

ÚRAD SPLNOMOCNENCA PRE RÓMSKE KOMUNITY MENÍ REZORT.

MÁME SA NA ČO TEŠIŤ?

K prvému júnu 2021 prechádza Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ÚSVRK) zo svojho doterajšieho pôsobiska na Ministerstve vnútra (MV) na Úrad vlády (ÚV). Je to zavŕšenie skoro rok trvajúceho procesu. Korektnejšie by bolo povedať, že ide o presun späť, keďže ÚSVRK vznikol pôvodne pod ÚV, odkiaľ pred deviatimi rokmi prešiel pod MV. Po roku 2012 ide tak o ďalšiu reorganizáciu tohto úradu.

Podľa oficiálnych stanovísk sa od tejto zmeny očakáva najmä posilnenie postavenia funkcie splnomocnenca.¹ Je však takéto očakávanie odôvodnené? V tejto analýze sa pozrieme na to, ktoré sú základné inštitucionálne výzvy pre ÚSVRK, aké sú podmienky súčasného prechodu, a ako tieto nové podmienky reflektujú na pomenované výzvy.

Doterajší splnomocnenci	
Vincent Danihel	1999 - 2001
Klára Orgovánová	2001 - 2007
Anina Botošová	2007 - 2009
Ľudovít Galbavý	2009 - 2010
Miroslav Pollák	2010 - 2012
Peter Pollák	2012 - 2016
Ábel Ravasz	2016 - 2020
Andrea Bučková	2020 -

2020: Biela kniha

Je netradičné aby štátne orgány vydávali biele knihy sami o sebe. V reakcii na medzinárodné² aj domáce diskusie o nepotrebnosti či neadekvátnosti úradu, potrebe posilnenia jeho kompetencií, dosahu a rozpočtu, premiestnenia jeho pôsobnosti spod MV, ÚSVRK takúto publikáciu napokon vydal. *Biela kniha o inštitucionálnom nastavení integračných politik na obdobie 2020-2024* vyšla vo februári 2020, tesne pred parlamentnými voľbami.³ Následne sa konal aj okrúhly stôl relevantných politických aktérov v tejto téme, s úmyslom dosiahnuť konsenzus o ďalšom nastavení fungovania ÚSVRK, resp. o prípadnom vytvorení inej organizácie zastrešujúcej tému integrácie Rómov. Irónia osudu je, že diskusie sa zúčastnili takmer všetky pozývané politické strany, až na výnimku OĽaNO, neskoršieho víťaza volieb a „patrona“ ÚSVRK. Závery *Bielej knihy* sa tak napokon nedostali do vládneho programu.

¹ Tlačová správa: „Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity prechádza z rezortu vnútra pod Úrad vlády SR“. <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=urad-splnomocnenca-vlady-sr-pre-romske-komunity-prechadza-z-rezortu-vnutra-pod-urad-vlady-sr>

² OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2019, str. 34. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Slovak-Republic-2019-OECD-economic-survey-overview.pdf>

³ Dostupná aj na stránke: <https://imbbmi.files.wordpress.com/2021/06/biela-kniha-o-institucionalnom-nastaveni-integracnych-politik.pdf>

Aké hlavné výzvy pre ÚSVRK definovala *Biela kniha*?

1. Splnomocnenec má štatút poradného orgánu Vlády SR. Nemá trvalé miesto na zasadnutiach vlády; nevie predkladať zákony do parlamentu a ani priamo vláde.
2. Napriek pozitívnym synergickým efektom v rámci ministerstva, zaradenie ÚSVRK ako organizačnej zložky MV vysiela zlý signál (doma aj v zahraničí), že pokroky v oblasti integrácie rómskych komunít možno dosiahnuť len silovými zložkami.
3. ÚSVRK nie je samostatný orgán štátnej správy. Splnomocnenec nemôže podpisovať dokumenty ako štatutár. Jeho administratívu tak spracúva MV, čo môže znamenať zdĺhavejšie procesy najmä v súvislosti s eurofondovými dotáciami pre obce a mestá.
4. Veľká časť projektov aj zamestnancov ÚSVRK je financovaná z európskych fondov. Tieto fondy sú však pod inou organizačnou zložkou MV. Je to krehké nastavenie, v ktorom je plynulé čerpanie fondov závislé od dobre fungujúcich operatívnych vzťahov ÚSVRK a tohto sprostredkovateľského orgánu.
5. ÚSVRK si vytvoril primárny „revír“ 150 obcí, kde má silnejšie kompetencie, pričom v ostatných obciach a mestách majú pôsobiť najmä iné ministerstvá. Vytvorenie takejto paralelnej štruktúry triešti agendu, vytvára nezmyselnú rivalitu medzi agentúrami, komplikuje situáciu priamo v lokalitách a sťažuje merateľnosť ich úspešnosti.
6. Vytvára sa dojem, že projekty ÚSVRK sú exkluzívne mierené pre rómske komunity (čo nie je pravda), a paralelné projekty ostatných agentúr nie sú pre rómske komunity (čo tiež nie je pravda). Obce a mestá sa preto často nezapájajú do ponúknutých projektov, z obavy, že by tak uprednostňovali jednu skupinu obyvateľstva pred ostatnými.

2021: Presun pod Úrad vlády

Programové vyhlásenie vlády Igora Matoviča (2020-2021) a potom Eduarda Hegera (2021-) do istej miery reagovali na diskusiu ohľadom potreby posilnenia ÚSVRK. V oboch z nich sa lakonicky píše, že Vláda „*zväží posilnenie štatútu Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske*

komunity voči relevantným ministerstvám, do ktorých kompetencie spadá zodpovednosť za implementáciu vytýčených cieľov v jednotlivých oblastiach“.⁴

Táto veta sa naplnila reálnym obsahom iba postupne. Národný integrovaný reformný plán z októbra 2020 napríklad ešte hovorí o posilnení mandátu, koordinačnej úlohy a administratívnych kapacít úradu, pričom „do úvahy by mohla prísť aj transformácia na Úrad podpredsedníčky vlády“.⁵ Od splnenia tohto ambicióznejšieho plánu sa upustilo pomerne rýchlo. 2. decembra 2020 Vláda schválila nový štatút ÚSVRK,⁶ ktorý bol zmenený iba v jednom jedinom bode – ÚSVRK mal prejsť pod ÚV. Kompetencie, pole pôsobnosti a úlohy ostali nezmenené. Príprava presunu, ktorá mala trvať iba necelé dva mesiace – do 1. februára 2021 – napokon zabrala pol roka. Prechod ÚSVRK pod ÚV sa napokon konal až 1. júna 2021.

Administratívna pozícia ÚSVRK v rámci štátnej správy sa tak výrazne zmenila. Neexistuje však nijaká správa alebo analýza o výhodách či nevýhodách takéhoto presunu, a neudiala sa ani relevantná verejná diskusia o funkčných alebo finančných následkoch tohto kroku. Niektoré dôvody a dopady zmeny sú očividné, iné budú závisieť od ďalších krokov – pričom nie všetky sú pod kontrolou ÚV a ÚSVRK. V nasledujúcich odsekoch sa preto sústredíme presne na túto doposiaľ chýbajúcu analýzu presunu úradu, najmä z pohľadu výziev definovaných pred vyše rokom v spomenutej *Bielej knihe*. Dodržujúc hore uvedenú štruktúru hlavných výziev pre ÚSVRK, môžeme konštatovať nasledovné:

1. Tak ako v roku 2012, ani pri terajšom presune k zmene kompetencií splnomocnenca či úradu nedošlo. Hore citované konštatovanie, že sa „očakáva“ posilnenie kompetencií úradu, sa neodráža od reality, stanovy ÚSVRK totiž ostávajú vo svojej podstate nezmenené. To znamená, že splnomocnenec má naďalej štatút poradného orgánu, nie je členom vlády, nemôže predkladať zákony. Tento bod preto ostáva **NEDORIEŠENÝ**.
2. V symbolickej rovine dochádza jednoznačne k pozitívnej zmene. ÚSVRK bude opäť pod záštitou premiéra SR, čo je dôležitý symbolický odkaz smerom k domácim aj zahraničným partnerom. Tu preto vnímame **POSUN**.

⁴ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 - 2024.
<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=494677>

⁵ Moderné a úspešné Slovensko. Národný integrovaný reformný plán, str. 44.
https://www.mfsr.sk/files/archiv/8/MaUS_NIRP2.pdf

⁶ Návrh Štatútu Splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity.
<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25500/1>

3. Keďže sprostredkovateľský orgán pre eurofondové projekty ostáva na MV, musíme rátať so zvýšenou administratívnou záťažou. Koniec implementácie ako aj ukončovanie projektov a následné činnosti sa teraz budú diať cez tri (!) rôzne rezorty.⁷ Z pohľadu partnerov (miestnych samospráv, neziskových organizácií, klientov) to znamená zvýšené administratívne úkony a spomalenia, pričom takáto štruktúra riadenia projektov ničím neprispieva k riešeniu problémov. V tejto oblasti preto vidíme jasné **ZHORŠENIE**.

4. Odchodom z MV sa ruší doterajšia vnútrorezortná spolupráca so sprostredkovateľským orgánom. Kým sporné body mohli doteraz byť spravidla riešené pod hlavičkou ministra vnútra, odteraz budú musieť byť riešené medzirezortne. Aj nezasväteným v tajoch štátnej správy musí byť jasné, že takáto štruktúra nebude ani zďaleka ideálna. Preto aj tu konštatujeme **ZHORŠENIE**.

5. Touto zmenou sa nerieši situácia ohľadom roztrieštenia projektov medzi rôznymi rezortmi. Úrad sa – aspoň do konca programovacieho obdobia – bude sústrediť na tzv. 150-ku. Budúcnosť ostáva v tejto veci otázná. Tento problém tak považujeme za **NEDORIEŠENÝ**.

6. Podobne hodnotíme aj problém s tzv. mainstreamingom integračného úsilia, t.j. aby programy ÚSVRK neboli vnímané ako „iba rómske“, a paralelné programy ako „nerómske“. Tento problém tak rovnako považujeme za **NEDORIEŠENÝ**.

Ako vidíme z tejto analýzy, okrem symbolickej roviny presunu zo „silového rezortu“ k centru moci, neprináša žiadne iné pozitívne dopady. Nedochádza k žiadnemu posilneniu kompetencií, a nevyriešili sa zásadné problémy s fungovaním ÚSVRK. Čo je ešte horšie, dochádza aj k zhoršeniu situácie čo sa týka prístupu k eurofondom. Navyše, k vopred definovaným problémom môžeme pridať ďalšie neuralgické body.

Problém	Hodnotenie
Kompetencie	Nedoriešený
Symbolická rovina	Posun
Administratívna záťaž	Zhoršenie
Sprostredkovateľský orgán	Zhoršenie
Roztrieštenosť projektov	Nedoriešený
Mainstreaming projektov	Nedoriešený

⁷ Riadiaci orgán je Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny, sprostredkovateľský orgán Ministerstvo vnútra, a napokon prijímateľ je Úrad vlády (ÚSVRK).

ÚSVRK si so sebou na ÚV nesie aj strategické nastavenie prístupu štátu k inklúzii Rómov. V tomto smere nejde len o *papierové* nastavenie rámcovej stratégie a jej akčných plánov, ale aj o reálne nastavenie intervencií v budúcom období, Plánu obnovy a eurofondov na roky 2021-2027. V tomto smere ÚSVRK prechádza na Úrad vlády, ktorý v tomto momente nemá ani technické ani ľudské schopnosti byť sprostredkovateľským orgánom.

Na tomto bode sa dá len odhadovať zapojenie ÚSVRK do tvorby a implementácie Plánu obnovy. Úrad pri predkladaní Plánu obnovy v schvaľovacom procese nepodal žiadne pripomienky a tak je buď plne oboznámený a zahrnutý do plánu, alebo – čo je viac pravdepodobné – proces prebehol úplne bez konzultácií s úradom.

Napokon za zmienku stojí aj krátka úvaha o polročnom prípravnom období v strede vládneho cyklu, ktoré zaťažovalo ÚSVRK a odkláňalo pozornosť od reálnych problémov klientov; o prichádzajúcom období presťahovania sa a aklimatizácie, ktoré nemusí byť kratšie ako to prípravné; nehovoriac o prerušení činnosti samotného ÚSVRK počas niekoľkých dní fyzického sťahovania sa. ÚSVRK ťažko môžeme považovať za kritickú infraštruktúru, no jeho činnosti nie sú úplne zanedbateľné. Pol roka rieši sám seba namiesto klientov, v strede volebného obdobia, a podľa všetkého ešte raz toľko seba riešiť aj bude musieť. Úrad zároveň na tomto bode opúšťa aj kvantum skúsených a kvalitných odborníkov, ktorí sa rozhodli nepodpísať prechod na ÚV.

202X: Odporúčania pre ďalšiu vládu

Súčasná vláda podľa našej analýzy premrhala možnosť pomáhať integračnej agende pri preskupení ÚSVRK. „Riešenie“ formou presunu úradu na ÚV bez zmien kompetencií možno poteší tých, ktorým vadila prítomnosť tohto úradu na Ministerstve vnútra, no tam pozitíva aj končia. Takáto šanca meniť podmienky fungovania úradu sa neopakuje často, preto sa dá očakávať, že nedokonale nastavené podmienky fungovania ÚSVRK zdedia od súčasnej aj ďalšie vlády. **Presun ÚSVRK na Úrad vlády nerieši dlhodobé problémy tejto inštitúcie, ba niektoré aj zhoršuje, a dokonca vytvára nové problémy.**

ÚSVRK strávil veľa času a úsilia na tom, aby tento prechod vôbec prebehol a aj po ňom ostane v krátkodobom meradle dosť práce na tom, aby sa podarilo všetko riadne ukončiť. Avšak teraz stoja pred ÚSVRK ďalšie výzvy, ktoré sa nevyriešia len tým, že úrad vymení emailové adresy, pečiatky a vizitky. Preto pevne veríme, že ďalšie vlády postupne príjmu iné, viac relevantné

zmeny v postavení úradu. Revidovaním odporúčaní *Bielej knihy*, to navrhujeme spraviť v týchto intenciách:

1. Navrhujeme preto transformáciu pozície splnomocnenca vlády pre rómske komunity na „**ministra bez kresla**“, člena vlády s právami predkladať materiály do vlády a do parlamentu, no zároveň s čisto koordinačnou agendou. Ide o riešenie blízke bývalej pozícii podpredsedu vlády pre ľudské práva a menšiny z roku 2010 (Rudolf Chmel), ale bez nutnosti vytvorenia aparátu ministerstva či povýšenia zodpovednej osoby na podpredsedu vlády. „Úrad ministra bez kresla“ by mal pozostávať z posilneného analytického, legislatívneho útvaru, implementačnej agentúry (viď. nižšie) a siete regionálnych kancelárií.

2. Navrhujeme zjednotenie paralelných programov pod jednou strechou, a to formou vytvorenia **agentúry pre sociálne začleňovanie**. Agentúra by prevzala pod seba celú agendu terénnej sociálnej práce, komunitných centier a podľa potreby aj ďalšie pomocné profesie. Agentúra by organizačne podliehala „ministrovi bez kresla“. Ak pretrváva potreba zvýhodnenia obcí a miest (model „150-ky“), bude lepšie pokračovať formou rozdelenia projektu v rámci agentúry, než medzi rôznymi prijímateľmi. Toto odporúčanie ostáva vysoko relevantné najmä v tomto období, kedy sa partnerská dohoda a návrh operačného programu len koncipujú a nie sú ešte napevno schválené. Doteraz jediným určeným sprostredkovateľským orgánom je práve Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny, čo vidíme ako veľké riziko.

3. Navrhujeme zachovanie **súčasného modelu rozdelenia kompetencií**, t.j. agentúra by mala v kompetencii metodické riadenie, koordináciu pracovníkov a ich vzdelávanie, pričom v kompetencii obcí a miest by bol výber zamestnancov a logistika ich práce. Toto odporúčanie sa týka najmä zapojenia sa samospráv do procesov, ktoré sa bytostne dotýkajú ich občanov. Je absolútne nevyhnutné pre rozvoj krajiny a regiónov, aby obce a mestá ostali partnermi a neboli len pasívnymi prijímateľmi intervencií a príkazov zo strany štátu. Ochota, respektíve nevôľa samospráv pôsobiť pozitívne pri práci s rómskymi komunitami je síce osobitnou témou, no niekoľko jednotlivých prípadov nemôže byť dôvodom na to aby sa existujúci prístup menil.

4. V prípade investičných zdrojov je žiaduce **vytvorenie krížového financovania investícií do rómskych komunit s mainstreamovými investíciami** do lokalít, aby

obce a mestá mohli čerpať naraz zdroje pre investíciu do a mimo rómskych komunít. Programovanie by malo rátať s párovaním investičných zámerov pre rómske komunity s plánovanými výzvami iných operačných programov. Zdroje v prospech rómskych komunít by mali byť naprogramované do strategických dokumentov príslušných rezortov. Toto odporúčanie ostáva vysoko relevantným aj pri nastavovaní národných politík vo všeobecnosti.

5. Navrhujeme postupný **presun niektorých služieb financovaných z eurofondov do štátneho rozpočtu**, aby sme sa pripravili na obdobie, kedy Slovensko bude musieť zastávať výraznejšiu úlohu pri financovaní týchto služieb. Navrhujeme začať s menšími projektami nižšej špecializácie – napríklad miestnymi občianskymi poriadkovými službami (MOPS), ktoré by mohli byť zaradené do bežného fungovania MV a financované zo štátneho rozpočtu, alebo asistentov osvedy zdravia, ktorí sú už teraz čiastočne integrovaní pod Ministerstvo zdravotníctva. Ak má byť naplnená koordinačná rola ÚSVRK musí byť jasné a aj jasne komunikované, že toto programové obdobie 2021-2027 je pravdepodobne posledné v ktorom môže Slovenská republika rátať s tak významnými investíciami.