CS 2016

č. 14

Zvláštní zpráva

Politické iniciativy a finanční podpora EU v oblasti romské integrace: v posledním desetiletí bylo dosaženo významného pokroku, avšak je zapotřebí dalšího úsilí přímo v terénu

CURIA RATIONUM

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1
Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (http://europa.eu).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5322-4	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/784045	QJ-AB-16-018-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-5287-6	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/223443	QJ-AB-16-018-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5309-5	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/22678	QJ-AB-16-018-CS-E

© Evropská unie, 2016
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

CS 2016 č. 14

Zvláštní zpráva

Politické iniciativy a finanční podpora EU v oblasti romské integrace: v posledním desetiletí bylo dosaženo významného pokroku, avšak je zapotřebí dalšího úsilí přímo v terénu

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU)

Auditní tým

02

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, jemuž předsedá člen EÚD Henri Grethen a který se zaměřuje na výdajové oblasti strukturálních politik, energetiky a dopravy. Audit vedl člen odpovídající za tuto zprávu Henri Grethen a podporu mu poskytoval tajemník kabinetu Marc Hostert. Hlavní auditní tým pracoval ve složení: vyšší manažer Emmanuel Rauch, auditorky Naiara Zabala Eguiraunová, Aino Nyholmová a Živka Kalajdžievová. Jazykovou podporu poskytoval Richard Moore.

Obsah

Body

Glosář

I – VII Shrnutí

1 – 14 Úvod

1 – 3 Romská populace

4 – 8 Právní a politický rámec

9 – 12 Jak EU finančně podporuje opatření zaměřená na integraci Romů?

13 – 14 Role dalších evropských a mezinárodních organizací ve vztahu k integraci Romů

15 – 26 Rozsah a cíle auditu

27 – 120 Připomínky

27 – 56 Pokud jde o strategie na úrovni EU a členských států, bylo dosaženo pokroku, avšak zlepšení byla provedena příliš pozdě na to, aby měla dopad na programové období 2007–2013

29 – 40 Iniciativa EU v oblasti politiky začleňování Romů byla dohodnuta v roce 2011 po rozšíření EU v letech 2004 a 2007

41 – 56 Pokrok v členských státech: vnitrostátní strategie integrace Romů byly přijaty, ale zůstaly některé nedostatky

57 – 94 V období 2014–2020 se v politice soudržnosti věnuje opatřením romské integrace větší pozornost než v období 2007–2013

59 – 65 Přestože v právním rámci na období 2007–2013 chyběla o integraci Romů zmínka, vybrané členské státy ve svých OP romskou integraci uváděly

66 – 83 Větší zaměření na romskou problematiku na úrovni EU se odrazilo v rámci pro ESIF na období 2014–2020

84 – 94 Monitorovací nástroje na úrovni OP, které byly k dispozici během programového období 2007–2013, nebyly pro měření výkonnosti opatření romské integrace vhodné

Obsah

95 – 120 **Většina projektů byla realizována podle plánu, avšak ne vždy byla uplatněna kritéria „osvědčených postupů“ přispívající k úspěšnému začleňování Romů a také monitorování výkonnosti projektů bylo obtížné**

96 – 100 **Všechny zkoumané projekty byly v souladu s cíli OP, avšak výběrová řízení nebyla konkrétně zaměřena na výběr projektů souvisejících se začleňováním Romů**

101 – 102 **Projekty se obvykle realizovaly podle plánu**

103 – 115 **Náznaky, že lepší zohlednění kritérií zaměřených na Romy, jakou jsou společné základní zásady (SZZ) týkající se začleňování Romů, pozitivně přispívaly k výkonnosti projektů**

116 – 120 **Výsledky za období 2007–2013 se posuzovaly obtížněji kvůli potížím při shromažďování informací o romském obyvatelstvu**

121 – 133 **Závěry a doporučení**

Příloha I — Prověřované operační programy

Příloha II — Správní orgány strukturálních fondů v navštívených členských státech

Příloha III — Společné základní zásady (SZZ) týkající se začleňování Romů

Odpovědi Komise

Glosář

05

Diskriminace: Ve směrnici č. 2000/43 se vymezují dva druhy diskriminace:

- **Přímou diskriminací** se rozumí případ, kdy je s jednou osobou zacházeno z důvodu rasy nebo etnického původu méně příznivým způsobem, než je, bylo nebo by bylo s jinou osobou ve srovnatelné situaci.

- **Nepřímou diskriminací** se rozumí případ, kdy by v důsledku navenek neutrálního předpisu, kritéria nebo zvyklosti byla znevýhodněna osoba určité rasy nebo etnického původu v porovnání s jinými osobami, ledaže uvedený předpis, kritérium nebo zvyklost je objektivně odůvodněn legitimním cílem a ledaže prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné.

Doporučení pro jednotlivé země: Doporučení pro jednotlivé země jsou doporučení týkající se strukturálních problémů, které je vhodné řešit prostřednictvím víceletých investic, jež spadají přímo do oblasti působnosti fondů ESI, jak je uvedeno v nařízeních pro dané fondy. Přijímá je Komise v souladu s čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF): Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF) jsou prostředkem Unie, jak snížit rozdíly mezi úrovní rozvoje různých regionů a pomoci méně rozvinutým regionům dostihnout ostatní. Vycházejí z článku 174 SFEU a přispívají k cíli, kterým je posílit hospodářskou, sociální a územní soudržnost.

Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR): Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) má za cíl posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v Evropské unii vyrovnáváním hlavních nerovností mezi regiony Unie prostřednictvím finanční podpory určené na budování infrastruktury a na produktivní investice vytvářející pracovní místa. Tato podpora je určena hlavně podnikům.

Evropský sociální fond (ESF): Cílem Evropského sociálního fondu (ESF) je posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v Evropské unii zlepšováním situace v oblasti zaměstnanosti a pracovních příležitostí (zejména opatřeními v oblasti odborné přípravy), podporou vysoké míry zaměstnanosti a vytvářením většího počtu lepších pracovních míst.

Institucionální diskriminace: Diskriminace, která je zakořeněná v organizačních strukturách a postupech.

Národní kontaktní místo pro Romy (kontaktní místo): Národní kontaktní místo pro Romy (kontaktní místo) je vnitrostátní subjekt, jehož úkolem je koordinovat rozvoj a provádění vnitrostátní strategie integrace Romů nebo souboru integrovaných opatření.

Nevládní organizace: Pojmem nevládní organizace se označují různé organizace, které mají obvykle tyto společné charakteristiky:

- Nejsou založeny k vytváření zisku. I když mohou mít placené zaměstnance a provádět činnosti přinášející příjmy, nerozdělují zisk členům.

- Jedná se o dobrovolné občanské skupiny.

- Musí mít do určité míry formální či institucionální existenci (například stanovy nebo jiný úřední dokument, v němž je stanoveno jejich poslání, cíle a rozsah činnosti), neboť se zodpovídají svým členům a dárcům.

- Jsou nezávislé, především na vládě, orgánech veřejné správy, politických stranách a komerčních organizacích.

Glosář

Operační program (OP): Operační program (OP) stanoví priority a konkrétní cíle členského státu a jak bude financování (spolufinancování EU i vnitrostátní spolufinancování z veřejných a soukromých zdrojů) v daném období (obvykle sedm let) využito k financování projektů. Projekty musí přispívat k dosažení určitého počtu cílů vymezených na úrovni prioritní osy OP. Všechny fondy pro oblast soudržnosti mají operační programy (tj. EFRR, Fond soudržnosti a ESF). Operační program připravuje členský stát a před provedením jakýchkoliv plateb z rozpočtu EU ho musí schválit Komise. Operační programy je možné v průběhu období, k němuž se vztahují, měnit, pokud s tím obě strany souhlasí.

Předběžné podmínky: Předběžné podmínky jsou kritéria stanovená v dohodách o partnerství, která jsou považována za nezbytné předpoklady účinného a efektivního využití podpory Unie, která je předmětem těchto dohod. Při přípravě operačních programů EFRR, Fondu soudržnosti a ESF v programovém období 2014–2020 musí členské státy posuzovat, zda jsou tyto podmínky plněny. Jestliže splněny nebyly, je nutné vypracovat akční plány, které zajistí splnění podmínek do 31. prosince 2016.

Řídicí orgán: Řídicí orgán je celostátní, regionální nebo místní veřejný orgán (nebo jakýkoliv jiný veřejný či soukromý subjekt) určený členským státem k řízení operačního programu. Jeho úkolem je vybírat projekty k financování, sledovat realizaci projektů a informovat Komisi o finanční stránce a dosažených výsledcích projektů.

Segregace/desegregace:

- **Segregace** je způsobena řadou činitelů, včetně diskriminačních opatření a ekonomických a demografických mechanismů. Vyznačuje se fyzickým a sociálním oddělováním členů marginalizované skupiny od členů nemarginalizovaných skupin a nerovným přístupem k obecným, inkluzivním a kvalitním službám.

- **Desegregace** znamená opatření na odstranění segregace. Opatření na odstranění segregace by měla vytvořit podmínky pro rovný přístup ke kvalitním službám, včetně vzdělávání, bydlení, pracovního trhu, zdravotnictví a dalších relevantních oblastí.

Sociální začleňování: Proces zlepšování podmínek, za nichž se jednotlivci a skupiny mohou zapojit do společnosti. Cílem sociálního začleňování je poskytnout chudým a marginalizovaným osobám možnost využít rozvíjejících se globálních příležitostí. Zajišťuje, aby lidé měli vliv na rozhodnutí ovlivňující jejich životy a aby se těšili rovnému přístupu na trhy, ke službám a politickému, sociálnímu a fyzickému prostoru.

Společná základní zásada (SZZ): Společné základní zásady (SZZ) jsou souborem deseti kritérií, která mají zajistit úspěšnost iniciativ zaměřených na začleňování Romů. Tyto zásady byly projednány na prvním zasedání evropské platformy pro začleňování Romů, které se konalo v roce 2009 v Praze. Poté byly připojeny jako příloha k závěrům zasedání Rady ve složení pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele, které se konalo 8. června 2009.

Vnitrostátní strategie integrace Romů (romská strategie): Komise požádala každý členský stát s romskou populací, aby vypracoval vnitrostátní strategii integrace Romů (romskou strategii) na období 2011–2020 nebo pokud strategie již existovala, aby ji upravil tak, aby odpovídala cílům EU pro integraci Romů a aby obsahovala konkrétní opatření a dostatečné financování (vnitrostátní, z EU nebo jiné) na jejich provádění. V těchto strategiích by se rovněž měla navrhnout řešení současných překážek účinnějšího využívání prostředků EU a položit základy spolehlivého monitorovacího mechanismu, aby tak vznikly konkrétní výsledky pro Romy. Některé členské státy romskou strategii jako takovou nemají, nýbrž místo ní uplatňují „soubor integrovaných opatření“.

Glosář

07

Výsledek: Bezprostřední změny, které se týkají přímých adresátů na konci jejich účasti na dané intervenci (například lepší přístup do oblasti díky postavené silnici, účastníci školení, kteří nalezli zaměstnání).

Výstup: Co je přímo vyprodukováno nebo čeho je dosaženo pomocí zdrojů přidělených na danou intervenci (například podpora vyplacená zemědělcům, kurzy odborné přípravy pro nezaměstnané, vybudovaná silnice v rozvojové zemi).

Zprostředkující subjekt: Zprostředkující subjekt je veřejný či soukromý subjekt nebo útvar, za jehož činnost odpovídá řídicí orgán nebo který z pověření takového orgánu plní povinnosti vůči příjemcům provádějícím operace.

Shrnutí

I

Romští obyvatelé Evropy jsou vystaveni diskriminaci od svého příchodu na území dnešní Evropské unie před mnoha stoletími. Dnes jsou Romové, jejichž počet se odhaduje na 6,2 milionu, největší etnickou menšinou v EU a jsou ve své většině marginalizováni. V členských státech, kde je koncentrace romského obyvatelstva nejvyšší, tvoří Romové mezi 15 a 20 % žáků škol a osob nově vstupujících na trh práce.

II

Větší část finanční podpory EU určené na sociální začleňování obecně, včetně opatření podporujících začleňování Romů, se poskytuje prostřednictvím Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Evropského sociálního fondu (ESF). Částka, která jde konkrétně na iniciativy v oblasti integrace Romů, se neeviduje. Z plánovacích dokumentů členských států však plyne, že během programového období 2014–2020 bylo na socio-ekonomickou integraci marginalizovaných skupin obyvatel, jako jsou Romové, vyčleněno asi 1,5 miliardy EUR. Za období 2007–2013 obdobné orientační údaje k dispozici nejsou.

III

Naším auditem jsme posuzovali, zda politické iniciativy EU a finanční podpora poskytovaná prostřednictvím EFRR a ESF účinně přispěly k integraci Romů. Konkrétně jsme zkoumali, zda:

– strategie romské integrace na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni v každém z programových období napomáhaly účinnému využívání EFRR a ESF pro opatření v oblasti začleňování Romů,

– rámec EFRR a ESF pro každé programové období byl navržen tak, aby umožňoval účinnou podporu opatření zaměřených na integraci Romů,

– projekty realizované v rámci EFRR a ESF během programového období 2007–2013 účinně přispěly k integraci Romů.

Audit jsme prováděli v Komisi a čtyřech členských státech (Bulharsku, Španělsku, Maďarsku a Rumunsku) a týkal se období od roku 2007 do roku 2015.

IV

Zjistili jsme, že Komise dosáhla při stanovení iniciativ EU na podporu romské integrace značného pokroku a že všechny navštívené členské státy do roku 2012 vypracovaly vnitrostátní strategii integrace Romů (romskou strategii), ale že tyto snahy přišly příliš pozdě na to, aby mohly mít dopad na koncepci operačních programů (OP) EFRR a ESF a výběr projektů během programového období 2007–2013. V těchto romských strategiích zůstávají některé nedostatky. Zaprvé, ve vnitrostátních strategiích se neuvádí, jaký objem financování je na provedení navrhovaných opatření začleňování Romů potřeba. Neobsahují ani částku, která je na tato opatření k dispozici z vnitrostátního rozpočtu a prostřednictvím EFRR a ESF z rozpočtu EU. Zadruhé, dostatečné pozornosti se nedostalo boji proti diskriminaci a protiromskému smýšlení. Zatřetí, při přípravě romských strategií se ve vybraných členských státech vždy nebrala v úvahu potřeba aktivní účasti organizací občanské společnosti, zejména představitelů samotného romského společenství. A konečně, roli národních kontaktních míst pro Romy (kontaktních míst), jež byla zřízena, aby koordinovala rozvoj a provádění romských strategií, někdy oslaboval nepoměr mezi zdroji a úkoly.

V

Pokud jde o období 2014–2020, zaznamenali jsme řadu zlepšení: romská integrace je například výslovně uvedena v nařízení o evropských strukturálních a investičních fondech (ESIF) a byla stanovena konkrétní priorita financování. Navíc členské státy s doporučeními pro jednotlivé země, jež se týkají romské integrace, jsou povinny vyčlenit na její podporu prostředky. Domníváme se však, že Komise i členské státy budou muset vyvinout další úsilí, aby tyto změny vedly k tomu, že projekty budou lépe přispívat k integraci Romů v terénu.

VI

Většina projektů EFRR a ESF, které jsme během auditu prověřovali, dosáhla svých obecných cílů, avšak tyto cíle nebyly často konkrétně zaměřené na Romy. Rovněž jsme konstatovali, že k integraci romského obyvatelstva častěji účinně přispívaly projekty, jež byly vybrány a realizovány v souladu s kritérii „osvědčených postupů“ přijatými Radou, tzv. společnými základními zásadami (SZZ) týkajícími se začleňování Romů. Dále jsme zjistili, že monitorování pokroku projektů romské integrace bylo obtížné, především kvůli nedostatkům, pokud jde o dostupnost kvalitních údajů o romských účastnících. Nedostatek úplných a spolehlivých údajů je problémem nejen ve vztahu k projektům, ale také pro tvorbu politik na úrovni EU i vnitrostátní úrovni. Nebudou-li rychle podniknuta opatření, zůstane tento stav v období 2014–2020 nezměněn.

VII

Ve zprávě předkládáme následující doporučení:

Doporučení 1

Když budou členské státy revidovat nebo upravovat svoje romské strategie, měly by:

a) upřesnit, jaký objem financování je na provedení opatření romského začlenění navrhovaných ve strategii potřeba. Romské strategie by měly uvádět financování, které je na tato opatření k dispozici z vnitrostátního rozpočtu a prostřednictvím EFRR a ESF z rozpočtu EU. Členské státy by se také měly formálně zavázat, že nepřipustí, aby úsilí na realizaci opatření ve prospěch romské integrace bylo ohroženo krátkodobými změnami politických priorit;

b) do nich zahrnout ukazatele a cílové hodnoty, které se týkají boje proti diskriminaci, či přesněji protiromského smýšlení. Během programového období 2014–2020, v souladu se směrnicí o rasové rovnosti, by měly být tyto ukazatele také zohledněny v koncepci opatření na podporu začlenění marginalizovaných romských společenství, která spadají do rámce ESIF;

c) zajistit, aby byly systematicky konzultovány a zapojovány organizace občanské společnosti včetně zástupců Romů, když se plánují a provádějí opatření romské integrace;

d) podrobněji vymezit roli kontaktních míst ve vztahu k romským strategiím a zajistit, aby pravomoci a úkoly kontaktních míst odpovídaly zdrojům, jež dostávají.

Doporučení 2

a) Komise by měla při revizi příslušných operačních programů dbát o to, aby opatření prováděná v rámci ESIF byla inkluzivní povahy a obsahovala ustanovení zaměřená na boj proti segregaci. Segregační praktiky by měly být jasně popsány a výslovně z financování spadajícího do rámce ESIF vyloučeny (a nikoliv pouze zmíněny v bodech odůvodnění), přičemž zvláštní pozornost by se v této souvislosti měla věnovat vzdělávacím projektům a projektům bydlení. Tím by se posílila spojitost mezi doporučeními pro jednotlivé země a využíváním ESIF.

b) Komise by měla na jednáních monitorovacího výboru OP plně využívat informací obsažených ve zprávách, které mají členské státy podle doporučení Rady o účinných opatřeních v oblasti integrace Romů od roku 2016 předkládat, a také zjištění plynoucích z těchto informací. Takto se budou oblasti s nedostatky, které jsou popsány ve zprávách, řešit pomocí ESIF anebo fondů členských států (například převedením prostředků do oblastí, kde byly nedostatky zjištěny).

Doporučení 3

Když členské státy vyhlašují výzvy k předkládání návrhů a vybírají projekty, měly by pro integraci Romů uplatnit kritéria „osvědčených postupů“ (jako je deset SZZ Rady). Ve vhodných případech by měly být organizovány výzvy, v nichž budou vybrány dlouhodobé projekty ve prospěch marginalizovaných romských společenství. A je-li to možné, prostředky z ESIF by se měly přidělovat podle udržitelnosti projektů bez stálého financování EU po jejich dokončení. K těmto aspektům je také třeba přihlédnout, když se budou upravovat operační programy na období 2014–2020.

Doporučení 4

Komise by měla v příštím programovém období nebo při revizi operačních programů dohlédnout na to, aby se ve všech vhodných případech cíle romské integrace obsažené v romských strategiích odrazily i v rámci pro ESIF na všech operačních úrovních. V této souvislosti by měla dbát o to, aby se údaje shromažďovaly spolehlivě, aby tak bylo možné sledovat a hodnotit pokrok mezi jednotlivými projekty a na všech úrovních správy.

Doporučení 5

Členské státy by ve vhodných případech měly společné ukazatele výstupů a výsledků stanovené v předpisech upravujících ESIF doplnit o ukazatele zaměřené na Romy. Tyto ukazatele by měly být sladěny s ukazateli vymezenými v romských strategiích a měly by se následně používat při monitorování operačních programů na období 2014–2020. Mohly by vycházet z ukazatelů vypracovaných v roce 2016 Agenturou pro základní práva.

Doporučení 6

Členské státy by měly uvažovat o tom, že při přípravách na další programové období budou spolupracovat ve snaze zajistit právní jistotu ohledně používání ESF na financování jakýchkoli opatření sociálního začleňování bez ohledu na souvislost se zaměstnaností. Pokud by se právní nejistota odstranila, členským státům by to usnadnilo plně využívat ESF pro účely sociálního začleňování, včetně opatření v oblasti boje proti diskriminaci.

Doporučení 7

Komise by měla zvážit, zda nenavrhnout změny v předpisech upravujících ESIF, aby od programového období začínajícího v roce 2020 rozdělení prostředků mezi jednotlivé členské státy zohledňovalo zvláštní ukazatele sociálního začleňování, především podíl marginalizovaných skupin, jako jsou Romové, v obyvatelstvu. Měla by zajistit, aby případné prostředky z ESF poskytnuté v důsledku této změny členským státům navíc byly vyčleněny na konkrétní účel podpory marginalizovaných skupin obyvatel.

Doporučení 8

a) Komise by měla ve spolupráci s členskými státy vypracovat společnou metodiku, která bude v souladu s vnitrostátními právními rámci a předpisy EU, včetně stávajících možných odchylek, poskytovat relevantní údaje o romském obyvatelstvu, aby se mohlo sledovat jeho sociální začleňování. Mělo by se tak stát nejpozději při přípravě dalšího programového období.

b) Komise by měla členské státy vyzvat, aby v souladu s vnitrostátními právními rámci a předpisy EU, včetně stávajících možných odchylek, během následujících dvou let vyčerpávajícím způsobem shromažďovaly statistické údaje o etnickém původu. Eurostat by mohl do šetření, jako je šetření pracovních sil, a do statistiky Evropské unie v oblasti příjmů a životních podmínek začlenit vhodné otázky.

Romská populace

01

Evropští Romové jsou potomky skupin, které odešly z indického subkontinentu asi před tisícem let a ve 14. století začaly přicházet na území dnešní Evropské unie. Do roku 1450 byli již Romové usazení na téměř celém území Evropy. Již v té době se ve střední Evropě odehrávaly první deportace a vyhánění Romů. Pojmem „Romové“ se označují různé skupiny (viz ***rámeček 1***), které mají určité společné kulturní charakteristiky a také historii nepřetržité marginalizace v evropských společnostech.

Rámeček 1

Koho označujeme jako „Romy“?

Podle Rady Evropy[1] pojem „Romové“ označuje Romy, Sinty, Kalé a podobné skupiny v Evropě, včetně *Travellers* a východních skupin (Dómové a Lómové), a zahrnuje velkou různorodost příslušných skupin, včetně osob, které se samy označují za Cikány.

Ačkoli kulturní a etnická identita těchto skupin není stejnorodá, z praktických důvodů je všechny označujeme pojmem „Romové“.

1 Rada Evropy, *Descriptive Glossary of terms relating to Roma issues* (Popisný slovníček pojmů souvisejících s romskými otázkami), 2012.

02

Romská populace je dnes největší etnickou menšinou v Evropě. Podle odhadů čítá mezi 10 a 12 miliony osob. Z nich asi 6,2 milionu žije v EU, většina z nich v členských státech střední a východní Evropy. Většina Romů v Evropě (80–85 %) dnes žije usedle[2]. Romové zachovávající kočovný způsob života by se neměli zaměňovat s Romy, kteří se stěhují z jednoho členského státu EU, aby se usadili v jiném. Koncentraci romského obyvatelstva v členských státech, kandidátských zemích[3] a potenciálních kandidátských zemích EU zachycuje ***obrázek 1***[4].

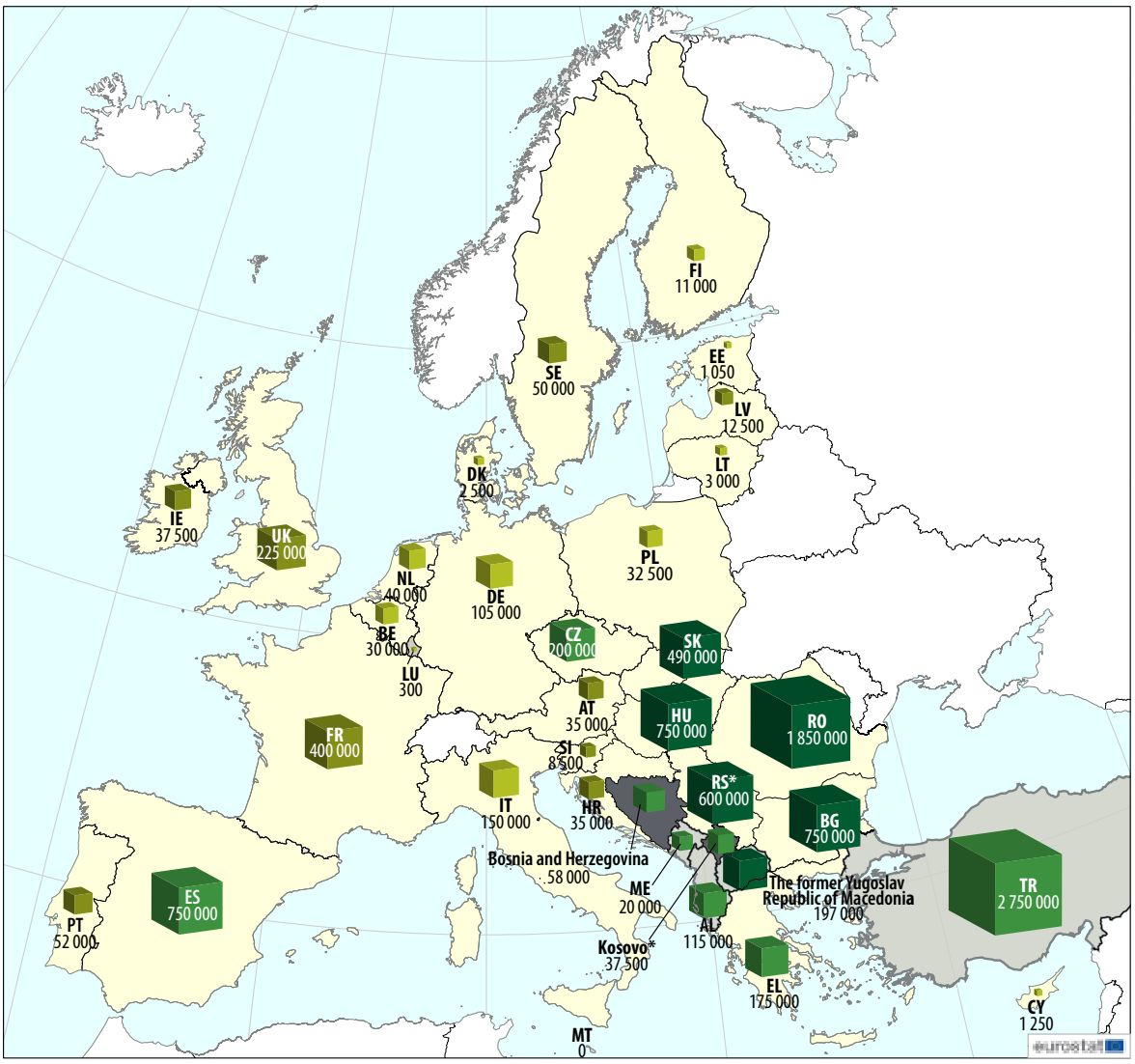
2 COM(2011) 173 final ze dne 5. dubna 2011 „Rámec EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů do roku 2020“.

3 Albánie, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Černá Hora, Srbsko a Turecko.

4 Bosna a Hercegovina a Kosovo*.

Obrázek 1

Odhadovaná romská populace v členských státech, kandidátských zemích a potenciálních kandidátských zemích EU (2012)



Členské státy EU

Kandidátské země

Potenciální kandidátské země

Počet = průměrný odhad velikosti romského obyvatelstva.

Průměrný odhad jako podíl z celkového obyvatelstva (v %):

- Od 5 do 10
- Od 1 do 4,9
- Od 0,4 do 0,9
- Méně než 0,4

Správní hranice: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Kartografie: Eurostat – Gisco, 01/2015

0 200 400 600 800 km

* Má se za to, že všechny odkazy na Kosovo v tomto textu, ať již na jeho území, instituce nebo obyvatelstvo, jsou v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů č. 1244 a není jimi dotčen status Kosova.

Zdroj: EÚD na základě údajů Rady Evropy.

03

Kolem čtyř pětin odhadovaného romského obyvatelstva EU žije v osmi členských státech uvedených v ***tabulce 1***. V členských státech, kde je koncentrace romského obyvatelstva nejvyšší (Bulharsko, Slovensko, Rumunsko a Maďarsko), tvoří Romové mezi 15 a 20 % žáků škol a osob nově vstupujících na trh práce.

Tabulka 1

Členské státy s největším odhadovaným počtem romského obyvatelstva

Členský stát	Průměrná odhadovaná velikost romské populace		Minimální odhad	Maximální odhad
	Počet osob	Podíl na celkové populaci		
Rumunsko	1 850 000	8,6 %	1 200 000	2 500 000
Bulharsko	750 000	9,9 %	700 000	800 000
Maďarsko	750 000	7,5 %	500 000	1 000 000
Španělsko	750 000	1,6 %	500 000	1 000 000
Slovensko	490 000	9,0 %	380 000	600 000
Francie	400 000	0,6 %	300 000	500 000
Česká republika	200 000	1,9 %	150 000	250 000
Řecko	175 000	1,5 %	50 000	300 000
Celkem	**5 365 000**	**3,0 %**	**3 780 000**	**6 950 000**
Celkem za celou EU	**6 197 100**	**1,2 %**	**4 368 700**	**8 025 500**

Pozn.: Údaje „Celkem za celou EU“ zahrnují Chorvatsko.

Zdroj: Rada Evropy, *Estimates and official numbers of Roma in Europe* (Odhady a oficiální počty Romů v Evropě), červenec 2012.

Právní a politický rámec

04

Hlavním právním základem pro všechny iniciativy EU podporující sociální začleňování obecně a integraci romského obyvatelstva konkrétně jsou Smlouvy o EU. Obzvláště důležitý je článek 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU), který kromě jiného zaručuje práva příslušníků menšin (viz ***rámeček 2***).

Rámeček 2

Článek 2 Smlouvy o Evropské unii

„Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů."

05

Článek 10 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) dále stanoví jako cíl EU boj proti diskriminaci na základě rasového nebo etnického původu prostřednictvím opatření Rady (článek 19 SFEU). Článek 21 SFEU také stanoví právo občanů EU svobodně se pohybovat a pobývat na území EU.

06

Pro opatření v oblasti integrace Romů jsou důležité následující právní nástroje a nástroje politik:

- Listina základních práv Evropské unie z roku 2000[5], zejména její článek 21 o zákazu diskriminace. Poté, co 1. prosince 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, stala se listina právně závaznou;
- dvě směrnice Rady z roku 2000 o rovném zacházení[6]: směrnice o rasové rovnosti, která zakazuje diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu v různých oblastech, a směrnice o rovnosti v zaměstnání, která obsahuje ustanovení o rovném zacházení na pracovišti;

5 Listina základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 364, 18.12.2000, s. 1).

6 Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ („směrnice o rasové rovnosti") (Úř. věst. L 180, 19.7.2000, s. 22), směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání („směrnice o rovnosti v zaměstnání") (Úř. věst. L 303, 2.12.2000, s. 16).

– směrnice Evropského parlamentu a Rady z roku 2004 o právu občanů EU svobodně se pohybovat[7];

– rámcové rozhodnutí Rady z roku 2008 o boji proti rasismu a xenofobii[8], v němž se vymezuje společný trestněprávní přístup pro boj proti rasistickým a xenofobním výrokům a zločinům;

– doporučení Rady z roku 2013 o účinných opatřeních v oblasti integrace Romů[9];

– sdělení Komise z roku 2011 o rámci EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů do roku 2020[10], v němž se také stanoví úloha Agentury pro základní práva v této souvislosti[11].

07

Současné prioritní politiky EU, které mají podporovat začleňování Romů, vycházejí ze strategie EU 2020, která byla odsouhlasena v roce 2010 a která má zajistit inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění v Evropě. Pro měření pokroku při plnění cílů EU 2020 bylo stanoveno pět hlavních cílů pro celou EU. Úspěch politiky začleňování Romů může ovlivnit tři z těchto pěti cílů (cíle týkající se vzdělávání[12], zaměstnanosti[13] a boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení[14]) v členských státech s velkým podílem romských obyvatel.

08

V této zprávě se pojmy „integrace“ a „začleňování“ označují opatření zaměřená na zlepšení životních podmínek a situace v oblasti lidských práv Romů žijících v členských státech EU[15] (viz ***rámeček 3***).

7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77). Zejména článek 6 o právu pobytu po dobu do tří měsíců a článek 7 o právu pobytu po dobu delší než tři měsíce.

8 Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva.

9 Doporučení Rady ze dne 9. prosince 2013 o účinných opatřeních v oblasti integrace Romů v členských státech (Úř. věst. C 378, 24.12.2013, s. 1).

10 KOM(2011) 173 v konečném znění.

11 Úloha Agentury pro základní práva v souvislosti s vnitrostátními strategiemi integrace Romů spočívá v: a) poskytování odborných znalostí orgánům a institucím EU, b) sběru údajů a c) spolupráci s členskými státy s cílem vytvořit nástroje poskytující doklady o dosaženém pokroku.

12 Cíli v oblasti vzdělávání je snížit míru nedokončení studia pod 10 % a dosáhnout ve věkové kategorii od 30 do 34 let alespoň 40% podílu vysokoškolsky vzdělaného obyvatelstva.

13 Cílem je zaměstnat 75 % osob ve věkové kategorii od 20 do 64 let.

14 Cílem je snížit alespoň o 20 milionů počet lidí, kteří žijí v chudobě a sociálním vyloučení nebo jsou na pokraji chudoby a hrozí jim sociální vyloučení.

15 Tento přístup je v souladu s definicí Rady Evropské unie uvedené v jejích závěrech o rámci EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů do roku 2020: Rada Evropské unie (2011), závěry Rady o rámci EU

Rámeček 3

Zaměnitelné používání pojmů „integrace“ a „začleňování“

Výrazy „integrace“ a „začleňování“ se často zaměňují, když se popisují celkové cíle politických iniciativ zaměřených na zlepšení situace romského obyvatelstva.

„Integrace“ se častěji používá v souvislosti s iniciativami, které mají chránit základní práva a hodnoty (popsané v článku 2 SEU). S výrazem se lze setkat ve vnitrostátních strategiích integrace Romů.

„Začleňování“ se více používá v souvislosti se socio-ekonomickými iniciativami. Objevuje se například ve strategii Evropa 2020, jejímž cílem je dosáhnout inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění.

Jak EU finančně podporuje opatření zaměřená na integraci Romů?

09

Větší část finanční podpory EU určené na sociální začleňování (z níž byla spolufinancována opatření ve prospěch integrace Romů) se poskytuje hlavně prostřednictvím Evropského sociálního fondu (ESF) a rovněž Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) v kontextu politiky soudržnosti EU. K dispozici jsou ještě další prostředky v rámci konkrétních programů podléhajících přímému řízení Komise[16].

10

ESF a EFRR se provádí prostřednictvím celostátních a regionálních víceletých operačních programů (OP), které vypracovávají členské státy a schvaluje Komise. V rámci každého OP jsou celkové disponibilní prostředky rozděleny mezi různé prioritní osy OP.

11

Rozpočet na období 2007–2013 činil u EFRR kolem 201 miliard EUR a u ESF asi 76 miliard EUR. V programovém období 2014–2020 jsou EFRR a ESF součástí evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF)[17], přičemž jejich celkový rozpočet obnáší kolem 197 miliard EUR (EFRR) a 86 miliard EUR (ESF) na celé období.

pro vnitrostátní strategie integrace Romů do roku 2020, 3089. zasedání Rady o zaměstnanosti, sociální politice, zdraví a ochraně spotřebitele, Brusel, 19. května 2011.

16 Program pro zaměstnanost a sociální inovace (EaSI) 2014–2020, jehož předchůdcem byl program Společenství pro zaměstnanost a sociální solidaritu – PROGRESS 2007–2013, program „Práva, rovnost a občanství“ (2014–2020), jehož předchůdci byly program „Základní práva a občanství“, program „Daphne III“ a program Progress, pokud jde o opatření v oblasti boje proti diskriminaci a rovnosti pohlaví.

17 V programovém období 2014–2020 tvoří EFRR, ESF a Fond soudržnosti společně s Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropským námořním a rybářským fondem (ENRF) evropské strukturální a investiční fondy (ESIF).

12

Jaký podíl z těchto částek jde konkrétně na iniciativy v oblasti integrace Romů, se neeviduje. Z plánovacích dokumentů členských států můžeme však odvodit, že během programového období 2014–2020 bylo na socio-ekonomickou integraci marginalizovaných skupin obyvatel, jako jsou Romové, vyčleněno asi 1,5 miliardy EUR (viz též bod 69 a ***tabulka 6***). Za programové období 2007–2013 obdobné orientační údaje k dispozici nejsou.

Role dalších evropských a mezinárodních organizací ve vztahu k integraci Romů

13

První institucí, která se zabývala integrací Romů na evropské úrovni, byla Rada Evropy. Již více než 40 let provádí činnosti, jejichž cílem je boj proti diskriminaci Romů a zlepšování integrace marginalizovaných romských společenství.

14

Na poli romské integrace byly činné i další mezinárodní organizace, každá se zvláštní rolí, jako Světová banka, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (Úřad pro demokratické instituce a lidská práva) a Rozvojový program OSN.

Rozsah a cíle auditu

15

Při tomto auditu jsme posuzovali, zda politické iniciativy EU a finanční podpora poskytovaná prostřednictvím EFRR a ESF účinně přispěly k integraci Romů. Náš audit se týkal jak programového období 2007–2013, tak období 2014–2020. Konkrétně jsme zkoumali, zda:

– rámec EU a národní strategie romské integrace v každém z programových období napomáhaly účinnému využívání EFRR a ESF pro opatření v oblasti začleňování Romů;

– byl rámec EFRR a ESF v každém programovém období navržen tak, aby umožňoval účinnou podporu opatření zaměřených na integraci Romů;

– projekty realizované v rámci EFRR a ESF během programového období 2007–2013 účinně přispěly k integraci Romů.

16

Důkazní informace jsme shromažďovali prostřednictvím pohovorů s úředníky Komise a členských států a také s navrhovateli a účastníky projektů. Rovněž jsme přezkoumali dokumenty od orgánů EU a členských států a od navrhovatelů projektů.

17

Nejprve jsme vyhodnotili podporu romské integrace poskytovanou Komisí. Do této podpory patří legislativa EU, rámce politik a konkrétní pokyny popisující priority a cíle EU. Výše uvedené jsme zkoumali v souvislosti s iniciativami z programového období 2007–2013 i 2014–2020. Zajímali jsme se také o to, jak Komise zajišťuje dodržování základních práv. Tuto část auditu jsme prováděli v generálních ředitelstvích (GŘ) Komise, která se nejvýrazněji zabývají integrací Romů: GŘ pro spravedlnost a spotřebitele, GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování a GŘ pro regionální a městskou politiku[18].

18 Dalšími generálními ředitelstvími, do jejichž působnosti spadají oblasti rámce EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů, jsou GŘ pro vzdělávání a kulturu, GŘ pro zdraví a bezpečnost potravin a GŘ pro politiku sousedství a jednání o rozšíření.

18

Dále jsme přezkoumali strategické rámce členských států pro podporu integrace Romů a zejména vnitrostátní strategie integrace Romů (romské strategie). Vycházeli jsme z předpokladu, že opatření zaměřená na integraci Romů podporovaná z EFRR a ESF by měla být těsně propojena, aby se dosáhlo maximální účinnosti. Též jsme prověřovali, zda navštívené členské státy provedly vhodná správní opatření, aby se jejich strategické rámce pro začleňování Romů úspěšně realizovaly. Za koordinaci a provádění romských strategií odpovídají národní kontaktní místa pro Romy (kontaktní místa). Jednali jsme proto se zástupci kontaktních míst čtyř navštívených členských států, tj. Bulharska, Španělska, Maďarska a Rumunska, a dále Německa, Řecka, Francie, Slovenska a Spojeného království, abychom se šířeji seznámili s vnitrostátními strategiemi a případnými změnami provedenými mezi dvěma programovými obdobími, pokud jde o strategie, plány a koncepci programů.

19

Za programové období 2007–2013 jsme rovněž hodnotili, jak byly operační programy EFRR a ESF navrženy, prováděny a monitorovány, abychom posoudili, do jaké míry mohly účinně podporovat opatření zaměřená na integraci Romů. Zkoumali jsme vzorek programů z tohoto období, abychom vyhodnotili, jak přispěly k integraci marginalizovaných romských populací. Při posuzování ESIF za období 2014–2020 jsme se omezili na koncepci aspektů EFRR a ESF, které měly význam pro integraci Romů, neboť audit se konal ve velmi rané fázi programového období.

20

Vybrali jsme čtyři členské státy (Bulharsko, Španělsko, Maďarsko a Rumunsko) na základě počtu Romů zde žijících, a protože vyčlenily značnou část financování na oblasti, v nichž se mohly potenciálně podporovat iniciativy zaměřené na začleňování Romů[19].

21

Ve čtyřech navštívených členských státech jsme vybrali sedm operačních programů EFRR a ESF z programového období 2007–2013, které jsme považovali za relevantní pro iniciativy zaměřené na začleňování Romů, a prověřovali jsme celkem 19 projektů realizovaných v rámci těchto operačních programů[20] (viz ***příloha I***). Projekty byly vybrány na základě informací poskytnutých vnitrostátními orgány. Zaměřili jsme se na projekty v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti, zdravotní péče a bydlení, ale také jsme navštívili projekty na jiná témata, jako sociální začleňování nebo boj proti diskriminaci (viz ***tabulka 5***). Všechny vybrané projekty byly dokončeny do roku 2013. Seznam subjektů odpovědných za výběr a provádění projektů zkoumaných v rámci tohoto auditu uvádí ***příloha II***.

19 V programovém období 2007–2013 dostaly tyto čtyři členské státy dohromady z EFRR a ESF podporu na opatření sociálního začleňování ve výši 14,1 miliardy EUR. To je 20 % celkové částky přidělené ze strukturálních fondů na opatření sociálního začleňování ve všech členských státech za totéž období.

20 Jeden původně vybraný projekt byl ze vzorku vyňat kvůli nedostatečné relevantnosti.

22

Naše auditní kritéria vychází ze zkušeností sítě EURoma[21], která vydala doporučení[22], jak zajistit úspěšnost iniciativ zaměřených na začleňování Romů. Navštívili jsme též Agenturu pro základní práva (FRA), abychom získali informace o shromažďování údajů[23].

23

Nejdůležitějšími z těchto kritérií je deset společných základních zásad neboli 10 SZZ. Jsou zachyceny na ***obrázku 2*** a podrobně popsány v ***příloze III***. Tyto zásady byly projednány na prvním zasedání evropské platformy pro začleňování Romů, které se konalo v roce 2009 v Praze. Poté byly připojeny jako příloha k závěrům zasedání Rady ve složení pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele konaném 8. června 2009.

24

Opatření zaměřená na integraci marginalizovaného romského obyvatelstva v operačních programech, které jsme vybrali z programového období 2007–2013, byla začleněna do devíti nových operačních programů na období 2014–2020. Nový rámec ESIF jsme posuzovali na základě těchto devíti nových operačních programů.

25

Během auditu nám pomáhali externí odborníci na romskou integraci. Vytvořili jsme též skupinu čtyř poradců, kteří se podíleli na koncepci auditu a dbali na to, aby byly zohledněny důležité aspekty problematiky romské integrace.

26

Jelikož opatření podporující integraci marginalizovaných Romů a jejich výsledky mohou různé zainteresované subjekty vnímat velmi rozdílně, sestavili jsme v každém vybraném členském státu pracovní skupiny. Naším cílem přitom bylo shromáždit odporníky a zástupce zainteresovaných subjektů, aby si mohli vyměňovat názory na opatření zaměřená na integraci Romů v souvislosti s našimi předběžnými zjištěními z každého navštíveného členského státu. Později jsme uspořádali závěrečné jednání pracovní skupiny s 13 různými zainteresovanými subjekty (včetně naší skupiny poradců). Cílem jednání bylo přezkoumat naše předběžná zjištění a diskutovat o možných závěrech a doporučeních.

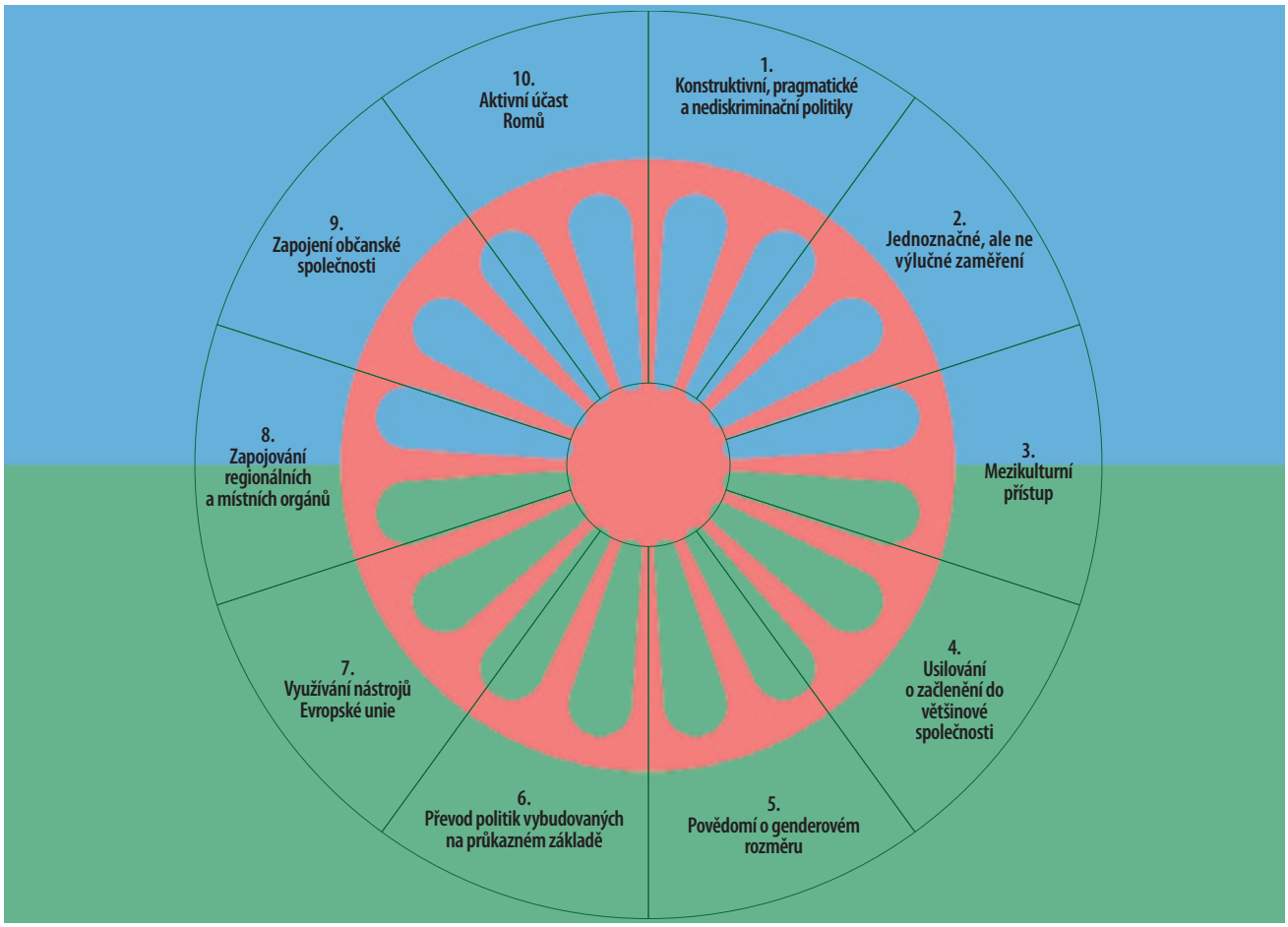
21 Síť EURoma je evropská síť, na níž se podílí zástupci členských států EU a jejímž cílem je podporovat využívání strukturálních fondů s cílem zvýšit účinnost politik zaměřených na romské společenství.

22 *Fundación Secretariado Gitano*, technický sekretariát sítě EURoma, *Tackling Roma Needs in the 2014-2020 Structural Funds Programming Period - Guide to improve the planning process* (Řešení potřeb Romů v programovém období strukturálních fondů 2014–2020 – Příručka pro zlepšení procesu plánování), květen 2013.

23 FRA byla zřízena v roce 2007 jako agentura EU a pověřena úkolem poskytovat nezávislá a fakticky podložená doporučení ohledně základních práv. FRA a Rozvojový program OSN (UNDP) provedly v letech 2004, 2009, 2012 a 2015 samostatně a společně průzkum romských domácností.

Obrázek 2

Deset společných základních zásad (SZZ) týkajících se začleňování Romů



Zdroj: EÚD.

Pokud jde o strategie na úrovni EU a členských států, bylo dosaženo pokroku, avšak zlepšení byla provedena příliš pozdě na to, aby měla dopad na programové období 2007–2013

27

Zkoumali jsme vývoj příslušných politik jak na úrovni EU, tak na vnitrostátní úrovni, pokud jde o lepší zacílení a podporu opatření zaměřených na integraci Romů. Zaprvé jsme posuzovali vývoj příslušných politik na úrovni EU. Zadruhé jsme přezkoumávali vnitrostátní strategie integrace Romů a hodnotili, zda představovaly vhodný nástroj pro lepší řešení problematiky romské integrace.

28

Posuzovali jsme, zda pro programové období 2007–2013 existoval strategický rámec EU pro iniciativy zaměřené na integraci Romů a zda byly v průběhu času provedeny změny či zlepšení. Aby byla politika integrace Romů financovaná EU účinná, musí Komise podporovat činnost členských států tak, že bude poskytovat legislativu EU, rámce politik nebo konkrétní pokyny.

Iniciativa EU v oblasti politiky začleňování Romů byla dohodnuta v roce 2011 po rozšíření EU v letech 2004 a 2007

Iniciativy EU byly přijaty příliš pozdě na to, aby měly dopad na koncepci programového období 2007–2013

29

Otázka začleňování Romů nabyla obzvláštního významu na úrovni EU před vstupem několika středoevropských a východoevropských států do EU v letech 2004 a 2007, z nichž některé měly velkou romskou populaci. V dohodách o přístupovém partnerství s Bulharskem, Českou republikou, Maďarskem, Rumunskem a Slovenskem[24] byla další integrace Romů označena za střednědobou politickou prioritu.

24 Rozhodnutí Rady ze dne 30. března 1998 a 6. prosince 1999 o zásadách, prioritách, dílčích cílech a podmínkách přístupového partnerství s Bulharskou republikou, Českou republikou, Maďarskou republikou, Rumunskem a Slovenskou republikou.

30

EU však po přistoupení zemí v letech 2004 a 2007 z integrace Romů neučinila konkrétní politickou prioritu. Původní verze nařízení na období 2007–2013 neobsahovaly zmínku o integraci Romů a neexistoval ani požadavek začlenit ji jako konkrétní prioritu do operačních programů EFRR nebo ESF. První konkrétní zmínka o romské integraci se objevila v roce 2010, když byly pozměněny podmínky způsobilosti v nařízení o EFRR upravující opatření v oblasti bydlení[25].

31

V roce 2008 začala Komise usilovat o zlepšení situace marginalizovaných Romů. Po první vrcholné schůzce EU o romské otázce zřídila evropskou platformu pro začleňování Romů, meziútvarovou pracovní skupinu pro integraci Romů, síť kontaktních míst a pracovní skupinu pro ukazatele integrace Romů, kterou koordinuje Agentura pro základní práva (viz bod 94). K dalším podpůrným strukturám patří dvě tematické pracovní skupiny spadající pod síť kontaktních míst a pravidelná jednání s organizacemi občanské společnosti, mezinárodními organizacemi a akademickými sítěmi. GŘ pro spravedlnost a spotřebitele spolu s generálními ředitelstvími odpovědnými za řízení ESIF také pořádá pravidelné pracovní cesty ke zjištění potřebných údajů a dvoustranné dialogy na vysoké úrovni s členskými státy. Tyto návštěvy poskytují celostátním a místním orgánům, organizacím občanské společnosti a všem dotčeným útvarům Komise možnost osobně diskutovat o vývoji příslušných politik.

32

První důležitý dokument zabývající se integrací Romů na úrovni EU byl však vydán v dubnu 2011: jednalo se o sdělení Komise o rámci EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů[26] (romské strategie). Poté Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele[27] přijala v květnu závěry, v nichž se členské státy zavázaly vypracovat, aktualizovat nebo rozvíjet své romské strategie. Došlo k tomu poté, co Komise v osobě svého komisaře pro spravedlnost, základní práva a občanství vydala prohlášení o posledním vývoji romské situace, v němž uvedl, že diskriminace na základě etnického původu není v Evropě vítána. Komisař dále řekl, že Komise je připravena zahájit řízení o nesplnění povinnosti vůči jednomu členskému státu (Francii), protože uplatnil směrnici o volném pohybu diskriminujícím způsobem, což je neslučitelné s Listinou základních práv Evropské unie. Závěry Evropské rady z června 2011 zdůraznily zásadní význam začleňování Romů a vyzvaly k urychlené realizaci závěrů Rady pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele, pokud jde o vypracování, aktualizaci nebo rozvoj strategií členských států.

25 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 437/2010 ze dne 19. května 2010, kterým se mění nařízení (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, pokud jde o způsobilost intervencí do bydlení ve prospěch marginalizovaných skupin obyvatel (Úř. věst. L 132, 29.5.2010, s. 1).

26 KOM(2011) 173 v konečném znění.

27 Rada ve složení pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele.

33

Jednalo se o první iniciativu EU týkající se konkrétně romského obyvatelstva, která obsahovala mechanismus dalšího sledování. Navrhovala, aby každý členský stát vypracoval vlastní romskou strategii (viz bod 41). Tato iniciativa představovala vhodný rámec pro podporu začleňování Romů a stanovila oblasti, v nichž je třeba provést opatření a stanovit cíle. Byly v ní vymezeny čtyři prioritní oblasti intervence: vzdělávání, zaměstnanost, zdravotní péče a bydlení. Členské státy byly vyzvány, aby v těchto oblastech stanovily dosažitelné cíle.

34

Členské státy nebyly vyzvány, aby se samostatně zabývaly protidiskriminačními opatřeními nebo stanovily související cíle. Ty byly řešeny jako průřezové téma ve všech čtyřech ostatních výše uvedených oblastech[28]. Konkrétní měřitelné protidiskriminační ukazatele a cíle však byly stanoveny jen zřídka. Jedná se o výrazný nedostatek stávajícího rámce politiky, neboť to Komisi ztěžuje měření dosaženého pokroku.

Začleňování Romů od roku 2011: od přístupu založeného na politikách k politickému závazku

Doporučení Rady ohledně integrace Romů přijaté v roce 2013

35

Doporučení Rady z roku 2013[29] bylo prvním právním nástrojem EU, který výhradně upravoval integraci Romů, a odrážel tak zásadní krok vpřed v přístupu EU k začleňování Romů. V doporučení se nepokračovalo v přístupu založeném na politikách, nýbrž začleňování Romů bylo stanoveno jako politický závazek členských států odrážející přijaté předpisy o ochraně lidských práv. Doporučení obsahuje konkrétní vodítko, jak mají členské státy zlepšit a urychlit činnosti podporující integraci Romů v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti, zdravotní péče a bydlení. Obsahuje i pokyny k horizontálním politickým opatřením, včetně pokynů k boji proti diskriminaci. Doporučení se rovněž výslovně zmiňuje o protiromském smýšlení; tento pojem označuje konkrétní formu rasismu živeného historickou diskriminací.

28 Rovné zacházení je horizontální zásadou rámce EU, který je stanoví jako podmínku účinného začleňování Romů. V rámci EU se výslovně konstatuje, že „členské státy nejprve potřebují zajistit, aby Romové nebyli diskriminováni, ale aby se s nimi jednalo jako s kterýmkoli jiným občanem EU, aby měli rovný přístup ke všem základním právům, která jsou zakotvena v Listině základních práv Evropské unie“, Rámec EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů do roku 2020, s. 2.

29 Doporučení Rady ze dne 9. prosince 2013 o účinných opatřeních v oblasti integrace Romů v členských státech.

Od roku 2012 vydává Komise doporučení pro jednotlivé země k začleňování Romů

36

Od roku 2012 vydává Komise doporučení pro jednotlivé země k začleňování Romů. Od té doby byl tento typ doporučení předložen pěti členským státům s velkými romskými menšinami: Bulharsku, Maďarsku, Slovensku, České republice a Rumunsku. Podrobnosti o tématech těchto doporučení určených každé z těchto pěti zemí obsahuje ***tabulka 2***.

Tabulka 2

Doporučení pro jednotlivé země s tématem romské integrace v pěti zkoumaných členských státech

	2012	2013	2014	2015
Bulharsko	Romská integrace obecně	Vzdělávání	Zaměstnanost/vzdělávání	Vzdělávání
Česká republika	–	Vzdělávání	Vzdělávání	Vzdělávání
Maďarsko	Romská integrace obecně	Chudoba/vzdělávání	Chudoba/vzdělávání	Vzdělávání
Rumunsko	–	Romská integrace obecně/ vzdělávání	Zaměstnanost/vzdělávání	Vzdělávání
Slovensko	Vzdělávání	Vzdělávání	Vzdělávání	Vzdělávání

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

37

Komise také podrobně sledovala provádění dvou relevantních směrnic[30] o rovném zacházení (podrobnější informace o provádění směrnice o rasové rovnosti obsahuje ***tabulka 3***). V roce 2014 zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti České republice a v roce 2015 proti Slovensku, v obou případech kvůli segregaci romských žáků ve vzdělávání. Zbývající případy se netýkají konkrétně romského obyvatelstva. Komise také monitoruje provádění rámcového rozhodnutí z roku 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva. Toto rámcové rozhodnutí je od roku 2014 vynutitelné.

30 Směrnice Rady 2000/43/ES (směrnice o rasové rovnosti), směrnice Rady 2000/78/ES (směrnice o rovnosti v zaměstnání).

Tabulka 3

Monitorování plnění směrnice o rasové rovnosti 2000/43/ES

Členský stát	Provedení ve vnitrostátním právu		Nesplnění povinnosti[1]	
	Lhůta	Dokončeno ve lhůtě	Nesoulad legislativy členského státu s právem EU	Nesprávné uplatnění práva EU členským státem
Belgie	19/čvc/03	√		
Bulharsko	1/led/07	√		Ukončeno
Česká republika	1/kvě/04	√	Ukončeno	Probíhá
Dánsko	19/čvc/03	√	Ukončeno	Ukončeno
Německo	19/čvc/03	√		
Estonsko	1/kvě/04	√	Ukončeno	
Irsko	19/čvc/03	√		
Řecko	19/čvc/03	√		
Španělsko	19/čvc/03	√	Ukončeno	
Francie	19/čvc/03	√		
Chorvatsko	1/čvc/13	√		
Itálie	19/čvc/03	√		
Kypr	1/kvě/04	√		
Lotyšsko	1/kvě/04	√	Ukončeno	
Litva	1/kvě/04	√	Ukončeno	
Lucembursko	19/čvc/03	√		
Maďarsko	1/kvě/04	√	Ukončeno	
Malta	1/kvě/04	√	Ukončeno	
Nizozemsko	19/čvc/03	√	Ukončeno	
Rakousko	19/čvc/03	√	Ukončeno	
Polsko	1/kvě/04	√	Ukončeno	Ukončeno
Portugalsko	19/čvc/03	√	Ukončeno	
Rumunsko	1/led/07	√	Ukončeno	
Slovinsko	1/kvě/04	√		Probíhá
Slovensko	1/kvě/04	√	Ukončeno	Probíhá
Finsko	19/čvc/03	√		Ukončeno
Švédsko	19/čvc/03	√	Ukončeno	
Spojené království	19/čvc/03	√	Ukončeno	Ukončeno

1 Informace z prosince 2015.

Pozn.: Pouze v případě České republiky a Slovenska jde o řízení o nesplnění povinnosti týkající se konkrétně romského obyvatelstva.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

Pokyny vydané Komisí a posílená spolupráce s Radou Evropy

38

Vedle těchto hlavních iniciativ vydala Komise mnoho pokynů k využívání fondů na začleňování Romů. Patří k nim kromě jiného tematické pokyny týkající se Romů a marginalizovaných skupin obyvatel, dokument týkající se tematické předběžné podmínky ohledně integrace marginalizovaných romských společenství a zásady, jak mají členské státy využívat evropské strukturální a investiční fondy při řešení vzdělávací a územní segregace.

39

Kromě toho Komise v roce 2014 vydala evropský kodex chování pro partnerskou spolupráci, který stanoví, že členské státy by měly do dohod o partnerství zapojit organizace občanské společnosti a zajistit, aby hrály aktivní roli při koncipování a provádění programů podporovaných z ESIF[31].

40

Aby Komise zvýšila účinnost své práce na poli romské integrace, od roku 2011 těsněji spolupracuje s Radou Evropy, což je organizace, která má v této oblasti rozsáhlé zkušenosti (viz bod 13). Komise se zejména účastnila jednání pořádaných sekretariátem Rady Evropy a některých společných programů s Radou Evropy (ROMACT[32] a ROMED[33]).

Pokrok v členských státech: vnitrostátní strategie integrace Romů byly přijaty, ale zůstaly některé nedostatky

41

Členské státy byly v roce 2011 vyzvány, aby vypracovaly vnitrostátní strategii integrace Romů (romskou strategii) na období 2011–2020 nebo pokud strategie již existovala, aby ji upravily tak, aby odpovídala cílům EU pro integraci Romů. V těchto strategiích by měla být stanovena cílená opatření a informace o tom, jak jejich provádění financovat (vnitrostátně, z EU, jinak). Měla by v nich být rovněž navržena řešení současných překážek účinnějšího využívání prostředků EU a položeny základy spolehlivého monitorovacího mechanismu, aby mohly vzniknout konkrétní výsledky pro Romy.

31 Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014 ze dne 7. ledna 2014 o evropském kodexu chování pro partnerskou spolupráci v rámci evropských strukturálních a investičních fondů (Úř. věst. L 74, 14.3.2014, s. 1).

32 Cílem programu ROMACT je zlepšit vnímavost a odpovědnost orgánů místní správy, především volených činitelů a vyšších státních úředníků, vůči marginalizovaným romským společenstvím. Zaměřuje se na vytváření dlouhodobého a trvalého politického závazku, který povede k udržitelným plánům a opatřením pro začleňování Romů (viz též http://coe-romact.org/).

33 Program ROMED má dvě fáze. První fáze programu ROMED spočívá v iniciativě, jejímž cílem je vyškolit mediátory, aby mohli provádět kvalitní mediaci mezi romskými společenstvími a orgány místní správy. Od zahájení programu v roce 2011 bylo vyškoleno více než 1 300 mediátorů ve 22 zemích. Druhá fáze programu ROMED, která začala v roce 2013, se zaměřuje na místní kontexty a zejména na to, jak může mediace podnítit účast romských společenství na inkluzivnější a demokratičtější správě ve vybraných obcích v 11 členských zemích Rady Evropy (viz též http://romed.coe-romact.org/).

42

Pokud jde o tyto vnitrostátní strategie integrace Romů:

- prověřovali jsme konkrétní obsah romských strategií navštívených členských států,
- kontrolovali jsme, zda byly pro realizaci romských strategií určeny příslušné zainteresované subjekty a jaká je v této souvislosti úloha národních kontaktních míst pro Romy (kontaktních míst),
- posuzovali jsme monitorovací mechanismy ve vztahu k provádění strategií,
- přezkoumali jsme, jak Komise posoudila zprávy členských států o provádění jejich romských strategií.

Vnitrostátní strategie integrace Romů (romská strategie)

Vnitrostátní strategie integrace Romů přijaly všechny navštívené členské státy

43

Poté, co Komise vydala své sdělení, v němž vyzvala členské státy, aby přijaly romskou strategii, všechny členské státy[34] tak učinily. Některé členské státy se rozhodly pro účely romské integrace přijmout integrovaný soubor opatření, který jsme považovali za rovnocenný romské strategii. Po romských strategiích následovaly ve všech čtyřech navštívených členských státech akční plány. Každý také ustavil národní kontaktní místo pro Romy.

44

Komise nestanovila, že klíčové prioritní oblasti v romských strategiích by měly zahrnovat i boj proti diskriminaci. Nicméně romské strategie Bulharska, Maďarska[35] a Španělska šly nad rámec čtyř hlavních předepsaných oblastí, tj. vzdělávání, zaměstnanosti, zdravotní péče a bydlení: obsahovaly i kapitolu zabývající se speciálně bojem proti diskriminaci. Romská strategie Rumunska se o boji proti diskriminaci zmiňovala také, avšak jen nepřímo v souvislosti se čtyřmi hlavními předepsanými oblastmi. Ze čtyř vybraných členských států stanovily cíle pro boj proti diskriminaci jen Bulharsko a Maďarsko.

34 Kromě Malty, která uvádí, že žádné romské obyvatelstvo nemá.

35 „Národní strategie sociálního začleňování – extrémní chudoba, dětská chudoba, Romové“, jelikož v Maďarsku nebyla strategie jen pro Romy. Z důvodů jednoznačnosti se bude nadále označovat jako romská strategie.

45

Tři ze čtyř romských strategií obsahovaly cíle týkající se vzdělávání, zaměstnanosti, zdravotní péče a bydlení. Čtvrtá, maďarská romská strategie, obsahovala obecné cíle, avšak nebyly s nimi spojeny žádné vyčíslené cílové hodnoty a ne všechny cíle se týkaly speciálně romského obyvatelstva, například v oblasti bydlení. Strategie sice poskytovala příslušné informace o situaci romského obyvatelstva v Maďarsku, ty však nebyly využity k tomu, aby se ve strategii zformulovaly ukazatele nebo výchozí hodnoty týkajících se konkrétně Romů. Romská strategie Rumunska obsahovala výchozí hodnoty jen pro určité ukazatele. Bylo tak obtížné vyhodnotit výsledky, kterých tyto strategie dosáhly, neboť výchozí bod nebyl znám.

Všechny vnitrostátní strategie integrace Romů se odvolávají na deset společných základních zásad (SZZ) týkajících se začleňování Romů

46

Všechny strategie se buď přímo (Bulharsko, Maďarsko a Španělsko), nebo nepřímo (Rumunsko) odvolávají na deset společných základních zásad (SZZ) týkajících se začleňování Romů (viz bod 23 a ***obrázek 2***). Zjistili jsme však, že když členské státy sestavovaly samotné strategie, deset SZZ ne vždy uplatňovaly:

- v případě Španělska a Bulharska byly předloženy písemné doklady o tom, že byly konzultovány organizace občanské společnosti a že vnitrostátní orgány na příspěvek nevládních organizací poskytly zpětnou vazbu;

- v případě Rumunska a Maďarska byla SZZ 9, týkající se zapojení občanské společnosti, a SZZ 10, týkající se aktivní účasti Romů na vytváření politik, uplatněna jen částečně:

  - v Rumunsku před přijetím romské strategie proběhl konzultační proces a bylo uspořádáno několik jednání, avšak organizace občanské společnosti zpochybňovaly jejich transparentnost a počet. Uvedly také, že nebyly spraveny o tom, jak byly jejich příspěvky zohledněny. Nenašli jsme žádné doklady o tom, zda a jak rumunské orgány k příspěvkům nevládních organizací přihlédly;

  - v Maďarsku bylo jen málo dokladů o tom, jak konzultace romské strategie probíhaly, a aktualizovaná verze romské strategie neobsahovala žádné informace o tom, zda a jak byly zohledněny připomínky od různých zainteresovaných subjektů. Pokud jde o akční plán, žádné konzultace neproběhly. Kromě toho byly jmenovány dvě organizace občanské společnosti, aby spolu s orgány veřejné správy uskutečnily nejdůležitější opatření romské strategie. V důsledku toho byly ostatní organizace občanské společnosti vytěsněny.

Ve vnitrostátních strategiích integrace Romů se neuvádí dostupná finanční podpora v členských státech na opatření zaměřená na začleňování Romů

47

Naše analýza ukázala, že romské strategie Bulharska, Maďarska a Španělska neobsahovaly žádné informace o finančních prostředcích přidělených na opatření související s Romy, ať již v rámci vnitrostátního rozpočtu nebo z operačních programů EFRR nebo ESF spolufinancovaných z rozpočtu EU. V případě Bulharska se v romské strategii uvádělo, že hlavním zdrojem financování projektů, jimiž se strategie realizuje, jsou fondy EU. Pouze v Rumunsku byl vyčleněn rozpočet, avšak ten obsahoval určité nesrovnalosti: v romské strategii nebyl jako zdroj financování uveden EFRR, třebaže byl jako zdroj využíván, neboť EFRR byl v roce 2010, tedy ještě před přijetím romské strategie, pozměněn[36]. Jelikož chybí informace o finančních prostředcích na řešeních otázek souvisejících se začleňováním Romů, obtížně se posuzuje, zda byly strategie členských států od počátku realistické.

Stanovení odpovědnosti za provádění romských strategií: úloha národních kontaktních míst pro Romy (kontaktních míst)

48

Všechny členské státy, jež jsme analyzovali, zřídily národní kontaktní místa pro Romy a vymezily jejich odpovědnost v souladu s požadavky sdělení Komise z roku 2011. Kontaktní místa koordinují vypracování a provádění romských strategií. Monitorují dosažený pokrok romské strategie a poskytují tyto informace Komisi[37]. Pravomoci kontaktních míst jsou však omezené. Jelikož operační odpovědností byla pověřena národní ministerstva, neměla kontaktní místa ve vybraných členských státech v oblasti zaměstnanosti, vzdělávání, bydlení a zdravotní péče žádnou pravomoc. Kontaktní místa rovněž neměla rozhodovací pravomoc přidělovat finanční zdroje na integrační programy.

49

Velikost, struktura a úkoly devíti vybraných kontaktních míst se velmi lišily. Několik kontaktních míst již existovalo pod jiným jménem před tím, než Komise koncept kontaktního místa zavedla. Některá byla pověřena dalšími úkoly, aniž dostala dodatečné zdroje[38]. Kapacita bulharského kontaktního místa byla nedostatečná, jak se popisuje v bodě 50.

36 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 1).

37 KOM(2011) 173 v konečném znění, s. 9.

38 Například španělské kontaktní místo ve výroční zprávě za rok 2014 pro Komisi konstatovalo obtíže s přidělením většího množství zdrojů kontaktnímu místu, aby tak mohlo zajistit dostatečnou realizaci romské strategie.

50

Nalezli jsme však dva nedostatky, pokud se jedná o odpovědnost za provádění romské strategie. Zaprvé, zjistili jsme, že spolupráce v Rumunsku a Španělsku byla špatná. Zadruhé, v Bulharsku a Španělsku jsme zjistili nesoulad mezi úkoly a zdroji:

– V Rumunsku jsme si povšimli, že špatná spolupráce mezi Národní agenturou pro Romy a různými vládními ministerstvy při poskytování údajů ohrožovala řádné monitorování romské strategie. Podobně ve Španělsku jsme zaznamenali, že existující koordinační subjekty (jako Skupina pro technickou spolupráci) neúčinně poskytovaly spolehlivé informace a koordinovaly politiky, takže byla viditelná potřeba lepší koordinace, aby mohla být romská strategie řádně prováděna. Oba tyto příklady nedostatečné koordinace bránily sběru spolehlivých údajů, a proto bylo provádění romské strategie obtížnější monitorovat.

– V Bulharsku byla tamějšímu kontaktnímu místu poskytnuta nízká míra pravomocí a zdrojů přesto, že se jednalo o jeden z hlavních subjektů odpovědných za provádění a monitorování romské strategie. Několik neziskových organizací v Bulharsku upozorňovalo na nedostatek politické vůle[39]. Na podobný problém upozornilo španělské kontaktní místo ve své zprávě o pokroku za rok 2014.

39 Monitorovací zpráva občanské společnosti o plnění národní strategie integrace Romů a akčního plánu Dekády v Bulharsku v roce 2012, s. 9.

Nedostatky v monitorování pokroku vnitrostátních strategií integrace Romů

51

Zjistili jsme, že monitorování a posuzování pokroku romských strategií činilo všem navštíveným členským státům značné potíže (viz též bod 74):

– v Bulharsku nebyly v romské strategii stanoveny žádné zvláštní monitorovací postupy nebo postupy pro vyvozování odpovědnosti. Ne všechna opatření navíc měla vyčíslitelné cíle;

– i když v Maďarsku byl vyvinut systém ukazatelů pro monitorování programu, údaje, jež obsahoval, nebyly od roku 2012 aktualizovány;

– v Rumunsku bylo monitorování výrazně oslabeno, protože chyběly informace o ukazatelích stanovených v romské strategii a strukturované finanční údaje o procesu realizace byly nedostatečné. Monitorovací zprávy se nezmiňovaly o stanovených cílech ani o tom, do jaké míry jich bylo dosaženo, takže bylo obtížné posoudit, jak účinně byly realizovány;

– ve Španělsku obsahoval akční plán na roky 2014–2016 pouze popis opatření na rok 2014. Opatření na rok 2015 byla stanovena až v polovině roku 2015, což znesnadňovalo plánování na onen rok.

Jak Komise posuzovala provádění romských plánů

52

Evropská komise tyto vnitrostátní strategie posoudila, identifikovala jejich nedostatky a v květnu 2012 zveřejnila své závěry ve sdělení (Vnitrostátní strategie integrace Romů: první krok při provádění rámce EU). V roce 2013 začala Komise s roční periodicitou hodnotit úspěšnost provádění romských strategií. Roční hodnocení obsahují podrobné informace o celkových nedostatcích, které je třeba řešit. Hlavní závěry hodnocení z posledních let se zabývaly skutečností, že stále neexistovaly podmínky nutné pro úspěšné provádění strategií, takže romské strategie se prováděly pomalu. Chyběly především tyto prvky: konkrétní cíle a odpovídající opatření proti segregaci romských dětí ve vzdělávání, jasnější časový plán realizace a jasnější rozvržení financí a také opatření v oblasti boje proti diskriminaci a rasismu vůči Romům.

53

Členské státy od té doby s prováděním svých romských strategií pokročily. Zpráva Komise z roku 2015 však ukázala, že určité nedostatky, jež existovaly nejméně od roku 2012, nebyly v roce 2014 ještě odstraněny: stále neexistovaly některé podmínky nutné pro úspěšnou realizaci strategií. To potvrdilo skutečnosti, které jsme ve čtyřech vybraných členských státech zjistili.

54

Například byl ve strategiích vymezen cíl řešit segregaci romských dětí ve vzdělávání, ten však bylo kvůli nedostatečnému počtu stanovených opatření a cílů obtížné splnit. Pokud taková opatření existovala, byly časový rozvrh jejich provádění i rozpočtové mechanismy nejasné. Tyto nedostatky provádění romské strategie zpomalily. V Bulharsku se zpráva o pokroku rovněž zmiňovala o nedostatečné politické vůli a o potřebě zlepšit protidiskriminační opatření.

55

Tyto nedostatky, zejména otázka segregace ve vzdělávání, byly součástí doporučení vydaných konkrétně pro některé členské státy. V případě České republiky a Slovenska Komise z tohoto důvodu proti členským státům dokonce zahájila řízení o nesplnění povinnosti (viz bod 37).

56
Na začátku programového období 2014–2020 Komise kontrolovala, zda se těmito skutečnostmi zabývaly dohody o partnerství. Své poradní úlohy na jednáních monitorovacího výboru operačních programů, které jsme za programové období 2014–2020 posuzovali, využila také k tomu, aby připomněla, jaký význam mají doporučení pro jednotlivé země týkající se romské problematiky pro příslušné operační programy.

V období 2014–2020 se v politice soudržnosti věnuje opatřením romské integrace větší pozornost než v období 2007–2013

57
Analyzovali jsme, zda byla integrace Romů jasně uvedena v rámci pro politiku soudržnosti na období 2007–2013. Rovněž jsme prověřovali, jak členské státy, které dostávaly na iniciativy zaměřené na romskou integraci spolufinancování z EFRR a ESF, začlenily iniciativy vypracované na úrovni EU do příslušných vnitrostátních strategií a OP.

58
Pokud jde o období 2014–2020, posuzovali jsme, zda byla integrace Romů jasně uvedena v právním rámci ESIF a zda se Komise vypořádala s nedostatky, které se objevily v programovém období 2007–2013. U obou období jsme zkoumali, zda Komise a členské státy zřídily v oblasti romské integrace účinný monitorovací systém.

Přestože v právním rámci na období 2007–2013 chyběla o integraci Romů zmínka, vybrané členské státy ve svých OP romskou integraci uváděly

OP na období 2007–2013 se o romské integraci zmiňovaly obecně

59

Když se sestavoval rámec politiky soudržnosti na programové období 2007–2013, integrace Romů nebyla ještě jako konkrétní priorita na úrovni EU vymezena. Slovo „Romové" se v nařízeních na období 2007–2013 vůbec neobjevovalo. Nicméně všechny čtyři navštívené členské státy měly alespoň jednu stávající regionální či celostátní strategii romské integrace nebo rovnocenný program. Integrací Romů se zabývaly alespoň v některých svých OP, jak je popsáno v ***tabulce 4***.

Tabulka 4

Zmínky o začleňování Romů v operačních programech EFRR a ESF na období 2007–2013

	Zvláštní cílové skupiny	Zvláštní ukazatele	Zmínky o romském společenství	
			v opatřeních zaměřených na ohrožené skupiny	v opatřeních zaměřených na pomoc nejméně rozvinutým oblastem
Bulharsko	X	X	X	
Španělsko	X		X	
Maďarsko		X	X	X
Rumunsko		X	X	

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

60

Přestože se nařízení o EFRR v roce 2010 změnilo, většina opatření v našem vzorku, která byla relevantní pro marginalizované Romy, byla spolufinancována z ESF (viz bod 30). Jejich velká část (sedm ze 17) byla opatření související se zaměstnaností (viz ***tabulka 5***). To lze vysvětlit skutečností, že z článku 162 SFEU vyplývá, že projekty a opatření ESF musí mít souvislost se zaměstnaností. Na druhé straně nařízení o ESF umožňuje a dokonce vyzývá k tomu, aby se financovala opatření sociálního začleňování. To nedává orgánům právní jistotu, že financování z ESF lze čerpat na jakákoli opatření sociálního začleňování bez ohledu na spojitost se zaměstnaností.

Tabulka 5

Oblasti působnosti prověřovaných projektů

Bulharsko	ESF				EFRR
	Projekt 1	Projekt 2	Projekt 3	Projekt 4	Projekt 5
Vzdělávání		√			
Zaměstnanost			√		
Zdravotní péče				√	
Sociální začleňování	√				
Sociální infrastruktura					√

Maďarsko	ESF				
	Projekt 6	Projekt 7	Projekt 8	Projekt 9	Projekt 10
Vzdělávání					√
Zaměstnanost	√	√			
Zdravotní péče					
Sociální začleňování			√	√	
Sociální infrastruktura					

Rumunsko	ESF				EFRR
	Projekt 11	Projekt 12	Projekt 13	Projekt 14	Projekt 15
Vzdělávání			√		
Zaměstnanost	√				
Zdravotní péče		√			
Sociální začleňování				√	
Sociální infrastruktura					√

Španělsko	ESF (OP „Boj proti diskriminaci“)		ESF (OP „Andalusie“)	
	Projekt 16	Projekt 17	Projekt 18	Projekt 19
Vzdělávání		√		
Zaměstnanost	√		√	√
Zdravotní péče				
Sociální začleňování				
Sociální infrastruktura				

Pozn.: V Maďarsku byly realizovány relevantní projekty sociální infrastruktury financované z EFRR, avšak do auditu zahrnuty nebyly, neboť nebyly do roku 2013 dokončeny.

Zdroj: EÚD.

Omezené zmínky o strategiích integrace Romů a malý počet specifických ukazatelů týkajících se Romů v operačních programech EFRR a ESF na období 2007–2013

61

O romských strategiích se zmiňoval jen jeden ze sedmi prověřovaných operačních programů EFRR a ESF na období 2007–2013 a ukazatele týkající se Romů stanovily tři operační programy:

– OP pro rozvoj lidských zdrojů (POSDRU) v Rumunsku se výslovně zmiňoval o strategii integrace Romů, která byla zavedena, když OP vstoupil v platnost. Provádění této integrační strategie bylo jedním z uváděných cílů OP. I když se tento OP nezaměřoval konkrétně na Romy, obsahoval přesto ukazatel výstupů a ukazatel výsledků zaměřený konkrétně na romské obyvatelstvo;

– Bulharský operační program ESF, který byl vybrán, rovněž u některých opatření obsahoval ukazatele výstupů a výsledků týkající se konkrétně Romů;

– maďarský OP, který jsme vybrali, obsahoval jeden ukazatel zaměřený konkrétně na Romy, který se nevztahoval k jednomu určitému opatření.

Zbývající čtyři vybrané OP ukazatele týkající se konkrétně Romů neobsahovaly.

Zkoumané OP na období 2007–2013 neobsahovaly žádné informace o finanční podpoře pro integraci Romů

62

Financování z ESF se poskytovalo podle prioritních témat, tj. cílů, k nimž měl ESF přispívat. Iniciativy zaměřené na romskou integraci měly nejčastěji přispívat k cílům prioritních témat ESF v oblasti sociálního začleňování[40]. Během sedmiletého programového období bylo na opatření sociálního začleňování v operačních programech ESF se samostatnou prioritní osou věnovanou sociálnímu začleňování původně přiděleno 11,5 miliardy EUR (ze zdrojů EU i vnitrostátních zdrojů). Nebyly však dostupné žádné finanční informace o tom, jaká část těchto prostředků byla určena na integraci marginalizovaných romských společenství. Kromě toho iniciativy zaměřené na začleňování Romů mohly čerpat finance v rámci jiných, obecnějších prioritních témat, jako byla témata týkající se vzdělávání a zaměstnanosti.

40 Zvyšování přizpůsobivosti pracovníků a společností, podniků a podnikatelů, zlepšování přístupu k zaměstnání a udržitelnosti, zlepšování sociálního začlenění znevýhodněných osob a zlepšování lidského kapitálu.

63

Prostředky z EFRR se rovněž poskytovaly podle dalších prioritních témat, z nichž nejrelevantnější pro integraci Romů byla „sociální infrastruktura“[41]. Na toto prioritní téma bylo celkem přiděleno 18,6 miliardy EUR. Toto financování se skládalo hlavně z obecné podpory, která nebyla zaměřena na konkrétní skupinu, jak se vysvětluje v ***rámečku 4***.

41 Sem patří tyto investiční kategorie: vzdělávání, zdraví, péče o děti, bydlení a další sociální infrastruktura.

Rámeček 4

Obecná a zaměřená podpora: vzájemně se doplňující přístupy k integraci Romů

Obecná podpora označuje politiky obracející se k široké veřejnosti, aniž se mezi příjemci rozlišuje na základě rasy, etnického původu nebo jiných nepodstatných činitelů.

Zaměřená podpora označuje politiky určené výslovně, avšak nikoli výhradně pro jednu či několik konkrétních cílových skupin, jako je například určitá menšinová skupina.

Zkušenosti ukazují, že Romové se budou do společnosti úspěšně integrovat spíše tehdy, budou-li mít také přístup k podpoře poskytované v rámci obecných iniciativ, které se nezaměřují výhradně na ně. Neexistuje jeden jediný model, jak to provést: je třeba použít „na míru šitý“ přístup, který bude zohledňovat místní situaci[42].

42 *How to mainstream Roma inclusion in general programmes, projects and interventions*, *Reinforcing Policy Learning for Roma Inclusion* (Jak zahrnout začleňování Romů do obecných programů, projektů a intervencí, Lepší osvojování politiky začleňování Romů), vzdělávací síť Evropského sociálního fondu (ESF).

64

Než bylo nařízení o EFRR v roce 2010 pozměněno, nebylo možno z EFRR čerpat podporu zaměřenou na konkrétní skupiny s výjimkou členských států vstoupivších do EU k 1. květnu 2004 nebo po tomto datu a za určitých podmínek. Od této změny bylo na programy bydlení zaměřené na marginalizované skupiny obyvatel, včetně Romů, v osmi členských státech přiděleno celkem 80 milionů EUR[43].

43 Bulharsko, Česká republika, Řecko, Francie, Itálie, Maďarsko, Rumunsko a Slovensko.

65

Z naší analýzy také vyplynulo, že mnoho členských států neshromažďuje údaje o etnickém původu, takže pak nejsou v dané zeměpisné oblasti schopny stanovit velikost romského obyvatelstva a posoudit konkrétní problémy, které na tuto skupinu doléhají. Tato skutečnost mohla přispět k potížím při stanovení rozsahu financování nutného pro romskou integraci.

Větší zaměření na romskou problematiku na úrovni EU se odrazilo v rámci pro ESIF na období 2014–2020

Finanční podpora z ESIF je lépe sladěna se strategií EU 2020 a doporučeními Komise pro jednotlivé země

66

Nařízení o ESIF[44] (tj. nařízení o společných ustanoveních, nařízení o EFRR a nařízení o ESF) stanoví, že ESIF musí poskytovat podporu, která je v souladu se strategií EU 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění a s příslušnými doporučeními pro jednotlivé země.

67

Dohody o partnerství ve třech ze čtyř navštívených členských států (Bulharsko, Maďarsko a Rumunsko) se odvolávaly na konkrétní doporučení pro jednotlivé země týkající se romského obyvatelstva vydaná od roku 2012. Tak tomu bylo i v případě Slovenska. V případě Španělska žádné takové doporučení vydáno nebylo.

68

Doporučení pro jednotlivé země v souvislosti s integrací Romů se týkají hlavně vzdělávání (viz též bod 36 a ***tabulka 2***). Když byly OP koncipovány, Komise vyzvala členské státy, které na toto téma dostaly doporučení, aby s pomocí fondů EU provedly reformu své obecné vzdělávací politiky, aby měli Romové rovný přístup ke vzdělávacímu systému. V Maďarsku však nebyla opatření na odstranění segregace ve vzdělávání uvedená v operačních programech na programové období 2014–2020, které jsme zkoumali, dostatečně podrobně rozvedena. Pochybujeme tudíž, že Maďarsko bude s pomocí ESIF segregaci, která přetrvává v jeho vzdělávací soustavě, úspěšně řešit (viz ***rámeček 5***).

44 Čl. 4 odst. 1 ve všech třech nařízeních.

Rámeček 5

Nedostatek opatření na odstranění segregace v oblasti vzdělávání v rámci pro ESIF v Maďarsku

V maďarském OP na období 2007–2013 „Sociální obnova“, jehož 3. priorita se týkala vzdělávání, byl jako ukazatel použit počet aktivních místních programů na odstranění segregace ve vzdělávání. „Desegregace“ byla nepřímým odkazem na Romy jako cílovou skupinu. Ukazatel byl zaměřen na znevýhodněné regiony a oblasti s cílovou hodnotou 100 realizovaných programů do roku 2013 (výchozí údaj z roku 2007 byl dva).

Tento ukazatel však již nebyl obsažen v posledním upraveném znění OP. Nebyl tudíž měřen a nebude měřen ani na konci programového období. Není také popsáno, jaká opatření na odstranění segregace ve vzdělávání hodlá Maďarsko provádět v programovém období 2014–2020. To ukazuje na nedostatečné odhodlání řešit otázku segregace ve vzdělávání pomocí strukturálních fondů.

Konkrétní investiční priorita pro marginalizované skupiny obyvatelstva (například Romy) ve 12 členských státech EU

69

Rámec pro ESIF na období 2014–2020 také klade větší důraz na to, aby cíle operačních programů spolufinancovaných z ESIF byly v souladu s prioritami EU. Obsahuje konkrétní investiční prioritu pro operační programy ESF, v níž se výslovně zmiňuje romské obyvatelstvo. Tato investiční priorita (IP 9 ii) „Integrace marginalizovaných společenství, jako jsou Romové“) spojuje prioritní politiky uvedené v doporučení pro jednotlivé země s prioritami EU pro financování a zároveň jednoznačným způsobem umožňuje vyčlenit prostředky na tento účel.

70

Navíc jedna z předběžných podmínek[45], tj. kritérií, která rámec stanoví pro spolufinancování, hovoří konkrétně o této investiční prioritě, takže by se jí v operačních programech měla věnovat náležitá pozornost. Předběžná podmínka pro IP 9 ii) týkající se Romů zní: „Je vypracován vnitrostátní strategický rámec politiky začleňování Romů.“

45 Čl. 2 odst. 33 nařízení (EU) č. 1303/2013: „„použitelnou předběžnou podmínkou [se rozumí] konkrétní a předem přesně vymezený podstatný faktor, který je nezbytným předpokladem pro účinné a účelné splnění specifického cíle investiční priority nebo priority Unie, je s tímto cílem přímo a skutečně spojen a má přímý vliv na jeho účinné a efektivní splnění.“ (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

71

Všech pět členských států (Bulharsko, Česká republika, Maďarsko, Rumunsko a Slovensko), které dostaly doporučení pro jednotlivé země týkající se začleňování Romů, zapracovaly IP 9 ii) nejméně do jednoho svého OP na období 2014–2020 (viz ***tabulka 6***). Těchto pět členských států již dříve do svých dohod o partnerství vložilo návrhy, jak využívat fondy EU na podporu začleňování Romů.

72

Dalších sedm členských států (Belgie, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Rakousko a Polsko) také začlenilo IP 9 ii) nejméně do jednoho OP. Jinými slovy, 12 členských států, v nichž dohromady žije více než 90 % odhadované romské populace EU, začlenilo IP 9 ii) alespoň do jednoho OP. Jak ukazuje ***tabulka 6***, na IP 9 ii) bylo na programové období 2014–2020 přiděleno 1,5 miliardy EUR.

Tabulka 6

Částky poskytnuté členským státům v rámci investiční priority 9 ii) „Integrace marginalizovaných společenství, jako jsou Romové“ na programové období 2014–2020

Členský stát	Částka *(v mil. EUR)*	Podíl na celkovém financování členského státu z ESF	Podíl na celkovém financování podle IP 9 ii)
Maďarsko[1]	470	10,0 %	
Rumunsko[1]	372	7,8 %	
Česká republika[1]	200	5,8 %	85 %
Bulharsko[1]	143	9,4 %	
Slovensko[1]	99	4,6 %	
Řecko	73	2,0 %	
Itálie	71	0,7 %	
Španělsko	48	0,6 %	
Polsko	19	0,1 %	15 %
Belgie	10	1,0 %	
Francie	8	0,1 %	
Rakousko	4	0,9 %	
Celkem	**1 518**	**–**	**100 %**

1 Členské státy s doporučeními pro jednotlivé země týkajícími se Romů.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

Připomínky

73

Ne všechny OP v těchto zemích, které pokrývaly zeměpisné oblasti s velkou romskou populací, obsahovaly IP 9 ii) nebo s ním související ukazatele. To platilo i pro některé OP, v nichž byly přiděleny značné částky na hlavní oblasti důležité pro integraci romského obyvatelstva. Jako dva příklady lze uvést regionální operační program pro Andalusii, kde žije téměř 50 % španělských Romů, a operační program ESF „Hospodářský rozvoj a inovace“ v Maďarsku, v němž bude realizováno mnoho opatření týkajících se zaměstnatelnosti.

74

Čtyři členské státy (Bulharsko, Česká republika, Řecko a Slovensko) splnily v době auditu předběžné podmínky platné pro IP 9 ii), jež byly stanoveny v nařízení o společných ustanoveních, pouze částečně, protože neměly řádné monitorovací nástroje či metodiku pro provádění svých romských strategií (viz bod 51). Chorvatsko, Itálie, Maďarsko a Slovensko nesplnily obecnou předběžnou podmínku vztahující se na boj proti diskriminaci. Všechny tyto členské státy pak Komisi předložily akční plány, v nichž vysvětlovaly, jak hodlají tyto předběžné podmínky splnit. Komise pak posoudila jejich obsah. Z obdržených informací Komise dospěla k závěru, že Maďarsko kritéria pro boj proti diskriminaci splnilo a že Slovensko splnilo předběžnou podmínku týkající se IP 9 ii) na základě akčního plánu, jejž předložily.

75

IP 9 ii) je sice užitečná inovace, ale ESIF jsou v současné době řízeny způsobem, který přehlíží rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o současnou situaci romského obyvatelstva. Prostředky z ESIF se mezi členské státy přidělují podle ukazatelů, jež se konkrétně nevztahují k romskému obyvatelstvu, jako je celková populace, míra nezaměstnanosti nebo HDP. Tyto ukazatele nejsou podle našeho názoru nejvhodnějším způsobem, jak stanovit, kolik prostředků EU na romskou integraci by se mělo každému členskému státu přidělit.

Všechny čtyři navštívené členské státy poskytují finanční podporu na romskou integraci za použití integrovaného přístupu

76

Použije-li se integrovaný přístup, má to kladný dopad na snahy podpořit integraci Romů pomocí ESIF. Všechny čtyři vybrané členské státy použily integrovaný přístup – tj. řešení několika různých oblastí současně[46] – nejméně v jednom ze svých operačních programů financovaných z jednoho nebo více[47] fondů. V této souvislosti bylo na jedné straně dobrým příkladem Rumunsko (viz ***rámeček 6***). Na druhé straně ve Španělsku skutečnost, že v regionálním OP pro Andalusii chyběla pravidla vymezující integrovaný přístup, představovala promarněnou příležitost.

46 Příslušnými oblastmi pro integraci Romů jsou bydlení, vzdělávání, zdraví, sociální péče, zaměstnanost a bezpečnost a opatření na odstranění segregace.

47 Maďarsko.

Rámeček 6

Dobrý příklad integrovaného přístupu – společná výběrová komise v Rumunsku

Aby Rumunsko lépe využívalo strukturální fondy, použilo u dvou operačních programů (operační program ESF „Lidský kapitál“ a regionální operační program EFRR) integrovaný přístup. Jeden z těchto OP čerpal spolufinancování z EFRR a druhý z ESF. Oba OP měly společnou prioritní osu. Rumunsko rovněž zřídilo společnou výběrovou komisi, v níž byly zastoupeny řídicí orgány dvou OP a dále tři další společné subjekty, včetně kontaktního místa a národní protidiskriminační rady. Byly vyhlášeny společné výzvy k předkládání návrhů pro oba OP s týmiž podmínkami způsobilosti a v týchž oblastech činnosti. Z operačních programů se rovněž poskytovalo komplementární financování (tj. využívání EFRR a ESF na různé projektové činnosti, které se provádějí ve vzájemné souvislosti či následnosti).

Financování určené na protidiskriminační opatření

77

Podle článku 8 nařízení o ESF by členské státy měly z ESF podporovat iniciativy s konkrétním cílem boje proti diskriminaci. Podpora na tyto iniciativy se poskytuje v rámci investiční priority ESF 9 iii) „Boj proti všem formám diskriminace a prosazování rovných příležitostí“ (IP 9 iii).

78

IP 9 iii) začlenilo do alespoň jednoho ze svých OP na programové období 2014–2020 jedenáct členských států. V rámci IP 9 iii) byly přiděleny celkové prostředky ve výši 414 milionů EUR (viz ***tabulka 7***).

Tabulka 7

Částky přidělené v rámci IP 9 iii) „Boj proti všem formám diskriminace a prosazování rovných příležitostí“ podle členských států

Členský stát	Částka *(v mil. EUR)*	Podíl na celkovém financování členského státu z ESF	Podíl na celkovém financování podle IP 9 iii)
Španělsko	145	1,9 %	91 %
Řecko	99	2,7 %	
Portugalsko	51	0,7 %	
Slovensko[1]	40	1,8 %	
Česká republika[1]	22	0,6 %	
Polsko	19	0,1 %	
Kypr	14	10,8 %	9 %
Irsko	11	2,0 %	
Francie	8	0,1 %	
Belgie	4	0,4 %	
Německo	1	0,0 %	
Celkem	**414**	**–**	**100 %**

1 Členské státy s doporučeními pro jednotlivé země týkajícími se Romů.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

79

Ze čtyř členských států, jež jsme prověřovali, zahrnulo Španělsko IP 9 iii) do sedmi svých OP. Česká republika a Slovensko, které byly předmětem řízení o nesplnění povinnosti kvůli segregaci romských žáků ve vzdělávání (viz bod 37), začlenily IP 9 iii) do jednoho OP. Bulharsko, Maďarsko a Rumunsko tuto investiční prioritu nezahrnuly do žádného. Byla tak promarněna příležitost podpořit protidiskriminační opatření, která lze integrovat s opatřeními v rámci IP 9 ii), a zvýšit tak pravděpodobnost, že iniciativy romského začleňování budou účinnější, neboť chybějící opatření pro boj proti diskriminaci se považují za jednu z hlavních příčin, proč opatření na začleňování Romů mohou skončit nezdarem.

Značné částky byly věnovány na opatření v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti a sociálního začleňování

80

Rámec pro ESIF také vyčleňuje značné finanční částky na obecná opatření sociálního začleňování. Ze zkušeností plyne, že se jedná o zásadní nástroj úspěšné podpory romské integrace, jak dokazuje uznávaný „španělský model začleňování Romů“[48]. Podle informací zveřejněných v únoru 2016 Komisí bylo pro období 2014–2020 na opatření v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti a sociálního začleňování přiděleno z EFRR a ESF 100 miliard EUR[49].

81

Asi jedna pětina této celkové částky, tj. okolo 20 miliard EUR, připadá na pět členských států, které dostaly doporučení pro jednotlivé země týkající se začleňování Romů (Bulharsko, Česká republika, Maďarsko, Rumunsko a Slovensko). Z odhadovaného podílu marginalizovaných Romů mezi různými cílovými populacemi (například lidé, kteří jsou na pokraji chudoby a hrozí jim sociální vyloučení) vyplývá, že bude-li zachován rovný přístup, mohlo by se ve prospěch Romů v cílových populacích v rámci obecných programů podporovaných z ESIF v těchto zemích ročně poskytnout asi 500 milionů EUR[50]. Na totéž období a pro týchž pět členských států bude v rámci IP 9 ii) (tj. cílených iniciativ) poskytnuto 183 milionů EUR ročně. To dokládá, jak je důležité, aby se pro iniciativy romské integrace účinně využívaly obecné politiky.

Nové nástroje pro zlepšení konzultací a spolupráce mezi orgány veřejné správy a organizacemi občanské společnosti

82

Nejdůležitějším nástrojem podporujícím zapojení organizací občanské společnosti do plánování a provádění ESIF je evropský kodex chování pro partnerskou spolupráci[51]. Tento dokument obsahuje pokyny, které členským státům pomáhají zřizovat dohody o partnerství v rámci ESIF a operační programy. Pokyny obsahují doporučení používat transparentní řízení pro vyhledávání potenciálních partnerů a spolupráci s nimi. Dále stanoví, že výzvy k předkládání návrhů, zprávy o pokroku a monitorování a hodnocení programů by měly být transparentní. Pokyny obsahují řadu osvědčených postupů týkajících se pravidel členství v partnerstvích a interních postupů monitorovacích výborů.

48 Rodríguez Cabrero, G. *Promoting Social Inclusion of Roma. A Study of National Policies. Spain* (Podpora sociálního začleňování Romů. Studie vnitrostátních politik. Španělsko), Universidad de Alcalá jménem EK, GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování, červenec 2011.

49 Z toho se podle odhadu přidělilo 33 miliard EUR na vzdělávací opatření, 34 miliard EUR na opatření zaměstnanosti a 33 miliard EUR na opatření sociálního začleňování.

50 Adam Kullmann, *Litmus Test of Effective Use of Structural Funds, Supporting Structural Reforms of Basic Public Services to Promote Roma Inclusion* (Test účinného využívání strukturálních fondů, Podpora strukturálních reforem základních veřejných služeb s cílem napomoci romskému začleňování), EStIF, 2015, s. 231.

51 Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014.

83

Z operačních programů vybraných za období 2014–2020, které obsahovaly IP 9 ii), byla jednání monitorovacích výborů uspořádána u sedmi z devíti operačních programů. Celkem se konalo 14 jednání a na deseti z nich byli přítomni zástupci Romů. Všech jednání monitorovacích výborů operačních programů ESF (kromě jednoho případu v Maďarsku[52]) se účastnil zástupce romských organizací a v případě Bulharska též kontaktního místa.

52 V případě Maďarska, kde nebyl na jednání monitorovacího výboru přítomen žádný romský zástupce, se během jednání diskutovalo o jeho nepřítomnosti a o tom, že je potřeba, aby byl přítomen.

Monitorovací nástroje na úrovni OP, které byly k dispozici během programového období 2007–2013, nebyly pro měření výkonnosti opatření romské integrace vhodné

Monitorovací systémy byly během programového období 2007–2013 nedostatečným východiskem pro podávání zpráv o romské integraci

V některých členských státech se na orgány veřejné správy vztahují omezení pro shromažďování údajů o etnickém původu

84

V některých členských státech jsou orgány veřejné správy při shromažďování údajů omezeny ústavou (viz dva příklady v ***rámečku 7***). Je tak obtížnější sledovat ukazatele týkající se Romů.

Rámeček 7

Shromažďování údajů o etnickém původu: právní obtíže

Německo od konce druhé světové války neshromažďuje žádné socio-ekonomické statistické údaje a údaje týkající se obyvatelstva na základě etnického původu. Jeho kontaktní místo potvrdilo, že nejsou známy žádné konkrétní údaje o žádné národnostní menšině.

Francouzské zákony výslovně zakazují, aby stát shromažďoval osobní údaje o etnickém původu.

85

Nicméně směrnice 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a nařízení (ES) č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů stanoví řadu výjimek ze zákazu zpracovávat osobní údaje odhalující rasový nebo etnický původ, zejména když „subjekt údajů udělí výslovný souhlas k takovému zpracování". Tato ustanovení zůstávají i v návrhu obecného nařízení o ochraně údajů[53].

86

Agentura pro základní práva soudí, že evropský inspektor ochrany údajů a uvedené právní předpisy EU o ochraně údajů zpracování osobních a citlivých údajů upravují dostatečně. Během našeho auditu navíc několik subjektů (včetně Komise, FRA a sítě EURoma) potvrdilo, že zpracování údajů rozčleněných podle etnického původu není v žádném členském státu EU nezákonné[54]. Byli jsme také upozorněni na to, že v případech, kdy je údaje o etnickém původu účastníků skutečně obtížné shromáždit, existují praktické alternativy, jako jsou kupříkladu anonymní průzkumy, v nichž jsou náhodně vybraní respondenti žádáni, aby se na základě jednoznačného souhlasu sami identifikovali.

87

Avšak i když je možné údaje o etnickém původu zákonně shromažďovat, není to zárukou, že budou spolehlivé či užitečné. Například v Rumunsku byly informace o etnickém původu shromažďovány při sčítání obyvatelstva. Tyto údaje se však pro účely rumunské romské strategie nepoužily, protože rumunské orgány se místo nich spoléhaly na odhady provedené Radou Evropy. Z toho plyne, že členský stát měl o svém romském obyvatelstvu nespolehlivé znalosti.

53 V lednu 2012 navrhla Komise celkovou reformu předpisů EU o ochraně údajů, jejímž ústředním prvkem je obecné nařízení o ochraně údajů. Dne 18. prosince 2015 nařízení podpořil Výbor stálých zástupců vlád a 12. února 2016 potvrdila tento souhlas i Rada. Obecné nařízení o ochraně údajů platí od 25. května 2018. Jedním z rozdílů mezi směrnicí a nařízením v otázce citlivých údajů je to, že nařízení rozšiřuje vymezení citlivých údajů i na genetické údaje, biometrické údaje a údaje o sexuální orientaci. Druhým rozdílem je to, že zmizel pojem „významný veřejný zájem". Nařízení stanoví výjimky ze zpracování údajů nezbytné pro „splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu" a uvádí je do souvislosti s poskytnutím „vhodných záruk pro ochranu oprávněných zájmů subjektu údajů".

54 *Fundación Secretariado Gitano*, technický sekretariát sítě EURoma, *Tackling Roma Needs in the 2014–2020 Structural Funds Programming Period - Guide to improve the planning process* (Řešení potřeb Romů v programovém období strukturálních fondů 2014–2020 – Příručka pro zlepšení procesu plánování), květen 2013, s. 65.

Údaje o etnickém původu se sice na úrovni projektů shromažďovaly, ale nepředávaly se do monitorovacího systému OP

88

Na úrovni projektů jsme zjistili, že řada navrhovatelů ve všech čtyřech členských státech navštívených během auditu údaje o etnickém původu účastníků sbírala, avšak tyto údaje nebyly postupovány řídicím orgánům nebo zprostředkujícím subjektům (viz též bod 118). To znamenalo, že údaje týkající se Romů, jež byly dostupné na úrovni projektů, se nedostaly do monitorovacího systému OP.

89

Tak tomu bylo například ve Španělsku. Zprostředkující subjekt regionálního OP pro Andalusii ani nevěděl, které projekty se týkaly romského obyvatelstva, třebaže tyto informace byly na úrovni projektů dostupné. Zprostředkující subjekt byl pouze schopen předložit nám seznam projektů, které se zaměřovaly na znevýhodněné skupiny, ať již mezi nimi byli či nebyli romští účastníci. Podobný stav byl v Maďarsku.

Monitorování OP ve třech ze čtyř členských států znesnadňovala nejednotnost při vymezování a zaznamenávání ukazatelů na úrovni projektů

90

Navíc monitorování OP ve třech ze čtyř členských států (Bulharsko, Maďarsko a Rumunsko) znesnadňovala nejednotnost při vymezování a zaznamenávání ukazatelů na úrovni projektů. V Rumunsku existovaly v době realizace projektů tři druhy ukazatelů (programové, doplňkové a dodatkové ukazatele) a nebylo povinné je vykazovat, takže monitorování bylo zbytečně komplikované a jeho výsledky byly obtížně srovnatelné.

91

V Maďarsku se v případě čtyř z pěti prověřovaných projektů uvedených v ***příloze II*** nepodávaly zprávy o plnění cílů pro výsledky, protože projekt žádné cíle pro výsledky neobsahoval (cíle pro výsledky se sice stanovily, ale byly chybně klasifikovány jako cíle pro výstupy, takže se jako výsledky nevykazovaly).

Monitorování na programové období 2014–2020 se vylepšilo, avšak zůstávají určitá omezení

92

Monitorování romské integrace zůstává na období 2014–2020 výzvou. Měření pokroku opatření zaměřených na integraci Romů by mohla pomoci dostupnost společných ukazatelů. Každý fond má vlastní pravidla stanovící společné ukazatele, jež musí být použita ve všech programech, které jsou z něj financovány. Například v příloze 1 nařízení o ESF jsou vymezeny standardizované ukazatele pro programy romské integrace:

– společný ukazatel pro výstupy 15: „migranti, lidé, kteří jsou původem cizinci, menšiny (včetně marginalizovaných společenství, jako jsou Romové“),

– společný ukazatel pro okamžité výsledky 28: „znevýhodnění účastníci, kteří po ukončení své účasti hledají zaměstnání, jsou v procesu vzdělávání / odborné přípravy, rozšiřují si kvalifikaci nebo jsou zaměstnaní, a to i jako osoby vykonávající samostatně výdělečnou činnost“,

– společný ukazatel pro dlouhodobé výsledky 32: „znevýhodnění účastníci zaměstnaní do šesti měsíců po ukončení své účasti, včetně účastníků vykonávajících samostatně výdělečnou činnost“.

Tyto ukazatele lze doplnit vhodnými ukazateli vztahujícími se k příslušným programům.

93

Pokud však nebudou vymezeny zvláštní ukazatele zaměřené na Romy, tyto společné ukazatele nebudou účinným východiskem pro monitorování iniciativ romské integrace. Navíc přetrvávají nedostatky v monitorovacích nástrojích, které dokonce vedou k tomu, že související předběžná podmínka je splněna jen částečně (viz bod 74). To dokládá, jak obtížné je provádět v oblasti romské integrace přesné monitorování.

94

Aby tyto obtíže zmírnila, požádala Komise Agenturu pro základní práva[55], aby zřídila pracovní skupinu pro ukazatele, které se použijí v souvislosti s integrací Romů. Ukazatele byly vypracovány do 1. ledna 2016, jak bylo naplánováno. Mohlo by to umožnit uzavřít dohodu s kontaktními místy (která se všechna účastnila činnosti pracovní skupiny) o používání srovnatelné struktury pro vykazování ve všech účastnických členských státech. Umožní to také do určité míry měřit dopad ESIF na provádění romské strategie, především v členských státech, jež sladily opatření a ukazatele ESIF s opatřeními a ukazateli romské strategie, jako je Řecko a Slovensko (viz ***rámeček 8***). Podle Komise se do března 2016 zavázalo tyto ukazatele otestovat 21 členských států, avšak není dosud jasné, zda se o tom Komisi podaří vyjednat dohodu mezi všemi členskými státy, neboť ty nejsou povinny systém, jejž používají, jakkoli měnit.

55 Mandát byl stanoven ve sdělení Komise o rámci EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů (KOM (2011) 173 v konečném znění).

Rámeček 8

Lepší monitorování iniciativ zaměřených na integraci Romů – dobrý příklad sladění monitorování operačních programů s romskými strategiemi

Komise doporučila Slovensku, aby prostředky ze svého OP „Lidské zdroje“ (OP LZ) použilo na provádění opatření přijatých v romské strategii do roku 2020. Slovenské kontaktní místo, které se účastnilo všech odborných a formálních jednání s Komisí, přispělo ke koncepci všech opatření OP LZ, která se zaměřovala konkrétně na marginalizovaná romská společenství. Opatření jsou v souladu s cíli romské strategie, což usnadní měřit pokrok při plnění jejích cílů, neboť se odrazily v samotném OP. Následně se prostřednictvím projektu monitorování a posuzování, které Slovensko zahájilo, bude monitorovat jak provádění romské strategie, tak provádění opatření v rámci OP LZ.

Většina projektů byla realizována podle plánu, avšak ne vždy byla uplatněna kritéria „osvědčených postupů“ přispívající k úspěšnému začleňování Romů a také monitorování výkonnosti projektů bylo obtížné

95

Během auditu jsme také navštívili 19 projektů romské integrace, u nichž jsme sledovali, jak byly připraveny, vybrány a realizovány a jak byly monitorovány jejich výsledky (pokud vůbec). Všechny zkoumané projekty byly realizovány v programovém období 2007–2013. U každého z těchto projektů jsme prověřovali, zda:

- výběrová řízení byla v souladu s konkrétními cíli romské integrace a prioritami vymezenými v OP,
- projekty byly realizovány dle plánu,
- projekty vedly k očekávaným výsledkům,
- byly nastaveny monitorovací mechanismy umožňující monitorovat výsledky dosažené v projektech romského začleňování.

Všechny zkoumané projekty byly v souladu s cíli OP, avšak výběrová řízení nebyla konkrétně zaměřena na výběr projektů souvisejících se začleňováním Romů

Výběrová řízení některých OP nebyla orientována na projekty související se začleňováním Romů

96

Výběrová řízení u všech prověřovaných OP ve čtyřech členských státech byla nastavena tak, aby byl každý projekt v souladu s příslušnými cíli OP. Ze šestnácti výzev k předkládání návrhů[56], které jsme posuzovali, romské obyvatelstvo jako cílovou skupinu výslovně uvádělo devět: tři z pěti v Bulharsku, dvě ve Španělsku, tři z pěti v Maďarsku a jedna ze čtyř v Rumunsku. Zbylých sedm bylo zaměřeno na znevýhodněné skupiny obecně. Část jednoho dalšího španělského OP byla koncipována tak, že měla souvislost s romským obyvatelstvem. To vysvětluje, proč v žádostech k některým ze zkoumaných projektů se ne vždy hovořilo o romském obyvatelstvu: žádosti byly často v souladu s cíli OP zaměřeny na širší skupinu, například ohrožené skupiny obecně.

56 19 navštívených projektů bylo vybráno v těchto 16 výzvách k předkládání návrhů.

97
Hodnotitelé zpravidla neměli žádné konkrétní zkušenosti s problematikou romského začleňování a spíše se orientovali v oblasti sociálního začleňování obecně. Výjimkou byl OP „Boj proti diskriminaci“ ve Španělsku. V tomto případě hodnotitelé konkrétní znalosti o romském začleňování měli.

Pro monitorování výkonnosti projektů nebyly soustavně vyžadovány ukazatele týkající se Romů

98
Z naší analýzy vyplývá, že panovaly také nejasnosti o tom, jak vymezit ukazatele pro monitorování výkonnosti projektů. V Maďarsku se ve výzvách k předkládání návrhů ne vždy vyžadovaly cíle pro výsledky (například „nalezení pracovního místo do šesti měsíců po účasti v projektu“). Ve Španělsku nebyly cíle založené na výsledcích vždy povinné. Ve třech případech v Bulharsku byly v projektových žádostech cíle pro výstupy občas nesprávně označeny jako cíle pro výsledky, což nebylo během výběrového řízení opraveno (viz též bod 118).

99
Tam, kde cíle pro výsledky vyžadovány byly, nezmiňovaly se vždy výslovně o romském obyvatelstvu. Místo toho se vztahovaly k širší skupině, například k „ohroženým skupinám“. To bylo zaznamenáno v operačním programu EFRR v Bulharsku a operačních programech ESF v Maďarsku a Andalusii.

Organizace zúčastněných stran nebyly vždy vhodně zapojeny

100
Zapojení všech relevantních zainteresovaných subjektů, buď při přípravě projektu, nebo jako projektových partnerů, významně přispívá k úspěšnosti a udržitelnosti projektů. Výběrová řízení však obecně k takovému širokému zapojení nemotivovala. V našem vzorku se tento problém týkal především projektů bydlení v Bulharsku. Do projektu nebyli zapojeni místní obyvatelé a neproběhly žádné informační kampaně. To vedlo ke společenskému odmítnutí projektových návrhů.

Projekty se obvykle realizovaly podle plánu

Celkem 14 z 19 prověřovaných projektů dosáhlo svých cílů, pokud jde o výstupy, rozpočet, časový plán a rozsah

101

Pokud jde o výstupy, rozpočet, časový plán a rozsah, cíle stanovené v grantové dohodě splnilo 14 z 19 zkoumaných projektů. Čtyři projekty nebyly kvůli zpožděním (dva projekty v Bulharsku) nebo změnám v rozsahu projektů (jeden projekt v Bulharsku a další projekt v Rumunsku) realizovány, jak bylo naplánováno. U dalšího projektu v Maďarsku byly jak ukazatele, tak dostupné informace tak složité, že je nebylo možné uvést v soulad a posoudit, zda byly cíle pro výstupy splněny. Počet romských účastníků byl u všech zkoumaných projektů kromě dvou zaznamenán jako výstup.

Fotografie 1

Počítačová místnost pro uživatele střediska sociálních služeb v Baia Mare (Rumunsko)

Zdroj: EÚD.

Deset ze 13 projektů, u nichž byly k dispozici monitorovací údaje, také splnilo své cíle pro výsledky

102

Cíle pro výsledky byly stanoveny u 17 z 19 prověřovaných projektů, i když se nutně nevztahovaly na romskou populaci. Tyto cíle byly monitorovány jen ve 13 případech. Z těchto 13 projektů obecně svých cílů dosáhlo deset. Zvláštní cíle týkající se romské populace byly stanoveny u čtyř ze 17 projektů s cíli pro výsledky. Z těchto čtyř projektů dosáhly svých cílů tři (jeden v Bulharsku, dva v Rumunsku a jeden ve Španělsku).

Náznaky, že lepší zohlednění kritérií zaměřených na Romy, jakou jsou společné základní zásady (SZZ) týkající se začleňování Romů, pozitivně přispívaly k výkonnosti projektů

103

Na základě svého zkoumání vybraných projektů se domníváme, že kdyby byla lépe zohledněna kritéria zaměřená na Romy, zvýšila by se pravděpodobnost, že některé z těchto projektů pozitivně přispějí k trvalé integraci romského obyvatelstva. Z 19 prověřovaných projektů bylo 17 realizováno poté, co Rada v červnu 2009 přijala společné základní zásady (SZZ) týkající se začleňování Romů (viz bod 23). Následující příklady ilustrují, jaký vliv mohlo mít na úspěšnost projektů, kdyby se ve fázi výběru použily SZZ.

SZZ 2: Politiky a projekty integrace Romů by se měly na romskou populaci zaměřovat jednoznačné, ale nikoli výlučně

104

SZZ 2 stanoví, že politiky začleňování Romů by se měly zaměřovat na romskou populaci jednoznačně, ale nikoli výlučně. Měly by se zaměřovat obecně na cíle jako „znevýhodněné skupiny“, jasně uvádět, že tyto skupiny zahrnují romské obyvatelstvo, a popisovat taková konkrétní opatření, aby projekty úspěšně oslovily romské obyvatelstvo. Dobrým příkladem uplatnění této zásady byl program zaměstnanosti ve Španělsku (viz ***rámeček 9***).

Rámeček 9

Jednoznačné, ale nikoli výlučné zaměření pomohlo programu zaměstnanosti úspěšně oslovit romské obyvatelstvo (Španělsko, projekt 16)

Cílem programu zaměstnanosti operačního programu „Boj proti diskriminaci“ ve Španělsku bylo integrovat romské obyvatelstvo na trhu práce. S účastníky byly vedeny pohovory a pak byl doporučen jeden ze tří postupů: 1) nalézt pracovní místo, 2) absolvovat odborné vzdělávání nebo 3) účastnit se seminářů pro získání dovednosti potřebných k nalezení práce. Poté byly u společností zjišťovány informace o volných pracovních místech nebo možnostech stáží.

Program se zaměřoval na znevýhodněné romské obyvatelstvo spolu s dalšími osobami v podobné socio-ekonomické situaci. Pro celé Španělsko byl stanoven cíl, že 70 % účastníků by mělo být romského původu. Díky dalším iniciativám na podporu romské účasti (jako osvětová opatření) bylo tohoto cíle dosaženo a výsledky byly udrženy během celého fungování programu.

SZZ 3: Nutnost mezikulturního přístupu včetně zapojení mediátorů a pořádání osvětových kampaní

105

SZZ 3 popisuje nutnost mezikulturního přístupu včetně zapojení mediátorů a pořádání osvětových kampaní. Aby byly projekty, zejména ty v oblasti bydlení, úspěšné, má uplatnění této zásady klíčový význam. Nedostatečná informovanost může osudově oslabit projekty, které by jinak měly úspěch (viz příklad v ***rámečku 10***).

Rámeček 10

Nedostatečné zaměření, pokud jde o určení cílové skupiny, a nedostatečná pozornost věnovaná kulturním faktorům ovlivnila realizaci projektu zdravotní péče (Bulharsko, projekt 4)

V Bulharsku byl v rámci prioritní osy „Sociální začleňování“ realizován projekt, jehož součástí bylo vyhledávací zdravotní vyšetření. Projekt byl uveden v akčním plánu, kterým se realizovala romská strategie. Neobsahoval však ukazatele vztahující se na cílovou skupinu „ohrožené obyvatelstvo“. Projekt měl tři cílové skupiny. Byly to „ohrožené obyvatelstvo“ (skládající se ze skupin se zvláštními zdravotními riziky, osobami s postižením, sociálně vyloučených skupin a společenství a ohrožených etnických skupin), „lidé v produktivním věku“ a „obyvatelé vzdálených regionů“.

K vyšetření bylo pozváno 620 000 osob a skutečně se dostavilo 56 000. Neexistují informace o tom, kolik z nich bylo z cílových skupin. Z toho, že chybí jakákoli výslovná zmínka o romském obyvatelstvu nebo dokonce o cílové skupině „ohrožené obyvatelstvo“, vyplývá, že projekt se nezaměřil na to, aby pro účast na projektu získal osoby z těchto skupin.

Široké účasti romského obyvatelstva zabránily dva faktory. Jedním z nich byla skutečnost, že pozvánky byly zaslány dopisem – mezi Romy je totiž poměrně vysoká negramotnost. Dalším byl historicky podmíněný strach z lékařských služeb, který je mezi romskými ženami rozšířený. Tento problém mohli zmírnit mediátoři.

SZZ 4: Důležitost podpory zařazení romské populace do většinové společnosti

106

SZZ 4 vyhlašuje, že je důležité podporovat zařazení romské populace do většinové společnosti. Deset z prověřovaných projektů, které stanovily jako cíl pro výsledky vstup na obecný pracovní trh, dosáhlo dobrých výsledků tím, že do realizace projektů zapojily jak veřejné, tak soukromé subjekty. Cíle v tomto ohledu nesplnily čtyři projekty:

- V Maďarsku nebyli do tří zkoumaných projektů ve fázi realizace zapojeni zaměstnavatelé ze soukromého sektoru. To se ukázalo jako nedostatek, neboť účastníci nemohli následně najít zaměstnání na primárním trhu práce. Pokud byli vůbec zaměstnáni, pracovali ve veřejných subjektech.

- Také jeden projekt v Bulharsku nesplnil svůj cíl, kterým bylo umístit alespoň 8 % svých účastníků na primární trh práce.

107

Na druhé straně opatření prováděná v rámci španělského OP „Boj proti diskriminaci“, který se v oblasti romské integrace zaměřoval na zaměstnanost, nebyla koncipována tak, aby fungovala dohromady s obecnými politikami. Španělská veřejná služba zaměstnanosti (SEPE) se do prosince 2014 nepodílela na jejich koncepci ani realizaci. Nemohla tudíž při plánování opatření přispět svými zkušenostmi a nemohla ani zkušenosti z projektu začlenit do svých vlastních politik.

108

Naopak tři z pěti projektů zkoumaných v Rumunsku provedla nevládní organizace v partnerství s veřejným subjektem. Projektoví partneři tak vzájemně využívali svých znalostí a veřejné subjekty mohly dobře uplatnit výsledky projektů při navrhování a provádění svých obecných politik. Zprostředkující subjekt například šířil výsledky projektu EFRR poté, co byl projekt dokončen.

SZZ 5: Povědomí o genderových otázkách

109

SZZ 5 se týká povědomí o genderových otázkách. Romské ženy zažívají sociální vyloučení z většinové společnosti častěji než ženy obecně a než romští muži. Jsou obětmi dvojí diskriminace: diskriminace na základě pohlaví a na základě etnického původu. Romské ženy však v podpoře začleňování hrají klíčovou roli, například v podpoře integrace dětí do vzdělávacího systému. Celkové cíle romské integrace budou velmi obtížně dosažitelné, pokud se nezohlední genderová problematika a pokud programy neosloví ženy.

110

Ve Španělsku se genderovou problematikou zabývaly všechny čtyři zkoumané projekty. Projektům se podařilo oslovit ženy, přičemž podíl účastníků z řad žen se pohyboval mezi 50 % a 70 %. Ve dvou případech byla vysoká úspěšnost zařazování účastníků na pracovní místo. V jednom z těchto případů bylo dosaženo téže míry zaměstnanosti u žen jako u mužů (asi 24 %) a v jiném případě nalezlo na pracovním trhu uplatnění 90 % žen. Jiný úspěšný příklad je uveden v ***rámečku 11***.

Rámeček 11

Účast žen na projektu v oblasti zdraví: násobení účinků začlenění (Rumunsko, projekt 12)

Jedním z klíčových cílů projektu v oblasti zdraví v Rumunsku bylo vytvořit síť zdravotnických mediátorů pro romská společenství. Projekt byl realizován v partnerství s rumunským Ústavem veřejného zdraví.

Obecným cílem projektu bylo zvýšit zaměstnanost romských žen a nabídnout jim lepší přístup na pracovní trh, a zabránit tak sociálnímu vyloučení a podporovat rovné příležitosti.

V rámci projektu bylo mimo jiné vyškoleno 100 romských žen, aby mohly pracovat ve 100 romských společenstvích, která nikdy neměla zdravotního mediátora.

Projekt byl úspěšný, protože podporoval začleňování romských žen prostřednictvím kvalifikace a zaměstnanosti. Byl také pozitivní proto, že romské ženy jako mediátorky mají šanci znásobit účinky začleňování.

SZZ 6: Význam učení se z předchozích zkušeností

111

SZZ 6 zdůrazňuje význam učení se z předchozích zkušeností. Tato zásada byla dodržena ve 14 z 19 případů: díky předchozím zkušenostem s prováděním projektů se prokazatelně zvýšila kapacita navrhovatelů projektů, z nichž někteří tyto odborné znalosti uplatnili i u následných projektů.

112

Ve Španělsku vycházel vzdělávací projekt *Promociona* z programu zaměstnanosti (*Acceder*), který úspěšně běžel od roku 2000. Nevládní organizace, která tyto programy řídila jako zprostředkující subjekt, své odborné znalosti sdílela také s jinými nevládními organizacemi, které vystupovaly jako zprostředkující subjekty v OP „Boj proti diskriminaci". Každá nevládní organizace se zaměřovala na různé ohrožené skupiny a organizace si pravidelně vyměňovaly zkušenosti. Kontrolované projekty OP pro Andalusii rozšířily znalosti a informace, kterými disponovaly veřejné subjekty realizující projekty, protože veškeré údaje shromážděné navrhovateli projektů byly uloženy v záznamech veřejné služby zaměstnanosti. Orgány veřejné správy tak měly k dispozici cenný nástroj pro hodnocení politiky a další plánování, který se užíval od zahájení programu v roce 2004.

SZZ 7: Využívání nástrojů EU

113

SZZ 7 se týká využívání nástrojů EU. Všechny prověřované projekty ze své podstaty do určité míry využívaly nástrojů EU, neboť čerpaly prostředky z EFRR nebo ESF. Čtyři projekty šly ještě dále a využívaly kombinace financování z obou uvedených fondů. Považujeme to za dobrou metodu poskytování integrované podpory. Příkladem je projekt popsaný v ***rámečku 12***, který se realizoval v Bulharsku.

Rámeček 12

Použití integrovaného přístupu zahrnujícího EFRR a ESF (Bulharsko, projekt 5)

Tento projekt EFRR (viz ***fotografie 2***) měl za cíl zlepšit začlenění osob ze znevýhodněných a ohrožených skupin zvýšením jejich životní úrovně a celkovým zlepšením kvality bytového fondu v obci. Sociální bydlení mělo poskytnout přístup k základním životním podmínkám pro přibližně 165 sociálně ohrožených osob, které žily ve zchátralých a přeplněných obydlích, která neodpovídala zákonným požadavkům na výstavbu a územní plánování obytných budov.

V Bulharsku musely být projekty bydlení integrovány s poskytováním sociálních služeb. V kritériích výběru projektů se tudíž uvádělo, že navrhovatelé by měli obyvatelům nových domů poskytnout služby v oblasti zaměstnání, vzdělávání a zdravotní péče. Tyto sociální služby byly součástí programu nazvaného INTEGRA, jenž byl souběžně s opatřeními v oblasti bydlení financován také z ESF.

Fotografie 2

Zadní průčelí rekonstruovaného bytového domu pro sociální bydlení v Devni (Bulharsko)

Zdroj: EÚD.

SZZ 8: Zapojování regionálních a místních orgánů

114

SZZ 8 se týká zapojování regionálních a místních orgánů, neboť hrají klíčovou roli při provádění politik. Aby měly projekty dlouhodobý účinek, často potřebují udržitelný zdroj financování a někdy podporu soukromého navrhovatele nebo orgánu veřejné správy. Dobrý příklad jsme nalezli v Rumunsku, kde byla důležitá část jednoho projektu převedena na Národní ústav veřejného zdraví, který byl i partnerem při realizaci tohoto projektu (viz ***rámeček 11***).

115

Deset z 19 prověřovaných projektů záviselo ve vysoké míře na pokračující dostupnosti dlouhodobého veřejného financování, protože navrhovateli projektů byly neziskové organizace. Čtyři další projekty převzaly orgány veřejné správy, přičemž u každého z nich to bylo plánováno od samého začátku. Dlouhodobou udržitelnost tří dalších projektů měl garantovat orgán veřejné správy, jak to bylo uvedeno v popisu projektu, ale nestalo se tak, buď kvůli nedostatkům v řízení projektu (v jednom případě v Bulharsku), nebo kvůli chybějící trvalé finanční podpoře na místní úrovni (viz ***rámeček 13***).

Rámeček 13

Kvůli nedostatku trvalé finanční podpory dosahovaly úspěšně realizované projekty obtížně trvalého dopadu (Rumunsko, projekty 12 a 14)

Jeden projekt spočíval ve školení a najmutí 210 romských osob jako místních romských odborníků. Tito odborníci pracovali během projektu zdarma pro místní orgány. Bylo naplánováno, že po skončení projektu místní orgány odborníky trvale zaměstnají a budou je platit. Brzy poté, co byl projekt dokončen, místní orgány prohlásily, že to nejsou schopny kvůli hospodářské situaci provést. Znamenalo to, že obce najaly v roce 2015 jen 67 místních romských odborníků.

V druhém projektu bylo 100 romských žen vyškoleno na zdravotní mediátorky. V rámci projektu se na místní úrovni prováděla přesvědčovací práce, která měla upozornit na výhody zdravotních mediátorek pro obce a podpořit vytvoření odpovídajících pracovních míst v místní správě. Ačkoli se tato přesvědčovací práce setkala s celkově kladnou odezvou, podpořily místní orgány program zdravotních mediátorek méně, než se předpokládalo. Výrazně to ovlivnilo dopad projektu a také zajištění zdravotních mediátorů obecně: v roce 2015 bylo v Rumunsku zaměstnáno jen asi 350 zdravotních mediátorů ve srovnání s rokem 2009, kdy jich bylo 860.

I když byly oba projekty úspěšně realizovány, nedostatek trvalé finanční a institucionální podpory od místních orgánů omezil možný dopad projektů na integraci romského obyvatelstva.

Výsledky za období 2007–2013 se posuzovaly obtížněji kvůli potížím při shromažďování informací o romském obyvatelstvu

116

Rovněž jsme posuzovali, jak navrhovatelé projektů monitorovali jejich výsledky, především pokud se týká integrace romské populace a toho, zda Komise nebo členské státy provedly hodnocení, zejména tematická hodnocení začleňování romské populace nebo ohrožených skupin.

Monitorování na úrovni projektů: nejednotný přístup ke shromažďování údajů a vymezení ukazatelů

117

Monitorování úspěšnosti projektů romské integrace není snadné, neboť je ovlivňují metodické a praktické obtíže při shromažďování údajů o romském obyvatelstvu. Tyto obtíže budeme podrobněji rozebírat níže. Ve většině případů (17) však navrhovatelé projektů dokázali shromažďovat informace o počtu romských účastníků svých projektů a někdy i o výsledcích, kterých tito účastníci dosáhli, například o nalezení pracovního místa. Tento druh monitorování se obvykle prováděl, když projekty skončily, ale u některých dlouhodobých projektů také v průběhu jejich realizace.

118

U 14 z těchto 17 projektů se údaje o etnickém původu shromažďovaly prostřednictvím vlastního udání totožnosti. U jednoho dalšího projektu nebyly o tom, jak se údaje o účastnících shromažďovaly, poskytnuty žádné informace. U dvou dalších projektů se žádné takové údaje neshromažďovaly (jeden projekt v Bulharsku a další v Rumunsku). Kvalita monitorování trpěla těmito hlavními nedostatky:

– zaprvé, u 13 z 19 zkoumaných projektů se výsledky, jež byly zaznamenány, nevztahovaly konkrétně k romské integraci, ale k prospěchu pro širší cílové skupiny, například „ohrožené skupiny“ obecně, pokud byla nějaká cílová skupina vůbec stanovena. Údaje o účasti Romů byly ve skutečnosti k dispozici, avšak nebyly vždy postoupeny řídicímu orgánu nebo zprostředkujícímu subjektu (viz bod 88). Z toho plyne, že informace předané řídicím orgánům neobsahovaly žádné spolehlivé poznatky o tom, jak projekty konkrétně přispěly k začleňování marginalizovaných romských obyvatel;

– zadruhé, pokud se u projektů údaje o etnickém původu shromažďovaly, související metodika nebyla mezi členskými státy ani mezi projekty v jednotlivých členských státech jednotná. V šesti případech byli účastníci požádáni, aby odpověděli na otázku typu ano/ne, zda jsou romského původu. V šesti jiných případech si účastníci mohli vybrat ze seznamu ohrožených skupin tu skupinu, do jaké patřili. Ve dvou dalších případech si účastníci mohli zvolit pouze jednu určitou identitu, tj. buďto etnickou nebo národní. Účastníci se tak nemohli sami identifikovat jako například Maďaři *a současně* Romové, ačkoli se mohli považovat za osoby náležející do obou skupin, pokud by k tomu měli možnost. To znamenalo, že shromážděné údaje nebyly nutně vyčerpávající;

– zatřetí, ukazatele byly v různých členských státech a někdy i v jedné zemi klasifikovány různě. Například čtyři ze zkoumaných maďarských projektů neměly žádné formální ukazatele výsledků. Nicméně ukazatele výstupů projektu obsahovaly ukazatele, které měly být správně označeny jako ukazatele výsledků, například úspěšné absolvování školení. V Bulharsku byly ukazatele výsledků u tří projektů duplikátem ukazatelů výstupů projektů, například počet pořádaných kampaní nebo provedených zdravotních vyšetření v rámci projektu. V Rumunsku byl ukazatel zaměstnanosti jednou klasifikován jako ukazatel výstupů a jindy jako ukazatel výsledků.

Chybějící monitorování zaměřené na Romy na úrovni OP bylo částečně vyváženo hodnoceními

119

Ačkoli hodnocení neposkytují vždy úplný obraz, mohou sloužit jako východisko pro určité závěry. Hodnocení podpory poskytované z EFRR a ESF se zaměřením na integraci marginalizovaných Romů (třebaže někdy byla součástí většího hodnocení na téma znevýhodněných skupin) byla provedena ve všech čtyřech navštívených členských státech a provedla je i Komise.

120

Tato hodnocení poskytla informace, které nebyly uvedeny v monitorovacích zprávách, a umožnila tak získat užitečné informace o dosaženém pokroku:

– V roce 2011 například z hodnocení provedeného GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování vyplynul závěr, že účast Romů na opatřeních financovaných z ESF se zvýšila ze 100 000 osob romského původu během celého období 2000–2006 na 110 000 Romů v prvních dvou letech programového období 2007–2013[57]. Přes zvýšený příspěvek ESF na podporu účasti na trhu práce to však nemělo trvalý dopad na snižování nezaměstnanosti mezi romským obyvatelstvem. V hodnocení se upozorňovalo na to, že opatření zaměřená jen na zaměstnanost sama o sobě rozmanité překážky začleňování Romů pravděpodobně nevyřeší. Zdůrazňoval se v něm význam holistického přístupu k podpoře romského začleňování, který se zabývá širšími překážkami bránícími jejich začleňování, především v oblasti vzdělávání, zdravotní péče a bydlení.

– V roce 2013 bylo ve Španělsku provedeno hodnocení dopadu OP „Boj proti diskriminaci“ v letech 2006 až 2011[58]. V hodnocení se konstatovalo, že investice do integrace ohrožených skupin na trhu práce má mnohé kladné výsledky, včetně hospodářských. Jedním ze závěrů bylo, že každé euro investované do těchto opatření mělo celkovou návratnost 1,38 eura.

57 Tematická zpráva o Romech, zadaná Generálním ředitelstvím pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování a realizovaná v roce 2011. Zpráva je součástí širší studie *Evaluation of ESF support for Enhancing Access to the Labour Market and the Social Inclusion of Migrants and Ethnic Minorities* (Hodnocení podpory z ESF na podporu přístupu na trh práce a sociální začleňování migrantů a etnických menšin).

58 *El Empleo de las personas vulnerables: una inversión social rentable. Evaluación de Impacto del Programa Operativo Plurirregional Lucha Contra la Discriminación, dirigido por Gregorio Rodríguez Cabrero* (Zaměstnanost ohrožených osob: rentabilní sociální investice. Hodnocení dopadu víceregionálního operačního programu „Boj proti diskriminaci“, zpracováno pod vedením Gregoria Rodrígueze Cabrera), 2013.

121

V programovém období 2007–2013 bylo obtížné posoudit, nakolik strukturální fondy přispívaly k začleňování marginalizovaných romských společenství, protože cíle často výslovně nesouvisely s Romy a vybrané členské státy následně nezaznamenávaly spolehlivé a srovnatelné informace konkrétně o příjemcích z řad Romů, o poskytnutých finančních prostředcích a o dosaženém pokroku. Když byly údaje k dispozici, závisel příspěvek projektů strukturálních fondů k integraci romské populace do určité míry na tom, zda byly při koncepci politik a návrhu, výběru a realizaci projektů respektovány určité činitele úspěšnosti.

122

V programovém období 2014–2020 se koncepce a kritéria priorit financování zlepšily. O integraci Romů se výslovně zmiňuje v předpisech upravujících ESIF. Integrace se uvádí v jedné investiční prioritě a členské státy s doporučeními pro jednotlivé země, jež se týkají romské integrace, jsou povinny vyčlenit na její podporu prostředky. A konečně nový přístup v předpisech ESIF orientovaný na výsledky zavádí monitorovací rámec, který by v konečném důsledku měl zlepšit kvalitu údajů, které lze shromažďovat. Na smysluplné hodnocení realizace tohoto přístupu je však ještě brzy.

123

I když bylo dosaženo pokroku, přetrvávají určité překážky a dilemata. Kvůli nim je obtížnější, aby fondy ESIF dosáhly maximálního dopadu na integraci Romů. Tyto nedostatky se spolu s doporučeními, jak je řešit, popisují níže.

Pokud jde o strategie na úrovni EU a členských států, bylo dosaženo pokroku, avšak zlepšení byla provedena příliš pozdě na to, aby měla dopad na programové období 2007–2013

124

Komise v posledním desetiletí dosáhla značného pokroku při stanovení iniciativ EU na podporu romské integrace. Od roku 2011 věnuje Komise romské integraci větší pozornost a požaduje od každého členského státu, aby vypracoval vnitrostátní strategii integrace Romů a zřídil národní kontaktní místo pro Romy. Tyto snahy však přišly příliš pozdě na to, aby mohly mít dopad na koncepci operačních programů EFRR a ESF a výběr projektů během programového období 2007–2013 (viz body 29–34 a 38–40).

125

Romské strategie a později doporučení Rady z roku 2013 proměnily romskou integraci z otázky, která se řešila výhradně politikami, na politický závazek členských států odrážející přijaté předpisy na ochranu lidských práv. V důsledku této změny se boj proti diskriminaci stal klíčovou oblastí, kde se vyžaduje činnosti členských států (viz body 35–37 a 43–45).

126

Při auditu jsme v těchto romských strategiích odhalili řadu nedostatků:

– zaprvé, ve vnitrostátních strategiích se neuvádí, jaký objem financování je na provedení navrhovaných opatření začleňování Romů potřeba. Neobsahují ani částku, která je na tato opatření k dispozici z vnitrostátního rozpočtu a prostřednictvím EFRR a ESF z rozpočtu EU (viz bod 47);

– zadruhé, dostatečné pozornosti se nedostalo boji proti diskriminaci a protiromskému smýšlení. V žádné z romských strategií, které jsme posuzovali, se protiromské smýšlení jako zvláštní forma diskriminace neuvádí. Výslovně se o něm nezmiňoval žádný OP, který jsme prověřovali, a nesetkali jsme se téměř s žádnými projekty, které by se těmito aspekty konkrétně zabývaly. Komise dosud od členských států nevyžadovala, aby stanovily měřitelné cíle související s bojem proti diskriminaci. Absence takových cílů ponechává prostor pro to, aby se rozvíjela nebo zůstávala neomezována institucionální diskriminace, což může výrazně oslabit účinnost projektů romské integrace, včetně těch, jež jsou spolufinancovány z rozpočtu EU (viz body 34–44 a 54);

– zatřetí, při přípravě romských strategií se ve vybraných členských státech vždy nebrala v úvahu potřeba aktivní účasti organizací občanské společnosti, zejména představitelů samotného romského společenství. Pokud se v každé fázi procesu nepodaří zapojit organizace občanské společnosti a romské společenství, hrozí, že účinnost politik a projektů bude oslabena (viz bod 46);

– a konečně, roli kontaktních míst někdy oslaboval nepoměr mezi zdroji a úkoly (viz body 48–50).

127

Od roku 2012 se na různé otázky, například na segregaci ve vzdělávání, upozorňuje pomocí doporučení pro jednotlivé země. Během programového období 2014–2020 musí členské státy při čerpání prostředků z ESIF tato doporučení plnit. Podle doporučení Rady o účinných opatřeních v oblasti integrace Romů budou členské státy od roku 2016 povinny poskytovat informace o boji proti diskriminaci a protiromském smýšlení. Výsledné údaje poskytnou Komisi více informací o pokroku, jehož bylo v každém členském státu dosaženo (viz bod 36).

Doporučení 1

Když budou členské státy revidovat nebo upravovat svoje romské strategie, měly by:

a) upřesnit, jaký objem financování je na provedení opatření romského začlenění navrhovaných ve strategii potřeba. Romské strategie by měly uvádět financování, které je na tato opatření k dispozici z vnitrostátního rozpočtu a prostřednictvím EFRR a ESF z rozpočtu EU. Členské státy by se také měly formálně zavázat, že nepřipustí, aby úsilí na realizaci opatření ve prospěch romské integrace bylo ohroženo krátkodobými změnami politických priorit;

b) do nich zahrnout ukazatele a cílové hodnoty, které se týkají boje proti diskriminaci, či přesněji protiromského smýšlení. Během programového období 2014–2020, v souladu se směrnicí o rasové rovnosti, by měly být tyto ukazatele také zohledněny v koncepci opatření na podporu začlenění marginalizovaných romských společenství, která spadají do rámce ESIF;

c) zajistit, aby byly systematicky konzultovány a zapojovány organizace občanské společnosti včetně zástupců Romů, když se plánují a provádějí opatření romské integrace;

d) podrobněji vymezit roli kontaktních míst ve vztahu k romským strategiím a zajistit, aby pravomoci a úkoly kontaktních míst odpovídaly zdrojům, jež dostávají.

Doporučení 2

a) Komise by měla při revizi příslušných operačních programů dbát o to, aby opatření prováděná v rámci ESIF byla inkluzivní povahy a obsahovala ustanovení zaměřená na boj proti segregaci. Segregační praktiky by měly být jasně popsány a výslovně z financování spadajícího do rámce ESIF vyloučeny (nikoliv pouze zmíněny v bodech odůvodnění), přičemž zvláštní pozornost by se v této souvislosti měla věnovat vzdělávacím projektům a projektům bydlení. Tím by se posílila spojitost mezi doporučeními pro jednotlivé země a využíváním ESIF.

b) Komise by měla na jednáních monitorovacího výboru OP plně využívat informací obsažených ve zprávách, které mají členské státy podle doporučení Rady o účinných opatřeních v oblasti integrace Romů od roku 2016 předkládat, a také zjištění plynoucích z těchto informací. Takto se budou oblasti s nedostatky, které jsou popsány ve zprávách, řešit pomocí ESIF anebo fondů členských států (například převedením prostředků do oblastí, kde byly nedostatky zjištěny).

V období 2014–2020 se opatřením romské integrace věnuje větší pozornost než v období 2007–2013

128

Přestože během programového období 2007–2013 chybělo zaměření na integraci Romů, hovořily vybrané OP o potřebě podporovat začleňování romského obyvatelstva. Podobně většina posuzovaných výzev k předkládání návrhů uváděla Romy jako cílovou skupinu nebo se zmiňovala o potřebě podporovat sociální začleňování romského obyvatelstva. Celkově však byla koncepce EFRR a ESF během programového období 2007–2013 romskému začleňování špatně přizpůsobena: OP obsahovaly jen málo ukazatelů zaměřených na Romy, a přestože se v posuzovaných výzvách k předkládání návrhů Romové často uváděli jako cílová skupina, nestanovila se v nich výběrová řízení, která by zohledňovala zvláštní požadavky na romské projekty, jako je používání kritérií „osvědčených postupů“ pro integraci Romů (například deset SZZ Rady) nebo financování dlouhodobých projektů. Finanční informace o podpoře romské integrace nebyly k dispozici u žádného z operačních programů EFRR a ESF, jež jsme prověřovali (viz body 59, 61–65 a 96).

129

V období 2014–2020 se k řadě těchto nedostatků obrátila pozornost. Především je romská integrace výslovně uvedena v předpisech upravujících ESIF a byly zlepšeny konkrétní priority financování. Na základě posledních informací poskytnutých Komisí lze odhadnout, že na opatření zaměřená na marginalizované skupiny obyvatel (jako jsou Romové) bude poskytnuto kolem 1,5 miliardy EUR. Dalšími zlepšeními je vydání doporučení pro jednotlivé země zaměřených na Romy a lepší sladění rámce pro ESIF s prioritními politikami EU (včetně priorit v oblasti romské integrace), existence společných ukazatelů vztahujících se k programům romské integrace nebo vydání pokynů Komise, například k využívání prostředků z ESIF na řešení vzdělávací a územní segregace. Kromě toho jsou členské státy s doporučeními pro jednotlivé země, která se týkají integrace Romů, povinny věnovat prostředky z EFRR a ESF na její podporu (viz body 66–83 a 92–94).

130

Domníváme se však, že Komise i členské státy musí vyvinout úsilí, aby tyto změny vedly k tomu, že projekty budou lépe přispívat k integraci Romů v terénu: to se týká zejména kritérií pro výběr nejlepších projektů romského začleňování a monitorovacích systémů pro OP na období 2014–2020 (viz body 88, 89 a 92–94).

131

Navíc způsob, jakým jsou ESIF a zejména ESF koncipovány, brání tomu, aby byl jejich dopad, pokud jde o sociální začleňování romského obyvatelstva, maximální. Ukazatele pro přidělování prostředků z ESIF mezi členské státy opomíjejí rozdíly v současné situaci romského obyvatelstva (viz body 60 a 75).

Doporučení 3

Když členské státy vyhlašují výzvy k předkládání návrhů a vybírají projekty, měly by pro integraci Romů uplatnit kritéria „osvědčených postupů“ (jako je deset SZZ Rady). Ve vhodných případech by měly být organizovány výzvy, v nichž budou vybrány dlouhodobé projekty ve prospěch marginalizovaných romských společenství. A je-li to možné, prostředky z ESIF by se měly přidělovat podle udržitelnosti projektů bez stálého financování EU po jejich dokončení. K těmto aspektům je také třeba přihlédnout, když se budou upravovat operační programy na období 2014–2020.

Doporučení 4

Komise by měla v příštím programovém období nebo při revizi operačních programů dohlédnout na to, aby se ve všech vhodných případech cíle romské integrace obsažené v romských strategiích odrazily i v rámci pro ESIF na všech operačních úrovních. V této souvislosti by měla dbát o to, aby se údaje shromažďovaly spolehlivě, aby tak bylo možné sledovat a hodnotit pokrok mezi jednotlivými projekty a na všech úrovních správy.

Doporučení 5

Členské státy by ve vhodných případech měly společné ukazatele výstupů a výsledků stanovené v předpisech upravujících ESIF doplnit o ukazatele zaměřené na Romy. Tyto ukazatele by měly být sladěny s ukazateli vymezenými v romských strategiích a měly by se následně používat při monitorování operačních programů na období 2014–2020. Mohly by vycházet z ukazatelů vypracovaných v roce 2016 Agenturou pro základní práva.

Doporučení 6

Členské státy by měly uvažovat o tom, že při přípravách na další programové období budou spolupracovat ve snaze zajistit právní jistotu ohledně používání ESF na financování jakýchkoli opatření sociálního začleňování bez ohledu na souvislost se zaměstnaností. Pokud by se právní nejistota odstranila, členským státům by to usnadnilo plně využívat ESF pro účely sociálního začleňování, včetně opatření v oblasti boje proti diskriminaci.

Doporučení 7

Komise by měla zvážit, zda nenavrhnout změny v předpisech upravujících ESIF, aby od programového období začínajícího v roce 2020 rozdělení prostředků mezi jednotlivé členské státy zohledňovalo zvláštní ukazatele sociálního začleňování, především podíl marginalizovaných skupin, jako jsou Romové, v obyvatelstvu. Měla by zajistit, aby případné prostředky z ESF poskytnuté v důsledku této změny členským státům navíc byly vyčleněny na konkrétní účel podpory marginalizovaných skupin obyvatel.

Většina projektů byla realizována podle plánu, avšak ne vždy byla uplatněna kritéria „osvědčených postupů“ přispívající k úspěšnému začleňování Romů a také monitorování výkonnosti projektů bylo obtížné

132

Většina projektů EFRR a ESF, které jsme během auditu prověřovali, dosáhla svých obecných cílů, avšak tyto cíle často nebyly konkrétně zaměřené na Romy. Rovněž jsme konstatovali, že k integraci romského obyvatelstva častěji účinně přispívaly projekty, jež byly vybrány v souladu s kritérii „osvědčených postupů“ přijatými Radou, tzv. společnými základními zásadami (SZZ) týkajícími se začleňování Romů (viz body 104–115).

133

Dále jsme zjistili, že monitorování pokroku projektů romské integrace bylo obtížné, především kvůli nedostatkům, pokud jde o dostupnost kvalitních údajů o romských účastnících. Tento nedostatek úplných a spolehlivých údajů je problémem nejen ve vztahu k projektům, ale také pro tvorbu politik na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni. Nebudou-li rychle podniknuta opatření, zůstane tento stav v období 2014–2020 nezměněn (viz body 51, 84–94 a 117–120).

Doporučení 8

a) Komise by měla ve spolupráci s členskými státy vypracovat společnou metodiku, která bude v souladu s vnitrostátními právními rámci a předpisy EU, včetně stávajících možných odchylek, poskytovat relevantní údaje o romském obyvatelstvu, aby se mohlo sledovat jeho sociální začleňování. Mělo by se tak stát nejpozději při přípravě dalšího programového období.

b) Komise by měla členské státy vyzvat, aby v souladu s vnitrostátními právními rámci a předpisy EU, včetně stávajících možných odchylek, během následujících dvou let vyčerpávajícím způsobem shromažďovaly statistické údaje o etnickém původu. Eurostat by mohl do šetření, jako je šetření pracovních sil, a do statistiky Evropské unie v oblasti příjmů a životních podmínek začlenit vhodné otázky.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Henri GRETHEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 4. května 2016.

Za Účetní dvůr

předseda
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prověřované operační programy

Členský stát	Operační program 2007–2013	Operační program 2014–2020
Bulharsko	2007BG161PO001 OP „Regionální rozvoj“ (EFRR) 2007BG051PO001 OP „Rozvoj lidských zdrojů“ (ESF)	2014BG16RFOP001 OP „Regiony v růstu“ (EFRR) 2014BG05M9OP001 OP „Rozvoj lidských zdrojů“ (ESF) 2014BG05M2OP001 OP „Inteligentní vzdělávání pro udržitelný růst“ (ESF)
Maďarsko	2007HU05UPO001 OP „Sociální obnova“ (ESF)	2014HU16M0OP001 OP „Hospodářský rozvoj a inovace“ (OP využívající více fondů, ESF a EFRR) 2014HU05M2OP001 OP „Rozvoj lidských zdrojů“ (OP využívající více fondů, ESF a EFRR)
Rumunsko	2007RO051PO001 Odvětvový OP pro rozvoj lidských zdrojů (ESF) 2007RO161PO001 Regionální OP (EFRR)	2014RO05M9OP001 OP „Lidský kapitál“ (ESF) 2014RO16RFOP002 Regionální OP (EFRR)
Španělsko	2007ES05UP0002 OP „Boj proti diskriminaci“ (ESF) 2007ES051P0005 Regionální OP „ESF 2007–2013 Andalusie“	2014ES05SFOP012 OP „Sociální začleňování a sociální hospodářství“ (ESF) 2014ES05SFOP022 Regionální OP „ESF 2014–2020 Andalusie“ (ESF)

Zdroj: EÚD.

Příloha II

Správní orgány strukturálních fondů v navštívených členských státech

Bulharsko	ESF				EFRR
	Projekt 1	Projekt 2	Projekt 3	Projekt 4	Projekt 5
Řídicí orgán	**ŘO ESF** (Ministerstvo práce a sociální politiky)				**ŘO EFRR** (Min. reg. rozv. a veřejných prací)
Zprostředkující subjekt	Není relevantní, neboť příjemcem je ŘO	**Ministerstvo školství a vědy**	**Veřejný subjekt** (Agentura sociální pomoci)	**Veřejný subjekt** (Agentura sociální pomoci)	U tohoto OP EFRR se nepočítá s žádnými ZS
Příjemci projektu	**Ministerstvo práce a sociální politiky**	Nevládní organizace	**Veřejný subjekt** (obec Dupnica)	**Ministerstvo zdravotnictví**	**Veřejný subjekt** (obec Devňa)

Maďarsko	ESF				
	Projekt 6	Projekt 7	Projekt 8	Projekt 9	Projekt 10
Řídicí orgán	**ŘO ESF** (Ministerstvo lidských zdrojů)				
Zprostředkující subjekt	neexistuje				
Příjemci projektu	**Ministerstvo národního hospodářství**	**Veřejný subjekt** (věznice Balassagyarmati)	**Veřejný subjekt** (obec Ózd)	Nevládní organizace	

Rumunsko	ESF				EFRR
	Projekt 11	Projekt 12	Projekt 13	Projekt 14	Projekt 15
Řídicí orgán	**ŘO ESF** (Ministerstvo fondů EU)				**ŘO EFRR** (Min. reg. rozv. a veřejné správy)
Zprostředkující subjekt	**Regionální (Severozápad) ZS** (odbor ministerstva práce)	**Regionální (Bukurešť) ZS** (odbor ministerstva práce)	**Ministerstvo vzdělávání** (vystupující jako SZ)	**Regionální (Severozápad) ZS** (odbor ministerstva práce)	**Regionální (Severozápad) ZS** (odbor min. reg. rozv. a veřejné správy)
Příjemci projektu	Nevládní organizace			**Veřejný subjekt** (Národní agentura pro Romy)	**Veřejný subjekt** (sociální odbor obce Baia Mare)

Španělsko	ESF (OP „Boj proti diskriminaci“)		ESF (OP „Andalusie“)	
	Projekt 16	Projekt 17	Projekt 18	Projekt 19
Řídicí orgán	**ŘO ESF** (Ministerstvo zaměstnanosti a sociálního zabezpečení)			
Zprostředkující subjekt	Nadace		**Regionální ZS** (Junta de Andalucia)	
Příjemci projektu	Nevládní organizace			

Zdroj: EÚD.

Příloha III

Společné základní zásady (SZZ) týkající se začleňování Romů

Deset společných základních zásad (SZZ) bylo projednáno na prvním zasedání evropské platformy pro začleňování Romů, které se konalo v roce 2009 v Praze. Poté byly připojeny jako příloha k závěrům zasedání Rady ve složení pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele konaného 8. června 2009.

1. Konstruktivní, pragmatické a nediskriminační politiky

Politiky zaměřené na podporu začleňování Romů respektují a uskutečňují klíčové hodnoty Evropské unie, k nimž patří lidská práva a důstojnost, nediskriminace, rovné příležitosti a hospodářský rozvoj. Politiky zaměřené na začleňování Romů jsou nedílnou součástí většinových politik, zejména v oblasti vzdělávání, zaměstnání, sociálních záležitostí, bydlení, zdravotní péče a bezpečnosti. Cílem těchto politik je poskytnout romskému obyvatelstvu ve společnostech členských států účinný přístup k rovným příležitostem.

2. Jednoznačné, ale ne výlučné zaměření

Jednoznačné, ale ne výlučné zaměření na romské obyvatelstvo je zásadní pro iniciativy, jež jsou součástí politiky začleňování. To znamená zaměřit se na Romy jako na cílovou skupinu, ale ne za cenu vyloučení jiných lidí, kteří se nacházejí v podobné socio-ekonomické situaci. Takový přístup neodděluje činnosti zaměřené na Romy od širších politických iniciativ. Navíc je v případě potřeby nutné věnovat pozornost pravděpodobnému dopadu širších politik a rozhodnutí na sociální začleňování Romů.

3. Mezikulturní přístup

Je nutný mezikulturní přístup, který zahrne Romy i lidi z různých etnických prostředí. Interkulturní učení a dovednosti jsou nutné pro účinnou komunikaci a politiku a zaslouží si podporu; nezbytný je též boj proti předsudkům a stereotypům.

4. Usilování o začlenění do většinové společnosti

Všechny politiky zaměřené na začlenění usilují o zařazení Romů do většinové společnosti (do většinových vzdělávacích institucí, většinových povolání a většinového bydlení). Tam, kde stále ještě existuje částečně anebo zcela oddělené vzdělávání nebo bydlení, musí politiky zaměřené na začleňování Romů usilovat o jejich odstranění. Je třeba vyhnout se tomu, aby se vytvářel umělý a oddělený „romský" trh práce.

5. Povědomí o genderovém rozměru

Iniciativy zaměřené na začleňování Romů by měly zohledňovat potřeby a situaci romských žen. Měly by se zabývat otázkami jako je rozmanitá diskriminace, problémy přístupu ke zdravotní péči a podporám na děti, ale rovněž domácí násilí a vykořisťování.

6. Převod politik vybudovaných na průkazném základě

Je velmi nutné, aby se členské státy učily z vlastních zkušeností, rozvíjely iniciativy zaměřené na začleňování Romů a sdílely tyto zkušenosti s jinými členskými státy. Ví se, že vytváření, provádění a monitorování politik zaměřených na začleňování Romů vyžaduje dobrý základ spočívající v pravidelně shromažďovaných socio-ekonomických údajích. V případě potřeby by se rovněž měly brát v úvahu příklady politik zaměřených na sociální začlenění týkající se jiných ohrožených skupin jak z EU, tak i zvenčí a zkušenosti s nimi.

7. Využívání nástrojů Evropské unie

Nesmírně důležité je i to, aby členské státy při vytváření a provádění politik zaměřených na začleňování Romů plně využívaly nástrojů Evropské unie, včetně nástrojů právních (směrnice o rasové rovnosti, rámcové rozhodnutí o rasismu a xenofobii), finančních (Evropský sociální fond, Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, předvstupní nástroj) a nástrojů koordinace (otevřené metody koordinace). Členské státy musí zajistit, aby využívání finančních nástrojů bylo v souladu s těmito společnými základními zásadami, a pokud jde o hodnocení politik a projektů, využívat odborných znalostí v rámci Evropské komise. Vzájemné hodnocení a převod osvědčených postupů je umožňován rovněž na úrovni odborníků prostřednictvím sítě EURoma (Evropská síť pro sociální začleňování a romskou komunitu v rámci strukturálních fondů).

8. Zapojování regionálních a místních orgánů

Členské státy musí v těsné spolupráci s regionálními a místními orgány vytvářet, rozvíjet, provádět a hodnotit politické iniciativy zaměřené na začleňování Romů. Tyto orgány hrají při praktickém provádění politik klíčovou roli.

9. Zapojení občanské společnosti

Členské státy rovněž musí navrhovat, rozvíjet, provádět a hodnotit politické iniciativy zaměřené na začleňování Romů v těsné spolupráci s aktéry občanské společnosti, jako jsou nevládní organizace, sociální partneři a akademici a výzkumní pracovníci. Zapojení občanské společnosti se považuje za velmi důležité jak pro mobilizaci odborných znalostí, tak i pro šíření znalostí nutných pro rozvíjení veřejné rozpravy a odpovědnosti v celém procesu tvorby politik.

10. Aktivní účast Romů

Účinnost politik se zvyšuje, pokud jsou do každého stupně procesu zapojeni Romové. K zapojení Romů musí docházet jak na vnitrostátní, tak i na evropské úrovni, a to prostřednictvím odborných znalostí romských specialistů i státních zaměstnanců, jakož i konzultacemi s různými romskými zainteresovanými subjekty při navrhování, provádění a hodnocení politických iniciativ. Nesmírně důležité je, aby byly politiky začlenění založeny na otevřenosti a transparentnosti a aby vhodným a účinným způsobem přistupovaly k obtížným nebo tabuizovaným otázkám. Zásadní je i podpora plné účasti Romů na veřejném životě, podněcování jejich aktivního občanství a rozvoj jejich lidských zdrojů.

Odpovědi Komise

Shrnutí

II
Komise konstatuje, že kromě částky 1,5 miliardy EUR, což jsou prostředky přidělené na investiční prioritu 9.2 ESF, se začleňování Romů financuje i prostřednictvím řady dalších investičních priorit Evropského sociálního fondu (ESF) a Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR).

IV
Komise připomíná, že boj proti diskriminaci je horizontální zásada, jež by měla být u všech evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) zohledněna během přípravy a provádění dohod o partnerství a operačních programů (jak stanoví článek 7 nařízení o společných ustanoveních).

Podle zásady partnerství zakotvené v nařízení o společných ustanoveních (článek 5) a evropském kodexu chování musí být v případě operačních programů ESF a EFRR do návrhu a provádění dohod o partnerství a operačních programů zapojeni příslušní partneři (včetně účasti v monitorovacích výborech, jak stanoví článek 48 nařízení o společných ustanoveních).

V
Komise konstatuje, že v souvislosti se svou odpovědností v rámci sdíleného řízení členským státům pomáhá, například prostřednictvím posouzení splnění příslušných předběžných podmínek, prostřednictvím pokynů nebo své poradní úlohy v monitorovacích výborech, aby změny zavedené pro období 2014–2020 vedly k tomu, že projekty budou lépe přispívat k romské integraci.

VI
Komise uznává, že kvůli objektivním právním překážkám bránícím shromažďování údajů na základě etnického původu a v důsledku uplatňování zásady jednoznačného, ale ne výlučného zaměření často vedoucího k tomu, že Romové nejsou jedinou skupinou, která využívá podporu pro marginalizované skupiny, je monitorování toho, jak účinně projekty financované EU přispěly k romské integraci, obtížné.

Komise je však přesvědčena, že investiční priorita ESF 9.2, příslušné specifické cíle operačních programů ESF a EFRR, uplatnění společného ukazatele výstupu ESF na účastníky a využití ukazatelů a dílčích cílů vztahujících se na jednotlivé programy povedou v období 2014–2020 k významnému zlepšení monitorování romské integrace.

Doporučení 1
Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Doporučení 1 a)

Komise připomíná, že údaje o objemu podpory z evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondy *nebo* ESIF) na opatření pro marginalizované skupiny obyvatel, jako jsou Romové, mohou být pouze orientační, neboť členské státy mají povinnost poskytnout finanční údaje pouze tehdy, pokud byla zvolena příslušná investiční priorita ESF 9.2 nebo pokud byly stanoveny zvláštní dílčí cíle / cíle / ukazatele u jiných relevantních tematických cílů ESF a EFRR.

Doporučení 1 b)

Komise upozorňuje, že pokud je v nařízení o obecných ustanoveních pro všechny ESI fondy uvedena obecná předběžná podmínka týkající se boje proti diskriminaci, posouzení jejího splnění se musí omezit pouze na kritéria stanovená v nařízeních o ESIF. Při rozhodování o konkrétních vhodných politických opatřeních – včetně obsahu strategií – spadajících do pravomoci celostátních a regionálních úrovní správy by se měla respektovat také zásada subsidiarity.

Od členských států se očekávalo, že v případě volby investiční priority ESF 9.3 „Boj proti všem formám diskriminace a prosazování rovných příležitostí“ do svých operačních programů zahrnou specifické cíle a zvláštní dílčí cíle. Zejména se to týká členských států, jimž byla v této oblasti udělena doporučení pro jednotlivé země.

Doporučení 1 c)

Podle článku 5 nařízení o společných ustanoveních jsou příslušné subjekty zastupující občanskou společnost součástí partnerství a vztahuje se na ně zásada víceúrovňové správy. V souladu s čl. 5 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních musí být partneři zapojeni mimo jiné do přípravy dohod o partnerství a po celou dobu přípravy a realizace programů.

Doporučení 2 a)

Komise toto doporučení přijímá, zastává názor, že by se mělo realizovat na úrovni operačních programů, a zdůrazňuje, že v tomto směru již přijímá opatření.

Jak se uvádí v odstavci 38, Komise v roce 2015 vydala tematické pokyny „Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation“ (*Pokyny pro členské státy k využívání evropských strukturálních a investičních fondů k řešení segregace v oblasti vzdělávání a územního plánování*). Členským státům se doporučuje, aby se při plánování a realizaci programů řídily ustanoveními těchto pokynů, a tak předcházely segregaci marginalizovaných skupin obyvatel včetně Romů v oblasti vzdělávání a bydlení a řešily ji.

Komise si je plně vědoma, že rozhodující je účinné provádění v terénu. Komise proto najímá odborníky, kteří členským státům, a to zejména České republice, Slovensku, Maďarsku, Rumunsku a Bulharsku, pomohou při provádění pokynů.

Převedení prostředků v rámci operačních programů a změny těchto programů by obecně měly iniciovat členské státy.

Doporučení 2 b)

Komise toto doporučení přijímá a konstatuje, že již činí opatření v tomto směru.

Komise plně využije zprávy členských států o pokroku, a to i na jednáních monitorovacího výboru, aby členské státy podnítila a vedla k posílení opatření podpořených z ESI fondů, bude-li to nutné, za účelem lepšího řešení zjištěných problémů týkajících se Romů. V návaznosti na diskusi o těchto otázkách mohou členské státy předložit žádost o změnu operačních programů, jak stanoví čl. 30 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních.

Komise kromě toho konstatuje, že podle čl. 23 odst. 1 písm. a) nařízení o společných ustanoveních může svoji pravomoc požádat členské státy o navržení změn v operačních programech za účelem řešení problémů týkajících se Romů uplatnit pouze na problémy, jež jsou popsány v doporučeních pro jednotlivé země, nebo tehdy, je-li k jejich řešení nezbytné převést finanční prostředky.

Doporučení 3

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Možnost financování udržitelných opatření za účelem účinné podpory romské integrace řeší nařízení o ESIF více způsoby.

Za prvé, v programovém období 2014–2020 je možné podpořit dlouhodobá (sedmiletá) opatření. Doba trvání kteréhokoliv projektu by měla být úměrná plánovaným cílům.

Za druhé, pokud jde o začleňování marginalizovaných skupin (a v jejich rámci Romů), nařízení o ESF obsahuje rámec pro lepší sledování pozitivních výstupů prostřednictvím společných ukazatelů výstupů a dlouhodobých výsledků, jenž se snaží podpořit udržitelnost opatření financovaných z ESF zaměřených na marginalizované skupiny romských obyvatel.

Za třetí, pokud jde o infrastrukturní projekty financované prostřednictvím EFRR, členský stát by měl tak jako u kteréhokoliv jiného sektoru zvážit, jak bude zajištěna udržitelnost projektu po jeho dokončení v případech, kdy je to nezbytné (např. údržba).

Doporučení 4

Komise toto doporučení přijímá a v maximální možné míře ho zohlední v příštím programovém období.

Pokud jde o programové období 2014–2020, je třeba podotknout, že cíle romské integrace se odrazily v rámci ESIF již od návrhu operačních programů pro členské státy, na něž se vztahuje zvláštní předběžná podmínka týkající se Romů.

Co se týče revize operačních programů, zde musí iniciativa vycházet především od členských států. Podle nařízení o společných ustanoveních musí být žádosti členských států o změnu programů řádně odůvodněny a musí v nich především být popsán očekávaný dopad změn programu na plnění cílů strategie Unie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění a specifických cílů stanovených v programu.

Řídicí orgán příslušného operačního programu má podle právního rámce na období 2014–2020 povinnost zavést systém pro elektronické zaznamenávání a ukládání údajů o každé operaci, jež jsou mimo jiné nezbytné pro účely monitorování a hodnocení. Plnění této povinnosti je předmětem kontroly. Týká se to jak finančních údajů, tak údajů o výstupech a výsledcích.

Doporučení 5

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům, a upozorňuje na to, že kromě existujících právních omezení pro shromažďování údajů o etnickém původu v některých členských státech se na veškeré ukazatele zaměřené na Romy vztahuje režim ochrany tzv. citlivých údajů (článek 8 směrnice 95/46/ES). Fyzické osoby mají právo odmítnout udělit souhlas se shromažďováním těchto údajů. Údaje o počtu Romů účastnících se činností financovaných z ESIF vycházejí tudíž převážně z jejich vlastních prohlášení.

Doporučení 6

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Zdůrazňuje však, že jeho plné uskutečnění, pokud jde o možnost, aby z ESF byla financována jakákoliv opatření v oblasti sociálního začleňování bez ohledu na to, zda souvisejí se zaměstnaností, by vyžadovalo změnu Smlouvy, která by upravila poslání ESF, jak je stanoví článek 162.

Komise se dále domnívá, že nařízení o ESF již ve stávající podobě při výkladu v souladu s článkem 162 SFEU může řešit problematiku romské integrace z právního hlediska správně prostřednictvím tematického cíle sociálního začleňování.

To znamená, že z ESF se mohou financovat opatření v oblasti romské integrace, jež jsou součástí uceleného souboru opatření, jejichž cílem je, byť jen nepřímo, Romům více otevřít cestu na trh práce.

Uvedený právní výklad způsobilosti opatření v oblasti romské integrace pro financování z ESF byl členským státům sdělen v listopadu 2015.

Komise je tudíž toho názoru, že v této otázce nepanuje právní nejistota.

Doporučení 7

Komise toto doporučení přijímá a při posuzování kritérií pro přidělování finančních prostředků v souvislosti s přípravou příštího víceletého finančního rámce zváží, jaký důraz by se měl klást na problémy v oblasti sociálního začleňování, i potřebnost dalšího zacílení zdrojů na podporu marginalizovaných skupin obyvatel.

Doporučení 8 a)

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise je sice stále ochotna spolupracovat s členskými státy, ale vzhledem k odlišné situaci a různým přístupům v jednotlivých státech a nezbytnosti respektovat zásadu subsidiarity nepovažuje vypracování společné metodiky v této oblasti za proveditelné ani za vhodné.

Doporučení 8 b)

Komise toto doporučení nepřijímá, neboť se domnívá, že v souladu se zásadou subsidiarity by tato záležitost měla být ponechána na uvážení členských států.

Komise kromě toho neplánuje, že by v šetření pracovních sil a ve statistice Evropské unie v oblasti příjmů a životních podmínek shromažďovala statistické údaje o etnickém původu. Shromažďování statistických údajů o romském obyvatelstvu je technicky i právně velmi problematickou a nákladnou záležitostí.

Úvod

12
Komise konstatuje, že kromě částky 1,5 miliardy EUR, což jsou prostředky přidělené na investiční prioritu 9.2 ESF, se začleňování Romů financuje i prostřednictvím řady dalších investičních priorit ESF a EFRR.

Připomínky

30
V období 2007–2013 se nařízení ESF řídilo přístupem založeným na začleňování do většinové společnosti, jenž se nezaměřoval na Romy, ale obecněji na znevýhodněné skupiny. Romské integrace jako takové se týkala priorita „posílení sociálního začleňování znevýhodněných osob".

Některé členské státy se dokonce rozhodly se ve svém národním strategickém referenčním rámci pro plánování strukturálních fondů na období 2007–2013 výslovně zaměřit na problematiku romské integrace.

34
Komise konstatuje, že rámec EU výslovně uznává, že „členské státy nejprve potřebují zajistit, aby Romové nebyli diskriminováni, ale aby se s nimi jednalo jako s kterýmkoli jiným občanem EU, aby měli rovný přístup ke všem základním právům, která jsou zakotvena v Listině základních práv Evropské unie". Rovné zacházení je tudíž horizontální zásadou a považuje se za základní podmínku účinné romské integrace. I když orgány a instituce EU a členské státy nesou společnou odpovědnost za zlepšování sociálního začleňování Romů pomocí všech nástrojů a politik spadajících do jejich pravomoci, v souladu se zásadou subsidiarity nesou hlavní odpovědnost za změnu postavení marginalizovaných skupin obyvatel členské státy a tato změna je především v jejich pravomoci.

39
Partnerství a víceúrovňová správa jsou dlouhodobě klíčovou zásadou sdíleného řízení fondů (jež se uplatňovala také v předchozím programovém období), jež je zakotvena také v článku 5 nařízení o společných ustanoveních, kterým se řídí ESI fondy v období 2014–2020. Kodex chování, jenž byl přijat formou nařízení Komise v přenesené pravomoci, pomáhá členským státům při organizaci partnerství a zpracovává řadu praktických témat, jako je například reprezentativní výběr partnerů, výběrová řízení, procesní požadavky k zajištění včasné, smysluplné a transparentní konzultace a zásada zastoupení partnerů ve všech fázích včetně monitorovacích výborů.

40
Komise konstatuje, že na zmíněné společné programy (ROMACT and ROMED) poskytla značný finanční příspěvek.

44
Španělská romská strategie sice nestanovuje cíle pro boj proti diskriminaci, ale zdůrazňuje, že je potřebná doplňkovost a součinnost s Druhým plánem pro občanství a integraci na období 2011–2014 a Národní strategií boje proti rasismu, diskriminaci, xenofobii a netoleranci, které předpokládají zavedení konkrétních opatření pro boj proti diskriminaci.

45
Jak je uvedeno v maďarské romské strategii, politika sociálního začleňování není zacílena pouze na Romy, ale na širší skupinu. Jejími cíli jsou: snížení podílu osob žijících v chudobě nebo sociálním vyloučení, snížení sociálního zaostávání znevýhodněných dětí a snížení sociálních rozdílů mezi Romy a neromským obyvatelstvem. Úsilí o dosažení těchto cílů je horizontálně rozloženo do pěti oblastí: zlepšení příležitostí na trhu práce pro dlouhodobě nezaměstnané osoby v aktivním věku, snížení dětské chudoby, řešení znevýhodnění týkajících se socializace a socio-kulturních znevýhodnění, řešení znevýhodnění romských žen v oblasti vzdělávání a na trhu práce, řešení nedostatečného rozvoje znevýhodněných území.

49
V posouzení pokroku Bulharska v provádění vnitrostátní strategie integrace Romů předloženém v roce 2015 Komise skutečně konstatovala, že kontaktní místo „nemá dostatek lidských ani politických zdrojů k účinnému plnění svého mandátu a přesvědčivému řízení pokroku“. Je však také pravda, že realizace vnitrostátních romských strategií je do značné míry závislá na ESIF. Tudíž v praxi je činnost kontaktního místa podpořena doplňkovými strukturami. V roce 2015 byla zřízena ministerská pracovní skupina pro plánování a koordinaci intervencí ESIF v období 2014–2020 řízená ústředním koordinačním útvarem ESIF. Její práce se účastní kontaktní místo, příslušná ministerstva na úrovni náměstků (ministerstvo práce, školství, zdravotnictví, regionálního rozvoje, zemědělství), odborníci (koordinátoři šesti prioritních oblastí romské strategie) a zástupci obcí.

50 Druhá odrážka
Komise konstatuje, že současný vývoj politické situace může vést k tomu, že Bulharsko bude věnovat větší pozornost problémům Romů.

51 První odrážka
V Bulharsku se roční monitorování provádění romské strategie realizuje prostřednictvím administrativního podávání zpráv ze strany všech příslušných institucí a obcí a bude ještě dále zlepšeno zavedením nového systému monitorování, jenž by měl být hotov do konce prosince 2016.

54
Viz odpověď Komise k bodu 50, pokud jde o Bulharsko.

60
Komise se neztotožňuje s připomínkou Účetního dvora, podle níž orgánům chybí právní jistota. Posláním ESF je podle článku 162 SFEU zlepšovat možnosti zaměstnávání pracovníků na vnitřním trhu. Pokud se tedy tematický cíl 9 týkající se sociálního začleňování použije v souladu s článkem 162 SFEU, znamená to, že z ESF mnohou být financována taková opatření v oblasti romské integrace, jež jsou součástí uceleného souboru opatření přispívajících, byť jen nepřímo, k tomu, že Romům se více otevře cesta na trh práce. Tento právní výklad způsobilosti opatření v oblasti romské integrace pro financování z ESF byl členským státům objasněn a předložen v listopadu 2015. Podpora z ESF může být doplněna jinými nástroji, jež členské státy mohou použít k řešení základních potřeb a poskytnutí materiální pomoci Romům, jako je například Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD).

Komise rovněž konstatuje, že Účetní dvůr do svého vzorku zahrnul pouze dokončené projekty bydlení EFRR. Vzhledem k datu změny nařízení a času potřebnému na přípravu těchto projektů byla v době provádění auditu řada projektů dosud ve fázi přípravy.

61
Komise konstatuje, že žádný právní předpis nevyžadoval, aby v programu byly takové ukazatele. Pokud jde o ESF, příloha XXIII vyžadovala předkládání údajů o skutečné účasti menšin a znevýhodněných skupin v operacích ESF.

Komise konstatuje, že podpora znevýhodněných skupin z ESF vycházela v programovém období 2007–2013 z přístupu založeného na začleňování do většinové společnosti, a tak bylo ponecháno na členských státech, aby na základě problémů, se kterými se potýkají a jež popsaly v národních programech reforem a v národních akčních plánech pro sociální začlenění, vymezily cílové skupiny, specifické cíle, dílčí cíle a ukazatele, které se použijí.

62
Absence finančních informací je dána tím, že Romové nebyli výlučnou cílovou skupinou podpory z ESF.

64
Opatření zacílená na znevýhodněné oblasti obývané Romy, jež byla podpořena z EFRR, začaly realizovat ještě před uvedenou změnou například Maďarsko a Česká republika.

65
Komise konstatuje, že v souladu s právním rámcem EU pro ochranu údajů mají fyzické osoby právo odmítnout udělit souhlas se shromažďováním údajů o etnickém původu. Shromážděné údaje o etnickém původu tudíž mohou být nespolehlivým podkladem pro stanovení nezbytného rozsahu financování romské integrace.

Za účelem zjištění potřeb a stanovení potřebného financování zavedly některé členské státy (např. Maďarsko a Slovensko) nepřímé etnické nebo sociálně ekonomické ukazatele (mapy chudoby, segregované oblasti ve městech a na venkově, extrémní chudoba). Těmito přístupy je zajištěno zapojení romských společenství.

Viz též bod 87 zprávy Účetního dvora.

Kromě toho v některých členských státech je zákonem zakázáno shromažďovat údaje o etnickém původu.

68
Komise zdůrazňuje, že příslušný operační program jednoznačně a opakovaně požaduje, aby opatření v oblasti vzdělávání vedla k inkluzivnímu vzdělávání a odstranění segregace, včetně zvláštního ukazatele počtu vzdělávacích zařízení zapojených do programů na odstranění segregace.

Výzvy k podávání návrhů projektů k operačním programům obsahují podrobnější informace o požadavcích na opatření v oblasti vzdělávání. Tyto požadavky jsou konzultovány s monitorovacími výbory programů, v nichž je rovněž zastoupena Komise v úloze poradce.

Pokyny k využití ESI fondů pro účely odstranění segregace obsahují metodické pokyny, jimiž je třeba se řídit při přípravě výzev k podávání návrhů a realizaci projektů.

V průběhu jednání Maďarsko navíc zohlednilo doporučení, jež mu byla udělena, a zvolilo příslušné investiční priority, jež mohou poskytovat podporu skupinám romského obyvatelstva.

V roce 2015 Komise požádala maďarské orgány o další informace o podpoře poskytované na rozvoj veřejného vzdělávání a chtěla by podrobnější popis financování této oblasti.

Rámeček 5 – Nedostatek opatření na odstranění segregace v oblasti vzdělávání v rámci ESIF v Maďarsku

Komise konstatuje, že místní vládní instituce nemohou podat žádost o finanční prostředky, včetně podpory opatření z ESI fondů, pokud nepředloží místní plán rovnosti ve vzdělávání.

Operační program EFRR/ESF na období 2014–2020 Rozvoj lidských zdrojů obsahuje zřetelný a vícekrát vyjádřený závazek usilovat o odstranění segregace a zahrnuje řadu opatření zaměřených na její odstranění (např. ve vzdělávání, bydlení).

Pokud jde o podrobnější informace k těmto opatřením v operačním programu, viz odpověď Komise k bodu 68.

69
Komise konstatuje, že také řada dalších investičních priorit ESF a EFRR spadajících pod tematické cíle 8, 9 a 10 nařízení o společných ustanoveních týkající se zaměstnanosti, sociálního začleňování a vzdělávání podporuje integraci Romů nemalými částkami určenými na oblasti, jako je inkluzivní vzdělávání, sociální bydlení a dostupnost sociálních a zdravotních služeb. Ty rovněž v případě potřeby přispívají k plnění doporučení pro jednotlivé země (např. pokud jde o předškolní a vzdělávací infrastrukturu).

To je v souladu se společnou základní zásadou č. 2 „jednoznačné, ale ne výlučné zaměření“ a zásadou č. 4 „usilování o začlenění do většinové společnosti“. V souladu s těmito zásadami by začleňování Romů mělo být nedílnou součástí celkových opatření sociálního začleňování a zmírňování chudoby, aby se předešlo další izolaci skupin romského obyvatelstva.

Dobrým příkladem je slovenský operační program Lidské zdroje, jak potvrzuje Účetní dvůr v rámečku 8. Slovensko přijalo doporučení Komise, aby zřídilo operační program využívající více fondů se dvěma vyčleněnými prioritními osami pro ESF a EFRR. Každá z nich zahrnuje řadu specifických cílů, jež se budou realizovat na základě integrovaného přístupu.

73

Komise konstatuje, že IP 9.2 si systematicky volily pro své operační programy členské státy s nejvyšším podílem romského obyvatelstva (tj. Bulharsko, Česká republika, Maďarsko, Rumunsko a Slovensko) a členské státy, kterým byla udělena doporučení pro jednotlivé země týkající se začleňování Romů.

Španělský národní operační program pro sociální začleňování vztahující se na celé území Španělska obsahuje ustanovení pro opatření zaměřená na začleňování Romů v rámci IP 9.2.

Španělsko souhlasilo s Komisí, že v rámci IP 9.1 bude realizovat komplexní opatření sociálního začleňování zaměřená na různé dílčí ohrožené skupiny včetně Romů, aby tak jeho přístup byl inkluzivní. V případě Andalusie se opatření zahrnuté do regionálního operačního programu ESF nazvaného „Diseño Y Ejecución De Estrategias Locales de Empleabilidad e Inserción Social de las Personas en Situación o Riesgo de Exclusión Social" a podporovaného v rámci investiční priority 9.1 zaměřuje na konkrétní místní oblasti postižené chudobou a sociálním vyloučením a poskytuje pomoc na zaměstnanost, bydlení, sociální integraci, vzdělávání atd. Komise se domnívá, že výše uvedené opatření a také národní operační program mohou účinně pomoci romskému obyvatelstvu v Andalusii.

Pokud jde o Maďarsko, na operační program Lidské zdroje – jenž má v období 2014–2020 doplňkovou strukturu zahrnující šest maďarských konvergenčních regionů – byly přiděleny prostředky v investiční prioritě 9.2 v rámci její priority 1 a dále v rámci její priority 5 jakožto nástroji nadnárodní spolupráce a finančnímu nástroji.

75

Komise konstatuje, že co se týče finanční podpory poskytované členským státům v rámci politiky soudržnosti, zdroje se přidělují podle klíče pro přerozdělování na základě kritérií souvisejících s celkovým cílem soudržnosti, jež tudíž v zásadě odrážejí úroveň jejich rozvoje. V objemu finanční podpory se proto také odráží kapacita financování ze strany členských států a regionů a tato podpora jim pomáhá řešit jejich klíčové problémy, což platí i v oblasti sociálního začleňování. Členské státy mají povinnost přidělit určitý minimální podíl prostředků ESF (čl. 92 odst. 4 nařízení o společných ustanoveních); ze zdrojů ESF musí povinně přidělit nejméně 20 % na tematický cíl 9 „podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě a jakékoli diskriminaci" (čl. 4 odst. 2 nařízení o ESF) a podporu musí soustředit se zřetelem k doporučením pro jednotlivé země (článek 18 nařízení o společných ustanoveních), čímž je zajištěno, že ve všech členských státech, v nichž integrace Romů představuje zvláštní problém, je na jeho řešení poskytována dostatečná podpora z ESI fondů.

79

Komise konstatuje, že protidiskriminační opatření jsou běžně zahrnována do specifických cílů a příkladů opatření jiných investičních priorit, včetně investiční priority 9.2, ale také 9.1.

V Maďarsku se při jednáních o dohodě o partnerství a rozdělování přidělených prostředků v rámci operačního programu bere boj proti diskriminaci jako horizontální prvek. To je věcí rozhodnutí členského státu.

Bulharsko si sice nezvolilo investiční prioritu 9.3, ale protidiskriminační osvětová opatření zaměřená na potírání stereotypů a podporu kulturní identity menšinových etnických společenství jsou zahrnuta v operačních programech „Rozvoj lidských zdrojů" a „Věda a vzdělávání pro inteligentní růst" jakožto nástroje předcházení diskriminaci a podpory rovných příležitostí.

Rumunský operační program Lidský kapitál financovaný z ESF vychází z toho, že sociální vyloučení nesouvisí s etnickým původem, ale obecně s chudobou. Program se tudíž výslovně zaměřuje na Romy, ale nevylučuje ostatní marginalizovaná společenství a znevýhodněné skupiny.

83
Viz odpověď Komise k bodu 39.

Společná odpověď Komise k bodům 84 a 85

Komise zdůrazňuje, že vedle právních omezení platných pro shromažďování údajů o etnickém původu v některých členských státech mají fyzické osoby právo odmítnout udělit souhlas se shromažďováním těchto údajů. Údaje o počtu Romů účastnících se činností financovaných z ESF vycházejí převážně z jejich vlastních prohlášení. Nicméně v rámci investiční priority 9.2 mohou být všichni účastníci považováni za součást marginalizovaných skupin obyvatel, jako jsou Romové, což usnadňuje vykazování údajů o této cílové skupině v programovém období 2014–2020.

Společná odpověď Komise k bodům 86 a 87

Komise konstatuje, že Agentura pro základní práva není subjektem oprávněným podávat výklad právních ustanovení EU.

Komise zdůrazňuje, že shromažďování údajů o etnickém původu je v některých členských státech nezákonné a že tato záležitost je v pravomoci členských států. Pokud údaje nemohou být zákonným způsobem shromažďovány, otázka jejich zpracování se stává bezpředmětnou.

Praktické alternativy získávání údajů o etnickém původu, které zmiňuje Účetní dvůr, trpí ve skutečnosti závažnými omezeními pro účely monitorování, nicméně mohly by poskytnout kvalitativní důkazy o podpoře ESF pro romské účastníky projektů ESF.

Jelikož se zakládají na vlastním prohlášení dotčených osob a vyžadují souhlas, mohlo by to omezovat jejich spolehlivost (podíl účastníků ochotných přihlásit se k svému původu nebo odpovědět by mohl být nízký a odpovědi by mohly být zkreslené). Rovněž výběr vzorku a extrapolace by nemusely být spolehlivé kvůli nejistotě o skutečné velikosti sledovaného souboru.

Romská strategie přijatá rumunskou vládou v roce 2015 vychází z údajů ze sčítání obyvatelstva v roce 2011 založených na heteroidentifikaci: Romové, kteří se sami přihlásili k romské národnosti, tvoří 3,3 % obyvatelstva, což je 621 573 osob.

Rumunské orgány v této strategii uznávají, že odhady počtu romského obyvatelstva se různí, a odkazují v ní na odhady Rady Evropy a Světové banky. Základní referenční hodnotou však zůstávají údaje ze sčítání obyvatelstva.

Operační program Lidský kapitál (spolufinancovaný z ESF) přihlíží k odhadu Rady Evropy, podle nějž v Rumunsku žije 1,85 milionu Romů. Spolehlivost referenčních údajů a údajů o etnickém původu pro účely monitorování tak zůstává problematická.

88
V období 2007–2013 se nemusely vykazovat žádné údaje o Romech jakožto samostatné kategorii, a proto se tyto údaje neshromažďovaly ani od příjemců.

Členské státy pouze musely poskytovat informace (a shromažďovat údaje) o vlastnostech účastníků operací ESF. Údaje o romských účastnících se v souladu s vnitrostátními pravidly vykazovaly v kategoriích „menšiny“ a „jiné znevýhodněné skupiny“ při členění účastníků podle ohrožených skupin.

Operační programy v období 2007–20013 neměly také žádné společné ukazatele výstupů týkající se Romů, jež by se v příslušných operačních programech objevovaly jako „programové ukazatele“ a souhrnně se zpracovávaly na úrovni EU.

Údaje o Romech jakožto samostatné kategorii by se byly uváděly pouze ve výročních zprávách o provádění, pokud by byl pro cíle operačního programu stanoven takový speciální ukazatel.

89
Co se týče Španělska, cílovou skupinou mnoha operací v období 2007–2013 nebylo romské obyvatelstvo, a proto nebylo povinné uvádět údaje o etnickém původu účastníků. Kromě toho shromažďování údajů o etnických aspektech může být citlivou otázkou, jak uznává doporučení Rady o účinné romské integraci, a členské státy by v souladu se zásadou subsidiarity měly mít možnost si samy zvolit metody monitorování.

90
Operační programy v programovém období 2014–2020 obsahují ustanovení, která mají zajistit jednotnost údajů. Je v nich kladen důraz také na to, aby veškerá vymezení měli k dispozici všichni příjemci. Kromě toho Komise předložila praktické pokyny k zajištění jednotného vymezení ukazatelů.

Platí také nový požadavek, aby se výkonnostní údaje o jednotlivých operacích zaznamenávaly a uchovávaly v elektronické formě za účelem jejich agregace v případech, kdy je to nezbytné pro účely monitorování, hodnocení, finančního řízení, ověřování a auditu (čl. 24 odst. 2 nařízení Komise v přenesené pravomoci 480/2014).

Problém s existencí tří druhů ukazatelů v Rumunsku byl tematizován a nakonec vyřešen v operačním programu na období 2014–2020 Lidský kapitál tak, že ukazatele výstupů a výsledků stanovené na úrovni programu se následně vymezí ve zvláštních pokynech doplňujících výzvu k podání žádostí.

91
V případě zvláště ohrožených skupin je někdy vhodnější nestanovovat konkrétní číselné cíle pro výsledky (na rozdíl od cílů pro výstupy), aby se předešlo efektu „sbírání smetany“ (tzn. výběru méně znevýhodněných skupin, aby intervence vykazovala vyšší míru úspěšnosti).

V programovém období 2014–2020 je třeba stanovit cíle u každého příslušného ukazatele výsledků na úrovni operace (viz příloha III nařízení Komise v přenesené pravomoci 480/2014).

92
I když příloha I nařízení o ESF pro období 2014–2020 neobsahuje jasný společný ukazatel vztahující se na romské účastníky, monitorování romské integrace se významně zlepší, pokud se v operačním programu schválí zvláštní ukazatele nebo pokud se specifické cíle vztahují výlučně na romské obyvatelstvo.

Shromažďování údajů o jednotlivých účastnících navíc subjektům odpovědným za operaci a řídicím orgánům umožní lépe souhrnně zpracovávat a monitorovat údaje o romských účastnících včetně výsledků.

V případě operací výlučně zaměřených na Romy se prostřednictvím společných ukazatelů výstupů a výsledků a dodatečných zvláštních ukazatelů schválených v operačním programu budou shromažďovat podrobné informace o sociálních a ekonomických charakteristikách účastníků ESF, jejich postavení na trhu práce a jejich výsledcích. To se týká rovněž investičních priorit, které nejsou výlučně zaměřeny na Romy, ale u nichž operační program stanoví zvláštní ukazatel vztahující se na Romy. Tyto údaje se musí zaznamenat a uchovat na úrovni operací, jak požaduje příloha III nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014.

93
Nedostatek zjištěný Účetním dvorem řeší stávající regulační rámec.

Členské státy s významnými problémy se sociálním začleňováním Romů tyto problémy řeší prostřednictvím samostatné investiční priority 9.2 pro marginalizované skupiny obyvatel, jako jsou Romové. V tomto případě se prostřednictvím společných ukazatelů výstupů a výsledků budou shromažďovat podrobné informace o sociálních a ekonomických charakteristikách účastníků ESF, jejich postavení na trhu práce a jejich výsledcích.

Konkrétní informace o Romech mohou poskytnout zvláštní ukazatele programu zaměřené na Romy. V přijatých operačních programech, zejména v Chorvatsku, Rumunsku, Slovinsku a ve Španělsku, se 69 zvláštních ukazatelů programů vztahuje na Romy.

Existence předběžné podmínky v této oblasti zlepší monitorování členských států v této oblasti. Členské státy musí splnit předběžné podmínky do konce roku 2016.

96
Komise zdůrazňuje, že kritéria výběru by měla být v souladu se specifickými cíli stanovenými v operačních programech. Pokud tedy specifické cíle operačních programů nejsou zaměřeny na Romy, kritéria výběru budou zahrnovat znevýhodněné skupiny uvedené ve specifických cílech operačních programů.

Co se týče dotčeného řídicího orgánu EFRR v Bulharsku, cílová skupina byla širší než jen romské obyvatelstvo, protože výzvy k předkládání návrhů byly formulovány tak, aby byly otevřené pro všechny marginalizované skupiny obyvatel, nikoli jen pro Romy.

98
Operační programy v programovém období 2014–2020 obsahují ustanovení, která mají zajistit jednotnost údajů. Je v nich kladen důraz také na to, aby veškerá vymezení měli k dispozici všichni příjemci. Operační program navíc předkládá praktické pokyny k zajištění jednotného vymezení ukazatelů.

Co se týče EFRR, vykazování ukazatelů na úrovni programů nebylo v období 2007–2013 povinné. Ukazatele na úrovni projektů jsou zahrnuty v příslušných žádostech a monitorovány členskými státy.

Komise dostává pouze žádosti týkající se nejdůležitějších projektů.

99
V programovém období 2007–2013 EU ve svých předpisech nestanovila žádné požadavky na společné ukazatele výsledků podle cílových skupin.

Označení „ohrožené skupiny“ tudíž může zahrnovat širší skupinu obyvatelstva žijícího v podobných podmínkách jako některé části romského obyvatelstva a nemusí rozlišovat podle etnického původu.

V konkrétním uvedeném příkladu romské obyvatelstvo nebylo samostatnou cílovou skupinou operačního programu Andalusie v programovém období 2007–2013, ale bylo zahrnuto do širší skupiny obyvatelstva ohroženého sociálním vyloučením. Cíle pro výsledky byly stanoveny celkově pro osoby ohrožené vyloučením.

100
I když ve dvou obcích v Bulharsku se realizace projektů nezdařila kvůli nepříznivému veřejnému mínění okolí, všechny ostatní obce úspěšně dokončují (nebo v jednom případě, což se týká Devně, již dokončily) své projekty sociálního bydlení.

101
Komise konstatuje, že i když se realizace projektů v některých případech odchýlila od původního plánu, nemělo to přímý dopad na cílové skupiny.

102
Viz odpověď Komise k bodu 91 o efektu „sbírání smetany“.

103
Komise zdůrazňuje, že použití kritérií zaměřených na Romy je vhodné tehdy, pokud jsou kritéria výběru stanovená ve výzvách k překládání návrhů zaměřena speciálně na Romy, což se úplně netýkalo 19 projektů prověřovaných Účetním dvorem.

Rámeček 10 – Nedostatečné zaměření, pokud jde o určení cílové skupiny, a nedostatečná pozornost věnovaná kulturním faktorům ovlivnila realizaci projektu zdravotní péče (Bulharsko, projekt 4)

Skutečnost, že ohrožená skupina obyvatelstva nemohla být předem identifikována, a proto Romové nebyli zmíněni jako cílová skupina, je dána omezeními národního zdravotního registru a tím, že se neshromažďují údaje o etnickém původu.

V případě bulharského projektu zahrnujícího zdravotní vyšetření příjemce vysvětlil, že kvůli zásadě nediskriminace nebyl projekt zaměřen na žádnou konkrétní dílčí skupinu obyvatelstva.

107

I když je pravda, že SEPE byla jmenována zprostředkujícím subjektem tohoto operačního programu až v roce 2014, její účast na posledním jednání monitorovacího výboru byla příležitostí k výměně osvědčených postupů, což je užitečné zejména v současném programovém období.

118 První odrážka

Viz odpověď Komise k bodům 81 a 88 o požadavcích na poskytování údajů a k bodu 91 o efektu „sbírání smetany".

118 Druhá odrážka

Operační programy v programovém období 2014–2020 obsahují ustanovení, která mají zajistit jednotnost údajů. Je v nich kladen důraz také na to, aby veškerá vymezení měli k dispozici všichni příjemci. Operační program navíc předkládá praktické pokyny k zajištění jednotného vymezení ukazatelů.

Závěry a doporučení

121

Vybrané projekty se v řadě případů nezaměřovaly výlučně na Romy, ale spíše na nezvýhodněné/ohrožené skupiny v důsledku přístupu založeného na začleňování do většinové společnosti, jenž Komise objasnila ve své odpovědi k bodu 30. Z tohoto důvodu se shromážděné údaje včetně finančních netýkaly konkrétně Romů.

Komise rovněž připomíná, že regionální operační programy v období 2007–2013 zahrnovaly pilotní projekty podpory bydlení pro ohrožené skupiny včetně Romů a tyto projekty byly výslovně vypracovávány se silnějším důrazem na integrovaný přístup řešící více rozměrů spojených s cíli sociálního začleňování. Tyto projekty bohužel nebyly k meznímu datu auditu Účetního dvora ještě ukončeny, přičemž audit se zaměřoval na dokončené operace.

124
Komise připomíná, že některé země (např. Maďarsko a Slovensko) ve svých národních strategických referenčních rámcích na období 2007–2013 uvedly začleňování Romů jako důležité téma a vypracovaly ucelené přístupy k jeho řešení ještě před vypracováním vnitrostátní romské strategie v souvislosti s politickým rámcem EU.

125
Komise konstatuje, že doporučení z roku 2013 spíše rozšiřuje rámec EU nad daný rámec a otevírá nové oblasti, jež nebyly zmíněny ve sdělení z roku 2011.

126
Nedostatky, které uvedl Účetní dvůr, Komise již zmínila ve svém posouzení z roku 2012.

Doporučení 1
Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Doporučení 1 a)
Komise připomíná, že údaje o objemu podpory z ESI fondů na opatření pro marginalizované skupiny obyvatel, jako jsou Romové, mohou být pouze orientační, neboť členské státy mají povinnost poskytnout finanční údaje pouze tehdy, pokud byla zvolena příslušná investiční priorita ESF 9.2 nebo pokud byly stanoveny zvláštní dílčí cíle / cíle / ukazatele u jiných relevantních tematických cílů ESF a EFRR.

Doporučení 1 b)
Komise upozorňuje, že pokud je v nařízení o obecných ustanoveních pro všechny ESI fondy uvedena obecná předběžná podmínka týkající se boje proti diskriminaci, posouzení jejího splnění se musí omezit pouze na kritéria stanovená v nařízeních o ESIF. Při rozhodování o konkrétních vhodných politických opatřeních – včetně obsahu strategií – spadajících do pravomoci celostátních a regionálních úrovní správy by se měla respektovat také zásada subsidiarity.

Od členských států se očekávalo, že v případě volby investiční priority ESF 9.3 „Boj proti všem formám diskriminace a prosazování rovných příležitostí“ do svých operačních programů zahrnou specifické cíle a zvláštní dílčí cíle. Zejména se to týká členských států, jimž byla v této oblasti udělena doporučení pro jednotlivé země.

Doporučení 1 c)
Podle článku 5 nařízení o společných ustanoveních jsou příslušné subjekty zastupující občanskou společnost součástí partnerství a vztahuje se na ně zásada víceúrovňové správy. V souladu s čl. 5 odst. 2 musí být partneři zapojeni mimo jiné do přípravy dohod o partnerství a po celou dobu přípravy a realizace programů.

Doporučení 2 a)

Komise toto doporučení přijímá, zastává názor, že by se mělo realizovat na úrovni operačních programů, a zdůrazňuje, že v tomto směru již přijímá opatření.

Jak se uvádí v odstavci 38, Komise v roce 2015 vydala tematické pokyny „Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation" (*Pokyny pro členské státy k využívání evropských strukturálních a investičních fondů k řešení segregace v oblasti vzdělávání a územního plánování*). Členským státům se doporučuje, aby se při plánování a realizaci programů řídily ustanoveními těchto pokynů, a tak předcházely segregaci marginalizovaných skupin obyvatel včetně Romů v oblasti vzdělávání a bydlení a řešily ji.

Komise si je plně vědoma, že rozhodující je účinné provádění v terénu. Komise proto najímá odborníky, kteří členským státům, a to zejména České republice, Slovensku, Maďarsku, Rumunsku a Bulharsku, pomohou při provádění pokynů.

Převedení prostředků v rámci operačních programů a změny těchto programů by obecně měly iniciovat členské státy.

Doporučení 2 b)

Komise toto doporučení přijímá a konstatuje, že již činí opatření v tomto směru.

Komise plně využije zprávy členských států o pokroku, a to i na jednáních monitorovacího výboru, aby členské státy podnítila a vedla k posílení opatření podpořených z ESI fondů, bude-li to nutné, za účelem lepšího řešení zjištěných problémů týkajících se Romů. V návaznosti na diskusi o těchto otázkách mohou členské státy předložit žádost o změnu operačních programů, jak stanoví čl. 30 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních.

Komise kromě toho konstatuje, že podle čl. 23 odst. 1 písm. a) nařízení o společných ustanoveních může svoji pravomoc požádat členské státy o navržení změn v operačních programech za účelem řešení problémů týkajících se Romů uplatnit pouze na problémy, jež jsou popsány v doporučeních pro jednotlivé země, nebo tehdy, je-li k jejich řešení nezbytné převést finanční prostředky.

128

Komise zdůrazňuje, že co se ESF týče, absence zaměření na integraci Romů v programovém období 2007–2013 je dána tím, že byl přijat přístup ke znevýhodněným osobám založený na začleňování do většinové společnosti (viz priorita „posílení sociálního začleňování znevýhodněných osob"). Bylo tudíž na členských státech, aby vymezily znevýhodněné osoby, na které se chtěly zaměřit na základě jejich potřeb a problémů, s nimiž se potýkají.

Co se týče zvláštních ukazatelů zaměřených na Romy, žádný z platných předpisů je nevyžadoval.

Kromě toho je třeba podotknout, že kritéria výběru by měla být v souladu se specifickými cíli stanovenými v operačních programech. Jestliže tedy specifické cíle operačních programů nebyly zaměřeny na Romy, kritéria výběru zahrnovala znevýhodněné skupiny obyvatelstva uvedené ve specifických cílech operačních programů.

129
Komise konstatuje, že kromě částky 1,5 miliardy EUR, což jsou prostředky přidělené na investiční prioritu 9.2 ESF, se začleňování Romů financuje i prostřednictvím řady dalších investičních priorit ESF a EFRR (viz také odpověď Komise k bodu 69).

130
Komise konstatuje, že v souvislosti se svou odpovědností v rámci sdíleného řízení členským státům pomáhá, například prostřednictvím posouzení splnění příslušných předběžných podmínek, prostřednictvím pokynů nebo své poradní úlohy v monitorovacích výborech, aby změny zavedené pro období 2014–2020 vedly k tomu, že projekty budou lépe přispívat k romské integraci.

131
Komise odkazuje na svoji odpověď k bodu 75 a domnívá se, že tím, že členské státy mají povinnost přidělit určitý minimální podíl prostředků ESF (čl. 92 odst. 4 nařízení o společných ustanoveních), že ze zdrojů ESF musí povinně přidělit nejméně 20 % na tematický cíl 9 „podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě a jakékoli diskriminaci“ (čl. 4 odst. 2 nařízení o ESF) a že podporu musí soustředit se zřetelem k doporučením pro jednotlivé země (článek 18 nařízení o společných ustanoveních), je zajištěno, že ve všech členských státech, v nichž integrace Romů představuje zvláštní problém, je na jeho řešení poskytována dostatečná podpora z ESI fondů.

Doporučení 3
Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Možnost financování udržitelných opatření za účelem účinné podpory romské integrace řeší nařízení o ESIF více způsoby.

Za prvé, v programovém období 2014–2020 je možné podpořit dlouhodobá (sedmiletá) opatření. Doba trvání kteréhokoliv projektu by měla být úměrná plánovaným cílům.

Za druhé, pokud jde o začleňování marginalizovaných skupin (a v jejich rámci Romů), nařízení o ESF obsahuje rámec pro lepší sledování pozitivních výstupů prostřednictvím společných ukazatelů výstupů a dlouhodobých výsledků, jenž se snaží podpořit udržitelnost opatření financovaných z ESF zaměřených na marginalizované skupiny romských obyvatel.

Za třetí, pokud jde o infrastrukturní projekty financované prostřednictvím EFRR, členský stát by měl tak jako u kteréhokoliv jiného sektoru zvážit, jak bude zajištěna udržitelnost projektu po jeho dokončení v případech, kdy je to nezbytné (např. údržba).

Doporučení 4

Komise toto doporučení přijímá a v maximální možné míře ho zohlední v příštím programovém období.

Pokud jde o programové období 2014–2020, je třeba podotknout, že cíle romské integrace se odrazily v rámci ESIF již od návrhu operačních programů pro členské státy, na něž se vztahuje zvláštní předběžná podmínka týkající se Romů.

Co se týče revize operačních programů, zde musí iniciativa vycházet především od členských států. Podle nařízení o společných ustanoveních musí být žádosti členských států o změnu programů řádně odůvodněny a musí v nich především být popsán očekávaný dopad změn programu na plnění cílů strategie Unie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění a specifických cílů stanovených v programu.

Řídicí orgán příslušného operačního programu má podle právního rámce na období 2014–2020 povinnost zavést systém pro elektronické zaznamenávání a ukládání údajů o každé operaci, jež jsou mimo jiné nezbytné pro účely monitorování a hodnocení. Plnění této povinnosti je předmětem kontroly. Týká se to jak finančních údajů, tak údajů o výstupech a výsledcích.

Doporučení 5

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům, a upozorňuje na to, že kromě existujících právních omezení pro shromažďování údajů o etnickém původu v některých členských státech se na veškeré ukazatele zaměřené na Romy vztahuje režim ochrany tzv. citlivých údajů (článek 8 směrnice 95/46/ES). Fyzické osoby mají právo odmítnout udělit souhlas se shromažďováním těchto údajů. Údaje o počtu Romů účastnících se činností financovaných z ESIF vycházejí tudíž převážně z jejich vlastních prohlášení.

Doporučení 6

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Zdůrazňuje však, že jeho plné uskutečnění, pokud jde o možnost, aby z ESF byla financována jakákoliv opatření v oblasti sociálního začleňování bez ohledu na to, zda souvisejí se zaměstnaností, by vyžadovalo změnu Smlouvy, která by upravila poslání ESF, jak je stanoví článek 162.

Komise se dále domnívá, že nařízení o ESF již ve stávající podobě při výkladu v souladu s článkem 162 SFEU může řešit problematiku romské integrace z právního hlediska správně prostřednictvím tematického cíle sociálního začleňování.

To znamená, že z ESF se mohou financovat opatření v oblasti romské integrace, jež jsou součástí uceleného souboru opatření, jejichž cílem je, byť jen nepřímo, Romům více otevřít cestu na trh práce.

Uvedený právní výklad způsobilosti opatření v oblasti romské integrace pro financování z ESF byl členským státům sdělen v listopadu 2015.

Komise je tudíž toho názoru, že v této otázce nepanuje právní nejistota.

Doporučení 7

Komise toto doporučení přijímá a při posuzování kritérií pro přidělování finančních prostředků v souvislosti s přípravou příštího víceletého finančního rámce zváží, jaký důraz by se měl klást na problémy v oblasti sociálního začleňování, i potřebnost dalšího zacílení zdrojů na podporu marginalizovaných skupin obyvatel.

133

Komise zdůrazňuje, že shromažďování údajů o etnickém původu je v některých členských státech nezákonné a že tato záležitost je v pravomoci členských států.

Vedle právních omezení platných pro shromažďování údajů o etnickém původu v některých členských státech mají fyzické osoby právo odmítnout udělit souhlas se shromažďováním těchto údajů. Údaje o počtu Romů účastnících se činností financovaných z ESIF vycházejí převážně z jejich vlastních prohlášení.

Nicméně v rámci investiční priority 9.2 mohou být všichni účastníci považováni za součást marginalizovaných skupin obyvatel, jako jsou Romové, což usnadňuje vykazování údajů o této cílové skupině v programovém období 2014–2020.

Operační programy v programovém období 2014–2020 také obsahují ustanovení, která mají zajistit jednotnost údajů. Je v nich kladen důraz na to, aby veškerá vymezení měli k dispozici všichni příjemci. Operační program navíc předkládá praktické pokyny k zajištění jednotného vymezení ukazatelů.

Platí také nový požadavek, aby se výkonnostní údaje o jednotlivých operacích zaznamenávaly a uchovávaly v elektronické formě za účelem jejich agregace v případech, kdy je to nezbytné pro účely monitorování, hodnocení, finančního řízení, ověřování a auditu (čl. 24 odst. 2 nařízení Komise v přenesené pravomoci 480/2014).

Článek 142 nařízení o společných ustanoveních stanoví, že všechny průběžné platby nebo jejich část mohou být pozastaveny, pokud „existují závažné nedostatky v kvalitě a spolehlivosti monitorovacího systému nebo údajů o společných a specifických ukazatelích“.

Doporučení 8 a)

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise je sice stále ochotna spolupracovat s členskými státy, ale vzhledem k odlišné situaci a různým přístupům v jednotlivých státech a nezbytnosti respektovat zásadu subsidiarity nepovažuje vypracování společné metodiky v této oblasti za proveditelné ani za vhodné.

Doporučení 8 b)

Komise toto doporučení nepřijímá, neboť se domnívá, že v souladu se zásadou subsidiarity by tato záležitost měla být ponechána na uvážení členských států.

Komise kromě toho neplánuje, že by v šetření pracovních sil a ve statistice Evropské unie v oblasti příjmů a životních podmínek shromažďovala statistické údaje o etnickém původu. Shromažďování statistických údajů o romském obyvatelstvu je technicky i právně velmi problematickou a nákladnou záležitostí.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
  prostřednictvím stránek EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
  na zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
  a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
  můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
  nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	22.10.2014
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	21.3.2016
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	4.5.2016
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	14.6.2016

Romové, jejichž počet se odhaduje na 6,2 milionu, jsou největší etnickou menšinou v EU. Jsou však většinou marginalizovaní. V této zprávě se posuzuje, zda politické iniciativy a finanční podpora EU v Bulharsku, Španělsku, Maďarsku a Rumunsku účinně přispěly k integraci Romů. V letech 2014–2020 bylo na socio-ekonomickou integraci marginalizovaných skupin obyvatel, jako jsou Romové, vyčleněno asi 1,5 miliardy EUR. Zjistili jsme, že přestože Evropská komise při stanovení politických iniciativ na podporu integrace Romů významně pokročila, přetrvávají určité překážky a dilemata a jak od Komise, tak od členských států bude vyžadováno další úsilí.

CURIA RATIONUM
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

Úřad pro publikace