

Recenzie

Európsky sociálny fond a Rómovia na Slovensku. Zistenia z analýzy projektov ESF zameraných na zamestnanosť a sociálnu inklúziu v programovacom období 2007 – 2013

UNDP, Bratislava 2012, 60 s.

Evalvácia efektivity a dopadov projektov zameraných na riešenie problematiky marginalizovanej rómskej komunity v SR

Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie Univerzity Komenského (CESIUK) 2011, 95 s.

Vzhľadom na to, že riešenie takzvanej rómskej otázky je v ostatnom desaťročí na Slovensku jednou z kľúčových politických priorít a vzhľadom na predpokladaný význam pomoci zo štrukturálnych fondov (marginalizované rómske komunity sú tzv. horizontálnou prioritou pre čerpanie štrukturálnych fondov EÚ), je prekvapujúci zanedbateľný počet tak evalvácií využívania fondov na Rómov, ako aj odborných štúdií o tejto oblasti verejných politík. Zdá sa však, že v ostatných mesiacoch sa táto situácia mení, pretože sa uskutočnilo niekoľko zaujímavých výskumov, ktoré sa špecificky venujú otázke cielenia pomoci (tak z fondov EÚ, ale aj od iných donorov) na sociálne začleňovanie Rómov. V tomto článku v krátkosti predstavíme dve štúdie, ktoré boli zamerané na analýzu efektivity a dopadov rómskych projektov. Sú nimi štúdia Rozvojového programu OSN (UNDP) *Európsky sociálny fond a Rómovia na Slovensku. Zistenia z analýzy projektov zameraných na zamestnanosť a sociálnu inklúziu v programovacom období 2007 – 2013* a záverečná správa k výskumnej úlohe *Evalvácia efektivity a dopadov projektov zameraných na riešenie problematiky marginalizovanej rómskej komunity v SR* v rámci projektu Centra excelentnosti pre spoločenské inovácie Univerzity Komenského (CESIUK) *Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácií v podmienkach internacionalizácie EÚ*. Druhý spomenutý výskum sa sústreďoval na skúmanie verejných politík, ktoré sú zamerané na riešenie problematiky integrácie marginalizovaných rómskych komunit v kontexte SR a EÚ.

Hoci sú možnosti Európskej komisie zasiahnuť priamo do domácich politík sociálnej inklúzie obmedzené, má silný nepriamy vplyv vo forme finančných nástrojov, ako je Európsky sociálny fond (ESF). Komisia výslovne uvádza „začlenenie Rómov do hlavného prúdu vzdelávania a trhu práce“ ako jeden zo všeobecných cieľov ESF. Aj keď Slovensko a Európska komisia sa nedohodli na žiadnych formálnych kvótach, existuje implicitný súhlas, že významná časť prostriedkov (najmä z ESF) sa použije na činnosti v prospech sociálne vylúčených rómskych komunit. Pre programovacie obdobie 2007 – 2013 sa „marginalizované rómske komunity“ stali tzv. „horizontálnou prioritou“.

Štúdia UNDP ponúka niektoré zaujímavé údaje: V rámci 1,7 miliardy eur z Európskeho sociálneho fondu, ktoré sú k dispozícii pre obdobie 2007 – 2013, bolo 70 % vyčlenených na operačný program (OP) Zamestnanosť a sociálna inklúzia (administrovanom Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR) a 30 % na OP Vzdelávanie (manažovanom Ministerstvom školstva SR). Štúdia sa zameriava len na projekty realizované v rámci prvého uvedeného OP v rámci jeho prioritnej osi č. 2 Podpora sociálnej inklúzie. Projekty sú tu členené do dvoch opatrení: 2.1. Podpora sociálnej inklúzie osôb ohrozených sociálnym vylúčením alebo sociálne vylúčených prostredníctvom rozvoja služieb starostlivosti s osobitným zreteľom na marginalizované rómske komunity a 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.

Podľa štúdie UNDP v apríli 2012 (v období realizácie výskumu) interná databáza MPSVR SR obsahovala 690 zazmluvnených projektov v rôznych fázach realizácie vo výške viac ako 132 miliónov eur, ktoré boli označené ako "dôležité pre dosiahnutie cieľov horizontálnej priority MRK". Hoci to početnosťou predstavovalo 43 % všetkých projektov financovaných ESF v rámci tohto operačného programu, vzhľadom na relatívne malý finančný objem mnohých projektov bol finančný podiel týchto projektov na celkovom objeme všetkých projektov výrazne menší (13 %).

Autori využívali pri svojej analýze kombináciu dvoch výskumných metód. Jednou z nich bola štatistická analýza interných projektových dokumentov na vzorke projektov. Tieto dáta boli v ďalšej fáze riešenia prepojené s databázou Atlasu rómskych komunit (2004), ktorá poskytuje detailné informácie o rómskych osídleniach. Kombinácia týchto dvoch databáz umožnila posúdiť distribúciu finančných zdrojov tak podľa geografických kritérií (korelácia s geografickou distribúciou rómskej populácie), ako aj sociálnych kritérií (miery nezamestnanosti a segregácie v osadách). Hoci bol štatistický prístup vhodne zvolený na analýzu distribúcie investovaných financií, nedalo sa touto metódou posúdiť, ako investované zdroje ovplyvnili situáciu v cieľových komunitách. Preto sa výskumníci rozhodli doplniť štatistické informácie kvalitatívnym výskumom – zisťovali informácie priamo od manažérov projektov, starostov, ale aj príslušníkov cieľovej skupiny v rámci projektov realizovaných v regióne Spiša a Gemeru.

Analýza preukázala, že najviac rozšírenými projektmi zameranými na riešenie problematiky marginalizovanej rómskej komunity boli projekty terénnej sociálnej práce (TSP), realizované obcami v rámci opatrenia 2.1. (Tieto sa však nestali subjektom ďalšej kvalitatívnej analýzy, pretože už boli analyzované výskumom Výkon terénnej sociálnej práce v marginalizovaných rómskych komunitách z dielne Ústavu etnológie SAV v roku 2009). Zatiaľ čo veľkosť rozpočtu projektov TSP sa líšila v závislosti od veľkosti cieľovej skupiny v obciach, celkový finančný objem mal tendenciu byť výrazne nižší ako v prípade projektov v rámci opatrenia 2.2. (projekty vzdelávania a zamestnávania).

Podľa zistenia výskumníkov neexistuje mechanizmus, ktorý by pomoc smeroval do oblastí, kde je pomoc najpotrebnejšia. Ešte závažnejší sa ukazuje poznatok, že financovanie z ESF koreluje s veľkosťou obce. Čím je obec menšia, tým je menšia pravdepodobnosť, že v nej bude realizovaný projekt ESF. Napriek tomu, že regióny Prešovského a Košického samosprávneho kraja sú rovnako znevýhodnené a žije v nich približne rovnaký podiel rómskej populácie, výrazne väčší počet projektov ESF prichádzal do Prešovského kraja. Podobné disproporcie medzi regiónmi vychádzajú aj po prepočítaní investícií na jednotlivca rómskej národnosti. Dá sa povedať, že západné Slovensko je podfinancované v zmysle investícií na sociálnu terénnu prácu. Pokiaľ v Prešovskom okrese bolo do TSP investovaných v priemere 60 eur, v Trnavskom to bolo 17 eur, v Trenčianskom 24 eur a v Žilinskom 24 eur. Znamená to, pýtajú sa výskumníci, že menej terénnej sociálnej práce v týchto oblastiach odzrkadľuje menšiu potrebu potenciálnych prijímateľov, alebo to znamená, že terénna práca sa zdá menej potrebná kvôli nižšiemu podielu rómskej populácie? Dáta potvrdzujú disproporcie v distribúcii investícií, aj pokiaľ ide o projekty opatrenia 2.1. V dôsledku niekoľkých obrovských projektov priemerné sumy na rómskeho jednotlivca vyskočili najviac na západnom Slovensku, napríklad v Myjave na 5 619 eur, v Púchove na 2 695 a v Zlatých Moravciach na 1 183 eur. V Košickom kraji (až na jednu výnimku) podiely na jednotlivcov dosiahli hodnoty nižšie ako 100 eur: Košice 37 eur,

Michalovce 31 eur, Trebišov 25 eur. V Prešovskom kraji mali všetky okresy priemerné hodnoty financovania na hlavu nižšie ako 100 eur.

Aj keď autori pripúšťajú, že identifikovať zdroje týchto disproporcií by si vyžadovalo samostatný výskum, (ako hypotézu formulujú aj horšie ovládanie slovenského jazyka na košickom vidieku) je jasné, že komplexnosť administrácie zdrojov ESF zohráva kľúčovú úlohu v distribúcii projektov. Pripraviť projekt a administrovať grant je pomerne náročná úloha a vyžaduje určité vedomosti a zručnosti, ktoré malé obce často nemajú a ani nie sú schopné kúpiť si ich z externých zdrojov.

Výskumníci zistili, že na jednej strane projekty realizované v rámci opatrenia 2.1. (teda TSP) boli smerované do lokalít s vyšším podielom Rómov a s vyššou mierou nezamestnanosti, ako je priemerná hodnota týchto indikátorov (podľa dát z Atlasu). Na druhej strane projekty v rámci opatrenia 2.2. (školenia a zamestnávanie) smerovali do oblastí s nižšími priemernými hodnotami. Identifikovaným problémom je aj to, že v dôsledku absencie presných indikátorov bolo v podstate nemožné identifikovať, aký podiel príjemcov projektov reálne predstavovali Rómovia. S týmto súvisí aj problém formálneho monitorovania projektov zo strany ESF, ktoré sa nezameriava na to, aké sú reálne dopady projektu, ale na to, či aktivity spĺňajú predpísané kritériá po formálnej a účtovnej stránke.

Pre terén si výskumníci UNDP vybrali projekty v rámci Prešovského samosprávneho kraja s početnou rómskou populáciou a množstvom segregovaných osád. Výsledky poukázali na to, že iba veľmi malá časť prijímateľov si po skončení projektu našla formálne zamestnanie. Nie je preto prekvapujúce, že významná časť rómskych respondentov hodnotila v rozhovoroch školenia negatívne ako „stratu času“, z ktorej profitovali iba tí, čo kurzy organizovali, a nie tí, ktorí boli školení. Autori štúdie upozorňujú, že príčinou toho, že väčšina projektov nespĺňala očakávania prijímateľov, môže byť aj celková ekonomická situácia východného Slovenska, štrukturálne postihnutá nedostatkom pracovných príležitostí.

Výskumníci poukázali na to, že najlepšie projektové výsledky sa dosahovali v tých obciach, kde zároveň fungovali aj projekty TSP. Upozornili, že TSP by mala mať charakter kontinuálny a nemala by závisieť od projektového financovania (ako je to v súčasnosti). Synergie medzi individuálnymi projektmi v obciach a terénou sociálnou prácou by mali byť systematickou súčasťou programového dizajnu ESF.

Výskumníci si všimli aj rôzne systémové chyby v procese výberu projektov. Napríklad kritérium „dôležité pre ... MRK“ (ktorú skúmané projekty podľa projektovej dokumentácie obsahovali) je veľmi vágne a sú ním označované projekty veľmi rôznorodého charakteru. Preto je veľmi problematické, ak nie nemožné zistiť, či projekt naozaj obsiahol Rómov. Analýza z dielne UNDP je nezvyčajná štúdia – nielen tým, že sa opiera o skvele zvládnutý interdisciplinárny výskum, ktorý integruje tak štatistické, ako aj sociálno-antropologické postupy, ale aj tým, že obsahuje množstvo konkrétnych odporúčaní pre zlepšenie administratívneho nastavenia ESF. Je potrebné dúfať, že aj decízna sféra túto štúdiu (ktorá bola ostatne pripravená na žiadosť vedenia ESF) bude podrobne a s porozumením čítať.

Štúdia *Evaluácia efektivity a dopadov projektov zameraných na riešenie problematiky MRK* v rámci projektu Centra excelentnosti Univerzity Komenského komplementárne dopĺňa štúdiu UNDP. Základným rámcom skúmania boli v tomto prípade nielen intervencie ESF, ale aj iných donorov, ktoré boli zamerané na marginalizovaných Rómov. Autori podobne ako výskumníci UNDP precízne vymedzili záber svojho výskumu a zamerali sa výhradne na oblasť podpory zamestnanosti, zamestnávania a „rozvoj zručností vedúcich k ekonomickej samostatnosti“. Výskumným cieľom bola „analýza podmienok a okolností,

ktoré vplývajú na dobré fungovanie projektu, na zistenie postojov a pozorovaní hlavných aktérov projektu a na vhodnosť zvolených prístupov pri realizácii projektov“. Autori štúdie však hneď v úvode korektne upozorňujú čitateľa na to, že nerealizovali štandardnú evalváciu projektov, pri ktorej by zvažovali mieru oprávnenosti nákladov a výdavkov, ich efektívnosti a že nebrali do úvahy informácie finančného charakteru. Štúdia teda nie je štandardnou evalváciou – skôr sa dá o nej hovoriť ako o výskumnej sonde v oblasti terénnej sociálnej práce. Toto rozhodne nebolo na škodu výskumu, keďže uplatnená metodika bola zvolená vhodne a aplikovala postup sociálno-antropologickej „sondy“ do realizovaných projektov.

Východisková báza pre zahrnutie projektov do výskumnej vzorky spočívala v expertných odporúčaniach „kvalitných“ projektov, resp. projektov, pri ktorých sa dalo očakávať, že by mohli byť príkladmi dobrej praxe. Hoci časový rámec pre výskum bol krátky a rozsah výskumnej úlohy rozsiahly (pri počte 25 projektov, v rámci ktorých by sa mali realizovať asi 4 rozhovory, je výsledný počet 100 rozhovorov), výskumníkom sa ho podarilo naplniť. Hoci je „dobrá prax“ pomerne široký pojem a môže mať veľa tvárí, výskumníci jasne definovali, aké konkrétne dimenzie „dobrej praxe“ chceli sledovať. Vzhľadom na variabilitu projektov a široký záber jednotlivých intervencií, precízne naformulované výskumné otázky determinovali, akým spôsobom sa uberali rozhovory, akú mali štruktúru a od čoho bolo možné pri otázkach abstrahovať.

Autori v štúdiu kategorizovali hodnotené projekty do niekoľkých skupín. Prvým typom boli projekty, ktoré nazvali komunitné projekty. Boli to intervencie, ktoré sa prostredníctvom komunitnej práce (učenie hospodárenia s financiami v rámci rodinného rozpočtu, šetrenie financií, kurzy varenia, zlepšovanie stavu bývania, svojpomocné opravy, odstraňovanie divokých skládok odpadu...) snažili o aktivizovanie celej komunity. Podľa názoru výskumníkov tieto aktivity mali veľký dopad na komunitu a najmä na aktivizáciu jej členov, zmenili atmosféru v komunite, stimulovali jednotlivcov k aktivite pri hľadaní pracovných miest a pri zvládaní bežných problémov.

Druhá dôležitá skupina projektov, ktorú štúdia identifikovala, boli tzv. sociálne podniky – rôzne uzavreté pracovné dielne (pred účinkami otvoreného pracovného trhu), ktoré vytvárali chránené miesta. Tieto projekty realizovali hlavne občianske združenia založené pri obciach a na vytvorení podniku, respektíve výrobné prevádzky dostali nenávratný finančný príspevok z ESF.

Tretia skupina projektov identifikovaná autormi boli vzdelávacie projekty. Spadali do nej rôzne rekvalifikačné kurzy, ako aj kurzy zamerané na komunikáciu a sociálne zručnosti pre Rómov. Hoci vzdelávacie komponent obsahovali aj iné typy projektov, do tejto skupiny autori zaradili výhradne tie, ktoré nemali ďalší cieľ. Projekty agentúr podporovaného zamestnávania – štvrtá skupina projektov – tiež často obsahovali školenia, ale tieto neboli zamerané na zvládanie manuálnych zručností. Ich cieľom bolo klientov motivovať, „meniť ich hodnotové orientácie“ a nasmerovať ich tam, kde by mohli nájsť pracovné uplatnenie.

Piatou skupinou boli projekty, ktoré mali podporovať „ekonomickú samostatnosť“ rozvojom zručností, napríklad chovom hospodárskych zvierat. Tieto boli podporované hlavne charitatívnymi organizáciami (napríklad Heifer). Šiesty identifikovaný typ boli projekty realizované veľkými, prosperujúcimi výrobnými firmami v spolupráci s obcami (napr. medzi niektorými obcami Košického samosprávneho kraja a US Steel). Vychádzajúc z takejto typológie, autori štúdie sa snažili identifikovať faktory, ktoré ovplyvnili úspech, alebo neúspech projektov.

Počas rozhovorov s hlavnými aktérmi o motivácii k iniciácii projektu bola všeobecne ako prvotná deklarovaná snaha pomôcť riešiť problémy marginalizovanej rómskej

komunity. U rôznych typov prijímateľov sa prejavila aj rôzna miera stotožnenia s realizovaným projektom. Pri orgánoch verejnej správy (napríklad obecných úradoch) bola slabšia, pri občianskych združeniach silnejšia. Pozitívom sa ukázala aj súbežná realizácia dvoch alebo viacerých projektov v jednej lokalite jednou organizáciou. V takýchto prípadoch aktivity jedného projektu dopĺňali aktivity druhého projektu.

Ako sa vo výskume ukázalo, častým spôsobom iniciácie vzniku projektu bolo oslovenie obecných úradov konzultačnými firmami zameranými na prípravu projektov. Nie vždy sa to však prejavilo pozitívne na úspešnosti projektu. Negatívne dopady to malo najmä vtedy, ak obec nemala skúsenosť s podobným typom intervencie. Často sa totiž stávalo, že aktivity projektu sa prispôsobili viac potrebám dodávateľov ako potrebám riešenia problémov. Iným často zaznamenaným spôsobom iniciácie projektu bola osobná angažovanosť jednotlivca v sociálnych otázkach, čo autori považujú za veľmi pozitívny faktor.

Aktivizácia obyvateľov marginalizovaných rómskych komunít bola respondentmi zo skupiny manažérov a predstaviteľov obcí veľmi často spomínaná ako dôležitý výsledok projektov, ktoré realizovali. Títo respondenti vyslovovali názor, že aj malá skupina ľudí v komunite, ktorá sa zaktivizuje, prenáša pozitívne postoje na celú komunitu. Veľmi často respondenti artikulovali názor, že aktivizácia, respektíve aktivity, ktoré k nej vedú, by mali byť integrálnou súčasťou komunitnej práce a tieto aktivity by mali prebiehať dlhodobo a bez prerušenia. Autori štúdie sú si však vedomí aj toho, že sledovanie a kvantifikovanie „aktivizácie“ komunity vo veľkej miere spočíva v subjektivistickom hodnotení a v selektívnom výbere kritérií.

Výsledok projektov podľa autorov ovplyvňuje veľmi veľa faktorov: špecifická situácia v lokalite, kde sa projekt realizuje, vzťahy medzi majoritou a marginalizovanou rómskou komunitou, vzťah medzi jednotlivými aktérmi v projekte, úroveň sociálneho vylúčenia marginalizovanej rómskej komunity, situácia v oblasti zamestnanosti v regióne, geografická stratifikácia lokality. Rozmanitosť prístupov k zamestnávaniu obyvateľov marginalizovaných rómskych komunít je spôsobená tak diferencovanými podmienkami v miestach realizácie projektov, ako aj možnosťami realizátorov projektov. Autori štúdie čitateľa upozorňujú, že nemôžu vyslovovať jednoznačné závery, ktorý prístup alebo model sa v praxi najviac osvedčil. Jednoznačné autoritatívne hodnotenie komplikuje aj to, že jednotlivé projekty zahŕňajú v svojich aktivitách viaceré modely a prístupy. Túto kombináciu viacerých typov projektov, respektíve rôznych modelov a prístupov v jednom projekte však výskumníci považujú za pozitívum.

Projektové prekážky podľa výskumníkov vyplývajú zväčša zo zlého nastavenia (časového, zamerania cieľov, tvorby aktivít) projektového zámeru alebo zlého ohodnotenia situácie pri príprave projektu. Nedajú sa úplne vylúčiť, pri každom projekte je riziko, že sa niečo také stane. Administratívne prekážky a bariéry pri realizácii projektov sú rôzne a vplývajú na ich priebeh. Niektoré predpisy a zákonné normy zabraňujú prijímateľom pomoci plne sa zúčastňovať na projektových aktivitách. Právne predpisy v oblasti sociálnej pomoci však podliehajú veľmi často legislatívnym úpravám a zmenám, a preto existuje reálne riziko, že počas realizácie projektu môžu vzniknúť neočakávané prekážky.

Výskumníci zaznamenali, že pri realizácii projektov došlo v niektorých lokalitách k nesprávnemu odhadnutiu reakcií marginalizovanej rómskej komunity voči projektovým aktivitám. Stalo sa to najmä v komunitách, ktoré boli postihnuté sociálnym vylúčením najviac a kde boli medzi realizátormi projektu a cieľovou skupinou priepastné sociálne bariéry.

So zamestnávaním Rómov je spojená aj veľmi široká škála predsudkov, napríklad že sú nekvalitná, nespoľahlivá, fluktučná pracovná sila, že je u nich hlboko zakorenená nechť

pracovať, alebo že môžu na pracovisku niečo ukradnúť. Odstránenie vzájomných predsudkov je preto podľa štúdie jednou zo základných podmienok sociálnej inklúzie marginalizovaných rómskych komunít. Počas terénneho výskumu vystúpil aj problém podpory financovania projektových aktivít. Mnohí hlavní aktéri projektov (nielen z radov prijímateľov) sa sťažovali na nepravidelný prísun finančných prostriedkov.

V závere štúdie autori formulujú odporúčania pre tvorcov verejnej politiky, medzi ktoré patrí dlhodobá podpora najkvalitnejších organizácií v regiónoch s najväčšími problémami, umožnenie pôsobenia multiplikačného efektu pri realizovaní viacerých projektov jednou organizáciou súčasne a podpora možnosti prepájania rôznych projektov.

Snáď najslabšími miestami štúdie sú pasáže, v ktorých sa upriamuje pozornosť na otázky „kultúry“ Rómov a hodnotové vzorce správania Rómov. Ako výskumníci tvrdia, veľa aktérov zo strany Nerómov vyjadrilo názor o potrebe meniť kultúrne vzorce správania sa príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít. V tomto prípade však autori štúdie nešli vo svojej analýze príliš hlboko a uspokojili sa s akceptovaním názoru respondentov, ktorý je založený, podľa môjho názoru, na bežných pravdách „zdravého rozumu“ a kultúrnych a moralizujúcich vysvetleniach sociálnych nerovností. Na limitovanosť uplatňovania kultúry ako príčinnej premennej rómskej marginalizácie upozorňujú mnohí autori (napr. Abu Ghos, Škobla).

Výskumov a štúdií tohto typu je na Slovensku ako šafranu a každý počin treba úprimne privítať – je nesmierne dôležitý pre prax politík sociálneho začleňovania marginalizovanej rómskej populácie, ale aj pre naše vedecké poznanie v oblasti zmierňovania sociálnych nerovností, odstraňovania chudoby a etnickej diskriminácie. Obe predstavené štúdie sú dôležitým príspevkom k prelomeniu našej pohodlnosti pri adresovaní kľúčového problému súčasného Slovenska.

Daniel Škobla
UNDP, Europe and the CIS, Bratislava, Regional Centre