opatrenie 2.2 podporovalo projekty školení a zamestnanosti. V obidvoch týchto opatreniach sa Rómovia uvádzajú ako prioritná cieľová skupina. Rôzne vecné zameranie dvoch opatrení tiež vysvetľuje značné rozdiely v súvislosti s veľkosťou rozpočtov. Zatiaľ čo priemerný rozpočet projektov opatrenia 2.1

je 54 935 eur, v prípade projektov opatrenia 2.2 je to 255 143 eur. To je preto, že terénna sociálna práca je v podstate služba poskytovaná obcou prostredníctvom terénnych sociálnych pracovníkov. V dôsledku toho nie je prekvapujúce, že v prípade projektov opatrenia 2.1 sú prijímateľskými subjektami v 90 % obce. V prípade opatrenia 2.2. realizujú väčšinu projektov MVO (podiel obcí predstavuje približne 30 %).

V prípade projektov zaradených do vzorky, dostupné údaje umožňujú rozlišovať medzi nákladmi na vlastnú realizáciu (terénnu sociálnu prácu v prípade opatrenia 2.1, vzdelávanie a zamestnanosť v prípade 2,2) a náklady na riadenie projektu a komunikačnú stratégiu (Tabuľka 5). Do týchto výpočtov boli zahrnuté iba projekty, pre ktoré je k dispozícii záverečná monitorovacia správa. Podrobnejšia analýza členenia nákladov je uvedená v tabuľke A-1 v prílohe.

**Tabuľka 5: Rozdelenie projektov a štruktúra nákladov podľa opatrenia 2.1. a 2.2. (vzorka projektov)**

Opatrenie	Počet projektov	Realizovaný rozpočet (v eurách)					Realizovaný rozpočet (podiel na celku)			
		Celkom	Tréningy	Terénna sociálna práca	Manažment projektu	Komunikačná stratégia	Tréningy	Terénna sociálna práca	Manažment projektu	Komunikačná stratégia
2.1	213	9 301 076	101 778	8 746 117	312 246	152 751	1%	94%	3%	2%
2.2	74	8 869 572	7 555 435	16 530	1 075 057	222 911	85%	0,2%	12%	3%
Os 2	287	18 170 648	7 657 213	8 762 647	1 387 303	375 662	42%	48%	8%	2%

*Zdroj:* Vlastné výpočty na základe dokumentácie projektov zahrnutých do vzorky projektov. Do výpočtu boli zahrnuté iba projekty, pre ktoré bola k dispozícii záverečná správa. Uvedené sumy sú sumy, ktoré boli minute prijímateľom nenávratného finančného príspevku podľa záverečnej správy. Tieto čísla sa môžu odlišovať od výdavkov, ktoré boli Ministerstvom uznané ako oprávnené.

Rozdiel medzi oboma opatreniami odráža aj vyšší podiel nákladov na "manažment projektu" v rámci opatrenia 2.2. Reálny obraz však môže byť trochu zložitejší. Rozhovory s manažérmi fondov a obcami, ktoré boli prijímateľmi nenávratného finančného príspevku (NFP) ukázali, že obce sa často spoliehajú na pomoc komerčných firiem, ktoré píšu žiadosti a správujú finančné prostriedky. Takže skutočné náklady na manažment môžu byť vyššie, ale je ťažké určiť, ako vyššie. Ústredná úloha týchto firiem pri realizácii projektov niekedy vôbec nie je rozpoznateľná z opisu projektu, pretože tieto firmy často nemajú štatút partnera projektu. Počas terénneho výskumu, oslovení starostovia odôvodňovali zapojenie týchto profesioná-



lov obrovskou administratívnou záťažou v rámci projektu. Súčasne sa ale sťažovali, že tieto služby pohlcujú nemalé prostriedky. Kvantifikovať presné náklady na tieto služby na príklade vzorky projektov by bolo nesmierne užitočné - bolo to žiaľ mimo možností tohto výskumu.

Existujú však aj iné príklady partnerstiev medzi obcami a súkromnými subjektmi. Keďže mimovládne organizácie neboli oprávnené v niektorých výzvach opatrenia 2.1. na predkladanie návrhov, niektoré obce sa dohodli s mimovládnymi organizáciami predložiť žiadosť v ich mene a využiť MVO ako subdodávateľa. Ďalším zaujímavým príkladom, na ktorý sme narazili v priebehu terénneho výskumu, bolo založenie mimovládnej organizácie politickými elitami obce, ktoré vysvetľovali túto akciu ako spôsob ochrany obce (a jej rozpočtu) od potenciálnych problémov. Rovnaká stratégia mohla byť tiež použitá so zámerom obísť odpor niektorých členov zastupiteľstva alebo obmedzenia týkajúce sa oprávnenosti pre jednotlivé výzvy na predkladanie proejktov.

Údaje, ktoré sú k dispozícii v ITMS databáze umožňujú veľmi obmedzenú analýzu projektov. Jediným zmysluplným číslom je miera absorpcie - podiel zazmluvneného rozpočtu, ktorý bol skutočne vyčerpaný. Údaje o počte účastníkov sú veľmi vratké, a to najmä v súvislosti s opatrením 2.1. Prax vykazovania celej populácie príslušného rómskeho osídlenia ako tých osôb, ktoré "majú prospech z projektu" je masívna. V dôsledku toho výpočet ukazovateľa typu "náklady na účastníka" alebo akéhokoľvek iného indikátora na úrovni výstupu, je so súčasnou úrovňou projektových dát na pokraji nemožného.

Ďalším problémom súvisiacim najmä s projektami opatrenia 2.2 sa vzťahuje k zmysluplnosti konkrétnych činností. Databáza by mala obsahovať aspoň základný popis typu školenia (základná gramotnosť, počítačová gramotnosť, rozvoj obchodných zručností, odborná kvalifikácia v určitej oblasti, atď.) Na základe týchto (aj keď všeobecných) opisov by bola možná aspoň minimálna úroveň kvalitatívneho posúdenia jednotlivých projektov tým, že by sa porovnanali socioekonomické parametre v lokalitách, kde boli projekty realizované, s individuálnymi charakteristikami účastníkov a špecifikami projektov. Tak by sa ukázalo, že napríklad veľa zmyslu nedáva projekt zvyšovania počítačovej gramotnosti v osídlení bez elektriny alebo odbornej prípravy rozširovania účtovní zručností pre ľudí s iba základným alebo neukončeným základným vzdelávaním. Pokiaľ by sa takéto analýzy mali realizovať hlbkovým výskumom v kombinácii s návštevou v teréne, bolo by to neúnosne drahé.

Priemerná miera absorpcie takmer 80 % nie je vôbec zlá (pozri tabuľku 6 a tabuľku A-2 v prílohe pre viac informácií). V skutočnosti je ešte vyššia - priemer je pokrivený značným počtom projektov, kde realizovaný rozpočet bol radikálne nižší, ako bolo pôvodne plánované. V mnohých takýchto prípadoch však projekty vykazujú, že údajne dosiahli dohodnuté ukazovatele. Je prekvapujúce, že projektová dokumentácia vo väčšine prípadov neposkytuje vysvetlenie, ako sa projektu podarilo do-

siahnuť dohodnuté indikátory s polovičnými alebo dokonca ešte nižšími zdrojmi. Keď sme sa na tento jav pýtali, manažéri fondu povedali, že to môže byť znakom toho, že pôvodný rozpočet bol radikálne nadhodnotený. Zavedenie nových usmernení týkajúcich sa výdavkov, ktoré definovali maximálne sumy na určité aktivity, mohlo skutočne prispieť k zníženiu nákladov. Ďalšie (doplňkové) vysvetlenie by mohla byť vážnosť stanovených cieľov, čo umožnilo, že prakticky každý výsledok sa dá vykázat ako "úspech".

**Tabuľka 6: Miera absorpcie a (svojím spôsobom) náklady na jednotlivca v projektoch v rámci osi 1.**

Opatrenie	Počet projektov	Rozpočet			Koneční užívatelia	
		Zazmluvnený (eur)	Realizovaný (eur)	Miera absorpcie	Počet	Náklady na jednotlivca (eur)
2.1	213	11 660 518	9 301 076	79,8%	143 639	65
2.2	74	11 767 958	8 869 572	75,4%	5 490	1 616
Os 2	287	23 428 476	18 170 648	77,6%	149 129	122

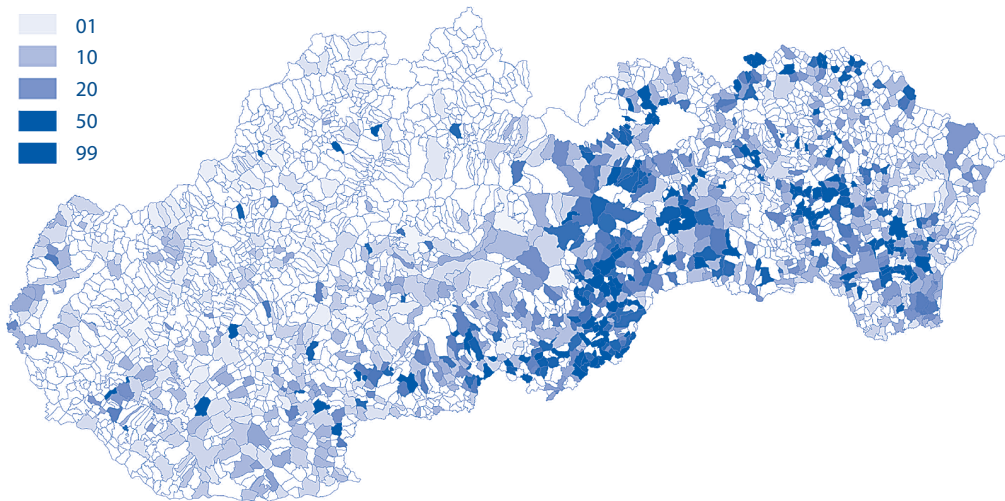
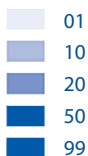
*Zdroj údajov:* Vlastné výpočty na základe dokumentácie projektov zahrnutých do vzorky projektov. Len dokumentácie projektov obsahujúcich záverečnú správu boli zahrnuté do kalkulácie. Suma v realizovanom rozpočte je suma realizovaná vykonávateľom projektu podľa záverečnej správy. Táto suma sa môže odlišovať od nákladov, ktoré ministerstvo uznalo ako oprávnené.

## Územné rozmiestnenie

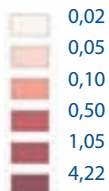
Oficiálny cieľ programu ESF je „znižiť rozdiely v prosperite a životnej úrovni v členských štátoch a regiónoch EÚ.“ Na Slovensku sa ako jedna z programových priorít uvádza zníženie „medziregionálnych rozdielov v miere nezamestnanosti.“

Hoci ESF považuje celé Slovensko, okrem Bratislavského kraja, za prioritný región, rozmiestnenie projektov je v kontexte tejto štúdie veľmi podstatné. Jedným z dôvodov sú značné socioekonomické rozdiely, ktoré je charakterizované disparitou medzi západom a východom krajiny a polarizáciou medzi vidieckymi a mestskými oblasťami. Druhým dôvodom je veľmi nerovnomerné rozmiestnenie rómskeho obyvateľstva, ktoré sa sústreďuje najmä vo východnej časti Slovenska (pozri mapu 1).

Tabuľka 7 zároveň informuje o regionálnom rozdelení finančných prostriedkov ESF na projekty zamerané na Rómov a poukazuje na veľmi významnú nerovnosť. Hoci najväčší objem peňazí smeroval do troch regiónov s najvyšším podielom Rómov, výsledky vyzerajú inak, ak sa tieto sumy vydedia počtom Rómov. Najvyššie investície na osobu sa paradoxne zrealizovali v Trenčianskom kraji, teda v regióne s menším podielom Rómov v porovnaní s východom krajiny.

**Mapa č. 1: Územné rozmiestnenie rómskej populácie****Podiel Rómov (v % podľa Atlasu 2004)****Mapa č. 2: Územné rozmiestnenie ESF projektov****Distribúcia projektov ESF**

(miestny podiel rozpočtu v %, MRK relevantné projekty bez národných projektov)



**Tabuľka 7: Rozmiestnenie Rómov a prostriedkov ESF zameraných na Rómov z analyzovanej vzorky**

Kraj	Celkový počet obyvateľov (2004)	Obyvatelia róm-ských lokalít (2003/4)	Po-diel Ró-mov (v %)	Finančný objem podpory ESF (zmluvné rozpočty relevantné pre MRK v eu-rách)	In-vestí-cia na 1 Róma (v eu-rách)	Počet príjem-cov	Nákla-dy na príjem-cu (v eu-rách)	Podiel zapo-jených Ró-mov (v %)
Bratislava	600 246	3 535	0,59	0	0	0	0	0,00
Trnava	552 641	14 073	2,55	529 939	38	5 161	103	36,67
Trenčín	601 687	4 325	0,72	2 377 416	550	8 433	282	194,98
Nitra	709 381	25 437	3,59	3 124 138	123	5 193	602	20,42
Žilina	693 757	6 295	0,91	487 010	77	2 081	234	33,06
Banská Bystrica	658 701	55 840	8,48	5 485 050	98	31 858	172	57,05
Prešov	795 796	85 697	10,77	11 360 579	133	61 343	185	71,58
Košice	769 969	89 364	11,61	6 161 005	69	34 568	178	38,68
Slovensko spolu	5 382 178	284 566	5,29	29 525 137	104	148 637	199	52,23

Údaje o obyvateľstve krajov: Webová stránka Štatistického úradu; údaje o Rómoch: Atlas rómskych komunít  
 Údaje o rozpočtoch projektov a počte príjemcov: vlastné výpočty na základe vzorky a nezahŕňajú všetky pro-  
 jekty relevantné pre MRK

Príklad Trenčianskeho kraja je zaujímavý v mnohých ohľadoch. Podľa dostupných projektových dát, projekty sa dostali k 8 433 jednotlivcom. To je takmer dvakrát odhadovaná veľkosť rómskej populácie regiónu (4 325). Ak by všetci koneční užívatelia boli iba Rómovia, znamenalo by to, že projekty dosiahli až 195% Rómov žijúcich v kraji! Toto by mohlo znamenať, že (a) všetci Rómovia boli v rámci projektových intervencií cieľení takmer dvakrát alebo (b) vykazovaný počet Rómov ako konečných užívateľov je nespoľahlivý. Údaje zhrnuté v tabuľke mohli zjednodušiť realitu tým, že sa akoby automaticky predpokladá, že konečnými užívateľmi boli Rómovia. V realite sa však mohlo stať, že v Trenčianskom kraji projekty vykazované ako “zamerané na Rómov” boli jednoducho rovnako zamerané aj na nerómov. Údaje zhrnuté v tabuľke 8 podporujú túto hypotézu – Trenčiansky kraj je regiónom s najnižším podielom opatrenia 2.1 k projektom a financovaniu. Kraj má najvyšší podiel opatrenia 2.2, pod ktoré spadajú najmä školiace a tréningové projekty, v ktorých (kvôli samotnému nastaveniu opatrenia) sú nadmerne zastúpení nerómovia. Aj keby títo

koneční užívatelia neboli nesprávne vykázaní ako Rómovia (podľa dostupnej dokumentácie sa v mnohých prípadoch nedá určiť identita konečného užívateľa) sú investície do "MRK relevantných" projektov často mylne interpretované ako investície pre Rómov. Podobne, najvyšší podiel "výdavkov na hlavu na školenia" v rámci opatrenia 2.2 (528 eur) neznamena, že to boli "výdavky na hlavu na školenie Rómov".

Na západnom Slovensku je celkový počet tam žijúcich Rómov nízky a niekoľko väčších projektov môže spôsobiť veľké štatistické posuny. Na východe je situácia opačná. Toto je dôvod prečo má väčší zmysel pozrieť sa na rozdiely medzi regiónmi na východe a nie porovnávať východ a západ Slovenska. Nápadne odlišná je výkonnosť Košického a Prešovského kraja. Ak zoberieme ako indikátor investície na jedného Róma, výkonnosť Prešovského kraja bola druhá najlepšia s (teoretickou) hodnotou 140 eur na jedného rómskeho obyvateľa. Košický región dosiahol o niečo menej než polovicu tejto hodnoty. Zatiaľ čo v Prešovskom kraji bolo konečnými prijímateľmi nejakej intervencie až 72 % Rómov, korešpondujúca hodnota pre Košický kraj je 39 %. V dôsledku oveľa väčšieho počtu Rómov i projektov sú tieto hodnoty v menšej miere ovplyvnené jednotlivými projektmi než je to v prípade západného Slovenska. Preto tieto výsledky možno chápať ako indikátory určitého modelu.

Aby sme pochopili príčiny popísanej situácie, je potrebné analyzovať údaje podrobnejšie. Prvou možnosťou v rámci ďalšej analýzy je rozlišovať medzi projektmi opatrenia 2.1 a opatrenia 2.2, ktoré majú odlišné pozadie a môžu mať aj odlišné územné rozmiestnenie. Druhou možnosťou je ísť o jednu úroveň nižšie a skúmať úroveň okresov.

Tabuľka 8 ukazuje, že silnú výkonnosť Trnavského a v menšej miere Nitrianskeho kraja zabezpečili projekty školení a zamestnanosti, keďže percento projektov terénnej sociálnej práce je v týchto regiónoch veľmi nízke. Z čisto štatistického hľadiska však majú Rómovia na Slovensku rovnaký počet sociálnych pracovníkov – s výnimkou Prešovského kraja, kde bolo do terénnej sociálnej práce investovaných 60 eur na jedného Róma sa sumy neodlišujú výrazne od priemerných 33 eur na jedného Róma či Rómku.

Relatívna vyrovnanosť výdavkov na terénnu sociálnu prácu, môže jednoducho odrážať ponukovo motivovaný charakter služby. Tieto výdavky sú stanovené nepriamo podľa počtu rómskeho marginalizovaného obyvateľstva - do tej miery, že veľkosť tejto populácie určuje počet nasadených sociálnych pracovníkov. Je príznačné, že jednotkové náklady na sociálnu prácu merané "individuálnou hodnotou projektu prepočítané na jedného obyvateľa" sú pozoruhodne jednotné pre všetky projekty. Podelením jednotlivých projektov počtom mesiacov trvania projektu a počtom terénnych sociálnych pracovníkov, dostaneme priemerné mesačné náklady tejto služby. Pre projekty vo vzorke sú tieto mesačné náklady veľmi podobné: priemer je 537 eur - suma, ktorá sa podozrivo približuje k priemernému platu na Slovensku.

**Tabuľka 8: Rozdelenie financií relevantných pre MRK podľa opatrení (na základe vzorky)**

Kraj, SR	Obyvatelia rómskych lokalít (2003/4)	Finančný objem podpory ESF (zmluvné rozpočty relevantné pre MRK v eurách)	Opatrenie 2.1		Opatrenie 2.2		Investícia na 1 rómskeho obyvateľa (eur)		
			eur	%	eur	%	Spo-lu	2.1	2.2
Bratislava	3 535	0	0		0		0	0	0
Trnava	14 073	529 939	237 571	45	292 368	55	38	17	21
Trenčín	4 325	2 377 416	95 516	4	2 281 900	96	550	22	528
Nitra	25 437	3 124 138	349 638	11	2 754 449	88	123	14	108
Žilina	6 295	487 010	151 171	31	334 160	69	77	24	53
Banská Bystrica	55 840	5 485 050	2 805 544	51	2 353 611	43	98	50	42
Prešov	85 697	11 360 579	5 155 656	45	6 122 989	54	133	60	71
Košice	89 364	6 161 005	2 385 746	39	3 721 807	60	69	27	42
Slovensko spolu	284 566	29 525 137	11 180 842	38	17 861 284	60	104	39	63

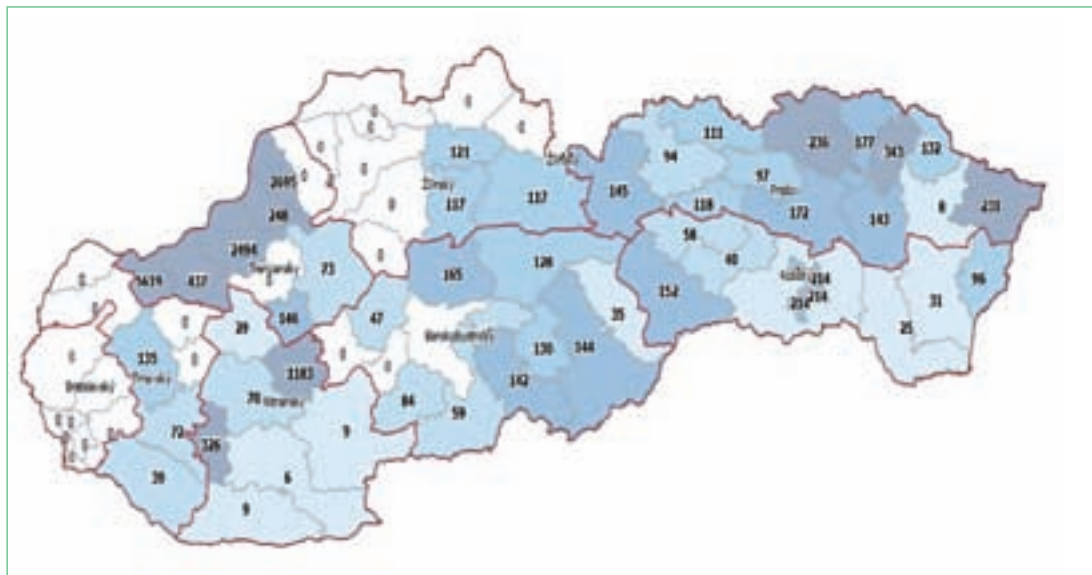
Údaje o obyvateľstve krajov: Webová stránka Štatistického úradu; údaje o Rómoch: Atlas rómskych komunít  
 Údaje o rozpočtoch projektov a počte príjemcov: vlastné výpočty na základe vzorky a nezahŕňajú všetky projekty relevantné pre MRK

To samozrejme neznamená, že terénna sociálna práca nie je potrebná. Práve naopak - je životne dôležitá pre množstvo osád, kde terénny sociálni pracovníci sú poskytovatelia pomoci poslednej inštancie. Táto pomoc je však stále ešte ďaleko od aktivít napomáhajúcich sociálnemu začleneniu, ktoré sú hlavným cieľom osi 2. Dáta tiež naznačujú, že štruktúra opatrenia 2.1 a príslušný systém monitorovania a evaluácie sú plne orientované na vstupy (a nie na výsledky).

Údaje z Košického kraja, ktorý je známy veľkým počtom segregovaných osád, sú však prekvapujúce aj vzhľadom na projekty opatrenia 2.1. Vzorka obsahuje 33 týchto projektov v Košickom kraji (73 v Prešovskom kraji). Suma investovaná na jednu osobu a maximálny podiel Rómov, ktorí boli (aspoň teoreticky) zapojení do projektov, je podstatne nižšia než v prípade Prešovského kraja. To isté platí aj pre projekty opatrenia 2.2, rozdiel je tu však menší než v predošlom prípade a pravdepodobne z iných dôvodov.

Mapa 3 umožňuje porovnať rozdelenie Rómov s rozmiestnením zdrojov ESF (projekty relevantné pre HP MRK bez národných projektov). Zatiaľ čo väčšina projektov sa realizuje v oblastiach, kde žije najviac Rómov, je možné identifikovať koncentrácie vysokých výdavkov na západnom Slovensku pozdĺž hranice s ČR a v častiach Nitrianskeho kraja, kde žije relatívne menej Rómov. Z toho vyplýva, že niekoľko málo projektov s veľmi veľkými rozpočtami výrazne zvyšuje priemernú sumu vynaloženú na jedného rómskeho obyvateľa vo viacerých západoslovenských okresoch, napr. Myjava (5 619 eur), Púchov (2 695 eur), Trenčín (2 494 eur) a Zlaté Moravce (1 183 eur). Relatívna koncentrácia týchto projektov v regiónoch s malým počtom Rómov (a podpriemernou nezamestnanosťou) sa dá vysvetliť väčšou absorpčnou kapacitou a faktormi, ktoré s tým súvisia, ako je väčšia skúsenosť s písaním projektov, s riadením projektov a lepší prístup k informáciám. Vzdialenosť do Bratislavy by tiež mohla hrať úlohu (v niektorých prípadoch sú projekty vypracované a realizované organizáciami so sídlom v hlavnom meste pričom projektové aktivity sú vykonávané a vykázané v rómskych osadách). Ale všetky tieto faktory sú len naše predpoklady, ktoré by bolo potreba analyzovať a dokázať ďalším výzkumom.

**Mapa č. 3: Prostriedky ESF na jedného rómskeho obyvateľa (v eurách, podľa okresov, výpočet na základe vzorky)**



Je ťažšie vysvetliť výrazné rozdiely v oblastiach, kde žije vysoký podiel rómskej populácie. Vzhľadom na neporovnateľne väčšiu veľkosť miestneho rómskeho obyvateľstva nedosahuje ani jeden okres na východnom a strednom Slovensku hodnoty na jednotlivca dosahované v západoslovenských okresoch. Existuje však pozoruhodný rozdiel medzi južnou a severnou časťou východného Slovenska. S výnimkou okresu Rožňava dosahujú všetky vidiecke okresy Košického kraja veľmi nízke hod-

noty – menej než 100 eur na rómskeho obyvateľa. V okresoch východne od Košíc sú tieto čísla dokonca ešte výrazne nižšie (Trebišov 25 eur, Michalovce 31 eur, Košice okolie 37 eur). V porovnaní s tým takmer všetky okresy Prešovského kraja majú hodnoty nad 100 eur - výnimky sú Humenné len 8 eur, Kežmarok 94 eur, Sabinov 97 eur.

Keď sme sa pýtali na možné príčiny týchto rozdielov, jeden z manažérov ESF, poskytol dve možné vysvetlenia. Prvé vysvetlenie spočíva v tom, že v Košickom kraji je veľký počet malých obcí, ktorým často chýbajú kapacity na odštartovanie projektových iniciatív. Analýza súboru údajov však neumožňuje overiť toto tvrdenie, pretože priemerná veľkosť obcí podľa Atlasu rómskych komunít je v skutočnosti o niečo menšia v prípade Prešovského kraja (976 obyvateľov) v porovnaní s Košickým krajom (1 000 obyvateľov). Chýbajúce kapacity v menších obciach však napriek tomu môžu byť dôležitým faktorom. V oboch krajoch boli obce, ktoré prilákali finančné prostriedky (či už priamo ako žiadatelia o NFP alebo ako miesto aktivít iných implementačných organizácií) v priemere väčšie než priemerné obce zahrnuté do Atlasu rómskych komunít. Tento rozdiel bol však oveľa menší v prípade Prešovského kraja (20 %) než v prípade Košického kraja, kde mali cieľové obce dvakrát viac obyvateľov než priemerné obce (2 242 obyvateľov). Druhé možné vysvetlenie, ktoré poskytol manažér fondu, spočíva v jazykovej bariere v maďarsky hovoriacich oblastiach Košického kraja. Zatiaľ čo na overenie tejto hypotézy by bol potrebný ďalší výskum, nezdá sa byť nemožné, že jazyková bariéra by mohla byť jedným z faktorov, ktorý malým obciam z južných oblastí Slovenska komplikuje situáciu pri podávaní žiadostí o finančné prostriedky ESF.

## Profil cieľových obcí

V tejto podkapitole preskúmame charakteristiky cieľových obcí systematickejšim spôsobom, aby sme zistili, do akej miery boli prostriedky ESF cieleňé do tých obcí, ktoré ich najviac potrebovali.

Prvou otázkou, ktorú treba analyzovať je priemerná veľkosť cieľových obcí v porovnaní s priemernou veľkosťou všetkých obcí zahrnutých do Atlasu rómskych komunít. Keďže situácia a administratívna štruktúra miest sa značne odlišuje od situácie v dedinách, údaje týkajúce sa miest boli spracované osobitne.

Čo sa týka veľkosti vidieckych obcí, analýza na národnej úrovni potvrdzuje zistenia z porovnania dvoch regiónov východného Slovenska, ktoré sú uvedené vyššie. Obce, kde sa realizovali projekty sú v priemere väčšie (o 30 %) než je priemer obcí zahrnutých do Atlasu. Najdôležitejším faktorom, prečo je to tak, sú chýbajúce kapacity veľmi malých obcí na predloženie žiadosti o finančné prostriedky v súlade s komplikovanými pravidlami fondu. Často tiež nemajú finančné prostriedky na to aby si najali konzultačnú firmu na prípravu žiadosti o NFP. Veľmi malé obce zrejme majú aj málo potenciálnych účastníkov a chýbajú im vhodné zariadenia (ako napríklad priestory na školenia), aby mohli byť atraktívnym miestom pre projekty, ktoré realizujú súkromné organizácie. Za-



**Tabuľka 9: Vidiecke obce s rómskymi komunitami**

	Všetky obce zahrnuté do Atlasu rómskych komunít (2004)	Obce, kde boli zrealizované projekty ESF relevantné pre MRK (všetky priority, údaje z r. 2004)	Obce, kde boli zrealizované projekty ESF relevantné pre MRK (priorita 2.1, údaje z r. 2004)	Obce, kde boli zrealizované projekty ESF relevantné pre MRK (priorita 2.2, údaje z r. 2004)
a) Priemerná veľkosť	1 136,70 obyvateľov	1 467,51 obyvateľov	1 448,79 obyvateľov	1 536,32 obyvateľov
b) Miestny podiel rómskeho obyvateľstva (podľa 2003/4)	17,21%	28,85%	31,59%	16,4%
c) Miestna miera nezamestnanosti (podľa Atlasu 2004)	20,62%	23,98%	25,58%	17,35%

tiaľ čo to všetko je isto málo prekvapujúce, treba poznamenať, že tieto faktory znižujú šance marginalizovaných obyvateľov malých obcí profitovať z podpory ESF. Keďže obyvatelia malých obcí sú spravidla z viacerých dôvodov v znevýhodnenej situácii, obmedzený prístup k prostriedkom ESF predstavuje ďalšie znevýhodnenie.

Situácia v malých obciach je ďalej analyzovaná v tabuľke 10, ktorá rozlišuje v rámci tejto skupiny medzi tromi skupinami definovanými veľkosťou ich obyvateľstva. Čísla uvedené v tabuľke podporujú predpoklad, že obyvatelia veľmi malých obcí sú v prístupe k prostriedkom ESF vážne znevýhodnení. Súhrnne možno konštatovať, že projekty financované z ESF sa zameriavali na približne 20 % obcí menších ako priemer obcí zahrnutých do Atlasu. V prípade najmenších obcí s menej než 300 obyvateľmi sa fond zamerlal len na 11,3 % z nich.

Dvomi ďalšími aspektmi analyzovanými v tabuľke 9 je miestny podiel Rómov a úroveň zamestnanosti. Čo sa týka oboch týchto rozhodujúcich indikátorov, môžeme si všimnúť značný rozdiel medzi projektmi opatrenia 2.1 a 2.2. Zatiaľ čo obce, na ktoré sa zamerli projekty opatrenia 2.1 majú disproporcionálne vysoký podiel Rómov (31,59 % v r. 2004) a sú veľmi výrazne postihnuté nezamestnanosťou (25,59 % v r. 2004), opak je pravdou v prípade projektov opatrenia 2.2. V tomto prípade boli podiel Rómov a miera nezamestnanosti nižšia než bol priemer obcí zahrnutých do súboru údajov v Atlase. Toto je ďalší argument, ktorý podporuje hypotézu, že veľký počet „MRK relevantných“ projektov v rámci opatrenia 2.2. sa dostáva k nerómskej populácii. Aj keď použité údaje o nezamestnanosti sú z roku 2004, možno predpokladať, že celkové zistenia budú správne, pretože relatívna situácia regiónov a obcí sa mení oveľa pomalšie než absolútne čísla nezamestnanosti.

**Tabuľka 10: Projekty ESF v dedinách s podpriemernou veľkosťou\***

	Počet obcí zahrnutých do Atlasu rómskych komunít	Počet obcí, kde boli zrealizované projekty ESF relevantné pre MRK, zo vzorky (podiel všetkých obcí v rovnakej kategórii)	Počet obcí, kde boli zrealizované projekty ESF relevantné pre MRK (opatrenie 1.1), zo vzorky (podiel všetkých obcí v rovnakej kategórii)	Počet obcí, kde boli zrealizované projekty ESF relevantné pre MRK (opatrenie 1.2), zo vzorky (podiel všetkých obcí v rovnakej kategórii)
Všetky dediny zahrnuté do atlasu (2004)	981	191 (19,5%)	161 (16,4%)	28 (2,9%)
a) menej než 300 obyvateľov	150	17 (11,3%)	13 (8,6%)	4 (2,6%)
b) 300 – 700 obyvateľov	287	42 (14,6%)	39 (13,5%)	3 (1,0%)
c) 700 – 1 135 obyvateľov	193	43 (22,3%)	37 (19,2%)	5 (2,6%)

*Poznámka:* \* Tabuľka neobsahuje informácie o obciach nad 1 135 obyvateľov.

Tabuľka 9 poukázala na veľmi veľké rozdiely medzi lokalitami projektov realizovaných v rámci opatrenia 2.1 a 2.2. Zatiaľ čo financovanie v rámci opatrenia 2.1 sa podľa všetkého zameralo na obce, ktoré boli v súlade s cieľmi opatrenia, zameranie podpory v rámci opatrenia 2.2 bolo oveľa otáznejšie. Ako ukazuje tabuľka 11, možno podobný trend pozorovať aj v prípade mestských lokalít. V prípade mestských projektov je však pozoruhodné, že miera nezamestnanosti v cieľových lokalitách bola nižšia než vo všetkých mestských lokalitách zahrnutých do atlasu.

### Index segregácie a nerozvinutosti

Súbor údajov Atlasu rómskych komunít obsahuje najrôznejšie informácie, ktoré možno využiť na vyhodnotenie toho, do akej miery je konkrétne rómske osídlenie podpriemerne rozvinuté a segregované v porovnaní s lokalitami obývanými väčšinovým obyvateľstvom. Aby bolo možné vypočítať stupeň segregácie a nerozvinutosti, bolo vybraných niekoľko indikátorov. Premena informácií vo vybraných stĺpcoch na číselné hodnoty umožnila vytvoriť jednoduchý index,<sup>22</sup> ktorý usporadúva lokality v poradí od 0 (najnižšia úroveň segregácia a nerozvinutosti) až po 15 (najvyššia miera nerozvinutosti a segregácie).

**Tabuľka 11: Obce a mestá s rómskymi komunitami**

	Všetky mestské lokality zahrnuté do Atlasu rómskych komunít (2004)	Mestské lokality, kde boli zrealizované projekty ESF relevantné pre MRK (všetky priority, údaje z r. 2004)	Mestské lokality, kde boli zrealizované projekty ESF relevantné pre MRK (priorita 2.1, údaje z r. 2004)	Mestské lokality, kde boli zrealizované projekty ESF relevantné pre MRK (priorita 2.2, údaje z r. 2004)
a) Priemerná veľkosť	16 440 obyvateľov	21 126 obyvateľov	21 006 obyvateľov	17 319 obyvateľov
b) Miestny podiel rómskeho obyvateľstva (podľa neoficiálnych odhadov miestnej správy v r. 2003 – 2004)	5,12%	5,76%	6,29%	2,84%
c) Miestna miera nezamestnanosti (podľa Atlasu 2004)	14,94%	14,14%	13,73%	9,48%

Index obsahuje informáciu o nasledujúcich parametroch predmetných osídlení/osád:

<p><b>1. Umiestnenie osídlenia:</b> V rámci hraníc obce: 0 Mimo hraníc obce: 1</p> <p><b>2. Typ osídlenia:</b> Rozptýlené v rámci obce: 0 V rámci obce: 1 Na okraji: 2 Mimo obce: 3</p> <p><b>3. Vzdialenosť osídlenia (v m)</b> Žiadna vzdialenosť: 0 Vzdialenosť: 1 – 499 metrov: 1 Vzdialenosť 500 – 999 metrov: 2 Vzdialenosť: 1 000 – 1 999 metrov: 3 Vzdialenosť viac než 2 000 metrov: 4</p>	<p><b>4. Bariéra</b> Žiadna bariéra: 0 Akákoľvek forma bariéry: 1</p> <p><b>5. Vlastníctvo pozemkov</b> Vlastník pozemku neznámy: 2 Iné: 0</p> <p><b>6. Prístup k elektrine</b> Elektrina dostupná: 0 Elektrina čiastočne dostupná: 1 Bez prístupu k elektrine: 2</p>	<p><b>7. Verejné osvetlenie</b> Bez ver. osvetlenia: 2 Čiastočné ver. osvet.: 1 Verejné osvetlenie: 0</p> <p><b>8. Odvoz odpadu z rómskeho osídlenia</b> Bez odvozu odpadu: 1 Odvod odpadu: 0</p>
---	---	---

22 Hurrel, J. (2006) Social Exclusion, External Intervention, and the Local Democracy. A Comparative Sustainability Assessment of Roma-targeting Community Development Projects in Slovakia. Accessible online at: [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/DIPLOM\\_Final\\_Jakob\\_Hurrel2.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/DIPLOM_Final_Jakob_Hurrel2.pdf).

Aby sme poskytli príklad aplikácie tohto indexu<sup>23</sup>, stupeň segregácie a nerozvinutosti známej rómskej osady v obci Svinia je vyjadrený nasledovným spôsobom:

Obec	Index	Umiestnenie osídlenia	Typ osídlenia	Vzdialenosť osídlenia (v metroch)	Bariera	Vlastníctvo pozemkov	Elektrina	Verejné osvetlenie	Odvoz odpadu
Svinia	7,5	intravilán	mimo obce	100	potok	neznáme	áno	áno	čas- točne
		0	3	1	1	2	0	0	0,5

Aplikovanie tohto indexu na vzorke projektov nám umožňuje porovnať úroveň segregácie a nerozvinutosti cieľových obcí s priemerom obcí zahrnutých do Atlasu rómskych komunít. Hoci cieľom programu ESF nie je priamo riešiť územnú segregáciu a nedostatok technickej infraštruktúry, tento indikátor je relevantný, pretože viaceré štúdie preukázali, že existuje úzka korelácia medzi úrovňou segregácie a indikátormi ako je príjem alebo zamestnanosť.

Tabuľka 12 ukazuje, že rozdelenie projektov zameraných na Rómov je – čo sa týka segregácie a nerozvinutosti – charakterizované podobným trendom, aký sa preukázal vzhľadom na nezamestnanosť. Projekty realizované v rámci opatrenia 2.1 sa zameriavali na komunity, v ktorých boli potreby nadpriemerné. Toto nie je prekvapenie ak vezmeme do úvahy, že hlavný zmysel projektov opatrenia 2.1 je sociálna terénna práca, ktorej potreba vniká v najviac deprivovaných a marginalizovaných lokalitách. Na druhej strane, miesta v ktorých sa realizovali projekty opatrenia 2.2 boli v priemere v lepšej pozícii ako bol priemer podľa Atlasu rómskych komunít. Toto však tiež nie je prekvapujúce, ak zoberieme do úvahy, že opatrenie 2.2. má v sebe vbudované určité mechanizmy, ktoré ho robia viac dostupnejším pre nerómov ako pre Rómov.

Iný prístup k tej istej otázke je pozrieť sa konkrétne na situáciu najmenej rozvinutých a najviac segregovaných osád. Do akej miery sa program ESF zameriaval na lokality s indexom > 7,5? Ako možno vidieť v tabuľke 13, na Slovensku je 82 lokalít, ktoré dosahujú takúto vysokú hodnotu. Projekty ESF sa realizovali približne v 20 % týchto lokalít - zvyšok jednoducho nebol na „radarovej obrazovke ESF“. Toto je poznatok, ktorý sa musí zobrať do úvahy pri príprave nasledujúceho programového obdobia.

23 Aby sme aplikovali tento index, bola vytvorená pracovná verzia hlavnej tabuľky. Priemer bol kalkulovaný ako vážený priemer nasledujúcim spôsobom: INDEX\*POPULÁCIA LOKALITY/POPULÁCIA VŠETKÝCH LOKALÍT.

**Tabuľka 12: Segregácia a nerozvinutosť rómskych osídlení**

Región	Index segregácie a nerozvinutosti (priemerná hodnota vážená veľkosťou miestneho obyvateľstva; najnižšia hodnota, najvyššia hodnota)			
	Všetky obce zahrnuté do atlasu	Všetky obce, ktoré boli zahrnuté do atlasu a na ktoré sa zameriavali projekty ESF	Všetky obce, ktoré boli zahrnuté do atlasu a na ktoré sa zameriavali projekty opatrenia 2.1	Všetky obce, ktoré boli zahrnuté do atlasu a na ktoré sa zameriavali projekty opatrenia 2.2
Bratislava	1,68 – 0 - 7			
Trnava	1,01 – 0 - 10	0,87 – 0 - 4	0,95 – 0 - 4	0,31 – 0 - 1
Trenčín	0,78 – 0 - 2	1,75 – 0 - 2	2,0 – 0 - 2	0,0 – 0 - 0
Nitra	1,05 – 0 - 11	1,60 – 0 - 4,5	1,66 – 0 - 4,5	1,44 – 0 - 2
Žilina	1,79 – 0 - 9	1,48 – 0 - 9	1,97 – 0 - 6,5	1,18 – 0 - 9
Banská Bystrica	1,47 – 0 - 14	1,77 – 0 - 11	1,56 – 0 - 11	2,99 – 0 - 9
Prešov	2,39 – 0 - 14,5	2,51 – 0 - 8,5	2,89 – 0 - 8,5	1,59 – 0 - 5
Košice	2,87 – 0 - 14	2,84 – 0 - 13	2,95 – 0 - 13	2,98 – 0 - 9
Slovensko celkoml	2,14 – 0 - 14,5	2,37 – 0 - 13	2,53 – 0 - 13	1,90 – 0 - 9

**Tabuľka 13: Projekty ESF vo vysoko segregovaných obciach**

	Celkom	Lokality projektov ESF
Obce s indexom > 7,5	82	17 (20%)
Obce s indexom > 10	19	3 (15%)

# 5

## Prípadová štúdia: Projekty ESF v Prešovskom kraji

Predchádzajúce dve kapitoly predstavili štruktúru programu ESF na Slovensku a postavenie tzv. projektov relevantných pre MRK v rámci tejto štruktúry. Ďalej sa tiež diskutovalo o štruktúre projektov a analyzovalo sa ich územné rozšírenie. Ako sa uvádza v úvode k tejto publikácii, aby sme získali lepší prehľad o tom, aký vplyv mali projekty na Rómov v cieľových komunitách, je potrebné doplniť štatistickú analýzu skúsenosťami ľudí, ktorí realizovali projekty, aj ich konečných užívateľov. Metodologická kapitola tejto správy vysvetlila stratégiu autorov pri výbere miest realizácie projektov a výskumných metód použitých počas jednotýždňovej návštevy v teréne v Prešovskom kraji. V tejto kapitole najprv v krátkosti charakterizujeme Prešovský kraj a hlavné problémy, ktorým čelia rómske komunity v Prešovskom kraji, a na záver zhrnieme hlavné zistenia terénneho výskumu.

### 5.1. Rómovia v Prešovskom kraji

Geografia Slovenska je charakterizovaná dvoma základnými vzorcami nerovnosti. Prvý je rozdiel medzi prosperujúcejšou a rozvinutejšou západnou časťou a chudobnejšími a menej rozvinutými východnými a južnými regiónmi. Druhým je kontrast medzi mestskými aglomeráciami a rozvojovou osou pozdĺž hlavných dopravných tepien na jednej strane a vidieckymi oblasťami na druhej strane. S výnimkou centier cestovného ruchu a dedín v blízkosti miest, ktoré začali fungovať ako predmestské obytné štvrte, sú príležitosti rozvoja vidieckych oblastí skôr obmedzené. Ak si uvedomíme tieto dva vzorce, ľahko pochopíme, že východoslovenský Prešovský kraj je štrukturálne znevýhodnený ako celok a zároveň je charakterizovaný značnými vnútroregionálnymi rozdielmi. Hospodárske podmienky sú najlepšie v jeho dvoch najväčších mestách a v tesnej blízkosti diaľničného koridoru, ktorý spája centrá cestovného ruchu vo Vysokých Tatrách a mesto Poprad s mestom Prešov. Situácia je zložitejšia na východ od Prešova a v odľahlých oblastiach pozdĺž poľskej a ukrajinskej hranice. Vzhľadom na obmedzené príležitosti miestneho zamestnania má v týchto oblastiach dlhú tradíciu migrácia za prácou. Miera registrovanej nezamestnanosti v Prešovskom kraji je 17,8 % (k 31.12.2011), pričom najnižšia je v okrese Poprad (12,3 %) a najvyššia v okrese Kežmarok (28,6 %).<sup>24</sup>

24 Regionálna štatistika (na základe prieskumu pracovných síl), internetová stránka Štatistického úradu SR.

Rozdiely v miere nezamestnanosti medzi jednotlivými obcami a mestami neodrážajú len rozdiely v sile lokálnych ekonomík, ale vyplývajú aj z nerovnomerného rozmiestnenia rómskej populácie, v rámci ktorej je oveľa vyššia nezamestnanosť než v rámci všeobecnej populácie. Koreláciu medzi mierou nezamestnanosti a podielom Rómov možno študovať porovnaním hornej a dolnej časti mapy 4, ktorá ilustruje rozdiely v miere nezamestnanosti v rámci Prešovského kraja a rozdiely týkajúce sa podielu Rómov.

Tak ako na celom Slovensku, aj v Prešovskom kraji sú Rómovia väčšinou vidieckou menšinou. Rómska populácia nie je rozptýlená rovnako vo vidieckych častiach regiónu, ale koncentruje sa v historických regiónoch Spiša a Šariša. Ale ani v týchto regiónoch nemá ani zďaleka každá obec rómske obyvateľstvo. Vo väčšine dedín, ktoré sú etnicky zmiešané, sú časti, ktoré sú obývané výhradne etnickými Slovákmi, a oblasti, ktoré sú obývané výhradne Rómami. Existujú však výrazné rozdiely, čo sa týka charakteru tohto rozdelenia. Zatiaľ čo niektoré rómske osídlenia sa stali neslávne známe ako príklady extrémnej segregácie a podrozvinutosti, v iných obciach sú rozdiely medzi rómskou a slovenskou časťou dediny sotva badateľné a vzťahy medzi obidvoma skupinami obyvateľov sa zdajú byť relatívne harmonické. Typickejšie než takéto jednoznačne negatívne a pozitívne prípady sú rôzne medzistupne, ako demonštruje index segregácie v podkapitole 3.3, kde rómske lokality Prešovského kraja, na škále od 0 do 15, dosiahli priemernú hodnotu indexu 2,39.

#### Mapa č. 4: Nezamestnanosť v Prešovskom kraji

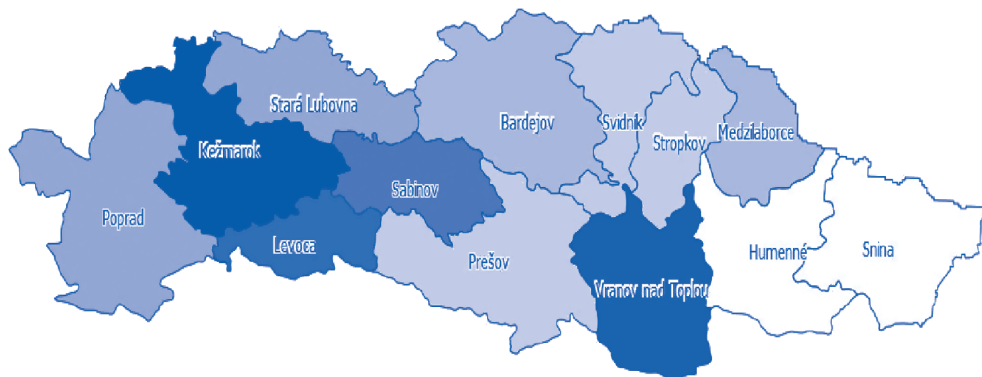


#### Miera nezamestnanosti v % (31.12.2011):

Okres Bardejov	19,89	Okres Medzilaborce	19,84	Okres Snina	19,31
Okres Humenné	16,64	Okres Poprad	12,33	Okres Stará Ľubovňa	14,56
Okres Kežmarok	28,66	Okres Prešov	17,16	Okres Stropkov	18,11
Okres Levoča	18,48	Okres Sabinov	26,75	Okres Svidník	20,03
				Okres Vranov / T.	22,89

Zdroj: Regionálna štatistická databáza Štatistického úradu Slovenskej republiky (RegDat).

## Mapa č. 5: Odhadovaný podiel rómskej populácie



### Odhadovaný podiel Rómov v r. 2004 (v %):

Okres Bardejov	9	Okres Medzilaborce	9	Okres Snina	5
Okres Humenné	6	Okres Poprad	10	Okres Stará Ľubovňa	10
Okres Kežmarok	20	Okres Prešov	8	Okres Stropkov	8
Okres Levoča	15	Okres Sabinov	14	Okres Svidník	8
		Okres Vranov /T.	17		

Zdroj: Vlastné výpočty na základe údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky (celkový počet obyvateľstva okresov, 2004) a odhadovaný počet rómskych obyvateľov podľa Atlasu rómskych komunit(2004)

Mapa č. 5 ilustruje, ako sa situácia odlišuje vzhľadom na segregáciu a nerozvinutosť v rôznych okresoch Prešovského kraja. Je možno prekvapujúce, že neexistuje jednoznačná korelácia medzi celkovou úrovňou rozvoja okresu a situáciou rómskych osídlení. Naopak, index je najnižší v okrajových okresoch Snina a Medzilaborce. V oboch uvedených okresoch je počet rómskeho obyvateľstva pomerne nízky v absolútnych i relatívnych číslach.

Zatiaľ čo medzi jednotlivými obcami existujú obrovské rozdiely, problém nezamestnanosti je závažný aj v dedinách, v ktorých sú Rómovia podľa všetkého dobre integrovaní. Len veľmi malá časť Rómov v produktívnom veku má pravidelné zamestnanie, aj keď pre niektoré komunity má veľký význam migrácia za prácou. Do určitej miery možno ťažkosti Rómov na trhu práce vysvetliť štrukturálnymi faktormi. Keďže väčšina Rómov žije vo vidieckych komunitách východných regiónov Slovenska, žije v ekonomickom prostredí, kde sú pracovné miesta zriedkavé. Rómovia sú v priemere menej vzdelaní a chýbajú im pracovné skúsenosti z oficiálneho zamestnania, sú teda objektívne v horšej situácii než väčšina ich slovenských spoluobčanov. Ďalší faktor je veľmi nízka úroveň miezd za manuálnu prácu, čo spôsobuje, že u rodín s viacerými deťmi nie je príjem vyšší než sociálne dávky, alebo je vyšší len nepatrne. Keďže žiadosti o sociálne dávky nie sú spracované okamžite, strata zamestnania (a aj návrat z migrácie za prácou) sú spojené so špecifickým rizikom, ktoré predstavuje cesta do pasce zadlženosti. Nezamestnaní Rómovia, ktorí sú



## Mapa č. 6: Okresy Prešovského kraja podľa úrovne segregácie a nerozvinutosti rómskych osád



### Stupnica od 0 (najnižšia úroveň segregácie a nerozvinutosti) do 15 (najvyššia úroveň)

Okres Bardejov	3,35	Okres Medzilaborce	1,15	Okres Snina	1,01
Okres Humenné	1,59	Okres Poprad	2,21	Okres Stará Ľubovňa	1,77
Okres Kežmarok	2,96	Okres Prešov	2,78	Okres Stropkov	2,93
Okres Levoča	1,58	Okres Sabinov	3,65	Okres Svidník	2,53
				Okres Vranov n/T	1,78

Zdroj: Vlastné výpočty na základe údajov z Atlasu rómskych komunít (2004)

dostatočne zruční, aby si našli neoficiálnu prácu, môžu kombinovať príjem z týchto činností so sociálnymi dávkami, čo im umožňuje zlepšiť si životnú situáciu. Tieto finančné faktory môžu byť vysvetlením často počutých tvrdení zo strany väčšinového obyvateľstva o tom, že Rómom chýba motivácia pracovať, a preto sú nezamestnaní.

Takéto všeobecné ekonomické vysvetlenia vylúčenia Rómov z trhu práce však nie sú dostatočné. Faktormi podobného významu sú zrejme aj etnická diskriminácia a absencia neformálnych sociálnych sietí, v rámci ktorých sa ponúkajú pracovné miesta a v rámci ktorých si ľudia hľadajúci prácu môžu nájsť miesto. Etnická diskriminácia a nedostatočná kvalifikácia vytvárajú bludný kruh: keďže Rómom sa zriedka ponúka príležitosť oficiálneho zamestnania, majú obmedzené možnosti zvýšiť alebo aspoň udržať si svoju kvalifikáciu. Nedostatok pracovných skúseností môže byť zase dôvodom, prečo sú zamestnávateľia nespokojní s rómskymi zamestnancami. Vzájomné pôsobenie týchto faktorov prehĺbilo počas posledných dvoch desaťročí priepať medzi Rómami a ostatným obyvateľstvom. Je tiež dôležité uvedomiť si, že rómska nezamestnanosť prispieva k negatívnemu vnímaniu Rómov. Väčšinové obyvateľstvo odôvodňuje svoje negatívne emócie voči Rómom často tým, že sú to paraziti, ktorí sa vyhýbajú práci a žijú na úkor pracujúcej väčšiny. V mnohých obciach Prešovského kraja je z toho plynúce napätie zintenzívnené etnicky rozdielnym demo-

grafickým vývojom a slovenská populácia je vnímaná ako čoraz viac starnúca, zmenšujúca sa a rómska menšina ako mladá, narastajúca, ktorá sa v mnohých obciach už premenila na miestnu väčšinu.

V niektorých obciach viedol strach etnických Slovákov pred tým, že stratia svoje dominantné postavenie, k otvoreným segregačným opatreniam, ktoré sa snažia udržať Rómov pod kontrolou zablokovaním akýchkoľvek snáh o rozvoj (Svinia). V niektorých prípadoch bola dokonca aj sociálna práca mimovládnych organizácií vnímaná ako nepriateľský zásah, ktorý sa obec snažila sabotovať (Hermanovce). Množstvo obcí si však uvedomuje, že nejaká forma intervencie je potrebná, aby sa zabránilo ďalšiemu zhoršovaniu už aj tak zložitej situácie. Vzhľadom na ďalekosiahly prenos kompetencií zo štátu na miestnu úroveň sú dnes obce najdôležitejšími inštitúciami, ktoré môžu riešiť vylúčenie Rómov. Do určitej miery dopĺňajú úlohu obcí mimovládne organizácie. Vzhľadom na často krehkú štruktúru mnohých MVO, ktoré boli často založené preto, aby sa mohli uchádzať o konkrétny projekt, udržateľnosť výsledkov sa zdá byť lepšia, ak aktivity smerujúce k sociálnej inklúzi realizujú obce alebo ak sa tieto aktivity uskutočnia aspoň s podporou obcí.

## 5.2. Projekty v Prešovskom kraji a ich dosah

Najdôležitejšie nástroje, ktoré používajú obce, sú aktivačné práce, malé obecné služby a terénna sociálna práca. Mnohé obce využívajú možnosť ponúknuť Rómom (a iným nezamestnaným) obmedzené množstvo práce v rámci aktivačných prác (10 alebo 20 hodín týždenne). Klientami týchto prác sú nezamestnaní, ktorí si nimi môžu navýšiť základnú časť dávky v hmotnej núdzi. Prax aktivačných prác sa výrazne líši od obce k obci. Zatiaľ čo niektorí starostovia vnímajú aktivačné práce zväčša ako formalitu, iní využívajú Rómov na čistenie verejných priestranstiev. Existujú však aj obce, kde sú Rómovia v rámci aktivačných prác využívaní na komplexnejšie práce, ako je napríklad rekonštrukcia budov. Donedávna bola ako forma aktivačnej práce akceptovaná aj účasť na školeniach (podobne ako v projektoch ESF realizovaných v rámci opatrenia 2.2). Vzhľadom na zmeny v nariadeniach upravujúcich aktivačné práce to už nie je možné.

Mnohé obce využívajú program terénnej sociálnej práce (TSP). Tento program, ktorý je implementovaný obcami, dodnes nie je financovaný zo štátneho rozpočtu. Pretože Slovensko na tento účel úspešne využívalo rôzne európske programy, závislosť od programových cyklov viedla k častým prerušeniam, čo značne oslabilo dosah terénnej sociálnej práce na miestnej úrovni. Napriek týmto problémom sa programy terénnej sociálnej práce hodnotia ako veľmi prospešné. V minulosti sa projekty TSP spravovali ako dopytové projekty v rámci opatrenia 2.1. Aktuálnym administratívnym rámcom je národný projekt realizovaný Fondom sociálneho rozvoja.

Existuje viacero spôsobov, ako vyhodnotiť dopad projektov na konečných užívateľov. V tejto kapitole sa opierame o poznatky, ktoré sme získali počas nášho terénneho výskumu, v rámci ktorého sme navštívili niekoľko lokalít a rozprávali sme sa s viacerými aktérmi. Pre účely tejto štúdie rozdelíme dosah projektov podľa viacerých oblastí. Okrem toho rozlíšime medzi perspektívami nasledujúcich aktérov a skupín: starostovia a zástupcovia obcí, MVO realizujúce projekty a koneční užívatelia Rómovia.<sup>25</sup>

### **Dosah projektov z perspektívy prijímateľov nenávratného finančného príspevku (NFP)**

Vo všeobecnosti sú intervencie a projekty úspešnejšie vtedy, ak ich žiadatelia vnímajú ako dlhodobé aktivity. Z tohto dôvodu lokality s predošlými dlhodobými pracovnými a inými skúsenosťami z rôznych projektov zvyčajne dosahujú lepšie výsledky. Je to v dôsledku predošlých skúseností s riadením projektov, ale aj dlhohodobej práce, znalostí a dôverného vzťahu so skupinami konečných užívateľov. Pre organizácie s predošlými skúsenosťami s riadením projektov vo všeobecnosti bolo jednoduchšie realizovať projekty. Okrem toho, ak pracovali so skupinami konečných užívateľov počas predchádzajúceho projektu, mohli budovať na predošlých skúsenostiach. Ale aj v lokalitách s predchádzajúcou projektovou skúsenosťou boli koneční užívatelia často veľmi ovplyvnení krátkym časom na realizáciu projektu. Mnohí rómski respondenti vyjadrovali nespokojnosť a hovorili: „My nepotrebujeme projekty, my potrebujeme prácu!“ Projekty často sprevádzalo podozrenie, že prijímateľská organizácia, často prepojená s mocnými nerómskymi sprostredkovateľskými sieťami, profituje z projektov viac než miestni Rómovia.

Zdá sa, že ak sa intervencia smerujúca k sociálnej inklúzii Rómov chápe ako projekt, nemusí byť za každých okolností vhodná a efektívna z viacerých nasledovných dôvodov:

- fenomén sociálneho vylúčenia a nezamestnanosti Rómov na Slovensku je taký rozsiahly, že snaha o jeho riešenie na základe individuálnych projektov (obmedzených rozsahom a časom) sa zdá byť nedostatočná
- príliš krátky časový horizont realizácie projektu
- nestabilita prijímateľských organizácií
- umelo vytvorená náplň projektu bez kontinuity (vo väčšine prípadov) z hľadiska pracovných príležitostí

25 Uvedomujeme si, že v rámci týchto skupín existujú rozdiely a že mali rôzne skúsenosti s realizáciou projektov. V tejto správe sa však zameriavame na hlavné témy a opakujúce sa trendy, ktoré sme pozorovali počas výjazdov do terénu.

- psychologizácia konania klientov projektu a ich obviňovanie za nedostatočnú aktivitu a stratu pracovných návykov a neschopnosť zasadiť rómsku nezamestnanosť do kontextu socioekonomického vylúčenia a štrukturálnych nerovností na Slovensku. Tento bod súvisí s určitými prevažujúcimi tendenciami v diskusii o socioeconomickej marginalizácii Rómov, ktoré spočívajú v uplatňovaní psychologických a sociokultúrnych argumentov (napr. potreba zmeniť návyky) a nie vo vnímaní tohto problému v priamej súvislosti so socioekonomickými a štrukturálnymi nerovnosťami a etnickou a rasovou diskrimináciou.

Niektorí zo starostov a manažérov projektov, s ktorými sme sa rozprávali, poznamenali, že Rómovia sú skupina s osobitnými potrebami, a zdôrazňovali najmä ich údajné sociokultúrne rozdiely (vzťah k pracovnej etike, orientácia na peniaze a nie na spoločenské postavenie) a nedostatočnú kvalifikáciu. Stretli sme sa s niektorými stereotypnými zovšeobecneniami, ako napríklad „nevedia, ako pracovať so základnými nástrojmi... musíme kupovať viac nástrojov, pretože ich stále ničili,“ alebo „viete, akí sú, jeden deň prídu, na druhý deň neprídu,“ čím sumarizovali súbor dispozícií kategorizujúcich Rómov kolektívnou nálepkou nespoľahlivosti. Mnohí starostovia zároveň pripustili, že niektorí Rómovia pracujúci v rámci projektov sa rozličným spôsobom prejavili ako veľmi zruční a talentovaní. Niektorí starostovia tvrdili, že to je výsledok projektov. Iní starostovia robili významný rozdiel medzi „našimi Rómami“ a cudzími Rómami, resp. Cigánmi, pričom prvá kategória bola trochu pozitívnejšia. Ďalšia diferenciacia sa uskutočňovala na základe kategorizácie „dobré rómske rodiny“ a „problematické rodiny“ (menej zručné a so zlými pracovnými návykmi), čo sa často prelínalo s priestorovými disparitami „problematických Rómov“, ktorí často obývali separované okrajové časti obce. V jednej z lokalít, ktorá sa považuje za úspešnú vzhľadom na počet projektov a zapojenie miestnych Rómov, starosta uviedol, že kľúčom k ich úspechu je „spôsob, ako sme ich zaškolili“ počas dlhšieho času s podporou viacerých projektov. Jeho slová, ako aj slová iných starostov, s ktorými sme sa stretli, naznačovali, že po zaškolení a práci pre obec rómskych konečných užívateľov „dokonca zamestnávali bieli.“ Toto tvrdenie implikovalo, že zaškolenie a praktické skúsenosti získané počas rôznych prác pre obec (v rámci rôznych projektov) premenili Rómov na kvalifikovanejších pracovníkov. Okrem toho, kvôli práci vykonávanej pre obce získali Rómovia zapojení do projektu (do určitej miery) medzi Nerómami povest' zručných pracovníkov. Treba však poznamenať, že tieto pracovné príležitosti boli väčšinou vo sfére neoficiálneho zamestnania.

Niektorí rómski koneční užívatelia počas rozhovorov poznamenali, že si osvojili nové zručnosti a získali určité praktické skúsenosti. Treba však poznamenať, že niektorí Rómovia boli kvalifikovaní pracovníci už pred svojou účasťou na projektoch. Hoci boli formálne dlhodobo nezamestnaní, mnohí pracovali príležitostne, robili stavebné práce, a najmä staršia generácia mala často rozsiahle pracovné skúsenosti. Čo sa týka vplyvu projektu na možnosti získania neoficiálnej práce sa názory respondentov líšili. Väčšina rozhovorov však ukázala, že projekty mali na zvýšenie zamestnanosti konečných príjemcov len veľmi obmedzený vplyv.

Skôr ako reči o nadobudnutí nových zručností a získaní pracovných návykov (čo často hlásajú manažéri projektov) mali projekty iný dôležitý vplyv v oblastiach relevantných pre príležitosti na trhu práce. Treba však povedať, že tento vplyv súvisel hlavne s neformálnou ekonomikou, pretože väčšina konečných užívateľov neustále tvrdila, že pri hľadaní práce na legálnom trhu boli neúspešní. Niektoré projekty dosiahli to, že koneční užívatelia projektov získali povest', že sú schopní vykonať dobrú prácu. Inými slovami: Rómovia získali určitý kapitál dôvery v očiach miestnych Nerómov a potenciálnych zamestnávateľov. Okrem toho niektorí rómski pracovníci získali dôveru starostu, ktorú potom využili tak, že dostali viac práce. Zdá sa, že získanie určitého kultúrneho kapitálu dôvery a sociálneho kapitálu známostí je dôležitejšie ako osvojovanie si pracovných návykov a nová kvalifikácia. Kombinácia týchto dvoch foriem kapitálu a zručnosť prejavovaná v práci priniesla niektorým Rómom pracovné miesta mimo projektov. Tak napríklad spomínaný starosta úspešnej dediny uviedol, že „teraz *gadžo* radšej zavolá pracovať našich Rómov než *gadžovskú* firmu... Zaškolili sme ich... a *gadžo* vie, že Rómom za tú istú prácu zaplatí menej, než by zaplatil Nerómom.“ Okrem toho ten istý starosta niekedy sprostredkuje rómskym klientom projektu prácu tým, že ich požičia inému starostovi, „ktorý mi zavolať a požiadal ma, či by som nemal nejakých šikovných pracovníkov, ktorí by preňho niečo urobili.“ Tieto príklady sú veľavravné, pretože ukazujú, ako rómski koneční užívatelia projektov získavajú miesta na trhu práce. Zároveň to ukazuje, že tento typ dohôd má dôležité ekonomické rozmery pre zmluvné strany. Po prvé, Rómovia dostávajú zvyčajne nižšiu mzdu za rovnaký druh práce (čo vyvoláva otázku nerovného finančného ohodnotenia práce na základe etnicity). Po druhé, väčšina týchto pracovných miest sú jednorazové neoficiálne práce bez legalizácie dohôd.

Niektorí starostovia interpretovali situáciu, keď si niektorí Rómovia nachádzali nepravidelnú prácu v neoficiálnom sektore, ako dôsledok nedostatočných stimulov zapojiť sa do legálneho trhu práce, ale aj tým, že Rómovia vraj uprednostňujú rýchle peniaze vyplatené v hotovosti. Niektorí starostovia, s ktorými sme vedli rozhovory, tvrdili, že Rómovia namiesto toho, aby boli motivovaní zamestnať sa legálne z hľadiska spoločenského a finančného postavenia, viac motivuje okamžitý peňažný zisk. Napríklad jeden starosta to vysvetlil týmito slovami: „Je to v nich (t. j. v Rómoch) akosi zakorenené. Ak ja ako biely nemám prácu, hanbím sa (za tento stav) a snažím sa čo najrýchlejšie zamestnať. Ale pre nich to nie je priorita. Pre nás je to otázka cti a je hanbou byť nezamestnaný, pre nich je to otázka peňazí.“ Interpretácia situácie z hľadiska návykových, psychologických a sociokultúrnych dispozícií Rómov sa v rozhodujúcej miere zakladá na neschopnosti reflektovať širšie súvislosti socioekonomických a štrukturálnych nerovností. Hoci ten istý starosta spomenul dôležitosť zle nastaveného sociálneho systému, ktorý demotivuje na vstup na trh práce a aj pretrvávajúcu diskrimináciu rómskych uchádzačov o prácu, zabudol na praktickú logiku a zraniteľnosť jednotlivca, ktorá súvisí s jeho vstupom na najnižšiu priečku na trhu práce. Potenciálni zamestnávateľia často uprednostňujú neoficiálnu zmluvu, ktorá prácu zlacňuje, znižuje náklady a spôsobuje to, že pracovníkov možno ľahšie vykorisťovať. Nestabilný a často dočasný charakter pracovných miest v tomto seg-

mente trhu práce zároveň znamená, že kombinácia stabilných sociálnych dávok a neoficiálnej práce poskytuje viac sociálnych a ekonomických istôt ľuďom (potenciálnym pracujúcim), ktorí žijú v neistých podmienkach.

Ak to zhrnieme, dlhodobý vplyv projektov na vyhliadky konečných užívateľov zamestnať sa na oficiálnom trhu práce boli minimálne. Vo viacerých projektoch dokázali koneční užívatelia využiť znalosti, zručnosti a sociálne siete, aby si po skončení projektu našli pracovné miesto. Väčšina týchto pracovných miest však neboli oficiálne zamestnania alebo stabilné, dlhodobé pracovné miesta. Stretli sme sa s viacerými príkladmi rómskych konečných užívateľov, ktorí dostali po ukončení projektu i počas jeho trvania pracovné ponuky. Väčšina týchto pracovných ponúk však bola vo forme neformálneho a často sezónneho zamestnania ako stavebné práce. Najčastejšou formou takejto práce bola kombinácia rôznych fušiek a iných neoficiálnych zamestnaní.

Hoci väčšina projektov nevytvorila po ukončení pracovné miesta, mala na Rómov i na obec a väčšinu nerómskeho obyvateľstva alebo na organizáciu, ktorá realizovala projekty, niekoľko dôležitých účinkov. Rôzni respondenti vyhodnotili tieto účinky ako pozitívne i negatívne.

### **Dosah projektov z perspektívy rómskych konečných užívateľov**

Vnímanie projektov zo strany konečných užívateľov sa odlišovalo v závislosti od projektu a postavenia a vzťahu konečných užívateľov k projektu. Na účely analýzy však môžeme rozlišovať tri základné názory na otázky týkajúce sa školení a tréningov v rámci projektov. Treba poznamenať, že tieto odpovede sa v skutočnosti často prekrývali.

Školenia projektov boli vnímané ako:

- 1) „lepšie ako nič“
- 2) „boli na niečo dobré“, resp. „Bolo by dobré... keby sme teraz dostali nejakú prácu“
- 3) „boli nanič“

Koneční užívatelia projektov vyjadrili rôzne, často protichodné názory na projekty. Niektorí z nich vnímali projekty ako „lepšie ako nič“, iní uviedli, že tieto školenia môžu byť „na niečo dobré.“ Tieto hodnotenia boli vyjadrené bez priameho odkazu na konkrétnu príležitosť v budúcnosti. Respondenti nevnímali projekty ako užitočné pre vyhliadky na získanie pracovného miesta, ale hovorili o nich skôr v nekonkrétnych súvislostiach.

Bolo aj množstvo respondentov, ktorí ocenili užitočnosť projektov, ponúknutých aktivít a nadobudnutých zručností, ale spochybňovali celkový význam ich účasti a uvádzali: „Po ukončení projektu takú prácu nenájdem.“ Napríklad dvaja príjemcovia, ktorí sa zúčastnili na projekte, ktorý ich naučil, ako chovať ovce, to vyjadrili stručne: „Školenie sa nám páčilo. Každý deň nás odviezli autom a zaviezli nás na farmu, kde sme mali školenie. Dali nám najesť a naučili sme sa nové veci... Ale čo máme robiť teraz, keď sa to skončilo? Keby nám niekto dal takúto prácu!“ Väčšina príjemcov vyjadrila podobnú kritiku, že získajú zručnosť, ktorá im nepomôže nájsť prácu na legálnom trhu. Ako to vyjadril jeden komunitný pracovník, ktorý bol zodpovedný za nábor niektorých príjemcov do uvedeného projektu MVO: „Tieto kurzy boli dobré a chlapcom sa páčili. Ale napokon, načo je to dobré, ak nebudú môcť nájsť takúto prácu? Keby ste im mohli povedať, aby vybudovali podobné farmy v skutočnosti... potom by naozaj vznikli takéto pracovné miesta.“

Niektorí rómski koneční užívatelia uviedli, že niektoré školenia, na ktorých sa zúčastnili, neboli užitočné vzhľadom na predošlé vzdelanie a skúsenosti a typ práce, ktorú by mohli vykonávať. V jednom z našich rozhovorov sa napríklad viacerí Rómovia sťažovali, že museli navštevovať kurzy rozvíjajúce zručnosti pri obsluhu IT a kurzy počítačovej gramotnosti, pričom nevideli súvislosť s vyhliadkami na získanie pracovného miesta. Jeden z nich použil príklad rómskej ženy, ktorá mala vyše 50 rokov a mala navštevovať taký kurz, pričom kurz nemal súvislosť s jej predchádzajúcim zamestnaním ani s vyhliadkami na získanie novej práce.

Treba poznamenať, že prakticky všetci rómski užívatelia si jasne uvedomovali, kto bol prijímateľom NFP. To platilo najmä vtedy, keď ňou bola obec a starosta. Uvedomovali si, že ich účasť môže ovplyvniť ich postavenie v obci ako aj iné aspekty ich života – účasť na aktívnych prácach alebo postavenie ich príbuzných. Pri projektoch, ktoré realizovali MVO alebo iné organizácie, ktoré neboli miestne, sa Rómovia o tieto otázky nezaujímali.

V dvoch prípadoch vyjadrili rómski koneční užívatelia obavy, že by mohli byť prepustení z aktívnych prác pre nezáujem zapojiť sa do projektov alebo pre svoj zlý výkon alebo disciplinárny priestupok. Viacerí nám povedali, že starostovia využívali podobný typ mocenského mechanizmu, aby si vynútili záujem a účasť Rómov na projekte. Keď napríklad jeden z konečných užívateľov spochybnil užitočnosť školenia (realizovaného v rámci jedného projektu) a odišiel, údajne neskôr nemohol pokračovať v aktívnych prácach. Rómski koneční užívatelia si uvedomovali, že úloha starostu je rozhodujúca a môže im pomôcť v každodennom živote, ale rovnako im môže život skomplikovať.

Viacero respondentov zdôraznilo, že niektoré užitočnejšie projekty zaplnili nezamestnaní Nerómovia na úkor Rómov. Niektorí koneční užívatelia obvinili starostov z klientelizmu a preferenčného zaobchádzania, ako aj z toho, že dávajú miesto Nerómom, a nie Rómom. Jeden rómsky konečný užívateľ potom tvrdil: „Hoci sme sa

zúčastnili na školení jeden vedľa druhého, Rómovia a Nerómovia, keď sa to skončí... ten, kto bude vybavovať veci a získa zamestnanie (od obce), bude *gadžo* a my budeme ako predtým zasa bez práce.“

### 5.3. Úloha prijímateľov nenávratného finančného príspevku

**Potenciál a riziká: obce ako „aktéri zmeny“**

**Väčšia sociálna blízkosť alebo dozorovanie a „vláda železnej päste?“**

Pri vyhodnocovaní projektov musíme spomenúť ďalší dôležitý faktor. Realizácia projektu sa významne odlišovala v mestských a vidieckych oblastiach. Vo väčšine mestských projektov existoval medzi príjemcami a prijímateľmi NFP pred začiatkom projektu len minimálny vzťah. Vo vidieckych oblastiach bola realizácia projektu zväčša prepletená s existujúcimi sociálnymi vzťahmi medzi miestnymi Rómami, Nerómami a aktuálnymi politickými predstaviteľmi dediny. To sa pri realizácii projektov ukázalo prospešné ale zrejme aj nevýhodné.

Úloha obcí pri úspešnej realizácii projektov je z viacerých hľadísk rozhodujúca. Ochota starostu riešiť problémy Rómov a zaoberať sa nimi je nevyhnutný predpoklad úspešného projektu. Všetci starostovia navštívených lokalít zdôrazňovali, aké dôležité je zaoberať sa problémami Rómov. Stretli sme sa so starostami s pozitívnym prístupom k miestnym Rómom, ale aj so starostami, ktorí mali voči Rómom skôr nepriateľský postoj, ale zúčastnili sa na projektoch z pragmatickejších dôvodov. Niektorí starostovia sa zaujímali o riešenie problémov Rómov, keďže to významne ovplyvňovalo život obce. Jeden napríklad povedal: „Žijeme tu s nimi. Tak sa o nich musíme postarať... inak by sa to len zhoršovalo.“

Všetci starostovia tiež zdôraznili výhody toho, že poznajú svojich Rómov (t. j. miestnych Rómov vo svojej obci). Inými slovami, starosta alebo zamestnanec obecného úradu často dobre alebo aspoň zbežne pozná rómske rodiny žijúce vo svojej dedine. Táto znalosť starostom pomáha vyhodnotiť životnú situáciu Rómov, často poznajú ich rodinnú situáciu, zamestnanie a iné okolnosti. Všetci starostovia to uviedli ako pozitívne, pretože im to umožňovalo mať určitú sociálnu kontrolu nad príjemcami, čo bolo rozhodujúce pre riadenie projektu. Zároveň im to umožnilo budovať na predchádzajúcich sociálnych vzťahoch a poznaní miestnych Rómov. Oceňovali to preto, lebo to obci umožnilo vybrať najvhodnejších kandidátov pre projekty a často to pomohlo nadviazať užšie vzťahy založené na dôvere s viacerými rómskymi príjemcami. Viacerí starostovia sa vyjadrili v tom zmysle, že počas rokov „sme si ich vychovali“. (Mali na mysli miestnych Rómov, ktorí si počas rokov získali dôveru miestnych starostov.) Niektorí rómski koneční užívatelia, ktorí sa v minulosti zapojili do rôznych projektov alebo mali vzťah založený na dôvere s pracovníkmi obecných úradov, fungovali ako kľúčové kontaktné osoby pri realizácii projektov. Často zaujímali postavenie kontaktných osôb alebo neformálnych vedúcich, ktorí mali väčšiu dôveru.



No zároveň to, čo starostovia a iní pracovníci obecných úradov často oceňovali ako prospešnú výhodu, zahŕňalo aj rôzne riziká a potenciálne negatíva. Postavenie starostu sa vždy nachádza v rámci asymetrií a hierarchií miestnej moci, ktoré zahŕňajú miestnych Rómov a Nerómov. Vo viacerých obciach, ktoré sme navštívili počas nášho terénneho výskumu, mali starostovia dominantné postavenie s centralizovanou mocou koncentrovanou vo vlastných rukách. To často viedlo takmer k neobmedzenej moci rozhodovať o výbere účastníkov projektu, o dohľade nad ich prácou a hodnotení ich výkonnosti. To sa prejavilo v možnom nerovnom, asymetrickom a paternalistickom zaobchádzaní s konečnými užívateľmi projektov. Viacerí respondenti sa sťažovali, že starosta spolupracuje len s tými Rómami, ktorí voči nemu prejavili lojalitu (napríklad vo forme politickej podpory vyjadrenej pri voľbách), ktorí donášajú na iných Rómoch alebo s ktorými si v minulosti vybudoval dobrý vzťah. Mnohí rómski respondenti uviedli, že historicky vzniknuté nerovnosti ovplyvnili výber konečných užívateľov a zaobchádzanie s nimi. Rómske rodiny, ktoré mali dobré vzťahy so starostom pred začiatkom projektu, boli často uprednostňované alebo nadproporcionálne zastúpené pri výbere na účasť v projektoch. Rómske rodiny, ktoré nemali naakumulovaný sociálny kapitál vzťahov, boli často marginalizované pri náboře do projektu a bolo pravdepodobnejšie, že počas realizácie projektu z neho vypadnú. Zatiaľ čo starostovia často argumentovali tým, že takéto vylúčenie sa zakladalo na zlej pracovnej výkonnosti alebo na disciplinárnych priestupkoch, koneční užívatelia, ktorých sa to týkalo, to často pripisovali hlavne osobným averziám, diskriminácii alebo predošlým nezhodám so starostom.

Väčšina starostov navyše hrdó vyhlasovala, že kľúčom pozitívnej zmeny a úspešnej realizácie projektu je neformálna politika železnej päste. Tento postoj sa premietol do reality spoluprácou s tými osobami, ktoré využili ponúknutú príležitosť sprostredkovanú projektmi. Inými slovami, do projektov boli vybraní len tí, ktorých starosta vnímal ako ochotných pracovať tvrdo, svedomito a spoľahlivo. Rómovia, ktorí z akýchkoľvek dôvodov nespĺnili starostove kritériá, neboli akceptovaní. Jeden zo starostov to v rozhovore s nami vyjadril takto: „Nedám druhú možnosť tým, ktorí ma sklamali.“ Starostovia navyše často zdôrazňovali dôležitosť prísneho dohľadu (v jednom prípade hraničiaceho so sledovaním).

Rétorika o ponúknutej príležitosti však môže v niektorých prípadoch hraničiť s autoritárskym a paternalistickým prístupom k užívateľom. Od konečných užívateľov sa očakáva, že budú bez odporu akceptovať podmienky a formu dohľadu, ktorú im nadiktuje prijímateľ projektu alebo obec. Starostovo ocenenie prístupu vlády železnej päste sa často zakladalo na veľmi výrazne zaujatých predpokladoch. Po prvé, v niektorých starostových vyjadreniach boli Rómovia na Slovensku vykreslení veľmi zovšeobecňujúcim spôsobom ako zloději, ľudia bez pracovných návykov a kvalifikácie, ako prefikanci pripravení využiť každú príležitosť na to, aby nemuseli pracovať. Preto – ako uviedol jeden zo starostov – „jediný spôsob, ako to zmeniť, je neustále dozeráť na ich prácu a prinútiť ich prísť a pracovať ... ak raz poľavíte, využijú túto príležitosť ... musíte si ich vycvičiť.“ Druhý problematický predpoklad, ktorý prednieslo

viacero starostov, bol, že Rómov vnímali ako rozmazaných systémom sociálnych dávok, obviňovali ich, že uprednostňujú život z prídavkov na deti a sociálnych dávok a nie z práce na legálnom trhu práce. Uvedené bolo ďalej posilňované myšlienkou, že „by mali byť za to (projekt ako príležitosť) vďační“ a akýkoľvek možný nesúhlas alebo nezáujem zo strany rómskych príjemcov sa využíval ako potvrdenie uvedených predpokladov. Logika všeobecných predsudkov sa zosilnila v prípade Rómov, ktorí nedokázali splniť očakávania starostov týkajúce sa ich správania a tiež určitej predpokladanej vďačnosti za prácu tohto druhu. U niektorých starostov sa zdalo, že akýkoľvek problém vo vzťahu k Rómom, ktorý mohol vzniknúť, iba potvrdzoval ich všeobecný predsudok.

Realizácia projektov ESF teda viedla k dvojitému procesu: pôsobila proti predsudkom voči rómskym konečným užívateľom a zároveň ich posilňovala. Na jednej strane projekty prispeli k tomu, že starostovia vnímali určitú malú časť rómskeho obyvateľstva ako ochotnú pracovať v projektoch a aktívne sa do nich zapojiť (pričom každodenné podmienky často diktoval starosta). Na druhej strane to viedlo k vytvoreniu hraníc a rozdeleniu Rómov na tých, ktorí chcú využiť príležitosť, a tých, ktorí potvrdzujú predsudok, že nechcú pracovať a že sú problematickí. Toto rozdelenie sa často prejavovalo vo vyjadreniach o dobrých a zlých Rómoch, resp. Cigánoch, čo mnohými formami rezonovalo s historickým, klasickým delením na chudobných, ktorí nie sú v tejto situácii z vlastnej viny, a tých, ktorí sa do nej dostali vlastným pričinením. Vo viacerých lokalitách to tiež mohlo prispieť k nárastu sociálnej diferenciácie medzi rómskymi rodinami a k sociálnej polarizácii a napätiu medzi miestnymi Rómami. Niektoré rodiny napríklad obvinili iné rodiny, že starostovi donášajú.

### **Projekty mimovládnych organizácií (MVO)**

Zatiaľ čo drvivú väčšinu projektov terénnej sociálnej práce realizovali obce, veľký podiel projektov zameraných na zamestnanosť (opatrenie 2.2) realizovali MVO. Už vo fáze nadväzovania kontaktov pre prípadovú štúdiu bolo zrejmé, že kategória MVO zahŕňa množstvo subjektov, ktoré sa výrazne odlišujú, čo sa týka ich histórie a spôsobu fungovania. Zatiaľ čo niektoré MVO založili zvolení predstavitelia jednej obce alebo pracovníci miestnych štátnych inštitúcií, aby mali viac možností na rozvíjanie aktivít na základe projektov, iné MVO boli založené ďaleko od miesta, kde bol projekt realizovaný. Keďže zoznamy účastníkov obsahovali len mená bez kontaktných údajov, bolo by v prípade dokončených projektov realizovaných mimovládnyimi organizáciami z iných častí Slovenska veľmi ťažké zistiť niečo o projekte. Organizácie sa veľmi odlišovali aj z hľadiska inštitucionálnej kapacity. Zatiaľ čo niektoré organizácie boli jasne zabehnuté, vzhľadom na často pozoruhodne vysoké počty projektov bolo prekvapujúce, že niektoré z kontaktovaných MVO zrejme nemali ani stabilnú kanceláriu. V mnohých prípadoch sa snaha o nadviazanie kontaktu skončila neúspechom.

Pri projektoch, ktoré sme navštívili, poskytli projekty realizované mimovládnyimi organizáciami odlišné scenáre od projektov obcí analyzovaných v predchádzajúcom texte. Ale hoci obecné inštitúcie neboli už hlavnými aktérmi zmeny, rozsah, v ktorom projekty realizované MVO uspeli, bol vo významnej miere ovplyvnený ich vzťahom s miestnymi obcami a väčšinou miestneho slovenského obyvateľstva. To sa týkalo najmä vidieckych oblastí. V jednom prípade predstaviteľia realizujúcej MVO uviedli, aké ťažké bolo nájsť fyzický priestor na realizáciu svojich projektov na jednom mieste. Povedali nám, že to bolo pre odpor a neochotu miestnej obce a všeobecnejšie slovenských obyvateľov dediny prenajať verejný priestor, ktorý vlastnila obec, na projekty, ktoré by rómskych príjemcov priviedli do centra dediny. Väčšina rómskych konečných užívateľov obývala územný a sociálny okraj lokality a ich prítomnosť a aktívne zapojenie do verejného priestoru centra obce narazili na strach a odpor. Táto skúsenosť nebola nezvyčajná, ako nám uviedli predstavitelia MVO, s ktorými sme sa rozprávali. Mnohí z nich sa stretli s nedôverou a neochotou podporiť ich aktivity zo strany nerómskych Slovákov bývajúcich v centrách dedín. Spomenutý projekt MVO vyriešil tieto ťažkosti prenájomom súkromnej budovy s podporou miestneho evanjelického pastora.

Počas nášho výskumu a rozhovorov v teréne s pracovníkmi MVO sme zistili rôzne formy vzťahov s miestnymi komunitami a obcami. Od nedôverčivého vzťahu bez podpory zo strany miestnych obcí, ako sme už uviedli, až po lepšie fungujúci vzťah, v rámci ktorého si obce uvedomili potenciálny prospech projektov MVO. Bez ohľadu na kvalitu týchto vzťahov pôsobili MVO ako prijímateľské organizácie zväčša nezávislejšie. Inými slovami, vďaka svojmu postaveniu boli nezávislejšie od obcí a do určitej miery dokázali obísť miestne hierarchie. Ďalším dôležitým aspektom projektov MVO bolo aj to, že často pracovali so zručnejšími a kvalifikovanejšími pracovníkmi, ktorí mali určité predošlé skúsenosti z podobných projektov. Tieto dva prvky prispeli k otvorenejšiemu a inkluzívnejšiemu výberu potenciálnych konečných užívateľov. Zároveň to viedlo aj k väčším problémom so získavaním dôvery miestnych rómskych skupín (pri mimovládnych organizáciách začínajúcich projekty na nových lokalitách bez predošlej práce s príjemcami).

Hoci autonómne postavenie MVO bolo často označené za prospešné pre projekty, vybudovanie a udržiavanie dobrých vzťahov s miestnymi pomermi bolo rozhodujúce pre úspešnejšiu realizáciu projektov a aj pre potenciálne pokračovanie a dlhodobý účinok na rómske komunity. Najefektívnejšie projekty MVO sa teda realizovali v lokalitách, v ktorých MVO fungovali dlhodobo a mali dobré pracovné vzťahy so starostami a obcami.

Naše hodnotenie označilo dva dôležité problémy týkajúce sa úlohy MVO ako prijímateľov NFP. Prvý problém sa týkal fungovania MVO a ich hospodárskej nestability. Niektoré MVO boli priamo závislé od projektu a niektoré zo vzniknutých problémov s financovaním projektov (ako sa uvádza na inom mieste správy) neohrozovali len realizáciu projektu, ale - podľa vyjadrení respondentov- aj samotnú existenciu organizácie. Po druhé, niektoré aktivity MVO s konečnými užívateľmi sa obmedzili len

na trvanie projektu. Ich služby sa skončili, keď sa skončili projekty. Preto mali projekty len obmedzené dlhodobé dôsledky pre konečných užívateľov, z ktorých mnohí sa dostali do rovnakej situácie, v akej boli pred začiatkom projektu. Takéto zásahy projektov MVO okrem toho často viedli k tomu, že sa potvrdil dojem rómskych konečných užívateľov o podobných projektoch, ktoré vytvorili určité dočasné príležitosti, ale nemali nijaký účinok ani vplyv po skončení projektov.

### Špecifický prípad: Zatvorené inštitúcie a ich rómski klienti

Počas výskumu v teréne sme navštívili aj dva typy zatvorených inštitúcií, ktoré neboli priamo závislé od projektov ESF, pretože sa týkali len časti ich klientov. Navštívené projekty zahŕňali inštitúcie, v ktorých príjemcovia žili, pracovali a boli zaškolení. Prvý projekt sa zameriaval na príjemcov s predchádzajúcimi sociálnymi problémami (alkoholizmus, bezdomovecstvo, bývalí odsúdení). Projekt zahŕňal príjemcov, ktorí žili pred projektmi v inštitúciách. Druhý projekt sa zameriaval na rómskych tínedžerov a adolescentov z pestúnskych rodín a na siroty a ich prechod na trh práce po dosiahnutí 18 rokov. Projekty v týchto inštitúciách sa výrazne odlišovali od všetkých ostatných projektov. Osobné životopisy príjemcov boli často charakterizované sociálnym odlúčením od rodín. Bolo relatívne bežné, že títo príjemcovia mali predchádzajúce skúsenosti so životom v podobnom type totálnych inštitúcií (ako detské domovy, väznice). To napríklad jedného manažéra, s ktorým sme sa rozprávali, viedlo k tomu, že povedal: „Väčšina Rómov (príjemcovia v inštitúcii) bola vychovaná v detských domovoch,“ a preto argumentoval tým, že „potrebujú tento typ režimu.“ Koneční užívatelia žijúci v špecifickom uzatvorenom priestore týchto inštitúcií museli dodržiavať určité pravidlá (pracovné a sociálne) a boli vystavení väčšej sociálnej kontrole zo strany prijímateľskej organizácie. Museli dodržiavať pravidelný denný režim nielen počas pracovného času, ale prakticky neustále. Tieto inštitúcie mali väčší disciplinárny režim (nielen zameranie na prácu) vo vzťahu k príjemcom.

Treba poznamenať, že rómski príjemcovia týchto projektov sa výrazne odlišujú od iných projektov zameriavajúcich sa na MRK. Na rozdiel od iných projektov nemali rómski príjemcovia v týchto inštitúciách blízke vzťahy so svojimi rodinami a neudržiavali silné väzby na rómske komunity. Väčšina z týchto príjemcov skončila v týchto inštitúciách v dôsledku sociálnej marginalizácie v rámci rómskych komunít. Títo rómski príjemcovia boli odrezaní od iných sociálnych sietí poskytujúcich bezpečnosť (rodinné väzby), a preto boli často priamo závislí od inštitúcií, keďže tieto inštitúcie neboli len miestom realizácie projektu, ale poskytovali aj určitý domov a prístrešok. To tiež znamenalo, že účinok týchto projektov na príjemcov sa líšil od ostatných navštívených projektov. Niektorí príjemcovia boli identifikovaní ako problematickejší v dôsledku predošlých sociálnych (a iných) problémov. Zároveň sa ukázalo, že keďže títo príjemcovia nemali iné formy vzťahov a sociálnych väzieb a nemali predošlé sociálne vzťahy s miestnymi pomermi, bol vplyv realizovaných projektov na ich správanie a interakcie významný.

V prvej inštitúcii, ktorú sme navštívili, bolo do projektu zapojených 30 Rómov zo všetkých 110 príjemcov. Treba poznamenať, že 25 z nich boli rómske ženy (čo je neobvykle vysoké percento v porovnaní s inými navštívenými projektmi). Manažér projektu uviedol, že po ukončení projektu našlo 10 príjemkýň a príjemcov stabilnú prácu.

V súvislosti s projektom, ktorý pracoval s rómskymi tínedžermi, nás oboznámili so zaujímavým pokračovaním projektu. Týkalo sa to nájdenia oficiálneho zamestnania pre 6 konečných užívateľov v stavebníctve. Túto prácu sprostredkoval jeden sociálny pracovník projektu, ktorý konečných užívateľov sprevádzal pri ich hľadaní a pomáhal im nájsť prácu. Pracovník projektu konečným užívateľom navyše pomohol nájsť ubytovanie a pomohol im pri prechode k samostatnejšiemu životu (napríklad platenie účtov a pod.). Tento príklad ukazuje, že aktívne zapojenie a ďalšia práca s klientami projektu po ukončení projektu alebo ako jeho pokračovanie môže byť veľmi dôležitá pri poskytovaní mosta od umelého prostredia práce projektového typu k vstupu na oficiálny trh práce.

Prípady uzavretých inštitúcií je zaujímavý aj z pohľadu zapojenia do lokality a okolitej komunity. V oboch prípadoch uviedli predstavitelia organizácií, ktoré boli prijímateľmi NFP, že ich klienti sa stretávali s nedôverou zo strany predstaviteľov obce a okolitej miestnej komunity. Bol to dôsledok stigmatizácie vyplývajúcej z minulosti konečných užívateľov. Tieto negatívne asociácie spájané s ich zaradením ako „bezdomovci“, „alkoholici“ alebo „cigánske deti z pestúnskych rodín“ alebo „deti z detských domovov“ spôsobili určité negatívne vnímanie, na ktoré narazili tieto projekty. Ich relatívne uzatvorený charakter a určité materiálne výsledky viditeľné na verejných priestranstvách (ako výstavba ihriska alebo vyčistenie verejných priestorov) vyplývajúce z práce klientov zároveň zohrali úlohu pri vytváraní pozitívnejšieho obrazu. Jeden z manažérov projektu okrem toho zdôraznil nielen sociálny aspekt projektov, ale aj finančný prospech pre obce, v ktorých sa také uzatvorené inštitúcie nachádzajú (napríklad skutočnosť, že príjemcovia žijúci v inštitúciách získavajú trvalý pobyt v obci, čo zasa prináša viac peňazí do obecného rozpočtu).

### Úloha komerčných subdodávateľov

Komerční subdodávatelia zohrávali dôležitú úlohu vo viacerých prípadoch. Po prvé, mnohé obce si najali organizáciu, aby napísala ich návrh projektu a rokovala s vedením ESF. Posudzovatelia si všimli rastúci počet organizácií špecializujúcich sa na napísanie projektu, ktoré nemali predchádzajúce skúsenosti s prácou s rómskymi záležitosťami. Ak boli projekty schválené, mnohé z týchto organizácií dostali nielen finančné prostriedky, ale často svoje fungovanie pretransformovali na poradenskú činnosť. Tieto organizácie nemali sídlo v oblasti realizácie projektu a komunikovali a koordinovali prácu z geograficky vzdialených oblastí.

Je zaujímavé, že niektoré organizácie sa vopred dohodli s obcami, že sa stanú odborným poskytovateľom služieb pre rôzne školenia realizované v rámci projektov. Títo subdodávatelia často poskytli špecializované kurzy a školenia (napr. psychologické školenia). Bolo však ťažké získať viac informácií o komerčných subdodávateľoch, keďže náš terénny prieskum sa primárne zameriaval na organizácie realizujúce projekty a konečných užívateľov.

### **Vedľajšie účinky: Vplyv projektu na vnímanie rómskej komunity**

Väčšina projektov navštívených počas terénneho výskumu mala pozitívny vplyv na vnímanie Rómov v obciach. Konštatovali to prijímateľské inštitúcie (obce alebo MVO), ale aj niektorí samotní koneční užívatelia. To, že Rómov videli, ako pracujú na verejných priestranstvách a opravujú rôzne obecné budovy, viedlo k zlepšeniu miestneho imidžu Rómov. Rómovia zamestnaní prostredníctvom projektov, konkrétnejšie v menších mestách a dedinách, sa viac zviditeľnili. Skôr než vidieť Rómov „len postávať a nič nerobiť,“ ako nám to opísali viacerí starostovia a miestni nerómski obyvatelia, videli ich, ako pracujú pre obec. Táto činnosť pôsobila ako protiargument proti rozšírenému názoru, ktorý zdieľa väčšina Slovákov, že Rómovia sa práci vyhýbajú. Okrem toho to zvýšilo aj status Rómov zapojených do projektu ako zručných na základe produktov ich práce. Napríklad vo viacerých lokalitách Rómovia pracovali na budovaní nových chodníkov, nových plotov a značiek. Táto práca sa často spájala s činnosťami spojenými s vyšším stupňom zručnosti a kvalifikácie. Viacerí respondenti vyjadrili pozitívnym tónom: „Toto urobili naši Cigáni.“

Niektorí samotní Rómovia sa pozitívne vyjadrovali o práci tohto typu a o zapojení do projektov. Bola to často jedna z prvých príležitostí vykonávať prácu tohto typu. Ich predošlé skúsenosti z práce pre obec (napr. ako súčasť aktivačných prác) bola často obmedzená na podradné úlohy ako zametanie ciest a kosenie. Na rozdiel od ich nerómskych spolupracovníkov, Rómovia len zriedka získajú dôveru obecných koordinátorov (alebo starostov) na poverenie prácou vyžadujúcou si manipuláciu s drahšími nástrojmi alebo šoférovanie obecných traktorov či áut. Niektorí rómski koneční užívatelia vyjadrili pozitívny názor týkajúci sa príležitosti pracovať v projekte, pretože tieto práce vnímali pozitívnejšie než aktivačné práce. Niektorí koneční užívatelia sa zároveň sťažovali, že museli robiť prácu rovnakého typu (bez ohľadu na ich účasť na projekte alebo na aktivačných prácach).

## 5.4. Riziká spojené s administratívnymi štruktúrami ESF

### Dôsledky zlého riadenia a retroaktívnej zmeny kritérií

Jeden z problémov, na ktorý prijímatelia projektov poukazovali, boli aj organizačné zmeny na úrovni riadiaceho orgánu a sprostredkovateľských orgánov, ktoré nastali po voľbách v roku 2010. Táto situácia skomplikovala plynulosť komunikácie medzi prijímateľmi a kontrolnými orgánmi, nakoľko po voľbách v roku 2010 bolo identifikovaných množstvo projektov, ktorých schválenie indikovalo zneužívanie prostriedkov ESF. Preto nové vedenie ESF rozhodlo o nových mechanizmoch kontroly, ktoré boli zavedené počas realizácie projektov. Nové vedenie ESF zaujalo tiež kritický postoj a vyjadrilo pochybnosti týkajúce sa efektívnosti určitých aktivít. Napríklad psychologické školenia, aktivita, ktorá bola veľmi podporovaná počas prvej polovice skúmaného obdobia, bola podrobená kritickému hodnoteniu nového vedenia. Mnohé psychologické školenia boli označené ako neefektívne a ich počet bol výrazne zredukovaný. (Namiesto psychologických školení sa v druhej časti skúmaného obdobia kládol dôraz na praktickejšie školenia zamerané na zručnosti). Na základe štatistického prieskumu boli pôvodne schválené sadzby mnohých už kontrahovaných projektov vyhodnotené ako zásadne nadhodnotené a prijímatelia NFP boli vyzvaní na prehodnotenie v žiadosti o NFP schválených súm (často potom, ako bola suma dohodnutá so subdodávateľom). Vedenie ESF zdôvodňovalo toto svoje rozhodnutie tým, že schválené sumy v žiadostiach o NFP neboli pevné, ale iba indikatívne a že podmienky kontraktu stanovovali, že reálne ceny budú vždy najlepšie ceny v stanovenom čase a mieste.

Nástup novovybraného vedenia ESF v roku 2010 bol spojený s dôkladnou kontrolou niektorých projektov ESF, čo viedlo k zmenám v mechanizmoch kontroly, ktoré mohli ovplyvniť realizáciu projektov. Fluktuácia medzi pracovníkmi fondu v Bratislave navyše viedla k ťažkostiam v komunikácii medzi prijímateľmi projektov a riadiacim orgánom v Bratislave. Podľa vyjadrenia nového vedenia ESF nové mechanizmy znížili niektoré byrokratické požiadavky a tieto zmeny boli plne v súlade s podmienkami zmlúv bez retroaktívnych účinkov.

Zavedenie limitov na určité tovary a služby, ktoré zaviedol riadiaci orgán, je pozitívny krok na ceste k efektívnemu využívaniu verejných prostriedkov. Na druhej strane zavedenie takýchto limitov a nových mechanizmov uprostred realizácie projektu môže viesť k nezamýšľaným prekážkam pri realizácii projektov. Prakticky všetci manažéri projektov a predstavitelia obcí vyjadrili nespokojnosť s riadiacou prácou v Bratislave. Poukazovali na nasledujúce problémy:

- nedostatočná komunikácia s dlhými prestávkami s riadiacim a sprostredkovateľským orgánom v Bratislave, čo sa často pripisovalo vysokej fluktuácii administratívnych pracovníkov v Bratislave

- vnímanie požiadaviek riadiaceho orgánu ako nepotrebných a byrokratických
- zmeny oproti pôvodne schváleným žiadostiam o NFP a údajná nedôslednosť pri zavádzaní nových mechanizmov

Tieto argumenty neustále opakovali všetky osoby, ktoré sa zúčastnili na rozhovoroch, v rámci terénneho výskumu. Posledný bod vnímali ako osobitne problematický. Niektoré organizácie uzatvorili zmluvy na základe pôvodne schválených zmlúv a kalkulácií. V mnohých prípadoch však predstavitelia riadiaceho orgánu zmenili výšku sadzieb schválených v žiadosti o NFP a dokonca aj často po tom, ako bola suma dohodnutá so subdodávateľom. Hoci existovalo trojmesačné prechodné obdobie, počas ktorého sa prijímatelia mali prispôbiť výdavkovým limitom (a náklady vzniknuté pred účinnosťou aktualizácie Metodického usmernenia k oprávnenosti výdavkov boli uhradené v plnej sume), množstvo organizácií muselo komplikovane renegociovať finančné platby pre subkontraktorov. To viedlo k tomu, ako uvádzali respondenti medzi prijímateľmi, že mnohé organizácie sa dostali do finančných problémov a museli znovu rokovať o platbách so subdodávateľskými stranami. Z toho vyplývajúce problémy podľa vyjadrenia respondentov finančne ohrozili nielen priebeh projektov, ale často vystavili riziku aj samotnú existenciu prijímateľov NFP. V prípadoch, keď bola prijímateľom NFP obec, museli sa chýbajúce finančné prostriedky čerpať z iných kapitol obecného rozpočtu. Väčšia obci bola schopná preklenúť tieto problémy, no za cenu značných ťažkostí. V prípade MVO však nové mechanizmy priviedli mnohé organizácie do neriešiteľných situácií (niektorí z respondentov uviedli: „na pokraj bankrotu“).

Na osobnejšej úrovni mnohí manažéri hovorili o psychologických problémoch vyplývajúcich z ťažkostí alebo pocitov vzdania sa kariéry a činnosti v danej oblasti a v oblasti projektov. Skontaktovali sme sa s dvoma manažérmi, ktorí sa s nami odmietli stretnúť, ako uviedli, pre dlhodobé zdravotné problémy vyplývajúce z ich práce na projektoch ESF.

Uvedené ťažkosti navyše často negatívne ovplyvnili vzťahy medzi príjemcami projektov a konečnými užívateľmi. Niektoré problémy viedli k značnému meškaniu alebo zrušeniu sľúbených aktivít. Dôvody, ktoré konečným užívateľom oznámili predstavitelia, sa stretli s nedôverou. Podobne ako subdodávateľské spoločnosti, ktorých služby boli uhradené s ťažkosťami alebo s omeškaním, v jednom prípade sa rómski koneční užívatelia vyjadrovali o prijímateľských organizáciách (ich manažéroch alebo starostoch), že „kradnú peniaze alebo využívajú peniaze na svoje vlastné záujmy, ale nie na prospech miestnych Rómov.“ Vzťahy založené na dôvere – jeden z kľúčov úspešnej realizácie projektov – boli často týmito problémami výrazne poškodené.



## Politika predkladania správ o projektoch – obchádzanie kategórií čísiel a aktivít

Jedným z neoceniteľných aspektov vykonávania kvalitatívneho terénneho výskumu ako súčasti hodnotenia bolo uvedenie do kontrastu zdanlivej uniformity a formalizovaných správ uvedených v oficiálnej projektovej dokumentácii so situáciou v teréne. Návštevy v teréne, založené na rozhovoroch a pozorovaniach, často odhalili nezrovnalosti medzi údajmi v správach a komplexnou realitou. Zatiaľ čo mnohé projekty boli už ukončené, na základe rozhovorov s aktérmi z prijímateľských organizácií s rôznym postavením a cieľovými príjemcami sme dokázali získať príbehy, ktoré sa často odlišovali od oficiálnych správ. Jedným z takýchto aspektov bolo získať informácie od manažérov projektov, starostov alebo od konečných užívateľov o rozdieloch, ktoré sa nedali zistiť z dokumentácie.

Jednou z prvých nezrovnalostí bola relatívne vysoká cirkulácia skutočných konečných užívateľov zapojených do projektov. Táto reálna vysoká mobilita konečných užívateľov sa často nedá zistiť z rovnakého počtu konečných užívateľov, ktorí sa objavili v žiadostiach a v záverečnej správe. Nezachytáva to fluktuujúcu dynamiku osôb, ktoré odišli z projektov. Bolo to spôsobené hlavne tromi navzájom súvisiacimi faktormi:

- a) koneční užívatelia si našli iný druh príjmu (vo forme oficiálnych alebo neoficiálnych pracovných miest). Hoci sme sa stretli s tvrdeniami, že získanie pracovného miesta bolo priamym výsledkom školenia poskytnutého počas projektov, nemohli sme tieto tvrdenia overiť konkrétnym dôkazom,
- b) nezhody medzi prijímateľom NFP alebo pracovníkmi obecného úradu a konečnými užívateľmi. Podľa starostov alebo manažérov projektov zvyčajne vyplývali z nespoľahlivosti a disciplinárnych problémov (napr. z problémov s alkoholom). Podľa konečných užívateľov boli často dôsledkom nevhodného zaobchádzania alebo neadekvátnych pracovných podmienok zo strany prijímateľov projektu,
- c) miestne vnútropolitické a sociálne vzťahy v rámci skupiny konečných užívateľov aj medzi konečnými užívateľmi a prijímateľmi NFP. Niektoré odchody konečných užívateľov z projektu boli spôsobené osobnými konfliktami.

Hoci mnohé projekty boli ovplyvnené uvedenou cirkuláciou konečných užívateľov, väčšina týchto prípadov nebola v správach uvedená.

Na záver by sme chceli odpovedať na otázku, do akej miery zodpovedá praktická implementácia Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia špecifickým potrebám sociálnej inklúzie slovenských Rómov? Aby sme boli konkrétnejší, zaujíma nás nasledujúce: dostávajú sa zdroje v rámci operačného programu, ktoré sú určené pre rómske komunity, skutočne k týmto komunitám? Využívajú sa fondy určené na integráciu Rómov skutočne na riešenie problémov marginalizovaných rómskych komunit? A ak áno, prispievajú k zlepšeniu šancí Rómov získať prácu a zamestnanie? Zodpovedá pridelovanie finančných zdrojov územnému rozdeleniu rómskej populácie a rozsahu problémov?

Závery sú usporiadané ako odpovede na tieto otázky.

## 6.1. Je možné vytvoriť jasné väzby medzi vstupmi do projektu a výsledkami projektu?

### Určenie väzieb medzi vstupmi a výsledkami a medzi projektmi v rámci jednotlivých opatrení

Analýza dostupných údajov z projektov naznačuje, že pri väčšine projektov je náročné zistiť jasnú väzbu medzi vstupmi a výsledkami alebo výstupmi. Situácia je rozdielna pre dve opatrenia a tento rozdiel spočíva v čisto definičných dôvodoch.

Projekty implementované podľa opatrenia 2.1 sú vzhľadom na túto väzbu oveľa lepšie, pretože ich skutočným účelom (a očakávaným výstupom) je vykonávanie terénnej sociálnej práce. Prítomnosť sociálnych pracovníkov v teréne predstavuje výstup, ktorý je z čisto formálneho hľadiska ľahko overiteľný. Čo sa týka výsledkov, situácia je trochu nejasná. Len ťažko môžeme očakávať, že samotná terénna sociálna práca pomôže vyriešiť zraniteľnosť Rómov. Mohla by, ale len v tom prípade, že by sa chápala ako prípravná fáza pre ďalšie intervencie. Základným účelom terénnej sociálnej práce je podobne ako akejkoľvek inej sociálnej pomoci zabrániť ďalšiemu prehĺbovaniu marginalizácie zraniteľných komunit. Na to, aby sme im pomohli z chudoby, je potrebná široká škála prístupov, zásahov a finančných nástrojov.

V ideálnom prípade by mali byť tieto nástroje poskytnuté v rámci intervencií podľa opatrenia 2.2. Dostupné údaje však poukazujú na to, že intervencie boli v rámci oboch opatrení navrhnuté a implementované súbežne, bez jasne definovaných väzieb medzi nimi. Môžeme to považovať za premárnenú príležitosť, pretože terénni sociálni pracovníci mohli poslúžiť ako zdroj na identifikáciu spoľahlivých členov komunít, ktorí pomôžu sformulovať projekt a podporia monitorovanie implementácie.

Údaje o vykázaných výsledkoch z jednotlivých projektov sa uvádzajú v správach o monitorovaní projektu. Sú napísané popisným spôsobom vo formáte pdf. Z toho dôvodu sú správy popisné a len voľne súvisia s ukazovateľmi výsledku, ktorý bol naplánovaný v žiadostiach o projekt a formulároch projektu. Vyňatie užitočných kvantitatívnych údajov zo správ by si vyžadovalo podrobnú analýzu, spracovanie každej správy a jej štandardizáciu, no treba si uvedomiť, že v dôsledku pochybných formulácií a definícií aj po skončení tejto drahej a časovo náročnej úlohy by boli výsledky stále neisté.

### **Kvalita infraštruktúry údajov**

Ďalším dôležitým dôvodom spôsobujúcim ťažkosti pri vytváraní jasného vzťahu medzi vstupmi a výstupmi projektu je samotná kvalita zhromažďovaných údajov súvisiacich s projektom a spôsob ich uchovávaní. Aktuálne používaný systém (žiadosti a monitorovacie formuláre) generuje informácie, ale nie dáta. Vo väčšine prípadov sú tieto informácie zaujímavé, ale pre účely monitorovania a vyhodnotenia nie sú užitočné. Evokujú dojem, že tvorcovia príslušných formulárov a všeobecne databáz projektov mali len hmlistú predstavu o tom, ako a na aký účel budú údaje vygenerované z príslušných oblastí použité, alebo nemali na pamäti možnosť kvantitatívnej analýzy.

Navyše tvorcovia zrejme nemysleli na to, že databázy sa budú používať ako užitočný nástroj pre účely monitorovania a vyhodnotenia. Databáza je vytvorená ako systém archivujúci dokumenty s funkciami „inventarizácie projektu“. Slúži ako návod, kde hľadať podrobnejšiu dokumentáciu týkajúcu sa konkrétneho projektu, ale neposkytuje priamy prístup k týmto informáciám. Údaje o projektoch (dokonca aj v oblastiach, kde sa v projektových súboroch nachádzajú kvantitatívne údaje) nie sú strojovo spracovateľné.

Len málo týchto oblastí sa dá použiť ako zdroje kvantitatívnych údajov o projektoch rovnako ako ich vstupy, výstupy a výsledky. Zlepšenie týchto formulárov by vyžadovalo menšie investície, ktoré by však viedli k výraznému zlepšeniu infraštruktúry údajov o implementácii projektu.

## 6.2. Zodpovedá pridelovanie finančných zdrojov územnému rozdeleniu rómskej populácie a rozsahu problémov, ktorým čelí?

Táto otázka sa skladá z troch vzájomne sa dopĺňujúcich aspektov. Zmenšujú projekty financované ESF rozdiely medzi regiónmi Slovenska? Dostávajú lokality s vyšším podielom rómskeho obyvateľstva vyšší podiel finančných prostriedkov ESF? Ak áno, sú tieto financie použité pre Rómov?

### Význam kategorizácie MRK (marginalizovaných rómskych komunít)

Výskumní pracovníci, hodnotitelia a tvorcovia politik majú základný problém. Akákoľvek evalvácia rozvojových intervencií týkajúcich sa Rómov nastoľuje otázku, ako určiť etnickú identitu jednotlivca. Najčastejšie sa diskusia točí okolo otázok týkajúcich sa demografie (počet Rómov), spôsobu identifikácie, a toho či má ísť o seba-identifikáciu alebo pripísanú identitu. Často počuť hlasy, či etnická identifikácia nepredstavuje porušenie princípu ľudských práv a nie je protizákonná.

Z tohto dôvodu môžeme koncept MRK považovať za vhodný spôsob a nástroj na tvorbu politik, pretože ide nad rámec demografie alebo etnicity a obchádza všetky uvedené sporné otázky. V podstate ide o územne zameraný koncept. Vychádza zo sociologického predpokladu, že zraniteľní Rómovia žijú v určitých územných enklávach – v enklávach sociálneho vylúčenia. Proces definovania MKR (mapovanie) neskúma individuálnu etnickú identitu, ale tvorí súpis osídlení. Táto kategorizácia má však určité nedostatky v tom, že nezachytáva Rómov, ktorí sú integrovaní alebo žijú mimo marginalizovaných komunít. Aj napriek tomu je vhodná na vyhodnotenie zamerania rozvojových intervencií pre sociálne vylúčených Rómov.

Sociografické mapovanie rómskych komunít na Slovensku bolo realizované konzorciom, ktoré sa skladalo z orgánov štátnej správy (Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity) a slovenských mimovládnych organizácií v roku 2004. Toto mapovanie MRK sa chápe ako pozitívna, úspešná a žiadaná iniciatíva, ktorá v zásadách spolužitia predstavovala jasný krok vpred. Myslíme si, že validita tohto teritoriálneho sociografického mapovania (a skutočnosť, že ho zúčastnené strany nespochybňujú) sa stáva pozitívnym vzorom na dosiahnutie širšej zhody opostupoch zbierania štatistických údajov vo verejnom záujme.

## Územná distribúcia projektov a sociálno-ekonomické rozdiely medzi regiónmi

Cieľom prvého zo základných konceptov programu ESF je **zmenšiť rozdiely medzi regiónmi**. V rámci štruktúry definovanej Európskou komisiou sa slovenský program ESF snaží „zvýšiť konkurencieschopnosť a výkonnosť slovenských regiónov a ekonomiky ako celku“ tým, že „bude riešiť štrukturálnu nezamestnanosť a regionálne rozdiely zamestnanosti v celej krajine.“

V štruktúre podpory ESF sa prioritou menej rozvinutých regiónov odzrkadľuje v tom, že pre najzápadnejší Bratislavský región je v ESF plánované špecifické opatrenie s obmedzeným rozpočtom. Na základe metodiky Európskej únie, ktorá určuje kvalifikačné predpoklady regiónov NUT 1 na základe ich ekonomickej sily, je prioritným regiónom zvyšná časť Slovenska.

Hoci zvyšná časť Slovenska, okrem Bratislavského regiónu, plne spĺňa kvalifikačné predpoklady na získanie podpory ESF, stále existujú markantné rozdiely medzi západnými regiónmi Slovenska na jednej strane a východnými a južnými regiónmi na druhej strane. Napriek týmto regionálnym rozdielom nemá štruktúra ESF k dispozícii žiadny systematický nástroj, ktorým by dokázala prerozdeľovať a smerovať investície do tých regiónov a obcí, ktoré najviac potrebujú pomoc. Analýza údajov zo vzorky projektov naopak poukazuje na to, že prospech obyvateľov žijúci v týchto lokalitách z fondov ESF je ešte menší ako prospech obyvateľov žijúcich v priemerných lokalitách. Ak ako ukazovateľ použijeme výdavky na jedného rómskeho obyvateľa, zistíme, že najvyššie investície boli v niektorých okresoch západného Slovenska. To naznačuje, že pridelenie ESF fondov ovplyvňujú iné faktory bez ohľadu na skutočné potreby. Ešte dôležitejšie však je, že analýza ukázala, že šanca ťažiť z podpory ESF závisí od veľkosti obce – čím je obec menšia, tým má menšiu šancu získať prostriedky ESF. Ďalšie dôležité zistenie sa týka rozdielnej situácie regiónov, ktoré sú na tom rovnako – košického a prešovského. Aj napriek podobnostiam sa tieto dva regióny výrazne odlišujú v schopnosti získať finančné prostriedky ESF pre inklúziu Rómov.

Hoci by bolo potrebné vykonať ďalší dodatočný výskum na identifikáciu príčin týchto nerovností, je zrejmé, že kľúčovú úlohu hrá zložitosť administratívy ESF fondov. Vývoj projektu a správa grantov vyžaduje vysokú úroveň vedomostí a skúseností. Jedným z dôsledkov tohto faktu je skutočnosť, že malé obce nemajú kapacity na vývoj a implementáciu projektov; iným dôsledkom je úloha rôznych typov subjektov, ktoré sa špecializujú na získanie európskych fondov a pomáhajú obciam so správou fondov alebo realizáciou ich projektov. Hoci táto štúdia sa podrobne nevenovala nákladom súvisiacim s touto štruktúrou, často sme sa stretávali so sťažnosťami organizácií, ktoré sa zaoberajú implementáciou projektov, že zapojenie sprostredkovateľov by viedlo k zvyšovaniu nákladov.

## Dostávajú lokality s vyšším podielom rómskeho obyvateľstva vyšší podiel finančných prostriedkov ESF?

Väčšina rómskeho obyvateľstva na Slovensku žije v menej rozvinutých regiónoch východného a južného Slovenska, ktoré sú podľa uvedených pravidiel plne kvalifikované. Je však nevyhnutné aspoň spomenúť, že menšia koncentrácia Rómov žije na vidieku v okrese Malacky v Bratislavskom kraji. V tomto kraji žijú v 17 obciach. V piatich obciach je podiel Rómov v priemere 10 – 23 %. Keďže tieto obce sa nachádzajú v Bratislavskom kraji, ani jedna z nich sa nemohla uchádzať o pomoc ESF vo forme terénnej sociálnej práce ani realizovať iné dôležité aktivity MRK, hoci údaje z atlasu (2004) udávajú, že stupeň segregácie je v tomto okrese a aj v celom bratislavskom regióne vyšší ako v iných krajoch západného Slovenska (Trenčiansky kraj: 0,8; Nitriansky kraj: 1,1; Trnavský kraj: 1,0).

Toto zistenie nás priviedlo k dôležitému poznaniu. Hoci koncentrácia segregovaných osád na východnom Slovensku naznačuje priamy vzťah medzi životnými podmienkami Rómov a okolitou ekonomickou situáciou, tento vzťah nie je automatický ani univerzálny. Ekonomický rozvoj ponúka príležitosti (hlavne neoficiálne zamestnanie) aj pre tých, ktorí sú na okraji. Môžeme to tiež spojiť so špecifickými hrozbami ako rastúce náklady na bývanie. Ekonomické faktory však môžu stratiť význam z dôvodu historických faktorov, ako je rozvoj modelu etnického osídľovania, lokálna bytová politika a politika zamestnanosti počas obdobia socializmu alebo prenasledovanie miestnej rómskej komunity v období perzekúcií za Slovenského štátu (1938 - 1945), čo viedlo k vzniku mnohých závislostí. Ak sa majú investície dostať k tým rómskym komunitám, ktoré ich potrebujú najviac, je nevyhnutné vytvoriť teritoriálne kritériá nielen na základe všeobecných údajov vyplývajúcich zo sociálno-ekonomických podmienok, ale aj na základe mapovania konkrétnych podmienok v rámci rómskej komunity. Ako sa uvádza v tejto správe, pre tento účel sú veľmi užitočné údaje z Atlasu rómskych komunit (2004, aktualizácia plánovaná na rok 2013). Vzorec na prerozdelenie štrukturálnych fondov by mal odzrkadľovať mapu sociálno-ekonomických podmienok na úrovni obce.

Porovnanie údajov z atlasu s údajmi zo vzorky ukázalo, že existujú značné rozdiely týkajúce sa teritoriálneho rozdelenia dvoch skupín projektov uvádzaných ako relevantné pre marginalizované rómske komunity. Zatiaľ čo projekty realizované v rámci opatrenia 2.1 (sociálna práca) sa zameriavali na obce s vyšším podielom Rómov a vyššou mierou nezamestnanosti, ako je priemer obcí zahrnutých v atlase, opak je pravdou v prípade projektov realizovaných v rámci opatrenia 2.2 (vzdelávanie a projekty zamestnanosti), kde v mnohých prípadoch Rómovia predstavovali len jednu z viacerých cieľových skupín. Ako je navrhnuté, opatrenie 2.2 má implicitné štrukturálne vlastnosti, ktoré vychylujú potenciálne fondy určené pre konečných príjemcov smerom k tým, ktorí sú použiteľní na trhu práce – teda k skupine, ktorá nie je medzi Rómami nadmerne zastúpená. Vzhľadom na nepresné ukazovatele nebolo možné v rámci tejto štúdie určiť, aký podiel z konečných príjemcov týchto projektov tvorili

Rómovia. Tieto údaje sú však nevyhnutné pri pridelovaní zdrojov. V týchto prípadoch je potrebné použiť údaje z viacerých zdrojov (a nielen informácie zo sčítania ľudu alebo z atlasu). Informácie z kvalitatívneho výskumu je potrebné spojiť s údajmi z kvantitatívnych prieskumov a administratívnych záznamov. Metódy GIS by sa mali používať tvorivejším spôsobom a mali by sa zameriavať na zraniteľné skupiny bez toho, aby brali do úvahy kontroverzné jednorozmerné prístupy.

Výsledky štúdie v teréne ukázali, že je prospešné, ak sa projekty týkajúce sa vzdelávania alebo zamestnanosti pripravujú v spolupráci, pričom neskôr sú doplnené o terénnu sociálnu prácu na mieste určenia. Je pravdepodobné, že prostredníctvom systematickej spolupráce by sa dali dosiahnuť lepšie výsledky.

### Dosah na zamestnateľnosť Rómov

Kým ESF pokračuje vo financovaní programov, ktoré sa majú dostať k zraniteľným skupinám, prioritou súčasného programového obdobia sú investície do **adaptability pracovníkov a podnikov**. V prípade slovenského Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia tento cieľ podporuje prvá prioritná os Podpora rastu zamestnanosti. Do tejto osi bola doteraz investovaná najväčšia časť finančných zdrojov. Veľká časť zdrojov investovaných v rámci tejto osi bola použitá pre súkromné spoločnosti, ktoré sa snažili prijať do zamestnania nových pracovníkov alebo zvýšiť kvalifikáciu svojich zamestnancov. Ako sa uvádza v analýze projektových údajov, z projektov realizovaných v rámci tejto prioritnej osi mal úžitok len zanedbateľný počet Rómov. Je tu uvedených niekoľko projektov, ktoré sa chápu ako významné pre marginalizované rómske komunity, pričom ich význam spočíva v tom, že jeden zamestnanec pochádza z takejto komunity. Okrem toho dokumentácia neumožňuje overiť, či boli Rómovia skutočne zamestnaní, pretože tieto informácie nemajú charakter záväzného ukazovateľa.

Vzhľadom na vylúčenie slovenskej rómskej menšiny z oficiálneho trhu práce nie je prekvapujúce, že Rómovia nemajú úžitok z projektov, ktorých cieľom je zvýšiť kvalifikáciu tých, ktorí už sú zamestnaní. Z pohľadu Rómov a iných dlhodobo nezamestnaných, programy s takýmto zameraním len prehlbujú kvalifikačný rozdiel medzi ľuďmi akceptovanými na oficiálnom trhu práce a tými, ktorí sú z neho vylúčení. Rómovia a iné zraniteľné skupiny by mohli mať v budúcnosti úžitok z týchto projektov aspoň teoreticky z dôvodu ich pozitívneho vplyvu na ekonomiku cieľových regiónov. No vzhľadom na veľmi ťažké postavenie Rómov na trhu práce nie je jasné, či sa takéto pomalé pôsobenie skutočne dostane až k Rómom bez iných foriem zásahov.

Ako sme už uviedli, prioritou ESF v rokoch 2007 – 2013 je zvýšiť adaptabilitu pracovníkov, podnikov a živnostníkov zlepšením predvídania a pozitívneho manažmentu ekonomických zmien. Okrem toho sa ESF stále zaoberá **problematikou zamestnanosti, snaží sa zabráňovať sociálnej exklúzii a bojovať proti diskriminácii**.

Na Slovensku kladie program ESF zvýšený dôraz na inklúziu Rómov, ktorí sú právom identifikovaní ako obzvlášť zraniteľná časť populácie. Na pomoc Rómom sa zameriavajú dva rozdielne typy činností. Prvým typom takejto činnosti je terénna sociálna práca (financovaná podľa opatrenia 2.1), ktorá sa nezaoberala priamo otázkami zamestnanosti. Druhým typom činnosti sú projekty týkajúce sa vzdelávania a zamestnanosti (financované podľa opatrenia 2.2), ktorých účelom bolo zlepšiť postavenie nezamestnaných Rómov (a iných prijímateľov pomoci) na trhu práce zvýšením ich kvalifikácie. Ako sa uvádza, teritoriálne rozdelenie týchto projektov je minimálne z hľadiska problematiky Rómov otázne, pretože veľa finančných zdrojov bolo investovaných v lokalitách, kde Rómovia netvoria podstatnú menšinu. V mnohých prípadoch sprístupnená dokumentácia neumožnila určiť, aká časť z konečných používateľov bola rómskeho pôvodu.

Cieľom terénneho výskumu, ktorý sa uskutočnil v prešovskom regióne v rámci tejto štúdie, nebolo overovať, do akej miery boli Rómovia skutočne zaradení do projektov, ale preskúmať vplyv projektov týkajúcich sa vzdelávania a zamestnanosti, ktoré boli realizované v obciach s veľkými rómskymi komunitami. Žiaľ, najdôležitejším závažným zistením bolo, že len veľmi málo konečných prijímateľov týchto projektov si napokon našlo zamestnanie na oficiálnom trhu práce. Vzhľadom na toto sklamanie značný počet opýtaných konečných prijímateľov hodnotilo toto vzdelávanie veľmi negatívne ako „stratu času“, pričom zo vzdelávania profitovali tí, ktorí ho poskytlí, a nie koneční prijímatelia. Prečo tieto projekty nedosiahli počiatočné očakávania? V prvom rade si musíme uvedomiť aktuálnu ekonomickú situáciu na východnom Slovensku, kde ekonomická kríza spôsobila stratu mnohých pracovných miest. Nezamestnanosť sa netýka len Rómov. Táto situácia je však najhoršia pre tých z nich, ktorí sa nedokážu prezentovať prehľadom svojich pracovných skúseností. Kým osvedčenie o absolvovaní vzdelávania by mohlo byť v inom ekonomickom prostredí rozhodujúce, v momentálnej situácii sú bariéry také veľké, že ani osvedčenie nič nezmení.

To znamená, že je nevyhnutné uvažovať o prístupe na základe zručností v širších súvislostiach a preskúmať niektoré z jeho základných predpokladov. Hoci niet pochyb o tom, že nízke vzdelanie Rómov a chýbajúce záznamy o oficiálnych zamestnaniach uchádzača sú dôležitými faktormi, ktoré bránia Rómom získať zamestnanie, zistenia terénneho výskumu jasne naznačujú, že by bolo zavádzajúce vysvetľovať exklúziu Rómov z trhu práce len ich nedostatočným vzdelaním alebo inými kultúrnymi znakmi, ktoré sú pre nich charakteristické. Starostovia obcí opakovane tvrdili výskumným pracovníkom, že niektorí koneční príjemcovia by boli vynikajúci a motivovaní zamestnanci, a predsa nemajú šancu na pracovnom trhu preto, že sú Rómovia. Je preto zaujímavé, že zhrnutie cieľov ESF pre Slovensko sa vyhýba používaniu termínu diskriminácia, ktorý Európska komisia používa vo svojom popise všeobecných cieľov. Autori tejto správy navrhujú, aby sa integrácia chápala ako proces, v ktorom budú musieť obe strany – začlenené a aj tie, ktoré nie sú začlenené alebo stoja na okraji spoločnosti (alebo, ak máme byť konkrétnejší, na okraji trhu



práce), zmeniť svoje postoje a činnosti. Samozrejme, takúto zmenu nemožno na-diktovať zhora. No na druhej strane majú štrukturálne fondy zásadný význam pre ekonomiku mnohých regiónov Slovenska v tom zmysle, že predstavujú možnosť stimulovať vývoj tým správnym smerom. Napríklad spoločnosti, ktoré sa uchádzajú o zákazky financované zo štrukturálnych fondov EÚ, možno vyzvať, aby preukázali zloženie svojho personálu, ktoré bude odrážať etnické zloženie obce alebo regiónu, v ktorom žijú. Hoci takéto opatrenia určite nebudú populárne, je zrejmé, že je ne-efektívne vzdelávať Rómov, kým v súkromnom sektore nie je ochota prekonať voči nim negatívne predsudky.

Kým niekde sme sa stretli len s ojedinelými prípadmi Rómov, ktorí si dokázali nájsť oficiálne zamestnanie, zdá sa, že v niektorých lokalitách zohralo vzdelávanie dôle-žitú úlohu v prístupe obce voči miestnym Rómom. Starostovia uviedli, že vzdeláva-nie by zlepšilo pracovné výkony Rómov v rámci programov verejnoprospešných prác riadených obcami, ktoré niektoré obce využívajú na realizáciu dosť komplex-ných investícií do verejného majetku, napríklad práce pri rekonštrukciách škôl, obec-ných kultúrnych domov, pri zveľaďovaní verejných priestranstiev alebo pri stavbách protipovodňových bariér. Ako sme už uviedli v predchádzajúcej kapitole, tieto obecné verejnoprospešné práce majú niekoľko pozitívnych aspektov, napríklad zvý-šenie šancí Rómov zamestnať sa na neoficiálnom trhu práce alebo zlepšenie vzťa-hov medzi etnikami vďaka preukázanej užitočnosti týchto obyvateľov pre celú komunitu. Na druhej strane však táto štúdia identifikovala aj niekoľko rizík, ktoré sú zväčša spojené s veľmi dominantným postavením starostov, ktorí kontrolujú mnohé aspekty týkajúce sa Rómov a môžu úplne svojvoľne rozhodovať o tom, kto z miest-ných Rómov bude mať tú česť a bude mu ponúknuté zamestnanie (bývanie, vzde-lávanie atď.). Dominantné postavenie obcí a starostov sa dá najlepšie popísať ako dilema: na jednej strane je obec (na rozdiel od mimovládnych organizácií) stabilná a súčasne aj miestna inštitúcia, ktorá môže využívať zdroje z rôznych systémov fi-nancovania s cieľom implementácie dlhodobých plánov, ale na druhej strane mo-nopolné postavenie obce má za následok veľmi závislý vzťah medzi obcou (ktorú reprezentuje starosta) a rómskymi obyvateľmi, v ktorom môže vzniknúť riziko zneu-žitia a svojvôle. Navyše si musíme uvedomiť aj to, že sú aj také obce, ktoré nechcú alebo nie sú schopné realizovať integračné aktivity financované z projektov.

Keďže obce by mali hrať kľúčovú úlohu v každej stratégii integrácie, štát si na základe uvedených dôvodov dobre uvedomuje fakt, že nesmie ponechať všetky kompeten-cie v rukách starostu, ale musí vytvoriť taký systém, v ktorom bude spolupracovať viacero typov inštitúcií.

Hoci väčšina uvedených odporúčaní vychádza priamo z poznatkov predmetného výskumu, využívame aj ďalšie informácie o problematike sociálneho začleňovania marginalizovaných rómskych komunit, ktoré súvisia so špecifickým zameraním projektov ESF a ich dopadmi. Tieto informácie využívame s cieľom vymaniť problematiku ESF z úzkych mantinelov programových stratégií a programového riadenia a zasadiť ju do širšieho kontextu otázok boja proti chudobe a vylúčeniu. Aj keď je väčšina odporúčaní explicitne orientovaná na projekty financované ESF, dajú sa aplikovať aj na iné štrukturálne fondy.

## 7.1. Implementačné štruktúry a postupy ESF orientované na výsledky

Orientácia na výsledky bude hlavným predpokladom a kritériom vyhodnotenia ďalšieho programového obdobia. Výsledky štúdie preukázali, že v tejto záležitosti môžeme vykonať mnoho a s relatívne nízkymi nákladmi. V tejto súvislosti môžeme pomerne ľahko získať tri obrovské výhody: zjednodušenie procesov uchádzania sa o fondy ESF, vylepšenie formulárov žiadostí a monitorovania a ich transformáciu na zmysluplné nástroje na generovanie dát a skutočné začlenenie Rómov do celého procesu implementácie, monitorovania a vyhodnocovania.

### Zefektívnenie administratívnych štruktúr a zjednodušenie pravidiel

Terénny výskum odhalil, že ťažkosti so správou fondov môžu viesť k vzniku problémov. Tieto problémy nielenže negatívne ovplyvňujú implementáciu projektov, ale v mnohých prípadoch môžu ohroziť existenciu inštitúcií, ktorým bol grant udelený. Väčšina prijímateľov NFP uviedla, že mali závažné problémy, ktoré vznikli zavedením nových mechanizmov a zmenou metodických usmernení. Hoci existovalo trojmesačné prechodné obdobie, počas ktorého sa prijímatelia mali prispôsobiť výdavkovým limitom (a náklady vzniknuté pred účinnosťou aktualizácie Metodického usmernenia oprávnenosti výdavkov boli uhradené v plnej sume), množstvo organizácií muselo komplikovane renegociovať finančné platby pre subkontraktorov. To viedlo k tomu, ako uvádzali prijímatelia, že mnohé organizácie sa dostali do finanč-

ných problémov a museli znovu rokovať o platbách so subdodávateľskými stranami. Zmeny sa týkali výberu dohodnutých činností v rámci projektu a ich nákladov.

Je potrebné uviesť, že zmena zmluvných podmienok je vždy veľmi neštandardný postup. Treba si však uvedomiť, že aj keď riadiaci orgán tento neštandardný postup obhájil, je jasné, že takéto konanie mohlo poškodiť organizácie implementujúce projekty, paralyzovať mnohé projekty a zničiť základy dôveryhodného vzťahu medzi prijímateľmi NFP a riadivým a sprostredkovateľským orgánom. Prístup riadiaceho orgánu bol respondentmi označený za problematický aj vzhľadom na to, že údajne neinformoval prijímateľov NFP o zmene podmienok tak, aby mohli prijať opatrenia, ktoré by zaistili realizáciu projektu v súlade s novými predpismi. Podľa stanoviska riadiaceho orgánu boli na základe štatistického prieskumu pôvodne schválené sadzby mnohých už kontrahovaných projektov vyhodnotené ako zásadne nadhodnotené a prijímatelia NFP boli vyzvaní na prehodnotenie schválených súm v žiadosti o NFP. Hoci sa tak často stalo až po tom, ako bola suma dohodnutá so subdodávateľom, riadiaci orgán zdôvodňoval toto svoje rozhodnutie tým, že schválené sumy v žiadostiach o NFP neboli pevné, ale iba indikatívne, a že podmienky kontraktu stanovovali, že reálne ceny budú vždy najlepšie ceny v stanovenom čase a mieste. Predstavitelia riadiaceho orgánu tiež uviedli, že zmeny boli publikované na webovej stránke a boli aj odoslané prijímateľom e-mailom. Respondenti zo strany prijímateľov na rozdiel od predstaviteľov riadiaceho orgánu tvrdili, že neboli informovaní vhodným spôsobom. Keby boli dostatočne informovaní, ako sa vyjadrovali, tak by mali čas modifikovať projekt a prispôbiť sa novým podmienkam.

Dôrazne preto odporúčame najskôr dôkladne vyhodnotiť celý proces. Riadiaci orgán by mal vždy zvažovať niektoré zmeny podmienok a tým minimalizovať prípadné škody. Takéto kritické prehodnotenie by nemalo odrážať len formálnu zákonnosť zavedenia zmien, ale zároveň by malo vyhodnotiť prípadné problémy, ktorým čelili prijímatelia NFP vtedy, ak nešlo o predražené ani inými spôsobmi podvodné projekty. Ďalej navrhujeme využiť služby nezávislej tretej strany (napríklad ombudsmana alebo vymenovaného sprostredkovateľa), ktorá môže dohliadať na komunikáciu medzi riadivým orgánom a organizáciami, ktoré sú prijímateľmi NFP.

Mimoriadne závažným problémom je zložitnosť administratívnych pravidiel. Kvôli týmto pravidlám mnohí potenciálni uchádzači nemajú schopnosti žiadať o prostriedky z ESF alebo nie sú schopní riadiť granty bez profesionálnej pomoci, ktorá zásadne zvyšuje náklady na činnosť.

Ďalším dôsledkom je problematická špecializácia žiadateľov o fondy NFP (organizácie implementujúcej projekty), pričom nejde o známe organizácie špecializujúce sa na inklúziu Rómov, ale o neznáme subjekty zamerané na administratívnu stránku realizácie projektov. Kým táto forma špecializácie môže pomôcť minimalizovať administratívne problémy, je nepravdepodobné, že tento typ prijímateľa bude primerane pripravený realizovať intervencie vo veľmi špecifickom prostredí rómskych komunít.

Zložitosť administratívnej agendy prispieva tiež k oneskoreniam zo strany riadiaceho a sprostredkovateľského orgánu, čo znižuje schopnosť vykonať včasnú kontrolu všetkých finančných správ.

Hoci si Slovensko vybralo možnosť nevyužívať túto možnosť, už v rokoch 2007 - 2013 zahrnul ESF do svojich nariadení možnosť paušálnej náhrady nepriamych nákladov, pričom je dokonca možné predplatenie operácií týkajúcich sa výstupov a výsledkov pred vykonaním finančného vstupu. To zároveň umožňuje posunúť proces monitorovania z monitorovania použitia prostriedkov na monitorovanie dosiahnutých výsledkov.

Dôrazne odporúčame, aby Slovensko v nasledujúcom operačnom programe túto možnosť využilo. Najdôležitejším predpokladom pre úspešný prechod na systém paušálnych náhrad je dôkladná analýza nákladov rozličných typov činností (napríklad odborné vzdelávanie na jeden deň a účastníka, počítačový kurz na jeden deň a účastníka, vytvorenie dočasného pracovného miesta na jeden mesiac a osobu, stáže v zahraničí na jeden mesiac a osobu). Výsledný prehľad nákladov by mal odrážať nastavenie činností (mestských alebo vidieckych), náklady na prepravu konečných prijímateľov, veľkosť skupín, miesto pôvodu poskytovateľov služieb (musia zodpovedať nákladom na prepravu a ubytovanie).

Dôležitým predpokladom funkčnosti systému paušálnych náhrad bude vytvorenie silných podnetov v súvislosti s kvalitou činností. Kým hodnotenie výsledkov (napr. počet vyškolených účastníkov, ktorí si našli zamestnanie) sa v zásade zdá byť dobrým prístupom, podnety musia byť zostavené tak, aby nemotivovali organizácie implementujúce projekty už na začiatku projektu odmietať takých konečných prijímateľov, ktorých umiestnenie na trhu práce nie je pravdepodobné. Odporúčame dôkladne si naštudovať skúsenosti členských štátov EÚ, ktoré už používajú systém paušálnych náhrad v prebiehajúcom programovom období (napríklad Fínsko, začiatok v roku 2012) alebo niektoré spolkové štáty Nemecka (od roku 2011). Podobné mechanizmy na kontrolu kvality boli použité aj v niektorých členských štátoch na vyhodnotenie výkonnosti školských zariadení (tieto inštitúcie sú zhodou okolností financované formou paušálnych príspevkov aj na Slovensku).

### **Dokonalejšie formy vypracúvania správ a monitorovania, ktoré generujú zmysluplné údaje**

Výsledky výskumu poukazujú na to, že infraštruktúra monitorovania a evaluácie môže byť vylepšená zlepšením administratívnych procesov, formátov správ a rozsahu zodpovedností v rámci štruktúr, ktoré už existujú (najmä terénni sociálni pracovníci). Takéto zmeny nevyžadujú dramatické investície alebo výrazné zásahy do existujúcich procesov, preto ich môžeme považovať za ľahko realizovateľné a nízkonákladové.

Jednou z takmer okamžite realizovateľných zmien je zmena formulárov žiadostí a správ s úmyslom vylepšiť zameranie projektu (definícia „relevantné pre MRK“). Kategória projektu **Význam pre marginalizované rómske komunity** je na jednej strane veľmi vágna a obsahuje projekty veľmi rozdielneho charakteru.<sup>26</sup> Platí to najmä pri starších projektoch, ktoré boli vypracované pred vykonaním zmien ukazovateľov, kde sa často nedá definovať, na koľko Rómov má projekt dosah. Otvorenosť kategórie je na druhej strane výhodou, pretože umožňuje zaradiť aj také projekty, v ktorých sú Rómovia len jednou z viacerých cieľových skupín. Otvorený charakter tiež stimuluje žiadateľov, aby zvážili možnosť riešenia rómskej problematiky aj vtedy, keď riešenie rómskych problémov nie je hlavným cieľom projektu.

V snahe zachovať otvorený charakter a jeho výhody pri získavaní zrozumiteľnejšieho charakteru projektov v budúcnosti a spôsobu definovania a oslovovania konečných prijímateľov navrhujeme jednoduché vylepšenie za predpokladu vylepšenia výpočtovnej hodnoty informácií uvedených v projektových žiadostiach. Konkrétnejšie

- vo formulári žiadosti žiadateľa uvádzajú, že ich projekt bude mať dosah na horizontálnu prioritu marginalizovaných rómskych komunit. Týchto žiadateľov treba požiadať o vysvetlenie, aký presný bude dosah na marginalizované rómske komunity, či to bude dosah priamy, alebo nepriamy. Teda či je skupina konečných užívateľov zmiešaná, alebo homogénna; aký je percentuálny odhad Rómov spomedzi konečných užívateľov (aby uviedli realistický odhad, nie údaje o populácii v príslušnej osade). Ak projekt nemá priamy dosah na Rómov, je nevyhnutné opísať, aké výhody prináša pre rómsku komunitu. Pre sledovanie tohto výskumu je vhodné vypracovať podrobné vzory možných formulárov a otázok.
- Okrem toho organizácie, ktoré sú prijímateľmi projektu, by mali na konci projektu predložiť podrobný prehľad zloženia skupiny osôb, ktoré boli súčasťou projektu. Jeden zo spôsobov, ako to urobiť, môže byť vytvorenie formulára, ktorý prepája informácie o vlastnostiach konečných užívateľov (os X: napríklad Rómovia, dlhodobo nezamestnaní, zdravotne postihnutí, muži, ženy) s informáciami o type zapojenia (os Y: napríklad vzdelávanie, vytvorenie pracovného miesta, používateľ služieb).

Disponovať údajmi nestačí – je nevyhnutné dostupné informácie vhodne využiť. V súčasnosti riadiaci orgán disponuje obrovským objemom informácií v elektronickej forme. Systém v dnešnej podobe však umožňuje pracovať len s časťami informácií, ktoré sú priamo exportované do tabuliek a ktoré je možné analyzovať

26 Analýza preukázala, že súvislosť s MRK má v rozličných líniách financovania rozličné významy. Kým podiel Rómov označených ako koneční prijímatelia pomoci z projektov financovaných zo zdrojov prioritnej osi 1 sa vyznačuje relatívne nízkym percentom, všetci koneční príjemcovia pomoci z projektov terénnej sociálnej práce financovaní zo zdrojov opatrenia 2.1 sú Rómovia. Pri opatrení 2.2. sa zapojenie Rómov mení z projektu na projekt. Z 39 projektov so zmysluplnými indikátormi je len 15 % projektov zameraných na pomoc Rómom. V 43 % týchto projektov je väčšina konečných prijímateľov z nerómskej časti komunity. Pri šiestich projektoch (15 %) pochádzalo z rómskej komunity menej ako 15 % konečných prijímateľov.

v programe MS Excel alebo v štatistickom softvéri. Z tohto dôvodu bolo možné vykonať analýzu vzorky získanej pre túto štúdiu len po časovo náročnom a prácnom skopírovaní údajov z dokumentov vo formáte pdf do excelovských tabuliek. Bolo by mimoriadne prospešné vytvoriť zoznam kľúčových projektových údajov, ktoré sa dajú exportovať priamo z databázy.

Ďalším dôležitým aspektom je lepšie **sledovanie výstupov projektových aktivít**. Na jednej strane je možné zaistiť sledovanie ekonomicky efektívnym spôsobom - vylepšením formulárov administratívnych správ. Na druhej strane infraštruktúra monitorovania a evaluácie zameraná na výsledky môže byť vylepšená zapojením konečných užívateľov pomoci a terénnych sociálnych pracovníkov do procesu. Nová úloha je opísaná v nasledujúcej časti dokumentu. Pokiaľ ide o konečných užívateľov, ich zapojenie do procesu monitorovania a vyhodnotenia výsledkov môže priniesť okrem získaných údajov aj ďalšie výhody.

### **Aktívne zapájanie rómskych komunít pri implementácii celého projektu a cyklu monitorovania a evaluácie**

Veta „Nič pre Rómov bez Rómov“ sa postupom času stala len akýmsi bezobsažným sloganom a len zriedkavo sa pretavuje do skutočnosti. Monitorovanie výsledkov intervencií zameraných na rómske komunity môže byť ideálnou príležitosťou pre začlenenie Rómov. Široké možnosti pozorovania na úrovni komunity a existujúce techniky podávania správ totiž umožňujú zapojenie osôb z cieľových skupín. Dostupné technológie rýchlo napredujú aj v oblasti takýchto techník. Inštitucionalizovanie takejto úlohy a jej začlenenie do podmienok ESF (momentálne o tom prebieha diskusia) môže mať mimoriadne silný účinok na zvyšovanie zodpovednosti organizácií, ktoré sa podieľajú na implementácii projektov zameraných na rómske komunity a zároveň môže byť príležitosťou pre konštruktívnu spätnú väzbu z projektov. A čo je oveľa dôležitejšie, aktívne zapojenie Rómov sa môže stať základným kameňom transformácie z pozície výhradných prijímateľov pomoci na plnohodnotných účastníkov projektu. Práve tento moment sa môže stať kľúčovým pri prekonávaní kultúry závislosti a sociálnej marginalizácie v dlhodobom horizonte a maximalizácii využiteľnosti implementovaných projektov.

Počúvať, čo hovoria organizácie, ktoré projekty implementujú (prijemcovia NFP), je tiež mimoriadne dôležité. Existujúce postupy monitorovania a vyhodnocovania sú založené na širokej škále administratívnych postupov. Z rozhovorov s organizáciami, ktoré implementujú projekty, vyplýva, že úrad zastrešujúci pomoc z fondov ESF nežiadal spätnú väzbu v súvislosti so spokojnosťou prijímateľov pomoci a funkčnosťou procesov jej poskytovania. V kontexte problémov, na ktoré najčastejšie upozorňovali účastníci rozhovorov spomedzi prijímateľov, ide o závažný nedostatok. Riadiaci orgán by mal preto vyvinúť mechanizmus pravidelného merania spokojnosti organizácií implementujúcich projekty s administratívnymi postupmi, ktoré môžu pomôcť pri včasnom identifikovaní prípadných prekážok skôr, ako sa z nich stanú problémy systémového charakteru.

Riadiacemu orgánu zároveň chýbajú postupy, ktoré by vyhodnotili výstupy podporovaných projektov. Predkladaná štúdia podľa všetkého predstavuje jeden z prvých pokusov v tomto smere. Pre identifikáciu tých najsprávnejších a najvhodnejších metód by mali byť vyvinuté mechanizmy na meranie výstupov. Keďže štúdia odhalila závažné rozdiely medzi pohľadmi organizácií prijímateľov NFP (najmä starostov) a pohľadom konečného užívateľa, je nevyhnutné nájsť spôsoby, ako integrovať práve pohľad konečných užívateľov do procesu monitorovania projektu. Vhodnými metódami sa zdajú byť rozhovory s konečnými užívateľmi a cieľovými skupinami počas projektu a po jeho ukončení. Vzhľadom na to, že konečný prijímateľ vníma svoju pozíciu ako pozíciu závislú od obce, je nevyhnutné, aby pri takýchto rozhovoroch neboli prítomní starostovia ani iní pracovníci samosprávy.

Odporúčame, aby sa na príprave a implementácii vhodného mechanizmu hodnotenia a monitorovania podieľali rôzne partnerské inštitúcie, napríklad univerzity, mimovládne organizácie zaoberajúce sa výskumom v danej oblasti alebo medzinárodné organizácie.

## 7.2. Nová úloha pre terénnych sociálnych pracovníkov

Terénni sociálni pracovníci nesporne vykonávajú mimoriadne dôležitú prácu, ktorá má však charakter sociálnej pomoci. Často vytvárajú základnú sociálnu záchranú sieť pre tých, ktorí čelia skutočným problémom vyplývajúcim z vylúčenia a marginalizácie. Táto činnosť je veľmi dôležitá a je nevyhnutné zachovať túto formu základnej sociálnej bezpečnosti. No súčasne je škoda, že táto činnosť, ktorá by mala byť považovaná za základnú sociálnu službu pre skupinu obyvateľov so špecifickými potrebami, nie je priamo financovaná zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky. Podpora vo forme financovania projektov, ktorá sa vyznačuje vyššou administratívnou záťažou a obmedzeným trvaním, nie je z hľadiska efektívnosti výstupu najvhodnejším spôsobom financovania aktivít, ktoré treba vykonávať nepretržite dlhší čas, aby boli zabezpečené čo najlepšie výsledky.

Autori sa zároveň domnievajú, že pre urýchlenie vývoja a integrovanie rôznych aspektov tejto práce je nevyhnutné vyvinúť presne cielené úsilie. To sa dá urobiť viacerými spôsobmi.

Jedným z nich je **posilnenie úlohy terénnych sociálnych pracovníkov pri monitorovaní a vyhodnocovaní**, pričom súčasne dôjde k presnejšej orientácii jednotlivcov na výsledky. Terénni sociálni pracovníci majú momentálne mimoriadny potenciál, ktorý, žiaľ, nie je efektívne využívaný. Sú prítomní v teréne a majú informácie z prvej ruky o stave komunity aj o dostupnosti sociálneho a ľudského kapitálu. Títo pracovníci najlepšie vedia (alebo by mali vedieť), kto má v komunite aké postavenie a kto má predpoklady na to, aby pracoval ako spojka medzi ním a konečnými prijímateľmi. Zároveň môžu hrať explicitnú úlohu informačného zdroja priamo z prostredia komunity a poskyto-

vať informácie o stave komunity. Kvantitatívny zber dát o rómskych komunitách bol vždy slabou stránkou pomoci rómskym komunitám – výnimkou môže byť azda len Atlas rómskych komunít a jeho aktualizácia (dokončenie sa očakáva v roku 2013). **Terénni sociálni pracovníci sa dajú použiť aj ako miestni anketári**, ktorí zaistia priebežnú aktualizáciu atlasu (aspoň niektorých indikátorov). V zverenej oblasti môžu byť oveľa účinnejší pri zhromažďovaní informácií o výsledkoch rozličných foriem pomoci (a o prítomnosti rozličných prostriedkov implementácie). Tieto údaje môžu predstavovať jeden z hlavných zdrojov informácií potrebných pre zostavenie komplexnej mozaiky komunity, ktorá je kľúčová pre komplexné monitorovanie a evaluáciu.

Okrem rozšírenia úloh pri monitorovaní a evaluácii by malo dôjsť k **posilneniu vplyvu terénnych sociálnych pracovníkov pri vytváraní projektov zameraných na zamestnanosť**. Nemali by byť súčasťou implementačných štruktúr, ale mali by sa využívať ako prostriedok na získanie informácií a poznatkov o dynamike komunity, možných vnútorných konfliktoch záujmov a iných faktoroch, ktoré môžu mať vplyv na úspešnosť projektu. V súčasnosti sa komunity konečných užívateľov považujú za čierne skrinky. Lepšie poznanie komunít je z dlhodobého hľadiska úspešnosti pomoci nevyhnutné.

Nezávisle od tejto diskusie navrhujeme zaradiť do sociálnej práce aj mikrograntové schémy, ktoré považujeme za mimoriadne úspešný nástroj mobilizácie občanov z vylúčených komunít. Aby sme zabránili neúmyselnému a zbytočnému prehĺbeniu etnických predsudkov a treníc, navrhujeme poskytovať tieto mikrogranty najmä pre činnosti, ktoré sú prínosom pre celú obec, teda rovnako pre majoritné i minoritné obyvateľstvo.

### 7.3. Prepojenie univerzalistických a cieľených prístupov začleňovania

Európska komisia je presvedčená o tom, že problémy rómskej komunity by mali byť zaradené do hlavného prúdu politik. Cieľom EÚ nie je vytvárať samostatné programy pre Rómov, ale venovať osobitnú pozornosť konkrétnym problémom Rómov v rámci všetkých relevantných politik EÚ. Realita je však iná. Ako sa uvádza v štatistickej analýze projektových údajov, slovenský ESF pri dodržiavaní tohto princípu zlyhal. Drvivá väčšina projektov v oblasti MRK bola realizovaná v rámci dvoch aktivít prioritnej osi Sociálna inklúzia, pričom podiel Rómov medzi konečnými prijímateľmi projektov realizovaných v prvej prioritnej osi Rast zamestnanosti bol veľmi nízky. V rámci opatrenia 2.2 sa však uskutočnilo veľa vzdelávacích projektov, ktoré boli určené Rómom aj Nerómom.

Zdá sa, že odpoveď na otázku: „Máme uprednostňovať cieľený prístup, alebo univerzalistický prístup začleňovania?“ je: „Oba prístupy sú správne. Vždy musíme postupovať v súlade so špecifickými okolnosťami“. Analýza ukázala, že rozličné komunity čelia rozličným problémom a prepojenie oboch prístupov môže byť kľúčom k úspešnému a trvalo udržateľnému začleneniu rómskej populácie. Pre tento



účel štyri hlavné princípy, definované v ďalšom texte, by mohli zaistiť lepšie výsledky v nasledujúcom programovom období:

### Explicitné zameranie na segregované komunity

Program ESF rozdeľuje Slovensko do dvoch typov regiónov. Kým Bratislavský kraj je príliš rozvinutý na to, aby mal nárok na najvyššiu mieru podpory, zvyšok Slovenska sa považuje za prioritný región. Toto rozdelenie neberie do úvahy výrazné rozdiely na subregionálnej a lokálnej úrovni. Ako ukazuje index segregácie, ktorý bol vypracovaný pre potreby tejto štúdie na základe údajov z Atlasu rómskych komunít na Slovensku (2004), rozdiely v rozvoji sú zreteľné najmä v rómskych osadách. **Pri priradovaní cieľov projektov a pri vyhodnocovaní ich výstupov odporúčame v budúcnosti používať index segregácie (alebo nejaký podobný nástroj).**

Analýza projektových údajov ukázala, že len projekty realizované v rámci opatrenia 2.1 boli sústredené v obciach, kde je podiel rómskej populácie a miera nezamestnanosti vyššia ako priemer v obciach s rómskymi obyvateľmi. Jeden spôsob, ako dosiahnuť lepšie ciele zdrojov na miesta s väčším podielom rómskeho obyvateľstva, môže byť nadviazať projektmi zamestnanosti na projekty sociálnej práce. Údaje uvedené v Atlase rómskych komunít (2004, bude aktualizovaný v roku 2013) sa dajú využívať aj pre takéto vyhodnotenia. Index segregácie vypracovaný a aplikovaný v tejto publikácii môže byť jednou z metód používaných pre tieto účely.

Zároveň je nevyhnutné vyvarovať sa takej politiky, ktorá by všetky zdroje smerovala do lokalít s najhoršími podmienkami, pretože by sa to mohlo vnímať ako trest pre obce, ktoré sa v minulosti urobili úspešné opatrenia a aktivity na podporu rómskych komunít. Jeden z možných prístupov, ktorý by vyriešil túto dilemu, môže byť **vytvorenie samostatných schém financovania rozličných typov rómskych užívateľov**. Kým program pre obyvateľov extrémne segregovaných komunít (ktorých šance na integráciu na riadny pracovný trh sú najnižšie) môže vytvoriť pracovné príležitosti prostredníctvom rozvojových aktivít zameraných na životné podmienky v osadách (zveľaďovanie príbytkov, komunikácií, dodávok vody), programy určené obyvateľom menej segregovaných komunít môžu byť univerzalistické, s cieľom začlenenia Rómov do bežného hospodárskeho prostredia.

V súvislosti s podporou zamestnanosti väčšinou sa projekty snažia minimalizovať prekážky vstupu na trh práce podporou rozvoja zručností Rómov. Hoci počet skúmaných projektov v teréne bol príliš nízky, a teda zistenia štúdie nemožno považovať za reprezentatívne, poznatky naznačujú, že úspech takejto stratégie je obmedzený. Podľa názoru autorov došlo k podceneniu dôležitosti iných faktorov, ktoré prispievajú k vylúčeniu Rómov z prostredia formálneho trhu práce. Je potrebné pripomenúť aj rozšírenú diskrimináciu a negatívny trend ekonomického vývoja, ale aj komplikovanú situáciu v oblasti sociálnych istôt.

Keďže ľudia zodpovední za program nedokážu zmeniť parametre celého sociálneho systému, v nasledujúcej časti uvádzame **niekoľko odporúčaných opatrení s cieľom vylepšiť výsledky projektov zamestnanosti:**

### **Začlenenie záujmu o Rómov prostredníctvom podmienenia použitia štrukturálnych fondov EÚ vo všetkých líniách financovania**

Fondy EÚ zohrávajú mimoriadne dôležitú úlohu v miestnej a regionálnej ekonomike menej rozvinutých regiónov Slovenska. Kým zdroje z ESF by sa mohli použiť na prípravu Rómov na zamestnanie, financovanie z iných programov EÚ by sa mohlo použiť pre firmy za podmienky, že dodávatelia – napríklad stavebné spoločnosti – preukážu, že zloženie ich zamestnancov zodpovedá etnickému zloženiu obyvateľstva v oblasti, kde sa zmluvná práca vykonáva. Táto zmiernená verzia afirmatívnej akcie je pravdepodobne politicky prijateľnejšia ako politiky, ktoré priamo zasahujú do zmluvných vzťahov medzi súkromnými subjektmi. Pre zvýšenie politickej akceptovateľnosti môže byť toto pravidlo súčasťou všeobecnejšieho pravidla, na základe ktorého je určitá časť pracovnej sily pri stavebných prácach financovaných z fondov EÚ prijímaná na lokálnej úrovni tak, aby časť prínosov projektu zostalo v cieľovej oblasti.

Možnou alternatívou tohto etnického prístupu by mohla byť požiadavka adresovaná prijímateľom projektov, ktorí realizujú projekty v znevýhodnených okresoch, aby využívali pracovnú silu obecných firiem, ktoré zamestnávajú miestnych dlhodobo nezamestnaných.

### **Zohľadňovanie potrieb Rómov v rámci všetkých politík hlavného prúdu**

Z pohľadu autorov tejto správy je myšlienka zohľadnenia potrieb Rómov vo všetkých aktivitách financovaných z fondov EÚ správna a mimoriadne dôležitá. To sa vzťahuje predovšetkým na všetky aktivity, ktorých výstupom je zamestnanosť. Z toho dôvodu sa javí, že najslabšou stránkou prioritnej osi Rast zamestnanosti je nedostatočná pozornosť venovaná problémom Rómov.

Súčasne je však veľmi dôležité zdôrazniť, že začleňovanie rómskych komunít nebude dostatočné, ak nebudú problémy, ktorým Rómovia a Rómkky čelia, riešené účinne. Životné podmienky mnohých Rómov sa výrazne odlišujú od životných podmienok väčšinového obyvateľstva, najmä vsegregovaných osadách. Bezpochyby je nevyhnutné definovať špecifické nástroje, ktoré umožnia riešiť problémy práve tohto segmentu populácie. Jedným z týchto nástrojov je terénna sociálna práca, ktorá bola finančne podporovaná ESF vo forme projektov realizovaných v rámci opatrenia 2.1. Všetky zúčastnené strany potvrdili, že prítomnosť sociálnych pracovníkov považujú za jeden z kľúčových predpokladov úspešného riešenia celého balíku potrieb marginalizovaných Rómov. Žiaľ, keďže terénna sociálna práca je

financované na základe projektov, často dochádza k ich pozastaveniu, čo môže výrazne znížiť účinok vykonanej práce. Preto je nevyhnutné vynaložiť maximálne úsilie na to, aby tieto programy prebiehali kontinuálne.

## Podpora komplexných projektov na lokálnej úrovni

V danom ekonomickom prostredí je pre Rómov najrealistickejšou príležitosťou na legálne zamestnanie nejaký program spravovaný ich domovskou obcou. Výskum v teréne ukázal, že mnohí starostovia vedia využiť takúto pracovnú silu na zveľaďovanie obecnej infraštruktúry. Tieto programy a aktivity tiež napomáhajú vylepšiť obraz miestnej rómskej komunity, pretože Rómovia zapojení do projektov sú vnímaní ako prínos pre obec. Okrem toho, že takýto symbolický účinok je veľmi žiaduci, zároveň je potrebné stanoviť pravidlá tak, aby boli práce vykonávané v rámci obecných programov prospešné aj pre rómsku časť obce.

Ďalej navrhujeme podporovať obce (prípadne aj mimovládne organizácie, ktoré majú dostatočné skúsenosti a kapacity na vykonávanie takýchto komplexných úloh), aby pripravovali vlastné návrhy komplexných projektov pre podporu zamestnanosti. Kľúčové znaky takýchto projektov sú:

- Prepojenie projektu s terénou sociálnou prácou (pred začatím projektu alebo paralelne)
- strednodobý a dlhodobý výhľad trvania projektu, teda 5 rokov a viac
- kombinácia vzdelávania a zamestnávania
- postupné znižovanie podpory ESF v snahe podpory efektivity a trhovo orientovaných produktov a služieb
- partnerstvo s obecnými firmami (ak je to možné)

Pre zhrnutie, ESF a akákoľvek iná forma pomoci by sa mala pripraviť a implementovať pragmaticky, teda zdravým rozumom, v žiadnom prípade nie na základe abstraktných ideologických argumentov. Aby sme dokázali odpovedať na otázku: „Čo funguje?“, mali by sme si položiť otázku: „Čo musíme urobiť aby to fungovalo?“ Rozhodnutie v každom jednotlivom prípade by sa malo riadiť kritériom pragmatikosti. Je nevyhnutné zvoliť taký prístup, ktorý prináša hmatateľné výsledky a pomáha ľuďom vymaniť sa z pasce chudoby a marginalizácie. Ak to chceme dosiahnuť, musíme sa pri projektoch orientovať na jasné výsledky. Práve túto, na prvý pohľad zrejmu myšlienku, môžeme označiť za kľúčový záver tejto štúdie.

# Prílohy

**Tabuľka A-1: Členenie nákladov v rámci projektov (priemerné hodnoty kalkulované na základe vzorky)**

Opatrenie/počet projektov		Realizovaný rozpočet – spolu (v eurách)	Realizovaný rozpočet – Náklady na školenia (v eurách)	Realizovaný rozpočet: Náklady na terénnu sociálnu prácu (v eurách)	Realizovaný rozpočet- Náklady na manažment (v eurách)	Realizovaný rozpočet- komunikačné náklady (v eurách)
2.1/213	Spolu	930 1076 (100%)	101 778 (0,1%)	8 746 117 (94,0%)	312 246 (3,4%)	152 751 (1,6%)
	Priem	45 371	48	42 457	1 494	717
	Max	133 267	10 177,8	127 568	16 783	10 819
	Min	1 784	0	1 784	0	0
2.2/74	Spolu	8 869 572 (100%)	7 555 435 (85,2%)	16 530 (0,2%)	1 075 057 (12,1%)	222 911 (2,5%)
	Priem	119 859	103 499	223	14 528	3 012
	Max	376 247	336 686	14 731	54 546	27 144
	Min	13 500	10 178	0	389	0
Všetky priority a intervencie/287	Spolu	18 170 648	7 602 434 (41,8%)	8 762 647 (48,2%)	1 390 288 (7,6%)	376 035 (2,0%)
	Priem	65 128	26 489	31 295	4 895	1 306
	Max	376 247	336 686	127 568	54 546	27 144
	Min	1 784	0	0	0	0

*Zdroj:* Vlastné výpočty na základe dokumentácie projektov zahrnutých do vzorky projektov. Do výpočtu boli zahrnuté iba tie projekty, pre ktoré bola k dispozícii záverečná správa. Uvedené sumy sú sumy, ktoré boli minulé prijímateľom nenávratného finančného príspevku podľa záverečnej správy. Tieto čísla sa môžu odlišovať od výdavkov, ktoré boli Ministerstvom uznané ako oprávnené.

**Tabuľka A-2: Rozpočet projektov a veľkosť cieľovej skupiny**

Opatrenie/ Počet projektov		Zazmluvnený rozpočet (v eurách)	Realizovaný rozpočet (% zazmlu- vneného rozpočtu a v eurách)	Počet konečných užívateľov	Náklady na jednotlivca (na základe realizo- vaného rozpočtu, v eurách)
2.1/213	Spolu	11 660 518	9 301 076 (79,8%)	143 639	
	Priem	56 604	45 371 (80,2%)	678	65
	Max	320 906	133 267 (41,5%)	7 428	1 593
	Min	13 467	1 784 (13,2%)	20	2
2.2/74	Spolu	11 767 958	8 869 572 (75,4%)	5 490	
	Priem	159 026	119 859 (75,4%)	74	1 615
	Max	365 500	376 247 (102,9%)	618	12 417
	Min	17 095	13 500 (79,0%)	0 <sup>27</sup>	99
Všetky priority a inter- vencie/287	Spolu	23 107 570	18 170 648 (77,6%)	149 137	
	Priem	82 823	65 128 (77,8%)	516	122
	Max	365 500	376 247 (102,9%)	7 428	12 417
	Min	13 467	1 784 (13,2%)	0	2

*Zdroj:* Vlastné výpočty na základe dokumentácie projektov zahrnutých do vzorky projektov. Do výpočtu boli zahrnuté iba tie projekty, pre ktoré bola k dispozícii záverečná správa. Uvedené sumy sú sumy, ktoré boli minulé prijímateľom nenávratného finančného príspevku podľa záverečnej správy. Tieto čísla sa môžu odlišovať od výdavkov, ktoré boli Ministerstvom uznané ako oprávnené.

27 Toto číslo sa vzťahuje iba na jednu časť väčšieho projektu (č. 27120230040), ktorý bol realizovaný v niekoľkých obciach. Ako sme vysvetlili v kapitole o metodológii, projekty, ktoré boli realizované v niekoľkých lokalitách sa rozdelili medzi jednotlivé lokality. V troch obciach museli byť školenia zrušené, keďže sa ukázalo nemožné získať účastníkov.

# Executive Summary

“What has the money invested in Roma inclusion achieved?” is a question that haunts many decision-makers, both in Brussels and in other EU capitals. It is difficult to answer for a variety of reasons. On the one hand, not all outcomes are easy to quantify. On the other hand, many projects have multiple outcomes and the causality links are not easy to establish. Any successful project has many ‘parents’, but a failure is always an ‘orphan’. Finally (or maybe primarily), not everyone involved in project and programme implementation would be happy with rigorous monitoring and evaluation – simply because it might make it easier to expose lack of results. Keeping the results vague makes possible the selling of fake approaches that could be useful for ‘ventilating money’ in the ‘development business’.

Roma projects are a case in point. The magnitude of exclusion is extreme, as are the complexity of the related challenges and the overlap of a number of vicious circles which lock the Roma in. With the economic crisis deepening and xenophobic attitudes on the rise, the public’s sensitivity to how the resources used on Roma inclusion are being spent is also increasing. This is why addressing the issue of outcome-level monitoring and evaluation is an economic, statistical and political challenge.

This report is an attempt to make answering the above question easier in the future. It has been elaborated in the framework of the pilot project funded by the European Commission’s Directorate-General for Regional and Urban Policy on new approaches to monitoring and evaluation, and the project on the statistical monitoring of living conditions of Roma in Slovakia, funded by the Ministry of Labour, Social affairs and Family in Slovakia. The authors believe that, indeed, new approaches are necessary so that the resources devoted to Roma inclusion (and social inclusion in general) in the next programming period have better returns in the form of real improvement of the lives of those most in need.

The analysis focuses on the use of Slovak European Social Funds (ESF) reported as having been ‘spent in favour of the Roma’ from the perspective of the real purpose of the funds. The report builds around the question: ‘Were the moneys, reported as devoted to addressing the challenges of marginalized Roma communities, actually spent on those needs, as claimed?’. It builds on three strands of data. One is information on the projects funded under the second priority axis Operational Programme ‘Employment and Social Inclusion’ (in support of social inclusion). Under this strand the available information (like the applications and their assessment’s internal and external evaluators, and intermediary and final monitoring reports derived from the Informational Technological Monitoring System - ITMS - database) was consolidated into an electronic data base and analysed. The second strand comprises site visits in one of the priority regions for the Operational Programme, the

Prešov Region. Under the second strand a number of interviews with local actors involved in the implementation of the projects funded was conducted (representatives of the local administrations, of the organizations implementing the projects and the ultimate beneficiaries – people from the Roma communities). Under the third strand the resulting data was analysed against the background of other data relevant in the context of Roma inclusion (namely the Atlas of Roma Communities in Slovakia and secondary research).

## Major findings

### Adequately defining the target of the interventions is problematic

The analysis of the available project data suggests that it is difficult to establish a clear link between inputs and outcomes, and even outputs in the case of most of the projects. The situation is different for the two measures, Measure 2.1 (Support for the social inclusion through the development of social services, with particular focus on marginalized Roma communities) and Measure 2.2 (Creation of equal opportunities in access to the labour market and support for the integration of disadvantaged groups on the labour market, with a specific focus on marginalized Roma communities). The differences, however, are related purely to definition.

The projects undertaken in Measure 2.1 stand much better in regards to this link, because their very purpose (and expected 'output') is providing field social work. The presence of social workers in the field is already an output, and, from a purely formal perspective, is easily accountable. As regards outcomes, the situation is vague. One of the primary purposes of field social work is similar to any social assistance – preventing the vulnerable communities from sliding into deeper marginalization. Lifting them out of poverty requires a broad variety of approaches, interventions and funding tools. Such tools ideally should have been provided by the interventions under Measure 2.2.

The available data, however, suggests that interventions under both measures were designed and implemented in parallel with no clear link between the two. This is a missed opportunity, because field social workers could have been used as a resource for the identification of reliable partners in the communities, facilitating the project formulation and supporting the monitoring of the implementation.

Another important reason for the difficulty in establishing a clear relationship between project inputs and outputs is the quality of project-related data that is collected, and the way it is maintained. The current system (both application and monitoring forms) generates information, but not data. In most cases, this information is interesting, but not useful for monitoring and evaluation purposes.

## **The measures do not reach those most in need**

The paper suggests that the definition and usage of ‘Marginalized Roma Communities’ as a category for policy targeting is relevant and useful. It does not target Roma who are integrated or who live in non-marginalized communities, but those that are most in need.

The problem is the next step – are those groups targeted by interventions once identified as ‘most in need’? The answer is ‘not sufficiently’.

The ESF programme has proven less successful in territorial targeting. Despite the existing regional disparities, the ESF structure possesses no systematic instrument for steering investments to the regions or municipalities that are most in need of support. The analysis suggests that, on the contrary, people in such locations benefit from ESF grants even less than the inhabitants in average localities. Using spending per Roma inhabitant as an indicator, the investments were highest in some districts of western Slovakia, suggesting that factors other than real needs influence the allocation of ESF funding. The chances to benefit from ESF support also positively correlate with the size of the municipality – the smaller it is, the less likely it is to be targeted by ESF funding.

This has direct implications for Slovak Roma. The majority of them live in the less-developed eastern and southern regions of Slovakia, which are, according to the existing ESF rules, fully eligible for ESF funding. If investments supported from the structural funds are to reach the Roma communities in greatest need (and not just those that happen to live in eastern Slovakia), eligibility criteria need to be developed on the basis of mapping the concrete conditions within the specific locality where the Roma community lives, and not on the basis of the general data on socio-economic conditions.

## **Interventions have a marginal impact on improving Roma people’s chances of finding employment**

While the ESF continues to finance programmes aimed at vulnerable groups, the priority of the current programming period is investment in the adaptability of workers and businesses. But in the case of the Slovak Operational Program ‘Employment and Social Inclusion’, by far the largest share of resources was invested in the framework of the first priority axis ‘Employment Growth’, and a large share of the resources went to private companies that sought to expand their staff or increase the skills of their workforce. Roma are underemployed and thus benefited little from the projects realized under this priority axis. A few projects are listed as relevant for marginalized Roma communities, yet this relevance is based on the fact that a single employee is from this group. In addition to this, the documentation did not explain whether any Roma were, in fact, employed.



Given the fact that the Slovak Roma minority is largely excluded from the formal labour market, it is not surprising that Roma are not benefiting from projects that seek to improve the skills of those that are already employed. Theoretically, the Roma and other vulnerable groups might benefit in the future from the positive impact of such projects on the targeted regions' economic performances. However, it is unclear whether such a 'trickle-down effect' would reach the Roma at all without complementary and targeted forms of intervention.

The ESF programme in Slovakia puts particular emphasis on the inclusion of Roma in the labour market, but the documentation we were able to access did not allow us to establish how many of the beneficiaries were indeed Roma. In order to study the impact of training and employment projects that were realized in municipalities with large Roma communities, research was undertaken in the Prešov Region. The sobering finding was that only a very small number of the intended beneficiaries of the projects in question ended up employed in the formal labour market. As a result of this disappointment, a significant number of the Roma interviewed assessed the training projects as a 'waste of time', saying that the only people who benefited from them were those who provided the training.

These findings also suggest that such training projects should be explicitly skill-development oriented. No doubt, the low educational background of Roma and the lack of formal employment records are important factors that impede their access to employment. But the exclusion of Roma from the labour market cannot be explained by educational deficits alone. Prejudice plays a role, and should be addressed. Repeatedly the research team members were assured by mayors that following training many of the beneficiaries would be very employable, but that they would nevertheless have no chance on the labour market because they were Roma. In this context it seems remarkable that the summary of the Slovak ESF goals used by the European Commission avoids the term "discrimination".

## Recommendations

Results orientation will be a major eligibility and assessment criterion for the next programming period. The results of the study suggest that much can be done in this direction, and at relatively low cost.

### Simplify procedures

Difficulties with the administration of the funds may lead – and in fact, do lead – to massive problems that not only affect the projects' implementation negatively, but in many cases threaten the future existence of the institutions that were awarded the grants. Due to the complexity of the administrative rules, many potential applicants

either lack the capacity to apply for ESF funding or are able to manage ESF grants only with professional support, which significantly increases the costs of the actions.

Thus it is strongly recommended that the entire process be revised in order to minimize problems. It is also advisable to use an independent third party (e.g. an ombudsperson or appointed mediator) to oversee the communication between the ministry and the project-implementing organisations – the ESF grant beneficiaries.

Another problem is that the applicants for the ESF grants (the project-implementing organisations), are not necessarily experts in the field of Roma inclusion, but in the administrative side of project realization. While this form of specialization might help to minimize administrative difficulties, it seems unlikely that this type of recipient of the grant is well-disposed to realize the project in the very specific environment of the Roma community, or indeed to achieve interventions with long-lasting results.

### **Introduce ways of smart reporting and monitoring that generate meaningful data**

The monitoring and evaluation infrastructure can be made more effective through improving administrative procedures, reporting formats and the scope of responsibilities of the structures that already exist (namely, the field social workers). Such changes would not require huge investments or fundamental changes in the existing procedures, thus they could be operationally feasible and cost-effective.

One issue that could be addressed immediately is the modification of project application and reporting forms, so that the targeting of funds (“Marginalized Roma Communities - relevant”) is improved. Applicants claiming that their project would contribute to the horizontal priority “marginalized Roma communities”, should be asked to provide an explanation of how exactly these communities would be targeted and how many people would benefit. One way of doing this would be to create a form that linked information on the beneficiaries (sex, Roma, long-term unemployed, disabled, etc.) with information on the type of assistance proposed (training, job creation, user of services).

Another important area is better tracking of the outputs of project activities. On the one hand, this could be done in a cost-efficient way through improving the administrative reporting forms. On the other, the outcome-focused monitoring and evaluation infrastructure could be improved through involving the beneficiaries and the field social workers in the process.

## **Actively involve the Roma communities in project implementation and the monitoring and evaluation cycle**

The involvement of the beneficiaries in outcome-level monitoring and evaluation could bring huge benefits beyond mere data. A broad range of community-level observation and reporting techniques exist, making it possible to involve those targeted. Information and communication technology hugely expands the scope of such techniques. Institutionalizing this role and including it as part of the conditions of the ESF could provide powerful leverage for increasing the responsibility of the organisations implementing projects targeting Roma (ESF funding beneficiaries), and at the same time, would provide an opportunity for constructive feedback on the relevance of projects. Active Roma involvement could also be a building block for their transformation from a 'target group' into empowered actors. This would contribute to overcoming the dependency culture and social marginalization, and thus in the long run increase the long-term impact of the implemented projects.

## **Redefine the role of field social workers**

The field social workers do tremendously important work, but unfortunately the work is too biased towards social assistance. Often they provide a basic social safety net to people facing the real challenges of exclusion and marginalization. The authors believe that efforts are necessary to boost both the development aspect and the inclusive aspect of this work.

One idea would be to boost the field social workers' role in monitoring and evaluation, and thus contribute to the results orientation of individual interventions. They are currently underused in this regard, but have huge potential to contribute. They are present in the field and have first-hand information both on the status of the community and on the available social and human capital, and they know (or should know) who is who in the communities and could liaise with them. They could also play a more explicit role as information sources on the status of communities. In addition to playing a greater role in monitoring and evaluation, the field social workers should play a bigger role in the design of the projects targeting employment and income generation. They should not be part of the implementing structures, but should be used as a resource and a source of knowledge on community dynamics, possible internal conflicts of interests and other elements that could have an impact on the projects' success.

## Blend mainstreamed and targeted approaches

An oft-asked question is “Shall we prioritize targeted or mainstream approaches?”. Analysis suggests that the answer is: “Both, depending on the specific circumstances”. Different communities are facing different challenges, and blending both approaches is the key to successful and sustainable inclusion of the Roma populations.

Specific focus on segregated communities can be achieved in a variety of ways. One way is through applying the segregation index (tested in the current analysis) or a similar instrument for both targeting projects and evaluation of their outcomes. Another is to develop tailor-made funding schemes for different types of Roma beneficiaries. Members of highly segregated communities with the lowest chances of being integrated into the regular labour market would benefit most from employment through activities linked to the upgrading of their settlement (housing, roadworks, water supplies, infrastructure, etc.); for those living in less segregated locations interventions aiming at their inclusion in the regular economy would be more appropriate.

To summarize, ESF – and any other structural fund – funded interventions should be driven by common sense and the question, “What works?”. Clear results orientation is a must. This idea, though obvious, is the overarching conclusion of the entire study.

# Literatúra

- An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca. April 2009. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf)
- Applicability of Impact Evaluation to Cohesion Policy. Report Working Paper of Matthew H. Morton. Department of Social Policy & Social Work, University of Oxford. January 2009. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/4\\_morton\\_final-formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/4_morton_final-formatted.pdf)
- Atlas rómskych komunít na Slovensku 2004, Bratislava: S.P.A.C.E., IVO a KCRO.
- Bernard Brunhes International (BBI), 2010: The European Social Fund and Roma. Background report. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/esf\\_roma\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_roma_en.pdf)
- Centre for Strategy and Evaluation Services, 2011: Evaluation of the ESF support for Enhancing Access to the Labour market and the Social Inclusion of Migrants and Ethnic Minorities. Roma thematic report. May 2011. <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=228&langId=en>
- Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. Report Working Paper of Thomas Farole, Andrés Rodríguez-Pose, Michael Storper, London School of Economics. January 2009 <http://economia.unipr.it/DOCENTI/WOLLEB/docs/files/Farole.pdf>
- Measuring Structural Funds Employment Effects. Working Document N°6. European Commission Directorate-General Regional Policy. Thematic development, evaluation, additionality and innovative actions. Evaluation and additionality. January 2007. [http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/evaluare/impact\\_emploiEN.pdf](http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/evaluare/impact_emploiEN.pdf)
- Evalsed: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/downloads/guide2008\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/downloads/guide2008_evalsed.pdf)
- FRA - UNDP, 2012: The situation of Roma in 11 EU Member States - Survey results at a glance, Vienna.
- Grambličková, M., - Zamkovský, J., 2011: Pripomienky a návrhy k aktualizácii projektových ukazovateľov Horizontálnej priority Marginalizované rómske komunity. Priatel'ia Zeme-CEPA. <http://www.priateliazeme.sk/aa/files/8daeda84bb7ab9fe29445a0dd85f3/indikatory.pdf>
- Grill, J., 2011: On the margins of the states. Contesting Gypsiness and belonging in the Slovak-Ukrainian-Hungarian Borderlands and in selected migration contexts. University of St Andrews, Manuscript.
- Hrustič, T. et al., 2009: Výkon terénnej sociálnej práce v marginalizovaných rómskych komunitách. Záverečná výskumná správa Ústavu etnológie Slovenskej akadémie vied (ÚEt SAV) pre Fond sociálneho rozvoja (FSR), Bratislava.

- Hurrle, J., 2005: The Third World in the First World. Development and renewal strategies for rural Roma ghettos in Slovakia. In: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike [ed.]: Spatial Planning and Urban Development in the Ten New EU Member States, Aldershot: Ashgate.
- Hurrle, J., 2006: Social Exclusion, External Intervention, and the Local Democracy. A Comparative Sustainability Assessment of Roma-targeting Community Development Projects in Slovakia. Accessible online at: [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/79a33131c9c4293e0fceb50bfa263ef/DIPLOM\\_Final\\_Jakob\\_Hurrle2.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fceb50bfa263ef/DIPLOM_Final_Jakob_Hurrle2.pdf)
- Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex Ante Evaluation; Working Document No.1. August 2006. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5\\_ongoing\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_en.pdf)
- Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period; Working Document No.5. April 2007. [http://www.hellaskps.gr/ex-ante2007-2013/html/arxeia/WD1\\_Exante\\_EN\\_0806.pdf](http://www.hellaskps.gr/ex-ante2007-2013/html/arxeia/WD1_Exante_EN_0806.pdf)
- Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring And Evaluation Indicators; Working Document No. 2. August 2006. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic\\_082006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_en.pdf)
- Ivanov, A., 2012: Roma Strategies: Time to put them into action, UNDP Voices from Eurasia. <http://europeandcis.undp.org/blog/tag/andrey-ivanov/>
- Legislatívny zámer zákona o sociálne vylúčených spoločenských. September 2012, Bratislava: MPSVR SR.
- Multiannual Financial Framework post-2013 and new EU economic governance, [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1354\\_what\\_role\\_for\\_local\\_and\\_regional\\_authorities.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1354_what_role_for_local_and_regional_authorities.pdf)
- Národný akčný plán k Dekáde začleňovania rómskej populácie 2005-2015. September 2005, Bratislava: Vláda SR.
- Operational rules and results in Cohesion. Policy Programmes: Analysis and proposals for conditionalities. Report Working Paper of Paola Casavola, Independent expert, Italy, January 2009 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/2\\_casavola\\_final-formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/2_casavola_final-formatted.pdf)
- OSI, 2010: No Data, No Progress, Budapest: OSI. [http://www.soros.org/sites/default/files/no-data-no-progress-country-reports-20100628\\_0.pdf](http://www.soros.org/sites/default/files/no-data-no-progress-country-reports-20100628_0.pdf)
- Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy, pp. 10-11. June 2011. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome\\_indicators\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf)
- Regional Convergence, Growth and Interpersonal Inequalities across EU. Report Working Paper of Philippe Monfort. Directorate General Regional Policy. European Commission. January 2009 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/9\\_monfort\\_final\\_formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/9_monfort_final_formatted.pdf)
- Revidovaný národný akčný plan Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015 na roky 2011 – 2015. 2011, Bratislava: Vláda SR. <http://www.romovia.vlada.gov.sk/data/files/8305.pdf>

- Škobla, D. - Leonikas, T. - Štěpánková, M., 2008: Etnicita ako štatistický ukazovateľ pri monitorovaní životných podmienok a diskriminácie, Bratislava: UNDP, FES.
- Škobla, D., 2011: „Zber a využitie údajov o životných podmienkach marginalizovaných rómskych domácností.“ In: Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Štatistického úradu SR Kvalita života v podmienkach globalizácie 26. – 27. október 2011, Bratislava.
- Správa o sociálnej situácii obyvateľov SR 2011, Bratislava: MPSVR SR 2012.
- Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020, Bratislava: ÚV SR 2011.
- Survey on Social inclusion: Theory and Policy. Report Working Paper of Dirk-Jan Omtzigt, Oxford University. Oxford Institute for Global Economic Development, January 2009. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/1\\_omtzigt\\_final\\_formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/1_omtzigt_final_formatted.pdf)
- UNDP, 2006: At Risk: Roma and Displaced in Southeast Europe, Bratislava.
- UNDP, 2006: Zamestnávanie Rómov: Názory podnikov, Bratislava.
- UNDP, 2007: Report on the Living Conditions of Roma Households in Slovakia, Bratislava.
- UNDP, 2012: Report on the Living Conditions of Roma Households in Slovakia 2010, Bratislava.
- The World Bank, 2012: Policy Advice on the Integration of Roma in the Slovak Republic. Employment and Social Protection, Financial Inclusion, Education, Housing, Health, Monitoring and Evaluation, EU Financing. July 24, 2012. <http://xa.yimg.com/kq/groups/6118059/339416703/name/SK+Inclusion++Executive+Summary++24+July+2012.pdf>
- What role for local and regional authorities in the post-2013 budgetary framework? A territorial perspective on the interrelation between the Europe 2020 strategy, the Multiannual Financial Framework post-2013 and new EU economic governance, a Committee of the Regions study. Produced by the European Policy Centre under the Framework Contract on the EU budget. Elisa Molino and Fabian Zuleeg, with Serban Chiorean-Sime. October 2011. [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1354\\_what\\_role\\_for\\_local\\_and\\_regional\\_authorities.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1354_what_role_for_local_and_regional_authorities.pdf)



**UNDP, Europe and the CIS  
Bratislava Regional Centre**

Grosslingova 35  
811 09 Bratislava  
Slovak Republic

Tel.: (421-2)59337-111  
Fax.: (421-2)59337-450  
<http://europeandcis.undp.org>

ISBN 978-80-89263-12-7

