

# Riešenie situácie Rómov na Slovensku v rokoch 1989 – 2020 prostredníctvom idey komplexného prístupu a participácia Rómov na jeho tvorbe a definovaní

## **Addressing the situation of Roma in Slovakia in 1989–2020 through the idea of a comprehensive approach and Romani participation in its development and definition**

### Abstract

*The study analyzes the activities of Roma in Slovakia since the second half of the 1990s with the emphasis on the efforts of the Roma to move from the position of implementers of government policies and to start actively creating these policies and taking responsibility for them at the highest state level. A significant milestone in this process was the establishment of the Office of the Government Plenipotentiary for Roma Communities in 1999, which has been headed predominantly by Romani representatives since its inception. By 2020 at least two efforts to develop the philosophy of a comprehensive approach took place on the grounds of the Office, under the management of the Roma themselves. None of them was ultimately implemented in Slovakia in the proposed form.*

### Key words

*Plenipotentiary for Roma communities, Government of the Slovak Republic, Roma participation, comprehensive approach*

### Ako citovať

Mušinka, A. 2024. Riešenie situácie Rómov na Slovensku v rokoch 1989 – 2020 prostredníctvom idey komplexného prístupu a participácia Rómov na jeho tvorbe a definovaní. *Romano džaniben* 31 (2): 51 – 69

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15423926>

<sup>1</sup> Autor pôsobí na Ústave rómskych štúdií na Prešovskej univerzite v Prešove. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6240-6557>. E-mail: [musinka@unipo.sk](mailto:musinka@unipo.sk)

## Úvod

Pri výskume participácie Rómov vo verejnom živote je vidieť v posledných dekádach značný posun. Vo významnej miere v tejto oblasti rezonuje okrem iného aj otázka aktívnej participácie Rómov na riešení ich vlastnej situácie na lokálnej, regionálnej, ale aj širšej národnej úrovni. V tomto kontexte vzniká už aj v českom a slovenskom akademickom prostredí celý rad výskumov, ktoré poukazujú na fakt, že postavenie Rómov nebolo iba výsostne pasívne (v zmysle pasívneho ne/prijímania rozhodnutí príslušných inštitúcií), ale že v mnohých rovinách boli Rómovia nie len ich aktívnou súčasťou ale priamo ich aktívnymi tvorcami. Na tomto mieste by som čitateľov odkázal napríklad na prácu H. Sadílkovej, D. Slačku a M. Závodskej *Aby bylo s námi počítáno* (Sadílková, Slačka, Závodská 2018) alebo na monotematické číslo *Romano džaniben* č. 2 z roku 2018, ktoré editorsky pripravili T. Hrustič a O. Poduška<sup>3</sup>.

V mojom príspevku sa pokúsim doplniť tento obraz aj o kontext participácie Rómov na Slovensku v tzv. veľkej politike. V žiadnom prípade nepôjde o komplexnú a detailnú analýzu celého tohto procesu a prístupov, ale pokúsim sa tu predstaviť iba jednu z jej oblastí.

Mojim zámerom je poskytnúť čitateľovi pohľad na proces vzniku a definovania tzv. komplexného prístupu pri riešení situácie Rómov v marginalizovaných rómskych komunitách na Slovensku. Práve na tomto prístupe sa vo výraznej miere po prvýkrát podieľali samotní Rómovia, a to prostredníctvom ich pôsobenia na poste splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, úrad ktorého už od roku 1995<sup>2</sup> pôsobí ako integrálna súčasť vládnych štruktúr Slovenskej republiky. V článku predstavím históriu vzniku tohto prístupu a jeho používanie a vnímanie vo vládnych dokumentoch a politikách. Vysvetlím tiež, ako mal daný prístup pomôcť riešiť situáciu Rómov (primárne v marginalizovaných rómskych komunitách) na Slovensku v období, keď na čele Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK) pôsobili samotní Rómovia.<sup>4</sup>

2 V tom čase ešte iba ako Úrad splnomocnenca vlády pre riešenie problémov občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc.

3 Celé číslo je dostupné zde: <https://www.dzaniben.cz/files/4c0bccc1976a9a6aad1297db22d27017.pdf> [cit. 2. 11. 2024]

4 Na tomto mieste je nevyhnutné poznamenať, že z metodologického hľadiska je článok napísaný nielen na základe analýz oficiálnych dokumentov (čo predstavuje dominantnú jeho časť), ale aj na základe mojich osobných skúseností pri definovaní, príprave a implementácii komplexných prístupov, či už v pozícii spolupracovníka alebo experta pracovných skupín, poradcu splnomocnenca, ale primárne na základe diskusií a rozhovorov so samotnými splnomocnencami a splnomocnenkyňami. Nešlo pritom o klasické výskumné rozhovory, ktoré by sa nahrávali a následne prepisovali a analyzovali, ale skôr o prístup používaný v kultúrnej a sociálnej antropológii, kedy sledovanú tému výskumník dlhodobo pozoruje a analyzuje.

Moje špeciálne poďakovanie patrí všetkým splnomocnencom a splnomocnenkyňam, s ktorými som mal časť o dôležitých otázkach diskutovať, vzájomne o nich nahlas rozmýšľať či polemizovať. V prvom rade ďakujem Kláre Orgovánovej, ktorá mi k danej téme poskytla najviac podkladov a vysvetlení, a tiež Andrei Bučkovej, Jánovi Herovi, Miroslavovi Pollákovi, Petrovi Pollákovi a Ábelovi Ravaszovi za ich ochotu prijímať s pochopením a trpezlivosťou moje otázky a poskytovať mi množstvo veľmi cenných odpovedí.

Zároveň by som chcel uviesť, že etnicitu jednotlivých splnomocnencov a splnomocnenkyň, ako aj ďalších osôb menovaných v tomto texte uvádzam na základe ich vlastných verejných vyjadrení.

Hneď v úvode je dôležité upozorniť na to, že termín „komplexný prístup“ nemá

ustálenú všeobecne prijatú definíciu. Pre lepšie pochopenie tu komplexný prístup veľmi zjednodušene definujem ako súbor aktivít smerujúci k súhrnnému riešeniu väčšiny (v najlepšom prípade všetkých) problémov života Rómov. V ideálnom prípade sú tieto aktivity realizované súčasne (resp. vo vzájomne prepojenej časovej kontinuite), pričom riešenia sú logicky previazané a realizované tak, aby boli efektívne a udržateľné. Nastavenie komplexného prístupu by malo byť pre každú komunitu originálne a špecifické tak, aby zohľadňovalo a riešilo jej konkrétne potreby.

Nie je mojou ambíciou vstupovať do teoretických diskusií súvisiacich s otázkou participácie Rómov. Ako uvádzam vyššie, mojim cieľom je sprístupniť základné informácie o komplexnom prístupe, ktorý vnímam ako jeden z najvýznamnejších koncepcných počínov (popri jednotlivých stratégiách) Úradu splnomocnenca. Podľa môjho názoru je Úrad splnomocnenca najvýznamnejšou štátnou inštitúciou vo vzťahu k rómskej komunite na Slovensku, v rámci ktorej mali samotní Rómovia rozhodovaciu právomoc. Zároveň si však uvedomujem, že právomoci samotného Úradu, ako aj funkcia splnomocnenca vždy boli (a stále sú) značne obmedzené. Tým, že ide o poradný orgán vlády, ktorý o jednotlivých krokoch vlády priamo nerozhoduje, nie je priamo zodpovedný za vládne politiky vo vzťahu k Rómom na Slovensku. Na druhej strane v jeho kompetencii je príprava strategických materiálov a koncepcií, ktoré následne splnomocnenec predkladá vláde SR. Práve v možnosti definovať a pripravovať strategické a koncepcné materiály vnímam spomínanú politickú zodpovednosť Úradu a splnomocnenca (bližšie viď McGarry, Agarín 2014).

Na tomto mieste je nevyhnutné poukázať na niektoré obmedzenia tohto článku. Na vzniku a implementácii tzv. komplexného prístupu sa podieľalo aj množstvo Nerómov, ktorí pracovali na Úrade splnomocnenca alebo v iných relevantných vládnych a štátnych inštitúciách Slovenskej republiky. Každý takýto participant sa preto v rôznej miere (ne)úspešne podieľal na jeho tvorbe a implementácii. Do akej miery práve ich prístup bol relevantný a ovplyvnil samotných Rómov, by si zaslúžil detailnejší, dnes už môžeme povedať aj historický, výskum. Zároveň v rámci Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity na nižších pozíciách ako aj v iných štátnych, samosprávnych a expertných štruktúrach pôsobilo taktiež nemálo Rómov, práca a skúsenosti ktorých sa výraznou mierou (často zásadnou) podieľali na tvorbe a definovaní komplexného prístupu. Ani týmito otázkam sa však z kapacitných dôvodov v tomto článku nie je možné bližšie venovať.

Mimo možností tohto článku tak zostáva aj nie menej dôležitá otázka reálnej implementácie tohto prístupu a jeho dopady v rómskych komunitách. Týmto otázkam sa detailnejšie venujú napr. monitorovacie a hodnotiace správy

k jednotlivým projektom či aktivitám, ktoré pravidelne Úrad vypracováva či už samostatne alebo prostredníctvom externých hodnotiteľov<sup>5</sup>. Jedným z podnetov pre napísanie tohto príspevku bola publikácia *Take away. Posúdenie napĺňania komplexnosti Take away balíka* (Mušinka, Lukáčová, Lukáč, 2023), na ktorej som participoval ako spoluautor, a ktorá vznikla pre potreby Úradu splnomocnenca v rámci rozsiahlejších evaluácií súhrnne nazývaných *Monitorovanie a hodnotenie inkluzívnych politík a ich dopad na marginalizované rómske komunity (2016 – 2023)*.

## 1 Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity ako najvyššia štátna inštitúcia v rámci rómskej témy na Slovensku

Komplexný prístup vo vzťahu k Rómom je vo všeobecnom povedomí jednoznačne spájaný s existenciou a činnosťou Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Jeho vznik ako inštitúcie, v kompetencii ktorej by malo byť riešenie nevyhovujúcej situácie Rómov prostredníctvom tvorby a koordinácie vládnych opatrení, však má podstatne hlbšiu históriu. Korene vzniku Úradu sa dajú nájsť už v činnosti Komisie vlády SSR pre otázky cigánskych obyvateľov (1969 – 1990). Dôležitým krokom bola tiež medzinárodná konferencia v Smoleniciach v roku 1994, ktorú organizoval Slovenský helsinský výbor, na ktorej, ako píše A. Jurová:

„[...] bolo po konfrontovaní a reflektovaní situácie Rómov u nás vypracované Memorandum Rómov, predložené parlamentu, vláde i prezidentovi, s dôrazným apelom na okamžité riešenie vzniknutých problémov, ktorých naliehavosť vyžaduje vymenovanie osobitného splnomocnenca pre riešenie problémov Rómov, s tým, že by to mal byť samozrejme Róm.“

(Jurová 1999: 3)

Apel na vymenovanie Róma na takúto pozíciu vnímam ako jeden z veľmi dôležitých verejných vystúpení po roku 1989 (resp. po osamostatnení sa Slovenska v r. 1993), v rámci ktorých sa samotní Rómovia na Slovensku dožadovali vo vypracovanom Memorande aktívnej participácie na riešení situácie Rómov na najvyššej úrovni. V tomto kontexte už nejde iba o ich aktivitu pri implementácii rozhodnutí, ktoré prišli z nerómskeho prostredia, alebo o určitú (formálnu) participáciu na tvorbe takýchto rozhodnutí, ale ide o snahu prevziať za celý tento proces aj najvyššiu (politickú) zodpovednosť.

Ako uvádza A. Jurová (Jurová 1999: 3–4), významným momentom, ktorý viedol ku kreovaniu Úradu, bola rasovo motivovaná vražda Róma Mária Gorala, ktorá sa udiala 21. júla 1995 v Žiari nad Hronom. Prvé kroky vtedajšej vlády pod vedením Vladimíra Mečiara však smerovali k vytvoreniu inštitúcie, v rámci

5 Bližšie pozri: <https://romovia.vlada.gov.sk/narodne-projekty/narodny-projekt-monitorovanie-a-hodnotenie-inkluzivnych-politik-a-ich-dopad-na-marginalizovane-romske-komunity-2016-2022/?csr=10889614544160983320>

ktorej mali Rómovia opäť iba podružné postavenie. Prejavilo sa to tým, že vznikol Úrad splnomocnenca vlády pre riešenie problémov občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc, na čelo ktorého bol 5. septembra 1995 uznesením vlády č. 668 vymenovaný Neróm dr. Branislav Baláž. Organizačne bol úrad pričlenený pod Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

Situácia sa zásadne zmenila po voľbách do Slovenskej národnej rady v roku 1998, keď dovtedajšieho premiéra Vladimíra Mečiara vystriedal na čele vlády Mikuláš Dzurinda. Došlo k zrušeniu Úradu splnomocnenca vlády SR pre občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc, a následne k zriadeniu nového úradu s názvom Úrad splnomocnenca vlády SR na riešenie problémov rómskej menšiny. Neskôr bol premenovaný na Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. V samotnom názve tak bola prezentovaná orientácia na situáciu Rómov na Slovensku. Pozícia tejto inštitúcie bola organizačne a kompetenčne posilnená tým, že bola začlenená do organizačnej štruktúry Úradu vlády SR. Za prvého splnomocnenca vlády pre rómske komunity bol vymenovaný v roku 1999 rómsky právnik Vincent Danihel. Práve vymenovanie Róma do tejto pozície vnímame ako významný dejinný medzník. Prvýkrát tak na najvyššej štátnej úrovni Rómovia prevzali nad otázkou svojej situácie na Slovensku priamu (aj keď reálne značne obmedzenú) zodpovednosť.

V žiadnom prípade však nemôžeme tvrdiť, že etnicita bola hlavným či dokonca jediným kritériom na vymenovanie jednotlivých splnomocnencov alebo splnomocnenkyň do ich funkcie. Skutočnosť, že sa vhodný kandidát na túto pozíciu hľadal primárne medzi Rómami, však svedčí o značnom posune vo vnímaní tejto témy na Slovensku. Rómskej komunite sa podarilo „presvedčiť“ slovenskú spoločnosť o tom, že v kontexte tzv. rómskej témy už nestačí to, aby Rómovia boli prizývaní k hľadaniu riešení, ale mali byť už aj za túto tému aj (aspoň čiastočne) politicky zodpovední. Inak povedané, Rómovia tak prvýkrát neboli len poradcami, ale relevantnými spolutvorcami vládnych politík a priamo zodpovedali za ich definovanie a tvorbu.

Od začiatku fungovaniu Úradu splnomocnenca po súčasnosť sa na vedúcom poste vystriedalo celkovo 10 splnomocnencov a splnomocnenkyň: právnik JUDr. Vincent Danihel (1999 – 2001), klinická psychologička a aktivistka PhDr. Klára Orgovánová (2001 – 2007), teoretická kultúry Mgr. Anina Botošová (2007 – 2009), policajný špecialista Mgr. Ľudovít Galbavý, PhD. (2009 – 2010), matematik a aktivista RNDr. Miroslav Pollák (2010 – 2012), vysokoškolský pedagóg a politik Mgr. Peter Pollák, PhD. (2012 – 2016), sociológ Ábel Ravasz, MA (2016 – 2020), sociálna pedagogička a aktivistka Mgr. Andrea Bučková (2020 – 2021), pedagóg Mgr. Ján Hero (2021 – 2023), huslista a pedagóg Mgr. Alexander Daško (2023 – dodnes). S výnimkou Miroslava Polláka a Ábela Ravasza boli všetci doterajší splnomocnenci a splnomocnenkyne Rómovia/-ky.

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity zaznamenal nielen personálne zmeny, ale aj zmeny organizačného začlenenia. Ako organizačná zložka

Úradu vlády podliehal podpredsedovi vlády, následne predsedovi vlády, bol súčasťou Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a podobne. Bez ohľadu na to, kam Úrad splnomocnenca vlády SR organizačne patrila, mal počas celej svojej existencie štatút poradného a koordinačného orgánu. Zodpovedal tak za tvorbu vládnych politík vo vzťahu k Rómom, aj keď tieto vždy podliehali schváleniu vládou Slovenskej republiky.

## 2 Komplexný prístup pri riešení situácie Rómov na Slovensku

Jednou z hlavných príčin, ktoré viedli k orientácii vládnych politík zameraných na riešenie nepriaznivej sociálnej a ekonomickej situácie Rómov na Slovensku bola skutočnosť, že od deväťdesiatych rokov sa začal na Slovensku klásť systematicky dôraz na širokospektrálnosť realizovaných aktivít a ich komplexnosť. Tento prístup stále viac rezonoval po tom, čo na Slovensko začali prúdiť európske finančné zdroje. Okrem toho sa stále viac ukazovalo, že poskytovaná pomoc obciam a mimovládnym neziskovým organizáciám prostredníctvom schválených projektov nefungovala vždy efektívne, transparentne a prospešne (viac pozri napr. Hurle et al. 2012). V kontexte sledovanej témy je veľmi dôležitá skutočnosť, že významným faktorom nízkej efektívnosti projektov v teréne je realizácia projektov ad hoc. Znamená to, že projekty sa realizovali ako reakcia na ponuku existujúcich projektových výziev a nie primárne preto, že sú pre konkrétne osídlenie a konkrétny čas relevantné, a zapadajú do vytvorenej predstavy/plánu o spôsobe a postupnosti jednotlivých krokov nevyhnutných pre riešenie nevyhovujúcej situácie komunity.

Práve predstava (či plán) o tom, čo sa v jednotlivých komunitách má dosiahnuť, v akom časovom horizonte a v akej postupnosti jednotlivých krokov, na centrálnej, ale hlavne na lokálnej úrovni, absentovala (a často abscentuje aj v súčasnosti). To viedlo k tomu, že minimálne na expertnej úrovni<sup>6</sup> sa dlhodobo poukazovalo na potrebu pristupovať k riešeniu nevyhovujúcej situácie Rómov na Slovensku koncepcne a širokospektrálne. Práve tu je nevyhnutné hľadať zdroj myšlienky komplexného riešenia.

### 2.1 Termín komplexný prístup v oficiálnych vládnych dokumentoch

Termín komplexný prístup sa na centrálnej úrovni objavil ešte v roku 1999, kedy Vláda SR dňa 27. 9. 1999 uznesením č. 821/1999 prijala materiál pod názvom

<sup>6</sup> V tomto smere by som len na okraj chcel poznamenať, že cca od polovice 90. rokov som sa aktívne ako expert zapájal do tohto procesu. Najskôr ako lokálny koordinátor prvého veľkého medzinárodného rozvojového projektu v rómskej komunite v obci Svinia (okr. Prešov), ktorý sa tam realizoval v rokoch 1998 – 2003 vďaka finančnej podpore Canadian International Development Agency (CIDA), neskôr ako poradca ministerky zdravotníctva SR Ivety Radičovej, následne ako poradca splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity Miroslava Polláka a štátnej tajomníčky MPSVaR SR Lucie Nicholsonovej. Aktívne som participoval ako spolupracovník a jeden z autorov Atlasu rómskych komunít Slovenska, a mnohých monitorovacích a hodnotiacich správ a výskumov vo vzťahu k rómskym témam. Tieto informácie tu uvádzam iba z dôvodu toho, aby som na nich zdokumentoval, odkiaľ čerpám svoje skúsenosti, vedomosti a postrehy, a zároveň aby som upozornil aj na riziká subjektívneho prístupu v ich interpretácii.

*Stratégia vlády SR na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny a súbor opatrení na jej realizáciu – I. etapa* (Stratégia I. etapa), a neskôr uznesením vlády č. 294/2000 zo dňa 3. 5. 2000 prijala druhý materiál pod názvom „*Rozpracovaná stratégia vlády Slovenskej republiky na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny do súboru konkrétnych opatrení na rok 2000 – II. etapa*“ (Stratégia II. etapa). Ako uvádzajú vo svojej knihe *Vládna politika a Rómovia 1948 – 2002* jej autori Alena Kotvanová, Attila Szép a Michal Šebesta:

„Stratégia predstavuje pokus o komplexný prístup k problémom Rómov. Analyzuje situáciu a problémy v ôsmich oblastiach, teda v oblasti ľudských práv, výchovy a vzdelávania, jazyka a kultúry, ne/zamestnanosti, bývania, v sociálnej oblasti, v oblasti zdravotného stavu a regionálneho rozvoja.“

(Kotvanová, Szép, Šebesta 2003: 57)

Íšlo o materiál, ktorý do vlády predkladal podpredseda vlády SR Pál Csáky a jeho prípravu realizoval novovymenovaný splnomocnenec Vincent Danihel. Aj keď sa pojem komplexný prístup v tomto materiáli objavuje, o komplexnosti nemožno ešte vôbec hovoriť. Reálny komplexný prístup sa ako prvá pokúsila uviesť do praxe až splnomocnenkyňa Klára Orgovánová. Jednou z jej priorít, okrem kreovania základnej idey samotného Úradu a budovania jeho ľudského kapitálu a materiálno-technického zabezpečenia, bola aj príprava čo najefektívnejšieho využívania európskych zdrojov pre potreby riešenia nevyhovujúcej situácie marginalizovaných rómskych komunít (MRK).

Dôležitým oficiálnym medzníkom v tomto smere bolo uznesenie vlády SR č. 357/2002 z 10. 4. 2002 k prioritám vlády SR vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002 označené ako *Komplexný rozvojový program rómskych osád a Program sociálnych terénnych pracovníkov* (Komplexný rozvojový program). V predložennom materiáli je už termín komplexný prístup nielen zadefinovaný, ale figuruje ako jedna z nosných priorít vlády. V dokumente bolo uvedené, že hlavným cieľom programu je komplexné riešenie situácie vybraných rómskych osád, a tým trvalo udržateľné zvyšovanie kvality života obyvateľov vybraných obcí. Pričom komplexnosť bola definovaná nasledovne:

„Program sa usiluje o komplexné riešenie situácie vo vybraných osadách prostredníctvom materiálnej, ale predovšetkým odbornej pomoci. Program orientovaný na obyvateľov obce zahrňuje vzdelávanie (od podpory pred vstupom do základnej školy cez asistenciu na základných, stredných školách a univerzitách až po vzdelávanie dospelých); zvyšovanie zamestnanosti; zvyšovanie kvality bývania, zmenu kultúry bývania; odbúravanie predsudkov a zmenu stereotypného správania sa Rómov a [N]erómov.“

(Komplexný rozvojový program: 9)

## 2.2 Dekáda rómskej inklúzie

Výrazom snahy o komplexné riešenie situácie Rómov na Slovensku bolo aj zapojenie Úradu pod vedením rómskej splnomocnenkyne Kláry Orgovánovej do najvýznamnejšej rómskej medzinárodnej aktivity v tej dobe, ktorou bola Dekáda rómskej inklúzie. Išlo o medzinárodnú iniciatívu dvanástich štátov, ktorá po prvýkrát v takomto rozsahu nastavila základné rámce, ako pristupovať k riešeniu nepriaznivej situácie Rómov v jednotlivých štátoch. Dekáda rómskej inklúzie sa realizovala v rokoch 2005 – 2015. Oficiálne začala vo februári 2005 na stretnutí v Sofii a pridali sa k nej tieto krajiny: Albánsko, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvátsko, Čierna Hora, Česká republika, Maďarsko, Macedónsko, Rumunsko, Slovensko, Srbsko, Španielsko, Slovinsko a Spojené štáty americké mali štatút pozorovateľa. Išlo o iniciatívu, ktorá nemala samostatné finančné krytie a jej zámerom bola primárne výmena dobrej praxe. Po prvýkrát sa na takejto vysokej úrovni začal okrem iného implementovať princíp aktívneho zapojenia samotných Rómov do riešenia ich vlastných problémov. Práve tu boli definované štyri základné oblasti, v ktorých by sa mala vyvíjať prioritná iniciatíva – vzdelávanie, zamestnanosť, bývanie a zdravie. Odvtedy sú tieto štyri oblasti súčasťou takmer všetkých štátnych strategických dokumentov zameraných na riešenie situácie v marginalizovaných rómskych komunitách.

## 2.3 Horizontálna priorita – marginalizované rómske komunity (HP MRK)

Druhým veľmi dôležitým medzníkom pri tvorbe komplexných prístupov bolo programové obdobie 2007 – 2013. Išlo o prvé programové obdobie po vstupe Slovenskej republiky do EÚ, v ktorom Slovensko mohlo využívať európske zdroje počas celého trvania. V rámci tohto programového obdobia boli v jeho základnom dokumente pod názvom *Národný strategický referenčný rámec* (NSRR) okrem iného zadané aj štyri horizontálne priority: A. marginalizované rómske komunity; B. rovnosť príležitostí; C. trvalo udržateľný rozvoj; D. informačná spoločnosť. Na rozdiel od jednotlivých operačných programov, horizontálne priority neboli pôvodne špecificky financované, ale išlo iba o sledované ciele v rámci všetkých aktivít, ktoré sa financovali prostredníctvom európskych zdrojov.

Práve horizontálna priorita – marginalizované rómske komunity (HP MRK) sa stala jednou z nosných častí komplexného prístupu a v prípade Slovenskej republiky jej implementácia mala unikátne a výrazné špecifiká. Na ich kreovaní sa v najväčšej miere podieľali samotní Rómovia a Rómky pod vedením Kláry Orgovánovej.

Unikátnou v tomto smere bola skutočnosť, že vtedajšej splnomocnenkyňi vlády Kláre Orgovánovej sa podarilo vyjednať výnimku, v rámci ktorej Európska komisia súhlasila s vyčlenením sumy 200 miliónov eur na financovanie projektov

relevantných pre riešenie nevyhovujúcej situácie v marginalizovaných rómskych komunitách. Táto výnimka bola vnímaná ako určitá pilotná aktivita, v rámci ktorej sa práve v tejto téme na Slovensku bude overovať schopnosť a efektívnosť financovania horizontálnych priorít.

## 2.4 Lokálne stratégie komplexného prístupu (LSKxP)

V rámci horizontálnej priority Marginalizované rómske komunity mali byť v jednotlivých obciach pripravené tzv. Lokálne stratégie komplexného prístupu (LSKxP), ktoré mal Úrad následne preveriť, zhodnotiť a schváliť. Na realizáciu jednotlivých projektov v nich zadaných sa mali použiť vyššie spomenuté finančné zdroje (bližšie pozri Salner, Košťál 2013).

V rámci Lokálnych stratégií komplexného prístupu mala byť splnená podmienka, podľa ktorej každá lokálna stratégia musí obsahovať minimálne päť projektov

„so zameraním na minimálne dve z povinných oblastí rozvoja (bývanie, zamestnanosť, vzdelávanie, zdravie) a najmenej jednu voliteľnú oblasť rozvoja (aktivity týkajúce sa komunitného rozvoja, kultúry, životného prostredia, alebo také, ktoré nemali nárok na financovanie zo štrukturálnych fondov EÚ a inštitúcie a aktéri na danom území museli hľadať iné zdroje finančnej podpory).“

(Salner, Košťál 2013: 10)

Pre lepšie pochopenie išlo o to, že v jednotlivých obciach mali vzniknúť (s výraznou podporou Úradu) odborné tímy s participáciou samotných Rómov z týchto lokalít. Tieto v prvom rade mali zhodnotiť aktuálnu situáciu rómskej komunity v danej lokalite a zadaných cieľový stav, ktorý sa mal dosiahnuť. Na základe toho mal byť vypracovaný plán jednotlivých krokov a aktivít, ako aj ich časový harmonogram, ktoré by smerovali k dosiahnutiu očakávaného cieľového stavu. Dôležitou súčasťou tohto plánu malo byť aj to, že pri jednotlivých krokoch mali byť zadaní ich zodpovední riešitelia a vyčíslené potrebné finančné zdroje. Následne takáto lokálna stratégia mala byť predložená na zhodnotenie a schválenie v Úrade, ktorý by pre potreby ich realizácie zabezpečil finančné krytie. To sa malo uskutočniť tým spôsobom, že Úrad mal negociovat' jednania s príslušnými implementačnými agentúrami, ktoré mali na starosti realizáciu projektov v jednotlivých prioritných osiach NSRR. Tie mali na implementáciu lokálnych stratégií vyčleniť potrebné finančné zdroje a pripraviť pre žiadateľov príslušné výzvy na predkladanie konkrétnych projektov. Finančné zdroje sa mali použiť z už spomínaných vyčlenených 200 miliónov eur, pričom táto suma sa podľa dohody s Európskou komisiou nemala použiť inak ako na financovanie projektov v rámci schválených lokálnych stratégií. Bohužiaľ, uvedený zámer sa nakoniec nikdy v takomto rozsahu nerealizoval.

Zároveň je nevyhnutné skonštatovať, že práve v tom období sa do práce Úradu a prípravy (aj) komplexného prístupu zapojil aj celý rad Rómov a Rómiek, ktorí/é v budúcom vývoji štátnych politík vo vzťahu k situácii Rómov zohrali (a stále zohrávajú) významnú úlohu. Okrem splnomocnenkyne Kláry Orgovánovej v tom čase pôsobila ako riaditeľka regionálnych kancelárii budúca splnomocnenkyňa Andrea Bučková, v regionálnych kanceláriách pôsobili tiež budúci splnomocnenec a poslanec Peter Pollák či súčasná poslankyňa slovenského parlamentu Ingrid Kosová. V tom čase začal na Úrade pôsobiť aj Maroš Balog, ktorý je do dnešných dní služobne najdlhšie pôsobiacim Rómom v štruktúre Úradu.

Krátko po voľbách do slovenského parlamentu v roku 2006, kedy dovtedajšiu vládu premiéra Mikuláša Dzurindu nahradila prvá vláda Róberta Fica, došlo aj k zmene na pozícii splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. V roku 2007 bola Klára Orgovánová z postu splnomocnenkyne odvolaná a komplexný prístup sa fakticky prestal realizovať. Sľúbená technická pomoc sa de facto nerealizovala, čo bolo jednou z príčin toho, že na prvú výzvu na predkladanie lokálnych stratégií na konci roku 2008 zareagovali iba štyria žiadatelia a iba dvom bola lokálna stratégia aj schválená. Následne sa v tejto téme určitú dobu nič nerobilo. Ako uvádzajú autori analýzy *Skúsenosti s realizáciou komplexného prístupu na Slovensku. Diskusia o vhodnosti integrovaných územných programov zameraných na marginalizované rómske komunity* (Salner, Košťál 2013), ešte v roku 2010 Úrad vyhlásil upravenú výzvu na predkladanie projektových žiadostí, v ktorej došlo k zásadnej ideovej zmene. Lokálne stratégie už nemuseli byť skutočným ideovým zámerom toho, čo a prečo sa v konkrétnej obci má urobiť vo vzťahu k rómskym komunitám, ale stačilo, aby boli iba zoznamom projektových zámerov. Výsledkom bolo schválenie celkovo 150 lokálnych stratégií, ktoré boli len zoznamom nezdôvodnených (alebo v lepšom prípade iba veľmi vágne zdôvodnených) projektových zámerov, finančne často veľmi nadhodnotených (Salner, Košťál 2013: 26). Zásadné zníženie nárokov na kvalitu lokálnych stratégií znamenalo, že obce ich často dávali vypracovávať externým firmám, ktoré nemali takmer žiadne skúsenosti s prácou v marginalizovaných rómskych komunitách.

Participácia Rómov na tvorbe komplexných vládnych politík sa v nasledujúcom období v zásade opäť dostala do podobnej situácie aká bola pred zriadením Úradu. Aj keď na pozícii splnomocnenca boli Rómovia (najsôr Anina Botošová a neskôr Ľudovít Galbavý), zmenou štatútu a organizačného poriadku Úradu sa ich pozícia stala výrazne formálnou a reálna výkonná moc sa presunula do iných štruktúr Úradu. Komplexný prístup prestal byť prioritou a financovanie aktivít sa opäť vrátilo do roviny ad hoc projektov.

Na konci programového obdobia sa lokálne stratégie stali taktiež značne diskutovanou a kontroverznou témou, lebo ich realizácia takmer absolútne nekorelovala s pôvodným zámerom a veľmi často vznikali otázky, či sú projektové

zámery, primárne realizované v rámci výziev Regionálneho operačného programu, efektívne a skutočne cielené na marginalizované rómske komunity.

Po voľbách v roku 2010, kedy sa nečakane stala premiérkou Iveta Radičová, došlo k ďalšej zmene na poste splnomocnenca. Po prvýkrát na čele Úradu stál Neróm Miroslav Pollák. Práve nominácia nerómskeho splnomocnenca vyvolala vo verejnej diskusii značnú nevôľu a to aj napriek skutočnosti, že riaditeľkou odboru koncepcií analýz a regionálnej koordinácie sa stala rómska etnologička Zuzana Kumanová.

Prioritou Úradu v tomto období bola príprava nového základného dokumentu, ktorým bola *Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020* (Stratégia 2020). V tomto dokumente sa Úrad snažil opäť nadviazať na nerealizovaný komplexný prístup. Stratégia bola schválená uznesením vlády Slovenskej republiky č. 1 z 11. januára 2012, pričom komplexný prístup bol deklarovaný ako jeden z jej základných pilierov. V uvedenej Stratégii sa doslova uvádza:

„Princíp komplexnosti. Pre úspešné naplnenie cieľov stratégie je potrebné vyžadovať komplexný a integrovaný prístup pri realizácii opatrení vo všetkých prioritných oblastiach sociálnej a ekonomickej integrácie rómskej populácie a potrebu koordinovaného a systematického prístupu tak na lokálnej, ako aj regionálnej a národnej úrovni. Princíp je založený na potrebe sústrediť úsilie a prostriedky tak, aby bola zabezpečená komplexnosť a primeranosť zvolenej sociálnej intervencie.“

(Stratégia 2020: 11)

## 2.5 Takzvaný *Take away* balík projektov

V roku 2012 sa na Slovensku uskutočnili predčasné voľby, po ktorých vznikla druhá vláda Róberta Fica. Dovtedajší nerómsky splnomocnenec Miroslav Pollák bol odvolaný a na jeho miesto prichádza ďalší splnomocnenec – Róm Peter Pollák. So zmenou splnomocnenca prichádza aj nová organizačná zmena, v rámci ktorej sa Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity presunul z Úradu vlády SR pod organizačnú štruktúru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Peter Pollák bol v tomto období okrem splnomocnenca aj poslancom Národnej rady SR za opozičnú stranu Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti (OLANO).

Samotný tento fakt by si zaslúžil detailnejšiu historicko-politologickú analýzu, ktorá však vychádza mimo rámec tohto článku. Vo všeobecnosti môžem iba krátko skonštatovať, že išlo o unikátnu situáciu, ktorá sa nikdy predtým ani potom nezopakovala. Skutočnosť, že post splnomocnenca vlády bol ponechaný opozícii, jasne deklaroval veľmi nízku prioritu tejto témy pre novovzniknutú

vládu, prístup ktorej vychádzal aj z nízkej všeobecnej popularity tejto témy v spoločnosti.<sup>7</sup> Zároveň skutočnosť, že Úrad sa presunul pod organizačnú štruktúru silového ministerstva – stal sa súčasťou Ministerstva vnútra – a zároveň zostal iba poradným orgánom vlády, svedčí o tom, že vtedajšia vláda sa rozhodla si aj napriek tomu ponechať plnú kontrolu nad týmto Úradom. Inak povedané, nepopulárnu tému ponechala opozícii, ale bez reálneho vplyvu na kroky vlády.

Na tomto mieste vzniká aj otázka, prečo opozícia túto ponuku – aj napriek vyššie uvedeným obmedzeniam – prijala. Podľa všetkého zohrala pri rozhodovaní dôležitú úlohu aj skutočnosť, že rómska téma bola významne zahrnutá do volebného programu OĽANO.

Súčasťou tímu, ktorý prišiel na Úrad s Petrom Pollákom, bola aj budúca splnomocnenkyňa vlády SR pre rómske komunity Andrea Bučková, ktorá mala na starosti koordináciu spomínanej horizontálnej priority Marginalizované rómske komunity a prípravu materiálov pre nové programové obdobie 2014 – 2020.

V rámci nového programového obdobia bol komplexný prístup zadefinovaný vo forme tzv. *Take away* balíka projektov.<sup>8</sup> Pod týmto názvom sa skrýval súbor národných projektov zameraných na riešenie nepriaznivých javov v prostredí marginalizovaných rómskych komunít v programovom období 2014 – 2020. Organizačné zmeny – už spomínaný prechod pod štruktúru Ministerstva vnútra SR, splnomocnenec, ktorý nebol súčasťou vládnej strany a príchod Andrey Bučkovej na úrad – zásadným spôsobom ovplyvnili (v pozitívnom aj negatívnom význame) kreovanie, prípravu a neskoršiu realizáciu tzv. *Take away* balíka.

Na základe rozhovorov môžem skonštatovať, že práve Andrea Bučková bola tou osobou, ktorá sa na tvorbe tzv. *Take away* balíka projektov podieľala pravdepodobne najviac. Práve v tomto období, od októbra 2012 do júla 2016, pôsobila ako riaditeľka odboru metodiky a koordinácie regiónov, pod gesciu ktorého táto téma na Úrade patrila.

Úrad pripravoval implementáciu témy marginalizovaných rómskych komunít aj do základného dokumentu, ktorý sa v tomto období nazýval *Partnerská dohoda*. V tomto základnom dokumente medzi Európskou komisiou a Slovenskou republikou sa samotný pojem *Take away* ešte nevyskytuje, ale jednoznačne z neho vyplýva, že téma marginalizovaných rómskych komunít bude v tomto programovom období zohrávať veľmi významnú úlohu. Tento dokument poukázal na stále sa zväčšujúcu chudobu

7 V tom čase bol inštitút splnomocnenca vlády interne vnímaný ako určitý „fackovací panák“, na ktorého sa vždy keď to bolo výhodné, hodili nepríjemné a politicky problematické témy spojené s tzv. „otázkou Rómov“.

8 Na tomto mieste chcem upozorniť, že prívlastok „tzv.“ v kontexte *Take away* balíkov uvádzam z dôvodu, že tento balík projektov sa nikdy nerealizoval (všetky projekty sa realizovali nakoniec samostatne) a je preto nemožné hovoriť o jeho reálnej existencii.

v rómskom marginalizovanom prostredí, riešenie ktorej sa očakávalo prostredníctvom integrovaného a komplexného prístupu.<sup>9</sup>

Samotný pojem *Take away* sa v strategických dokumentoch objavuje až na úrovni dokumentu s názvom *Operačný program Ľudské zdroje na programové obdobie 2014 – 2020* (OP Ľudské zdroje).<sup>10</sup> Dôležité pre tento článok je skutočnosť, že dokument zároveň jasne poukazuje na potrebu nadviazania na myšlienku komplexného prístupu pri riešení situácie v marginalizovaných rómskych komunitách, ktorý sa síce neosvedčil, ale nie z dôvodu jeho zlého zadefinovania, ale z dôvodu obmedzených kompetencií Úradu, prílišnou administratívnou náročnosťou jednotlivých projektových procesov a absenciou lokálnych kapacít na ich implementovanie.<sup>11</sup>

Tento tzv. *Take away* balík znamenal aj mierny odklon od pôvodne definovanej filozofie komplexného prístupu v rámci lokálnych stratégií. Relatívne komplikovaná prípravná fáza v rámci lokálnych stratégií mala byť nahradená balíkom niekoľkých konkrétnych a vopred zadefinovaných projektov, ktoré sa mali v jednotlivých lokalitách realizovať ako jeden celok, bez toho, aby si z nich jednotlivé lokality mohli podľa potreby vyberať. Buď implementovali

9 V rámci kapitoly 1.1.4 Rozvoj ľudského kapitálu a zlepšenie účasti na trhu práce je explicitne zadefinovaný bod 1.1.4.2.1 Chudoba a sociálne vylúčenie marginalizovaných rómskych komunít, v ktorom sa doslova uvádza: „Najvýraznejším prejavom sociálneho vylúčenia MRK je chudoba, ktorá nadobúda extrémne a zhoršujúce sa podoby [...]. S cieľom znižovania nerovností a rozdielov medzi sociálne vylúčenými a marginalizovanými skupinami rómskej populácie a majoritou je nevyhnutné uplatňovať integrovaný a komplexný prístup v lokalitách s prítomnosťou separovaných a segregovaných MRK, ktorý umožní zlepšiť prístup ku kvalitnému inkluzívnemu a desegregovanému vzdelávaniu, znížiť podiel v miere nezamestnanosti, podporiť prístup k sociálnej infraštruktúre, zdravotnej starostlivosti a k zvýšeniu hygienických štandardov bývania.“ (Partnerská dohoda: 36–37).

10 V ďalších častiach *Partnerskej dohody* sa téma Marginalizovaných rómskych komunít vyskytuje aj v iných tematických celkoch. V kontexte nami sledovanej témy je dôležitá Tabuľka 21: Príspevok OPELZ na riešenie osobitných potrieb geografických oblastí/ cieľových skupín, ktoré sú najviac postihnuté chudobou. V rámci tejto tabuľky boli ako cieľová skupina zadefinovaní obyvatelia marginalizovaných rómskych komunít. Ako hlavné typy plánovaných aktivít boli zadefinované všetky aktivity, ktoré sa neskôr stali súčasťou balíka *Take away* (Partnerská dohoda: 283–284).

Len pre informáciu uvádzam, že OP Ľudské zdroje mal podstatne širší tematický záber. V rámci tohto operačného programu, bolo pôvodne vládou zadefinovaných a schválených päť tematických prioritných osí, ktoré neskôr boli menené a dopĺňané, takže v poslednej jeho verzii existovalo deväť prioritných osí. Z nich sa iba dve explicitne týkali marginalizovaných rómskych komunít. Išlo o osi: 5. Integrácia marginalizovaných rómskych komunít; a 6. Technická vybavenosť v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít.

11 Operačný program Ľudské zdroje v bode 1.1.1 Opis stratégie operačného programu... explicitne uvádza: „V nadväznosti na programové obdobie 2007 – 2013 [...] je nevyhnutné pokračovať v riešení sociálneho a spoločenského začleňovania MRK ako skupiny obyvateľstva najviac postihnutej chudobou. Realizované nezávislé externé hodnotenia implementácie HP MRK v programovom období 2007 – 2013 [...], v ktorej rozhodujúcu úlohu tvoril inklúzie marginalizovaných rómskych komunít, uskutočnili hĺbkovú analýzu stavu. Výsledky poukázali na skutočnosť, že model koordinácie implementácie komplexného prístupu v programovom období 2007 – 2013 sa vzhľadom na obmedzené kompetencie koordinátora HP MRK, ktorú plnil Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity neosvedčil, avšak v komplexnom riešení problematiky je potrebné pokračovať aj v programovom období 2014 – 2020. [...] Základným predpokladom riešenia problémov je uplatňovanie komplexného princípu t. j. dlhodobé intervencie vo forme *Take away* balíka vo všetkých oblastiach súbežne [...]“ (OP Ľudské zdroje: 14–15).

celý balík alebo do implementácie nemali byť zaradené vôbec. Nedostatkom takto zadefinovaného komplexného prístupu je skutočnosť, že takáto filozofia do značnej miery nereflektuje lokálne potreby. Tento nedostatok sa mal kompenzovať tým, že komplexný, tzv. *Take away* balík, sa mal implementovať iba vo vybraných 150 lokalitách,<sup>12</sup> v ktorých sa potreba ponúkaných projektov jednoznačne predpokladala. Zároveň sa mala výrazne zvýšiť efektívnosť týchto projektov tým, že sa mali realizovať jednoduchšie a po dlhšiu dobu. Namiesto dopytovo orientovaných projektov, dĺžka ktorých bola maximálne 2 roky, a o ktoré museli administratívne komplikovaným spôsobom jednotliví žiadatelia súťažiť, a následne viesť zložitú a administratívne náročnú dokumentáciu, tzv. *Take away* balík realizoval tieto projekty ako jeden celok vo forme národného projektu, dĺžka ktorého mohla byť až 7 rokov. Pritom 150 lokalít (obcí), ktorým táto možnosť bola ponúknutá, nemuselo komplikovane vytvárať projektové žiadosti ale sa iba veľmi jednoduchým spôsobom do tohto národného projektu prihlásiť. Realizátorom tohto národného projektu mal byť práve Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity.

V kontexte takto nastaveného nadštandardne veľkého národného projektu, Úrad splnomocnenca očakával, že sa stane sprostredkovateľským orgánom aj pre implementáciu ďalších samostatných projektov a bude ich nielen koordinovať, ale aj kontrolovať ich realizáciu a dodržiavanie komplexného prístupu. Očakávalo sa totiž, že sprostredkovateľský orgán pod gesciou Úradu bude realizovať výzvy na podávanie projektových žiadostí pre všetky obce s prítomnosťou rómskych komunít (nielen pre vybraných 150 lokalít), v rámci ktorých si jednotlivé obce budú môcť pripravovať vlastné projekty, pričom očakávaná výška alokovaných prostriedkov z európskych zdrojov sa mala pohybovať až v celkovej sume 380 miliónov eur.

V rámci prípravy realizácie tzv. *Take away* balíka projektov sa uvedený zámer ani v takejto zmenenej podobe nepodarilo uskutočniť. V roku 2016, po parlamentných voľbách, vznikla tretia vláda Róberta Fica, ktorá odvolala Petra Polláka a na jeho miesto bol vymenovaný ďalší Neróm, sociológ Ábel Ravasz, nominovaný za vládnu stranu MOST-HÍD. Ešte pred jeho nástupom však došlo k zásadnej zmene, v rámci ktorej Ministerstvo vnútra SR, pod ktoré Úrad splnomocnenca organizačne patril, si na realizáciu vlastných projektových zámerov zriadilo samostatný sprostredkovateľský orgán. Úrad splnomocnenca tak prišiel o možnosť zriadenia vlastného sprostredkovateľského orgánu, a teda o možnosť

12 Výber samotných 150 obcí predstavoval značne kritizovaný proces, v rámci ktorého sa na základe údajov z *Atlasu rómskych komunít 2013* a s použitím tzv. zjednodušeného indexu podrozvinutosti vypracoval po konzultáciách s tímom odborníkov hierarchický zoznam obcí s rómskymi osídleniami. Uvedenie tohto zjednodušeného indexu podrozvinutosti do praxe viedlo k značnej kritike primárne z terénu, pričom veľmi častým argumentom bola predstava, že uvedený index je „subjektívnym výtvorom“ vedenia Úradu splnomocnenca, aby tak uprednostňoval ním preferované lokality. Tieto tvrdenia sa však nikdy nepotvrdili.

priameho vplyvu na čerpanie európskych finančných zdrojov. Udialo sa tak aj napriek nesúhlasu Úradu splnomocnenca a bez účasti Rómov na tomto procese. Novozriadený sprostredkovateľský orgán a jeho zamestnanci rómskej téme a komplexnému prístupu veľmi nerozumeli a neboli s touto témou stotožnení, čo viedlo k stále väčšiemu časovému a administratívne mu sklzu v príprave projektov.

Nový splnomocnenec Ábel Ravasz „zdedil“ okrem iného aj rozpracovaný tzv. *Take away* balík projektov. Už od počiatku bolo jasné, že pôvodný zámer projektu, ktorý predstavoval jeden súhrnný balík piatich projektov, nebude možné v plánovanom rozsahu a časovom horizonte realizovať. Na základe jednaní a značne turbulentných zmien bol celý balík projektov *Take away* rozdelený do samostatných projektov. V tomto kontexte preto môžeme povedať, že tzv. balík projektov *Take away*, ako aj komplexný prístup ako ideový princíp, prestal v skutočnosti reálne existovať.

Takýto stav pretrval až do konca programovacieho obdobia a ani nástup Andrei Bučkovej na post splnomocnenkyne v apríli 2020 tento stav nezmenil, a to aj napriek tomu, že o obnovu tzv. *Take away* balíka projektov veľmi usilovala. Koniec programového obdobia, ktoré bolo v roku 2020, a blížiaci sa koniec implementácie samostatných projektov, jej už nedával veľké možnosti na zmenu alebo zásadné korekcie existujúceho stavu.

### 3 Záver

Všeobecný prístup k riešeniu problematiky Rómov na Slovensku (primárne v prostredí marginalizovaných rómskych komunít), známy ako komplexný prístup, vznikol ako reakcia na neuspokojivú situáciu v mnohých rómskych lokalitách. Tú nebolo možné riešiť ad hoc projektmi, ktoré boli navyše vo väčšine prípadov iba reakciou na zverejnené výzvy a veľmi zriedka reflektovali reálne potreby (alebo ich hierarchiu) miestnych rómskych komunít. Postupne sa preto začalo hovoriť o potrebe vzniku komplexného prístupu, ktorý by zabezpečil synergiu a efektívnosť jednotlivých krokov a zdrojov. V tomto procese zohrali významnú úlohu aj samotní Rómovia, ktorí sa v deväťdesiatych rokoch 20. storočia začali jednoznačne hlásiť nielen k aktívnej účasti na tvorbe štátnych politík, ale prihlásili sa aj k tomu, že budú za ne niešť aj priamu (politickú) zodpovednosť na lokálnej aj na celoštátnej úrovni. To predstavovalo značný kvalitatívny posun v porovnaní s celou dovtedajšou históriou.

Požiadavka Rómov o aktívnu participáciu vo verejnej sfére sa splnila prostredníctvom vzniku samostatného Úradu, na čele ktorého od začiatku jeho existencie (od roku 1999) stáli samotní Rómovia. V súčasnosti je Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity na Slovensku vnímaný ako najvyššia štátna inštitúcia, ktorej agenda je tesne prepojená s rómskymi komunitami, ale aj ako inštitúcia, pri ktorej sa predpokladá, že na jej čele bude Róm alebo Rómka. Toto očakávanie platí aj napriek tomu, že v minulosti boli na čele Úradu v dvoch

prípadoch aj Nerómovia. Vymenovanie Neróma za splnomocnenca tohto Úradu vyvolalo v oboch prípadoch diskusiu o tom, či niekto iný ako Róm/Rómka vôbec môže a má byť na takejto pozícii. Naopak, vymenovanie Róma či Rómky na post splnomocnenca či splnomocnenkyne takúto diskusiu nikdy nevyvolalo.<sup>13</sup>

V čase, keď bol splnomocnencom Úradu Vincent Danihel, vznikla tu idea komplexného prístupu vo vzťahu k riešeniu situácie Rómov na Slovensku. Ten však bol v plnej miere rozpracovaný a zadaný v základných vládnych dokumentoch až v čase, keď úrad od roku 2001 viedla splnomocnenkyňa Klára Orgovánová. Komplexný prístup zadaný v tom čase bol prezentovaný vo forme tzv. Lokálnych stratégií komplexného prístupu (LSKxP) a na ich implementáciu Úrad získal špecifické finančné zdroje z európskych štrukturálnych fondov. Zmena vládnej politiky v roku 2006, a hlavne odvolanie Kláry Orgovánovej z funkcie v roku 2007, ich implementáciu úplne zastavila. Aj napriek tomu, že Rómovia zostali na čele Úradu, zmena v jeho organizačnej štruktúre znamenala, že pozícia splnomocnenca sa stala iba formálnou, bez reálneho vplyvu na vládnu politiku vo vzťahu k rómskej téme.

Nastupujúcemu splnomocnencovi Miroslavovi Pollákovi, ktorý po prvýkrát v dejinách Úradu nebol Róm, sa už nepodarilo v krátkom období na konci prvého programovacieho obdobia 2007 – 2013 znovu sfunkčniť komplexný prístup vo forme lokálnych stratégií. Úrad splnomocnenca v tom čase vypracoval následne vládou schválenú Stratégiu pre integráciu Rómov do roku 2020 (Stratégia 2020), v ktorej sa ku komplexnému prístupu jednoznačne znova prihlásili. Aj keď splnomocnencom v tom čase nebol Róm, riaditeľkou odboru koncepcií analýz a regionálnej koordinácie bola Rómka Zuzana Kumanová.

Zásadná zmena v nami sledovanej téme komplexného prístupu nastala opäť až v rámci nového programovacieho obdobia v rokoch 2014 – 2020, na príprave ktorého sa pri záležitostiach týkajúcich sa rómskych tém podieľali ďalší rómski splnomocneneci. V roku 2012 bol na pozíciu splnomocnenca vymenovaný Peter Pollák a rovnako v tomto období do Úradu nastúpila Andrea Bučková, v kompetencii ktorej bola aj príprava materiálov pre nové programové obdobie. V strategických dokumentoch tohto obdobia sa komplexný prístup, vo vzťahu k rómskej téme, stal opäť značne dôležitý, pričom sa čiastočne zmenilo aj jeho vnímanie. Namiesto pôvodnej idey lokálnych stratégií komplexného prístupu prišlo nové programové obdobie s tzv. *Take away* balíkom. Išlo o sériu piatich projektov, ktoré mali byť ako jeden celok ponúknuté vybraným 150 lokalitám vo forme národného projektu. To na jednej strane neumožňovalo vybraným lokalitám vyberať si z uvedených projektov, a tiež ich mali dostať bez súťaže a bez zložitej projektovej prípravy.

13 S výnimkou nevelkej diskusie v 2. polovici deväťdesiatych rokov 20. storočia, t. j. v čase vzniku Úradu.

Opätovná zmena vlády znamenala aj opätovnú zmenu vládnej politiky ku komplexnému prístupu, čo viedlo k faktickému zrušeniu komplexného tzv. *Take away* balíka a jeho nahradenie identickými, ale už samostatnými projektami.

Na záver je možné konštatovať, že obidva ideové princípy sú unikátnym a veľmi kvalitným výsledkom predstáv samotných Rómov o tom, ako by mal štát pristupovať k riešeniu nevyhovujúcej situácie v rómskych komunitách. To, že sa v konečnom dôsledku ani jeden z navrhovaných konceptov nakoniec nepodarilo v pôvodnej podobe implementovať, bolo výsledkom rozhodnutí, na ktorých sa samotní Rómovia nepodieľali. Zrušenie implementácie obidvoch konceptov sa uskutočnilo taktiež bez širšej diskusie, ktorá by vysvetľovala dôvody tohto kroku. Vo verejnom diskurze sa neobjavila ani žiadna kritika samotných ideových princípov oboch konceptov.

## Pramene

- Dekáda romské inkluze*. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/zalezitosti-romskekomunity/dekada-romske-inkluze/dekada-romske-inkluze-74018/> [cit. 1. 12. 2024].
- NSRR. *Národný strategický referenčný rámec*. Dostupné z: <https://www.nsrr.sk/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013//> [cit. 1. 12. 2024].
- Komplexný rozvojový program. *Návrh Priorít vlády SR vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002, Komplexný rozvojový program rómskych osád a Program sociálnych terénnych pracovníkov – nové znenie*. Uznesenie vlády č. 357/2002. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/19390/1> [cit. 1. 12. 2024].
- OP Ľudské zdroje. *Operačný program Ľudské zdroje na programové obdobie 2014 – 2020 (verzia 12.0)*. Dostupné z: [https://www.ludskezdroje.gov.sk/data/web-documents/OP-AZ\\_verzia-12.0.pdf](https://www.ludskezdroje.gov.sk/data/web-documents/OP-AZ_verzia-12.0.pdf) [cit. 1. 12. 2024].
- Partnerská dohoda. *Partnerská dohoda SR na roky 2014 – 2020*. Dostupné z: <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/> [cit. 1. 12. 2024].
- Stratégia I. etapa. *Stratégia vlády SR na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny a súbor opatrení na jej realizáciu – I. etapa*. Uznesenie vlády č. 821/1999.
- Stratégia II. etapa. *Rozpracovaná stratégia vlády Slovenskej republiky na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny do súboru konkrétnych opatrení na rok 2000 — II. etapa*. Uznesenie vlády č. 294/2000.
- Stratégia 2020. *Stratégia pre integráciu Rómov do roku 2020*. Uznesenie vlády č. 1/2012. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/8177/1> [cit. 1. 12. 2024].

## Literatúra

- Hurrle, J., Ivanov, A., Grill, J., Kling, J., Škobla, D. 2012. *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*. Bratislava: UNDP.
- Jurová, A. 1999. Pokus o pohľad na niektoré problémy vývoja Rómov na Slovensku v 90. rokoch. *Človek a spoločnosť* 2 (3): 11 – 20. Dostupné z: <https://individualandsociety.org/sk/casopis/1999/3/pokus-o-pohlad-na-niektore-problemy-vyvoja-romov-na-slovensku-v-90-rokoch> [cit. 1. 12. 2024].
- Kotvanová, A., Szép, A., Šebesta, M. 2003. *Vládna politika a Rómovia 1948 – 2002*. Bratislava: Slovenský inštitút medzinárodných štúdií.

- McGarry, A., Agarín, T. 2014. Unpacking the Roma Participation Puzzle: Presence, Voice and Influence. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40 (12): 1972–1990. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2014.897599>.
- Mušinka, A., Lukáčová, S., Lukáč, M. 2023. *Take away. Posúdenie naplňania komplexnosti Take away balíka*. Bratislava, Prešov: Úrad vlády Slovenskej republiky, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, Vydavateľstvo Prešovskej univerzity v Prešove.
- Sadílková, H., Slačka, D., Závodská, M. 2018. *Aby bylo i s námi počítáno. Společensko-politická angažovanost Romů a snahy o založení romské organizace v poválečném Československu*. Brno: MRK.
- Salner, A., Košťál, C. 2013. *Skúsenosti s realizáciou komplexného prístupu na Slovensku*. Bratislava: Inštitút SGI. Dostupné z: [https://www.governance.sk/wp-content/uploads/2017/02/SGI\\_ACA\\_SK.pdf](https://www.governance.sk/wp-content/uploads/2017/02/SGI_ACA_SK.pdf) [cit 1. 12. 2024].