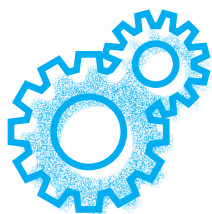


Politiky



Tatiana Zachar
Podolinská
Andrej Belák Eds.



bez drene

Politiky bez drene

Externé hodnotenie implementácie Stratégie Slovenskej republiky pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030

Obdobie 2022–2024

Tatiana Zachar
Podolinská
Andrej Belák^{Eds.}

Táto publikácia je financovaná z projektu
„Monitorovanie a hodnotenie inkluzívnych politík
zameraných na rómsku populáciu, predovšetkým
marginalizované rómske komunity“, ktorý je
spolufinancovaný Európskou úniou v rámci
Programu Slovensko.



Spolufinancovaný
Európskou úniou



PROGRAM
SLOVENSKO



ÚRAD VLÁDY
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



ÚRAD
SPLNOMOCNENCA VLÁDY
SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE RÓMSKE KOMUNITY



Ústav etnológie
a sociálnej antropológie
Slovenskej akadémie vied, v. v. i.

Bratislava 2026

Editori:

© Mgr. Andrej Belák, PhD.,
Ústav etnológie a sociálnej antropológie Slovenskej
akadémie vied, v. v. i., Bratislava
🌐 <https://orcid.org/0000-0001-6634-0137>
© Mgr. Tatiana Zachar Podolinská, PhD.,
Ústav etnológie a sociálnej antropológie Slovenskej
akadémie vied, v. v. i., Bratislava
🌐 <https://orcid.org/0000-0001-6164-5740>

Autori a autorky (v abecednom poradí):

© Mgr. Andrej Belák, PhD.,
Ústav etnológie a sociálnej antropológie Slovenskej
akadémie vied, v. v. i., Bratislava
🌐 <https://orcid.org/0000-0001-6634-0137>
© Mgr. Tomáš Hrustič, PhD.,
Ústav etnológie a sociálnej antropológie Slovenskej
akadémie vied, v. v. i., Bratislava
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-4272-9954>
© Mgr. Alexander Mušinka, PhD.,
Ústav rómskych štúdií, Prešovská univerzita, Prešov
🌐 <https://orcid.org/0000-0001-6240-6557>
© Mgr. Alena Rochovská, PhD., Katedra ekonomickej
a sociálnej geografie, demografie a územného
rozvoja, Prírodovedecká fakulta, Geografická sekcia,
Univerzita Komenského, Bratislava
🌐 <https://orcid.org/0000-0001-6126-7700>
© Mgr. Daniel Škobla, PhD.,
Ústav etnológie a sociálnej antropológie Slovenskej
akadémie vied, v. v. i., Bratislava
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-6326-1094>
© Mgr. Tatiana Zachar Podolinská, PhD.,
Ústav etnológie a sociálnej antropológie Slovenskej
akadémie vied, v. v. i., Bratislava
🌐 <https://orcid.org/0000-0001-6164-5740>

Recenzenti:

doc. Mgr. Jurina Rusnáková, PhD.
Mgr. Richard Filčák, MSc., PhD., Centrum
spoločenských a psychologických vied
SAV, v. v. i., Bratislava

Vedecká redaktorka:

Prof. Elena Marushiakova Popova, PhD.,
Ústav etnológie a sociálnej antropológie
SAV, v. v. i., Bratislava

Jazyková korektúra: Za správnosť používania
slovenského jazyka zodpovedajú autori štúdie a editori.
© Ústav etnológie a sociálnej antropológie Slovenskej
akadémie vied, v. v. i., Bratislava, 2026

Grafický dizajn: © Matúš Hnát

Tlač a väzba: Protisk, České Budějovice

Etický dizajn terénneho výskumu a analýzy dát
boli vyvinuté v projekte APVV-22-0389 Výskum
religiozity, spirituality a non-religiozity medzi Rómami
na Slovensku.

ISBN 978-80-69127-12-8

ISBN 978-80-69127-13-5 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.31577/2026.9788069127135>

1. vydanie



Táto monografia je Open Access publikáciou,
jej používanie sa riadi medzinárodnou licenciou
Creative Commons Attribution 4.0 License
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Politiky

bez drene

Obsah

Predslov 9
Tatiana Zachar
Podolinská
a Andrej Belák



Kapitola 1 25
Vzdelávanie
Alena Rochovská

Relevantnosť 27
Stratégie 2030

Čiastkový cieľ 1 29
Čiastkový cieľ 2 33
Čiastkový cieľ 3 36
Čiastkový cieľ 4 39
Čiastkový cieľ 5 42
Čiastkový cieľ 6 45

Zhrnutie 48
hodnotenia
komponentu

Odporúčania 54
pre ÚSVRK

Literatúra 56

Úvod 15
Tatiana Zachar
Podolinská
a Andrej Belák



Kapitola 2 59
Bývanie
Alexander Mušinka

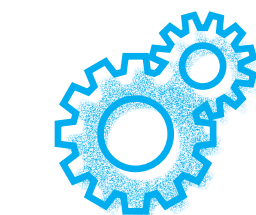
Relevantnosť 61
Stratégie 2030

Čiastkový cieľ 1 64
Čiastkový cieľ 2 67
Čiastkový cieľ 3 70
Čiastkový cieľ 4 73
Čiastkový cieľ 5 76
Čiastkový cieľ 6 79

Zhrnutie 82
hodnotenia
komponentu

Odporúčania 86
pre ÚSVRK

Literatúra 88



Kapitola 3 93
Zamestnanosť
Daniel Škobla

Relevantnosť 95
Stratégie 2030

Čiastkový cieľ 1 98
Čiastkový cieľ 2 105
Čiastkový cieľ 3 111
Čiastkový cieľ 4 117

Zhrnutie 123
hodnotenia
komponentu

Odporúčania 130
pre ÚSVRK

Literatúra 132



Kapitola 4 137
Zdravie
Andrej Belák

Relevantnosť 139
Stratégie 2030

Čiastkový cieľ 1 144
Čiastkový cieľ 2 149
Čiastkový cieľ 3 156

Zhrnutie 164
hodnotenia
komponentu

Odporúčania 169
pre ÚSVRK

Literatúra 171

Záver 235
a odporúčania
Tatiana Zachar
Podolinská
a Andrej Belák



Kapitola 5 175
Boj s protirómskym
rasizmom a podpora
participácie
Tomáš Hrustič

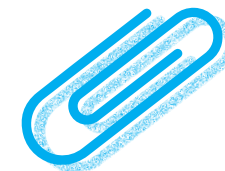
Relevantnosť 177
Stratégie 2030

Čiastkový cieľ 1 180
Čiastkový cieľ 2 186
Čiastkový cieľ 3 192

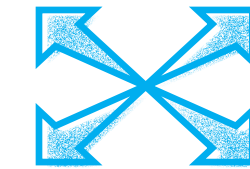
Zhrnutie 199
hodnotenia
komponentu

Odporúčania 205
pre ÚSVRK

Literatúra 209



Appendix 251
Zoznam použitých
skratiek



Chapter 6 213
Marrowless Policy:
Summary and
Recommendations
Tatiana Zachar
Podolinská
& Andrej Belák

Introduction: What 214
we set out to do,
what we achieved,
and how we share it

Context: How our 216
evaluation and
findings fit within the
European context

Methods: The 218
approach we chose,
why, and how we
proceeded

Summary of 221
findings: What our
assessments show in
more detail

Recommendations: 225
Who should do
what, based on our
findings

References 230



Predslov

Tatiana Zachar
Podolinská
a Andrej Belák

K rozhodnutiu poňať rutinnú hodnotiacu správu praxe inklúzie Rómov na Slovensku ako recenzovanú vedeckú monografiu nás viedol jednoduchý dôvod: politiky inklúzie Rómov predstavujú jednu z najzložitejších a najdlhšie pretrvávajúcich oblastí verejnej politiky, no akademická reflexia ich fungovania dlhodobo absentuje. Hoci existuje rozsiahly aplikovaný výskum situácie rómskych komunít a pravidelné monitorovacie správy, systematické sociálnovedné zhodnotenie toho, prečo tieto politiky opakovane zlyhávajú (alebo majú menší ako očakávaný dopad), v domácej odbornej literatúre takmer úplne chýba. Veríme, že prepojenie evalvačného zadania so sociálnovednou analytickou tradíciou – s dôrazom na mechanizmy implementácie, inštitucionálne bariéry a konfrontáciu zámerov s odborným poznaním – môže túto medzeru začať zaplňať.

Výslednú pridanú hodnotu, spočívajúcu v diagnostike príčin stagnácie na štrukturálnej úrovni, sme sa pokúsili naznačiť metaforickým názvom knihy – *Politiky bez drene*. Štát pri implementácii inklúzie Rómov pôsobí ako „chronický pacient“, ktorý skutočnú regeneráciu dokáže nanajvýš simulovať. Centrálny nervový systém – strategická vrstva, kde sa formulujú ciele – sa javí ako relatívne zdravý, hoci nie celkom dostatočne vytrénovaný spätnými väzbami z používania, z praxe. Navrhnuté intervenčné aktivity bývajú na najabstraktnejšej úrovni poväčšine relevantné, no už do akčných plánov sa prenášajú značne nepozorne, s medzerami v pokrytí príčin problémov a s poruchami logiky čo do nadväznosti. Najviac však zlyháva preklad zámerov do činov: naplánované aktivity sa z veľkej časti nerealizujú, realizujú sa čiastočne alebo len formálne.

Naša diagnostika akoby teda naznačovala problém predovšetkým s nedostatkom energie v štátnych orgánoch inklúzie: zmysluplné zámery sú síce na stole, no kritické orgány sa do nich nedarí zapriať s dostatočnou vervou. Zdanie fungovania sa darí udržiavať len v niektorých oblastiach, a to najmä vďaka rozličným „protézam“ a „transfúziám“ – vďaka aktérom externým voči rezortom,

fungujúcim primárne na projektovej báze, za peniaze Európskej komisie. Aj najlepšie fungujúce „implantáty“ má však „pacient“ evidentný problém trvalo prijať: k funkčnému „zrastaniu“ nedochádza a neexistujú realistické plány, ako ich natrvalo napojiť do „metabolizmu“ štátu. Keď sa na príčiny tejto chronickej nedostatčnosti citlivo spýtame samotných zástupcov dotknutých štátnych orgánov, ukazujú smerom k „srdcu“ systému: pociťujú chronický nedostatok politickej vôle. Štátu akoby chýbala schopnosť produkovať základné médium, prostredníctvom ktorého sa do orgánov dostáva funkčná energia, „krv“ – akoby mal nefunkčnú „kostnú dreň“.

Táto publikácia by nevznikla bez ústretovosti a angažovanosti vedenia a pracovníkov a pracovníčok Úradu splnomocnenca pre rómske komunity, ktorí nad rámec samotného hodnotenia podporili aj jeho rozšírenie do podoby vedeckej monografie. Kľúčové informácie a postrehy samozrejme poskytli najmä konzultanti a konzultantky samotného hodnotenia (spolu 39 informátorov a informátoriek). Za konštruktívne recenzné posudky, ktoré výrazne prispeli ku kvalite výsledného textu, ďakujeme doc. Jurine Rusnákovej a Dr. Richardovi Filčákovi ako aj vedeckej redaktorke celej publikácie, prof. Elene Marushiakovej.

Tatiana Zachar Podolinská a Andrej Belák
Kvetoslavov, Košice, jar 2026

Úvod

Tatiana Zachar
Podolinská
a Andrej Belák

Predkladané hodnotenie implementácie *Stratégie Slovenskej republiky pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030* (ďalej „*Stratégia 2030*“) zadal Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity (ÚSVRK) ako centrálna koordinačná štruktúra rómskej inklúzie v štátnej správe (a Národný kontaktný bod pre Európsku komisiu ako hlavného donora inklúzie). Hodnotenie nadväzuje na špecifickú líniu nezávislých, externých hodnotení, ktorá dopĺňa interné vyhodnocovania ÚSVRK už od roku 2014 (SGI, 2014; FSEV, 2019, 2021). Formálnym rámcom hodnotenia sú predovšetkým kritériá inšpirované evalvačnými štandardmi Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj – OECD (OECD DAC, 2019).

Naším hlavným autorským zámerom však bolo pomôcť vykročiť od zistení, čo všetko sa politikám inklúzie Rómov na Slovensku nedarí, k zisteniam, *prečo* sa to nedarí – pomôcť identifikovať príčiny pretrvávajúcej stagnácie. O toto sme sa pokúsili zapojením sociálnovedných poznatkov a postupov, na ktoré sme ako tím expertov a expertiek trénovali.

Daná evalvačná línia je na takýto zámer vhodná, pretože jej špecifický prínos má spočívať v dôrazoch, ktoré bežné administratívne monitorovanie väčšinou opomína: v dôslednom porovnávaní inkluzívnych politík so súčasným stavom odborného poznania a v záujme o logiku praxe realizátorov týchto politík. Prvý z dôrazov umožňuje hlbšiu kritiku na koncepcnej úrovni – t. j. posúdiť nielen to, čo sa urobilo a neurobilo, ale aj to, či naplánované malo reálnu šancu fungovať (Funnell, Rogers, 2011). Druhý dôraz umožňuje lepšie porozumenie príčinám úspechov a neúspechov – t. j. identifikovať mechanizmy, prostredníctvom ktorých inštitucionálne štruktúry, stimuly a vzťahy formujú každodennú implementačnú prax (Lipsky, 2010). Práve táto kombinácia – kritická konfrontácia zámerov s odborným poznaním a kritická analýza bariér a facilitátorov implementácie – dodáva výsledkom hodnotenia analytickú hĺbku, ktorá presahuje prostý záznam splnených a nesplnených úloh.

Pokiaľ ide o teoretické východiská, prehľad hodnotiacich kritérií, kľúčových hodnotiacich otázok a hlavných zdrojov dát a metód použitých v tejto evalvácii zhŕňa nasledujúca tabuľka:

Tabuľka 1 Prehľad hodnotiacich kritérií a doplnkových požiadaviek

Kritérium / Doplnkové zameranie	Kľúčové hodnotiace otázky	Hlavné metódy a zdroje dát
Relevantnosť	Zodpovedajú ciele a opatrenia <i>Stratégie 2030</i> potrebám cieľových skupín? Sú intervencie ukotvené v overených teóriách zmeny a medzinárodných odborných rámcoch?	Analýza strategických dokumentov; porovnanie s odbornými rámcami medzinárodných organizácií (EÚ, Svetová zdravotnícka organizácia – SZO, a pod.) a odporúčaniami predchádzajúcich hodnotení; rozhovory s expertmi a expertkami.
Účinnosť	V akom rozsahu a akým spôsobom sa implementovali plánované opatrenia? Aká bola úloha zodpovedných inštitúcií?	Analýza monitorovacích správ a implementačnej dokumentácie; konzultácie s gestormi a zástupcami ÚSVRK a zapojených inštitúcií.
Dopady	Aké preukázateľné dopady možno identifikovať? Aké sú mechanizmy, ktoré by mohli	Analýza dostupných kvantitatívnych indikátorov; odborná znalosť a expertné

	vysvetliť pozorované efekty alebo ich absenciu?	posúdenie; porovnanie s východiskovými hodnotami.
Udržateľnosť	Aké sú vyhliadky udržateľnosti pozitívnych efektov po skončení projektového financovania? Sú zakotvené v inštitucionálnych štruktúrach a rozpočtoch?	Konzultácie s implementačnými aktérmi; analýza financovania a inštitucionálneho ukotvenia; porovnanie s predchádzajúcim hodnotením.
Bariéry a facilitátori	Aké faktory bránili alebo napomáhali implementácii? Kde sa tieto faktory nachádzajú – v inštitúciách, procesoch, politickom kontexte?	Kvalitatívna analýza konzultácií; zúčastnené pozorovanie; organizačná analýza.
Odporúčania pre prax	Čo môžu ktoré inštitúcie urobiť pre zníženie identifikovaných bariér a podporu identifikovaných facilitátorov?	Analýza strategických dokumentov; porovnanie s odbornými rámcami medzinárodných organizácií (EÚ, SZO, a pod.) a odporúčaniami predchádzajúcich hodnotení; rozhovory s expertmi a expertkami.

Vo vzťahu k takto zarámovanému zadaniu sme sa v teoretickej rovine i metodicky inšpirovali najmä štandardnými predpokladmi a nástrojmi organizačného výskumu – hodnotenie prebehlo ako aplikovaný kvalitatívny výskum implementácie verejných politík. Nešlo o voľbu náhodnú ani čisto konvenčnú. Keďže sme sa chceli primárne pýtať aj *prečo* sa niečo nedarí – a nielen na to, či sa to darí – potrebovali sme zvoliť metódy, ktoré dokážu nahliadnuť do každodennej logiky konania zapojených inštitucionálnych aktérov: do toho, čo ľudia v zapojených inštitúciách skutočne robia, prečo to robia tak, ako to robia, a aké štruktúry toto konanie umožňujú alebo blokujú (Symon, Cassell, Eds., 2012; Garsten, Nyqvist, Eds., 2013).

Práve sociálnovedný výskum organizácií dlhodobo presvedčivo ukazuje, že priestor medzi tým, čo je napísané v plánoch, a tým, čo sa skutočne deje, nie je prázdny. Je zaplnený konkrétnymi ľuďmi (s konkrétnymi záujmami, obavami a rutínami); inštitucionálnymi kultúrami, ktoré určujú, čo sa považuje za normálne; a mocenskými vzťahmi, ktoré rozhodujú o tom, čie priority sa premietnu do praxe (Bourdieu, 2000; Lipsky, 2010). Porozumieť týmto mechanizmom – a pomenovávať ich – je podmienkou toho, aby odporúčania mali reálnu šancu byť nielen prijaté, ale aj uplatňované. A vhľady do takýchto mechanizmov umožňujú práve a len kvalitatívne, najmä etnograficky inšpirované prístupy (Hammersley,

Atkinson, 2007). Navyše, viacerí členovia a členky hodnotiaceho tímu sami dlhodobo pôsobia ako priame účastníctvo niektorých hodnotených procesov – ako konzultanti/-ky, experti/-ky v pracovných skupinách alebo realizátori/-ky konkrétnych intervencií. A práve sociálno-antropologický tréning, bazírujúci na patričnej reflexivite a transparentnosti, dokáže na základe kvalitatívnej analýzy takýchto skúseností extrahovať vhľady, aké dotazníky ani analýzy samotných dokumentov neodhalia. Napokon, z rovnakého dôvodu identický kombinovaný prístup zvolilo aj predchádzajúce externé hodnotenie (FSEV, 2021). Použitie rovnakého prístupu v súčasnom hodnotení umožňuje metodologickú konzistenciu a zároveň vzájomné porovnanie zistení z rôznych období.

Samotná aplikácia tohto prístupu, a teda priebeh samotného hodnotenia, spočíval v iteratívnom procese, ktorý kombinoval tri základné kroky. Hodnotenie sme začali etapou tzv. *desk-research*, t. j. systematickým preštudovaním strategických, politických a implementačných dokumentov súvisiacich so *Stratégiou 2030* a jej akčnými plánmi, monitorovacích správ a projektovej dokumentácie, ako aj relevantnej medzinárodnej odbornej literatúry a štandardov – vrátane rámcov Európskej komisie (EK), výsledkov celoeurópskeho monitoringu, či kritérií Svetovej zdravotníckej organizácie – SZO (WHO, 2012) pre hodnotenie zdravotnej zložky národných stratégií integrácie Rómov a Rómok. Nasledovali *konzultácie* so zainteresovanými aktérmi: rozhovory a *pracovné stretnutia* s garantmi aktivít, zástupcami relevantných ministerstiev a agentúr, ďalšími implementačnými subjektmi a externými expertmi pôsobiacimi v jednotlivých oblastiach hodnotenia. Celkovo bolo v rámci hodnotenia konzultovaných niekoľko desiatok priamych účastníkov a expertov/-iek. Na základe poznámok z týchto vstupov (aj vlastných priamych skúseností z implementácie) jednotliví autori a autorky priebežne *iteratívne analyzovali* získané dáta podľa hodnotiacich kritérií OECD DAC (2019), rozšírených o systematickú identifikáciu bariér a facilitátorov implementácie a o formulácie svojich prakticky orientovaných odporúčaní.

Štruktúra autorského tímu pritom svojou predošlou expertízou zodpovedala tematickej štruktúre hodnotenia. Každý z piatich tematických kapitol spracoval/-a špecialista/-ka s dlhodobou odbornou a výskumnou praxou v danej oblasti: kapitolu o vzdelávaní Alena Rochovská, kapitolu o bývaní Alexander Mušinka, kapitolu o zamestnanosti Daniel Škobla, kapitolu o zdraví Andrej Belák a kapitolu o boji s protirómskym rasizmom a podpore participácie Tomáš Hrustič. Editovanie a zhrňujúcu úvodnú kapitolu v slovenskom jazyku i obsiahlejšie anglické zhrnutie vypracovali Tatiana Zachar Podolinská a Andrej Belák, stavajúc na predošlých editorských a publikačných skúsenostiach k téme (napr. Podolinská, Hrustič, 2010; 2011; Podolinská, Hrustič, Eds., 2015). Tematické kapitoly boli vypracované samostatne, podľa dohodnutej spoločnej štruktúry a s použitím spoločného hodnotiaceho rámca, no každý autor či autorka pritom mal/-a priestor prispôbiť analytický prístup špecifikám svojej oblasti.

Výsledky tematických hodnotení boli následne syntetizované v záverečnej kapitole, pričom syntéza prebehla opäť iteratívne: autori a autorka tematických kapitol mali možnosť komentovať prierezové zistenia a odporúčania skôr, ako nadobudli konečnú podobu. Tento postup bol zvolený zámerne – nie ako administratívna formalita, ale ako spôsob, ako zachovať tematickú hĺbku jednotlivých kapitol a zároveň zabezpečiť konzistentnosť celku.

Štruktúra publikácie

Jadro publikácie tvoria podrobné tematické kapitoly venované vzdelávaniu, bývaniu, zamestnanosti, zdraviu a boju s protirómskym rasizmom a podpore participácie. Každá z kapitol má rovnakú základnú štruktúru kopírujúcu zadanie – po stručnom zhodnotení relevantnosti samotnej (novej) *Stratégie 2030* a jej globálnych indikátorov nasledujú hodnotenia relevantnosti, účinnosti, dopadov a udržateľnosti príslušných akčných plánov za dané obdobie, a to pre každý špecifický cieľ. Všetky tematické kapitoly uzatvárajú zhrnutia so sumárnymi tabuľkami a odporúčaniami pre zadávateľa hodnotenia. Kapitola Záver a odporúčania zhrňa jednak výsledky hodnotení naprieč oblasťami a jednak odporúčania, roztriedené podľa príslušných najkompetentnejších aktérov. Publikácia obsahuje aj rozsiahlejší súhrn v anglickom jazyku pre zahraničné čitateľstvo. Dielo uzatvára appendix obsahujúci Zoznam použitých skratiek.

Literatúra

- Bourdieu, P. (2000). *Pascalian meditations*. Stanford: Stanford University Press.
- FSEV (2019). *Externé hodnotenie implementácie Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2018 (2015–2018)*. Bratislava: FSEV UK.
- FSEV (2021). *Externé hodnotenie implementácie Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 (2016–2020)*. Bratislava: FSEV UK.
- Funnell, S. C., Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Garsten, C., Nyqvist, A. (Eds.) (2013). *Organisational anthropology: Doing ethnography in and among complex organisations*. London: Pluto Press.
- Hammersley, M., Atkinson, P. (2007). *Ethnography: Principles in practice* (3. vyd.). London: Routledge.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (rozšírené vydanie). New York: Russell Sage Foundation.
- OECD DAC (2019). *Better criteria for better evaluation: Revised evaluation criteria definitions and principles for use*. Paris: OECD.
- Podolinská T., Hrustič, T. (2010). *Boh medzi bariérami. Sociálna inklúzia Rómov náboženskou cestou*. Bratislava: ÚEt SAV.
- Podolinská, T., Hrustič, T. (2011). *Religion as a path to change? The Possibilities of Social Inclusion of the Roma in Slovakia*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung e. V., Slovakia: IE SAS.
- Podolinská, T., Hrustič, T. (Eds.) (2015). *Čierno-biele svety: Rómovia v majoritnej spoločnosti na Slovensku*. Bratislava: VEDA, ÚEt SAV.
- SIG (2014). *Externé hodnotenie stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020 (2012–2014)*. Bratislava: Slovak Governance Institute.
- Symon, G., Cassell, C. (Eds.) (2012). *Qualitative organizational research: Core methods and current challenges*. London: SAGE.
- WHO (2012). *Potential criteria for the review of the health component of the National Roma Integration Strategies*. Copenhagen: World Health Organisation, Geneva.



Vzdelávanie

Globálny cieľ

„Do roku 2030 zabezpečiť rovný prístup Rómov, špecificky z marginalizovaných rómskych komunít (MRK), ku kvalitnému vzdelávaniu v hlavnom vzdelávacom prúde od narodenia po uplatnenie na trhu práce, s dôrazom na uplatňovanie desegregačných a inkluzívnych opatrení v edukačnom procese vo všetkých stupňoch vzdelávania.“

Relevantnosť *Stratégie 2030*

Globálny cieľ vzdelávacieho komponentu *Stratégie 2030* je z odborného hľadiska dobre nastavený. Zastrešuje celú vzdelávaciu dráhu od ranej starostlivosti po vstup na trh práce, explicitne zdôrazňuje desegregáciu a inklúziu a je plne v súlade s medzinárodnými záväzkami Slovenska aj s aktuálnymi odbornými poznatkami. Zameranie na MRK je v danom kontexte opodstatnené: rozsiahla empirická evidencia jednoznačne dokumentuje kumulatívny charakter vzdelanostného znevýhodnenia tejto skupiny, ktorý sa prehlbuje na každom stupni vzdelávania bez včasného a dobre riadeného zásahu (MF SR et al., 2020; FRA, 2021). Slovensko zároveň patrí ku krajinám Európskej únie (EÚ) s najvyššou mierou segregácie vo vzdelávaní: podľa prieskumu Fundamental Rights Agency – FRA (FRA, 2021) až 65 % rómskych detí vo veku 6–15 rokov navštevuje školy, kde sú väčšinou alebo výlučne rómski žiaci – čo je hodnota vyššia ako v roku 2016 (60 %) a najvyššia spomedzi desiatich sledovaných krajín EÚ.

Základné zarámčovanie Globálneho cieľa je však oslabené systematickým obchádzaním otázky diskriminácie. Hoci Globálny cieľ explicitne spomína „*uplatňovanie desegregačných a inkluzívnych opatrení*“, táto dimenzia nie je v indikátorovom rámci, ani v konkrétnych opatreniach dostatočne prítomná. Kategória sociálne znevýhodneného prostredia (SZP) nie je ekvivalentom pojmu MRK – tieto skupiny sa sčasti prekrývajú, no SZP nedokáže zachytiť etnickú dimenziu segregácie ani diskriminácie. Hoci len 2 zo 40 indikátorov *Stratégie 2030* sa opierajú o kategóriu SZP, pričom väčšina pracuje priamo s kategóriou MRK alebo využíva kombináciu dát z EU SILC_MRK a *Atlasu rómskych komunít*, aj tieto dva indikátory môžu čiastočne skresľovať obraz o situácii detí z MRK a obmedzovať schopnosť systému presne vyhodnocovať cieľnú politiku.

Ďalším konceptuálnym nedostatkom je jednostranné sústredenie sa na meranie účasti v systéme, namiesto kvality vzdelávacích výsledkov. Väčšina Globálnych indikátorov sleduje prítomnosť detí z MRK v jednotlivých stupňoch

vzdelávania. Ukazovatele sledujúce nadobudnuté kompetencie, vzdelávací progres alebo rozdiely vo výsledkoch – ako napríklad priemerný prospech žiakov z MRK v 9. ročníku – sú zahrnuté na úrovni Čiastkových cieľov. Bez dôsledného naplňania týchto indikátorov nie je možné posúdiť, či vyššia účasť v predprimárnom a školskom vzdelávaní skutočne vedie k znižovaniu vzdelávacích nerovností, alebo iba k administratívnomu nárastu počtov.

Prvé merania globálnych indikátorov za rok 2024 priniesli výsledky, ktoré ukazujú výrazne rozvrstvený obraz pokroku. V dvoch oblastiach sa podarilo dosiahnuť alebo prekročiť stanovené ciele. Podiel rómskych detí vo veku 3–6 rokov v predprimárnom vzdelávaní (VZ_GC-I_2) vzrástol z 33 % v roku 2020 na 55 % v roku 2024, čím výrazne prekročil cieľovú hodnotu 50 %. Rovnako pozitívny je vývoj vzdelanostnej úrovne mladých dospelých (VZ_GC-I_6): podiel Rómov vo veku 20–24 rokov s ukončeným vyšším stredným vzdelaním vzrástol pre mužov z 28 % na 37 % (cieľ 32 %) a pre ženy z 28 % na 33 % (cieľ 30 %). Tieto výsledky jasne preukazujú, že ciele systémové opatrenia, ako bolo zavedenie povinného predprimárneho vzdelávania a rozšírenie prístupu k stredoškolskému vzdelávaniu, sú schopné priniesť merateľné zmeny.

Na druhej strane, viaceré kľúčové globálne indikátory signalizujú alarmujúce negatívne trendy. Podiel rómskych detí vo veku 6–15 rokov navštevujúcich školu, v ktorej väčšina z ich spolužiakov sú Rómovia (VZ_GC-I_3) sa zhoršil zo 65 % na 66 %, namiesto poklesu na cieľových 58 %. Podiel ľudí z MRK vo veku 16 a viac rokov, ktorí uviedli skúsenosť s diskrimináciou v kontakte so školou (VZ_GC-I_7), vzrástol z 5 % na 9 %, teda sa takmer zdvojnásobil namiesto plánovaného poklesu na 4 %. Predčasné ukončenie školskej dochádzky (VZ_GC-I_4) síce mierne kleslo zo 72 % na 67 %, no cieľ 65 % nebol dosiahnutý a hodnota zostáva extrémne vysoká – viac ako dvojnásobok priemeru EÚ. Raná starostlivosť (VZ_GC-I_1) zostáva prakticky na nule, ďaleko od cieľovej hodnoty 5 %. Tento obraz ako celok neodráža zlyhanie *Stratégie 2030* pri formulácii cieľov, ale skôr hlboký nesúlad medzi deklarovanými ambíciami a skutočnou dostupnosťou intervencií v teréne.

Najzávažnejšie sa z hľadiska celkového smerovania komponentu javí skutočnosť, že štruktúra globálnych indikátorov nedokáže zachytiť najdôležitejší sociálny mechanizmus, ktorý vzdelanostnú nerovnosť udržiava. Segregácia nie je len výsledkom nedostatočnej dochádzky alebo kapacitných obmedzení – je to predovšetkým výsledok štrukturálnej diskriminácie zakotvenej v každodennej praxi škôl, samospráv aj štátu (Rada Európskej únie, 2021; FRA, 2021). Globálny cieľ síce spomína protirómsky rasizmus, avšak bez primeraných indikátorov, konkrétnych opatrení a inštitucionálnych mechanizmov na jeho riešenie, zostáva táto deklarácia nefunkčnou. Ak v nasledujúcom období nedôjde k výraznému posunu v tejto oblasti – a súčasne k posilneniu komplexnejšieho monitorovania vzdelávacích výsledkov – bude implementácia *Stratégie 2030* naďalej produkovať systémové posuny na vstupe bez doložiteľného zlepšenia výsledkov na výstupe.

Čiastkový cieľ 1

„Zlepšiť školské výsledky detí a žiakov z MRK od obdobia ranej starostlivosti až po uplatnenie na trhu práce.“

Prvý Čiastkový cieľ vzdelávacieho komponentu *Stratégie 2030* v sledovanom období zahŕňa štyri Opatrenia pokrývajúce: (1.1) „Ranú starostlivosť“, (1.2) „Predprimárne vzdelávanie“, (1.3) „Celodenný výchovný systém a zamedzenie predčasného ukončenia školskej dochádzky“ a (1.4) „Druhošancové vzdelávanie“. Spoločným zámerom týchto Opatrení bolo vytvoriť súvislý rámec intervencie, ktorý by vplyv kumulatívneho znevýhodnenia zachytil v každej kritickej fáze vzdelávacej dráhy.

Relevantnosť

Relevantnosť Čiastkového cieľa 1 je vysoká, pretože reaguje na empiricky zdokumentovaný kumulatívny charakter vzdelanostného znevýhodnenia MRK v každej fáze vzdelávacej dráhy. V porovnaní s predchádzajúcou Stratégiou do roku 2020, ktorá nedostatočne prepájala jednotlivé stupne vzdelávania, *Stratégia 2030* prináša logicky previazaný rámec. Monitorovacie dáta za roky 2022–2024 jeho opodstatnenosť potvrdzujú: len 55 % rómskych detí vo veku 3–6 rokov navštevovalo materskú školu, rómski žiaci zostávajú viacnásobne nadreprezentovaní v špeciálnom školstve a miera predčasného ukončenia školskej dochádzky sa pohybuje okolo 67 % – čo sú všetky javy dávno identifikované ako formy segregácie v rozpore s medzinárodnými normami (ESLP, 2007; Rada Európskej únie, 2021).

Z pohľadu samotných rodín z MRK je relevantnosť Opatrení podmienená prekonaním viacerých praktických prekážok, na ktoré *Stratégia 2030* nie vždy dostatočne reaguje. Výskum iniciatívy eduRoma a štúdia United Nations Children's Fund (UNICEF) zdokumentovali, že bariérou zapojenia do vzdelávania nie je len nedostatok kapacít, ale aj finančná záťaž spojená s dochádzkou, administratívne požiadavky pri prihlasovaní a strach z neprijatia dieťaťa v majoritnom kolektíve (Vančíková et al., 2017). Pre rodiny žijúce v odlahlých osídleniach bez dostupnej hromadnej dopravy predstavuje aj fyzická vzdialenosť neprekonateľnú bariéru. Opatrenia sú preto z pohľadu cieľovej skupiny relevantné predovšetkým vtedy, ak zahŕňajú intenzívnu terénnu prácu s komunitami, ktorá funguje ako most medzi rodinou a školou.

Účinnosť

Pretrvávajúce problémy s dochádzkou a motiváciou. Príspevok na náklady spojené s dochádzkou využíva len 0,9 % detí v materských školách a 11,1 % v základných školách, čo naznačuje existenciu viacerých bariér – napr. nedostatočnú informovanosť rodín o dostupných nástrojoch podpory a finančnú záťaž spojenú so skrytými poplatkami (Rigová et al., 2020).

Aktivity Čiastkového cieľa 1 v období 2022–2024 vykazovali vysokú účinnosť pri systémových a legislatívnych výstupoch, ktoré však predstavovali skôr predpoklad pre zmenu než jej priame doručenie cieľovej skupine. Za pozitívum možno označiť legislatívne ukotvenie viacerých zásadných nástrojov: prijatie *Národnej stratégie rozvoja koordinovaných služieb včasnej intervencie a ranej starostlivosti* (2022) vytvorilo rámec pre medzirezortnú spoluprácu, novela školského zákona zaviedla právny nárok na predprimárne vzdelávanie od 3 rokov (2023) a bol nastavený právny rámec pre druhošancové vzdelávanie. Tieto výstupy boli doručené v plánovanom rozsahu a čase, čím vytvorili základ pre ďalšie intervencie.

Naopak, Aktivity priamo zamerané na priamu zmenu situácie detí z MRK boli realizované neúčinne alebo vôbec. Program celodenného výchovného systému (Aktivita 1.3.1 – „Zvyšovať počty škôl realizujúcich program celodenného výchovného systému“) prebieha len čiastočne – realizácia je obmedzená na kompenzáciu poplatkov v školskom klube detí, pričom celkový počet zapojených žiakov zostáva pod stanoveným cieľom. Osvetové Aktivity v rámci NP „Informačná kampaň“ sa v roku 2024 nere realizovali – projekt bol síce schválený v decembri 2024, no samotné Aktivity si vyžadujú prípravu a ich realizácia je plánovaná na roky 2025–2027. Táto disproporcia – vysoká účinnosť pri produkcii dokumentov a legislatívy, nulová alebo minimálna účinnosť pri terénnych programoch – predstavuje najzávažnejší deficit sledovaného obdobia.

Indikátorové dáta za rok 2024 disproporciu medzi systémovými výstupmi a terénnou realitou potvrdzujú. Zaškolenosť 5–6-ročných detí v povinnom predprimárnom vzdelávaní vzrástla z 46 % (2020) na 75 % (cieľ 95 %), čo je citeľný pokrok, no cieľ zostal nesplnený. Zaškolenosť detí vo veku 3–4 roky dosiahla 29 % pri ciele 25 %, čo je formálne splnenie, no nakoľko ide o absolútne nízke hodnoty, ukazuje sa, že väčšina detí z MRK v tejto vekovej skupine zostáva bez predprimárnej prípravy. Priemerný prospech žiakov z MRK v 9. ročníku (VZ_ČC1-I_4) zostáva hlboko pod cieľom: matematika 35,6 % pri ciele 48 %, slovenský jazyk a literatúra 41,3 % pri ciele 55 %. Žiaci v spádových školách pre MRK vymeškávajú o 51 % viac hodín ako ostatní žiaci (pri ciele 42 %).

Dopad

Kľúčovým pozitívnym dopadom sledovaného obdobia je vytvorenie systémového nástroja druhošancového vzdelávania, ktorý má reálny potenciál znižovať vzdelanostnú medzeru pre dospelých bez dostatočného formálneho vzdelania. Nástroj

bol ukotvený v školskom zákone a vzťahuje sa na ľudí, ktorí nedokončili základné alebo nižšie stredné vzdelanie. Hoci v sledovanom období ide iba o spustenie programu, ide o reálny krok k posilneniu konkurencieschopnosti a prispievaniu k sociálnemu začleneniu najznevýhodnenejšej skupiny. Pozitívnym dopadom bolo aj posilnenie medzirezortnej spolupráce v oblasti ranej starostlivosti vďaka prijatiu Národnej stratégie, hoci ide zatiaľ iba o politický záväzok bez priameho dopadu na rodiny.

Negatívne dopady sledovaného obdobia súvisia predovšetkým s nere realizáciou kľúčových aktivít. Aktivita 1.2.3 sa neplní, keďže novela zákona o pomoci v hmotnej núdzi neupravila podmienky nároku na príspevok pre 4-ročné deti navštevujúce MŠ. Aktivita 1.3.2 tiež neplní stanovený cieľ – z plánovaných 100 pedagogických asistentov na školách s neprospeievajúcimi žiakmi z MRK nebolo obsadené ani jedno miesto, a to pre oneskorenia v schvaľovaní projektov Programu Slovensko. Nerealizácia týchto opatrení priamo prispieva k pretrvávaniu vzdelanostného znevýhodnenia a posilňovaniu cyklu vylúčenia detí z MRK. Rovnako nerealizovaný celodenný výchovný systém predstavuje stratu príležitosti pre školy systematicky podporovať deti z MRK, čím by zmierňovali nerovnosti, ktoré vznikajú mimo školského prostredia. Jeho nespustenie znamená, že existujúce rozdiely v školskej pripravenosti pretrvávajú, pretože chýba mechanizmus včasnej a pravidelnej podpory na strane systému.

Udržateľnosť

Legislatívne ukotvené nástroje – predovšetkým druhošancové vzdelávanie zakotvené v školskom zákone a právny nárok na predprimárne vzdelávanie platný od školského roku 2024/2025 – vytvárajú relatívne trvalé predpoklady nezávislé od politických zmien, keďže ide o zákonné povinnosti, nie o časovo obmedzené projektové financovanie. Udržateľnosť týchto nástrojov však závisí od financovania a personálnych kapacít potrebných na ich plošné rozšírenie, napríklad druhošancové vzdelávanie je v sledovanom období dostupné len v obmedzenom počte inštitúcií a právny nárok na miesto v MŠ naráža na pretrvávajúci nedostatok kapacít v obciach s MRK. Terénne programy – predovšetkým „Program celodenného výchovného systému“ (Aktivita 1.3.1) a pilotné desegregačné Opatrenia sú kriticky závislé od financovania z eurofondov. Oneskorené spustenie a krátke implementačné obdobie ohrozujú ich stabilizáciu a prípadný prechod do štátneho rozpočtu. Bez inštitucionalizácie pred vyčerpaním európskych fondov je ich dlhodobé fungovanie nepravdepodobné.

Výzvou zostáva aj nízka inštitucionálna kapacita a nestabilita riadiacich štruktúr. Opakované zmeny implementačného modelu – konkrétne pri CVS (Aktivita 1.3.1) v dôsledku presunu kompetencií v rámci prostriedkov z eurofondov – a oneskorenie Aktivity 1.2.2 spôsobené zmenami vo vláde SR naznačujú, že systém je náchylný na prerušenia. Pre ďalšie obdobie je preto kľúčové: zabezpečiť stabilné

financovanie pre Aktivitu 1.3.2, upraviť zákonné podmienky nároku na príspevok pre 4-ročné deti (Aktivita 1.2.3), jasne vymedziť kompetencie medzi ministerstvami a samosprávami a posilniť kapacity samospráv na implementáciu Opatrení a zaviesť mechanizmy zabezpečujúce kontinuitu implementácie pri zmenách vlády.

Bariéry a facilitátori

Kľúčovými facilitátormi boli politická vôľa Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR (MŠVVaM SR) a Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK) podporená expertízou skupín participujúcich na reformách Plánu obnovy a odolnosti (POO). Presadenie nástroja druhošancového vzdelávania do školského zákona bolo výsledkom aktívnej medzirezortnej spolupráce a vytvorilo trvalé právne predpoklady pre inklúziu. Zavedenie povinného predprimárneho vzdelávania malo preukázateľne pozitívny efekt na zaškolenosť detí z MRK, čo potvrdzuje, že legislatívne nástroje môžu byť, pri dostatočnej systémovej podpore, efektívne.

Naopak, najvýraznejšie bariéry spočívali v inštitucionálnej nestabilite a zlyhaní pri terénnej realizácii. Fragmentácia kompetencií medzi veľkým množstvom aktérov – ministerstvo, štátne inštitúcie, samosprávy a školy – spomaľuje prenos systémových zmien do terénu. Prejavilo sa to napríklad pri Aktivite 1.2.3, kde chýba koordinácia medzi MŠVVaM SR a MPSVR SR pri úprave podmienok nároku na príspevok, ako aj pri Aktivite 1.3.2, kde neboli včas nastavené mechanizmy spolupráce medzi školami a podpornými zamestnancami. Konkrétne príklady zahŕňajú aj stratu kompetencií MŠVVaM SR pri realizácii vzdelávania na získanie NSV (Aktivita 1.4.1) po novele školského zákona, ako aj oneskorenie Aktivitu 1.2.2 zapríčinené zmenami vo vláde SR. Národná stratégia ranej starostlivosti navyše nezohľadnila špecifické potreby MRK, čo obmedzilo jej praktickú využiteľnosť. Najväčšou prekážkou ostáva vysoká komplexnosť a časová náročnosť implementačného procesu: úspešné prijatie legislatívy predstavuje len úvodnú fázu, po ktorej musí nasledovať dlhodobá a dobre financovaná terénna práca.

Čiastkový cieľ 2

„Zvýšiť počty a kvalitu pedagogických, odborných a pomocných zamestnancov pri edukácii detí a žiakov z MRK.“

Druhý Čiastkový cieľ bol realizovaný prostredníctvom dvoch Opatrení: (2.1) „Eliminácie nedostatkov pri zamestnávaní a financovaní personálu“ a (2.2) „Zvyšovania kompetencií zamestnancov pre prácu s MRK“.

Relevantnosť

Čiastkový cieľ 2 je mimoriadne relevantný, keďže reaguje na dlhodobý systémový problém nedostatku kvalifikovaného a podporného personálu v školách s vysokým podielom žiakov z MRK. Tento problém bol identifikovaný už v predchádzajúcom programovom období. Financovanie pozície pedagogického asistenta záviselo od príspevku na deti zo sociálne znevýhodneného prostredia (SZP), ktorý podľa údajov ministerstva pokrýval len asi 39 % reálne ohrozených detí. Na nedostatočný počet asistentov, najmä v materských školách, upozornil výskum iniciatívy „To dá rozum“ (Hall et al., 2019); okrem ich nedostatku identifikoval aj neefektívne nastavenú náplň práce časti z nich. Prieskum Výskumného ústavu detskej psychológie a patopsychológie – VÚDPaP (Sojková et al., 2021) poukázal na potrebu metodického usmerňovania a koordinácie odborných zamestnancov, najmä v oblasti výchovného poradenstva.

Cieľ zásadne korešponduje s princípmi inkluzívneho vzdelávania a je podporený strategickými dokumentmi aj odporúčaniami Európskej komisie. Nedostupnosť odborného personálu je identifikovaná ako hlavná prekážka inklúzie v *Stratégii inkluzívneho prístupu vo výchove a vzdelávaní* (2021). Osobitne dôležitú úlohu zohráva zamestnávanie asistentov/-iek ovládajúcich rómsky jazyk ako premostovacieho nástroja medzi školou a rodinami z MRK, čo je podmienka, na ktorú viacero aktivít cieľa priamo reaguje.

Účinnosť

Plnenie Čiastkového cieľa 2 prinieslo v sledovanom období dosiahnutie systémových zmien pri súčasnom zlyhaní v oblasti legislatívneho ukotvenia kľúčových

personálnych pozícií. V rámci Opatrenia 2.1 bola úspešne realizovaná Aktivita 2.1.2 – „Zavedenie Katalógu podporných opatrení“. Tento strategický dokument z roku 2023 obsahuje 21 Opatrení na adresnú podporu žiakov a má potenciál systémovo zlepšiť kvalitu inkluzívneho vzdelávania. Naopak, Aktivita 2.1.1 zameraná na úpravu kvalifikačných predpokladov pre pomocného vychovávateľa nebola realizovaná z dôvodu absencie legislatívnych krokov zo strany MŠVVaM SR. Tento neúspech má závažné dôsledky pre finančnú stabilitu celej personálnej infraštruktúry.

Zvyšovanie kompetencií (Opatrenie 2.2) bolo naopak úspešne naplnené prostredníctvom rozsiahleho profesijného rozvoja. Národný inštitút vzdelávania a mládeže (NIVaM) a VÚDPaP realizovali v roku 2023 vzdelávacie programy vrátane 11 inovačných kurzov zameraných na prácu so žiakmi z MRK, desegregáciu a diagnostiku, pričom sa do nich zapojilo 1 940 pedagogických a odborných zamestnancov. Vytvorené metodické štandardy poskytujú pracovníkom škôl odbornú oporu pre každodennú prax.

Indikátorové dáta za rok 2024 dokumentujú výrazné zlepšenie pomerov personálneho zaistenia v školách s MRK, pri pretrvávajúcej jazykovej kompetencii ako najkritickejšom deficite. Počet detí na zamestnanca v materských školách v *Atlasových* obciach dosiahol 77 : 1 pri cieľovej hodnote 110 : 1 – teda výrazne lepšie ako plán, a niekoľkonásobne lepšie ako v MŠ mimo *Atlasu* (357 : 1). Rovnako pozitívne dopadol pomer v základných školách: 29 : 1 pri ciele 35 : 1. Ide o jeden z najvýraznejších pozitívnych posunov v rámci vzdelávacieho piliera. Podiel zamestnancov ovládajúcich rómsky jazyk v MŠ so zastúpením MRK dosiahol 7,2 % pri ciele 8 %, v ZŠ 3,2 % pri ciele 3 %. Hoci oba indikátory sú formálne blízko cieľa, absolútne čísla sú stále kriticky nízke – v školách, kde väčšina žiakov hovorí doma rómčinou, ostáva jazykovo kompetentný personál skôr výnimkou ako pravidlom.

Dopad

Pozitívne zmeny nastali najmä v oblasti dostupnosti podporných služieb: zavedenie Katalógu podporných opatrení zlepšilo schopnosť škôl identifikovať potreby žiakov a cielene aplikovať intervencie. Profesijný rozvoj zamestnancov zrealizovaný v roku 2023 posilnil kompetencie tisícok pracovníkov v kľúčových oblastiach: diagnostike, desegregácii a podpore rómskeho jazyka. Systémové nastavenie nového financovania personálu cez Katalóg podporných opatrení zároveň vytvára transparentnejší mechanizmus s potenciálom dlhodobejšej stability.

Napriek týmto pokrokom zlyhanie MŠVVaM SR pri plnení Aktivity 2.1.1 zanechalo dva zásadné negatívne dopady. Hoci sa pozíciu pomocného vychovávateľa/-ky nepodarilo legislatívne zakotviť v pôvodnom zmysle, novela školského zákona zaviedla Podporné činnosti v škole a školskom zariadení, ktoré túto funkciu čiastočne plnia. Ich financovanie však zostáva ohrozené: hoci táto pozícia bola dočasne podporená z POO, odmietnutie úpravy kvalifikačných predpokladov na-

značuje, že po vyčerpaní externých zdrojov môže dôjsť k jej zániku alebo nesystémovej realizácii. Z dlhodobého hľadiska platí, že samotná existencia opatrení nestačí – ich dopad závisí od kvality implementácie, podpory vedenia školy a regionálnych špecifik. Merateľné zlepšenie školských výsledkov žiakov z MRK v sledovanom období nebolo možné preukázať.

Udržateľnosť

Zavedenie Katalógu podporných opatrení a zefektívnenie systému financovania personálu predstavuje vysoko udržateľný systémový posun vďaka jeho ukotveniu v legislatíve. Rovnako trvalo replikovateľný základ pre vzdelávanie vytvorila metodická báza NIVaM a VÚDPaP, na ktorú možno ďalej nadväzovať. Naopak, udržateľnosť pozície pomocného vychovávateľa/-ky zostáva kriticky nízka: odmietnutie legislatívnej úpravy kvalifikačných predpokladov zo strany MŠVVaM SR znamená, že pozícia nebola systémovo ukotvená, a po vyčerpaní externých zdrojov hrozí jej zánik práve v najzraniteľnejších lokalitách.

Bariéry a facilitátori

Najväčšou bariérou pre plné naplnenie Cieľa sa ukázala inštitucionálna neochota k legislatívnym zmenám zo strany MŠVVaM SR. Toto zlyhanie udržiava personálnu krízu v najzraniteľnejších lokalitách napriek formálne pozitívnym trendom v ukazovateľoch počtu personálu. Za facilitátorov možno považovať úspešnú systémovú zmenu financovania cez Katalóg podporných opatrení a vysokú odbornú kapacitu a efektívnu spoluprácu medzi NIVaM a VÚDPaP, ktoré spolu realizovali rozsiahle programy profesijného rozvoja pre tisíce zamestnancov.

Čiastkový cieľ 3

„Zabezpečiť dostatok kapacít materských a základných škôl s prítomnosťou detí a žiakov z MRK.“

Tretí čiastkový cieľ bol realizovaný prostredníctvom opatrení zameraných na výstavbu a rekonštrukciu škôl s využitím POO a digitálnu podporu škôl prostredníctvom Národného projektu „edIT“.

Relevantnosť

Čiastkový cieľ 3 je vysoko relevantný vzhľadom na pretrvávajúci kapacitný deficit materských a základných škôl v lokalitách s vysokým podielom detí z MRK. Obmedzená dostupnosť miest vedie k oneskoreným nástupom do vzdelávania, vzniku segregovaných tried a oslabuje inklúziu. Povinné predprimárne vzdelávanie od 5 rokov a právny nárok na miesto v MŠ od 3 rokov zvýšili tlak na zriaďovateľov, no zároveň odhalili nedostatky v infraštruktúre, projektovej pripravenosti a odborných kapacitách obcí. Analýza CSPV SAV, v. v. i. (Polačková, et al., 2023) ukázala, že až 147 obcí v *Atlase rómskych komunít* nemá materskú školu, hoci v 46 z nich žije viac než 20 detí vo veku 3–6 rokov.

Účinnosť

Opatrenia Čiastkového cieľa 3 sú koncepčne správne, no ich realizácia bola výrazne nerovnomerná. Implementácia investičných projektov bola v roku 2023 veľmi pomalá: v rámci ZŠ nebola modernizovaná ani jedna trieda a v MŠ bolo vytvorených iba 27 tried, čo naznačuje nízky záujem zriaďovateľov a existenciu administratívnych bariér. Až v roku 2024 došlo k výraznej korekcii, keď sa podarilo zazmluvniť vyše 7 900 nových kapacít. Tieto projekty sú však zatiaľ len v počiatočnej fáze realizácie a ich reálny vplyv na dostupnosť vzdelávania sa prejaví až po hodnotenom období.

V oblasti digitálnej podpory sa naopak podarilo dosiahnuť rozsiahle výsledky. V rámci Národného projektu „edIT“ bolo distribuovaných 151 773 kusov digitálnych zariadení a zabezpečených 7 811 didaktických pomôcok pre školy, čo výrazne zní-

žilo digitálnu nerovnosť a zlepšilo podmienky pre dištančné vzdelávanie. Podpora 183 materských škôl v rámci výzvy Predškola II prostredníctvom vybavenia a pomôcok priamo zlepšila podmienky pre predprimárne vzdelávanie. Teoretická účinnosť tohto Opatrenia je vysoká, no otázkou zostáva presnosť zacielenia: rezort školstva aktívne nesleduje vzdelávanie detí z MRK, čo obmedzuje možnosť overiť, či sa podpora dostala tam, kde bola najviac potrebná.

Indikátorové dáta za rok 2024 potvrdzujú pretrvávajúci kapacitný deficit napriek čiastkovým pokrokom. Podiel obcí s MRK s chýbajúcimi kapacitami v MŠ dosiahol 62 % – síce mierny pokles oproti 72 % v roku 2022, ale stále alarmujúca hodnota. Podiel dvojzmenných ZŠ s prítomnosťou MRK klesol na 4,8 %, čo je pod cieľových 6,3 % – pozitívny trend, no problém zostáva koncentrovaný v najzaťaženejších školách. Znepokojivý je naopak nárast počtu chýbajúcich miest v ZŠ pre zaistenie jednozmennej prevádzky: z 3 794 na 4 731 miest, čo naznačuje, že demografický tlak a pomalá realizácia stavieb prekonávajú kapacitné zisky.

Dopad

Vo vzťahu k materiálnym podmienkam boli zaznamenané bezprostredné pozitívne zmeny: digitálna podpora škôl mala merateľný dopad na znižovanie digitálnej nerovnosti a pripravenosti na dištančné vzdelávanie. Vo vzťahu k investičným projektom je najväčší dopad zatiaľ potenciálny: zazmluvnenie vyše 7 900 nových miest v MŠ z POO vytvára základ pre budúce rozšírenie dostupnosti predprimárneho vzdelávania, no v sledovanom období sa kapacitný deficit zmenšil len minimálne – z plánovaných 8 600 kapacít bolo doteraz skolaudovaných len 694.

Pokrok pri desegregácii základných škôl bol výrazne pod očakávaniami – do desegregačných projektov bolo zapojených len 13 ZŠ z cieľových 30. Dopad investícií zostáva lokalizovaný a nerovnomerný: ako uvádzajú T. Gažovičová a J. Lajčáková (2020), kritickým problémom je aj chýbajúca terénna práca s rodinami, ktorá by zaručila stabilitu dochádzky aj po rozšírení fyzických kapacít. Bez adresnej práce v komunitách samotná infraštruktúra nedokáže prekonať bariéru nedôvery a sociálneho vylúčenia.

Udržiateľnosť

Fyzická trvalosť investícií do infraštruktúry je vysoká, avšak systémová udržateľnosť je podmienená vyriešením troch kľúčových rizík. Finančná udržateľnosť je ohrozená závislosťou od jednorazového projektového financovania z európskych prostriedkov: bez viacročnej rozpočtovej podpory hrozí zastavenie výstavby a ohrozenie naplnenia legislatívneho nároku na miesto v MŠ. Inštitucionálna udržateľnosť je oslabená nedostatkom technickej kapacity v obciach, čo vedie k nerovnomernému čerpaniu podpory. Legislatívna udržateľnosť je čiastočne zabezpečená právnym nárokom na miesto v MŠ, no absentuje povinnosť zriaďo-

vateľov zabezpečiť kapacity v lokalitách s MRK a mechanizmus rovnomerného rozloženia investícií.

Bariéry a facilitátori

Medzi hlavné bariéry patrí obmedzená implementačná kapacita samospráv: mnohé obce s vysokým podielom MRK nemajú k dispozícii projektantov ani administratívne zázemie na prípravu a riadenie investičných zámerov. Nerovnomerná motivácia zriaďovateľov môže viesť k segregujúcim riešeniam, ako je výstavba škôl mimo osídlenia. Zákon o povinnom predprimárnom vzdelávaní vytvára legislatívny tlak na rozširovanie kapacít MŠ, a cielené projektové financovanie z eurofondov mimoriadne úspešne pokrylo digitálnu nerovnosť škôl – tieto Opatrenia možno hodnotiť ako silné facilitátory v daných oblastiach.

Čiastkový cieľ 4

„Systematicky predchádzať, zmierňovať a eliminovať prejavy segregácie v edukačnom procese na všetkých stupňoch vzdelávacieho systému.“

Čiastkový cieľ 4 bol realizovaný prostredníctvom troch Opatrení: (4.1) „Metodické usmerňovanie a aplikácia desegregačných nástrojov“, (4.2) „Systematické zmierňovanie a eliminácia segregácie“ a (4.3) „Podpora transformácie špeciálneho prúdu vzdelávania“.

Relevantnosť

Čiastkový cieľ 4 je mimoriadne relevantný z hľadiska dodržiavania ľudských práv, princípov inkluzívneho vzdelávania a medzinárodných záväzkov SR. Podľa výskumu FRA (2021) až 65 % rómskych detí vo veku 6–15 rokov na Slovensku navštevuje školy, kde sú všetci alebo väčšina žiakov Rómovia a Rómky – čo je najvyššia miera spomedzi desiatich sledovaných krajín Európskej únie (EÚ) a oproti roku 2016 je situácia zhoršená. Novšie monitorovacie dáta za rok 2024 tento podiel potvrdzujú na úrovni 66 % (EU SILC_MRK 2024/2025).

Dáta z EU SILC_MRK 2020 relevantnosť tohto cieľa potvrdzujú na úrovni tried: takmer polovica (47 %) detí z MRK vo veku 6–15 rokov má v triede iba rómskych spolužiakov a u ďalších 23 % rómski spolužiaci tvoria väčšinu kolektívu. Na úrovni škôl viac ako dve tretiny (67 %) detí z MRK navštevujú ZŠ buď s výlučne rómskymi žiakmi (32 %), alebo s väčšinou rómskych žiakov (35 %). MŠVVaM SR identifikovalo v obciach zahrnutých v *Atlase rómskych komunít* (2019) viac než 100 škôl s podielom rómskych žiakov nad 80 %, pričom mnohé nemajú žiadnych nerómskych spolužiakov. Slovensko za systematickú segregáciu vo vzdelávaní opätovne odsúdil aj Európsky súd pre ľudské práva (ESLP, 2007), pričom rozsudky D.H. a ostatní proti Českej republike (č. 57325/00) bývajú aplikované aj na slovenské pomery.

Segregácia sa prejavuje priestorovým oddelením škôl, tried či skupín, ale aj nadmerným umiestňovaním detí z MRK do špeciálnych škôl na základe nesprávnej diagnostiky. Vedie k pedagogickej izolácii, nízkym očakávaniam a obmedzenému prístupu ku kvalitnému vzdelávaniu, čím reprodukuje sociálne vylúčenie. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD, 2019) aj Štátna

školská inšpekcia (2024/2025) upozorňujú na nejednotnosť diagnostických postupov: v správe za školský rok 2024/2025 sa uvádza, že v polovici hodnotených škôl sa prijímanie žiakov neuskutočňovalo v súlade s právnymi predpismi.

Účinnosť

Opatrenie 4.1 prinieslo významný legislatívny posun zavedením definície segregácie do školského zákona (novela č. 182/2023 Z. z.). V oblasti metodickej podpory bol vydaný metodický materiál desegregácie škôl pre zriaďovateľov a riaditeľov „Spolu v jednej lavici“, ktorý však nebol prijatý Európskou komisiou. Následne bola v decembri 2023 vydaná *Metodická príručka desegregácie vo výchove a vzdelávaní*, schválená ministrom školstva a v novembri 2024 *Štandardy dodržiavania zákazu segregácie vo výchove a vzdelávaní*. Hoci metodické nástroje existujú, ich praktická realizácia zaostáva – školám chýba finančná podpora a kapacita na skutočné zavedenie desegregačných plánov do praxe.

Opatrenie 4.2 prinieslo koncept monitorovania rizika segregácie, výsledkom ktorého bol v roku 2024 publikovaný pilotný monitoring identifikujúci školy s rizikovým profilom. Aktuálne výsledky za školský rok 2023/2024 identifikujú 456 základných škôl (22 % ZŠ) v riziku segregácie (MŠVVaM SR, 2025). Účinnosť nástroja je však obmedzená: metodika sa opiera výlučne o administratívne dáta a umožňuje identifikovať len riziko segregácie, nie jednoznačne potvrdiť jej výskyt – samotný stav segregácie môže určiť len súd alebo inšpekčná činnosť – pričom absentuje systém nápravných opatrení. Národný projekt „Príležitosť pre všetkých“ má vysoký potenciál, no jeho implementácia je výrazne oneskorená: ku koncu roka 2024 boli schválené len lokality projektu, bez zaznamenaných programov či účastníkov.

Transformácia poradenského systému bola len čiastočne realizovaná, bez dosiahnutia podstatného dopadu na prax diagnostiky. Zmena Centier pedagogicko-psychologického poradenstva (CPPPaP) na Centrá poradenstva a prevencie (CPP) a Centier špeciálno-pedagogického poradenstva (ČŠPP) na Špecializované centrá poradenstva a prevencie (ŠCPP) vytvorila organizačný rámec, no komplexná reforma poradenských centier nebola schválená. Niektoré poradne hlásia pokles nesprávnych diagnostík, no plošná zmena sa nedostavila.

Indikátorové dáta za rok 2024 potvrdzujú, že reálny dopad na mieru segregácie zostáva minimálny. Počet ZŠ zapojených do projektov desegregácie dosiahol len 13 škôl pri ciele 30. Pozitívnym signálom je pokles podielu elokovaných pracovníkov „F“-odborov v segregovaných osídleniach z 51 % na 42 % – keďže na sledované obdobie sa pozitívny posun ešte nepredpokladal, ide o neočakávané zlepšenie. Čiastočne sa zlepšil aj podiel žiakov s ľahkým mentálnym postihnutím vzdelávaných v špeciálnych základných školách (ŠZŠ) v obciach z *Atlasu rómskych komunít* – z 67 % na 64 % pri ciele 60 %; pre porovnanie, v obciach mimo *Atlasu* je tento podiel 36 %. Podiel rómskych detí navštevujúcich triedu, kde všetci spolužiaci sú Rómovia a Rómky, klesol z 44 % na 36 %.

Dopad

Opatrenia Čiastkového cieľa 4 priniesli prvé systémové výstupy, ktoré vytvárajú predpoklady pre zmenu, no praktické dopady na mieru segregácie sú zatiaľ minimálne. Najzásadnejším negatívnym dopadom je skutočnosť, že nedošlo k merateľnému zníženiu miery segregácie v edukačnom procese. Kľúčový Národný projekt na pilotnú desegregáciu (NP „Príležitosť pre všetkých“) bol v hodnotenom období 2022–2024 v podstate nefunkčný – implementácia sa začala až v septembri 2024 pre oneskorenie náboru zamestnancov, pričom ku koncu roka 2024 boli schválené len lokality projektu. Dopady Opatrení realizovaných v tomto období sú preto zatiaľ čiastkové, lokalizované a podmienené dostupnosťou odborného personálu, projektovým financovaním a ochotou zriaďovateľov spolupracovať.

Udržateľnosť

Silné legislatívne ukotvenie (definícia segregácie v školskom zákone) vytvára stabilný rámec pre inšpekčnú činnosť a metodické usmerňovanie. Praktická udržateľnosť je však ohrozená projektovou závislosťou, inštitucionálnou rozdrobenosťou, absenciou záväzného mechanizmu na určenie výskytu segregácie – existujúci monitoring identifikuje len riziká, pričom samotný stav segregácie môže určiť len súd alebo inšpekčná činnosť – a pomalým zavádzaním šandardizovaných diagnostických nástrojov. Finančná udržateľnosť je zatiaľ závislá na POO a Programe Slovensko, pričom absentuje viacročné rozpočtové krytie. Inštitucionálne zabezpečenie je fragmentované a chýba funkčný medzirezortný koordinčný mechanizmus.

Bariéry a facilitátory

Desegregačné Opatrenia narážajú na súbor štrukturálnych bariér, pričom najvýraznejšou je nedostatok odborného personálu v kombinácii s nízkou motiváciou zriaďovateľov. Monitoring rizika segregácie (MŠVVaM SR, 2025) ukazuje, že väčšina rizikových škôl je jedinou školou v obci, pričom situácia je silne ovplyvnená rezidenčnou segregáciou a postojmi miestnych samospráv. Neochota zriaďovateľov prijímať nepopulárne desegregačné kroky je zdokumentovaná v monitoringu iniciatívy „To dá rozum“. Amnesty International (2025) upozorňuje na systematické zlyhania štátu a neochotu plne uznať a riešiť segregáciu rómskych detí na základných školách. V oblasti diagnostiky pretrváva nedostatočné plošné využívanie vhodných nástrojov rozlišujúcich mentálne postihnutie od prejavov sociálneho znevýhodnenia – hoci VÚDPaP takéto nástroje (RR-skríning) vyvinul a aktívne propaguje ich používanie v kontexte desegregácie.

Zavedenie definície segregácie do školského zákona a aktívna úloha Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK) pri prepájaní rezortov a samospráv sú naopak hodnotené ako kľúčové facilitátory, rovnako ako medzinárodný tlak zo strany EÚ a Organizácie spojených národov (OSN).

Čiastkový cieľ 5

„Zvýšiť inkluzívnosť škôl prostredníctvom systémovej a metodickéj podpory individualizácie edukačného procesu.“

Piaty Čiastkový cieľ bol realizovaný cez dve Opatrenia: (5.1) „Systémová a metodická podpora zavádzania inkluzívneho vzdelávania“ a (5.2) „Implementácia programov inkluzívneho vzdelávania“.

Relevantnosť

Čiastkový cieľ 5 je vysoko relevantný, pretože priamo reaguje na pretrvávajúce nízke vzdelávacie výsledky detí a žiakov z MRK, ktoré sú dôsledkom nedostatočnej individualizácie a disproportného opakovania ročníkov. Systémové zmeny ako *Stratégia inkluzívneho prístupu vo výchove a vzdelávaní*, kurikulárna transformácia a vytváranie školských podporných tímov sú kľúčovým predpokladom na to, aby školy dokázali efektívne pracovať s rozmanitosťou žiakov a zabezpečiť rovný prístup ku kvalitnému vzdelávaniu. Čiastkový cieľ 5 vytvára metodickú a normatívnu bázu, ktorá prepája posilnený odborný personál (Cieľ 2) s reálnym obsahom a prístupmi vo výučbe.

Účinnosť

V hodnotenom období sa podarilo realizovať naplánované aktivity vo vysokej miere, pričom systémové výstupy boli doručené a personálne kapacity posilnené. Zavedenie Katalógu podporných opatrení a Štandardov poradenských služieb vytvorilo funkčný rámec pre individualizáciu vzdelávania, ktorý posúva dôraz z diagnostiky na potreby žiaka. Spustený bol Národný projekt „Štandardy“, zameraný na tvorbu metodických a kurikulárnych nástrojov. Bolo vytvorených 161 pozícií podporného personálu (plán 150), čo predstavuje prekročenie cieľa. Realizovalo sa 5 programov profesijného rozvoja zameraných na prácu so žiakmi z MRK, ktorých sa zúčastnilo viac než 6 000 pedagogických a odborných zamestnancov, pričom nie všetci musia pôsobiť priamo v školách s vyšším podielom žiakov z MRK.

Rezervy pretrvávajú pri zavádzaní opatrení na zníženie opakovania ročníka a pri monitorovaní inkluzívnosti škôl. Hoci boli vypracované metodiky a kurikulárna reforma zahŕňa tri vzdelávacie cykly s postupnou implementáciou od septembra 2023 na 39 pilotných školách, od septembra 2024 na takmer 500 školách, a naplánovanou povinnou implementáciou pre všetky základné školy od školského roku 2026/2027, neexistujú dôkazy o ich plošnej aplikácii v školách s vysokým podielom žiakov z MRK. Hodnotenie inkluzívnosti sa realizovalo len na 11 školách namiesto plánovaných 950, čo je 1,1 % cieľovej hodnoty – systém fakticky nemá funkčný mechanizmus na monitorovanie vlastnej inkluzívnosti.

Indikátorové dáta za rok 2024 dopĺňajú obraz čiastkových úspechov. Podiel ZŠ a MŠ zapojených do programov inkluzívneho vzdelávania vzrástol z 28 % na 41 %, čo je pozitívny posun oproti cieľu 28 %. V školách s MRK pôsobí 623 inkluzívnych tímov. Indikátor jazykovej podpory (VZ_ČC5-I_4) však nie je možné vyhodnotiť pre absenciu dát – čo poukazuje na zásadnú medzeru v monitorovaní podpory detí s jazykovou bariérou.

Dopad

Realizované aktivity vytvorili predpoklady pre systémovú zmenu, no ich praktický dopad na žiakov z MRK zostáva v sledovanom období obmedzený. Zavedené nástroje ako Štátny vzdelávací program a metodiky majú potenciál podporiť inklúziu a sú doplnené Katalógom podporných opatrení a ďalšími nástrojmi reagujúcimi na špecifické potreby žiakov, ich praktická aplikácia v školách s vysokým podielom žiakov z MRK však zostáva nedostatočne preukázaná. Najvýraznejší pozitívny dopad predstavuje rozšírenie podporného personálu, ktorý zlepšuje podmienky pre individualizáciu výučby. Tento potenciál však oslabuje projektová viazanosť tímov a nejasná koordinácia inkluzívnych skupín.

Negatívnym dopadom je absencia funkčného systému hodnotenia inkluzívnosti škôl. Počet škôl, na ktorých sa vyhodnocuje ich inkluzívnosť, dosiahol len 11 z plánovaných 950, čo predstavuje 1,1 % cieľovej hodnoty. Bez tohto mechanizmu chýba spätná väzba pre riadenie kvality inkluzívneho vzdelávania.

Udržateľnosť

Hoci boli vytvorené trvalé systémové nástroje, ich praktické uplatnenie závisí od kontinuálnej metodickej podpory a schopnosti škôl ich reálne využívať. Bez pravidelného monitorovania hrozí, že zostanú formálnymi dokumentmi bez dopadu. Finančná udržateľnosť je neistá: kľúčové aktivity a podporné tímy sú viazané na projektové cykly a financované prevažne z fondov EÚ, pričom chýba plán ich pokračovania zo štátneho rozpočtu. Inštitucionálna stabilita je oslabená absenciou legislatívneho ukotvenia a systémového mechanizmu pre dlhodobé financovanie podporného personálu, pedagogických asistentov, pomocných vychovávateľov a členov školských podporných tímov.

Bariéry a facilitátori

Realizáciu Čiastkového cieľa 5 oslabuje generické zameranie metodických výstupov, ktoré nedostatočne reflektujú špecifické potreby MRK – jazykovú bariéru a sociálne znevýhodnenie. Kritickým problémom je projektová závislosť podporných tímov (vznik tímov financovaných z EÚ projektov nie je trvalý a nejde o celoplošné riešenie) a nejasná koordinácia medzi školami a poradenskými centrami. Kľúčovými facilitátormi sú zákonné ukotvenie inklúzie (Katalóg podporných opatrení), stabilizácia podporného personálu (Cieľ 2) a kurikulárna reforma, ktoré vytvárajú systémové predpoklady pre individualizáciu.

Čiastkový cieľ 6

„Rozvíjať rómsku národnostnú identitu a podporovať realizáciu práv Rómov ako národnostnej menšiny, s osobitným zreteľom na jazykové práva.“

Šiesty Čiastkový cieľ bol realizovaný cez štyri Opatrenia pokrývajúce: (6.1) „Vzdelávanie v materinskom jazyku“, (6.2) „Rozvoj národnostného školstva“, (6.3) „Veddecké a kultúrne aktivity“ a (6.4) „Dostupnosť jazykových práv v praxi“.

Relevantnosť

Čiastkový cieľ 6 je vysoko relevantný z hľadiska ochrany kultúrnych a jazykových práv Rómov ako národnostnej menšiny. Podľa Sčítania obyvateľov (2021) uviedla polovica obyvateľov deklarujúcich rómsku národnosť rómsky jazyk ako materinský, pričom 36 % uviedlo slovenský a 12,5 % maďarský materinský jazyk. Podľa *Atlasu rómskych komunít* (2019) je rómčina preferovaným jazykom komunity v obciach, kde žije približne 243 tisíc Rómov a Rómok. Napriek tomu sa rómsky jazyk a literatúra vyučuje len na siedmich školách¹ a len 0,2 % učiteľov má kvalifikáciu na jeho výučbu. Facuna (2015) argumentuje, že rozvoj kompetencií v rómskom jazyku priamo podmieňuje úspešnosť žiakov pri osvojovaní čitateľskej gramotnosti v slovenčine, pretože rómčina funguje ako premostovací jazyk pri porozumení textu. Absencia tohto prístupu vedie k javu, kedy žiak mechanicky číta, ale nerozumie obsahu vyučovania.

Účinnosť

Napriek koncepčne správne nastaveniu Opatrení sa viaceré kľúčové Aktivity nepodarilo zrealizovať, čo zásadne oslabilo praktický dosah Cieľa. Jazykové vzdelávanie štátnych zamestnancov (Aktivita 6.4.2), ktoré malo zlepšiť komunikáciu s MRK vo verejnej správe, sa v rokoch 2022–2024 vôbec nerealizovalo. Gestor obmedzil jeho realizáciu na zisťovanie záujmu, ktorý sa nepreukázal, čo naznačuje skôr pasívny prístup k aktivite s preukázateľným verejnoprospešným potenciálom.

¹ Sú to tieto ZŠ: <https://kzorn.edupage.org/text4/> [navštívené 22.1.2026].

Čiastočná účinnosť bola dosiahnutá pri podpore výučby rómskeho jazyka a kultúrnych aktivitách. V rámci projektu „Spolu s Rómami dosiahneme viac“ (NIVaM) absolvovalo interkultúrne vzdelávanie 260 pedagógov, ktorí získali základy komunikácie v rómčine. V rámci Aktivít 6.1.2 vznikli programy profesijného rozvoja pre pedagógov vrátane prípravy na štátnu jazykovú skúšku z rómčiny; program vysokoškolského štúdia učiteľstva rómskeho jazyka (Aktivita 6.2.2) však nebol vytvorený. Ide zatiaľ len o prípravné fázy bez plošnej implementácie. Pilotné overenie *Stratégie Rady Európy pre vyučovanie rómskeho jazyka* (Aktivita 6.2.3) prebehlo od školského roka 2022/2023 na troch základných školách, pričom jeho systémový dopad spočíva v príprave príručky osvedčených pedagogických postupov. V oblasti kultúry podpora projektov v rómčine – napríklad *Romano nevo ľil* či festivaly – posilňuje sebedôveru rómskej mládeže.

Indikátorové dáta za rok 2024 ukazujú zmiešaný obraz s výraznými kontrastmi. Počet mimovládnych organizácií aktívnych v oblasti rómskej kultúry dosiahol 262 pri ciele 200 – výrazné prekročenie. Počet opakovane podporených kultúrnych podujatí vzrástol na 125. Na druhej strane, podiel rómskeho národnostného rozhlasového vysielania zostal na 5 % pri ciele 6 %. Pokiaľ ide o výučbu rómčiny, rómsky jazyk a literatúra sa vyučuje ako predmet len na 7 základných školách na Slovensku, čo odráža pretrvávajúci nesúlad medzi jazykovými právami a ich praktickou realizáciou.

Dopad

Najvýraznejšie pozitívne dopady sa dostavili v kultúrnej oblasti a pri posilňovaní občianskeho sektora. Posilnenie rómskej kultúrnej produkcie a rastúca kapacita mimovládneho sektora sú merateľným výsledkom grantovej podpory z Fondu na podporu národnostných menšín (FPKMN), grantov Európskeho hospodárskeho priestoru a dotačnej schémy ÚSVRK. Schválenie strategického dokumentu *Vízia rozvoja rómskej kultúry, jazyka a podpory identity* a akčný plán vytvára základný rámec pre koordinovaný rozvoj tejto oblasti.

Dopady v oblasti jazykových práv vo verejnej správe sú naopak nulové. Jazykové vzdelávanie štátnych zamestnancov sa nerealizovalo pre absenciu dopytu a administratívne bariéry. Komunikácia s MRK tak naďalej prebieha s jazykovými bariérami, čo negatívne ovplyvňuje kvalitu verejných služieb a reprodukuje vylúčenie.

Udržateľnosť

Udržateľnosť Cieľa je ideovo ukotvená, no praktická realizácia je ohrozená projektovým prístupom a legislatívno-administratívnymi bariérami. Existencia FPKMN uľahčuje financovanie kultúrnych aktivít, no s rizikom projektovej nestálosti. Kritickým problémom zostáva faktická nevyužívanosť jazykových práv Rómov v úradnom styku. Zákon č. 184/1999 Z. z. síce garantuje právo používať rómčinu

v úradnom styku v obciach, kde Rómovia tvoria najmenej 15 % obyvateľov, no v praxi toto právo zostáva takmer neuplatnené. Výsledky dotazníkového prieskumu Šiestej správy o stave používania jazykov národnostných menšín (ÚSVNM, 2022) to jednoznačne potvrdzujú: v obciach s rómskou národnostnou menšinou používalo rómčinu v úradnej agende v roku 2012 iba 2 % obcí čiastočne, pričom 98 % rómčinu nepoužívalo vôbec. Do roku 2022 sa podiel obcí s čiastočným používaním rómčiny mierne zvýšil na 6 %, no absolútna väčšina obcí rómčinu v úradnej agende stále nepoužíva. Podobná situácia panuje aj v obecných zastupiteľstvách: v roku 2012 rokovalo výlučne v štátnom jazyku 98 % zastupiteľstiev, do roku 2022 sa tento podiel mierne znížil na 92 %. Pozitívnejší trend možno pozorovať pri informovaní občanov o možnosti používania rómčiny – podiel obcí, ktoré túto informáciu uvádzajú, vzrástol z 2 % v roku 2012 na 28 % v roku 2022 – čo naznačuje rastúce povedomie, no stále výrazný nesúlad medzi formálnymi právami a ich praktickým uplatňovaním.

Bariéry a facilitátori

Plnenie Čiastkového cieľa 6 naráža predovšetkým na systémové legislatívno-administratívne bariéry, pričom kľúčovým problémom je striktný výklad podmienky 15 % zastúpenia menšiny pri uplatňovaní jazykových práv v úradnom styku. Ďalšou bariérou je pretrvávajúca inštitucionálna diskriminácia v školách – nízke očakávania od rómskych žiakov a sklon k nadmernej patologizácii prejavov sociálneho znevýhodnenia, čo potvrdzuje aj rozsiahla analýza stavu slovenského školstva (Hall, et al., 2019). Obmedzujúcim faktorom zostáva slabé systémové ukotvenie podpory rómskeho jazyka a kultúry. Na druhej strane, kľúčovými facilitátormi sú transformácia ZŠ v Rakúsoch na bilingválnu školu s vyučovaním v rómčine a slovenčine (Aktivita 6.2.1) a pilotný projekt Rady Európy *Romani/Plurilingual Policy Experimentation* zameraný na viacjazyčné vzdelávanie rómskych detí (Aktivita 6.2.3). Obe iniciatívy predstavujú konkrétne príklady dobrej praxe, ktoré dokazujú realizovateľnosť jazykovo inkluzívneho vzdelávania a môžu slúžiť ako model pre systémové rozšírenie.

Zhrnutie hodnotenia komponentu

Vzdelávací komponent *Stratégie 2030* stojí na dobre nastavenom konceptuálnom základe, ktorý pokrýva celú vzdelávaciu dráhu, zdôrazňuje desegregáciu a je v súlade s medzinárodnými záväzkami. Jednotlivé Čiastkové ciele sú samé osebe relevantné a logicky prepojené. V porovnaní s predchádzajúcim hodnotením (2021) sa celkové zarámčovanie čiastočne zlepšilo v oblasti systémovosti a komplexnosti. Slabinou zostáva nedostatočné zohľadnenie diskriminácie ako štrukturálnej príčiny vzdelávacích nerovností, závislosť indikátorov na nepresnom proxy ukazovateli SZP (v prípade dvoch indikátorov vzdelávacích výsledkov) a obmedzené meranie kvality vzdelávacích výsledkov.

Čiastkový cieľ 1 (ČC1) – „Zlepšiť školské výsledky detí a žiakov z MRK od obdobia ranej starostlivosti až po uplatnenie na trhu práce“ – je vysoko relevantný, keďže reaguje na preukázané vzdelávacie nerovnosti a je v súlade s medzinárodnými záväzkami SR. Z hľadiska účinnosti prinieslo sledované obdobie čiastočné výsledky: zavedenie povinného predprimárneho vzdelávania pre 5-ročné deti vytvorilo legislatívny základ, no kapacitný deficit MŠ v obciach s MRK obmedzil jeho reálny dosah. Celodenný výchovný systém (CVS) bol spustený len čiastočne (4 115 žiakov z cieľa 7 000). Dopady sú zatiaľ obmedzené – zaškolenosť 5-ročných detí z MRK dosiahla 75 %, no u 3-4-ročných len 29 %. Udržateľnosť je ohrozená závislosťou od projektového financovania a nedostatkom kapacít MŠ v lokalitách s MRK. Medzi bariéry patrí inštitucionálna nestabilita a fragmentácia kompetencií, kým facilitátorom je legislatívne zakotvenie právneho nároku na predprimárne vzdelávanie.

Čiastkový cieľ 2 (ČC2) – „Zvýšiť počty a kvalitu pedagogických, odborných a pomocných zamestnancov pri edukácii detí a žiakov z MRK“ – je vysoko relevantný, keďže reaguje na dlhodobý dokumentovaný nedostatok kvalifikovaného personálu v školách s MRK. Účinnosť bola čiastočná: zavedenie Katalógu podporných opatrení a profesijný rozvoj viac ako 6 000 pedagogických a odborných zamestnancov predstavujú systémový posun, no pozícia pomocného vychová-

vatela/-ky nebola legislatívne ukotvená. Dopady sú viditeľné v oblasti dostupnosti podporného personálu (161 nových pozícií, prekročenie cieľa), avšak merateľné zlepšenie vzdelávacích výsledkov žiakov z MRK sa nepreukázalo. Udržateľnosť je ohrozená závislosťou od POO a projektového financovania. Bariérou je inštitucionálna neochota k legislatívnym zmenám, facilitátorom systémové ukotvenie Katalógu podporných opatrení.

Čiastkový cieľ 3 (ČC3) – „Zabezpečiť dostatok kapacít materských a základných škôl s prítomnosťou detí a žiakov z MRK“ – je relevantný, no v sledovanom období bol jeho dopad minimálny. Z hľadiska účinnosti bolo zazmluvnených vyše 7 900 nových miest v MŠ z POO, no skolaudovaných bolo len 694 kapacít z plánovaných 8 600. Dopady sú zatiaľ zanedbateľné – kapacitný deficit sa zmenšil len minimálne a dvojzmenná prevádzka ZŠ v obciach s MRK pretrváva (4 731 chýbajúcich kapacít). Udržateľnosť investícií je fyzicky vysoká, no podmienená vyriešením finančnej udržateľnosti a kapacít samospráv. Bariérou je pomalé čerpanie a kolaudácia, facilitátorom vysoký záujem samospráv o výzvy.

Čiastkový cieľ 4 (ČC4) – „Systematicky predchádzať, zmiernovať a eliminovať prejavy segregácie v edukačnom procese na všetkých stupňoch vzdelávacieho systému“ – je mimoriadne relevantný z hľadiska ľudských práv a medzinárodných záväzkov SR. Účinnosť bola nerovnomerná: legislatívne ukotvenie definície segregácie a vydanie metodických dokumentov (*Metodická príručka desegregácie, Štandardy dodržiavania zákazu segregácie*) predstavujú pokrok, no pilotné desegregačné programy (NP *Príležitosť pre všetkých*) boli v sledovanom období fakticky nefunkčné. Dopady sú zatiaľ minimálne – do desegregačných projektov bolo zapojených len 13 ZŠ z cieľových 30, hoci niektoré indikátory („F“-odbory, čisto rómske triedy) vykazujú neočakávané zlepšenie. Udržateľnosť je ohrozená projektovou závislosťou a absenciou záväzného mechanizmu na určenie výskytu segregácie. Bariérou je nízka motivácia samospráv a rezidenčná segregácia, facilitátorom silné legislatívne ukotvenie a medzinárodný tlak EÚ.

Čiastkový cieľ 5 (ČC5) – „Zvýšiť inkluzívnosť škôl prostredníctvom systémovej a metodickej podpory individualizácie edukačného procesu“ – je vysoko relevantný, keďže reaguje na pretrvávajúce nízke vzdelávacie výsledky detí z MRK. Účinnosť implementácie bola čiastočná: kurikulárna reforma, Katalóg podporných opatrení a profesijný rozvoj tisícok pracovníkov vytvárajú systémové predpoklady, no ich praktická aplikácia v školách s vysokým podielom žiakov z MRK zostáva nedostatočne preukázaná. Dopady sú obmedzené – hodnotenie inkluzívnosti sa realizovalo len na 11 školách z plánovaných 950. Udržateľnosť je ohrozená projektovou závislosťou podporného personálu a absenciou funkčného monitorovacieho systému. Bariérou je projektová závislosť tímov a nejasná koordinácia, facilitátorom legislatívne ukotvenie inklúzie a kurikulárna reforma.

Čiastkový cieľ 6 (ČC6) – „Rozvíjať rómsku národnostnú identitu a podporovať realizáciu práv Rómov ako národnostnej menšiny, s osobitným zreteľom na jazy-

kové práva“ – je vysoko relevantný z hľadiska ochrany kultúrnych a jazykových práv. Účinnosť bola nerovnomerná: kultúrna a mediálna podpora (262 aktívnych MVO, 125 kultúrnych podujatí) dosiahla a prekročila ciele, no kľúčové aktivity v oblasti jazykových práv (jazykové vzdelávanie štátnych zamestnancov, program VŠ štúdia učiteľstva rómčiny) neboli realizované. Dopady sú zmiešané – pozitívne v kultúrnej oblasti, minimálne v oblasti jazykových práv vo verejnej správe, kde rómčina zostáva v úradnom styku fakticky nevyužívaná. Udržateľnosť kultúrnych aktivít je ohrozená projektovou nestálosťou, jazykové práva nemajú systémové ukotvenie. Bariérou je faktická nevyužívanosť jazykových práv a slabý záujem štátnych úradníkov o rómčinu, facilitátorom transformácia ZŠ v Rakúsoch na bilingválnu školu a pilotný projekt Rady Európy RPPE.

Deklarovaná relevantnosť Čiastkových cieľov sa v sledovanom období rýchlo vytratila na úrovni praktickej realizácie, predovšetkým v oblasti terénnych programov. Kým systémové a legislatívne výstupy boli doručené pomerne spoľahlivo, väčšina kľúčových terénnych intervencií – celodenný výchovný systém, pilotné desegregačné projekty, jazykové školenia štátnych zamestnancov – sa v sledovanom období nespustila. Táto disproporcia medzi produktivitou v strategicko-legislatívnej rovine a slabosťou v rovine terénnej realizácie je najvýraznejším celkovým zistením hodnotenia.

Účinnosť realizácie bola paradoxne nerovnomerná a zrkadlí vzorec typický pre slovenský vzdelávací systém. Aktéri s najvyššou inštitucionálnou kapacitou (MŠVVaM SR) doručili systémové výstupy, no zlyhali pri legislatívnom ukotvení kľúčových personálnych pozícií. Aktéri s obmedzeným mandátom (ÚSVRK, NIVaM, VÚDPaP) zabezpečili najadresnejšie profesijné vzdelávanie. Samosprávy – kľúčoví realizátori terénnych zmien – preukázali nedostatočnú technickú a administratívnu kapacitu na realizáciu investičných zámerov.

Dopady realizácie ostali väčšinou slabo merané a v priamom vzťahu k deklarovaným cieľom obmedzené. Indikátory Globálneho cieľa za rok 2024 preukazujú výrazný pokrok len v dvoch oblastiach (predprimárne vzdelávanie, vzdelanostná úroveň mladých dospelých). V oblasti segregácie je obraz zmiešaný: na úrovni škôl sa miera segregácie udržiava na takmer nezmenenom stave (65,5 % → 66 %), zatiaľ čo na úrovni tried možno pozorovať čiastočné zlepšenie (pokles z 44 % na 36 %). Vnímaná diskriminácia Rómov v školských inštitúciách vzrástla z 5 % na 9 % namiesto plánovaného poklesu na 4 %. Tam, kde existoval merateľný pokrok (posilnenie personálneho zaistenia škôl s MRK, profesijný rozvoj tisícok pracovníkov) sa výsledky nedostavili v podobe merateľného zlepšenia vzdelávacích výsledkov žiakov. To odráža nielen oneskorenie efektov v čase, ale aj pokračujúci štrukturálny nesúlad medzi intervenciami a ich deklarovanými cieľmi.

Udržateľnosť dosiahnutých pozitívnych efektov nebola v dostatočnej miere zabezpečená. Legislatívne ukotvené nástroje ako druhošancové vzdelávanie a Katalóg podporných opatrení vytvárajú stabilný základ. Viaceré kľúčové aktivi-

ty s vysokým dopadom – digitálna podpora škôl, terénne vzdelávanie, inkluzívne tímy – zostávajú kriticky závislé od externého projektového financovania a nemajú zaistené národné finančné pokračovanie.

Lepšiu implementáciu vzdelávacieho komponentu brzdili najmä štrukturálne bariéry vzájomne previazaného charakteru. Fragmentácia zodpovednosti medzi množstvo aktérov bez jasného koordinačného mechanizmu bola identifikovaná ako základná systémová slabosť. Absencia spoľahlivého systému zberu dát o vzdelávacích výsledkoch detí z MRK systematicky bráni efektívnemu monitorovaniu a adaptácii politík. Chýbajúce stimuly pre samosprávy pri desegregačných opatreniach a nízka motivácia niektorých zriaďovateľov riešiť segregáciu spôsobujú, že štrukturálne zmeny zostávajú závislé od individuálnej vôle aktérov namiesto systémového tlaku.

V hodnotenom období sa ako najvýznamnejší systémový facilitátor preukázal tlak a financovanie zo strany EÚ (eurofondy). V domácom prostredí stáli pozitívne posuny najmä na odbornej kapacite inštitúcií ako NIVaM, VÚDPaP a CSPV SAV, v. v. i. a na politickej vôli MŠVVaM SR pri presadzovaní systémových legislatívnych zmien, hoci táto vôľa mala zreteľné limity pri riešení diskriminácie a desegregácie.

Tabuľka 2 Súhrn hodnotenia jednotlivých aspektov implementácie vzdelávacieho komponentu *Stratégie 2030* v období 2022–2024

Legenda Indikácia miery plnenia + splnené +/- splnené len čiastočne - nesplnené ? plnenie neposúditelné

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
(ČC1) Zlepšiť školské výsledky detí a žiakov z MRK od obdobia ranej starostlivosti až po uplatnenie na trhu práce				
1.1 Raná starostlivosť	+	-	-	+/-
1.2 Predprimárne vzdelávanie	+	-	-	-
1.3 Nižšie sekundárne vzdelanie	+	-	-	-
1.4 Druhošancové vzdelávanie	+	+	+/-	+
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 1	+	+/-	-	+/-

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
(ČC2) Zvýšiť počty a kvalitu pedagogických, odborných a pomocných zamestnancov pri edukácii detí a žiakov z MRK				
2.1 Eliminácia nedostatkov pri financovaní personálu	+	+/-	+/-	+/-
2.2 Zvyšovanie kompetencií zamestnancov	+	+	+/-	+
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 2	+	+/-	+/-	+/-
(ČC3) Zabezpečiť dostatok kapacít materských a základných škôl s prítomnosťou detí a žiakov z MRK				
3.1 Výstavba a rekonštrukcia (POO)	+	-	-	-
3.2 Digitálna podpora škôl (edIT)	+	+	+/-	+/-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 3	+	+/-	-	-
(ČC4) Systematicky predchádzať, zmierňovať a eliminovať prejavy segregácie v edukačnom procese na všetkých stupňoch vzdelávacieho systému				
4.1 Metodické usmerňovanie a desegregačné nástroje	+	+	+/-	+/-
4.2 Systematické zmierňovanie segregácie	+	+/-	-	-
4.3 Transformácia špeciálneho prúdu	+	+/-	-	-

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 4	+	+/-	-	-
(ČC5) Zvýšiť inkluzívnosť škôl prostredníctvom systémovej a metodickej podpory individualizácie edukačného procesu				
5.1 Systémová a metodická podpora inklúzie	+	+	+/-	-
5.2 Implementácia programov inkluzívneho vzdelávania	+	+/-	+/-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 5	+	+	+/-	-
(ČC6) Rozvíjať rómsku národnostnú identitu a podporovať realizáciu práv Rómov ako národnostnej menšiny, s osobitným zreteľom na jazykové práva				
6.1 Vzdelávanie v materinskom jazyku	+	-	-	-
6.2 Rozvoj národnostného školstva	+	+/-	+/-	+/-
6.3 Kultúrne a vedecké aktivity	+	+	+	+/-
6.4 Dostupnosť jazykových práv v praxi	+	-	-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 6	+	-	+/-	+/-
CELKOVÝ SUMÁR ZA GLOBÁLNY CIEĽ	6/6	3/6	1.5/6	1.5/6

Odporúčania pre ÚSVRK

1. Inštitucionalizácia kľúčových inkluzívnych programov

Pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti inkluzívnych opatrení je nevyhnutné legislatívne ukotviť kľúčové programy – celodenný výchovný systém, pilotné desegregačné projekty a pozíciu pomocného vychovávateľa. Tieto nástroje musia byť financované zo štátneho rozpočtu, aby sa eliminovala ich kritická závislosť od projektových cyklov. Súčasťou legislatívnych zmien by mala byť úprava kvalifikačných predpokladov umožňujúca širšie zapojenie komunitných pracovníkov, vrátane tých ovládajúcich rómsky jazyk.

2. Posilnenie kapacít obcí a škôl

ÚSVRK by mal iniciovať vznik regionálnych podporných tímov technickej asistencie, ktoré budú obciam pomáhať pri príprave projektov, čerpaní výziev a zavádzaní inkluzívnych riešení. Tieto tímy by mali disponovať odborníkmi z oblasti projektového manažmentu, stavebného plánovania a metodickej podpory. Zároveň je potrebné vypracovať štandardizovaný balík nástrojov pre obce s vysokým podielom MRK, vrátane vzorových projektov a odporúčaných postupov.

3. Zavedenie systému monitorovania vzdelávacích výsledkov detí z MRK

Je nevyhnutné v spolupráci s rezortom školstva iniciovať vznik dátového modulu na sledovanie školských výsledkov, miery opakovania ročníkov, miery segregácie a efektivity podporných opatrení pre deti z MRK. Monitoring musí byť prepojený s mechanizmom spätnej väzby a záväznými metodickými usmerneniami pre školy s vysokou mierou segregácie.

4. Stabilizácia jazykových a kultúrnych aktivít

ÚSVRK by mal presadiť vznik viacročných rozpočtových kapitol pre podporu rómskeho jazyka, kultúry a médií, aby sa znížila projektová nestabilita. V oblas-

ti verejnej správy je nevyhnutné riešiť faktickú nevyužívanosť jazykových práv – zvyšovať povedomie občanov o ich právach a podporovať jazykové kompetencie zamestnancov orgánov verejnej správy, ktorým v súčasnosti v školení nebráni legislatíva, ale nízky záujem o rómsky jazyk.

5. Zvyšovanie kapacít v oblasti inklúzie, diagnostiky a antidiskriminácie

Je potrebné podporiť vznik mentoringových programov pre učiteľov v školách s MRK a vytvoriť špecializované vzdelávacie moduly pre podporný personál zamerané na sociálne citlivú prácu s rodinami z MRK a jazykovú podporu. V oblasti diagnostiky je nevyhnutné zaviesť metodicky vhodné, validované nástroje a výkonové štandardy pre poradenské centrá, aby sa znížilo riziko nesprávneho umiestňovania detí. Osobitnou prioritou je posilnenie systémového riešenia diskriminácie v školách, a to prostredníctvom záväzného vzdelávania v antidiskriminačnom práve a mechanizmov podávania sťažností.

6. Posilnenie desegregačných mechanizmov a stimulov pre samosprávy

ÚSVRK by mal iniciovať systém pozitívnych stimulov (finančných i nefinančných) pre samosprávy, ktoré aktívne realizujú desegregačné opatrenia. Podmieňovanie financovania investícií do školskej infraštruktúry z POO a EÚ splnením minimálnych štandardov inkluzívneho zloženia žiakov by mohlo fungovať ako efektívny systémový tlak. Záväznosť monitorovania rizika segregácie a systém nápravných opatrení pre školy v rizikovom profile by mali byť legislatívne ukotvené.

7. Strategická koordinácia a posilnenie mandátu ÚSVRK

Je nevyhnutné formalizovať záväzné pravidlá zapájania ÚSVRK do tvorby rezortných politík vzdelávania súvisiacich s MRK a zabezpečiť, aby monitorovacia správa za nasledujúce obdobie obsahovala rigorózne hodnotenie dopadu investícií na vzdelávacie výsledky, nielen na výstupy procesné. ÚSVRK by mal systematicky využívať monitorovacie mechanizmy EK na zvyšovanie motivácie rezortov plniť záväzky v oblasti inkluzívneho vzdelávania rómskych detí.

- Amnesty International (2025). *Oddelení a nerovni. Správa o (ne)riešení segregácie vo vzdelávaní na Slovensku*. Dostupné na: <https://www.amnesty.sk/wp-content/uploads/2025/04/briefing-AI-ERRC-SK.pdf> [navštívené 23.2.2026].
- Atlas rómskych komunit (2019). Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Dostupné na: [https://romovia.vlada.gov.sk/atlas-romskych-komunit-2019/](https://romovia.vlada.gov.sk/atlas-romskych-komunit/atlas-romskych-komunit-2019/) [navštívené 18.11.2025].
- ESLP (2007). Európsky súd pre ľudské práva. *Věc D.H. a ostatní proti Českej republice, rozsudok z 13. novembra 2007, č. 57325/00*. Dostupné na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-160352%22%7D> [navštívené 24.2.2026].
- Facuna, J. (2015). Rómsky jazyk vo výchove a vzdelávaní. In: *Pedagogické spektrum*, 24(2): 23–35.
- FRA (2021). *Roma in 10 European countries – Roma survey 2021. European Union Agency for Fundamental Rights*. Dostupné na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-roma-survey-2021-main-results2_en.pdf [navštívené 24.2.2026].
- Gažovičová, T., Lajčáková, J. (2020). *Inklúzia Rómov od raného detstva+: Situačná analýza o inklúzii vo vzdelávaní na Slovensku*. Bratislava: CVEK. Dostupné na: <https://eduroma.sk/wp-content/uploads/2024/05/inkluzia-romov-od-raneho-detstva.pdf> [navštívené 18.11.2025].
- Hall, G., et al. (2019). *Analýza zistení o stave školstva na Slovensku To dá rozum. Mesa 10*. Dostupné na: <https://analiza.todarovum.sk/docs/339262002kp0a/> [navštívené 18.11.2025].
- MF SR, et al. (2020). *Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením: Záverečná správa*. Bratislava: Ministerstvo financií SR. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/5/reviziavydavkov-naohrozeneskupinyfinal.pdf> [navštívené 18.11.2025].
- OECD (2019). *Education Policy Outlook: Slovak Republic*. Paris: OECD Publishing.
- Polačková, Z., Šprocha, B., Ficeri, O. (2023). *Pripravenosť kapacít materských škôl v obciach s marginalizovanou rómskou komunitou na zavedenie povinného predprimárneho vzdelávania: Tematické zisťovanie*. Bratislava: CSPV SAV, v. v. i.
- Rada Európskej únie (2021). *Odporúčanie o rovnosti, začlenení a účasti Rómov (2021/C 93/01)*. Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32021H0319\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32021H0319(01)) [navštívené 20.11.2025].
- Rigová, E., Kováčová, L., Šedovič, M. (2020). *Predprimárne vzdelávanie detí zo znevýhodneného prostredia: Problémy zavedenia povinnej škôlky očami samospráv*. Bratislava: SGI. dostupné na: https://www.governance.sk/wp-content/uploads/2020/05/Policy_Brief_PPV.pdf. [navštívené 20.11.2025].
- Sojková, Z., Wirtz, Z., Petrisková, B., Magál, M. (2021). *Mapovanie potrieb pedagogických a odborných zamestnancov v systéme výchovného poradenstva a prevencie v školách*. Bratislava: VÚDPaP. Dostupné na: <https://vudpap.sk/wp-content/uploads/2021/04/Mapovanie-potrieb-pedagogickych-a-odbornych-zamestnancov-v-systeme-vychovneho-poradenstva-a-prevencie.pdf> [navštívené 18.11.2025].
- Správa o pokroku v implementácii Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky – aktualizácia* (2024). Dostupné na: <https://www.planobnovy.sk> [navštívené 23.2.2026].
- Stratégia inkluzívneho prístupu vo výchove a vzdelávaní (2021). Bratislava: MŠVVaM SR. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/data/att/928/23120.ae7062.pdf> [navštívené 1.12.2025].
- MŠVVaM SR (2024). *Projekt Príležitosť pre všetkých – stav implementácie*. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/narodny-projekt-prilezitost-pre-vsetkych/> [navštívené 23.2.2026].
- ÚHP (2020). *Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením*. Bratislava: Útvár hodnoty za peniaze, Ministerstvo financií SR.
- Úrad vlády Slovenskej republiky – Úrad splnomocnenca vlády SR pre národnostné menšiny (ÚSVNM) (2022). *Správa o stave používania jazykov národnostných menšín na území Slovenskej republiky za obdobie rokov 2021–2022*. Bratislava: Úrad vlády SR. Dostupné na: https://narodnostnemensiny.vlada.gov.sk/site/assets/files/3562/vlastny_material.pdf [navštívené 23.2.2026].
- Vančíková, K., et al. (2017). *Inklúzia Rómov od raného detstva+. Správa o inklúzii Rómov vo vzdelávaní a starostlivosti v ranom detstve. Slovenská republika*. Dostupné na: <https://eduroma.sk/wp-content/uploads/2024/05/inkluzia-romov-od-raneho-detstva.pdf> [navštívené 18.11.2025].
- VÚDPaP (2023). *Diagnosticke štandardy a kultúrna citlivosť v poradenskom systéme*. Bratislava: Výskumný ústav detskej psychológie a patopsychológie.



Bývanie

Globálny cieľ

„Odstránenie nerovností medzi príslušníkmi marginalizovaných rómskych komunít a väčšinovým obyvateľstvom Slovenska v bývaní a boj proti diskriminácii Rómov v prístupe k bývaniu, vrátane odstraňovania rezidenčnej segregácie.“

Relevantnosť *Stratégie 2030*

Základné zarámčovanie komponentu Bývanie v *Stratégii 2030* je z odborného hľadiska vysoko relevantné, pretože bývanie sa správne chápe ako štrukturálny determinant sociálneho vylúčenia Rómov a Rómok, a zároveň ho ukotvuje v európskom strategickom rámci. Toto čítanie je v súlade s dôrazom európskeho rámca na prepojenie bývania s prístupom k vzdelaniu, zamestnaniu, zdraviu a základným službám (Council of the European Union, 2021), a tiež s požiadavkou, aby verejné investície neprehlbovali segregáciu a podliehali *ex ante* posúdeniu dopadov na integráciu (European Commission, 2015).

Identifikácia kľúčových problémov – nedostupnosť pitnej vody a sanitácie, preľudnenosť a technická nevyhovujúcnosť obydľí – je vecne presná a dobre podložená literatúrou o vzťahu bývania a zdravia. Svetová zdravotnícka organizácia (SZO) explicitne uvádza, že kvalita bývania, vrátane vody, hygieny, ochrany pred vlhkosťou a preľudnenosti má priamy vplyv na fyzické aj duševné zdravie (WHO, 2018), takže aj naznačené prepojenie bývania so zdravotnými rizikami v *Stratégii 2030* stojí na solídnom vedeckom základe.

Konceptné zarámčovanie by však bolo silnejšie a merateľnejšie, keby explicitnejšie nadviazalo na medzinárodne uznávané štandardy kvality bývania a jasnejšie operacionalizovalo, čo presne bude považované za „zlepšenie“. Najmä pri preľudnenosti a infraštruktúre *Stratégie 2030* síce pracuje so správnymi témami, no bez jasného ukotvenia v príslušných definíciách a štandardoch (napr. ohľadom preľudnenosti), čo oslabuje transparentnosť hodnotenia aj porovnávanie v čase a medzi regiónmi (WHO, 2018).

Indikátory Globálneho cieľa sú zvolené v zásade vhodne, keďže pokrývajú štyri jadrové dimenzie problému – infraštruktúra, priestorová kvalita, územná inklúzia, rovnosť prístupu, no zároveň zostávajú neúplné vzhľadom na súčasné chápanie primeraného bývania. Indikátory pre vodu v obydľí, preľudnenosť, segregáciu a skúsenosť s diskrimináciou sú kompatibilné so štandardnými rámcami

a dostupnými zdrojmi dát (FRA, 2016; Council of the European Union, 2021; European Commission, 2015; WHO, 2018), no chýbajú, napríklad, ukazovatele participácie (miera zapojenia rómskych organizácií a komunít do projektového cyklu) (Council of the European Union, 2021). Zároveň treba rátať s tým, že indikátor diskriminácie je prevažne sebahodnotiaci, a preto nemusí zachytiť latentné alebo systémové formy diskriminácie ovplyvňujúcej bývanie (FRA, 2016).

Z pohľadu dát sú existujúce indikátory merateľné, keďže vychádzajú z etablovaných zisťovaní – EU-MIDIS (FRA, 2009), EU-MIDIS II¹ (FRA, 2016), *Atlas rómskych komunít* a národné štatistiky – avšak na priebežné riadenie politiky je potrebné stabilnejšie a častejšie monitorovanie a jasnejšie prepojenie indikátorov s logikou zmeny. Priebežné monitorovanie globálnych ukazovateľov komponentu Bývanie (najmä zisťovanie EU SILC_MRK² 2024/2025, reportované hodnoty za rok 2024) naznačuje zlepšenie viacerých materiálnych aspektov bývania, no zároveň odhaľuje výrazné medzery v dátach o segregácii a implementačných výsledkoch. Podiel Rómov a Rómkok žijúcich v nevyhovujúcom bývaní sa znížil z 56 % (2020) na 47 % (2024) a preľudnenosť, podľa definície Eurostatu,³ z 86 % na 77 %, pričom podiel domácností bez tečúcej vody v príbytku klesol z 29 % na 20 %. Na druhej strane, skúsenosť s diskrimináciou pri hľadaní bývania ostáva vysoká (19 % → 18 %; cieľ pre rok 2024 je 15 %) a kľúčový ukazovateľ rezidenčnej segregácie (podiel Rómov a Rómkok žijúcich v segregovaných osídleniach) zatiaľ nemá reportovanú hodnotu, keďže sa viaže na finalizáciu aktualizácie sociografického mapovania/*Atlasu rómskych komunít*.

Najvýraznejší nedostatok úvodného rámca predstavuje nedostatočne explicitne ukotvený participatívny prístup, hoci *Stratégia 2030* tematicky zachytáva viaceré priority, ktoré Rómovia opakovane pomenúvajú. Európsky rámec vyžaduje „meaningful participation“ Rómov a Rómkok pri tvorbe, implementácii a hodnotení politik (Council of the European Union, 2021) a monitorovacie správy zdôrazňujú potreby ako právna istota bývania, ochrana pred núteným vysťahovaním, legalizácia pozemkov, infraštruktúra priamo v obydľí a dostupné nájomné bývanie

v integrovanom prostredí (FRA, 2016; Roma Civil Monitoring, 2023). *Stratégia* tieto témy v princípe reflektuje, no neuvádza, ako boli potreby komunít zisťované, ani akým mechanizmom budú Rómovia a Rómky systematicky zapojení/-é do monitorovania a hodnotenia.

Celkové hodnotenie relevantnosti je preto skôr kladné na úrovni tém a európskeho ukotvenia, no problematickejšie na úrovni operacionalizácie a merania, keďže tu abscentuje presnejšie ukotvenie štandardov, participácie a širšej škály indikátorov primeraného bývania. *Stratégia 2030* takto síce správne pomenúva štrukturálne bariéry (vrátane segregácie a diskriminácie) a opiera sa o medzinárodne uznávané zdroje (FRA, 2016; WHO, 2018), no bez doplnenia vyššie uvedených prvkov zostáva časť ambície „odstraňovať nerovnosti“ metodicky ťažšie uchopiteľná aj priebežne monitorovateľná (Council of the European Union, 2021; European Commission, 2015; Roma Civil Monitoring, 2023; UN CESCR, 1991).

1 EU-MIDIS = European Union Minorities and Discrimination Survey („Prieskum Európskej únie o menšinách a diskriminácii“; EU-MIDIS II = Second European Union Minorities and Discrimination Survey („Druhý prieskum Európskej únie o menšinách a diskriminácii“).

2 EU SILC_MRK = European Union Statistics on Income and Living Conditions – Marginalised Roma Communities („Štatistické výberové zisťovanie v podmienkach marginalizovaných rómskych komunít“).

3 Podľa definície Eurostatu sa za „osobu žijúcu v preplnenej domácnosti“ považuje osoba žijúca v domácnosti, ktorá nemá k dispozícii minimálne množstvo miestností, t. j.: jednu miestnosť pre domácnosť; jednu izbu pre pár v domácnosti; jednu izbu pre každú jednu osobu vo veku 18 a viac rokov; jednu izbu pre pár slobodných osôb rovnakého pohlavia vo veku od 12 do 17 rokov; jednu izbu pre každú jednotlivú osobu vo veku od 12 do 17 rokov, ktorá nie je zahrnutá v predchádzajúcej kategórii; jednu izbu pre pár detí do 12 rokov. Indikátor je počítaný z počtu obytných miestností – izieb, ktoré majú k dispozícii rómske domácnosti (databáza EU SILC_MRK 2020, H_file, vzorka MRK + FRA, premenná B_B15). „Izbou“ sa rozumie priestor v bytovej jednotke, ktorý má aspoň 4 m², ako napríklad spálňa, jedáleň, obývačka. Za „izbu“ sa považujú aj manzardky vyššie ako 2 metre a prístupné zvnútra jednotky. Ak je kuchyňa jedinou miestnosťou bytu, počíta sa do počtu obytných miestností. V prípade, že sa kuchyňa využíva nielen na varenie, ale slúži aj na iné účely, taktiež sa počíta do počtu obytných miestností. Ak býva v byte/dome viac ako jedna hospodáriaca domácnosť, tak sa počet spoločne obývaných izieb delí počtom domácností a tento podiel sa pripíše každej domácnosti. V prípade, že v jednej izbe býva viac hospodáriacich domácností, tak každej domácnosti sa do počtu izieb počíta minimálne „1“.

Čiastkový cieľ 1

„Znížiť počet nelegálnych obydľí v osídleniach (marginalizovaných rómskych komunit) MRK.“

Prvý Čiastkový cieľ komponentu Bývanie je formulovaný ako záväzok „znížiť počet nelegálnych obydľí v osídleniach (marginalizovaných rómskych komunit) MRK“. Prvé Opatrenie (1.1) – „Realizovať opatrenia zamerané na podporu usporiadania vlastníckych a užívacích pomerov k pozemkom pod osídleniami MRK“, predstavovalo základný predpoklad riešenia nelegálneho bývania. Druhé Opatrenie (1.2) – „Podporovať opatrenia zamerané na efektívnejšie a kvalitnejšie spracovanie dokumentácie územných plánov a plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja miest a obcí s prítomnosťou osídlení MRK“, sa zameriavalo na posilnenie plánovacích kapacít samospráv. Cieľom bolo zabezpečiť, aby boli osídlenia MRK systematicky zahrnuté do územnoplánovacej dokumentácie a strategických rozvojových dokumentov obcí, čím by sa vytvorili podmienky pre ich postupnú integráciu do štandardnej sídelnej štruktúry.

Obe Opatrenia spolu tvorili vzájomne prepojený implementačný rámec: zatiaľ čo prvé smerovalo k odstráneniu právnych prekážok a stabilizácii vlastníckych vzťahov, druhé malo zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť riešení prostredníctvom kvalitného územného a rozvojového plánovania. Takto nastavený cieľ reflektuje potrebu kombinovať právne, administratívne a strategické nástroje pri riešení problematiky nelegálneho bývania v prostredí marginalizovaných rómskych komunit.

Relevantnosť

Nejasné a nevysporiadané vlastnícke pomery k pozemkom pod obydľami patria medzi hlavné štrukturálne bariéry legalizácie a infraštruktúrneho zlepšenia bývania v MRK (*Atlas rómskych komunit*, 2019; World Bank, 2012). Habitat for Humanity (2024) zároveň upozorňuje, že izolované zásahy bez vysporiadania vlastníctva a bez zapracovania do miestneho plánovania nemajú dlhodobý efekt. Z uvedeného vyplýva, že Opatrenie 1.1 je vysoko relevantné, pretože rieši primárnu štrukturálnu príčinu nelegálneho bývania.

Druhé Opatrenie (1.2) reflektuje zistenia výskumov, podľa ktorých absencia systematického začlenenia marginalizovaných osídlení do územného plánovania vedie k prehľbovaniu segregácie a priestorovej izolácie. Napríklad FRA (2016; 2022) vo výsledkoch prieskumu EU-MIDIS II konštatuje, že segregované bývanie významne znižuje prístup Rómov k službám, zamestnaniu a vzdelaniu. Rezidenčná segregácia je identifikovaná ako jeden z hlavných determinantov sociálneho vylúčenia. Z toho vyplýva, že Opatrenie 1.2 je vysoko relevantné, keďže systematické zahrnutie osídlení MRK do územnoplánovacích a rozvojových dokumentov predstavuje základný nástroj prevencie ďalšej segregácie a podmienku udržateľnej integrácie.

Účinnosť

Implementácia Čiastkového cieľa 1 v rokoch 2022–2024 bola v Opatrení 1.1 prevažne projektovo a administratívne zabezpečená, no kľúčové kroky priameho vysporiadania pozemkov sa realizovali len čiastočne a nerovnomerne. V rámci národných projektov sa podarilo zapojiť 19 obcí (1.1.1, Ministerstvo vnútra – MV SR, Sekcia európskych programov – SEP⁴) a následne prekročiť cieľ zapojenia aj v ďalšej vlne (1.1.2, Sprostredkovateľský orgán Úradu vlády SR – SO ÚV SR: 64 obcí pri ciele 30), pričom sa realizovali aj informačné semináre pre samosprávy (1.1.8, ÚV SR/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity – ÚSVRK: 152 účastníkov). Aktivita zameraná na dopytovo orientované projekty boli porovnateľne úspešné; podarilo sa zapojiť až 41 obcí (1.1.5, SO ÚV SR: 41 obcí pri ciele 10). Z hľadiska „účinnosti ako realizácie“ však nemožno obísť, že Aktivita 1.1.4 (ÚV SR/ÚSVRK), ktorá mala viesť k vysporiadaniu pozemkov pod osídleniami MRK (a bola realizovaná prostredníctvom Dotačnej schémy ÚSVRK), bola v roku 2023 vykázaná ako nesplnená (0 z plánovaných 5) a časť Aktivít sa presúvala medzi rokmi (napr. Aktivita 1.1.3 bola v roku 2024 hodnotená ako „čiastočne splnená“).

Opatrenie 1.2 bolo implementované najmä v rovine metodologickej podpory a vzdelávania, pričom účinnosť v zmysle reálneho zavádzania do praxe závisela od následných krokov obcí a od dokončenia metodických výstupov. Metodika pre plánovanie (1.2.2) a odborné semináre (1.2.3) boli realizované (ÚV SR/ÚSVRK; vykázané 135/825 oproti plánovaným 40/825), avšak metodika územnoplánovacej dokumentácie (1.2.1) nebola v roku 2023 dokončená. To znamená, že časť „mäkkých“ Aktivít prebehla, no bez plne dokončeného rámca štandardov a bez záväzných mechanizmov na úrovni územného plánovania. Taktiež zostáva otáznou, do akej miery sa plánované zmeny premietli do aktualizovaných územných plánov a rozvojových dokumentov obcí.

Dopad

Indikátorové dáta naznačujú pozitívny posun v právnej istote užívania bývania, no rozsah a mechanizmus tohto posunu nie je možné jednoznačne priradiť ku

4 V prípade odkazov na jednotlivé Aktivitu, číslo odkazuje na číslo konkrétnej Aktivitu, za ktorým je následne uvedený gestor príslušnej Aktivitu.

konkrétnym Aktivitám bez detailnejších výstupových dát na úrovni osídlení. Podiel legálnych obydlií v osídleniach s MRK (t. j. domácností, ktoré majú právny titul k užívaniu obydlií) sa podľa EU SILC_MRK zvýšil z 54 % (2020) na 70 % (2025), čo presahuje cieľ pre rok 2024 (55 %).

Na druhej strane, druhý kľúčový indikátor Čiastkového cieľa 1 – počet osídlení v MRK, v ktorých sú všetky obydliá legálne – zatiaľ nemá reportovanú hodnotu, keďže sa viaže na aktualizované sociografické mapovanie/*Atlas rómskych komunít*. V praxi to znamená, že aj keď sa zlepšil priemerný podiel legálnych obydlií, chýba údaj o tom, či sa legalizácia koncentruje len do malej časti lokalít alebo prebieha plošnejšie; bez tejto informácie zostáva hodnotenie dopadu Opatrení 1.1–1.2 na zníženie nelegálneho bývania iba čiastočné.

Udržateľnosť

Tam, kde sa podarilo dosiahnuť finálne majetkovo-právne vysporiadanie a domácnosti získali právny titul, ide o zmenu s vysokou udržateľnosťou, pretože právny status bývania má dlhodobý charakter. Udržateľnosť však výrazne závisí od toho, či sa podarí proces vysporiadania rozšíriť a dokončiť aj v lokalitách, kde boli Aktivity iba rozbehnuté alebo presúvané medzi rokmi.

Udržateľnosť systémovej zmeny v oblasti územného plánovania bude nízka až stredná, pokiaľ metodické výstupy nebudú doplnené o záväzné minimálne štandard a pravidelné kontrolné mechanizmy. Bez jasného prepojenia medzi metodikami (ÚV SR/ÚSVRK) a reálnymi aktualizáciami územných plánov na úrovni obcí môže efekt seminárov a metodickej podpory postupne vyprchať, najmä pri personálnych zmenách v samosprávach.

Bariéry a facilitátori

Najsilnejším facilitátorom dosiahnutých posunov bola existencia finančne a organizačne krytých národných projektov a dopytových nástrojov, ktoré vedeli aktivizovať časť samospráv a poskytovať technickú asistenciu. K pozitívnym výsledkom prispeli najmä realizátori národných projektov (MV SR/SEP; SO ÚV SR) a koordinácia/odborná podpora zo strany ÚV SR (ÚSVRK), ktoré umožnili zapojenie desiatok obcí a realizáciu podporných Aktivít.

Kľúčové bariéry sa viazali na aktérov a procesy, ktoré rozhodujú o rýchlosti a škálovateľnosti vysporiadania pozemkov, a na slabé prepojenie metodických výstupov s praxou. Zlyhanie/oneskorenie pri Aktivite 1.1.4 (ÚV SR/ÚSVRK) a nedokončenie metodiky 1.2.1 (ÚV SR/ÚSVRK) oslabili schopnosť premeniť rámec na priamu legalizáciu a systémove plánovanie. Zároveň je implementácia citlivá na administratívnu náročnosť (katastre, dedičské konania, spoluvlastníctvo) a na kapacity samospráv; tam, kde obce nemali odborné a personálne zázemie, zostali Aktivity buď nevyužité, alebo sa presúvali medzi rokmi.

Čiastkový cieľ 2

„Zlepšiť prístup a využívanie základnej technickej infraštruktúry a občianskej vybavenosti v MRK“.

Druhý Čiastkový cieľ je formulovaný ako záväzok „zlepšiť prístup a využívanie základnej technickej infraštruktúry a občianskej vybavenosti v MRK“. Prvé Opatrenie, 2.1 – „Realizovať programy zamerané na zlepšenie základnej technickej infraštruktúry, ciest a zabezpečenie prístupu k pitnej vode v MRK“, predstavovalo realizačný pilier tohto cieľa. Jeho ambíciou bolo – prostredníctvom investičných a projektových nástrojov – zabezpečiť výstavbu alebo rekonštrukciu technickej infraštruktúry, vrátane dopravného napojenia a vodovodných sietí, čím by sa zlepšili hygienické podmienky, dostupnosť služieb a celková kvalita bývania v osídleniach MRK.

Druhé Opatrenie (2.2) – „Navrhnuť legislatívne zmeny a opatrenia umožňujúce jednoduchšie zavedenie a výstavbu technickej infraštruktúry v osídleniach MRK“, sa zameriavalo na systémovú rovinu riešenia problému. Jeho cieľom bolo odstrániť administratívne a právne prekážky, ktoré komplikujú prípravu a realizáciu infraštruktúrnych projektov a vytvoriť priaznivejšie regulačné prostredie pre investície do technickej vybavenosti v týchto lokalitách.

Relevantnosť

Infraštruktúrne deficit (voda, kanalizácia, prístupové cesty) sú v mnohých osídleniach MRK systémovým problémom s priamym dopadom na kvalitu bývania aj prístup k službám (*Atlas rómskych komunít*, 2019; World Bank, 2012). Investície do vody, sanitácie a dopravnej dostupnosti pritom prinášajú multiplikačné efekty pre zdravie, vzdelávanie a zamestnanosť. Z uvedeného vyplýva, že Opatrenie 2.1 je vysoko relevantné, keďže adresuje základné materiálne determinanty kvality života a reaguje na empiricky preukázané infraštruktúrne deficit v osídleniach MRK.

Druhé Opatrenie (2.2), zamerané na navrhnutie legislatívnych zmien a odstránenie administratívnych bariér pri budovaní technickej infraštruktúry, reflektuje

zistenia výskumov, podľa ktorých samotné investície bez úpravy systémového prostredia neprinášajú dlhodobé a škálovateľné výsledky. Európska komisia (European Commission, 2020) v rámci *EU Roma Strategic Framework 2020–2030* zdôrazňuje potrebu kombinovať investičné opatrenia s inštitucionálnymi a regulačnými úpravami, aby sa zabezpečila udržateľnosť a rozšíriteľnosť intervencií. Rovnako odborné analýzy poukazujú na to, že administratívne a vlastnícko-právne bariéry často znemožňujú napojenie osídlení na verejné siete aj v prípadoch, keď sú k dispozícii finančné zdroje. Z toho vyplýva, že Opatrenie 2.2 je vysoko relevantné, pretože vytvára systémové predpoklady pre efektívnejšie a rýchlejšie budovanie infraštruktúry, a zároveň zvyšuje udržateľnosť investičných zásahov.

Účinnosť

Účinnosť Čiastkového cieľa 2 v zmysle reálneho vykonania Opatrení bola v rokoch 2022–2024 rozporuplná, keďže popri viacerých dokončených investičných projektoch pretrvávali výpadky v dopyte zo strany obcí a posuny v spúšťaní výziev. V rámci Opatrenia 2.1 boli niektoré kľúčové typy projektov reálne realizované a ukončené (napr. 2.1.2 – projekty na podporu prístupu k pitnej vode: vykázaná hodnota 33; 2.1.4–2.1.5 – dobudovanie inžinierskych sietí a súvisiacich zásahov: vykázané 23 a 107; gestori MV SR/SEP), a zároveň sa realizovali aj podporné/environmentálne Aktivity (2.1.8 Mapovanie nelegálneho odpadu – Ministerstvo životného prostredia SR – MŽP SR/Slovenská agentúra životného prostredia – SAŽP; 2.1.9 Osveta – MŽP SR/SAŽP s prekročením plánovaných účastníkov, 164 pri ciele 50). Súčasne však viaceré Aktivity vykázali nulové alebo oneskorené plnenie (napr. 2.1.6 – Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR – MIRRI SR; 2.1.7 – Ministerstvo dopravy SR – MD SR bez predložených žiadostí zo strany obcí s prítomnosťou MRK; a niektoré výzvy boli v príprave alebo bez stanovenej cieľovej hodnoty, čo znižuje merateľnosť účinnosti).

Opatrenie 2.2 prinieslo čiastočné systémové výstupy, no nebolo dotiahnuté v rozsahu potrebnom na odstránenie hlavných administratívnych bariér. Príprava legislatívnej zmeny (2.2.1; Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR – MPRV SR/Slovenský pozemkový fond – SPF) a zriadenie pracovnej skupiny k verejným studniam (2.2.2; ÚV SR/ÚSVRK v spolupráci s MŽP SR a ÚVZ SR) boli vykázané ako splnené, avšak pracovná skupina zameraná na riešenie nelegálneho ukladania odpadov (2.2.3; MŽP SR) nebola v rokoch 2023–2024 zvolaná a Aktivita zostala nesplnená. Z pohľadu účinnosti tak zostal legislatívno-koordináčny pilier slabší než investičný pilier, čo obmedzuje škálovanie infraštruktúrnych zásahov.

Dopad

Dostupné indikátorové dáta umožňujú hodnotiť dopad Čiastkového cieľa 2 len čiastočne, pretože väčšina ukazovateľov je naviazaná na aktualizáciu sociogra-

fického mapovania/*Atlas rómskych komunít* za rok 2025, kde nemá reportovanú hodnotu. Jediný priamo reportovaný indikátor (BY_ČC2-I_1) naznačuje pozitívny posun: podiel osôb z MRK bez vlastného pripojenia na zdroj pitnej vody sa znížil z 28 % (2020) na 20 % (2025), čo je lepší výsledok než cieľ pre rok 2024 (25 %).

Pre ostatné dimenzie infraštruktúry (kanalizácia, spevnené prístupové cesty, odpadové hospodárstvo, verejné osvetlenie, digitálna infraštruktúra) zatiaľ chýbajú reportované hodnoty, a preto nie je možné spoľahlivo vyhodnotiť, do akej miery reálne realizované projekty zmenili situáciu nad rámec jednotlivých zapojených lokalít. V hodnotení dopadov je preto nevyhnutné explicitne pracovať s tým, že pozitívne zmeny v prístupe k vode sú empiricky podložené, no dopady v ďalších oblastiach infraštruktúry zatiaľ ostávajú bez dátového potvrdenia.

Udržateľnosť

Investičné zásahy do infraštruktúry majú prirodzene vyšší potenciál udržateľnosti, keďže vytvárajú fyzické aktíva s dlhšou životnosťou. Udržateľnosť však závisí od prevádzky a údržby zo strany samospráv a správcov sietí, od dofinancovania napojení domácností a od vyriešenia majetkovo-právnych otázok, ktoré často rozhodujú o tom, či sa infraštruktúra dá legálne vybudovať a udržať.

Systémová udržateľnosť je v prípade Čiastkového cieľa 2 oslabená tým, že legislatívne a koordináčne aktivity neboli plne dokončené a niektoré pracovné mechanizmy zostali nefunkčné. Pokiaľ MŽP SR nedokončí a neudrží medzirezortné koordináčne nastavenie (vrátane riešenia odpadov) a pokiaľ MD SR nedokáže zvýšiť využitie dotačných nástrojov obcami s prítomnosťou MRK, bude udržateľnosť pozitívnych zmien prevažne lokálna a závislá od ďalších výziev a projektov.

Bariéry a facilitátori

Facilitátorom dopadov boli predovšetkým Aktivity, kde sa stretli tri podmienky: dostupný finančný nástroj, pripravenosť samosprávy a realizátor so skúsenosťou s projektovým cyklom. K viditeľným výsledkom prispeli najmä gestori investičných projektov (MV SR/SEP) a environmentálnych podporných aktivít (MŽP SR/SAŽP), ktoré preukázateľne realizovali viacero projektov a osvetových/monitorovacích zásahov.

Bariéry boli v hodnotenom období zreteľne spojené s konkrétnymi inštitucionálnymi aktérmi a s nevyužitím dostupných nástrojov na miestnej úrovni. Nezaujím alebo nepripravenosť obcí sa prejavila napr. pri dotačných nástrojoch MD SR (2.1.7 – nulové žiadosti obcí s prítomnosťou MRK) a oneskorenia v spúšťaní alebo čerpaní výziev sa viazali na MIRRI SR (2.1.6). Na systémovej úrovni zostáva slabým miestom MŽP SR, ktoré nezvolalo pracovnú skupinu k nelegálnemu odpadu (2.2.3), čím sa oddialilo riešenie jednej z kľúčových environmentálnych bariér v osídleniach MRK.

Čiastkový cieľ 3

„Zvýšiť kvalitu bývania v MRK.“

Tretí Čiastkový cieľ je formulovaný ako záväzok „zvýšiť kvalitu bývania v MRK“. Spája rozširovanie dostupných foriem bývania s podporou stability a bezpečnosti: Opatrenia 3.1 „Nájomné bývanie“ a 3.2 „Vlastnícke bývanie a legalizácia“ majú znižovať tlak na neformálne bývanie a zvyšovať právnu aj technickú istotu domácností.

Opatrenia 3.3 „Školenia pomocných profesií“ a 3.4 „Životné prostredie a hygiena“ dopĺňajú investičné nástroje o behaviorálny a environmentálny rozmer, čím vytvárajú integrovaný rámec pre udržateľné zlepšenie kvality bývania v MRK.

Relevantnosť

Relevantnosť Čiastkového cieľa 3 je vysoká, pretože kombinuje investičné, právno-technické aj „mäkké“ Opatrenia odporúčané pri riešení marginalizovaného bývania. Podpora nájomných modelov (3.1), vrátane pilotov Housing First/Rapid Re-housing (2022), môže zvýšiť stabilitu bývania domácností bez prístupu na trh; prístupy typu Rapid Re-housing zároveň ukazujú sľubné výsledky v praxi (príklad: Brno). Relevantná je aj kombinácia legalizácie a podpory rekonštrukcií (3.2) s kapacitným budovaním a hygienicko-environmentálnymi Aktivitami (3.3–3.4), keďže bez právnej istoty a sprievodných kapacít je ťažké udržať investície do bývania a infraštruktúry (World Bank, 2012; ERGO Network, 2023; *Atlas rómskych komunít*, 2019; European Commission, 2020; UN-Habitat, 2008).

Účinnosť

Účinnosť Čiastkového cieľa 3 bola v rokoch 2022–2024 výrazne nerovnomerná: najlepšie fungovali pilotné programy a niektoré investično-sociálne projekty, zatiaľ čo nástroje na rozšírenie nájomného bývania a vlastníckeho bývania v prostredí MRK narážali na nízku implementáciu. V Opatrení 3.1 boli projekty prestupného/dostupného bývania realizované len čiastočne (3.1.1 – čiastočne splnená; ukončených 11 projektov, pričom v predchádzajúcich rokoch sa vykazovali oneskorenia), a dotácie MD SR na obstaranie nájomného bývania (3.1.3) sa

v rokoch 2022–2024 nepretavili do podpory obcí s prítomnosťou MRK (0 pri ciele 5 ročne). Naopak, pilotné programy dostupného nájomného bývania typu Housing First/Rapid Re-Housing (2022) (3.1.4; Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR – MPSVR SR) boli implementované a výrazne prekročili plánovaný počet podporených domácností (719, z toho 211 menšiny vrátane MRK; plán 30).

V Opatrení 3.2 sa ukazuje podobný kontrast medzi čiastkovými úspechmi a systémovou nedotiahnutosťou. Pilotná asistencia pri legalizácii obydlí (3.2.1; SO ÚV SR) sa v roku 2023 nere realizovala a projekt svojpomocnej výstavby do vlastníctva (3.2.5; SO ÚV SR) bol v roku 2024 nesplnený (0 pri ciele 10). Na druhej strane, pasportizácia obydlí v obciach po pozemkových úpravách (3.2.2) bola v roku 2024 vykázaná v rozsahu 31 obcí (cieľ 3; hodnotené ako čiastočne splnené) a pilotné rekonštrukcie (3.2.3; ÚV SR/ÚSVRK a Slovak Investment Holding – SIH) prekročili cieľ (18 obydlí pri ciele 5). Mechanizmus mikropôžičiek (3.2.4; SIH) bol síce nastavený, ale v roku 2024 sa nevykázali poskytnuté pôžičky (0 pri ciele 20), čo naznačuje slabé finančné ukotvenie nástroja v danom období.

„Mäkké“ Opatrenia (3.3–3.4) mali rozdielnu implementačnú dynamiku. Školenia a kapacitné budovanie (3.3; ÚV SR/ÚSVRK) boli realizované v nízkom rozsahu (napr. požiarne prevencia 13 pri ciele 50; separovanie odpadu 0 pri ciele 50; väčšie školenia 0 pri ciele 800), čo oslabuje praktickú účinnosť. Naopak, Aktivity v oblasti hygieny a prostredia (3.4) boli vykázané ako splnené a v niektorých prípadoch prekročili plánované hodnoty (napr. 3.4.1: 103 + 152 pri ciele 150).

Dopad

Indikátory kvality Bývania pre Čiastkový cieľ 3 naznačujú celkové zlepšenie podmienok, pričom časť zmeny je kompatibilná s tým, že sa v období 2022–2024 realizovali investičné a podporné projekty, hoci atribúcia ku konkrétnym Opatreniam zostáva limitovaná. Preľudnenosť (podľa definície Eurostatu) klesla z 88 % na 78 % a podiel osôb z MRK bez WC/sprchy/vane v obydlí z 35 % na 24 %; zároveň sa podiel osôb žijúcich v nevyhovujúcom bývaní znížil z 60 % na 48 % (EU SILC_MRK 2024/2025).

V oblasti presunov z nevyhovujúceho bývania do stabilnejších foriem bývania je obraz diferencovaný a čiastočne neúplný. Indikátor presunu do nájomného bývania (BY_ČC3-I_4) nemá za rok 2024 reportovanú hodnotu, takže dopad Aktivít 3.1 na tento cieľ nie je možné kvantifikovať. Naopak, presuny do vlastníckeho bývania (BY_ČC3-I_6) sú reportované ako 21 domácností pri ciele 15, čo naznačuje pozitívny dopad v tejto dimenzii (hoci môže ísť o kumulatívny efekt viacerých programov). Energetická chudoba (BY_ČC3-I_7) ostáva prakticky nezmenená (50 % → 49 %), čo signalizuje, že implementované Opatrenia zatiaľ nezasiahli tento problém systémovo.⁵

⁵ Na tomto mieste je potrebné uviesť, že tento indikátor je do určitej miery špecifický. Stabilnejšie a kvalitnejšie bývanie, bez zvýšenia príjmov domácnosti, môže viesť k zvýšeniu energetickej chudoby, pretože je vysoko pravdepodobné, že dôjde k zvýšeniu nákladov na energiu.

Pri dopadoch „mäkkých“ Opatrení treba zdôrazniť, že slabé vykazovanie školení (3.3) a nejasná väzba medzi kampaňami (3.4) a merateľnými výsledkami znamenajú, že ich dopad na bezpečnosť bývania, environmentálne správanie či hygienické riziká zostáva prevažne nepreukázaný. Pozitívne zmeny v základných bytových ukazovateľoch teda pravdepodobnejšie odrážajú kombináciu investičných projektov a širších trendov, než priamy efekt jednorazových školení.

Udržateľnosť

Udržateľnosť pozitívnych zmien je najvyššia tam, kde sa zmena opiera o fyzické a právne výstupy (nové alebo rekonštruované bývanie, legalizácia, presun do stabilného bývania) a kde existuje stabilný model financovania služieb. Programy typu Housing First/Rapid Re-Housing (2022) majú potenciál dlhodobej stabilizácie domácností, no ich udržateľnosť závisí od pokračovania financovania sociálnej práce a od schopnosti miest/programov udržať bytový fond pre zraniteľné skupiny.

Udržateľnosť vlastníckych a mikrofinančných nástrojov je v hodnotenom období menej presvedčivá, pretože viaceré kľúčové Aktivity sa nerealizovali alebo nemali finančné krytie. Ak SIH a príslušné rezorty neukotvia mikropôžičky a podporu svojpomoci ako stabilný a prístupný nástroj (vrátane pravidiel a zdrojov), pozitívne efekty zostanú ostrovčekové a viazané na jednotlivé projekty.

Udržateľnosť „mäkkých“ Aktivít (školenia, kampane) je nízka, pokiaľ nie sú opakované, integrované do kontinuálnej terénnej práce a previazané s investičnými zásahmi. Slabé plnenie školení (ÚV SR/ÚSVRK) zároveň znamená, že sa nevytvorila dostatočná kapacita, ktorá by mohla dlhodobo udržiavať zmeny v správaní alebo bezpečnosti bývania.

Bariéry a facilitátori

Najvýznamnejším facilitátorom dopadov boli implementované programy, kde existoval silný gestor a jasný mechanizmus poskytovania podpory domácnostiam. K pozitívnym výsledkom prispeli najmä MPSVR SR (3.1.4) a implementátori pilotných projektov, ako aj ÚV SR/ÚSVRK a SIH pri pilotných rekonštrukciách (3.2.3), ktoré preukázateľne prekročili plánované výstupy.

Najzávažnejšie bariéry a zlyhania sa viažu na nedostatočné rozšírenie nástrojov do obcí s prítomnosťou MRK a na nedotiahnutie kľúčových vlastníckych/finančných aktivít. Nevyužitie dotačných schém MD SR na nájomné bývanie v obciach s MRK (3.1.3) poukazuje na kombináciu bariér na strane rezortu (nastavenie nástrojov) aj na strane samospráv (pripravenosť a politická vôľa). Zlyhanie Aktivít 3.2.1 a 3.2.5 (SO ÚV SR) ukazuje na slabé programové a inštitucionálne ukotvenie podpory legalizácie a svojpomocnej výstavby. Nízke plnenie školení 3.3 (ÚV SR/ÚSVRK) navyše znamená, že chýbali kapacity, ktoré by znižovali riziká (požiare, hygiena, odpad) v každodennej praxi.

Čiastkový cieľ 4

„Zvýšiť istotu bývania Rómov.“

Štvrtý Čiastkový cieľ je formulovaný ako záväzok „zvýšiť istotu bývania Rómov“. Prvé Opatrenie (4.1) – „Zvýšiť efektívnosť a adresnosť právnej úpravy v oblasti bývania“, sa zameriavalo na analýzu a prípadnú úpravu existujúcich nástrojov podpory bývania a pravidiel pridelovania nájomných bytov. Jeho ambíciou bolo vytvoriť spravodlivejší a transparentnejší rámec pre poskytovanie príspevku na bývanie a pre rozhodovanie samospráv o pridelovaní sociálnych nájomných bytov (Aktivita 4.1.1–4.1.4).

Druhé Opatrenie (4.2) – „Posilniť poskytovanie služieb poradenstva v oblasti udržateľnosti bývania“, sa orientovalo na spracovanie údajov zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov (SODB) s cieľom získať kvalifikované údaje o počte obyvateľov žijúcich v nelegálnych obydliach (Aktivita 4.2.1) a pilotné testovanie rozšírenia odborných poradenských služieb v rámci terénnej sociálnej práce (TSP) (Aktivita 4.2.2).

Relevantnosť

Čiastkový cieľ 4 je štrukturálne relevantný, pretože nerovnosti v bývaní rómskej populácie sú udržiavané aj legislatívnymi a inštitucionálnymi nastaveniami (Roma Civil Monitoring, 2023; Habitat for Humanity, 2024). Opatrenie 4.1 „Právna úprava a pravidlá podpory/pridelovania bývania“ je preto kľúčové: odborné zdroje opakovane poukazujú na komplexné, nepružné alebo diskriminačné administratívne bariéry, ktoré bránia prístupu k sociálnemu a nájomnému bývaniu alebo znižujú ochranu pred stratou bývania (Habitat for Humanity, 2024; EUR-Lex, 2015). Opatrenie 4.2 „Poradenstvo a dátová infraštruktúra“ je relevantné pre *evidence-based policy* („faktami podložené/zodpovedné politiky“) a pre prevenciu strát bývania: poradenské služby v oblasti bývania, exekúcií a financií môžu zvyšovať schopnosť domácností riešiť zadlženie a udržať bývanie, čo je v kontexte MRK zvlášť dôležité (ERGO Network, 2023; Grauzelová, Markovič, 2019).

Relevantnosť analytických aktivít však v praxi klesá, ak nie sú prepojené s implementačnými a legislatívnymi krokmi, ktoré adresujú diskrimináciu a posilňujú socio-právnu ochranu (ERGO Network, 2023).

Účinnosť

Účinnosť Čiastkového cieľa 4 v zmysle realizácie Aktivít bola v rokoch 2022–2024 relatívne vysoká, ale prevažovala analytická a metodická rovina nad priamymi systémovými zmenami. V rámci Opatrenia 4.1 boli realizované analýzy a hodnotenia (4.1.1–4.1.2; MPSVR SR), a tiež aktivity súvisiace s úpravami pravidiel/dotácií alebo metodikou (4.1.3; MD SR) a mapovaním/posudzovaním diskriminačných praktík (4.1.4; Slovenské národné stredisko pre ľudské práva – SNSLP), pričom Aktivity boli vykázané ako splnené v roku 2024 (4.1.1) alebo splnené v príslušných rokoch.

Opatrenie 4.2 prinieslo konkrétnejšie implementačné kroky, no v oblasti poradenských služieb zostalo plnenie len čiastočné. Spracovanie údajov zo SODB (4.2.1; Štatistický úrad SR – ŠÚ SR) bolo realizované a vykázané ako splnené, zatiaľ čo pilotné rozšírenie poradenských služieb (4.2.2; MPSVR SR) dosiahlo 12 a 17 výstupov oproti cieľom 20 a 30, a celkovo bolo hodnotené ako čiastočne splnené. Z pohľadu účinnosti tak Čiastkový cieľ 4 vyprodukoval viac vstupov pre zmenu (dáta, analýzy) než priamo implementovaných systémových úprav.

Dopad

Dopad Čiastkového cieľa 4 je v indikátoroch viditeľný najmä v oblasti prístupu k príspevku na bývanie, kým dopady na nútené vysťahovania zostávajú metodicky ťažko overiteľné.

Podiel rómskych domácností, ktoré nedostávajú príspevok na bývanie, napriek tomu, že sú v hmotnej núdzi, sa znížil zo 61 % na 48 % (EU SILC_MRK 2024/2025), čo naznačuje zlepšenie adresnosti alebo dostupnosti podpory (cieľ pre rok 2024 bol 60 %).

Indikátory núteného vysťahovania (pre dospelých aj deti) sú za rok 2024 vykázané ako 0, no zároveň je explicitne uvedené, že neexistuje systematický spôsob sledovania týchto ukazovateľov. Dopad Opatrení 4.1–4.2 na prevenciu nútených vysťahovaní preto nemožno považovať za preukázaný na základe existujúcich dát; skôr ide o indikátorovú „nulu“ v kontexte dátovej medzery, nie o robustný dôkaz zlepšenia.

Udržateľnosť

Udržateľnosť pozitívnych zmien v prístupe k príspevku na bývanie môže byť relatívne vysoká, ak je výsledkom stabilného nastavenia systému a jeho administratívneho fungovania. Ak však zlepšenie odráža skôr jednorazové administratívne opatrenia alebo špecifické projektové intervencie, bez legislatívnych

úprav môže byť udržateľnosť krehká pri zmenách pravidiel alebo kapacít úradov. Odpoveď na tento rozpor však z dostupných údajov nie je zistiteľná.

Udržateľnosť širších systémových dopadov Čiastkového cieľa 4 zostáva neistá, keďže veľká časť Aktivít mala analyticko-metodický charakter a nebola explicitne pretavená do záväzných legislatívnych alebo inštitucionálnych úprav. Aby sa efekty udržali, MPSVR SR a MD SR by museli nadviazať na analýzy konkrétnymi zmenami pravidiel a zabezpečiť, aby poradenské služby (4.2.2) mali stabilné financovanie a personálne kapacity aj mimo pilotnej fázy.

Bariéry a facilitátori

Facilitátorom implementácie v rámci Čiastkového cieľa 4 bola jasná gescia rezortov a dostupnosť dátových/analytických kapacít. K realizácii Aktivít prispeli najmä MPSVR SR (analýzy a hodnotenia), Štatistický úrad SR (spracovanie dát zo SODB) a SNSLP (mapovanie diskriminačných aspektov), čo vytvorilo predpoklady pre *evidence-based zmeny* (t. j. „faktami podloženej zmeny“).

Bariérou dopadov je najmä to, že analytické výstupy neboli v hodnotenom období jednoznačne premenené na záväzné systémové úpravy a že poradenské služby sa nerozšírili v plánovanom rozsahu. Zodpovednosť za tento „prenos do praxe“ nesú primárne gestori opatrení (MPSVR SR, MD SR) a sekundárne samosprávy a nimi zriaďované organizácie, ktoré rozhodujú o pravidlách pridelovania bývania a o lokálnych preventívnych mechanizmoch. Zároveň dátová medzera v monitorovaní nútených vysťahovaní znamená, že aj prípadné zlepšenia sa nedajú spoľahlivo pripísať implementovaným opatreniam.

Čiastkový cieľ 5

„Znižovať rezidenčnú segregáciu Rómov.“

Piaty Čiastkový cieľ komponentu Bývanie je formulovaný ako záväzok „znižovať rezidenčnú segregáciu Rómov“. V sledovanom období sa mal naplňovať prostredníctvom jedného Opatrenia a dvoch Aktivít, ktoré boli koncipované tak, aby systematicky podporovali priestorovú integráciu rómskych komunít a zmierňovali koncentráciu chudoby v segregovaných lokalitách.

Opatrenie 5.1 – „Realizovať opatrenia zamerané na znižovanie rezidenčnej segregácie Rómov“ – predstavovalo strategický rámec pre intervencie, ktorých cieľom bolo podporiť presun od segregovaných osídlení k inkluzívnejším formám bývania v rámci obcí a miest. Ambíciou tohto Opatrenia bolo vytvárať podmienky na postupnú integráciu rómskych domácností do štandardnej sídelnej štruktúry a podporiť rovnomernejšie rozloženie sociálneho bývania (Aktivita 5.5.1) a vytvoriť analytický základ (Aktivita 5.5.2) pre ciele intervencie (primárne v rovine uplatňovania „3D princípu“⁶).

Relevantnosť

Znižovanie rezidenčnej segregácie je vysoko relevantné, pretože segregácia reprodukuje nerovnosti v prístupe k službám, infraštruktúre, vzdelaniu a práci a dlhodobou udržiava sociálne vylúčenie (European Commission, 2024).

Empirické analýzy ukazujú, že segregované osídlenia sú spojené s horšími bytovými podmienkami, slabším prístupom k verejným službám a vyššou expozíciou environmentálnym rizikám, čo znižuje sociálnu a ekonomickú mobilitu a zhoršuje zdravie (Roma Civil Monitoring, 2023).

⁶ 3D princíp = „desegregácia, destigmatizácia a degetoizácia“; ide o strategické princípy, ktoré majú zabrániť vzniku alebo prehĺbovaniu segregácie, sociálnej stigmy a priestorovej izolácie (getizácie) marginalizovaných komunít a podporovať ich začleňovanie do bežného spoločenského prostredia (ÚSVRK, 2024).

Opatrenie 5.1, ktoré kombinuje prípravu inkluzívnych projektov (najmä nájomného bývania) s analytickým posúdením možností desegregácie na úrovni obcí, je preto priamo v súlade s odporúčaniami pre inkluzívnu bytovú politiku a predpokladom pre efektívne a udržateľné zásahy (European Commission, 2024; Roma Civil Monitoring, 2023).

Účinnosť

Účinnosť Čiastkového cieľa 5 v zmysle realizácie bola v rokoch 2022–2024 pomerne vysoká vzhľadom na úzky rozsah Aktivít, no jeho kapacita meniť segregáciu na národnej úrovni bola limitovaná samotným dizajnom a mierou zapojenia samospráv. Aktivita 5.5.1 (Združenie miest a obcí – ZMOS/ Únia miest Slovenska – ÚMS) bola realizovaná v rozsahu 4 obcí v rokoch 2023–2024 a vykázaná ako splnená, čo naznačuje, že konzultačno-koordinačný mechanizmus fungoval v malej skupine lokalít.

Analyticko-metodická Aktivita 5.5.2 (ÚV SR/ÚSVRK) bola po prípravnej fáze v roku 2022 dokončená v roku 2023, čím vznikol koncepčný rámec („3D princíp“) pre posudzovanie projektov z hľadiska desegregácie. Z hľadiska účinnosti však zostáva rozhodujúce, či sa tento rámec premietne do financovania a pravidiel pre projekty, pretože samotná metodika bez záväzného uplatňovania „neškodiaceho princípu“ (*do no harm*) nemôže vyvolať plošnú zmenu priestorového usporiadania.

Dopad

Indikátorové dáta naznačujú, že realizované programy prispeli k presunom domácností do integrovaného prostredia, hoci dopad na celkovú mieru segregácie zatiaľ nie je možné vyhodnotiť. Počet domácností, ktoré sa zo segregovaných osídlení presťahovali do integrovaného prostredia vďaka programom financovaným z verejných zdrojov, bol za rok 2024 vykázaný ako 208 (cieľ 220), čo predstavuje takmer naplnenie plánovanej trajektórie.

Naopak, kľúčový „štrukturálny“ indikátor – počet segregovaných osídlení na Slovensku – nemá reportovanú hodnotu a je naviazaný na finalizáciu sociografického mapovania/*Atlas rómskych komunít* (uvádzané až po finalizácii v roku 2025). Bez tohto údajov nemožno posúdiť, či presuny domácností znamenajú aj znižovanie počtu segregovaných lokalít, alebo skôr čiastkové presuny pri pretrvávajúcej segregácii ako celku.

Udržateľnosť

Udržateľnosť presunov domácností do integrovaného prostredia závisí predovšetkým od toho, či sa zachová dostupnosť bývania v integrovaných lokalitách a či budú domácnosti dlhodobu podporu (napr. sociálnou prácou, riešením dlhov, prevenciou straty bývania). Ak sa presuny opierali o programy s dlhodobejšou podporou, je pravdepodobnosť udržania vyššia; ak išlo o jednorazové presídlenia

bez podpory, riziko návratu do nevyhovujúceho alebo segregovaného bývania je vyššie.

Udržateľnosť koncepčného rámca („3D princíp“) je podmienená jeho inštitucionálnym zakotvením do financovania a hodnotenia projektov. Ak ÚV SR/ÚSVRK, ZMOS/ÚMS a rezorty riadiace fondy zabezpečia, že projekty budú povinne posudzované z hľadiska segregácie, môže ísť o dlhodobu udržateľný nástroj; bez toho zostane rámec využívaný len selektívne.

Bariéry a facilitátori

Facilitátormi realizácie boli aktéri, ktorí dokázali mobilizovať samosprávy a vytvoriť pre ne praktický rámec spolupráce. ZMOS a ÚMS (5.5.1) prispeli k tomu, že v aspoň štyroch lokalitách prebehla koordinácia smerujúca k desegregačným projektom a ÚV SR/ÚSVRK (5.5.2) dodal metodické zázemie pre hodnotenie projektov.

Bariérou plošnejších dopadov zostáva politická citlivosť desegregácie a obmedzený počet obcí ochotných vstúpiť do takýchto procesov. Zodpovednosť za tempo a rozsah desegregácie nesú najmä samosprávy (rozhodujú o územnom plánovaní a umiestnení bývania) a rezorty/riadiace orgány, ktoré nastavujú podmienky financovania; bez silných stimulov a bez uplatňovania „neškodiaceho princípu“ pri investíciách môžu aj dobre mienené projekty reprodukovať segregáciu.

Čiastkový cieľ 6

„Znížiť diskrimináciu Rómov v bývaní.“

Šiesty Čiastkový cieľ je formulovaný ako záväzok „znížiť diskrimináciu Rómov v bývaní“.

Prvé Opatrenie (6.1) – „Realizovať opatrenia zamerané na zníženie diskriminácie Rómov v oblasti bývania a scitlivovanie verejnej mienky“, predstavovalo normatívny a preventívny pilier tohto cieľa. Jeho ambíciou bolo mapovať konkrétne formy diskriminácie v prístupe k nájomnému bývaniu a vytvoriť podklady pre opatrenia smerujúce k zlepšeniu rovnosti príležitostí (Aktivita 6.1.1).

Druhé Opatrenie (6.2) – „Realizovať zber dát o bývaní a životných podmienkach MRK s cieľom identifikácie rozdielov v porovnaní s väčšinovou populáciou“, sa zameriavalo na posilnenie dátovej základne a analytického rámca pre hodnotenie nerovností v oblasti bývania – výberové zisťovanie EU SILC v prostredí MRK (Aktivita 6.2.1) a aktualizácia a digitalizácia sociografického mapovania/*Atlasu rómskych komunít* (Aktivita 6.2.2).

Relevantnosť

Empirické údaje o diskriminácii Rómov v oblasti bývania ukazujú, že diskriminačné skúsenosti sú v Európe stále bežné. Podľa prieskumu Európskej agentúry pre základné práva (FRA) veľká časť Rómov uviedla, že sa stretla s diskrimináciou alebo má pocit, že je diskriminácia rozšírená a to aj v súvislosti s hľadaním bývania či prístupom k nájomnému trhu (FRA, 2009).

Aktivity 6.2.1 a 6.2.2, ktoré sa zameriavajú na špecifické zisťovanie EU SILC v prostredí MRK a aktualizáciu a digitalizáciu sociografického mapovania/*Atlasu rómskych komunít*, sú relevantné preto, že dnes dostupné dáta o bývaní a životných podmienkach Rómov sú často fragmentárne alebo neúplné. Stratégie inkluzívnych politík bývania musia byť podložené robustnými, dezagregovanými údajmi, aby bolo možné presne identifikovať rozdiely medzi rómskou a väčšinovou populáciou a navrhovať ciele intervenčné opatrenia. Sociografické mapovanie/

Atlas rómskych komunít už dlhodobo predstavuje dôležitý zdroj pre mapovanie životných podmienok, vrátane bývania, a jeho aktualizácia podporuje *evidence-based policy making* (t. j. „tvorbu politík založených na dôkazoch“) (*Atlas rómskych komunít*, 2019).

Aktivita 6.1.1 – „Mapovanie diskriminácie v prístupe k nájomnému bývaniu“ – je relevantná, pretože diskriminácia pri pridelovaní nájomných bytov alebo pri vstupovaní na trh nájomného bývania často funguje ako neviditeľná, systémová bariéra, ktorá nemá jednoduché kvantitatívne ukazovatele, ale významne ovplyvňuje reálne možnosti Rómov a Rómok zabezpečiť si primerané bývanie. Správy medzinárodných organizácií o prípadoch diskriminácie v prístupe k bývaniu poukazujú na to, že Rómovia a Rómky často čelia neprimeraným obmedzeniam či predpokladom pri získavaní obecných alebo sociálnych bytov.

Diskriminácia v bývaní je hlboko prepojená s ďalšími formami sociálneho vylúčenia, ako sú segregácia osídlení, obmedzené možnosti zamestnania, nižšia úroveň vzdelania či horšie zdravotné ukazovatele. Investície do zberu dát a mapovania diskriminácie tak vytvárajú základ pre komplexný prístup k inklúzii MRK, ktorý nie je len reakciou na symptómy, ale identifikuje a reflektuje korene nerovností (Habitat for Humanity, 2024).

Účinnosť

Účinnosť Čiastkového cieľa 6 bola v rokoch 2023–2024 v oblasti zberu dát a mapovania relatívne vysoká, keďže kľúčové analytické Aktivity boli realizované alebo rozbehnuté. Mapovanie diskriminácie v prístupe k nájomnému bývaniu (6.1.1; SNSLP) bolo v roku 2024 vykázané ako splnené. Špecifické výberové zisťovanie EU SILC v prostredí MRK (6.2.1; ÚV SR/ÚSVRK v spolupráci so ŠÚ SR) bolo tiež realizované v roku 2024, čím sa posilnila indikátorová báza pre hodnotenie bývania.

Slabším miestom bola aktualizácia a digitalizácia sociografického mapovania/*Atlasu rómskych komunít* (6.2.2; ÚV SR/ÚSVRK), ktorá bola v rokoch 2023–2024 vykazovaná ako prebiehajúca a v roku 2024 hodnotená ako čiastočne splnená. Keďže práve sociografické mapovanie/*Atlas rómskych komunít* je zdrojom pre veľkú časť indikátorov (vrátane segregácie a infraštruktúry), oneskorenie alebo neukončenie tejto aktivity znižuje praktickú účinnosť celého monitoringu a komplikuje hodnotenie dopadov v ostatných čiastkových cieľoch.

Dopad

Dopad Čiastkového cieľa 6 sa prejavil najmä v posilnení dátovej a analytickej kapacity, kým dopad na samotnú diskrimináciu v bývaní je zatiaľ len čiastočne viditeľný. Na úrovni Globálneho indikátora sa podiel Rómov a Rómok, ktorí/-é sa cítili diskriminovaní/-é pri hľadaní bývania, znížil z 19 % → 18 %, čo je mierne zlepšenie, ale stále nad cieľom pre rok 2024 (15 %).

Na úrovni dátových dopadov je zásadné, že EU SILC_MRK 2024/2025 poskytol nové hodnoty pre viaceré ukazovatele, no zároveň pretrváva rozsiahla medzera pri indikátoroch naviazaných na sociografické mapovanie/*Atlas rómskych komunít*. To sa týka aj indikátora o počte osídlení v zdravotne a environmentálne nevyhovujúcom prostredí (BY_ČC6-I_1), ktorý za rok 2024 nemá reportovanú hodnotu. V praxi to znamená, že „dopad“ v zmysle merateľnej zmeny v problematikách lokalitách zatiaľ nie je možné potvrdiť, pretože kľúčové priestorové a infraštruktúrne indikátory ostávajú bez aktuálnych dát.

Udržateľnosť

Udržateľnosť dátových výstupov je potenciálne vysoká, ak sa zber dát inštitucionalizuje ako pravidelný cyklus a ak sa zabezpečí kontinuita metodiky. EU SILC_MRK predstavuje opakovateľný nástroj, ktorý môže dlhodobo zvyšovať kvalitu rozhodovania, no vyžaduje stabilné financovanie a spoluprácu ÚV SR/ÚSVRK so ŠÚ SR.

Udržateľnosť dopadov na diskrimináciu v bývaní je nízka, pokiaľ mapovanie a dáta nebudú prepojené s konkrétnymi opatreniami (zmena pravidiel pridelovania bytov, dohľad, sankcie, podpora antidiskriminačných mechanizmov). V tomto zmysle je udržateľnosť závislá od politickej vôle rezortov a samospráv premietnuť zistenia do praxe, inak ostane prínos primárne poznatkový.

Bariéry a facilitátori

Facilitátorom bol jasný mandát a kapacita inštitúcií realizovať analytické úlohy. SNSLP (6.1.1) a ÚV SR/ÚSVRK so ŠÚ SR (6.2.1) dodali výstupy, ktoré sú nevyhnutným predpokladom pre ciele politiky a pre transparentné hodnotenie *Stratégie 2030*.

Hlavnou bariérou a zároveň zodpovednosťou konkrétného aktéra je oneskorená aktualizácia *Atlasu rómskych komunít* (6.2.2; ÚV SR/ÚSVRK), ktorá priamo spôsobuje, že viaceré indikátory za rok 2024 nie sú dostupné a dopady Opatrení sa nedajú zodpovedne vyhodnotiť. Druhou bariérou je slabý *policy follow-up* (t. j. „monitorovanie a vyhodnocovanie politík“). Bez toho, aby rezorty a samosprávy využili zistenia na úpravu pravidiel a praktík, zostáva zodpovednosť za pretrvávajúcu diskrimináciu a segregáciu rozptýlená medzi lokálnych rozhodovateľov (obce/mestá) a centrálné orgány, ktoré nastavujú financovanie, reguláciu a dohľad.

Zhrnutie hodnotenia komponentu

Záver hodnotenia komponentu Bývanie v rámci *Stratégie 2030* ukazuje, že Globálny cieľ aj jednotlivé Čiastkové ciele boli koncepcne nastavené správne, reflektovali hlavné štrukturálne determinanty bytovej nerovnosti a boli v súlade s odbornými odporúčaniami. Ich reálna účinnosť, dopad a systémová udržateľnosť však boli výrazne ovplyvnené rozsahom implementácie, administratívnymi bariérami a mierou zapojenia samospráv (pozri aj zhrňujúcu Tabuľku 3).

Celkovo možno konštatovať, že komponent Bývanie je koncepcne silný a intervenčne logický. Udržateľnosť je vysoká pri právnych a investičných zásahoch, stredná na systémovej úrovni a závislá od pokračovania legislatívnej a finančnej podpory.

Globálny cieľ – „Odstrániť nerovnosti v bývaní medzi MRK a väčšinou populáciou a bojovať proti diskriminácii vrátane segregácie“ – je jednoznačne relevantný. Použité indikátory (prístup k vode, preľudnenosť, segregácia, diskriminácia) sú merateľné a metodologicky opodstatnené, hoci nepokrývajú všetky dimenzie primeraného bývania (napr. právnu istotu či energetickú chudobu). Údaje EU SILC_MRK 2024/2025 naznačujú pozitívny posun (nárast legálnych obydľí a pokles domácností bez prístupu k vode), čo poukazuje na čiastočné plnenie cieľov.

Čiastkový cieľ 1 (ČC1) – „Zníženie počtu nelegálnych obydľí“ – bol z hľadiska relevancie veľmi silný, keďže riešil kľúčovú štrukturálnu bariéru – nevysporiadané vlastnícke vzťahy. V praxi však účinnosť obmedzili administratívna náročnosť a nízky počet zapojených obcí. Dopad sa prejavil najmä v náraste podielu legálnych obydľí, avšak bez detailných dát na úrovni osídlení nie je možné jednoznačne posúdiť rozsah systémovej zmeny. Udržateľnosť je vysoká tam, kde bolo vysporiadanie dokončené, keďže ide o trvalú právnu zmenu; systémová udržateľnosť však závisí od ďalšej podpory a možnosti rozšírenia procesu.

Čiastkový cieľ 2 (ČC2) – „Zlepšenie prístupu k infraštruktúre“ – bol rovnako vysoko relevantný. Účinnosť implementácie bola zmiešaná, keďže popri realizo-

vaných investičných projektoch pretrvávali výpadky v dopyte zo strany obcí a oneskorenia vo výzvach a legislatívnych aktivitách. Dopad je preukázateľný najmä pri zlepšení prístupu k pitnej vode, zatiaľ čo v ďalších oblastiach infraštruktúry chýbajú dostatočné údaje na komplexné vyhodnotenie. Udržateľnosť investícií je vysoká (ide o trvalé fyzické zásahy), avšak systémová udržateľnosť je podmienená legislatívnym rámcom a pokračujúcim financovaním.

Čiastkový cieľ 3 (ČC3) – „Zvýšenie kvality bývania“ – bol najkomplexnejší, no implementačne najnerovnomernejší. Relevantnosť je vysoká, keďže kombinuje investičné, právne aj behaviorálne nástroje. Celková účinnosť je preto hodnotiteľná ako čiastočná, keďže niektoré programy boli úspešné (najmä pilotné), zatiaľ čo systémové nástroje mali nízku implementáciu. Dopad sa prejavil najmä v zlepšení základných ukazovateľov bývania (pokles preľudnenosti a nevyhovujúcich podmienok), avšak atribúcia ku konkrétnym opatreniam je limitovaná a niektoré oblasti (napr. energetická chudoba) ostali bez výraznej zmeny. Udržateľnosť je vysoká pri investičných a právnych výstupoch (nové byty, rekonštrukcie), nižšia pri mäkkých aktivitách, ktorých efekt závisí od kontinuity podpory.

Čiastkový cieľ 4 (ČC4) – „Zvýšenie istoty bývania Rómov“ – predstavoval vysoko relevantný cieľ, keďže reagoval na legislatívne a administratívne bariéry prístupu k nájomnému bývaniu a k príspevkom. Účinnosť implementácie bola relatívne vysoká najmä v analytickej a dátovej rovine – realizovali sa analýzy a spracovanie dát, no systémové legislatívne zmeny a rozšírenie poradenských služieb ostali len čiastočné. Dopad sa prejavil najmä v oblasti lepšieho poznania a vyhodnotenia dostupnosti príspevku na bývanie – skôr než v preukázateľnej systémovej zmene išlo o zlepšenie dátovej a analytickej bázy, zatiaľ čo prevenciu nútených vysťahovaní nemožno spoľahlivo vyhodnotiť. Udržateľnosť závisí od toho, či budú výstupy pretavené do záväzných úprav pravidiel a stabilne financovaných poradenských mechanizmov.

Čiastkový cieľ 5 (ČC5) – „Znižovanie rezidenčnej segregácie“ – aj napriek svojej vysokej relevancii, implementácia prebehla v obmedzenom počte obcí a vznikol analytický rámec, no plošný efekt bol limitovaný nízkym zapojením samospráv a dobrovoľným charakterom nástrojov. Účinnosť bola pomerne vysoká v rámci realizovaných aktivít, avšak ich dosah bol obmedzený nízkym zapojením samospráv a dobrovoľným charakterom nástrojov. Dopad sa prejavil najmä v počte domácností presunutých do integrovaného prostredia, ktorý sa priblížil k plánovanému cieľu, avšak bez aktuálnych údajov o celkovom počte segregovaných osídlení nemožno posúdiť systémové znižovanie segregácie. Udržateľnosť závisí od dlhodobej podpory presídlených domácností a od záväzného uplatňovania „3D princípu“ v pravidlách financovania a hodnotenia projektov.

Čiastkový cieľ 6 (ČC6) – „Znižovanie diskriminácie a posilnenie dátovej základne“ – bol koncepcne opodstatnený, vysoko relevantný a prispel k posilneniu monitoringu. Účinnosť bola relatívne vysoká najmä v oblasti zberu dát a mapovania diskriminácie, hoci niektoré kľúčové Aktivity neboli plne dokončené. Dopad na

samotnú mieru diskriminácie bol však zatiaľ len mierny, pričom najvýraznejším prínosom bolo posilnenie dátovej a analytickej bázy skôr než preukázateľná systémová zmena. Udržateľnosť je vysoká pri dátových nástrojoch, no systémový efekt závisí od toho, či budú zistenia premietnuté do konkrétnych regulačných a kontrolných opatrení.

Tabuľka 3 Súhrn hodnotenia jednotlivých aspektov implementácie globálneho cieľa komponentu Bývanie *Stratégie 2030* v období 2022–2024

Legenda Indikácia miery plnenia + splnené +/- splnené len čiastočne - nesplnené ? plnenie neposúditelné

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
(ČC1) Zníženie počtu nelegálnych obydľí				
1.1 Usporiadanie vlastníckych a užívacích pomerov k pozemkom	+	-	-	-
1.2 Územné plánovanie a rozvojová dokumentácia	+	-	-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 1	+	-	-	-
(ČC2) Zlepšenie prístupu k infraštruktúre				
2.1 Základná technická infraštruktúra a prístup k vode	+	+/-	+/-	+/-
2.2 Legislatívne zmeny pre infraštruktúru v osídleniach	+	-	-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 2	+	+/-	+/-	+/-
(ČC3) Zvýšenie kvality bývania				
3.1 Podpora nájomného bývania	+	+/-	+/-	+/-
3.2 Podpora vlastníckeho bývania a legalizácie	+	-	-	-

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
3.3 Školenia a kapacitné budovanie	+/-	-	-	-
3.4 Životné prostredie a hygiena	+	-	-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 3	+	-	-	-
(ČC4) Zvýšenie istoty bývania Rómov				
4.1 Efektívnosť a adresnosť právnej úpravy	+	-	-	-
4.2 Poradenstvo a dátová infraštruktúra	+	+/-	+/-	+/-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 4	+	-	-	-
(ČC5) Znižovanie rezidenčnej segregácie				
5.1 Znižovanie rezidenčnej segregácie	+	+/-	+/-	+/-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 5	+	+/-	+/-	+/-
(ČC6) Znižovanie diskriminácie a posilnenie dátovej základne				
6.1 Znižovanie diskriminácie v bývaní	+	-	-	-
6.2 Zber dát o bývaní a životných podmienkach	+	+/-	+/-	+/-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 6	+	+/-	+/-	+/-
CELKOVÝ SUMÁR ZA GLOBÁLNY CIEĽ	6/6	1.5/6	1.5/6	1.5/6

Odporúčania pre ÚSVRK

Na základe vyhodnotenia komponentu Bývanie možno pre ÚSVRK formulovať niekoľko odporúčaní, ktoré reagujú na identifikované silné stránky aj slabiny implementácie a vychádzajú zo zistení uvedených v texte aj zo sumarizačného hodnotenia.

1. ÚSVRK by sa mal orientovať na zvýšenie rozsahu a škálovateľnosti intervencií. To si vyžaduje aktívnejší prístup štátu – nielen ponúkať nástroje, ale systematicky motivovať a podporovať samosprávy, vrátane poskytovania technickej asistencie, metodického vedenia a znižovania administratívnej záťaže najmä pre menšie obce.
2. Zásadnou prioritou by mala byť výrazne silnejšia legislatívna iniciatíva zo strany ÚSVRK. Bez aktívnej legislatívnej iniciatívy zostane systémová zmena obmedzená.
3. S tým úzko súvisí potreba zjednodušiť a zrýchliť administratívne procesy. Pracovné skupiny by mali byť funkčné, pravidelne zasadať a generovať konkrétne výstupy, ktoré budú mať merateľný dopad na implementáciu.
4. Ďalšou prioritou je posilnenie systémovej roviny Opatrení. V oblasti územného plánovania by bolo vhodné presadzovať jasné minimálne štandardy integrácie osídlení MRK do plánovacích dokumentov a zabezpečiť ich systematické monitorovanie.
5. ÚSVRK by sa mal zároveň sústrediť na presun zdrojov k Opatreniam s preukázaným dopadom. Systematické vyhodnocovanie efektivity jednotlivých Opatrení by malo viesť k lepšej alokácii finančných a personálnych kapacít.

6. Rovnako je potrebné lepšie prepojiť investičné a mäkké Opatrenia. ÚSVRK by mal zabezpečiť, aby boli tieto nástroje integrované do širších intervencií zameraných na konkrétne lokality.
7. Napokon je potrebné posilniť participáciu a monitorovanie. Zároveň je nevyhnutné zabezpečiť pravidelnú aktualizáciu dát a ich využívanie pri rozhodovaní.

Zhrnuté, ÚSVRK by mal prejsť od prevažne pilotného a selektívneho modelu k systematickému, legislatívne ukotvenému a škálovateľnému prístupu. Len tak bude možné premeniť lokálne úspechy na udržateľnú a celonárodnú zmenu v oblasti bývania marginalizovaných rómskych komunít.

- Atlas rómskych komunit*. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity. Dostupné na: <https://www.romovia.vlada.gov.sk/atlas-romskych-komunit/> [navštívené 19.11.2025].
- Atlas rómskych komunit* (2019). Ravasz, Á., Kovács, L., Markovič, F. (Eds.). Bratislava: VEDA, CSČ SAV. Dostupné na: https://www.institutmatejabela.sk/_files/ugd/1a16af_7b05b19393f749f9bd37451422dc68e3.pdf [navštívené 13.12.2025].
- Council of the European Union (2021). Council Recommendation of 12 March 2021 on Roma equality, inclusion and participation (2021/C 93/01). *Official Journal of the European Union*. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2021_093_R_0001 [navštívené 10.12.2025].
- ERGO Network (2023). *Roma access to quality and affordable housing – Slovakia*. Dostupné na: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://ergonetwork.org/wp-content/uploads/2023/11/Ergo-2023-access-housing-WEB-V4.pdf> [navštívené 1.12.2025].
- European Commission (2015). *Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation*. Publications Office of the European Union. Dostupné na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-the-use-of-european-structural-and-investment-funds-in-tackling-educational-and-spatial-segregation [navštívené 13.12.2025].
- European Commission (2020). *Union of Equality: EU Roma strategic framework on equality, inclusion and participation (2020–2030)*. European Commission, October, 10, 2020. Dostupné na: <https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/> [navštívené 13.12.2025].
- European Commission (2024). *Directorate-General for Justice and Consumers. Examples of successful housing desegregation as a precondition of Roma integration*. (M. Hojsík, Ed.) Publications Office of the European Union. Dostupné na: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/680938> [navštívené 13.12.2025].
- EUR-Lex (2015). *Integration of Roma in the area of housing*. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/integration-of-roma-in-the-area-of-housing.html?fromSummary=13&utm> [navštívené 20.12.2025].
- FRA (2009). European Union Agency for Fundamental Rights. *Diskriminácia Rómov v súvislosti s bývaním vo vybraných členských štátoch EÚ: Analýza údajov EÚ-MIDIS*. Dostupné na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/607-ROMA_Housing_EUMIDIS_final_SK.pdf [navštívené 20.12.2025].
- FRA (2016). European Union Agency for Fundamental Rights. *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II): Roma – Selected findings*. Publications Office of the European Union. Dostupné na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-roma-selected-findings> [navštívené 13.12.2025].
- FRA (2022). European Union Agency for Fundamental Rights. *Roma in 10 European Countries – Main results*. Dostupné na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/roma-in-10-european-countries-main-results> [navštívené 18.11.2025].
- Grauzelová, T., Markovič, F. (2019). *Príjmy a životné podmienky v marginalizovaných rómskych komunitách: Vybrané ukazovatele zo zisťovania EU SILC MRK 2018*. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/romovia/atlas_romskych_komunit_2019/EU%20SILC_MRK_web.pdf [navštívené 13.12.2025].
- Habitat for Humanity (2024). *Addressing housing deprivation of Roma in Central and Eastern Europe*. Habitat for Humanity. Dostupné na: https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Habitat%20for%20Humanity_Address%20Housing%20Deprivation%20of%20Roma%20in%20Central%20Eastern%20Europe%20%283%29.pdf [navštívené 18.11.2025].
- Markovič, F., Plachá, L. (2022). *Príjmy a životné podmienky v marginalizovaných rómskych komunitách: Vybrané ukazovatele zo zisťovania EU SILC MRK 2020*. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Dostupné na: https://www.romovia.vlada.gov.sk/site/assets/files/1563/analyticka_sprava_eu_silc_mrk_2020_elektronicka_final.pdf?csrt=12859932933240260093 [navštívené 13.12.2025].
- Rapid Re-Housing (2022). *SIM case study*. European Social Fund Plus 2022-05-11. Dostupné na: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/social-en/publication/2022/roma-survey-findings> [navštívené 18.11.2025].

- innovation-match/case-study/rapid-re-housing [navštívené 25.11.2025].
- Roma Civil Monitoring (2023). *Roma access to adequate and affordable housing in Slovakia*. ERGO Network [navštívené 20.11.2025].
- UN-Habitat (2008). *Secure Land Rights for All. UN-Habitat*. Dostupné na: <https://unhabitat.org/secure-land-rights-for-all> [navštívené 25.11.2025].
- UN CESCR (1991). *United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 4: The right to adequate housing* (Art. 11(1) of the Covenant). United Nations. Dostupné na: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/en/53157> [navštívené 19.12.2025].
- ÚSVRK (2024). Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. *Metodický výklad pre efektívne uplatňovanie princípov desegregácie, destigmatizácie a degetoizácie (princípov 3D) vo výzvach Programu Slovensko 2021–2027* (verzia 2.0). Dostupné na: <https://romovia.vlada.gov.sk/sekcia-europskych-programov/metodicky-vyklad-pre-efektivne-uplatnovanie-uplatnovanie-3d-v-psk/> [navštívené 19.12.2025].
- World Bank (2012). *Diagnostics and policy advice on the integration of Roma in the Slovak Republic. Vol. 2: Overview of main findings*. Washington, DC: World Bank. Dostupné na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/704681468335955403> [navštívené 10.12.2025].
- WHO (2018). World Health Organization. *WHO housing and health guidelines*. Dostupné na: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550376> [navštívené 19.11.2025].



Zamestnanosť

Globálny cieľ

„Zlepšiť zamestnateľnosť a zvýšiť zamestnanosť Rómov, špecificky MRK, vytváraním možností vedúcich k ich uplatneniu sa na trhu práce.“

Relevantnosť *Stratégie 2030*

Základné zarámčovanie problematiky zamestnanosti v rámci *Stratégie 2030*, schválenej Vládou Slovenskej republiky uznesením č. 181/2021 dňa 7. apríla 2021, možno hodnotiť ako vysoko relevantné a vecne podložené. Dokument pristupuje k téme zamestnanosti systematicky a opiera sa o jasne definovaný teoretický rámec, ktorý reflektuje súčasné poznatky v oblasti sociálneho vylúčenia, nerovností na trhu práce a medzigeneračného prenosu znevýhodnenia. Pozitívom je, že *Stratégia 2030* nepracuje s problematikou zamestnanosti izolovane, ale zasadzuje ju do širšieho kontextu vzdelávania, sociálnej inklúzie a regionálnych rozdielov.

Stratégia 2030 zároveň nadväzuje na relevantné strategické a analytické dokumenty, ako aj na empirické dáta a výskumy, vrátane výstupov Stredoeurópskeho inštitútu pre výskum práce (CELSI) či dát zo štatistických výberových zisťovaní o príjmoch a životných podmienkach domácností EU SILC. Tým sa zvyšuje jej analytická presnosť a legitimita navrhovaných opatrení, keďže identifikované problémy sú podložené dátami a nie iba normatívnymi predpokladmi. Použitie kombinácie rôznych dátových zdrojov umožňuje lepšie zachytiť štrukturálne bariéry vstupu Rómov a Rómok na trh práce, ako aj celkovo problematiku zamestnanosti a zamestnávania rómskej populácie.

V rámci samotného zarámčovania *Stratégie 2030* je osobitne zdôraznená problematika zamestnávania mladých Rómov a Rómok, čo možno považovať za správny a strategicky významný prístup. Zameranie sa na mladú generáciu reflektuje nielen demografickú štruktúru rómskej populácie, ale aj potrebu intervencií, ktoré môžu predchádzať dlhodobej nezamestnanosti a sociálnemu vylúčeniu v dospelosti. Takéto nastavenie zároveň vytvára predpoklady pre prerušenie cyklu generácie chudoby a zvyšovanie dlhodobej udržateľnosti integračných opatrení.

Pri formulácii svojho Globálneho cieľa *Stratégia 2030* stanovila súbor šiestich indikátorov štatistického charakteru, ktoré majú slúžiť na monitorovanie pokroku v oblasti sociálnej inklúzie rómskej populácie. Päť z týchto indikátorov vychádza

z výberového zisťovania v podmienkach marginalizovaných rómskych komunít na Slovensku (EU SILC_MRK),¹ ktoré je zamerané na príjmy a životné podmienky rómskych komunít, a jeden indikátor je odvodený z výskumu Agentúry Európskej únie pre základné práva (FRA) s názvom „Druhý prieskum Európskej únie o menšinách a diskriminácii“ (EU-MIDIS II).² V oboch prípadoch ide o opakované dotazníkové prieskumy (tzv. výberové zisťovania) zamerané na rómsku populáciu. V slovenskom kontexte bol EU MIDIS realizovaný FRA plne nahradený zisťovaním EU SILC_MRK a frekvencia jeho realizácie je plánovaná tak, aby korešpondovala s cyklom akčných plánov *Stratégie* a umožňovala tak vyhodnocovať plnenie indikátorov v rámci nastavených míľnikov (t. j. pre roky 2026, 2027 a 2030).

Indikátory stanovujú východiskový stav a zároveň určujú cieľové hodnoty, ktoré by sa mali dosiahnuť do konca implementačného obdobia. Tento prístup je v súlade s medzinárodne uznávanými odporúčaniami, napríklad zo strany Rozvojového programu Spojených národov (UNDP), Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) či Svetovej banky (WB), ktoré dlhodobo zdôrazňujú význam merateľnosti a dôsledného monitorovania dopadu verejných politík (Hurle, et al., 2012). Tieto publikácie opakovane poukazujú na potrebu jasne formulovaných a merateľných cieľov a indikátorov ako predpokladu efektívneho riadenia politík sociálnej inklúzie. Zároveň však upozorňujú na potrebu realistického nastavenia týchto cieľov a indikátorov, ktoré by mali byť založené na empirických trendoch, dostupných dátach a reálnej rozvojovej kapacite dotknutých komunít.

V rámci aktuálnej *Stratégie 2030* pozitívne možno hodnotiť samotný fakt, že sa pristúpilo k určeniu presných a kvantifikovateľných cieľov a indikátorov. V prípade mnohých indikátorov (pri všetkých, pri ktorých to bolo možné) sa vychádzalo z cieľov nastavených v rámci *Strategického rámca EÚ pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov na roky 2020–2030*, pričom sa brali minimálne varianty cieľov. Napríklad, ak bol hlavným cieľom EÚ „znížiť rozdiel v zamestnanosti medzi Rómami a všeobecnou populáciou aspoň o polovicu“, porovnali sa hodnoty pre Rómov (20 % v roku 2018) a všeobecnú populáciu (70 % v roku 2018) v rámci príslušného ukazovateľa a na základe toho sa vypočítala cieľová hodnota. Podľa nášho názoru, niektoré takto stanovené indikátory môžu evokovať ambiciózne a až nerealistické očakávania. Stáva sa, že niektoré indikátory predpokladajú zlepšenie v rozsahu niekoľkých desiatok percentuálnych bodov, čo za stanovených systémových a štrukturálnych podmienok nie je pravdepodobné. Dôsledkom je, že stanovené cieľové hodnoty môžu napokon skresľovať hodnotenie efektivity intervencií, keďže ich nedosiahnutie môže byť dôsledkom nadsadených očakávaní

a nie neúspechu samotnej politiky. Preto je potrebné vždy zvažovať, či indikátory Globálneho cieľa sú stanovené v slovenskom kontexte realisticky alebo nie.

V rámci Špecifických cieľov väčšina Aktivít mala finančné krytie prostredníctvom národných projektov, čo zabezpečilo systematickú realizáciu týchto Aktivít v súlade s plánovanými cieľmi a rozpočtovými rámcami. Finančná báza národných projektov umožnila stabilné fungovanie mechanizmov podpory, vrátane poskytovania služieb, individuálneho poradenstva, terénnej práce či stimulov pre zamestnávateľov. Vďaka národným projektom sa podarilo vybudovať infraštruktúru a zázemie pre prácu s cieľovými skupinami. Súčasne však závislosť od projektového financovania môže predstavovať riziko z hľadiska udržateľnosti Opatrení po ukončení programového obdobia, a po ukončení života projektov, ak nedôjde k inštitucionalizácii týchto mechanizmov a Aktivít a začleneniu do bežného systému mandatórnych výdavkov štátu. V nasledujúcich častiach sa budeme venovať podrobnejšej analýze plnenia Čiastkových cieľov *Stratégie 2030* v oblasti Zamestnanosti.

1 Dostupné na: https://www.romovia.vlada.gov.sk/eu-silc_mrk/ [navštívené 11.11.2025].

2 Dostupné na: https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2017/12/eu-midis_ii_main_results_equinet.pdf [navštívené 10.11.2025].

Čiastkový cieľ 1

„Zabezpečiť pre marginalizované rómske komunity (MRK) rovnaké príležitosti, zvýšiť potrebné zručnosti a získať praktické skúsenosti na prechod zo vzdelávania na trh práce.“

V rámci uvedeného Špecifického cieľa boli v akčných plánoch definované nasledujúce Opatrenia: 1.1 „Realizovať programy na podporu získavania základných a digitálnych zručností mužov a žien z MRK s cieľom lepšie vyhovieť potrebám a dopytu na trhu práce na zmiernenie dopadov koronakrízy, ako aj využívať príležitosti, ktoré v každodennom živote ponúkajú existujúce a nové digitálne nástroje a trendy“; 1.2 „Skvalitniť služby na riešenie potrieb mladých osôb z MRK, ktorí sú nezamestnaní a neaktívni – prispôbením individualizovaných holistických akčných plánov, zameraných na celkový rozvoj, ktoré zohľadnia ich preferencie a motiváciu, bariéry a nevýhody a dôvody, pre ktoré sú nezamestnaní alebo neaktívni“; 1.3 „Podporiť študentskú/absolventskú prípravu a rozvoj kariéry, prvé pracovné skúsenosti, umiestňovanie do zamestnania“; 1.4 „Uľahčiť prechod zo vzdelávania do zamestnania prostredníctvom mentorstva, odbornej prípravy, stáží, a duálneho vzdelávania“; 1.5 „Podporiť vzdelávanie a prípravu pre trh práce prostredníctvom rekvalifikácie, ďalšieho a druhošancového vzdelávania, ako aj neformálneho vzdelávania pre dlhodobo nezamestnaných a nízkokvalifikovaných uchádzačov o zamestnanie (UoZ)“.

Relevantnosť

Tento cieľ reaguje na dva kľúčové, no genericky odlišné problémové okruhy. Prvým je zabezpečenie rovnosti príležitostí v prístupe k vzdelaniu a zamestnaniu, vrátane podpory pri prechode zo školy na trh práce. Rovnosť príležitostí je základným predpokladom úspešnej sociálnej integrácie, no nemožno ju chápať len ako formálnu rovnosť garantovanú legislatívou. V sociálnej praxi je totiž podmienená každodennými interakciami, systémovým nastavením inštitúcií a spoločenskými normami, ktoré môžu byť – často aj nevedome – diskriminačné. Ako upozorňujú viaceré výskumy (Škobla, et al., 2016), formálne priznané rovnaké pravidlá, v prostredí s hlboko zakorenenou zaujatou praxou neprinášajú skutočne rovnaké šance.

Druhý tematický okruh sa sústreďuje na rozvoj zručností a kompetencií mladých ľudí z MRK pri vstupe na trh práce. Opatrenia, ktoré boli navrhnuté, primerane reflektujú túto výzvu – kladú dôraz na podporu absolventov škôl z MRK formou mentoringu, štipendií a programov odbornej praxe, ako aj na posilňovanie digitálnych zručností a zabezpečenie prístupu k technológiám. Tieto intervencie sa zameriavajú na odstránenie konkrétnych bariér, ktorým MRK pri vstupe na trh práce opakovane čelia.

To, že tento cieľ je relevantný, je podložené empirickými dátami z výskumov, ktoré dokumentujú dlhodobo obmedzený prístup Rómov a Rómok k zamestnaniu, nízku mieru kvalifikácie a pretrvávajúcu diskrimináciu (Bednarik, et al., 2019). Tieto faktory sú kľúčovými príčinami pretrvávajúcej chudoby a sociálneho vylúčenia v rómskych komunitách.

Zároveň je však potrebné upozorniť na metodologickú dilemu, či je vhodné spájať dva takto odlišné okruhy – rovnosť príležitostí a rozvoj zručností – do jedného cieľa? Ich rozdelenie by umožnilo lepší fokus na opatrenia, presnejšie definovať očakávané výstupy a zamedziť novej duplicitě. Obzvlášť v tomto prípade sa podobné aspekty tematizujú aj v iných Cieloch, napríklad v Ciel 2 („Sociálna mobilita“) a Ciel 4 („Prevencia diskriminácie“).

Účinnosť

Účinnosť Opatrení, ako sa predpokladá, má byť zabezpečená prostredníctvom súboru Aktivít zameraných na ženy a mužov z MRK, ako aj na mladých ľudí, vrátane skupiny NEET („Not in Education, Employment or Training“ – t. j. nevzdeláva sa, nepraxuje).³ Pre všetky Aktivity boli stanovené merateľné ukazovatele, a išlo prevažne o kvantitatívne výstupy (napr. počet podporených projektov, počet účastníkov). Toto je na jednej strane pozitívum, na druhej strane spoliehať sa plne na kvantitatívne ukazovatele obmedzuje možnosť hodnotiť skutočný dopad Aktivít v sociálnej praxi a nemusí vyjadriť určité kvalitatívne zmeny alebo dlhodobější efekty intervencií.

V prípade Aktivít 1.1.1 „Rozvíjanie programov podpory základných a digitálnych zručností pre znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie, vrátane NEET, na trhu práce ako súčasť aktívnej politiky trhu práce (KOMPAS)“ sa v roku 2024 implementoval Národný projekt „Zručnosti pre trh práce“, ktorý nadviazal na predchádzajúce iniciatívy. Hoci projekt priniesol istú kontinuitu podpory, cieľová hodnota účastníkov nebola naplnená a absentujú dáta o zapojení osôb z MRK, čo znemožňuje ich vyhodnotenie. Podobne, Aktivita 1.1.2 „Zabezpečenie prístupu k digitálnym technológiám na miestach, kde osoby z MRK využívajú verejné služby, v nadväznosti na sociálnu službu krízovej intervencie“ ostáva ťažko hod-

³ Sú to najčastejšie ľudia vo veku 16 až 24 rokov, ktorí ukončili svoje vzdelanie, prípadne ho predčasne ukončili a sú nezamestnaní.

notiteľná, keďže výzva bola vyhlásená oneskorene a do konca sledovaného obdobia neboli dostupné konkrétne výstupy.

Aktivita 1.1.3 „Poskytovanie integrovaných informačných a poradenských služieb pre mladých s využitím multidisciplinárneho prístupu v rámci Záruky pre mladých“ priniesla viaceré výzvy a národné projekty, ktoré sa zameriavali na poradenstvo a jednotné kontaktné miesta pre mladých. Hoci sa preukazuje iba 33 % naplnenie cieľovej hodnoty Aktivitu, pozitívne možno hodnotiť dôraz na individualizovaný prístup, ktorý reflektuje potrebu dlhodobej a koordinovanej podpory.

Aktivita 1.2.1 „Nastavenie a realizácia programov pomoci pre NEET (vrátane NEET z prostredia MRK) so zahrnutím ich identifikácie, trasovania a výberu do zaradenia do programu“ realizovaná cez Národný projekt „Krok za krokom II“, bola jednou z mála, pri ktorej bola cieľová hodnota naplnená. Intervencie prebiehali systematicky a súčasťou boli individuálne plány podpory pre neaktívnych mladých ľudí mimo evidencie.

Naopak, Aktivita 1.3.1 „Programy absolventskej praxe pre mladých UoZ z prostredia MRK“ zameraná na absolventskú prax pre mladých z MRK, v roku 2024 podporila cieľovú skupinu len v obmedzenom rozsahu, z dôvodu posunu začiatku realizácie Aktivitu. Podľa dostupných dát sa podarilo do aktivít zapojiť len 778 účastníkov oproti cieľovej hodnote 3 800, teda približne 20 % cieľa. Do budúcnosti je preto nevyhnutné zintenzívniť spoluprácu so zamestnávateľmi a regionálnymi partnermi.

Účinnosť Aktivitu 1.3.2 „Podpora štipendijných programov mentoring/tutoring pre rómskych študentov (ZŠ, SŠ, VŠ)“ bola nízka – počas celého obdobia bol z podpornej schémy financovaný len jeden projekt. Tento fakt naznačuje buď nízky záujem, alebo nedostatočnú kapacitu realizátorov.

Relatívne pozitívne výsledky vykazuje Aktivita 1.4.2 „Realizácia podporných aktivít na prepájanie duálneho vzdelávania so zamestnávateľmi ako aj s registrovanými sociálnymi podnikmi (vrátane tými s prítomnosťou MRK) na základe novely zákona č. 61/2015 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 209/2018 Z. z. a zákona č. 415/2021 Z. z.“, kde bol prekročený plánovaný počet učebných miest a počet zapojených zamestnávateľov. Chýbajú nám však podrobnejšie dáta členené podľa etnicity (etnické dáta), ktoré by umožnili posúdiť efekt na cieľovú skupinu.

Aktivita 1.5.1 „Realizovať aktivity na podporu získania stredného odborného vzdelania („H“ odbory) dievčat a žien z MRK s cieľom eliminovania negatívnych stereotypov ohľadom postavenia rómskych žien súvisiacich so štúdiom len v odboroch nižšieho stredného odborného vzdelania („F“ odbory)“ bola priebežne realizovaná, no absentuje etnické a rodové členenie dát, čo bráni hodnoteniu dopadu, pretože nezohľadňuje špecifikáciu cieľovej skupiny (dievčatá a ženy z MRK). Toto limituje možnosť vyhodnotenia dopadu na cieľovú skupinu. V prí-

pade Aktivitu 1.5.2 „Aktivity na podporu absolvovania programov na získanie nižšieho stredného vzdelania v súlade s § 31a školského zákona (druhošancové vzdelávanie)“ zameranej na ďalšie vzdelávanie, sa ukázalo, že povedomie o tejto možnosti je stále nízke a cieľové hodnoty neboli dosiahnuté.

Aktivita 1.5.3 „Poskytovať cieleň kariérne poradenstvo pre MRK prostredníctvom Centier orientácie“ zameraná na kariérové poradenstvo prebiehala systematicky, ale jej hodnotenie s ohľadom na MRK nie je možné, opäť v dôsledku absencie etnických údajov. Zavedenie metodiky sledovania účasti cieľovej skupiny MRK by bolo zásadným krokom k lepšiemu vyhodnocovaniu.

Aktivita 1.5.4 „Vzdelávacie aktivity na posilnenie účasti rómskych dievčat a žien vo vzdelávaní a na trhu práce“, ktorej cieľom bolo podporiť vzdelávanie a pracovnú participáciu sa implementovala prostredníctvom Národného projektu „Rozvojové tímy“, absentujú však podrobnejšie dáta.

Celkovo sa ukazuje, že účinnosť Aktivít bola veľmi nerovnomerná – kým niektoré Aktivitu napredovali a dosiahli reálne výstupy, iné zaostávali, mali nedostatočné zacielenie alebo neposkytli dostatočné údaje, čo znemožňuje objektívne vyhodnotenie ich dopadov na cieľovú skupinu MRK.

Dopady

V prípadoch, kde sa realizácia Opatrení podarila, predpokladáme, že sa prejavili viaceré pozitívne dopady, najmä na individuálnej úrovni. Podľa nezávislých výskumov, napríklad u osôb, ktoré sa zapojili do vzdelávacích druhošancových aktivít, dochádza k posilneniu sebadôvery, aktivizácii, rozšíreniu zručností a lepšiemu porozumeniu možnostiam na trhu práce (napr. Rigová, et al., 2021). Intervencie, ktoré stavali na individuálnom prístupe, spolupráci medzi inštitúciami a nadväzujúcich službách, majú najväčší potenciál meniť dlhodobu znevýhodnenú pozíciu MRK. Pozitívnym prvkom je tiež zapájanie komunitných aktérov a terénnych pracovníkov, ktorí môžu preklenúť nedôveru MRK a zvýšiť ich motiváciu k účasti.

Negatívne dopady sa objavili najmä v dôsledku systémových nedostatkov: nízka účinnosť niektorých Opatrení, oneskorená implementácia, slabá propagácia výziev alebo nedostatok kapacít zo strany prijímateľov prispeli k nevyužitiu potenciálu viacerých intervencií. Napríklad pri Aktivitách týkajúcich sa podpory dievčat a žien vo vzdelávaní a duálnom systéme chýbali dáta o etnicite, čo znemožnilo overenie, či sa pomoc naozaj dostala k cieľovej skupine. V prípade podpory štipendií a mentoringu došlo k minimálnemu čerpaniu, čo signalizuje stratené príležitosti pre budovanie vzdelanostného kapitálu rómskych žiakov.

Dáta pre indikátory Čiastkového cieľa sú iba aproximované, a preto je ich výpovedná hodnota limitovaná. Ich hodnota zostáva v porovnaní s východiskovou hodnotou takmer nezmenená. Podiel žiakov (chlapcov a dievčat) z MRK vo vybraných obciach, ktorí nepokračujú v ďalšom stupni vzdelávania a našli si zamest-

nanie do 6 mesiacov od ukončenia školy klesol z 28 % → 27 %, a podiel žiakov základných a stredných škôl z MRK vo vybraných obciach, ktoré nepokračujú v ďalšom stupni vzdelávania a našli si zamestnanie do 6 mesiacov od ukončenia školy stúpol z 25 % → 26 %.

Relevantný rozdiel medzi východiskovou (16 %) a súčasnou hodnotou (32 %) je iba pri dátach, ktoré vyjadrujú podiel UoZ, ktorí boli vyradení z evidencie UoZ z dôvodu umiestnenia sa na trhu práce do 6 mesiacov od ukončenia vzdelávania a prípravy na trh práce, zo všetkých UoZ dlhodobo evidovaných, ktorí úspešne ukončili vzdelávanie a prípravu na trh práce v roku 2019. Pre zacielenie dát na MRK boli predmetné dáta počítané na obce zaradené do *Atlasu rómskych komunít*.

Naprieč všetkými hodnotenými Aktivitami sa dá konštatovať, že chýbajú relevantné údaje, ktoré by umožňovali spoľahlivú identifikáciu príslušníkov MRK medzi účastníkmi intervencií. Nedostatok systémového sledovania dopadov podľa etnického alebo rodového členenia zároveň znemožňuje odhaliť etnické či rodové nerovnosti a cielene ich korigovať, čím sa riziko reprodukcie týchto nerovností v čase ešte zvyšuje.

Udržateľnosť

Z hľadiska dlhodobej udržateľnosti Aktivít, vo všeobecnosti, je potrebné rozlišovať medzi projektovo financovanými Aktivitami a systémovo ukotvenými Opatreniami. Väčšina hodnotených Aktivít bola realizovaná prostredníctvom národných projektov financovaných z európskych zdrojov, čo znamená, že ich trvanie je viazané na programové obdobia, rozpočtové cykly a podmienky grantových výziev. Vyhliadky na pokračovanie pozitívnych efektov sa preto odvíjajú od niekoľkých kľúčových faktorov.

Niektoré Aktivity, napríklad komunitná práca alebo terénna sociálna práca, by mohli byť dlhodobo udržateľné za predpokladu, že budú začlenené do štandardných politík verejných inštitúcií. Bez takejto integrácie však hrozí, že sa ich realizácia po ukončení projektového financovania preruší alebo výrazne obmedzí. Trvalá udržateľnosť si vyžaduje stabilné tímy odborníkov/-čok a terénnych pracovníkov/-čok. Projekty často vytvárajú iba dočasné pracovné miesta, ktoré po ukončení projektov zanikajú. Bez systematického financovania ľudských zdrojov a ich ďalšieho profesijného rozvoja bude náročné zachovať kontinuitu služieb.

Aktivita, ktoré boli dobre koordinované s existujúcimi politikami (napr. duálne vzdelávanie, podpora „H“ odborov), majú vyšší potenciál pre dlhodobý efekt. Naopak, Aktivita, ktoré fungovali prevažne oddelene alebo bez prepojenia s rezortnou politikou, sú zraniteľné a môžu po skončení projektov stratiť kontinuitu aj oporu. Pokiaľ ide o cieľové skupiny ako NEET alebo MRK, spoločenská potreba riešenia ich postavenia na trhu práce pretrváva. To môže vytvárať požiadavku na pokračovanie podpory, za predpokladu, že existujú adekvátne mechanizmy hodnotenia efektivity a politická vôľa pokračovať.

Pri posudzovaní udržateľnosti hrá úlohu aj časový rámec projektu, ktorému je Aktivita podriadená. Napríklad Aktivita 1.1.2 „Zabezpečenie prístupu k digitálnym technológiám“, výzva, ktorá mala zabezpečovať Aktivitu bola vyhlásená až v 4. štvrťroku 2024, ale zatiaľ sa nepreukázali konkrétne výstupy, nakoľko realizácia podporených projektov nezačala. Z tohto dôvodu jej hodnotenie môže byť až v ďalších rokoch.

Záverom možno povedať, že vyhliadky na dlhodobú udržateľnosť Aktivít existujú najmä v prípadoch, kde sa projekty podarilo previazať s trvalými inštitúciami a kde sa prejavila systematická koordinácia medzi štátnymi a mimovládnymi aktérmi. Preto zostáva výzvou, aby sa úspešné prvky projektov preniesli do politík v gescii rezortov a rezortných inštitúcií a neostali len dočasnými intervenciami závislými od externého projektového financovania alebo externých aktérov.

Bariéry a facilitátori

V sledovanom období sme identifikovali niekoľko zásadných prekážok, ktoré limitovali efektívnosť a dosah Aktivít, najmä v súvislosti so zapojením cieľových skupín. Niektoré Aktivita pravdepodobne trpeli slabou koordináciou, nedostatočnou propagáciou alebo nevyužitím potenciálu spolupráce s mimovládnymi organizáciami a lokálnymi komunitami. To znižuje dosah a efektívnosť intervenčných Opatrení. Ako vyplýva z poznatkov z terénu ale aj z rozhovorov s aktérmi, v rámci tohto hodnotenia, realizáciu mnohých projektov komplikovala aj nedostatočná dostupnosť kvalifikovaných odborníkov/-čok, terénnych pracovníkov/-čok či poradcov/-kyn s dostatočnými skúsenosťami a motiváciou pracovať s MRK a ďalšími znevýhodnenými skupinami (napr. Satara, et al., 2020). Kapacitné limity sa prejavujú najmä v menších obciach. Sociálne a kultúrne bariéry, vrátane nedôvery voči inštitúciám, nízkeho sebavedomia či predchádzajúcich negatívnych skúseností, často znižujú ochotu osôb zo znevýhodneného prostredia zapojiť sa do Aktivít (Škobla, et al., 2016). Tieto aspekty si vyžadujú dlhodobý a citlivý prístup, ktorý nie vždy mohol byť, počas sledovaného obdobia, dostatočne zabezpečený.

Napriek uvedeným bariéram, počas sledovaného obdobia sme identifikovali aj faktory, ktoré pravdepodobne významne prispeli k realizácii a napredovaniu Aktivít. Stabilná finančná báza poskytovaná prostredníctvom národných projektov a európskych fondov umožnila plánovanie a realizáciu viacerých Aktivít s dôrazom na znevýhodnené skupiny. Organizácie s dlhodobou praxou v práci s MRK a marginalizovanými komunitami zohrávali kľúčovú rolu v implementácii Aktivít, čo prispelo k zvýšeniu dosahu a kvality intervencií. Ako vyplýva aj z našich rozhovorov, v prípadoch, kde sa podarilo zabezpečiť spoluprácu medzi Úradom práce sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR), Štátnym inštitútom odborného vzdelávania (ŠIOV), školami a miestnymi samosprávami, dochádzalo k lepšiemu prepojeniu služieb a komplexnejšej podpore klientov. Právne úpravy, ako napríklad novela Vyhlášky MŠVVaM SR o sústave odborov vzdelávania pre stredné

školy a vecnej pôsobnosti k odborom vzdelávania (v znení č. 217/2025 Z. z.),⁴ tiež mohli podporiť atraktivitu niektorých Aktivít.

Čo sa týka vyhodnocovania týchto Aktivít najvýraznejšou bariérou bola absencia detailných údajov, ktoré by umožnili sledovať účasť a výsledky podľa etnickej príslušnosti či rodu. Tento deficit komplikuje vyhodnotenie dopadov a prispôsobenie intervencií cieľovým skupinám. Keďže údaje o etnicite patria do kategórie tzv. citlivých osobných údajov, podľa nášho názoru, sa realizátori Aktivít pri implementácii prikláňajú k presvedčeniu, že ich zber nie je možný, pričom opomínajú hľadanie alternatívnych riešení, ktoré by boli v súlade s anti-diskriminačnými zákonmi (Škobla, et al., 2009).

Čiastkový cieľ 2

„Zvýšiť účinnosť, kvalitu poskytovania a rozšíriť dostupnosť verejných a neverejných služieb zamestnanosti a aktívnych opatrení trhu práce (AOTP) pre MRK.“

Pre uvedený Špecifický cieľ boli definované tri Opatrenia: 2.1 „Podporiť rovnaký prístup osôb z MRK k zamestnaniu vo verejnom aj súkromnom sektore prostredníctvom opatrení, ako sú pozitívne opatrenia a systémy podpory pre zamestnávateľov, ako aj zlepšenie prístupu k službám zamestnanosti vrátane aktívnych politik trhu práce“; 2.2 „Zabezpečiť komplexný prístup so zameraním na zlepšovanie životných podmienok osôb z MRK, s dôrazom na charakter potrieb a špecifických problémov lokalít, ktoré sú uvedené v *Atlase rómskych komunít 2019*“; 2.3 „Zabezpečiť dostupnosť zdrojových/relevantných dát v oblasti zamestnanosti MRK“.

Relevantnosť

Mnohí experti a expertky poukazujú na dlhodobý problém na slovenskom trhu práce, ktorým je pretrvávajúci nesúlad medzi štruktúrou voľných pracovných miest a kvalifikačnou úrovňou potenciálnych uchádzačov (Lajčáková, 2015). Na trhu je síce dostupné značné množstvo voľných pracovných pozícií, avšak tieto si často vyžadujú špecifické odborné zručnosti a kvalifikácie, ktoré mnohí uchádzači a uchádzačky – najmä z marginalizovaných skupín – nemajú. Tento stav zároveň poukazuje na štrukturálne problémy v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy, ako je nedostatočne efektívna previazanosť medzi systémom vzdelávania a požiadavkami trhu práce.

V tejto súvislosti viacerí autori a autorky upozorňujú na osobitné znevýhodnenie Rómov a Rómok, ktorí/-é čelia nielen vyššej miere nezamestnanosti, ale aj obmedzenému prístupu k nástrojom AOTP. Na základe výskumov tejto problematiky existujú indície, že služby úradov práce nie sú vo vzťahu k rómskym uchádzačom a uchádzačkám o zamestnanie vždy poskytované rovnako dostupne alebo proaktívne (Mýtna Kureková, 2015). Dochádza k prípadom, keď úrady práce nedostatočne informujú o možnostiach zapojenia sa do opatrení AOTP, alebo ich

⁴ Dostupné na: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2025-217> [navštívené 11.11.2025].

voči Rómom a Rómkam a MRK dokonca priamo či nepriamo zneprístupňujú. Táto selektívna implementácia Opatrení môže mať vážne dôsledky na schopnosť Rómov a Rómkov získať zamestnanie a udržať si ho. Analýza Inštitútu finančnej politiky (IFP) (Hidas, et al., 2018) ďalej indikuje, že len približne 8 % nezamestnaných Rómov a Rómkov bolo zapojených do opatrení AOTP (s výnimkou tzv. aktivačných prác), kým v prípade väčšinovej populácie bola táto miera zapojenia výrazne vyššia – dosahovala približne jednu tretinu. Tento rozdiel poukazuje na nerovnaké príležitosti a zároveň aj na potrebu cielenej intervencie štátu.

Vzhľadom na tieto zistenia je Cieľ zameraný na rozšírenie dostupnosti AOTP pre MRK mimoriadne relevantný. Ide o nevyhnutný krok smerom k znižovaniu nerovností na trhu práce, k zvyšovaniu zamestnateľnosti osôb z MRK a zároveň k posilňovaniu ich socioekonomického postavenia v spoločnosti. Efektívna a inkluzívna implementácia AOTP by mohla významne prispieť k lepšiemu zosúladieniu dopytu a ponuky na trhu práce a zníženiu miery dlhodobej nezamestnanosti v tejto skupine.

Účinnosť

Účinnosť Aktivít 2.1.1 „Vytvoriť špecifickú výzvu na podporu fungovania Agentúr podporovaného zamestnávania (APZ)“ v hodnotenom období nebola formálne realizovaná, aj keď boli realizované prípravné kroky smerujúce k jej budúcej implementácii. Ako vyplynulo z rozhovorov, diskusie sa zameriavali predovšetkým na otázky praktickej realizovateľnosti navrhovaného mechanizmu, merateľnosti a nastaveniu ukazovateľov, ako aj na potrebu zabrániť duplicitu a prekryvaniu s existujúcimi Opatreniami aktívnej politiky trhu práce.

Účinnosť Aktivít 2.1.2 „Realizovať aktivity na udržanie a rozvoj činností komunitných centier s cieľom aktivizovať členov miestnych komunít, vrátane podpory ich lepšej zamestnateľnosti“ a 2.1.3 „Realizovanie terénnej sociálnej práce, ktorá umožní rýchle a primerané reakcie na problémy, vrátane problémov súvisiacich s trhom práce“ možno hodnotiť ako vysokú.

Aktivity sú realizované prostredníctvom implementácie Národného projektu „Spolu pre komunitu“, ktorý integruje predchádzajúce národné projekty zamerané na komunitnú prácu a terénnu sociálnu prácu. Toto zjednotenie bolo urobené s cieľom zvýšenia efektívnosti poskytovania služieb, ako aj k štandardizácii metodických prístupov. Zamestnanci komunitných centier zohrávajú aktívnu úlohu v rôznorodých aktivitách – od rozvoja mäkkých zručností až po sprostredkovanie kontaktov s potenciálnymi zamestnávateľmi. Podľa výskumov, tieto činnosti majú priamy vplyv na posilnenie zamestnateľnosti klientov a prispievajú k ich postupnému začleňovaniu na trh práce (Polačková, et al., 2023). Kombinácia lokálnej znalosti, dôvery medzi komunitou a odborného zázemia robí z komunitných centier (KC) dôležitý prvok podpory sociálnej a pracovnej integrácie marginalizovaných skupín.

Terénna sociálna práca (TSP) má na Slovensku dlhodobú tradíciu a prináša pozitívne výsledky (Škobla, et al., 2016). Odborné poradenstvo v oblasti zamestnanosti a oddlžovania zohráva kľúčovú úlohu pri cielenej podpore klientov, pričom významne prispieva k riešeniu naliehavých životných situácií v prostredí MRK. Je potrebné vyzdvihnúť aj previazanosť medzi terénnymi tímami, miestnymi samosprávami a organizáciami občianskej spoločnosti. Táto spolupráca umožňuje flexibilne reagovať na potreby MRK priamo v ich sociálnom prostredí. Zjednotením služieb TSP a KC v rámci Národného projektu „Spolu pre komunitu“ sa zároveň vytvárajú synergické väzby medzi komunitnými centrami a terénnou sociálnou prácou, ktoré sa ukazujú ako mimoriadne dôležité pri budovaní dôvery, participácie a aktivizácie MRK (Satara, et al., 2020).

Aktivita 2.1.4 – „Realizovanie dlhového poradenstva UoZ“ mala dobrú účinnosť a bola implementovaná prostredníctvom siete 46 poradní, pričom, podľa poznatkov z terénu vieme, že služby dlhového poradenstva boli poskytované nielen v stabilných poradenských miestach, ale aj v podobe výjazdov do prostredia MRK. Podľa údajov z terénu rastie záujem o túto službu a MPSVaR SR správne reaguje rozširovaním formátov poradenstva smerom k väčšej inkluzívnosti. Dôležitým aspektom je aj synergia s terénnou prácou a komunitnými centrami, ktoré zohrávajú úlohu pri identifikácii klientov v kritickej finančnej situácii a sprostredkovaní poradenstva. V kontexte problému zadlženosti v MRK je toto opatrenie jedným z mála nástrojov, ktoré kombinujú prevenciu, včasnú intervenciu a individuálnu podporu pri finančnej stabilizácii klientov.

Aktivita 2.1.5 – „Rozvoj rekvalifikačných programov zameraných na uplatnenie na trhu práce (REPAS)“ vykazuje vysokú mieru účinnosti, predovšetkým vďaka jej realizácii prostredníctvom Národného projektu „Vzdelávanie uchádzačov o zamestnanie 2“, ktorého súčasťou bolo Opatrenie č. 1 „Podpora rekvalifikácie uchádzačov o zamestnanie a znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie (REPAS)“. V roku 2024 bola zároveň Aktivita implementovaná aj v rámci nového Národného projektu „Zručnosti pre trh práce“, čím sa zabezpečila kontinuita a rozšírenie podpory rekvalifikácie pre rôzne cieľové skupiny vrátane MRK. Dôležitým systémovým krokom bola aj novela zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, ktorá s účinnosťou od 1. januára 2023 zaviedla nový legislatívny nástroj – príspevok na podporu rekvalifikácie uchádzača o zamestnanie (§ 46a). Tento právny rámec vytvára stabilnejšie podmienky pre systematickú podporu rekvalifikácie s cieľom zvýšiť zamestnateľnosť.

Aktivita 2.2.1 – „Realizácia intervencií na podporu zamestnateľnosti prostredníctvom komplexného prístupu“ bola implementovaná cez Národný projekt „Rozvojové tímy“ (NP RT) a zameriava sa na komplexné poradenstvo v oblasti zamestnanosti. Intervencie zahŕňali mapovanie lokálneho trhu práce, poskytovanie informácií o voľných pracovných miestach prostredníctvom ÚPSVaR, nástroje ako Kariéra, Job portály, spolupráca s personálnymi agentúrami a využívanie

situácií simulujúcich pracovné pohovory, vrátane tréningu komunikačných zručností a sebareprezentácie.

Poradenstvo bolo poskytované individuálne aj skupinovo. Celkovo 5 615 osôb využilo tieto služby, z toho 4 409 osôb z MRK, čo poukazuje na relatívne vysokú mieru pokrytia cieľovej skupiny.

Aktivity 2.2.2 a 2.2.3 – „Preventívno-informačné programy na podporu občianskej zodpovednosti a spolunažívania“ boli realizované najmä prostredníctvom Národného projektu „Miestne občianske poriadkové služby“ (NP MOPS), ktorý obce s prítomnosťou MRK aktívne využívali na podporu inklúzie a občianskej participácie. Projekt umožnil komplexné poskytovanie komunitných služieb, zameraných na zvýšenie občianskej zodpovednosti, spolunažívanie a prevenciu sociálnych konfliktov. V roku 2024 realizácia pokračovala v rámci nového Národného projektu „Rozvojové tímy“ (NP RT). Podľa dostupných dát 450 osôb z MRK pôsobili priamo ako poskytovatelia asistenčných služieb, čím sa posilnil princíp participácie a spoluzodpovednosti. Dôležitým aspektom týchto Aktivít bola ich inkluzívna povaha – nezostávali len pri pasívnom „vysvetľovaní“, ale umožňovali aktívne zapojenie ľudí z MRK ako rovnocenných partnerov, čím sa vytvárali podmienky pre dlhodobejšiu dôveru a spoluprácu.

Aktivita 2.3.1 – „Kvalitatívna analýza efektívnosti opatrení na podporu zamestnateľnosti osôb z MRK“ mala za cieľ poskytnúť hĺbkový pohľad na účinnosť existujúcich intervencií a bola realizovaná v rámci hodnotenia Národného projektu „Ľudia a hrady“ (2022–2023). Táto a potenciálne ďalšie kvalitatívne analýzy vytvárajú dobrú základňu pre efektívne nastavenie Opatrení a identifikáciu konkrétnych prekážok alebo úspešných prístupov v teréne.

Aktivita 2.3.2 – „Rozšírenie spektra sledovaných údajov v databázach ÚPSVaR“ mala určitú účinnosť, keďže pozitívnym posunom v oblasti analytického sledovania zapojenia MRK do AOTP bolo zaradenie položky „materinský jazyk“ medzi osobné údaje uchádzačov o zamestnanie. Tento krok predstavuje významný kvalitatívny posun v možnostiach „proxy“ identifikácie účasti rómskej populácie alebo osôb z MRK, a to v súlade s platným právnym rámcom ochrany osobných údajov. Aj keď tento údaj nedokáže výlučne identifikovať príslušníkov rómskej národnosti, v kontexte legislatívnych limitov ide o realisticky dostupnú alternatívu.

Dopady

Pozitívne dopady realizácie spočívali vo zvýšení dostupnosti rekvalifikácií prostredníctvom národných projektov, ktoré umožnili širšiemu okruhu uchádzačov/-iek získať kvalifikácie a zručnosti potrebné pre uplatnenie sa na trhu práce. Nový legislatívny rámec vytvoril právne zakotvený a stabilnejší mechanizmus podpory rekvalifikácií. Podľa vyjadrenia kontaktovaných aktérov a expertov/-iek, projekty zvýšili potenciál znevýhodnených osôb (z MRK) na reálne zamestnanie, najmä ak boli účastníci/-čky prepojení/-é na následné nástroje AOTP. Medzi pretrvávajúce

výzvy patrí nízka digitálna a funkčná gramotnosť cieľovej skupiny, ako aj zložitý proces prihlasovania na kurzy, ktoré znižujú prístupnosť pre osoby z MRK.

Výzvou zostáva to, že dopad Aktivít závisí od dlhodobého udržania intervencií, ktoré nie je vždy systematické. Je potrebné si uvedomiť aj to, že účinnosť závisí aj od reálnej ponuky pracovných miest v regióne, čo sa môže líšiť. V rámci preventívno-informačných programov predpokladáme, že medzi pozitívne dopady môže patriť posilnená participácia, sebavedomie a kompetencie členov a členiek komunít. Opierame sa o poznatky z výskumov tejto problematiky, ktoré indikujú, že programy tohto druhu pomáhajú zlepšovať vzťahy medzi majoritou a minoritou, podporujú toleranciu a dialóg (napr. Škobla, et al., 2016).

Zavedenie položky „materinský jazyk“ umožňuje lepšie monitorovanie zapojenia rómskej populácie alebo osôb z MRK, čím sa zlepšuje analytická kapacita systému a pre cielenejšie a adresnejšie nastavovanie intervencií. Zachovaný súlad so zákonom na ochranu osobných údajov (GDPR) a antidiskriminačnou legislatívou zároveň zabezpečuje právnu udržateľnosť tohto prístupu.

Indikátory pre tento Čiastkový cieľ tiež zostávajú iba aproximované, čo významne znižuje ich výpovednú hodnotu, a sú počítané na obce s prítomnosťou MRK podľa *Atlasu rómskych komunít*.

Udržateľnosť

Pozitívne efekty sledovaných Aktivít – najmä v oblasti pomáhajúcich profesií, rekvalifikácií, podpory zamestnateľnosti a občianskeho spolunažívania – ukazujú, že v prípade dobre nastavenej implementácie môže dôjsť k skutočným pozitívnym zmenám v postavení osôb z MRK. Udržateľnosť týchto dopadov však zostáva podmienená niekoľkými kľúčovými faktormi, ako je napríklad inštitucionálna kontinuita. Pokračovanie národných projektov, ako aj legislatívne zakotvenie opatrení (napr. príspevok na rekvalifikáciu) vytvárajú základ pre stabilitu, no mnohé z intervencií sú stále závislé od externého financovania (najmä z eurofondov).

Ukazuje sa, že Aktivity sú udržateľnejšie tam, kde sa efektívne zapájajú lokálni aktéri (obce, komunitné centrá, terénna sociálna práca, mimovládne organizácie – MVO). Ich prítomnosť výrazne zvyšuje dôveru cieľovej skupiny a je preto kľúčom k udržateľnosti. Poznatky z terénu implikujú to, že udržateľnosť sa zároveň zvyšuje tam, kde dochádza k nadväznosti medzi rekvalifikáciami, poradenstvom a zamestnávaním. Ak tieto opatrenia fungujú ako izolované intervencie, ich dopad je skôr dočasný (Ivanov, et al., 2012). Zavedenie nových analytických nástrojov (napr. sledovanie materinského jazyka) otvára priestor pre dlhodobé sledovanie efektov a lepšie zacielenie politík.

Udržateľnosť Aktivít nie je automatická, ale závisí od schopnosti štátu a samospráv udržať infraštruktúru podpory aj po ukončení projektov, prepojiť jednotlivé Aktivity do integrovaných ciest a zároveň posilňovať aktívnu účasť samotných

komunit. Pozitívne efekty môžu byť dlhodobé, ak sa z dočasných projektov stanú stabilné nástroje politiky inklúzie.

Bariéry a facilitátori

Mnohé procesy (napr. prihlášky na rekvalifikáciu) boli nastavené bez zohľadnenia špecifických potrieb cieľovej skupiny, čím vznikol nesúlad medzi dostupnou ponukou a reálnou možnosťou zapojiť sa. Podľa poznatkov z terénu, kľúčovými bariérami ostávajú zvýšená administratívna náročnosť prihlášok, ako aj nižšia úroveň počítačovej a funkčnej gramotnosti, ktorá znemožňuje aktívne zapojenie sa do výberových procesov a využitie online nástrojov. Ďalšou prekážkou bola nedostatočná koordinácia medzi opatreniami – často chýbalo nadväzovanie rekvalifikácií na konkrétne pracovné príležitosti, čo znižovalo motiváciu účastníkov. Na lokálnej úrovni, sa ako problém ukazuje aj limitovaná flexibilita úradov práce pri individuálnom prístupe a ich schopnosť proaktívne spolupracovať s lokálnymi aktérmi.

Naopak, ako potvrdzujú tak naše poznatky z terénu ako aj všetci konzultovaní aktéri, medzi najdôležitejších facilitátorov patrili komunitné centrá, terénni sociálni pracovníci/-čky a mimovládne organizácie (MVO), ktoré pôsobili ako sprostredkovatelia medzi systémom a komunitami. Ich znalosť miestneho prostredia a schopnosť prekladať systémové požiadavky do zrozumiteľného jazyka boli kľúčové pre zvýšenie účasti aj efektivity opatrení. Pozitívne prispelo aj zavedenie niektorých legislatívnych inovácií (napr. nový príspevok na rekvalifikáciu), ktoré vytvorili rámce pre lepšie zacielenie a hodnotenie politík. Tam, kde existovala aktívna spolupráca medzi obcami, úradmi práce a MVO sa dosahovali viditeľne lepšie výsledky a vyššia miera zapojenia cieľovej skupiny.

Čiastkový cieľ 3

„Vytvárať podmienky pre podporu zamestnávania MRK u zamestnávateľov, s dôrazom na zamestnávateľov v oblasti sociálnej ekonomiky.“

V rámci uvedeného Špecifického cieľa bolo v akčných plánoch definovaných päť Opatrení: 3.1 „Podporiť rovnaký prístup osôb z MRK k samostatnej zárobkovej činnosti a podnikaniu vrátane sociálneho podnikania prostredníctvom cieľenej podpory“; 3.2 „Podporiť mobilitu na trhu práce, najmä pre tých, ktorí žijú vo vidieckych a segregovaných oblastiach s obmedzenými pracovnými príležitosťami“; 3.3 „Podporovať zamestnávanie znevýhodnených UoZ z prostredia MRK, vrátane prostredníctvom sociálnej ekonomiky“; 3.4 „Nastaviť efektívne sociálne aspekty verejného obstarávania“; 3.5 „Podporovať podnikateľskú gramotnosť mladých Rómov a Rómkov prostredníctvom zážitkových aktivít a/alebo neformálneho vzdelávania, ako aj prostredníctvom stretnutí s úspešnými podnikateľmi, individuálnych konzultácií a praktických kurzov“.

Relevantnosť

Tento Cieľ je mimoriadne relevantný vzhľadom na to, že osoby z MRK čelia systémovým prekážkam pri vstupe na otvorený trh práce. Mnohé z nich žijú v lokalitách s nízkym počtom pracovných príležitostí, obmedzenou infraštruktúrou a zároveň s nízkou úrovňou vzdelania a kvalifikácie, čo ich stavia do nevýhodnej pozície pri konkurencii o zamestnanie.⁵ Navyše, diskriminácia a stereotypy na strane zamestnávateľov predstavujú ďalšiu prekážku ich pracovnej integrácie (Marcinčin, 2017).

Sociálna ekonomika ako sektor, ktorý spája ekonomickú činnosť so sociálnym cieľom, ponúka vhodné prostredie pre zamestnávanie osôb so znevýhodnením, vrátane MRK. Je flexibilnejšia voči individuálnym potrebám, často pôsobí priamo

⁵ Pozri napr. *Atlas of Roma Communities. Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for Roma Communities*. (2019); dostupné na: <https://www.romovia.vlada.gov.sk/atlas-romskych-komunit/atlas-romskych-komunit-2019/> [navštívené 16.11.2025] a výskumnú správu APVV-17-0141 *Analysis of barriers to access to employment opportunities for marginalised population groups: selected regions of Slovakia in socio-economic, geographical and socio-anthropological perspectives* (2023).

v regiónoch s vyššou mierou sociálneho vylúčenia a dokáže kombinovať zamestnanie so sociálnym sprevádzaním, mentoringom či neformálnym vzdelávaním. Podpora zamestnávateľov v tejto oblasti tak vytvára reálny priestor pre získanie prvotných pracovných skúseností, osvojenie si pracovných návykov a postupnú integráciu na otvorený trh práce (Baláž, et al., 2025).

Z pohľadu prevencie chudoby a generačného prenosu sociálneho vylúčenia je zamestnanie kľúčovým faktorom. Pracovný príjem zabezpečuje nielen ekonomickú stabilitu domácnosti, ale aj zvyšuje sebaúctu jednotlivcov, podporuje ich aktívne občianstvo a prispieva k rozvoju komunít. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) aj Európska únia (EÚ) opakovane poukazujú na to, že kvalitné pracovné príležitosti sú najefektívnejším nástrojom na prevenciu a redukciu chudoby (Gerbery, Džambazovič, 2018).

Cieľ je v súlade s európskym rámcom politiky pre Rómov a Rómky, ktorý odporúča kombinovať zamestnanecké politiky s nástrojmi sociálnej ekonomiky a lokálneho rozvoja, a tiež s prioritami národných stratégií členských štátov.⁶

Účinnosť

Aktivita 3.1.1 – „Zabezpečiť finančnú podporu na aktivizáciu osôb ohrozených chudobou a sociálnym vylúčením, vrátane MRK a osobitne žien, prostredníctvom zvyšovania záujmu o podnikanie“ nebola realizovaná, hoci potreba jej naplnenia stále pretrváva. Hlavným problémom je, podľa výpovedí konzultovaných aktérov a názoru odborníkov/-čok, nejednoznačnosť zadania.

Aktivita 3.1.2 – „Realizovať poradenstvo pre využitie priamej formy podpory pre sociálne podniky, vrátane sociálnych podnikov zamestnávajúcich osoby z MRK v zmysle zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov“ vykazuje dobrú mieru účinnosti. Aktivita je podporená realizáciou Národného projektu „Inštitút sociálnej ekonomiky II“ (NP ISE II). Poradenstvo poskytované regionálnymi centrami sociálnej ekonomiky (RC SE) sa v hodnotenom období uskutočňovalo vo výraznom rozsahu. Otvorenou však zostáva otázka, nakoľko bola táto forma podpory priamo zameraná na MRK. To komplikuje meranie efektivity Opatrenia vo vzťahu k tejto cieľovej skupine. Poznatky z terénu zároveň naznačujú, že niektoré sociálne podniky odmietajú zamestnávať Rómov/Rómky (Baláž, et al., 2025).

Aktivita 3.1.3 – „Vytvorenie digitálnej platformy registrovaných sociálnych podnikov na Slovensku, vrátane regionálnych sociálnych podnikov (RSP) z MRK“ vykazuje diskutabilnú účinnosť, najmä vzhľadom na obmedzenú funkcionálnu existujúceho katalógu a chýbajúcu väzbu na MRK – najmä v oblasti sledovania

alebo analýzy účasti podnikov pôsobiacich v rómskych komunitách. Doposiaľ nebol do systému implementovaný odporúčaný ukazovateľ lokalizácie registrovaných sociálnych podnikov podľa *Atlasu rómskych komunít* 2019, napriek tomu, že gestor deklaroval zámer jeho využitia. V súčasnosti je potrebné uvažovať o ďalšom vývoji katalógu – nielen ako nástroja na marketingovú propagáciu, ale aj ako analytickej databázy umožňujúcej meranie sociálneho dopadu, vrátane účasti marginalizovaných skupín.

Aktivita 3.1.4 – „Podpora samostatnej zárobkovej činnosti pre znevýhodnených UoZ vrátane NEET“ je realizovaná prostredníctvom Národného projektu „Finančné stimuly pre zamestnanosť“, ktorý nadväzuje na Národný projekt „Chyť sa svojej šance“. Program má potenciál dlhodobo riešiť štrukturálne bariéry na trhu práce.

Aktivita 3.2.1 – „Vytvoriť legislatívny rámec na podporu mobility na trhu práce pre znevýhodnených UoZ, vrátane osôb z MRK, ktorí žijú vo vidieckych a segregovaných oblastiach a sú ohrození generačnou chudobou“ je považovaná za efektívnu. Realizuje sa prostredníctvom legislatívnych nástrojov – konkrétne § 53 a § 53a zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti. Tieto príspevky na dochádzku za prácou a mobilitu sú formálne dostupné všetkým uchádzačom/-kám o zamestnanie, vrátane osôb z MRK. Z pohľadu legislatívneho rámca je úloha naplnená, no chýbajú konkrétne údaje o skutočnom využívaní podpory osobami z MRK alebo obyvateľmi vidieckych a segregovaných oblastí. Rovnako absentujú informácie o tom, ako boli tieto opatrenia komunikované smerom k cieľovým skupinám – napríklad prostredníctvom úradov práce alebo MVO. Zavedenie doplnkového ukazovateľa zameraného na lokalitu žiadateľov podľa *Atlasu rómskych komunít* by mohlo umožniť realistickejšie hodnotenie dopadu na MRK.

Aktivita 3.3.1 – „Podpora zamestnávania znevýhodnených UoZ, vrátane MRK, prostredníctvom integračných sociálnych podnikov“ je realizovaná prostredníctvom Národného projektu „Poskytovanie finančných príspevkov integračným podnikom“, zameraného na poskytovanie vyrovnávacieho a umiestňovacieho príspevku v súlade so zákonom č. 112/2018 Z. z. Zároveň však pretrváva nejasnosť ohľadom konkrétneho dopadu Opatrenia na osoby z MRK. Presnejšie sledovanie dopadu na MRK by mohlo byť zabezpečené prostredníctvom nepriamych ukazovateľov ako je lokalita podľa *Atlasu rómskych komunít*.

Aktivita 3.4.1 – „Podpora zamestnávania osôb z MRK prostredníctvom investičných projektov s uplatnením sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní, ktoré sú financované zo zdrojov EÚ fondov“ je problematická z hľadiska merateľnosti jej účinnosti. Realizovala sa v rámci investičných projektov z prioritnej osi 6 pre Operačný program Ľudské zdroje (PO 6 OP ĽZ), avšak nie je možné presne určiť objem finančných prostriedkov ani počet zamestnaných osôb vďaka sociálnemu aspektu, keďže tieto údaje neboli evidované.

Aktivita 3.5.1 – „Realizovať aktivity na podporu systému uznávania a potvrdenia kompetencií získaných počas stáží, dobrovoľníckych činností, neformálneho

⁶ Assessment report of the Member States' national Roma strategic frameworks (2023). Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC000>7> [navštívené 16.11.2025].

vzdelávania a stáží zameraných na budovanie a posúdenie vedomostí a kompetencií mladých Rómov a Rómok“ vykazovala nízku účinnosť. Realizovala sa prostredníctvom informačných aktivít zameraných na rómsku mládež, ktoré prezentovali možnosti zapojenia sa do programov Erasmus+ . Hoci tieto aktivity možno považovať vo všeobecnosti za zmysluplné, v zásade sa netýkajú marginalizovaných Rómov a Rómok.

Dopady

Pozitívne dopady realizovaných Aktivít sa prejavujú sfunkčnením infraštruktúry sociálnej ekonomiky. Vďaka Aktivitám, ktoré boli opreté o Národné projekty (napr. „Inštitút sociálnej ekonomiky II“ alebo „Finančné stimuly pre zamestnanosť“) sa podarilo vytvoriť stabilné nástroje na podporu znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie. Vznikli RC SE, katalóg registrovaných sociálnych podnikov, ako aj legislatívne mechanizmy na podporu mobility a zamestnanosti.

Medzi limity patrí slabé zacielenie na MRK. Väčšina Opatrení nie je explicitne zameraná na MRK a cieľová skupina je často definovaná všeobecne (napr. „znevýhodnení uchádzači“), čo znemožňuje vyhodnotiť reálny dosah na MRK. Mnohé Aktivity fungujú bez analytického zázemia, neexistuje spôsob, ako zistiť, kto konkrétne z Opatrení profituje. Nie sú zavedené ukazovatele viazané na lokalitu (napr. podľa *Atlasu rómskych komunít*), čo výrazne obmedzuje hodnotenie účinnosti. Niektoré Opatrenia boli formálne realizované (napr. Aktivity pre mládež), ale ich skutočný dosah na MRK skupiny bol zanedbateľný alebo nedostatočne zameraný.

Dopad z nerealizovanej alebo zanedbanej úlohy 3.1.1 znamenal vynechanie kľúčovej príležitosti na ekonomickú aktivizáciu skupiny, ktorá čelí mnohonásobnému znevýhodneniu. Absentovala cielená podpora pre podnikateľské aktivity práve tam, kde by mohla priniesť najväčší efekt.

Nedostatočne cielené a nekoordinované Opatrenia neznížili dlhodobu identifikované bariéry, ako sú priestorová segregácia, diskriminácia a nízka úroveň vzdelania či digitálnej gramotnosti medzi MRK. Neexistencia jednotného systému monitorovania dopadu a absencia vyhodnocovania účasti MRK znamenajú, že Aktivity nemajú reálny nástroj spätnej väzby.

Hoci boli viaceré Opatrenia implementované a majú potenciál dlhohodej efektivity, ich spoločný dopad na MRK zostáva ťažko merateľný. Pozitívne efekty sa prejavili najmä v rozvoji nástrojov a systémových opôr, no chýbala cielenosť a zber dát, ktoré by umožnili overiť skutočný sociálny dopad na MRK.

Indikátory Čiastkových cieľov – napríklad počet osôb z MRK zamestnaných v subjektoch sociálnej ekonomiky, alebo počet zamestnancov/-kýň z MRK v sociálnych podnikoch, ktorí/-é sa zamestnali na otvorenom trhu práce – sú absolútne čísla administratívneho charakteru, ktoré iba aproximujú etnicitu (podľa obcí zaradených v *Atlase rómskych komunít*) a sú závislé od rôznych administra-

tívnych cyklov či spôsobu vykazovania jednotlivých projektov. Podľa nášho názoru majú nízku validitu a nie je možné podľa nich merať dopad na MRK.

Udržateľnosť

Inštitucionálna udržateľnosť bola v strednodobom horizonte relatívne zabezpečená. Viaceré Aktivity sa opierajú o existujúce národné projekty a legislatívne nástroje, ktoré majú stabilné inštitucionálne zázemie (napr. §53, §53a zákona o službách zamestnanosti, zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike). Fungujúce prvky ako RC SE, podpora integračných podnikov a nástroje mobility majú štruktúru, ktorá im umožňuje pokračovať aj po skončení konkrétnych projektov, ak sa zabezpečí ich prefinancovanie a metodické vedenie. Existuje základňa implementačných kapacít, ktoré možno udržať a rozvíjať. V dlhodobom horizonte však problémom je, že niektoré z týchto útvarov fungujú najmä vďaka projektovému financovaniu z eurofondov, ktoré je časovo obmedzené a ich budúcnosť nie je garantovaná.

V dlhodobom horizonte je aj finančná udržateľnosť neistá, závislá od budúceho financovania z EÚ. Väčšina Aktivít je viazaná na prostriedky z európskych fondov, a nadväzujúce programy. Pre dlhodobé pokračovanie Aktivít bude kľúčové, či sa podarí zabezpečiť kontinuovanie v súčasnom a ďalšom programovom období. Programová a obsahová udržateľnosť je limitovaná, mnohé Opatrenia neboli konceptuálne ani legislatívne ukotvené ako dlhodobé verejné politiky, ale fungovali v podobe projektových iniciatív. Ak sa teda nenájde spôsob, ako vyčleniť trvalé zdroje (napr. v rámci štátneho rozpočtu), po skončení projektov môže dôjsť k výraznému útlmu.

Viaceré Aktivity ukázali, že existujú odborné kapacity (napr. poradcovia/-kyne RC SE), no ich kompetencie v oblasti inklúzie MRK sú rôznorodé. Chýba však systematické školenie a metodické vedenie krížovo cez všetky Aktivity a projekty, ktoré by garantovalo kvalitu práce poradcov a poradkýň s MRK na regionálnej úrovni.

Vo všeobecnosti je udržateľnosť súčasných Aktivít čiastočná a krehká, stojí najmä na projektovom financovaní a individuálnom nasadení realizátorov. Ak by sa však podarilo zaviesť dôsledný monitoring a zabezpečiť udržateľné financovanie, môžu sa vytvorené nástroje premeniť na stabilný pilier politiky sociálneho začlenenia.

Bariéry a facilitátori

Mnohé úlohy boli formulované vágne a neadresne, čo viedlo k nejednoznačnému výkladu ich cieľov (napr. či ide o podporu podnikania alebo všeobecnú aktivizáciu). V niektorých prípadoch nebolo jasne určené gestorstvo, čo spôsobilo pasivitu a absenciu implementácie.

Aktivity síce formálne počítali s MRK ako cieľovou skupinou, no chýbali presné mechanizmy ich identifikácie (napr. cez lokalitu). Legislatíva upravujúca kate-

góriu osobných citlivých dát a súčasne absencia alternatívnych spôsobov (napr. lokalizačné „proxy“ ukazovatele) neumožňovali plne konštatovať, či MRK skutočne profitovali z predmetných Aktivít.

Terénne údaje indikujú, že mnohé nástroje boli zavedené „zhora“, bez dostatočného zohľadnenia potrieb, špecifik a bariér Rómov a Rómok v teréne, najmä v prípade žien a mládeže. Chýbala spätná väzba od komunitných aktérov, ktorí by mohli pomôcť prispôsobiť Opatrenia reality. Ako vyplýva aj z hodnotenia panelu expertov a expertiek, niektoré Opatrenia trpeli chýbajúcim prepojením medzi ministerstvami, úradmi práce, samosprávami a mimovládny sektorom. Viaceré Aktivity boli realizované len v rámci časovo obmedzených národných projektov, čo znemožňovalo kontinuitu podpory. Absencia systémového financovania (napr. zo štátneho rozpočtu) významne znižuje stabilitu a predvídateľnosť Opatrení.

Projekty ako NP ISE II a „Finančné stimuly pre zamestnanosť“ vytvorili udržateľnú bázu pre poskytovanie poradenstva a podpory. Legislatívne zakotvené príspevky (§53, §53a) predstavovali základný rámec, ktorý je možné ďalej rozvíjať. RC SE a ďalšie terénne štruktúry poskytovali praktickú podporu žiadateľom, pomáhali pri zakladaní podnikov a ich rozvoji.

Deklarovaný zámer ministerstiev zaviesť systém monitorovania dopadov sociálnej ekonomiky podľa zákona č. 112/2018 Z. z. a využitie *Atlasu rómskych komunít*, ako proxy indikátora cieľovej skupiny, signalizuje potenciál posunúť sa smerom k lepšiemu zacieleniu a vyhodnocovaniu.

Vo všeobecnosti sa dá povedať, že hlavnými prekážkami úspešnej realizácie boli najmä nejednoznačne zadané gestorstvo, pravdepodobne nedostatočné zacielenie na MRK, a absencia systémového ukotvenia Opatrení. Naopak, pozitívnymi faktormi sú existujúce národné projekty a zvyšujúci sa záujem zo strany štátu o systematické a empiricky podložené meranie dopadov.

Čiastkový cieľ 4

„Znížiť diskrimináciu na trhu práce a iné prejavy protirómskeho rasizmu.“

V rámci uvedeného Špecifického cieľa boli v akčných plánoch definované dve Opatrenia: 4.1 „Podporiť znižovanie a odstránenie diskriminácie zvyšovaním povedomia o nediskriminačnom zamestnaní a prístupe k zamestnaniu“; 4.2 „Eliminovať dopady viacnásobnej diskriminácie Rómov na trhu práce“.

Relevantnosť

Diskriminácia Rómov a Rómok na trhu práce predstavuje systémový a pretrvávajúci problém, ktorý zásadne prispieva k ich vysokej nezamestnanosti, chudobe a sociálnemu vylúčeniu. Nejde pritom len o otázku individuálnych predsudkov, ale o štrukturálny jav, ktorý má koreň v hlboko zakorenených stereotypoch, negatívnych očakávaniach zamestnávateľov, ale aj v nedostatku dôvery vo verejné inštitúcie. Výskumné zistenia potvrdzujú, že diskriminácia nie je ojedinelý jav, ale bežná skúsenosť veľkej časti rómskej populácie v kontakte s formálnym trhom práce.

Experimentálny výskum IFP preukázal, že len samotné rómske meno na životoptise znižuje šancu byť pozvaný na pohovor o viac ako polovicu, a to aj pri rovnakých kvalifikáciách (Machlica, et al., 2014a, b). Podľa prieskumu Univerzity Konštantína Filozofa v Nitre, 28 % respondentov (Rómov a Rómok) uviedlo rasizmus a diskrimináciu ako hlavnú prekážku pri hľadaní zamestnania, čo ich radí na prvé miesto medzi uvedenými dôvodmi.⁷

Tieto a iné dáta poukazujú na to, že diskriminácia nie je len morálny alebo právny problém, ale priamo brzdí efektívne fungovanie trhu práce, znižuje produktívnu participáciu a reprodukuje sociálne nerovnosti medzi rómskou a majoritnou populáciou.

⁷ APVV-17-0141 Analysis of barriers to access to employment opportunities for marginalised population groups: selected regions of Slovakia in socio-economic, geographical and socio-anthropological perspectives (2023).

Diskriminácia má aj ďalšie negatívne dopady. Znižuje motiváciu a dôveru Rómov a Rómok v systém, čo môže viesť k rezignácii na formálne zamestnanie, pasivite a prehlbovaniu generačnej nezamestnanosti. Diskriminácia podporuje segregáciu na trhu práce, napr. vo forme zamestnávania Rómov a Rómok v neformálnej ekonomike, v nízkokvalifikovaných a prekarizovaných pozíciách, často bez právnej ochrany. Z dlhodobého hľadiska oslabuje sociálnu kohéziu a polarizuje spoločnosť.

Zníženie diskriminácie na trhu práce si vyžaduje viacúrovňové a koordinované opatrenia, ktoré idú nad rámec antidiskriminačnej legislatívy. Medzi kľúčové kroky patria napríklad zvýšenie transparentnosti a sledovania praxe zamestnávateľov – vrátane zberu anonymizovaných údajov o (ne)úspešnosti marginalizovaných uchádzačov/-čiek, zavedenie systému testovania rovnakých príležitostí (tzv. „testing“) (Lajčáková, 2020).

Je tiež dôležitá podpora inkluzívnych zamestnávateľov a modelov – napríklad formou sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní, daňových zvýhodnení alebo ocenení pre firmy zamestnávajúce ľudí z MRK. Dôležité sú aj posilnenie vymožitelnosti antidiskriminačného rámca, t. j. aby Verejný ochranca práv, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (SNSLP) a ďalšie inštitúcie disponovali reálnymi dátami a kapacitami na dohľad a presadzovanie práva.

Úsilie o zníženie diskriminácie úzko súvisí s inými strategickými Cieľmi, ako sú zvýšenie zamestnanosti MRK (Cieľ 3) – bez odstránenia diskriminačných bariér nebude možné dosiahnuť skutočnú inklúziu a podporu rómskych žien (napr. v rámci Cieľa 1 alebo 2) – ktoré často čelia intersekcionalnej diskriminácii (na základe etnicity aj rodu).

Cieľ znížiť diskrimináciu na trhu práce a iné prejavy protirómskeho rasizmu je mimoriadne dôležitý pre naplnenie princípov rovnosti, inklúzie a efektivity verejnej politiky. Reálne dáta dokazujú, že diskriminácia je nielen morálne neprijateľná, ale aj ekonomicky neudržateľná. Bez jej aktívneho riešenia sa pozitívne efekty ostatných Opatrení, ako sú aktívne politiky zamestnanosti či podpora sociálnych podnikov, budú miznúť účinkom alebo zostanú len na papieri. Z tohto dôvodu by mal byť tento Cieľ vnímaný ako strategický a prioritný naprieč všetkými oblasťami politiky sociálneho začlenenia.

Účinnosť

Aktivita 4.1.1 „Realizovať programy a školenia pre zamestnávateľov o metódach rozpoznávania a riešenia diskriminácie a jej základných príčin vrátane protirómskeho rasizmu a zaujatosti“ ako aj Aktivita 4.1.2 „Zvyšovanie povedomia zamestnancov a zamestnávateľov o diverzite a rovnosti na pracovisku prostredníctvom tzv. senzibilizačných programov“ neboli v priebehu celého sledovaného obdobia konzistentne realizované. Výraznejší posun v implementácii možno zaznamenať až v roku 2024, kedy došlo k reálnej implementácii. V danom období bolo zorga-

nizovaných niekoľko školení a vzdelávacích podujatí, ktorých gestorom bolo SNSLP. Aktivita boli implementované naprieč verejným aj súkromným sektorom a tematicky sa zameriavali na problematiku diskriminácie, diverzity na pracovisku, prejavy protirómskeho rasizmu a právnu ochranu pred diskrimináciou. Vzdelávanie bolo cielene orientované aj na manažment diverzity a aplikáciu dočasne vyrovnávacích opatrení ako nástrojov na podporu rovnosti príležitostí.

Aktivita 4.1.3 – „Realizovať aktivity pre mladých ľudí vstupujúcich na trh práce s cieľom zvýšenia ich povedomia o ochrane pred diskrimináciou v kontexte rovnosti mužov a žien a zosúladovania rodinného a pracovného života“ bola realizovaná na desiatkach stredných škôl, pričom ich obsah školení reflektoval potrebu senzibilizácie mládeže v oblasti rovnosti príležitostí a rodovej rovnosti. Aj tu však ostávajú nastavené výlučne výstupové ukazovatele (napr. počet realizovaných podujatí či zapojených škôl), čo zásadne obmedzuje možnosť hodnotiť reálny dopad na postoje a správanie cieľovej skupiny mladých ľudí pri vstupe na trh práce.

Účinnosť Aktivít v rámci Opatrenia 4.2 je výrazne nižšia. Ide predovšetkým o Aktivitu 4.2.1 – „Realizovať podporné programy pre ženy, vrátane žien z MRK zasiahnutých viacnásobnou diskrimináciou po návrate do zamestnania“ a 4.2.2 – „Realizovať aktivity osvetového charakteru zamerané na odbúravanie negatívnych stereotypov týkajúcich sa tradičného rozdelenia sociálnych rolí“. Tieto Aktivita neboli v monitorovanom období systematicky realizované. Hoci v praxi, na základe poznatkov z terénu, možno identifikovať čiastkové a fragmentované Aktivita podobného zamerania, realizované prevažne MVO, ich rozsah a dopad sú limitované a nemožno ich považovať za plnohodnotnú implementáciu plánovaných Opatrení.

Dopady

Z hodnotenia implementácie Aktivít zameraných na podporu rovnosti, prevenciu diskriminácie a začleňovanie marginalizovaných skupín vyplýva, že hoci v niektorých oblastiach došlo k čiastočnému pokroku, celkový dopad ostáva obmedzený. Realizácia vybraných Aktivít – najmä v roku 2024 – priniesla pozitívne výsledky v oblasti zvyšovania povedomia o diskriminácii, diverzite a právnej ochrane, a to najmä prostredníctvom školení pre zamestnávateľov a zamestnancov. Podobne možno za prínos považovať aj Aktivita realizované na školách, ktoré sa zameriavali na mladých ľudí vstupujúcich na trh práce. Tieto Aktivita však trpeli absenciou výsledkových ukazovateľov, čo zásadne obmedzilo možnosť overiť ich reálny vplyv na postoje účastníkov či na štrukturálne zmeny v zamestnávaní marginalizovaných skupín.

Napriek pozitívnemu posunu v realizácii Aktivít však ich celkový dopad nie je možné adekvátne vyhodnotiť. Hlavným dôvodom je absencia kvantitatívnych a kvalitatívnych ukazovateľov výsledkov, ktoré by umožnili zmerať účinnosť školení – napríklad v počte zamestnávateľov a zamestnancov, ktorých sa intervencie

reálne dotkli, alebo v zmenách v prístupe k zamestnávaniu obyvateľov MRK. Rovnako nie je k dispozícii evidencia, ktorá by umožnila vyhodnotiť vplyv týchto Opatrení na zmenu zamestnanosti osôb z MRK.

Nerealizácia ďalších kľúčových Opatrení, najmä tých, ktoré mali byť zamerané na ženy z MRK a na osvetu v oblasti rodových stereotypov, predstavuje vážny nedostatok. Neefektívna spolupráca medzi zodpovednými inštitúciami a chýbajúca systematickosť v prístupe k viacnásobnej diskriminácii spôsobili, že podpora týchto cieľových skupín ostala prevažne len v rovine deklarácií. Celkovo možno konštatovať, že napriek niektorým pozitívnym krokom sa nepodarilo dosiahnuť zásadný systémový posun a dopad na postavenie príslušníkov MRK na trhu práce zostáva veľmi obmedzený.

Indikátory Čiastkových cieľov indikujú stagnáciu alebo zhoršenie v tejto oblasti. Podiel Rómov a Rómok, ktorí/-é sa počas posledných 12 mesiacov cítili byť diskriminovaní/-é v zamestnaní alebo na pracovisku zažili iné prejavy rasizmu z dôvodu ich etnicity stúpol podľa EU SILC_MRK z 11 % (rok 2020) na 15 % (rok 2024). Podiel Rómov, ktoré sa počas posledných 12 mesiacov cítili byť diskriminované z dôvodu ich etnicity alebo rodu pri hľadaní zamestnania zostáva tak podľa východiskového ako aj súčasného zisťovania na úrovni 28 %. Rozdiel v príjmoch zo zamestnania medzi mužmi a ženami z MRK sa v predmetnom období zvýšil z 13 % → 15 %.

Udržateľnosť

Udržateľnosť hodnotených Aktivít v oblasti prevencie diskriminácie, podpory rovnosti a začleňovania marginalizovaných skupín je v súčasnosti neistá a závisí od viacerých navzájom prepojených faktorov. Hoci niektoré pozitívne efekty – ako napríklad zvýšenie informovanosti zamestnávateľov či mladých ľudí o problematike rovnosti a diverzity – môžu mať potenciál pre dlhodobejší vplyv, ich pokračovanie a ďalší rozvoj si vyžaduje systematickú podporu, ktorú aktuálne nie je možné garantovať.

Z hľadiska inštitucionálneho zázemia sa ukazuje, že kľúčové štátne inštitúcie, ktoré by mali byť nositeľmi týchto opatrení (napr. SNSLP alebo vybrané rezorty), často čelia obmedzeným kapacitám a nedostatočnej medziinštitucionálnej koordinácii. To negatívne vplyva na ich schopnosť kontinuálne zabezpečovať realizáciu opatrení aj po skončení konkrétnych projektov alebo programových období. Navyše, absencia stabilného personálneho zabezpečenia a nedostatočne ukotvené mechanizmy v systémových politikách znižujú pravdepodobnosť, že by sa pozitívne iniciatívy automaticky pretavili do štandardnej praxe.

Finančná udržateľnosť Aktivít je ďalším kritickým bodom. Viaceré zo zrealizovaných Opatrení boli závislé na projektovom financovaní, najmä zo zdrojov EÚ alebo z krátkodobých grantových schém. Bez dlhodobejšieho a predvídateľného zabezpečenia finančných prostriedkov z verejného rozpočtu alebo strategických partnerstiev (napr. so zamestnávateľskými zväzmi, vzdelávacími inštitúciami či

mimovládny sektorom) hrozí, že realizované aktivity nebudú pokračovať, alebo sa stanú výlučne *ad hoc* záležitosťou.

Vyhliadky na dlhodobú udržateľnosť sú o niečo priaznivejšie v prípade Aktivít, ktoré sa už podarilo integrovať do existujúcich štruktúr a inštitúcií – napríklad školenia realizované v spolupráci s verejnou správou alebo vzdelávacie programy v školách, ktoré môžu byť ďalej rozvíjané v rámci bežného kurikula či školskej prevencie. V ostatných prípadoch je však udržateľnosť závislá od politickej vôle, strategického plánovania a predovšetkým od schopnosti pretaviť jednorazové Aktivity do systémových Opatrení s jasne definovanými cieľmi, nástrojmi a ukazovateľmi dopadu.

Bez cieľenej podpory a záväzkov zo strany štátu, ako aj bez vyčlenenia adekvátnych finančných a personálnych zdrojov, ostáva udržateľnosť pozitívnych efektov realizovaných Aktivít otázná. Na zabezpečenie ich pokračovania je potrebné ich začleniť do dlhodobých verejných politík, posilniť ich inštitucionálne zázemie a podporiť aktérov, ktorí sú ochotní a schopní ich implementovať aj mimo projektových rámcov.

Bariéry a facilitátori

V hodnotenom období sa v procese realizácie Aktivít zameraných na rovnosť, prevenciu diskriminácie a podporu marginalizovaných skupín prejavili viaceré bariéry, ktoré významne ovplyvnili ich účinnosť a rozsah. Zároveň možno identifikovať aj určité facilitátory, ktorí napomáhali tomu, že aspoň niektoré Opatrenia sa podarilo implementovať čiastočne alebo úspešne. Najvýznamnejšou bariérou bola nedostatočná koordinácia a spolupráca medzi kľúčovými inštitúciami verejnej správy, ktoré mali byť gestormi alebo partnermi pri realizácii opatrení. Neefektívna komunikácia a nejasné rozdelenie zodpovedností viedli k oneskorenému štartu, prípadne k úplnej nerealizácii niektorých Aktivít – najmä tých zameraných na podporu žien po návrate na trh práce a odbúravanie rodových stereotypov (Aktivita 4.2.2). Ďalšou bariérou bol tak nízky záujem samospráv, ako aj závislosť na externom financovaní a projektovom cykle, čo spôsobilo prerušovanie iniciatív a nemožnosť ich systematického ukotvenia v bežnej praxi. Okrem toho chýbali výsledkové ukazovatele a mechanizmy hodnotenia dopadov, čo sťažovalo spätnú väzbu a znemožňovalo adaptívne riadenie procesov.

Na druhej strane možno medzi hlavné faktory, ktoré napomáhali úspešnej realizácii aspoň niektorých aktivít, zaradiť aktívnu úlohu SNSLP, ktoré prevzalo gesciu nad vzdelávacími aktivitami pre zamestnávateľov a zamestnancov. Stredisko disponovalo odbornou expertízou, existujúcimi vzdelávacími materiálmi a nadviazanými kontaktmi s cieľovými skupinami, čo umožnilo realizáciu niekoľkých kvalitne pripravených školení.

Ďalším dôležitým facilitátorom bola angažovanosť niektorých mimovládnych organizácií, ktoré, hoci často mimo hlavného rámca verejných politík, realizovali

čiasťkové Aktivity zamerané na podporu MRK, rodovú rovnosť alebo prácu s mladými ľuďmi. Ich flexibilita, terénna znalosť a dôvera v komunitách prispeli k efektívnejšiemu osloveniu cieľových skupín. Do istej miery možno za facilitátor považovať aj zvýšený záujem niektorých zamestnávateľov, najmä vo verejnom sektore, ktorí sa zapojili do školení a otvorili diskusiu o rovnosti a diverzite na pracovisku. Tieto iniciatívy však boli zatiaľ skôr výnimkou než štandardom a ich udržateľnosť ostáva otázná.

Úspešnosť realizácie Aktivít bola silne ovplyvnená mierou medziinštitucionálnej spolupráce, dostupnosťou zdrojov a kvalitou implementačnej infraštruktúry. Kým jednotlivé subjekty – ako SNSLP alebo niektoré MVO – preukázali schopnosť posunúť niektoré témy vpred, nedostatočná koordinácia predstavovala zásadné brzdy celkového pokroku v rámci tohto Opatrenia.

Zhrnutie hodnotenia komponentu

V oblasti Zamestnanosti MRK došlo v hodnotenom období k pozitívnemu posunu. Miera zamestnanosti Rómov a Rómok vo veku 20–64 rokov sa na Slovensku, podľa predbežných údajov z výberového zisťovania, v porovnaní z východiskovou hodnotou zvýšila o sedem percentuálnych bodov, z 23 % v roku 2020 na 30 % v roku 2024. Rovnaký nárast bol zaznamenaný aj pri miere zamestnanosti rómskych žien z MRK vo veku 20–64 rokov, ktorá sa zvýšila zo 14 % v roku 2020 na 21 % v roku 2024. Napriek tomuto vývoju však rozdiel v miere zamestnanosti medzi rómskymi ženami a mužmi v uvedenej vekovej skupine zostáva nezmenený.

Podiel osôb z MRK (mužov a žien) vo veku 16–24 rokov, ktorí nie sú zamestnaní/-é, a zároveň už nie sú vo vzdelávacom procese, klesol zo 67 % v roku 2020 na 63 % v roku 2024. Podiel žien z MRK vo veku 16–24 rokov, ktoré nie sú zamestnané a ani už nie sú vo vzdelávacom procese klesol v rovnakom období zo 73 % na 69 %.

Pozitívny trend možno pozorovať aj v oblasti vnímanej diskriminácie. Podiel Rómov a Rómok starších ako 16 rokov, ktorí/-é uviedli, že sa v posledných 12 mesiacoch cítili byť diskriminovaní/-é z dôvodu etnicity pri hľadaní zamestnania, sa znížil z 33 % na 29 %. Nie je však možné jednoznačne určiť, do akej miery sú tieto pozitívne zmeny výsledkom cielených verejných politík a intervencií, a do akej miery ich možno pripísať externým faktorom, ako je napríklad priaznivý vývoj ekonomického cyklu.

Prieskum EU SILC predstavuje štandardizované ročné európske zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach, ktoré zahŕňa aj ukazovatele nízkej pracovnej intenzity a miery zamestnanosti. Podľa údajov z tohto prieskumu sa miera zamestnanosti na Slovensku v posledných rokoch zvyšuje, čo naznačuje priaznivý celkový trend na trhu práce.

Zhodnotenie plnenia Cieľov z hľadiska hodnotiacich kritérií:

Globálny cieľ – „Zlepšiť zamestnateľnosť a zvýšiť zamestnanosť Rómov, špecificky MRK, vytváraním možností vedúcich k ich uplatneniu sa na trhu práce“.

Základné zarámčovanie problematiky zamestnanosti v rámci *Stratégie 2030* možno hodnotiť ako vysoko relevantné a vecne podložené. *Stratégia 2030* zároveň nadväzuje na strategické a analytické dokumenty, ako aj na empirické dáta a výskumy či dáta zo štatistických výberových zisťovaní o príjmoch a životných podmienkach domácností EU SILC. Tento prístup je v súlade s medzinárodne uznávanými odporúčaniami, napríklad zo strany Rozvojového programu Spojených národov (UNDP), Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) či Svetovej banky (WB), ktoré dlhodobo zdôrazňujú význam merateľnosti a dôsledného monitorovania dopadu verejných politík – týmto sa zabezpečuje jeho účinnosť a exaktné meranie dopadov. Finančná udržateľnosť je často zabezpečená prostredníctvom národných projektov, čo umožňuje stabilné fungovanie mechanizmov podpory, vrátane poskytovania služieb, individuálneho poradenstva, pomáhajúcich profesií či stimulov pre zamestnávateľov. Súčasne však závislosť od projektového financovania môže predstavovať riziko z hľadiska udržateľnosti Opatrení po ukončení programového obdobia a po ukončení života projektov, ak nedôjde k inštitucionalizácii týchto mechanizmov a Aktivít a začleneniu do bežného systému mandatórnych výdavkov štátu.

Čiastkový cieľ 1 (ČC1) – „Zabezpečiť pre marginalizované rómske komunity (MRK) rovnaké príležitosti, zvýšiť potrebné zručnosti a získať praktické skúsenosti na prechod zo vzdelávania na trh práce“. Tento Cieľ je relevantný a je to podložené empirickými dátami z výskumov, ktoré dokumentujú dlhodobo obmedzený prístup Rómov a Rómkov k zamestnaniu, nízku mieru kvalifikácie a pretrvávajúcu diskrimináciu. Pre všetky Aktivitý boli stanovené merateľné ukazovatele a išlo prevažne o kvantitatívne výstupy. Účinnosť Aktivít bola veľmi nerovnomerná, kým niektoré Aktivitý napredovali a dosiahli reálne výstupy, iné zaostávali, mali nedostatočné zacielenie alebo neposkytli dostatočné údaje, čo znemožňuje objektívne vyhodnotenie ich dopadov na cieľovú skupinu MRK. Naprieč všetkými hodnotenými Aktivitami sa dá konštatovať, že chýbajú údaje, ktoré by umožňovali spoľahlivú identifikáciu príslušníkov MRK medzi účastníkmi intervencií. Nedostatok systémového sledovania dopadov podľa etnického alebo rodového členenia zároveň znemožňuje odhaliť etnické či rodové nerovnosti a cielene ich korigovať, čím sa riziko reprodukcie týchto nerovností v čase ešte zvyšuje. Vyhliadky na dlhodobú udržateľnosť Aktivít existujú najmä v prípadoch, kde sa projekty podarilo previazať s trvalými inštitúciami a kde sa prejavila systematická koordinácia medzi štátnymi a mimovládnyimi aktérmi.

Čiastkový cieľ 2 (ČC2) – „Zvýšiť účinnosť, kvalitu poskytovania a rozšíriť dostupnosť verejných a neverejných služieb zamestnanosti a aktívnych opatrení trhu práce (AOTP) pre MRK“. Cieľ je zameraný na rozšírenie dostupnosti AOTP pre MRK a je mimoriadne relevantný. Ide o nevyhnutný krok smerom k znižovaniu nerovností na trhu práce, k zvyšovaniu zamestnateľnosti osôb z MRK, a zároveň k posilňovaniu ich socioekonomického postavenia v spoločnosti. Efektívna a in-

kluzívna implementácia AOTP by mohla významne prispieť k lepšiemu zosúladieniu dopytu a ponuky na trhu práce a zníženiu miery dlhodobej nezamestnanosti v tejto skupine. Účinnosť Aktivít bola relatívne dobrá, keďže množstvo z nich sa realizovalo prostredníctvom národných projektov. Pozitívne dopady realizácie spočívali vo zvýšení dostupnosti rekvalifikácií prostredníctvom národných projektov, ktoré umožnili širšiemu okruhu uchádzačov/-iek získať kvalifikácie a zručnosti potrebné pre uplatnenie sa na trhu práce. Medzi pretrvávajúce výzvy patrí nízka digitálna a funkčná gramotnosť cieľovej skupiny, ako aj zložitý proces prihlasovania na kurzy, ktoré znižujú prístupnosť pre osoby z MRK. Udržateľnosť Aktivít nie je automatická, ale závisí od schopnosti štátu a samospráv udržať infraštruktúru podpory aj po ukončení projektov, prepojiť jednotlivé Aktivitý do integrovaných ciest, a zároveň posilňovať aktívnu účasť samotných komunít. Pozitívne efekty môžu byť dlhodobé, ak sa z dočasných projektov stanú stabilné nástroje politiky inklúzie.

Čiastkový cieľ 3 (ČC3) – „Vytvárať podmienky pre podporu zamestnávania MRK u zamestnávateľov, s dôrazom na zamestnávateľov v oblasti sociálnej ekonomiky“. Tento Cieľ je relevantný vzhľadom na to, že osoby z MRK čelia systémovým prekážkam pri vstupe na otvorený trh práce. Cieľ je v súlade s európskym rámcom politiky pre Rómov a Rómky, ktorý odporúča kombinovať zamestnanecké politiky s nástrojmi sociálnej ekonomiky a lokálneho rozvoja, a tiež s prioritami národných stratégií členských štátov. Účinnosť Aktivít je rôzna, najlepšia je tam, kde bola podporovaná realizáciou národných projektov. Pozitívne dopady realizovaných Aktivít sa prejavujú sfunkčnením infraštruktúry sociálnej ekonomiky. Vďaka Aktivitám, ktoré boli opreté o národné projekty sa podarilo vytvoriť stabilné nástroje na podporu znevýhodnených uchádzačov/-iek o zamestnanie. Medzi limity dopadov patrí slabé zacielenie na MRK. Väčšina Opatrení nie je explicitne zameraná na MRK a cieľová skupina je často definovaná všeobecne, čo znemožňuje vyhodnotiť reálny dosah na MRK. Mnohé Aktivitý fungujú bez analytického zázemia, neexistuje spôsob, ako zistiť, kto konkrétne z Opatrení profituje. Inštitucionálna udržateľnosť je v strednodobom horizonte zabezpečená, pretože viaceré Aktivitý sa opierajú o existujúce národné projekty a legislatívu. V dlhodobom horizonte je ale finančná udržateľnosť neistá, závislá od budúceho financovania z EÚ. Väčšina Aktivít je viazaná na prostriedky z európskych fondov, a nadväzujúce programy. Pre dlhodobé pokračovanie Aktivít bude kľúčové, či sa podarí zabezpečiť kontinuovanie v súčasnom a ďalšom programovom období.

Čiastkový cieľ 4 (ČC4) – „Znížiť diskrimináciu na trhu práce a iné prejavy protirómskeho rasizmu“. Relevancia Cieľa je vysoká, pretože diskriminácia Rómov a Rómkov na trhu práce predstavuje systémový a pretrvávajúci problém, ktorý zásadne prispieva k ich vysokej nezamestnanosti, chudobe a sociálnemu vylúčeniu. Účinnosť je rôzna a v danom období bolo zorganizovaných niekoľko školení a vzdelávacích podujatí, ktorých gestorom bolo SNSLP. Aktivitý boli implemen-

tované naprieč verejným aj súkromným sektorom a tematicky sa zameriavali na problematiku diskriminácie, diverzity na pracovisku, prejavy protirómskeho rasizmu a právnu ochranu pred diskrimináciou. Niektoré Aktivity však neboli v monitorovanom období systematicky realizované alebo ich rozsah bol limitovaný. Hoci v niektorých oblastiach došlo k čiastočnému pokroku, celkový dopad ostáva obmedzený a nie je ho možné adekvátne vyhodnotiť. Hlavným dôvodom je absencia kvantitatívnych a kvalitatívnych ukazovateľov výsledkov, ktoré by umožnili zmerať účinnosť školení napríklad v počte zamestnávateľov a zamestnancov, ktorých sa intervencie reálne dotkli, alebo v zmenách v prístupe k zamestnávaniu obyvateľov MRK. Udržateľnosť Aktivít v oblasti prevencie diskriminácie, podpory rovnosti a začleňovania marginalizovaných skupín je neistá a závisí od viacerých navzájom prepojených faktorov. Hoci niektoré aktivity môžu mať potenciál pre dlhodobejšiu realizáciu, ich pokračovanie a ďalší rozvoj si vyžaduje systematickú podporu, ktorú aktuálne nie je možné garantovať.

Tabuľka 4 Súhrn hodnotenia jednotlivých aspektov implementácie globálneho cieľa komponentu Zamestnanosť *Stratégie 2030* v období 2022–2024

Legenda Indikácia miery plnenia + splnené +/- splnené len čiastočne - nesplnené ? plnenie neposúditelné

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
(ČC1) Zabezpečiť pre marginalizované rómske komunity (MRK) rovnaké príležitosti, zvýšiť potrebné zručnosti a získať praktické skúsenosti na prechod zo vzdelávania na trh práce				
1.1 Realizovať programy na podporu získavania základných a digitálnych zručností mužov a žien z MRK s cieľom lepšie vyhovieť potrebám a dopytu na trhu práce na zmiernenie dopadov koronakrízy, ako aj využívať príležitosti, ktoré v každodennom živote ponúkajú existujúce a nové digitálne nástroje a trendy	+	+/-	+/-	+/-

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
1.2 Skvalitniť služby na riešenie potrieb mladých osôb z MRK, ktorí sú nezamestnaní a neaktívni – prispôbením individualizovaných holistických akčných plánov, zameraných na celkový rozvoj, ktoré zohľadnia ich preferencie a motiváciu, bariéry a nevýhody a dôvody, pre ktoré sú nezamestnaní alebo neaktívni	+	+/-	+/-	+
1.3 Podporiť študentskú/ absolventskú prípravu a rozvoj kariéry, prvé pracovné skúsenosti, umiestňovanie do zamestnania	+	+/-	-	-
1.4 Uľahčiť prechod zo vzdelávania do zamestnania prostredníctvom mentorstva, odbornej prípravy, stáží, a duálneho vzdelávania	+	+/-	+/-	+/-
1.5 Podporiť vzdelávanie a prípravu pre trh práce prostredníctvom rekvalifikácie, ďalšieho a druhošancového vzdelávania, ako aj neformálneho vzdelávania pre dlhodobo nezamestnaných a nízkokvalifikovaných UoZ	+	+/-	+/-	+/-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 1	+	+/-	+/-	+/-

(ČC2) Zvýšiť účinnosť, kvalitu poskytovania a rozšíriť dostupnosť verejných a neverejných služieb zamestnanosti a aktívnych opatrení trhu práce (AOTP) pre MRK

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
2.1 Podporiť rovnaký prístup osôb z MRK k zamestnaniu vo verejnom aj súkromnom sektore prostredníctvom opatrení, ako sú pozitívne opatrenia a systémy podpory pre zamestnávateľov, ako aj zlepšenie prístupu k službám zamestnanosti vrátane aktívnych politík trhu práce	+	+/-	+	+/-
2.2 Zabezpečiť komplexný prístup so zameraním na zlepšovanie životných podmienok osôb z MRK, s dôrazom na charakter potrieb a špecifických problémov lokalít, ktoré sú uvedené v Atlase rómskych komunít 2019	+	+	+	+
2.3 Zabezpečiť dostupnosť zdrojových/ relevantných dát v oblasti zamestnanosti MRK	+	+/-	+/-	+
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 2	+	+	+	+/-
(ČC3) Vytvárať podmienky pre podporu zamestnávania MRK u zamestnávateľov, s dôrazom na zamestnávateľov v oblasti sociálnej ekonomiky				
3.1 Podporiť rovnaký prístup osôb z MRK k samostatnej zárobkovej činnosti a podnikaniu vrátane sociálneho podnikania prostredníctvom cielenej podpory	+	+/-	+/-	+/-
3.2 Podporiť mobilitu na trhu práce, najmä pre tých, ktorí žijú vo vidieckych a segregovaných	+	+	+/-	+

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
oblastiach s obmedzenými pracovnými príležitosťami				
3.3 Podporovať zamestnávanie znevýhodnených UoZ z prostredia MRK, vrátane prostredníctvom sociálnej ekonomiky	+	+/-	+/-	+
3.4 Nastaviť efektívne sociálne aspekty verejného obstarávania	+	+/-	-	-
3.5 Podporovať podnikateľskú gramotnosť mladých Rómov a Rómov prostredníctvom zážitkových aktivít a/alebo neformálneho vzdelávania, ako aj prostredníctvom stretnutí s úspešnými podnikateľmi, individuálnych konzultácií a praktických kurzov	+/-	-	-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 3	+	+/-	+/-	+/-
(ČC4) Znížiť diskrimináciu na trhu práce a iné prejavy protirómskeho rasizmu				
4.1 Podporiť znižovanie a odstránenie diskriminácie zvyšovaním povedomia o nediskriminačnom zamestnaní a prístupe k zamestnaniu	+	+/-	+/-	-
4.2 Eliminovať dopady viacnásobnej diskriminácie Rómov na trhu práce	+	-	-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 4	+	-	-	-
CELKOVÝ SUMÁR ZA GLOBÁLNY CIEĽ	4/4	2/4	2/4	1.5/4

Odporúčania pre ÚSVRK

1. Posilňovať komplexnosť a integrovanosť prístupu k zamestnanosti:
 - pokračovať vo zvyšovaní dôrazu na prepojenie politiky zamestnanosti s ďalšími oblasťami, najmä so vzdelávaním, bývaním, zdravím, sociálnymi službami a dopravnou dostupnosťou;
 - zohľadňovať, že izolované intervencie v oblasti zamestnanosti bez previazanosti na iné politiky nevedú k dlhodobým udržateľným riešeniam;
 - systematicky reflektovať heterogenitu MRK a pôsobiť v tomto smere na príslušný rezort.
2. Pôsobiť na to, aby sa flexibilne prispôbovali intervencie meniacemu sa trhu práce:
 - pôsobiť, aby príslušný rezort priebežne reagoval na štrukturálne zmeny na trhu práce, vrátane nedostatku pracovnej sily v určitých sektoroch, rastu nárokov na kvalifikáciu, technologických a organizačných zmien;
 - klásť dôraz na inovácie a kreativitu v práci s cieľovou skupinou, v spolupráci so zamestnávateľmi, v prepájaní sociálnych a trhových nástrojov zamestnanosti.
3. Identifikovať a adresovať ekonomické a kultúrne faktory, ktoré vedú časť pracovného potenciálu MRK k neformálnym formám práce.
4. Uplatňovať invenčnejšie prístupy podporujúce zvyšovanie finančnej gramotnosti.
5. Posilniť mandát ÚSVRK vo vzťahu k rezortom, najmä k Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR).
6. Zachovať a rozvíjať smerovanie aktívnych opatrení trhu práce (AOTP), najmä v projektoch financovaných z fondov EÚ a implementovaných ÚSVRK.
7. Otvoriť odbornú a verejnú diskusiu o udržateľnom financovaní Opatrení na podporu integrácie MRK na trh práce:
 - iniciovať diskusiu o možnosti financovania overených, efektívnych a dlhodobopotrebných Opatrení priamo zo štátneho rozpočtu;
 - posúdenie rizík spojených s prechodom z projektového na systémové financovanie;
 - identifikovať potrebné administratívne zmeny;
 - diskutovať o rizikách straty kreativity, variability a flexibility, ktoré sú typické pre iniciatívy budované „zdola“.

- Atlas rómskych komunit (2019). Bratislava: ÚSVRK SR. Dostupné na: <https://www.romovia.vlada.gov.sk/atlas-romskych-komunit-2019/> [navštívené 11.11.2025].
- Baláž, V., Jeck, T., Polačková, Z. (2025). *Sila sociálnych podnikov na Slovensku: Pohľad na ich ekonomický a zamestnávateľský potenciál*. Bratislava: Prognostický ústav Centra spoločenských a psychologických vied SAV. <https://doi.org/10.31577/2025.9788082980274>.
- Bednarik, M., Hidas, S., Machlica, G. (2019). *Enhancing the Social Integration of Roma in Slovak Republic*. Economic Departments Papers No. 1551, OECD. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/28/OECD_EnhancingthesocialintegrationofRoma.pdf [navštívené 16.10.2025].
- Gerbery, D., Džambazovič, R. (2018). "Labour market inequalities and their reproduction from a class perspective: class-based analysis of social stratification and social mobility". In: Štefánik, M. et al., *Labour Market in Slovakia 2019+* (pp. 106–35). Bratislava: Institute of Economic Research, Slovak Academy of Science.
- Hidas, S., Lafférsová, Z., Machlica, G. (2018). *Inclusion of Roma is a Challenge for Society*. Bratislava: Institute of Financial Policy. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/17297/35/2018_18_Inkluzia_final.pdf [navštívené 1.11.2025].
- Hurrle, J., Ivanov, A., Grill, J., Kling, J., Škobla, D. (2012). *Nejasný výsledok. Pomohli projekty Európskeho sociálneho fondu Rómom na Slovensku?* Bratislava: UNDP. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/303864313_Nejasny_vysledok_Pomohli_projekty_financovane_ESF_Romom_na_Slovensku_Zistenia_z_analyzy_projektov_financovanych_ESF_v_ramci_OP_Zamestnanost_a_socialna_inkluzia_v_programovacom_obdobi_2007_-_2013 [navštívené 18.10.2025].
- Ivanov, A., et al. (2012). *Nejasný výsledok. Pomohli projekty financované ESF Rómom na Slovensku? Zistenia z analýzy projektov financovaných ESF v rámci OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia v programovacom období 2007–2013*. Bratislava: UNDP Regional Center. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/303864313_Nejasny_vysledok_Pomohli_projekty_financovane_ESF_Romom_na_Slovensku_Zistenia_z_analyzy_projektov_financovanych_ESF_v_ramci_OP_Zamestnanost_a_socialna_inkluzia_v_programovacom_obdobi_2007_-_2013/references [navštívené 12.11.2025].
- Lajčáková, J. (2015). *Equal Opportunities I.: Supporting secondary education for Roma youth through temporary compensatory measures* [Rovné šance I. podpora stredoškolského vzdelávania rómskej mládeže prostredníctvom dočasných vyrovnávacích opatrení]. Bratislava: Centre for the Research of Ethnicity and Culture. Dostupné na: <https://cvek.sk/wp-content/uploads/2015/12/Rovne-sance-1.pdf> [navštívené 14.11.2025].
- Lajčáková, J. (2020). *Metodika pre inšpektoráty práce na zisťovanie a posudzovanie prípadov diskriminácie so zameraním na rodovú diskrimináciu*. Bratislava: IVPR. Dostupné na: https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2021/07/metodika_pre_inspektoraty_prace_zistovanie_diskriminacie.pdf [navštívené 18.10.2025].
- Polačková, Z., Dokupilová, D. Škobla, D. (2023). *Komunitné centrá na Slovensku Hodnotenie Národného projektu Komunitné služby v mestách a obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít – II. fáza*. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Dostupné na: https://www.romovia.vlada.gov.sk/site/assets/files/1310/zaverecne_hodnotenie_np_ks_mrk-1.pdf?csrt=3498168469046499306 [navštívené 12.10.2025].
- Rigová, E., Dráľová, A., Kováčová, L. (2021). *Druhošancové vzdelávanie na Slovensku: implementácia a jej bariéry*. Bratislava: Slovak Governance Institute.
- Machlica, G., Žúdel, B., Hidas, S. (2014a). *No Work, No Gains*. Ministry of Finance and Institute of Financial Policy (IFP). Policy paper. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/20369/38/2014_16_Trh_prace.pdf [navštívené 12.10.2025].
- Machlica, G., Žúdel, B., Hidas, S. (2014b). *Unemployment in Slovakia*. Institute of Financial Policy. Economic analysis – Policy paper. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/4381/85/Analiza_trh_prace_finalB.pdf [navštívené 15.11.2025].
- Marcinčin, A. (2017). *Zamestnávanie marginalizovaných Rómov*. Bratislava: Bussines Leaders Forum. Dostupné na: https://www.romovia.vlada.gov.sk/site/assets/files/1192/zamestnavanie_marginalizovanych_romov.pdf [navštívené 13.11.2025].

- Mýtina Kureková, L. (2015). *Polic Puzzles With Roma Employment in Slovakia*. Bratislava: CELSI. Dostupné na: https://celsi.sk/media/discussion_papers/CELSI_DP_34_.pdf [navštívené 14.11.2025].
- Satara, E., Rusnáková, J., Gabcova, L. (2020). *Job Search – Information on Possibilities of Job Application in the Environment of Marginalized Roma Communities in Slovakia*. Economic and Social Development: Book of Proceedings (pp. 101–10).
- Škobla, D., et al. (2009). *Ethnicity as a statistical indicator for the monitoring of living conditions and discrimination. Analytical report and recommendations for the Slovak Republic*. United Nations Development Programme Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States. Dostupné na: <https://www.refworld.org/reference/research/undp/2009/en/69578> [navštívené 16.11.2025].
- Škobla, D., Grill, J., Hurrle, J. (2016). *Exploring field social work in Slovakia. Evaluation of the programme funded by the European Social Fund in 2007–2013*. IA MPSVR SR: Bratislava. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/298418714_Exploring_field_social_work_in_Slovakia_evaluation_of_the_programme_funded_by_European_Social_Fund_in_2007-2013 [navštívené 10.10.2025].
- Škobla, D., Filčák, R. (2020). Mundane Populism: Politics, Practices and Discourses of Roma Oppression in Rural Slovakia. *Sociologia ruralis*, 60(4), 773–89. <https://doi.org/10.1111/soru.12286>
- UNDP (2012). *Report on the Living Conditions of the Roma in Slovakia*. Bratislava: UNDP. Dostupné na: https://issuu.com/undp_in_europe_cis/docs/romalivingconditions [navštívené 13.11.2025].
- UNDP (2013). *The Housing Situation of Roma Communities: Regional Roma Survey 2011*. Bratislava: UNDP. Dostupné na: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/eurasia/The-housing-situation-of-Roma-communities.pdf> [navštívené 16.11.2025].



Zdravie¹

Globálny cieľ

„Zníženie nerovností v zdraví (vo všetkých dimenziách) medzi Rómami, špecificky MRK, a všeobecnou populáciou SR.“

Relevantnosť Stratégie 2030

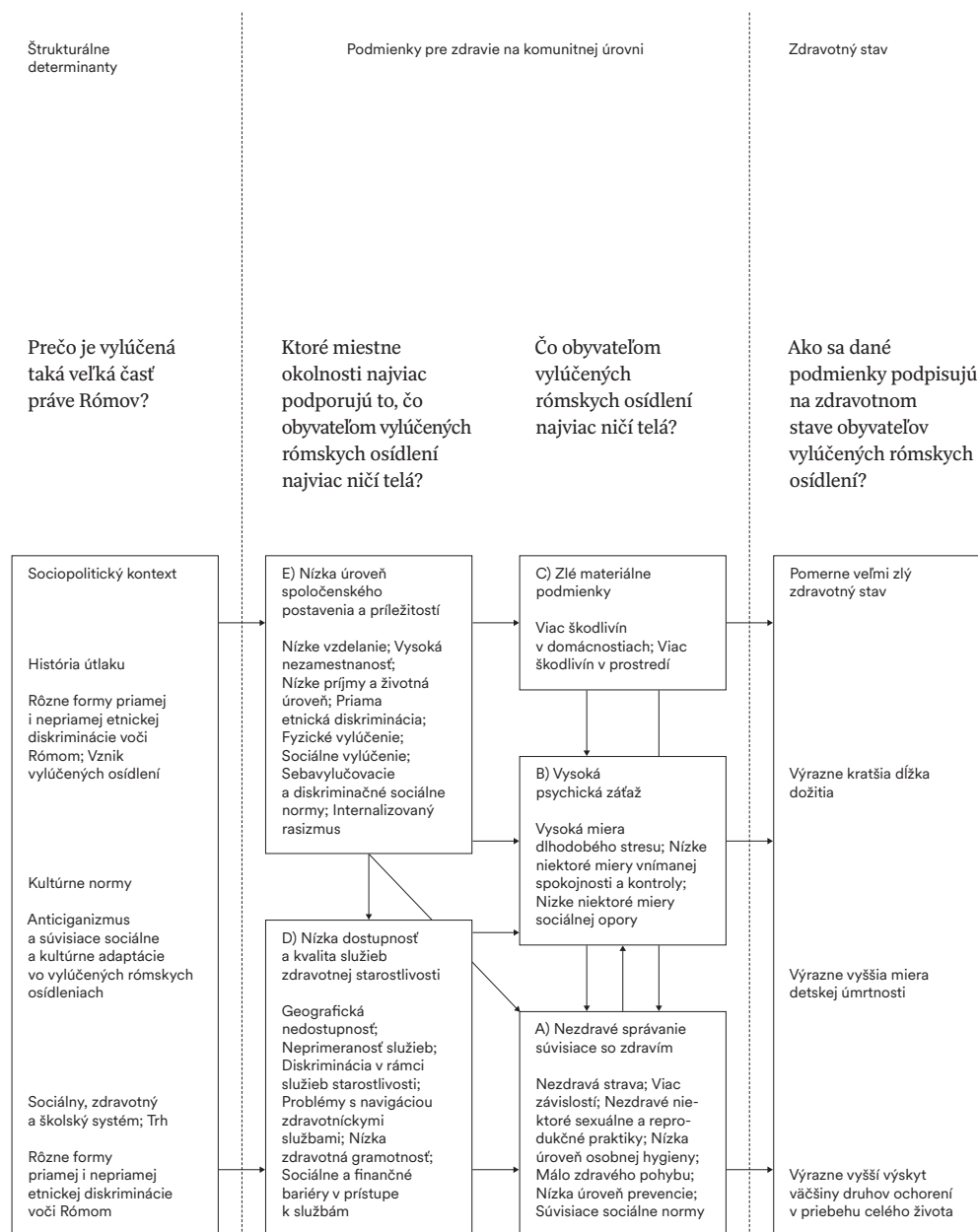
Základné zarámčovanie zdravotného komponentu *Stratégie 2030* – vrátane formulácie príslušného Globálneho cieľa – je z odborného hľadiska vysoko relevantné, pretože sa zameriava na kritické potreby najviac znevýhodnených Rómov a Rómkov, a pretože riešenie týchto potrieb načrtáva v súlade aktuálnymi poznatkami o príčinách etnických nerovností v zdraví. Zameranie na zdravie ľudí z marginalizovaných rómskych komunít (MRK) je namieste vzhľadom na nepreberné množstvo empirických dôkazov o pretrvávajúcich príkrych nerovnostiach v dĺžke dožitia i zdravotnom stave medzi MRK a všeobecnou populáciou (Madarasová Gecková, et al., 2014; MFSR, 2020; Šprocha, Bleha, 2021). Súčasne existuje množstvo dôkazov o tom, že túto situáciu považujú za ťažkú a nespravodlivú aj dotknutí ľudia samotní (Belák, 2020). Pokiaľ ide o východiskové porozumenia príčinám a možnostiam riešenia daných nerovností, *Stratégia 2030* cituje súvisiace ekologické teórie determinantov nerovností v zdraví, empirické štúdie zo SR a priame odporúčania ku procesu začleňovania Rómov a Rómkov v oblasti zdravia od Svetovej zdravotníckej organizácie – SZO (WHO, 2012) – pozri aj Obrázok 1.

Ako problematická sa v danom globálnom zarámčovaní javí nejasnosť pri definovaní cieľovej populácie vo vzťahu k rozlíšeniu medzi MRK a Rómami a Rómkami vo všeobecnosti. Dôraz na MRK je z vecného hľadiska pochopiteľný, keďže ide z definície o podskupinu Rómov a Rómkov čeliacu najväčším problémom. Horší zdravotný stav v porovnaní so všeobecnou populáciou je však veľmi pravdepodobný aj v prípade väčšiny Rómov a Rómkov, ktorá nežije v MRK, a to vychádzajúc nielen zo všeobecných poznatkov o etnických nerovnostiach v zdraví (Devakumar, et al., 2022), ale aj z početných empirických indícií priamo zo SR (MFSR, 2020). Uvedená vágnosť pri formulácii celkového zamerania zrejme podporuje neskoršie úplné opomenutie tejto skupiny pri intervenčných aktivitách – všetky cieľia výhradne na problémy MRK.

Indikátory napĺňania Globálneho cieľa sú zvolené v zásade vhodne. Rozdiel v očakávanej dĺžke života medzi populáciou z MRK a všeobecnou populáciou

¹ Ako konzultujúci expert na zdravie Rómov a Rómkov som osobne participoval pri implementácii niekoľkých z hodnotených úloh, a to v rôznych mierach pre rozličných zapojených garantov či partnerov (podrobnosti čitatelia nájdu v poznámkach na príslušných miestach). Pre účely tejto publikácie som však k hodnoteniu dotknutých úloh pristúpil rovnako akademicky a prísne, ako pri úlohách ostatných, teda v súlade s jasnými hodnotiacimi kritériami zadávateľa a zásadami vedeckej integrity – viď koniec-koncov množstvo súvisiacich kritických (aj sebakritických) komentárov.

Obrázok 1 Zhrnutie vedeckých poznatkov o determinantoch pomerne zlej zdravotnej situácie Rómov na Slovensku podľa rámca pre nerovnosti v zdraví SZO, na ktoré sa odvoláva aj základné zarámčovanie zdravotného komponentu *Stratégie 2030* (zdroj: Belák, 2020).



predstavuje epidemiologicky zmysluplný, súhrnný ukazovateľ danej nerovnosti, ktorý je v kontexte SR pravidelne meraný (najmä prieskumy EU SILC_MRK)² (Markovič, Plachá, 2021). Stanovenie ambície znížiť vstupnú hodnotu sledovaného rozdielu do roku 2030 o tretinu je zároveň súladné s príslušnými odporúčaniami SZO (WHO, 2012). Druhý hlavný ukazovateľ, resp. načrtnutá skupina ukazovateľov – ktoré by mali sledovať rozdiely v konkrétnych parametroch zdravotného stavu – je vhodný za predpokladu, že jeho pôvodná nemerateľnosť bude zvrátená skutočným zavedením opätovne naplánovaného komplexného systému monitorovania rozdielov v zdravotnom stave medzi populáciou z MRK a všeobecnou populáciou. Dva doplnkové indikátory, sledujúce nenaplnené potreby a vnímanú diskrimináciu v rámci služieb zdravotnej starostlivosti, sú takisto namieste, keďže reflektujú dôležité determinanty danej nerovnosti, sú metodicky uchopiteľné a jestvujú pre ne zdroje dát (EU SILC_MRK). Sledovanie diskriminácie navyše sprostredkuje informácie o vývoji fundamentálnej príčiny sledovanej nerovnosti – protirómskeho rasizmu (Phelan, Link, 2015; Belak, et al., 2024).

Úvodné zarámčovanie Globálnych indikátorov však vzbudzuje aj isté koncepčné otázky, ktoré by si priamo v *Stratégii 2030* zaslúžili bližšie vysvetlenia. Na jednej strane zahŕňa pomerne nízku ambíciu ohľadom riešenia nedostupnosti zdravotníckych služieb – plánované zníženie sledovaného podielu z 5 % (2020) na 3 % do roku 2030, teda o dva percentuálne body. Túto opatrnosť by teoreticky bolo možné odôvodniť nízkou východiskovou hodnotou, naznačujúcou pomerne vzácnosť sledovaného javu (5 %). To však nastoľuje ešte závažnejšiu otázku: znamená to, že medzi Globálne ukazovatele bol zaradený málo významne rozšírený jav, alebo ide o jav v skutočnosti rozšírený, no jeho sledovanie vychádza zo zisťovania, ktoré ho nedokáže dobre zachytiť? Vzhľadom na množstvo dôkazov o pretrvávajúcej diskriminácii Rómov a Rómkov v zdravotníckych službách (ECRR, POLP, 2017) ide zrejme skôr o druhý prípad. Ako pomerne kritické sa na prvý pohľad javí aj vynechanie priebežného sledovania ďalších dôležitých domén sociálnych determinantov zdravia, ako sú nedostupnosť infraštruktúry kritickej pre zdravie na komunitnej úrovni, finančné bariéry využívania zdravotných služieb či nízka úroveň zdravotnej gramotnosti MRK. Tento nedostatok možno ospravedlniť skutočnosťou, že väčšina z tu opomenutých javov má nastavené vlastné ukazovatele neskôr, na úrovni priebežných Čiastkových cieľov – aj takéto odôvodnenie by však, pre väčšiu jasnosť, malo byť potvrdené už pri definovaní základného rámca.

Prvé výsledky merania Globálnych indikátorov za rok 2024 vznesené koncepčné nejasnosti skôr podčiarkujú než rozptyľujú. Hodnotu hlavného súhrnného ukazovateľa – rozdielu v strednej dĺžke života (ZD_GC-I_1) – sa dosiaľ nepodarilo

² EU SILC_MRK = European Union Statistics on Income and Living Conditions – Marginalised Roma Communities/ „Štatistické výberové zisťovanie v podmienkach marginalizovaných rómskych komunít“.

doručiť a hodnoty za oba ostatné kvantitatívne Globálne indikátory sa v hodnotenom období pohli negatívnym smerom. Podiel ľudí z MRK s nenaplnenými zdravotnými potrebami (ZD_GC-I_3) vzrástol z východiskovej hodnoty 5 % (2020) na 6 % v roku 2024, namiesto očakávaného poklesu na 4 %. Ešte výraznejšie sa zhoršil indikátor vnímanej diskriminácie v zdravotníckych službách (ZD_GC-I_4): z 9 % (2020) na 11 % v roku 2024 namiesto cieľových 8 %. Toto zhoršenie oboch ukazovateľov v rovnakom čase nie je triviálne: pre podozrivo nízke východiskové hodnoty z údajov nie je jasné, či predstavujú dôkazy o zhoršovaní dostupnosti zdravotnej starostlivosti pre ľudí z MRK alebo o zlepšovaní záchytu problémov. Možnosť reagovať na podobné negatívne trendy každopádne nie je v texte *Stratégie 2030* ani v jej akčných plánoch ošetrované žiadnym pohotovostným mechanizmom, ktorý by na ne reagoval.³

Popísaný kvalitný koncepčný rámec zároveň nebol pretavený dostatočne zmysluplne už do úrovne Špecifických intervenčných cieľov. Sám osebe každý z troch vytýčených Špecifických cieľov síce možno považovať za primeraný (pozri podrobnejšie hodnotenia relevantnosti neskôr). Spoločne však zďaleka nepokrývajú všetky dôležité domény príčin daného stavu a najväčší dôraz naďalej kladú na „životný štýl“ samotnej cieľovej populácie. Epidemiologické teórie aj empirický výskum, na ktoré sa *Stratégia 2030* odvoláva, pritom jasne vysvetľujú, že (a prečo) dôraz na túto úroveň sám osebe nepostačuje: praktický (i etický) zmysel stráca v prípadoch, kedy nie je sprevádzaný intervenciami voči ďalším skupinám determinantov, ktoré cieľovej populácii žiadané zmeny správania objektívne znemožňujú. Ide najmä o reálnu nedostupnosť na to potrebnej infraštruktúry, verejných služieb, príjmu, vzdelania, a pod. (Belak, et al., 2018). Táto podmienka však zostáva v rámci zdravotného komponentu *Stratégie 2030* z veľkej časti nenaplnenou.

Primeranosť Globálneho zarámčovania zdravotnej časti *Stratégie 2030* je teda vo výsledku silná v koncepcnej rovine a solídna, pokiaľ ide o indikátory, no zároveň slabá v rovine Špecifických cieľov. Špecifické ciele z koncepcie preberajú iba časť deklarovaného komplexného chápania príčin: zameriavajú sa najmä na praktiky cieľovej populácie a na úzke aspekty dostupnosti zdravotnej starostlivosti. Celkom nepokryté zostávajú viaceré kľúčové domény príčin už na regionálnej úrovni, ako sú nevyhovujúce environmentálne a infraštruktúrne podmienky MRK, finančné a dopravné bariéry, no i dostupnosť a kvalita verejných služieb mimo doménu zdravotnej starostlivosti (porovnaj aj s Obrázkom 1). Autori úvodného výkladu zdravotného komponentu v *Stratégii 2030* odôvodňujú absenciu

cieľov mimo priúzkze zameranie na každodenné praktiky cieľovej populácie a každodenné praktiky zdravotníckych pracovníkov/-čok presunom viacerých nepokrytých domén determinantov Zdravia do iných komponentov *Stratégie 2030* (predovšetkým komunitnej infraštruktúry pod Bývanie a sociálneho vylúčenia pod Antidiskrimináciu). Takéto rozhodnutie – v protiklade k odborným odporúčaniam ohľadom spravovania sociálnych nerovností v zdraví (WHO, 2012) – však značne navyšuje riziko, že riešenia navrhované v gescii iných rezortov a bez zaručenej účasti zástupcov rezortu zdravotníctva, nebudú dostatočne efektívne pokrývať aspekty kľúčové pre Zdravie.

Najzávažnejší nedostatok však predstavuje príbuzné, takmer úplné vylúčenie Špecifických cieľov na štrukturálnej úrovni. Výnimku predstavuje Cieľ prvý, znovuzaradenie zámeru zriadiť systém monitorovania riešenej nerovnosti – ide o jediný Špecifický cieľ zameraný na úroveň centrálnych politík. V protiklade k predchádzajúcemu obdobiu tak rezort zdravotníctva už na formálnej úrovni dobrovoľne prestal plniť úlohu medzirezortného „ťahúňa“ a odborného koordinátora intervencií cieliacich na aspekty kľúčové pre Zdravie, a to napriek tomu, že ide o rolu vyslovene odporúčanú odborníkmi (Carey, Crammond, 2015).

³ Ako ďalšia koncepčná nejasnosť môže na prvý pohľad pôsobiť porovnanie kladného vyhodnotenia Globálneho indikátora ZD_GC-I_2 – potvrdzujúceho existenciu identifikovaných oblastí hlavných zdravotných nerovností – so záporným zhodnotením príslušného čiastkového indikátora na úrovni Špecifického cieľa 1 (ZD_ČC1-I_1) – ktorý existenciu funkčného monitorovacieho systému explicitne hodnotil ako nesplnenú. Ide o rozpor zdanlivý: analýzy realizované v rámci príslušných Aktivít na jednej strane skutočne identifikovali konkrétne zdravotné nerovnosti medzi MRK a všeobecnou populáciou, no celý súbor súvisiacich Aktivít zároveň nevedol k založeniu funkčného systému monitorovania daných rozdielov.

Čiastkový cieľ 1

„Merať rozdiely v zdravotnom stave medzi MRK a všeobecnou populáciou SR.“

Prvý Čiastkový cieľ komponentu Zdravie *Stratégie 2030* je formulovaný ako záväzok „merať rozdiely v zdravotnom stave medzi MRK a všeobecnou populáciou SR“, pričom v sledovanom období zahŕňal jediné Opatrenie (1.1) – „Zriadenie systému monitorovania nerovností v zdraví medzi MRK a všeobecnou populáciou“. Toto Opatrenie malo byť realizované prostredníctvom štyroch Aktivít, z ktorých prvé tri tvorili logicky súvislý implementačný reťazec. Prvou bola Aktivita 1.1.1 – „Návrh metodiky na meranie a vyhodnocovanie údajov o determinantoch zdravotného stavu medzi MRK a všeobecnou populáciou“, ktorá mala zabezpečiť metodické ukotvenie celého systému. Druhá, Aktivita 1.1.2 – „Poverenie a vyškolenie pracovníkov vybraných organizácií na prácu s metodikou monitorovania nerovností“, mala nastaviť kapacitu na dlhodobé uplatňovanie vytvorenej metodiky. Sekvenciu malo uzatvoriť spustenie Aktivít 1.1.3 – „Tvorba pravidelných správ o nerovnostiach v zdravotnom stave medzi MRK a všeobecnou populáciou“. Štvrtá, paralelná Aktivita, 1.1.4 – „Sledovanie a vyhodnocovanie výskytu epidémie prenosných ochorení v MRK“, mala vytváraný systém dopĺňať priebežnými informáciami o epidemiologickej situácii MRK, využívajúc už existujúci systém epidemiologického dohľadu v SR.

Relevantnosť

Relevantnosť prvého Špecifického cieľa je mimoriadne vysoká, a to v rovine praktickej aj etickej. Z praktického hľadiska platí, že bez systematického monitorovania zdravotných nerovností zostávajú ich konkrétne rozmery a ich vývoj v čase neznáme, čo znemožňuje posúdiť aj účinnosť akýchkoľvek súvisiacich intervencií a politík (Krieger, 2021). Z etického hľadiska absencia takéhoto systému predstavuje problém, pretože pomáhajú udržiavať danú nerovnosť menej viditeľnou, a to aj pre štátnu správu. Tým zároveň dochádza k porušovaniu záväzku členských štátov Európskej únie (EÚ) nerovnosti identifikovať, sledovať a riešiť tam, kde existujú indície o ich existencii (EUFRA, 2018). Inými slovami, zavede-

nie takéhoto systému by odstránilo jednu z kľúčových úradných bariér, pôsobiacej ako prejav štrukturálneho protirómskeho rasizmu (Belak, et al., 2024). Hoci obavy z možnosti zneužitia databáz údajov či prehlbovania stigmatizácie Rómov a Rómov prostredníctvom dát o problémoch sú v kontexte SR historicky veľmi dobre opodstatnené (Shmidt, Jaworsky, 2020), aj odborníci z dotknutej minority sa zhodujú, že tieto by nemali slúžiť ako argument za rezignáciu na monitoring, ale skôr naopak – ako argumenty za vytvorenie eticky bezpečných, technicky kvalitných a participatívnych monitorovacích postupov (Matache, 2017).

Účinnosť

Napriek vysokej relevantnosti Čiastkového cieľa 1 a koherentnej štruktúre príslušného Opatrenia 1.1, samotné Aktivít boli v období 2022–2024 implementované značne obmedzene. Najvýraznejším posunom bolo dokončenie a schválenie metodiky, pôvodne vyvinutej partnerom aktivity, Ústavom etnológie a sociálnej antropológie SAV, v. v. i. (ÚESA SAV, v. v. i.),⁴ zo strany Inštitútu zdravotných analýz MZ SR (IZA) (1.1.1). Metodika robustne vyriešila problém etickej citlivosti tvorby etnicky rámcovaných databáz prostredníctvom procedúry na porovnávanie dát zdravotných poisťovní, agregovaných za patientske kmene poskytovateľov odlišných podľa zastúpenia MRK pacientov (porovnávané dáta takto nezahŕňajú žiadne informácie o etnicite či príslušnosti k MRK za jednotlivcov) (IZA, 2024). Zvolený postup sa opiera o prítomnosť širokej siete terénnych pracovníkov Národného projektu „Zdravé komunity“ (NP ZK), ktorí pomohli identifikovať poskytovateľov s požadovanými podielmi pacientov z MRK. IZA súčasne deklaroval pridelenie interných kapacít na pravidelnú tvorbu analýz podľa danej metodiky a začal aj prvé pokusy o samotné porovnávacie analýzy (1.1.2).

Následne sa však ukázalo, že výber IZA za hlavného garanta systému monitorovania v dlhodobom horizonte nebol celkom šťastný. Táto organizačná zložka MZ SR totiž nedisponovala ani vlastným prístupom k dátam, ktoré schválená metodika vyžadovala, ani dostatočnou právomocou na získavanie týchto dát od ich primárneho vlastníka v rámci MZ SR, Národného centra zdravotníckych informácií (NCZI). V dôsledku tejto kompetenčnej nezrovnalosti no i personálnych zmien v rámci samotného IZA po zmene vedenia MZ SR, došlo na dlhší čas k utlmeniu všetkých ďalších súvisiacich aktivít. Iniciatívu neskôr prebral garant Aktivít 1.1.3 – ÚSVRK – a do dokončenia analýz a produkcie prvej monitorovacej správy na základe Memoranda o spolupráci opäť zaangažoval partnera ÚESA SAV, v. v. i. Nakoľko však na realizáciu daných Aktivít neboli vyhradené žiadne finančné prostriedky, nepodarilo sa zjednať dodanie dát zo strany NCZI v požadovanom

⁴ Na tejto aktivite, teda prvotnom návrhu metodiky, som participoval ako zamestnanec ÚESA SAV, v. v. i., ktorý ju realizoval bezodplatne, v rámci Memoranda o spolupráci s ÚSVRK.

rozsahu a štruktúre, a pre pracovnú vyťaženosť zainteresovaných expertov ÚESA SAV, v. v. i. tieto v sledovanom období neboli ukončené a boli preložené na rok 2025.

Paralelné doplnkové sledovanie a vyhodnocovanie epidémií prenosných ochorení v MRK (1.1.4) bolo vykázané zo strany gestora, Úradu verejného zdravotníctva (ÚVZ), ako realizované, a to prostredníctvom pravidelných hlásení o epidemiologickej situácii v SR. Takéto hodnotenie plnenia je však značne sporné aj podľa súčasného vedenia ÚVZ, a to z viacerých dôvodov. Predovšetkým, dané hlásenia nezahŕňajú dáta vyslovene o MRK a na odhad takejto situácie umožňujú použiť len nepresné proxy dáta. Keďže navyše ide o dáta s prívlastkom „nízky hygienický štandard“, ide zároveň o sprostredkovanie stigmatizujúce – stotožňujúce MRK s nízkou úrovňou hygieny bez ďalších špecifikácií. Napokon, samotné plánované analytické výstupy – zamerané špecificky na MRK – z uvedených dôvodov do konca obdobia hodnotenia ani neboli dodané.

Dopad

Napriek tomu, že v sledovanom období došlo k istému kvalitatívnemu posunu, celkový pozitívny dopad implementácie Čiastkového cieľa 1 zostal malý. Dokončená metodika predstavovala dosiahnutie kľúčového kvalitatívneho mílnika – poskytla prvý plne funkčný, eticky bezpečný a technicky uskutočniteľný rámec, na základe ktorého môže byť daná nerovnosť medzi MRK a väčšinovou populáciou pravidelne sledovaná bez individuálnej etnickej identifikácie. Počas sledovaného obdobia však aj tak nevznikol žiaden konkrétny výstup, ktorý by umožnil posúdiť počiatočný stav zdravotných nerovností či zabezpečiť dáta pre hlavné globálne indikátory *Stratégie 2030* za oblasť Zdravia. Žiadne analýzy špecificky za MRK neboli dodané ani ohľadom epidemiologickej situácie.

Nesplnenie Cieľa 1.1 priamo a veľmi negatívne ovplyvnilo merateľnosť ostatných aspektov zdravotného komponentu *Stratégie 2030* – v dôsledku čoho daná nerovnosť na konci sledovaného obdobia naďalej zostala pre štát málo viditeľná a prakticky uchopiteľná. Päť samostatných čiastkových indikátorov Špecifického cieľa 2 (ZD_ČC2-I_3 až I_6 a čiastočne I_2) – sledujúcich mieru účasti ľudí z MRK na preventívnych prehliadkach u všeobecného lekára, pediatra, gynekológa a v materskej starostlivosti, ako aj zdravotnú gramotnosť domácností – bolo od začiatku navrhnutých tak, že ich výpočet mal byť priamo naviazaný na zavedenie funkčného systému zberu dát. Keďže tento systém nevznikol, všetkých päť indikátorov zostalo v roku 2024 nevyhodnotených. Nemožnosť merať napredovanie v oblasti preventívnej starostlivosti teda nie je len dôsledkom absencie dát – je priamym štrukturálnym dopadom nesplnenia Čiastkového cieľa 1 na celý zdravotný komponent.

Udržateľnosť

Dokončená metodika a jasné priradenie úloh v rámci MZ SR, resp. ÚVZ, sa spočiatku javili ako solídne východiská nielen pre zavedenie, ale aj dlhodobé fungo-

vanie monitorovacieho systému, no hodnotené obdobie ukázalo, že jeho dlhodobá udržateľnosť zatiaľ v skutočnosti nebola zabezpečená. Pokiaľ ide o systém monitorovania, na úrovni rezortu zdravotníctva nebolo nastavené žiadne formálne ukotvenie inštitucionálnej zodpovednosti ani stabilný rozpočtový rámec, ktoré by umožňovali systematickú produkciu potrebných dátových vstupov zo strany NCZI a pravidelnú produkciu porovnávacích analýz podľa schválenej metodiky. V praxi tak implementácia všetkých Aktivít po vypracovaní metodiky závisela od *ad hoc* iniciatív jednotlivých aktérov – najskôr v rámci IZA, a neskôr, po prekážkach so získaním dát, aj v rámci ÚSVRK a ÚESA SAV, v. v. i. Tento model nie je udržateľný, pretože sa opiera o osobné a *de facto* dobrovoľnícke pôsobenie niekoľkých úradníkov a odborníkov. Deklarovaný paralelný zámer priebežne sledovať epidemiologickú situáciu v MRK prostredníctvom už dostupných registrov zostal zo strany ÚVZ nedokončený už v metodickej rovine.

Bariéry a facilitátori

Implementáciu Opatrenia 1.1 v hodnotenom období ovplyvnila kombinácia niekoľkých výrazných štrukturálnych bariér. Zásadnú bariéru mali predstavovať kompetenčné nejasnosti – najmä vo vzťahu k MRK, no nielen – v rezorte zdravotníctva. V prípade systému monitorovania išlo najmä o nedostatočný prístup IZA k dátam, ktoré sú kľúčové pre využitie metodiky, a jeho obmedzená právomoc vyžadovať tieto údaje od ich vlastníka, NCZI. Nedodanie dát v potrebnom rozsahu, štruktúre a kvalite znemožnilo uzavrieť prvý monitorovací výstup načas a v plánovanom rozsahu. Zástupcovia ÚVZ vnímali ako dôležitú bariéru chýbajúce jednoznačné usmernenie, či a akými spôsobmi je pre daný úrad a podriadené Regionálne úrady verejného zdravotníctva (RÚVZ) legálne a prakticky možné tvoriť databázy o MRK ako takých. Obavy z prípadnej nezákonnosti vzbudzoval najmä fakt, že pojem MRK odkazuje aj na etnicitu, pričom zber „etnických dát“ bol chápaný ako rozporný so zákonom na ochranu osobných údajov. Praktický problém mala predstavovať nejasnosť ako identifikovať, ktoré rómske koncentrácie možno rozlišovať ako MRK a podľa čoho (napríklad akým výberom z osídlení zaznamenávaných v *Atlasoch rómskych komunít*, Ravasz, et al., 2019). Ďalšou významnou prekážkou mali byť personálne fluktuácie, vrátane zmien vedení na rozličných úrovniach v rámci MZ SR, ktoré neustále narúšali nadväznosť už rozbehnutých procesov. Napokon, všetci konzultovaní aktéri sa jednoznačne zhodovali aj na chýbajúcej politickej vôli nielen priamo vo vzťahu k MRK, ale aj vo vzťahu k verejnému zdraviu vo všeobecnosti – najmä v zmysle dôrazov na ochranu, prevenciu a dohľad – a to naprieč rezortmi aj nadrezortne. Táto bariéra bola zainteresovanými úradníkmi naprieč rezortom označovaná za kľúčovú, pretože mala spôsobovať tlak na prednostné riešenie iných problémov, a vo výsledku nízku prioritizáciu úloh spojených s verejným zdravím MRK – vedomé šetrenie rezortných kapacít i financií zo strany samotných poverených úradníkov vo vzťahu k MRK, súladné s takto „zhora“ nastavovanou politikou.

Vzhľadom na uvedené bariéry, najvýraznejší facilitátor predstavovala angažovanosť jednotlivcov v rámci poverených a partnerských inštitúcií. Menovite IZA poskytol analytické *know-how* a pripravil úvodné analýzy podľa novej metodiky. Poverení pracovníci ÚSVRK zachovali tému v programe práce a Úrad prebral koordináciu v momente, keď sa proces v rezorte zdravotníctva zastavil. ÚESA SAV, v. v. i. ako partner priniesol potrebnú odbornosť a proaktívny záujem o dokončenie výstupov. NP ZK v réžii ZR umožnil identifikovať poskytovateľov s vysokými podielmi pacientov z MRK. Dôležitú rolu zohrali aj medzinárodné rámce EÚ a SZO, poskytnutím legitimačnej opory a odborných štandardov.

Čiastkový cieľ 2

„Podporiť zdravý životný štýl a prevenciu ochorení u ľudí z MRK.“

Druhý Čiastkový cieľ zdravotnej časti *Stratégie 2030* – „podporiť zdravý životný štýl a prevenciu ochorení u ľudí z MRK“ – je v Akčnom pláne rozpracovaný do piatich značne rôznorodých opatrení. Opatrenie 2.1 – „Zlepšenie podmienok pre zdravie na komunitnej úrovni“ svojou formuláciou avizuje dôraz na miestne podmienky. Opatrenie 2.2 – „Zaradenie ľudí s príjmom pod hranicou životného minima medzi skupiny chránené pred vysokými doplatkami za lieky“ cieli na konkrétnu finančnú bariéru domácej starostlivosti a prevencie komplikácií. Opatrenie 2.3 – „Posilnenie odbornej kvalifikácie komunitných pracovníkov v oblasti podpory zdravia“ sa koncepčne zameriava na vytváranie potenciálu pre kvalitné pôsobenie „zvnútra“ MRK. Reaktívnejšie Opatrenie 2.4 – „Opatrenia proti COVID-19“ avizuje Aktivity na prevenciu a kontrolu pandémie. Opatrenie 2.5 – „Predĺženie strednej dĺžky života znížením novorodeneckej/dojčenskej úmrtnosti“ naznačuje Aktivity venované najcitlivejšej fáze životného cyklu, v ktorej sa nerovnosti kumulujú a vedú zásadne prispieť k všetkým ďalším rozdielom.

Relevantnosť

Empirický výskum potvrdzuje predpoklad, že k významne horšiemu zdravotnému stavu MRK v SR prispievajú aj každodenné praktiky samotnej cieľovej populácie (pozri aj Obrázok 1). Ľudia z MRK pri porovnaní so všeobecnou populáciou vykazujú väčšie ťažkosti, napríklad, zdravo sa stravovať, predchádzať úrazom, či neskľzavať do rizikového *copingového* správania („zvládacieho správania“, predovšetkým fajčenia), a to najmä v dospelom veku a u mužov (Šprocha, Bleha, 2021). Socio-epidemiologický výskum však zároveň potvrdzuje, že ide len o sprostredkujúci príspevok: zmenu nezdravého správania v MRK nie je opodstatnené očakávať bez intervencií odstraňujúcich podmienky, ktoré toto správanie sformovali a podporujú. Tak, ako je to bežné pri iných etnických nerovnostiach v zdraví (napr. Devakumar et al., 2022), dané praktiky a formy správania predstavujú dôsledok predovšetkým výrazne

horších životných podmienok a príležitostí. Ide najmä o príjem pod hranicou chudoby, fyzickú segregáciu, podštandardnú komunitnú infraštruktúru, zhoršenú dostupnosť verejných služieb, zahŕňajúcu etnickú diskrimináciu, súvisiaci chronický stres, zažívanie traumy a iných existenčne kritických situácií, nízku úroveň gramotnosti, no i sociálne adaptácie na takéto podmienky, zahŕňajúce etnické ideály a vzorce správania tvorené kontrastne k väčšinovým očakávaniam v snahe o zachovanie si osobnej dôstojnosti či statusu v rámci komunity (Belak, et al., 2024).

Dané Opatrenia nemožno považovať za teoreticky primerané, nakoľko príslušné Aktivity sa v protiklade k deklarácii väčšinovo venovali vyvíjaniu tlaku na samotný nezdravý „životný štýl“, namiesto na podmienky MRK, ktoré nezdravé zdravotné správanie podporujú. Konkrétne, Aktivita 2.1.1 predstavovala len ďalšiu diagnostiku situácie ohľadom nezdravého správania. Aktivity 2.1.2–2.1.5 sa orientovali na zdravotno-výchovné a motivačné pôsobenie za daných podmienok. Aktivita 2.2.1 bola jedinou, ktorá sa priamo zamerala na sociálno-ekonomický determinant (finančné bariéry pri doplatkoch na lieky), avšak len na úrovni návrhu. Aktivita 2.3.1 mala riešiť kompetenčné posilňovanie komunitných pracovníkov, no zameraných opäť predovšetkým na osvetové pôsobenie. Súbor Aktivít 2.4.1 až 2.4.5 tvoril prevažne technicko-epidemiologický balík zameraný na COVID-19 – monitorovanie, preventívne podujatia, posilnenie ľudských zdrojov či vakcinačnú podporu –, teda tiež bez ambície zásahu do determinantov samotných zhoršených infekčných rizík (ako sú nedostupnosť prostriedkov a infraštruktúry potrebných na úspešné preventívne správanie, karanténizáciu, a pod.). Napokon, Aktivity 2.5.1 a 2.5.2 sa opäť orientovali na zvyšovanie rodičovských kompetencií MRK, nie na zlepšovanie súvisiacich životných podmienok a príležitostí.

Takto koncipovaný prístup bol zároveň v príkrom rozpore s poznatkami o tom, ako funkčnosť a prioritu intervencií vo vzťahu k vlastným zdravotným praktikám vnímajú samotní ľudia z MRK. Participatívny vývoj metodiky na stanovovanie zdravotných potrieb realizovaný LF UPJŠ napríklad ukázal, že mnohí ľudia z MRK považujú tradičné zameranie verejno-zdravotníckych zisťovaní a intervencií na „životný štýl“ za vyslovene urážlivé – najviac v ľahko stigmatizujúcich oblastiach štandardov osobnej hygieny a reprodukčného zdravia – a to práve pre nedostupnosť podmienok, ktoré by zdravšie voľby reálne umožňovali (Belák, 2020).

Účinnosť

Z piatich Opatrení Čiastkového cieľa 2 nebolo prostredníctvom príslušných Aktivít ani jedno úspešne realizované v plnom rozsahu – tri Opatrenia boli realizované čiastočne a dve vôbec. Čo do skutočnej realizácie Aktivít je analyticky užitočné zhrnúť účinnosť podľa zodpovedných hlavných aktérov. Umožňuje totiž ukázať, že kvalita a intenzita realizácie nesúviseli ani tak s koncepčným dizajnom samotných Akčných plánov, ako skôr s tým, ktorý aktér naplánované Aktivity realizoval – a aké mal kapacity, mandát, systémovú oporu, a pod.

Zdravé regióny (ZR) boli v rámci svojho mandátu veľmi úspešným realizátorom zverených aktivít.⁵ V hodnotenom období udržali vysoký štandard realizácie svojich hlavných aktivít v oblasti podpory zdravia a zdravotnej edukácie prostredníctvom NP ZK. Dostupné údaje a konzultácie potvrdili, že ZR všetky súvisiace plánované úlohy vo svojej kompetencii (2.1.3, 2.1.4, 2.4.2) plnili na úrovni plánovaných hodnôt alebo ich prekračovali, a to stabilne naprieč regiónmi. Zároveň úspešne pokračovali v Aktivitách na štrukturálnej úrovni: skúsenosti a informácie z terénu pretavovali do legislatívnych návrhov na centrálnej úrovni (2.1.5) a prevádzkovania systému epidemiologického dohľadu COVID-19 naprieč MRK. Svoj pôvodný mandát ďalej významne rozšírili prijatím roly hlavného partnera mobilných očkovacích tímov proti COVID-19 v réžii Intervenčných tímov MZ SR. Ich zapojenie pritom bolo podľa všetkých zapojených aktérov rozhodujúce – pokrývali logistiku, komunikáciu, budovanie dôvery a sprevádzanie obyvateľov MRK (2.4.5). Jedinou formálne nesplnenou Aktivitou bola plánovaná druhá fáza stanovenia zdravotných potrieb a hodnotenia dopadov NP ZK v MRK (2.1.1). Ani v tomto prípade však nešlo o zlyhanie implementácie: Aktivita bola plánovaná presunutá na rok 2027, z dôvodu predošlej kulminácie pandémie, ktorá zablokovala štandardnú intervenčnú činnosť NP ZK, čo spôsobilo dočasný útlm očakávaných efektov pôsobenia projektu.

ÚVZ a RÚVZ pokračovali v hodnotenom období v trende z predchádzajúcich rokov a pridelené úlohy plnili len formálne – s obmedzenou ambíciou, v minimálnom rozsahu a s pretrvávajúcimi problémami pri dokumentovaní priebehu i špecifickosti vo vzťahu k MRK. Implementácia oboch Aktivít – zameraných na zdravotno-výchovné pôsobenie v MRK (2.1.2), resp. podporu informovanosti o očkovaní (2.1.3) – vykazovala takmer identické limity. V oboch prípadoch nebolo z predložených podkladov možné presnejšie rekonštruovať rozsah intervencií, frekvenciu ani mieru adresnosti voči MRK. Hlásenia boli zväčša všeobecné, bez kvantifikácie počtu aktivít či účastníkov, niektoré odpočty chýbali alebo boli prisľúbené až v budúcnosti. Dopad vykázaných druhov a počtov intervencií (desiatky jednorazových prednášok a pod.) na zdravotnú gramotnosť či imunizáciu v cieľovej populácii o veľkosti približne 200 000 mohol byť prinajlepšom zanedbateľný. Na druhej strane, pozitívnym posunom bol vývoj v závere pandémie: RÚVZ sa postupne vzdali predchádzajúcich problematických prístupov – najmä neprimeraného využívania komunitných karantén⁶ – a začali uplatňovať

⁵ Pre ZR som v hodnotenom období pravidelne konzultoval ako dohodár – expert na zdravie Rómov, a to najmä ku koncepčným otázkam naprieč pestrými aktivitami organizácie.

⁶ Pozri tlačovú správu Kancelárie verejnej ochranky práv, dostupnú na: https://vop.gov.sk/wp-content/uploads/2021/10/2020_XX_TS_Ombudsmanka_sa_obraacia_na_hlavneho_hygienika_ohladom_karantenzacie_MRK.pdf [navštívené 15.12.2025].

odporúčania pracovnej skupiny MZ SR pre MRK vedené ZR, ktoré presadzovali dátovo podložené, proporcnejšie a kolaboratívnejšie postupy.⁷

MZ SR svoju jedinou úlohu za daný Čiastkový cieľ nesplnilo. Konkrétne Odbor verejného zdravia, prevencie a skríningu mal realizovať legislatívnu úpravu zameranú na zvýšenie ochrany nízkopříjmových skupín pred vysokými doplatkami za lieky a zdravotné pomôcky (2.2.1). Po prípravných analytických prácach však legislatívny návrh nebol neposunutý do schvaľovacej fázy.

ÚSVRK realizoval obe zverené Aktivity – reagujúce na pandémiu COVID-19 – podľa plánu, no dokumentácia nebola dostatočná na bližšie posúdenie ich dopadov. Pri Aktivitách nadväzujúcich na NP PRIM a zameraných na podporu terénnych intervencií počas pandémie (2.4.3) gestor potvrdil, že činnosti boli realizované a dopĺňali existujúce terénne mechanizmy. Projektová dokumentácia však nezachytala konkrétne informácie o formách, obsahu ani rozsahu COVID-19-spezifických intervencií, a nebolo jasné ani to, kto zabezpečoval odbornú stránku jednotlivých postupov z hľadiska epidemiológie alebo verejného zdravia. Pri terénnej podpore obcí bez pomáhajúcich profesií počas pandémie (2.4.4) boli úlohy taktiež označené za splnené, vrátane dodania potrebných terénnych kapacít a metodických podkladov. Opäť však chýbali presné záznamy o použitých postupoch, o detailoch koordinácie aj o rozsahu vykonaných intervencií.

Bratislavský samosprávny kraj (BSK) mal v rámci Špecifického cieľa 2 pridelené dve Aktivity, pričom prvú realizoval v pilotnom rozsahu a druhú nerealizoval vôbec. Pri realizácii pilotnej návštevnjej služby pre novorodencov a dojčatá BSK (2.5.1) vykázal spoluprácu s dvoma pediatričkami a jednou gynekologičkou, ktoré uskutočnili spolu 15 návštev – teda len 12,5 % z plánovanej cieľovej hodnoty 120 návštev. Dokumentácia bola veľmi stručná a neposkytovala informácie o štruktúre návštev, periodicite, ani o tom, ako boli zabezpečené kontakty v MRK. Realizácia nadväzujúcej Aktivity 2.5.2 nedávala zmysel, keďže pilotná fáza neposkytla dostatočný objem vstupných dát.

Dopad

Dopady značne obmedzenej realizácie Opatrení 2.1, cieliacich na podporu zdravotného správania MRK, možno považovať za skôr pozitívne. Na jednej strane, v línii ÚVZ/RÚVZ bol rozsah zdravotno-výchovných Aktivít neambiciózne nízky, roztrieštený a slabo dokumentovaný do takej miery, že nemožno doložiť dopady na populačnej úrovni. Ako výrazne pozitívny však možno hodnotiť dopad príslušných Aktivít ZR. Predovšetkým terénna práca komunitnej línie NP ZK predstavovala skutočne systematickú podporu zdravia vo vzťahu k MRK priamo na komunitnej

úrovni. V európskom kontexte išlo o prácu mimoriadne extenzívnu (pokrývala ¾ MRK), dátovo podloženú (údaje o vyše 300 parametroch determinantov zdravia do úrovne jednotlivých MRK), vysoko intenzívnu (na dennej báze), výnimočne kolaboratívne koncipovanú (vyše 90 % zamestnancov ZR sú Rómovia a Rómky z cieľovej populácie) a kontinuálnu (na národnej úrovni nepretržite od roku 2017). Vzhľadom na systematizované dáta o 100-tisícoch intervenciách vo vzťahu k individuálnym MRK rodinám, činnosť ZR s najväčšou pravdepodobnosťou priniesla zvýšenie zdravotnej gramotnosti a čiastočné zosilnenie ďalších lokálnych ochranných faktorov (kvantitatívne vyhodnotenie dopadov priamo na súvisiace podmienky pre zdravie pri porovnaní s kontrolou je naplánované na rok 2027).⁸ Obzvlášť dôležité je, že ZR, ako jeden z mála aktérov, v rámci Opatrenia zároveň realizovali aj celý rad štrukturálnych intervencií v zmysle pretavovania skúseností a dát z terénu do legislatívnych návrhov a ďalších odborných podkladov (pozri 2.1.5).

Dopad Opatrenia 2.2, zameraného na ochranu nízkopříjmových skupín pred vysokými doplatkami, bol nulový. Realizácia v réžii MZ SR sa nedostala za prípravnú fázu. Aktivity pod Opatrením 2.3, zamerané na posilnenie kvalifikácie konkrétnej skupiny komunitných pracovníkov pravdepodobne priniesli nepriamy pozitívny dopad. Vzhľadom na to, že školenia ZR určené pre NP ZK boli rozsiahle, dobre metodicky pripravené a koncepčne prepojené s reálnou terénnou praxou, dá sa očakávať, že priniesli minimálne udržanie profesionality, účinnosti a rezortnej kompatibility výkonu komunitnej práce v oblasti podpory zdravia v danej intervenčnej línii (viď dopady 2.2 vyššie). Opatrenie 2.4, orientované na akútnu ochranu zdravia pred ochorením COVID-19, zrejme malo podľa plánu skôr krátkodobé pozitívne efekty. Vzhľadom na absenciu rigorózných hodnotení priamo dopadov však možno vychádzať len z výkazov činnosti. V istom kontraste k Aktivitám realizovaným Intervenčnými tímami MZ SR a ZR, pri Aktivitách ÚSVRK navyše absentovali spoľahlivé údaje aj o rozsahu a obsahu realizácie vo vzťahu k MRK. Opatrenie 2.5, orientované na novorodenecké a dojčenské zdravie prostredníctvom práce s MRK rodičmi, v hodnotenom období neprinieslo podstatný pozitívny dopad. Pilotný rozsah návštevnjej služby bol minimálny a neposkytol žiaden základ, z ktorého by mohli vyplývať rozšíriteľné prístupy alebo systémové implikácie.

Dostupné indikátorové dáta za rok 2024 naznačujú nedostatočný pokrok v sledovanom období najmä ohľadom epidemiologickej situácie MRK. Miera zaočko-

⁷ *Odporúčaný postup pre samosprávy*, Materiál vypracovaný Odbornou pracovnou skupinou pri Pandemickej komisii Vlády SR k problematike MRK. Dostupné na: <https://www.zdraveregion.eu/o-nas/odborna-cinnost-odporucany-postup-pre-samospravy/> [navštívené 15.12.2025].

⁸ Tento odhad bol v čase dokončovania predkladaného hodnotenia potvrdený aj kvantitatívne: sonda realizovaná ZR v roku 2025 s cieľom zachytiť priebežný vývoj zdravotnej gramotnosti v reprezentatívnej vzorke cieľových lokalít NP ZK potvrdila značný pozitívny dopad hlavných intervencií projektu: zatiaľčo úroveň zdravotnej gramotnosti v kontrolných MRK, kde NP ZK nepôsobil, začínala v sledovanom období (2019–2025) na mierne vyššej úrovni a v priebehu sledovaného obdobia významne klesla, v cieľových MRK projektu z výstupu nad počiatočnú úroveň kontrolných lokalít (zdroj: konzultácie s metodickým oddelením ZR).

vanosti detskej populácie MRK vo vybraných okresoch (ZD_ČC2-I_7) podľa nich zaznamenala v období 2023/2024 pokles pri všetkých troch sledovaných vakcínach: pneumokoková vakcína klesla z 96,3 % (2019) na 92,4 %, HEXA z 96,2 % na 92,3 % a MMR z 97 % na 91,9 %. Všetky tri hodnoty tak klesli pod odporúčanú hranicu 95 % potrebnú na kolektívnu imunitu. Tento vývoj je zvlášť znepokojivý v kontexte Opatrení 2.4, ktoré mali COVID-19 pandémiu využiť ako príležitosť na posilnenie, nie oslabenie imunizačnej infraštruktúry v MRK. Ešte výraznejší signál poskytuje vývoj počtu hlásených infekčných ochorení (ZD_ČC2-I_8): počet prípadov hepatitídy A vo vybraných okresoch narástol z kumulatívnych 324 prípadov za roky 2017–2019 na 3 474 prípadov za roky 2022–2024 – teda zhruba desaťnásobne. Súčasne vzrástol počet prípadov bakteriálnej meningitídy z 37 na 93. Tieto čísla naznačujú, že napriek formálnemu vykázaniu epidemiologického dohľadu (Aktivita 1.1.4) ako splneného, sledované obdobie prinieslo výrazné zhoršenie niektorých kľúčových epidemiologických ukazovateľov. Kauzálnu súvislosť s (ne)realizáciou konkrétnych Aktivít Čiastkového cieľa 2 však nie je možné jednoznačne preukázať bez rigoróznnejšej analýzy – otáznou zostáva prepojenie zdrojových dát na MRK (pre metodické nejasnosti diskutované vyššie) a negatívnu rolu mohli zohrať aj dlhodobé dôsledky narušenia terénnej práce počas pandémie.

Udržateľnosť

Udržateľnosť pozitívnych efektov Špecifického cieľa 2 bola nerovnomerná a paradoxná: najvýznamnejšie a najstabilnejšie výsledky boli dosahované v najzraniteľnejších, projektovo financovaných mechanizmoch (ZR, Intervenčné tímy MZ SR), zatiaľ čo inštitúcie s najvyšším stupňom formálnej stability produkovali buď minimálne, jednorazové alebo žiadne merateľné efekty (MZ SR, RÚVZ, NCZI, VÚC). Zďaleka najintenzívnejšie a najširšie pôsobiace intervencie priamo voči MRK – intervenčné línie NP ZK – síce boli prevádzkované príspevkovou organizáciou MZ SR, no len na projektovej báze a prevažne za prostriedky z Európskeho sociálneho fondu (ESF). Inštitucionálna udržateľnosť aj len daných, koncepcie úzkych pozitívnych efektov teda zostala v sledovanom období viazaná na externé projektové financovanie a nie na vnútornú kapacitu štátu v rámci štandardného verejného zdravotníctva.

Bariéry a facilitátori

Zmysluplnej implementácii Špecifického cieľa 2 bránila kombinácia štrukturálnych bariér v podstate totožná s bariérami popísanými vyššie pri Špecifickom cieľi 1. Ako jednoznačne najzávažnejšia sa samotným konzultovaným implementátorom opäť javila najmä kombinovaná nízka priorita verejného zdravia aj MRK v rezorte zdravotníctva aj na úrovni vlády. Jeden vysokopostavený konzultant z MZ SR označil verejné zdravie a prevenciu v rámci svojho rezortu za „popolušku“. Táto bariéra mala spôsobovať jednak nedostatočné kapacity a motivácie

vedúce k pomerne formálnemu, nízkointenzívnemu, vo vzťahu k MRK slabo zdokumentovanému a čiastočne nedokončenému výkonu organizácií priamo v rezorte zdravotníctva (ÚVZ, RÚVZ a zapojený odbor). Zároveň bránila systematickejšiemu prepojeniu a využívaniu paralelných, bezprecedentne efektívnych kapacít a riešení na komunitnej úrovni, vytvorených v priebehu poslednej dekády na projektovej báze za prostriedky z ESF (najmä národné projekty, na čele s NP ZK v réžii ZR). Systematickejšiemu využívaniu konkrétne NP ZK zo strany RÚVZ a ÚVZ popri chýbajúcom „usmernení zhora“, zároveň bránila aj kombinácia predsudkov o nízkej odbornosti práce ZR a potrebe spolufinancovania eventuálnej spolupráce.⁹ Za ďalšie kritické bariéry samotní konzultovaní označovali „slabý politický výtlak“ a „vysokú personálnu a procesnú diskontinuitu“ ÚSVRK – pretrvávajúcich (napriek formálnej evalvácii) na úrovni Úradu Vlády SR. Tieto mali spôsobovať najmä neschopnosť zapojených úradníkov vymôcť na rezorte zdravotníctva ambicióznejšie koncipovanie a prioritizáciu aktivít vo vzťahu k MRK. Za najzávažnejší dôsledok tejto reálnej mocenskej disproporcie možno označiť, že neumožnila hlavnému expertovi ÚSVRK zabezpečiť, aby obsah a kombinácia Aktivít v gescii rezortu zodpovedala deklarovanému zámeru cieľiť na zmenu zdravotných praktík MRK prostredníctvom riešenia súvisiacich životných podmienok a príležitostí, a to predovšetkým na štrukturálnej úrovni.

Ako silní facilitátori sa javili úradníci, metodici a národné projekty pracujúce v teréne v gescii ÚSVRK a ZR. Tieto totiž predstavovali jediné robustné, primerane financované a dlhodobo fungujúce štruktúry, ktoré spoločne zabezpečovali každodennú komunitnú prácu, vysokú intenzitu intervencií a dátovo podložené odborné výstupy. Spoločne i samostatne zároveň systematicky pôsobili aj na štrukturálnej úrovni prostredníctvom odborných podkladov a legislatívnych návrhov. Kľúčovými boli aj finančné prostriedky, implementačné štandardy a monitorovanie implementácie zo strany Európskej komisie (EK), keďže bez nich by bola ťažko predstaviteľná existencia a úroveň práce ZR i ÚSVRK.

⁹ Jeden vysokopostavený úradník napríklad vyslovil obavy z „úrovne Modrého koníka v ZR“, a to napriek slabej oboznámenosti s metodikami, procedúrami, dátami, odborným zázemím či praxou organizácie, odkazujúc len na zlú osobnú skúsenosť obmedzenia financií pre RÚVZ z dôvodu zavedenia zdravotnej mediácie v réžii celkom inej organizácie spreď viac ako 10 rokov.

Čiastkový cieľ 3

„Rovnaký prístup k poskytovaniu zdravotnej starostlivosti pre MRK.“

Tretí Čiastkový cieľ zdravotnej časti *Stratégie 2030* – „rovnaký prístup k poskytovaniu zdravotnej starostlivosti pre MRK“ – je v Akčnom pláne rozpracovaný do piatich Opatrení, spoločne zameraných predovšetkým na odstraňovanie bariér v prístupe k zdravotnej starostlivosti pre MRK v kompetenciách zdravotného systému. Opatrenie 3.1 – „Zlepšenie vedomostí ľudí z MRK o možnostiach nahlasovať podozrenia na diskriminačné správanie pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti“ – cieľi na zvýšenie kompetencií na strane ľudí z MRK, no za účelom zlepšenia ich ochrany pred problematickými praktikami poskytovateľov verejných, najmä zdravotníckych služieb. Opatrenie 3.2 – „Zvyšovanie vedomostí a zručností zdravotníckych pracovníkov pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti ľuďom z MRK“ – cieľi na rozvoj štrukturálnej kompetencie zdravotníkov. Opatrenie 3.3 – „Podpora zdravia pacientov z MRK v prostredí ústavnej zdravotnej starostlivosti“ – sa zameriava na podporu MRK pacientov a ich rodín v nemocniciach. Opatrenie 3.4 – „Štandardizácia a zabezpečenie kapacít pre asistenciu podpory zdravia v prostredí MRK“ – má vytvoriť jednotné profesijné štandardy a stabilné financovanie komunitnej podpory zdravia. Opatrenie 3.5 – „Medzirezortná spolupráca v oblasti zdravia v MRK“ – má zabezpečiť funkčný koordinačný rámec medzi rezortom zdravotníctva, ÚSVRK a ďalšími aktérmi.

Relevantnosť

Čiastkový cieľ 3 je koncepčne vysoko relevantný. Existuje rozsiahly súbor dôkazov o tom, že (aj prečo) MRK na Slovensku čelia problémom so štandardným využívaním zdravotnej starostlivosti. Špecifické bariéry v dostupnosti pre daných ľudí boli zdokumentované vo všetkých dimenziách dostupnosti, ktoré sú v priamej v kompetencii zdravotného systému: *approachability* („prístupnosť“; t. j. nízka rozpoznateľnosť, zrozumiteľnosť a predvídateľnosť služieb), *acceptability* („priateľnosť/prípustnosť“; napr. pretrvávajúce predsudky a diskriminačné praktiky

zo strany personálu), *availability* („dostupnosť“; napr. geografická vzdialenosť a nedostatok poskytovateľov), *affordability* („cenová/finančná dostupnosť“; napr. neúnosné priame i nepriame náklady) a *appropriateness* („vhodnosť/primeranosť“; napr. neprimerané vysvetľovanie postupov) (Levesque, et al. 2013). Všetky tieto javy sú stabilne reportované samotnými Rómami/Rómkami aj pracovníkmi/pracovníčkami zdravotných služieb, ktorí/-é ich priznávajú ako bežnú prax (Belak, et al., 2020; ECRR, POLP, 2017; Jarcuska, et al., 2013; Kolarcik, et al., 2015).

Aj zvolená kombinácia Opatrení je v koncepcnej rovine relevantná a logicky zostavená. Každé Opatrenie cieľi na konkrétnu skupinu kapacitných nedostatkov, ktoré udržiavajú zdokumentované bariéry v prístupe. Osobitne dôležité je, že – s výnimkou prvého Opatrenia, zameraného na pacientov – všetky ostatné Opatrenia posilňujú kapacity (aj) na strane zdravotného systému, nie jednotlivcov z MRK. To je v porovnaní s minulými programovými obdobiami významná zmena smerom k riešeniu systémových príčin nerovností. Dve Opatrenia zároveň idú výrazne nad rámec „mäkkých“ intervencií a cieľi na štrukturálne problémy. Konkrétne, Opatrenie 3.4 sa zameriava na inštitucionálne zakotvenie a financovanie komunitnej asistencie podpory zdravia, čím cieľi na dlhodobú stabilitu existujúcej kapacity, ktorá dnes funguje takmer výlučne z externých zdrojov. A Opatrenie 3.5 deklaruje záujem vytvoriť priestor pre systematickú medzirezortnú spoluprácu vo vzťahu ku zdravotnému komponentu, ktorá je vzhľadom na pestrú povahu príčin celej danej nerovnosti teoreticky kľúčová (pozri aj diskusiu relevantnosti Globálneho cieľa).

Preklad Opatrení do konkrétnych Aktivít však za sledované obdobie skutočnú relevantnosť Čiastkového cieľa zásadne znížil. Najväčšia časť plánovaných Aktivít totiž v protiklade k deklaratorným názvom Opatrení sledovala najmä posilňovanie kapacít samotných ľudí z MRK (informačné nástroje, osвета), prípadne prostredníctvom externých komunitných pracovníkov/-čok (pováčšine tiež Rómovia a Rómky). Deklarovaný záujem o štrukturálne zmeny sa v protiklade k tomu prakticky vyčerpal niekoľkými pilotnými Aktivitami. Dobrým príkladom sú inovačné Aktivita ZR pri zavádzaní nielen asistencie pre MRK ale aj kolaboratívnych skupín priamo na odstraňovanie nerovného zaobchádzania v prostredí nemocníc – oboje neprekročilo horizont pilotov. To isté platí aj o koncepčne najslubnejšom Opatrení, zameranom na medzirezortnú spoluprácu v gescii MZ SR, ktoré si stanovilo na celé sledované obdobie značne nízku ambíciu – zriadiť pracovnú skupinu. Implementácia Čiastkového cieľa 3 tak už na úrovni konkrétnejšieho plánovania rezignuje na systematické riešenie mnohých kľúčových bariér pre MRK vo využívaní služieb na strane systému, ako sú napríklad finančné prekážky v prístupe (doplatky a neformálne platby), nedostatok lekárov a dopravnej dostupnosti, normalizácia diskriminačných praktík mnohých poskytovateľov, a pod. Všetko uvedené svedčí o pretrvávaní paradigmy – zjavnej aj v koncepciách predchádzajúcich Špecifických cieľov – podľa ktorej majú byť nerovnosti

medzi MRK a všeobecnou populáciou riešené predovšetkým prostredníctvom zmien praktík MRK.

Účinnosť

Z piatich Opatrení Čiastkového cieľa 3 boli v hodnotenom období 2022 štyri naplnené len čiastočne a jedno vôbec. Podobne ako pri predchádzajúcich Cieloch sa pritom ukazuje, že skutočná účinnosť jednotlivých intervencií najviac závisela najmä od zodpovedných aktérov. Zhrnutie účinnosti podľa garantov je preto analyticky informatívnejšie než členenie podľa opatrení.

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (SNSLP) si všetky svoje úlohy splnilo kvalitne. Kľúčovým aktérom bolo najmä pri implementácii Opatrenia 3.1, teda pri rámcovaní a pilotovaní posilňovania advokačných kapacít MRK vo vzťahu k diskriminácii, s dôrazom na zdravotnícke služby. SNSLP pripravilo a online zverejnilo prehľad právneho pozadia a inštitúcií dostupných v SR pre riešenie diskriminácie v zdravotníctve (SNSLP, 2022), nadviazalo vytvorením praktického informačného letáku v troch jazykových verziách (SK–HU–RJ),¹⁰ a pre tento v roku 2024 zabezpečilo tlač a distribúciu v počte 300 kusov do MRK (3.1.1). SNSLP sa ďalej ako spolugestor úspešne podieľalo na príprave kvalitatívnej analýzy bariér rómskych žien pri prístupe k zdravotnej starostlivosti. Výstupná kvalitatívna analýza bariér rómskych žien bola dokončená a zverejnená v roku 2024.¹¹

ÚSVRK v rámci implementácie Špecifického cieľa 3 garantoval jedinú úlohu, a túto si splnil. Konkrétne v rámci realizácie Opatrenia 3.1 zabezpečil založenie a opakované stretnutia „platformy na zabezpečenie ochrany práv jednotlivcov pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti bez ohľadu na pôvod“, združujúcej 19 relevantných subjektov (3.1.2). Zároveň ako partner významne prispel k realizácii ďalších úloh v rámci Opatrenia 3.1 v réžii SNSLP, no i jedinej úlohy MZ SR v rámci Opatrenia 3.5 – prostredníctvom proaktívnej technickej prípravy agendy a priebehu stretnutí v rokoch 2022–2023 a následne vedenie agendy v rámci Tematickej pracovnej skupiny pre oblasť Zdravia v roku 2024.

ZR v rámci implementácie Špecifického cieľa 3 splnilo obe úlohy, ktoré garantovalo, hoci pri jednej so značným oneskorením. V priebehu celého hodnotenia predovšetkým pokračovali v dlhodobom zabezpečovaní výkonu pozícií asistentov a asistentiek podpory zdravia v nemocniciach (špecifická intervenčná línia v rámci NP ZK) (3.3.1). Pilotný program „zvyšovania štrukturálnej kompetencie zdravotníckych prevádzok vo vzťahu k pacientom z MRK“, spočívajúci v získaní

partnera a „šampióna“ kolaboratívneho odstraňovania diskriminačných procesov priamo spomedzi poskytovateľov začal až koncom sledovaného obdobia. Partnerom sa stala súkromná nemocnica v území s vysokým zastúpením MRK, s ktorou bolo uzatvorené memorandum o spolupráci. Pod vedením zástupcov vlastníka zariadenia a ZR bola následne zriadená plánovaná interná pracovná skupina.¹² ZR zároveň participovali ako proaktívny partner pri všetkých ostatných Aktivitách Špecifického cieľa 3.

MZ SR svoje úlohy v rámci implementácie Špecifického cieľa 3 realizovalo čiastočne. Odbor vzdelávania splnil iba prvú z troch zverených úloh – navrhol úpravu minimálneho štandardu špecializačného štúdia komunitného ošetrovateľstva doplnením obsahov o „špecifika práce v MRK“ (3.2.1).¹³ Nadväzujúca Aktivita, ktorá mala zabezpečiť monitorovanie dostupnosti a uplatňovania tejto špecializácie, však plnená nebola (3.2.2). Realizácia Aktivít Opatrenia 3.4, sledujúcich štandardizáciu a stabilizáciu výkonu práce terénnych pracovníkov ZR, bola nespĺnená a presunutá do nadchádzajúceho obdobia. Odbor verejného zdravia, prevencie a skríningu splnil svoju jedinú úlohu v rámci implementácie Opatrenia 3.5, zameraného na oblasť medzirezortnej koordinácie zdravotného komponentu prostredníctvom založenia a vedenia príslušnej medzirezortnej pracovnej skupiny.

Dopad

Celkový dopad implementácie Špecifického cieľa 3 nebol počas rokov 2022–2024 príliš významný. Realizované Aktivity priniesli určité čiastkové posuny v oblasti dostupnosti informácií dôležitých pre advokáciu, zlepšenia komunikácie v nemocničnom prostredí a prehĺbenie poznania bariér dostupnosti pre MRK. Neboli však dostatočné na to, aby ovplyvnili kľúčové štrukturálne prekážky prístupu k zdravotnej starostlivosti, na ktoré Cieľ koncepcie mieril – zvýšenie štrukturálnej kompetencie poskytovateľov, odstránenie diskriminačných praktík, vznik mechanizmov ochrany práv pacientov, stabilizácia komunitnej asistencie, či vytvorenie funkčnej medzirezortnej koordinácie.

Hoci išlo o Aktivity zamerané primárne opäť na kapacity MRK a nie na kapacity zdravotného systému, isté potenciálne pozitívne dopady možno pripísať Aktivitám SNSLP a ÚSVRK v rámci Opatrenia 3.1. Vznik kvalitných informačných materiálov o možnostiach riešenia diskriminácie – vrátane letákov a ich distribúcie do MRK v roku 2024 – mohol mierne zvýšiť orientáciu a povedomie jednotlivcov o dostupných mechanizmoch právnej ochrany. Celkový dopad intervencie

¹⁰ SNSLP: Informácie pre obeť diskriminácie a porušovania ľudských práv v súvislosti s poskytovaním zdravotnej starostlivosti. Dostupné na: <https://www.snslp.sk/wp-content/uploads/LETAK2.pdf> [navštívené 15.12.2025].

¹¹ FSEV UK, ÚSVRK, 2023: Tematické zisťovanie zamerané na identifikáciu bariér rómskych žien pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Dostupné na: https://www.romovia.vlada.gov.sk/site/assets/files/1276/bariery_romskych_zien_analyticka_sprava.pdf [navštívené 15.12.2025].

¹² Na aktivite som v hodnotenom období spolupracoval ako dohodár ZR – expert pre zdravie Rómov.

¹³ Opatrenie MZ SR zo dňa 1.12.2022, vydané vo Vestníku MZ SR, ročník 70, dňa 15.12.2022. Dostupné na: https://www.health.gov.sk/Zdroje/Sources/dokumenty/vestniky_mz_sr/2022/vestnik-2022-osobitne-vydanie-standardy-vzdelavanie.pdf [navštívené 15.12.2025].

tejto intervenčnej línie však mohol byť v sledovanom období len značne obmedzený, vzhľadom na nízky náklad materiálov, oneskorenú distribúciu a – najmä – na absenciu sprevádzajúcich nástrojov na systematické posilňovanie prístupu k právnej ochrane. Platformové aktivity ÚSVRK a SNSLP (3.1.2) vytvorili priestor pre medziinštitucionálny dialóg o diskriminácii v zdravotníctve, čo je dôležitý príspevok k téme. Avšak ich dopad počas obdobia hodnotenia zostal prevažne procesný: bez vytvorenia funkčného mechanizmu, ktorý by priamo riešil diskriminačné situácie alebo podporoval ich systematické odstraňovanie. Kvalitatívne zisťovanie bariér rómskych žien pri prístupe k zdravotnej starostlivosti (3.1.3), dokončené v roku 2024, zas viac-menej len potvrdilo odbornej obci už známe informácie o povahe daných bariér.

Celkový obraz dopadov implementácie Čiastkového cieľa 3 dosť nejasným spôsobom dopĺňajú výsledky merania čiastkových indikátorov z roku 2024. Podiel Rómkov, ktoré zažili diskrimináciu pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti (ZD_ČC3-I_4), vzrástol z 9 % (2020) na 11,3 % – namiesto plánovaného poklesu na 8 %. Podiel ľudí z MRK s nenaplnenými zdravotnými potrebami z dôvodov, ktoré sú priamo v kompetencii zdravotného systému (diskriminácia, finančné bariéry, geografická nedostupnosť, čakacia doba; ZD_ČC3-I_5), vzrástol z 2 % (2020) na 3,2 % – namiesto plánovaného poklesu na 1 %. Vzhľadom na pomerne malé sledované hodnoty (evokujúce možné podhodnotenie a necitlivosť metodiky diskutované v príslušnej časti vyššie) aj rozdiely, nie je možné určiť, či ide o zachytenie skutočného stavu a jeho zmien. Na druhej strane, prípadné skutočné zvýšenie subjektívneho vnímania diskriminácie by mohlo predstavovať aj pozitívny výsledok súvisiacich intervencií – zvýšenie povedomia o právach.

Najplošnejší pozitívny dopad na reálnu dostupnosť a kvalitu nemocničnej zdravotnej starostlivosti zrejme priniesli ZR. Ich prítomnosť v nemocniciach prostredníctvom pozície špecializovaných asistentov a asistentiek podpory zdravia (3.3.1) mala – podobne ako v predošlých rokoch – podľa zainteresovaných zdravotníkov/-čok obratom zlepšovať komunikáciu medzi pacientmi z MRK a personálom, znižovať nedorozumenia, strach či neochotu hospitalizovaných a zároveň vytvárať praktický most medzi nemocničným prostredím a dotknutými MRK rodinami. No i táto intervencia naďalej prebiehala len vo vybraných nemocniciach – v roku 2024 celkovo v 6 z 22 nemocníc v 15 cieľových okresoch s najvyšším zastúpením rómskej populácie – teda v rozšírenom pilotnom móde. Napriek navýšeniu celkového počtu asistentiek na 15 nedošlo do roku 2024 k navýšeniu, ale miernemu zníženiu podielu zainteresovaných nemocníc (z 30 % na 27 %). K Aktivite navyše naďalej absentovali vyslovene dopadové kvantitatívne dáta. Novozaložená pracovná skupina v nemocnici v roku 2024 (3.3.2) predstavovala z odborného hľadiska dôležitý inovačný krok k štrukturálnej zmene v praxi poskytovania zdravotnej starostlivosti (Came, Griffith, 2018). Avšak, vzhľadom na jej neskorý vznik a pilotnú povahu, ide zatiaľ skôr o zárodok možného budúceho dopadu bez praktických výsledkov v sledovanom období.

Na úrovni štrukturálnych iniciatív v gescii MZ SR bol dopad implementácie minimálny. Podľa upraveného minimálneho štandardu špecializačného štúdia komunitného ošetrovateľstva (3.2.1) bolo v sledovanom období podľa monitorovania (3.2.2) vyškolených takmer 200 jednotlivcov, poväčšine sestier. Hoci tento počet sa na prvý pohľad nejaví ako vysoký, je potrebné upozorniť, že samotné úpravy vzdelávania sa sústreďovali najmä na komunikačný štýl, že sa dotkli jedinej zo zdravotníckych profesií, a že neexistujú žiadne informácie o tom, do akej miery ovplyvnili skutočnú prax vo vzťahu k MRK – predpokladať zásadný účinok je preto neopodstatnené. Odklad implementácie Opatrenia 3.4. znamenal úplnú absenciu pokroku smerom k stabilizácii komunitnej asistencie ako kľúčovej kapacity na podporu rovného prístupu k zdravotným službám na strane pacientov. Napokon, Aktivita 3.5.1 – „Zriadenie pracovnej skupiny pre zdravie MRK“ – bola na jednej strane formálne vykonaná a umožnila udržať tému v medzirezortnej komunikácii. Keďže však počas hodnoteného obdobia nevyprodukovala žiadne programové ani regulačné výstupy, jej dopad zostal výlučne procedurálny a nemal sa ako prejavíť v každodennej praxi poskytovateľov ani v reálnych podmienkach prístupu MRK k zdravotnej starostlivosti.

Udržateľnosť

Udržateľnosť pozitívnych efektov implementácie Špecifického cieľa 3 zostala celkovo nízka. Pozitívne efekty totiž vznikali prevažne v pilotných alebo projektových iniciatívach bez systematického napojenia na štandardné štruktúry zdravotného systému (Aktivity SNSLP, ZR, ÚSVRK). Paralelné Aktivity smerujúce k trvalejším organizačným riešeniam, ktoré mali podobné efekty stabilizovať a rozšíriť v rámci zdravotného systému (napr. štandardizácia a financovanie komunitnej práce či medzirezortných pracovných skupín) sa vyčerpali formálnou realizáciou s minimálnymi efektmi. Výsledkom je, že aj tie najprogresívnejšie a najlepšie doložené intervencie z hodnoteného obdobia majú krehkú budúcnosť, závislú najmä od neštátnej projektovej podpory alebo dobrovoľnej angažovanosti jednotlivcov.

Najvyššiu mieru udržateľnosti efektov Aktivít za daný špecifický cieľ možno pozorovať v aktivitách ZR v nemocniciach, ktoré predstavujú kontinuálny model práce špecializovaných asistentov/-iek podpory zdravia. Táto intervenčná línia síce zostala v hodnotenom období geograficky obmedzená, no postupne sa rozrastá, jej kapacita má dlhodobý organizačný základ (NP ZK), etablovaný metodický rámec a stabilné prepojenia na paralelné terénne štruktúry.

Udržateľnosť pozitívnych efektov aktivít SNSLP a ÚSVRK možno za daný cieľ hodnotiť ako stredne nízku. Informačné materiály SNSLP a ich distribúcia do komunít sú formálne stabilné, no dlhodobější efekty možno od nich očakávať len v prípade, že budú sprevádzané dlhodobými procesmi právnej pomoci, advokácie a inštitucionálnej ochrany pred diskrimináciou, ktoré v zdravotníctve

zatiaľ chýbajú – a presahujú aj aktuálne kapacity iných orgánov, vrátane SNSLP. Platforma za rovné zaobchádzanie založená ÚSVRK počas hodnoteného obdobia nebola ukotvená v žiadnom pravidelnom, výstupovo orientovanom mechanizme, takže jej budúcnosť takisto zostala neistou. Kvalitatívna analýza bariér rómskych žien má hodnotu trvalého poznatkového zdroja, no sama osebe nepriniesla mnoho nových informácií – bez previazania s konkrétnymi mechanizmami tvorby či implementácie politík od nej nemožno očakávať väčší trvalý účinok než majú ostatné početné odborné štúdie na rovnakú tému.

Najnižšia miera udržateľnosti pozitívnych efektov za danú oblasť sa paradoxne týkala Aktivít v priamej gescii MZ SR. Úprava špecializačného vzdelávania síce predstavovala legislatívny, a teda potenciálne trvalejší, krok štrukturálnym smerom. Bez následného rozšírenia pre ďalšie profesie, do povinného vzdelávania, po obsahovej stránke smerom k posilneniu štrukturálnych kompetencií ako aj bez implementačnej podpory a monitoringu dopadov v praxi, však zostáva izolovaným a úzkym pilotom otázného efektu. Opatrenie, ktoré sa malo stať pilierom dlhodobej udržateľnosti celého modelu komunitnej podpory zdravia, ostalo v hodnotenom období úplne nerealizované. Tento deficit zásadným spôsobom znižuje perspektívu udržateľnosti akýchkoľvek existujúcich intervencií v MRK, keďže profesionálna, financovaná a stabilná komunitná kapacita je jedným z kľúčových predpokladov rovného prístupu k starostlivosti. Podobne ani pracovná skupina MZ SR pre zdravie MRK nezískala trvalý mandát ani výstupový režim; fungovala najmä formálne a bez zadaných dlhodobých úloh, čo znamená, že jej budúca funkčnosť zostala negarantovaná.

Bariéry a facilitátori

Implementáciu Opatrení za Špecifický cieľ 3 výrazne brzdila podobná kombinácia štrukturálnych bariér ako pri predošlých špecifických cieľoch. Za najvýraznejšiu bariéru implementátori zhodne považovali kombinovaný nedostatok informovanosti a ambícií ohľadom nedodržiavania základných štandardov ľudských práv jednak vo všeobecnosti, a jednak špecificky vo vzťahu k MRK na najvyšších rezortných i nadrezortných úrovniach. Toto sa malo prejavovať trvalo nízkou prioritizáciou až odporom k realizácii najmä štrukturálne orientovaných úloh zo strany poverených odborov MZ SR. Vystúpenia zástupcov Odboru verejného zdravia, prevencie a skríningu v rámci formovania platformy za rovné zaobchádzanie sa tak napríklad vyčerpávali komentármi spochybňujúcimi existenciu diskriminácie v zdravotníckej praxi a zmysel celej Aktivít. Priamo súvisiaca absencia systémových mechanizmov ochrany pred diskrimináciou v zdravotníctve, no i slabý „politický výtlak“ ÚSVRK, SNSLP a ZR, zasa spôsobili, že aj úspešne realizované pilotné výstupy zostali od širšej praxe systému zdravotníctva naďalej izolované. V praxi tak nevznikla žiadna trvalá infraštruktúra, ktorá by ukotvila riešenie diskriminačných podnetov či podporila rovnaké zaobchádzanie na strane poskytovateľov.

Facilitátormi pozitívnych zmien boli opäť najmä jednotlivci, organizácie a inštitúcie mimo jadro rezortu zdravotníctva. Veľmi významným facilitátorom bola odborná kvalita a spoľahlivosť SNSLP, vďaka ktorej vznikli plnohodnotné lokálne rámce a prvé návody na riešenie diskriminácie MRK v zdravotníckom prostredí. Ďalším úspešným facilitátorom boli ZR, ktoré prostredníctvom NP ZK (financovaných primárne EK!) poskytovali predovšetkým praktickú kapacitu pre nemocničnú podporu MRK pacientov a ich rodín, no zároveň umožnili rozbehnúť aj prvý pilot kolaboratívneho zvyšovania štrukturálnej kompetencie na strane personálu a vedenia nemocníc. ÚSVRK zohrával dôležitú úlohu organizačného facilitátora platformových stretnutí pre Zdravie MRK. Zásadnú podpornú rolu zohrávali aj širšie rámce medzinárodných záväzkov SR, najmä v oblasti ľudských práv, ktoré poskytovali legitimačný priestor pre riešenie rovnosti v zdravotnej starostlivosti.

Zhrnutie hodnotenia komponentu

Koncepcia komponentu Zdravie deklarovaná priamo v *Stratégii 2030* stojí na pevnom odbornom základe. Správne interpretuje etnické nerovnosti v zdraví ako vážny problém verejného zdravia, využíva uznávané vedecké výklady príčin aj odporúčania ohľadom intervencií a volí primerané globálne ukazovatele, zahŕňajúce sledovania diskriminácie ako ukazovateľa fundamentálnej príčiny danej nerovnosti – štrukturálneho protirómskeho rasizmu. Slabinou zostáva nejasné rozlíšenie cieľových skupín, resp. redukcia pozornosti takmer výlučne na MRK. V porovnaní s predchádzajúcim hodnotením (2021) sa celkové zarámčovanie čiastočne zlepšilo aj v procesnej rovine, a to najmä pokiaľ ide o kvalitu indikátorov.

Hoci jednotlivé Špecifické ciele sú samé o sebe takisto relevantné, ako celok pokrývajú len obmedzenú časť determinantov zdravia. Chýbajú ciele pokrývajúce infraštruktúrne, finančné a širšie sociálne prekážky. Úplným presunom týchto determinantov do iných komponentov *Stratégie 2030* rezort zdravotníctva stratil dôležitú úlohu odborného koordinátora riešení vo vzťahu k zdraviu. Naopak, ako významný pokrok možno chápať zaradenie Cieľa zriadiť systém monitorovania odstraňovanej nerovnosti – ide o jediný Špecifický cieľ vyslovene orientovaný na úradnú, štrukturálnu bariéru.

Deklarovaná relevantnosť aj jednotlivých Špecifických cieľov sa zároveň veľmi rýchlo vytratila na úrovni konkrétnejšieho plánovania, predovšetkým na úrovni Aktivít. Absolútna väčšina naplánovaných Aktivít sa totiž naďalej orientovala na formovanie praktík samotných MRK, namiesto na riešenie problémov v oblasti životných podmienok a príležitostí MRK, bez ktorého zdravšie praktiky MRK jednoducho nie sú možné.

Účinnosť realizácie bola paradoxne nerovnomerná. Hlavní aktéri v oblasti Zdravia, disponujúci najväčšími formálnymi kompetenciami, stabilnými štruktúrami a štátnym financovaním (MZ SR, ÚVZ), len čiastočne realizovali a často nedostatočne dokumentovali značne neambiciózne súbor Aktivít, poväčšine

formálneho charakteru. V kontraste k tomu aktéri s obmedzeným mandátom a prevažne projektovým financovaním (ÚSVRK, ZR, SNSLP, akademickí experti/-tky), zabezpečovali najadresnejšie a najrozsiahlejšie intervencie, vrátane terénnej práce aj štrukturálnych pilotov.

Dopady realizácie ostali väčšinou slabo merané, no vzhľadom na to, čo sa realizovalo, nemohli byť veľké. Aj tam, kde existovala rozsiahla terénna práca či inovatívne štrukturálne piloty – prevažne realizované aktérmi s nízkym formálnym mandátom – chýbali rigorózne hodnotenia dopadov (NP ZK predstavuje svetlú výnimku, no ich hodnotenie pri porovnaní s kontrolou bolo naplánované až na rok 2027). Prevažná časť rozsiahlejších intervencií sa každopádne orientovala najmä na priamu zmenu praktík MRK (prípadne zdravotníckeho personálu), aké nie je realistické dosahovať bez súčasného vylepšenia životných podmienok a príležitostí, ktoré nenastalo. Prvé merania dopadov prostredníctvom globálnych a špecifických ukazovateľov za rok 2024 situáciu zatiaľ príliš neosvetľujú a naznačujú skôr negatívne trendy.

Udržateľnosť dosiahnutých pozitívnych efektov nebola zabezpečená. Najúčinnnejšie intervencie – najmä terénna práca a štrukturálne piloty realizované aktérmi s obmedzeným mandátom – boli financované prevažne na projektovej báze z externých, časovo obmedzených zdrojov (finančné zdroje EÚ). Kompetentní aktéri s mandátom zabezpečiť ich dlhodobé ukotvenie (rezorty) však v sledovanom období reálne ani nezačali s prípravou ich väčšej inštitucionálnej stabilizácie.

Lepšiu implementáciu *Stratégie 2030* v zdravotnom komponente brzdili najmä úzko previazané štrukturálne bariéry. Nedostatok politickej vôle a informovanosti ohľadom verejného zdravia, ľudských práv a špecificky MRK, sa premietal do obmedzených kapacít, malých ambícií a slabej implementácie zo strany aktérov s najväčšími formálnymi kompetenciami (rezorty). Tie zároveň blokovali aj možnosti ambicióznejších, externejších aktérov (SNSLP, ZR, akademici/-čky). Významným obmedzením bola taktiež slabá reálna moc ÚSVRK, napriek začleneniu do štruktúry Úradu vlády SR, v predchádzajúcom období. Implementáciu brzdila aj vysoká personálna fluktuácia a diskontinuita, narúšajúca odbornú aj inštitucionálnu pamäť. Napokon, fungovanie celého komponentu oslabovala slabá auditná kultúra – chýbajúce dáta, nízka transparentnosť, nevyjasnené kompetencie a obmedzené mechanizmy spätnej väzby.

V hodnotenom období sa neprejavili takmer žiadne domáce štrukturálne facilitátory. Najsystémovými oporami realizácie boli najmä rámce, iniciatívy, financovanie a tlak zo strany medzinárodného prostredia, predovšetkým EÚ a EK. V domácom prostredí stála väčšina pozitívnych posunov najmä na pleciach angažovaných jednotlivcov a – paradoxne – najmä inštitúcií, ktoré disponovali najmenšími formálnymi kompetenciami (ÚSVRK, SNSLP, ZR).

Konkrétnejšie, Čiastkový cieľ 1 (ČC1) – „Merať rozdiely v zdravotnom stave medzi MRK a všeobecnou populáciou SR“ – bol z hľadiska relevantnosti mimoriadne

dôležitý: bez systematického monitorovania danej nerovnosti zostávajú jej rozmery neznáme, čo v praxi znemožňuje posúdiť účinnosť akýchkoľvek súvisiacich politík a zároveň predstavuje štrukturálny prejav protirómskeho rasizmu. V hodnotenom období bola úspešne dokončená eticky bezpečná a technicky realizovateľná metodika, čo predstavovalo kľúčový kvalitatívny míľnik. Účinnosť ďalšej implementácie však výrazne oslabili kompetenčné nejasnosti v rámci rezortu zdravotníctva, personálne zmeny a absencia finančných prostriedkov – v dôsledku čoho v sledovanom období neboli finalizované všetky analýzy a monitorovacia správa a nedošlo k sformovaniu samotného systému monitorovania. Nesplnenie tohto Cieľa priamo a negatívne ovplyvnilo celý zdravotný komponent, keďže päť čiastkových indikátorov Cieľa 2, naviazaných na funkčný systém zberu dát, zostalo nevyhodnotených. Udržateľnosť nebola zabezpečená: naďalej chýba formálne inštitucionálne ukotvenie zodpovednosti, stabilný rozpočtový rámec aj prístup k dátam, a realizácia zostala závislá od *ad hoc* iniciatív angažovaných jednotlivcov.

Čiastkový cieľ 2 (ČC2) – „Podporiť zdravý životný štýl a prevenciu ochorení u ľudí z MRK“ – mal zmiešanú relevantnosť. Samotné zameranie na zdravotné praktiky MRK je namieste, no bez súbežného riešenia životných podmienok, ktoré nezdravé správanie podporujú, je takýto prístup odborne neadekvátny – a väčšina naplánovaných Aktivít sa napriek deklaráciám zameriavala práve na „životný štýl“, nie na jeho štrukturálne príčiny. Účinnosť bola paradoxne nerovnomerná: ZR prostredníctvom NP ZK realizovali extenzívnu, dátovo podloženú a vysoko intenzívnu terénnu prácu i štrukturálne intervencie, zatiaľ čo ÚVZ/RÚVZ plnili úlohy len formálne a MZ SR svoju jedinou legislatívnu úlohu nesplnilo. Dopady zodpovedali realizácii – pôsobenie NP ZK bolo podľa realizovanej sondy významne pozitívne, čo do úrovne zdravotnej gramotnosti MRK (komplexnejšie rigorózne kvantitatívne overenie pri porovnaní s kontrolou je naplánované na rok 2027); indikátorové dáta za rok 2024 však zároveň naznačujú znepokojivé zhoršenie zaočkovanosti a desaťnásobný nárast prípadov hepatitídy A. Udržateľnosť pozitívnych efektov zostala neistá: najúčinnnejšie intervencie boli financované projektovo z fondov EÚ, bez akýchkoľvek krokov k ich inštitucionálnemu ukotveniu.

Čiastkový cieľ 3 (ČC3) – „Rovnaký prístup k poskytovaniu zdravotnej starostlivosti pre MRK“ – bol koncepcne najrelevantnejší zo všetkých troch Cieľov, pretože správne identifikoval bariéry na strane zdravotného systému, a väčšina Opatrení cieľila na kapacity poskytovateľov, nie jednotlivcov z MRK. Nedostatočný preklad do konkrétnych Aktivít však tento príslub zásadne oslabil – prevažná časť plánovaných Aktivít sa napokon sústredila na posilňovanie kapacít samotných MRK a štrukturálne zámery sa vyčerpali v pilotoch. Účinnosť sa opäť sústredila mimo rezort zdravotníctva: SNSLP kvalitne splnilo úlohy v oblasti advokácie, ZR pokračovali v nemocničnej asistencii a rozbiehali inovatívny pilot zvyšovania štrukturálnej kompetencie v nemocnici, kým MZ SR realizovalo úlohy čiastočne a kľúčové Opatrenie štandardizácie komunitnej asistencie celkom odložilo. Do-

pad zostal prevažne čiastkový a procesný; indikátory za rok 2024 ukazujú nárast vnímanej diskriminácie aj nenaplnených potrieb, pričom nie je jasné, či ide o zhoršenie stavu alebo zvýšenie citlivosti záchytu. Udržateľnosť bola najnižšia práve pri Aktivitách v priamej gescii MZ SR — najslubnejšie výstupy naďalej vznikali v projektovo financovaných štruktúrach bez zaručeného pokračovania.

Tabuľka 5 Súhrn hodnotenia jednotlivých aspektov implementácie globálneho cieľa zdravotného komponentu *Stratégie 2030* v období 2022–2024

Legenda Indikácia miery plnenia + splnené +/- splnené len čiastočne - nesplnené ? plnenie neposúditelné

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
(ČC1) Merať rozdiely v zdravotnom stave medzi MRK a všeobecnou populáciou SR				
1.1 Zriadenie systému monitorovania nerovností v zdravotnom stave medzi MRK a VP	+	+/-	-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 1	+	+/-	-	-
(ČC2) Podporiť zdravý životný štýl a prevenciu ochorení u ľudí z MRK				
2.1 Zlepšenie podmienok pre zdravie na komunitnej úrovni	+/-	-	-	-
2.2 Ochrana nízkopríjmových skupín pred vysokými doplatkami	+	-	-	+/-
2.3 Posilnenie odbornej kvalifikácie komunitných pracovníkov	+/-	+	+/-	-
2.4 Opatrenia proti COVID-19	+/-	+/-	+/-	-

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
2.5 Predĺženie SDŽ znížením novorodeneckej/dojčenskej úmrtnosti	+/-	+/-	-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 2	+/-	+/-	-	-
(ČC3) Rovnaký prístup k poskytovaniu zdravotnej starostlivosti pre MRK				
3.1 Zlepšenie vedomostí MRK o možnostiach nahlasovať diskrimináciu	+	+/-	+/-	-
3.2 Zvyšovanie vedomostí a zručností zdravotníkov (štrukturálna kompetencia)	+	+/-	-	-
3.3 Podpora zdravia pacientov v nemocniciach	+	+	+/-	-
3.4 Štandardizácia a zabezpečenie kapacít pre komunitnú asistenciu podpory zdravia	+	-	-	-
3.5 Medzirezortná spolupráca v oblasti zdravia v MRK	+	+/-	-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 3	+	+/-	+/-	-
CELKOVÝ SUMÁR ZA GLOBÁLNY CIEĽ	2.5/3	1.5/3	0.5/3	0/3

Odporúčania pre ÚSVRK

- Zosúladiť *Stratégiu 2030* a Akčné plány s príslušnými odporúčaniami SZO:
 - Doplniť chýbajúce oblasti determinantov zdravia.
 - Jasná definícia problému – popísať logiku zmeny, oddeliť individuálne, systémové a štrukturálne opatrenia.
 - Zaviesť robustnejší systém indikátorov, najmä v oblasti nerovností a diskriminácie.
- Strategická koordinácia a politické ukotvenie:
 - Posilniť mandát ÚSVRK vo vzťahu k rezortom, najmä k MZ SR, s cieľom vyrovnať súčasnú disproporciu medzi formálnym postavením a reálnou schopnosťou presadzovať obsah. To zahŕňa formalizované pravidlá zapájania ÚSVRK do tvorby rezortných politík súvisiacich s MRK a verejným zdravím.
 - Systematicky pracovať na zvyšovaní politickej vôle prostredníctvom prezentácie dôkazov o štrukturálnych bariérach a ich dopadoch, vrátane ekonomických argumentov (nákladnosť neinvestovania).
- Medzirezortná spolupráca a využívanie existujúcich kapacít:
 - Uplatniť dôraznejšie koordinačné nástroje v rámci Tematickej pracovnej skupiny pre zdravie MRK, vrátane jasných výstupových záväzkov, harmonogramov a dohľadových mechanizmov.
 - Aktívne presadzovať systematické prepojenie rezortných štruktúr (ÚVZ, RÚVZ, NCZI, odbory MZ SR) s kapacitami NP ZK, keďže ide o najefektívnejší, dátovo podložený a terénne zakotvený mechanizmus v SR.
- Systém monitorovania a dátová infraštruktúra:
 - Trvať na formálnom ukotvení systému monitorovania (zodpovednosti, prístup k dátam, rozpočtový rámec), aby sa odstránila *ad hoc* závislosť na jednotlivcoch a projektových štruktúrach.

- Presadzovať záväzné dátové štandardy pre všetky rezorty generujúce údaje relevantné pre MRK, najmä v oblasti prístupnosti zdravotnej starostlivosti, diskriminácie a epidemiologických parametrov.
 - Vypracovať analýzu príčin zhoršenia kľúčových indikátorov sledovaného obdobia – nenaplnených zdravotných potrieb, vnímanej diskriminácie a zaočkovanosť – ako podklad pre revíziu aktivít a ambícií nasledujúceho akčného plánu, s dôrazom na odlišenie dopadov pandémie od štrukturálnych trendov.
5. Stabilizácia komunitných a štrukturálnych kapacít:
- Inicovať rokovania s MZ SR o štandardizácii a financovaní komunitnej asistencie podpory zdravia, vrátane stabilného organizačného modelu po ukončení NP ZK.
 - Požadovať od rezortov plány udržateľnosti pre všetky projektovo financované intervencie, a to ešte počas ich implementácie.
6. Posilnenie nástrojov na riešenie diskriminácie v zdravotníctve:
- Pokračovať vo vytváraní mechanizmov na systémové riešenie diskriminačných podnetov, v spolupráci so SNSLP a poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti.
 - Presadzovať rozšírenie povinného vzdelávania v štrukturálnej kompetencii pre všetky relevantné zdravotnícke profesie a vytvoriť tlak na monitorovanie jeho uplatňovania.
7. Zvýšenie schopnosti ÚSVRK využívať medzinárodné rámce a tlak EÚ:
- Strategicky pracovať s monitorovacími mechanizmami EK, aby sa zvýšila motivácia rezortov plniť záväzky v oblasti zdravia MRK.
 - Posilniť komunikáciu s generálnymi riaditeľstvami Európskej komisie pre spravodlivosť a spotrebiteľov (DG JUST), pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie (DG EMPL), a Agentúrou EÚ pre základné práva (FRA) na podporu medzinárodnej legitimacy požiadaviek ÚSVRK v rámci SR.
8. Budovanie vlastnej expertízy a kontinuity:
- Stabilizovať interné kapacity ÚSVRK: minimalizovať personálnu fluktuáciu, posilniť analytické a verejno-zdravotnícke kompetencie, vytvoriť vnútorný systém odovzdávania *know-how*.
 - Formálne zakotviť spoluprácu s akademickými expertmi a expertkami, ktorí/-é opakovane zohrali kľúčovú rolu pri metodikách, analýzach a pilotných riešeniach.

Literatúra

- Atlas rómskych komunít.* Ravasz, Á., Kovács, L., Markovič, F. (2019). Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- Belák, A. (2020). *Úrovne podmienok pre zdravie a zdravotné potreby vo vylúčených rómskych osídleniach na Slovensku.* Záverečná správa zo vstupného merania hodnotenia a systematického stanovenia potrieb cieľových lokalít Národného projektu „Zdravé komunity“ 2A. Košice: LF UPJŠ.
- Belak, A., Bobakova, D. F., Geckova, A. M., van Dijk, J. P., Reijneveld, S. A. (2020). Why don't health care frontline professionals do more for segregated Roma? Exploring mechanisms supporting unequal care practices. *Social Science & Medicine*, 246: 112739.
- Belak, A., Madarasova Geckova, A., van Dijk, J. P., Reijneveld, S. A. (2018). Why don't segregated Roma do more for their health? An explanatory framework from an ethnographic study in Slovakia. *International Journal of Public Health*, 63: 1123-31.
- Belak, A., van Dijk, J. P., Reijneveld, S. A. (2024). Social mechanisms behind the poor health of marginalized Roma: Novel insights and implications from four ethnographic studies in Slovakia. *Social Science & Medicine*, 360: 117322.
- Carey, G., Crammond, B. (2015). Action on the social determinants of health: views from inside the policy process. *Social science & medicine* (1982), 128: 134-41.
- Came, H., Griffith, D. (2018). Tackling racism as a “wicked” public health problem: Enabling allies in anti-racism praxis. *Social Science & Medicine*, 199: 181-8.
- Devakumar, D., Selvarajah, S., Abubakar, I., Kim S.-S., McKee, M., Sabharwal, N. S., et al. (2022). Racism, xenophobia, discrimination, and the determination of health. *The Lancet*, 400(10368): 2097-108.
- ECRR, POLP. (2017). *Vakeras zorales – Hovorme nahlas. Skúsenosti rómskych žien so zdravotnou starostlivosťou o reprodukčné zdravie na Slovensku.* Košice: European Centre for Reproductive Rights, Poradňa pre občianske a ľudské práva.

- EUFA (2018). *A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion*. Luxembourg: EUFA.
- IZA (2024). Barančok, P., Ištokovičová, P., Markušová, V. *Metodika na meranie rozdielov v zdravotnom stave a využívaní služieb zdravotnej starostlivosti medzi MRK a všeobecnou populáciou*. Dostupné na : https://www.health.gov.sk/Zdroje?/Sources/dokumenty/IZA/Metodika_MRK_IZA.pdf; [navštívené 15.12.2025].
- Jarcuska, P., Bobakova, D., Uhrin, J., Bobak, L., Babinska, I., Kolarcik, P., Veselska, Z., Geckova, A. M., HEMPA-META team. (2013). Are barriers in accessing health services in the Roma population associated with worse health status among Roma? *International Journal of Public Health*, 58(3), 427-434. doi:10.1007/s00038-013-0451-8.
- Kolarcik, P., Geckova, A. M., Reijneveld, S. A., & Van Dijk, J. P. (2015). The mediating effect of discrimination, social support and hopelessness on self-rated health of Roma adolescents in Slovakia. *Int J Equity Health*, 14(1), 137. doi:10.1186/s12939-015-0270-z.
- Krieger, N. (2021). Structural Racism, Health Inequities, and the Two-Edged Sword of Data: Structural Problems Require Structural Solutions. *Frontiers in Public Health*, Volume 9 – 2021.
- Levesque, J.-F., Harris, M. F., Russell, G. (2013). Patient-centred access to health care: conceptualising access at the interface of health systems and populations. *Int J Equity Health*, 12(1), 18. doi:10.1186/1475-9276-12-18.
- Madarasová Gecková, A., Babinská, I., Bobáková, D., Dankulincová Veselská, Z., Bosáková, L., Kolarčík, P., Halánová, M. (2014). Socioeconomic Characteristics of the Population Living in Roma Settlements and Their Association with Health and Health-Related Behaviour. *Central European journal of public health*, 22(88), S57-S64.
- MFSR (2020). *Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením*. Bratislava: Ministerstvo financií SR.
- Markovič F., Plachá L. (2021). *Príjmy a životné podmienky v marginalizovaných rómskych komunitách: Vybrané ukazovatele zo zisťovania EU SILC_MRK 2020*. Bratislava: ÚVSR/Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity.
- Matache, M. (2017). Biased elites, unfit policies: Reflections on the lacunae of Roma integration strategies. *European Review*, 25(4): 588-607.
- Phelan, J. C., Link, B. G. (2015). Is racism a fundamental cause of inequalities in health? *Annual Review of Sociology*, 41(1): 311-30.
- Shmidt, V., Jaworsky, B. N. (2020). *Historicizing Roma in Central Europe: between critical whiteness and epistemic injustice*. London: Routledge.
- SNSLP (2022). Medľová, K., Novodomcová, M. *Možnosti riešenia diskriminácie a porušení ľudských práv v súvislosti s poskytovaním zdravotnej starostlivosti*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva. Dostupné na: https://www.snslp.sk/wp-content/uploads/riesenie-diskr_zdravotna-starostlivost.pdf [navštívené 15.12.2025].
- Šprocha, B., Bleha, B. (2021). Mortality, Health Status and Self-Perception of Health in Slovak Roma Communities. *Social Indicators Research*; 153(3): 1065-86.
- WHO (2012). *Potential criteria for the review of the health component of the National Roma Integration Strategies*. Copenhagen: World Health Organisation, Geneva.



Boj s protirómskym rasizmom a podpora participácie

Globálny cieľ

„Eliminácia protirómskeho rasizmu, podpora antidiskriminácie a participácie a zvýšenie ochrany najviac zraniteľných skupín a jednotlivcov.“

Relevantnosť Stratégie 2030

Globálny cieľ *Stratégie 2030* za oblasť, ktorá je definovaná ako „eliminácia protirómskeho rasizmu, podpora antidiskriminácie a participácie a zvýšenie ochrany najviac zraniteľných skupín a jednotlivcov“, je pevne ukotvený v súčasnom vedeckom poznaní aj v európskych antidiskriminačných rámcoch. „Anticiganizmus“ (*antigypsyism*) je v európskom kontexte uznávaný ako osobitná forma rasizmu so silnými historickými a štrukturálnymi koreňmi (FRA, 2018). Dáta agentúry Fundamental Rights Agency (FRA) dlhodobo potvrdzujú, že Rómovia a Rómky patria medzi najdiskriminovanejšie skupiny v Európskej únii (EÚ), pričom výsledky zo Slovenska tieto zistenia jednoznačne reflektujú (FRA, 2020). Domáce prieskumy verejnej mienky rovnako dokumentujú pretrvávajúce stereotypy, sociálnu vzdialenosť a nízku úroveň dôvery majority voči Rómom/Rómkam (Bútorová et al., 2021; CVEK, 2020; ÚSVRK, 2024), čo podčiarkuje potrebu strategického, dlhodobého a systémového prístupu.

Slovenský kontext poskytuje viacero, aj pomerne nedávnych príkladov, ktoré poukazujú na nutnosť posilneného boja s protirómskym rasizmom. K najvýraznejším za posledné obdobie patrí policajný zásah vo Veľkej Ide, ktorý bol medzinárodnými mimovládnyimi organizáciami hodnotený ako potenciálne etnický motivovaný (AI Slovensko, ERRC, 2025). Zistenia Verejného ochrancu práv (VOP) dlhodobo upozorňujú na neprimerané zaobchádzanie s rómskymi deťmi v školách a SR za túto oblasť aj čelí žalobe od Európskej komisie (Kancelária verejného ochrancu práv, 2023) zatiaľ čo mimovládne organizácie upozorňujú na pretrvávajúce problémy s etnickým profilovaním či segregáciou rómskych žiakov (AI Slovensko, 2017). Tieto javy predstavujú konkrétne manifestácie štrukturálnych nerovností, ktoré *Stratégia* musí reflektovať pri nastavovaní opatrení aj monitoringu.

Teoreticky je cieľ ukotvený v rámci teórie systémovej diskriminácie, ktorá zdôrazňuje, že nerovnosti sú dôsledkom nielen individuálnych predsudkov, ale aj opakujúcich sa inštitucionálnych procesov a praktík (Feagin, 2013). Teória

sociálnej identity osvetľuje mechanizmy kategorizácie *ingroup-outgroup*,¹ ktoré prehľbujú stereotypné vnímanie skupiny s rómskou etnicitou (Tajfel, Turner, 1986), zatiaľ čo teória kontaktu poskytuje rámec pre intervencie znižujúce predsudky cez kvalitné a rovnocenné dlhodobé interakcie medzi skupinami (Allport, 1954). Slovenské iniciatívy, ako napríklad programy Centra pre výskum etnicity a kultúry (CVEK)² alebo príklady komunitných aktivít na lokálnej úrovni (Spišský Hrhov) (Bútora, 2017) ukazujú pozitívne výsledky participácie a kontaktu v praxi.

Z hľadiska teórie zmeny by mal Globálny cieľ vychádzať z kauzálneho reťazca: identifikácie štrukturálnych bariér (diskriminačné politiky či praktiky na strane inštitúcií, segregácia, negatívny mediálny obraz), implementácie legislatívnych a inštitucionálnych opatrení (monitoring inštitucionalizovanej diskriminácie, školenia inštitúcií, reformy policajných postupov), zmeny postojov majority (prostredníctvom práce s verejnosťou a vzdelávania), a zároveň posilnenia participácie Rómov na rozhodovaní (Banks, 2009). Dôležitým predpokladom je zmysluplné zapojenie rómskych komunít (aj vylúčených) do tvorby, implementácie a hodnotenia Opatrení, čo zvyšuje ich účinnosť aj legitimitu.

Indikátory a hodnotenie indikačného rámca

Všetkých šesť indikátorov ku Globálnemu cieľu je vecne relevantných – merajú kľúčové dimenzie diskriminácie, bezpečnosti, dôvery v inštitúcie a celkovej sociálnej klímy. Tematicky jasne zodpovedajú jadru Globálneho cieľa, teda boju s protirómskym rasizmom a ochrane zraniteľných osôb. Samé osebe však poskytujú iba čiastkový obraz, keďže logicky sú previazané s indikátormi Čiastkových cieľov.

Indikátory Čiastkových cieľov rámec výrazne rozširujú o systémové ukazovatele fungovania antidiskriminačných mechanizmov: počet a výsledky podaní Rómov/Rómkov na Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (SNSLP), výsledky konaní pred súdmi a správnymi orgánmi, počet dočasných vyrovnávacích opatrení, počty právoplatných rozsudkov za trestné činy z nenávisti či počet prípadov zlého zaobchádzania policajnými zložkami. Ide o objektívne merateľné výstupy inštitucionálnej reakcie, ktoré kompenzujú absenciu takýchto údajov na úrovni globálnych indikátorov.

Mimoriadne posilnená je aj oblasť participácie. Indikátory sledujú politické zastúpenie Rómov a Rómkov vo verejných funkciách, zastúpenie v štátnej správe, prítomnosť rómskych a prorómskych mimovládnych organizácií vo verejných politikách a rozsah ich kapacitného posilňovania. Tieto ukazovatele sú v súlade s európskym dôrazom na participatívne modely správy vecí verejných (FRA, 2020).

Napriek týmto silným stránkam ostávajú v indikačnom rámci určité koncepčné medzery. Najvýznamnejšou je nedostatočné pokrytie najzraniteľnejších podskupín rómskej populácie. Okrem osobitného ukazovateľa pre rómske ženy rámec nerozlišuje situáciu ďalších skupín, ktoré sú medzinárodne identifikované ako osobitne ohrozené – deti, starší ľudia, osoby so zdravotným postihnutím, LGBTIQI+³ Rómovia/Rómky či obyvatelia/-ky najviac chudobných a segregovaných lokalít (FRA, 2018, 2020). Vzhľadom na to, že Globálny cieľ explicitne pracuje s pojmom „najzraniteľnejšie skupiny“, ide o významný koncepčný deficit.

Druhým problémom je praktická merateľnosť niektorých procesných indikátorov. Zatiaľ čo počet vysokých verejných funkcionárov/-ok hlásiacich sa k rómskej identite (pokiaľ svoju identitu deklarujú), alebo počet dočasných vyrovnávacích opatrení je možné merať pomerne jednoducho, tak napríklad počet právoplatných rozsudkov za nenávisťné trestné činy môže dlhodobo vykazovať veľmi nízke alebo nulové hodnoty. Navyše, pokiaľ ide o počty právoplatných rozsudkov, SNSLP, VOP ani Špecializovaný trestný súd nedisponujú dátami a vyhľadávanie prípadov, ktoré obsahujú skutkovú podstatu protirómskeho rasizmu je veľmi prácne. Hoci tieto indikátory poukazujú na závažné systémové nedostatky, problémy s ich merateľnosťou obmedzujú možnosti sledovania trendov a kvantitatívneho hodnotenia účinnosti opatrení.

Napokon rámec vykazuje istú nerovnováhu medzi výsledkovými a procesnými indikátormi. V oblasti postojov majority sa sleduje jediný postojový indikátor („odmietanie Róma za suseda“), pričom chýbajú nuansovanejšie ukazovatele týkajúce sa dôvery majority, podpory rovnakých práv či tolerance nenávisťných prejavov. V oblasti vzdelávania sa monitoruje iba počet učebníc s rómskou tematikou, nie ich kvalita alebo reálne využívanie.

Výsledkové hodnoty indikátorov Globálneho cieľa *Stratégie 2030* v sledovanej oblasti neukazujú výrazný posun k napĺňaniu cieľov *Stratégie*, pri troch indikátoroch zo šiestich naopak dochádza v porovnaní s východiskovými a cieľovými hodnotami k pomerne výraznému regresu – v roku 2024 slovenskému právnom systému dôveruje len 12 % Rómov/Rómkov (oproti 18 % v roku 2020), len 25 % Rómov/Rómkov dôveruje polícii (oproti 31 % v roku 2020) a až 68 %, slovenskej populácie, oproti 54 % v roku 2019, odmieta Rómov/-ky za susedov. Celkovo možno uzavrieť, že indikačný rámec poskytuje pevný základ na monitorovanie diskriminácie, inštitucionálnej reakcie a participácie. Pre naplnenie Globálneho cieľa v celej jeho šírke by však bolo vhodné rozšíriť indikátory o dimenzie najzraniteľnejších skupín a o jemnejšie indikátory postojov majority aj preventívnych opatrení.

1 Teória sociálnej identity (Tajfel, Turner) vysvetľuje, že časť nášho ja odvodzujeme z príslušnosti k sociálnym skupinám (etnickým, náboženským, profesijným atď.). Ľudia svet vnímajú cez kategorizáciu na „skupiny“ – *ingroup* = „my“ a *outgroup* = „oni“. Svoju vlastnú skupinu majú tendenciu vnímať pozitívnejšie (*ingroup favoritizmus*) a skupiny „tých druhých“ skreslene, stereotypne či negatívne (*outgroup bias/discrimination*).

2 (CVEK). Vzdelávací program: *Participácia menšín a zraniteľných skupín*. Dostupné na: <https://cvek.sk/vzdelavaci-program-participacia-mensin-a-zranitelnych-skupin/> [navštívené 1.12.2025].

3 LGBTI+ = Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex People, plus ďalšie sexuálne a rodové menšiny. Skratka nadväzuje na terminológiu používanú v európskych ľudskoprávných dokumentoch a slúži ako zastrešujúci pojem pre rôznorodé neheteronormatívne a nerovnorodové identity.

Čiastkový cieľ 1

„Bojovať proti diskriminácii a protirómskemu rasizmu.“

Prvý Čiastkový cieľ je formulovaný ako záväzok „Bojovať proti diskriminácii a protirómskemu rasizmu“. Tento Čiastkový cieľ majú napomôcť dosiahnuť tri Opatrenia: 1.1 „Uznať protirómsky rasizmus ako osobitnú formu rasizmu proti Rómom a Rómkam v právnych a administratívnych systémoch Slovenskej republiky“; 1.2 „Zvyšovanie povedomia obyvateľov MRK o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania a predchádzaní diskriminácie“ a 1.3 „Zlepšiť uplatňovanie a dodržiavanie Antidiskriminačného zákona v praxi“. Všetky Opatrenia sú rámčované viacerými Aktivitami, ktorých implementácia by mala zabezpečiť naplnenie daných Opatrení.

Relevantnosť

Cieľ „bojovať proti diskriminácii a protirómskemu rasizmu“ v rámci *Stratégie 2030* predstavuje jeden z kľúčových pilierov verejných politík v oblasti ľudských práv. Rómska menšina dlhodobo čelí systémovej diskriminácii, segregácii a perzistentnému protirómskemu rasizmu, ktorý je v európskom kontexte identifikovaný ako osobitná forma rasizmu (anticiganizmus), zakotvená v historických naratívoch, sociálnych štruktúrach a inštitucionálnej praxi (FRA, 2018, 2020). Európska komisia (EK) aj Agentúra EÚ FRA upozorňujú, že protirómsky rasizmus je jedným z najzávažnejších a najrozšírenejších typov etnických predsudkov v EÚ (FRA, 2020). Slovenské výskumy (IVO, CVEK) pravidelne potvrdzujú vysokú mieru negatívnych stereotypov a nepriateľských postojov voči rómskej populácii, ktorá sa premieta aj do praxe na trhu práce, v bývaní, vzdelávaní a v kontakte s verejnými inštitúciami (Bútorová et al., 2021; CVEK, 2020).

Normatívny rámec tohto Strategického cieľa vychádza zo záväzkov Slovenskej republiky podľa európskeho aj medzinárodného práva. Kľúčovými dokumentmi sú najmä *EU Roma Strategic Framework 2020–2030*, ktorý zdôrazňuje nevyhnutnosť boja proti anticiganizmu ako predpokladu inklúzie (European Commission,

2020), a zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní, ktorý zakazuje diskrimináciu na základe etnickej príslušnosti. Obzvlášť významný je aj *Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (ICERD)*, ktorý členské štáty, vrátane SR, zaväzuje prijať legislatívne, politické a vzdelávacie opatrenia na elimináciu rasovej diskriminácie (United Nations, 1965). Strategický cieľ teda nie je len politickým deklarativným záväzkom, ale priamo vyplýva z právnych a ľudskoprávných povinností štátu.

Teoretické a empirické poznatky z oblasti sociálnej psychológie, kritických štúdií rasy (*critical race theory*) a verejnej politiky ukazujú, že koncepcia tohto Čiastkového cieľa – (teda boj proti diskriminácii a protirómskemu rasizmu) musí byť viacrozmerná. Nevyhnutne musí zahŕňať jednak inštitucionálne Opatrenia, ako posilňovanie dohľadu nad dodržiavaním antidiskriminačného zákona a odstraňovanie systémových bariér, ale aj vzdelávacie a komunikačné intervencie, ktoré podporujú kritickú reflexiu predsudkov a zvyšujú citlivosť voči rasizmu (Feagin, 2013; Tajfel, Turner, 1986). Kľúčovú úlohu by malo mať tiež monitorovanie diskriminácie a aktívne zapojenie rómskych aktérov do prípravy a hodnotenia verejných politík. Kombinácia týchto prvkov môže vytvoriť predpoklad na zníženie protirómskeho rasizmu, zvýšenie dôvery medzi rómskou a väčšinovou populáciou a posilnenie sociálnej kohézie.

Uznať protirómsky rasizmus ako osobitnú formu rasizmu proti Rómom a Rómkam, je dôležité a užitočné Opatrenie, pretože sa ukazuje, že táto forma rasizmu má špecifické formy a viaceré krajiny v EÚ zadefinovali protirómsky rasizmus ako osobitnú formu rasizmu (napríklad Nemecko, alebo Česká republika). V rámci tohto Opatrenia boli realizované tri Aktivity: 1.1.1 „Poskytovať pravidelné školenia o protirómskom rasizme pre právnikov, sudcov, lekárov, sestry, ako aj štátnych zamestnancov, úradníkov miestnej samosprávy a ďalšie príslušné zainteresované strany zapojené do poskytovania právnych, sociálnych a zdravotných služieb vo verejnom záujme, vrátane organizácií občianskej spoločnosti“; 1.1.2 „Vytvoriť publikáciu *Boj s protirómskym rasizmom*“ a 1.1.3 „Advokačné aktivity na podporu prijatia definície protirómskeho rasizmu do strategických dokumentov“. V prípade poskytovania školení o protirómskom rasizme ide o Aktivity, ktoré patria skôr do kategórie osvetu, rovnako ako aj druhá Aktivita smerujúca k vytvoreniu publikácie o protirómskom rasizme. Hoci v Akčnom pláne 2022–2024 sa nepočíta s legislatívnou zmenou a Opatrenie 1.1 hovorí o uznaní v právnych a administratívnych systémoch v strategických dokumentoch – t. j. priame ukotvenie v zákonnej podobe sa nespomína – najoptimálnejším a aj najsilnejším opatrením by bolo oficiálne uznanie protirómskeho rasizmu ako osobitnej formy rasizmu a prijatie krokov vedúcich k zmene patričnej legislatívy.

Realizované tri Aktivity sa v zásade mňajú s nastaveným Opatrením, alebo ich relevantnosť je pre dané Opatrenie diskutabilná. Ako najrelevantnejší krok sa z pohľadu daných Aktivít javí tretia Aktivita zameraná na „advokačné aktivity“,

no z bližšieho pohľadu má táto Aktivita diskutabilnú logiku: štátna správa chce definovať protirómsky rasizmus a uznať ho vo vlastných strategických dokumentoch. Namiesto toho, aby tak spravila jednoduchým rozhodnutím, tak podporuje realizáciu „advokačných aktivít“, pomocou ktorých by mala vytvárať tlak sama na seba, aby danú definíciu prijala a zahrnula ju do strategických dokumentov. Z daného sa zdá, že ide o nepochopenie advokačných aktivít, keďže tieto by mali byť skôr nástrojom občianskych iniciatív, pomocou ktorých tlačia na decíziu sféry, aby v niečom rozhodla, alebo bola prijatá legislatíva.

Spomenutá diskrepancia medzi Opatrením a Aktivitami na jeho realizáciu tak je zdrojom nedorozumení a nepochopení. Gestor danej Aktivity uvádza, že neexistuje metodika, ktorá by definovala „advokačné aktivity“ a uvádza, že za naplnenie merateľného ukazovateľa sa nepovažuje len zahrnutie definície do strategických dokumentov, ale aj Aktivity, ktoré sú definované v rámci daného Opatrenia.

Účinnosť

Účinnosť daného Čiastkového cieľa nie je jednoznačná a v zásade je potrebné ju zhodnotiť na úrovni zadaných Opatrení a – najmä – konkrétnych príslušných Aktivít.

V období 2022–2024 boli v rámci Opatrenia na uznanie protirómskeho rasizmu realizované všetky tri plánované Aktivity. Školenia o protirómskom rasizme pre verejné inštitúcie (1.1.1) prebiehajú každoročne, avšak metodické nastavenie, rozsah a spôsob vykazovania ich realizácie je potrebné spresniť. Plánovaná publikácia pre orgány verejnej správy (1.1.2) bola naplnená v roku 2023 vytvorením príručky na identifikáciu protirómskeho rasizmu, pričom v roku 2024 už nebol realizovaný nový samostatný výstup. Pri Aktivite 1.1.3 bola prijatá pracovná definícia protirómskeho rasizmu na národnej úrovni v roku 2022.

Osvetové aktivity pre obyvateľov MRK v oblasti rovnakého zaobchádzania a prevencie diskriminácie (1.2.1) boli v rokoch 2022 a 2024 realizované nad rámec plánu, pričom v roku 2023 boli splnené čiastočne.

Aktivita zameraná na vypracovanie analýz prekážok nedostatočného uplatňovania antidiskriminačnej legislatívy (1.3.1) bola v sledovanom období realizovaná a analýza bola vypracovaná. Plánovaný analytický a metodický výstup v oblasti uplatňovania Antidiskriminačného zákona (1.3.2) bol naplnený, avšak bolo by vhodné lepšie prepojiť získané zistenia s praktickým výkonom antidiskriminačných mechanizmov, aby mali výstupy výraznejší dopad na každodennú aplikačnú prax. V rámci Aktivity (1.3.3) boli realizované monitorinky len čiastkovo. Aktivity v rámci zvyšovania technických kapacít zamestnávateľov (1.3.4) boli realizované v súlade s plánom a aktivity boli splnené. Aktivity súvisiace so zvyšovaním povedomia vybraných cieľových skupín v ozbrojených a iných silových zložkách SR (1.3.5) boli formálne naplnené, je však dôležité chápať, že ide o tému vyžadujúcu dlhodobú a systematickú podporu, nielen jednorazové školenia.

Dopad

Ak je cieľom štátu a vlády SR uznať protirómsky rasizmus ako osobitnú formu rasizmu, tak svoje Aktivity musí smerovať k rozhodnutiu kompetentných orgánov zmeniť patričné legislatívy a vytvoriť zákonné postupy na zmenu legislatívy a zdôvodniť túto zmenu patričnými argumentami. Z tohto hľadiska je otázne, aký mali dané školenia (1.1.1) dopad a či boli efektívne a nakoľko zasiahli kľúčových aktérov, ktorí by mohli mať vplyv na vytváranie väčšieho tlaku na realizáciu Opatrenia – definovať protirómsky rasizmus a dostať ho do strategických dokumentov. Z pohľadu dopadu je diskutabilné, aký majú lekári, či komunitní a terénni pracovníci dosah na dosiahnutie tohto Cieľa. Samozrejme, vo svojej každodennej práci potrebujú poznať charakteristiky protirómskeho rasizmu a vďaka tomu budú svoju prácu robiť s väčším porozumením, čo je dôležité, no z tohto pohľadu ide o osvetové Aktivity a dopad týchto Aktivít na realizáciu stanoveného Opatrenia – teda zdefinovať protirómsky rasizmus ako osobitnú formu rasizmu – je veľmi nízky.

Diskutabilný je aj dopad ďalšieho Opatrenia 1.2 „Zvyšovanie povedomia obyvateľov MRK o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania a predchádzaní diskriminácie“, v rámci ktorého bola realizovaná jedna Aktivita – 1.2.1 „Zrealizovať osvetové aktivity pre obyvateľov z marginalizovaných rómskych komunít o dodržiavaní zásady rovnakého zaobchádzania“.

Aktivitu realizovalo SNSLP formou školení pre pracovníkov/-čky komunitných centier vo vybraných okresoch a lokalitách (Sobrance, Vranov nad Topľou, Veľké Kapušany, Plavecký Štvrtok) a školení sa zúčastnili desiatky pracovníkov/-čok (v roku 2022 – 71, v roku 2023 – 20 a v roku 2024 – 91). Hoci z kvantitatívneho hľadiska je Aktivita splnená, nie je známy dopad školení na svojich účastníkov/-čky, keďže neboli zadané použité žiadne nástroje na meranie efektivity týchto školení.

Vzhľadom na stanovené indikátory pre tento Čiastkový cieľ je nutné konštatovať, že napĺňanie indikátorov je rôznorodé – pri štyroch z deviatich indikátorov nebola cieľová hodnota naplnená, alebo výsledné hodnoty za rok 2024 v porovnaní s východiskovými hodnotami z roku 2020 stagnujú (Podiel Rómov, ktorí sa v ostatných 12 mesiacoch cítili byť diskriminovaní na základe svojho etnického pôvodu, ale nenahlásili svoju diskrimináciu príslušnej inštitúcii; Podiel Rómov (žien), ktoré sa v ostatných 12 mesiacoch cítili byť diskriminované na základe svojho etnického pôvodu alebo pohlavia, ale nenahlásili svoju diskrimináciu príslušnej inštitúcii; Počet prípadov zlého zaobchádzania a iných prípadov porušovania zákonov policajnými zložkami, vrátane sťažností, pri ktorých je podozrenie z rasového motívu a Počet rezortných stratégií). Pri troch indikátoroch sa cieľové hodnoty podarilo naplniť, alebo aj prekročiť (počet podnetov pre SNSLP, počet prešetrených podnetov administratívnymi orgánmi a počet prijatých dočasných vyrovnávacích opatrení). Pri dvoch indikátoroch nie je možné ich hodnoty zmerať, respektíve neexistujú dostatočné záznamy – ide o počet súdnych

rozhodnutí v prípadoch porušenia antidiskriminačného zákona a počet rozsudkov v prípade protirómskeho rasizmu.

Udržateľnosť

Udržateľnosť Čiastkového cieľa „Bojovať proti diskriminácii a protirómskemu rasizmu“ v rámci *Stratégie 2030* je významne ovplyvnená kapacitným a finančným zabezpečením kľúčových inštitúcií – najmä Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK) a SNSLP. ÚSVRK je nositeľom strategického riadenia, a preto je pre udržateľnosť tohto opatrenia dôležité, aby nebola jeho projektová kapacita dlhodobo závislá len od externých zdrojov (najmä EŠIF, NFP a grantových mechanizmov), ktoré sú časovo obmedzené a neumožňujú stabilné plánovanie v oblasti boja proti diskriminácii. To isté platí aj pre SNSLP, čo je primárny realizátor školiacich a osvetových aktivít. SNSLP zohráva dôležitú úlohu a ak chceme, aby bol boj proti diskriminácii a protirómskemu rasizmu udržateľný aj pre ďalšie obdobia, je nevyhnutné, aby sa vytvorili stabilné mechanizmy na dlhodobé budovanie kapacít. Absencia stabilného, predvídateľného a viacročného financovania pre obe inštitúcie ohrozuje kontinuitu školiacich programov, rozvoj metodík, monitoring diskriminácie aj odborné zázemie potrebné pre systémové Opatrenia. Preto možno konštatovať, že udržateľnosť Cieľa je limitovaná – nie pre jeho obsahovú relevanciu, ale pre slabé a fragmentované inštitucionálne a finančné ukotvenie, ktoré neumožňuje dlhodobé, koordinované a profesionálne riešenie tém diskriminácie a protirómskeho rasizmu.

Bariéry a facilitátori

Plnenie Čiastkového cieľa „Bojovať proti diskriminácii a protirómskemu rasizmu“ v posledných štyroch rokoch sprevádzalo viacero prekážok, ktoré významne ovplyvnili rozsah aj kvalitu realizovaných Aktivít. Najzásadnejším problémom bola fragmentácia inštitucionálnych kapacít a ich dlhodobé poddimenzovanie: ÚSVRK aj SNSLP fungovali v podmienkach obmedzeného personálneho zabezpečenia, čo sťažovalo systematické plánovanie, monitoring aj vyhodnocovanie dopadov Opatrení. Realizáciu *Stratégie 2030* komplikoval aj nedostatok koordinácie medzi inštitúciami, vrátane nejasne nastavených mechanizmov spolupráce medzi rezortmi, čo viedlo k duplicite, nejednotnému metodickému prístupu a oslabeniu celkového efektu intervencií. Z tohto pohľadu sa zdá, že ide o kauzálny reťazec: dlhodobá nedostatočná politická vôľa a základné neuvedomenie si priorít vedie k šetreniu kapacít rezortov pre túto tému, čo sa logicky odráža na slabom výkone patričných sekcií v štátnej správe a poddimenzovaní kapacít. Zároveň, limitované zdroje vedú k neadekvátnemu súpereniu a blokovaniu ďalších aktérov (mimovládne organizácie, prípadne ochotné samosprávy), ktoré by mohli a mali vôľu zohrať dôležitú úlohu v danom Opatrení. Navyše, aj externé faktory – napríklad polarizácia spoločnosti, nárast extrémistických naratívov a oslabenie dôvery

v demokratické inštitúcie – vytvárali ďalšie tlakové prostredie, ktoré bránilo efektívnej realizácii Opatrení zameraných na boj proti diskriminácii.

Napriek identifikovaným bariéram existovalo viacero faktorov, ktoré plnenie Čiastkového cieľa podporovali a umožnili postupnú realizáciu väčšiny plánovaných Aktivít. Dlhoročná odbornosť a profesionálna pripravenosť zamestnancov/-kyní ÚSVRK a SNSLP, ktorí/-é disponujú skúsenosťami v oblasti ľudských práv, antidiskriminačného práva a práce s marginalizovanými komunitami, umožnila efektívne využívať aj obmedzené zdroje, pripraviť kvalitné školenia a nadviazať spoluprácu s miestnymi aktérmi. Pozitívny vplyv mali aj etablované partnerstvá s mimovládnymi organizáciami, akademickou obcou a komunitnými centrami, ktoré disponujú terénnymi znalosťami a dlhodobým pôsobením v rómskych komunitách. Konkrétnym príkladom je iniciatíva European Roma Rights Centre (ERRC), ktoré v roku 2024 vypracovalo výskumnú analýzu a súbor odporúčaní v oblasti boja proti anticiganizmu (ERRC, 2024). Tieto materiály boli následne využité ako odborný podklad pre školenia zamestnancov verejnej správy a pre metodické usmernenia v oblasti prevencie diskriminácie. Prínosom bola aj existencia európskeho rámca pre rovnosť a inklúziu Rómov a Rómok, ktorý poskytoval metodické usmernenia, legitimizoval potrebu riešenia anticiganizmu a vytváral tlak na členské štáty, vrátane Slovenska, aby sa téme venovali. V neposlednom rade možno za facilitátor považovať aj dostupné projektové nástroje. Hoci nestabilné, umožnili financovať školenia, monitorovacie Aktivity a analytické výstupy, ktoré by inak nebolo možné realizovať zo štátneho rozpočtu. Nedostatok financií, respektíve neochotu financovať projekty zo štátneho rozpočtu do obrovskej miery supľujú fondy z Európskej komisie (EK), ktorá tak dlhodobo a stabilne financuje Aktivity vychádzajúce zo *Stratégie*.

Čiastkový cieľ 2

„Znížiť predsudky a stereotypy o Rómoch a Rómkach, posilniť ľudsko-právnu výchovu a výchovu k tolerancii.“

Daný Čiastkový cieľ zahŕňa až 7 Opatrení: 2.1 „Analyzovať, revidovať a doplniť existujúce učebné dokumenty obsahujúce informácie o rómskej menšine, a poskytovať presné a komplexné materiály, vrátane integrácie do novopripravovaných učebníc dejepisu, občianskej náuky, zemepisu a etiky“; 2.2 „Začleňovať Rómov a Rómky do mainstreamových médií“; 2.3 „Pracovať s inovatívnymi metódami a stratégiami v oblasti učenia kritickému mysleniu a mediálnej gramotnosti“; 2.4 „Realizovať preventívne aktivity zamerané na budovanie tolerance v spoločnosti a znižovanie stereotypného vnímania menšín“; 2.5 „Podpora stálych expozícií rómskej kultúry a histórie v existujúcich múzeách“; 2.6 „Analýzy, prieskumy a výskumy v oblasti boja s protirómskym rasizmom a diskrimináciou“; 2.7 „Pri pomoci obetiam domáceho násillia zohľadňovať špecifickú situáciu rómskych žien“.

Relevantnosť

Špecifický cieľ *Stratégie 2030*, definovaný ako „zníženie predsudkov a stereotypov o Rómoch a posilnenie ľudsko-právnej výchovy a výchovy k tolerancii“, vychádza zo sociálno-politického kontextu, v ktorom rómska menšina predstavuje najväčšiu národnostnú menšinu v krajine. Výskumy dlhodobo poukazujú na vysokú mieru predsudkov voči rómskej populácii, ktorá patrí medzi najvýraznejšie v EÚ (napr. Eurobarometer, FRA) (European Commission, 2020; FRA, 2017). Tento problém je navyše prepojený s hlbokým sociálnym vylúčením, priestorovou segregáciou a negatívnym mediálnym obrazom, ktoré reprodujú stereotypizáciu.

Teoretické zdôvodnenie potreby znižovania predsudkov je dobre etablované v sociálnej psychológii a pedagogike. Allportova teória kontaktu zdôrazňuje, že predsudky je možné redukovať prostredníctvom rovnostného a pozitívne štruktúrovaného kontaktu medzi skupinami, ktorý podporuje spoluprácu a spoločné ciele (Allport, 1954; Tropp et al., 2022). Teória sociálnej identity (Tajfel, Turner, 1986) vysvetľuje vznik predsudkov prostredníctvom mechanizmov kategorizácie

ingroup-outgroup, pričom redukcia stereotypov je možná skrz posilňovanie „superordinovaných identít“⁴ (Tajfel, Turner, 1986; Verkuyten, 2021). Ajzenova teória plánovaného správania ukazuje, že zmena postojov sa dosahuje systematickým ovplyvňovaním presvedčení, sociálnych noriem a vnímaných možností správania, čo potvrdzuje význam verejných kampaní a vzdelávacích intervencií (Ajzen, 1991). Kritická pedagogika (Freire, Banks) dopĺňa, že ľudsko-právne vzdelávanie je účinným spôsobom podpory reflexie o vlastných predsudkoch a budovania tolerantnejšej spoločnosti (Banks, 2009; Freire, 1970).

Z hľadiska navrhovanej teórie zmeny sa ukazuje, že kľúčom k napĺňaniu strategického cieľa je kombinácia intervencií založených na medziskupinovom kontakte, interkultúrnem vzdelávaní, participácii Rómov a cielenej mediálnej komunikácii. Tieto prístupy môžu viesť k zníženiu stereotypov, zvýšeniu dôvery medzi skupinami a zlepšeniu sociálnej kohézie, čo následne podporuje efektívnejšiu implementáciu inkluzívnych politík. V súlade s výskumami a európskymi usmerneniami je preto tento cieľ koncepcne odôvodnený, teoreticky podložený a strategicky nevyhnutný pre dlhodobú spoločenskú transformáciu smerom k rovnosti a tolerancii (European Commission, 2020; IVO, 2019). Otázne je, ako sa táto relevantnosť prenesie do úrovne konkrétnych Aktivít, pretože tieto určujú možnosť dosiahnuť Cieľ a v mnohých prípadoch sa na tejto úrovni relevantnosť zvykne vytrácať.

Účinnosť

Následná implementácia akčných plánov v rokoch 2022 a 2023 priniesla zmiešané výsledky. V roku 2022 sa podarilo splniť iba menšiu časť z naplánovaných Opatrení, pričom mnohé Aktivity nenapredovali podľa plánovaného harmonogramu alebo neboli realizované vôbec. Tento stav poukazuje na pretrvávajúce výzvy v oblasti koordinácie, financovania a kapacít zapojených inštitúcií.

V rámci Opatrenia 2.1. „Analyzovať, revidovať a doplniť existujúce učebné dokumenty obsahujúce informácie o rómskej menšine, a poskytovať presné a komplexné materiály, vrátane integrácie do novopripravovaných učebníc dejepisu, občianskej náuky, zemepisu a etiky“, autorský tím Národného inštitútu vzdelávania a mládeže (NIVaM) vypracoval metodologický rámec a kritériá analýzy (Barošová et al., 2024). Bol zosumarizovaný aj zoznam učebníc spoločenskovedných predmetov. Na analýzu boli vybrané učebnice s platnou doložkou za posledných 5 rokov a uskutočnil sa výber z hľadiska ich dostupnosti v tlačenej verzii.

⁴ *Superordinované identity* sú také skupinové identity, ktoré stoja nad inými, užšími identitami a zastrešujú ich. Typicky ide o širšiu, „dáždnikovú“ kategóriu, ktorá zahŕňa viacero subskupín: napr. „občan Slovenskej republiky“ ako superordinovaná identita voči Rómom aj Nerómom, „Európan“ voči rôznym národným identitám, „kresťan“ voči jednotlivým denomináciám. V teórii sociálnej identity sa *superordinované identity* využívajú ako nástroj na znižovanie konfliktu: ak sa ľudia dokážu vnímať ako členovia spoločnej širšej skupiny („my všetci žiaci školy“, „my obyvatelia mesta“), slabnú ostré hranice medzi pôvodnými *ingroup-outgroup* („my“ a „oni“).

Opatrenia zamerané na znižovanie predsudkov a stereotypov o Rómoch a Rómkach, vrátane podpory ľudskoprávnej výchovy a výchovy k tolerancii, vykazovali v hodnotenom období obmedzený pokrok. Školenia pre médiá o korektnom zobrazovaní menšín (Aktivita 2.2.1) neboli realizované, napriek tomu, že na tento účel existovali vhodné podmienky, najmä po zverejnení etického kódexu zobrazovania menšín v médiách. Absencia Ministerstva kultúry SR v tejto Aktivite a neujasnený postup ÚSVRK spôsobili, že potenciál tohto Opatrenia ostal nenaplnený. Skutočnosť, že Aktivity začaté v predchádzajúcom roku nepokračovali, upozorňuje na nedostatočnú kontinuitu v oblasti mediálneho vzdelávania, ktoré má zásadnú úlohu pri formovaní verejných postojov a znižovaní predsudkov.

Ďalšie Opatrenie zamerané na preventívne Aktivity podporujúce toleranciu, kritické myslenie a odbúravanie stereotypov (2.4) sa napokon realizovalo len čiastočne, hoci bolo plánované už od roku 2022. Neuskutočnenie výzvy pre mimovládne organizácie a ďalších aktérov do prvej polovice roku 2025 (Aktivita 2.4.1 na preventívne programy) predstavuje vážny nedostatok v implementácii Strategického cieľa, keďže preventívne programy mali byť jedným z hlavných nástrojov na predchádzanie polarizácie spoločnosti a na posilnenie schopnosti obyvateľstva rozlišovať dezinformácie. V prípade podpory projektov v rámci Fondu pre podporu národnostných menšín (FPKMN) (Aktivity 2.4.2 – projekty zamerané na zabezpečenie interkultúrneho dialógu a porozumenia medzi občanmi slovenskej národnosti a občanmi patriacimi k národnostným menšinám a etnickým skupinám) bola Aktivita formálne splnená.

Realizácia Opatrenia zameraného na podporu stálych expozícií rómskej kultúry a histórie v múzeách (2.5) nebola splnená a realizácia zostala obmedzená len na dočasné výstavy. V prípade Slovenského národného múzea (SNM) bola príprava novej expozície v Martine pozastavená v dôsledku rozpočtových limitov rezortu kultúry a súbežnej rekonštrukcie vedenia SNM, čo prerušilo koncepčné rozhovory o ďalšom smerovaní projektu.

Opatrenie zamerané na podporu výskumov (2.6) realizovalo relevantné projekty len v roku 2022, no v roku 2023 a 2024 konštatujeme nenaplnenie plánovanej Aktivity.

Opatrenie zamerané na zohľadňovanie špecifickej situácie rómskych žien pri pomoci obetiam domáceho násillia (2.7) môžeme považovať za splnené, no z pohľadu jeho dopadu je ťažké hodnotiť, ako viac vysvetlíme v nasledujúcej časti.

Dopady

Medzi najvýznamnejšie patrí metodologicky kvalitná analýza učebníc, ktorá vytvára odborný základ pre reformu kurikula a poskytuje argumentačnú oporu pre tlačenie na Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR, aby posilnilo vzdelávanie o rómskych dejinách a kultúre. Analýza učebníc podľa Opatrenia 2.1, ktorú vypracoval NIVaM je kľúčová pre ďalšie kroky v oblasti vzdelávania

populácie o rómskej histórii. Analýza však ukázala smutné, no očakávané zistenia – minimálne a miestami žiadne informácie o Rómoch a Rómkach naprieč všetkými predmetmi, ktoré si vyžadujú, aby všetci zainteresovaní aktéri, aj s ÚSVRK apelovali na Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR, aby zmenilo prístup k vyučovaniu o rómskej histórii a o prínose rómskej národnostnej menšiny pre spoločnosť. Pozitívnu rolu môže zohrávať aj rozvoj mediálnych a kultúrnych projektov, ako je dokumentárny cyklus „Vnímanie“, ktorý prostredníctvom autentických životných príbehov podporuje zmenu verejnej mienky.

Čiastočne možno konštatovať, že deklarovaný Strategický cieľ prostredníctvom Opatrení zameraných na znižovanie predsudkov a stereotypov a podporu tolerance a kritického myslenia (Opatrenia 2.2 až 2.4) nebol v hodnotenom období podporený dostatočnou implementáciou kľúčových aktivít. Prerušenie kontinuity Aktivít, nezrealizované výzvy a neefektívna koordinácia medzi gestormi oslabili účinnosť plánovaných intervencií. Otázne zostáva aj to, do akej miery podporené projekty reálne dosiahli plánované ciele a prispeli k znižovaniu stereotypného vnímania menšín.

Z hľadiska Opatrenia zameraného na zohľadňovanie špecifickej situácie rómskych žien pri pomoci obetiam domáceho násillia (2.7) je ťažké hodnotiť jeho dopad, keďže indikátor sleduje len počet intervenčných centier a nezohľadňuje ďalšie akreditované subjekty povinné poskytovať pomoc podľa zákona č. 274/2017 Z. z. Špecifické potreby rómskych žien pritom nespočívajú len v jazykovej podpore, ale najmä v zabezpečení možnosti náhradného ubytovania či riešení situácie viacpočetných rodín s deťmi. Keďže všetky akreditované subjekty musia poskytovať rovnaký štandard pomoci, nie je možné vyhodnocovať ich podľa toho, či explicitne uvádzajú prihladenie na situáciu rómskych žien.

Analýza učebníc realizovaná podľa Opatrenia 2.1 síce predstavuje dôležitý krok k pochopeniu nedostatkov vo vzdelávacom obsahu, no zároveň potvrdila, že slovenské učebné materiály nedostatočne reflektujú rómsku históriu a prínos rómskej menšiny, čo obmedzuje možnosti formovania inkluzívnych postojov už v školskom prostredí. Opatrenia v oblasti mediálnych kompetencií (2.2) a preventívnych Aktivít (2.4) boli realizované iba čiastočne alebo vôbec, pričom ich neúspech súvisel s nedostatočnou medziinštitucionálnou koordináciou, absenciou Ministerstva kultúry SR v kľúčových krokoch a nepripravenosťou gestora spúšťať plánované výzvy pre mimovládne organizácie. Podobne aj Opatrenia zamerané na muzeálnu prezentáciu rómskej kultúry (2.5) stroskotali na chronickom podfinancovaní rezortu kultúry, nestabilite vedenia SNM a chýbajúcej odbornej konsenzuálnej príprave. Napokon, aj pri Opatrení 2.7 týkajúcom sa pomoci rómskym ženám – hoci formálne splnenom – nie je možné hodnotiť reálne dopady pre nedostatočne definovaný indikátor. Tieto fakty poukazujú na fragmentované politiky, nedostatočné kapacity štátnej správy a chýbajúce dlhodobé plánovanie, ktoré bránia systematickému znižovaniu predsudkov na národnej úrovni.

Vzhľadom na dva stanovené indikátory pre tento čiastkový cieľ môžeme skonštatovať, že v prípade prvého indikátora – počet učebníc, ktoré obsahujú informácie a rómskej menšine – počet týchto učebníc oproti roku 2020 stúpol na 20 a presiahol stanovené hodnoty. Pri druhom indikátore máme z roku 2024 prvé meranie, ktoré ukázalo, že až 66 % mladých ľudí (16–30 rokov) si neželá mať za susedov Rómov, čo je výrazne vysoké číslo.

Udržateľnosť

Realizované Opatrenia v rámci Čiastkového cieľa 2 naznačujú, že ich udržateľnosť je v súčasnosti výrazne oslabená kombináciou systémových, finančných a organizačných prekážok, ktoré bránia ich dlhodobému ukotveniu v praxi. Na to, aby aj naďalej vznikali kvalitné výstupy, je potrebné, aby boli tieto iniciatívy podopreté stabilným financovaním, kontinuálnou implementáciou a koordináciou medzi rezortmi, čo je základný predpoklad na ich udržateľný dopad. Na to, aby sa realizovali aj ďalšie kľúčové Opatrenia, ako preventívne programy proti stereotypom, systematická mediálna výchova, rozvoj kultúrnych inštitúcií či podpora interkultúrneho dialógu, je dôležité nastaviť ich jasné indikátory a zabezpečiť dostatočné kapacity štátnej správy. Súčasné intervencie teda nie sú zakotvené v dlhodobých mechanizmoch, ktoré by zaručili ich trvalú prítomnosť v školách, médiách či kultúrnych inštitúciách, a udržateľnosť Opatrení bude možné zabezpečiť len v prípade, ak sa posilní strategické plánovanie, medziinštitucionálna koordinácia a stabilné financovanie založené na jasne definovaných cieľoch a merateľných výsledkoch.

Bariéry a facilitátori

Napĺňanie Čiastkového cieľa zameraného na znižovanie predsudkov a stereotypov o Rómoch a Rómkach naráža na súbor dlhodobých a systémových bariér, ktoré podstatne oslabujú účinnosť jednotlivých opatrení. Realizácia Opatrenia zameraného na podporu stálych expozícií rómskej kultúry a histórie v múzeách (2.5) naráža na významné finančné, inštitucionálne aj koncepčné obmedzenia. V prípade SNM bola príprava novej expozície v Martine pozastavená v dôsledku rozpočtových limitov rezortu kultúry a súbežnej rekonštrukcie vedenia SNM, čo prerušilo koncepčné rozhovory o ďalšom smerovaní projektu. Samosprávne kraje vo väčšine prípadov neplánujú vytvárať nové špecializované expozície, či už z dôvodu nevyhovujúcich priestorových kapacít, absencie relevantných zbierkových predmetov alebo zamerania existujúcich múzeí, ktoré sa prioritne orientujú na regionálne špecifiká či iné tematické oblasti. V niektorých krajoch síce prebiehajú aktivity súvisiace s dokumentáciou rómskej kultúry, no nevedú k vytváraniu samostatných expozícií. Hoci existujú finančné mechanizmy, ako napríklad FPKNM, ktoré by mohli prispieť k realizácii týchto aktivít, úloha vytvoriť stálu expozíciu v každom kraji sa ukázala ako nerealistická aj pre nedostatočnú odbor-

nú diskusiu so zriaďovateľmi múzeí a s odbornou stavovskou komunitou. Samosprávne kraje upozorňujú, že expozícia v gescii SNM v Martine by mala byť systémovým východiskom, ktoré by následne umožnilo odborné posúdenie možností regionálnych múzeí.

Napriek týmto limitom existujú aj významné facilitátory, ktoré môžu podporiť napredovanie v oblasti inklúzie a zmierňovania stereotypov. Určite je potrebné zmeniť aj metodologicky kvalitnú analýzu učebníc, ktorá vytvára odborný základ pre reformu kurikula, ktorú vypracovali odborníci z NIVaM. Stabilným facilitátorom zostáva FPKNM, schopný financovať projekty zamerané na interkultúrny dialóg, hoci ich účinok závisí od kvality realizácie. Potenciál má tiež existujúca sieť akreditovaných subjektov poskytujúcich pomoc obetiam násillia, ktoré sú zo zákona viazané poskytovať služby prispôsobené potrebám rôznych skupín vrátane rómskych žien. Tieto pozitívne faktory ukazujú, že pri dostatočnej koordinácii, jasnejšej definícii indikátorov a politickej stabilite je možné dosiahnuť výraznejší pokrok.

Čiastkový cieľ 3

„Posilnenie participácie Rómov a Rómkov na všetkých úrovniach.“

Posilnenie participácie Rómov a Rómkov na všetkých úrovniach predstavuje pre Slovenskú republiku zásadný predpoklad zvyšovania inklúzie, rovnosti a kvality verejných politík. *Európsky rámec pre Rómov na roky 2020–2030* zdôrazňuje participáciu ako jeden z troch horizontálnych pilierov politiky EÚ, pričom kladie dôraz na aktívne zapojenie Rómov a Rómkov do tvorby, implementácie a monitorovania národných stratégií (European Commission, 2020). Podobne aj medzinárodné normy Organizácie Spojených Národov (OSN) definujú participáciu ako základné právo menšín: Deklarácia OSN o právach osôb patriacich k menšinám ustanovuje právo menšinových skupín „účinne participovať“ vo verejnom a rozhodovacom živote (United Nations, 1992). V slovenskom kontexte však zapojenie Rómov a Rómkov do verejného rozhodovania ostáva dlhodobo nízke, čo podľa výskumov znižuje efektivitu verejných politík, ktoré často nedokážu reflektovať skutočné potreby tejto komunity (Majchrák, 2017; Radičová, 2002).

Relevantnosť

Teoretické východiská konceptu participácie sú ukotvené v klasických prístupoch k občianskej angažovanosti. Arnsteinova „stupnica participácie“ poukazuje na to, že skutočná participácia vyžaduje delegovanie moci na dotknuté skupiny, nielen formálne konzultácie (Arnstein, 1969). Fungova koncepcia participatívnej demokracie následne zdôrazňuje potrebu vytvárať zmysluplné a inkluzívne mechanizmy pre zapojenie občanov, najmä tých, ktorí čelia štrukturálnym bariéram (Fung, 2006). Teória empowermentu rozpracovaná M. A. Zimmermannom dopĺňa, že jednotlivci a komunity potrebujú dostatok zdrojov, kompetencií a možností na to, aby mohli vplyvať na rozhodovacie procesy, ktoré ovplyvňujú ich životné podmienky (Zimmermann, 2000). Teória zmeny, ktorú využíva aj Agenda 2030 OSN, takisto vychádza z predpokladu, že zvýšenie participácie marginalizovaných skupín vedie k zlepšeniu kvality verejných politík, ich legitimacy a k dlhodobej redukcii sociálnych nerovností (United Nations, 2015).

Z týchto teoretických aj politických východísk vyplýva potreba komplexných Opatrení zameraných na posilnenie účasti Rómov a Rómkov v rozhodovacích procesoch. Odporúčania medzinárodných dokumentov zahŕňajú najmä legislatívne úpravy podporujúce rovnaký prístup k rozhodovaniu, rozvoj kapacít rómskych lídrov, budovanie inkluzívnych konzultačných platforiem a zvyšovanie dôvery medzi komunitami a verejnými inštitúciami (Fluidum Film, 2024; United Nations, 2015). Implementácia týchto Opatrení môže viesť k rastu počtu Rómov a Rómkov zapojených do verejného života na miestnej aj národnej úrovni, k vytváraniu kvalitnejších politík reflektujúcich ich potreby a k posilňovaniu inklúzie v súlade s Cieľmi trvalo udržateľného rozvoja definovanými v Agende 2030 OSN, najmä Cieľa č. 10 (zníženie nerovností) a Cieľa č. 16 (silné a inkluzívne inštitúcie) (United Nations, 2015). Očakávaným dlhodobým dopadom je posilnenie sociálnej súdržnosti a znižovanie pretrvávajúcich nerovností medzi majoritným obyvateľstvom a rómskou komunitou.

Relevancia samotného Čiastkového cieľa je teda veľmi vysoká a naliehavá a v *Stratégii 2030* je daný Čiastkový cieľ rozpracovaný až do 8 Opatrení a viacerých Aktivít pod každým Opatrením:

- 3.1 „Podporovať programy a Aktivity, ktoré budú viesť k umocneniu postavenia rómskej národnostnej menšiny“;
- 3.2 „Vytvorenie a realizácia programov na podporu rómskych platforiem“;
- 3.3 „Účasť rómskych a pro-rómskych MVO na monitorovaní a vyhodnocovaní napĺňania aktivít OP v programovom období 2021–2027“;
- 3.4 „Podpora účasti Rómov a Rómkov v poradných a konzultačných orgánoch, ktoré sú zriadené orgánmi štátnej správy“;
- 3.5 „Zvýšiť informovanosť o diskriminácii a prenasledovaní Rómov a Rómkov v minulosti a posilnenie vzájomnej dôvery a zmierenia“;
- 3.6 „Zvýšiť účasť mladých Rómov a Rómkov na tvorbe politík na všetkých úrovniach“;
- 3.7 „Poskytovať politickú a finančnú podporu činnostiam, ktoré zvyšujú informovanosť o protirómskom rasizme, jeho povahe, prejavocho, vplyve a dôsledkoch“;
- 3.8 „Zvýšiť informovanosť o úspešných prípadoch v oblasti boja s protirómskym rasizmom a diskrimináciou“.

Účinnosť

Opatrenie 3.1 obsahuje len jednu Aktivitu 3.1.1 – Podpora aktívneho a participatívneho prístupu k integrácii prostredníctvom zapojenia mladých Rómov a Rómkov do tvorby, vykonávania, monitorovania, preskúmavania a vykazovania Opatrení a politík zameraných na Rómov, no táto Aktivita nebola splnená aj napriek viacerým iniciatívam, ktoré sa o jej naplnenie pokúšali. V roku 2022 podal ÚSVRK žiadosť o grant v rámci programu *Citizens, Equality, Rights and Values Programme* (CERV)

2022 – Rómske platformy 2023–2024, žiadosť o grant bola predbežne schválená, no Úradu napokon nebol pridelený finančný príspevok. Súčasťou tohto projektu malo byť aj posilnenie mládežníckeho poradného orgánu splnomocnenca pre rómske komunity. Projekt predpokladal dvojmesačnú frekvenciu stretávania členov poradného orgánu a vytvorenie funkcie tajomníka poradného orgánu. V roku 2022 síce formálne pôsobilo v rámci poradného orgánu mladých Rómov a Rómkov 6 členov a členiek, no dvojmesačná frekvencia stretávania nebola dodržaná a uskutočnili sa len 2 online stretnutia za účelom prípravy Kongresu mladých Rómov 2022, teda nie je možné skonštatovať, že sa Aktivita splnila. Jedným z hlavných spôsobov realizácie tejto Aktivity bolo pravidelné organizovanie Kongresu mladých Rómov, ktorý mal nadväzovať na úvodný Kongres mladých Rómov, ktorý prebehol už v roku 2021. ÚSVRK plánoval zorganizovať Kongres v roku 2023 v spolupráci s medzinárodnou mimovládnu organizáciou Národným demokratickým inštitútom, no z organizačných dôvodov bol Kongres presunutý na rok 2024. Týždeň pred plánovaným kongresom napokon ÚSVRK organizáciu Kongresu zrušil a to z organizačných dôvodov, ktoré súviseli s nástupom nového splnomocnenca po zmene vlády SR po voľbách v roku 2023. Kongres sa neuskutočnil ani v roku 2025, takže musíme skonštatovať, že táto Aktivita napokon neprebehla.

V zmysle hodnotenia plnenia predmetných opatrení možno konštatovať, že:

Opatrenie 3.2 – „Vytvorenie a realizácia programov na podporu rómskych platforiem prostredníctvom grantových schém“ – bolo opakovane presúvané až do roku 2025 a k dnešnému dňu nebolo implementované.

Opatrenie 3.3 – „Účast' rómskych a pro-rómskych mimovládnych organizácií na monitorovaní a vyhodnocovaní naplňovania aktivít OP v programovom období 2021–2027“ – bolo realizované len čiastočne, keďže sa nepodarilo dosiahnuť stanovený indikátor účasti piatich rómskych organizácií. Gestor (ÚSVRK) uvádza, že dlhodobo čelí nedostatočnej reprezentácii Rómov prostredníctvom MVO na rôznych úrovniach, a preto považuje za vhodný nástroj budovania kapacít MVO pripravovanú výzvu z *Programu Slovensko* na rok 2025.

Opatrenie 3.4 – „Podpora účasti Rómov a Rómkov v poradných a konzultačných orgánoch štátnej správy“ – bolo taktiež plnené len čiastočne. Zo stanoveného indikátora 20 zapojených osôb sa podarilo zapojiť len 10, a to v rámci Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR, ktoré realizuje *Implementačný plán Národného programu pre rozvoj výchovy a vzdelávania pre roky 2024–2026*. Jednotlivé projekty v rámci Programu zmien zahŕňali pracovné skupiny, v ktorých pôsobia aj zástupcovia rómskej národnostnej menšiny, pričom odborné fóra národných projektov zahŕňali aj účasť Rómov a Rómkov.

Opatrenie 3.5 – „Zvýšiť informovanosť o diskriminácii a prenasledovaní Rómov a Rómkov v minulosti a posilniť vzájomnú dôveru a zmierenie“ – bolo naplnené. Z kvantitatívneho hľadiska bolo podporených 14 projektov, čím bol výrazne prekročený stanovený indikátor.

Rovnako bolo naplnené aj Opatrenie 3.7, zamerané na poskytovanie politickej a finančnej podpory Aktivitám zvyšujúcim informovanosť o protirómskom rasizme, keďže bol podporený adekvátny počet projektov.

Opatrenie 3.6 – „Zvýšiť účasť mladých Rómov a Rómkov na tvorbe politík na všetkých úrovniach“ – nebolo realizované vôbec. ÚSVRK uvádza, že daná Aktivita je súčasťou *Programu Slovensko* a cielených intervencií pre rómske komunity, avšak výzva plánovaná na rok 2024 bola z dôvodu prioritizácie iných oblastí presunutá na rok 2025.

V rámci Opatrenia 3.8 – „Zvýšiť informovanosť o úspešných prípadoch v boji s protirómskym rasizmom a diskrimináciou“ – neboli realizované kľúčové Aktivity, najmä Aktivita 3.8.1, týkajúca sa informačnej kampane. Zodpovedné subjekty (SNSLP a ÚSVRK) nemali pridelené finančné prostriedky, pričom ÚSVRK v roku 2024 publikoval na svojom webovom sídle niekoľko príkladov úspešných Rómov, čo však nemožno považovať za plnohodnotnú kampaň. Jedným z dôvodov bola napríklad aj nejasná komunikácia pri ktorej mediálny odbor ÚSVRK po personálnych zmenách, ktoré prebehli v roku 2024 a nemal plné informácie o plánovanom zameraní predmetnej kampane, a teda nebolo im jasné, že sa mala týkať prípadov úspešného riešenia nahlasovania diskriminácie. Rovnako neboli jasné forma a potrebný rozsah samotnej kampane. Aktivita 3.8.2 – „Pravidelná mesačná rubrika“ – bola splnená, keďže počet zobrazení videí prekročil stanovené indikátory.

Dopady

V prípade Opatrenia 3.1 je potrebné konštatovať absenciu akýchkoľvek dopadov, keďže Opatrenie nebolo realizované. Gestor zúžil participáciu mladých Rómov a Rómkov výlučne na organizovanie Kongresu, čo je škoda, keďže existuje celý rad ďalších spôsobov zabezpečenia zapojenia mládeže, napríklad formou pravidelných či *ad hoc* konzultácií so zástupcami a zástupkyňami rómskej mládeže – ktorých zoznam mal úrad k dispozícii – alebo prostredníctvom aktivizácie regionálnych kancelárií ÚSVRK.

Opatrenie 3.2 – „Vytvorenie a realizácia programov na podporu rómskych platforiem prostredníctvom grantových schém“ nebolo vôbec naplnené, a preto nemôžeme hodnotiť jeho dopad.

Účast' rómskych a prorómskych MVO na monitorovaní a vyhodnocovaní naplňovania Aktivít OP v programovom období 2021–2027 (3.3) bola realizovaná len čiastočne a preto gestor vytvoril výzvu na budovanie kapacít rómskeho mimovládneho sektora. Cieľom tejto výzvy malo byť posilnenie rómskeho a prorómskeho občianskeho sektora prostredníctvom administratívnej finančnej podpory. K záveru roka 2025 však nie je možné vyhodnotiť jej skutočné dopady, keďže cieľ tejto výzvy ešte nebol naplnený.

Pri Opatrení 3.4 je zrejmé, že jeho realizácia sa obmedzuje predovšetkým na Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR. Tým pádom je jeho dopad

veľmi zúžený, vzhľadom na šírku nastavenia tejto Aktivity nemôže byť napĺňaná len prostredníctvom jedného rezortu, a podľa dostupných informácií nie je plne-
ná v súlade s indikátormi.

Hoci Opatrenia 3.5 a 3.7 dosiahli stanovené kvantitatívne indikátory, ich skutočný dopad zostáva nejasný, keďže neexistuje mechanizmus hodnotenia kvality podporených projektov.

V súvislosti s podporou participácie mládeže je nenaplnenie Opatrenia 3.6 osobitne problematické. Akčný plán obsahuje len obmedzený počet Aktivít na podporu participácie a táto Aktivita mala mať zásadný význam pre zapojenie mladšej generácie do politických procesov, keďže mala zapojiť mladých ľudí do konzultácií a tvorby politík.

Dopad Opatrenia 3.8 je veľmi nízky, keďže sa v rámci neho podarilo naplniť len jednu Aktivitu (3.8.2) a aj to len čiastočne, keďže rubrika, ktorá mala prinášať úspešné príklady boja proti diskriminácii sa prevažne zamerala na prezentáciu profilov úspešných rómskych umelcov – tým síce bola formálne splnená, ale jej dopad bol tak minimálny.

Vzhľadom na päť stanovených indikátorov pre tento Čiastkový cieľ môžeme skonštatovať, že tri indikátory dosahujú stúpajúce hodnoty a pri dvoch indikátoroch (počet zvolených Rómov a Rómkov do regionálnych a obecných samospráv) nie je možné určiť ich napĺňanie z dôvodu chýbajúcich východiskových hodnôt, respektíve preto, že ešte nebola Aktivita realizovaná (počet rómskych a prorómskych organizácií podporených z verejných zdrojov).

Udržateľnosť

Udržateľnosť Opatrení zameraných na posilnenie participácie Rómov a Rómkov by mala byť podporená existenciou stabilných inštitucionálnych a finančných mechanizmov. Pre stabilnú existenciu a dlhodobé pokračovanie týchto Opatrení je dôležité, aby sa čo najskôr začali realizovať a neboli odkladané mnohé z kľúčových Aktivít, ako podpora rómskych platforiem, rozvoj kapacít mimovládnych organizácií, posilnenie mládežníckej participácie či realizácia informačných kampaní. Iba takým spôsobom sa naštartuje vytváranie udržateľných participatívnych štruktúr. Súčasný systém participácie je navyše mimoriadne závislý od jedného gestora (ÚSVRK), na čo doplatilo napríklad Opatrenie zamerané na participáciu mladých Rómov a Rómkov (3.1). Som presvedčený, že len diverzifikácia inštitúcií, ktoré budú podporovať participáciu a reálne konzultácie s rôznorodými rómskymi aktérmi majú potenciál stabilizovať udržateľnosť pre toto Opatrenie. Zároveň je pre udržateľnosť dôležité vytvoriť robustné metodiky, ktorými by sa priebežne hodnotila kvalita participatívnych procesov či účinnosť projektov podporených v rámci grantových schém. Iba predchádzaním fragmentácii a projektovej nestabilite, sa dá zabezpečiť kontinuita Opatrení a schopnosť vytvárať dlhodobé efekty na úrovni komunit či štátnych inštitúcií.

Napriek tomu existujú faktory, ktoré môžu dlhodobú udržateľnosť participácie podporiť, pokiaľ budú systémovo rozvíjané. Jedným z týchto faktorov je etablovanie participácie v rámci viacerých ministerstiev, najmä na Ministerstve školstva SR, kde sú Rómovia a Rómky zapojení do pracovných skupín v rámci implementačných mechanizmov strategických dokumentov. Potenciál pre udržateľnosť má aj pripravovaná grantová schéma *Programu Slovensko*, ktorá by pri stabilnom financovaní mohla dlhodobo posilňovať kapacity rómskeho občianskeho sektora. Podporným prvkom je aj existencia národných projektov a analytických Aktivít, ktoré v minulosti zapájali členov rómskych komunit do zberu a interpretácie dát, čo je model, ktorý môže byť rozšírený a inštitucionalizovaný. Významným faktorom udržateľnosti je napokon aj európsky rámec a požiadavky EK na inkluzívnu participáciu, ktoré vytvárajú externý tlak na kontinuitu politík bez ohľadu na zmeny vlád. Ak sa tieto existujúce predpoklady prepoja so systematickou koordináciou medzi rezortmi a so zabezpečením dlhodobého financovania, Opatrenia pod týmto cieľom môžu nadobudnúť trvalejší charakter a pri-
niesť udržateľné zlepšenie v oblasti participácie.

Bariéry a facilitátori

Napĺňanie Cieľa posilnenia participácie Rómov a Rómkov na všetkých úrovniach naráža na viacero systémových bariér, ktoré sú charakteristické pre slovenské verejné inštitúcie. Udržateľnosť Opatrení zameraných na posilnenie participácie Rómov a Rómkov je v súčasnosti limitovaná najmä absenciou stabilných inštitucionálnych a finančných mechanizmov. Medzi najvýznamnejšie bariéry patrí chronická nestabilita a nízka kapacitná pripravenosť gestorských orgánov, čo sa prejavuje opakovaným posúvaním výziev, nenaplnenými indikátormi a neuskutočnenými Aktivitami. Problémom je aj nedostatočná medzirezortná koordinácia a tendencia sústrediť participáciu takmer výhradne do pôsobnosti ÚSVRK, čo predstavuje riziko pri každej zmene politického vedenia či personálnych kapacít – a relevantné politiky sú tvorené vo viacerých rezortoch (najmä školstvo, sociálna politika a kultúra). K bariéram patrí aj obmedzené financovanie pre Aktivity na podporu participácie, nedostatok odborného zázemia pre zapájanie cieľových skupín, nízka reprezentácia Rómov a Rómkov v MVO sektore, ako aj chýbajúce metodiky na hodnotenie kvality podporených projektov. Nerealizované alebo nedostatočne rozvinuté Opatrenia tak neumožnili vytvoriť dlhodobu udržateľné mechanizmy inkluzívneho rozhodovania. Z dlhodobého pozorovania tejto situácie sa javí, že tu kontinuálne chýba politická vôľa presadzovať participatívne a inkluzívne mechanizmy rozhodovania, od čoho sa potom aj odvíjajú ďalšie faktory – zodpovedné sekcie jednotlivých rezortov majú nízke personálne a finančné kapacity, respektíve vysokú personálnu fluktuáciu, čo ovplyvňuje dlhodobé plánovanie a brzdí to systematické nastavovanie a implementáciu projektov. Napriek istým pokrokom pretrvávajú viaceré výzvy, ktoré ovplyvňujú

účinnosť implementovaných Opatrení. Ďalšou výzvou je potreba zintenzívnenia intervencií v oblasti boja proti protirómskemu rasizmu a zlepšenie prístupu k inkluzívnemu vzdelávaniu, bývaníu a sociálnej infraštruktúre. Celkovo možno konštatovať, že vláda SR prijala isté formálne kroky smerom k posilneniu participácie Rómov a Rómok, avšak ďalší rozvoj skutočných participatívnych mechanizmov a efektívnej implementácie, kľúčový pre naplnenie cieľov *Stratégie 2030*, musí vychádzať z reálneho presvedčenia, že participácia je nevyhnutný prvok reálneho zlepšenia situácie a nielen nejaký administratívny nástroj, ktorý je potrebné formálne splniť, aby sme mohli čerpať európske fondy.

Popri týchto limitoch však existujú aj facilitátori, ktoré môžu napĺňanie cieľa podporiť. Patrí tam postupný rozvoj participatívnych mechanizmov na vybraných ministerstvách, najmä na Ministerstve školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR (MŠVaM SR) kde sú Rómovia a Rómky zastúpení v pracovných skupinách v rámci implementácie národných a strategických dokumentov. Potenciál majú aj plánované grantové schémy *Programu Slovensko* zamerané na budovanie kapacít rómskych a pro-rómskych organizácií, ktoré by pri stabilnom financovaní a efektívnom riadení mohli posilniť občiansky sektor ako kľúčového aktéra participácie. Pozitívnym faktorom je aj existencia odborných platforiem, národných projektov a konzultačných mechanizmov, ktoré v minulosti umožnili zapojiť členov marginalizovaných rómskych komunít do zberu dát, monitorovania a vypracovávaní analýz. Napokon, dôležitým facilitátorom je aj zvyšujúci sa dôraz európskych a medzinárodných inštitúcií na inkluzívne rozhodovanie, čo vytvára tlak na slovenské orgány verejnej správy posilňovať participáciu ako súčasť štandardnej politikotvorby. Tieto faktory môžu – za predpokladu stabilnej koordinácie, personálnych kapacít a politického záväzku – vytvoriť udržateľnejší priestor pre rast participácie Rómov a Rómok na všetkých úrovniach verejného života. Dobrým príkladom takejto politiky je Národný projekt „Monitorovanie a hodnotenie inkluzívnych politík zameraných na rómsku populáciu, predovšetkým marginalizované rómske komunity - I. fáza“ (NP MaHIP I.), ktorý realizuje ÚSVRK (ÚSVRK, 2024a). Projekt zahŕňa aktívnu účasť obyvateľov MRK pri zbere a interpretácii údajov týkajúcich sa ich životných podmienok, čím sa posilňuje ich hlas v hodnotiacich procesoch. Transparentné zdieľanie týchto výstupov zároveň môže posilňovať spätnú väzbu zo strany rómskych komunít a zvyšovať legitimitu prijímaných opatrení. Ďalším facilitátorom je aj efektívna spolupráca s akademickými inštitúciami, napríklad existujúca spolupráca ÚSVRK s odbornými a akademickými inštitúciami, vrátane Prešovskej univerzity, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika a FRA. Spoločné poradné pracovné skupiny integrujú zástupcov MRK, čo vytvára priestor pre formulovanie ich potrieb, návrhov a odborných stanovísk priamo v procese tvorby verejných politík.

Zhrnutie hodnotenia komponentu

Globálny cieľ boja proti protirómskemu rasizmu v *Stratégii 2030* je pevne ukotvený v európskych antidiskriminačných rámcoch aj v súčasnom vedeckom poznaní, ktoré identifikuje anticiganizmus ako osobitnú formu rasizmu so štrukturálnymi koreňmi a potvrdzuje pretrvávajúcu diskrimináciu Rómov a Rómok v oblasti vzdelávania, bezpečnosti a prístupu k inštitúciám. Slovenský kontext zároveň poskytuje empirické dôkazy o existencii systémových nerovností, čo odôvodňuje potrebu dlhodobých a systémových intervencií kombinujúcich legislatívne opatrenia, zmenu inštitucionálnych praktík, prácu s postojmi majority a posilňovanie participácie rómskych komunít. Indikačný rámec *Stratégie* ponúka robustný základ na monitorovanie diskriminácie, inštitucionálnej reakcie a participácie, najmä prostredníctvom merateľných výstupov antidiskriminačných mechanizmov a ukazovateľov politickej a občianskej participácie. Zároveň však vykazuje koncepčné a metodické limity, najmä v nedostatočnom zachytení situácie najzraniteľnejších podskupín rómskej populácie, v obmedzenej merateľnosti niektorých procesných indikátorov a v nerovnováhe medzi výsledkovými a postojovými ukazovateľmi, čo naznačuje potrebu ďalšieho rozšírenia a spresnenia rámca na komplexné hodnotenie účinnosti opatrení.

Čiastkový cieľ 1 (ČC1) – „Boj proti diskriminácii a protirómskemu rasizmu“ – je vysoko relevantný, keďže reaguje na dlhodobu zdokumentovanú systémovú diskrimináciu Rómov a Rómok a vyplýva z medzinárodných a európskych právnych záväzkov Slovenskej republiky. z hľadiska účinnosti, resp. implementácie, realizácia Opatrení v sledovanom období priniesla naplnenie väčšiny plánovaných aktivít, najmä v oblasti školení, osvetu a tvorby metodických materiálov, avšak často s nedostatočným metodickým nastavením, slabým prepojením na aplikačnú prax a obmedzeným príspevkom k samotnému legislatívnemu uznaniu protirómskeho rasizmu. Dopady Aktivít sa preto prejavili najmä v zvyšovaní odborného povedomia pracovníkov verejných služieb a komunitných aktérov,

zatiaľ čo ich priamy vplyv na systémové zmeny a rozhodovacie procesy zostáva limitovaný. Udržateľnosť ČC1 je oslabená vysokou závislosťou kľúčových inštitúcií od externého projektového financovania a nedostatkom stabilného personálneho a finančného ukotvenia, čo ohrozuje kontinuitu intervencií. Plnenie cieľa zároveň ovplyvňovali bariéry v podobe fragmentovaných inštitucionálnych kapacít, slabej koordinácie a nepriaznivého spoločenského prostredia, pričom jeho realizáciu podporovali existujúce odborné kapacity, spolupráca s mimovládny a akademickým sektorom a metodická a finančná opora európskych rámcov.

Čiastkový cieľ 2 (ČC2) – „Znižovanie predsudkov a stereotypov o Rómoch a Rómkach a posilňovania ľudskoprávnej výchovy a výchovy k tolerancii“ – je koncepčne vysoko relevantný, keďže reaguje na dlhodobé pretrvávajúce negatívne postoje majority, sociálne vylúčenie a stereotypizujúci mediálny obraz rómskej menšiny, pričom jeho teoretické ukotvenie vychádza z overených modelov redukcie predsudkov prostredníctvom vzdelávania, medzi-skupinového kontaktu a mediálnej gramotnosti. Účinnosť implementácie opatrení však v hodnotenom období priniesla nerovnomernú účinnosť, keďže viaceré kľúčové aktivity – najmä v oblasti práce s médiami, preventívnych programov a kultúrnych expozícií – neboli realizované vôbec alebo len čiastočne, čo poukazuje na slabú kontinuitu, nedostatočnú koordináciu a obmedzené kapacity zapojených inštitúcií. Pozitívne dopady možno identifikovať najmä v oblasti vzdelávania, kde metodologicky kvalitná analýza učebníc vytvorila odborný základ pre reformu kurikula, a v rozvoji mediálnych a kultúrnych projektov podporujúcich zmenu verejnej mienky, avšak širší vplyv na systematické znižovanie stereotypov zostáva obmedzený pre chýbajúce preventívne programy a nedostatočne nastavené indikátory merania efektivity. Udržateľnosť opatrení je oslabená nestabilným financovaním, absenciou dlhodobého medzirezortného plánovania a nedostatočným inštitucionálnym ukotvením intervencií v školách, médiách a kultúrnych inštitúciách. Realizáciu cieľa zároveň brzdili bariéry v podobe rozpočtových limitov, slabej politickej a inštitucionálnej koordinácie a chýbajúcej odbornej diskusie s kľúčovými aktérmi, pričom medzi facilitátory patrí existujúca odborná kapacita vzdelávacích a výskumných inštitúcií, fungujúce grantové mechanizmy a európske rámce, ktoré poskytujú metodickú oporu a legitimizujú potrebu systematickej práce na znižovaní predsudkov.

Čiastkový cieľ 3 (ČC3) – „Posilnenie participácie Rómov a Rómkov na všetkých úrovniach“ – je vysoko relevantný, keďže vyplýva z európskych a medzinárodných rámcov a zároveň reaguje na pretrvávajúcu nízku mieru zapojenia Rómov a Rómkov do verejného rozhodovania, čo oslabuje legitimitu aj efektivitu politík adresovaných rómskym komunitám. Účinnosť implementácie je však nerovnomerná a v mnohých kľúčových opatreniach nízka, keďže viaceré plánované schémy (najmä podpora rómskych platforiem, mládežnícka participácia a informačné kampane) boli opakovane odkladané alebo vôbec nerealizované, pričom dosiahnuté výsledky sú často obmedzené na čiastkové Aktivity a nie vždy zodpovedajú nastaveným indikátorom.

Dopady sú preto výrazne diferencované: zatiaľ čo niektoré Opatrenia (napr. projekty zamerané na historickú pamäť a zvyšovanie informovanosti o protirómskom rasizme) dosiahli kvantitatívne ciele, celkový príspevok k rozvoju skutočných participatívnych mechanizmov zostáva obmedzený a často neoverený pre absenciu hodnotenia kvality podporených projektov; osobitne problematické je nenaplnenie Opatrení zameraných na mládež, ktoré mali mať systémový význam. Udržateľnosť participácie je oslabená závislosťou od jedného gestora, projektovou nestabilitou, chýbajúcimi metodikami hodnotenia participatívnych procesov a nedostatočným inštitucionálnym a finančným ukotvením, pričom jej posilnenie si vyžaduje diverzifikáciu zodpovednosti naprieč rezortmi, stabilné financovanie a kontinuálnu koordináciu. Medzi hlavné bariéry patria nízke kapacity a fluktuácia v gestorských orgánoch, slabá medzirezortná koordinácia, nedostatok finančných zdrojov, nízka reprezentácia rómskych MVO a pretrvávajúca nedostatočná politická vôľa chápať participáciu ako substantívny prvok politikotvorby; facilitátormi sú naopak postupne etablované participatívnych mechanizmov na vybraných ministerstvách (najmä v školstve), pripravované grantové schémy na budovanie kapacít občianskeho sektora, využiteľné modely zapájania členov MRK do zberu a interpretácie dát (napr. prostredníctvom národných projektov) a externý tlak európskych inštitúcií na inkluzívne rozhodovanie, ktorý môže podporiť kontinuitu politik aj pri politických zmenách.

Tabuľka 6 Súhrn hodnotenia jednotlivých aspektov implementácie globálneho cieľa komponentu pre diskrimináciu, protirómsky rasizmus a participáciu *Stratégie 2030* v období 2022–2024

Legenda Indikácia miery plnenia + splnené +/- splnené len čiastočne - nesplnené ? plnenie neposúdiť

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
(ČC1) Boj proti diskriminácii a protirómskemu rasizmu				
1.1 Uznať protirómsky rasizmus ako osobitnú formu rasizmu proti Rómom a Rómkam v právnych a administratívnych systémoch Slovenskej republiky	-/+	+/-	-	-/+
1.2 Zvyšovanie povedomia obyvateľov MRK o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania a predchádzaní diskriminácie	-	+	?	-/+

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
1.3 Zlepšiť uplatňovanie a dodržiavanie Antidiskriminačného zákona v praxi	+	+/-	+/-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 1	+/-	+/-	-	+/-
(ČC2) Znižovanie predsudkov a stereotypov o Rómoch a Rómkach a posilňovania ľudskoprávnej výchovy a výchovy k tolerancii				
2.1 Analyzovať, revidovať a doplniť existujúce učebné dokumenty obsahujúce informácie o rómskej menšine, a poskytovať presné a komplexné materiály, vrátane integrácie do novo pripravovaných učebníc dejepisu, občianskej náuky, zemepisu a etiky	+	+/-	+/-	-
2.2 Začleňovať Rómov a Rómky do mainstreamových médií	+	-	-	+/-
2.3 Pracovať s inovatívnymi metódami a stratégiami v oblasti učenia kritickému mysleniu a mediálnej gramotnosti	+	+/-	+/-	-
2.4 Realizovať preventívne aktivity zamerané na budovanie tolerance v spoločnosti a znižovanie stereotypného vnímania menšín	+/-	+/-	+/-	-
2.5 Podpora stálych expozícií rómskej kultúry a histórie v existujúcich múzeách	+	-	-	-
2.6 Analýzy, prieskumy a výskumy v oblasti boja s protirómskym rasizmom a diskrimináciou	+	-	+/-	+/-

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
2.7 Pri pomoci obetiam domáceho násilia zohľadňovať špecifickú situáciu rómskych žien	+	+	?	+/-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 2	+	+/-	+/-	-
(ČC3) Posilnenie participácie Rómov a Rómkov na všetkých úrovniach				
3.1 Podporovať programy a aktivity, ktoré budú viesť k umocneniu postavenia rómskej národnostnej menšiny	+	-	-	-
3.2 Vytvorenie a realizácia programov na podporu rómskych platforiem	+	-	-	-
3.3 Účasť rómskych a pro-rómskych MVO na monitorovaní a vyhodnocovaní napĺňania aktivít OP v programovom období 2021–2027	+	-	-	-
3.4 Podpora účasti Rómov a Rómkov v poradných a konzultačných orgánoch, ktoré sú zriadené orgánmi štátnej správy	+	-	-	-
3.5 Zvýšiť informovanosť o diskriminácii a prenasledovaní Rómov a Rómkov v minulosti a posilnenie vzájomnej dôvery a zmierenia	+	+	?	+/-
3.6 Zvýšiť účasť mladých Rómov a Rómkov na tvorbe politík na všetkých úrovniach	+	-	-	-

Opatrenia / Čiastkový cieľ	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržateľnosť
3.7 Poskytovať politickú a finančnú podporu činnostiam, ktoré zvyšujú informovanosť o protirómskom rasizme, jeho povahe, prejavoch, vplyve a dôsledkoch	+	+	?	+/-
3.8 Zvýšiť informovanosť o úspešných prípadoch v oblasti boja s protirómskym rasizmom a diskrimináciou	+/-	-	-	-
SUMÁR ZA ČIASTKOVÝ CIEĽ 3	+	+/-	-	+/-
CELKOVÝ SUMÁR ZA GLOBÁLNY CIEĽ	2.5/3	1.5/3	0.5/3	1/3

Odporúčania pre ÚSVRK

Odporúčania pre zlepšenie implementácie Čiastkového cieľa 1

Ak má mať boj s protirómskym rasizmom systémový dopad, musí štát presunúť dôraz od projektovej osvetovej k legislatívnym rozhodnutiam, záväzným inštitucionálnym postupom a stabilným kapacitám na ich uplatňovanie.

- Zosúladiť Opatrenia a Aktivity s deklarovaným Cieľom legislatívneho uznania protirómskeho rasizmu:
 - Presunúť ťažisko Opatrenia 1.1 od všeobecných osvetových Aktivít k jasne definovanému legislatívnemu a administratívemu procesu vedúcemu k formálnemu uznaniu protirómskeho rasizmu v právnom alebo strategickom rámci štátu.
 - Vypracovať oficiálny návrh legislatívnej alebo strategickej úpravy (vrátane dôvodovej správy) a predložiť ho na rokovanie vlády.
 - Advokačné Aktivity nahradiť alebo doplniť o explicitnú úlohu gestora pripraviť a presadiť rozhodnutie v rámci vlastnej rezortnej pôsobnosti.
- Zaviesť jednotnú metodiku školení o protirómskom rasizme:
 - Vypracovať štandardizovanú metodiku školení pre všetky cieľové profesijné skupiny (verejná správa, justícia, zdravotníctvo, sociálne služby).
 - Zaviesť minimálne obsahové štandard, požadovaný rozsah školení a systém akreditácie lektorov.
 - Nastaviť povinné vyhodnocovanie účinnosti školení (pre–post testy, spätná väzba účastníkov, sledovanie aplikačných zmien v praxi).
- Prepojiť osvetové aktivity s merateľnými výsledkami
 - Pri Aktivitách v súvislosti s Opatrením 1.2. zaviesť nástroje na meranie dopadu školení v MRK (napr. zmeny informovanosti, schopnosť identifikovať diskrimináciu, počet následných podaní na SNSLP).
 - Upravovať obsah školení podľa výsledkov evalvácie.

4. Posilniť aplikačný rozmer Antidiskriminačného zákona:
 - V rámci Opatrenia 1.3 prepojiť analytické a metodické výstupy s konkrétnymi zmenami pracovných postupov inštitúcií (polícia, školy, úrady práce, zdravotníctvo).
 - Zaviesť povinné interné smernice pre orgány verejnej správy o identifikácii a riešení prípadov diskriminácie.
 - Zabezpečiť pravidelné reportovanie o tom, ako inštitúcie využívajú vypracované metodiky v praxi.
5. Posilniť medzi-rezortnú koordináciu:
 - Zriadiť pracovnú skupinu pre boj s protirómskym rasizmom so zastúpením ministerstiev spravodlivosti, vnútra, školstva, zdravotníctva a práce.
 - Skupina by mala koordinovať implementáciu opatrení, riešiť aplikačné bariéry a navrhovať úpravy postupov.
6. Zapájať rómskych aktérov do hodnotenia opatrení:
 - Zaviesť pravidelné konzultácie s rómskymi organizáciami pri nastavovaní školení, metodík a hodnotení ich dopadov.
 - Využiť spätnú väzbu z terénu ako súčasť oficiálneho monitoringu *Stratégie*.

Odporúčania pre zlepšenie implementácie Čiastkového cieľa 2

Znižovanie predsudkov nemožno dosiahnuť bez systematickej práce so školským systémom, médiami a preventívnymi programami; preto je nevyhnutné presunúť opatrenia z projektovej roviny do stabilných a koordinovaných verejných politík.

1. Zaviesť záväzný plán implementácie výsledkov analýzy učebníc:
 - Po vypracovaní metodologickej analýzy učebníc pripraviť konkrétny akčný plán revízie kurikula a učebníc so stanovenými termínmi a zodpovednými inštitúciami (NIVaM, MŠVVaM SR, vydavateľa).
 - Zaviesť mechanizmus pravidelného monitorovania zapracovania odporúčaní do nových učebníc.
2. Obnoviť a systematizovať mediálne vzdelávanie:
 - V spolupráci s Ministerstvom kultúry SR a Radou pre mediálne služby zaviesť pravidelné školenia novinárov o korektnom zobrazovaní menšín ako súčasť profesijného vzdelávania.
 - Prepojiť školenia s Etickým kódexom zobrazovania menšín a monitorovať jeho uplatňovanie v mediálnej praxi.
3. Spustiť preventívne programy na znižovanie stereotypov:
 - Bezodkladne vyhlásiť plánované výzvy pre mimovládne organizácie na realizáciu preventívnych programov v školách a komunitách.
 - Zaviesť povinnú evalváciu dopadu programov na zmenu postojov účastníkov.
4. Posilniť mediálnu a kritickú gramotnosť v školách:
 - Integrovať vzdelávanie o dezinformáciách, stereotypoch a rasizme do štátnych vzdelávacích programov.

- Poskytovať učiteľom metodickú podporu a akreditované školenia.
5. Prehodnotiť koncept múzejných expozícií:
 - Nahradiť plošnú požiadavku na stálu expozíciu v každom kraji realistickým modelom jednej národnej referenčnej expozície a regionálnych modulárnych výstav.
 - Zapojiť odbornú komunitu múzeí do prípravy koncepcie.
 6. Zabezpečiť kontinuitu výskumu:
 - Zaviesť pravidelné tematické výzvy na výskum protirómskeho rasizmu a postojov majority.
 - Prepojiť výskumné výstupy s tvorbou politík a vzdelávacích obsahov.
 7. Spresniť indikátory pomoci rómskym ženám:
 - Upraviť indikátory Opatrenia 2.7 tak, aby zachytávali reálnu dostupnosť služieb (ubytovanie, terénna podpora, jazyková asistencia), nielen počet centier.
 - Zapojiť poskytovateľov služieb do tvorby metodiky hodnotenia.
 8. Zaviesť medzirezortnú koordináciu platformu
 - Vytvoriť trvalý pracovný mechanizmus medzi rezortmi školstva, kultúry, práce a spravodlivosti na koordináciu opatrení proti predsudkom.
 - Platforma by mala každoročne vyhodnocovať pokrok a navrhovať úpravy akčného plánu.

Odporúčania pre zlepšenie implementácie Čiastkového cieľa 3

Skutočná participácia Rómov si vyžaduje presun od *ad hoc* projektov k stabilným inštitucionálnym mechanizmom, jasne definovaným mandátom a dlhodobým financovaním naprieč všetkými relevantnými rezortmi.

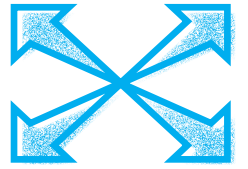
1. Zaviesť stabilné mechanizmy participácie mladých Rómov a Rómkov:
 - Nahradiť jednorazový model „Kongresu mladých Rómov“ systémom pravidelných regionálnych a národných konzultácií s mladými Rómami a Rómkami.
 - Zriadiť stále mládežnícke poradné orgány pri ÚSVRK a relevantných ministerstvách s jasným mandátom a rozpočtom.
2. Urýchlene spustiť grantové schémy na podporu rómskych platforiem:
 - Priorizovať a časovo záväzne spustiť výzvy na budovanie kapacít rómskych a pro-rómskych organizácií.
 - Zabezpečiť viacročné financovanie, aby organizácie mohli plánovať dlhodobo.
3. Rozšíriť participáciu naprieč rezortmi:
 - Zaviesť povinnosť zapájať rómskych zástupcov/-kyne do poradných a konzultačných orgánov vo všetkých relevantných rezortoch (školstvo, práca, zdravotníctvo, kultúra, vnútro).
 - Stanoviť minimálne kvóty alebo odporúčané štandardy zastúpenia.
4. Zaviesť metodiky hodnotenia kvality participácie:
 - Vypracovať jednotnú metodiku na hodnotenie participatívnych procesov (frekvencia, reprezentatívnosť, reálny vplyv na rozhodnutia).

- Zahrnúť tieto ukazovatele do oficiálneho monitoringu *Stratégie*.
5. Posilniť informačné kampane o úspešných participatívnych príkladoch:
 - Spustiť profesionálne pripravené kampane prezentujúce úspešné prípady zapojenia Rómov do verejného života.
 - Prepojiť kampane so školami a médiami.
 6. Diverzifikovať zodpovednosť za participáciu:
 - Presunúť časť zodpovednosti za implementáciu opatrení z ÚSVRK aj na ďalšie rezorty.
 - Zaviesť medzirezortnú platformu pre participáciu Rómov a Rómkov so spoločným plánovaním Aktivít.
 7. Zabezpečiť stabilné financovanie participatívnych mechanizmov
 - Presunúť financovanie základných participatívnych štruktúr z projektov do programového financovania štátneho rozpočtu.
 - Vytvoriť osobitnú rozpočtovú kapitolu na podporu participácie menšín.
 8. Systematicky využívať dáta z terénu
 - Integrovať výstupy z *Atlasu rómskych komún* a participatívnych výskumných projektov do rozhodovacích procesov.
 - Zapájať terénnych pracovníkov a členov MRK do tvorby lokálnych politík.

Literatúra

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211.
- Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Reading (MA): Addison-Wesley.
- AI Slovakia (2017). Amnesty International Slovakia. *They said “We are the state”: Ethnic profiling in Slovakia*. Bratislava: Amnesty International.
- AI Slovensko, ERRC (2025). Amnesty International Slovensko, European Roma Rights Centre (1.7. 2025). *Amnesty a ERRC vyzývajú na vyšetrovanie rasových motívov policajného násillia voči Rómom vo Veľkej Ide*. Dostupné na: <https://www.amnesty.sk/amnesty-a-errc-vyzyvaju-na-vysetrenie-rasovych-motivov-policajneho-nasilia-voci-romom-vo-velkej-ide/> [navštívené 5.3.2026].
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–24. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Banks, J. A. (2009). *Cultural diversity and education*. Boston: Allyn & Bacon.
- Bartošová, N., Bartošová, I., Šarvajcová, M. (2024). *Výskumná správa: Analýza učebníc spoločenskovedných predmetov so zameraním na obsah o rómskej menšine* [Správa]. Národný inštitút vzdelávania a mládeže. Dostupné na: [https://spolu-together-jekhetane.sk/uploads/Analýza učebníc_výskumná správa/Výskumná správa_Analýza učebníc_2024.pdf](https://spolu-together-jekhetane.sk/uploads/Analýza_učebníc_výskumná_správa/Výskumná_správa_Analýza_učebníc_2024.pdf) [navštívené 9.12.2025].
- Bútorová, Z., Bútor, M., Hlinčíková, M. (2021). *Správa o stave spoločnosti*. Bratislava: IVO.
- Bútor, M. (2017) Láska v Spišskom Hrhove, ktorú si všimli v The New York Times. *Denník N* (1.9. 2017). Dostupné na: <https://dennikn.sk/882677/laska-v-spisskom-hrhove-ktoru-si-vsimli-v-the-new-york-times/> [navštívené 18.1.2026].
- CVEK (2020). Centrum pre výskum etnicity a kultúry. *Postoje verejnosti k rómskej menšine na Slovensku*. Bratislava: CVEK.

- ERRC (2024). European Roma Rights Centre. *Prosecuting digital antigypsyism: A policy guide for the Czech Republic*. Dostupné na: https://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5547_file1_prosecuting-digital-antigypsyism-a-policy-guide-for-the-czech-republic.pdf? [navštívené 18.1.2026].
- European Commission (2020). *Union of equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation 2020–2030* [Správa]. Dostupné na: https://commission.europa.eu/publications/union-equality-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-2020-2030_en [navštívené 5.3.2026].
- Feagin, J. (2013). *Systemic racism: A theory of oppression*. New York: Routledge.
- FRA (2017). European Union Agency for Fundamental Rights. *Second European Union minorities and discrimination survey: Roma*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FRA (2018). European Union Agency for Fundamental Rights. *A persisting concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FRA (2020). European Union Agency for Fundamental Rights. *Roma and Travellers in six countries*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. New York: Continuum.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(Special issue), 66–75. Dostupné na: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x> [navštívené 5.3.2025].
- IVO (2019). Inštitút pre verejné otázky. *Postoje verejnosti k Rómom na Slovensku*. Bratislava: IVO.
- Kancelária verejného ochrancu práv (2023) (5.4.2023). *Európska komisia sa rozhodla žalovať Slovensko na Súdnom dvore EÚ za nedostatočné riešenie diskriminácie rómskych detí v slovenských školách*. Bratislava: VOP. Dostupné na: <https://vop.gov.sk/europska-komisia-sa-rozhodla-zalovat-slovensko-na-sudnom-dvore-europskej-unie-za-nedostatocne-riesenie-diskriminacie-romskych-deti-v-slovenskych-skolach/> [navštívené 5.12.2025].
- Majchrák, J. (2017). *Rómska menšina a politická participácia na Slovensku* [Správa]. Inštitút pre verejné otázky. Dostupné na: <https://www.ivo.sk/> [navštívené 5.12.2025].
- Radičová, I. (2002). *Správa o sociálnej situácii rómskej populácie na Slovensku* [Správa]. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/> [navštívené 5.12.2025].
- Tajfel, H., Turner, J. C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior. In S. Worchel, W. G. Austin (Eds.), *Psychology of intergroup relations* (pp. 7–24). Chicago: Nelson-Hall.
- Tropp, L. R., White, F., Rucinski, C. L., Tredoux, C. (2022). Intergroup contact and prejudice reduction: Prospects and challenges in changing youth attitudes. *Review of General Psychology*, 26(3), 342–60. <https://doi.org/10.1177/10892680211046517>.
- United Nations (1965). *International convention on the elimination of all forms of racial discrimination (ICERD)*. New York: UN. Dostupné na: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20660/volume-660-I-9464-English.pdf?> [navštívené 5.12.2025].
- United Nations (1992). *Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities*. New York: UN. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic> [navštívené 5.12.2025].
- United Nations (2006). *Convention on the rights of persons with disabilities (CRPD)* [Internet]. New York: UN. Dostupné na: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> [navštívené 5.12.2025].
- United Nations (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. New York: UN. Dostupné na: <https://sdgs.un.org/2030agenda> [navštívené 5.3.2025].
- ÚSVRK (2024a). Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. *Národný projekt Monitorovanie a hodnotenie inkluzívnych politík zameraných na rómsku populáciu, predovšetkým marginalizované rómske komunity - I. fáza (NP MaHIP I.)*. Bratislava: ÚSVRK. Dostupné na: <https://romovia.vlada.gov.sk/> [navštívené 5.12.2025].
- ÚSVRK (2024b). *Prieskum verejnej mienky pre Úrad vlády SR*. Bratislava: ÚSVRK. Dostupné na https://www.romovia.vlada.gov.sk/site/assets/files/4976/prieskum_verejnej_mienky_sprava_z_prieskumu_web.pdf?csrt=14680017756639843775 [navštívené 5.12.2025].
- Verkuyten, M. (2021). Group identity and ingroup bias: The social identity approach. *Human Development*, 65(5–6), 311–24. <https://doi.org/10.1159/000519089>.
- Zimmerman, M. A. (2000). Empowerment theory: Psychological, organizational, and community levels of analysis. In: J. Rappaport, E. Seidman (Eds.), *Handbook of community psychology* (pp. 43–63). New York: Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4615-4193-6_2.



Marrowless Policy: Evaluation Summary and Recommendations

Tatiana Zachar
Podolinská
& Andrej Belák

Introduction: What we set out to do, what we achieved, and how we share it

This evaluation of the implementation of the Strategy of the Slovak Republic for Equality, Inclusion and Participation of Roma up to 2030 (hereafter, the “2030 Strategy”) was commissioned by the Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for Roma Communities (OPRC) as the central coordinating structure for Roma inclusion within the state administration (and the National Contact Point for the European Commission as the main donor of inclusion). The evaluation follows a specific line of independent, external evaluations that have complemented OPRC’s internal assessments since 2014 (SGI, 2014; FSEV, 2019; 2021). The formal framework of the evaluation is primarily based on criteria inspired by OECD evaluation standards (OECD DAC, 2019).

Our main authorial ambition, however, was to help move from findings about *what* Roma inclusion policies in Slovakia fail to achieve to findings about *why* they fail—to help diagnose the causes of chronic stagnation. We sought to do this by drawing on the social-scientific knowledge and approaches for which our team is trained.

This evaluation tradition is well suited to such an ambition because its distinctive value lies in emphases that routine administrative monitoring tends to overlook: (1) a rigorous comparison of inclusion policies with the current state of expert knowledge; and (2) a sustained interest in the practical logic of the actors who implement these policies. The first emphasis enables deeper critique at the conceptual level—i.e. to assess not only what was done or not done, but also whether what was planned had a realistic chance of working (Funnell, Rogers, 2011). The second emphasis enables a better understanding of the causes of successes and failures—i.e. to identify the mechanisms through which institutional structures, incentives and relationships shape everyday implementation practice (Lipsky, 2010). It is precisely this combination—critical confrontation of intentions with expert knowledge, and critical analysis of barriers and facilitators of implementation—

that gives the evaluation’s results diagnostic power that goes beyond a simple record of completed and uncompleted tasks.

To extend the diagnostic metaphor, we can sketch at the outset what we found. In implementing Roma inclusion, the state resembles a chronic patient who can at best simulate genuine regeneration because of a hidden but fundamental metabolic problem. The central nervous system—the strategic layer where inclusion goals and measures are formulated—appears relatively healthy, though not sufficiently trained by real experience and feedback from the field. The proposed interventions are, at the most abstract level, usually theoretically sound and relevant; yet they are almost always transferred into action plans somewhat carelessly, covering only part of the identified causes of problems, and with disruptions in the logic of continuity with previous activities. The greatest problem, however, arises in translating intentions into action: planned activities are largely not implemented, implemented only partially, or implemented only superficially—across all evaluated areas.

Our diagnosis points to a shortage of energy throughout the whole body: reasonably sensible intentions are on the table, but the organs that belong directly to the state cannot be harnessed with any vigour, and they approach the assigned tasks at best lukewarmly. The appearance of relatively healthy functioning can be maintained only exceptionally, in some areas, and primarily thanks to various prostheses and transfusions—actors external to sectoral ministries, operating mainly on a project basis with European Commission (EC) funding. Even the best-functioning implants are evidently difficult for the patient to accept permanently: spontaneous, functional integration does not occur, and there are no realistic plans for how to connect them sustainably to the body and metabolism of the state—i.e. to embed them in sectoral ministries and within the state budget.

When we ask representatives of the relevant state bodies—sensitively enough—about the causes of this chronic disability, they point towards the heart of the system: they feel a chronic lack of “political will”. As if the state lacked, above all, the capacity to produce the basic medium through which functional energy reaches the organs—like a chronic disorder of blood formation, a dysfunctional bone marrow.

Of course, across the publication we gradually unpack this summarising metaphor down to the level of concrete technicalities, following the formal terms of reference. In the following parts of this summary chapter, we first explain how our evaluation and findings fit within the European context. Next, we describe the approach we chose for the evaluation and justify why we chose it. We then compare results across thematic areas in more detail, tracing what they have in common and where they differ. Finally, we formulate overarching recommendations compiled and condensed from the recommendations of the individual thematic chapters, organised by addressee.

Context: How our evaluation and findings fit within the European context

In terms of the need for Roma inclusion, Slovakia is not an exception. It is among the European countries with the highest proportion of Roma in the total population—estimates range between 7% and 9%—and at the same time among those where the gap between the living conditions of Roma and the rest of the population remains one of the deepest in the EU. According to the most recent large-scale FRA survey (2022, 2023), four-fifths of Roma in Slovakia live in poverty compared to one-fifth of the majority population. Roma employment rates reach roughly one-third of majority levels; most Roma children attend schools where Roma pupils strongly predominate; and more than half of Roma households live in overcrowded dwellings without basic infrastructure. Experience of discrimination is far from marginal, as half of Roma report having personally experienced it in the last five years (FRA, 2022, 2023). These conditions are not new. On the contrary, they reflect a situation that has not changed substantially for at least the last three decades—despite European commitments, political strategies, and billions of euros invested from EU funds.

Nor is Slovakia an exception with regard to the persistent problems of inclusion policies' functionality suggested above. Evaluations have been chronically discouraging across the entire Central European region. For example, the European Commission's final evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies (2011–2020) concluded that although some local interventions proved effective, systemic and sustainable change occurred almost nowhere (European Commission, 2018), followed by the adoption of the new *EU Strategic Framework for 2020–2030* (European Commission, 2020). Independent civil-society monitoring within the *Roma Civil Monitor* project likewise shows, across Member States, a pattern strikingly reminiscent of our findings: compatibility of strategies with the European framework only at the most formal level, very weak implementation, dependence on project funding, and absence of durable institutional embedding

by the states concerned (Roma Civil Monitor, 2023; 2026). Central and Eastern Europe—where most European Roma live and where residential segregation is deepest—shows these patterns with particular consistency (Sobotka, Vermeersch, 2012; van Baar, Kóczé, 2020).

As for the causes of stagnating inclusion, our findings fit well with an interpretation that, over the past decade, has begun to connect European policy evaluations with related social-scientific literature. The proverbial “toad at the spring”—the chronic illness not only of the Slovak state body—appears to be the historically rooted, Europe-wide tradition of “antigypsyism”, anti-Roma racism deeply embedded in everyday social norms. This is not merely an obvious, institutionally distant barrier to implementation. It operates at all levels simultaneously: in public attitudes, in the everyday practices of institutions, and in media and political discourses. Empirical research, including directly in Slovakia, suggests it can operate even through excluded Roma themselves, among whom deep and long-term marginalisation produces social adaptations that contrast with majority norms, including those usually beneficial for health and life chances (Belak et al., 2024).

Returning to our central metaphor, the “leukaemia” rapidly draining energy from any effort at genuine inclusion at all levels seems, elsewhere in Europe too, to be above all a general lack of solidarity among non-Roma with excluded Roma. This empathy deficit is today maintained especially by silence about the history of oppression—in textbooks, media, and political discourse—and by evasive interpretations that present various adaptations of excluded Roma to long-term marginalisation either as a free cultural choice or, conversely, as an inherent predisposition (van Baar, 2018; Rostas, 2022).

In some specifics, however, Slovakia is indeed a particular case, including institutionally. The *Strategy 2030* is implemented through OPRC, which was only recently—and rather exceptionally—moved directly under the Office of the Government of the Slovak Republic to strengthen its coordinating mandate. OPRC thus serves as the central coordinator of implementation, the administrator of thematic working groups, the monitor of action plan fulfilment, and a key interface with European institutions on the inclusion agenda. At the same time, funding for inclusion interventions remains to a large extent dependent on the EU funding, implemented primarily through national projects. This specific configuration—formally strong coordination alongside a practically weak mandate vis-à-vis sectoral ministries, and deep dependence on project funding—forms an important institutional framework in which most of our evaluation's findings unfold.

Methods: The approach we chose, why, and how we proceeded

Regarding theoretical foundations, as in the previous evaluation (FSEV, 2019, 2021), the original formal framework of the external evaluation was expanded—by contractual agreement with the commissioning body—to make use of the social-scientific capacities and applied experience of the experts involved, oriented towards the practical identification of causes. This was done through requirements for the systematic identification of barriers and facilitators affecting the implementation of action plans, as well as the formulation of practice-oriented recommendations, supplementing the original OECD evaluation criteria (see Table 7).

The following table summarises the evaluation criteria, key evaluation questions, and the main data sources and methods used in this evaluation.

Table 7 Overview of evaluation criteria and additional requirements

Criterion / Additional focus	Key evaluation questions	Main methods and data sources
Relevance	Do the Strategy’s objectives and measures correspond to the needs of target groups? Are interventions anchored in validated theories of change and international expert frameworks?	Analysis of strategic documents; comparison with expert frameworks of international organisations (EU, WHO, etc.) and recommendations from previous evaluations; interviews with experts
Effectiveness	To what extent and in what ways were planned measures implemented? What was the role of responsible institutions?	Analysis of monitoring reports and implementation documentation; consultations with lead implementers and representatives of OPRC and involved institutions

Impacts	What demonstrable impacts can be identified? What mechanisms might explain observed effects or their absence?	Analysis of available quantitative indicators; expert knowledge and assessment; comparison with baseline values
Sustainability	What are the prospects for sustaining positive effects after project funding ends? Are they embedded in institutional structures and budgets?	Consultations with implementation actors; analysis of funding and institutional embedding; comparison with the previous evaluation
Barriers and facilitators	What factors hindered or supported implementation? Where are these factors located—in institutions, processes, political context?	Qualitative analysis of consultations; participant observation; organisational analysis
Practice-oriented recommendations	What can specific institutions do to reduce identified barriers and strengthen identified facilitators?	Analysis of strategic documents; comparison with expert frameworks of international organisations (EU, WHO, etc.) and recommendations from previous evaluations; interviews with experts

In relation to this framing, we drew theoretically and methodologically primarily on standard assumptions and tools of organisational research: the evaluation was conducted as applied qualitative research on public policy implementation. This was neither accidental nor purely conventional. Because we wanted to ask primarily *why* something is not working—not only whether it is working—we needed methods capable of accessing the everyday logic of action of institutional actors involved: what people in institutions actually do, why they do it that way, and what structures enable or block this action (Symon, Cassell, 2012; Garsten, Nyqvist, 2013).

Social-scientific research on organisations has long convincingly shown that the space between what is written in plans and what actually happens is not empty. It is filled with specific people with specific interests, fears, and routines; institutional cultures that define what is considered normal; and power relations that determine whose priorities translate into practice (Bourdieu, 2000; Lipsky, 2010). Understanding these mechanisms—and naming them—is a condition

for recommendations to have a realistic chance of being not only accepted but also applied. Insights into such mechanisms are made possible precisely—and only—by qualitative approaches, especially those inspired by ethnography (Hammersley, Atkinson, 2007). Moreover, several members of the evaluation team have long operated as direct participants in some of the evaluated processes—as consultants, experts in working groups, or implementers of concrete interventions. Social-anthropological training, insisting on appropriate reflexivity and transparency, can turn such experience into insights rather than bias—insights that questionnaires and document analyses will not reveal. For the same reason, the previous external evaluation also chose the same approach (FSEV, 2019, 2021), and using the same approach facilitates meaningful comparison of findings across different periods.

The application of this approach—the course of the evaluation itself—consisted of an iterative process combining three basic steps. We began with desk research: systematic study of strategic, policy and implementation documents related to the *Strategy 2030* and its action plans, monitoring reports and project documentation, as well as relevant international expert literature and standards—including European Commission frameworks, results of EU-wide monitoring, and WHO criteria for evaluating the health component of national Roma integration strategies. This was followed by consultations with stakeholders: interviews and working meetings with activity leads, representatives of relevant ministries and agencies, other implementing bodies and external experts operating in the respective evaluation areas. In total, several dozen direct participants and experts were consulted. Based on notes from these inputs (as well as our own direct experience with implementation), individual authors carried out an ongoing iterative analysis according to OECD DAC evaluation criteria, extended by the systematic identification of barriers and facilitators and the formulation of practically oriented recommendations.

The structure of the author team corresponded, in previous expertise, to the thematic structure of the evaluation. Each of the five thematic chapters was prepared by a specialist with long-standing professional and research experience in the given area: the education chapter by Alena Rochovská, the housing chapter by Alexander Mušinka, the employment chapter by Daniel Škobla, the health chapter by Andrej Belák, and the chapter on combating anti-Roma racism and supporting participation by Tomáš Hrustič. Editing and the synthesising chapter were ensured by Tatiana Zachar Podolinská and Andrej Belák, building on their previous editorial and publication experience on the topic (e.g. Podolinská, Hrustič, 2010; 2011; Podolinská, Hrustič, Eds., 2015). The thematic chapters were prepared independently, following an agreed shared structure and using a common evaluation framework, while each author retained scope to adapt the analytic approach to the specifics of their area.

Summary of findings: What our assessments show in more detail

Cross-cutting findings on the state of implementation

Implementation of the *Strategy 2030* in the evaluated period (2022–2024) was at best partial, fragmented and weakly institutionalised. Across all five thematic areas, evaluations show striking consistency—which is itself a finding: as suggested by our opening metaphor, the problem is genuinely not sectoral but systemic. Some measures were implemented and, in some cases, delivered locally relevant results, but these overwhelmingly remained tied to specific projects, dependent on external funding or individual commitment—only exceptionally embedded in core policies and routine performance of responsible state institutions. Table 8 summarises the evaluation against OECD DAC criteria (success ratios in the columns are derived from the summary tables in the respective thematic chapters).

Table 8 Overview of performance by evaluation criteria

Chapter (global objective)	Relevance	Effectiveness	Impact	Sustainability
Education	6/6	3/6	1.5/6	1.5/6
Housing	6/6	1.5/6	1.5/6	1.5/6
Employment	4/4	2/4	2/4	1.5/4
Health	2.5/3	1.5/3	0.5/3	0/3
Combating anti-Roma racism and supporting participation	2.5/3	1.5/3	0.5/3	1/3
Overall summary across components	95.5%	43.2%	27.3%	25.0%

Relevance is positive in all chapters, reflecting the fact that the abstract goals of the 2030 Strategy correspond to well-documented needs and are generally aligned with international expert and policy frameworks. Compared to the *Strategy 2020*, the *Strategy 2030* also places greater rhetorical emphasis on discrimination, anti-Roma racism and participation. From an expert standpoint—given the knowledge discussed above about the primary causes of Roma exclusion—this is a positive shift that also reflects key recommendations of the previous evaluation. However, relevance is substantially weakened at the level of operationalisation: specific objectives and measures are mostly formulated broadly and declaratively, without sufficiently explicit theories of change, and measures are not consistently embedded in coherent frameworks for tackling structural barriers.

Effectiveness across areas was only partial and differed markedly between measures and sectors. Most planned activities were implemented only partially or indirectly—typically through projects funded by EU funds, rather than through routine performance by key state institutions. Where implementation did occur, it tended to focus on outputs rather than systemic change. A recurring pattern was the mismatch between formal mandates and actual engagement: responsible institutions approached their obligations with low ambition and minimal effort to adapt public policies to the needs of the marginalised Roma communities (MRC) targeted.

Positive impacts were mostly absent or not demonstrable. Positive effects were recorded almost exclusively at the micro level: improvements in communication, individual access to services, or local provision of some interventions. The scale and duration of most activities also appeared insufficient to generate broader measurable change at all. Differences between areas are analytically interesting in themselves. In employment—counting among the areas with the greatest positive impact assessments—this relative success corresponds to measures with a longer history of implementation, an existing institutional base (active labour market policies, national projects), and measurable outputs tied to the labour market. This is an area where even limited implementation could generate at least partly traceable results. By contrast, in combating anti-Roma racism, available indicators suggest not only stagnation but, in some cases, active deterioration compared to baseline values—including signs of increased perceived discrimination. These findings are not merely technical; they are a warning signal. They indicate that in sensitive areas where systemic protection and sustainable capacity are absent, even partially functioning interventions can leave the situation worse than it would have been without them once project funding slows or stops. Impact assessment across areas continues to be complicated by the absence of robust monitoring data and results-oriented indicators—a persistent structural weakness highlighted by the previous evaluation and not remedied in the evaluated period.

Sustainability is among the most critical weaknesses of implementation. Across areas, even modest positive effects remain heavily dependent on time-limited external funding, external expertise, or individual effort. Key institutions systematically failed to assume responsibility for continuing or scaling functioning interventions once project funding ends. Stable funding mechanisms, long-term staffing bases, and clear governance structures remain underdeveloped. Housing and employment show mixed successes—but even there not because systemic change has been embedded; rather due to some promising pilots with potential for scaling.

Cross-cutting findings on causes of stagnation

The evaluation confirmed a set of barriers already identified in previous assessments: low political and institutional prioritisation of Roma inclusion in sectoral policies; corresponding limitations in operational and conceptual capacities of responsible institutions; weak inter-ministerial coordination; and continuing dependence on external funding and international pressure as primary drivers of action. With the exception of OPRC, the most significant facilitators of implementation still did not originate in the core of state structures. They consisted primarily of European legal and financial frameworks, international expertise, and the engagement of motivated individuals across institutions. These facilitators enabled limited progress but could not compensate for the absence of strong domestic, sectoral and cross-sectoral state interest. A new finding of the current evaluation is that in several areas implementation was overly dependent on informal inter-institutional cooperation and the engagement of specific individuals—which can be a facilitator, but without formalised responsibilities and stable funding it cannot replace the steering capacity of public administration.

At the conceptual level, the Strategy's action plans still do not sufficiently reflect current knowledge about effective inclusion of socially disadvantaged groups. Although the 2030 Strategy uses more modern language, problem definition and selection of interventions in the action plans remained only partially anchored in explicit theories of change. Among the most serious cross-cutting shortcomings of this kind—many of which persisted from the previous period—are: insufficient emphasis on changing the marginalising majority and discriminatory institutional practices, compared to compensatory work with marginalised Roma; weak attention to motivations and barriers on the side of municipalities; the absence of binding, continuous and unmediated forms of participation by people living in MRC; a mismatch between the cross-cutting nature of the agenda and the limited cross-cutting authority of the coordinating body; lack of realistic allocation benchmarks consistent with the principle of equality; insufficient emphasis on moving from EU-funded piloting to institutionalisation from the state budget; and persistent weaknesses in the methodology and use of the *Atlases of Roma Communities*.

Several procedural weaknesses identified in the previous evaluation persist at the organisational level of revising and preparing the Strategy's action plans: insufficiently expert and transparently appointed membership of thematic groups; episodic and mediated participation of people from MRC; weak public debate on objectives prior to technical drafting; insufficient time and financial allocations for meaningful planning; limited involvement of senior officials and high turnover among participants; and formalistic monitoring that accepts activities only weakly linked to declared objectives.

Progress since the last external evaluation

Implementation of recommendations from the previous external evaluation was highly selective and uneven. More visible progress can be identified mainly at two levels.

At the level of strategic framing, adoption of the *Strategy 2030* reflects partial uptake of recommendations to broaden the conceptual scope of Roma inclusion. Stronger rhetorical emphasis on equality, participation and combating anti-Roma racism; more explicit recognition of anti-Gypsyism as a structural barrier; and formal integration of the EU framework 2020–2030 into the national document—these are real shifts compared to the *Strategy 2020*. A further positive signal is the formal elevation of OPRC under the Office of the Government of the Slovak Republic, even though, as we show in the specific chapters, this has not yet translated into a genuinely stronger coordinating mandate.

At the procedural level, the introduction of an external expert evaluation panel into the OPRC monitoring process deserves acknowledgement. Although its functioning remained uneven in practice, it is an institutional step in the right direction, creating at least a basic norm for independent expert reflection. Likewise, in several thematic areas—especially health and combating anti-Roma racism—there has been an expansion in the number of consulted external experts and greater openness to expert input during document preparation.

However, implementation of previous recommendations was much stronger at the level of form than of substance. Most recommendations aimed at changing power relations, institutional incentives and sustainability remained unfulfilled. Unimplemented recommendations included a fundamental reorientation of interventions towards systematic anti-discrimination work with the majority and reforms of discriminatory institutional practices; measures addressing barriers to inclusion at municipal level remained weak; participation of people from MRC remained episodic and mediated; OPRC's inter-ministerial coordinating competencies were not strengthened; dependence on EU funds was not reduced; and the recommendation to critically revise the methodology of the *Atlases of Roma Communities* was not implemented. In short, the previous evaluation influenced the language and form of strategic documents more than their implementation logic and institutional commitments.

Recommendations: Who should do what, based on our findings

The following recommendations compile and condense the more detailed recommendations from the individual thematic chapters for the commissioning body. Here we organise them by actors. Many recommendations are mutually conditional—selective implementation without systemic change will again lead only to partial results.

For the Government of the Slovak Republic and cross-sectoral structures

- Formally strengthen OPRC's mandate vis-à-vis sectoral ministries: coordination of Roma inclusion must go beyond reporting and convening meetings. OPRC needs effective instruments to influence sectoral priorities, resource allocation and implementation approaches—including mechanisms holding sectoral ministries accountable for commitments.
- Establish functional cross-sectoral coordination platforms for key cross-cutting themes—at minimum for combating anti-Roma racism—with representation of all relevant ministries, clear output commitments, timelines and oversight mechanisms.
- Legislative anchoring as a condition of sustainability: key inclusion programmes—community health promotion, desegregation tools in education, participatory mechanisms, etc.—must be anchored in legislation and funded from the state budget, not via project cycles.
- Initiate legislative or strategic recognition of anti-Roma racism in the legal framework of the state—including preparation of a concrete explanatory report and submission of a proposal for government deliberation. Declaratory condemnation is not enough.
- Adopt realistic allocation benchmarks for spending relating to MRC, proportionate to the scale of disadvantage and consistent with the principle of equal opportunities; where necessary, publicly clarify and legitimise the use of affirmative measures.

- Introduce binding transition plans from project funding to the state budget for interventions with proven long-term effectiveness—explicit “exit plans” from projects and “entry plans” into state institutions and budgets.

For OPRC

Strategic coordination and data infrastructure

- Insist on formal anchoring of cross-sectoral monitoring systems: clear responsibilities, data access and budget frameworks—so ad hoc dependence on individuals and project structures is eliminated.
- Promote binding data standards across all ministries producing MRC-relevant data across sectors, including data disaggregated according to the level of ethnic marginalisation.
- Initiate a critical revision of the methodology and use of the Atlases of Roma Communities; develop robust complementary tools for policy-making and evaluation.

Implementation and institutionalisation

- Formalise binding rules for OPRC’s involvement in developing sectoral policies relating to MRC across all relevant ministries.
- Strategically use European Commission monitoring mechanisms to increase ministries’ motivation to meet commitments—and strengthen communication with DG JUST, DG EMPL and FRA.
- Require ministries to provide sustainability plans for all project-funded interventions already during implementation.

Participation and representation

- Design, test and implement binding procedures for continuous, unmediated participation of people from MRC in preparation, implementation and evaluation of interventions—moving from episodic consultations to systemic participation.
- Establish permanent youth advisory bodies with clear mandates and budgets; launch multi-year grant schemes for capacity building of Roma and pro-Roma organisations.
- Introduce an obligation to include Roma representatives in advisory bodies across all relevant ministries.

Building internal capacity

- Stabilise OPRC’s internal capacities: minimise staff turnover, strengthen analytic competence, and create internal systems for knowledge transfer.
- Formally anchor cooperation with academic experts who have repeatedly played key roles in methodologies, analyses and pilots.

- Shift core activity funding from project-based to multi-year programme funding from the state budget.

For the Ministry of Education, Science, Research and Youth of the Slovak Republic

- Legally anchor and fund from the state budget key inclusion programmes: the full-day educational system, desegregation projects and the teaching assistant position.
- Introduce a binding data module monitoring educational outcomes, segregation, and the effectiveness of support measures for children from MRC—overcoming dependence on the imprecise proxy of “socially disadvantaged background”.
- Introduce a system of positive incentives for municipalities implementing desegregation; condition funding for investments in school infrastructure (Recovery Plan and ESIF) on meeting minimum standards of inclusive pupil composition.
- Introduce methodologically validated diagnostic tools in counselling centres; strengthen systemic solutions to discrimination in schools through mandatory training in anti-discrimination law.
- Revise the decree on the 15% minority threshold so that use of the Roma language is possible also in localities with dispersed populations.
- Prepare a binding action plan for revising curricula and textbooks, with deadlines and responsible institutions (NIVaM, publishers) based on methodological analysis of content.
- Integrate knowledge about the history of Roma oppression in Slovakia and the wider region, forms of racism and discrimination, and related social adaptations into compulsory curricula across all education levels.

For the Ministry of Health of the Slovak Republic and the Public Health Authority

- Systematically connect ministry structures (Public Health Authority and its regional offices, NCZI, MoH departments) with the capacities of the Healthy Communities national project—the most effective, data-supported, field-anchored mechanism in Slovakia.
- Initiate negotiations on standardising and financing the Healthy Communities community health promotion model from the state budget, including a stable organisational model after project funding ends.
- Prepare an analysis of causes behind deteriorating indicators in the period—unmet health needs, perceived discrimination and vaccination rates—as a basis for revising the next action plan.
- Promote expansion of mandatory training in structural competence for relevant health professions and monitor its application.
- Continue developing mechanisms for systemic handling of discrimination

complaints in cooperation with the Slovak National Centre for Human Rights and healthcare providers.

For the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic

- Respond continuously to structural labour-market changes and flexibly adapt MRC-focused interventions.
- Maintain and develop the direction of active labour market measures (ALMPs) in EU-funded projects; consider opening an expert debate on long-term state-budget funding for proven measures.
- Systematically reflect MRC heterogeneity in the design of employment policy instruments.
- Address economic and cultural factors leading part of MRC labour potential towards informal forms of work.

For municipalities (local governments)

- Actively use available tools of technical assistance and methodological support when planning and implementing inclusion measures in housing, education and employment.
- Integrate Roma inclusion goals into spatial planning documents and broader municipal development planning—including minimum standards for integration of MRC settlements.
- Involve MRC representatives in preparation and evaluation of local measures—as a condition of legitimacy and effectiveness.
- Link investment and “soft” measures into integrated interventions for specific localities rather than implementing them in isolation.

For research and academic institutions

- Continue research on mechanisms of anti-Roma racism, the effectiveness of inclusion interventions—and actively connect outputs to policy-making.
- Cooperate with OPRC and ministries on developing robust monitoring and evaluation methodologies, including addressing the long-term deficit of data disaggregated according to the level of ethnic marginalisation, relevant for MRC.
- Participate in regular thematic evaluation processes as a source of independent expertise and continuity.

For the European Commission and international partners

- Condition EU funding for Roma inclusion on clear sustainability criteria—not only on approved project plans. Member States should be required to demonstrate not only what they will do during project periods, but also what institutional mechanisms will ensure continuity afterwards.
- Strengthen monitoring mechanisms for national strategic frameworks—

regularly evaluating whether strategic commitments translate into sectoral policies and budgets, not only into standalone projects and reporting outputs.

- Actively support and fund independent external evaluations—at both Member State and EU-wide level. Civil society and academia must have resources and mandates for regular, rigorous and publicly accessible assessments not dependent on state commissioners.
- Anchor anti-discrimination commitments more explicitly in conditions for use of structural funds—including mechanisms to address cases where funded interventions operate in environments where discriminatory practices continue in parallel.
- Invest in building data capacities in Member States where these are systematically missing, focusing on data disaggregated to the level of ethnic marginalisation, relevant for the MRC. Without reliable, comparable and regularly updated data on Roma situations, it is impossible to evaluate policy impacts or identify regression in time.
- Develop and disseminate methodological tools for designing national strategies and action plans—including templates for explicit theories of change, standards for measurability, and criteria for institutional anchoring and sustainability—so these become standard parts of the process, not optional add-ons.

References

- Belak, A., van Dijk, J. P., Reijneveld, S. A. (2024). Social mechanisms behind the poor health of marginalized Roma: Novel insights and implications from four ethnographic studies in Slovakia. *Social Science & Medicine*, 360: 117322.
- Bourdieu, P. (2000). *Pascalian meditations*. Stanford: Stanford University Press.
- Council of Europe (2012). *Human rights of Roma and Travellers in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Európska komisia (2018) / European Commission (2018). *Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*. Brussels: European Commission.
- Európska komisia (2020) / European Commission (2020). *A Union of equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation 2020–2030*. COM(2020) 620 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2011). *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*. COM(2011) 173 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2024). *Examples of successful housing desegregation as a precondition of Roma integration* (M. Hojsík, Ed.). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2838/680938> (accessed 13.12.2025).
- FRA (2022). European Union Agency for Fundamental Rights. *Roma in 10 European countries: Main results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/roma-survey-findings> (accessed 18.11.2025).
- FRA (2023). European Union Agency for Fundamental Rights. *Roma in Europe: Main results of the 2021 Roma survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FSEV (2019). *Externé hodnotenie implementácie Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2018 (2015–2018)*. Bratislava: FSEV UK.
- FSEV (2021). *Externé hodnotenie implementácie Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 (2016–2020)*. Bratislava: FSEV UK.
- Funnell, S. C., Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Garsten, C., Nyqvist, A. (eds.) (2013). *Organisational anthropology: Doing ethnography in and among complex organisations*. London: Pluto Press.
- Hammersley, M., Atkinson, P. (2007). *Ethnography: Principles in practice* (3rd ed.). London: Routledge.
- Hill, M., Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (3rd ed.). London: SAGE.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- OECD DAC (2019). *Better criteria for better evaluation: Revised evaluation criteria definitions and principles for use*. Paris: OECD. Available at: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/better-criteria-for-better-evaluation_f7a307eb/15a9c26b-en.pdf
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. London: SAGE.
- Podolinská, T., Hrustič, T. (Ed.) (2015). *Čierno-biele svety: Rómovia v majoritnej spoločnosti na Slovensku*. Bratislava: VEDA.
- Roma Civil Monitor (2023). *Synthesis of civil society reports on the quality of national strategic frameworks for Roma equality, inclusion and participation in the European Union*. Budapest: Central European University.
- Roma Civil Monitor (2026). *Synthesis report on the implementation of national Roma strategic frameworks: Civil society monitoring in EU member states*. Budapest: Central European University.
- Rostas, I. (2022). *A task for Sisyphus: Why Europe's Roma policies fail*. Budapest: Central European University Press.
- SGI (2014). *Externé hodnotenie stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020 (2012–2014)*. Bratislava: Slovak Governance Institute. Available at: https://stary-web.governance.sk/assets/files/publikacie/SGI_Hodnotenie_Strategie_SR_pre_integraciju_Romov_do_roku_2020.pdf
- Sobotka, E., Vermeersch, P. (2012). Governing human rights and Roma inclusion: Can the EU be a catalyst for local social change? *Human Rights Quarterly*, 34(3): 800–822.
- Symon, G., Cassell, C. (Eds.) (2012). *Qualitative organizational research: Core methods and current challenges*. London: SAGE.
- van Baar, H. (2012). Socio-economic mobility and neo-liberal governmentality in post-socialist Europe: Activation and the dehumanisation of the Roma. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(8): 1289–1304.
- van Baar, H. (2018). Contained mobility and the racialization of poverty in Europe: The Roma at the development–security nexus. *Social Identities*, 24(4): 442–458.

- van Baar, H., Kóczé, A. (eds.) (2020). *The Roma and their struggle for identity in contemporary Europe*. New York: Berghahn Books.
- Vermeersch, P. (2012). Reframing the Roma: EU initiatives and the politics of reinterpretation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(8): 1195–1212.
- Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. In: J. P. Connell et al. (Eds.), *New approaches to evaluating community initiatives* (pp. 65–92). Washington, DC: Aspen Institute.
- WHO Regional Office for Europe (2012). *Roma health: The way forward. Meeting report*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.



Záver a odporúčania

Tatiana Zachar
Podolinská
a Andrej Belák

Táto záverečná kapitola syntetizuje zistenia a odporúčania z piatich tematických hodnotení implementácie *Stratégie Slovenskej republiky pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030* (ďalej „*Stratégia 2030*“) v období 2022–2024. Hodnotenie zadal Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK) ako súčasť línie nezávislých externých evalvácií, dopĺňajúcich interné monitorovanie od roku 2014 (SGI, 2014; FSEV, 2019, 2021). Formálnym rámcom boli evalvačné kritériá OECD DAC (OECD DAC, 2019), rozšírené o systematickú identifikáciu bariér a facilitátorov implementácie a formuláciu prakticky orientovaných odporúčaní. Metodicky hodnotenie prebehlo ako aplikovaný kvalitatívny výskum implementácie verejných politík, kombinujúci analýzu strategických a implementačných dokumentov, konzultácie s desiatkami zainteresovaných aktérov a aktérok a iteratívnu analýzu na pozadí relevantného sociálnovedného poznania. Každú z piatich tematických oblastí – vzdelávanie, bývanie, zamestnanosť, zdravie a boj s protirómskym rasizmom – spracoval špecialista/-ka s dlhodobou odbornou praxou v danej oblasti. Výsledky boli následne syntetizované iteratívne, s možnosťou spätnej väzby od autorov a autoriek tematických kapitol.

Pokiaľ ide o potrebu inklúzie Rómov a Rómkov, Slovensko nie je v európskom kontexte žiadnou výnimkou. Patrí k európskym krajinám s najvyšším podielom rómskej populácie na celkovom počte obyvateľov – odhady sa pohybujú medzi 7 a 9 percentami – a zároveň k tým, kde priepasť medzi podmienkami života rómskej a ostatnej populácie zostáva jednou z najhlbších v Európskej únii (EÚ). Podľa posledného veľkého prieskumu Agentúry Európskej únie pre základné práva – FRA (FRA 2022, 2023) žije v chudobe štyri pätiny Rómov a Rómkov žijúcich na Slovensku oproti päťtine majoritnej populácie. Miera zamestnanosti rómskej populácie dosahuje zhruba tretinu hodnoty majority, väčšina rómskych detí navštevuje školy, kde rómski žiaci výrazne prevažujú, a viac ako polovica rómskych domácností žije v preľudnených obydliach bez základnej infraštruktúry. Ani skúsenosť s diskrimináciou pritom nie je zďaleka okrajová, nakoľko polovica Rómov a Rómkov uvádza, že ju v posledných piatich rokoch zažila osobne (FRA, 2022, 2023). Takéto zistenia nie sú nové ani prekvapivé. Naopak, odrážajú stav, ktorý sa minimálne za posledné tri dekády zásadne nezmenil – a to napriek súvisiacim európskym záväzkom, politickým stratégiám aj miliardám investovaných eur z fondov EÚ.

Slovensko nepredstavuje výnimku ani pokiaľ ide o naznačené pretrvávajúce problémy s funkčnosťou inkluzívnych politík. Hodnotenia dopadajú chronicky nepovzbudivo naprieč celým stredoeurópskym regiónom. Napríklad záverečné hodnotenie EK k rámcu pre národné stratégie integrácie Rómov z rokov 2011–2020 skonštatovalo, že hoci sa niektoré miestne intervencie ukázali ako účinné, systémové a udržateľné zmeny nenastali takmer nikde (Európska komisia, 2018). Následne bol preto prijatý *Nový strategický rámec EÚ na roky 2020–2030* (Európska komisia, 2020). Aj nezávislý monitoring občianskej spoločnosti v rámci projektu *Roma Civil Monitor* ukazuje naprieč členskými štátmi rovnaký vzorec, nápadne pripomínajúci naše zistenia: kompatibilitu stratégií s európskym rámcom len na najformálnejšej úrovni, veľmi slabú implementáciu, závislosť od projektového

financovania a absenciu trvalého inštitucionálneho ukotvenia zo strany dotknutých štátov (Roma Civil Monitor, 2023). Región strednej a východnej Európy – kde žije väčšina európskych Rómov a Rómok, a kde je rezidenčná segregácia najhlbšia – vykazuje tieto vzorce obzvlášť konzistentne (Sobotka, Vermeersch, 2012; van Baar, Kóczé, Eds., 2020).

Pokiaľ ide o štrukturálne príčiny stagnujúcej inklúzie, naše zistenia dobre zapadajú do výkladu, v ktorom sa v predchádzajúcej dekáde začali citované európske hodnotenia politik pretínať s príbuznou sociálnovednou literatúrou. Povestnou „žabou na prameni“ sa zdá byť najmä celoeurópsky rozšírená historická tradícia „anticiganizmu“, resp. rasizmu hlboko zakoreneného do bežných spoločenských noriem, aj vzorcov správania. Nejde pritom len o zjavnú, inštitúciám vzdialenú bariéru implementácie. Najmä v podobe absentujúceho historického povedomia, záujmu a solidarity operuje na všetkých úrovniach zároveň: v postojoch verejnosti, v každodennej praxi inštitúcií, v mediálnych a politických diskurzoch, atď. (van Baar, 2018; Rostas, 2022). Podľa empirického výskumu pôsobí aj priamo na Slovensku, dokonca aj prostredníctvom samotných vylúčených Rómov a Rómok, u ktorých hlboká a dlhodobá marginalizácia vytvára spoločenské adaptácie kontrastné k majoritným normám, vrátane tých, ktoré sú bežne prospešné pre zdravie a životné šance (Belak et al., 2024).

V niektorých konkrétnostiach však samozrejme Slovensko predstavuje špecifický prípad, a to aj z inštitucionálneho hľadiska. *Stratégia 2030* je u nás realizovaná prostredníctvom ÚSVRK, ktorý bol v roku 2021 presunutý priamo pod Úrad vlády SR (ÚV SR) v záujme posilnenia koordinačného mandátu (úrad v minulosti dlhodobo pôsobil v gescii ministerstva vnútra). Práve ÚSVRK tak plní funkciu ústredného koordinátora implementácie, správcu tematických pracovných skupín, monitorovania plnenia akčných plánov, no i komunikácie s európskymi inštitúciami vo vzťahu k agende inklúzie. Financovanie inkluzívnych intervencií však zároveň zostáva do veľkej miery závislé od príspevkov z „eurofondov“, teda Fondov politiky súdržnosti Európskej Únie. Táto špecifická štruktúra – formálne silná koordinačná funkcia pri prakticky slabom mandáte voči sektorovým ministerstvám a hlboká závislosť na projektovom financovaní – tvorí dôležitý inštitucionálny rámec, v ktorom sa odohráva väčšina nálezov nášho hodnotenia.

Zhrnutie zistení

Implementácia *Stratégie 2030* v hodnotenom období 2022–2024 bola nanajvýš čiastočná, fragmentovaná a slabo inštitucionalizovaná. Naprieč všetkými piatimi tematickými oblasťami dosahujú hodnotenia zarážajúcu konzistentnosť – čo samo osebe predstavuje zistenie: problém skutočne nie je sektorový, ale systémový. Niektoré opatrenia sa realizovali a v niektorých prípadoch priniesli lokálne relevantné výsledky, no tieto v drvivej väčšine zostali viazané na konkrétne projekty, závislé od externého financovania alebo individuálnej angažovanosti – len výnimočne boli zakotvené v jadrových politikách a rutinnom výkone zodpovedných štátnych inštitúcií. Súhrnné hodnotenie podľa kritérií OECD DAC zachytáva nasledujúca Tabuľka č. 9 (pomery úspešnosti v stĺpcoch vychádzajú z údajov v zhrňujúcich tabuľkách príslušných tematických kapitol).

Tabuľka 9 Prehľad úspešnosti plnenia podľa hodnotiacich kritérií

Kapitola (GLOBÁLNY CIEĽ)	Relevantnosť	Účinnosť	Dopad	Udržiateľnosť
Vzdelávanie	6/6	3/6	1.5/6	1.5/6
Bývanie	6/6	1.5/6	1.5/6	1.5/6
Zamestnanosť	4/4	2/4	2/4	1.5/4
Zdravie	2.5/3	1.5/3	0.5/3	0/3
Boj s protirómskym rasizmom a podpora participácie	2.5/3	1.5/3	0.5/3	1/3
Celkový sumár naprieč komponentmi	95.5%	43.2%	27.3%	25.0%

Relevantnosť je vo všetkých kapitolách pozitívna – čo odráža skutočnosť, že abstraktné ciele *Stratégie 2030* zodpovedajú dobre zdokumentovaným potrebám a sú vo všeobecnosti v súlade s medzinárodnými odbornými a politickými rámcami. V porovnaní so *Stratégiou 2020* zároveň kladie *Stratégia 2030* väčší rétorický dôraz na diskrimináciu, protirómsky rasizmus a participáciu. Z odborného hľadiska – vzhľadom na vyššie diskutované poznatky o prvotných príčinách rómskeho vytlúčenia – ide o pozitívny posun, ktorý zároveň reflektuje kľúčové odporúčania predchádzajúceho hodnotenia. Relevantnosť sa však výrazne oslabuje na úrovni operacionalizácie: špecifické ciele a opatrenia zostali väčšinou formulované široko a deklaratívne, bez dostatočne explicitnej teórie zmeny, a opatrenia neboli konzistentne zakotvené v koherentných rámcoch riešenia štrukturálnych bariér.

Účinnosť bola naprieč oblasťami len čiastočná a výrazne sa líšila medzi opatreniami aj sektormi. Väčšina plánovaných aktivít sa realizovala len čiastočne alebo nepriamo – typicky prostredníctvom projektov financovaných z fondov EÚ, nie prostredníctvom rutinného výkonu kľúčových štátnych inštitúcií. Tam, kde implementácia prebehla, smerovala skôr k výstupom než k systémovým zmenám. Opakovaným vzorcom bol nesúlads medzi formálnymi mandátmi a reálnym zapojením: zodpovedné inštitúcie pristupovali k povinnostiam s nízkou ambíciou a minimálnou snahou prispôsobiť verejnú politiku potrebám marginalizovaných rómskych komunít (MRK).

Pozitívne dopady vo väčšine oblastí neboli preukázateľné, prípadne preukázateľne chýbali. Pozitívne efekty boli zaznamenané takmer výlučne na mikroúrovni: zlepšenia v komunikácii, individuálnom prístupe k službám alebo lokálnom poskytovaní niektorých intervencií. Rozsah a trvanie väčšiny aktivít sa zároveň javili ako nedostatočné na to, aby vôbec mohli viesť k širším merateľným zmenám. Výrazné rozdiely medzi oblasťami sú pritom samé osebe analyticky zaujímavé. V oblasti *zamestnanosti* – jedinej s aspoň čiastočne pozitívnym hodnotením dopadov – zodpovedá tento relatívny úspech opatreniam s dlhšou históriou implementácie, existujúcou inštitucionálnou bázou (aktívne opatrenia na trhu práce – AOTP, národné projekty) a merateľnými výstupmi viazanými na trh práce. Ide teda o oblasť, kde aj obmedzená implementácia dokázala generovať aspoň čiastočne sledovateľné výsledky. Naopak, v oblasti *boja s protirómskym rasizmom* dostupné indikátory naznačujú nielen stagnáciu, ale v niektorých prípadoch dokonca aktívne zhoršenie oproti východiskovým hodnotám – vrátane indícií o náraste vnímanej diskriminácie. Tieto zistenia nie sú len technickým konštatovaním, sú varovným signálom: ukazujú, že v citlivých oblastiach, kde absentujú systémová ochrana a udržateľné kapacity, môžu aj čiastočne funkčné intervencie zabrzdzením projektového financovania zanechať situáciu horšiu, ako by bola bez nich. Vyhodnocovanie dopadov naprieč oblasťami pritom naďalej komplikuje absencia robustných monitorovacích dát a ukazovateľov orientovaných na výsledky – pretrvávajúca štrukturálna slabina, na ktorú upozorňovalo aj predchádzajúce hodnotenie, a ktorá v hodnotenom období nebola odstránená.

Udržateľnosť patrí medzi najkritickejšie slabiny implementácie. Naprieč oblasťami zostávajú aj skromné pozitívne efekty vo veľkej miere závislé od časovo obmedzeného financovania, externých expertíz alebo individuálneho nasadenia. Kľúčové inštitúcie systematicky nepreberali zodpovednosť za pokračovanie alebo rozširovanie funkčných intervencií po skončení projektového financovania. Stabilné mechanizmy financovania, dlhodobé personálne zázemie a jasné riadiace štruktúry zostali nedostatočne rozvinuté. *Bývanie, zamestnanosť a zdravie* dosiahli zmiešané úspechy – no ani tu nie preto, že by bola systémová zmena zakotvená, ale vďaka niektorým sľubným pilotným prístupom s potenciálom škálovania.

Prieniky tematických hodnotení ohľadom príčin stagnácie

Aktuálne hodnotenie potvrdilo súbor bariér identifikovaných už v predchádzajúcich hodnoteniach: nízku politickú a inštitucionálnu prioritizáciu rómskej inklúzie v sektorových politikách, tomu zodpovedajúce obmedzené operatívne a koncepcné kapacity zodpovedných inštitúcií, slabú medzirezortnú koordináciu a pretrvávajúcu závislosť od externého financovania a medzinárodného tlaku ako primárnych motorov aktivity. S výnimkou ÚSVRK, najvýznamnejší facilitátori implementácie naďalej nepochádzali z jadra štátnych štruktúr – tvorili ich predovšetkým európske právne a finančné rámce, medzinárodná expertíza a angažovanosť motivovaných jednotlivcov naprieč inštitúciami. Títo facilitátori umožnili obmedzený pokrok, no nemohli kompenzovať absenciu silného domáceho rezortného a nadrezortného štátneho záujmu.

Na koncepcnej úrovni najmä akčné plány *Stratégie 2030* naďalej nereflektujú súčasné poznatky o efektívnej inklúzii sociálne znevýhodnených skupín dostatočne. Hoci *Stratégia 2030* používa modernejší jazyk, definovanie problémov a výber intervencií do akčných plánov zostali len čiastočne ukotvené v explicitných teóriách zmeny. Medzi najzávažnejšie prierezové nedostatky tohto druhu – z ktorých mnohé pretrvávali z predchádzajúceho obdobia – patria:

- nedostatočný dôraz na zmenu marginalizujúcej väčšiny a diskriminačných inštitucionálnych praktík oproti kompenzačnej práci s marginalizovanými Rómami a Rómkami;
- slabá pozornosť venovaná motiváciám a bariéram na strane samospráv;
- absencia záväzných, kontinuálnych a nesprostredkovaných foriem participácie ľudí žijúcich v MRK;
- nevyváženosť prierezového charakteru agendy prierezovou autoritou koordinátného orgánu;
- neexistencia realistických alokačných porovnávacích parametrov (benchmarkov) v súlade s princípom rovnosti;
- nedostatočný dôraz na prechod od pilotovania financovaného z EÚ k inštitucionalizácii zo štátneho rozpočtu;
- pretrvávajúce slabiny v metodológii a využívaní *Atlasov rómskych komunít*.

Viacere procesné slabiny identifikované v predchádzajúcej evalvácii naďalej pretrvávajú aj na organizačnej úrovni revízií a prípravy akčných plánov *Stratégie 2030*:

- nedostatočne odborné a transparentne obsadené zloženie tematických skupín;
- epizodická a sprostredkovaná participácia ľudí z MRK;
- slabá verejná diskusia o cieľoch pred technickým spracovaním plánov;
- nedostatočné časové a finančné alokácie pre zmysluplné plánovanie;
- obmedzené zapojenie seniorných úradníkov;
- vysoká fluktuácia účastníkov;
- formalistické monitorovanie (akceptujúce aktivity slabo previazané s deklarovanými cieľmi).

Pokroky od posledného externého hodnotenia

Implementácia odporúčaní predchádzajúceho externého hodnotenia bola výrazne selektívna a nerovnomerná. Zreteľnejší pokrok možno identifikovať predovšetkým na dvoch úrovniach.

Na úrovni strategického rámcovania prijatie *Stratégie 2030* odráža čiastočné prevzatie odporúčaní rozšíriť koncepčný záber rómskej inklúzie. Silnejší rétorický dôraz na rovnosť, participáciu a boj s protirómskym rasizmom, explicitnejšie uznanie „anticiganizmu“ ako štrukturálnej bariéry a formálna integrácia európskeho rámca 2020–2030 do národného dokumentu – to sú reálne posuny oproti *Stratégii 2020*. Rovnako pozitívnym signálom je formálne povýšenie ÚSVRK na úroveň Úradu vlády SR, aj keď toto opatrenie sa zatiaľ nepremenilo na reálne silnejší koordinačný mandát.

Na procesnej úrovni možno oceniť zavedenie panelu expertov/externých hodnotiteľov, ktorých ÚSVRK využíva v rámci monitorovania akčných plánov. Hoci jeho fungovanie zostalo v praxi nerovnomerné, ide o inštitucionálny krok správnym smerom, ktorý vytvára aspoň rámcovú normu pre nezávislú odbornú reflexiu. Tiež v niekoľkých tematických oblastiach – najmä v *zdraví* a v *boji s protirómskym rasizmom* – možno zaznamenať rozšírenie počtu konzultovaných externých expertov a expertiek a väčšiu otvorenosť voči odbornému vstupu pri príprave dokumentov.

Odporúčania

Nasledujúce odporúčania sú kompiláciou a kondenzáciou podrobnejších odporúčaní z jednotlivých tematických kapitol tejto publikácie pre zadávateľa. Na tomto mieste odporúčania zoraďujeme podľa aktérov. Mnohé z odporúčaní sa navzájom podmieniajú – ich selektívna implementácia bez systémových zmien môže viesť len k čiastočným výsledkom.

Pre Vládu SR a medzirezortné štruktúry

- Formálne posilniť mandát ÚSVRK voči sektorovým ministerstvám: koordinácia rómskej inklúzie musí presahovať reportovanie a zvolávanie pravidelných stretnutí. ÚSVRK potrebuje účinné nástroje na ovplyvňovanie sektorových priorít, alokácie zdrojov a spôsobov implementácie – vrátane mechanizmov zodpovednosti sektorových ministerstiev za (ne)plnenie záväzkov.
- Zriaďiť funkčné medzirezortné koordinačné platformy pre kľúčové priezrezové témy – rozhodne pre boj s protirómskym rasizmom, keďže ten predstavuje priezrezovú kľúčovú príčinu stagnácie – so zastúpením všetkých relevantných rezortov, jasnými výstupovými záväzkami, harmonogramami a dohľadovými mechanizmami.
- Legislatívne zakotvenie ako podmienka udržateľnosti: kľúčové inkluzívne programy – preklenovacie komunitné služby (aktuálne realizované najmä prostredníctvom národných projektov), desegregačné nástroje vo vzdelávaní, participatívne mechanizmy, a pod. – musia byť ukotvené v legislatíve a stabilne financované zo štátneho rozpočtu, nie z projektových cyklov.
- Iniciovať legislatívne alebo strategické uznanie protirómskeho rasizmu v právnom rámci štátu – vrátane prípravy konkrétnej dôvodovej správy a predloženia návrhu na rokovanie vlády. Deklaratívne odsudzovanie nestačí.
- Prijíť systém realistických alokačných porovnávacích parametrov pre výdavky vo vzťahu k MRK, primeraných rozsahu znevýhodnenia a v súlade

s princípom rovnosti príležitostí; v prípade potreby verejne objasňovať a legitimizovať využívanie afirmatívnych opatrení.

- Zaviesť záväzné plány prechodu od projektového financovania k štátnemu rozpočtu pre intervencie s preukázanou dlhodobou efektívnosťou – explicitné „výstupné plány“ z projektov a „vstupné plány“ do štátnych inštitúcií a rozpočtov.

Pre ÚSVRK

Strategická koordinácia a dátová infraštruktúra

- Trvať na formálnom ukotvení systému monitorovania naprieč oblasťami: jasné zodpovednosti, prístup k dátam a rozpočtový rámec – aby sa odstránila *ad hoc* závislosť na jednotlivcoch a projektových štruktúrach.
- Presadzovať záväzné dátové štandardy pre všetky rezorty generujúce údaje relevantné pre MRK, vrátane dát dezagregovaných podľa miery marginalizácie (jasné určenie MRK komunít pre výkon politik) naprieč rezortami – v zdravotníctve, vzdelávaní a zamestnanosti.
- Iniciovať kritickú revíziu metodológie a využívania *Atlasov rómskych komunít*; rozvíjať robustné doplnkové nástroje pre tvorbu politik a hodnotenia.

Implementácia a inštitucionalizácia

- Formalizovať záväzné pravidlá zapájania ÚSVRK do tvorby rezortných politik súvisiacich s MRK vo všetkých relevantných rezortoch.
- Strategicky pracovať s monitorovacími mechanizmami Európskej komisie na zvyšovanie motivácie rezortov plniť záväzky – a posilniť komunikáciu s generálnymi riaditeľstvami Európskej komisie pre spravodlivosť a spotrebiteľov (DG JUST), pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie (DG EMPL) a Agentúrou EÚ pre základné práva (FRA).
- Požadovať od rezortov plány udržateľnosti pre všetky projektovo financované intervencie ešte počas ich implementácie.

Participácia a zastúpenie

- Navrhnuť, otestovať a záväzne implementovať postupy pre kontinuálnu, nesprostredkovanú participáciu ľudí z MRK v procesoch prípravy, implementácie a hodnotenia intervencií – prechod od epizodických konzultácií k systémovej participácii.
- Zriadiť stále mládežnícke poradné orgány s jasným mandátom a rozpočtom; spustiť viacročné grantové schémy na budovanie kapacít rómskych a pro-rómskych organizácií.
- Zaviesť povinnosť zapájať rómskych zástupcov/-kyne do poradných orgánov vo všetkých relevantných rezortoch.

Budovanie vlastných kapacít

- Stabilizovať interné kapacity ÚSVRK: minimalizovať personálnu fluktuáciu, posilniť analytické kompetencie, vytvoriť vnútorný systém odovzdávania *know-how*.
- Formálne zakotviť spoluprácu s akademickými expertmi a expertkami, ktorí/-é opakovane zohrali kľúčovú rolu pri navrhovaní metodík, analýz a pilotných riešení.
- Presunúť financovanie základných aktivít z projektového na viacročné programové financovanie zo štátneho rozpočtu.

Pre Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a mládeže SR (MŠVVaM SR)

- Legislatívne zakotviť a zo štátneho rozpočtu financovať kľúčové inkluzívne programy: celodenný výchovný systém, desegregačné projekty a pozíciu pomocného vychovávateľa/-ky.
- Zaviesť záväzný dátový modul sledujúci vzdelávacie výsledky, mieru segregácie a efektívnosť podporných opatrení pre deti z MRK – prekonať závislosť na nepresnom ukazovateli sociálne znevýhodneného prostredia (SZP).
- Zaviesť systém pozitívnych stimulov pre samosprávy realizujúce desegregačné opatrenia; podmieniť financovanie investícií do školskej infraštruktúry z eurofondov splnením minimálnych štandardov inkluzívneho zloženia žiakov.
- Zaviesť metodicky validované diagnostické nástroje v poradenských centrách; posilniť systémové riešenie diskriminácie v školách prostredníctvom záväzného vzdelávania v antidiskriminačnom práve.
- Revidovať vyhlášku o 15 % zastúpení menšiny tak, aby umožňovala používanie rómskeho jazyka aj v lokalitách s rozptýlenou populáciou.
- Pripraviť záväzný akčný plán revízie kurikula a učebníc s termínmi a zodpovednými inštitúciami (Národný inštitút vzdelávania a mládeže – NIVaM, vydavateľa) na základe metodologickej analýzy ich obsahu.
- Zaradiť poznatky o histórii útlaku Rómov a Rómok v SR a širšom regióne, formách rasizmu, diskriminácie a súvisiacich sociálnych adaptáciách do povinných kurikul naprieč všetkými stupňami vzdelávania.

Pre Ministerstvo zdravotníctva SR (MZ SR) a Úrad verejného zdravotníctva SR (ÚVZ SR)

- Systematicky prepojiť rezortné štruktúry (Úrad verejného zdravotníctva – ÚVZ, Regionálny úrad verejného zdravotníctva – RÚVZ, Národné centrum zdravotníckych informácií – NCZI, odbory MZ SR) s kapacitami Národného projektu „Zdravé komunity“ – ide o najefektívnejší, dátovo podložený a terénne zakotvený mechanizmus v SR.
- Iniciovať rokovania o štandardizácii a financovaní komunitnej podpory zdravia zo štátneho rozpočtu vrátane stabilizácie organizačného modelu projektov Zdravých regiónov po ukončení projektového financovania

- Vypracovať analýzu príčin zhoršenia kľúčových indikátorov sledovaného obdobia – nenaplnených zdravotných potrieb, vnímanej diskriminácie a zaočkovanosti – ako podklad pre revíziu aktivít nasledujúceho akčného plánu.
- Presadzovať rozšírenie povinného vzdelávania v štruktúrálnej kompetencii pre všetky relevantné zdravotnícke profesie a monitorovať jeho uplatňovanie.
- Pokračovať vo vytváraní mechanizmov na systémové riešenie diskriminačných podnetov v spolupráci so Slovenským národným centrom pre ľudské práva (SNSLP) a poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti.

Pre Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR)

- Priebežne reagovať na štrukturálne zmeny trhu práce a flexibilne prispôsobovať intervencie zamerané na MRK.
- Zachovať a rozvíjať smerovanie AOTP v projektoch financovaných z eurofondov; zvážiť otvorenie odbornej diskusie o dlhodobom financovaní overených opatrení zo štátneho rozpočtu.
- Systematicky reflektovať heterogenitu MRK pri dizajne nástrojov politiky zamestnanosti.
- Adresovať ekonomické a kultúrne faktory vedúce časť pracovného potenciálu MRK k neformálnym formám práce.

Pre samosprávy (obce a mestá)

- Aktívne využívať dostupné nástroje technickej asistencie a metodologickej podpory pri plánovaní a realizácii inkluzívnych opatrení v oblasti bývania, vzdelávania a zamestnanosti.
- Integrovať ciele rómskej inklúzie do územnoplánovacej dokumentácie a do širšieho plánovania rozvoja obce – vrátane minimálnych štandardov integrácie osídlení MRK a zváženia možností miestnych akčných plánov inklúzie.
- Zapájať zástupcov MRK do prípravy a hodnotenia lokálnych opatrení – využívať nástroje participácie, inkluzívneho spolu-rozhodovania o verejných politikách v samospráve ako podmienku legitimacy aj efektivity.
- Prepájať investičné a tzv. mäkké opatrenia do ucelených intervencií pre konkrétne lokality, nie ich realizovať izolovane.

Pre výskumné a akademické inštitúcie

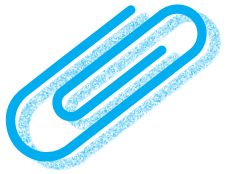
- Pokračovať vo výskume mechanizmov protirómskeho rasizmu, efektivity inkluzívnych intervencií a zdravotných nerovností – a aktívne prepojiť výstupy s tvorbou politík.
- Spolupracovať s ÚSVRK a rezortmi na rozvoji robustných metodík monitorovania a hodnotenia, vrátane riešenia dlhodobého deficitu dát dezagregovaných podľa miery marginalizácie (chýba empirická báza pre určovanie MRK).

- Zapojiť sa do pravidelných tematických hodnotiacich procesov ako zdroj nezávislej expertízy a kontinuity.

Pre Európsku komisiu a medzinárodných partnerov

- Podmieňovať financovanie z eurofondov pre oblasť rómskej inklúzie jasnými kritériami udržateľnosti – nielen schválenými projektovými plánmi. Členské štáty by mali byť povinné dokladovať nielen to, čo s prostriedkami urobia počas projektového obdobia, ale aj to, aký inštitucionálny mechanizmus zabezpečí kontinuitu po jeho ukončení.
- Posilniť monitorovacie mechanizmy implementácie národných strategických rámcov – vrátane pravidelného hodnotenia toho, či sa strategické záväzky premietajú do sektorových politík a rozpočtov, nielen do samostatných projektov a reportovacích výkazov.
- Aktívne podporovať a financovať nezávislé externé evalvácie – na úrovni jednotlivých členských štátov aj celoeurópsky. Občianska spoločnosť a akademická komunita musia mať k dispozícii zdroje a mandát na pravidelné, rigorózne a verejne prístupné hodnotenia, ktoré nie sú závislé od štátnych zadávateľov.
- Explicitnejšie zakotvovať antidiskriminačné záväzky do podmienok čerpania eurofondov – vrátane mechanizmov riešenia prípadov, keď sú financované intervencie realizované v prostredí, kde paralelne prebiehajú diskriminačné praktiky.
- Investovať do budovania dátových kapacít dezagregovaných podľa miery marginalizácie dotknutých komunit s dôrazom na etické štandardy zberu etnických dát v členských štátoch, kde tieto systematicky chýbajú. Bez spoľahlivých, porovnateľných a pravidelne aktualizovaných dát o situácii Rómov a Rómkov nie je možné hodnotiť dopady politík ani včas identifikovať regresiu a neželané trendy.
- Rozvíjať a šíriť metodické nástroje na tvorbu národných stratégií a akčných plánov – vrátane šablón pre explicitné teórie zmeny, štandardov merateľnosti cieľov a kritérií pre inštitucionálne ukotvenie a udržateľnosť – tak, aby sa tieto stali štandardnou súčasťou procesu, nie voliteľným doplnkom.

- Atlas rómskych komunití*. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity. Dostupné na: <https://www.romovia.vlada.gov.sk/atlas-romskych-komunit/> [navštívené 19.11.2025].
- Belak, A., van Dijk, J. P., Reijneveld, S. A. (2024). Social mechanisms behind the poor health of marginalized Roma: Novel insights and implications from four ethnographic studies in Slovakia. *Social Science & Medicine*, 360: 117322.
- Európska komisia (2018). *Hodnotenie rámca EÚ pre národné stratégie integrácie Rómov do roku 2020*. Brusel: Európska komisia.
- Európska komisia (2020). *Únia rovnosti: Strategický rámec EÚ pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov na roky 2020–2030*. COM(2020) 620 final. Brusel: Európska komisia.
- FRA (2022). European Union Agency for Fundamental Rights. *Roma in 10 European countries: Main results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupné na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/roma-survey-findings> [navštívené 18.11.2025].
- FRA (2023). European Union Agency for Fundamental Rights. *Roma in Europe: Main results of the 2021 Roma survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FSEV (2019). *Externé hodnotenie implementácie Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2018 (2015–2018)*. Bratislava: FSEV UK.
- FSEV (2021). *Externé hodnotenie implementácie Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 (2016–2020)*. Bratislava: FSEV UK.
- OECD DAC (2019). *Better criteria for better evaluation: Revised evaluation criteria definitions and principles for use*. Paris: OECD. Dostupné na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/better-criteria-for-better-evaluation_f7a307eb/15a9c26b-en.pdf [navštívené 1.11.2025].
- Roma Civil Monitor (2023). *Synthesis of civil society reports on the quality of national strategic frameworks for Roma equality, inclusion and participation in the European Union*. Budapest: Central European University.
- Roma Civil Monitor (2026). *Synthesis report on the implementation of national Roma strategic frameworks: Civil society monitoring in EU member states*. Budapest: Central European University.
- Rostas, I. (2022). *A task for Sisyphus: Why Europe's Roma policies fail*. Budapest: Central European University Press.
- SGI (2014). *Externé hodnotenie stratégie SR pre integráciu Rómov do roku 2020 (2012–14)*. Bratislava: Slovak Governance Institute. Dostupné na: https://stary-web.governance.sk/assets/files/publikacie/SGI_Hodnotenie_Strategie_SR_pre_integráciu_Romov_do_roku_2020.pdf [navštívené 18.11.2025].
- Sobotka, E., Vermeersch, P. (2012). Governing human rights and Roma inclusion: Can the EU be a catalyst for local social change? *Human Rights Quarterly*, 34(3): 800–22.
- van Baar, H. (2018). Contained mobility and the racialization of poverty in Europe: The Roma at the development-security nexus. *Social Identities*, 24(4): 442–58.
- van Baar, H., Kóczé, A. (Eds.) (2020). *The Roma and their struggle for identity in contemporary Europe*. New York: Berghahn Books.



Zoznam použitých skratiek

A

AOTP – aktívne opatrenia trhu práce
 AP – asistent pedagóga
 APZ – Agentúra podporovaného zamestnávania
 AU – asistent učiteľa

B

BSK – Bratislavský samosprávny kraj

C

CELSI – Stredoeurópsky inštitút pre výskum práce
 CERV – Citizens, Equality, Rights and Values Programme/ Program Občania, rovnosť, práva a hodnoty
 CPC – Centrum poradenstva a prevencie
 CPPPaP – Centrum pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie
 CSPV SAV, v. v. i. – Centrum spoločenských a psychologických vied SAV, v. v. i.
 ČŠPP – Centrum špeciálno-pedagogického poradenstva
 CVEK – Centrum pre výskum etnicity a kultúry

D

DG EMPL – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission)/ Generálne riaditeľstvo pre zamestnanosť, sociálne veci a inklúziu (Európska komisia)
 DG JUST – Directorate-General for Justice and Consumers (European Commission)/ Generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť a spotrebiteľov (Európska komisia)
 DŠV – doplňujúce špeciálno-pedagogické vzdelávanie

E

ECR – European Centre for Reproductive Rights
 EK – Európska komisia
 ERRC – European Roma Rights Centre
 ESF – Európsky sociálny fond
 ESLP – Európsky súd pre ľudské práva
 EŠIF – Európske štrukturálne a investičné fondy
 EÚ – Európska únia
 EU FRA – European Union Agency for Fundamental Rights

EU SILC – European Union Statistics on Income and Living Conditions/ Štatistické výberové zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností
 EU SILC_MRK – European Union Statistics on Income and Living Conditions – Marginalised Roma Communities/ Štatistické výberové zisťovanie v podmienkach marginalizovaných rómskych komunít)
 EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey/ Prieskum Európskej únie o menšinách a diskriminácii
 EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey/ Druhý prieskum Európskej únie o menšinách a diskriminácii

F

FRA – Fundamental Rights Agency/ Agentúra Európskej únie pre základné práva
 FPKNM – Fond na podporu kultúry národnostných menšín

G

GDPR – Všeobecné nariadenie na ochranu osobných údajov

I

IA MPSVR SR – Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
 ICERD – International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/ Medzinárodný dohovor o odstránení

všetkých foriem rasovej diskriminácie
 IFP – Inštitút finančnej politiky
 IVO – Inštitút pre verejné politiky
 IVPR – Inštitút pre výskum práce a rodiny
 IZA – Inštitút zdravotných analýz

K

KC – komunitné centrum
 KVOP – Kancelária verejného obhajcu práv/ Kancelária verejného ochrancu práv

L

LF UK – Lekárska fakulta Univerzity Komenského (Bratislava)
 LF UPJŠ – Lekárska fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika (Košice)

M

MD SR – Ministerstvo dopravy SR
 MIRRI SR – Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR
 MOPS – miestne občianske poriadkové služby
 MPRV SR – Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR
 MPSVR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
 MRC-EU-SILC – Monitoring of Roma Communities – European Union Statistics on Income and Living Conditions / Monitorovanie rómskych komunít – Európska štatistika o príjmoch a životných podmienkach
 MRK – marginalizované rómske komunity

MV SR – Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MVO – mimovládna organizácia
MZ SR – Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
MŽP SR – Ministerstvo životného prostredia SR
MŠ – materská škola
MŠVVaŠ SR – Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a športu SR

N

NCZI – Národné centrum zdravotníckych informácií
NEET – Skupina “Not in Education, Employment or Training”
NFP – National Focal Point/ Národný kontaktný bod
NIVaM – Národný inštitút vzdelávania a mládeže
NP – Národný projekt
NP ISE II – Národný projekt „Inštitút sociálnej ekonomiky II“
NP MaHIP – Národný projekt „Monitorovanie a hodnotenie inkluzívnych politík“
NP MOPS – Národný projekt „Miestne občianske poriadkové služby“/
Národný projekt „Miesta občianskej a preventívnej služby“
NP RT – Národný projekt „Rozvojové tímy“
NP RT – Národný projekt „Rómovia na trhu práce“
NP ZK – Národný projekt „Zdravé komunity“

O

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development/
Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj

OP – Operačný program
OSN – Organizácia spojených národov
OZ – občianske združenie

P

PIV – Programy inovačného vzdelávania
PO 6 OP LZ – Prioritná os 6 pre Operačný program Ľudské zdroje
POO – Plán obnovy a odolnosti
POLR – Poradňa pre ľudské práva
PPV – primárna pedagogická prevencia

R

RC SE – Regionálne centrá sociálnej ekonomiky
RE-PAS – Rekvalifikačné kurzy zamerané na uplatnenie na trhu práce
RSP – Regionálny sociálny podnik
RÚVZ – Regionálny úrad verejného zdravotníctva

S

SAŽP – Slovenská agentúra životného prostredia
SEP – Sekcia európskych programov
SGI – Slovak Governance Institute
SIH – Slovak Investment Holding
SNM – Slovenské národné múzeum
SNSLP – Slovenské národné stredisko pre ľudské práva
SO ÚV SR – Sekcia obrany Úradu vlády Slovenskej republiky
SODB – Sčítanie obyvateľov, domov a bytov
SPF – Slovenský pozemkový fond
SR – Slovenská republika
STVR – Slovenská televízia a rozhlas
SŠ – stredná škola
SZO – Svetová zdravotnícka organizácia
SZP – sociálne znevýhodnené prostredie

Š

ŠCPP – špecializované centrum poradenstva a prevencie
ŠIOV – Štátny inštitút odborného vzdelávania
ŠÚ SR – Štatistický úrad SR
ŠVP – Štátny vzdelávací program
ŠZŠ – Špeciálna základná škola

T

TSP – terénna sociálna práca

U

UN CESCR – United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights
UNDP – Rozvojový program Spojených národov
UNICEF – United Nations Children’s Fund/ Detský fond Organizácie Spojených národov
UoZ – uchádzač o zamestnanie

Ú

ÚESA SAV, v. v. i. – Ústav etnológie a sociálnej antropológie SAV, v. v. i.

ÚMS – Únia miest Slovenska
ÚPSVaR – Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny
ÚSVRK – Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
ÚV SR – Úrad vlády Slovenskej republiky
ÚVZ – Úrad verejného zdravotníctva

V

VOP – Verejný ochranca práv
VÚC – Vyšší územný celok
VÚDPaP – Výskumný ústav detskej psychológie a patopsychológie
VŠ – vysoká škola

W

WB – World Bank/ Svetová banka
WHO – World Health Organization / Svetová zdravotnícka organizácia

Z

ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska
ZR – Zdravé regióny
ZŠ – základná škola

Politiky bez drene

Externé hodnotenie implementácie Stratégie Slovenskej republiky pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030

Obdobie 2022–2024

Tatiana Zachar
Podolinská
Andrej Belák^{Eds.}

Autori a Autorky:

© Andrej Belák
© Tomáš Hrustič
© Alexander Mušinka
© Alena Rochovská
© Daniel Škobla
© Tatiana Zachar Podolinská

Grafický dizajn: © Matúš Hnát
Tlač a väzba: Protisk, České Budějovice

Vydal Ústav etnológie a sociálnej antropológie
SAV, v. v. i. Bratislava v roku 2026. Prvé vydanie.

ISBN 978-80-69127-12-8
ISBN 978-80-69127-13-5 (PDF)
DOI: <https://doi.org/10.31577/2026.9788069127135>



This monograph is an Open Access
publication. Its use is governed by the Creative
Commons Attribution 4.0 License ([https://
creativecommons.org/licenses/by/4.0/](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)).

„Multidisciplinárny autorský kolektív zložený z uznávaných odborníkov pre dané témy zaručuje zaujímavé a podnetné čítanie. Vo viacerých oblastiach je hodnotenie politík kritické, oceňujem, že autori a autorky neostávajú iba pri hodnotení ako takom, ale hľadajú príčiny slabého úspechu a navrhujú zmeny v podobe odporúčaní. Toto všetko je výsledkom kombinácie kvalitatívneho a kvantitatívneho prístupu k skúmaniu a samozrejme expertízy autorského kolektívu.“

Jurina Rusnáková

„Dôležitým prínosom publikácie je jej metodologická reflexivita. Autori a autorky neobmedzujú hodnotenie na jednoduché posúdenie miery formálneho plnenia opatrení a indikátorov, ale venujú pozornosť aj širším kontextom implementácie verejných politík, vrátane inštitucionálnych kapacít, koordinácie medzi rezortmi či zabezpečeniu kontinuity jednotlivých opatrení. Takýto prístup umožňuje lepšie pochopiť, prečo sa niektoré opatrenia nerealizujú alebo realizujú len čiastočne alebo prečo ich dopady sú obmedzené. Publikácia tak neprináša iba opis stavu implementácie, ale poskytuje aj analytický pohľad na štrukturálne bariéry, ktoré ovplyvňujú efektívnosť politík zameraných na inklúziu marginalizovaných rómskych komunít.“

Richard Filčák



ISBN 978-80-69127-12-8