

Som veľmi rada, že vám môžeme ponúknuť publikáciu, ktorú pre **Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti** v rámci národného projektu „Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík“, podporeného z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu cez operačný program Efektívna verejná správa, s názvom **Hlas menšín – dvanásť prípadových štúdií zapájania zraniteľných skupín do tvorby verejných politík**, spracovali expertky z Centra pre výskum etnicity a kultúry.

Hlas menšín prináša aktuálne svedectvo o tom, že ľudia vytláčani na okraj spoločnosti – znevýhodnení z dôvodu etnicity, zdravotného stavu, veku, sexuálnej orientácie alebo iného postavenia, majú v procese tvorby verejných politík slabý hlas a nízku reprezentáciu. Na druhej strane ukazuje, že účasť zraniteľných skupín v tvorbe verejných politík má potenciál meniť politiky na férové a spravodlivé tak, aby žiť dôstojný život bol výsadou pre všetkých, nielen pre „vyvolených“...

Publikácia vznikla v rámci uvedeného národného projektu, ktorý začal v apríli 2017 a bol fascinujúcou trojročnou odbornou expedíciou. Jej cieľom bolo rozšírenie poznatkov o funkčnosti a nefunkčnosti participatívnych mechanizmov v každodennom živote na úrovni štátu, samosprávnych krajov, mikroregiónov, ako aj miest a obcí.

Projekt sa vydal dvoma smermi – praktickým a teoretickým. Praktickú časť zastrešilo dvanásť pilotných projektov, ktoré predstavovali „živé laboratórium participatívnych procesov v prostredí verejnej správy“. Projekty boli bránou do tém, ktoré mapovali stav a spolu s verejnosťou hľadali riešenia pre rôzne oblasti života: dlhodobá starostlivosť, podpora práce s mládežou, environmentálne vzdelávanie, mikroregionálny rozvoj, odpadové hospodárstvo, prístupnosť a plánovanie verejných priestorov, zavádzanie participatívnych rozpočtov, otvorené dáta v praxi a inklúzia zraniteľných skupín.

Teoretická časť sa zamerala na podporu zavádzania participácie do praxe verejnej správy a orientovala sa na analytickú, metodickú a legislatívnu činnosť, ako aj prípravu vzdelávacieho programu na podporu participatívnej tvorby verejných politík pre zamestnancov ministerstiev, vyšších územných celkov, miest a obcí. Vzniklo niekoľko pracovných tímov, ktoré skúmali participáciu: od teoretických východísk participácie, monitoringu a hodnotenia participatívnej tvorby politík na Slovensku i v zahraničí, merania prínosov participácie, participatívne rozpočtom v samospráve a na školách, až k téme zapájania zraniteľných skupín do tvorby verejných politík.

Na našej ceste k zefektívneniu mechanizmov participácie občianskej spoločnosti na správe vecí verejných nás sprevádzalo viac ako dvesto expertov z prostredia mimovládnych organizácií, akademického sektora a subjektov štátnej, regionálnej a miestnej územnej samosprávy.

Bola to dlhá a vzrušujúca cesta odborných výskumných interakcií, nečakaných výziev, práce v teréne pri príprave, tvorbe a monitorovaní participatívnych verejných politík, expertných intervencií a odporúčaní pre prax, ako aj nástrah z čerpania finančných prostriedkov z Európskej únie.

Barbara Gindlová, odborná garantka národného projektu „Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík“

ISBN 978-80-89051-33-5



HLAS MENŠÍN

HLAS MENŠÍN

**Dvanásť prípadových štúdií
zo zapájania zraniteľných skupín
do tvorby verejných politík**

Elena Gallová Kriglerová
Jarmila Lajčáková
Alena Holka Chudžíková
Jana Kadlečíková
Zuzana Havirová
Ivana Rapoš Božič



Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti



HLAS MENŠÍN

**Dvanásť prípadových štúdií
zo zapájania zraniteľných skupín
do tvorby verejných politík**

**Elena Gallová Kriglerová
Jarmila Lajčáková
Alena Holka Chudžíková
Jana Kadlečíková
Zuzana Havírová
Ivana Rapoš Božič**

HLAS MENŠÍN

**Dvanásť prípadových štúdií zo zapájania zraniteľných skupín
do tvorby verejných politík**

Vydalo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Text: Elena Gallová Kriglerová, Jarmila Lajčáková, Alena Holka Chudžíková,
Jana Kadlečíková, Zuzana Havírová, Ivana Rapoš Božič

Editor: Miroslav Kollár

Jazyková korektúra: Alexandra Tomeková

Obálka a grafický dizajn: Zuzana Chmelová

Publikácia je súčasťou národného projektu Podpora partnerstva
a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík,
ktorý je podporený z Európskeho sociálneho fondu prostredníctvom
operačného programu Efektívna verejná správa.

ISBN 978-80-89051-33-5

Zdieľaním a šírením informácií z tejto publikácie podporíte participatívnu
tvorbu verejných politík a rozvoj občianskej spoločnosti. Ďakujeme.



Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

OBSAH

PRÍHOVOR Martina Giertla // 10

PRÍHOVOR Eleny Gallovej Kriglerovej // 14

PARTICIPÁCIA A ZRANITELNÉ SKUPINY

- **PREČO PARTICIPÁCIA A ZRANITELNÉ SKUPINY? DVA ARGUMENTY // 20**
Jarmila Lajčáková

ĽUDIA SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM

- **ÚVOD // 34**
Jana Kadlečíková
- **ZAPÁJANIE ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM DO TVORBY POLITIKY SOCIÁLNYCH SLUŽIEB NA NÁRODNEJ ÚROVNI // 37**
Jana Kadlečíková
- **PARTICIPÁCIA ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM NA TVORBE ROZVOJA KONCEPCIE ROZVOJA SOCIÁLNYCH SLUŽIEB NA REGIONÁLNEJ ÚROVNI TRNAVSKÝ SAMOSPRÁVY KRAJ // 60**
Elena Gallová Kriglerová
- **PRÍPRAVA KONCEPCIE SOCIÁLNYCH SLUŽIEB V RÁMCI TRNAVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA NA ROKY 2015 – 2020 A PARTICIPÁCIA ĽUDÍ S POSTIHNUTÍM // 66**
- **PARTICIPÁCIA ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM NA TVORBE KOMUNITNÉHO PLÁNU SOCIÁLNYCH SLUŽIEB V BANSKEJ BYSTRICI // 81**
Alena Holka Chudžíková

DETI A MLADÍ ĽUDIA

- **ÚVOD // 126**
Elena Gallová Kriglerová
- **PARTICIPÁCIA DETÍ A MLADÝCH NA NÁRODNEJ ÚROVNI – PRÍPRAVA NÁRODNÉHO AKČNÉHO PLÁNU PRE DETI A MLÁDEŽ // 131**
Elena Gallová Kriglerová
Ivana Rapoš Božič
- **ZVOLEN – ZVOLENÉ MIESTO PRE ŽIVOT. PARTICIPÁCIA DETÍ A MLADÝCH NA LOKÁLNEJ ÚROVNI – PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA PARTICIPÁCIE V MESTE ZVOLEN // 158**
Elena Gallová Kriglerová
Ivana Rapoš Božič

RÓMOVIA

- **ÚVOD // 192**
Jarmila Lajčáková
- **PARTICIPÁCIU K ZMOCŇOVANIU. PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA KOMUNITNÉHO CENTRA MENŠÍN VO VEĽKOM KRTÍŠI // 200**
Jarmila Lajčáková
- **PRÍPRAVA A IMPLEMENTÁCIA AKČNÉHO PLÁNU NAJMEŇJ ROZVINUTÉHO OKRESU KEŽMAROK – PARTICIPÁCIA RÓMOV NA REGIONÁLNO M ROZVOJI // 220**
Jana Kadlečíková
- **OBČIANSKA PARTICIPÁCIA ZDOLA V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. PRÍPRAVA ENERGETICKÝCH KONCEPCIÍ CEPA V OBLASTI POĽANA // 241**
Jarmila Lajčáková
Ivana Rapoš Božič

MIGRANTI

- **PARTICIPÁCIA MIGRANTOV NA TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK NA NÁRODNEJ ÚROVNI // 260**
Alena Holka Chudžíková

SENIORI

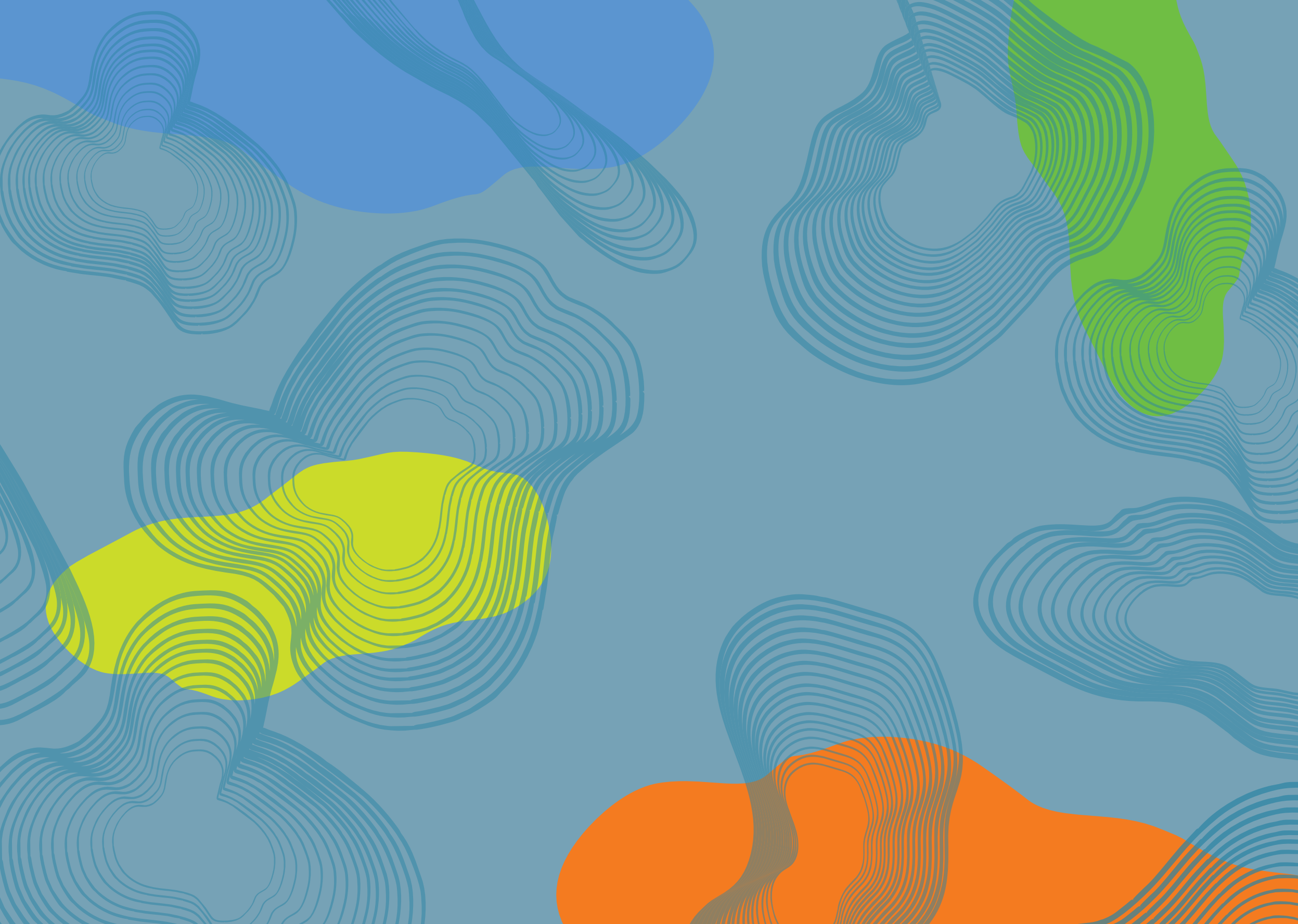
- **PARTICIPÁCIA SENIOROV NA TVORBE KOMUNITNÉHO PLÁNU SOCIÁLNYCH SLUŽIEB V MESTSKEJ ČASTI BRATISLAVA-NOVÉ MESTO // 296**
Alena Holka Chudžíková

LGBTI

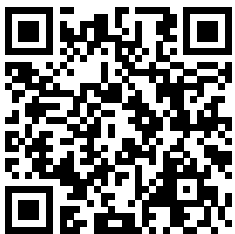
- **PRÍPRAVA CELOŠTÁTNEJ STRATÉGIE OCHRANY ĽUDSKÝCH PRÁV V SR: PARTICIPÁCIA LGBTI OSÔB // 334**
Jarmila Lajčáková
Ivana Rapoš Božič
Zuzana Havírová

DOSLOV: Úvahy o ľudskej dôstojnosti // 356
Zuza Fialová

LITERATÚRA // 370



Všetky publikácie
knižnej edície Participácia
Úradu splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej
spoločnosti nájdete na:



ÚSV SR ROS

Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti má postavenie poradného orgánu vlády Slovenskej republiky. Prostredníctvom akčných plánov, schvaľovaných uzneseniami vlády SR, splnomocnenec manažuje dve základné agendy – „Iniciatíva pre otvorené vládnutie“ a „Konceptia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku“.

Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti prispieva k lepšiemu porozumeniu významu občianskej spoločnosti a činnosti mimovládnych neziskových organizácií. Cieľom úradu je budovať a podporovať transparentnosť a partnerstvo medzi verejnou správou, občanmi a mimovládnyimi neziskovými organizáciami. Jeho základnou aktivitou je participatívna tvorba verejných politík, ktorá sa zameriava na posilnenie aktérov občianskej spoločnosti a mimovládnych neziskových organizácií. Úrad v spolupráci s ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, samosprávou a občianskou spoločnosťou reaguje na aktuálne výzvy a prináša nástroje, ktoré podporujú a posilňujú princípy otvoreného vládnutia.

Vážení a vážené, tí a tie, ktorí a ktoré si chcú vypočuť „Hlas menšín“,

je mi ctou pozvať vás do trochu iného sveta, než na aký je väčšina z vás zvyknutá a aký poznáte – do sveta zraniteľných skupín. Súčasne by som nám všetkým rád pripomenul, že úcta voči každému jednému človeku je tým najzákladnejším vzťahom, ktorý určuje naše bytie. Možno si poviete, že v modernej spoločnosti, v ktorej všetci predpokladáme, že teraz žijeme, je to predsa prirodzené a každému z nás jasné. Keby to bola pravda, nevznikla by táto knižka. Keby to bola pravda, nežili by medzi nami mnohí:

...frustrovaní...
...prehliadaní...
...rezignovaní...
...stigmatizovaní...
...ponižovaní...
...odmietaní...

Frustrovaní rokmi z toho, že sa k nim správame príliš ochránársky, sú ľudia so zdravotným postihnutím. Je nutné tento prístup k nim, keď sme v pozícii samozvaných ochrancov ich životov, zmeniť na ľudskoprávny. Dnes stále nemajú dosah nielenže na tvorbu základných rámcov ovplyvňujúcich ich životy, ale ani na maličkosti typu čo a kedy si môžu kúpiť alebo kedy a kam môžu ísť. Taktne znášajú záchvaty našej lútosti a súcitu, zvykli si, pritom márne kričia túžbou spraviť si veci podľa seba.

Prehliadaní sa cítia mladí ľudia a deti, ktorých vedieme po tej istej ceste, po ktorej kráčame my, bez toho, aby sme im umožnili odbočiť a niečo spraviť podľa nich. Ignorujeme a prehliadame ich snahu skúšať to aj inak. Dovolíme im len falošnú, akúsi „pseudo“ participáciu na verejnom živote, teda takú, akú si predstavujeme my, a kde vopred vieme, ako to dopadne – tak ako chceme my – a výsledkom je v dospelosti pasívny občan.

Rezignovaní sú seniori, ktorých životné skúsenosti nevyužívame a ktorých hlas je vzhľadom na ich rastúci počet v spoločnosti zanedbateľný. Spoločenské zmeny, ktoré prebiehajú, majú dopad aj na nich, no oni sa často len mlčky musia prispôbovať tomu, čo im nebolo primeraným spôsobom vysvetlené a k čomu sa nemohli vyjadriť.

Stigmatizované sú celé generácie Rómov, pre ktorých sme chceli „to najlepšie“. Rozhodli sme za nich a určili sme, ako a kde majú žiť, čo majú

robiť, či ako sa majú vzdelávať ich deti. Málo sme sa ich pýtali, ako by chceli žiť oni sami. Výsledkom je, že mnohí z nich žijú tak, ako sme nechceli ani my, ani oni. Necítia sa byť súčasťou spoločnosti.

Ponižovaní sú často LGBTI ľudia a iné menšiny. Nielen posmechom, ale aj tým, že opäť my, väčšina, sme určili, že im niektoré práva nie vždy prináležia. Napriek tomu, že je aj ústavou zaručená nediskriminácia, v ich prípade to vždy neplatí a ich „inakosť“ nám zvykne brániť v ich plnom rešpektovaní.

Odmietaní sú migranti a pomerne ľahostajný postoj máme aj k cudzincom, ktorí žijú v našej krajine. Majú sťažený prístup k službám, len ťažko prekonávajú legislatívne, jazykové, kultúrne či iné bariéry. Napriek tomu žijú, resp. pracujú, tu a teraz na tomto území, sú obyvateľmi slovenských miest a obcí a potrebujú, aby boli splnené ich základné životné a spoločenské podmienky, medzi ktoré patrí aj akceptácia a porozumenie ich životnej situácii.

Všetci títo ľudia zažívajú to isté – o nich a o ich potrebách rozhodujeme my, príslušníci väčšiny. Myslíme si, že vieme, a že sme dokonca povinní pripravovať riešenia pre všetky tieto skupiny. To je základný omyl. O ich subjektívnych životných potrebách a pocitoch vieme málo, resp. nevieme nič, a to sme si povinní priznať. Toto priznanie však nie je niečo, čo by nás malo trápiť. Naopak. Zbavme sa stresu z povinnosti nájsť vhodné riešenia pre nich a za nich. Nechcime sa nezmyselne vpratávať do ich kože, to sa nám nikdy nepodarí. To, čo sa od nás očakáva, je oveľa jednoduchšie. Nechajme to na nich. Nech sami povedia, čo potrebujú a ako sa cítia, vypočujme ich, diskutujme s nimi a potom im to len pomôžeme dosiahnuť.

K tomu, aby sme mohli slobodne a bez predsudkov pristúpiť k takémuto kroku, nám pomôže lepšie ich spoznať. Ponúkame vám preto publikáciu **Hlas menšín** ako „povinné čítanie“, ktoré vám umožní prehľbiť si vedomosti o všetkých spomínaných zraniteľných skupinách, ktoré tu žijú spolu s nami. Začítajte sa do zaujímavých výsledkov cennej práce výskumných tímov **Centra pre výskum etnicity a kultúry**, ktoré sme oslovili na spoluprácu s cieľom získať aktuálne informácie o postavení a miere zapájania zraniteľných skupín do diania v našej spoločnosti a tvorby verejných politík.

Ďakujem vám vopred, že si publikáciu prečítate s porozumením a akýmkoľvek spôsobom prispějete k tomu, aby sme sa na Slovensku ako plnohodnotní občania cítili úplne všetci.

Martin Giertl, splnomocnenec vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti

CVEK

Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK) je nezávislá mimovládna organizácia, ktorá sa snaží svojimi výskumnými, analytickými a vzdelávacími aktivitami prispieť k vytváraniu spravodlivejšej a súdržnejšej spoločnosti. Jej cieľom je systematicky prispievať k vytváraniu prostredia, kde sa každý človek môže cítiť ako hodnotná a rešpektovaná bytosť. Práca CVEK-u vychádza z ľudskoprávných princípov, akými sú rešpektovanie dôstojnosti každého človeka a rozmanitosti spoločnosti. Aktivity CVEK-u sú zamerané predovšetkým na etnické, jazykové a náboženské menšiny a tematicky sa zameriavajú predovšetkým na oblasť vzdelávania, bývania, sociálnej situácie, interetnických vzťahov a politickej participácie.

Milí čitatelia a čitatelky,

držíte v rukách publikáciu, ktorú sme v Centre pre výskum etnicity a kultúry pripravili s úmyslom rozšíriť pohľad na tému zapájania menších a znevýhodnených skupín do spoločnosti. Naším dlhodobým cieľom je skúmať možnosti, ako vytvárať súdržnú spoločnosť a odstraňovať mnohé bariéry, ktorým tieto skupiny obyvateľov čelia. Rady v tejto súvislosti hovoríme, že nám nejde o integráciu menších do spoločnosti, ale o vytváranie integrovanej – súdržnej spoločnosti, kde sa každý môže cítiť ako jej plnohodnotná súčasť. Len tak môže byť podľa nás Slovensko krajinou pre všetkých.

Participáciu, teda zapájanie rôznych skupín obyvateľov do tvorby verejných politík, považujeme za jeden z najdôležitejších a nevyhnutných nástrojov na dosahovanie tohto cieľa. Byť súčasťou spoločnosti totiž znamená mať v nej hlas a spolupodieľať sa aj na rozhodovaní o tom, ako bude vzájomné spolužitie vyzeráť.

Preto sme privítali možnosť, ktorú nám poskytol Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, pripraviť knihu prípadových štúdií o zapájaní znevýhodnených skupín. Prostredníctvom kvalitatívneho výskumu sme sa v rokoch 2017 – 2018 pozreli na to, do akej miery môžu rozličné skupiny obyvateľov v súčasnosti participovať, aké podmienky na zapájanie im spoločnosť vytvára a kde sú najväčšie prekážky, pred ktorými spoločne stojíme.

Zároveň sa v jednotlivých prípadových štúdiách pokúšame poukázať aj na pozitívne príklady, skúsenosti, z ktorých sa možno poučiť do budúcnosti, alebo zlyhania, ktoré nastali napriek dobrej snahe menšiny či znevýhodnené

skupiny zapájať. Táto kniha tak prináša jednak teoretické ukotvenie témy participácie, ale aj „príbehy“ viac či menej úspešných pokusov o zapájanie na rôznych úrovniach verejnej správy.

Zamerali sme sa na viaceré skupiny – deti a mladých ľudí, Rómov, LGBTI komunitu, cudzincov, seniorov či ľudí so zdravotným postihnutím, ktorých príslušníčky a príslušníci sú často okrem socioekonomického znevýhodnenia aj v mocensky nevyváženom postavení, keď nemajú dostatok možností a príležitostí vyjadriť sa k politikám, ktoré sa ich týkajú. Uvedomujeme si, že verejné politiky sa tvoria na rôznych úrovniach, preto sme sa v našich výskumných aktivitách zamerali na lokálnu, regionálnu, ale aj národnú úroveň. Výsledné prípadové štúdie sú tak pomerne pestrou mozaikou rôznych prístupov a rôznych skúseností. V každej kapitole sa snažíme priniesť aj odporúčania, ako sa poučiť z chýb a ako brať do úvahy špecifické postavenie a potreby rôznych skupín obyvateľov.

Uvedomujeme si, že tieto prípadové štúdie nie sú vyčerpávajúcim popisom reality participácie na Slovensku. Myslíme si však, že sú dobrým námetom na úvahy o tom, ako o participácii premýšľať komplexnejšie, pamätajúc na to, že Slovensko je veľmi rôznorodá krajina s veľmi rozmanitými obyvateľmi.

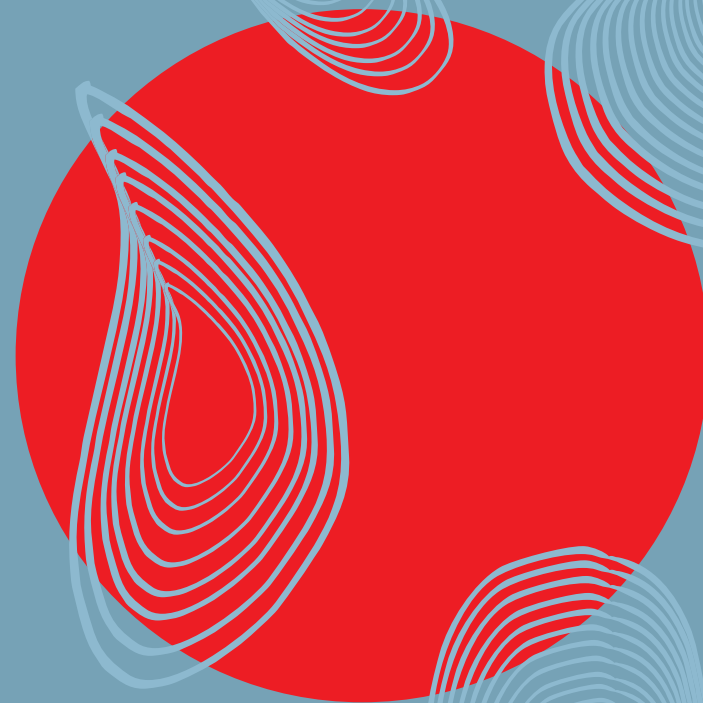
Táto kniha je tak jedným z prvých pozvaní do širšej diskusie o tejto náročnej a dôležitej téme.

Elena Gallová Kriglerová, riaditeľka CVEK

Dvanásť
prípadových
štúdií
zo zapájania
zraniteľných
skupín
do tvorby
verejných
politík



**PARTICIPÁCIA
A ZRANITEL'NÉ
SKUPINY**



PREČO PARTICIPÁCIA A ZRANITELNÉ SKUPINY? DVA ARGUMENTY

Jarmila Lajčáková

Prostredníctvom prípadových štúdií už realizovaných iniciatív sa v tomto zborníku zameriavame na participáciu zraniteľných skupín. Konkrétne členov a členiek marginalizovaných rómskych komunít, detí a mládeže, ľudí so zdravotným znevýhodnením, migrantov, seniorov a sexuálnych menšín. V prípadových štúdiách sledujeme, akým spôsobom boli reprezentanti či členovia a členky zapájaní, či už išlo o lokálne, regionálne alebo celoštátne politiky.

Prečo však považujeme tému participácie znevýhodnených skupín za hodnú osobitej pozornosti? K tomuto zameraniu nás viedli najmä dva dôvody. Prvým je pozorovanie, že systematické vylúčovanie znevýhodnených a zraniteľných skupín z rozhodovacích procesov je pomerne efektívnym nástrojom ich udržiavania na spoločenskom okraji.

V prípade etnických, národnostných a náboženských menšín je tento argument rozpracovaný najmä teoretikmi liberálneho pluralizmu. Liberálni pluralisti argumentujú, že zákony, verejné politiky alebo aj iné predpisy, ktoré vytvárajú zástupcovia majority, vo svojich dôsledkoch môžu vylučovať menšiny, pretože nezohľadňujú hodnotové, kultúrne a náboženské identity, zvyky či rituály menšín.

Pionieri tohto názorového prúdu argumentovali, že väčšinové inštitúcie nie sú kultúrne či jazykovo neutrálne. Vychádzajú najmä z už klasických príkladov, autori, akými sú Will Kymlicka, Charles Taylor či Bhikhu Parekh, píšuci koncom 90. rokov minulého a začiatkom nultých rokov tohto storočia, poukazovali na to, že nedeľný zákaz predaja, organizácia vyučovania v školách, štátne sviatky či rodinné právo môžu vo svojich dôsledkoch vylučovať a byť prekážkou na udržanie identity etnických a náboženských menšín. Náboženské menšiny totiž môžu mať dni pokoja v iné dni ako majorita, či dodržiavajú pravidelnú modlitbu v časoch, ktoré sú nekompatibilné s vyučovacím dňom v školách (pozri napr. Kymlicka, 1989, 1995; Parekh, 2000).

Na tomto mieste však treba zdôrazniť, že kritici Kymlicku, akou bola napríklad Iris Marion Young (1991, 2000), zdôrazňujú, že skupinové rozdiely nemožno redukovať len na politiku identít a kultúrnych rozdielov. Podľa nej inkluzívnosť samotných demokratických procesov znamená nielen účasť všetkých jednotlivcov, ktorí môžu byť rozhodnutím potenciálne ovplyvnení,

ale aj to, že v centre pozornosti sú aj sociálne vzťahy. A tie ovplyvňujú ich skúsenosti, možnosti a poznanie spoločnosti. Skupinu, ktorá je relevantná z hľadiska úvahy o spravodlivosti, nemožno definovať na základe esenciálnych atribútov. Podľa takéhoto prístupu sú za členov skupiny považovaní tí, ktorí majú určitý atribút. Esencialistický prístup k definovaniu sociálnych skupín ignoruje „tekutosť“ sociálnych vzťahov a realitu, že aj jedinci, ktorí nemusia mať esenciálny atribút určitej skupiny, môžu byť v sociálnej pozícii, v ktorej zažívajú podobné skúsenosti znevýhodnenia.

Esencialistický prístup vytvára umelé hranice, rozdeľuje a podporuje konflikt a parochializmus. Young, ktorá vníma dôležitosť uznania skupín, ich však definuje z hľadiska sociálnych pozícií podobne situovaných osôb v interaktívnych a inštitucionálnych sociálnych vzťahoch. Podľa Young štruktúrne sociálne skupiny sú súbory ľudí, ktorí sú podobne situovaní v interaktívnych a inštitucionálnych vzťahoch, ktoré ovplyvňujú ich možnosti a životné šance. Takéto skupiny sa niekedy prelínajú s kultúrnymi skupinami a môžu byť založené na rasovom alebo etnickom základe, resp. privilegii. Nevylučujú sa navzájom, ani sa úplne neprelínajú, ale je dôležité povedať, že nie všetky etnické alebo kultúrne rozdiely generujú štruktúrne skupinové rozdiely. Dôležité je tiež to, že nie všetky etnické a kultúrne skupiny generujú štruktúrne skupinové rozdiely.

Úvaha Young o štruktúrnom znevýhodnení skupín, ktoré môže byť determinované nielen kultúrnymi odlišnosťami, ale aj sociálnym postavením, vekom a zdravotným znevýhodnením či ich kombináciou a vzájomným postavením, nás inšpirovala k definovaniu cieľových skupín, ktoré nazývame zraniteľnými skupinami. Ide o skupiny, ktoré sú vybrané na základe charakteristiky, ktorá ich štruktúrne znevýhodňuje a v dôsledku ktorej sa nachádzajú v zraniteľnej pozícii. Zdôrazňujeme však, že nami vybrané charakteristiky sú len jedným z množstva viacerých charakteristík a identít, ktoré ovplyvňujú situáciu jednotlivca (Young, 2000).

Ak sa vrátíme k úvahe o tom, že ak politiky vychádzajú z predstáv, hodnôt a sociálnych pozícií majority, vo svojich dôsledkoch môžu znevýhodňovať menšiny. V slovenskom kontexte sú notorickým príkladom systematického vylúčovania rómskych detí z prístupu vzdelávania testy školskej zrelosti, ako aj diagnostické testy, ktoré sa používajú na rozdeľovanie detí do paralelných vzdelávacích prúdov. Testy, ktoré neprihliadajú na kultúrnu, etnickú a sociálnu rozmanitosť detí, tak systematicky udržujú významnú časť rómskej menšiny na spoločenskom okraji.

Okrem takýchto systémových príkladov, ktoré úzko súvisia aj s reprodukciou sociálnych nerovností, sa môžeme aj na Slovensku stretnúť s možno

menej nápadnými, ale pre menšiny nepriaznivými až zraňujúcimi prejavmi neuznania rôznorodosti. Napríklad Židia by mali podľa židovského náboženského práva pochovávať svojich blízkych do 24 hodín, v čom im bráni slovenský zákon, ktorý odráža kresťanskú predstavu rituálu pochovávaného až po troch dňoch. Úvahu, samozrejme, možno rozšíriť aj mimo kultúrnych a náboženských menšín na iné typy zraniteľných skupín. Napríklad pre sexuálne menšiny z množstva prekážok azda najvýraznejšiu predstavuje rodinné právo, ktoré neuznáva ich rodiny a znemožňuje im žiť život, ktorý si vážia. Pre zdravotne znevýhodnených je to zas predstava zdravého človeka, podľa ktorého sú postavené budovy, či organizácia vzdelávania, či pracovného trhu, ktoré ich udržiavajú na okraji.

Podľa liberálnych pluralistov je takýto tlak na príslušníkov a príslušníčky rôznych národnostných, etnických či náboženských menšín problémom nielen preto, že asimilácia je vlastne nemožná. Je to problém aj z hľadiska teórie spravodlivosti a spravodlivej spoločnosti, keďže každý by mal právo viesť život, ktorý považuje za hodnotný, pokiaľ neprímerane nezasahuje do práv iných a súčasne mať prístup k informáciám, ktoré umožňujú tieto životné voľby prehodnotiť. Podľa Kymlicku (1989, 1995) sú prostriedkom prekonávania nerovnosti menšinové práva, ktoré umožňujú menšinám jednak rozhodovať o veciach týkajúcich sa vlastných komunít, ale aj širšej spoločnosti. Menšinové práva pritom podľa jeho teórie môžu mať podobu práv, ktoré vytvárajú priestor na udržiavanie tzv. sociálnych kultúr prostredníctvom teritoriálnej autonómie. Alebo v prípade tzv. etnických skupín, ktorými sú migranti, podporou integrácie, napríklad výnimkami zo všeobecne platných zákonov tak, aby ich nediskriminovali, podporou kultúrnych organizácií a podobne. Pre našu úvahu je však dôležité najmä to, že predpokladá aj proporčné zastúpenie národnostných menšín, aj etnických skupín v zákonodarnom zbore. Predpokladá tak ich aktívnu participáciu nielen v oblastiach týkajúcich sa ich komunít, ale aj v širšej spoločnosti.

Druhým významným argumentom, pre ktorý je potrebné zohľadňovať odlišné perspektívy menšín v rozhodovacích procesoch pri tvorbe zákonov či verejných politík, sú menšinové práva zaručené slovenskou ústavou aj medzinárodným právom. Menšinové práva zaručujú aktívnu účasť v rozhodovacích procesoch týkajúcich sa záležitostí menšín, ako aj určitú rovnosť v príležitostiach pri rozhodovaní o celej komunite. Sú súčasťou medzinárodného aj slovenského ústavného práva. V prípade SR sú práva priznané členom a členkám národnostných menšín. Ústava SR akceptuje princíp tzv. individuálnych práv s kolektívnym aspektom (priznané sú jednotlivcovi, ale predpokladajú existenciu určitej komunity, resp. skupiny). Príslušníkom národnostných menšín

a etnických skupín je priznané právo „zúčastňovať sa na riešení vecí týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín“.¹

Obsah tzv. participatívnych práv týkajúci sa národnostných menšín bol najvýraznejšie rozpracovaný v medzinárodnom práve v tzv. Lundských odporúčaniach, ktoré vznikli z iniciatívy Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OSCE, 1999). Princípy smerovali k vytváraniu demokratickej a dobre spravovanej spoločnosti, ktorá vytvára maximum možností na to, aby sa zapojili tí, ktorých sa rozhodnutie týka, do verejných rozhodovacích procesov. Participácia je v princípoch prepracovaná na úrovniach riadenia štátu, samosprávy a záležitostí týkajúcich sa menšín.

Lundské princípy hovoria o efektívnej participácii národnostných menšín vo verejnom živote, ktorá neznamená len možnosť zúčastňovať sa, ale prijať opatrenia alebo aktívne vytvoriť možnosti na začlenenie menšín. Pri vytváraní inštitúcií a politík či opatrení je rovnako dôležitý obsah, ale aj proces konzultácií, ktorý má byť inkluzívny, transparentný a zodpovedný, s cieľom vytvárať ovzdušie dôvery. Vytvorenie priestoru pre účinný hlas si môže vyžadovať vytvorenie inštitucionálneho rámca, napríklad špeciálnej reprezentácie, alebo zaručenie určitého počtu miest v parlamente, v parlamentných výboroch, prípadne iný spôsob účasti na legislatívnom procese. Podobne by štáty mali podporovať začleňovanie menšín do štruktúr na regionálnej a lokálnej úrovni. Prístup, ktorý predstavujú Lundské odporúčania, reflektujú teoretické úvahy liberálnych pluralistov v tom čase. Obhajujú vytvorenie inštitucionálnych mechanizmov, ktoré zabezpečia hlas menšín pri rozhodovaní o veciach, ktoré sa ich týkajú, aj o všeobecných ekonomických, sociálnych či politických témach týkajúcich sa celej spoločnosti.

Právna povinnosť vytvárať priestor na zapájanie cieľových znevýhodnených skupín do tvorby politík sa týka aj ďalších – nielen etnicky, kultúrne, národnostne či nábožensky zadefinovaných skupín, ale aj žien, detí a mládeže či zdravotne znevýhodnených osôb. Participácia môže mať však rôzne podoby – od dotazníkového mapovania potrieb až napríklad po využívanie práva veta. Často tak stojíme pred otázkou, akú by mala mať participácia podobu, aby mohla byť považovaná za účinnú?

¹ Článok 34 ods. 2 c), zákon č. 460/1993 Z. z. Ústava SR, v platnom znení.

Aidan McGarry a Timofey Agarin v kontexte Rómov ponúkajú predstavu uvažovať o participácii akoby na pomyselnom kontinuu (McGarry, Agarin, 2014). Vychádzajú z rámca európskych politík, podľa ktorých by Rómovia mali právo zúčastňovať sa na verejnom živote, rovnako ako byť súčasťou tvorby politík, ktoré sa dotýkajú rómskych komunít. McGarry a Agarin tematizovali participáciu Rómov ako *prítomnosť, hlas a vplyv*. Skúmali, či je vôbec možné, aby Rómovia účinne participovali na rozhodovacích procesoch, ktoré sami nevytvárali. Pojem participácie rozdeľovali akoby na pomyselnom kontinuu od *prítomnosti* menšín v rozhodovacích procesoch cez *uznanie* ich znevýhodnenej situácie až po ich *emancipáciu*, ktorej súčasťou je aj zmena rozhodovacích štruktúr.

Prítomnosť menšín na rozhodovacích procesoch (nielen pri tvorbe politík, ale napríklad v štruktúrach inštitúcií) je minimálny predpoklad. Zďaleka však nie je dostatočná na to, aby ju bolo možné považovať za efektívnu. Často môže ísť o tzv. tokenistickú participáciu. Príkladom je prítomnosť jedného rómskeho úradníka na ministerstve alebo existencia samostatnej pozície bez významnejších kompetencií. *Hlasom* je participácia vo významnejšom rozsahu, ktorá hovorí o uznaní substantívnej rovnosti menšín vo verejnom živote a rozhodovacích procesoch.

Menšiny musia mať zastúpenie v inštitúciách aj s relevantnými právomocami, ktoré majú mandát na to, aby priniesli svoj hlas do tvorby politík. Súčasne ide o štruktúry, ktoré umožňujú menšinám zachovať si svoju odlišnosť – a tak byť akceptované pod podmienkou uznania ako rovnocenných partnerov, t. j. autonómnych indivíduí, ktoré majú svoj odlišný hlas. Hlas má smerovať nielen k rómskym záležitostiam, ale k záležitostiam celej spoločnosti.

Mať *vplyv* je najvýznamnejšou formou efektívnej participácie a znamená, že participácia vedie k posilneniu menšiny tak, že účastníci sú schopní priniesť svoje poznanie (*bring the relevant knowledge*) tvorcom politík a postupne meniť aj samotné rozhodovacie procesy. Predpokladom je určitý súbor práv, ako napríklad právo veta, príprava administratívnych návrhov, vytvorenie a manažovanie vlastných inštitúcií. McGarry a Agarin tak argumentovali, že účinná participácia v sebe zahŕňa určité zmocňovanie, ktoré mení participatívne štruktúry. Participácia ako vplyv predpokladá, že Rómovia sa posunú z pozície preferenčného zaobchádzania ako znevýhodnenej skupiny v prístupe k politickým rozhodovacím procesom tak, že sa stanú aktívnym subjektom artikulovania svojich záujmov (McGarry, Agarin, 2014).

Participácia tých, ktorých sa rozhodnutie týka, môže viesť k legitímnym rozhodnutiam len vtedy, keď sa k nemu mohli zmysluplne vyjadriť, píše vo svojej teórii inkluzívnej komunikatívnej deliberácie Marion Young. Podobne ako McGarry a Agarin, Marion Young však najmä poukazuje na to, že nielen zákony, ale aj pravidlá participácie chápanej ako otvorená diskusia a výmena názorov, ktorá vedie k tvorbe politík, môžu znevýhodnené skupiny vo svojich dôsledkoch vylučovať.

Deliberácia ako alternatíva k agregátnemu chápaniu demokracie predpokladá, že spôsob prijímania zákonov a politík vychádza primárne z diskusie o problémoch, konfliktoch, predkladaní požiadaviek a záujmov. K výsledku dochádza prostredníctvom dialógu, v ktorom testujú svoje návrhy a argumenty. Prijaté sú tie, o ktorých sa väčšina dohodne, že sú najlepšie zdôvodnené. Model deliberácie je zaujímavý pre menšinové komunity, pretože výsledkom by nemalo byť prijatie rozhodnutia, ktoré reprezentuje záujmy najväčšej skupiny ľudí, ale toho, ktoré je opreté o rozumné odôvodnenie. Tento model zahŕňa viacero dôležitých princípov, ako sú inklúzia, rovnosť, rozumnosť (*reasonableness*) a otvorenosť. Young vysvetľuje, že to znamená, že určité potenciálne rozhodnutie významne ovplyvňuje možnosti určitej osoby pre nejaké konanie. Inklúzia teda znamená, že sa na rozhodovaní zúčastní čo najväčší počet záujmov, názorov a perspektív relevantných pre určitý problém, na ktorý verejnosť hľadá riešenia.

Všetci, ktorí sa zúčastňujú na diskusii, by mali mať rovné podmienky, mali by mať právo vyjadriť svoje záujmy a otvorene navzájom kritizovať svoje argumenty a návrhy. Nikto nemôže byť v pozícii, že niekoho do niečoho núti alebo sa mu vyhráza, aby prijal určitý záver. Od účastníkov deliberácie sa vyžaduje, aby boli rozumní v zmysle ochotní počúvať názory iných. Rozumní ľudia vstupujú do diskusie s cieľom vyriešiť kolektívne problémy a dosiahnuť nejaký súhlasný postoj. Podmienkou deliberácie nie je síce dosiahnuť zhodu, ale mala by smerovať k jej nájdeniu. Ak účastníci veria, že k nejakej zhode môže prísť, je možné, aby v princípe počúvali jeden druhého a snažili sa jeden druhého presvedčiť. Nemali by povyšovať svoje záujmy nad záujmy iných a mali by byť ochotní zmeniť svoj názor alebo preferenciu. Tento model predpokladá, že takáto diskusia povedie k zmene preferencií, záujmov a presvedčenia. Môžu napríklad zistiť aj to, či ich predchádzajúce názory boli založené na predsudkoch alebo na ignorovaní situácie vylučovaných skupín.

Podľa Young je síce tento model najlepším spôsobom, ako uvažovať o demokracii, ale podobne, ako argumentujú liberálni pluralisti, vychádza z falošnej predstavy toho, že všetci sú si rovní, pripravení hovoriť otvorene, kritizovať za každých podmienok. Podľa nej demokracie obsahujú štrukturálne ekonomické nerovnosti prístupu k vedomostiam, statusu či pracovným príležitostiam. Tieto štrukturálne nerovnosti sú nespravodlivé do tej miery, že produkujú, resp. udržiavajú podmienky, ktoré dominujú, alebo ktoré spomaľujú rozvoj osobnosti. Chudoba, domáce násilie, rasové predsudky výrazne narúšajú schopnosť niektorých občanov s formálne rovnakými právami rovnocenne participovať na deliberácii. Štrukturálne, sociálne a ekonomické nerovnosti vylučujú alebo marginalizujú hlas a vplyv niektorých skupín, pričom zvyšujú vplyv iných.

Privilegovaní ľudia majú schopnosť marginalizovať hlasy a témy tých, čo sú menej privilegovaní. Schopnosť predostrieť argument a podoprieť ho faktmi napríklad privileguje vzdelaných ľudí a vylučuje naopak tých, ktorí sú menej vzdelaní a ich prejavy môžu byť viac emocionálne ako racionálne. Young pritom argumentuje, že emocionálne a figuratívne vyjadrenie sú dôležitými nástrojmi rozumného presvedčovania a hodnotenia.

Uprednostňovanie určitých rečových prejavov, ktoré sú bez emócií, môže v skutočnosti viesť k marginalizácii hlasu žien, rasových alebo etnických menšín, alebo pracujúcej triedy, ktorých jazyk môže byť viac emotívny alebo expresívny. Rovnako uprednostňovanie určitého spoločného dobra, ku ktorému má smerovať deliberácia, môže vo svojich dôsledkoch vylučovať a viesť k uprednostňovanej záujmu majority. Akoby deliberácia vyžadovala od tých, ktorí sú menej privilegovaní, aby odložili svoje skúsenosti a nespravodlivosti, ktoré zažívajú, s cieľom hľadať spoločné dobro.

Young navrhuje, aby diskusia bola vedená tak, aby ľudia vedeli prezentovať navzájom svoje pozície a meniť ich, a neviazali sa k jednej definícii spoločného dobra. Otvorený dialóg podľa nej odhalí skôr odlišnosti ako spoločné dobro. Diskusia sa môže rozbiť práve vtedy, ak majú diskutujúci základné hodnotové odlišnosti. Hoci predstierajú, že majú rovnaké záujmy. Ak však hneď na začiatku uznajú svoje odlišnosti a budú sa snažiť porozumieť si navzájom aj napriek týmto odlišnostiam, môžu dospieť k akému-takému záveru a k dohode. V situáciách, kde existuje štrukturálny konflikt záujmov, môže proces politickej komunikácie viesť skôr k boju ako k dohode.

Demokracia vyžaduje podľa Young rovnosť a zastúpenie všetkých, pretože to zvyšuje šance, že v procese deliberácie vzniknú spravodlivejšie rozhodnutia. Ak aj nesúhlasia s výsledkom, politickí aktéri musia akceptovať legitímnosť rozhodnutia. Norma inklúzie je preto dôležitým nástrojom kritiky nominálne demokratických procesov a rozhodnutí. Normy demokracie sú morálne legitímne, jedine ak tí, ktorých sa týkajú, mali možnosť byť pri ich formovaní. Aj v demokratických spoločnostiach však boj o moc a zdroje vedie k vylučovaniu tých, ktorí sú určitými normami ovplyvnení.

Podľa Young sa najčastejšie vyskytujú dva typy vylúčenia. Prvým je vonkajšie vylúčenie. Ak sú niektoré skupiny alebo jednotlivci vylučovaní z fóra na diskusiu alebo procesov rozhodovania, porušuje sa najzákladnejšia norma tzv. publicity. Verejné rozhodovania by preto mali byť dostupné a transparentné. Druhou je tzv. vnútorné vylúčenie. To sa stáva, ak sú aj jednotlivci nominálne zahrnutí v diskusii a rozhodovaní, ale interakcie umožňujú len určitý typ výrokov, participácia je vylúčená – napríklad poučovaním a odmietaním ich vyjadrení alebo prejavov. Môžu mať pocit, že ich postoje sú považované za irelevantné (Young, 2000).

— ZRANITEĽNÉ SKUPINY A PARTICIPÁCIA NA SLOVENSKU

Naše kvalitatívne prípadové štúdie sme zasadili do právneho a teoretického rámca, ktorý jednak obhajuje, a jednak bližšie kvalifikuje participáciu zraniteľných skupín vo verejných politikách týkajúcich sa všeobecných záležitostí, ako aj záležitostí menšín. Existenciu potreby zahrnúť do rozhodovacích procesov menšiny potvrdzujú už vlastne samotné prípadové štúdie, v ktorých sa tvorcovia politik aktívne zaoberali tým, že je dôležité prizvať členov, resp. zástupcov marginalizovaných skupín, do účasti na deliberácii.

V každej z prípadových štúdií si už tvorcovia politik na celoštátnej regionálnej, regionálnej či lokálnej úrovni uvedomovali potrebu zapojiť znevýhodnené skupiny. V prípade mimovládnych iniciatív, ktoré popisujú prípadové štúdie Komunitného centra menšín a CEPA Priatelja Zeme, išlo skôr o intuitívne porozumenie toho, že participatívny proces ich dovedie k trvalo udržateľnejším výsledkom, ako keby si pravidlá spoločného postupu v prípade Veľkého Krtíša alebo energetických stratégií pripravili bez účasti cieľových skupín. Prípadové

štúdie tak potvrdzujú, že ustupuje tzv. vonkajšie vylučovanie, keď by cieľové skupiny, ktoré tvoria znevýhodnené skupiny, neboli prizývané. Čiastočnou výnimkou sú však naďalej migranti a Rómovia. Tvorcovia politik akoby považovali zapojenie zástupcov (*proxy*) týchto menších (mimovládne organizácie v prípade migrantov a starostovia v prípade Rómov) za dostatočnú formu ich participácie.

Prípadové štúdie združenia CEPA Priatelia Zeme, Akčného plánu okresu Kežmarok a Celoštátnej stratégie ľudských práv predstavovali tzv. všeobecné politiky, ktoré sa dotýkali nielen menších, ale aj pomerne širokej verejnosti. Tieto prípadové štúdie ukazujú, že ambícia prizývať znevýhodnené skupiny je v prípade všeobecnejších politik nižšia (s výnimkou prípravy celoštátnej stratégie). Prípadová štúdia CEPA ukazuje, že zapojenie znevýhodnenej skupiny, v tomto prípade rómskej menšiny žijúcej v danej lokalite, bolo nad rámec možností a skúseností mimovládnej organizácie, ktorá by čelila značnej výzve pri presadzovaní témy týkajúcej sa ochrany životného prostredia. Príprava Akčného plánu okresu Kežmarok ospravedlnila vonkajšie vylúčenie účasti marginalizovaných Rómov angažovaním proxy kategórie – starostov, ktorí ako by „najlepšie“ poznali potreby „svojich“ Rómov.

Popri zapájaní marginalizovaných skupín do všeobecných politik a vonkajšom nevylučovaní niektorých skupín zostáva asi najzásadnejšou výzvou tzv. vnútorné vylučovanie. Takáto prax bola pomerne rozšírená a mala pritom viaceré podoby. Najmä deti, osoby so zdravotným znevýhodnením často čelili určitému paternalizmu. Paternalizmus nadobúdal rôzne podoby: napríklad predstavu, že osoba so zdravotným znevýhodnením nie je vôbec spôsobilá formulovať svoje potreby, prípadne že deti nie sú dostatočne zrelé na rozhodovanie. Niekedy sa paternalizmus prejavil aj ako ospravedlnenie vonkajšieho vylúčovania – bežní Rómovia neboli akoby dostatočne spôsobilí najmä tým, že údajne nevytvorili svoje organizácie, ktoré by ich mohli reprezentovať. Pri príprave Akčného plánu rozvoja Kežmarského okresu sa zapájaním menšiny rozumelo prizvanie vzdelaných rómskych expertov, ktorí však nie sú cieľovou skupinou konkrétnych pripravovaných opatrení, nežijú ani v cieľovej lokalite, ani na spoločenskom okraji.

Vnútorné vylučovanie vychádzalo z predstavy nedostatočného formálneho vzdelania, nedostatočnej artikulovanosti a celkovo akoby ich skúsenosť bola irelevantnou. Fyzickým formám vylúčovania čelili aj osoby so zdravotným postihnutím, ktoré boli síce formálne prizvané, ale nie vždy boli priestory bezbariérové, alebo prijaté ďalšie opatrenia (tlmočenie do posunkovej reči, *easy read* dokumenty a pod.). V prípade seniorov bariérou participácie bol

okrem nevhodných priestorov aj zvolený jazyk participácie, ktorý v úvode participačného procesu nastavila verejná inštitúcia a ktorému seniori nemali šancu porozumieť. U detí zas išlo často o tokenistický prístup k participácii, keď bol síce hlas detí a mladých ľudí vypočutý, ďalej sa však ich názormi a potrebami tvorcovia politik nezaoberali a neprizvali ich ani do implementačnej fázy.

Vonkajšie aj niektoré formy vnútorného vylúčovania možno pri troche dobrej vôle odstrániť, najmä ak ide o fyzické prekážky či nevhodnú metódu mapovania potrieb a zapájania. Nie všetky formy vonkajšieho vylúčovania však možno jednoducho odstrániť. Najmä ak ide o dlhodobu vylučované osoby, samotné pozvanie na stretnutie, napríklad na obecnom úrade, ak ide o lokálne opatrenie, nemusí byť v realite dostatočné na naplnenie minimálnej podmienky participácie – účasti.

Okrem bariér, s ktorými sa stretávajú osoby žijúce v spoločenskom „mainstreame“, ako je napríklad nedostatok času, prípade nedôvera v to, že stretnutie niečo zmení, v prípade zraniteľných skupín je prekážkou neistota a nedostatok sebadôvery v to, že „sa budú vedieť na takomto stretnutí správať“, majú vhodné oblečenie a podobne. Na zabezpečenie ich účasti nestačí poslať pozvánku alebo len zverejniť informáciu o konaní stretnutia na webe alebo na vývesnej tabuli, je tiež dôležité uistiť sa napríklad osobným oslovením, že sa k nim informácie dostanú a budú na stretnutí vítaní.

Participácia, ktorá vychádzala predovšetkým z intuície Komunitného centra menších vo Veľkom Krtíši, ukazuje, že niekedy vhodnejším priestorom môže byť miesto v blízkosti bydliska. Absolútne kľúčové je však to, že diskusia musí rešpektovať názory všetkých, teda rešpektovať aj osoby a názory, ktoré môžu byť viac alebo menej exaktne naformulované, vrátane emócií. Prípadové štúdie tiež poukazujú na to, že je dôležité pracovať s bariérami na strane tvorcov politik prispôbovaním stratégií participácie a komunikácie. Na strane znevýhodnených skupín je potrebné vytvárať systematické nástroje, ktoré by pomohli prekonať bariéry, napríklad podpora kapacít, či už odborných, personálnych, alebo finančných, a to najmä prostredníctvom organizácií, ktoré zastupujú ich záujmy.

Z tohto zhodnotenia sa jemne vymyká prípadová štúdia LGBTI ľudí a organizácií reprezentujúcich ich ľudské práva. Ich účasť na príprave celoštátnej stratégie bola pozoruhodná tým, že forma vylúčovania z participácie mala podobu diskurzu, ktorú dlhodobu formovala časť politických elít spoločne s občianskymi a cirkevnými organizáciami bojujúcimi proti ich právam. V prípade LGBTI osôb a mimovládnych organizácií nebola bariérou ich nedostatočná pripravenosť, artikulovanosť ani vonkajšie vylúčenie. Napriek tomu nemali

možnosť formulovať svoje požiadavky voľne a racionálne o nich deliberovať, pretože ich požiadavky boli sekuritizované. Teda odporcami práv LGBTI, ktorými boli najmä kresťanské organizácie, authority a niektoré politické strany, konštruované ako niečo, čo ohrozuje tzv. „tradičné“ rodiny, pomerne úzko vymedzené ako rodiny skladajúce sa z matky, otca a detí.

Cez rodinu ako dôležitú jednotku spoločnosti boli LGBTI osoby a ich práva konštruované ako ohrozenie celej spoločnosti. V takomto silno sekuritizovanom prostredí je veľmi ťažké vôbec verejne formulovať svoje požiadavky, keďže zjavne nie zanedbateľná časť obyvateľov Slovenska sa cíti ohrozená, hoc ohrozenie nemá odôvodnený a fakticky podložený základ. Okrem LGBTI osôb sa v podobnej situácii nachádzajú aj migranti, utečenci či niekedy Rómovia, ktorí sú tiež konštruovaní ako bezpečnostné ohrozenie.

V prípadovej štúdii celoštátnej stratégie ochrany ľudských práv respondentmi zastupujúci rôzne strany poukazovali na viaceré možné vylepšenia procesu, ktorý by v tom čase zmiernil takú intenzívnu sekuritizáciu procesu, napríklad vyššiu informovanosť účastníkov o výsledku a transparentnosť o procese deliberácie, čím by možno znížil obavy najmä kresťanských organizácií z pripravovaných zmien, resp. prípravu deliberácie prostredníctvom iných platforiem ako predprípravu k tvorbe politík. Otázkou je však to, či deliberácia zakotvená v perspektíve ľudských práv môže nahradiť paradigmu sekuritizácie, ktorá dominuje časti verejného priestoru. Pretože aj keď za rokovacím stolom možno udržať diskusiu v parametroch ľudských práv, pokiaľ budú existovať vonkajšie tlaky na to, aby bol takýto diskurz nelegitímny, je otázkou, nakoľko bude úspešný.

Celkovo zborník poukazuje na to, že vytvorenie priestoru na účasť zraniteľných skupín pri tvorbe politík je jednou z dôležitých ciest prekonávania nerovností v spoločnosti. Napriek možno niekedy nezamýšľaným formám vylúčovania, ktoré sme v jednotlivých štúdiách v častiach venujúcim sa bariéram popísali, máme na Slovensku aj niekoľko hodnotných skúseností o tom, ako viesť participáciu aj v prípade najviac vylúčených skupín, akými sú napríklad marginalizovaní Rómovia. Pozitívne príklady poukazujú na to, že spoločným menovateľom a významnou podmienkou úspechu toho, aby sa ľudia vrátane tých, ktorí patria k znevýhodneným skupinám, zúčastňovali na participatívnych procesoch, je vážnosť – to znamená, že rozhodnutie bude mať hmatateľný dopad pre účastníkov vtedy, ak ide o niečo, čo považujú za dôležité. Zároveň by takéto vážne rozhodnutia mali smerovať k postupnej emancipácii znevýhodnených obyvateľov a k prekonaniu mocenských nerovností.

Napríklad, aby (tak ako v prípade jedného z najúspešnejších príbehov vo Veľkom Krtíši), participácia nevedla len k posilneniu a zmene správania znevýhodnenej skupiny, ale aby umožnila narušiť mocenské línie a nerovnosti v meste, ktoré uväzňujú skupinu do určitého priestoru. Inými slovami, participácia musí viesť nielen k zmene pravidiel a politík týkajúcich sa zraniteľnej skupiny, ale aj širšej spoločnosti, do ktorej by mala mať rovný prístup, ktorý narušá existujúce nerovnosti.

L'UDIA

SO ZDRAVOTNÝM

POSTIHNUTÍM

ÚVOD

Jana Kadlečíková

Ľudia so zdravotným postihnutím sú v porovnaní s bežnou populáciou v znevýhodnenom postavení. Majú oveľa zriedkavejšie dobré (ak vôbec nejaké) zamestnanie, majú limitované možnosti vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, sociálnych služieb, bývania a prístupu k technológiám. Čelia diskriminácii a mnohým fyzickým a postojovým bariéram. Podľa Európskej komisie takýmto problémom čelí jeden zo šiestich obyvateľov Európskej únie, teda okolo 80 miliónov ľudí (Európska komisia, 2010).

Podobná situácia je aj na Slovensku. Ľudia so zdravotným postihnutím a ich rodiny sú v horšom socioekonomickom postavení, častejšie sú nezamestnaní a čelia nedostatku kvalitných sociálnych služieb či extrémnej forme vylúčenia vo forme pobytových inštitúcií (pozri napr. Štatistický úrad SR, 2016; CRPD, 2016). Zároveň, hoci sú často objektom a cieľovou skupinou verejných politík, ich hlas často nezaznieva dost dôrazne, alebo majú len formálnu možnosť vyjadriť sa k politikám, ktoré sa ich týkajú. Prístup k ľuďom so zdravotným postihnutím často vychádza skôr z paternalizmu a mocenskej nadvlády než z uznania, solidarity a princípov spravodlivosti (Kolářová, 2012).

Zdravotné postihnutie nie je ani tak prítomnosť nejakého fyzického alebo mentálneho nedostatku či odlišnosti, ako skôr ich vnímanie a konštrukcia. Postihnutie je fyzický fakt, ale znevýhodnením sa stáva až vtedy, keď je okolie plné bariér. Znížená mobilita je napríklad fakt, avšak znevýhodnením sa stáva, keď sa vo verejnom priestore nachádzajú len vyvýšené obrubníky, schody a podobne (Braddock, Parish, 2002). Analogicky, nedostatok príležitostí na rozvoj a zmocňovanie (*empowerment*), nedostatok možností na participáciu robí z postihnutia znevýhodnenie tým, že ľudí so zdravotným postihnutím uzatvára a robí ich závislými od väčšiny spoločnosti.

Ak sa ľudia so zdravotným postihnutím snažia vyjadrovať ku skutočnostiam, ktoré sa ich týkajú, teda ak sa snažia občiansky a politicky angažovať, narážajú na množstvo fyzických, sociálnych a psychologických bariér. Často sa stretávajú s negatívnymi stereotypmi, právnymi a administratívnymi bariérami (napríklad odnímanie spôsobilosti na právne úkony), fyzickými, jazykovými a infraštruktúrnymi prekážkami, inštitucionálnou segregáciou (segregované školy, sociálne služby, zamestnanie a pod.), ale aj s nedostatočnými

možnosťami kvalitného inkluzívneho vzdelávania, chudobou, nedostatočnou podporou a zdrojmi na participáciu. Problémom je tiež nedostatok dát a monitorovania situácie ľudí so zdravotným postihnutím (OSCE/ODIHR).

Ľudia so zdravotným postihnutím boli dlhodobo systematicky vylučovaní zo spoločnosti. Nedôvera v schopnosti ľudí so zdravotným postihnutím formulovať svoje názory a vyjadrovať svoje potreby je hlboko zakorenená (Löve et al., 2017). Ľudia so zdravotným postihnutím boli aj v histórii vnímaní ako niekto, kto nemá spoločnosti ako a čím prispieť a boli odsúvaní na okraj. Ich status ako tých, ktorí netvorí hodnoty, ale naopak, sú závislí od hodnôt, ktoré vytvoria iní, viedol k ich marginalizácii a pripravil ich tak o príležitosť podieľať sa na chode spoločnosti a uplatňovať ich občianske a politické práva (tamtiež). Participácia ľudí so zdravotným postihnutím a ich zastupiteľských organizácií na tvorbe politík, ktoré ich ovplyvňujú a ktoré by mali viesť k zmene znevýhodňujúcich štruktúr a noriem v spoločnosti, je však predpokladom dosahovania ich rovnosti (Löve, Traustadóttir, Rice, 2018).

Štruktúra spoločnosti, jej inštitúcií, normy a pravidiel, ktoré v danej spoločnosti platia, majú priamy dosah na situáciu jednotlivcov a skupín. Moc určovať a meniť pravidlá „hry“ v spoločnosti je určitým spôsobom distribuovaná a nie všetci na nej participujú rovnakým spôsobom. Participácia ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe pravidiel je pre zlepšenie ich postavenia zásadná. Podporný argument nám poskytuje napríklad pojem tzv. *societálnej participácie*, ktorá zahŕňa veľké množstvo oblastí, ako sú medziľudské interakcie, hlavné oblasti života (vzdelanie, práca, služby), komunitný život, a do popredia vystúpi aj jej dôležitý aspekt, ktorým je občianska a politická participácia. Tým sa societálna participácia odlišuje od sociálnej (Fraser, 2008).

Societálna participácia podľa Fraser (2008) súvisí so sociálnou spravodlivosťou – inštitúcie sú sociálne spravodlivé vtedy, ak umožňujú všetkým participovať na ich fungovaní ako rovnocenným bytostiam. Fraser rozlišuje tri dimenzie societálnej participácie, ktoré sa týkajú rôznych oblastí života.

Prvá úroveň sa týka distribúcie zdrojov – tu sa participácia vníma predovšetkým ako prístup na trh práce a zabezpečovanie prístupu ku kvalitnému životu na sociálno-ekonomickej úrovni. Ako sme už spomenuli, v tejto oblasti sú ľudia so zdravotným postihnutím na tom v porovnaní s ostatnou populáciou horšie. Druhá dimenzia je kultúrno-symbolická a odkazuje na rôzne oblasti komunikácie a kultúrnych interakcií. V tejto oblasti súvisí societálna participácia s témou postojov verejnosti voči ľuďom s postihnutím a s témou diskriminácie. Tretia úroveň súvisí s politickou participáciou a táto téma je aj najbližšia k téme participácie na tvorbe verejných politík. Podľa Fraser práve

reprezentácia sociálnych skupín² na tejto tretej dimenzii súvisí s demokraciou a zapojením znevýhodnených skupín do verejného života.

Sociálna spravodlivosť vyžaduje participáciu na všetkých troch úrovniach a práve pri politickej participácii a reprezentácii je veľmi dôležité ich paritné zastúpenie. Tým, že tvoria sociálnu skupinu, majú určitú *pozíciu* v spoločnosti, vďaka ktorej majú odlišné životné skúsenosti, históriu, čelia odlišným problémom a bariéram (Young, 2000). Hoci je kategória ľudí so zdravotným postihnutím veľmi heterogénna, postoj a procesy exklúzie, ktorým títo ľudia čelia, sú veľmi podobné (Kolářová, 2012), navyše ich spoločné skúsenosti môžu byť natoľko odlišné od skúseností ostatných sociálnych skupín, že je potrebné, aby ich záujmy boli artikulované aj na politickej úrovni samotnými ľuďmi s postihnutím (Guldvik, Askheim, Johansen, 2013).

² Tie definuje vo weberiánskom zmysle ako skupinu, ktorá môže byť odlišiteľná od iných podľa úrovne rešpektu, uznania a prestíže, ktorú má v očiach ostatných skupín, ale aj ako sociálnu skupinu definovanú v sociálno-ekonomickom zmysle ako „triedu“.

ZAPÁJANIE ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM DO TVORBY POLITIKY SOCIÁLNYCH SLUŽIEB NA NÁRODNEJ ÚROVNI

Jana Kadlečíková

Táto štúdia sa zaoberá zapojením ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby politiky sociálnych služieb na národnej úrovni. V rámci tejto témy sa podrobnejšie venujeme aj téme deinštitucionalizácie sociálnych služieb ako dôležitej súčasť politiky sociálnych služieb za uplynulé roky. Deinštitucionalizáciu pritom chápeme ako principiálnu zmenu v poskytovaní sociálnych služieb, v ktorej ide jednak o transformáciu existujúcich veľkokapacitných zariadení sociálnych služieb, ale tiež o podporu komunitných sociálnych služieb ako nevyhnutnej súčasť, bez ktorej úspešná deinštitucionalizácia nie je možná. Naša štúdia sa nedotýka iných tém v sociálnej oblasti, dôležitých pre život ľudí so zdravotným postihnutím, ako je napríklad téma zamestnávania ľudí so zdravotným postihnutím, oblasť rôznych dávok a kompenzácií zdravotného postihnutia a podobne.

Naša prípadová štúdia sa zaoberá účasťou ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe politiky sociálnych služieb na národnej úrovni, i keď treba pripomenúť, že je rovnako dôležité hovoriť o ich zapojení na regionálnej a lokálnej úrovni, keďže oblasť sociálnych služieb je na Slovensku značne decentralizovaná. Ľudia so zdravotným postihnutím sú z rôznych dôvodov znevýhodnení okrem iných oblastí aj v možnostiach ovplyvniť politiky, ktoré majú priamy dosah na ich situáciu a život. Človek so zdravotným postihnutím musí vyvinúť oveľa viac úsilia než človek bez postihnutia, aby sa aktívne zapojil do diania okolo seba, alebo do širších spoločenských vzťahov. Okrem jeho snahy byť aktívny je však potrebné vytvoriť aj podmienky, aby sa ľudia so zdravotným postihnutím do tvorby verejnej politiky zapojiť mohli. Vytvorenie vhodných podmienok si vyžaduje prijatie takých opatrení, ktoré rozumne zohľadnia ich znevýhodnenie (*koncept reasonable accomodation*³).

³ Spomínaný v European Equality Directive. Podrobnejšie ku konceptu pozri napríklad Európska komisia (2014). Reasonable accommodation beyond disability in Europe? Dostupné na <https://publications.europa.eu/en/home>

Oblasť sociálnych služieb je bezpochyby dôležitou pre život ľudí so zdravotným postihnutím, pretože ich situácia si niekedy vyžaduje pomoc iného človeka, teda poskytnutie sociálnej služby, alebo poskytnutie finančných prostriedkov, za ktoré je možné si sociálne služby kúpiť. Ľudia so zdravotným postihnutím ako príjemcovia sociálnych služieb sú na základe svojich skúseností kompetentní hovoriť o tom, aké sociálne služby chcú a potrebujú.

Ako podklad na vypracovanie prípadovej štúdie sme v období október 2017 – február 2018 zrealizovali viaceré kvalitatívne rozhovory s expertmi zapojenými do tvorby politiky sociálnych služieb, poskytovateľmi sociálnych služieb, predstaviteľmi mimovládnych organizácií (MVO) aktívnymi v sociálnej oblasti a samotnými ľuďmi so zdravotným postihnutím. Okrem toho sme analyzovali existujúcu legislatívu, odborné publikácie a správy verejných inštitúcií týkajúce sa tejto oblasti.

Tvorba verejnej politiky v oblasti sociálnych služieb

V období po roku 1989 nastali vo verejnej politike vo vzťahu k ľuďom so zdravotným postihnutím viaceré dôležité momenty. Popri zásadných obsahových zmenách politiky (znenie zákonov, koncepcií a pod.) došlo aj k viacerým dôležitým inštitucionálnym zmenám, ktoré mali výrazný dosah na situáciu ľudí so zdravotným postihnutím a verejnú politiku vo vzťahu k nim. Išlo najmä o **rozsiahlu reformu verejnej správy**, vytvorenie vyšších územných celkov (samosprávnych krajov) a prenesenie kompetencií v oblasti sociálnych služieb na samosprávy krajov a obcí (Nižňanský, 2006). Jedným z viacerých motívov tejto reformy bolo aj preniesť výkon verejnej správy v niektorých oblastiach bližšie k ľuďom a zároveň im umožniť podieľať sa na daniach v rámci krajov a obcí prostredníctvom volieb, účasti na rokovaní zastupiteľstiev, pracovných skupín a podobne. V tejto reforme teda prevzali samosprávy krajov a obcí mnohé dôležité kompetencie v oblasti sociálnych služieb, pričom ich úlohy boli neskôr ešte podrobnejšie špecifikované zákonom o sociálnych službách prijatým v roku 2008.

Oblasť sociálnych služieb bola zásadnejšie reformovaná prijatím **zákona o sociálnych službách v roku 2008 (zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách)**. Išlo o celkovú reformu sociálnych služieb, zavedenie nových foriem sociálnych služieb, zmeny vo financovaní a zadefinovanie kompetencií

v oblasti poskytovania sociálnych služieb. Zákon špecifikoval úlohy, ktoré plnia jednotlivé orgány verejnej správy, teda konkrétnejšie, že Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR plní skôr koncepčné, metodické a kontrolné úlohy, zatiaľ čo kraje a obce sú zodpovedné za poskytovanie konkrétnych sociálnych služieb na svojom území a plánujú ich rozvoj do budúcnosti. Odvtedy prišlo k ďalším dôležitým novelám tohto zákona a ďalších súvisiacich predpisov a boli prijaté aj mnohé dôležité koncepčné dokumenty pre oblasť sociálnych služieb, vrátane politiky deinštitucionalizácie sociálnych služieb, teda postupného prechodu od poskytovania sociálnych služieb vo veľkých zariadeniach k poskytovaniu sociálnych služieb na úrovni komunity.

Spomedzi dôležitých **aktuálnych koncepčných dokumentov** môžeme spomenúť najmä:

- **Národný program rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím na roky 2014 – 2020:** je to základný koncepčný dokument, ktorý sa týka všetkých aspektov života ľudí so zdravotným postihnutím, nielen sociálnej oblasti. Obsahuje priority a opatrenia na obdobie 2014 – 2020.
- **Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 – 2020:** dokument stanovuje základné priority pre oblasť sociálnych služieb, vrátane podpory komunitných sociálnych služieb a postupného prechodu od inštitucionálnej starostlivosti k starostlivosti poskytovanej na úrovni komunity.
- **Stratégia deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike:** je to základný vládny dokument pre oblasť deinštitucionalizácie sociálnych služieb.
- **Národný akčný plán prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v systéme sociálnych služieb na roky 2012 – 2015:** vychádza zo Stratégie deinštitucionalizácie a obsahuje konkrétnejšie opatrenia na dané časové obdobie.
- **Národný akčný plán prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v systéme sociálnych služieb na roky 2016 – 2020:** rozpracúva problematiku deinštitucionalizácie na úroveň podrobnejších opatrení na uvedené časové obdobie.

K zásadnej udalosti, ktorá ovplyvnila situáciu ľudí so zdravotným postihnutím, došlo v roku 2007, keď Slovenská republika pristúpila k **Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím** a v roku 2010 tento Dohovor aj ratifikovala.⁴

⁴ Pozri UN, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=158 & Lang=EN

Okrem toho, že sa Dohovor stal dôležitým nástrojom na hodnotenie prístupu verejnej politiky k ľuďom so zdravotným postihnutím, na základe neho vznikli na národnej úrovni niektoré inštitúty na ochranu práv ľudí so zdravotným postihnutím. V roku 2013 vzniklo na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR hlavné **kontaktné miesto pre problematiku vykonávania Dohovoru OSN** o právach osôb so zdravotným postihnutím.⁵ V roku 2015 bol zriadený inštitút **Komisára pre osoby so zdravotným postihnutím**, ktorý rieši konkrétne podania od ľudí so zdravotným postihnutím, komisár obhajuje práva ľudí so zdravotným postihnutím vo vzťahu k verejnej správe, ale aj k iným právnickým osobám (napríklad poskytovateľom sociálnych služieb). Monitoruje tiež situáciu v oblasti dodržiavania práv ľudí so zdravotným postihnutím.⁶

Slovenská republika pravidelne predkladá Výboru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím správu o napĺňaní jednotlivých článkov Dohovoru. Zatiaľ poslednýkrát bola správa za SR prerokovaná Výborom v roku 2016, keď boli okrem oficiálnej správy Výboru predložené aj **podkladové správy za občiansku spoločnosť a organizácie reprezentujúce ľudí so zdravotným postihnutím**.⁷

Zapojenie ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby verejnej politiky je inštitucionalizované tiež prostredníctvom **Výboru pre osoby so zdravotným postihnutím**, ktorý funguje ako stály poradný orgán Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. Členmi vo Výbore sú okrem zástupcov jednotlivých rezortov aj zástupcovia Sociálnej poisťovne, združení samospráv a Inštitútu pre výskum práce a rodiny, tvoria komoru Výboru za verejnú správu. V komore mimovládnych organizácií sú: predseda Národnej rady občanov so zdravotným postihnutím v SR, zástupca Slovenskej humanitnej rady, Slovenskej únie podporovaného zamestnávania, Konfederácie odborových zväzov a dvaja reprezentanti skupiny organizácií

⁵ Pozri Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/kontaktne-miesto-prava-osob-so-zdravotnym-postihnutim/>

⁶ Podľa zákona č. 176/2005 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím v znení neskorších predpisov. Aktuálna informácia o činnosti komisárky JUDr. Zuzany Stavrovej predložená na rokovanie Rady vlády SR pre ľudské práva, bod 4, <http://www.radavladyp.gov.sk/informacia-o-29-zasadnuti-rady-vlady-slovenskej-republiky-pre-ludske-prava-narodnostne-mensiny-a-rodovu-rovnost/>

⁷ Všetky dokumenty sú dostupné na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=SVK&Lang=EN. Podrobnejšie o význame Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím, napríklad v Bartáková, J. a kol. (2017) Sebaobhajovanie. Od myšlienky k činom. Bratislava, Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím.

osôb s mentálnym postihnutím, dvaja reprezentanti skupiny organizácií osôb s chronickými ochoreniami, dvaja reprezentanti skupiny organizácií osôb s duševnými poruchami a poruchami správania, dvaja reprezentanti skupiny organizácií osôb s telesným postihnutím, dvaja reprezentanti skupiny organizácií osôb so zrakovým postihnutím.⁸

Situácia ľudí so zdravotným postihnutím

Z dostupných dát nie je celkom jednoduché určiť, aká veľká je skupina ľudí so zdravotným postihnutím a aké sú jej podrobnejšie charakteristiky – teda vekové zloženie, zloženie podľa dosiahnutého vzdelania, ekonomickej aktivity a ďalších podrobnejších ukazovateľov.

Rovnako je tiež potrebné povedať, že ani verejná správa nepostupuje pri posudzovaní zdravotného postihnutia podľa jednej metodiky. Ľudia so zdravotným postihnutím podstupujú rozličné procedúry posudzovania v kontakte s rôznymi inštitúciami – napríklad Sociálna poisťovňa posudzuje ľudí pre účely poberania dôchodku, úrady práce sociálnych vecí a rodiny posudzujú ľudí so zdravotným postihnutím pre účely poskytovania dávok a kompenzácií zdravotného postihnutia. Samostatnou kapitolou je posudzovanie nároku ľudí so zdravotným postihnutím pre účel poskytnutia sociálnych služieb a pod. Neraz sa stáva, že človek je v jednom systéme posúdený ako osoba so zdravotným postihnutím, ktorá má nárok na určité oprávnenie (dávku, službu atď.), v inom systéme však nespĺňa stanovené kritériá a osobou so zdravotným postihnutím nie je a ani nezískava žiadne kompenzácie.

Podľa údajov Sociálnej poisťovne poberalo ku koncu roka 2016 invalidný dôchodok 235131 poberateľov (Správa o sociálnej situácii..., 2016, s. 59). Tento údaj však vypovedá o počte ľudí so zdravotným postihnutím len čiastočne, pretože veľká časť ľudí so zdravotným postihnutím invalidný dôchodok nepoberá.

Osoby s ťažkým zdravotným postihnutím majú nárok na vydanie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím.⁹ Ku koncu roka 2016

⁸ Pozri Štatút Výboru pre osoby so zdravotným postihnutím, Čl. 5, bod 7.

⁹ Pozri zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia, paragraf 16.

(k 31. 12. 2016) bol počet držiteľov nasledovný (Správa o sociálnej situácii..., 2016, s. 93):

- počet držiteľov preukazu fyzickej osoby s ŤZP – 160 716 osôb,
- počet držiteľov preukazu fyzickej osoby s ŤZP so sprievodcom – 156 133 osôb.

Spolu bolo ku koncu roka 2016 všetkých držiteľov preukazu fyzickej osoby s ŤZP (vrátane tých, ktorí potrebujú sprievodcu) 316 849.

Zároveň v roku 2016 čerpalo v priemere 166 789 osôb niektorý z príspevkov na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia podľa zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia. Príspevok na opatrovanie osoby s ŤZP priemerne poberalo 54 666 osôb (Správa o sociálnej situácii..., 2016, s. 93 – 94). V priemere približne 9500 osôb poberalo príspevok na osobnú asistenciu (Správa o sociálnej situácii..., 2016, s. 98).

Ku koncu roka 2015 boli sociálne služby poskytované nasledovne: z celkového počtu 50 165 užívateľov boli dlhodobé pobytové sociálne služby poskytované 41 489 klientom.

Z 50 165 užívateľov sociálnych služieb bolo (Správa o sociálnej situácii..., 2016):

- 59 % v dôchodkovom veku,
- 30,1 % podstúpilo psychotickú liečbu,
- 18,9 % užívalo antidepresíva,
- 16 % bolo opatrovaných na lôžku,
- 17,2 % bolo zbavených spôsobilosti na právne úkony.

Okrem toho bola mnohým poskytovaná aj opatrovateľská služba, ktorú verejní i neverejní poskytovatelia poskytovali počas roku 2016 spolu 16 749 klientom (Správa o sociálnej situácii..., 2016, s. 100).

Na základe uvedených údajov môžeme teda len veľmi približne usudzovať, koľko je približne na Slovensku ľudí so zdravotným postihnutím. Najreálnejší je pravdepodobne údaj počtu držiteľov preukazu fyzickej osoby s ŤZP (vrátane osôb, ktoré potrebujú sprievodcu), pretože ostatné ukazovatele zahŕňajú aj iné kategórie ľudí, resp. nezahŕňajú všetkých ľudí so zdravotným postihnutím (poberatelia invalidných dôchodkov), alebo vypovedajú len o časti ľudí so zdravotným postihnutím (poberatelia peňažných príspevkov na kompenzáciu).

Zo zisťovania EU-SILC sú dostupné tiež údaje založené na subjektívnom sebazaradení respondentov k osobám so zdravotným postihnutím. Podľa tohto výskumu sa až 31,1% respondentov vyjadrilo, že sú veľmi obmedzovaní alebo obmedzovaní chronickým ochorením či dlhotrvajúcim zdravotným problémom pri vykonávaní bežných denných činností (Štatistický úrad SR, 2016).

Podľa tohto výskumu majú domácnosti s členom so zdravotným postihnutím v priemere nižšie príjmy než ostatné domácnosti, sú výraznejšie odkázané na sociálne príjmy, častejšie pociťujú materiálnu depriváciu a riziko chudoby je u nich výrazne vyššie (pred sociálnymi transfermi).

Pokiaľ ide o ľudí so zdravotným postihnutím, podľa Výberového zisťovania pracovných síl sú základné ukazovatele pre ľudí so zdravotným postihnutím za rok 2015 nasledujúce (Štatistický úrad SR, 2016, s. 14):

- miera ekonomickej aktivity – 20,1 %,
- miera zamestnanosti – 16,6 %,
- miera nezamestnanosti – 17,4 %.

Zo skupiny nezamestnaných ľudí so zdravotným postihnutím je 46,3 % nezamestnaných dlhšie ako dva roky (údaj za rok 2015).

Ak sa pozrieme bližšie na situáciu ľudí so zdravotným postihnutím z hľadiska dodržiavania ich práv, tak môžeme povedať, že je viacero oblastí, ktoré možno považovať za problematické a ktorých zlepšenie by malo výrazne pozitívny vplyv na životy ľudí so zdravotným postihnutím.

V roku 2016 vydal Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím (*UN Committee on the rights of persons with disabilities*) sumárne odporúčania (CRPD, 2016), kde vyjadril svoje obavy o nasledujúce skutočnosti týkajúce sa prístupu štátu k ľuďom so zdravotným postihnutím. Zo všetkých pripomienok a odporúčaní výboru sme vybrali tie, ktoré najviac súvisia so sociálnymi službami a s participáciou ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe verejnej politiky:

- Výbor hovorí o tom, že naplnenie *Národného programu rozvoja životných podmienok ľudí so zdravotným postihnutím* (Národný program...na roky 2014 – 2020) je nejasné a príliš pomalé (CRPD, 2016, bod 8).
- Ďalej podľa výboru neexistuje zmysluplný rámec pre participáciu ľudí so zdravotným postihnutím a ich reprezentatívnych organizácií na tvorbe a implementácii legislatívy a politiky (bod 9) – komisia teda odporučila Slovenskej republike prijať opatrenia na zabezpečenie účasti ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe politík, ktoré sa ich týkajú.
- Komisia tiež kritizuje vysoký počet ľudí so zdravotným postihnutím, ktorí žijú v inštitúciách (zariadeniach s dlhodobým pobytom) (bod 55), pomalý proces deinštitucionalizácie a pokračujúce investície do existujúcich inštitúcií. Komisia následne odporúča urýchliť proces deinštitucionalizácie, rozšíriť a sprístupniť komunitné sociálne služby a zapojiť do týchto procesov organizácie reprezentujúce ľudí so zdravotným postihnutím a iné MVO (bod 56).
- Ďalej Komisia pripomenovala regionálne rozdiely v poskytovaní komunitných a terénnych sociálnych služieb a odporučila, aby Slovenská republika

prijala také opatrenia, aby tieto služby boli dostupné vo všetkých regiónoch aj vo vidieckych oblastiach.

- Komisia tiež vo svojich záverečných pripomienkach spomína nedostatočnú účasť organizácií reprezentujúcich ľudí so zdravotným postihnutím na monitorovaní implementácie článkov Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (bod 33), preto Komisia odporúča dôsledne implementovať článok 33 bod 1 Dohovoru.

Účasť ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe politiky sociálnych služieb na národnej úrovni – príbeh participácie

Podľa respondentov nášho výskumu začali byť ľudia so zdravotným postihnutím v 90. rokoch stále častejšie prizývaní k tvorbe verejných politík, ktoré sa ich týkali. Tvorcovia politiky boli otvorenejší voči občianskej spoločnosti a aj voči samotným ľuďom so zdravotným postihnutím a organizáciám, ktoré ich združujú a reprezentujú. Respondenti spomenuli, že už v 90. rokoch mali skúsenosť so zapojením ľudí so zdravotným postihnutím počas zavádzania osobnej asistencie, keď bol predstaviteľ ENIL¹⁰ Adolf Ratzka (človek s ťažkým zdravotným postihnutím) prizvaný ako zahraničný expert (predstaviteľ MVO).

Zároveň je však potrebné podotknúť, že oblasti sociálnych služieb sa dotkli aj ďalšie dôležité zmeny, ktoré priamo nesúvisia s tvorbou legislatívy a politík alebo s prístupom politikov a úradníkov k občanom a občianskej spoločnosti. Je to jednak demografický vývoj spoločnosti a postupné starnutie populácie, ktoré si do budúcnosti vyžiada viac poskytovateľov sociálnych služieb, viac pracovníkov v týchto službách, a teda aj vyššie verejné výdavky. Druhou dôležitou zmenou je zmena nazerania na sociálne služby a prechod od medicínskeho modelu poskytovania sociálnych služieb k modelu, ktorý kladie dôraz na aktivizovanie jednotlivca a jeho okolia, individuálne nastavenie sociálnej služby podľa jeho potrieb tak, aby mohol čo najdlhšie zotrvať vo svojom domácom prostredí (poskytovateľka sociálnych služieb).

¹⁰ Pozri European Network on Independent Living – <http://enil.eu/>

Respondenti rozhovorov mali rôzne skúsenosti so zapájaním ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby politiky sociálnych služieb na národnej úrovni. Uviedli, že účasť ľudí so zdravotným postihnutím a ich reprezentatívnych organizácií na tvorbe politiky sociálnych služieb existuje, je však viac príležitostná ako koncepčná a formálne ustanovená. Jediným inštitucionalizovaným mechanizmom účasti ľudí so zdravotným postihnutím je Výbor pre osoby so zdravotným postihnutím, v ktorého štatúte je explicitne naformulované, že jeho členmi sú aj reprezentanti organizácií osôb s rôznymi druhmi zdravotného postihnutia.

Pokiaľ ide o účasť na tvorbe koncepčných dokumentov v oblasti sociálnych služieb a legislatívy, respondenti sa stretli s tým, že ľudia so zdravotným postihnutím sú prostredníctvom svojich organizácií zapojení ad hoc ako členovia rôznych pracovných skupín, kde sú prizvané aj organizácie združujúce ľudí so zdravotným postihnutím. Tieto pracovné skupiny sú veľmi rôznorodé a ich veľkosť a funkčnosť veľmi závisí od toho, kto pracovné skupiny zvoláva. Nie je teda ustálený nejaký mechanizmus, ktorý by hovoril o tom, akým spôsobom má byť tvorená určitá politika a kto všetko má byť k jej tvorbe prizvaný. Zaužívané je, že do pracovných skupín týkajúcich sa sociálnej politiky a sociálnych služieb sú okrem zástupcov štátnej správy prizývaní predstavitelia samospráv (VÚC, miest a obcí), zástupcovia poskytovateľov sociálnych služieb a mimovládne organizácie (predstaviteľ MVO).

Ďalšími možnými formami zapájania ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby verejnej politiky je ich zapojenie do rôznych projektov a aktivít súvisiacich s monitorovaním projektov, politík a pod. V tejto oblasti tiež určitá participácia existuje, ale opäť je skôr náhodná ako systematicky naplánovaná a realizovaná.

V rozhovoroch sme sa konkrétnejšie zamerali na už spomínaný proces deinštitucionalizácie, ktorý je zatiaľ realizovaný prostredníctvom projektov podporených z Európskych investičných a štrukturálnych fondov. Pokiaľ ide o tieto projekty, resp. najmä tzv. Prvý pilotný projekt DI¹¹, boli podľa našich respondentov ľudia so zdravotným postihnutím plnohodnotne zapojení, pretože si to vyžadoval charakter tohto projektu. Išlo v ňom o to, pripraviť klientov zariadení sociálnych služieb na presun z veľkých inštitúcií do menších zariadení, kde by boli sociálne služby poskytované na komunitnej úrovni. Na

¹¹ Pozri Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, *Národný projekt Podpora deinštitucionalizácie a transformácie systému sociálnych služieb*, dostupný na: <https://www.ia.gov.sk/sk/narodne-projekty/programove-obdobie-2007-2013/narodny-projekt-di>

začiatku projektu bolo teda potrebné zistiť individuálnymi rozhovormi predstavy jednotlivých klientov a spracovať pre nich individuálny plán. Na záver projektu boli zase v priamej spolupráci so zapojenými klientmi zozbierané ich skúsenosti (poskytovatelia sociálnych služieb). Zatiaľ nie je jasné, do akej miery budú názory klientov zohľadnené aj v tej časti procesu DI, v ktorej ide o vytvorenie nových ubytovacích kapacít, kam by mali byť klienti presunutí, keďže táto časť projektu mešká.

Čo sa týka ďalších výskumných a evaluačných aktivít, jedna z respondentiek podotkla, že na Slovensku vieme veľmi málo o tom, ako ľudia so zdravotným postihnutím žijú. Vníma to výrazne negatívne, pretože by tvorcom politiky malo záležať na tom, aby mali relevantné podklady na tvorbu politiky a informácie z terénu medzi takéto podklady určite patria. Celkovo si teda myslí, že výskum a evaluácia politiky je u nás podceňovaná, preto je aj ťažké hovoriť o téme zapojenia ľudí so zdravotným postihnutím do tejto fázy tvorby verejnej politiky.

„Aj alternatívna správa (pozn. pre Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím), ktorá bola v roku 2012 spracovaná NROZP, ide dosť po povrchu, je tam dobre spracovaná časť o legislatíve, ale chýbajú tam informácie z terénu, z regiónov, z celého Slovenska. Ja neviem, čo trápi človeka s diabetes vo Vranove nad Topľou, neviem, ako sa tam žije, ale on to vie, len sa ho treba spýtať.“ (poskytovateľka sociálnych služieb)

Z výpovedí respondentov o ich skúsenostiach s tvorbou verejnej politiky a zapojením ľudí so zdravotným postihnutím sa ukázali nasledujúce skutočnosti ako problematické:

— PROBLÉM REPREZENTÁCIE ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM

Obvykle je do rôznych pracovných skupín na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR prizývaná Národná rada občanov so zdravotným postihnutím (NROZP), ktorú niektorí aktéri (najmä tvorcovia politiky) vnímajú ako organizáciu reprezentujúcu ľudí so zdravotným postihnutím. Ďalej sú prizývané aj iné mimovládne organizácie, avšak niekedy sa stáva, že tvorcovia politiky považujú za dostatočné, ak je prizvaná len NROZP, pretože ju vnímajú ako organizáciu reprezentujúcu všetkých ľudí so zdravotným postihnutím a všetky ich organizácie. Samotná NROZP sa takémuto vnímaniu bráni, pretože všetkých nezdrúžuje ani nereprezentuje, a tiež sa stáva, že tvorcovia politiky to často použijú ako argument, že ľudia so zdravotným postihnutím boli prizvaní k spolupráci (predstaviiteľka MVO).

„Ľudia so zdravotným postihnutím nie sú jedna masa, ktorú by mala reprezentovať jedna organizácia, to je ešte také socialistické zmýšľanie.“ (poskytovateľka sociálnych služieb)

Pri tvorbe politiky sú teda ľudia so zdravotným postihnutím obvykle zastúpení organizáciami, ktorých fungovanie môže byť veľmi rôznorodé. Zatiaľ čo niektoré sú výrazne inkluzívne vo vzťahu k ľuďom so zdravotným postihnutím a snažia sa zabezpečovať prenos informácií medzi členmi a vedením organizácie, sú tu aj organizácie, ktoré sú menej participatívne a inkluzívne voči ľuďom, ktorých združujú a zastupujú.

— FORMÁLNOSŤ TVORBY POLITIKY

Respondenti z mimovládneho sektora majú často pocit, že ide len o formálnu participáciu, keď ich názor nakoniec nie je zohľadnený, ale tvorcovia politiky argumentujú, že občianska spoločnosť bola zapojená do tvorby politiky. Necítia zo strany štátnych orgánov partnerský prístup, ktorý by im umožňoval presadiť niektoré skúsenosti z praxe do legislatívy alebo koncepčných dokumentov. Následne ich to potom demotivuje podieľať sa na tvorbe politiky, pretože majú pocit, že je len formálna.

„Participácia má byť o partnerstve, a nie o tom, že tvorca politiky si odfajkne, že niekoho prizval, lebo inak ľudia prídu zopárkrát, ale potom sú už frustrovaní, že to nikam nevedie a prestanú chodiť.“ (predstaviiteľka MVO)

Respondenti pomenovali viacero príčin formálnosti postupu pri tvorbe verejnej politiky. Okrem rozdielov v politických postojoch a prístupoch môže byť formálnosť tvorby politiky spôsobená strachom, že zakomponovanie jednej požiadavky do zmeny legislatívy vyvolá potrebu novelizácie mnohých ďalších predpisov. Ďalším dôvodom môže byť fakt, že participácia verejnosti na tvorbe verejnej politiky nie je zafinancovaná. Respondentka zúčastňujúca sa na pracovných skupinách pre novelizáciu zákona o sociálnych službách má skúsenosť, že navrhované zmeny zákona nijako neodrážajú diskusie a pripomienky vznesené počas pracovných skupín.

„Neexistuje zápisnica, ktorá obsahuje, na čom sme sa dohodli, na čom sme sa nedohodli. A pripravuje sa novela zákona, ktorá nijako neodráža to, čo sa dialo v pracovných skupinách. Prednesie sa návrh na poslednom stretnutí a dostane ho v lepšom prípade pol dňa pred tým, než sa to deje a už sa s tým nič nedá robiť. Takáto participácia je výrazne nepostačujúca. Je to aj otázka zafinancovania toho, ako má participácia vyzeráť.“ (predstaviiteľka MVO)

— SELEKTÍVNOSŤ

Niektoré mimovládne organizácie/poskytovatelia služieb sú prizývaní k spolupráci, iní nie. Z rozhovorov vyplynulo, že často je kritériom výberu to, do akej miery sú tieto organizácie kritické voči ministerstvu a k jeho krokom. Jeden z respondentov uviedol, že v prípade konkrétneho rozporového konania neboli prizvané práve tie MVO, ktoré boli najviac kritické, bola prizvaná len NRZOP (predstavielka MVO). Ďalší hovoril o tom, že medzirezortná pracovná skupina medzi IROP (Integrovaný regionálny operačný program) a OP (operačný program) Ľudské zdroje určitú dobu nefungovala, pretože minister odmietol podpísať menovacie dekréty pravdepodobne kvôli tomu, že tam mali byť ľudia z MVO, ktorí mu kvôli kritike nevyhovovali (predstaviel MVO). Prizývaní sú teda často len politicky priechodní predstavitelia a organizácie.

— KAPACITA A OCHOTA MVO ZÚČASTŇOVAŤ SA NA TVORBE POLITIKY NA NÁRODNEJ ÚROVNI

Podľa jednej respondentky často ani nie je v kapacitách mimovládnych organizácií plnohodnotne sa zapájať do tvorby politiky na národnej úrovni, je to podľa nej ťažká koncepčná práca s neistým výsledkom (predstavielka MVO). Z tohto dôvodu sa môže stať, že na nejakej pracovnej skupine sa zúčastňujú zástupcovia rôznych MVO, ale skôr ide o pasívnu účasť, keď nevedia k prerokovanej problematike zaujať stanovisko.

Respondenti tiež uviedli, že neochota MVO zúčastňovať sa na tvorbe politiky a obhajovať práva ľudí so zdravotným postihnutím môže súvisieť s tým, že ich fungovanie je naviazané na verejné zdroje v sociálnej oblasti. Mnohé MVO sa teda obávajú, že ak by boli príliš kritické voči verejným autoritám, mohlo by to mať negatívne dôsledky na ich fungovanie v tom zmysle, že by mali problém získať finančné prostriedky, či už od štátu alebo samospráv.

— PROBLÉM SPOLUPRÁCE V RÁMCI OBČIANSKEHO SEKTORA

Pokiaľ ide o zapojenie MVO do tvorby politiky sociálnych služieb, je tu zjavná pluralita organizácií, ktoré sa snažia participovať. Boli spomínané viaceré aktívne organizácie združujúce a reprezentujúce ľudí so zdravotným postihnutím, resp. aktívne v sociálnej oblasti – už spomínaná NROZP, ale aj Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím (ZPMP), Platforma rodičov, Nadácia

SOCIA, Rada pre poradenstvo v sociálnej práci (RPSP) a ďalšie. Respondenti však hovorili aj o tom, že tieto organizácie intenzívnejšie nespolupracujú, čo by možno v prípade niektorých tém pomohlo vytvoriť výraznejší tlak na tvorcov politiky (predstaviel MVO, poskytovateľka sociálnych služieb). Naopak, jedna z respondentov uviedla, že táto pluralita je prirodzená, neočakáva, že tu bude jedna organizácia združujúca všetkých, čo sa jej javilo ako prejav socialistického zmýšľania (poskytovateľka sociálnych služieb). Ide tiež o to, že tieto organizácie medzi sebou súperia o obmedzené zdroje, preto možno niekedy medzi nimi cítiť rivalitu alebo neochotu spolupracovať.

— OBLASŤ SOCIÁLNYCH SLUŽIEB JE VEĽMI ŠIROKÁ

Jeden z respondentov uviedol, že problém tvorby politiky sociálnych služieb spočíva tiež v tom, že oblasť sociálnych služieb je veľmi široká. Ak ide o nastavenie politiky sociálnych služieb ako takej, môže sa stať, že široké spektrum tém a aktérov, ktorých sa zmeny v oblasti sociálnych služieb týkajú, môže viesť k veľmi nízkej efektivite práce široko zloženej pracovnej skupiny.

„Kto je pozvaný na pracovnú skupinu, závisí od toho, kto ju vedie a aká efektívna má byť tá pracovná skupina. Napríklad pri tvorbe novely zákona o sociálnych službách bola veľká pracovná skupina a efektivita bola nulová.“ (predstaviel MVO)

V rámci sociálnych služieb je 14 klientskych skupín, ľudia so zdravotným postihnutím sú len jednou z nich (poskytovateľka sociálnych služieb); ak by mali byť reprezentanti všetkých týchto skupín prizvaní k tvorbe politiky, bola by to naozaj pomerne široká skupina ľudí.

— NEKONCEPČNÝ/ŽIVELNÝ VÝVOJ V OBLASTI SOCIÁLNYCH SLUŽIEB

Respondenti rozhovorov tiež vnímajú situáciu v oblasti sociálnych služieb ako problematickú z toho hľadiska, že jej rozvoj je skôr nekoncepčný a živelný. Nejde podľa nich o riadenú zmenu alebo iba o riešenie krízových situácií. Ani na úrovni konkrétnych poskytovateľov nemožno hovoriť o ich rozvoji, ale iba o snahe udržať ich existenciu. Problémom je nedostatok finančných prostriedkov, ich nesystematické používanie, ale aj absencia štandardného cyklu tvorby politiky, teda postupného procesu, na začiatku ktorého je zmapovanie situácie a analýza dát, potom návrh opatrení a ich uvedenie do praxe a následné monitorovanie dopadu, vyhodnotenie a návrh na ďalšie zmeny.

— RIGIDNE ROZDELENÉ KOMPETENCIE MEDZI REZORTY

A NESCHOPNOSŤ SPOLUPRÁCE

Respondenti upozornili tiež na fakt, že človek so zdravotným postihnutím zvyčajne vo svojej životnej situácii nepotrebuje len sociálne služby. Ľuďom so zdravotným postihnutím by pomohol integrovaný prístup, v rámci ktorého by sa okrem sociálnych služieb riešili aj možnosti vzdelávania, zdravotnícke služby, bývanie atď.

„Rezortné predpisy a zákony idú vždy len po jednej linke. Poskytnete niekomu službu, a keď chcete k tomu riešiť napríklad bývanie, musíte už ísť cez iné dvere. Napríklad mladí zdravotne postihnutí potrebujú sociálnu službu, integrovanú školu aj zdravotnú službu. Je potrebná spolupráca medzi týmito sektormi, pokiaľ jeden z nich naštartuje proces a druhý v tom nepokračuje, tak sú to vyhodené peniaze.“ (predstaviiteľka MVO)

Bariéry participácie

Kým v predchádzajúcom texte sme opísali problémy pri zapájaní ľudí so zdravotným postihnutím prostredníctvom mimovládnych organizácií, ktoré sú skôr systémové a spojené s tvorbou verejnej politiky ako takej, ďalej sa budeme venovať faktorom, ktoré považujeme za **bariéry participácie spojené priamo s ľuďmi so zdravotným postihnutím ako so znevýhodnenou skupinou**.

— CHÝBAJÚCA SKÚSENOSŤ SO ZAPÁJANÍM ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM DO TVORBY POLITIKY

Respondenti rozhovorov hovorili o tom, že na Slovensku nie je tradícia a prax zapájať ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby verejnej politiky. Ak sa to deje, nie je to bežná prax, ale skôr výsledok tlaku mimovládnych organizácií a organizácií zastupujúcich ľudí so zdravotným postihnutím, ktoré ľudí so zdravotným postihnutím reprezentujú, teda nie sú zapojení priamo, ale len sprostredkovane:

„Ľudia s mentálnym postihnutím sú zastúpení sprostredkovane, nikto síce priamo nepovedal, že sa nesmú zúčastňovať, ale fakt je, že sa nezúčastňujú, väčšinou ich zastupujú rodičia.“ (predstaviiteľ MVO)

— EXISTENCIA PREDISUDKOV VOČI ĽUĎOM SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM

Podľa respondentov sa v oblasti tvorby verejnej politiky prejavuje to, že spoločnosť nie je pripravená začleniť ľudí so zdravotným postihnutím. Aj tvorcovia politiky majú podobne ako bežná populácia predsudky, ktoré vyplývajú z toho, že nemajú skúsenosť s ľuďmi so zdravotným postihnutím a majú strach. Navyše panuje aj predstava, že ľudia so zdravotným postihnutím nevedia naformulovať svoje potreby. Tieto obavy a stereotypy sú ešte výraznejšie v prípade ľudí s mentálnym postihnutím a ťažkým alebo kombinovaným postihnutím.

— NEDOSTATOK OCHOTY A ZRUČNOSTÍ NA STRANE TVORCOV POLITIKY ZAPOJIŤ ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM

Výraznejšie zapojenie ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby politiky by si podľa respondentov vyžadovalo od tvorcov politik okrem ochoty a času aj určité zručnosti a snahu prispôsobiť situáciu ľuďom so zdravotným postihnutím (*reasonable accomodation*). Aj pre ľudí so zdravotným postihnutím, ktorí už skúsenosti s účasťou na tvorbe politik majú, je niekedy z objektívnych dôvodov ťažké sa zúčastniť, keď napríklad priestory, kde prebiehajú stretnutia, nie sú bezbariérové, nie je dostupné tlmočenie do posunkového jazyka, prerokúvané materiály nie sú vo formáte dostupnom pre ľudí so zdravotným postihnutím. Tieto obmedzenia možno opäť ilustrovať na situácii ľudí s mentálnym postihnutím, ktorých začlenenie je možné, vyžaduje si však vhodné miesto a formu – napríklad *easy read* materiály, individuálne rozhovory, stretnutia v malých skupinkách v prostredí, ktoré je im známe.

Podľa predstaviiteľky MVO, ktorá pracuje s ľuďmi s mentálnym postihnutím, je ich zapojenie náročnejšie:

„Práve preto, že ľudia so ZP majú sťažené to abstraktné myslenie a tam je toho abstraktného myslenia veľa. Ja to viem vysvetliť ľudskou rečou, napríklad povedať, že DI je o tom, aby nemuseli žiť niekde zatvorení. Toto vieme pekne vysvetliť. Ale pri kreovaní nejakých paragrafov je ich zapojenie už ťažké. Samotný zákon o sociálnych službách, to je katastrofa, aj vy keď to čítate pomaly, nevíete, o čo tam ide. Viem si predstaviť, že vedia pomenovať ciele a východiská, čo sa mi páči, čo nepáči, čo by si želali.“ (predstaviiteľka MVO)

Podľa predstaviiteľky MVO, ktorá má priamu skúsenosť s tvorbou politiky v sociálnej oblasti, nejde o to, že by si proces zapájania ľudí so zdravotným postihnutím vyžadoval veľa finančných prostriedkov. Primárne je to o ochote tvorcov politiky vytvoriť také podmienky, aby participovať mohli.

— NEDOSTATOK SKÚSENOSTÍ NA STRANE ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM ZAPÁJAŤ SA DO TVORBY POLITIKY

Pri súčasnom nastavení spoločnosti a jej inštitúcií nie je podľa respondentov prekvapujúce, že prekážky na výraznejšie zapojenie ľudí so zdravotným postihnutím sú aj na strane samotných ľudí so zdravotným postihnutím. Respondenti sa domnievajú, že aj samotní ľudia so zdravotným postihnutím majú strach a predsudky, ktoré vyplývajú z toho, že často žijú doma izolovaní a nemajú možnosť sa zapojiť ani do života v najbližšom okolí, nehovoriac potom o ich angažovaní sa v širších spoločenských vzťahoch.

„Keď sedia (ľudia so zdravotným postihnutím) pasívne doma desať rokov za záclonkou, potom sa nemôžeme čudovať, že sa boja vôbec vyjsť na ulicu, nie ešte povedať svoj názor a snažiť sa aktívne do niečoho zapojiť – treba s nimi veľa pracovať, učiť ich sebaobhajovaniu, aby si zvykli, že tu je niekto, kto ich počúva.“ (poskytovateľka sociálnych služieb)

— SPROSTREDKOVANÉ/NEPRIAME ZAČLENENIE ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM

Podľa respondentov je na Slovensku zaužívané, že ľudí so zdravotným postihnutím a najmä ľudí s mentálnym alebo kombinovaným postihnutím niekto pri presadzovaní ich záujmov zastupuje. Jednak sú to ich rodičia (alebo iní rodinní príslušníci), ktorí často v snahe pomôcť svojim deťom založili organizácie, ktoré sa snažia presadzovať ich záujmy. Riziko reprezentovania ľudí so zdravotným postihnutím ich rodinnými príslušníkmi spočíva v tom, že rodičia sú často príliš ochranárski voči svojim deťom alebo majú odlišné predstavy, čo môže byť z hľadiska presadzovania väčšej nezávislosti ľudí so zdravotným postihnutím skôr kontraproduktívne. Môže potom dôjsť k tomu, že rodičia majú snahu podporovať a presadzovať opatrenia zamerané na poskytovanie opatery v rámci rodiny. Jeden z respondentov, ktorý má zdravotné postihnutie a je sebaobhajca, si myslí, že ľudia so zdravotným postihnutím majú často málo príležitostí hovoriť sami za seba, pretože často za nich hovoria rodičia:

„Často za nich hovoria rodičia. Rodičia si myslia, že to vedia najlepšie a že ved' čo by už ten môj mohol povedať, že to vôbec netreba. Ale rodičia môžu mať iné názory.“ (sebaobhajca)

Ďalšou skupinou, ktorá zvykne reprezentovať ľudí so zdravotným postihnutím pri tvorbe verejnej politiky, sú experti, ktorí spravidla pracujú v mimovládnych

organizáciách, ale môžu to byť aj poskytovatelia sociálnych služieb, ktorí sú v priamom kontakte s ľuďmi so zdravotným postihnutím ako svojimi klientmi. Podľa respondentov je pre to, aby mohli zastupovať ľudí so zdravotným postihnutím pri tvorbe politiky a presadzovaní ich záujmov, dôležité, aby mali expertízu, aby mali odborný kredit a v neposlednom rade, aby mali na zreteli dobro ľudí so zdravotným postihnutím, ktorým chcú pomôcť. Jedna z respondentov (poskytovateľka sociálnych služieb) hovorila o tom, že „dobrí“ experti v prvom rade myslia na ľudí so zdravotným postihnutím. Hoci majú experti bezpochyby dôležitú úlohu pri obhajovaní práv ľudí so zdravotným postihnutím, zastupovanie ľudí so zdravotným postihnutím touto kategóriou opäť v sebe skrýva riziká – napríklad nie je možné zaručiť, že pri presadzovaní záujmov v prípade poskytovateľov sociálnych služieb neprevážia ich záujmy nad záujmami klientov. Najmä v situácii, keď sú napríklad riaditelia zariadení opatrovníkmi klientov, ktorým bola odobratá spôsobilosť na právne úkony, čo je výrazne mocensky nevyvážený vzťah. Navyše, ak nejaké zariadenie alebo organizácia o sebe hovorí, že sa snaží o podporu klientov a ich inklúziu, mala by im umožniť zažiť situácie, keď môžu hovoriť sami za seba.

Predstavitelia mimovládnych organizácií sú ďalšou kategóriou, ktorá často reprezentuje a zastupuje ľudí so zdravotným postihnutím. V situácii, v ktorej mimovládne organizácie na Slovensku pôsobia, však často dochádza podľa respondentov k tomu, že mimovládne organizácie nemajú dostatočnú kapacitu zapájať sa do tvorby verejnej politiky. Popri tom, že často bojujú ako poskytovatelia sociálnych služieb o prežitie, im už nezostáva čas a chuť viac sa angažovať v obhajovaní práv ľudí so zdravotným postihnutím a v systémových otázkach tvorby politiky. Otázne tiež je, do akej miery sú samotné MVO inkluzívne voči svojim členom so zdravotným postihnutím a zapájajú ich do chodu organizácie a vzájomnej výmeny informácií medzi vedením a členskou základňou.

Respondenti tiež formulovali názor, s ktorým sa často stretávajú, že je jednoduchšie do tvorby politiky zapojiť ľudí s fyzickým alebo ľahším stupňom postihnutia. Majú skúsenosť, že v praxi sa tak naozaj deje. Teda ľudia s ľahším stupňom postihnutia potom zastupujú a reprezentujú celú kategóriu ľudí so zdravotným postihnutím, čo však v sebe skrýva tiež určité riziká. Napríklad v tom, že ľudia s ľahším stupňom postihnutia obhajujú práva ľudí so zdravotným postihnutím len na základe svojej skúsenosti, ktorá môže byť od skúsenosti človeka s ťažkým zdravotným postihnutím výrazne odlišná, alebo dokonca presadzujú svoje práva na úkor ľudí s mentálnym alebo kombinovaným postihnutím. Jeden z respondentov uviedol ako príklad názor, s ktorým sa stretol na konferencii týkajúcej sa osobnej asistencie, kde ľudia s telesným

postihnutím presadzovali predstavu, že ľudia s mentálnym postihnutím nepotrebujú osobnú asistenciu, tá by mala byť určená len ľuďom s fyzickým postihnutím. Podľa nich by mala byť ľuďom s mentálnym postihnutím určená opatera a nie osobná asistencia (predstavitel' MVO).

Ako zlepšiť účasť ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe politiky?

V rozhovoroch s respondentmi sa objavili dve línie možných opatrení, ktoré by mohli napomôcť zlepšiť zapájanie ľudí so zdravotným postihnutím. Prvou líniou je **zlepšenie systémových podmienok** na participáciu zhora, z pozície tvorcov verejnej politiky. Druhou líniou sú aktivity a opatrenia na úrovni jednotlivcov, organizácií a komunit, ktoré by napomohli k tomu, aby mali **lepšie zručnosti a schopnosti zúčastniť sa na tvorbe verejnej politiky**.

Čo sa týka prvej línie, respondenti uviedli, že by začlenenie ľudí so zdravotným postihnutím bolo pravdepodobne lepšie, ak by do tvorby politiky v oblasti sociálnych služieb boli **zapojení ľudia s rôznymi druhmi a stupňami zdravotného postihnutia**. Bolo by to potrebné preto, lebo rôzne kategórie ľudí so zdravotným postihnutím majú veľmi rôzne životné príbehy a skúsenosti. Rôzne pracovné skupiny by mohli byť teda kreované približne podobným spôsobom, ako to už v súčasnosti funguje v prípade Výboru pre osoby so zdravotným postihnutím. Ďalšou možnosťou je, že by sa rozšírili kompetencie tohto výboru tak, aby boli členovia výboru výraznejšie zapájaní aj do tvorby politiky. Zároveň však treba povedať, že štatút Výboru pre osoby so zdravotným postihnutím explicitne nevyžaduje, aby určitú kategóriu ľudí so zdravotným postihnutím zastupoval človek, ktorý má sám určité zdravotné postihnutie, teda opäť sa dostávame k problému nepriameho zapojenia ľudí so zdravotným postihnutím, ktorých zastupujú rodičia, experti, predstavitelia MVO a pod.

Ďalej respondenti uviedli viacero opatrení, ktorými by sa mali **zlepšiť podmienky na zapojenie ľudí so zdravotným postihnutím** tak, aby im bola situácia a podmienky prispôsobené čo najlepšie. Znamená to rozličné možné kroky, napríklad organizovanie stretnutí v priestoroch, ktoré sú im prístupnejšie alebo príjemnejšie, prípadne na úrovni komunit, alebo v zariadeniach, kde

žijú, zabezpečenie dostupných materiálov, bezbariérových priestorov, tlmočenia do posunkového jazyka a pod. Čo sa týka participácie ľudí s mentálnym postihnutím, tiež je možné podmienky prispôbiť tak, aby mohli byť vypočutí – čo napríklad zahŕňa možno skôr individuálne rozhovory než skupinové, sústredenie sa na praktické zmeny a problémy, ktoré im politické opatrenia prinášajú, a prenos informácií z praxe do politiky, zabezpečenie *easy read* materiálov. Zároveň by mali tieto aktivity robiť ľudia, ktorí majú skúsenosť s prácou alebo facilitáciou s ľuďmi s mentálnym postihnutím.

Ako príklady dobrej praxe uviedli respondenti spracovanie komunitného plánu v meste Modra, kde bol realizovaný participatívny výskum s ľuďmi so zdravotným postihnutím. Ďalším príkladom bol prístup jedného zo samosprávnych krajov, ktorý v určitom období trval na tom, aby boli niektoré dokumenty pre ľudí s mentálnym postihnutím, najmä tie, ktoré sa ich priamo týkajú (individuálny plán práce s klientom), vo forme *easy read* dokumentu. Hoci sú tieto príklady z regionálnej a lokálnej úrovne, respondenti si myslia, že uplatnené postupy by boli pomerne ľahko použiteľné aj na národnej úrovni.¹²

Pokiaľ ide o ďalšie systémové zlepšenie, ktoré by pomohlo zapájaniu ľudí so zdravotným postihnutím, tak je to **podpora advokačných aktivít a presadzovania práv ľudí so zdravotným postihnutím**. Tieto aktivity by mali byť podporované rovnako, ako sú v súčasnosti cez rôzne schémy dotované rekondičné pobyty a vzdelávacie aktivity pre ľudí so zdravotným postihnutím. Jedna z respondentiek si myslí, že ak tvorcom politiky záleží na tom, aby sa zlepšila účasť ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe politiky, potom by mali medzi aktivity, na ktoré je možné získať dotáciu, zaradiť aj advokačné aktivity a zlepšovanie kapacít organizácií presadzovať práva ľudí so zdravotným postihnutím (predstavitelka MVO).

Niektorí z respondentov však v súčasnej situácii a prístupe tvorcov politik k téme sociálnych služieb vidia skôr možnosti v rôznych **lobingových a nátlakových aktivitách** (napríklad kritika prostredníctvom médií, celková medializácia a pod.), pretože majú pocit, že partnerský prístup nielen k ľuďom so zdravotným postihnutím, ale aj k ďalším aktérom (napríklad MVO, poskytovatelia služieb a pod.) absentuje.

Druhá línia navrhovaných aktivít a opatrení, teda takých, ktoré by **zlepšili zručnosti a schopnosti jednotlivcov a organizácií presadzovať svoje práva a podieľať sa na tvorbe politiky**, zahŕňala najmä posilňovanie a aktivizovanie

¹² Aktuálne k tejto téme vyšla aj publikácia Nadácie SOCIA – Komunitný plán sociálnych služieb, dostupné na: <https://www.socia.sk/nova-kniha-komunitne-planovanie-socialnych-sluzieb/>

jednotlivcov a komunit, ktoré budú potom výraznejšie vyvíjať tlak na tvorcov politiky a budú sa dožadovať, aby sa mohli na jej tvorbe zúčastňovať a aby boli zohľadnené ich požiadavky. Predstaviiteľka organizácie združujúcej ľudí so zdravotným postihnutím ako príklad takejto aktivity uviedla kluby sebaobhajcov, kde sa ľudia s mentálnym postihnutím učia vyslovovať svoj názor, rozhodovať sa a obhajovať svoje názory a záujmy. Uviedla aj príbeh konkrétneho človeka, na ktorého život malo zapojenie do klubu sebaobhajcov výrazne pozitívny dosah.

„Pomohlo mi (sebaobhajovanie), zozáčiatku som sa hanbil hovoriť pred cudzími ľuďmi alebo skupinou ľudí, takže mi to pomohlo aj v komunikácii. Potom aj v orientácii v meste, musím si už pomôcť sám, nacesťoval som sa. Boli sme... v Nemecku sa pozriete v zariadení, ako to funguje – hotel so službami a to bolo top... Potom sme boli v Dubline na celosvetovej konferencii, kde bolo témou zbavovanie spôsobilosti na právne úkony, a tam mali so ZMPM nejaký príspevok a aj mňa stiahli, či by som niečo nehovoril, tak som mal aj ja príspevok.“ (sebaobhajca)

Organizácia vydala k téme sebaobhajovania príručku, ktorú postupne distribuujú, dokonca aj do väčších inštitúcií, čo hodnotí pozitívne, pretože dúfa, že príručka a možné podobné kluby, ktoré v budúcnosti vzniknú, môžu vytvoriť tlak na zmenu v poskytovaní sociálnych služieb.¹³ Podobne vníma aj tzv. Prvý národný projekt DI, kde sa už začali pozitívne zmeny na úrovni konkrétnych zariadení a komunit a dúfa, že tieto zmeny budú ďalej pokračovať a silnieť (predstaviiteľka MVO). Ďalšia respondentka (poskytovateľka sociálnych služieb) hovorila o tom, že je potrebná naozaj intenzívna práca s ľuďmi so zdravotným postihnutím, pretože dlhodobá izolácia či už v zariadení alebo doma u nich jednoducho vedie k tomu, že sú pasívni, nemajú skúsenosť, že môžu povedať svoj názor, a preto sa o to ani nesnažia.

Ako príklad aktivizácie ľudí so zdravotným postihnutím na miestnej úrovni uviedli respondenti napríklad sieť chránených dielní v Nemecku, kde popri dielňach fungujú rady vytvorené z ľudí, ktorí tu pracujú, niečo ako odbory. Tieto rady slúžia na prediskutovanie rozličných otázok a aktivizáciu ľudí zamestnaných v chránených dielňach.

Pokiaľ ide o samotné organizácie, ktoré združujú ľudí so zdravotným postihnutím, jeden z respondentov vidí príležitosť v tom, že organizácie ako

¹³ Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím, Kluby sebaobhajcov, <http://www.zmpvrs.sk/index.php/co-robime/pre-ludi-s-mp/sebaobhajovanie>

ZPMP, NROZP sú členmi nadnárodných organizácií, ako je napríklad ENIL (European Network for Independent Living) alebo Inclusion Europe, ktoré majú veľmi dobre nastavené mechanizmy, ako zapájať ľudí so zdravotným postihnutím do širších spoločenských vzťahov. Myslí si teda, že organizácie fungujúce na Slovensku by sa mohli inšpirovať prostredníctvom týchto nadnárodných organizácií a sietí (predstaviiteľ MVO).

Vnímanie participácie ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe verejnej politiky

Ako sme už spomenuli, zapojenie ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby politiky sociálnych služieb môže prebiehať rozličnými spôsobmi a formami. V rozhovoroch sa najčastejšie objavovalo zapojenie do tvorby alebo novelizácie legislatívy, ale aj tvorby rozličných koncepčných dokumentov. Spomínané však bolo aj ich zapojenie do zberu informácií z praxe, teda predovšetkým do výskumných aktivít, ale aj evaluačných aktivít, ktorých cieľom má byť získanie informácií o tom, ako určitá politika funguje v praxi.

Čo sa týka argumentácie o tom, prečo by ľudia so zdravotným postihnutím mali byť prizvaní k tvorbe verejnej politiky, respondenti hovorili o tom, že v tejto oblasti má Slovensko medzinárodné záväzky, ktoré účasť ľudí so zdravotným postihnutím na veciach, ktoré sa ich týkajú, požadujú (napríklad už spomínaný Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím). Teda je to ich právo byť súčasťou spoločnosti vrátane možnosti vyjadrovať sa k politikám, ktoré sa ich týkajú.

Prizvanie ľudí so zdravotným postihnutím k tvorbe verejnej politiky vnímali respondenti ako efektívnejšie z toho hľadiska, že je možný prenos informácií od ľudí, ktorých sa určité opatrenie dotkne priamo v praxi, na úroveň tvorcov politik. Ak sa to nedeje, potom je politika tvorená „od stola“, čo môže často viesť k rozličným neočakávaným efektom a nízkej efektivite. Opäť príklad zo zahraničia, ľudia so zdravotným postihnutím sú pri tvorbe politiky vnímaní ako experti, pričom ich odbornosť vyplýva z ich konkrétnych skúseností (tzv. *expert by experience*), ktoré sú jedinečné a ktoré tvorcovia politiky nikdy priamo nezažívajú.

V neposlednom rade respondenti vnímajú to, že ľudia so zdravotným postihnutím na Slovensku majú veľký potenciál, ktorý zostáva nevyužitý. Kvôli nedostupným sociálnym službám sú často odkázaní na pomoc svojich blízkych, nedokážu si nájsť prácu, rôzne bariéry im znemožňujú zapájať sa do rozličných aktivít vrátane tvorby verejnej politiky. Ak by mali možnosť viac hovoriť o tom, čo potrebujú a vyjadrovať sa k opatreniam, ktoré majú priamy dosah na ich život, je možné, že ich potenciál by sa podarilo výrazne lepšie využiť.

Záver

V našej prípadovej štúdii sme sa zaoberali témou účasti ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe politiky sociálnych služieb na národnej úrovni. Zmapovali sme, aké sú súčasné možnosti ľudí so zdravotným postihnutím ovplyvniť podobu sociálnych služieb a aká je reálna prax v zapájaní ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby sociálnej politiky na národnej úrovni.

Ľudia so zdravotným postihnutím sú v porovnaní s ostatnou populáciou znevýhodnení a vylučovaní zo spoločenských vzťahov – majú menšie šance získať kvalitné vzdelanie, sú častejšie nezamestnaní, celkovo majú oni a ich rodiny horší socioekonomický status, ich situáciu len čiastočne zlepšujú rôzne sociálne transfery a sociálne služby. Existujúce inštitúcie nie sú nastavené inkluzívne (napríklad špeciálne školy, pobytové zariadenia pre ľudí so zdravotným postihnutím, chránené dielne a pod.), čo ďalej posilňuje vylúčanie ľudí so zdravotným postihnutím na okraj spoločnosti.

V našej štúdii sa podrobne venujeme tomu, aké sú súčasné možnosti na zapojenie ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby verejnej politiky v sociálnej oblasti. Naš výskum ukázal, že participácia ľudí so zdravotným postihnutím v tejto oblasti je skôr príležitostná ako systematická a formalizovaná. Hoci je inštitucionalizovaná prostredníctvom Výboru pre osoby so zdravotným postihnutím, existujú pochybnosti, či má tento dostatočné kompetencie, aby mohol niečo zmeniť. Navyše v prípade ostatných možností účasti ľudí so zdravotným postihnutím, ako sú rôzne pracovné skupiny pre tvorbu legislatívy a koncepčných dokumentov, ide skôr o ich formálne začlenenie alebo intuitívne, nezadefinované zapojenie.

Do tvorby politiky sociálnych služieb vstupujú rôzne kategórie aktérov, ktorí sa snažia presadiť svoje záujmy, nie všetci v skutočnosti svojimi návrhmi

na zmeny v tejto oblasti sledujú vytvorenie efektívneho systému kvalitných sociálnych služieb, ktorý rešpektuje a posilňuje ich prijímateľov. Samotní tvorcovia politiky na jednej strane chápu, že zapojenie ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby politiky na národnej úrovni by malo byť štandardom v členskej krajine EÚ, zároveň však strážia svoje záujmy, medzi ktorými dominuje najmä snaha nezvyšovať nároky na verejné výdavky a neohroziť súčasný systém poskytovania sociálnych služieb. Ďalšími dôležitými hráčmi sú samosprávy krajov a obcí, ktoré musia fungovať v rámci pravidiel nastavených na národnej úrovni a poskytovať sociálne služby na svojom území. Občiansky sektor je zastúpený mimovládny organizáciami a organizáciami združujúcimi ľudí so zdravotným postihnutím, no ako ukazujú skúsenosti z posledných rokov, občianski aktéri len veľmi ťažko presadzujú svoje návrhy na zmeny v oblasti sociálnych služieb, pretože sú vo vzťahu k tvorcom politiky v mocensky nevyváženom vzťahu a spolupráca s nimi je zo strany tvorcov politik skôr formálna.

V prípade ľudí so zdravotným postihnutím panuje navyše rozšírená predstava, že nie sú schopní formulovať svoje návrhy a potreby na takej úrovni, ktorú by mohli tvorcovia politik prenieť do legislatívy a koncepčných dokumentov. A keďže ani v praktickej rovine nie sú podmienky nastavené tak, aby ľudia so zdravotným postihnutím mohli participovať (napríklad bezbariérové priestory, tlmočenie, dostupné materiály a pod.), sú často pri tvorbe verejnej politiky zastúpení inými aktérmi (rodinní príslušníci, experti, poskytovatelia služieb, MVO), čo však, ako sme ukázali, v sebe nesie mnohé riziká. Tento prístup okrem iného nevedie k odovzdávaniu jedinečných skúseností, ktoré majú len ľudia so zdravotným postihnutím, a k ich zmocňovaniu.

V neposlednom rade treba podotknúť, že ľudia so zdravotným postihnutím majú právo, podobne ako ostatní občania, vyjadrovať sa k verejným záležitostiam (teda aj k sociálnym službám). Priznanie tohto práva by však malo ísť ruka v ruke s vytvorením podmienok, ktoré by im umožnili toto ich právo realizovať. Ak je tvorba politik nastavená na „štandardného“ občana, potom je zrejmé, že ľudia so zdravotným postihnutím môžu participovať len s vynaložením nemalého úsilia.

PARTICIPÁCIA ĽUDÍ
SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM NA TVORBE
KONCEPCIE ROZVOJA SOCIÁLNYCH SLUŽIEB
NA REGIONÁLNEJ ÚROVNI.
TRNAVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ

Elena Gallová Kriglerová

„Nič o nás bez nás.“

V rámci realizovaných prípadových štúdií sa venujeme participácii ľudí so zdravotným postihnutím na všetkých troch úrovniach verejnej správy – národnej, regionálnej aj lokálnej. V rámci regionálnej úrovne sme sa zamerali na prípravu *Koncepcie rozvoja sociálnych služieb na úrovni Trnavského samosprávneho kraja (TTSK)*. Ten na svojej internetovej stránke uvádza, že táto koncepcia bola pripravovaná so zapojením širokého množstva aktérov a širokej verejnosti. Preto nás zaujímalo, ako do tohto procesu boli zapojení ľudia so zdravotným postihnutím. Po realizácii kvalitatívnych rozhovorov s viacerými aktérmi zapojenými do procesu tvorby sa ukázalo, že participácia ľudí so zdravotným postihnutím bola veľmi limitovaná.

Preto sa v tejto prípadovej štúdií zameriavame na uchopenie konceptu participácie ľudí s postihnutím, na priebeh prípravy koncepcie, a identifikujeme rôzne limity, bariéry a vnímanie participácie jednotlivými aktérmi. V závere ponúkame príklad toho, ako by participácia ľudí s postihnutím na tvorbe verejnej politiky mohla prebiehať a akými princípmi by sa mala riadiť.

Koncept participácie ľudí so zdravotným
postihnutím. Ľudia so zdravotným
postihnutím a ich postavenie v spoločnosti

„Nič o nás bez nás“ je veta, ktorá sa stala na dlhé obdobie hlavným mottom celosvetového hnutia za intenzívnejšiu participáciu ľudí s postihnutím v živote spoločnosti vrátane verejných politik. Cieľom bolo dosiahnutie plnej participácie a vyrovnávania podmienok pre všetkých vrátane ľudí s postihnutím.

Toto motto odkazuje na základný princíp participácie, ktorý zdôrazňuje odklon od charity ako modelu prístupu k tejto skupine smerom k uznaniu toho, že aj ľudia s postihnutím by mali byť vnímaní ako aktéri zmien, nielen ako objekty politik. Hlavné princípy tejto participácie boli vymedzené v roku 1993 v *Základných pravidlách vyrovnávania príležitostí pre ľudí s postihnutím*, čo bola iniciatíva Organizácie spojených národov (UNDESA, 1993).

Ľudia so zdravotným postihnutím tvoria najväčšiu menšinu na svete a je to jedna z mála menšín, ktorej členom sa môže človek stať kedykoľvek počas svojho života. Ich postihnutie môže byť viditeľné aj neviditeľné, môže ho mať človek od narodenia, alebo získať počas života. Špecifikom tejto menšiny je to, že k nej patria ľudia všetkých národností, vekových skupín, náboženstiev. Ide o ľudí s rôznym vzdelaním, rodom alebo socioekonomickou situáciou. Ich životné dráhy sú veľmi rozmanité a v žiadnom prípade nejde o homogénnu skupinu. Môžu mať fyzické, mentálne, kognitívne, sensorické alebo iné znevýhodnenie, prípadne kombináciu viacerých. Podľa British Council až 80 % ľudí s postihnutím žije v menej rozvinutých krajinách (British Council, 2016). Napriek tomu sú isté špecifiká a problémy, ktorým čelia práve ľudia so zdravotným postihnutím ako sociálna skupina. Ľudia s postihnutím sa často dostávajú do začarovaného kruhu chudoby. Chudoba na jednej strane spôsobuje zdravotné znevýhodnenie a zároveň je často jeho dôsledkom, ak neexistuje dostatočný systém sociálnej podpory.

Ľudia so znevýhodnením majú oveľa zriedkavejšie dobré (ak nejaké) zamestnanie, majú limitované možnosti vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, sociálnych služieb, bývania a prístupu k technológiám. Čelia diskriminácii a mnohým fyzickým a postojovým bariéram. Podľa Európskej komisie takýmto problémom čelí jeden zo šiestich obyvateľov Európskej únie – okolo 80 miliónov ľudí (Európska komisia, 2010). Aj v rámci Mileniálnych rozvojových cieľov bola téma zdravotného znevýhodnenia identifikovaná ako jedna z najväčších bariér sociálneho a ekonomického rozvoja ľudí.

Societálna participácia a jej dimenzie

Zároveň s meniacimi sa podmienkami, narastajúcou globalizáciou a atomizáciou spoločnosti sa mení aj sociálna štruktúra, oslabujú sa rodinné väzby, ktoré často slúžili ako „záchranná sieť“ pre ľudí s postihnutím, a tí sa čoraz častejšie ocitajú osamotení a osamelí. To otvára veľké výzvy pre mnohé krajiny v poskytovaní starostlivosti týmto ľuďom a zároveň v rozhodovaní, akú podobu má táto starostlivosť mať a ako čo najlepšie zapojiť túto skupinu ľudí do života spoločnosti (Európska komisia, 2010).

Ako sa uvádza v správe British Council: **„Ľudia so znevýhodnením často cítia, že ich hlasy nie sú vypočuté a brané do úvahy v procesoch, ktoré sa týkajú ich životov, a v rozhodnutiach, ktoré tieto životy ovplyvňujú. Ich želania a potreby sú identifikované inými ľuďmi a skupinami ľudí, nie ľuďmi s postihnutím, ktorí najlepšie vedia, aká je ich situácia.“** (British Council, 2016, s. 20)

Aj preto vznikla na európskej úrovni v roku 2010 *Európska stratégia pre ľudí so zdravotným postihnutím*, kde je téma participácie jedným z ôsmich základných pilierov na dosahovanie ich kvalitného života. Táto stratégia uvádza, že jej cieľom by malo byť *„dosiahnuť, aby všetci ľudia so zdravotným znevýhodnením užívali všetky výhody občianstva EÚ, aby sa odstraňovali bariéry rovnej a spravodlivej participácie na verejnom živote a aby boli poskytované kvalitné služby na komunitnej úrovni“* (Európska komisia, 2010).

Participácia ľudí s postihnutím je aj jedným zo základných princípov a pilierov *Dohovoru o právach ľudí s postihnutím* (OSN, 2010). Tento Dohovor na rôznych miestach uvádza, že ľudia so zdravotným znevýhodnením majú mať vytvorené podmienky na participáciu na verejnom živote s cieľom dosiahnuť plné začlenenie do spoločnosti.

Dohovor okrem iného uvádza, že zdravotné znevýhodnenie vyplýva z interakcií medzi ľuďmi s postihnutím a ostatnou populáciou a mnohé fyzické a postojoyé bariéry bránia plnej participácii. Participácia ľudí so znevýhodnením umožňuje vytvoriť pocit prináležania ku komunite a má vplyv na ľudský, vzdelanostný a sociálny rozvoj tejto skupiny ľudí.

Preto musia mať ľudia so znevýhodnením právo robiť rozhodnutia, ktoré sa ich týkajú, a mať prístup ku kvalitným komunitným službám, ktoré im umožnia žiť nezávislý život. Zároveň musia mať možnosť participovať na politickom a verejnom živote krajiny, napríklad voliť a byť volení, zakladať združenia a organizácie na presadzovanie vlastných záujmov (OSN, 2010).

Slovenskú legislatívu a prijaté dokumenty týkajúce sa participácie a práv ľudí so zdravotným postihnutím popisujeme podrobne aj v prípadovej štúdiu participácie na národnej úrovni (pozri kapitolu 3.2. *Prípadová štúdia zapojenia ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby politiky sociálnych služieb na národnej úrovni*).

Svetová zdravotnícka organizácia definuje zdravotné postihnutie (*disability*) ako **dynamickú interakciu medzi zdravotnými podmienkami a kontextuálnymi faktormi** (osobnými aj tými, ktoré sú dané prostredím).¹⁴ Toto je veľmi dôležitá definícia, pretože dáva zdravotnému znevýhodneniu veľmi dôležitý sociálny kontext a nevníma ho len ako „postihnutie“ súvisiace s chorobou.

V tejto súvislosti sa preto dá hovoriť o **societálnej participácii**, ktorá zahŕňa veľké množstvo oblastí zapojenia do verejného života.

Societálna participácia podľa Fraser (2008) súvisí so sociálnou spravodlivosťou – inštitúcie sú sociálne spravodlivé vtedy, ak umožňujú **všetkým** participovať na ich fungovaní ako rovnocenným bytostiam. Fraser rozlišuje medzi tromi odlišnými dimenziami societálnej participácie – participácia na distribúcii zdrojov, kultúrno-symbolická participácia a politická participácia. Sociálna spravodlivosť vyžaduje participáciu na všetkých troch úrovniach. V prípade ľudí so zdravotným postihnutím je teda nevyhnutné, aby boli zapojení aj do tvorby pravidiel a tvorby politiky (viac o societálnej participácii v kapitole *O participácii ľudí so zdravotným postihnutím*).

Bariéry, ktorým čelia ľudia s postihnutím pri participácii

Na všetkých troch úrovniach societálnej participácie sa ľudia s postihnutím stretávajú aj s rôznymi bariérami. Napriek mnohým prijatým dokumentom a stratégiám na zvýšenie účasti ľudí so zdravotným postihnutím na verejnom živote, tieto bariéry bránia plnému zapojeniu do spoločnosti. Zároveň majú výrazný vplyv aj na ich sociálno-ekonomickú situáciu, vzťahy s ostatnými ľuďmi a možnosťami žiť nezávislý život v slobodnej spoločnosti.

¹⁴ Pozri viac na <http://www.who.int/topics/disabilities/en/>

Skupina fínskych výskumníkov (Hästback et al., 2016) v roku 2014 analyzovala niekoľko stoviek štúdií, ktoré sa zaoberali témou zapojenia ľudí so znevýhodnením, a identifikovala niekoľko kategórií bariér, ktoré sa v týchto štúdiách objavovali. Najčastejšie sa štúdie venovali bariéram v prístupe na trh práce, ale keďže to je veľmi špecifická téma, ktorá nesúvisí priamo s témou tejto prípadovej štúdie, zameriame sa na ďalšie často sa objavujúce bariéry:

- **a) Postoje, pozornosť a znalosti o ľuďoch s postihnutím**

Toto je téma, ktorá sa týka predovšetkým kultúrno-symbolickej úrovne. Negatívne postoje, stigmatizácia a diskriminácia sa týkajú prakticky všetkých oblastí života ľudí s postihnutím – od vzdelávacích inštitúcií cez zamestnávateľov, poskytovateľov služieb až po nepriateľské správanie, predsudky, ignoranciu zo strany celej populácie.

Potreba zmeny postojov a podpory hodnôt inklúzie a vzájomného rešpektu a zvýšenie znalostí o situácii tejto znevýhodnenej skupiny patrili medzi najčastejšie odporúčania týchto štúdií, pretože majú priamy a veľmi dôležitý vplyv práve na zvýšenie sociálnej participácie na ostatných úrovniach.

Tento aspekt sa týka v absolútne kľúčovej miere aj **poskytovateľov služieb, ľudí v rozhodovacích pozíciách, politikov a rôznych profesionálov** – na ich postojoch a hodnotách do veľkej miery stojí to, aké politiky a opatrenia budú pre ľudí s postihnutím prijímané a či budú prijímané za ich účasti.

- **b) Legislatíva, politiky, podpora od ľudí**

Toto je druhá oblasť bariér, ktorá je vnímaná zároveň ako jeden z dôležitých facilitátorov zmien v živote ľudí s postihnutím. Vo väčšine štúdií sa zdôrazňuje dôležitosť spomínaného *Dohovoru o právach ľudí so zdravotným postihnutím* a jeho implementácia do národných, regionálnych a lokálnych politík. Tieto štúdie zároveň zdôrazňujú, že **odlišné perspektívy ľudí s postihnutím majú výrazný vplyv na podobu a obsah politík** a že agenda ľudí s postihnutím by mala byť agendou oveľa väčšieho množstva verejných politík. Vnímanie ľudí so znevýhodnením ako „abnormálnych“, „iných“ podporuje politiky charity, ktoré vytvárajú z tejto skupiny ľudí skôr objekty politík, a sú zamerané len na poskytovanie pomoci, nie na zabezpečenie plnohodnotného života.

V mnohých štúdiách (napríklad Elder-Woodward, 2013; Fougeyrollas, 2010; Stone, Blouin, 2013) je zdôrazňovaná dôležitosť zapojenia ľudí s postihnutím a organizácií, ktoré ich reprezentujú, do procesov rozhodovania, predovšetkým pri príprave legislatívy a politík. Tento prístup je kľúčový na to, aby bol vypočutý hlas ľudí, aby boli zohľadnené ich potreby, záujmy a odlišné perspektívy. Tento prístup by mal byť aplikovaný na všetkých úrovniach verejnej správy (lokálnej, regionálnej aj národnej).

- **c) Sebavyjadrenie, sebavedomie a očakávania**

Zapojenie ľudí do rozhodovania je dôležité, ale dôležitým aspektom je to, aby ľudia s postihnutím mali pocit vlastnej autonómie, aby mohli žiť kvalitný život, mali optimizmus a sebavedomie, ktoré sa môže stať osobnostným zdrojom rozvoja a zlepšovania životnej situácie (Guldvik, Askheim, Johansen, 2013) a zároveň schopností a možností participovať na tvorbe rozhodnutí, ktoré sa ich týkajú.

Ako vidno z uvedeného, participácia ľudí s postihnutím je veľmi dôležitým faktorom ich úspešného fungovania v spoločnosti a umožňuje im viesť kvalitný a nezávislý život. Títo ľudia čelia mnohým bariéram, ktoré by práve efektívna participácia mohla pomôcť prekonať. V ďalšej časti sa teda pozrieme na to, ako je participácia vnímaná aktérmi na regionálnej úrovni v prípade jedného samosprávneho kraja na Slovensku a nakoľko sa s ňou počítalo pri príprave verejnej politiky týkajúcej sa okrem iného aj zdravotného postihnutia.

PRÍPRAVA KONCEPCIE SOCIÁLNYCH SLUŽIEB V RÁMCI TRNAVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA NA ROKY 2015 – 2020 A PARTICIPÁCIA ĽUDÍ S POSTIHNUTÍM

Situácia ľudí so zdravotným postihnutím v Trnavskom samosprávnom kraji

Z rozhovorov, ktoré sme uskutočnili v rámci realizácie tejto prípadovej štúdie, vyplýva, že situácia ľudí so zdravotným postihnutím v tomto kraji sa postupne zlepšuje aj vďaka postupnému skvalitňovaniu služieb. Zmena prišla najmä oproti 90. rokom, keď boli ľudia s postihnutím ešte stále pre spoločnosť neviditeľní, starali sa o nich len príbuzní, prípadne boli izolovaní v inštitúciách, kde dostávali prakticky len základnú zdravotnú starostlivosť, aj tú v nízkej kvalite. Odvtedy sa systém poskytovania služieb podľa jednej z respondentiek z akademickej sféry výrazne zlepšil.

Ak sa pozrieme na vyššie spomínané úrovne sociálnej participácie, tak sa ukazuje, že síce sa výrazne zlepšila kvalita služieb, ale ľudia ostali stále závislí od inštitúcií a od poskytovania starostlivosti a veľmi málo sa urobilo pre ich skutočné zapojenie do spoločnosti a pre ich participáciu na rozhodovaní:

„To, čo sme nedokázali dobre nastaviť, je starostlivosť o týchto ľudí v tom zmysle, aby oni boli rovnocennými partnermi v spoločnosti. To znamená, že ja keď mám právo chodiť do práce, tak aj oni majú právo chodiť do práce, chýbajú nám chránené dielne, chránené pracoviská, sociálne podniky, ťažko sa rodila legislatíva, uvidíme, čo prinesie táto nová politika. Fakt je, že majú právo na samostatné bývanie, chránené bývanie – mám pocit, že si rozbíjame celú tú skupinu ľudí, ktorým to patrí.“ (zástupkyňa pracovnej skupiny)

To ukazuje, že participácia zlyháva na všetkých troch úrovniach – na úrovni distribúcie zdrojov, kultúrno-symbolickej úrovni a aj na politicko-občianskej (tej sa budeme venovať ešte neskôr). Ľudia s postihnutím tak ostávajú stále vnímaní prevažne ako „objekty“ sociálnej politiky a starostlivosti, nie ako aktéri alebo subjekty rozhodovania.

Aj naše rozhovory pritom potvrdili, že ľudia so zdravotným postihnutím majú okrem základných potrieb sociálnej a zdravotnej starostlivosti aj potrebu žiť samostatný život, byť nezávislí od iných, pracovať a byť inherentnou súčasťou spoločnosti. Na to poukazuje aj výskum Centra pre výskum etnicity a kultúry (CVEK) pre FRA, ktorý CVEK realizoval v rokoch 2015 – 2017, a bol zameraný na deinštitucionalizáciu a poskytovanie komunitných služieb (FRA, 2018).

Podľa jednej z respondentiek sa postupne mení k lepšiemu aj **verejná mienka**. V tomto zmysle zohral veľkú rolu občiansky sektor – mimovládne organizácie, ktoré začali o téme rozprávať verejne, často suplovali štát v poskytovaní služieb, sieťovaní ľudí s postihnutím, tlakom na zmenu legislatívy a podobne. Tlak na zmeny v poskytovaní služieb bolo badať aj zo strany Európskej únie, ktorá nastavovala podmienky na dodržiavanie práv týchto ľudí a vyžadovala ich aplikáciu aj na národnej a regionálnej úrovni. Rovnako aj poskytovala finančné prostriedky (zástupkyňa pracovnej skupiny).

Trnavský samosprávny kraj (TTSK) podľa viacerých respondentov robí mnohé aktivity, ktoré prispievajú k zlepšovaniu situácie ľudí s postihnutím a tým sa podľa viacerých aj odlišuje od ostatných krajov. Prispieva k tomu dobrá spolupráca rôznych odborov Trnavského samosprávneho kraja, akademickej sféry a mimovládnych organizácií. Zástupkyne rôznych odborov pravidelne navštevujú zariadenia, aby spoznali problémy a potreby klientov, čo má podľa zástupkyne TTSK veľký vplyv jednak na zvyšovanie empatie zamestnancov, ale aj na rozsah a kvalitu služieb, ktoré potom reagujú na potreby konkrétnych ľudí. TTSK zároveň pravidelne každý rok organizuje konferenciu Dobrá prax – naša inšpirácia,¹⁵ kde sa stretávajú zamestnanci zariadení sociálnych služieb, akademickí pracovníci, MVO, ale čoraz častejšie aj klienti alebo združenia ľudí so zdravotným postihnutím. Táto platforma vytvára dobrý priestor na výmenu skúseností (zástupkyňa TTSK). Aktivity kraja sú zamerané aj na rôzne kultúrno-spoločenské podujatia, ktoré umožňujú lepšie sieťovanie a zviditeľňovanie témy ľudí so zdravotným postihnutím.

Dobré vzťahy zamestnancov sociálneho odboru kraja a ich pravidelný kontakt so zariadeniami, poznanie situácie klientov sa odrážajú aj v tom, že klienti samotní nemajú problém prísť na úrad:

„Sem chodia bežne aj klienti, takí, čo sú doma. Napríklad jedna žena, 30-ročná, prešla cez vozík, cez kómu, ona sa potrebuje dostať do života. Ja s ňou riešim, aby nebola doma. Teraz som ju napríklad vyzvala, aby vystúpila na tej našej

¹⁵ Pozri viac na <http://fzsp.truni.sk/oznamy/konferencia-dobra-prax-nasa-inspiracia>

konferencii *Dobrá prax, lebo ona mala taký návrh, že ona by sa chcela stretávať s tými postihnutými, aby si vymieňali svoje skúsenosti. Tak som ju nakontaktovala na jedno občianske združenie, ktoré je tu, tí jej dali jednu miestnosť na určitú časť dňa, kde si môže organizovať stretnutie.*“ (zástupkyňa TTSK)

Táto prípadová štúdia je predovšetkým zameraná na participáciu ľudí so zdravotným postihnutím na **tvorbe verejných politík**. Ukazuje sa, že napriek určitým snahám o zlepšenie situácie, poznanie problémov ľudí s postihnutím a citlivejšiemu prístupu k tejto téme ešte stále existujú veľké limity a obmedzenia v participácii na rozhodovaní o svojom živote.

V ďalšej časti sa preto zameriame na to, ako prebiehala tvorba toho koncepcného dokumentu a ako do jej prípravy boli zapojení aj samotní ľudia s postihnutím.

Priebeh prípravy Konceptie rozvoja sociálnych služieb a zapojenie ľudí s postihnutím

Koncepcia je strednodobý rozvojový dokument pre oblasť poskytovania sociálnych služieb a výkon opatrení SPODaSK. Vypracovanie stratégie bolo financované z prostriedkov rozpočtu TTSK a z nenávratného finančného príspevku z Regionálneho operačného programu 2007 – 2013. Zhotoviteľom stratégie bola na základe verejného obstarávania spoločnosť ERUDIO, s. r. o. so sídlom v Prievidzi. Počas výskumu sme sa stretli s ľuďmi, ktorí sa podieľali na príprave tejto koncepcie, a hovorili s nimi o priebehu tohto procesu.

Podľa zverejnenej koncepcie, ktorá je dostupná na internetovej stránke Trnavského samosprávneho kraja: „Príprava stratégie prebiehala participatívnym spôsobom so širokým zapojením odbornej verejnosti, pričom postup prác a správnosť získaných údajov boli pravidelne odsúhlasené s pracovníkmi Úradu TTSK. **Participácia prebiehala prvotným dotazníkovým prieskumom, následnými pracovnými stretnutiami a možnosťou verejného pripomienkovania.**“

Podľa rozhovorov s realizátormi tejto koncepcie sa ukazuje, že kľúčovou časťou celého procesu prípravy bola analytická fáza, počas ktorej sa realizovalo mapovanie potrieb rôznych inštitúcií, a táto fáza prebiehala čiastočne participatívnym spôsobom.

Vzhľadom na nedostatok času sa analýza robila prevažne dotazníkovou metódou, ktorá mapovala dostupnosť a existenciu sociálnych služieb v zariadeniach. Dotazníky boli rozposlané starostom a primátorom všetkých obcí a miest na území TTSK (v celkovom počte 253), z čoho sa vrátilo celkovo 118 vyplnených dotazníkov (návratnosť na úrovni 46,64 %). Dotazníky boli taktiež zaslané zariadeniam poskytujúcim sociálne služby na území TTSK (v celkovom počte 169), z čoho sa vrátilo celkovo 78 dotazníkov (návratnosť na úrovni 46,15 %), a organizáciám vykonávajúcim opatrenia SPODaSK (v celkovom počte 21), z čoho sa vrátilo celkovo 13 dotazníkov (návratnosť na úrovni 61,90 %). Celkovo bolo poslaných 443 dotazníkov, z ktorých sa vrátilo 209 dotazníkov, čo je celková návratnosť na úrovni 47,18 % (Erudio, 2015).

	Počet slovených subjektov	Počet subjektov, ktoré sa zapojili	Návratnosť dotazníkov
Mestá a obce	253	118	46,64 %
Zariadenia poskytujúce služby	169	78*	46,15 %
Organizácie SPODaSK	21	13	61,9 %
Spolu	443	209	47,18 %

* V rámci vyhodnotenia prieskumu bolo využitých celkovo 52 dotazníkov zo 78 prijatých, čo je 30,77 % z celkového počtu rozposlaných dotazníkov (rozdiel dotazníkov tvoria dotazníky prijaté od poskytovateľov sociálnych služieb, ktorí nemajú zariadenie sociálnych služieb, t. j. poskytujú terénnu formu služieb, a preto vyplnili len niektoré otázky z dotazníka).

Ako vyplýva zo zverejneného dokumentu, ale aj z rozhovorov s rôznymi aktérmi, samotní klienti sociálnych služieb – konkrétne ľudia so zdravotným postihnutím, do procesu vyplňania dotazníkov zapojení neboli. Zástupkyňa zariadenia, ktorá tiež bola oslovená, uviedla, že pri mapovaní potrieb (pri iných príležitostiach) často pracujú aj so samotnými klientmi a pýtajú sa ich na názor, predovšetkým tých, ktorí ho vedľa dobre formulovať (pozri viac nižšie v časti **Vnímanie kompetentnosti ľudí s postihnutím participovať...**). Samotné dotazníky ani nemapovali bariéry, potreby a očakávania klientov, ale skôr existenciu a potrebu sociálnych služieb, ktoré v súčasnosti zariadenia, obce alebo iné inštitúcie neposkytujú. Podľa vyjadrenia zástupcu agentúry, ktorá koncepciu pripravovala, „**agentúra nedostala zadanie, aby boli do dotazníkového zisťovania zapojení aj klienti**“.

Popri dotazníkovom prieskume bola vytvorená aj stála pracovná skupina, ktorá pozostávala z odborníkov, zamestnancov kraja, zástupcov štátnej správy a poskytovateľov služieb.

„Oni nám tvorili také srdce, s ktorými sme sa rozprávali, že čo nám legislatíva umožňuje, čo by sme chceli, v čom vidíme problémy. A na základe toho sme spravili ďalšie šetrenie a pracovné skupiny, z ktorých vznikol tento dokument Analýza sociálnych služieb.“ (zástupkyňa pracovnej skupiny)

V tejto fáze došlo aj k **zapojeniu ľudí s postihnutím**, konkrétne cez dvoch zástupcov poskytovateľov sociálnych služieb, ktorí sami majú zdravotné postihnutie. Išlo o zástupcov organizácií telesne a zrakovo postihnutých. Zástupkyňa pracovnej skupiny to považuje za veľmi dôležité, jednak preto, že títo ľudia „nečakajú na pomoc, sami sú iniciátormi“, ale predovšetkým preto, lebo majú odlišný pohľad na poskytovanie služieb. Neuspokoja sa s tým, že nejaká služba je zo zákona zriadená, ale dbajú o to, aby bola aj dostupná, kvalitná a aby reagovala na skutočné potreby ľudí. Nasledujúci citát veľmi dobre ilustruje **potrebu zapojenia ľudí s postihnutím a ich rodiny**:

„Človek, ktorý žije tým postihnutím... alebo jeho rodina, vidí a cíti, že aby sme mohli ako rodina fungovať, tak ja tú službu potrebujem tu. Keď chcem zostať s rodinou, tak ja nechcem žiadne celoročné zariadenia, ktoré existujú (navyše ďaleko). A tam sa nám stretávali verejní aj neverejní poskytovatelia a ľudia s postihnutím a keď si to dáte dokopy, že ja chcem riešiť svoju matku a nechcem sa jej vzdať a viem, že najbližšie mám takú službu u verejného poskytovateľa, čo je ekonomicky dostupná, v Holiči, ale zároveň viem, že to je 40 kilometrov, tak cez týždeň sa za ňou nedostanem, tak vlastne viem, že sa tej matky vlastne vzdávam. To, že ma ona nespoznáva, je druhá vec, ale ja mám svoje potreby ako dcéra. S určitosťou viem, že sa s tým rozlúčim, tí ľudia proste chcú tú službu tu. Ten kraj by mohol byť spokojný, že mám také jedno pracovisko, druhé už nepotrebujem, mám to odfajknuté. A takisto aj riaditelia, majú rúco ich tvrdenia, že nie je dostatok špeciálneho personálu, ale to znamená, že nie sú v tom probléme osobne ponorení, oni sú v ňom profesionálne ponorení.“ (zástupkyňa pracovnej skupiny)

Prítomnosť ľudí s postihnutím mala podľa jej vyjadrenia veľký vplyv, pretože často aj poskytovatelia služieb nie sú dostatočne empatickí, myslia viac len na poskytovanie zdravotnej starostlivosti a všetky ostatné sociálno-psychologické aspekty si neuvedomujú.

„Všetkých to posunulo. Keď dlhší čas pracuje skupina spolu, a to je výhoda dlhodobej spolupráce, tak sa ľudia naučia konsenzu.“ (zástupkyňa pracovnej skupiny)

V ďalšej fáze, keď bol pripravený základný rámcový dokument, sa v júli 2017 na Úrade TTSK uskutočnilo pracovné stretnutie „Budúcnosť poskytovania sociálnych služieb v Trnavskom kraji“ za účasti pracovníkov Úradu TTSK, zástupcov zariadení sociálnych služieb, subjektov pre výkon opatrení SPODaSK a jednotlivých miest a obcí v TTSK, na ktorom bola sformulovaná vízia rozvoja, ako aj základné ciele a hodnoty poskytovania sociálnych služieb a výkonov opatrení SPODaSK v Trnavskom kraji.

Išlo o veľmi široko koncipovaný workshop, na ktorom sa zúčastnilo približne 40 aktérov z regiónu, na ktorom diskutovali základné rámce dokumentu. Treba zdôrazniť, že koncepcia sa netýka len sociálnych služieb pre ľudí so zdravotným postihnutím, ale aj všetkých ďalších sociálnych služieb poskytovaných v rámci kraja aj pre iné cieľové skupiny. Preto bolo toto stretnutie veľmi široko koncipované a podľa viacerých respondentov z nášho výskumu sa na ňom samotní klienti so zdravotným postihnutím nezúčastnili.

V auguste 2015 bol návrh koncepcie vrátane Akčných plánov na roky 2015 – 2020 zverejnený na internetovej stránke TTSK a pripomienkovaný verejnosťou. Po zapracovaní pripomienok verejnosti bola stratégia prerokovaná a schvaľovaná Komisiou pre sociálnu oblasť, Komisiou pre regionálny rozvoj, cestovný ruch a cezhraničnú spoluprácu a Radou pre TTSK.

Pokiaľ ide o pripomienkovanie verejnosťou, v dokumente nie je uvedené, do akej miery verejnosť a aj samotní ľudia so zdravotným postihnutím daný dokument aj skutočne pripomienkovali. Z rozhovorov vyplýva, že na tomto pripomienkovaní sa zúčastnili predovšetkým zamestnanci rôznych odborov TTSK a zariadení.

Limity prípravy koncepcie a bariéry v zapojení ľudí so zdravotným postihnutím

Podobne ako množstvo ďalších koncepcií a stratégií prijímaných či už na národnej, regionálnej alebo lokálnej úrovni, aj táto koncepcia bola pripravovaná pomerne rýchlo a nebola dostatočne vopred pripravená. Ako pozitívum možno hodnotiť, že príprave koncepcie predchádzala analýza, na ktorej sa podieľali rôzni aktéri a ktorá aspoň do istej miery mapovala potreby na úrovni kraja. Keďže išlo o prvú analýzu takéhoto charakteru, nebolo podľa zástupkyne pracovnej skupiny, ktorá ju pripravovala, dostatočne domyslené, čo všetko by takáto analýza mala obsahovať a koho všetkého do nej prizvať. Vychádzalo sa z predpokladu, že poskytovatelia služieb najlepšie poznajú potreby, a tak sa **podcenilo zapojenie občianskej verejnosti a ľudí, ktorých sa služby týkajú**. Práce na tejto analýze a následne aj na príprave koncepcie neboli dostatočne koordinované a zo strany VÚC chýbal intenzívnejší manažérsky aj koordinačný vstup: „Tá úloha ako celok nemala pána.“ (zástupkyňa pracovnej skupiny)

Ďalšou komplikáciou je podľa viacerých geografické členenie kraja, ktoré je neprirodzené a pre mnohých poskytovateľov služieb, iných aktérov (zástupcov miest a obcí), ale predovšetkým pre samotných klientov je komplikované cestovať a pravidelne sa stretávať. Mapovanie potrieb by zároveň podľa viacerých bolo efektívnejšie priamo na mieste, v lokalite, kde klienti služieb žijú.

Vnímanie kompetentnosti ľudí s postihnutím participovať na tvorbe verejných politík

Dôvodom, prečo ľudia s postihnutím neparticipovali vo väčšej miere na analýze situácie, ale ani na samotnej tvorbe verejnej politiky, je predovšetkým to, že v slovenskej spoločnosti ešte stále pretrváva veľmi paternalistický prístup ku klientom sociálnych služieb – ako k ich prijímateľom, objektom verejných politík, a nie ako k aktérom, ktorí sami vedia najlepšie, čo je pre nich dobré.

Na rozdiel od teoretickej časti, kde sme popísali práve dôležitosť zapojenia samotných ľudí jednak z hľadiska potreby poznania ich „pohľadu na svet“,

ale aj z hľadiska ich „posilnenia“ (*empowerment*) – takéto uvažovanie ešte v tejto spoločnosti nie je prítomné. Vo veľkej miere sa to prejavilo aj v rozhovoroch s respondentmi v rámci tohto výskumu.

Zástupca agentúry, ktorá celú koncepciu pripravovala, povedal, že „nedostali zadanie na zapojenie ľudí s postihnutím“. Podľa neho hlavným kritériom pre zapojenie do pracovných skupín, ale aj do všetkých fáz prípravy, bola expertíza. To do veľkej miery poukazuje na to, že samotní ľudia s postihnutím nie sú vnímaní ako experti na svoju situáciu a nemali by sa k nej preto vyjadrovať.

Prevažujúca predstava o tom, prečo ľudia s postihnutím nemajú participovať na tvorbe verejných politík, bola v tom, že ich **pohľad je veľmi subjektívny a zaujatý**. Takmer v každom z rozhovorov sa vyskytol názor, že samotní klienti a aj ich príbuzní sú príliš ponorení do svojho problému a vidia danú tému len zo svojho subjektívneho hľadiska, a preto nevedia na takúto koncepciu nazeráť objektívne. Mnohí sa podľa nich cítia ukrižovaní a ich ťažká životná situácia im bráni zodpovedne prijímať rozhodnutia. Často majú nereálne predstavy o tom, čo by sa malo a mohlo pre nich a aj pre ostatných klientov urobiť.

„Oni majú často nerealistické predstavy. Oni nemajú logické vnímanie reality. Oni si myslia, že sa im krivdí. Stávajú sa manipulatívni.“ (zástupkyňa DSS)

Zároveň u niektorých prevláda názor, že klienti, najmä tí s mentálnym postihnutím alebo psychiatrickými diagnózami, **nie sú kompetentní** rozhodovať o ich situácii a pomenovať ich potreby.

Respondenti v rozhovoroch neuvažovali o tom, ako tieto bariéry prekonávať, ako nastavovať podmienky pre klientov tak, aby ich názor mohol byť vypočutý a aby mohli rozhodovať o veciach, ktoré sa ich týkajú. Presvedčenie o nekompetentnosti (ktoré môže vychádzať z reálnych skúseností s klientmi s ťažším postihnutím) bráni v uvažovaní o možnostiach, nástrojoch a prostriedkoch, ktoré by týmto ľuďom umožnili vyjadrovať ich názory a aby ich predstavy boli brané do úvahy. Objavuje sa aj nedôvera voči klientom a ich úmyslom:

„Keď si predstavím tú iracionálnu vec, že by obec zavolala našich klientov do kultúrneho domu, že ideme tvoriť plán... tak Fero povie bludy, ten povie bludy, doktor XY povie niečo. Oni majú psychiatrickú diagnózu, oni majú skreslený pohľad na svet...“ (zástupkyňa DSS)

„Oni by hneď išli a hovorili, ale hovorili by vieme čo. Možno tí, ktorí majú len telesný hendikep, možno by to vedeli povedať pravdivo. Ale nesmie tam byť tá krivda... sú aj takí, čo sú intelektuáli – bez ruky alebo bez nohy, iste sa nájdu aj takí, čo by vedeli. Títo ľudia by tam mali sedieť, bezrukí, beznohí, tí sú autentickí. Ale tí naši – nemali by sme ich hodiť cez palubu, ale má to veľa kontraindikácií.“ (zástupkyňa DSS)

Iné výskumy (napríklad FRA, 2018) ukazujú aj na prevládajúcu predstavu, že najdôležitejšie je poskytovať základnú zdravotnú starostlivosť a materiálne podmienky pre klientov a na ďalšie oblasti a potreby sebanaplnenia, psychologickú pohodu, celkového *well-being* sa stále nemyslí.

Nedá sa však povedať, že klienti nie sú vôbec vypočutí alebo sa nehládajú na ich potreby. V zariadeniach sa presadzuje princíp „kľúčových pracovníkov“, v prípade ktorých ide o vzťahové osoby, ľudí, ku ktorým majú klienti dôveru. Vyberajú si ich klienti sami, majú s nimi pravidelné stretnutia, kde hovoria o ich problémoch, potrebách, očakávaniach. Je to veľmi dôležitý článok pre tvorbu individuálneho plánu klienta. V niektorých zariadeniach majú klienti svojich hovorcov, kde sa využíva vzájomná dôvera a *peer* prístup klientov, ktorí sa navzájom poznajú.

Vypočutie názorov klientov cez hovorcov alebo kľúčových pracovníkov je veľmi dôležitý nástroj spoznávania ich potrieb alebo očakávaní, je to však veľmi vzdialené od konceptu participácie na rozhodovaní alebo na tvorbe verejných politík. Kým v celosvetovom hnutí organizácií ľudí s postihnutím je už desaťročia heslo „**nič o nás bez nás**“, v tomto prípade skôr prevláda presvedčenie „**my vieme, čo je pre vás dobré**“. To je reprezentované napríklad tým, že v analýze situácie v kraji boli dotazníky rozposielané len riaditeľom zariadení a predstaviteľom obcí a štátnych inštitúcií. Predstaviteľ agentúry hovoril o „expertnosti“ ako jedinej dôležitej podmienke prípravy verejných politík. Zástupkyňa DSS upozorňovala na potrebu „preverovania toho, čo hovoria klienti, či je to relevantné“. Na druhej strane tá istá respondentka je presvedčená o tom, že do tvorby koncepcií je potrebné prizývať ľudí, ktorí majú konkrétnu skúsenosť a vedia, aké dôsledky majú verejné politiky na ich situáciu. Takáto nekonzistentnosť názorov poukazuje skôr na to, že o tejto téme doposiaľ neuvažovali koncepčne, a nie je to ani súčasťou ich uvažovania o ich rolách a o rolách klientov.

Len jedna respondentka v rozhovoroch uviedla ucelenejšiu predstavu, prečo ľudia s postihnutím doposiaľ neparticipovali a neparticipujú na tvorbe verejných politík. Z jej pohľadu sú práve ľudia so zdravotným postihnutím tí, ktorí sa do prípravy koncepčných materiálov (alebo napríklad aj do komunitného plánovania) zapájajú veľmi málo aj oproti iným skupinám. Dôvodov je viacero: ich životná situácia je taká, že musia riešiť svoje každodenné ťažkosti a napríklad oproti seniorom nemajú dostatok času venovať sa takejto koncepcijnej činnosti. Zároveň, špecificky v prípade Trnavy, je aj geografická nedostupnosť a fyzické bariéry veľkým problémom pri prizývaní ľudí s postihnutím (majú to ďaleko, nevedia sa sem dostať, niektorí majú aj jazykovú bariéru, keďže hovoria po maďarsky). Ďalším dôvodom je, že nemajú s touto témou žiadne skúsenosti:

„A ešte tretia vec tam je, že majú negatívnu skúsenosť. Tí seniori, na nich sa vždy nejakým spôsobom dlho myslelo. Čiže seniori na Slovensku sú zvyknutí, že majú dôchodky, boli kluby dôchodcov. A tí aktívni seniori, na nich sa nejakým spôsobom vždy myslelo. A oni sa naučili, a teraz hovoríme o Trnave, že prídu na to mesto a niečo požiadajú, aspoň ich niekto počúva. Nie vždy dosiahnu všetko, čo chcú, ale ten moment vypočutia tam bol. Tí ľudia so zdravotným postihnutím, im chýba predchádzajúca skúsenosť, oni sa to ešte len učia. Ja si myslím, že sme vo fáze učenia sa, takého spoločného komunitného učenia sa.“ (zástupkyňa akademickej sféry)

„Ďalšou bariérou je aj rozdrobenosť organizácií, ktoré zastupujú záujmy ľudí so zdravotným postihnutím (podľa typov postihnutia) a vzájomná konkurencia, ktorá medzi nimi vzniká. Tým, že nevystupujú ako jedno ‚hnutie‘, strácajú silu presadzovať niektoré veci na regionálnej úrovni.“ (zástupkyňa akademickej sféry)

Z toho vyplývajú aj predstavy, čo by sa malo v budúcnosti zmeniť, aby ľudia so zdravotným postihnutím viac participovali na tvorbe verejných politík. Podľa našich respondentov by sa malo myslieť najmä na to, aby:

1. Bol dostatok času na tvorbu politiky, mapovanie predstáv a potrieb samotných klientov – dotazníková metóda je vyslovene nevhodná.
2. Zvýšiť politickú participáciu ľudí s postihnutím, aby mali aj svoju reprezentáciu na regionálnej úrovni a mali vplyv na rozhodovanie o tvorbe politík.
3. Je potrebné presvedčiť samotných ľudí s postihnutím, že ich hlas má zmysel – napríklad pravidelne sa stretávať a ukazovať, čo sa podarilo vďaka ich názorom a návrhom presadiť do konkrétnych opatrení.
4. Média by mali prezentovať príklady dobrej praxe („občania prišli s takýmto návrhom a toto sa zrealizovalo“).
5. Je dôležitá aktivizácia (*empowerment*) ľudí, vzájomné povzbudzovanie a podpora.
6. Koordinácia a spolupráca rôznych organizácií a združení presadzujúcich práva ľudí so zdravotným postihnutím.
7. Na úrovni VÚC by sa mala vytvoriť stála platforma organizácií, ktoré by dlhodobo sledovali politiky na regionálnej úrovni v tejto téme a prichádzali by s návrhmi a riešeniami.

Ako možno zapojiť ľudí so znevýhodnením do rozhodovania a tvorby politik

Ako sme videli v predchádzajúcej časti, napriek tomu, že sa služby pre ľudí so zdravotným znevýhodnením postupne zlepšujú, v ich aktívnom zapojení do komunitného života (societálna participácia) a aj do rozhodovaní o veciach, ktoré sa ich týkajú, sú ešte významné limity a bariéry. Bez ich prekonávania nie je možné zapájať ľudí s postihnutím do procesov tvorby verejných politik, ktoré sú jednou z najvyšších foriem participácie.

Preto sme sa rozhodli tretiu časť prípadovej štúdie venovať príkladu, ako by mohlo také zapojenie vyzeráť, aké princípy by mali byť dodržiavané a na aké aspekty netreba zabúdať. Ako podklad používame návod (*guideline*), ktorý pripravil Výskumný inštitút pre zdravotné znevýhodnenie v Queenslande (Robinson, 2012).

Základné princípy, ktoré je potrebné dodržiavať pri zapájaní znevýhodnených skupín:

1. Nadviazanie kontaktu s ťažko dosiahnuteľnými skupinami.

Tento princíp vychádza z predpokladu, že ľudia so znevýhodnením a tí, čo im vyjadrujú podporu, by mali zohrávať kľúčovú rolu v tvorbe politik, ktoré sa ich týkajú.

2. Používanie alternatívnych metód nadviazania kontaktu.

Ľudia, ktorí sú geograficky alebo sociálne izolovaní, prípadne čelia fyzickým či psychologickým bariéram, by mali byť do procesov zapájaní netradičnými formami (inými, aké sú bežné pre tvorbu verejných politik).

3. Vzájomný rešpekt.

Aktívne počúvanie, rešpekt a dôvera k názorom, potrebám a vnímaniu ostatných (v tejto prípadovej štúdii sa ukázalo, že tento aspekt výrazne absentuje, ľudia so znevýhodnením sú vnímaní ako nekompetentní, neobjektívni a ich predstavy „nekorešpondujú s realitou“).

4. Počítanie s diverzitou.

Tento proces vyžaduje zapájanie ľudí so znevýhodnením, ich rodinných príslušníkov, poskytovateľov služieb tak, aby sa zamedzilo akémukoľvek konfliktu záujmov a aby sa pracovalo na vytváraní vzájomnej dôvery. Rozmanitosť znamená, že majú byť zapájaní ľudia s rôznymi znevýhodneniami, ľudia z odlišných prostredí (rurálnych aj urbánnych, s rôznym vzdelaním a rôznym socioekonomickým zázemím).

5. Pridaná hodnota.

Aktívne zapájanie ľudí so znevýhodnením znamená aj podporu ich občianskej angažovanosti, sebavedomia.

Ešte kým sa začne samotný proces zapájania, treba si uvedomiť a zvážiť, do akého typu aktivity sa zapája – či ide o prijímanie legislatívy, politiky alebo praktických opatrení. Tomu je potrebné prispôbiť aj metódy a formy zapájania. V tejto fáze je dôležité identifikovať ľudí, ktorí o téme vedia najviac, sú najaktívnejší a mohli by fungovať ako „spájači“ ostatných.

— Identifikácia aktérov a mapovanie potrieb

Na efektívne zapojenie ľudí s postihnutím je zároveň nevyhnutné zmapovať situáciu tejto populácie v danom regióne. Zozbieranie štatistík a dát, zmapovanie organizácií, aktívnych ľudí, neformálnych združení, všetkých relevantných aktérov sú kľúčovými bodmi pre zapojenie skutočne všetkých a na vytvorenie vzájomnej dôvery. Títo ľudia by mali byť zapojení do procesu identifikovania predbežných nápadov a tém, ktoré by mali byť obsahom a cieľom politiky. Často sa takéto procesy robia prostredníctvom fókusových skupín alebo brainstormingových stretnutí.

— Vytvorenie konzultačných orgánov, referenčných skupín

Nie všetci aktéri identifikovaní v prvej fáze chcú alebo môžu byť súčasťou užšej pracovnej skupiny, ktorá vytvára konkrétnu politiku. Preto je vhodné vytvárať tzv. referenčné skupiny, ktoré sa zaoberajú len svojimi prioritami, témami, ktoré sa ich týkajú. Tieto referenčné skupiny sú potom akýmisi konzultačnými skupinami pre hlavnú pracovnú skupinu, ktorá pripravuje politiku. Tak je možné zabezpečovať reprezentatívnosť aj sledovať celý priebeh prípravy politiky, konzultovať parciálne témy a dostávať spätnú väzbu na navrhované opatrenia.

— Potreba profesionálnej facilitácie

Žiaden takýto proces nemôže byť efektívne riadený bez profesionálnej facilitácie, pričom facilitátori musia brať do úvahy situáciu a špecifiká ľudí so zdravotným postihnutím a prispôbiť im proces konzultácií a prijímania rozhodnutí. Ak profesionálny facilitátor nemá dostatočné zručnosti na prácu s ľuďmi s postihnutím, mal by sa tejto úlohy v danej chvíli zhostiť špeciálny odborník na tieto témy. Facilitátori by mali dobre poznať situáciu a podmienky ľudí s postihnutím, mali by mať skúsenosť s komunikáciou a prácou s ľuďmi s postihnutím a výborné facilitačné zručnosti s malými skupinami.

Konkrétna práca a zapojenie ľudí so zdravotným znevýhodnením by mali rešpektovať viacero princípov, ktoré fungujú ako *reasonable accommodation* a ktoré zabezpečujú, aby bola braná do úvahy špecifická situácia ľudí s postihnutím a aby boli ich názory skutočne efektívne získané a následne zakomponované do navrhovaných opatrení.

— Pravidlá na uverejňovanie dokumentov

Aj dokumenty, s ktorými sa pracuje počas prípravy politiky a všetky informácie, ktoré sú v rámci tohto procesu poskytované, by mali rešpektovať špecifickú ľudí so znevýhodnením. V Queenslande vytvorili nasledovné pravidlá, tie sa však môžu odlišovať v každom konkrétnom prípade a mali by vziť z konzultácií s rôznymi aktérmi pracujúcimi s ľuďmi s postihnutím a aj z konzultácií so samotnými ľuďmi s postihnutím.

— Príklad pravidiel uverejňovania dokumentov:

1. Všetky dokumenty sú publikované v zrozumiteľnom, jednoduchom jazyku, bez používania odborných slov a žargónu.
2. Dokumenty majú byť krátke, pričom by mal byť zachovaný zmysel a obsah všetkých navrhovaných opatrení.
3. Všetky dokumenty budú napísané vo formáte písma, ktorý je zrozumiteľný (Tahoma alebo Arial), a musí byť použitá väčšia veľkosť písma ako 11.
4. Sú stanovené všetky formáty, v ktorých budú dokumenty dostupné: bežný formát, ľahko čitateľný formát (*easy read*), Braillovo písmo, nahrávka a podobne.

— Príklad pravidiel pre konzultačný proces:¹⁶

Konzultačný proces je kľúčovou fázou tvorby politiky a zároveň môže byť pre ľudí s postihnutím veľmi stresujúci a ťažko dostupný. Vzájomná dôvera, rešpekt, prispôbenie procesu potrebám ľudí so znevýhodnením sú absolútne kľúčové podmienky získania efektívnych a užitočných vstupov pre politiku.

1. Veľké podujatia sa organizujú naraz, pričom informácia o ich konaní by mala byť k dispozícii aspoň šesť týždňov vopred, aby mohli prísť aj tí, pre ktorých je miesto ťažko dostupné a ktorí sa musia na príchod pripraviť.
2. Menšie podujatia musia byť oznamované aspoň dva týždne dopredu.

3. Nemajú sa organizovať počas verejných sviatkov, prípadne kolidovať s inými podujatiami, ktoré sa týkajú tém ľudí s postihnutím.
4. Spôsob, akým je vedený konzultačný proces, nemusí vyhovovať každému, je preto potrebné zvoliť vhodnú formu (individuálne konzultácie, konzultácie v malých skupinách, písomné konzultácie).

Pri všetkých konzultáciách a aj pri celom procese je veľmi dôležité zabezpečiť dostupnosť prostredia, bezbariérový prístup; mali by sa konať v priestoroch, ktoré sú vhodné pre ľudí so zdravotným postihnutím a nebudú im spôsobovať stres a ďalšie prekážky. Tieto priestory by mali byť dostupné bezbariérovou verejnou dopravou alebo s dostupnosťou parkovania. Konzultačné stretnutia by mali byť organizované v dvoch časoch – počas pracovnej doby a mimo pracovnej doby, aby sa každý mohol zúčastniť.

Ľuďom so zdravotným postihnutím by mala byť poskytnutá aj adekvátna podpora – napríklad tlmočenie do posunkovej reči, personálna asistencia. Ľudia by mali byť povzbudzovaní k tomu, aby oznámili, či uviedli všetko, čo by malo byť zabezpečené, aby dostali adekvátnu podporu.

Špecifická pozornosť by mala byť venovaná ľuďom s ťažším zdravotným postihnutím alebo s mentálnym postihnutím. Konzultácie s nimi by mali byť realizované v menších skupinách, aby mali dostatok priestoru a času na vyjadrenie svojich potrieb. Pre týchto ľudí je veľmi náročné sledovať bežný proces tvorby verejnej politiky a to ich môže ľahko vylúčiť z konzultačného procesu. Prekážkou participácie môže byť pre nich aj stigma vyplývajúca z takéhoto postihnutia. Na druhej strane, títo ľudia by mali dostať dostatočné informácie o možnostiach konzultácie a zároveň aj možnosť zúčastniť sa aj na širšom konzultačnom procese.

• **Individuálne rozhovory** s ľuďmi s postihnutím môžu byť tiež veľmi efektívnym nástrojom na získavanie podkladov pre tvorbu verejnej politiky. Ide predovšetkým o ľudí, ktorí z určitých dôvodov nemôžu poskytovať svoje pripomienky písomne alebo zúčastniť sa na skupinovom konzultačnom procese. Tieto individuálne konzultácie by mali byť vedené skúseným výskumníkom, ktorý má tréning na komunikáciu s ľuďmi s postihnutím. Do tohto procesu je dôležité zapojiť ľudí, voči ktorým majú ľudia s postihnutím dôveru a môžu pomôcť lepšiemu získavaniu podnetov pre verejnú politiku.

• Pre konzultačný proces je kľúčové, aby ľudia s postihnutím dostávali **pravidelné informácie a spätnú väzbu** o celom procese tvorby, ale aj implementácie a evaluácie verejnej politiky. Veľmi často sa totiž stáva, že participácia

¹⁶ Spracované podľa Robinson, S., Dyke, J., Disability Studies and Research Institute (2012).

má len podobu vypočutia v rámci úvodných stretnutí a ľudia s postihnutím sú vylúčení z ďalších procesov, čím môže narastať a upevňovať sa nedôvera voči participáčnemu procesu. Zároveň je dôležité, aby postrehy a nápady týchto ľudí sa aj skutočne premietli do opatrení verejnej politiky.

V tomto bode je dôležitá aj tretia úroveň sociálnej participácie – aktívne občianstvo a politická participácia. Je dôležité, aby ľudia s postihnutím boli organizovaní a reprezentovaní aj na politickej úrovni.

Záver

Ukazuje sa, že ľudia so zdravotným postihnutím stále nie sú dostatočne zapájaní do tvorby verejných politík. Táto prípadová štúdia poukázala na viaceré bariéry, ktorým čelí táto skupina v zapojení do fungovania spoločnosti. Pritom mnohé medzinárodné štúdie aj legislatívne dokumenty výrazne podporujú a odporúčajú aktívne zapájanie ľudí s postihnutím do tvorby verejných politík. Má to vplyv na kvalitu samotných verejných politík, prináša to odlišný pohľad na ľudí s postihnutím (od objektov politiky k aktérom, subjektom politik), má to veľký vplyv na posilňovanie (*empowerment*) týchto ľudí a zvyšuje to ich sebedomie, schopnosť viesť nezávislý život a podporuje to aj ich občiansku angažovanosť.

Je zrejmé, že efektívne zapájanie ľudí s postihnutím do tvorby verejnej politiky je veľmi náročný proces. Vyžaduje dostatok času, zdrojov (personálnych aj finančných) a zmenu uvažovania o poskytovaní služieb. Na Slovensku sa ukazuje byť základnou bariérou participácie práve uvažovanie o úlohách aktérov verejných politík, ktorí sú vnímaní ako tí, ktorí vedia najlepšie, čo je pre ľudí s postihnutím správne a potrebné. Odklon od tohto uvažovania smerom k mottu hnutia ľudí s postihnutím „nič o nás bez nás“ je základným predpokladom na to, aby sa zvyšovala participácia a skvalitňovali politiky.

PARTICIPÁCIA ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM NA TVORBE KOMUNITNÉHO PLÁNU SOCIÁLNYCH SLUŽIEB V BANSKEJ BYSTRICI

Alena Holka Chudžíková

Táto prípadová štúdia vychádza z predpokladu, že ľudia so zdravotným postihnutím majú najlepšiu pozíciu na to, aby sa vyjadrovali k politikám, ktoré sa ich týkajú. Zapájanie ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby verejných politík je spôsob, ako do týchto procesov vniesť perspektívy cieľovej skupiny, ktoré boli dlhodobo prehliadané. Vďaka tomu sa zvyšuje potenciál verejných politík byť spravodlivejšími. Okrem toho to prináša aj priestor na posilňovanie demokracie tým, že jej inštitúcie budú skutočne zohľadňovať a naplňovať potreby rozmanitých skupín obyvateľstva, čím sa zvyšuje ich legitimita (Dovi, 2002).

Zámerom tejto prípadovej štúdie je popísať procesy participácie ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb v Banskej Bystrici. Lokálna úroveň – obecné samosprávy – disponuje mnohými kompetenciami v poskytovaní sociálnych a komunitných služieb, ktoré sú nevyhnutné pre to, aby ľudia so zdravotným postihnutím mohli žiť vo svojom meste/obci a nemuseli byť izolovaní vo veľkých inštitúciách. V súčasnosti sú hlavnou politikou miest a obcí v oblasti poskytovania sociálnych služieb komunitné plány rozvoja sociálnych služieb, ktorých cieľovou skupinou sú aj ľudia so zdravotným postihnutím. Podľa dostupných informácií patrí Banská Bystrica k lokalitám s nadštandardným systémom poskytovania sociálnych služieb, ktoré prispôsobuje potrebám jej obyvateľov. Služby flexibilne modifikujú podľa aktuálnych potrieb, čo naznačuje existujúce mechanizmy ich zisťovania. Pri tvorbe komunitného plánu navyše spolupracujú s organizáciami, poskytovateľmi a prijímateľmi. Zároveň majú relatívne vysoký podiel sociálnych výdavkov v rozpočte mesta (7 %).¹⁷ Preto sme sa rozhodli preskúmať, či a ako bola do procesu tvorby komunitného plánu zapojená jedna z jeho cieľových skupín – ľudia so zdravotným postihnutím.

¹⁷ Pozri napríklad <https://dennikn.sk/755618/ani-zlych-opatrovateliek-uz-nie-je-dost-za-tie-peniaze-to-nebudu-robit-ani-ukrajinky-ako-pomahame-starym-a-chorym/>

Cieľom nie je kritika nastavenia participatívnych procesov vo vzťahu k ľuďom so zdravotným postihnutím v Banskej Bystrici, ale poskytnutie spätnej väzby mestu. Ako totiž ukazuje aj tento výskum, mesto má záujem podporovať participáciu ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe verejných politík a tento záujem už pretavilo aj do prvých konkrétnych krokov. Naším zámerom je teda popísať *status quo* a bariéry, ktorým mesto čelí pri zavádzaní participatívnej tvorby verejných politík, ale aj pozitívne faktory, ktoré môžu participácii ľudí so zdravotným postihnutím pomáhať.

Prípadová štúdia participácie ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb v Banskej Bystrici bola vypracovaná na základe štúdia existujúcej literatúry, strategických dokumentov na úrovni mesta Banská Bystrica a šiestich individuálnych pološtruktúrovaných rozhovorov.

Rozhovory sme realizovali s respondentmi, ktorí sa podieľali na tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb. V záujme zabezpečenia diverzity pohľadov na proces tvorby komunitného plánu boli medzi nimi zástupcovia a zástupkyne samosprávy, poskytovateľov sociálnych služieb a občianskej spoločnosti.

Rozhovory sme realizovali v novembri 2017 na základe vopred pripraveného scenára, ktorý sa zameriaval na zisťovanie vnímania participácie vo všeobecnosti a špecificky ľudí so zdravotným postihnutím, na priebeh tvorby komunitného plánu sociálnych služieb so zameraním na zapojenie ľudí so zdravotným postihnutím, na bariéry a prínosy participácie ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe verejných politík a na identifikáciu odporúčaní a možností do budúcnosti. Rozhovory trvali v priemere 63 minút (najdlhší trval 1,5 hodiny a najkratší 53 minút) a so súhlasom respondentov bola z každého rozhovoru zhotovená audionahrávka. Respondentom sme zaručili anonymitu, preto pri jednotlivých citátoch v texte odkazujeme len na oblasť pôsobenia respondenta (samospráva, občianska spoločnosť, poskytovateľ služieb). Okrem toho sme respondentom a respondentkám zaručili možnosť kedykoľvek rozhovor prerušiť a vyžiadať si zničenie zhotovenej nahrávky. Pred samotným konaním rozhovoru boli tiež oboznámení s tým, na čo a akým spôsobom budú použité dáta získané v rámci rozhovoru. O všetkých týchto záležitostiach boli informovaní prostredníctvom formulára informovaného súhlasu.

Zvukové nahrávky boli následne prepísané, pri niektorých sa realizoval doslovný prepis, z dôvodu nedostatku zdrojov na doslovné prepisy všetkých rozhovorov sa však niektoré spracovali vo forme detailného záznamu. Prepisy slúžili ako podklad na obsahovú a tematickú analýzu, ktorej zistenia tvoria túto prípadovú štúdiu. V analýze sme sa snažili nielen popísať to, ako respondenti vnímali participáciu ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe komunitného plánu v Banskej Bystrici, ale ponúknuť aj istú interpretáciu v súlade s existujúcou, prevažne zahraničnou, literatúrou z tejto oblasti.

O participácii

V rámci prípadovej štúdie sme sa zamerali v úvode na to, ako respondenti, ktorí sa podieľali na tvorbe komunitného plánu v Banskej Bystrici, vnímali participáciu ako takú, teda z akých rámcov vychádzali pri tvorbe tohto strategického dokumentu.

Participácia znamená, že *sa zúčastňujem, som spolutvorca, mám na tom podiel* (samospráva). Respondenti uvádzali, že participácia znamená, že cieľová skupina, na ktorú bude mať verejná politika dosah, má mať možnosť vyjadriť sa k jej podobe. Participatívna tvorba verejných politík je podmienkou toho, aby výsledkom bolo niečo zmysluplné. Nevyhnutnou zložkou participácie je **zodpovednosť za rozhodnutia**, ktoré sa v rámci participatívneho procesu dosiahnu, avšak zodpovednosť je nielen na strane verejnej správy, ale aj zapojenej verejnosti. Podľa jednej respondentky je práve ochota verejnosti preberať za rozhodnutia zodpovednosť slabou stránkou participácie, resp. dôvodom, pre ktorý participácia nefunguje (samospráva).

Pomerne nízke bolo povedomie o konkrétnych metódach participácie, a to najmä v prípade poskytovateľov služieb ľuďom so zdravotným postihnutím. Aj pri priamych otázkach na predstavy respondentov o vhodných či ideálnych formách participácie respondenti automaticky hovorili skôr o prioritách či opatreniach, ktoré by mali byť predmetom participatívneho procesu. Akoby participácia ako proces či mechanizmus nebola v ich povedomí a dochádzalo k zamieňaniu procesov s tým, čo by malo byť ich obsahom:

„Formu... tak ja neviem, ktorou inou [než v rámci pracovných skupín – pozn. aut.] formou by som sa k tomu [komunitnému plánu sociálnych služieb – pozn. aut.] mala vyjadrovať. V podstate... neviem.“ (poskytovateľ služieb)

Najčastejšie uvádzali, že sa treba ľudí pýtať na ich potreby a predstavy, aby za nich nerozhodoval niekto iný, alebo aby sa nevytvárало niečo, čo pre nich nakoniec nebude vhodné. Povedomie o tom, že verejné politiky je nevyhnutné nastavovať podľa potrieb ich cieľových skupín, však bolo pomerne silné:

„(...) čokoľvek, čo od nás vyjde, má byť v konzultácii s občanmi. A nielen to, ale má to byť v podstate nastavené na potrebách. Je to taká kombinácia, akoby aj tie verejné politiky mali vypadať – kombinácia toho, čo občania potrebujú, aké tu máme kapacity a zároveň, aké sú nejaké vízie.“ (občianska spoločnosť)

Konzultovanie, v rámci ktorého subjekt verejnej správy zbiera informácie od verejnosti, v tomto prípade od komunity ľudí so zdravotným postihnutím, je

dôležitý aspekt participácie, ktorý by mal predchádzať samotnej tvorbe politiky. Konzultovanie slúži verejnej správe na získavanie informácií, podnetov a spätnej väzby od verejnosti, na základe ktorých potom možno pristúpiť k tvorbe verejnej politiky (Plichtová, Šestáková, 2018a). Respondenti si význam tejto fázy participatívneho procesu uvedomovali a z metód uvádzali najmä pracovné skupiny a dotazníkové prieskumy, ktoré sa v procese tvorby komunitného plánu aj využili (pozri ďalej).

Participácia podľa respondentov prináša benefity nielen verejnosti v podobe napĺňania jej potrieb, ale aj verejnému sektoru, ktorý sa tak stáva dôveryhodnejším. Nedôvera verejnosti v lokálne inštitúcie je pritom začarovaným kruhom. Respondenti ju uvádzali ako bariéru participácie, aj ako dôsledok neúspešnej participácie. Zároveň je však **participácia nástrojom, ako túto nedôveru prekonať, pretože participácia umožňuje prijímať politiky, ktoré uspokojujú potreby občanov**. Samotná implementácia politik je potom omnoho ľahšia, ako uviedla jedna z respondentiek. Podmienkou však je úspešnosť participácie, ktorá sa v Banskej Bystrici, zdá sa, nijako nevyhodnocuje.

O verejných politikách

Verejné politiky sa (aj) v Banskej Bystrici vnímajú pomerne formalisticky. Mesto musí mať prijaté určité strategické dokumenty, aby si splnilo svoju zákonnú povinnosť. Napriek tomu, že ide o dôležité dokumenty, ktoré určujú smer rozvoja mesta, pokrývanie potrieb a plánovanie, nemajú žiaden dosah na reálnu prax. *Väčšinou končia v zásuvkách, odkiaľ sa vyťahnu len v prípade potreby, napríklad pri podávaní žiadosti o eurofondy*, ako uviedla jedna respondentka (samospráva).

Strategické dokumenty miest a obcí však aj pri takomto formalistickom nastavení musia spĺňať určité kritériá, ktoré im ukladá štát. Na tvorbu napríklad komunitných plánov sociálnych služieb štát kladie určité špecifické požiadavky. Podľa paragrafu 82 zákona o sociálnych službách (zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách) obec/mesto vypracúva komunitný plán sociálnych služieb v spolupráci s poskytovateľmi aj prijímateľmi sociálnych služieb. Pri tvorbe komunitného plánu má mesto zohľadňovať na jednej strane národné priority a na druhej strane miestne špecifiká a potreby fyzických osôb v oblasti sociálnych služieb. Okrem toho je mesto povinné predložiť návrh komunitného plánu na verejnú diskusiu. Komunitný plán by mal

podľa zákona obsahovať analýzu poskytovaných služieb, analýzu požiadaviek prijímateľov sociálnych služieb, analýzu demografických údajov a sociálnej situácie, určenie cieľov a priorít, časový plán realizácie, spôsob každoročného vyhodnocovania plnenia komunitného plánu a podmienky jeho zmeny a aktualizácie. Zákon však už ďalej neuvádza, ako sa k tomuto obsahu majú a môžu mestá dopracovať.

Jedným z kritérií je aj kritérium kvality služby, ktoré obsahuje aj podmienku dodržiavania ľudských práv a participácie, avšak mestá a obce nedostávajú zo strany štátu žiadnu podporu, aby tieto kritériá aj zmysluplne napĺňali. Napriek tomu teda, že štát to vyžaduje, neexistuje dostupné vzdelávanie ani metodika na to, ako tvoriť komunitné plány (alebo iné strategické dokumenty na lokálnej úrovni) participatívnym spôsobom. Aj tie mestá, ktoré by tieto kritériá chceli napĺňať zmysluplne, tak tápajú:

„(...) je to o tom, že mestský úrad chce byť veľmi progresívny, ale veľakrát sa to rieši umelo a veľakrát nevieme, že ako máme byť progresívni.“ (občianska spoločnosť)

— KTO SA ZAPÁJA A KTO ROZHODUJE

Dobré plánovanie vie podľa jedného z respondentov najvýznamnejšie ovplyvniť vedenie mesta, resp. primátor. Vedenie mesta Banská Bystrica je participácii verejnosti na tvorbe verejných politik naklonené a má záujem o to, aby bolo všetko konzultované s verejnosťou, ako uviedol jeden z respondentov zastupujúci občiansku spoločnosť. V Banskej Bystrici teda **existuje politická vôľa** podporovať participáciu verejnosti na tvorbe verejných politik, vďaka čomu je aj prítomná atmosféra spolupráce verejnej správy a občianskej spoločnosti (minimálne sociálneho odboru mestského úradu).

Primátor má rôzne poradné orgány, prostredníctvom ktorých možno do strategického plánovania vťahovať rôzne skupiny obyvateľstva. Okrem iného je na úrovni mesta zriadená rada mimovládnych organizácií, ktorá sa veľmi aktívne snaží riešiť potreby organizácií občianskej spoločnosti v Banskej Bystrici. Podnety od obyvateľov mesto zbiera aj cez ankety, ktoré uverejňuje v Radničných novinách, čo však jedna z respondentiek nepovažuje za vhodnú metódu:

„Väčšinou cez Radničné noviny, cez ankety. Ale ja bývam na dedine a ku mne sa často ani nedostanú tieto noviny. A ak aj áno, idú rovno do pece na kúrenie. Väčšinou máte v schránkach toho toľko, že ľudia to už len rovno hádžu do krabíc, takže toto nie je jedna z ciest, ako získať názory obyvateľov.“ (občianska spoločnosť)

Takúto formu konzultácií možno považovať za pomerne formalistickú a podľa Eklundovej (1999) ide o formu tokenistickej participácie, keď sa len formálne vytvorila príležitosť pre verejnosť, aby sa vyjadřila. Zodpovednosť za to, či tak aj urobí, už nenesie verejná správa, ale verejnosť. Podľa Priestlyho et al. (2016) však nestačí len vytvoriť podmienky (zverejniť informácie/anketu) a očakávať, že verejnosť (či už hovoríme o všeobecnej verejnosti alebo o menšinových skupinách), ktorá nikdy nebola súčasťou moci a procesov tvorby verejných politík, sa intenzívne zapojí. Participácia, aj na úrovni konzultácií, by preto mala byť proaktívne povzbudzovaná a iniciovaná verejnou správou (pozri nižšie k sociálnemu kapitálu občianskej spoločnosti). Aj respondenti považovali za vhodnejší prostriedok získavania podnetov od obyvateľov komunitný rozvoj a činnosť komunitných centier. Zdá sa teda, že politická vôľa v Banskej Bystrici zatiaľ viedla k otvoreniu dverí, čo však verejnosti (a zvlášť marginalizovaným skupinám) nezabezpečuje prístup k zdrojom, kľúčovým pre participáciu, teda k moci, znalostiam a zručnostiam participovať (Eklund, 1999). **Mestu však chýbajú efektívne metódy participácie verejnosti a zvlášť marginalizovaných skupín.**

Participácia na tvorbe verejných politík závisí podľa jedného z respondentov od veľkosti komunity – čím väčšia komunita, tým menej ľudí sa zapojí (občianska spoločnosť). Vo väčších komunitách/mestách sa v dôsledku vzdialeností medzi jednotlivými skupinami a úrovňami spoločnosti rozptyľuje pocit zodpovednosti za miesto, v ktorom žijú. Ďalším aspektom, ktorý k tomu nepochybne prispieva, je aj väčšia miera anonymity, ktorá je pre väčšie mestá charakteristická. V menších komunitách sa navyše jednoduchšie rozvíja sociálny kapitál, a to vzájomným posilňovaním väzieb medzi členmi komunity a vytváraním pevnejších sietí. Sociálny kapitál sa pritom považuje za jeden z predpokladov participácie na tvorbe verejných politík (Ruedin, 2011). V menšej komunite je teda pravdepodobnosť väčšieho zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík, avšak čím menšia komunita, tým menej zdrojov má na realizáciu prijatej politiky (občianska spoločnosť).

— SOCIÁLNY KAPITÁL OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI

Konečnú právomoc rozhodovať o tom, čo bude obsahom strategických plánov, má aj pri zapojení rôznych skupín v Banskej Bystrici mestský úrad. Verejná správa nesie primárnu zodpovednosť za tvorbu verejných politík, avšak dôležitú úlohu zohráva aj občiansky sektor. Záujem o zapájanie sa do tvorby verejných politík *musí ísť zdola, z komunity* (občianska spoločnosť). Úlohou

verejnej správy je však vytvoriť také podmienky účasti občianskej spoločnosti na tvorbe verejných politík, aby túto úlohu mohla naplniť. *Zodpovednosť za implementáciu verejnej politiky už však nesie len verejná správa, ako uviedla jedna z respondentiek (samospráva).*

Jednou z tých podmienok by mali byť dostupné informácie o možnostiach zapájať sa do tvorby verejných politík. Ukazuje sa, že Mestský úrad v Banskej Bystrici síce informácie zverejňuje, ale nie spôsobom, ktorý možno považovať za inkluzívny:

„Nie vždycky sa to [konzultácie s verejnosťou – pozn. aut.] deje na ideálnej úrovni a na druhej strane sme niektoré mimovládky toho presýtení – je informovanosť a také spájanie sa. Ja mám taký pocit, že my tuto, mimovládky, ktoré aktívne pôsobia na profesionálnej úrovni, máme veľký prehľad, čo sa deje a samy vieme, kde si tie informácie nájsť, ale rozumiem tomu, že sú malé občianske združenia, ktoré jednoducho nevedia, nemajú na to čas, priestor, očakávajú, že sa to k nim dostane, a to sa nie vždycky deje. Problém je na oboch stranách, že ja poznám frustráciu oddelenia, kedy oni dajú niečo vonku [na webstránku mesta – pozn. aut.] a očakávajú, že všetci sa na to pozrú.“ (občianska spoločnosť)

Otázka získavania informácií o možnostiach participácie na tvorbe verejných politík je do veľkej miery otázkou sociálneho a kultúrneho kapitálu občianskej spoločnosti (nielen) v Banskej Bystrici. Sociálny kapitál pritom môžeme chápať ako sociálne siete medzi jednotlivcami a skupinami a dôveru, zdieľané normy a vzájomnosť, ktoré tieto siete jednak tvoria, a jednak z nich vznikajú (Henn, Weinstein, Hodgkinson, 2007). Ak participácia nie je vyslovene proaktívne iniciovaná inštitúciou verejnej správy, vyžaduje tzv. prienik verejnosti do procesov tvorby verejných politík. Avšak na to je potrebné, aby verejnosť poznala systém – ako sa doň dostať, kto sú kľúčoví hráči a kde sa nachádzajú (na akých pozíciách), ako vyvíjať tlak na verejnú správu, aby sa podnety verejnosti stali súčasťou jej agendy. Takýto prienik teda vyžaduje pomerne detailné poznanie systému tvorby verejných politík – jeho komponentov (napríklad existenciu a náplň činnosti rôznych komisií) a vzťahov a spôsobov odovzdávania a spracúvania informácií medzi nimi (Eklund, 1999).

Otázkou zostáva, akým spôsobom možno tento sociálny kapitál budovať, kto by za to mal niešť zodpovednosť, resp. kto by mal byť na tomto procese účastný. Ak je úlohou verejnej správy vytvárať podmienky na to, aby verejnosť mohla efektívne participovať na tvorbe verejných politík, potom jednou z jej úloh by malo byť aj vytváranie podmienok rozvoja sociálneho kapitálu verejnosti. Verejná správa je tá, ktorá disponuje väčšou symbolickou

mocou a má lepšie symbolické aj materiálne zdroje na to, aby do participácie investovala, ak je to jej skutočný záujem. Ukazuje sa, že formovanie, rozvoj a mobilizácia sociálneho kapitálu občianskej spoločnosti prostredníctvom sociálnych politík môže mať pozitívne dôsledky na občiansku angažovanosť, aj na lepšiu správu vecí verejných (*governance*). Pri sociálnom kapitále v previazaní na participáciu však ide o cyklus, resp. kruhový vzťah – podporou efektívnej a zmysluplnej participácie môžu inštitúcie verejnej správy posilňovať chuť aj schopnosť občianskej spoločnosti participovať na tvorbe verejných politík (Henn, Weinstein, Hodgkinson, 2007).

— LAICI AKO EXPERTI ALEBO AKO VYSOKO JE LATKA PARTICIPÁCIE

Na tvorbe verejných politík by podľa viacerých respondentov mali participovať tí, ktorí už *majú nejaké vedomosti, znalosti o tom (...)*, a potom *aj správne prísť a komunikovať (samospráva)*.

Správnou komunikáciou sa tu myslí prekonanie antagonistického postoja medzi verejnou správou a občianskym sektorom, o ktorom píšeme v časti O bariérach participácie. Očakáva sa teda určitá štruktúrovanosť komunikácie. Mesto by však v konečnom dôsledku uvítalo akékoľvek vstupy a podnety verejnosti, keďže dôležitá je preň žitá skúsenosť (*lived experience*). Úlohou odborníkov zapojených do procesu tvorby verejných politík by potom malo byť analytické spracovanie podnetov verejnosti do požadovanej štruktúrovanej podoby, pretože *je to proces, ktorý je náročný a očakáva sa nejaký kvalifikovaný výstup (samospráva)*.

Na druhej strane však zaznel aj názor, že *súčasťou verejnej politiky môžu byť aj nerealistické ciele, ak ich daná cieľová skupina považuje za prioritné a vychádzajú z jej potrieb. Podstatou zapájania verejnosti do tvorby verejných politík je definovanie si potrieb, aj keď nie sú dostupné zdroje na ich naplnenie, alebo nie sú v súlade s legislatívou. Ich realističnosť či nerealističnosť by mala byť až predmetom vyhodnocovania plnenia komunitného plánu po určitom období, napríklad piatich – siedmich rokov (občianska spoločnosť)*.

O ľuďoch so zdravotným postihnutím v Banskej Bystrici

Vnímanie ľudí so zdravotným postihnutím zo strany väčšinovej spoločnosti bolo hodnotené ako pomerne pozitívne, aj keď to tak nebolo vždy. Za posledných dvadsať rokov sa však postupne menilo vďaka viacerým faktorom. Jedným z nich je pôsobenie Divadla z Pasáže, komunitného divadla, ktoré pracuje s ľuďmi s mentálnym postihnutím. Vďaka jeho predstaveniam, v ktorých účinkujú, systematicky vplýva na postoje verejnosti voči ľuďom so zdravotným postihnutím. Ďalším faktorom, ktorý prispel k zmene nazerania verejnosti na ľudí so zdravotným postihnutím, bola politika mesta, v rámci ktorej začiatkom 90. rokov vytvorilo prvé neštátne zariadenie sociálnych služieb pre ľudí s mentálnym a kombinovaným postihnutím. Toto zariadenie sa začalo budovať na jednom z mestských sídlisk a miestni obyvatelia sa voči tomu postavili na odpor. *Zariadenie však bolo aj napriek tomu vybudované a obyvatelia si postupne zvykli, najmä vďaka pevnému postoju mesta, osvetovej práci a pozitívnej skúsenosti s klientmi tohto zariadenia, ako uviedol jeden z respondentov (občianska spoločnosť)*.

Postoje väčšinovej spoločnosti voči ľuďom so zdravotným postihnutím teda nie sú negatívne, avšak sú poznačené silným paternalizmom:

„(...) ľudia so zdravotným postihnutím sú veľakrát škatulkovaní, že toto sú ľudia, ktorým musíme pomáhať, ale zároveň ich nevťahujeme do tých procesov, v ktorých ich berieme ako plnohodnotných, reflektujúc to, čo tí ľudia potrebujú. Podľa mňa je tam tiež taká mentálna bariérovosť, ktorá ľudí škatulkuje niekam, kde im treba len pomáhať.“ (občianska spoločnosť)

Fyzická bariérovosť v meste sa postupne odstraňuje, avšak pretrvávajú mentálne bariéry, ktoré ľudí so zdravotným postihnutím rámcujú ako objekty pomoci, nie ako niekoho, kto má kompetencie rozhodovať o sebe a vstupovať do tvorby verejných politík.

— POTREBY ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM A POTENCIÁLNE PRIORITY PRI TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK

Špecifické potreby ľudí so zdravotným postihnutím vznikajú tam, kde existujú špecifické bariéry, ako uviedla jedna z respondentiek (samospráva). Postihnutie teda nemusí nevyhnutne znamenať znevýhodnenie – znevýhodnenie je

sociálnym konštruktom. Fyzické alebo mentálne postihnutie je faktom, avšak znevýhodnením sa stáva v prostredí plnom bariér (Braddock, Parish, 2002).

Podľa viacerých respondentov v súčasnosti v meste chýbajú denné stacionáre a opatrovateľská služba, a to najmä v prípade detí so zdravotným postihnutím. Dostupnosť takýchto služieb by im umožnila žiť vo svojom prirodzenom prostredí a zároveň by odľahčila rodinu. V prípade detí so zdravotným postihnutím sa mesto snaží tiež presadiť, aby chodili do bežných škôl, kde však narážajú na problém s dostupnosťou asistentov učiteľa, pretože z počtu žiadostí ministerstvo pokrýva približne 30 – 40 %.

Dospelí so zdravotným postihnutím by potrebovali možnosti zamestnávania a sebarealizácie, napríklad chránené dielne a sociálne podniky. V tejto oblasti sa mesto zatiaľ neangažuje, pretože nie sú dostupné systémové nástroje, ako je sprevádzanie a poskytovanie podpory pri hľadaní zamestnania.

Len jeden respondent v súvislosti s potrebami ľudí so zdravotným postihnutím uviedol, že by ich mali pomenovať oni sami, napríklad v rámci komunitného plánovania sociálnych služieb.

— PARTICIPÁCIA ĽUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM NA TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK VO VŠEOBECNOSTI

Možnosti participácie pre ľudí so zdravotným postihnutím do veľkej miery závisia od ich individuálnych schopností a podpory:

„No v podstate, keď taký človek, a keď sa bavíme o dospelom človeku s postihnutím, ktorý je doma a nikam nechodí, tak to už viac-menej závisí od jeho schopností a zručností. Čiže je schopný takéto niečo vyhľadať si na internete.“ (poskytovateľ služieb)

Tí, ktorí tieto schopnosti nemajú, sú plne odkázaní na svojich rodinných príslušníkov, ktorí im môžu, ale nemusia byť schopní dávať informácie, podnety či sami sa aktivizovať. Rizikom však je to, že rodinní príslušníci sú starostlivosťou o človeka so zdravotným postihnutím pomerne vyčerpaní a nezostáva im energia na to, aby sa zaujímali o dianie v meste, proaktívne vyhľadávali informácie či angažovali sa v tvorbe verejných politík. Participácia na tvorbe verejných politík teda v Banskej Bystrici nie je úplne nízkoprahová a človek musí splniť určité predpoklady už len na to, aby sa dozvedel o možnostiach participácie, ktoré mesto ponúka. Jedna z respondentiek uviedla, že participácia ľudí so zdravotným postihnutím je problém, pretože musia byť organizovaní

a mať svojich zástupcov, čo je ďalšia podmienka, ktorá zvyšuje latku participácie. V súčasnosti tak za ľudí so zdravotným postihnutím hovoria najmä zástupcovia organizácií, ktoré im poskytujú služby.

Za deti so zdravotným postihnutím sa zas vyjadrujú rodičia, a to najmä v situáciách, ktoré sa ich bezprostredne dotýkajú a mali by na ich životy negatívny dosah (napríklad zmeny v organizácii služieb, ktoré sa im poskytujú, rušenie zariadení a podobne). V takýchto prípadoch však neexistencia štandardizovaných mechanizmov participácie v meste viedla k tomu, že participácia je zvlášť pre marginalizované skupiny extrémne náročná na investovaný čas a energiu.

„(...) ten hlas bol akože veľmi výrazný, ale bolo to veľmi smutné, lebo museli siahnuť až po takýchto krajných krokoch, aby niečo dosiahli. Nestačilo, že povedia: ‚My nechceme, aby naše deti podstúpili túto zmenu, ktorá je pre nich negatívna.‘ Museli proste zo seba vydať energiu. Bolo to únavné. Trvalo to strašne dlho, až nakoniec získali to, čo im vlastne patrilo prirodzene. Aby tie deti ostali v tých vyhovujúcich priestoroch, nie aby sa presťahovali. (...) Dosiahli rodičia to svoje, ale zase si zato museli vytrpieť.“ (poskytovateľ služieb)

Ak inštitúcie verejnej správy ako držiteľia symbolickej moci nezavádzajú formálne mechanizmy na to, aby sa aj menšinové skupiny, ktoré sú vylúčené z podielu na moci, mohli plnohodnotne a za rovných podmienok vyjadriť, je pre ne presadzovanie svojich potrieb extrémne vyčerpávajúce a únavné. To samo osebe vedie k ich rezignácii na participáciu, nedôvere voči demokratickým inštitúciám a k ich ešte hlbšej marginalizácii. Naopak, vytvorenie podmienok na participáciu aj marginalizovaných skupín prináša výhody aj pre verejnú správu, a to lepší výkon svojej funkcie prostredníctvom lepšieho napĺňania potrieb rozmanitých cieľových skupín. Vďaka tomu sa potom môže budovať aj dôvera verejnosti v demokratické inštitúcie.

V súčasnosti sa zdá, že iniciovaná participácia ľudí so zdravotným postihnutím sa zatiaľ obmedzuje na ich zapojenie do tvorby konkrétnej politiky, teda komunitného plánu. Mechanizmy na participáciu verejnosti vo všeobecnosti, teda mimo tvorby konkrétnych politík (napríklad komunitného plánu sociálnych služieb), nie sú nastavené dostatočne inkluzívne a skôr sú nastavené podľa schopností a kritérií väčšinovej spoločnosti. *Niektorí poskytovatelia služieb ľuďom so zdravotným postihnutím sú zároveň skeptickí voči ochote predstaviteľov mesta a kraja počúvať a vnímať aj iné, špecifickejšie formy vyjadrovania, ktoré by možno ľudia s ťažšími formami postihnutia potrebovali* (poskytovateľ služieb).

— KTO Hovorí a kto by mohol hovoriť za ľudí so zdravotným postihnutím v Banskej Bystrici

Podľa jednej respondentky by potreby ľudí so zdravotným postihnutím mali mestu a kraju tlmočiť poskytovatelia služieb alebo zástupcovia rôznych organizácií, pretože *ten personál, úplne ten najnižší, začínajúci, končiac vedúcou nejakého zariadenia, tá najlepšie vie, čo je pre nich treba a čo je pre nich dobré* (poskytovateľ služieb).

V prípade tvorby komunitného plánu sociálnych služieb napríklad Úniu nevidiacich a slabozrakých zastupovali najmä vidiaci predstavitelia, ako uviedol jeden z respondentov (občianska spoločnosť). Organizácie zastupujúce ľudí so zdravotným postihnutím, ktoré nie sú vedené ľuďmi so zdravotným postihnutím, sa často považujú za dostatočnú reprezentáciu tejto komunity. Je však potrebné rozlišovať organizácie pre ľudí so zdravotným postihnutím a organizácie ľudí so zdravotným postihnutím (Löve et al., 2017). Za deti so zdravotným postihnutím by podľa jednej respondentky mali hovoriť ich rodičia, pretože *sú to deti, a odhliadnuc od toho, že nemajú 18 rokov (...), rodičia najlepšie poznajú ich potreby (...), iba tadiaľ vedie cesta. Mne sa to potvrdilo za tie roky niekoľkokrát, že tí rodičia nakoniec v skutočnosti rozhodnú za to dieťa* (poskytovateľ služieb).

Špecifickou témou sú teda aj možnosti vyjadrenia hlasu menšiny v rámci menšiny – teda napríklad detí so zdravotným postihnutím, alebo ľudí s ťažšími formami postihnutia, či s mentálnym postihnutím. Vnímanie schopnosti ľudí so zdravotným postihnutím hovoriť za seba a vyjadrovať svoje potreby naráža na určitý strop nielen v prípade verejnej správy, ale aj u predstaviteľov organizácií, ktorí s nimi pracujú a poskytujú im služby. To je v súlade s celkovým vnímaním ľudí so zdravotným postihnutím ako objektu pomoci, nie ako aktívnych členov spoločnosti (pozri vyššie).

— Význam participácie ľudí so zdravotným postihnutím

Participácia ľudí so zdravotným postihnutím má pre tvorbu verejných politík v Banskej Bystrici najmä konzultačný význam – oni sami by mali hovoriť, čo potrebujú, aby sme im my vedeli vhodne pomôcť. Stále je tu však prítomné vnímanie ľudí so zdravotným postihnutím ako objektov pomoci, nie ako aktérov, ktorí by mohli byť spolutvorcami verejných politík. Participácia im teda umožňuje vyjadriť ich potreby, slabou stránkou celého procesu je však podľa viacerých respondentov to, že nie vždy sú tieto potreby v rámci implementácie danej politiky aj napĺňané.

Dôležitým aspektom participácie ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe verejných politík je rozvoj ich sociálneho kapitálu (aj prostredníctvom sieťovania) a *empowerment*. Ako sme spomínali vyššie, sociálny kapitál je predpokladom, ale aj dôsledkom participácie. Ak moc znamená schopnosť predvídať, kontrolovať a participovať na dianí komunity, potom *empowerment* je procesom, ktorým je jednotlivcom alebo skupinám (komunitám) umožnené podieľať sa na tejto moci (Eklund, 1999).

„Na začiatku som tiež bola taká, že radšej sa segregovať, ísť do bezpečného priestoru. Ale cez ten komunitný plán, komunitné centrá, ktoré vznikli, sme sa začali integrovať. (...) Vďaka nemu sme sa sieťovali s ďalšími inštitúciami a organizáciami a privolávame ich k sebe.“ (občianska spoločnosť)

Participácia ľudí so zdravotným postihnutím má však význam nielen pre nich samotných, ale aj pre širšiu komunitu. Zapájanie sa ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby verejných politík kultivuje spoločnosť ako celok – umožňuje to väčšinovej spoločnosti vnímať aj perspektívy a veci, ktoré berie ako samozrejmosť a ktoré ani zďaleka nie sú samozrejmosťou pre ľudí so zdravotným postihnutím. Participácia ľudí so zdravotným postihnutím teda prispieva k redistribúcii symbolickej moci v spoločnosti – posúva ľudí so zdravotným postihnutím z priestoru patológie do spoločného priestoru väčšinovej spoločnosti.

O tom, ako sa tvoril komunitný plán sociálnych služieb v Banskej Bystrici

Podľa zákona o sociálnych službách (zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách) sa poskytovanie sociálnych služieb považuje za služby vo verejnom záujme. Tento zákon ukladá mestám a obciam povinnosť vytvárať podmienky na podporu komunitného rozvoja v oblasti poskytovania sociálnych služieb. Úlohou obce/mesta je vypracovať komunitný plán sociálnych služieb v spolupráci s inými poskytovateľmi sociálnych služieb, ako aj prijímateľmi sociálnych služieb na území mesta. Mesto vypracúva a schvaľuje komunitný plán sociálnych služieb na základe národných priorít rozvoja sociálnych služieb, v ktorom zohľadňuje miestne špecifiká a potreby občanov v oblasti sociálnych služieb poskytovaných na území mesta. Mesto určuje potreby rozvoja sociálnych služieb a určuje personálne podmienky, finančné podmienky, prevádzkové podmienky a organizačné podmienky na ich zabezpečenie. Mesto zverejňuje komunitný plán sociálnych služieb vhodným a obvyklým spôsobom (Komunitný plán...2015 – 2020, s. 9 – 10).

Ako mesto Banská Bystrica uvádza na svojej internetovej stránke, výraz komunitný plán vznikol spojením slov komunita a plánovanie.

Komunitu tvoria ľudia, ktorí žijú na jednom mieste, majú medzi sebou rôzne sociálne väzby a zároveň sú viazaní aj na miesto, v ktorom žijú. Záujmy a potreby ľudí tvoriacich komunitu sa môžu líšiť.

Na to, aby ich mohli uspokojovať a naplňovať, musia o nich diskutovať, informovať sa o možných zdrojoch na ich naplnenie a spoločne hľadať kompromisné riešenia, ktoré by pre nikoho neboli prehrou, ale naopak, aspoň čiastočne by vyhovovali všetkým.

Plánovanie je proces, prostredníctvom ktorého sa chce komunita dostať zo súčasnej situácie do nejakej želanej v budúcnosti, ktorá by členom komunity viac vyhovovala. Pri komunitnom plánovaní je potrebné zvažovať potreby členov komunity, potreby a možnosti poskytovateľov služieb a možnosti tých, ktorí na takéto naplňovanie potrieb poskytujú zdroje.

„Takže komunitný plán má aj takýto praktický dopad, že niekedy to od nás niekto bude žiadať [pri žiadaní o eurofondy – pozn. aut.] a že sme si tie potreby nevyucali z prsta. Lebo niečo si myslím ja, ale či si to myslí aj tá cieľová skupina, je už druhá vec. Preto je nutné robiť to takto, so zapojením čo najviac ľudí.“ (občianska spoločnosť)

V záujme naplnenia spoločnej predstavy o budúcnosti komunity sa stretávajú a spoločne plánujú jednotliví aktéri – objednávateľia, poskytovatelia a príjemcovia služieb. Všetky tri strany majú v procese plánovania rovnaké práva a povinnosti, a to najmä v oblasti rozhodovania a finálnej podoby komunitného plánu.

Komunitné plánovanie sociálnych služieb je otvorený aktívny proces zisťovania potrieb, zdrojov a hľadania najlepšieho riešenia v oblasti sociálnych služieb v Banskej Bystrici (Komunitný plán... 2015 – 2020). Je to jedna zo základných metód riadenia rozvojových procesov, ktorých cieľom je nastavovať sociálne služby v meste tak, aby zodpovedali miestnym špecifikám a potrebám jednotlivých občanov (Komunitný plán... 2015 – 2020). Na rozdiel od iných strategických dokumentov má tvorba komunitného plánu v sebe silný participatívny prvok:

„(...) v tom je čaro toho komunitného plánu, že on sa naozaj musí robiť za participácie alebo zapájania tých užívateľov služieb a s tým, že tí užívatelia vlastne tiež môžu vnášať do toho určité prvky. Kým iné plány, napríklad program slovenského rozvoja alebo územný plán (...), tvoria odborníci a on sa len komunikuje, hej? Odborníci ho vytvoria, ale tuto priamo participujú [cieľové skupiny – pozn. aut.]“ (samospráva)

Mesto Banská Bystrica definuje ciele komunitného plánovania sociálnych služieb nasledovne (zvýraznenie doplnené – pozn. aut.):

- Poznať plány a predstavy samotných poskytovateľov sociálnych služieb.
- Poznať požiadavky a potreby príjemcov – klientov, obyvateľov Banskej Bystrice.
- Rozšírenie a skvalitnenie poskytovaných sociálnych služieb, snaha pomôcť všetkým cieľovým skupinám.
- Spracovanie aktuálneho dokumentu o sociálnych službách.
- Koordinácia ponuky a potreby v sociálnych službách.
- Zvýšiť dostupnosť sociálnych služieb v Banskej Bystrici.
- Maximálne zapojenie verejnosti.

V procese komunitného plánovania mesto využívalo nasledovnú organizačnú štruktúru (podľa Komunitný plán... 2015 – 2020, s. 14):

Volené orgány (mestské zastupiteľstvo, mestská rada, komisie mestského zastupiteľstva – sociálno-zdravotná a finančná)				
Odbor sociálnych vecí		Spracovateľ komunitného plánu		
Riadiaca skupina (riadiaci výbor) v zložení: Garant KPSS (odbor sociálnych vecí) Koordinátor (spracovateľ KPSS) Vedúci pracovných skupín Vedúci a zástupcovia odboru sociálnych vecí				
Pracovná skupina Rodiny s deťmi a mládež	Pracovná skupina Seniori	Pracovná skupina Osoby so zdravotným postihnutím	Pracovná skupina Osoby v obtiažnych životných situáciách	Pracovná skupina Osoby aktívne v komunitách

Mesto Banská Bystrica si v rámci komunitného plánovania stanovilo päť cieľových skupín: rodina s deťmi a mládež, seniori, osoby so zdravotným postihnutím, osoby v obtiažnych životných situáciách a osoby aktívne v komunitách (Komunitný plán... 2015 – 2020). Každý cieľovej skupine bola venovaná pracovná skupina. Prvé štyri cieľové skupiny sú pomerne štandardnými skupinami, ktorých potreby sa komunitné plány zvyčajne snažia naplňať. Posledná uvedená skupina, osoby aktívne v komunitách, je špecifikom Banskej Bystrice, čím sa vymaňuje z klasického chápania komunitného plánu ako plánu poskytovania sociálnych služieb:

„(...) my sme si tam napríklad do komunitného plánu dali aj [pracovnú skupinu – pozn. aut.] občania aktívni v komunitách, čo vôbec akoby tam nemalo byť. Lebo to je komunitný plán sociálnych služieb a u nás sociálne služby zo zákona riešia v úvodzovkách patológiu, čiže nepriaznivý zdravotný stav, nepriaznivú sociálnu [situáciu], vek a tak ďalej. Takže nemá nejaký preventívny rozmer ten náš zákon o sociálnych službách, a tým pádom je aj ten komunitný plán na toto nastavený, lebo je súčasťou tých služieb, ale my sme si tam možno trošičku aj ten komunitný rozvoj do toho vmontovali a dali týchto občanov aktívnych, lebo tí nám môžu veľa urobiť prevencie, preventívnych programov a pomôcť tomu, že tie služby možno rozvíjajú lepšie a kvalitnejšie, alebo predíde sa tým patológiám.“ (samospráva)

Na procese tvorby komunitného plánu mesto úzko spolupracovalo s mimovládnu organizáciou Centrum komunitného organizovania (CKO), ktoré vyhralo verejnú súťaž vyhlásenú mestom na pozíciu spracovateľa komunitného plánu. CKO však do procesu vstúpilo až v momente, keď už nejaký čas fungovali pracovné skupiny a boli dostupné prvé výstupy z ich činnosti. Úlohou CKO následne bol zber ďalších dát prostredníctvom prieskumov medzi obyvateľstvom a poskytovateľmi sociálnych služieb. Boli teda zodpovední za analytickú, ale následne aj strategickú časť komunitného plánu.

Analytická časť je výsledkom spolupráce rôznych aktérov – pracovných skupín, riadiacej skupiny, ktorá usmerňovala proces a indikovala, čo ešte vo výstupoch chýba, zástupcov samosprávneho kraja, štátnych inštitúcií (napríklad Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny), štatistického úradu a podobne. Strategická časť sa vytvárala približne 4 – 5 mesiacov a bola konzultovaná s riadiacou skupinou aj s jednotlivými pracovnými skupinami. Úloha CKO sa skončila v momente, keď sa komunitný plán predkladal do mestského zastupiteľstva na schvaľovanie a bol aj schválený.

Dôležitým aspektom pri tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb v Banskej Bystrici bola **politická vôľa postupovať participatívne**. Respondenti vnímali mesto Banská Bystrica ako otvorené, ochotné počúvať a vyvíjajúce snahu pracovať participatívne. Túto snahu však často limitovali rôzne faktory (napríklad nízke povedomie o participácii, nízka prepojenosť jednotlivých aktérov), ktoré bude do budúcnosti potrebné odstrániť. Pozitívom je, že **mesto sa snaží hľadať inšpirácie** aj v zahraničí, aby tieto nedostatky odstránilo, ako uviedol jeden z respondentov zastupujúci občiansku spoločnosť.

— O PRACOVNÝCH SKUPINÁCH

Komunitný plán sociálnych služieb sa vytváral v rámci spomínaných piatich pracovných skupín venovaných jednotlivým cieľovým skupinám (pozri vyššie), ktorých činnosť koordinovala riadiaca skupina. Riadiaca skupina bola zložená zo zástupcov jednotlivých cieľových skupín a expertov a expertiek (napríklad zástupcov rôznych relevantných inštitúcií štátnej správy). Činnosť pracovných skupín facilitovala profesionálna externá facilitátorka.

— Členovia pracovných skupín

Cieľové skupiny stanovilo mesto, ktoré zároveň navrhlo aj členov jednotlivých pracovných skupín venovaných týmto cieľovým skupinám. Výber zástupcov ľudí so zdravotným postihnutím teda nevychádzal zdola od komunity. Pri

výbere zástupcov mesto vychádzalo z predchádzajúcej spolupráce a skúsenosti s organizáciami, ktoré pracujú s ľuďmi so zdravotným postihnutím. Zaujímavé je, že ani respondent, ktorý sa podieľal na spracovaní komunitného plánu, si nebol istý, akým spôsobom prebiehal výber členov týchto pracovných skupín:

„(...) predpokladám len, že sa oslovili už aktívni ľudia, ktorí to mali rozoslať medzi inými a zároveň mesto má svoju databázu. Predpokladám, že to bolo mailovo – boli rozposlané maily, kde sa pravdepodobne stanovili nejaké dátumy, a tam boli prizvaní ľudia.“ (občianska spoločnosť).

To by mohlo naznačovať neštruktúrovanosť participatívnych procesov, keď nie je presne stanovené a jasne verbalizované, ako sa postupuje, resp. tieto pravidlá nie sú sprístupnené všetkým zainteresovaným stranám. K tomuto nespripustnosti nemuselo dôjsť cielene, skôr možno uvažovať, že v dôsledku nedostatkových časových kapacít nebol priestor zvažovať každý jednotlivý krok.

Nedostatok zdrojov na efektívnu realizáciu participácie, a to najmä **nedostatok času a personálnych kapacít samosprávy**, potvrdili výpovede viacerých respondentov:

„(...) to nie je chyba iba tej verejnosti, ale naozaj tých samospráv, ktoré sú zato zodpovedné, lebo ony nemajú na to absolútne vytvorenú pracovnú pozíciu, takže sa to robí len pridružené niekde. Napríklad u nás som to robila ja s tým, že naozaj, keď človek má úväzok na niečo iné, takto len je také... aj keď sme sa snažili...“ (samospráva)

Komunitné plánovanie sa teda vyžaduje zákonom, ale **samosprávy nemajú vytvorené dostatočné podmienky na to, aby ho aj efektívne realizovali**. Ako uvádza ďalší respondent, komunitné plánovanie možno robiť aj bez ohľadu na cieľovú skupinu, čo by znamenalo menšie úsilie, menšie zdroje. Podstatou komunitného plánovania však je, *aby ten potenciál komunity, ktorý tam existuje v tých jednotlivých organizáciách, aby pôsobil synergicky* (občianska spoločnosť).

V tejto súvislosti sa vynára otázka **reprezentatívnosti zástupcov a ich legitimacy**. Aké kritériá by mali spĺňať zástupcovia ľudí so zdravotným postihnutím, aby mohli skutočne hovoriť za túto skupinu? Suzanne Dovi (2002) navrhuje jedno základné kritérium – zástupcovia marginalizovaných skupín by mali mať silné vzájomné putá s dotknutou komunitou, pričom sa však nevyhnutne nemusia s danou skupinou identifikovať. Domnievame sa však, že identifikácia s danou skupinou zvyšuje legitimitu zastupovania, dôveru komunity v takéhoto zástupcu a tiež schopnosť efektívnejšie vyjadrovať žitú skúsenosť (*lived experience*) marginalizovanej skupiny.

Samotná identifikácia sa s členmi marginalizovaných skupín v procesoch tvorby verejných politík však nie je dostatočujúcim kritériom na ich zastupovanie. Marginalizované skupiny navyše nie sú vnútorne homogénne a bolo by chybou domnievať sa, že akýkoľvek zástupca skupiny postačuje. Reprezentáciu je potrebné vnímať ako dynamický proces a ako druh mediácie, keďže úlohou zástupcov je citlivá negotácia záujmov rôznych podskupín v rámci ich vlastnej komunity (aby niektoré hlasy neprevážili ostatné) a následne negotácia smerom k verejnej správe (tamtiež).

To nepochybne kladie pomerne vysoké nároky na tých, ktorí by chceli vystupovať v mene svojej komunity. Už tieto nároky samotné sú do značnej miery prekážkou, aby ľudia so zdravotným postihnutím mali v procesoch tvorby verejných politík svojich zástupcov alebo zástupkyne, keďže, ako uviedli viacerí respondenti, táto skupina obyvateľstva je dlhodobo vnímaná ako objekt pomoci väčšiny spoločnosti, ako predmet verejných politík, nie ako ich tvorca. Z historického hľadiska boli ľudia so zdravotným postihnutím skôr odsúvaní do „priestoru patológie“ a povedomie o tom, že môžu byť aktívnymi členmi spoločnosti a spoluvytvárať hodnoty, sa len začína rozvíjať.

— Činnosť pracovných skupín

Náplňou činnosti pracovných skupín bolo vytvorenie SWOT analýzy pre každú z cieľových skupín samostatne a následne jednej, ktorá bola prienikom všetkých. Využila sa tiež metóda stromu cieľov, ktorou sa tvorila strategická časť komunitného plánu. Na stretnutia pracovných skupín už bol prinesený určitý základný text, ktorý sa následne dopĺňal v aktivitách a plánoch pre rôzne cieľové skupiny. Základný text prinieslo mesto, čo bolo zdôvodnené tým, že v procese tvorby komunitného plánu sa nadväzovalo na existujúce materiály z predchádzajúceho programového obdobia:

„Mesto malo pripravené niečo. Iné je, keď sa to robí prvýkrát, a iné je, keď sa nadväzuje na to, čo už bolo. Inak to nemá zmysel [ak sa nenadväzuje – pozn. aut.]. Nadväzuje sa na to, čo sa stihlo splniť, čo sa nestihlo splniť z rôznych dôvodov, napríklad že to bola len očakávaná potreba, ale v skutočnosti sa neprejavila, a to je legitímne, pretože poznanie je proces, ktorý má aj svoje mínusové hodnoty, nielen plusové.“ (občianska spoločnosť)

Okrem toho však v rámci pracovných skupín nebol priestor na tvorbu niečoho nového, pretože by to bolo príliš náročné, ako uviedol jeden z respondentov. Členovia pracovných skupín teda participovali až od určitého momentu procesu tvorby komunitného plánu – nezúčastňovali sa na vytváraní agendy a základných materiálov, o ktorých následne diskutovali.

— Nízka účasť verejnosti na pracovných skupinách

Harmonogram stretávania pracovných skupín mesto zverejšovalo na svojej internetovej stránke a v Radničných novinách, ale aj napriek tomu bola účasť verejnosti na tvorbe komunitného plánu nízka, zo všeobecnej verejnosti sa na pracovných skupinách nezúčastňoval takmer nikto.

„(...) nikto neočakáva, že prinesú nejaké odborné návrhy, ale takýto problém máme, toto by sme potrebovali riešiť (...) zas, keď aj niekto prišiel, ale zasa opakujem, že to aj z radov profesionálov, tak priniesol svoj problém... že nie, pozerám sa na problém globálne (...), čiže k tomuto komunitnému plánovaniu treba tiež vyzvedávať ľudí, že tu máš možnosť zúčastniť sa a participovať a vedieť kvalifikovane vstupovať... ale my by sme boli spokojní, keby prišli aj bez tej kvalifikácie, že len povedať, že máme tento problém.“ (samospráva)

Nízka účasť verejnosti bola pre mesto do istej miery sklamaním, keďže malo nastavenú metodiku práce pracovných skupín, ale reálna prax vyzerala inak. Ani členovia pracovných skupín sa na stretnutiach nezúčastňovali vždy – z 10- až 15-členných pracovných skupín sa niekedy zišli len piati-šiesti.

V tejto súvislosti možno uvažovať minimálne o štyroch faktoroch, ktoré prispievajú k nízkej účasti verejnosti na týchto pracovných skupinách. Prvým z nich je **spôsob zverejšovania informácií** o ich konaní:

„(...) no, zamýšľala som sa nad tým a kládla som si otázku, ako to je možné, keď je taká informačná presýtenosť? A (...) neviem, či ľudia s tými informáciami, či ich vedia nájsť, vyhľadať, či dostatočne zrozumiteľne ich interpretujeme... čiže tam si kladieme otázku, či sú dostatočne dostupné, lebo my ich síce máme. (...) Desiatimi klikmi alebo kolíkmi som sa preklikala, tak potom to sa nečudujem, že... k tejto by som sa ani ja nedoklikala. Ale zase to je ten informačný portál, ako my máme postavený, to ja zasa neviem ovplyvniť, hej? Že len viem ovplyvniť, že vytvorili sme si baner, komunitný plán, a tam vešiame všetko, ale ten, kto si to nerozklikne a nevie o tom, tak nevie. (...) Takže ľudia skôr očakávajú, že do schránky a na tácke im to donesieme.“ (samospráva)

Na zabezpečenie participácie verejnosti, ktorá bola z podielu na moci dlhodobou vylučovaná, je dôležité, aby ju verejná správa proaktívne prizývala, motivovala k účasti a dala jej opodstatnený pocit účinnosti – teda že účasť na tvorbe verejných politík bude mať zmysel. Zvlášť to platí o marginalizovaných skupinách. *Informácie o tom, čo kto plánuje, musia byť dostupné pre všetkých, aby rôzne skupiny mohli spoločne hľadať prieniky* (občianska spoločnosť).

Pasívne zverejšovanie informácií o procese tvorby verejnej politiky nemusí byť dostačujúce, najmä ak sa využívajú komunikačné platformy, ktoré nemusia byť prístupné alebo blízke a prirodzene využívané všetkými skupinami obyvateľstva. Internetová stránka mesta pravdepodobne nepatrí k webom, ktoré bežne navštevujú napríklad mladí ľudia či ľudia so zdravotným postihnutím. Tí môžu mať ťažkosti prečítať si aj informáciu zverejšenú v Radničných novinách. Jeden z respondentov sa preto snažil hľadať iné kanály, nástroje vhodné aj pre cieľové skupiny, ktoré bežne nemajú prístup k informáciám.

„A mám taký pocit, že vždycky, keď sa dostatočne veľa zanalyzuje, že aké sú tie kanály, na ktoré reagujú tí ľudia, hlavne pri senioroch napríklad sme prišli na to, že oni dobre reagujú na Radničné noviny. Radničné noviny sú v podstate noviny mesta, ktoré sú distribuované všade. Oni nebudú reagovať klasicky na internet, maily atď. Taktiež máme pocit, že napríklad rozhlas funguje veľmi dobre, takže snažili sme sa aj toto trošku presadzovať, čiže pri každej cieľovej skupine je to inak.“ (občianska spoločnosť)

Druhým faktorom môže byť to, **ako verejnosť vníma procesy tvorby verejných politík**. Je možné domnievať sa, že verejnosť považuje procesy tvorby verejných politík za vysoko odborné, za „exkluzívny klub“, do ktorého ako laici nemajú čím prispieť. O to náročnejšie to môže byť pre ľudí so zdravotným postihnutím, ktorí sú symbolicky ešte vzdialenejší od inštitúcií verejnej správy než väčšinová spoločnosť:

„Poviem to na rovinu ako človek, ktorý chce niečo zmeniť, oblečie si svoje tričko a ide sa tam postaviť pred to plénum ľudí [v miestnosti na radnici, kde zasadajú poslanci – pozn. aut.]. Ešte som to vtedy celkom nechápala [proces tvorby komunitného plánu – pozn. aut.], ale vedela som, že treba rozvíjať povedomie spoločnosti o zdravotnom postihnutí. Aktívne som sa potom začala podieľať na komunitnom pláne, začala som sa v tom postupne orientovať, kde sa treba dostať do akých kolóniek, pod aké služby, kde to zdefinovať.“ (občianska spoločnosť)

Aj pri tejto snahe však táto respondentka napredovala najmä vďaka pomoci jedného z členov pracovnej skupiny z radov odborníkov, ktorý jej poskytol usmernenie a podporu v oblasti terminológie a rôznych formalít. Napriek tomu, že mesto neočakávalo odborné vstupy, *ved' potreby vie vyjadriť každý* (občianska spoločnosť), pozvánky na tieto stretnutia môžu evokovať dojem očakávanej odbornosti – v pozvánkach je použitý formálny jazyk (napríklad „pozývajú záujemcov o rozvoj sociálnych služieb“, „prezentácia metodiky“) a stretnutia

sa konajú v priestoroch mestského úradu, ktorý možno bežní občania vnímajú ako inštitucionálny priestor, v ktorom sa nemusia cítiť úplne komfortne.¹⁸ Závery jednotlivých pracovných skupín následne spracúvala riadiaca skupina zložená aj z odborníkov. Ukazuje sa, že v konečnom dôsledku nebolo vždy plne zohľadnené to, k čomu dospeli pracovné skupiny:

„(...) boli to experti – expertky reprezentujúci každú jednu cieľovú skupinu, to znamená, mali sme tam človeka, ktorý bol riaditeľ úradu práce, mali sme tam človeka z VÚCK-y, mali sme tam ľudí z úradov a podobne. Tam mi trošičku chýbalo, že som mal pocit, že všetko to boli veľmi honosné funkcie, ktoré mali dodať tomu plánu takú akoby profesionalitu. (...) A tam mi trošku chýbalo, že niekedy to nie úplne odzrkadľovalo to, čo si tí ľudia stanovili v skupinách a veľakrát sa na to zabúdalo.“ (občianska spoločnosť)

Spôsob, akým mesto pozývalo verejnosť na stretnutia pracovných skupín, teda pravdepodobne odráža vnímanie tvorby verejných politík ako expertnej záležitosti, nie ako nízkoprahovej aktivity, na ktorej by sa mala zúčastňovať široká verejnosť bez potreby splniť nejaké kvalifikačné požiadavky.

Tretím faktorom sú **nedostatočné zdroje**, teda personálne a časové kapacity tak organizácií občianskej spoločnosti, ako aj tvorcov komunitného plánu. Mesto ako koordinátor procesu tvorby komunitného plánu napríklad zápasí s nedostatkom kapacít na to, aby efektívne informovalo skutočne všetky organizácie občianskej spoločnosti. Na strane organizácií zastupujúcich osoby so zdravotným postihnutím sa nedostatok zdrojov prejavil tým, že na jednotlivých stretnutiach pracovnej skupiny sa zúčastňovali za každým rôzne osoby, čím trpela kontinuita celého procesu. Podľa jednej respondentky je dôvodom to, že stretnutia pracovných skupín sa často konali v dopoludňajších hodinách a mnohí z tých, ktorí sa angažujú v mimovládnych organizáciách pre ľudí so zdravotným postihnutím, majú popri tom riadne zamestnanie. Zdá sa však, že účasť zástupcov ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe komunitného plánu bola do istej miery aj otázkou osobného nasadenia a vytrvalosti:

„Pozvaní sú všetci, z rôznych mimovládnych organizácií, a je to na nich, či prídu alebo neprídu. Mnohí to vzdali, ale je dôležité to nevzdať. Ťažko povedať, prečo to vzdali, možno kvôli času. Lebo tie stretnutia často bývajú doobeda a mnohí sú zamestnaní, nie ako my, ktorí sme na opatrovateľskom. Ale možno sa nechali odradiť tým, čo nás neodradilo – že nás nepočúvali, a kričali sme, teda ja, že som bojovala za tie naše témy. Komunikácia a vytrvalosť je nevyhnutná.“ (občianska spoločnosť)

Ukazuje sa teda, že spôsob, akým je nastavená participácia ľudí so zdravotným postihnutím (resp. verejnosti vo všeobecnosti) na tvorbe verejných politík zvyhodňuje tých, ktorí majú nielen individuálne predpoklady presadzovať svoje požiadavky, ale aj časové možnosti (napríklad poberajú opatrovateľský príspevok, a teda nechodia do zamestnania). Disponujú teda určitým sociálnym kapitálom, ktorý vhodne zapadá do nastaveného systému. V dôsledku toho možno presadia svoje požiadavky aj na úkor iných skupín s menej pribojnými zástupcami. Preto je v procese participatívnej tvorby verejnej politiky veľmi dôležitá *facilitácia*, aby si jednotlivé skupiny neodporovali a aby mohli dôjsť ku komunitnému spoločenskému konsenzu (občianska spoločnosť).

Facilitácia síce bola zabezpečená, ale napriek tomu sa zdá, že potreby niektorých skupín sú v komunitnom pláne reflektované viac než potreby iných skupín, ktoré nedokázali byť také pribojné.

Na zabezpečenie efektívnej participácie všetkých skupín obyvateľstva (aj tých marginalizovaných) je však dôležité, aby bol systém participácie na tvorbe verejných politík nastavený čo najviac otvorene, nízkoprahovo a inkluzívne. Podmienky by mali byť nastavené tak, aby vyrovnávali rozdiely v sociálnom kapitále medzi jednotlivými skupinami.

Posledným faktorom, ktorý mohol prispieť k nízkej účasti verejnosti na tvorbe komunitného plánu, je **nedôvera obyvateľov** v to, že ich zapojenie bude mať reálny dopad na prax. Implementácia komunitného plánu je zodpovednosťou mesta, avšak aj tu naráža na nedostatočné kapacity. To, čo sa nachádza v strategickej časti, sa potom nepremieta do realizácie.

„Ako organizácia, ktorá sa vidíme v stratégii, mám taký pocit, že občas zabúdame, čo je vlastne v tej stratégii. Čo my ako spracovatelia, keď máme takýto pocit, tak verím v to, že ostatné organizácie, ktoré sa videli niekde v tej stratégii a v tých akčných plánoch, musia mať ešte väčší pocit.“ (občianska spoločnosť)

Komunitný plán sa teda tvorí do istej miery participatívne, ale realizácia jednotlivých opatrení v praxi bráni tomu, aby si verejnosť vytvorila dôveru tak voči participatívnym procesom, ako aj voči verejným politikám ako takým.

¹⁸ Pozri napríklad pozvánku zverejnenú na strane 9 Radničných novín z februára 2009. Dostupné na http://www.banskabystrica.sk/?id_menu=18078

V rámci analytickej časti prípravy komunitného plánu mesto využilo dotazníkovú metódu na konzultácie s obyvateľmi o ich spokojnosti s kvalitou poskytovaných sociálnych služieb. Mesto túto metódu považuje za jednu z najefektívnejších, ale zároveň si uvedomuje riziko veľmi nízkej návratnosti. Dotazníky sa zameriavali na zisťovanie nasledovných oblastí: demografické údaje, celková spokojnosť so životom v meste, informovanosť o sociálnych službách, skúsenosti so sociálnymi službami, hodnotenie kvality sociálnych služieb, spôsob a forma starostlivosti a sociálne služby, ktorých rozvoj považujú obyvatelia za prioritný do budúcnosti (Komunitný plán... 2015 – 2020, príloha č. 2).

Zber dotazníkov prebiehal papierovou formou. Obyvatelia teda mohli vyplniť dotazníky zverejnené v Radničných novinách a odovzdať ich na jednom zo zberných miest. Okrem toho bola dostupná aj online verzia dotazníka, ktorú mesto propagovalo na svojej internetovej stránke, sociálnych sieťach a v samotných Radničných novinách (Komunitný plán... 2015 – 2020, príloha č. 2). Pri distribúcii papierovej formy dotazníka je riziko nízkej návratnosti pomerne vysoké, keďže jeho vyplnenie a následné odovzдание na stanovených zberných miestach vyžaduje od respondenta značnú mieru energie a zaangažovanosti. Nevýhodou online verzie dotazníka zas je, že nie všetky skupiny obyvateľstva sú zručné vo využívaní informačných technológií. A obidve tieto formy predstavujú určité obmedzenia napríklad pre osoby s rôznymi formami a stupňami zdravotného postihnutia.

Mesto teda získalo 172 vyplnených dotazníkov, čo ani zďaleka nepredstavuje reprezentatívnu vzorku. Snažilo sa pritom obyvateľov motivovať k väčšiemu zapojeniu tým, že ponúkalo zľasovateľné ceny, ktoré boli pomerne hodnotné (víkendový pobyt). Ani to však nepôsobilo dostatočne motivačne. Mesto preto zistenia považuje len za indikatívne a ich odporúčaciu hodnotu považuje za nízku (Komunitný plán... 2015 – 2020, príloha č. 2).

Respondentka zastupujúca samosprávu síce konštatuje, že aj napriek takýmto motiváciám bol záujem nízky, ale zároveň priznáva, že obyvatelia možno ani nevedia, ako a čo by mohli vyjadrením svojej skúsenosti ovplyvniť. Iný respondent (zastupujúci občiansku spoločnosť) vyslovil názor, že problém nespočíva ani tak v použitej metóde, ako vo veľkosti komunity, v ktorej prieskum prebieha – čím väčšia komunita, tým nižšia zaangažovanosť, ako uvádzame vyššie. Banská Bystrica je podľa tohto respondenta na komunitné plánovanie príliš veľká a prospelo by, keby si každá mestská časť vytvárala svoj vlastný komunitný plán.

Možno teda konštatovať, že medzi obyvateľmi je veľmi nízke povedomie o tom, akým spôsobom môžu oni sami vstupovať do tvorby verejných politík, aký vplyv môžu mať a že procesy tvorby verejných politík sú vôbec otvorené aj im. Respondenti nemali celkom ujasnené, kto by mal niesť zodpovednosť za budovanie povedomia verejnosti o jej možnostiach participovať na tvorbe verejných politík. Na jednej strane sa objavil názor, že participatívna iniciatíva musí prísť zdola, od samotnej verejnosti:

„A či je to úloha robiť tú osvetu vo vzťahu k verejnosti neviem, lebo napríklad v tom komunitnom rozvoji, čo robíme, tak ja hovorím, že to musí byť akoby zrelá spoločnosť a zdola to musí prísť. Že buď tí ľudia cítia zdola potrebu, že chcem tam byť a chcem to ovplyvňovať, ale nie, že ja ich musím o to prosiť, alebo že ich budeme musieť tlačiť do toho, ale podte a vyvzdelávame vás a robte toto, čo potrebujú. (...) A toto častokrát neviem zodpovedať (...), keď si častokrát kladiem tú otázku, že či to je naozaj úloha toho verejného sektora tlačiť do občianskych iniciatív ľudí. To by mala byť prirodzená potreba človeka.“ (samospráva)

Zodpovednosť za participáciu je teda akoby na pleciach „zodpovedného občana“. Ako sa však „rodia“ zodpovední občania? Ako sa dopracovať k „zrelej“ spoločnosti? Je to skutočne len otázka individuálnej zodpovednosti alebo musia byť splnené určité spoločenské predpoklady? Keď hovoríme o participácii verejnosti na tvorbe verejných politík, hovoríme o aktivitách organizovaných verejnými autoritami v spolupráci s verejnosťou. Na týchto procesoch sa zúčastňujú rôzne skupiny obyvateľstva, ktoré sú organizované treťou stranou (napríklad facilitátormi). Participácia by mala obsahovať moment zmocnenia občanov, teda verejná správa by mala verejnosti umožniť podieľať sa na moci pri tvorbe verejných politík (Plichtová, Šestáková, 2018 b). V spoločnostiach, v ktorých bola verejnosť dlhodobo vylučovaná z podielu na moci, preto považujeme rolu verejnej správy v iniciovaní participácie za kľúčovú. O to viac to platí pre marginalizované skupiny, akou sú aj ľudia so zdravotným postihnutím.

Metóda „pasívne otvorených dverí“ dokáže pritiahnúť určitú vzorku verejnosti, tzv. bublinu, ktorá je už sama osebe aktivizovaná a disponuje pomerne vysokým sociálnym a kultúrnym kapitálom:

„(...) potom v tých rôznych fázach sa to tiež ukázalo, že aktívni ľudia, ktorí majú záujem, sa na tých stretnutiach zúčastňovali, ale ja mám taký pocit, že to je stále taká bublina, ktorá odzrkadľuje len nejakú časť obyvateľstva.“ (občianska spoločnosť)

Keď sa však aj napriek snahe zapojí len takáto limitovaná vzorka spoločnosti, verejná správa je frustrovaná. V dôsledku toho je frustrovaná verejnosť,

pretože verejná správa prijíma politiky, ktoré nenašli jej potreby. V tomto vzťahu však verejnosť a najmä marginalizované skupiny ťahajú za kratší koniec – informáciu o tom, že verejnosť sa môže zapájať do tvorby verejných politík, im musí dať verejná správa.

Na zváženie sú spôsoby, akými tieto informácie poskytovať tak, aby sa skutočne dostali k cieľovým skupinám a aby boli pre ne „čitateľné“. V súčasnosti používané metódy informovania podľa všetkého nemajú potenciál zasiahnuť skupiny obyvateľov, ktoré sú mimo centra spoločnosti, napríklad osoby so zdravotným postihnutím, a ktoré nemajú prirodzené väzby (komunikačné, kooperačné) nielen na inštitúcie verejnej správy, ale ani na samotnú väčšinovú spoločnosť.

Dotazníky boli podľa jedného z respondentov naformulované vhodne, avšak spôsob ich distribúcie najviac vyhovoval seniorom, a preto neodrážal vnímanie a skúsenosti ostatných skupín. Zistenia z dotazníkového prieskumu reflektujú aj potreby ľudí s telesným postihnutím, ale celkom absentuje napríklad perspektíva ľudí s mentálnym postihnutím, pre ktorých boli dotazníky úplne neprístupné a nebola pre nich využitá asistencia pri vyplňaní. Aj v rámci menších teda existujú menšiny, ktorých potreby treba brať do úvahy už v konzultačnej fáze tvorby verejnej politiky. Ľuďom so zdravotným postihnutím bol dotazník distribuovaný prostredníctvom poskytovateľov sociálnych služieb. Spracovatelia komunitného plánu mali vytypované, koľko klientov majú jednotliví poskytovatelia. Pri tomto spôsobe distribúcie je však namiesto otázka, či dotazníky skutočne vyplňali klienti, teda ľudia so zdravotným postihnutím. A túto otázku si kládli aj samotní spracovatelia:

„Že ľudia, ktorí mali na starosti distribúciu, to či to oni vyplňali, to by bolo veľmi odvážne tvrdiť, ja som pri tom nebol, ale vieme, že im tvrdili, čo majú vyplňať, čo je ďalšia vec, ktorá by sa mala ošetriť do budúcnosti, že akým spôsobom sa tie dotazníky vyplňajú. Mám pocit, že to je také jednoduché, dotazníky, že to si iba ľudia zaškrtnú, ale nie všetci ľudia sú rovnakí, nie všetci majú rovnaké zručnosti. Ak chceme vedieť potreby nejakej znevýhodnenej skupiny, ktorá nemá rovnaké podmienky na to, aby vyplňala dotazník, je tam potrebná nejaká asistencia, ale mám taký pocit, že niekedy ľudia z mestského úradu majú pocit, že asistencia znamená učiteľský prístup, že toto a toto tam má byť. Či to už bolo mienené dobre alebo menej dobre, aby tam náhodou nevyšli nejaké nepríjemné informácie, to je už príliš odvážne tvrdiť. Ale toto sa nám dialo a určite budeme do budúcnosti chcieť, aby sa to odstránilo.“ (občianska spoločnosť)

V súčasnosti nie je možné posúdiť, nakoľko bol toto skutočný problém. Domnievame sa však, že už samotné podozrenie, že dotazníky za niektoré skupiny

vyplňali ľudia, ktorí im poskytujú služby, a sú teda v mocensky nadradenej pozícii, je veľmi problematické. Okrem etického problému to predstavuje aj problém pre validitu zistení – do akej miery zistenia z dotazníkov odrážajú reálne potreby napríklad ľudí so zdravotným postihnutím, Rómov alebo iných zraniteľných skupín, ak ich nevyplňali oni sami?

Okrem dotazníkového prieskumu medzi obyvateľmi mesto konzultovalo aj s poskytovateľmi sociálnych služieb, a to formou online dotazníka, ktorý rozoslalo 49 verejným aj neverejným subjektom. Aj v tomto zisťovaní mesto narazilo na riziko nízkej návratnosti dotazníkov. V prvej fáze sa zapojilo 16 subjektov a po opakovanej telefonickej výzve ďalších šesť. Mesto teda získalo spätnú väzbu od necelej polovice opytovaných poskytovateľov sociálnych služieb. V dotazníku zisťovali právnu formu, počet zamestnancov, personálne zabezpečenie, formu a kapacitu poskytovania sociálnych služieb, cieľové skupiny, dopravnú dostupnosť, spôsob šírenia informácií o svojich službách, využívanie dobrovoľníctva a návrhy na zlepšenie (Komunitný plán... 2015 – 2020, príloha č. 3).

Ukazuje sa, že bariérou efektívneho získavania informácií a spätnej väzby od obyvateľov prostredníctvom dotazníkov bol v procese tvorby komunitného plánu v Banskej Bystrici najmä **nedostatok zdrojov**, konkrétne času. Na zber dát bol vyčlenený veľmi krátky čas, navyše išlo o letné mesiace, keď nemohli využiť kapacity miestnej univerzity (napríklad študentov na zber dát). Komunitný plán mal byť pritom hotový v októbri. Ako uviedol jeden z respondentov z radov občianskej spoločnosti, namiesto distribúcie dotazníkov by bolo vhodnejšie ísť priamo do komunít a zrealizovať v nich individuálne rozhovory. Rozhovory by pritom mali realizovať ľudia, ktorí majú potom v procese tvorby komunitného plánu rozhodovacie kompetencie, teda zástupcovia verejnej správy.

Keďže komunitný plán v Banskej Bystrici obsahuje aj aspekt komunitného rozvoja (viď vyššie pracovná skupina občanov aktívnych v komunitách), súčasťou konzultačnej fázy procesu tvorby plánu bol aj prieskum komunitných aktivít v mestských častiach Fončorda a Sásová. Tento prieskum realizovali pracovníčky pre komunitný rozvoj formou online dotazníka, ktorý bol distribuovaný cez sociálne siete (207 respondentov). Okrem toho realizovali aj tzv. *one-on-one* osobné štruktúrované rozhovory na uliciach vybraných sídlisk (106 respondentov). V dotazníku sa zisťovalo, akým aktivitám sa venujú obyvatelia daných sídlisk a aké sú bariéry aktívneho komunitného života. Rozhovory sa zase zameriavali na vnímanie kvality života v daných sídliskách, mieru identifikácie s miestom, v ktorom respondenti žijú, a ich zapojenie do miestneho komunitného života (Komunitný plán... 2015 – 2020, príloha č. 4).

— O ZAPOJENÍ LUDÍ SO ZDRAVOTNÝM POSTIHNUTÍM

Respondenti sa zhodovali v názore, že je dôležité zapájať ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby verejných politík a do plánovania sociálnych služieb v meste, aby *nerozhodoval o nich niekto iný alebo nevytvoril niečo, čo nebude pre nich nakoniec vhodné* (poskytovateľ služieb).

V Banskej Bystrici dlhodobo existuje pomerne intenzívna spolupráca občianskych združení pomáhajúcich ľuďom s rôznym zdravotným postihnutím, hoci, ako uviedla jedna z respondentiek zastupujúca samosprávu, v minulosti bola ich činnosť omnoho živšia a v posledných desiatich rokoch akoby postupne dochádzalo k ich útlmu.

Ľudia so zdravotným postihnutím však na tvorbe komunitného plánu v Banskej Bystrici neparticipovali priamo, ale zastupovali ich zamestnanci inštitúcií, ktoré im na úrovni mesta poskytujú sociálne služby. Ani respondenti, ktorí nevnímali účasť poskytovateľov služieb ako optimálny variant zastúpenia ľudí so zdravotným postihnutím, nepripúšťali, že niektoré skupiny ľudí so zdravotným postihnutím, konkrétne deti, sú kompetentné vyjadrovať svoj názor a zapájať sa tak do tvorby verejných politík.

I: „A napríklad v takejto skupine, čo ste mali, viete si predstaviť, že by sa teda zúčastnil aj nejaký klient?“

R: „Samozrejme! To si viem predstaviť. Minimálne rodič. Jeden rodič tam bol ako jeho zástupca. (...) Takže určite, keby tam boli klienti aj rodičia... ja si viem predstaviť tú skupinu.“ (poskytovateľ služieb)

Takáto reprezentácia sa často považuje za dostatočnú, pretože poskytovatelia služieb, teda ľudia, ktorí s ľuďmi so zdravotným postihnutím pracujú, sú považovaní za tých, ktorí najlepšie vedia, čo ich klienti potrebujú. Povedomie o tom, že najlepšie to vedia samotní ľudia so zdravotným postihnutím, akoby chýbalo:

„Nemôžeme tých klientov zavolať, volať na tie pracovné skupiny, ale môžeme volať skôr tých, občianske združenia (...), ktorí akoby poznajú dobre potreby takýchto klientov. Ale nie je to celkom pripravené na to, že klienti ako takí.“ (občianska spoločnosť)

Zdá sa teda, že na účasť samotných ľudí so zdravotným postihnutím je potrebné vytvoriť podmienky, hoci respondentka ďalej nešpecifikovala aké. Navrhuje však využitie iných metód na to, aby boli vypočutí aj klienti poskytovateľov služieb, konkrétne rozhovory priamo v ich prostredí. Dôležitým aspektom vnímania ľudí so zdravotným postihnutím ako nie úplne kompetentných vyjadrovať sa k veciam, ktoré sa ich týkajú, je ochranársky prístup ľudí, ktorí im

poskytujú služby alebo sú ich opatrovníkmi. Ako uviedla jedna z respondentiek, je potrebné ľudí so zdravotným postihnutím zmocňovať (*empowerment*) k tomu, aby si boli vedomí svojich práv a spôsobov, ako ich hájiť. V súčasnosti teda za ľudí so zdravotným postihnutím vystupujú opatrovníci a poskytovatelia služieb, čo bol prípad aj pracovných skupín v rámci tvorby komunitného plánu. Spracovatelia komunitného plánu takéto riešenie nepovažovali za optimálne, avšak vzhľadom na podmienky, v akých sa plán tvoril, teda nedostatočné časové a personálne kapacity, bolo toto riešenie najlepšie možné. Samospráva očakáva, že ľudia so zdravotným postihnutím sami prídu s tým, že majú nejaké práva a požiadavky a že ich budú vedieť artikulovať. Zdá sa, že mesto nepovažuje *empowerment* ľudí so zdravotným postihnutím za svoju úlohu. Skôr túto zodpovednosť pripisuje ľuďom, ktorí s nimi pracujú alebo vykonávajú funkciu ich opatrovníkov, resp. rodičom v prípade detí so zdravotným postihnutím. Svojim klientom, deťom či zverencom by mali vyjadriť dôveru a posilniť ich, aby boli schopní ísť a samostatne presadzovať svoje záujmy. V súčasnosti na to nie sú pripravení:

„A toto si ja predstavujem, že keď ste kládli tú otázku: Zapájate tých ľudí? Ale tí ľudia sú potlačení, zakríknutí. Oni to sebavedomie nemajú a my ich ťaháť... keď tú verejnú politiku teraz zoberiem. (...) Od toho sú tam tí profesionáli alebo možno tí rodičia. Hej? Že aby to ťahali a presadzovali.“ (samospráva)

Aj tu opäť narážame na začarovaný kruh participácie – *empowerment* je na jednej strane potrebný na to, aby ľudia so zdravotným postihnutím participovali na tvorbe verejných politík. Na druhej strane je participácia aj nástrojom *empowermentu*. Je však potrebné akceptovať, že nie všetky metódy, ktoré vyhovujú väčšinovej spoločnosti, budú vyhovovať aj ľuďom so zdravotným postihnutím, a najmä zo začiatku môžu byť formy ich prezentácie a zapojenia značne odlišné od predstáv tvorcov verejných politík.

V dôsledku prakticky neexistujúceho *empowermentu* ľudí so zdravotným postihnutím potom obmedzenie ich účasti na tvorbe komunitného plánu predstavujú samotné pracovné skupiny ako metóda participácie. Pracovné skupiny pri tvorbe komunitného plánu v Banskej Bystrici fungovali tak, že ich členovia sa stretli, pričom pred stretnutím dostali e-mailom od spracovateľov určité materiály na naštudovanie. *Na stretnutie následne mohli prísť s určitou mierou poznania a sformovaným názorom* (občianska spoločnosť).

Pracovné skupiny sú teda akoby vyššou úrovňou participácie, na ktorú je potrebné mať isté zručnosti, napríklad schopnosť presadiť sa alebo komunikovať spôsobom, ktorý sa v rámci pracovných skupín vyžaduje. Na to by však ľudia so zdravotným postihnutím v súčasnosti potrebovali dostávať

systematickú podporu a *empowerment*, či upraviť metódy participácie tak, aby mohli prekonávať existujúce spoločenské bariéry.

Ak mala byť činnosť pracovných skupín efektívna, nemohol byť počet ich členov príliš veľký (do dvadsať). Preto sa spracovatelia komunitného plánu snažili zapájať skôr ľudí, ktorí majú za sebou viac ľudí (občianska spoločnosť), aby sprostredkovane pokryli čo najväčšiu cieľovú skupinu. Aj tu sa objavuje otázka dostupnosti zdrojov, konkrétne času, a otázka veľkosti komunity, v ktorej je participácia samotných ľudí so zdravotným postihnutím (alebo inej marginalizovanej skupiny) ešte reálna:

„(...) potrebujeme vyskladať skupinu 20 ľudí a v meste ju môžem vyskladať len takto. Keby som bola v malej obci, tak môžu prísť aj jednotliví aktivisti. Je to vlastne len technický problém v meste. Keby mala dva roky na stratégiu, môže urobiť veľa skupín. Ale keďže má čas len na napríklad 4 skupiny po 3-krát. Ja napríklad v školstve nemôžem zavolať všetkých riaditeľov, ale spýtam sa ich, či majú radi riaditeľov, a oni vyberú takých schopnejších ľudí a nie takých, čo sú ticho, čiže z takýchto technických dôvodov.“ (občianska spoločnosť)

Z uvedených dôvodov sa prizvanie poskytovateľov služieb a organizácií zastupujúcich ľudí so zdravotným postihnutím považovalo za dostatočné riešenie. Podľa slov jednej z respondentiek – ľudia so zdravotným postihnutím, ktorí nie sú združení v organizáciách, z procesu tvorby verejných politík vypadávajú. Možno však inštitúcie poskytujúce služby osobám so zdravotným postihnutím považovať za združenia ľudí so zdravotným postihnutím? Ako uvádzame vyššie, je potrebné rozlišovať organizácie **pre** ľudí so zdravotným postihnutím a organizácie ľudí so zdravotným postihnutím. Poskytovatelia služieb patria do prvej kategórie a môžu tak byť iba nepriamymi zástupcami svojich klientov. Je potom ťažké posúdiť, či potreby, ktoré vyjadrujú takíto zástupcovia, sú skutočne potrebami, ktoré by vyjadrili aj ľudia so zdravotným postihnutím:

„Aj keď je pravda (...), že keby tam boli v tej skupine, či toto by boli tie priority, ktoré tam máme, tak neviem, lebo mám taký pocit, že skôr je to možno definované z pohľadu tých profesionálov. Že tej odbornej verejnosti... zas tu keď sa zamýšľam nad tým, že oni by možno [inak] zadefinovali.“ (samospráva)

Organizácie združujúce ľudí so zdravotným postihnutím, ktoré by si oni sami aj spravovali, však na lokálnej úrovni často chýbajú. Respondenti nespochybňujú potrebu vypočuť aj hlas samotných klientov, aj keď zvolená metóda pracovných skupín na tento účel nie je úplne optimálna. Jedna z respondentiek preto navrhuje realizovať formou rozhovorov prieskum priamo v centrách či inštitúciách, ktoré im poskytujú služby. Na starosti by to mal mať niektorý

z odborov mestského úradu, ktorý by to mohol niekomu zadať ako službu, alebo na túto úlohu delegovať vlastných sociálnych pracovníkov.

Na využívanie iných metód participácie, ktoré by boli prístupné aj pre ľudí so zdravotným postihnutím, však mesto nedisponuje dostatočnými zdrojmi – časovými a personálnymi. Využívanie len pracovných skupín ako metódy participácie ľudí so zdravotným postihnutím, hoci aj nie sú považované za optimálne, ani neposkytuje ľuďom so zdravotným postihnutím priestor na rozvoj zručností, čím sa upevňuje systém prerozdelenia symbolickej (aj reálnej) moci v spoločnosti. Toto predstavuje začarovaný kruh, pretože práve participácia je spôsob, ako prerozdelenie moci naštartovať. Využívaním „tradičných“ metód participácie, ktoré nie sú dostatočne inkluzívne a vyhovujú najmä kritériám väčšinovej spoločnosti, ktorá nemá v podstate žiadne bariéry v prístupe k nim, sa však systém prerozdelenia moci len posilňuje.

Niektorí respondenti síce navrhovali aj možnosti využitia alternatívnych metód zapojenia ľudí so zdravotným postihnutím (pozri vyššie), ale tieto úvahy v dôsledku nedostatku zdrojov zostávajú zatiaľ len v teoretickej rovine. Zároveň sa tieto navrhované metódy sústreďovali na zapájanie klientov rôznych inštitúcií a centier. Dôležitú otázku tu však predstavuje aj spôsob, ako zabezpečiť aj účasť tých, ktorí nie sú klientmi inštitúcií či rôznych centier?

„Toto máme to úzke miesto, to nerobíme, v ideálnom prípade by sme mali aj toto zabezpečiť. (...) Bolo by treba spolupracovať s ľuďmi, ktorí to vedia robiť, terénne, komunitní pracovníci pod mestom alebo v občianskych združeniach, a mali by sa „rozbehnúť“ medzi ľuďmi a pýtať sa.“ (občianska spoločnosť)

Otázka zapojenia aj menších v rámci menších (napríklad ľudí s mentálnym postihnutím alebo detí so zdravotným postihnutím) je podľa jedného respondenta skôr otázkou šikovnosti spracovateľov, resp. koordinátorov, tvorby verejnej politiky a dostupných zdrojov (personálnych a časových), ktoré by umožnili kontaktovať ich priamo v teréne. Pri ľuďoch s ťažšími stupňami postihnutia by bolo vhodné riešiť participáciu formou zastúpenia, prostredníctvom ktorého by mohli komunikovať svoje potreby zrozumiteľnou formou (občianska spoločnosť).

Ukazuje sa teda, že metódy vhodné pre väčšinovú spoločnosť (pracovné skupiny) nemusia byť dostatočne otvorené a inkluzívne pre marginalizované skupiny a v procese tvorby verejnej politiky treba zvažovať využitie rôznych metód tak, aby vyrovnávali znevýhodnenie rôznych cieľových skupín.

Proces tvorby komunitného plánu aj samotnú pracovnú skupinu však iní respondenti vnímali ako dostatočne otvorenú pre ľudí so zdravotným postihnutím, aby sa na nej mohli zúčastňovať. Otvorenosť zdôvodňovali najmä fyzickou bezbariérovosťou mestského úradu, vďaka ktorej je prístupný aj

ľuďom so zdravotným postihnutím. Nebola však prítomná reflexia symbolických bariér, ktoré môžu byť pre mnohých ľudí so zdravotným postihnutím oveľa ťažšie prekonateľné.

Členovia pracovnej skupiny ľudí so zdravotným postihnutím navyše boli pozvaní mestom na základe predchádzajúceho poznania či spolupráce, hoci ani tento proces nebol úplne jasný všetkým účastníkom pracovných skupín (pozri tiež vyššie v časti O pracovných skupinách):

„To neviem [ako funguje komunikácia mesta smerom k občianskym združeniam vo vzťahu k ich prizývaniu do procesov tvorby verejných politík – pozn. aut.]. Niekedy je to tak, že dostanú sa vám informácie priamo z toho odboru sociálneho, že sa niečo koná, alebo sa vám to dostane okľukou od toho, koho pozvú. Ten vám to pošle s otázkou: ‚Prišlo ti to?‘ Možno majú nejaký divný adresár, že niečo niekomu pošlú a niekomu nie. Ale teraz sa tvorí adresár sociálnych služieb, takže možno aj toto je jedna z ciest.“ (občianska spoločnosť)

Členovia pracovných skupín neboli vybraní v otvorenej výzve, do ktorej by sa mohol ktokoľvek prihlásiť, v súvislosti s čím sa vynára otázka legitimacy reprezentácie. Mesto by síce malo byť iniciátorom participácie ľudí so zdravotným postihnutím, ale aby bola zabezpečená skutočná legitimita ich zástupcov, nemalo by vyberať členov danej pracovnej skupiny (pozri vyššie k reprezentatívnosti a legitimitate zastupovania ľudí so zdravotným postihnutím).

— ŽITÁ SKÚSEŇ (LIVED EXPERIENCE) A MOŽNOSŤ JEJ VYJADRENIA

Ako uvádzame vyššie, verejnosť môže mať často pocit, že tvorba verejných politík je odborný proces, do ktorého bežní ľudia nemajú prístup. O to viac to platí pre ľudí so zdravotným postihnutím, ktorí sú v symbolickej rovine oveľa vzdialenejší od inštitúcií verejnej správy než väčšinová spoločnosť. Napriek tomu, že spracovatelia neočakávali odborné vstupy, očakávala sa istá forma prezentácie.

„Keď som začínala s definíciou rodín osôb so [zdravotným postihnutím] do komunitného plánu, a to že potrebujú, aby ich brali vážne, tvorcovia plánu sa snažili ma tlačiť do toho projektového slovníka a definícií a veľakrát sa to ťažko formulovalo tak, aby to tam mohlo byť. Lebo potreby týchto rodín sú niekedy úplne iné.“ (občianska spoločnosť)

Žitú skúseň ľudí so zdravotným postihnutím teda mesto považuje za dôležitý vstup v tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb. Tieto skúsenosti

mali zisťovať aj dotazníky, avšak jeden z respondentov vyjadril názor, že to bolo vnímané ako nadstavba, pretože tvorcovia komunitného plánu *tak trochu vedeli, kam sa chceli dostať* (občianska spoločnosť).

Opäť teda narážame na istú mieru paternalizmu vo vzťahu k ľuďom so zdravotným postihnutím, keď väčšinová spoločnosť vie lepšie, čo je pre nich dobré. Za týmto prístupom však netreba nevyhnutne hľadať zlý úmysel, skôr naopak.

Zdá sa teda, že pravidlá a formy participácie sú v Banskej Bystrici nastavené podľa kritérií a možností väčšinovej spoločnosti a ak sa ľudia so zdravotným postihnutím chcú na tvorbe verejných politík podieľať, mali by byť schopní sa im prispôsobiť. Ani účastníci procesu tvorby komunitného plánu, ktorí zastupovali ľudí so zdravotným postihnutím, si neboli vedomí toho, ako nastavovanie týchto pravidiel prebiehalo. Ako však uviedla jedna respondentka, pravdepodobne boli *nejako prednastavené zhora* (občianska spoločnosť).

Ako však sprostredkovať žitú skúseň aj tých, ktorí nedokážu takto artikulovať svoje názory a potreby, ak mesto využíva najmä metódy participácie nastavené podľa kritérií väčšinovej spoločnosti? Prah participácie je pre ľudí so zdravotným postihnutím nastavený zatiaľ dosť vysoko.

Bariéry efektívnej participácie v Banskej Bystrici

Participácia verejnosti aj špecificky ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe verejných politík sa v Banskej Bystrici vzťahuje najmä na tvorbu komunitného plánu sociálnych služieb. Tento proces však naráža na viaceré bariéry (o niektorých sme sa čiastočne zmienili už vyššie).

Prvou z nich je **chýbajúce vlastníctvo komunitného plánu**. Na pracovných skupinách sa zúčastňovali zástupcovia rôznych inštitúcií a organizácií, ktorí môžu dávať návrhy, čo by komunitný plán mal obsahovať, avšak nemajú kompetencie na to, aby dozerali na jeho napĺňanie. „Koncovka“ procesu participácie je teda v rukách inštitúcií a naráža buď na finančný strop, alebo na limity „možného“, teda toho, čo je za daných okolností realistické dosiahnuť. Dôležitým aspektom je v tejto súvislosti to, že chýba „vlastník“ komunitného plánu, ktorý by jeho realizáciu ťahal dopredu:

„A aj sa to prenieslo, ale zas zastalo to niekde... ako zase, chýba tam niekde gazda, lebo tým, že ten komunitný plán nemá, a ja tomu hovorím, vlastníka toho procesu. My to naniesieme, ale potom už priestor na tú kontrolu a urobienie... (...) Takto by som ešte povedala, že ten komunitný plán – my sme vlastníci toho procesu ako sociálne služby. Robíme pre to všetko, ale to sa dotýka všetkých sfér života. Dopravy, občianskej vybavenosti, životného prostredia a tak ďalej (...). My to tlačíme, ale nie vždy sa nám to podarí. (...) Takže to osvojenie si toho, že táto politika je prierezová a verejná a je participatívna, lebo občania to chcú a je pre nás záväzok, to by malo byť aj na úrovni vedenia. A tak tam to až tak nefunguje.“ (samospráva)

S tým súvisí aj ďalšia bariéra, ktorú respondenti uvádzali – **nedôvera k lokálnym autoritám**. Ak prax dlhodobo ukazuje, že prijaté opatrenia sa neplnia, verejnosť nemá dojem, že jej vklad do procesu tvorby verejnej politiky má zmysel. Verejnosť má pocit, že *trojuholník občania – úradníci – poslanci vôbec nefunguje*, čo je však pochopiteľné, keďže aj v Banskej Bystrici boli ešte *doneďavna všetky dvere zatvorené* (občianska spoločnosť).

Občania by mali mať pocit, že môžu kedykoľvek prísť za „svojím“ úradníkom či úradníčkou a porozprávať sa o veciach, ktoré nefungujú. Toto im však až doneďavna nebolo vôbec umožnené. V súčasnosti sa dvere mestského úradu začínajú otvárať, ale komunikácia občan – úradník stále často vedie k frustrácii občanov:

„Na druhej strane majú pocit frustrácie, že ak sa to aj udeje, lebo úradníci sú k tomu viacej a viacej tlačení, ak sa to aj udeje, tak to nie je nikde reflektované.“ (občianska spoločnosť)

Povedané obrazne, dvere sú teda otvorené, ale za nimi sa nachádza len miestnosť, v ktorej sa občania môžu vyjadriť a z ktorej sa už nedá ísť ďalej. Zdá sa, že mestskí úradníci sa s trendom väčšej otvorenosti zatiaľ nestotožnili alebo nemajú priestor a kapacity na to, aby podnetom od občanov dávali úspešnú „koncovku“. V prípade „poslaneckej zložky nefungujúceho trojuholníka“ spočíva podľa jedného respondenta príčina nefunkčnosti v tom, že na pozície poslancov kandidujú ľudia, ktorí netušia, ako funguje politika na lokálnej úrovni, a často sú vnímaní ako *nedotknuteľní* (občianska spoločnosť) a príliš vzdialení bežným ľuďom. Vnímanie politiky, aj tej lokálnej, ako niečoho, čo nie je súčasťou bežného života, je jednou z najvýznamnejších brzd, ktoré bránia tomu, aby si reprezentanti úradníckej a poslaneckej zložky sadli spolu s občanmi a rozprávali sa o tom, čo je v ich komunite potrebné robiť.

Zloženiu mestského zastupiteľstva navyše chýba kontinuita trvajúca viac než jedno volebné obdobie. Dôležitú úlohu by tu malo zohrávať vedenie

mesta, ktoré by dokázalo prepojiť tieto tri strany trojuholníka. V Banskej Bystrici to zatiaľ závisí od osobných záujmov a preferencií tých, ktorí sa na úradníckych a poslaneckých pozíciách nachádzajú. Ak teda daný úradník či poslanec osobne vidí v participácii verejnosti na tvorbe verejných politík význam, bude to ďalej presadzovať. Neexistujú však štruktúry, ktoré by participáciu verejnosti vyžadovali ako štandard a ktoré by pre ňu vytvárali štandardizované podmienky.

Bariérou efektívnej participácie sú aj **nedostatočné zdroje – personálne a časové** na strane samosprávy aj na strane občianskej spoločnosti. Otázka zapojenia samotných ľudí so zdravotným postihnutím je podľa jednej respondentky do veľkej miery otázkou šikovnosti spracovateľov komunitného plánu. Toto však vyžaduje „mrváciu prácu“ prizývania a motivovania ľudí so zdravotným postihnutím, aby sa zapájali do procesu tvorby komunitného plánu sociálnych služieb, a využívania aj nie celkom tradičných metód participácie.

Na takýto postup však nebol dostatok času ani personálnych kapacít, ktoré spracovatelia mali k dispozícii. Mesto teda má veľký záujem, aby bol komunitný plán tvorený participatívne a so zapojením cieľových skupín, avšak aktuálne podmienky to umožňujú len v pomerne obmedzenej miere. Zdá sa teda, že v daných podmienkach mesto robí to najlepšie, čo sa dá. Nedostatočné zdroje sú však bariérou aj na strane verejnosti, pretože participácia na tvorbe verejných politík vyžaduje pomerne veľa vynaloženej energie a času. Podľa jednej respondentky však bežní ľudia majú *problémy sami so sebou a vlastnými životmi* (samospráva).

Úspešnej participácii bránia aj **antagonistické postoje** na strane verejnej správy aj občianskej spoločnosti, ktoré pramenia z **nedostatku vzájomného poznania**. Verejnosť často považuje verejnú správu za byrokratov, ktorí nedokážu pochopiť a realizovať vízie, ktoré občania prinášajú. Verejná správa na druhej strane vníma verejnosť ako nastavenú a priori kriticky voči sebe. Stáva sa, že k pochopeniu tej druhej strany prichádza až vtedy, keď niekto prenikne do prostredia toho druhého. To sa stalo v prípade zvolenia kandidáta občianskej iniciatívy do verejnej funkcie v jednom z predchádzajúcich volebných období:

„On, keď tu prišiel, tak po troch mesiacoch (...) povedal: ‚Zdnuka to vyzerá ináč než zvonku.‘ Lebo, čo všetko môžeme robiť a chceme iba kritizovať, a zrazu zistil, že sú tu rôzne obmedzenia. Že je tu legislatíva.“ (samospráva)

Verejnosť teda často netuší, ako verejná správa vlastne funguje a čo všetko ohraničuje jej prácu a pôsobnosť. Očakávania od participácie potom môžu byť na strane verejnosti príliš vysoké a sklamanie z výsledku môže byť príliš

veľké. Antagonistické postoje sa následne prehlbujú. Vzájomné spoznávanie sa týchto dvoch segmentov je preto nevyhnutnosťou. Spolupráca, dialóg a interakcia sú princípy, ktoré sa aj v literatúre uvádzajú ako základ úspešného participatívneho procesu (Plichtová, Šestáková, 2018a).

Ľudia so zdravotným postihnutím čelia ďalším špecifickým bariéram, ktoré im bránia efektívne sa zapájať do tvorby verejných politík:

„Bariéry vytvára samotné postihnutie. I keď snaha spoločnosti, komunit by mala byť v tom, aby sa komunita debariérizovala nielen fyzicky, ale hlavne v ponímaní a chápaní väčšiny komunity. Aby sa navzájom skupiny počúvali a chápali. Toto je najväčší problém.“ (občianska spoločnosť)

Fyzické bariéry sa podľa viacerých respondentov už postupne odstraňujú, aj keď stále pretrvávajú a premietajú sa aj do participatívnych procesov, keď sa niektoré stretnutia konajú v priestoroch, do ktorých ľudia so zdravotným postihnutím nemajú prístup. Významnú bariéru však predstavuje **distribúcia symbolickej moci v spoločnosti**, keď sú ľudia so zdravotným postihnutím vylučovaní z podielu na nej. Opäť narážame na začarovaný kruh, pretože práve participácia je prostriedkom, ako naštartovať zmenu distribúcie moci. Možnosti ľudí so zdravotným postihnutím však limituje aj ich vnímanie, ako nie kompetentných zapájať sa do tvorby verejných politík, či ochranársky postoj voči nim zo strany ich opatrovníkov, rodičov, príbuzných, či poskytovateľov sociálnych služieb. Často sú vnímaní ako tí, ktorým treba pomáhať, ako objekty sociálnych politík, nie ako ich potenciálni tvorcovia.

Ďalšou bariérou je **chýbajúce povedomie o rôznych metódach participácie ľudí so zdravotným postihnutím**, ktoré by umožnili konsenzuálne presadenie potrieb a záujmov rôznych skupín, a to bez ohľadu na individuálne zručnosti ich zástupcov. Komunita ľudí so zdravotným postihnutím je veľmi rozmanitá a rôzni sa teda aj ich potreby. Presadzovanie rôznych opatrení na ich napĺňanie je v zásade výsledkom aj sociálneho kapitálu a schopnosti jednotlivých skupín lobiť a sebaapresadzovať sa. V procese tvorby komunitného plánu sociálnych služieb sa presadili najmä tí zástupcovia ľudí so zdravotným postihnutím, ktorí na to mali individuálne predpoklady, boli pribojnější a vytrvalejší. Niektoré skupiny potom s výsledkom participatívneho procesu boli spokojné, avšak iné si odniesli frustráciu a zmiešané pocity, pretože ich návrhy sa do plánu nedostali. Tieto skupiny potom participatívny proces vnímali ako formalistický:

„Bola som len súčasťou tej pracovnej skupiny, v ktorej som teda predostrela to, čo som chcela a tým pádom moja participácia skončila, lebo som... ako ďalší posun som nevidela nikde. (...) V podstate to do istej miery bolo formálne, čo nás

nikam neposunie. No ale výstupy z toho neboli žiadne. Aspoň ja o nich neviem. Ako výstup pre mňa neznamená, že napíšeš: Áno. Stretli sme sa. Dohodli sme sa. Toto pre mňa nemá žiadnu hodnotu. Pokiaľ sa nič nezrealizuje z toho, čo si povieme, tak sa môžeme takto baviť ešte dvadsať rokov.“ (poskytovateľ služieb)

V rámci participatívnych procesov je nevyhnutné citlivo negociovať rôzne aspekty: to, čo cieľová skupina potrebuje, ale aj potreby rôznych podskupín v nej, aké sú kapacity pre napĺňanie potrieb a aké sú vízie verejnej politiky (občianska spoločnosť). Okrem toho je potrebné zvažovať a zohľadňovať rôzne uhly pohľadov:

„(...) ja to volám, že som na treťom schodíku a niekto z desiateho schodíka má iný zorný uhol a iné to pole videnia a treba zohľadňovať aj iné, ktoré tu neni vidno. A toto sa nedeje. Hej? Alebo vo veľmi malej miere sa deje.“ (samospráva)

Ak sa však rôzne perspektívy neberú do úvahy, výsledkom participácie je sklamanie niektorých skupín – ich očakávania sa nenaplnili, ich vstupy neboli zohľadnené napriek energii, ktorú do participatívneho procesu vložili. Dôvodom, pre ktorý sa požiadavky niektorých skupín nedostali do komunitného plánu, pritom nemusí byť nevyhnutne len to, že niekto bol viac a niekto menej pribojný. Je možné, že požiadavky niektorých skupín neboli realistické alebo ich realizácia nemohla byť predmetom komunitného plánu. Bez spätnej väzby, prečo niektoré požiadavky prijaté boli a niektoré nie, však dochádza k frustrácii a spochybňovaniu zmyslu participácie. Zo strany facilitátorov a spracovateľov komunitného plánu by preto bolo potrebné tieto tenzie vyvažovať a dávať spätnú väzbu o tom, prečo niektoré pripomienky boli prijaté a niektoré nie. Ďalšou možnosťou, ako vyvažovať tieto tenzie, je organizácia „hnutia“ ľudí so zdravotným postihnutím, ktoré by bolo schopné definovať spoločné priority, s ktorými by boli všetci jeho členovia aspoň čiastočne spokojní. Takáto organizovanosť by však vyžadovala, aby ľudia so zdravotným postihnutím disponovali väčším sociálnym a kultúrnym kapitálom, ktorý im však v súčasnosti chýba.

Chýbajúci sociálny kapitál všeobecnej verejnosti, a ľudí so zdravotným postihnutím zvlášť, je ďalšou bariérou, ktorá bráni efektívnej participatívnej tvorbe verejných politík (nielen) v Banskej Bystrici.

„(...) ja si myslím, že naša spoločnosť alebo celkove ľudia, že tak ako sa hovorí, že musím byť kompetentný na to, aby som vedel niečo robiť, tak že nie sú kompetentní. Ale nie je to ich chyba. (...) Teraz nemyslím vykonávať niečo, ale mať nejakú odbornú úroveň alebo mať nejaké znalosti o danej veci alebo o tom.“ (samospráva)

Verejná správa teda očakáva istú odbornosť a kompetencie na strane verejnosti, čo by naznačovalo, že participácia nie je vnímaná ako nízkoprahová aktivita, ktorá by mala byť prístupná pre všetkých, ktorí sa chcú zapojiť, ale ako činnosť, na ktorú je potrebné sa „kvalifikovať“ (minimálne byť schopný zúčastňovať sa na zvolených metódach participácie, teda pracovných skupinách).

Ďalšiu bariéru zapojenia ľudí so zdravotným postihnutím do tvorby komunitného plánu predstavovala **samotná metóda pracovných skupín**. Keďže na jej efektívne fungovanie nemôže mať viac ako dvadsať členov, spracovatelia plánu prizývali ako členov najmä ľudí, ktorí majú za sebou viac ľudí (občianska spoločnosť), aby pokryli čo najširšiu cieľovú skupinu. Určité zastúpenie teda mali len tí ľudia so zdravotným postihnutím, ktorí boli klientmi prepojení buď na inštitúcie poskytujúce sociálne služby, alebo na občianske združenia pre ľudí so zdravotným postihnutím.

Záver a odporúčania

Pri záverečnom zhodnotení procesu participácie ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb v Banskej Bystrici budeme vychádzať z princípov úspešnej participácie podľa spracovania Plichovej, Šestákovej (2018a, s. 2 – 3), na základe ktorých sme navrhli aj niekoľko odporúčaní na zefektívnenie participačného procesu:

1. Ide o férový a transparentný proces, ktorý podporuje rovnosť, učenie a rešpekt medzi stakeholdermi – zainteresovanými aktérmi na jednej strane a verejnou správou na druhej strane.

Snahou mesta Banská Bystrica bolo zabezpečiť rovný prístup k procesom tvorby komunitného plánu všetkým zainteresovaným aktérom, ktorých sa komunitný plán dotýka. Proces výberu týchto aktérov však nebol dostatočne transparentný, čo naznačuje fakt, že niektorí respondenti, ktorí sa na tvorbe plánu podieľali (dokonca ako spracovatelia), nedokázali popísať, akým spôsobom prebiehal výber členov jednotlivých pracovných skupín.

Odporúčanie: Mesto by si malo vytvoriť a prijať metodiku participatívnej tvorby politík, ktorá by jasne a transparentne popisovala postupy zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, pričom by zohľadňovala aj možnosti participácie rôznych marginalizovaných skupín.

2. Je založený na predpoklade, že verejnosť má mať podiel na rozhodnutiach, ktoré sa jej týkajú.

Mesto Banská Bystrica pri tvorbe komunitného plánu vychádzalo z predpokladu, že verejnosť má mať na tomto procese podiel a k tomu cieľu smerovala aj svoje snahy. Dá sa povedať, že mesto sa snažilo otvárať dvere verejnosti tým, že zverejňovalo informácie o možnosti zúčastniť sa na tvorbe komunitného plánu. Napriek tomu však verejnosť prejavila veľmi malý záujem o participáciu a bolo by preto potrebné venovať viac času a energie jej aktívnejšiemu priťahnutiu k tomuto procesu.

Odporúčanie: Mesto by mohlo využívať rozmanité komunikačné platformy (sociálne siete, ale napríklad aj metódy komunitného organizovania) a štýly (napríklad menej formálny jazyk, *easy read* verzie a pod.), ktoré by informácie o možnostiach zapojenia do tvorby verejných politík sprístupnili rôznym skupinám obyvateľstva.

3. Do procesu budú prizvaní všetci, ktorí budú rozhodnutím ovplyvnení.

Vzhľadom na spôsob výberu zástupcov ľudí so zdravotným postihnutím do pracovnej skupiny (výber realizovalo mesto) pravdepodobne neboli prizvaní všetci, ktorých sa komunitný plán dotýka. Mesto pre nedostatok času a personálnych kapacít nemalo priestor na vyhlásenie otvorenej výzvy na vyhľadávanie ľudí so zdravotným postihnutím, ktorí by mali záujem podieľať sa na tvorbe komunitného plánu. Namiesto toho sa zameralo na organizácie pracujúce s ľuďmi so zdravotným postihnutím, s ktorými už malo predchádzajúcu skúsenosť.

Odporúčanie: Na zabezpečenie skutočnej legitimacy zastupovania ľudí so zdravotným postihnutím by bolo potrebné nastaviť transparentný výber zástupcov, kde by bol rešpektovaný *bottom-up* (zdola hore) prístup. Na to je však nevyhnutné investovať viac časových i personálnych kapacít.

4. Účastníci participácie sú zapojení včas (aj do tvorby samotnej agendy).

Nie všetci účastníci participácie boli zapojení aj do tvorby samotnej agendy. Metóda pracovných skupín bola zvolená mestom a mesto tiež pripravilo východiskové materiály, s ktorými potom pracovné skupiny pracovali. Taktiež spôsob komunikácie, teda istá špecifická terminológia a formálne pravidlá spolupráce boli prednastavené, hoci nie je zjavné kým a kedy.

Odporúčanie: Pre zefektívnenie participatívneho procesu je dôležité, aby sa na ňom účastníci podieľali od samého začiatku, teda aby mali možnosť ovplyvniť nielen agendu, ale aj metódy participácie. Takýto postup má

potenciál zabezpečiť aj vyššiu účasť verejnosti a dotknutých cieľových skupín verejnej politiky (vrátane tých marginalizovaných), keďže by viac zodpovedali potrebám a možnostiam rozmanitých skupín.

5. Existuje jasná dohoda o cieľoch, pravidlách a rolách jednotlivých účastníkov v participatívnom procese.

Na základe získaných dát nie je možné naplnenie tohto princípu relevantne zhodnotiť. Pomerne jasne boli špecifikované roly jednotlivých účastníkov procesu – spracovateľov, facilitátorky, členov pracovných skupín a členov riadiacej skupiny. Vo vzťahu k pravidlám možno usudzovať, že pravidlá komunikácie, spôsoby a formy prezentácie boli nastavené „zhora“, ako uviedla jedna z respondentiek.

Odporúčanie: Účastníci participačného procesu by sa na ňom mali podieľať od samého začiatku, teda už vo fáze nastavovania pravidiel, rolí a cieľov. To by pomohlo zvýšiť pravdepodobnosť, že participatívny proces bude úspešný, pretože by to mohlo viesť k pocitu vlastníctva celého procesu aj k nastaveniu takých pravidiel, ktoré by boli dostatočne inkluzívne pre rozmanité, aj marginalizované cieľové skupiny. Okrem toho by to pomohlo vyššej transparentnosti celého procesu.

6. V priebehu participácie budú vypočítané záujmy a potreby všetkých zúčastnených strán.

V rámci pracovných skupín boli vypočítané rôzne strany zastúpené jednotlivými členmi. Podľa jednej z respondentiek sa na pracovných skupinách mohlo prezentovať čokoľvek a bolo to vypočítané. Nie všetko sa však dostalo aj do komunitného plánu, pričom však chýba spätná väzba jednotlivým prispievateľom, prečo sa niektoré podnety zohľadnili a iné nie. Neexistencia spätnej väzby viedla k frustrácii tých, ktorí svoje požiadavky nepresadili, a k následnej nedôvere v participatívny proces.

7. K dispozícii budú skúsení a nezávislí facilitátori.

Proces tvorby komunitného plánu sociálnych služieb v Banskej Bystrici bol facilitovaný profesionálnou facilitátorkou.

8. K dispozícii budú adekvátne zdroje vrátane dostatku času, finančných prostriedkov a personálu.

Otázka dostupnosti zdrojov sa ukázala byť jednou z najdôležitejších bariér úspešnej participácie ľudí so zdravotným postihnutím na tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb v Banskej Bystrici. Na jednej strane bolo na celý proces vyčlenené veľmi krátke časové obdobie (4 – 5 mesiacov), za ktoré sa

mala stihnúť vytvoriť analytická aj strategická časť. Toto krátke obdobie teda malo zahŕňať zber dát a prácu na strategických prioritách v rámci pracovných skupín, ale aj pripomienkovanie a diskusiu o pláne v rámci mestského zastupiteľstva. Nedostatok času teda ovplyvnil napríklad výber zástupcov ľudí so zdravotným postihnutím, čo negatívne ovplyvnilo legitimitu reprezentácie tejto cieľovej skupiny. Okrem času však chýbali aj personálne kapacity, a to na strane verejnej správy, ako aj na strane občianskej spoločnosti. Mesto nemá vytvorenú pozíciu koordinátora participatívnych procesov, a preto túto prácu vykonávajú ľudia, ktorí na plný úväzok vykonávajú inú prácu. Na strane organizácií občianskej spoločnosti zase v dôsledku iných pracovných záväzkov chýbali ľudia, ktorí by sa na stretnutiach pracovných skupín mohli zúčastňovať pravidelne (keďže stretnutia sa často konali v pracovnom čase). Tým utrpela kontinuita procesu.

Odporúčanie: Na strane verejnej správy by bolo potrebné vyčleniť viac časových i personálnych kapacít na participatívnu tvorbu verejných politík. Najmä vyššie personálne kapacity však súvisia aj s vyčlenením istých finančných zdrojov na ich pokrytie.

9. Budú využité vedecké a odborné poznatky z relevantných verejných a občianskych inštitúcií, ako aj lokálne poznatky.

Samotnej tvorbe komunitného plánu, resp. jeho strategickému časti, predchádzala analytická práca, teda mapovanie situácie v oblasti poskytovania sociálnych služieb v Banskej Bystrici. Na toto mapovanie bola využitá najmä dotazníková metóda, pričom dotazníky boli distribuované verejnosti, ale aj poskytovateľom a prijímateľom sociálnych služieb. Okrem toho sa realizovali aj individuálne rozhovory na dvoch sídliskách, ktoré sa týkali komunitného rozvoja.

Odporúčanie: Keďže dotazníková metóda nesie riziko nízkej návratnosti a toho, že ako taká vyhovuje len niektorým skupinám obyvateľstva (formuláciami, spôsobom distribúcie a pod.), bolo by potrebné, aby mesto zvážilo alternatívne formy zberu dát, napríklad prostredníctvom rozhovorov priamo s cieľovými skupinami, využívaním *easy read* foriem dotazníkov, ktoré by s ľuďmi so zdravotným postihnutím vyplňali osoby na to vyškolené a pod.

10. Informácie sú poskytované tak, že účastníkom uľahčia participovať zmysluplným spôsobom.

Informovanosť verejnosti, a zvlášť ľudí so zdravotným postihnutím, o možnostiach zapojiť sa do tvorby komunitného plánu sociálnych služieb bola pomerne problematická. Mesto totiž využívalo najmä komunikačné kanály, ktoré buď nie sú veľmi sledované (internetová stránka mesta), alebo sú sledované len niektorými skupinami (napríklad Radničné noviny majú vysokú čítanosť medzi seniormi, ale nie medzi inými skupinami obyvateľstva). Okrem

toho zverejňované informácie neboli „čitateľné“ pre mnohých ľudí so zdravotným postihnutím, ktorí sú symbolicky oveľa vzdialenejší od inštitúcií verejnej správy než väčšinová spoločnosť.

Odporúčanie: Pozri odporúčanie v bode 2.

11. Príspevok participujúcich bude zohľadnený pri konečnom rozhodovaní.

To, či bol príspevok participujúcich zohľadnený v konečnej verzii komunitného plánu, do veľkej miery záviselo od schopnosti jednotlivých účastníkov procesu presadiť ich požiadavky. Ak túto schopnosť nemali, ich podnety sa do komunitného plánu nedostali alebo sa tam dostali len v obmedzenej miere. Takíto účastníci procesu si z participácie odnášali pocit frustrácie a nedôvery voči participatívnej tvorbe verejných politík. Participatívne procesy by preto mali byť nastavené tak, aby mali všetci účastníci rovné šance na presadenie svojich požiadaviek, keďže nie všetci musia mať nevyhnutne rovnaké schopnosti a zručnosti, napríklad v oblasti prezentácie. Osobitne treba zvažovať možnosti ľudí so zdravotným postihnutím prezentovať ich potreby a požiadavky, a to, či skutočne majú zabezpečené rovné podmienky. Toto by mala byť úloha spracovateľov/koordinátorov aj skúsených facilitátorov/facilitátoriek.

Odporúčanie: Na zvyšovanie dôvery verejnosti v participáciu, a teda aj jej záujmu zapájať sa do tvorby verejných politík, by bolo potrebné nastaviť mechanizmy poskytovania spätnej väzby účastníkom participatívnych procesov, v rámci ktorých by sa zrozumiteľným a transparentným spôsobom dozvedeli, prečo boli niektoré ich požiadavky a podnety akceptované, a niektoré nie.

12. Účastníci budú informovaní o tom, ako ich vklad prispel k záväznému rozhodnutiu.

Náš výskum ukázal, že informovanie účastníkov o tom, prečo ich podnety a vstupy boli alebo neboli zohľadnené, bolo pomerne významnou slabou stránkou procesu tvorby komunitného plánu v Banskej Bystrici. Ako uvádzame vyššie, do komunitného plánu sa dostali vo väčšej miere požiadavky účastníkov procesu, ktorí mali lepšie individuálne predpoklady na ich presadzovanie (vytrvalosť, prezentačné zručnosti, časové možnosti). Tí, ktorí takéto možnosti nemali, ich požiadavky presadili v obmedzenej miere. Následne však nedostali prakticky žiadnu spätnú väzbu o tom, prečo sa ich požiadavky do komunitného plánu nedostali. Je možné, že niektoré z ich požiadaviek neboli v súlade s kompetenciami samosprávy alebo s národnými prioritami, a preto nebolo možné ich do plánu zaradiť. Bez spätnej väzby však nadobudli skôr pocit krivdy, že požiadavky iných skupín sa do plánu dostali na ich úkor.

Odporúčanie: Pozri bod 11.

DETI A MLADÍ L'UDIA

The background of the entire page is a vibrant yellow. It is filled with numerous thin, wavy lines in various colors, including red, blue, green, purple, and orange. These lines flow from the left side towards the right, creating a sense of movement and depth. The lines are not perfectly parallel, but they generally follow a similar wavy pattern, giving the overall effect of a colorful, textured surface.

ÚVOD

Elena Gallová Kriglerová

Deti a mladých ľudí sme sa rozhodli zaradiť medzi prípadové štúdie preto, lebo ide o špecifickú skupinu, ktorá možno na prvý pohľad nie je taká „zraniteľná“ ako iné (Rómovia, ľudia so zdravotným postihnutím a pod.), avšak pre vytváranie demokratickej a súdržnej spoločnosti, v ktorej má každý svoj „hlas“, je veľmi dôležité počúvať aj hlas detí. Ich aktivita v detskom a mládežníckom veku je dôležitým faktorom pre to, aby sa stali aktívnymi občanmi aj v budúcnosti.

To však nie je jediný dôvod. Výskumy, ktoré sa v minulosti na tému participácie detí realizovali, poukazujú na to, že ide skutočne o špecifickú skupinu, ktorá je často vnímaná ako nezrelá pre rozhodovanie, avšak pri vytvorení dostatočných podmienok vie prispieť k upevňovaniu demokratickej spoločnosti nielen v témach, ktoré sa jej priamo týkajú, ale aj v politikách, ktoré sú prijímané pre všetkých obyvateľov.

Na špecifickosť participácie detí a mladých, na dôvody, prečo by mali aj oni participovať a za akých okolností, bude zameraná táto úvodná kapitola. Považujem za dôležité uviesť tieto okolnosti, pretože nám prinesú hlbší kontext pre zistenia z prípadových štúdií o participácii detí a mladých na národnej a lokálnej úrovni, ktoré sú súčasťou tejto publikácie.

Ako argumentujú Graham a Fitzgerald (2010), participácia je o spoločnej zodpovednosti, ktorá upevňuje medzigeneračné vzťahy. To sa deje prostredníctvom vzájomného dialógu. Medzigeneračné vzťahy sú jedným z kľúčových faktorov sociálnej súdržnosti a prvým dôvodom, prečo by aj deti a mladí mali participovať.

Druhým dôležitým argumentom je to, že deti môžu vidieť veci inak ako dospelí a priniesť tak novú perspektívu. Zároveň to, že vidia veci inak, znamená, že môže dochádzať k vzájomnému neporozumeniu. Deti majú často odlišné priority a problémy. Efektívne zapájanie detí tak podľa Mary Kellet vyžaduje, aby sme sa nechali deťmi viesť do ich sveta (Kellet, 2010) a vidieť ho aj ich vlastnými očami.

Na to, aby sme dokázali nájsť s deťmi a mladými spoločnú reč a zapojiť ich naozaj tak, ako si to oni sami predstavujú, je dôležité vytvoriť efektívnu kultúru počúvania. To vyžaduje najmä rešpekt voči deťom a ochotu posilňovať ich hlas. Podľa niektorých autorov (napríklad Percy-Smith, Thomas, 2009) nie je dostatočné len to, že deti dostanú v spoločnosti hlas: „Najefektívnejšia

je participácia vtedy, ak deti pôsobia ako členovia komunity, kde sú roly a zodpovednosti vzájomne rozdelené.“

Ďalším dôvodom, prečo sú deti znevýhodnenou skupinou, je to, že vstupujú často do mocensky nerovných pozícií s dospelými ľuďmi. Tí, aj preto, že nesú často právnu zodpovednosť, vystupujú voči deťom z pozície moci a rozhodujú za ne, často bez poznania ich skutočných potrieb a vypočutia ich hlasu. Predstava, že dospelí najlepšie vedia, čo je pre deti dobré, pretože majú za ne zodpovednosť, vytvára mocensky nerovnocenné postavenie. Na pozadí tohto vzťahu sú potom deti často odsúvané do súkromnej sféry rodiny, ihrísk a domova a vylúčené z verejného priestoru „politik“ v najširšom chápaní tohto slova (Alanen, 2003).

Mocenskosť vzťahov sa však môže prejavovať aj v samotnom procese participácie alebo v nastavovaní jej foriem. Často sú napríklad vytvárané mechanizmy participácie, ktoré len imitujú a replikujú rozhodovacie mechanizmy dospelých – to možno napríklad vidieť v žiackych alebo študentských parlamentoch, ktoré nemusia byť ako participatívny nástroj vyhovujúce pre všetky deti alebo mladých (Thomas, 2007).

Ďalším spôsobom, akým možno reprodukovať mocenské vzťahy aj v procese participácie, je aj nátlak na zapájanie do participatívnych procesov napriek nechote alebo nesúhlasu detí. Zároveň formálne zapojenie detí a mladých bez ich skutočného vypočutia a zapojenia upevňuje a legitimizuje postavenie dospelých v procesoch rozhodovania o témach, ktoré sa detí a mladých týkajú. Dospelí si tak len umocňujú svoje rozhodovacie právomoci tým, že formálne tvrdia, že deti vypočuté boli, ale vzhľadom na rôzne okolnosti (nezrelosť, neschopnosť, nechota participovať) v konečnom dôsledku museli aj tak rozhodnúť dospelí.

Vo všeobecnosti existujú tri hlavné dôvody, prečo deti a mladí nedostatočne participujú či už na tvorbe politik, alebo celkovo na rozhodovaní o veciach, ktoré sa ich týkajú. Lundy (2012) tvrdí, že:

- dospelí ľudia sú veľmi často skeptickí k tomu, že deti majú dostatočnú kapacitu/schopnosť na to, aby zmysluplne prispeli k (spolu)rozhodovaniu o veciach, ktoré sa ich týkajú;
- druhým dôvodom býva obvykle strach zo straty autority dospelých, čo môže destabilizovať prostredie, v ktorom prebieha rozhodovanie;
- tretím dôvodom býva to, že dospelí majú pocit, že to bude príliš náročné a bude to vyžadovať priveľa snahy z ich strany, ak zapoja deti do rozhodovania, a túto zvýšenú energiu je lepšie investovať do „skutočnej práce“ pre deti (napríklad v školskom prostredí).

Výskum, ktorý bol v roku 2009 v USA (Fitzgerald, 2009) zameraný na to, ako deti a samotní mladí vnímajú tému participácie, priniesol veľmi dôležitý (a participatívny) pohľad na to, ako túto tému vnímajú mladí. V tomto výskume sa ukázalo niekoľko princípov, ktoré by mohli byť využívané v nastavení pravidiel participácie so zohľadnením názorov samotných mladých. Podľa tohto výskumu je dôležité, aby bola participácia **rešpektujúca**. Deti a mladí majú odlišné vnímanie vecí ako dospelí a môžu ponúknuť niečo nové. Príležitosti na participáciu by zároveň mali byť **zamerané na zmenu** – mali by mať jasné ciele a niečo konkrétne mladým priniesť. Aby mohli robiť zodpovedné rozhodnutia, musia mať **prístup k informáciám**. Mladí chcú robiť rozhodnutia **spoločne s ostatnými** – aj dospelými. Proces participácie by mal byť teda podľa nich kooperatívny a kolaboratívny. Na to poukazuje aj zaujímavý výskum z Nikaraguy, kde podobne ako my robili výskumníci prípadové štúdie participácie detí a mladých. Závěry tohto výskumu poukazujú na to, že deti by nemali byť ponechané na participáciu samotné – mali by byť v centre pozornosti, ale v určitých fázach by mali byť do tohto procesu zapájaní aj ďalší aktéri – rodičia, učitelia, komunitní lídri, pracovníci s mládežou. To môže v deťoch samotných vyvolať pocit dôvery a posilniť ich v procese zapájania (Shier, Mendez, 2012).

Model participácie detí a mladých podľa Laury Lundy

Dôležitý model efektívnej participácie vypracovala už spomínaná Laura Lundy (Lundy, 2012), zaoberajúca sa právami detí na Queens University v Belfaste. Lundy sa opiera o *Dohovor o právach dieťaťa*, kde sa v článku 12 hovorí aj o práve detí vyjadrovať svoj názor vo veciach, ktoré sa ich týkajú.

Autorka zadefinovala štyri oblasti, ktoré je potrebné brať do úvahy, ak chceme zabezpečiť efektívnu participáciu detí a mladých. Uvádžame tu v skratke tento model, pretože môže slúžiť ako dobrý návod aj pre tvorcov politik a všetkých, ktorí chcú zapojiť deti a mladých ľudí do rozhodovacích procesov.

Prvou oblasťou, ktorej je potrebné venovať dostatočnú pozornosť, je **priestor**. Nemyslí sa tým len fyzický priestor – je to aj symbolický a sociálny priestor, ktorý je vyčlenený pre deti a kde sú deti a mladí povzbudzovaní, aby vyslovili svoj názor. V rámci tohto priestoru sa detí pýtame, čo sú oblasti, ktoré majú na ich život nejaký dosah (nedefinujeme ich vopred sami), čo sú témy, o ktorých sa deti majú a chcú vyjadrovať, a najmä, ako by chceli byť zapojené.

V realite často dochádza k tomu, že priestor, spôsoby aj témy definujú samotní dospelí. V rámci tohto priestoru je dôležité aj zistiť, do akej miery sa chcú deti a mladí zapojiť. Priestor musí byť bezpečný – nesmú mať strach, že ich názory budú zosmiešňované alebo že môžu byť za ne trestané. Priestor musí byť inkluzívny, teda je potrebné zapájať čo najširšie skupiny detí, aj tie znevýhodnené.

Druhou oblasťou, ktorej je potrebné venovať pozornosť, je **hlas detí a mladých**. Nedá sa očakávať, že deti budú hneď vedieť artikulovane a jednoznačne formulovať svoje názory a potreby. Proces participácie musí byť facilitovaný. Hlas detí najefektívnejšie odznieva vtedy, ak sú reflektované lokálne potreby, záujmy detí a preferované formy zapojenia. Ide teda o to, aby išlo o skutočný hlas detí, nie o to, aby bol posilnený hlas a názory dospelých prostredníctvom detí.

Každé dieťa vie podľa Lundy vyjadriť svoj názor, je dôležité zvoliť správnu formu. Deti a mladí zároveň potrebujú dostatočný čas na ujasnenie si problému, uchopenie témy a sformulovanie názoru. Kľúčové na dosiahnutie tohto cieľa je aj to, aby dokumentácia, s ktorou deti pracujú, bola dostupná v jazyku priateľskom k deťom.

Tretím pilierom efektívnej participácie je **publikum**. Znamená to, že deti a mladí aj musia mať niekoho, kto ich počúva. Ich názorom má byť priznaná

náležitá váha. Hlas detí a mladých by mal byť prenesený k ďalším dospelým – najmä tým, ktorí robia finálne (napríklad právne záväzné) rozhodnutia. Dospelí by preto mali mať tréning v aktívnom počúvaní (aby počuli to, čo deti skutočne hovoria, a nielen to, čo dospelí chcú počuť).

A poslednou témou, bez ktorej by participácia detí mala len formálny charakter a nebola by naplnená, je **vplyv**. Dať hlas deťom vyžaduje v skutočnosti aj naozaj veci zmeniť. Jeden z najväčších problémov participácie, čo ukázal aj výskum citovaný vyššie (a ako ukazujú aj naše prípadové štúdie), je to, že participácia sa často končí vypočutím hlasu detí a mladých bez toho, aby sa veci aj skutočne zmenili. To vytvára v deťoch a mladých ľuďoch pocit frustrácie a znižuje to ich dôveru v to, že ich hlas má váhu a participácia zmysel.

K naplneniu cieľa, aby mal hlas detí aj skutočný vplyv, je podľa Lundy potrebné, aby sa kapacity a schopnosti detí postupne rozvíjali, aby boli celým procesom sprevádzané a aby boli posmeľované k vyjadrovaniu ich názorov. A v závere je kľúčové, aby bolo deťom a mladým jednoznačne vysvetlené, ako bude ich hlas braný do úvahy a akým spôsobom budú ich názory spracované. Aj spätne je dôležité zabezpečiť, aby boli deti a mladí informovaní o výsledkoch, teda ktoré názory boli zobrazené do úvahy a aký vplyv mali ich názory na záverečné rozhodovanie.

Tokenistická alebo tzv. dekoratívna participácia (len naoko) je nielen neefektívna, ale dokonca kontraproduktívna, pretože znižuje vieru detí a mladých v to, že má zmysel pokúšať sa veci zmeniť. Toto považujeme za veľmi dôležité a veľmi často na to odkazujeme aj v našich prípadových štúdiách.

V nasledujúcich dvoch prípadových štúdiách sa budeme venovať tomu, ako bol proces participácie detí a mladých pochopený a uchopený v dvoch prípadoch: v prípade participácie detí a mladých na tvorbe Národného akčného plánu pre deti (národná úroveň) a ako k participácii detí pristupuje mesto, ktoré získalo ocenenie Komunita priateľská k deťom – mesto Zvolen (lokálna úroveň). Zameriame sa aj na bariéry participácie, ako ich definovali samotní aktéri, na výsledky, ktoré táto participácia priniesla, ale aj na odporúčania, ktoré vyplynuli z oboch prípadových štúdií.

PARTICIPÁCIA DETÍ A MLADÝCH NA NÁRODNEJ ÚROVNI – PRÍPRAVA NÁRODNÉHO AKČNÉHO PLÁNU PRE DETI

Elena Gallová Kriglerová – Ivana Rapoš Božič

Deti a mladí ľudia sú jednou zo skupín, na ktoré sme sa zamerali v našich prípadových štúdiách. Téma participácie mladých je jednou z kľúčových tém aj na európskej úrovni, považuje sa za dôležitú pre rozvoj občianskych zručností mladých ľudí.

Zároveň je dôležité, aby aj deti a mladí ľudia mali svoj hlas v témach, ktoré sa ich týkajú. Ich pohľad môže byť veľmi odlišný od pohľadu dospelých, všímajú si veci, ktoré iní nevidia, a poskytujú tak neoceniteľný vhľad aj do tvorby verejných politík.

Na národnej úrovni sa realizoval prvý pokus o zapojenie detí a mladých ľudí do tvorby verejnej politiky, konkrétne do tvorby *Národného akčného plánu pre deti a mládež na roky 2013 – 2017* (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2013). V tejto prípadovej štúdií sa zameriame na jej priebeh, na to, čo fungovalo, čo nefungovalo, a poskytneme aj viaceré odporúčania pre budúcu tvorbu verejných politík.

Je však dôležité skúmať aj to, ako aktéri, ktorí mladých ľudí zapájajú do tvorby politík, túto tému vnímajú, ako vnímajú kompetentnosť mladých ľudí participovať na veciach verejných a čo oni vidia ako najdôležitejšie faktory úspešnej participácie.

V rámci tejto prípadovej štúdie sme realizovali viacero rozhovorov s ľuďmi, ktorí sa téme participácie mladých na tvorbe verejnej politiky na národnej úrovni podieľali. Hovorili sme aj s mladými aktivistami, zástupcami mimovládnych organizácií a odborníkom na práva detí.

V ďalšom texte sa teda venujeme ich pohľadu na túto tému. Od vnímania participácie a verejných politík ako celku postupne prechádzame k špecifikám situácie detí a mladých a ich participácie. Zameriavame sa na faktory, ktoré ju ovplyvňujú, a možnosti, ktoré poskytuje.

Vnímanie témy participácie jednotlivými aktérmi

Slovo participácia nie je medzi jednotlivými aktérmi veľmi jednoznačne zafinované a pevne uchopené. Medzi všetkými, s ktorými sme počas výskumu hovorili, bolo vnímanie participácie veľmi rozmanité a bolo zjavné, že nepracujú s jasnou a presne pomenovanou definíciou participácie. Viacerí o nej hovorili skôr intuitívne, podľa toho, ako sa prejavuje, ako by mala vyzeráť, alebo ju vymedzovali skôr z negatívneho pohľadu, teda „ako by vyzeráť nemala“.

Jedným uhlom pohľadu je vnímanie participácie ako účasti na rozhodovaní pri prijímaní opatrení, ktoré sa danej skupiny týkajú. Čiže ak sa prijíma určitá politika, mali by k jej tvorbe a rozhodovaní o nej byť prizývaní všetci, ktorých sa daná politika týka.

Rozsah participácie je však veľmi rozmanitý a niektorí respondenti považovali za participáciu už len to, že niekto sa opýta na názor alebo danú skupinu informuje o priebehu prijímania nejakej politiky či opatrenia. To je najslabšia forma participácie a indikuje záujem o to, aby sa rozhodovanie robilo aspoň informovane:

„Už len to, že niekto za niekým príde a opýta sa ho, že aký máš na to názor. Alebo... alebo participácia môže byť z môjho pohľadu aj to... akože ja to vnímam podľa toho rebríka, ale tak. Rebríka participácie od tej pasívnej informovanosti až po nejaké spolurozhodovanie. Takže pre mňa môže tá participácia byť aj to, že... že ten človek chce niečo vedieť, tak sa to k nemu nejako dostane. Že si prečíta... ja neviem... nástenku v bytovke. Asi tak. Keď si povieme, že verejná politika môže byť aj to, čo sa deje u nás v byte, tak pre mňa je to aj to, že ten človek dá nejaký križik na papier, že chce bielu fasádu na bytovke.“ (mladý aktivista)

Participáciu potom môže byť aj pripomienkovanie tvorby verejných politík, opýtanie sa na názor, poskytnutie stanoviska, ktoré môže, ale nemusí byť brané do úvahy.

Pre iných však táto slabšia forma participácie môže byť len určitou formou alibizmu alebo „hrou na participáciu“. Respondentka uviedla, že v tomto prípade ide len o dobrý pocit, že daný človek alebo skupina ľudí poskytli určité vyjadrenie, ale nedostáva sa do skutočnej pozície rozhodovania. V tom prípade o participáciu podľa nej nejde. Z jej pohľadu je zabezpečená participácia vtedy, ak sa skutočne odlišný pohľad, perspektíva danej skupiny berie do úvahy:

„... participácia je to až vtedy, keď tí, ktorí robia rozhodnutie – ten aktér v pozícii moci sa tým naozaj bude zaoberať a povie, občan sa k tomu vyjadril a pre mňa je to nová informácia, nová perspektíva, tak sa tým naozaj idem zaoberať. A že poviem áno a snažím sa na to pozrieť ich očami a snažím sa vyriešiť ich problém, a nielen presadiť, čo potrebujem ja.“ (zástupkyňa MVO)

Na Slovensku je však podľa respondentov ešte stále veľmi slabá kultúra participácie, ale aj občianskej angažovanosti. Ľudia na to nie sú zvyknutí, nie sú veľmi ochotní ísť do ulíc, presadzovať svoje záujmy, zaujímať sa o tvorbu verejných politík. Dôvodom je skúsenosť z minulosti (socializmu), keď ľudia nemali reálne právo a ani možnosť participovať na rozhodovaní, boli zvyknutí, že veci treba skôr „vybaviť“ po známosti, ako transparentne požadovať na verejnosti.

Ďalším aspektom je aj vzdelávací systém, ktorý nevedie mladých ľudí k tomu, aby sa zapájali. Rozhodnutia obvykle (či už v rodine alebo v škole) robia dospelí a deti či mladých ľudí sa dospelí maximálne občas opýtajú na názor, ten však nebýva braný do úvahy. Participácia mladých je preto dôležitá aj pre participáciu akejkoľvek skupiny, pretože učí ľudí, že ich názor je dôležitý. Ak sa to udeje v detstve a mladosti, kultúra participácie sa môže rozvinúť u všetkých obyvateľov, a teda aj u aktérov tvorby verejných politík.

Pri participácii je však dôležité, aby sa rôzni aktéri aktívne zapájali nielen do prípravy nejakej politiky alebo opatrení, ale boli aktívne prítomní vo všetkých jej štádiách. Nestačí teda prizvať ľudí len do úvodných fáz. Je teda dôležitá aj počas realizácie, vyhodnocovania a revízie verejných politík.

— PREČO JE PARTICIPÁCIA DÔLEŽITÁ

Ak má byť nejaká politika široko akceptovaná rôznymi subjektmi, predovšetkým tými, ktorých sa priamo týka, je veľmi dôležité, aby do nej boli aj priamo zapojené. To potom vo výsledku umožní, aby ľudia boli s danou politikou spokojní, aby sa s ňou stotožnili, **aby ju považovali za svoju vlastnú**. To má vplyv aj na väčšiu sociálnu súdržnosť a pocit dosiahnutého konsenzu. Ľudia, ktorí sú prizývaní do procesu tvorby a rozhodovania, sa potom cítia podľa viacerých respondentov nielen vypočutí, ale aj rešpektovaní. Majú pocit, že na ich názore skutočne záleží a zároveň cítia väčšiu zodpovednosť za napĺňanie a implementáciu jednotlivých politík.

„... ľudia, ktorí sú zapojení, sa lepšie cítia v spoločnosti, majú väčší pocit, že ich okolie rešpektuje, a plus majú teda väčší záväzok, že aj oni budú tie opatrenia dodržiavať...“ (zástupkyňa MVO)

„... V tom, že budú všetci šťastní a spokojní. Že keď je niečo zle, keď je niečo, čo vzbudzuje v ľuďoch nespokojnosť, tak cez tú participáciu sa vieme dostať k tomu, že môžu byť všetci spokojní a šťastní a to je podľa mňa úplne najväčší cieľ celého života asi.“ (mladý aktivista)

Ďalším dôvodom, prečo je dôležité zabezpečovať participáciu v čo najširšom zmysle slova, je to, že zastupiteľská demokracia je ľuďom príliš vzdialená. Jeden z respondentov, ktorý sa venuje téme ľudských práv, tvrdí, že je veľmi dôležitá priama konfrontácia, diskusia. Ak ľudia pociťujú určitú nespokojnosť, tak je časovo aj technicky príliš náročné čakať na ďalšie voľby, aby sa situácia vyriešila. Musia preto existovať aj mechanizmy, ktoré umožnia ľuďom vyjadrovať sa k určitým témam priamejšie ako v zastupiteľskej demokracii. To je špecificky dôležité pri znevýhodnených skupinách, ktoré obvykle nemajú dostatočné zastúpenie na národnej úrovni, a navyše nemajú možnosti a často ani priestor riešiť veci bežným, administratívnym spôsobom, teda nielen cez voľby, alebo, povedzme, prostredníctvom sťažností, žalôb alebo iných mechanizmov. Pre nich teda majú byť zriadené „zrýchlené“ možnosti participácie:

„Napríklad Dohovor o právach dieťaťa, jeho opčný protokol o podávaní sťažností je preto postavený nebyrokraticky – zrušili sa všetky administratívne pravidlá, dotazníky, termíny... Že akonáhle to napíše dieťa, tak má... proste je tam precedens rýchleho príjmu a rýchlej odpovede, lebo vieme, že nemá kapacitu takú, ako má dospelý. To isté sa týka zdravotne postihnutých, množstva starých ľudí... že oni nemajú tú bežnú kapacitu toho človeka sa obrátiť a prejsť celým administratívnym postupom.“ (odborník na práva detí)

— ČO MUSÍ BYŤ ZABEZPEČENÉ PRE EFEKTÍVNU PARTICIPÁCIU

Pri celkovej téme participácie odzneli vo výskume dva dôležité faktory:

- Prvým dôležitým aspektom pre zabezpečenie participácie je to, aby ľudia dôverovali inštitúciám. Ak majú zodpovedne a aktívne participovať, je nevyhnutné, aby sa ľudia, ktorí majú byť zapojení, mohli spoľahnúť na to, že to **má zmysel**. Že ich názory budú skutočne vypočítané a problémy, s ktorými sa stretávajú, budú naozaj vyriešené. Tu narážame na Slovensku na problém „politickej kultúry inštitúcií“, ktoré v skutočnosti v participáciu neveria.
- Ďalším aspektom, ktorý musí byť zabezpečený pre efektívnu participáciu (celkovo), je vytvorenie mechanizmu informovania o tom, ako má participácia prebiehať. Majú byť jasne stanovené zodpovednosti a povinnosti jednotlivých aktérov. Musia existovať metodiky, podľa ktorých sa bude pri tvorbe verejných politík postupovať. Podľa jednej z respondentiek takáto

metodika bola vytvorená (pozn. *Jednotná metodika prípravy strategických materiálov pripravená úradom podpredsedu vlády*), podľa viacerých úradníkov je však táto metodika „komplikovaná, neprehľadná a viac komplikuje proces zapájania verejnosti do tvorby politík, ako by ho uľahčovala“ (zástupkyňa štátnej správy).

Verejná politika a jej tvorba

Pod verejnými politikami respondenti v našom výskume vnímali prakticky všetky opatrenia a princípy, ktorými sa majú riadiť verejné orgány. Prípadne je to tvorba noriem, ktoré slúžia pre celú spoločnosť, verejnosť alebo obyvateľov. Ide o všetky druhy stratégií, plánov, postupov, ktoré sa dotýkajú života ľudí.

Zadanie na tvorbu verejných politík vychádza podľa respondentov z voľieb. Vláda dostáva mandát na realizovanie určitých prioritných oblastí a ten mandát prichádza zdola, teda od voličov. Následne by mal byť dosiahnutý určitý konsenzus o tom, na ktoré témy a oblasti by sa verejné politiky mali zamerať. Tento konsenzus je možné dosiahnuť práve participáciou. Teda následná tvorba verejných politík má byť postupným procesom zapájania rôznych skupín obyvateľov, aktérov a politických subjektov na identifikovaní, definovaní cieľov a priorít, pri navrhovaní postupov, konkrétnej implementácii, ale aj hodnotení dosiahnutých výstupov.

— KTO BY MAL BYŤ ZAPOJENÝ DO TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Jednoduchou odpoveďou na túto otázku je, a to sa zhodla väčšina respondentov, že participovať na tvorbe verejných politík by mal každý, koho sa táto verejná politika týka.

Komplexnejšou odpoveďou je kategorizácia rôznych aktérov, ktorí sú, alebo by mali byť, aktívni vo verejnom sektore. V prvom rade by sa na tvorbe politík mala podieľať štátna správa alebo **samospráva**. Ďalšími aktérmi sú rôzne **záujmové skupiny, odbory, občianske združenia** – teda inštitúcie, ktoré reprezentujú záujmy istých skupín obyvateľstva. Pri jednotlivých záujmových skupinách je dôležité dbať aj o to, aby aj **menšinové skupiny**, ktoré nemajú dostatočnú reprezentáciu, mali možnosť a mali vytvorené mechanizmy, ako ich do tvorby verejných politík zapojiť.

— AKO ZAPOJIŤ ZNEVÝHODNENÉ SKUPINY

Táto téma sa v celom výskume ukazuje ako najproblematickejšia. Participácia znevýhodnených skupín na Slovensku je na veľmi nízkej úrovni. Dôležité je dať si túto úlohu ako jedno z dôležitých kritérií participácie. Nedá sa automaticky predpokladať, že ak sa vytvorí priestor na participáciu znevýhodnených skupín, ony sa automaticky zapoja. Nedá sa očakávať, že jednoduchým vytvorením možnosti sa zabezpečí aj skutočná účasť, najmä kvôli sociálnemu vylúčeniu, ktorému čelia.

Podľa niektorých respondentov treba dôverovať združeniam a komunitám, ktoré takéto skupiny zastrešujú, a prizvať ich do vytvárania mechanizmu participácie. Teda tých, ktorí majú najlepší prehľad o rozmanitosti jednotlivých skupín a poznajú aj ich vnútornú heterogenitu. Zároveň je potrebné vytvoriť podmienky (bezbariérovosť, tlmočenie, mechanizmy prispôbené podmienkam, v ktorých tieto skupiny fungujú), aby bolo zabezpečené, aby vôbec mohli jednotlivé skupiny participovať.

Zároveň je potrebné mať vopred zmapované jednotlivé komunity, aby ich potreby mohli byť zbrané do úvahy.

„Takže tá validita alebo reprezentativita by mala byť opretá o to, že dokážeme zabezpečiť účasť všetkých, ktorí sa môžu k danej téme vyjadriť. No a teraz ako – v prípade detí budem hovoriť im prístupným jazykom. V prípade starých tiež. V prípade migrantov zabezpečím materiál, aby bol pretlmočený do ich jazyka... čiže musí to byť ‚child-friendly‘, ‚senior-friendly‘, aby nám rozumeli, že čo im chceme povedať. Aby sme sa k nim dostali a získali ich názor.“ (odborník na práva detí)

Ďalšou inšpiráciou sú skúsenosti zo zahraničia, kde je participácia na tvorbe verejných politík výrazne rozvinutejšia. V každej krajine sú rozmanité skupiny obyvateľstva a tieto krajiny si prešli mnohými procesmi zapájania týchto skupín. Je možné učiť sa z ich príkladov, zlyhaní a využívať pozitívne príklady, ktoré ony samy v súčasnosti využívajú. Samozrejme, je nevyhnutné to prispôbiť nášmu kontextu (na to je potrebné mať zmapované potreby jednotlivých komunít a vedieť pracovať s organizáciami a záujmovými skupinami, ktoré s týmito skupinami pracujú alebo ich reprezentujú).

Poslednou podmienkou, ktorú respondenti spomínali, je zmeniť kultúru uvažovania o participácii a o **kompetencii** jednotlivých skupín participovať na tvorbe verejných politík. Na Slovensku totiž obvykle akákoľvek snaha o participáciu znevýhodnených skupín zlyhá na prvej prekážke, ktorá sa jej postaví do cesty. Nedôvera, že títo ľudia dokážu, môžu a chcú participovať, je u tvorcov verejných politík priveľmi rozšírená. To potom vyúsťuje do presved-

čenia, že „my vieme najlepšie, čo je pre nich dobré“. Tlak na rýchle prijímanie rozhodnutí, nedostatok financií a času vedú k urýchlenému rozhodovaniu, ktoré znemožňuje participáciu.

Deti a mladí a ich participácia

— POSTAVENIE DETÍ V SLOVENSKEJ SPOLOČNOSTI

To, akú majú deti a mladí ľudia možnosť participovať na živote spoločnosti a na tvorbe verejných politík, do veľkej miery ovplyvňuje aj spôsob, akým sú v spoločnosti vnímaní. V sociológii detstva sa často hovorí o tom, že deti sú vnímané ako nezrelé, nesamostatné, a preto aj nekompetentné vyjadrovať sa k dôležitým veciam. Stávajú sa potom *objektmi* rôznych opatrení, a nie možnými aktérmi zmien. Viaceré výskumy však poukazujú na to, že deti potrebujú hlas v spoločnosti, lebo ich pohľad je unikátny. Preto sme sa vo výskume o participácii zamerali aj na túto tému.

Podobná logika uvažovania o deťoch sa prejavila aj v našom výskume. Viacerí respondenti sa zhodli, že deti sú vnímané veľmi rozporuplne. Na jednej strane sú veľmi často **v centre pozornosti**, hovorí sa, že sú naša budúcnosť, mnoho aktivít dospelých sa koncentruje okolo nich. Na druhej strane ešte stále platí predstava, že „my dospelí vieme, čo je pre ne lepšie“. V tomto zmysle sú deti vnímané ako **nerozumní hráči**.

To vyplýva z toho, že prechádzajú procesom socializácie a na niektoré témy ešte nemajú vytvorený zreteľný názor. Je preto potrebné ich sprevádzať v rozhodnutiach a korigovať ich. Podľa niektorých respondentov zároveň pakuje akási *nedôvera* voči deťom a mladým ľuďom, ich názory sa berú s rezervou. Zjednodušene tak možno povedať, že deťom je načúvané, ale nie sú skutočne vypočuté. Podľa jednej z respondentiek sa dospelí často obávajú, že deti „nabúrajú niektoré veci, ktoré už fungujú, a teda nielen v tom pozitívnom, ale aj negatívnom zmysle“ (odborníčka na práva detí).

Podľa jednej z respondentiek sú deti na Slovensku **podceňované a preceňované** zároveň. Podceňované sú v tom zmysle, ako bolo naznačené vyššie. Detí sa nikto nepýta na ich názory, potreby, problémy, s ktorými sa stretávajú, a ak áno, tieto aspekty nie sú brané do úvahy. Na druhej strane sú preceňované v tom, že v súčasnosti čelia mnohým zmenám, problémom a ťažkostiam, ktoré musia zvládnuť samy (pozri viac v časti Problémy detí).

Sú tak ponechané na seba, aby zvládli komplikovanosť vzťahov a doby, ktorú v súčasnosti žijeme. „*Neexistujú inštitucionálne mechanizmy, ktoré by im pomáhali túto situáciu zvládať.*“ (Zástupkyňa štátnej správy.)

Na to, aby takéto inštitucionálne mechanizmy fungovali efektívne, by museli byť vytvorené a deti by museli byť ich aktívnou súčasťou – teda ich problémy by boli riešené spoločne s nimi, nie za ne alebo pre ne. Pod inštitucionálnou podporou sa tu rozumie poradenstvo, či už v školách alebo mimo škôl, ktoré by existovalo ako centrá pomoci deťom a ich rodinám.

Voči deťom a ich hlasu v spoločnosti panuje na Slovensku veľký formalizmus. Ten možno ilustrovať napríklad na školských žiackych radách. Existuje vytvorený mechanizmus, keď aj deti majú svoj hlas, ale tieto žiacke rady fungujú veľmi formalizovane, pravidlá ich fungovania vytvárajú dospelí, majú len úzku reprezentáciu a ostatné deti alebo študenti ani nevedia, že niečo ako školský parlament existuje. Nejde teda o skutočný reprezentatívny orgán mladých ľudí, ale skôr o akúsi hru na reprezentatívnosť.

Dôležitým argumentom, prečo by deti mali mať svoj hlas a aj participovať na riešení vecí, ktoré sa ich týkajú, je to, že ony samy sú obyvateľmi, občanmi tejto krajiny, a majú určité práva, ktoré musia byť napĺňané. Jedným z práv je aj právo na dôstojnosť, a tá je manifestovaná aj možnosťou vyjadrovať svoje názory a byť vypočutý. Problémom (ne)participácie je to, že tieto práva sú často interpretované dospelými. Čiže nech sú akokoľvek empatickí, nech akokoľvek citlivo vnímajú problémy detí, vždy k nim pristupujú zo svojho pohľadu. Potreby a požiadavky detí a mladých sú teda istým spôsobom delegitimizované.

Čo sa však javí ako problém, je, že v istom veku, obvykle po dovŕšení 18 rokov, sa od mladých ľudí začne automaticky vyžadovať zodpovednosť. Predpokladá sa, že zrazu dospeli, z nerozumných hráčov sa stali rozumní, a automaticky sa očakáva, že sa z nich stanú občania, ktorí vedia formulovať ich názory a požiadavky. To sa však bez predchádzajúcej participácie, načúvania deťom, sprevádzania ich procesmi, keď sa učia byť zodpovednými a rozumnými hráčmi, nedá. **To je aj jednou z odpovedí, prečo máme na Slovensku veľmi nízku občiansku angažovanosť a participáciu ľudí.** Keďže k tomu neboli vedení v čase detstva a dospievania, nemožno očakávať, že začnú automaticky participovať v čase, keď sa stanú dospelými.

— PROBLÉMY A POTREBY DETÍ, NA KTORÉ BY MALI REAGOVAŤ VEREJNÉ POLITIKY

Respondenti v našom výskume zdôrazňovali niekoľko problémových oblastí, ktorým čelia predovšetkým mladí ľudia na Slovensku. Spektrum problémov súčasných detí je nepochybne výrazne širšie, ako pomenovali naši respondenti, avšak tie, ktoré spomenuli oni, majú výraznú súvislosť aj s participáciou.

Prvou a najčastejšou témou, ktorú spomínali, bolo školstvo. Podľa viacerých z nich súčasný vzdelávací systém nekorešponduje s potrebami detí a ani s ich pohľadom na svet.

„Mladí ľudia dosť cítia, že škola tu nie je pre nich. Je to nuda, príde nejaký učiteľ, rozpráva im niečo, čo ich vôbec nezaujíma a nedá sa z toho vyjsť, lebo sú zamknutí na niekoľko rokov v tej škole a učitelia hovoria, že nemôžeš odísť, lebo z teba bude nejaký murár.“ (mladý aktivista)

Ďalšou témou je nedostatok príležitostí pre mladých ľudí uplatniť sa v živote, čo vedie k rôznym životným stratégiám. U tých najšikovnejších k odlivu mozgov, opúšťaniu krajiny, čím podľa jedného z respondentov krajina stráca elity, ktoré by mohli byť lídrami v mnohých oblastiach, aj v zapájaní mladých do rozhodovania. Veľké sociálne nerovnosti zas spôsobujú, že tí, ktorí nemajú možnosti a príležitosti odísť, ostávajú a nevedia sa uplatniť. U sociálne alebo zdravotne znevýhodnených detí a mladých ľudí je nedostatok príležitostí ešte vypuklejší a neexistuje mechanizmus, akým by boli explicitne formulované a presadzované potreby práve týchto skupín detí a mladých ľudí. Títo mladí nemajú dostatočný sociálny kapitál, aby sa v živote presadili.

„Čelia mnohým bariéram... teda k čomu majú vlastne oni prístup, tým sa do veľkej miery predeterminuje, do akého stupňa sa oni sami môžu vôbec rozvíjať a tým pádom vlastne odbremeniť spoločnosť. Potom by boli menej závislí a mohli by viac prispievať. Čiže podľa mňa je najväčším problémom tá otázka príležitostí a rozvoja.“ (zástupkyňa štátnej správy)

Mnohé takéto deti sú aj ich okolím podceňované a majú ťažkosti s dospievaním. Ich ambície nie sú podporované, čím sa udržiava začarovaný kruh závislosti, majú nižšie sebavedomie a potom aj nižšiu schopnosť artikulovať ich problémy. Tieto deti a mladí ľudia sa preto aj ťažšie postavajú voči dospelým, čo ich udržiava v mocensky nižšej pozícii, ktorá sa dá dospelými veľmi ľahko zneužiť v prospech neparticipácie, keďže sú títo mladí ľudia vnímaní ako neschopní a nekompetentní hráči. Tým sa akoby kruh neparticipácie uzatvára.

A treťou témou, ktorú zdôrazňovali viacerí, je samotná téma participácie. Deti a mladí ľudia nemajú pocit, že majú v spoločnosti hlas, že ich názory sú rešpektované a vypočuté. To platí aj v školstve, aj v rodine, aj v širšej spoločnosti. Školstvo už bolo spomínané vyššie – v školách panuje prísne hierarchický systém, ktorý **nehce mať nič spoločné s detskou alebo mládežníckou participáciou**.

Deti trápia aj akási skostnatenosť prístupu dospelých k nim. Nielen v školách, ale aj zo strany napríklad lekárov alebo rodičov. Tak, ako už bolo identifikované v časti o postavení detí v spoločnosti, aj samotné deti podľa respondentov vnímajú, že dospelí sú presvedčení, že vedia lepšie, čo je pre deti dobré:

„Že bazírujú na takej tej platforme, že starší vie lepšie a mladší má počúvať a toto sa tým deťom nepáči. To sú podľa nich problémy, ktorými sa treba zaoberať a ony veľa veciam chcú rozumieť a vo veľa veciach chcú participovať, ale odrádza ich to, že rozprávame rečou, ktorej nerozumejú, alebo sa iba tvárim, že nás zaujíma ich názor.“ (zástupkyňa MVO)

— ŠPECIFIKÁ DETÍ A FAKTORY OVPLYVŇUJÚCE ICH PARTICIPÁCIU

V prípade detí ide o veľmi heterogénnu skupinu. Už samotný vek vytvára požiadavku na veľmi citlivý prístup k participácii. V prípade menších detí je potrebné využívať špecifický a citlivý jazyk prispôsobený schopnostiam a záujmom detí. Pri starších deťoch alebo mladých ľuďoch je situácia iná.

Prvým dôležitým faktorom, ktorý ovplyvňuje participáciu detí, je to, aby vôbec o tejto možnosti vedeli, boli motivované sa zapojiť a mali **dôveru, že participácia má zmysel**. O tom však v prvom rade musia byť presvedčení tí, ktorí zapájajú deti do participatívnych procesov, čo sa na Slovensku (ako sme uviedli vyššie v texte) zatiaľ nedeje. Považovať deti za nekompetentné participovať a zároveň ich zapájať do procesov nevyhnutne vedie k zlyhaniu participácie. Viacerí respondenti sa vyjadrili, že súčasné deti nie sú ochotné participovať, lebo nie sú k tomu motivované, neveria, že by to k niečomu prispelo a nie sú na rešpektujúci prístup zvyknuté, preto sú voči participácii skeptické a nedôverčivé.

To však podľa jednej z respondentiek začína už počas primárnej socializácie priamo v rodine:

„Je dôležité naozaj si uvedomiť, či ma zaujíma názor môjho dieťaťa, či si ho vypočujem a či na základe neho aj konám. Čiže podľa mňa, čo môžeme urobiť všetci, je uvedomiť si, že to dieťa má rovnako ako my nejaké názory, potreby,

ktoré nám potrebuje zdeliť, a celé to bude mať väčší význam, keď budeme spolupracovať. To je podľa mňa o uvedomení. Na každej úrovni života.“ (zástupkyňa MVO)

Podľa viacerých respondentov sú deti schopné participovať už od veľmi útleho veku. O bežných veciach, ktoré sa detí týkajú, je možné hovoriť s deťmi, už odkedy vedia rozprávať. Pri komplikovanejších témach, akými je napríklad verejná politika, to vyžaduje istý vek, ktorý ale nie je možné jednoznačne stanoviť. V každom prípade je absolútne kľúčové zvoliť adekvátne metódy a spôsoby zapájania detí.

S tým súvisí aj dôležitosť prípravy detí na procesy participácie. Ak sú do participácie vtiahnuté deti, ktoré sa s podobnými mechanizmami nikdy nestretli a nepoznajú ich, môžu cítiť na seba veľký tlak a pociťovať vlastnú bezmocnosť a neschopnosť zapájať sa.

„My si myslíme, že keď im povieme, podte participovať, zapojte sa, tak my očakávame z ich strany, že ony vedia, kde sú, čo treba robiť, a my ich iba tak postrkujeme. Ale to nie je správna cesta.“ (odborník na práva detí)

Mnohé procesy môžu byť pre tieto deti komplikované a zložité, čím opäť klesá ich motivácia zapájať sa. Ak nie je zvolený dostatočne citlivý a *child-friendly* jazyk. Už len slovo participácia je pre mnohé z nich veľmi komplikované. Práve preto je potrebné už do prípravy procesu participácie zapojiť aj samotné deti, aby aj formulácie, materiály, priestory, všetky ostatné podmienky boli pre ne prístupné a aby ich neodradili vôbec vstúpiť do tohto procesu.

Ďalšie faktory, ktoré ovplyvňujú efektívnosť participácie, už nesúvisia s podmienkami voči deťom samotným, ale voči tomu, ako budú aktivity prebiehať. V prvom rade je podľa niektorých respondentov dôležitá legislatívna podpora:

„... poviem taký príklad, že je nejaký zákon o obecnom zriadení, ktorý rešpektuje to, že sú tu volení zástupcovia, ale pre tých dospelých, a potom tá skupina mladých ľudí, ktorá je podreprezentovaná, tak nemá žiadnu nejakú legislatívnu podporu toho, že ako sa môžu združovať, ako môžu vyjadriť svoj názor, a preto sa často len vyskytne nejaký líder, ktorý povie, že teraz ja vás budem reprezentovať. Možno zozbiera nejaké podpisy a to je všetko.“ (mladý aktivista)

Ďalším faktorom je dostatok finančných a odborných kapacít na podporu procesov participácie (nielen) detí a mladých. Efektívna participácia vyžaduje dostatok času, priestoru a kapacitu ľudí, ktorí tejto téme budú venovať adekvátnu pozornosť. To sa v súčasnosti nedeje. Participatívne procesy, ak sa vôbec nejaké začnú, sa len automaticky pridružia k už fungujúcim mechanizmom,

čo vytvára tlak na tvorcov verejných politík, aby niekoľkonásobne väčšiu výzvu zvládli v rámci svojich pôvodných povinností. Potom sa takáto participácia deje len veľmi formalizovane, rýchlo a preto neefektívne. V praxi to potom vyzerá tak, že niekto, kto je zodpovedný za tvorbu verejnej politiky, je „poverený“, aby zabezpečil participáciu detí a mladých, avšak nie sú na to vyčlenené žiadne ďalšie personálne, časové, ani finančné zdroje.

— OPTIMÁLNE FORMY PARTICIPÁCIE

Ak má byť participácia úspešná, je potrebné zvoliť aj vhodné formy, ako deti a mladých ľudí zapojiť. O viacerých faktoroch, akými sú vytvorenie vhodných podmienok a dôvera v kompetentnosť detí participovať, sme písali vyššie.

Avšak samotná dôvera nestačí, aj formy, akými by mali byť deti zapájané, sa môžu výrazne líšiť. Viacerí respondenti sa zhodli, že veľmi dôležitým aspektom je to, aby participácia **bola pre deti pútavá, aby ich bavila**. Jedna z respondentiek považovala za dôležité kolektívne zapojenie mladých ľudí: „Ak sú deti a mladí súčasťou niečoho, čo sa mení.“ (zástupkyňa MVO)

Nepredpokladá, že možno očakávať a predpokladať individuálnu iniciatívu detí. To pravdepodobne vyplýva aj z nedôvery, ktorú deti voči sebe cítia. Zároveň sú deti podľa nej radšej súčasťou skupinových aktivít, v niečom, kde nie je potrebné podávať individuálny výkon, skôr spolupracovať s inými. Vytvorením vhodných metód a prostredia na tento typ participácie je možné zapojiť oveľa viac detí ako štandardnými „dospeláckymi“ formami participácie. Vtedy sa deti cítia byť rešpektované a veria, že na ich názore záleží:

„Pre mladých funguje najlepšie tá neformálna metóda, potom bez pochyb už len kvôli tomu, že mladí čakajú aj nejakú tú priateľskosť, aj nejakú tú úctu, aj rešpekt... a keď ho vedia ukázať, tak ten sa im aj vráti a potom sa im ľahšie presadzujú to, čo chcú. A ľahko sa aj participuje. Oveľa ľahšie. A tak.“ (mladý aktivista)

Ďalším dôležitým názorom, ktorý sa vo výskume objavil, bol ten, že aj samotné zvolenie formy participácie by malo byť participatívne. Teda deti alebo sami mladí by mali zvoliť optimálnu formu zapojenia, ktorá by im vyhovovala. Tieto formy zároveň môžu byť rôzne u rôznych detí, treba brať do úvahy špecifiká rôznych detí a rôznych skupín detí.

— Online generácia

Asi najväčším špecifikom detí oproti ostatným skupinám je, že je jedna oblasť, v ktorej sú výrazne „popredu“ oproti majorite, v tomto prípade oproti všetkým

ostatným skupinám dospelých. A to je ich zorientovanosť v nových technológiách. Vo výskume nebol konsenzus na tom, do akej miery je digitálna participácia vhodnou formou. Na jednej strane sa ocitol názor, že nič nemôže nahradiť osobný kontakt a že práve do vytvorenia reálneho priestoru je potrebné investovať čas, aj energiu, aj prostriedky. Aj tým, že ide o zdĺhavejšiu formu, vyžaduje koncentráciu, čas a sústredenie. Zároveň sa počas nej budujú vzťahy, ktoré v online priestore fungovať nemôžu.

Na druhej strane, najmä respondenti z „mladšej“ generácie vidia online formy participácie ako jediný možný nástroj, ako mladých ľudí zaujať a zapojiť. V súčasnosti už existuje veľké množstvo platforiem, ktoré sú vo veľkom využívané mladými ľuďmi a kde cítia svoj priestor na vyjadrenie. Sociálne siete sú aj formou posilňovania a oceňovania (*empowerment*) mladých ľudí.

„Nazýva sa to online demokracia, je to úplne nový fenomén, ktorý má aj svoju odbornú terminológiu. Napríklad satirické stránky, prostredníctvom ktorých mladí vyjadrujú svoje názory na verejné veci. Ten cynizmus vyjadruje aj určitý životný štýl. Facebook, to je veľká časť participácie, ktorou sa ľudia vyjadrujú k politike. Hoci je to len tak ‚zo stoličky‘, lebo vedia vyjadriť svoj názor, že toto je smiešne a úplne to vysmejú, a toto je trápne a ono to neskôr prerazí aj vo verejnej politike.“ (mladý aktivista)

Online hry sú zas dobrým nástrojom, ako budovať občiansku angažovanosť, empatiu medzi ľuďmi a snahu o spoluprácu s inými.

Tretou oblasťou, kde môže online participácia efektívne nahrádzať ostatné formy, je téma vylúčenia a nedostatočnej mobility. Ak deti fungujú vo virtuálnom svete, tak sa stierajú geografické a do istej miery aj sociálne a iné rozdiely. Dostupnosť participácie tak môže byť väčšia ako v prípade, že sa musia mladí ľudia stretnúť v jednom čase na jednom mieste a spoločne niečo vytvárať.

— ČO PARTICIPÁCIA DETÍ A MLADÝCH PRINÁŠA?

V úvode sme písali, prečo je dôležitá participácia ako taká. Pri zapájaní detí a mladých je dôležité zamyslieť sa aj nad tým, čo to prináša im samým a celej spoločnosti.

Ak sa pozrieme na prínosy participácie pre samotné deti, tak je úplná zhoda v tom, že „dať im hlas“ a „zapojiť ich“ od útleho detstva znamená vychovať z nich **samostatných, zodpovedných a aktívnych občanov**. Ak sa to premešká v detstve, neskôr sa to dobieha ťažko, čo je vidno aj na úrovni participácie na Slovensku.

Druhým benefitujúcim je **celá spoločnosť, pretože vzniká potenciál na zlepšenie medzigeneračného porozumenia** a zlepšovanie vzťahov.

„Deti prestanú mať pocit, že svet sa rozdeľuje na deti a dospelých, ale že sa vlastne vieme všetci dohodnúť, že áno, dospelí majú viac skúseností, ale my zas máme viac nápadov a spolu z toho vieme vytvoriť niečo tretie.“ (zástupkyňa MVO)

A tretím dôsledkom je **dosah na kvalitu samotných politík**. Ak sú robené participatívnym spôsobom, sú jednoducho efektívnejšie, kvalitnejšie a rešpektujú skutočné potreby detí a mladých ľudí. Zároveň sa zvyšuje šanca, že navrhnutá politika sa bude aj skutočne realizovať, pretože bude sledovať skutočné potreby tých, ktorých sa týka.

— ČO SÚ VŠAK LIMITY PARTICIPÁCIE DETÍ?

Okrem náročnosti a zdĺhavosti procesu participácie existujú podľa respondentov aj ďalšie limity, ktoré však nie sú dôvodom na vzdanie sa participatívneho prístupu k mladým ľuďom a deťom, skôr faktorom, ktorý je potrebné brať do úvahy pri nastavovaní participatívnych procesov.

Ak sa nerobí tento proces kvalitne a efektívne, môže odradiť a demotivovať mladých ľudí od občianskej aktivity a záujmu o veci verejné. Tak, ako sme viackrát uviedli, že skúsenosti detí s nedôverou od dospelých, odmietaním alebo len formálnym vypočutím názoru bez toho, aby bol reálne braný do úvahy, odrádzajú deti od participácie na vážnejších veciach, akými sú napríklad verejné politiky, tak aj neefektívny proces participácie môže odrádzať túto skupinu od akejkoľvek aktivity.

To, že mladí ľudia sa majú právo vyjadrovať k určitým témam a byť zapojení do rozhodovacích procesov, ešte neznamená, že ich hlas musí byť „ultimátne“ braný do úvahy (mladý aktivista). Výsledkom participácie by mal byť vždy konsenzus a ak participatívny proces nie je mocenský (čo by z definície nemal byť), tak by mali byť brané do úvahy podnety všetkých zúčastnených a ich potreby a preferencie.

To, že niečo presadzujú deti alebo mladí, nemusí inherentne znamenať, že je to lepšie pre všetkých. Nepochybne, ich názor je potrebné brať do úvahy, ale musia existovať isté mantinely a pravidlá, aby nedošlo k nežiaducim efektom participácie. Príkladom, ktorý je možné uviesť, je narastajúce extrémistické voličské správanie mladých ľudí, ktoré nemožno považovať za efektívnu participáciu mladých:

„My sme v posledných parlamentných voľbách výrazne omladili parlament tým, že doňho prišli mladí chlapci fašisti, ako to bolo v 30. rokoch... že mladí

ľudia nadšení pre nové začiatky. Nemusíme veľmi teoretizovať o tom, že aj to boli formy participácie. Takže to, čo je mladé, nemusí byť automaticky dobré... riešenie je, že aj keď je systém otvorený a dostanem priestor sa demokraticky realizovať, tak nebudem chcieť ten priestor zvaliť.“ (zástupca MVO)

Skúsenosti s participáciou na príprave Národného akčného plánu pre deti na roky 2013 – 2017

Táto časť prípadovej štúdie mapuje priebeh participácie detí na príprave *Národného akčného plánu pre deti na roky 2013 – 2017* (ďalej NAPD). Participácia detí v tomto konkrétnom prípade spočívala predovšetkým v ich zapojení do kvalitatívneho výskumu s názvom *Deti o svojich právach: Kvalitatívna sonda do života detí na Slovensku*, ktorý sa realizoval z iniciatívy Slovenského výboru pre UNICEF a ktorého výstupy sa stali jedným z východísk pri príprave NAPD. Záverečná správa výskumu s názvom *Deti o svojich právach* bola zároveň priložená ako jeho samostatná príloha.

— PRÍBEH PARTICIPÁCIE

Nápad zrealizovať kvalitatívnu sondu o vnímaní detských práv samotnými deťmi vzišiel z iniciatívy Slovenského výboru pre UNICEF. Ako popisuje bývalá zamestnankyňa

UNICEF-u, ktorá mala na starosti agendu advokácie detí a ktorá štúdiu iniciovala, výskum reagoval na potrebu **nechať zaznieť hlas detí**, ktorý v odborných diskusiách týkajúcich sa detí spravidla chýbal. Cieľom bolo spracovať takú štúdiu, ktorá by nemapovala len oboznámenie detí so znením ich práv, a teda akési teoretické porozumenie, ale ktorá by išla hlbšie a dokázala by priniesť obraz o tom, ako deti svojim právam rozumejú, kedy majú pocit, že sú dodržiavané, a kedy naopak, že sú porušované.

„Ten hlavný cieľ bolo konečne počuť z detských úst, akou formou prežívajú alebo vnímajú tie detské práva v ich životoch. To znamená, nie teoreticky. Čo je také právo? Poznáš také právo? Ale naozaj prenesené do tej ich reality.“ (odborníčka na participáciu)

Významný podnet prišiel aj zo strany Slovenského inštitútu mládeže IUVEN-TA, ktorý zhruba v rovnakom čase dokončoval ročný projekt zameraný na zisťovanie stavu participácie detí a mladých na Slovensku. Projekt vychádzal z metodiky Rady Európy a jeho základom bola fókusová skupina, v ktorej deti vyjadrovali ich postoje a skúsenosti s participáciou. Výsledky fókusovej skupiny boli následne deťmi pripomienkované a taktiež za účasti detí prezentované aktérom, ktorí sa podieľajú na príprave akčných plánov. UNICEF sa rozhodol nasledovať tento príklad a s využitím podobnej metodiky, s dôrazom na participáciu a s pomocou facilitátorky z IUVENTY zrealizovať sondu, ktorá by bola zameraná špecificky na vnímanie dodržiavania práv detí v rôznych oblastiach ich života.

V neposlednom rade zohrala rolu aj podpora zo strany sekretariátu výboru pre deti a mládež (ďalej výbor), ktorý v tom čase začínal pripravovať NAPD, chýbali mu však potrebné kapacity na zabezpečenie participácie detí. Po vzájomnej dohode medzi zadávateľkou štúdie z UNICEF-u a výborom tak došlo k prispôsobeniu formy výskumu tak, aby mohol neskôr slúžiť aj na účely prípravy NAPD.

— Zabezpečenie reprezentatívnosti zúčastnených

Výber účastníkov a účastníčok sondy predstavoval komplexný proces, pretože snahou tímu pripravujúceho výskum bolo zabezpečiť čo najväčšiu reprezentatívnosť vo vzťahu k rôznym skupinám detí žijúcim na Slovensku. Dôležitými kritériami výberu boli vek (medzi 11 – 15), pohlavie (rovnomé zastúpenie dievčat a chlapcov), bydlisko (rovnomé zastúpenie regiónov, väčšie i menšie mestá, i marginalizované komunity), menšinový status (rómska a maďarská menšina), zdravotné znevýhodnenie a sociálne znevýhodnenie (deti so skúsenosťou z pestúnskej starostlivosti a detských domovov, deti zo sociálne slabšieho prostredia a deti žijúce len s jedným z rodičov). Na základe týchto kritérií bolo vybraných 19 detí, ktoré sa zúčastnili na víkendovom pobyte.

Pri samotnom výbere detí zohrávala kľúčovú rolu spolupráca so školami, sociálnymi pracovníkmi a neziskovými organizáciami, ktorí pomohli vytypovať vhodných kandidátov a kandidátky a sprostredkovali kontakt medzi organizačným tímom, deťmi a ich rodinami. Zadávatelka štúdie zdôrazňuje dôležitosť takýchto kontaktov, bez ktorých by sa podľa nej nepodarilo dostať sa k deťom z najviac znevýhodneného prostredia, ako sú napríklad deti z rómskej osady.

„... čo sa týka výberu detí, lebo je pravda, že ku všetkým deťom, ku ktorým sme sa dostali, tak sme mali nejaký osobný kontakt. Nie k tým deťom, ale k niekomu,

kto ich zastrelil. A prečo to hovorím? Pretože bez týchto kontaktov alebo bez toho osobného prepojenia, toho tematického, by sme naozaj tie dve deti z Moldavy nad Bodvou, z osady, proste nemali. Lebo by ich nepustili rodičia, čiže tam ešte bol ďalší faktor, že nie len sa tých detí niečo spýtať, ale dostať ich na ten predĺžený víkend iba s nami, s ľuďmi, ktorých vôbec nepoznali. Ani deti, ani tí rodičia.“ (odborníčka na participáciu)

Skúsenosť s oslovovaním rodín poukazuje na **dôležitosť dôvery** a osobnej garancie dôveryhodnej osoby pri zabezpečovaní participácie. Toto platí nielen všeobecne pri participácii detí, ktorých situácia je špecifická v tom, že s ich zapojením musia súhlasiť ich zákonní zástupcovia, ale ešte viac pri participácii detí zo znevýhodneného prostredia. Takéto deti a ich rodičia môžu pociťovať zvýšené obavy zo zapojenia sa do procesov, ktoré nepoznajú a ktoré vyžadujú pobyt mimo známeho prostredia. Oslovenie detí a rodičov cez osobu, s ktorou už majú vybudovaný vzťah, tak môže výrazne zvýšiť pravdepodobnosť, že sa do procesu participácie zapoja.

Cieleným zapojením detí z rôznych prostredí sa podarilo organizačnému tímu prekonať jeden z častých problémov participácie, a to konkrétne participáciu elit.¹⁹ Takýmto spôsobom kvalitatívna sonda dokázala zachytiť perspektívy detí, ktoré žijú v rozličných podmienkach a stretávajú sa často s veľmi odlišnými problémami.

Práca s rôznorodou skupinou však podľa hlavnej facilitátorky priniesla nevyhnutne aj niekoľko výziev. V prvom rade musel organizačný tím dbať na **vhodný výber miesta**, ktorý by bol dostupný aj pre deti so zdravotným znevýhodnením a mal bezbariérový prístup. Zároveň bolo nevyhnutné pre deti zo sociálne slabších rodín zabezpečiť pokrytie cestovných nákladov a ďalších výdavkov spojených s ich účasťou. Pre deti z menšinového prostredia bol k dispozícii tlmočník alebo boli skupiny namiešané tak, aby vždy jedno z bilingválnych detí mohlo pomôcť s prekladom. V neposlednom rade museli facilitátori vytvoriť atmosféru rešpektu, v ktorej by sa všetky deti cítili dobre, pretože, ako upozorňuje hlavná facilitátorka, deti málokedy prichádzajú v ich bežnom živote do styku s rôznorodosťou, a nie sú preto zvyknuté dbať na potreby detí zo znevýhodneného prostredia.

„No a plus ešte veľké opatrenie preto, aby tie deti vedeli spoločne fungovať a participovať, bolo nastaviť si pravidlá alebo nejaké princípy spolupráce a všetky deti nejakým spôsobom zahrnúť do toho celkového nastavenia, že jednoducho

¹⁹ Za elity by v kontexte participácie detí bolo možné vnímať napríklad deti z gymnázií alebo žiackych a študentských parlamentov.

sme tu za účelom všetkých názorov a žiadny názor nám nepríde od veci, alebo žiadny názor teraz nebudeme posudzovať, že či sa nám to zdá hlúposť alebo nie. Čiže aj také ako keby opatrenie toho rešpektu, ktoré medzi takými deťmi je potrebné aj zo začiatku vybudovať, pretože v dnešnej spoločnosti sa iba v málo prípadoch vyskytujú deti pomiešané s deťmi marginalizovanými. Čo je teda smutné a sme si to aj uvedomili v tom prieskume, že deti nie sú zvyknuté na zohľadňovanie potrieb detí z marginalizovaných skupín, lebo ich reálne nestretávajú.“ (zástupkyňa MVO)

Táto skúsenosť zároveň poukazuje na dôležitý presah participácie aj v zmysle získania nových kompetencií medzi zúčastnenými deťmi, akými sú empatia a schopnosť porozumieť deťom, ktorých životné okolnosti sú často výrazne iné.

„No akoby ten pridaný vedľajší efekt, ktorý sme ani nezamýšľali, (...) my sme zistili, že tým asi najdôležitejším cieľom bolo, že takéto fokussy alebo takéto [forma] participácie detí ich zblížuje a dáva im možnosť porozumieť ostatným potrebám iných detí. A v podstate aj bojovať za nich.“ (zástupkyňa MVO)

— Ako participácia vyzerala?

Výskum sa realizoval počas predĺženého víkendového pobytu a využíval metódy fókusových skupín, pološtruktúrovaných rozhovorov, *world café* a kreatívnych workshopov, kde mali deti šancu vyjadriť sa k otázkam týkajúcich sa porozumeniu ich práv v kontexte ich života. Napriek tomu, že vyššie zmienené formy zisťovania názoru sú použiteľné vo všetkých vekových skupinách, ako zdôrazňujú zadávateľka výskumu aj hlavná facilitátorka podujatia, formát víkendového pobytu aj jeho celkový priebeh bol nastavený priamo na potreby detí tak, aby ich nepreťažil a dokázal udržať ich pozornosť a záujem.

„Takže tá metodológia vlastne zohľadňovala jednak ciele, ktoré sme chceli od toho stretnutia vyťažiť, ale jednak aj to, že sme potrebovali za dosť krátku dobu veľa participácie naraz. Takže sme sa snažili tie metódy prestriedať tak, aby deti neboli ani preťažené a aby sme v podstate dostali od nich všetko, čo sme potrebovali.“ (zástupkyňa MVO)

Dôležité bolo prispôbiť sa komunikačne deťom a upraviť jednotlivé aktivity tak, aby boli čo najmenej formálne a aby sa deti dokázali do tematiky detských práv vžiť a ponúknuť odpovede, ktoré vychádzali priamo z ich osobnej skúsenosti. V tomto smere je na základe skúsenosti z tohto prípadu dôležité nevnímať vek detí ako prekážku participácie, ale hľadať cesty, ako preklenúť vekový a generačný rozdiel medzi deťmi a facilitátormi.

„Potrebovali sme znížiť ‚generation gap‘, aby sme boli my sami bližšie k tým deťom, a potrebovali sme tú štruktúru toho, aby sa to necítilo ako fókusové skupiny. Aby tie deti ani nevedeli, že vôbec nejaká fókusová skupina je, alebo že teraz sa tu majú konkrétne vyjadrovať k niečomu. Čiže my sme ich najprv museli navadiť na celú tú tematiku toho života, aby sa do na to dokázali pozrieť cez práva detí. To slovo znie hrozne, ale áno, a potom aj tú participáciu nastaviť veľmi hravými, interaktívnymi formami, aby sme sa k tomu dostali.“ (odborníčka na participáciu)

Zásadným sa stalo **preloženie** otázok a jednotlivých úloh **do detského jazyka**, niekedy aj do viacerých jazykových verzií, ktoré zodpovedali rôznym úrovňam vyspelosti medzi deťmi. Pri ich príprave konzultovala hlavná facilitátorka podujatia s detskou psychologičkou, ktorá pomohla s naformulovaním otázok pre jednotlivé vekové úrovne. Pomocní facilitátori boli následne preškolení o tom, ako s deťmi komunikovať a ako im čo najlepšie klásť otázky.

„Plus sme ešte poprosili psychologičku, ktorá nám pozrela na tie otázky a povedala, či aj pre jedenáročného to bude zrozumiteľné, respektíve, ako to formulovať ináč, aby aj jedenáročný porozumel. Teda niektoré otázky dokonca mali dve až tri verzie práve kvôli tomu, aby tie deti na rôznych úrovniach tomu rozumeli. Tomu predchádzala, samozrejme, aj veľká príprava facilitátorov.“ (odborníčka na participáciu)

Ako ďalej rozvádza zadávateľka štúdie z UNICEF-u, vo vzťahu k špecifikám participácie detí nebolo dôležité upraviť len formát a jazyk aktivít, ale aj prispôbiť porozumenie forme, akou sa deti zapájajú a vyjadrujú svoj názor. Táto skúsenosť pritom nemusí byť významná len vo vzťahu k veku, ale aj k rôznym pozadiam, z ktorých deti pochádzajú a ktoré môžu mať dopad na ich schopnosť zapojiť sa do diskusie a vyjadriť svoj názor slovne.

„Čo je pre mňa ešte veľmi dôležité, a možno také najmarkantnejšie, tak rozdiel medzi participáciou detí. Že tá participácia nie je iba verbálna. Že hrozne veľa vecí a podnetov, ktoré sme zachytili, bolo z pozorovania, lebo tie deti to nevedia pomenovať, ale my si to dokážeme všimnúť.“ (odborníčka na participáciu)

— NA CESTE MEDZI PARTICIPÁCIOU A VEREJNOU POLITIKOU

Výstupy z víkendového podujatia boli spracované do štúdie *Deti o svojich právach: Kvalitatívna sonda do života detí na Slovensku*. Štúdia bola realizovaná v prvom rade pre advokačné potreby Slovenského výboru pre UNICEF a jej zaradenie ako východiska pri príprave NAPD na roky 2013 – 2017 vyplynulo až z procesu na základe spolupráce medzi neziskovými organizáciami a štátnymi inštitúciami na pôde výboru pre deti a mládež (ďalej výbor). Podľa vyjadrenia tajomníčky výboru toto rozhodnutie prišlo takpovediac prirodzene, pretože výbor už v tej dobe hľadal možnosti, ako vytvoriť priestor na participáciu detí, ale chýbali mu potrebné metodiky a kapacity.

„Ja si myslím, že to bolo také nejaké kolektívne [rozhodnutie]. Tým, že tam bol aj ten záujem nielen zo strany tretieho sektora, ale že tam bola aj objednávka z našej strany ako tvorcov tej politiky, že teda hľadáme priestor na to, akým spôsobom tie deti zapojiť. (...) A vlastne UNICEF nám umožnil a ako keby re-dizajnoval ten svoj pôvodný projekt do podoby, ktorá by bola použiteľná pre účely prípravy národného akčného plánu.“ (zástupkyňa štátnej správy)

Ako kľúčový predpoklad zabezpečenia participácie detí na príprave NAPD je tak v tomto smere možné vnímať tlak zo strany neziskového sektora, ktorý identifikoval potrebu väčšieho zapojenia detí a následne kvalitatívnu sondu zrealizoval, ako aj otvorenosť zo strany sekretariátu výboru, ktorý aktívne podporoval realizáciu štúdie aj jej zaradenie do prípravnej fázy národného akčného plánu. Z pohľadu zadávateľky štúdie z UNICEF-u boli pre úspech celého procesu dôležitá dôvera, predošlá skúsenosť spolupráce medzi štátnymi orgánmi a neziskovým sektorom a celkové načasovanie výskumu.

„... ten národný akčný plán keď sa robil alebo keď sa začínal robiť, my už sme pred tým s tajomníčkou výboru spolupracovali na pripomienkovaní toho starého, ku ktorému sme mali všetky svoje výhrady, aj ona, a tento sme sa snažili zmeniť a naozaj tí ostatní aktéri na štátnej strane... už sme sa trochu poznali, čiže bola tam aká-taká dôvera a boli aj oveľa viac otvorení nejakým tým návrhom. No a myslím si, že o tom výskume počuli relatívne skoro. (...) A myslím si, že to bolo veľmi dôležité, že sa niečo nedodalo iba na konci, ale že sa to dalo úplne na začiatku, a tým pádom každému prišlo logické, že by to malo byť súčasťou.“ (odborníčka na participáciu)

Tento prípad participácie tak poukazuje na spoluprácu neziskového sektora a štátnej správy ako na jeden z funkčných modelov, ktorý je však podmienený predchádzajúcou skúsenosťou so vzájomnou spolupracou, a teda

existenciou vzťahov, komunikačných kanálov, a v neposlednom rade dôvery medzi jednotlivými aktérmi. Napriek tomu, že model spolupráce medzi neziskovým sektorom a štátnou správou sa v tomto prípade ukázal ako funkčný, z pohľadu tajomníčky výboru nemusí byť vždy vhodný, pretože vytvára závislosť od externých organizácií a nutnosť spoľahnúť sa na ich dôveryhodnosť a odbornosť. Z dlhodobého hľadiska je preto podľa nej kľúčové vytvoriť participatívne mechanizmy, ktoré by umožnili zaradiť participáciu priamo do prípravy verejných politík a vytvorili by v štátnej správe potrebné finančné a ľudské kapacity, ktoré by proces participácie zastrešili.

„Ja som napríklad vnímala ako bariéru už to, že sme to museli akoby ,outsourcingovať‘. Že sme si to nemohli urobiť z vlastných zdrojov. Vlastne to bol jeden z problémov, že sme nemali vlastne na úrovni nášho výboru, a vôbec, ako ten útvár fungovania štátnej správy, na úhrady nákladov na účasť vlastne tých účastníkov, tých detí a na úhradu toho podujatia. Že sme na to nemali vytvorený mechanizmus.“ (zástupkyňa štátnej správy)

— ROZSAH PARTICIPÁCIE

Participácia detí na príprave NAPD spočívala predovšetkým v ich možnosti vyjadriť sa k jednotlivým oblastiam a bodom akčného plánu a upozorniť tvorcov politík na veci, ktoré sú pre ne dôležité. V tomto smere mala participácia skôr nepriamy charakter, pretože deti neprišli do styku s tvorcami politík a ich pripomienky a podnety mali slúžiť ako podklad pre jednotlivé rezorty pri formulácii konkrétnych opatrení v rámci NAPD.

„Čiže čiastočne to naplnilo tú požiadavku, aby boli deti zapojené, pretože sme tu mali ich hlas v tom zmysle, že nám povedali, že v takej a takej oblasti prasto: Toto nám nevyhovuje. Takto si to predstavujeme. Toto nerobte. Toto nás nezaujíma. A vlastne tá ambícia sa mala potom pretaviť do toho, aby sa ich odkazy premietli do nejakých konkrétnych odporúčaní zo strany rezortu. To znamená, že každý rezort už mal v rukách tento materiál, ktorý sa potom stal len prílohou akčného plánu a mal pracovať s týmto niekde na pozadí, že teda takýto nejaký odkaz a potreby tu deti majú. Nepodpísala by som sa pod to, že to reálne tí ľudia urobili a že vychádzali z tých odporúčaní alebo z tých odkazov, ale minimálne ich to mohlo scitlivieť v tom zmysle, že sa takýmto spôsobom politika tvorí.“ (zástupkyňa štátnej správy)

Ako tajomníčka výboru pre deti a mládež priznáva, že je ťažké určiť presný rozsah, v akom jednotlivé rezorty brali do úvahy výsledky štúdie, a teda hlasy

detí pri formulovaní jednotlivých návrhov v rámci NAPD. Dosah štúdie hodnotí skôr v zmysle **scitlivovania tvorcov politik voči názorom detí a postupnej zmene kultúry tvorby politik smerom k väčšiemu zapojeniu detí**. Podobne dopad participácie hodnotí aj zadávateľka štúdie, ktorá v čase vypracovávania NAPD vo výbore pre deti a mládež tiež pôsobila.

„Každého, myslím si, ten detský prieskum zaujal a myslím si, že každý, kto participoval na NAPD, si tie výpovede detí a aj sociológov pozrel, ale to neznamená, že nejaké vyjadrenie alebo nejaká výpovedná hodnota sa pretavili do okamžitého navrhnutia konkrétneho riešenia, alebo kroku, alebo cieľa. Bohužiaľ. Otázne je, či je to vôbec realizovateľné, lebo ten NAPD zase vychádzal z nejakých národných dokumentov a strategických ‚paperov a policy paperov‘, kde musia byť obsiahnuté kontextuálne. (...) Takže ja to beriem, že výpovede tých detí majú byť iba tým ‚inputom‘ alebo boli možno tým ‚inputom‘, dúfajme, v tých hlavách tých účastníkov, ale nevedli ku konkrétnym opatreniam.“ (odborníčka na participáciu)

V tomto smere je možné vnímať zaradenie odkazov detí v rámci záverečnej správy výskumu *Deti o svojich právach* medzi podklady k tvorbe NAPD ako jeden z nižších stupňov participácie,²⁰ kde sa deti síce mali šancu vyjadriť k opatreniam NAPD a formulovať ich podnety, ale kde rozhodnutie, ako s týmito podnetmi naložiť, ostalo naďalej v rukách tvorcov politik a následný proces prebehol bez ďalšieho zapojenia detí. Za limit participácie je tak v tomto prípade možné vnímať zapojenie detí len do počiatkovej fázy tvorby NAPD, a nie do implementačnej a hodnotiacej fázy. Jednotlivé rezorty sa síce museli zaviazat, že budú na názor detí dbať aj vo fáze odpočtu plnenia NAPD, ale zapojenie detí už nikto ďalej aktívne nepresadzoval ani nekontroloval.

„Vyslovene zisťované [zapojenie detí] nebolo v rámci tých odpočtov, ani sme ich pri tom nesmerovali pri tých odpočtoch, čo je určite chyba. (...) Myslím si, že stále tu nie je to nastavenie, že aj keď sa často hovorí, že... že ja neviem, boli prijaté také a také príspevky na nejakú skupinu zdravotne postihnutých, tak v tých odpovediach sa vyskytne: ‚A dotklo sa to aj detí.‘ Lebo sa to dotklo zdravotne postihnutých, ale nie je tam ten... prosto to nastavenie, že sa to dotklo zdravotne postihnutých detí. Tá optika tam... tá tam jednoducho ešte stále chýba.“ (zástupkyňa štátnej správy)

²⁰ Na osembodovej škále participácie vedúcej od informovanosti (1) k samourčeniu (8) by bolo možné procesy prebiehajúce v rámci prípravy NAPD zaradiť niekde medzi zapojenie (3) a konzultácie (4). Niektoré alternatívne prístupy k participácii takúto formu zapojenia označujú ako predštádium participácie (pozri Adamer 2013).

Príbeh participácie detí na tvorbe NAPD na roky 2013 – 2017 je tak celkovo možné vnímať ako dobrý prvý pokus zapojenia detí do tvorby verejnej politiky na národnej úrovni, počas ktorého sa participácia detí podľa vyjadrenia viacerých zapojených aktérov a aktérok začala prvýkrát brať vážne. Zároveň však tento prípad poukazuje na zatiaľ nedostatočne vyvinuté mechanizmy systematického a dlhodobého zapájania detí do procesov tvorby verejných politik, ktoré sa ich týkajú. Vyššie formy participácie detí, ako napríklad spolupráca na odpočtoch NAPD, v rámci tohto prípadu neprebegli, čo je z pohľadu väčšiny zapojených aktérov výrazným nedostatkom.

„Podľa mňa to bol veľmi dobrý taký prvý pokus [brať participáciu detí] vážne. Potom sme rozmýšľali, že... že budeme pravidelne pozývať deti na zasadnutia Výboru. (...) Každopádne, potom sa to teda nerobilo. Zostalo to tak na štvrt cesty alebo na pol cesty.“ (zástupkyňa štátnej správy)

Poučenia z príbehu participácie

Z hľadiska priebehu participácie detí na tvorbe *Národného akčného plánu pre deti na roky 2013 – 2017* je možné veľmi pozitívne ohodnotiť metodiku výberu detí, ktoré boli do procesu zapojené. Výsledná skupina participujúcich svojou rôznorodosťou reflektovala rozmanitosť v spoločnosti a mala zastúpenie detí z menšinového prostredia, ako i detí so zdravotným znevýhodnením a rôznymi formami sociálneho znevýhodnenia. Toto je možné považovať za výrazný úspech, pretože pri participatívnych mechanizmoch často dochádza k nerovnému zapojeniu aktérov z marginalizovaných skupín v spoločnosti. Zapojenie širokej vzorky detí sa tak pozitívne podpísalo nielen na zvýšenej reprezentatívности výstupov participácie, ale podľa facilitátorky a zadávateľky štúdie sa prejavilo v podobe zvýšenia empatie a nadobudnutia komunikačných schopností medzi zapojenými deťmi.

Tento prípad participácie bol zároveň jednou z prvých iniciatív pri tvorbe verejných politik, kde bola snaha sprostredkovať priamo hlas detí, a nie vyjadrenia zastupiteľských organizácií, ktoré pracujú s deťmi a mládežou. V tomto smere je ho preto možné vnímať ako významný prvý krok k nastaveniu stabilného rámca participácie detí a mladých, ktorý by vytvoril viac priestoru na zapájanie sa detí do rozhodovacích procesov.

V neposlednom rade úspech participácie stál vo viacerých ohľadoch na funkčnej spolupráci medzi tretím sektorom a štátnou správou, kde organizácia UNICEF v spolupráci s facilitátormi z IUVENTY zabezpečila realizačnú fázu participácie a sekretariát výboru pre deti a mládež následne aktívne presadzoval zaradenie výsledkov štúdie do prípravných procesov NAPD. Aj keď dlhodobá udržateľnosť takéhoto modelu je podľa názoru tajomníčky výboru diskutabilná, pretože štátna správa by podľa nej mala disponovať samostatnými kapacitami a rozpočtom na zabezpečenie participácie detí, funkčnú spoluprácu medzi organizáciami tretieho sektora a štátnou správou je z hľadiska princípov participácie možné vnímať pozitívne.

Najväčším nedostatkom participácie v tomto prípade tak ostáva jej nedostatočné rozvinutie do vyšších foriem zapojenia detí, či už pri implementácii jednotlivých bodov z akčného plánu, alebo ich vyhodnocovaní a preklopení skúsenosti z tohto prípadu do nastavenia funkčných mechanizmov, ktoré by participáciu detí na základe tohto príkladu zaviedli do praxe. V súčasnosti sa v rámci výboru pre deti a mládež (ktorý je súčasťou rady vlády pre ľudské práva) vytvorila pracovná skupina pre participáciu detí a mladých na tvorbe ďalšieho akčného plánu pre deti. Táto prípadová štúdia by mohla slúžiť aj pre ňu na zohľadnenie toho, čo fungovalo, a oblastí, ktoré je potrebné zohľadniť do budúcnosti.

Ako sme sa snažili ukázať v tejto prípadovej štúdií, participácia detí a mladých ľudí je veľmi dôležitým nástrojom na zvyšovanie občianskej angažovanosti. Nedostatočné zapájanie mladých do rozhodovania o témach, ktoré sa ich týkajú, má výrazný vplyv aj na ich ochotu participovať v dospelosti, čo môže byť jedným z dôvodov nízkej úrovne participácie na Slovensku celkovo.

Participácia (a nielen v prípade detí a mladých) stále nie je na Slovensku ujasneným a jednoznačne uchopeným pojmom, často sklzáva len do dvoch polôh. Jednou je zapájanie verejnosti prostredníctvom volených zástupcov vo voľbách a druhou polohou je snaha o vypočutie názorov rôznych skupín na isté témy, avšak nie ich priame zapojenie do tvorby politik, ich implementácie a vyhodnocovania.

Jednou z najväčších prekážok pre participáciu detí a mladých v súčasnosti je nedôvera v ich kompetenciu rozhodovať o veciach, ktoré sa ich týkajú. Deti a mladí ľudia sú považovaní za nezrelých, **nerozumných hráčov**.

Ako však ukazuje aj príklad participácie detí na tvorbe *Národného akčného plánu pre deti na roky 2013 – 2017*, pri dobre zvolenej forme a metóde sú deti úplne kompetentné vyjadrovať sa k veciam, ktoré sa ich týkajú, aj pokiaľ ide o národné verejné politiky. Ich pohľad je unikátny, vidia svoju situáciu z odlišného uhla pohľadu ako dospelí, a preto je dôležité, aby bol tento uhol pohľadu braný do úvahy. Ďalším dôležitým aspektom je právo detí vyjadrovať ich názory, ktoré sa môže premietnuť práve v participatívnom procese pri tvorbe politik.

Participácia detí má však svoje špecifiká, na ktoré je potrebné prihliadať a zvoliť vhodné formy ich zapájania. V prvom rade je dôležité prejavíť deťom dôveru a umožniť im istú formu posilnenia, „zmocnenia“ – *empowerment*, aby mali pocit, že na ich názore skutočne záleží. Zároveň je potrebné nájsť optimálne formy participácie, ktoré budú reflektovať ich potreby a predstavy a zefektívnia tak proces participácie. Tieto optimálne formy nie je možné stanoviť arbitrárne – súčasťou participatívneho procesu je aj hľadanie foriem, ktoré v danej situácii budú najvhodnejšie.

Pri zapájaní detí a mladých ľudí je zároveň dôležité dbať o to, aby do tohto procesu boli zapojené rôzne skupiny detí, nielen „elita“. Už pri navrhovaní procesu participácie je dôležité pamätať na rôzne vekové skupiny, ako aj na rôzne znevýhodnenia detí či mladých (etnické, zdravotné, náboženské, sociálne). Dôsledné mapovanie situácie jednotlivých skupín detí je dobrou cestou k tomu, aby boli do týchto procesov zapojené rôznorodé skupiny.

Príbeh participácie detí na príprave akčného plánu je dôležitou sondou do procesov participácie, pretože išlo o prvý pokus o zapojenie detí do tvorby verejnej politiky na národnej úrovni. Ako vyplýva z tejto prípadovej štúdie, pozitívom tohto prístupu bolo, že deti mohli prvýkrát vyjadriť ich názory na rôzne oblasti života, ktorých sa týka verejná politika (akčný plán pre deti), navyše formou, ktorá bola prispôsobená ich potrebám a predstavám. Veľmi dôležitým aspektom bolo aj zapojenie rôznych skupín detí podľa veku, regiónov, etnického pôvodu a sociálneho prostredia, z ktorého pochádzali.

Veľmi dôležité bolo aj to, že názory detí sa stali súčasťou akčného plánu a boli akýmsi apelom na úradníkov z rôznych rezortov, ktorí pripravovali akčný plán. Podľa viacerých respondentov to výrazne prispelo k scitlivaniu tvorcov politik k potrebám detí. Otázne však je, nakoľko boli ich názory aj skutočne brané do úvahy a nakoľko sa premietli do výsledných opatrení. Analýza toho, nakoľko boli tieto názory premietnuté do konkrétnych opatrení, nebola realizovaná.

V tomto prípade ide o jeden z nižších stupňov participácie, kde sa deti síce mali šancu vyjadriť k opatreniam NAPD a formulovať svoje podnety, ale kde rozhodnutie, ako s týmito podnetmi naložiť, ostalo naďalej v rukách tvorcov politik a následný proces sa realizoval bez ďalšieho zapojenia detí. Za limit participácie je tak v tomto prípade možné vnímať zapojenie detí len do počítačnej fázy tvorby NAPD, a nie do implementačnej a hodnotiacej fázy.

Jednotlivé rezorty sa síce museli zaviazat', že budú na názor detí dbať aj vo fáze odpočtu plnenia NAPD, ale zapojenie detí už nikto ďalej aktívne nepresadzoval ani nekontroloval.

Tento prípad participácie na jednej strane jednoznačne poukázal na potenciál zapájania detí do prípravy verejných politik, a to aj na národnej úrovni. Vhodné prispôsobenie formy a metód participácie umožňuje deťom zapojiť sa do procesu prípravy politiky a jej tvorcami prináša cenné poznatky. Na druhej strane však tento prípad poukázal na nedostatočné nastavenie metodiky participácie detí na strane štátnych inštitúcií. Proces participácie by sa za daných okolností nemohol realizovať bez spolupráce s neziskovým sektorom, čo síce nie je nevyhnutné vnímať ako nedostatok, ale participácia detí by nemala byť závislá len od iniciatívy externých aktérov.

V dôsledku nedostatku vhodných mechanizmov zároveň participáciu nebolo možné rozvinúť do jej vyšších štádií a zabezpečiť, aby nebola len ojedinelým výkrikom do tmy, ale stala sa systematickou praxou v štátnych inštitúciách. Za zásadné je preto možné považovať vypracovanie stabilného mechanizmu participácie detí a mládeže na tvorbe verejných politik, a to nielen v ich prípravnej fáze, ale aj v rámci ich implementačnej fázy a monitoringu.

V budúcnosti by bolo potrebné zobrať do úvahy poučenie z tohto príbehu participácie a nastaviť mechanizmus zapájania mladých ľudí oveľa komplexnejšie:

1. Od začiatku procesu tvorby verejnej politiky mať skupinu detí a mladých ľudí zadanú ako jedného z aktérov, ktorí sa podieľajú na jej tvorbe, implementácii aj vyhodnocovaní.
2. Zapájanie detí a mladých ľudí musí byť komplexné, čo vyžaduje zvolenie adekvátnych metód a zabezpečenie dostatočných časových, finančných aj personálnych kapacít. To umožní efektívnu participáciu a zároveň aj upevní v deťoch a mladých ľuďoch pocit, že sú skutočnými aktérmi, ktorých názor je potrebné brať do úvahy.
3. Ostatní aktéri verejnej správy, ktorí sa podieľajú na tvorbe a implementácii verejných politik, by mali mladých ľudí vnímať ako partnerov pri tvorbe verejnej politiky, a nie ako objekty verejnej politiky.
4. Formy zapájania mladých ľudí sa môžu líšiť podľa rôznych okolností. Neexistujú jednoznačne dané optimálne formy participácie. Ich hľadanie by malo byť súčasťou participatívneho procesu a malo by zohľadňovať špecifické potreby detí a mladých celkovo, ale aj rôznych skupín (vek, sociálne prostredie, zdravotné znevýhodnenie, etnický pôvod).

Participatívny proces by mal byť flexibilný. To znamená priebežne sledovaný a vyhodnocovaný, aby bolo možné v jeho priebehu meniť metódy a formy zapájania mladých ľudí podľa vzniknutej situácie.

ZVOLEN – ZVOLENÉ MIESTO PRE ŽIVOT. PARTICIPÁCIA DETÍ A MLADÝCH NA LOKÁLNEJ ÚROVNI – PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA PARTICIPÁCIE V MESTE ZVOLEN

Elena Gallová Kriglerová – Ivana Rapoš Božič

Druhá prípadová štúdia týkajúca sa participácie detí a mladých ľudí je zameraná na lokálnu úroveň. Samosprávy sú k svojim obyvateľom najbližšie, majú lepšie informácie o potrebách obyvateľov a vedú efektívnejšie zamerať lokálne politiky. „Blízkosť“ je dôležitá aj z pohľadu samotných detí a mladých – ich potreby, predstavy, záujmy je možné lepšie reprezentovať práve na lokálnej úrovni.

Mesto Zvolen sme vybrali ako prípadovú štúdiu najmä z dôvodu, že získalo od Nadácie pre deti Slovenska ocenenie **Komunita priateľská k deťom** za rok 2015. Následným výskumom zdrojov a referencií sme identifikovali viaceré oblasti tvorby verejných politík a aktivít na lokálnej úrovni, do ktorých boli zapájané deti a mladí ľudia. Oslovili sme preto najdôležitejších aktérov týchto aktivít a zapojili ich do výskumu o vnímaní participácie a jej priebehu.

Nasledujúca prípadová štúdia sa teda venuje jednak tomu, ako dôležití aktéri a aktérky na lokálnej úrovni vnímajú participáciu a tvorbu verejných politík, aké faktory či predpoklady na participáciu považujú za efektívne a dôležité, a samotnému priebehu zapájania detí a mladých ľudí. Všade tam, kde sa dajú identifikovať špecifiká lokálnej úrovne oproti národnej, sa o to pokúšame.

V tejto prípadovej štúdii sa zameriavame aj na identifikovanie toho, čo fungovalo, čo nefungovalo a na odporúčania do budúcnosti. Táto prípadová štúdia sa teda pokúša o naznačenie základných *lessons learned* alebo poučení, ktoré vyplývajú z doterajších skúseností s participáciou na lokálnej úrovni.

Vnímanie participácie

Participácia z pohľadu jednotlivých aktérov na lokálnej úrovni je vnímaná predovšetkým ako možnosť dať priestor na vyjadrenie a zapojenie každému, koho sa týkajú verejné politiky tvorené na úrovni mesta. Tu práve zohráva lokálna úroveň dôležitú úlohu, pretože je možné zmapovať potreby rôznych obyvateľov a skupín obyvateľov. Dôležité je, aby predstavitelia samosprávy (primátor/ka, poslanci, zamestnanci) naozaj poznali názory a potreby ľudí, ktorým sú verejné politiky určené – čo sa bez ich priameho zapojenia nedá realizovať. Samospráva často formuluje verejné politiky predovšetkým s prihliadnutím na ich finančnú a administratívnu efektivitu, čím môže dôjsť k tomu, že dôležité aspekty špecifické pre isté skupiny obyvateľov (napríklad znevýhodnené skupiny) budú opomenuté.

Z pohľadu respondentov zo strany samosprávy je veľmi dôležitý aj určitý laický pohľad, pretože *my často máme veľmi úradnícky, odborný pohľad a nemôžeme obsiahnuť celý ten problém, ako ho vidí verejnosť alebo iní odborníci (zástupkyňa samosprávy).*

Participácia je potom vnímaná ako predpoklad efektívnej verejnej lokálnej politiky, nielen jej tvorby, ale predovšetkým implementácie:

„... ja vidím ako prínos široké zapojenie ľudí, organizácií do tvorby práve kvôli tomu, aby sa vychytali všetky nedostatky, aby sa neopomenuli veci, ktoré by mali byť v tej politike zohľadnené. Aby sme mysleli na každého, koho by sa mala týkať.“ (zástupkyňa samosprávy)

Na participácii je dôležitý aj aspekt spolupráce medzi rôznymi aktérmi a hľadanie konsenzuálneho riešenia spoločných problémov. Do tvorby verejných politík často vstupujú ľudia alebo „záujmové skupiny“ s veľmi odlišnými (často protichodnými) predstavami o podobe verejných politík. Participatívny proces tak umožňuje vytvoriť priestor na mediáciu týchto názorových rozdielov a na zohľadnenie potrieb rôznych skupín. Ak na verejnej politike pracuje len jedna strana, jej pohľad môže byť jednostranný a zaujatý. Potreby ostatných skupín tak veľmi ľahko môžu ostať nenaplnené.

Tento aspekt ovplyvňuje aj to, že participácia môže byť vnímaná ako „spoločný postup a spoločný záujem“. Občania tak viac cítia, že sa ich politiky naozaj týkajú, sú tu pre nich a tvorené (aj) nimi. To zároveň sníma zo samosprávy auru absolútnej zodpovednosti, keďže vďaka zapojeniu širšieho spektra aktérov sa všetci títo stávajú spoluzodpovednými za podobu a aj implementáciu

verejnej politiky. Participácia tak umožňuje vytvorenie pocitu spoločného *ownership* – vlastníctva verejnej politiky, ktorá tak stráca mocenskú podobu zavádzania opatrení zhora nadol.

Predpoklady efektívnej participácie

Čo teda musí byť splnené, aby participácia mohla prebiehať tak, aby boli naplnené predstavy všetkých relevantných aktérov a aby bola efektívna?

V prvom rade je dôležitá vzájomná **otvorenosť**. Zo strany samosprávy musí byť naozaj úprimný záujem o názory a zapojenie verejnosti či rôznych skupín obyvateľstva. Teda ak s akýmkoľvek problémom prídu na samosprávu, nesmú nadobudnúť pocit, že ich potreba nie je dôležitá a nikto sa ňou nebude zaoberať. Ak sa ľudia stretnú s pozitívnou reakciou na strane samosprávy, jednak budú ochotnejší aj participovať systémovejšie a komplexnejšie, napríklad pri tvorbe strategických materiálov, zároveň to aj vysielajú signál ostatným obyvateľom a záujmovým skupinám (napr. MVO), že dvere na samosprávu sú otvorené a ich názory budú vypočuté.

*„Čiže nám sa tu začínajú aktivizovať viaceré organizácie tretieho sektora, ale aj mladí ľudia alebo ktokoľvek. Chcem toto urobiť a toto a proste tým, že povieme áno, pomôžeme vám, tak v tom okamihu sa vám začne aktivizovať aj verejnosť. Už potom prídu napríklad aj mladé mamičky, že si chcú urobiť nejaké prostredie na skrášlenie... **takže podľa mňa je potrebné, aby ľudia vedeli, že môžu prísť, že ich nevysmejeme.**“* (zástupkyňa samosprávy)

S otvorenosťou samosprávy súvisí aj jej **proaktívnosť**. Nestačí len čakať, kým sa obyvatelia alebo rôzne skupiny obyvateľov sami začnú zaujímať a aktivizovať, ale je dôležité neustále mapovať potreby svojich obyvateľov, poznať komunitu, ktoré v meste žijú. Osobný kontakt považujú viacerí respondenti za veľmi kľúčový pre efektívnu participáciu na lokálnej úrovni. Poznanie komunity zároveň umožňuje aj to, že pri participatívnej tvorbe nejakej verejnej politiky jej tvorcovia vopred vedia, aké všetky komunity je potrebné prizvať a na aké problémy a potreby treba vo verejnej politike reagovať.

Tretím aspektom otvorenosti samosprávy voči obyvateľom a dôležitým predpokladom efektívnej participácie je **komunikácia a informovanosť o aktivitách samosprávy**. V tomto prípade je dôležité, aby samospráva čo možno najtransparentnejšie komunikovala svoje aktivity, aby bola vytvorená

a upevňovaná dôvera obyvateľov v jej činnosť. Skúsenosti jednej z respondentiek hovoria o tom, že sa čoraz viac aktivizujú rôzni „občianski“ kandidáti, ktorí zneužívajú nedostatok informovanosti obyvateľov o tom, čo samospráva robí, a používajú rôzne populistické nástroje na získanie mediálnej pozornosti a následne politickej podpory. Odpoveďou na to však môže byť len kvalitné poskytovanie informácií o tom, čo a ako samospráva robí (zástupkyňa MVO).

Na komunikáciu samosprávy voči obyvateľom je zároveň dôležité používať rôzne mediálne nástroje, aby informácie zasiahli rôzne skupiny obyvateľstva. V súčasnosti sa veľa informácií dá sprostredkovať prostredníctvom internetu a sociálnych sietí, ale napríklad starší obyvatelia uprednostňujú skôr regionálne tlačeneé či audiovizuálne médiá.

Ďalším predpokladom pre efektívnu participáciu je dostatok **odborných kapacít a času**, ktorý je možný tomuto procesu venovať. Participatívny proces, ak má byť úspešný a nezahŕňať len tvorbu politiky, ale aj jej implementáciu, vyhodnocovanie a prehodnocovanie opatrení. Tieto procesy sú vždy veľmi náročné a nie je možné ich nejakým spôsobom urýchliť.

Podľa viacerých respondentov je dôležité aj to, aby sa participácia robila **odborne**. Mesto/samospráva by mali mať človeka, prípadne nejakú organizačnú zložku, ktorá by sa vedela tejto téme venovať intenzívne a nielen popri svojej bežnej agende. Napríklad ak sa pripravuje plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja, nemôže participatívny proces riadiť zamestnanec sociálneho odboru, ktorý možno rozumie problematike sociálnej politiky, ale nemá dostatok znalostí o všetkých ďalších oblastiach a takisto nemá zručnosti na mediáciu konfliktov, facilitáciu pracovných skupín, mapovanie potrieb a podobne. Podľa viacerých respondentov, ak sa podcení tento aspekt participácie, vždy bude prebiehať len formálne a časom bude znižovať dôveru obyvateľov k takejto forme spravovania vecí verejných, resp. k jej efektívnosti. Zároveň je potrebné zapojiť aj odborníkov na jednotlivé oblasti verejných politík, aby dokázali udržať participatívny proces v odbornej a realizovateľnej podobe. Dôležité je poznať aj najdôležitejších aktérov v danej téme z rôznych oblastí:

„... ja to hovorím za seba, ty máš zase iný pohľad... že možno mať nejaký systém nato, že ako to robiť, a potom je dôležité mať vytypovaných a známych jednak tých kľúčových hráčov a oni vás už veľakrát posunú na ďalších v podstate ľudí. Že v každej skupine mať kvázi odborníkov, potom mať nejakých laických a tak ďalej. Že ako mať tie kontakty. No a asi tie kontakty sú vo väčšom podstatné...“ (zástupkyňa samosprávy)

Dôležitým predpokladom participácie je však aj to, aby sa na samotnom procese zúčastňovali nielen odborníci a laici, ale ideálne aj volení zástupcovia zo

samosprávy, ktorí jednotlivé politiky schvaľujú na mestskom zastupiteľstve. Ak budú súčasťou procesu, ich rozhodovanie o prijatí danej politiky bude informovanejšie a zodpovednejšie.

Deti a mladí a ich participácia na lokálnej úrovni

Vo Zvolene existuje viacero participatívnych mechanizmov a iniciatív, do ktorých sú zapájaní mladí ľudia alebo ich sami iniciujú. Konkrétnej podobe ich zapojenia sa venujeme nižšie.

Na lepšie pochopenie lokálneho kontextu a situácie v tejto lokalite je potrebné aj poznať situáciu detí a mladých, vnímanie ich postavenia v spoločnosti a problémov, ktorým čelia. Na to je zameraná táto kapitola.

— VNÍMANIE MLADÝCH V SPOLOČNOSTI

V tejto časti je potrebné rozlišovať, ako respondenti posudzovali situáciu detí a mladých vo Zvolene a ako celkovo v slovenskej spoločnosti. Podľa viacerých z nich je už vo Zvolene pomerne silná tradícia zapájania mladých ľudí. Je veľa organizácií, ktoré pracujú s mladými, a aj vďaka tomu sú oni sami aktívnejší a aj pozitívne vnímaní v meste.

„A obdivujem mladých ľudí, lebo robia tu veľa. Veľa roboty chcú. Vedia. Neboja sa. Idú do toho. Super. Akože obdiv.“ (zástupkyňa samosprávy)

S tým súvisí do veľkej miery aj názor, že deti sú vždy také, aké dostávajú príležitosti. Vo veľkej miere závisí od dospelých, ako sa k nim stavajú a nakoľko dôverujú ich schopnosti zapájať sa do rozhodovania o mnohých veciach. Podľa toho, ako sa k nim správajú dospelí a nakoľko im umožnia sa realizovať, byť aktívni a zapájať sa do rozhodovania, tak na to aj mladí reagujú – vo Zvolene sa to podľa viacerých respondentov výskumu výrazne mení k lepšiemu. Dať deťom a mladým priestor zároveň znamená podľa jednej z respondentiek zabezpečiť, aby v meste v budúcnosti žili zodpovední obyvatelia. V tomto zmysle je dôležitá aj ich participácia v čo najnižšom veku.

Celkovo sú deti na Slovensku vnímané dvojako. Na jednej strane sú v centre pozornosti a na druhej strane sú len akýmisi objektmi prístupu dospelých,

nie partnermi. Deti sú celkovo vnímané ako veľká hodnota, dokonca existuje až akýsi kult dieťaťa, v mnohom sa všetky aktivity dospelých prispôsobujú deťom.

„My ich máme radi. Slováci milujú svoje deti. Tá kultúra, aj tá kresťanská, silno zasahuje, že dieťa je dar. V rodinách je dieťa vnímané ako dar, ak to nie je rodina nefunkčná. Keď to vidíš, akí sú oni z nich nadšení v tých pôrodniciach...“ (odborníčka na participáciu detí)

To však neznamená, že sa k deťom a mladým ľuďom správame s rešpektom. Prakticky všetci respondenti sa zhodli na tom, že deti nie sú vnímané ako partneri dospelých. Panuje veľká nedôvera v ich schopnosti, sú vnímané len ako „hlúpe deti“, ktoré treba vychovať. Prístupuje sa k nim mocensky a prísne hierarchicky, najmä v školách. Prístup učiteľov k deťom je často manifestovaný postojom: *Ty buď ticho, teraz hovorím ja, neozývaj sa, tvoj názor ma nezaujíma* (odborníčka na participáciu detí). Dôvera, že by deti mohli skutočne rozhodovať o veciach, ktoré sa ich týkajú, je minimálna. Ak dospelí neveria, že deti a mladí môžu mať relevantný a kompetentný názor, nedá sa potom očakávať, že deti sa budú správať zodpovedne, participovať a zapájať sa do rôznych aktivít. Nedôvera produkuje len ďalšiu nedôveru a rezignáciu na oboch stranách.

„Podľa mňa im treba vytvoriť podmienky na to, aby mali pocit, že sú počúvané. Že ich niekto chce počúvať, že ich chce počúvať niekto, kto chce niečo zmeniť. Pretože dôvera zaväzuje. Je samozrejmé, že s tým treba začať v podmienkach, ktoré sú im blízke.“ (zástupkyňa MVO)

Postupne sa to začína meniť, aj v rodinách, aj v školách je čoraz viac dospelých, ktorí menia svoj prístup a začínajú viac počúvať a zapájať deti. Prevažujúci prístup k nim je však skôr pasívny: *To sú tí, ktorí by mali byť vzdelávaní a vychovávaní.*

Na druhej strane, dnešná doba je charakteristická veľkým individualizmom a deti sú ponechané samy na seba v mnohých oblastiach. Na deti sú kladené veľmi vysoké nároky, ako majú vyzeráť, ako sa majú správať, ale vôbec sa neriešia ich problémy alebo potreby, ktoré majú.

— PROBLÉMY A POTREBY DETÍ VO ZVOLENE

Jedna z respondentiek v našom výskume sa vyjadrila, že v pohľade na deti sa veľmi často zdôrazňujú javy, ktoré sa javia ako problémy detí, v skutočnosti sú však odrazom nenaplnenia ich potrieb a nerefektovania ich situácie. Preto v ďalšom texte skôr formulujeme potreby detí vo Zvolene, ako ich vnímali rôzni respondenti.

Deti žijú vo veľmi rýchlej a komplikovanej dobe, v ktorej sa nevedia dostatočne orientovať. Ako sme písali vyššie, veľký individualizmus súčasnej doby často ponecháva deti samy na seba. To pramení z veľkej zaneprázdnenosti rodičov, ktorí buď pre zlú sociálnu situáciu, alebo naopak pre vysoké pracovné pozície nemajú na deti dostatočný čas. To sa odráža v tom, že deti sú v dnešnej dobe stratené, nevedia sa v nej orientovať, čo môže mať dôsledok v úniku do rôznych sociálne nežiaducich javov (drogy, kriminalita, gamblerstvo) alebo naopak v uzavretosti, utiahnutosti a depresiách mladých ľudí.

Deti zároveň čelia aj pretlaku množstva informácií, v ktorých už nedokážu triediť, vytvárať si kritický názor a mať presnejšie stanovené ciele do budúcnosti.

Positívom situácie vo Zvolene je, že v minulosti mesto mapovalo potreby detí, aby vedelo rôzne aktivity prispôsobiť týmto potrebám. Jedno zo zistení bolo, že deti očakávajú a potrebujú bezpečné priestory na trávenie voľného času – športoviská, ihriská, kultúrne aktivity. To im podľa mapovania potrieb výrazne chýba. Okrem kultúrnych a športových aktivít môžu na tento účel slúžiť aj centrá voľného času alebo nízkoprahové zariadenia.

Druhou výraznou témou je školstvo. Na jednej strane deti veľmi citlivo vnímajú vzťahy a podmienky v škole – ako sa k nim učitelia správajú, aké vzťahy s nimi majú, aké celkové materiálne a nemateriálne prostredie je v škole. Zároveň cítia, že škola dnešných dní nereflektuje ich potreby a problémy. Deti sa navyše nevedia ukotviť v tejto dobe, nemajú jasné ciele a nevedia, čím by chceli byť v budúcnosti (zástupkyňa MVO).

Podľa mapovania potrieb je zrejme aj to, že deťom a mladým ľuďom chýba to, aby ich potreby a problémy boli vnímané dospelými a aby dostávali určitú formu ocenenia a mali pocit prináležitosti. Podľa jednej z respondentiek aj to je dôvod, prečo trávajú toľko času na internete. V komunite dospelých je to vnímané ako negatívny jav, avšak podľa nej súčasné deti už aj virtuálnu realitu považujú za skutočnú realitu, a to nie je nevyhnutné vnímať negatívne. Deti prostredníctvom sociálnych sietí udržiavajú priateľstvá, dostávajú pocit ocenenia prostredníctvom pozitívnych spätných väzieb na internete (lajk na facebooku, srdiečko na instagrame) – to, čo v realite takmer vôbec nemajú (odborníčka na participáciu detí). Podľa tejto respondentky preto treba skôr čerpať inšpiráciu z týchto javov a pomáhať deťom aj v reálnom svete získať tento pocit ocenenia, spätnej väzby a určitej komunity, ktorú sociálne siete vytvárajú.

„Tam je potreba toho rešpektujúceho prístupu a rešpektujúcej komunikácie. Tam je potreba aj u tých ľudí, ktorí majú nástroje na určovanie hraníc, aby oni zistili, kde sú ich hranice, kde sú hranice toho sveta. Naše deti... z tých javov,

ktoré ony tam... takto, ono je to ťažko prioritizovať, ale keď to môžeš, tak chýbajú rodičia v rámci upevňovania tej úcty, tej lásky, toho sebapoznania.“ (odborníčka na participáciu detí)

— KOMPETENCIE A OCHOTA MLADÝCH ĽUDÍ PARTICIPOVAŤ

Medzi respondentmi v tomto výskume bola zhoda na tom, že rovnako deti, ako aj mladí ľudia sú ochotní a aj schopní participovať, ak majú vytvorené možnosti, ak je samospráva otvorená a ak prebieha efektívna komunikácia. Samospráva detí a mladých volá k sebe, organizujú stretnutia na samospráve, aby sa deti oboznámili s tým, čo mesto robí a mali možnosť vyjadriť aj svoje názory, ako by sa mohli zapojiť, alebo aké témy by bolo potrebné riešiť:

„Minulý rok sme tu mali jednu konferenciu alebo takú prácu so stredoškólakmi na tému rôznych činností mesta. Zastrešovala to nejaká mimovládka a tie decká z toho mali urobiť tie výstupy, čomu by sa prioritne venovali. A to bolo skvelé, lebo ony vlastne si potom zvolili tému, ktorej sa potom chceli venovať. Nieкто si zobral odpady. Nieкто si zobral kultúru a tak podobne. Takže tam chcem povedať, že tie decká, a keď sa s nimi komunikuje, a sa s nimi takou formou, tak ony sa potom ako keby samy tak aktivizujú a vedia.“ (zástupkyňa samosprávy)

Nedá sa však automaticky predpokladať, že deti sa začnú aktivizovať samy. Verejné politiky sú pre ne veľmi abstraktný pojem a bez adekvátnej komunikácie smerom k nim a bez ich vťahovania do procesov nemožno očakávať, že prídu s požiadavkami samy. Rovnako veľmi zriedka vedia o tom, čo samospráva robí, aké aktivity vyvíja, ako by mohla byť pre mladých nápomocná. **Preto je veľmi dôležité, aby komunikácia prichádzala aj z podnetu samosprávy, ktorá iniciuje záujem o mladých.** Z tých, ktorí majú skúsenosti s minulou participáciou, sa postupne stávajú občiansky aktívni mladí ľudia, ktorí začínajú prichádzať so svojimi nápadmi, ale za tým sú dlhoročné procesy sprevádzania mladých procesmi participácie.

Jedna z organizácií realizovala sériu poldenných stretnutí pre mladých, kde dostali informácie o tom, čo participácia znamená – veľmi prístupnou formou, bez zbytočného teoretizovania. Stretnutia sa týkali možných foriem spolupráce, prevencie a riešenia konfliktov. Prostredníctvom rolových hier sa učili vyjednávať, hľadať konsenzus, argumentovať. Pri tom sa osvedčilo, ak spolupracovali skupiny detí a mladých, ktorí sa navzájom poznali, pretože v príliš rozmanitých skupinách bola medzi nimi veľká nedôvera a trvalo dlho, kým sa navzájom otvorili.

Participácii mladých by zároveň pomohlo, ak by na samospráve bol vyčlenený konkrétny človek (ideálne mladý), ktorý by mal na starosti koordináciu participácie mladých, mal by zmapované komunity detí a mladých v meste, poznal by najdôležitejších aktérov, mal dôveru medzi mladými. Je dôležité, aby tam bol človek, na ktorého sa môžu kedykoľvek obrátiť, majú za kým ísť, a kto vie, ako danú aktivitu, potrebu alebo problém uchopiť tak, aby to bolo efektívne.

— ŠPECIFIKÁ PARTICIPÁCIE MLADÝCH A FORMY ICH ZAPÁJANIA

Deti a mladí ľudia, ani na lokálnej úrovni, nie sú homogénna skupina, a preto je potrebné brať do úvahy rôzne špecifiká a im prispôbiť aj formy zapájania do rôznych procesov na úrovni mesta. Rôzne deti majú rôzne problémy a sféry záujmov, na ktoré je potrebné prihliadať. Preto je nevyhnutné mať zmapované potreby rôznych skupín detí a mladých. To sa týka aj rôznych sociálnych či etnických skupín, ktoré v meste žijú.

Špecifikom mladých podľa jednej z respondentiek je, že majú nezaťažný pohľad na svet, vedia sa pýtať naozaj so záujmom, sú často otvorenejší ako dospelí. Na druhej strane nie sú zvyknutí (ako sme už spomínali veľakrát), že sa ich niekto pýta na ich názor, nevedia teda formulovať svoje potreby, poukázať na svoje problémy. Tým, že sú často vnímaní len ako objekty politik (pasívni receptori), nemajú dôveru v to, že niekto sa skutočne zaujíma o ich potreby, a nemajú ani zručnosti, aby ich vedeli efektívne presadzovať.

Čo sa týka foriem zapájania, viacerí sa zhodli na tom, že osobný kontakt je pre participáciu mimoriadne dôležitý. Online formy participácie môžu fungovať, môžu mladých vtahovať a vzbudzovať v nich záujem o veci verejné, avšak samotný proces by mal fungovať na osobnom a fyzickom zapojení mladých ľudí.

Vo Zvolene sa osvedčila organizácia rôznych fókusových skupín, kde boli prizvané deti rôzneho veku, z rôznych sociálnych skupín, kde diskutovali o veľmi rôznorodých témach, ktoré sa ich týkali. Tam je však veľmi dôležité prispôbiť formu veku a prostrediu detí, z ktorého pochádzajú:

„Je to iba o forme. Aj 6-, 7-ročné deti dokážu participovať, dokonca dokážu aj viesť takýto proces. My sme robili na tretej základnej škole plánovanie školského dvora, kde vlastne s dečkami sme si najprv zmapovali ten dvor, a potom sme si určovali, kto tam chodí a ony, že tam chodí upratovačka a chodí tam ujo školník. Potom si ich rozdelili, a potom normálne išli za nimi, že ujo školník, a čo je také zlé na tom dvore? Čo by malo ísť preč? Potom sa znova zišli a ako

sa to dávalo dokopy. Čiže aj tie deti, aj tie úplne malé deti, keď sa im to proste vysvetlí a pomôže tak, samozrejme, nebudú z toho architektonické štúdie, ale boli z toho krásne 3D modely s rôznymi preliezačkami a neviem čo všetko možné.“ (zástupkyňa MVO)

Tu je však dôležité, aby sa dospelí naučili naozaj brať názory detí vážne, prejať im dôveru a naozaj aj zapracovať ich predstavy do výslednej podoby opatrenia alebo politiky. **Nedokončená participácia je v tomto zmysle horšia ako žiadna, pretože môže výrazne ohroziť dôveru detí a mladých v to, že na ich názore skutočne záleží.** Často totiž dochádza k tomu, že celý proces participácie sa končí tým, že sa detí len opýtame, ako by veci chceli. Ich názory sa málokedy premietnu do realizovaných opatrení a deti a mladí sú len zriedka zapojení do implementácie a vyhodnocovania politik. Ďalším špecifikom je zapájanie **znevýhodnených skupín detí a mladých ľudí.** V tomto prípade je podľa viacerých respondentov veľmi dôležité uvedomiť si, že participovať by mali všetky skupiny detí a mladých, nielen tie, ktoré sú samy aktívne, alebo pri ktorých sa dá predpokladať takpovediac hladký priebeh participácie. Vždy je však potrebné prispôbovať proces a podmienky potrebám týchto detí.

Napríklad deti a mladí so zdravotným znevýhodnením majú veľmi špecifickú situáciu a vedia priniesť pohľad, ktorý nemajú ani dospelí, ale ani deti bez takéhoto znevýhodnenia:

„Například, oslovila som Zväz telesne postihnutých, aby mi identifikovali, kde ešte nie sú bezbariérové priechody pre chodcov, lebo ja keď som zdravá, ja si to neuvedomujem, že zídem z chodníka. Zídem hocako, ale oni si to uvedomujú, že tu mám brzdu a na tejto ulici.“ (zástupkyňa samosprávy)

Podobne je to aj v prípade detí zo sociálne znevýhodneného prostredia. Vo Zvolene začali zapájať aj deti z časti „Balkán“, kde žijú veľmi chudobné a (aj) rómske rodiny. Keď sa robil výskum o novo sa vytvárajúcich potrebách detí, tak jednu fókusovú skupinu zamerali aj na deti z tohto prostredia. Zaujímavým zistením bolo, že napriek odlišným očakávaniam tieto deti prejavovali veľmi podobné potreby ako ostatné deti – nedostatok rešpektu zo strany dospelých, vyhovujúce prostredie na trávenie voľného času a bežné „konzumné“ potreby ako všetci ostatní tínedžeri.

„No my keď si nastavujeme mapovanie, robíme fokusky, tak si nastavujeme, že chceme tam mať deti, ktoré sú znevýhodnené, chceme tam mať deti, ktoré sú bežné... keď máš zmapovanú tú komunitu, s ktorou robíš, tak musíš vidieť, ktoré všetky deti... a keď tam vidíš, že tie deti tam nie sú, tak na to upozorňuješ... V tomto máme problém, Slovensko ako keby nevnímalo tú... na rovnocennej

úrovni áno, podľa mňa tie decká sú rovnocenné, či sú z východu, alebo zo západu, taká skupina, taká skupina, ale je potrebné vnímať tie ich špecifiká.“ (odborníčka na participáciu detí)

Opäť je veľmi dôležité mať zmapované všetky komunity a potreby rôznorodých detí, aby proces participácie zahŕňal aj ich. Zároveň proces participácie by mal byť veľmi odborne a profesionálne **facilitovaný**. Kvalitný facilitátor dokáže dať priestor všetkým zapojeným a nájsť metódy, ako dať hlas a vypočuť aj znevýhodnené deti a mladých ľudí, ktorí možno nevedia artikulovať svoje potreby tak ako iní. Zároveň dokážu upraviť podmienky procesu participácie tak, aby boli prispôsobené špecifickým potrebám rôznych skupín detí a ich možnostiam participovať (tzv. *reasonable accommodation*).

— POZITÍVNE A NEGATÍVNE EFEKTY PARTICIPÁCIE DETÍ A MLADÝCH

Jedným z najvýraznejších efektov participácie detí na lokálnej úrovni je to, že pomáha vytvárať pocit zodpovednosti a umožňuje mladým ľuďom stať sa aktívnymi občanmi. Pociť zodpovednosti vyplýva z toho, že ak sú deti priamo zapojené do rozhodovacích procesov, vidia oveľa širšie súvislosti a dôsledky svojich rozhodnutí. Sú preto aj ochotnejšie dodržiavať pravidlá. Opatrenia, ktoré vstúpia z participatívneho procesu, sú zároveň prijateľnejšie pre všetkých, akceptované všetkými skupinami, teda aj mladými ľuďmi. Zjednodušene povedané – sú to „naše spoločné“ opatrenia.

Zároveň, ak sa mladí ľudia aktívne zapájajú do tvorby verejných politík alebo rôznych oblastí, ktoré sa ich týkajú, je vysoko pravdepodobné, že z nich v dospelosti budú dôležití a aktívni aktéri verejnej správy na lokálnej úrovni. **To vplýva aj na pociť identity voči mestu**, v ktorom žijú. V súčasnosti je veľký problém s odchodom mladých ľudí zo Zvolena. Ich zapájanie do aktivít mesta môže byť aj účinnou prevenciou ich odchodu, pretože budú mať pocit, že je to miesto, kde chcú žiť. Samospráva Zvolena si určila ako slogan pre mesto: Zvolen – zvolené miesto pre Život. Na to, aby si ho aj deti a mladí ľudia zvolili pre svoj budúci život, je dôležité, aby v ňom mali budúcnosť, aby cítili spolupatričnosť a aby sa cítili v meste rešpektované:

„Je tam veľká mobilita, čiže množstvo ľudí odchádza, a kým my ich neoslovíme, ešte kým tu sú niečím, či už si povedia, že sme cool mesto, alebo robíme super akcie, alebo ja neviem... ostala tu veľmi fajn osoba, ktorá ich inšpirovala robiť niečo, tak my ich v podstate stratíme a je veľmi málo pravdepodobné, že sa

vrátia naspäť do tohto mesta, že si založia rodiny... že si tu možno nájdú prácu, vytvoria podnikanie a tak ďalej. Takže pre budúcnosť mesta je nevyhnutné, aby tých ľudí nejak oslovovala, tých ľudí.“ (zástupkyňa samosprávy)

Ďalším pozitívnym efektom participácie je to, že vytvára **medzigeneračnú a medziskupinovú (ale aj vnútroskupinovú) solidaritu** a vzájomné porozumenie. Deti a mladí majú iný pohľad na svet ako dospelí ľudia, vidia iné aspekty, prinášajú dôležité názory, ktoré by iní ľudia nemali.

„Príkladom môže byť, my sme robili také mapovanie bezpečných ciest do školy, kde sme sa decká pýtali, ako chodia do školy, ako by chceli chodiť do školy, a potom sme normálne fyzicky chodili okolo škôl a sme sa vlastne dívali na také miesta ako nebezpečné. Bolo zaujímavé, že najprv sme to rozdali rodičom a oni normálne mali na mape nakresliť miesta, že kde sa boja, že deti... a to je hlavne na dopravu, že kde sa boja. A to bolo, že jedno, dve miesta alebo tri, a to bolo také, že nejaká ručná križovatka alebo niečo podobné. Potom sme chodili s deckami a zrazu sme mali plno miest... že ktoré tí dospelí proste ani netušili, lebo to decko je malé a ono tak ide a zrazu tam je nejaký kontajner a my sa dívame nad to a to decko sa díva takto a on hovorí, že tejto križovatky sa vôbec nebojím, lebo tu je priechod a ja idem, keď idú ostatní. Ale tu mi tento chodník takto končí a ja neviem, kam mám ísť. A vždy proste bežím a vždy po mne trúbia. A to sú presne tie pohľady aj pri tých stratégiách a politikách. Čiže my už chodíme takto a sme už zaužívané a zrazu decko povie a ja vôbec ako toto nerozumiem, že prečo je takto a prečo to nemôže byť inak. Podľa mňa prinášajú pohľady, ktoré my dospelí nemôžeme mať.“ (zástupkyňa MVO)

Negatívnym aspektom alebo skôr rizikom pri participácii mladých je to, že ak nebude robená zodpovedne a efektívne, tak sa skončí len takpovediac na polceste. V takom prípade môže spôsobiť frustráciu u všetkých, ktorí venovali čas a energiu tomuto procesu a výsledok buď neodráža ich skutočné potreby (neboli naozaj vypočutí), alebo proces nie je ukončený, je len formálne naplnený a žiadne z dohodnutých opatrení sa v praxi nerealizuje. Špeciálne v prípade mladých ľudí to môže spôsobovať pokles občianskej angažovanosti a rezignáciu na zapájanie do verejného života.

Ďalším rizikom je to, že ak sa neustrážia hranice rešpektu a dodržiavania konsenzu (z participácie by mali benefitovať všetci), môže nastať situácia, že jedna záujmová skupina vo svojich argumentoch preváži, a môže to byť napríklad aj záujmová skupina mladých, a presadí opatrenia, ktoré narúšajú napríklad demokratický systém a reprezentujú len ich partikulárne záujmy. Podľa jednej z respondentiek by aj v rámci participatívneho procesu malo fungovať

niečo ako *watchdog* princíp, mal by byť súčasťou tohto procesu človek alebo skupina ľudí, ktorí by celý čas dohliadali na to, aby opatrenia neporušovali napríklad princíp dodržiavania ľudských práv:

„Mal by tam byť niekto taký... jedno je byť vyškolený v oblasti ľudských práv a druhé je žiť to, byť citlivý na to, čo sa deje. A vníma už aj nejaké, ako by som to povedala, začínajúce ohrozenie, ktoré sa tam objavuje. A dokázal by to pomenovať, že keď pôjdeme takto, tak toto sú možné dôsledky. A je toto to, čo naozaj chceme? Niektí, kto by videl možné dopady. A potom sa podme porozprávať o tom, ako tie myšlienky upraviť. Tie myšlienky väčšinou nie sú zlé, málokto chce úmyselne škodiť, len si vyberú nástroje, ktoré nie sú vhodné.“
(odborníčka na participáciu detí)

Skúsenosti s participáciou detí a mládeže v meste Zvolen

V tejto časti prípadovej štúdie sa zameriavame na zhodnotenie zapájania detí a mládeže do plánovacích procesov a tvorby verejných politík v meste Zvolen. Najprv stručne predstavíme základné charakteristiky prístupu k participácii v meste, a potom sa bližšie pozrieme na dva participatívne procesy, ktoré samospráva v spolupráci s ďalšími aktérmi realizovala v uplynulých piatich rokoch: projekt Kukátko do budúcnosti, ktorého výsledky boli využité pri príprave *Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja* (PHSR),²¹ a projekt Záruky pre mladých,²² ktorý v čase výskumu stále prebiehal a ktorého výstupy majú viesť k príprave *Koncepcie zamestnanosti mladých vo Zvolene*.

²¹ Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Zvolen na obdobie rokov 2014 – 2020. Dostupný na: http://www.zvolen.sk/download_file_f.php?id=424300

²² Informácie o projekte dostupné na: <http://samosprava.zvolen.sk/zaruky-pre-mladych.phtml?id3=125195>

— PRÍBEH PARTICIPÁCIE V MESTE

Príbeh zapájania detí a mladých do tvorby verejných politík na lokálnej úrovni v meste Zvolen je dôležité chápať v širšom kontexte participácie na verejnom rozhodovaní. Prvopočiatky participatívnych procesov je podľa respondentky pôsobiacej v treťom sektore možné datovať zhruba do roku 2002, keď došlo k aktivizácii občianskej spoločnosti v reakcii na predstavenie koncepcie revitalizácie hlavného námestia. Po úvodnej eskalácii konfliktu, počas ktorej malo zapojenie verejnosti predovšetkým formu protestov a demonštrácií, však došlo k pozvoľnému obrúseniu hrán medzi občianskymi aktivistami a samosprávou a k nadviazaniu dialógu.

„Čiže od toho 2002 možno tri alebo štyri roky trvalo, kým začalo to, tak dobre, čo chcete teda, stiahnete tie súdne žaloby alebo nejaké podnety... a čo teda chcete?“, a začali sme vlastne ako keby tak vyjednávať, no a potom postupne zistili teda, že my nie sme nejakí extrémisti ako občianske združenie. (...) Zas my sme pochopili, že aj tí úradníci majú svoje postupy a že veľakrát to nie je o tom, že oni neprijímajú naše argumenty, ale je to o tom, že ten postup je veľakrát taká zotrvačnosť, kým sa zmení celý ten kolos, prípadne keď niekto vstúpi s politickým rozhodnutím, tak to nie je možné ako keby tými normálnymi procesmi zmeniť. Aj tí úradníci zistili, že OK, tak asi je dôležité, aby sme sa na niečom ako keby dohodli, že čo sa bude robiť, a začali sa vlastne robiť tri stratégie také, že tak keď do toho kečáte, tak poďte povedať, že čo chcete, poďte si to vyskúšať, že aké to je tvoriť tie dokumenty.“ (zástupkyňa MVO)

Takéto naštartovanie participácie je možné vnímať ako jeden z častých modelov v prostredí samospráv, ktoré nemali v minulosti vytvorenú kultúru zapájania verejnosti. Nastaveniu funkčných participačných mechanizmov v takom prípade často predchádza konfliktné „prvé stretnutie“ samosprávy a občanov, ktoré je charakteristické vyhranenosťou názorov a neochotou porozumieť pozícii druhej strany. Šance na preklopenie konfliktného stretu do dlhodobej a produktívnej spolupráce medzi mestom a jeho občanmi následne vyžaduje na oboch stranách otvorenú komunikáciu a trpezlivosť pri budovaní dôvery. Na strane samosprávy ako orgánu zodpovedného za tvorbu verejných politík zároveň prechod k participácii vyžaduje uznanie názoru verejnosti ako dôležitého vkladu pri tvorbe verejných politík. V tomto smere je aktuálne vo Zvolene celková otvorenosť k spolupráci, či už s neziskovými organizáciami, alebo s ďalšími aktívnymi skupinami občanov.

„... akonáhle príde sem niekto, kto má záujem uchádzať sa o granty, ktoré vedú k tomu, aby spoločne s mestom pracovali na tvorbe nejakej... na riešení nejakej otázky, tak my ten súhlas proste dáme.“ (zástupkyňa samosprávy)

Aj keď participácia môže byť iniciovaná zdola zo strany občianskych aktérov, kľúčovým zostáva, ako sa k nej mesto postaví v dlhodobom hľadisku a ako ju bude udržiavať a presadzovať. Pozícia detí a mladých je v tomto smere špecifická tým, že si zatiaľ len osvojujú komunikačné zručnosti a učia sa rozumieť systému spravovania vecí verejných, a preto je dôležité k nim vykročiť a pomôcť dobre nastaviť vzťah medzi deťmi a zástupcami mesta. Vo Zvolene je takúto iniciatívu možné pozorovať aj u samotnej primátorky, ktorá s deťmi a mladými aktívne komunikuje a dáva im tak najavo, že ich hlas je vítaný. Ak sa správne nastaví vzťah medzi samosprávou a deťmi a mladými, môže dôjsť k obojstrannej prospešnosti, kde **deti a mladí nebudú len prizývaní k tvorbe verejných politík, ale budú sa cítiť dostatočne oprávnení prísť s vlastnými návrhmi** prakticky kedykoľvek.

„Ako som sem nastúpila, tak my sa pravidelne stretávame s deťmi, so školami, so školákmi... teraz tie stredné školy boli, vysokoškoláci, sami chodia za mnou, že toto, hento, tamto. Takže my to máme veľmi podľa mňa otvorený vzťah a snažíme sa ich prizývať na všetky podujatia alebo aj rokovania, kde máme pocit, že by boli osošní. Netvrdím, že by sa to nedalo viacej... možno, že nás to nenapadne v niektorých chvíľach...“ (zástupkyňa samosprávy)

Zapojenie detí a mladých do tvorby verejných politík vo Zvolene je podľa zamestnankyne odboru rozvoja mesta, ktorý má na starosti vypracovanie koncepčných dokumentov, súčasťou plánovacích procesov zhruba od roku 2008. Mesto vtedy pripravovalo najprv Konceptiu školstva a následne aj Konceptiu prevencie negatívnych spoločenských javov. Ako podklad k obom bolo v spolupráci so základnými a strednými školami realizované rozsiahle dotazníkové zisťovanie názoru detí a mladých.

Rozhodnutie zapájať deti a mladých do tvorby verejných politík sa podľa všetkých oslovených predstaviteľiek samosprávy stretlo s podporou, a to nielen zo strany úradníkov, ale aj zo strany rodičov a učiteľov, ktorých súhlas musel byť zabezpečený, aby mohli deti a mladí participovať. Na strane samotných participujúcich priniesla možnosť zúčastňovať sa na stretnutiach často nadšenie, keďže účasť na stretnutiach predstavovala vybočenie z ich každodennej rutiny. Ako však upozorňuje zamestnankyňa odboru plánovania mesta, tvorba verejných politík môže pôsobiť ako neatraktívna téma, je preto dôležité deti a mladých zaujať.

„Keď sme napríklad pozývali do fókusovej skupiny v rámci toho projektu Kukátka, (...) tak tam boli stredoškoláci. A tam nebol problém s uvoľňovaním z vyučovania. Tam sa proste kontaktovali príslušné učiteľky. Dali sme im ospravedlnenky. Nebol to problém. Dokonca zo strednej školy obchodu a služieb boli

veľmi aktívne deti, chceli sa zúčastňovať. Bavilo ich nebyť v škole. Robiť niečo iné. Čiže tie prekážky ak boli, tak boli hneď prekonané... nebol tam nijaký problém. Skôr viete, čo je problém? Tak ako vnímam mladých ľudí, tak koľko majú záujmov a informácií a iných atraktívnych vecí, tak zapojiť sa do verejnej politiky je strašne ‚nesexy‘ pre nich. Ak ich čo len trošku zaujmeme, tak je to veľký úspech.“ (zástupkyňa samosprávy)

— Zvolen ako Komunita priateľská k deťom

Za aktivity spojené so zapájaním detí a mladých do chodu mesta vrátane prípravy verejných politík, ako je napríklad Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja, dostalo mesto ocenenie Komunita priateľská k deťom za rok 2015. Ocenenie bolo mestu udelené predovšetkým za posun v oblasti rozvoja participácie detí a mladých, kde za relatívne krátky čas samospráva podporila viacero iniciatív smerujúcich k ich aktívnej účasti na dianí v meste a podpore ich aktivít.

„[Zvolen dostal ocenenie] za tú zmenu a ten posun. Tam nastala zmena a posun v rámci toho prístupu k deťom a mladým ľuďom. A na tej systémovej úrovni v tom, že tam nastal sled krokov, ktorý sa v podstate výmenou toho vedenia... tá primátorka (...) osobným príkladom začala podnecovať systém tých krokov, ktoré by tá komunita mala spraviť. Spravila tam mládežnícku radu, spravila radu pre MVO, ktoré pracujú aj s deťmi a mladými ľuďmi. Pri príprave Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja boli zapojené aj deti a mladí. Ďalej podporovala aktivity, ako napríklad OZ Slatinka, ktoré robili tie Kukátka a mapovali, čo sa deje v rámci Zvolena. Začali sa systematicky tie verejné priestory otvárať rodinám s deťmi, ale aj mladým ľuďom. Začalo sa podporovať také to voľné stretávanie tých mládežníkov. Verejné priestory boli upravované zmysluplne tak, aby tam naozaj niekto chcel chodiť.“ (odborníčka na participáciu detí)

Toto ocenenie tak pomohlo symbolicky potvrdiť orientáciu mesta na potreby detí a mladých ľudí a viacerými zástupcami samosprávy aj primátorkou je vnímané ako záväzok pokračovať v naštartovaných procesoch. Podľa zástupkyne neziskovej organizácie, ktorá s mestom často spolupracuje, bolo ocenenie dôležité aj z hľadiska obhajoby na deti a mládež zameraných projektov pred poslancami, ktorí v ich finančnej a inej podpore predtým nevideli význam.

„Viem, že niektorí tí poslanci hovorili, že načo, že viacej by mohlo ísť do hokeju peňazí a podobne, ale ako bolo to podľa mňa dôležité, že tá samospráva možno aj zistila, že takéto kroky akože môžu byť ocenenia hodné, proste že sú cené takéto kroky. Nezískali grant na eurofondy alebo niečo podobné, ale zrazu

proste ich niekto pochválil za vec, ktorú možno ani oni predtým nepovažovali za takú dôležitú, hej, že urobil sa pilot, urobili sa nejaké kroky a zrazu im niekto povedal, že toto je dobré, čo robíte, toto je fakt dobré, v tom pokračujte. (...) Takže v tomto si myslím, že aj toto možno tú samosprávu alebo tých úradníkov nakoplo, že fú, aj tomuto by sme sa mali venovať.“ (zástupkyňa MVO)

— OTÁZKA REPREZENTATÍVNOTI A VÝBER DETÍ

Otázka výberu jednotlivcov, ktorí budú zapojení do procesu participácie, predstavuje komplexný problém. Z pohľadu mesta je ideálne vytvárať dlhodobé partnerstvá, čo je však v realite problematické, pretože deti prechádzajú zo základnej školy na strednú a následne na vysokú a často preto opúšťajú mesto a prestávajú sa verejne angažovať. Podľa vyjadrenia zamestnankyne samosprávy sa takto rozpadol napríklad mládežnícky parlament, ktorý určité obdobie vo Zvolene fungoval veľmi aktívne.

Druhým problémom je celkové vyťaženie detí a mladých, respektíve ich zapájanie sa do aktivít na viacerých frontoch. V tomto smere iniciátori participatívnych procesov v meste narážajú na klasický problém – osoby, ktoré priťahujú k participácii, patria väčšinou k tým najaktívnejším, preto svoj čas delia medzi viacero aktivít a participácia na procesoch riadených mestom sa tak ľahko môže ocitnúť na nižších priečkach priorít. Možné riešenie vidí jedna zo zamestnankýň odboru rozvoja mesta vo vytypovaní menej aktívnych ľudí, u ktorých je šanca, že sa budú zapájať dlhodobo.

„Tam je taký problém, čo ja vidím napríklad u (...) mladých ľudí, ale to už je tá skupina, nie že aktívni, ale to sú hyperaktívne deti, ktoré majú množstvo koníčkov a záujmov a proste... že ony nejaké obdobie na tom dokážu participovať, ale prioritne sa zameriavajú na niečo iné. Čiže časom opúšťajú... čiže možno je chyba aj v tom vytypovaní. Že možno by sme potom mohli zobrať menej aktívne deti, ktoré už nemajú také zaťaženie svojho voľného času.“ (zástupkyňa samosprávy)

Pri vytypovaní detí a mladých sa mesto často spolieha na spoluprácu s učiteľmi, prípadne na kontakty referentky pre styk s verejnosťou, ktorá sa sama v minulosti angažovala medzi mladými aktívnymi ľuďmi v meste.

„No, my keď sme robili výber do tej fókusovej [skupiny], tak hovorím, že sme kontaktovali učiteľky, lebo tie poznajú tie deti, a poslali nám celkom dobrý materiál, takže to bola dobrá voľba, a ako [kolegyňa] hovorila, že vlastne mladých ľudí pozná, tak tí poznajú ďalších, takže také to vzájomné oslovenie.“ (zástupkyňa samosprávy)

Takýto spôsob výberu mladých ľudí však často vedie práve k participácii elít, keď učitelia vytypujú premiantov triedy alebo deti, ktoré sú zaangažované aj v iných aktivitách, čo môže v dôsledku viesť presne k situácii, ktorej by sa zamestnankyne odboru rozvoja mesta chceli vyhnúť. Takýto postup je problematický aj z pohľadu predstaviteľky neziskovej organizácie, ktorá v meste dlhodobo iniciuje participatívne procesy.

„[Ja] viem ako nepostupovať. Nie ísť cez tie také, že učitelia, aby dospeli vybrali, pretože oni vyberú tých slušných, ktorí potom ale sa pýtajú a hovoria presne tie veci, ktoré už majú natrénované. Bud by som išla na to tým spôsobom, že vždy sú nejakí iní dospeli, ktorí pracujú napríklad pri športe, alebo nejaké krúžky, alebo skaut, také voľnočasové. Alebo paušálne by som zobrala jednu triedu, úplne bežnú triedu, nie takú výberovú, kde sú aj takí menej rýchli, aj bystrejší, a proste aby to bolo kvázi ako také rôznorodé.“ (zástupkyňa MVO)

Výber „bežnej“ triedy je tak lepším spôsobom výberu participujúcich ako výber detí na základe odporúčania. V podmienkach inkluzívneho vzdelávacieho systému by takýto spôsob dokonca mohol plne zabezpečiť reprezentatívnosť participujúcich, lebo všetky deti by navštevovali základnú školu spoločne. Na Slovensku je však vzdelávací systém charakteristický veľkou mierou členenia a vyčleňovania detí so zdravotným postihnutím a detí z menšinového prostredia, a preto ani zacielenie na „bežnú“ triedu nie je zárukou získania perspektívy detí zo znevýhodnených skupín.

Zapájanie detí z menšinového prostredia, ako aj detí so sociálnym alebo zdravotným znevýhodnením preto vyžaduje osobitý a cielený prístup. Skúsenosti s participáciou takýchto detí sa vo Zvolene líšia projekt od projektu. Vo všeobecnosti sa však darí zapájať skôr deti so zdravotným znevýhodnením, ktoré je podľa vyjadrení primátorky jednoduchšie zacieliť. To isté platí aj pre deti zo špecifických komunít, ako sú napríklad veriaci. Problematické je naopak zapájanie detí, ktoré majú „nejaký blok“, ktorý sa môže prejavovať komunikačnými alebo sociálnymi zábrami.

„Zdravotne znevýhodnených pomerne relatívne viete identifikovať a zapojiť. Rovnako náboženské a tieto otázky. To by som povedala, že to sa relatívne dá, ale neviete, čo oni majú v tom srdci. Tá skupina... a podľa mňa najťažšie sa pracuje so skupinou detí, ktoré majú vo vnútri nejaký blok a ktorý vy neviete identifikovať a ktorý potrebujete ako keby likvidovať, aby sa tie decká dali. Ale ostatné viete obsiahnuť. To ako keď máte športovcov. To proste viete, aj škola vie, kto je vnútorne veľmi silne nábožensky založený a ako... toto... takéto skupiny viete prizvať, osloviť, viete s nimi pracovať.“ (zástupkyňa samosprávy)

Aj keď primátorka ďalej nešpecifikuje, čo presne myslí pod pojmom „blok“, v kontexte participácie znevýhodnených skupín je možné hovoriť napríklad o deťoch z marginalizovaných skupín alebo navštevujúcich špeciálne školy, ktoré môžu pociťovať strach alebo zábrany komunikovať vo veľkej skupine ľudí a vyjadrovať svoj názor. Ich zapojenie do procesu je tak úlohou pre skúseného facilitátora alebo facilitátorku.

Cielený výber zástupcov znevýhodnených skupín je možné zaznamenať napríklad v projekte Záruky pre mladých, ktorý bude podrobnejšie predstavený nižšie, a ktorého vopred stanoveným cieľom bolo zapojiť do procesov aj ľudí so znevýhodnením na pracovnom trhu. Podarilo sa tak zapojiť nevidiacu osobu, ktorá je podľa vyjadrení organizátoriek projektu počas stretnutí veľmi aktívna a plnohodnotne sa zapája do participatívnych procesov. Snaha o zapojenie mladých ľudí z rómskej komunity však zatiaľ nevedla ďalej ako k zapojeniu niekoľkých sociálnych pracovníkov, ktorí s komunitou pracujú, čo je z hľadiska participácie možné považovať ako nedostačujúce. Rovnako sa nepodarilo zapojiť mladých z cudzineckej komunity.

— KUKÁTKO DO BUDÚCNOSTI A PLÁN HOSPODÁRSKEHO A SOCIÁLNEHO ROZVOJA

Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja na roky 2014 až 2020 (ďalej PHSR) patrí podľa vyjadrenia väčšiny respondentov a respondentiek k najvýznamnejším doteraz prijatým verejným politikám vo Zvolene, do prípravy ktorých boli deti a mladí zapojení. PHSR je koncepčný dokument vytyčujúci smerovanie mesta počas šesťročného obdobia v oblastiach, ako sú napríklad vzdelávanie, sociálne služby alebo životné prostredie.

Deti a mladí boli do jeho prípravy zapojení v rámci jednej fókusovej skupiny, ktorá sa realizovala z iniciatívy mesta v roku 2012, a následne vo väčšom rozsahu v rámci samostatného projektu, ktorý dostal názov Kukátko do budúcnosti a realizoval sa v roku 2013. Cieľom projektu bolo identifikovať problémy a výzvy, s ktorými sa deti žijúce vo Zvolene stretávajú. Myšlienka zapojiť deti a mladých do prípravy PHSR vo väčšom rozsahu vznikla podľa predstaviteľky neziskovej organizácie Slatinka, ktorá participáciu zastrešovala „spoločne“, a teda vyplynula zo spolupráce medzi mestom a neziskovým sektorom.

„Bolo to spoločne. Nepovedali sme si, že ideme tvoriť participatívne politiku, ale skôr to bolo také, že ide sa robiť PHSR-ko a skúsme tam dotiahnuť decká, že od nich skúsime nejakým spôsobom získať názory. Takže my sme podali

projekt na ministerstvo školstva, Adam sa to volalo, ten systém, a boli sme teda úspešní, a to bolo už v partnerstve s mestom. A potom to už nejako tak išlo.“ (zástupkyňa MVO)

Podobne začiatok procesu popisuje aj zamestnankyňa odboru rozvoja mesta, ktorý mal prípravu PHSR na starosti. *„Bola na to vhodná výzva. Tak sme dali hlavy dokopy a bolo. Ja by som povedala, že spolu.“* (zástupkyňa samosprávy)

Dôležitým predpokladom participatívnych procesov tak v tomto prípade bol už **existujúci vzťah a spolupráca medzi zástupcami tretieho sektora a samosprávy**, ktorého budovanie sme popísali na začiatku tejto časti. Okrem toho, že boli v rámci participácie do procesu tvorby PHSR prizvané neziskové organizácie, tak prišiel aj impulz na cielené zapojenie detí a mladých ako špecifickej skupiny obyvateľstva. Dôležitú rolu v tomto smere nepochybne hrala aj expertíza zapojenej neziskovej organizácie, ktorá v minulosti realizovala viacero projektov stojacich na participácii detí a mladých v oblasti životného prostredia a ktorá celý proces organizačne aj odborne zastrešila.

— Výber zapojených

Do projektu Kukátko do budúcnosti bolo zapojených viac ako 40 detí a mladých ľudí vo veku od 11 do 26 rokov. Mladšie deti boli do procesu prizvané z dvoch tried na dvoch rôznych základných školách a skupina stredoškôľakov a vysokoškôľakov bola pomiešaná. Aj keď pôvodným plánom bolo pomiešať aj mladšie deti, skúsenosť ukázala, že v prostredí, kde sa deti nepoznali, sa často hanbili vyjadriť svoj názor. Táto skúsenosť tak poukazuje na nevyhnutnosť citlivej práce s dynamikou skupiny pri participácii mladších detí, ktorých **plnohodnotné zapojenie najprv vyžaduje vytvorenie atmosféry dôvery** – deti musia mať šancu spoznať sa a vytvoriť si vzťah k ostatným deťom aj k facilitátorom. V situácii, kde na vzájomné spoznávanie sa nie je dostatok priestoru (napríklad krátkodobé alebo jednorazové iniciatívy, ako napríklad fókusové skupiny,) tak môže byť vhodnejšou stratégiou práca so skupinou, v ktorej sa deti medzi sebou už dobre poznajú.

„My sme pôvodne mali ambíciu, že to budú dve skupiny, základoškoláci a stredoškôľáci, a že to budú z rôznych škôl a že... a to sa ukázalo ako nie až veľmi funkčné, a potom sme išli na úroveň ako keby tých skupín, že triedy. Zobrali sme jednu triedu z jednej základnej školy, druhú triedu z druhej základnej školy a stredoškôľáci boli pomiešaní, ale tak s nimi sa dá trošku viac pracovať, už preda len sa tak nehanbia.“ (zástupkyňa MVO)

— Priebeh participácie

Participácii predchádzalo **zážitkové oboznámenie detí a mladých s procesom prípravy verejných politik a prostredím samosprávy**. Namiesto učenia sa teórie mali šancu navštíviť jednotlivé úrady a stretnúť konkrétnych ľudí, ktorí sa na tvorbe politik podieľajú. Počas stretnutí mali možnosť diskutovať so zástupcami samosprávy o ich potrebách a pohľade na život vo Zvolene. So skupinou mladých boli realizované aj pokročilejšie aktivity, ako napríklad návšteva Národnej rady SR, riešenie modelových situácií verejného rozhodovania, alebo skúšobné písanie a obhajoba grantu. Tento krok je možné ohodnotiť veľmi pozitívne, pretože deťom umožnil lepšie porozumieť procesu tvorby verejných politik v pre ne prijateľnej forme ešte predtým, než doň boli zapojené.

„Mali také stretnutia, myslím tri alebo štyri boli, kde dostávali ako tie základné informácie, čo je to samospráva, ako to funguje. Raz boli na mestskom úrade, kde proste pochodili po úrade, mohli si sadnúť do kresla primátorky, primátor myslím že ešte vtedy bol, mestskú políciu, a všetky tieto veci, myslím si, že pre mnohých to bolo, že prvýkrát boli na mestskom úrade. Boli sme na zastupiteľstve, také veci, čo sa podľa mňa aj na mnohých školách robia, že berú učiteľia na zastupiteľstvá, alebo niečo takéto. To bolo ako taký systém, vzdelávaci, kde tie decká ako dostávali tie informácie nie len tak, že aha, dnes idem na zastupiteľstvo, že bez toho prečo a kde a ako, ale vedeli, že teraz sme sa toto tu učili. S tými stredoškólakmi sme boli ešte aj na Národnej rade.“ (zástupkyňa MVO)

Následne bolo s deťmi a mladými zrealizovaných niekoľko fókusových skupín, ktoré mali podobný formát ako stretnutia s ostatnými (dospelými) participujúcimi a ktoré moderovala rovnaká facilitátorka. **Participácia detí a mladých tak nevyžaduje výrazne odlišný formát ako zapojenie dospelých, je však dôležité prispôbiť vhodne úroveň komunikácie.** Deti a mladí sú rovnako schopní spolupracovať aj na náročnejších procesoch, ako je napríklad SWOT analýza (hodnotenie silných a slabých stránok, príležitostí a hrozieb), treba len použiť vhodný jazyk a uspôsobiť aktivity na ich úroveň porozumenia.

„... a potom sme mali také fókusové skupiny, také proste skupiny, kde sme diskutovali o tom, že čo sú ich potreby. Také, ako sme robili v PHSR-ku s tými dospelými skupinami, čiže robili sme si SWOT-ky, robili sme si ako keby návrhy riešení, tak to robili aj decká.“ (zástupkyňa MVO)

Výstupy z fókusových skupín s deťmi a mladými boli ďalej použité ako jeden z podkladov pri príprave PHSR. Podľa názoru našej respondentky neboli témy, ktoré deti a mladí priniesli, úplne prekvapivé alebo veľmi odlišné od výstupov z iných participujúcich skupín. Aj tak však ich význam spočíval v utvrdení

dôležitosti venovať pozornosť určitým témam, zahrnutí hlasu detí a mladých a ďalej v identifikácii problémov, ktoré síce boli svojím rozsahom pod úrovňou strategického dokumentu, akým je PHSR, ale na druhej strane ponúkli návod napríklad pre neziskové organizácie pracujúce s deťmi a mládežou v meste.

„Urobilo sa normálne z toho vyhodnotenie, zápis, čo teda navrhujú decká, a ozval sa nám mestský úrad. Musím povedať, že to neboli nejaké prelomové veci, ktoré by neboli doteraz, že o nich nikto nevedel, alebo že by to bolo niečo, čo ma proste absolútne prekvapilo alebo presmerovalo celý ten dokument. Skôr sa potvrdili tie veci, že decká ich vnímajú veľmi podobne a v nejakých tých špecifických veciach, ktoré ale už išli aj pod úroveň toho strategického materiálu, tak sa vlastne niektoré veci identifikovali, že ktorým smerom ako keby ísť. (...) My sme sa potom vlastne postupne začali snažiť získavať peniaze, a potom to aj naozaj fyzicky zmeniť, lebo tie decká nevnímajú zmenu, že niečo sa ide dať do dokumentu, ale ony to chcú fyzicky vidieť, že sa niečo zmenilo.“ (zástupkyňa MVO)

Projekt zároveň odhalil, že deti a mladí nepoznajú kompetencie samosprávy a nevedia rozlíšiť rozdiel medzi náplňou práce poslanca a zamestnanca. Pri vyhodnocovaní výstupov z fókusových skupín to bolo vyhodnotené ako dôležitá oblasť informovanosti a deti a mladí boli následne zapojení do prípravy informačnej brožúrky, ktorá jednoduchým jazykom vysvetľuje náplň práce jednotlivých orgánov samosprávy a je dostupná ako deťom a mladým, tak aj ostatným skupinám občanov.

„Väčšina mladých ľudí prejavila ochotu podieľať sa na tvorbe brožúrky o samospráve. (...) Čiže sme im predstavili samosprávu, urobili sme anketu, rozprávali sa s nimi a vznikla z toho taká brožúrka, ktorú používame vlastne doteraz. Tam sa len obmieňajú mená poslancov. Prípadne nejaké čísla rozpočtu a tak ďalej. Slúži to ako brožúrka nielen pre mladých ľudí, ale aj pre obyčajných hocijakých občanov, ktorí prídu na úrad a chcú by vedieť, ako to funguje. Lebo to vnímanie, čo samospráva robí a môže, tak to je problém od mladých až k seniorom.“ (zástupkyňa samosprávy)

— Rozsah participácie

Z hľadiska rozsahu participácie je tento proces možné zhodnotiť ako jeden z jej nižších stupňov,²³ kde deti a mladí mali šancu formulovať svoje potreby a vyjadriť svoj názor, ale kde participácia ďalej nepokračovala ich zapojením do prípravy samotného dokumentu, procesov spojených s jeho schvaľovaním alebo kontrolou jeho plnenia. Dopad participácie v tomto konkrétnom prípade je tak možné vnímať skôr v rovine postupného budovania kultúry zapájania detí a mladých do rozhodovacích procesov v meste, a to na strane úradníkov, ktorí mali šancu vidieť, ako participácia detí a mladých môže vyzeráť v praxi, aj na strane zapojených reprezentantov tejto skupiny, z ktorých mnohí získali svoju prvú skúsenosť s fungovaním samosprávy a pochopili možnosti aktívneho občianstva.

„Bolo to odskúšanie a myslím si, že čo ja považujem za najväčší výsledok a čo bolo dobré, že tí úradníci to videli v praxi, že ako to môže fungovať. Myslím si, že pozitívne ich to poznačilo, tak to poviem. Praktický výsledok bol možno v takých tých osobných rovinách, (...) tí mladí ľudia vlastne sa posunuli... do takých sfér, kde by ich to predtým nenapadlo. Zistili, že môžu ovplyvniť tie veci okolo seba.“ (zástupkyňa MVO)

— PROJEKT ZÁRUKY PRE MLADÝCH A PRÍPRAVA KONCEPCIE ZAMESTNANOSTI MLADÝCH VO ZVOLENE

Druhým významným participatívnym procesom, ktorý prebieha vo Zvolene v súčasnosti, je projekt Záruky pre mladých. Ide o projekt realizovaný neziskovou organizáciou EPIC v spolupráci s mestom, ktorého jedným z výstupov má byť Akčný plán a Konceptia zamestnanosti mladých. Napriek tomu, že projekt ešte v čase realizácie prípadovej štúdie nebol ukončený, považujeme za dôležité zmieniť sa o ňom aspoň stručne, pretože ďalej rozvíja možnosti zapájania detí a mladých ľudí do prípravy verejných politík v meste Zvolene. Naši respondenti a respondentky tento projekt zároveň označili za veľmi dobre fungujúci.

²³ Na osembodovej škále participácie vedúcej od informovanosti (1) k samourčeniu (8) by bolo možné procesy prebiehajúce v rámci prípravy PHSR zaradiť niekde medzi zapojenie (3) a konzultácie (4). Niektoré alternatívne prístupy k participácii takúto formu zapojenia označujú ako predštádium participácie (pozri Adamer 2013).

Projekt bol odštartovaný v roku 2017. Jeho hlavným tematickým zameraním je zamestnanosť mladých ľudí v meste, túto problematiku však uchopuje komplexne vrátane dlhodobej práce s mladými či už zo strany škôl a neziskových organizácií alebo aj mesta. Dôležitou charakteristikou projektu je, že berie ohľad na špecifické potreby mladých zo znevýhodnených skupín. Ako sme však uviedli v predchádzajúcej časti, okrem zdravotne znevýhodnenej osoby sa priamo do participačného procesu zatiaľ nepodarilo zapojiť zástupcov iných znevýhodnených skupín, ako je napríklad početná rómska menšina vo Zvolene.

„Primárne je to zamerané na zamestnanosť mladých ľudí do 29 rokov. Do 29 rokov primárne, ale nemyslí sa tým, že skončia školu a čo s nimi, ale v podstate, že ako s nimi pracovať povedzme od 12 rokov, aby vedeli, na čo sú dobrí. Aby vedeli, v čom sa môžu v živote uplatniť, a potom taká menšia skupina je kvázi také možno vylúčené skupiny. Či už zdravotne postihnutých alebo sociálne slabších, marginalizovaných. Čiže toto je tiež jedna z otázok. No a potom riešime tie špecifické otázky, že nejaká tá platforma tých mladých, kde môžu komunikovať alebo kde sa môžu stretávať. Ako môžu... platforma, kde komunikovať s tým mestom samotným a takéto témy.“ (zástupkyňa samosprávy)

Projekt vychádza z prístupu odporúčaného Európskou komisiou, ktorý je formálne presadzovaný aj na Slovensku. Ako však vysvetľuje koordinátorka projektu, v praxi je tento prístup málokedy plnohodnotne dodržiavaný. Spolupráca s mestom Zvolen tak slúži ako akási pilotná štúdia, kde je do prípravy jednotlivých opatrení zapojené široké množstvo aktérov.

„Je to prístup k zamestnávaniu mladých ľudí, ktorý je odporúčaný Európskou komisiou, a my sme sa k nim tiež prihlásili ako Slovenská republika, že budeme plniť tento princíp, že každý mladý človek do 25, tak je to v niektorých štátoch, u nás na Slovensku sme to predĺžili do 29 rokov, keď ukončí školskú dochádzku úspešne alebo neúspešne, tak do štyroch mesiacov, pokiaľ si sám nenájde nejakú prácu, tak mu bude niečo poskytnuté – stáž, absolventská prax, ďalšie vzdelávanie, alebo zapojenie do dobrovoľníckych aktivít, aby sa s tým človekom pracovalo, aby zostal aktívny. A u nás to teda robia len úrady práce, a ešte teda keď sa povie Za ruky pre mladých ľudí, čo je v eurozóne pojem, tak tam nevedia, čo to znamená. Zároveň je to prístup k mladým ľuďom, ktorý by mal byť zdieľaný v spoločnosti naprieč, to je aj samosprávy, aj zamestnávateľia, školy a tak ďalej.“ (zástupkyňa MVO)

— Priebeh participácie

Z hľadiska formy a priebehu participácie sa projekt Záruky pre mladých líši od prípravy PHSR hlavne tým, že mladí neparticipujú nevyhnutne v samostatnej skupine, ale sú súčasťou tematicky rozdelených pracovných skupín tvorených zástupcami širokého spektra inštitúcií a organizácií. Tento model je tak z hľadiska participácie možné považovať za bezprostrednejší, keďže v skupinách zapojení predstavitelia samosprávy, škôl či iných organizácií prichádzajú priamo do styku s mladými ľuďmi a ich názormi a nie sprostredkované cez výstupy z fókusových skupín.

„A čo je pekné, že v tej skupine sú zástupcovia škôl, voľnočasových organizácií. Sú tam zamestnávateľia a sú tam aj úrady. Hej? Mestský úrad, úrad práce... neviem rýchlo si spomenúť, že kto všetko. A sú tam aj samotní mladí ľudia.“ (zástupkyňa samosprávy)

Participácia má formu pravidelných moderovaných stretnutí raz za dva mesiace, na ktoré chodí podľa informácií koordinátorky projektu zhruba 20 – 25 ľudí. Cieľom je postupne nechať skupinu vytvárať program stretnutí samostatne na základe aktuálnych potrieb. V súčasnosti je tak projekt v štádiu vzniku menších pracovných skupín venujúcich sa konkrétnym otázkam súvisiacim so zamestnanosťou mladých.

„Spoločne pripravujeme program na tie stretnutia, ale čoraz viac dávame priestor členom tej skupiny, aby si sami povedali, že čo chcú robiť, čo chcú realizovať. A vedia teda, že výsledkom bude nejaký akčný plán pre mladých ľudí pre región Zvolen, ktorý aj zrealizujú oni. Čiže teraz sme v štádiu, že projekt trvá niečo vyše roka a vytvorili sa menšie podskupiny, ktoré si navrhujú témy, a potom ich budú realizovať. Jedna skupina sa zameriava na spoluprácu miest, zamestnávateľov a škôl a ona rieši tému, ako prepojiť prax so zamestnaním a s potrebami zamestnávateľov, škôl a študentov. Lebo nefunguje spolupráca medzi viacerými stranami. Lebo nefunguje napríklad ani marketing školy, lebo mladí ľudia nemajú záujem hlásiť sa na určité obory. Lebo sú to obory, ktoré majú perspektívu na tom pracovnom trhu, ale mladí o tom nevedia.“ (zástupkyňa MVO)

— Rozsah participácie

Do akej miery sa výstupy participácie podarí preklopiť do verejnej politiky, ostáva v čase vypracovania tejto prípadovej štúdie zatiaľ nejasné. Podľa zamestnankyne odboru rozvoja mesta, ktorá na projekte sama participuje, zatiaľ proces prebieha veľmi sľubne a v porovnaní s prípravou PHSR sú zapojení

aktéri viac motivovaní pravidelne prispievať. Zatažkavacou skúškou pre skupinu však bude samotné vypracovanie Akčného plánu.

„Ale ja keď to porovnam s tým, ako robíme rozvoj mesta, naozaj na to prvé stretnutie príde viac ako polovica, a potom to už iba klesá, tak tu chodí stále dosť veľa ľudí. Že to nadšenie trvá. Tá túžba, že ako sa to bude vyvíjať. Taká tá túžba, že ako sa to bude vyvíjať a že čo ešte vymyslíme. No a teraz sme v tej fáze, že má sa robiť akčný plán. Majú sa navrhovať rôzne aktivity, no a rozmýšľať, že kde by bolo to krytie. Kto to urobí a tak ďalej. Čiže taký kameň úrazu. A uvidíme, ako sa to vyvinie.“ (zástupkyňa samosprávy)

— VÝZVY DO BUDÚCNOSTI

Medzi predstaviteľmi samosprávy panuje presvedčenie, že participácia detí a mladých je v meste dobre naštartovaná, avšak existujú rezervy a priestor na ďalšie zlepšovanie. Jednou z oblastí, ktorú naši respondenti identifikovali ako zatiaľ nedostačujúcu, je pravidelná komunikácia s deťmi a mladými. Na tento účel chce mesto zriadiť post špeciálne zameraný na komunikáciu s mládežou, čo je aj jednou z priorít zadaných jednak v PHSR, ako aj v rámci priorít v projekte Záruky pre mladých. Zatiaľ však tento post nevznikol a časť agendy spojené s komunikáciou s deťmi a mladými zastáva „neoficiálne“ referentka pre styk s verejnosťou.

„My máme v PHSR naplánované, že zriadiť človeka alebo teda pozíciu, ktorá bude komunikovať s mládežou. My ju zatiaľ oficiálne zriadenú nemáme, ale naša [kolegyňa] je typ človeka, ktorý má k týmto skupinám veľmi blízko a v podstate aj vykonáva tú činnosť nad rámec toho svojho pracovného času. A tým pádom ešte necítim takú potrebu mať to na plný úväzok, ale je pravda, že ten človek by mal byť vo väčších mestách a mal by zabezpečovať tú komunikáciu s mládežou, lebo tie deti málokedy prídu samy, ale keď sa im dá príležitosť, tak ony prídu aj samy. Aj to tak ako berú, že majú pocit takej dôležitosti.“ (zástupkyňa samosprávy)

Ďalšou oblasťou potenciálneho rozvoja je vytvorenie samostatnej koncepcie práce s mládežou, ktorá zatiaľ v meste chýba. Referentka pre styk s verejnosťou, ktorá s deťmi a mladými komunikuje najintenzívnejšie, si od nej sľubuje systematickejšiu prácu s touto cieľovou skupinou. Jej prípravu, podobne ako zriadenie postu koordinátora pre prácu s mládežou, však podmieňuje získaním projektu od externých inštitúcií, ako je napríklad IUVENTA. Táto situácia tak poukazuje na nedostatočnú legislatívnu a finančnú podporu mládežníckej

participácie, kde sú samosprávy podnikajúce ústretové kroky v tejto oblasti nútené spoliehať sa na externé formy financovania založené na často krátkodobých alebo jednorazových projektoch.

„... a takisto teraz čakáme na výzvu od luventy na niečo tiež podobné, kde by tiež potenciálne mohlo vzniknúť to pracovné miesto koordinátora s mládežou aj možno nejaká už konkrétna stratégia na túto cieľovú skupinu. Takže čakáme, čo bude ďalej.“ (zástupkyňa samosprávy)

Z hľadiska prípravy verejných politík vidí primátorka hlavnú výzvu v priebežnej tvorbe akčných plánov k PHSR, ktoré by boli vždy vypracované na jeden rok a na ktorých tvorbe by sa deti priamo podieľali. Podľa jej názoru je toto časovo náročný, ale dôležitý krok, pretože **pre deti a mladých je časový rámec šiestich rokov**, na aký sa PHSR pripravuje, **príliš abstraktný a ťažko predstaviteľný**. Z toho dôvodu by bolo vhodnejšie zapojiť ich do procesov, ktoré opatrenia z PHSR pretvoria do konkrétnějších a lepšie uchopiteľných krokov, ktoré môžu priniesť okamžité riešenia problémov.

„No tu by bolo dobré si ho každý rok rozpracúvať na nejaký akčný plán. Ja sa priznám, že ten rok beží tak strašne rýchlo a tak málo je času... a tak nejak tých úloh je veľa, že na toto neostáva čas, ale toto si myslím, že by bolo asi dobré vždycky tak nejak tie akčné plány a vtedy tie decká možno viacej zapojiť do toho. (...) Že by boli v dianí v danom okamihu, lebo myslím si, že deti nemajú ešte tú vizionársku o tom hovoriť, že čo o päť rokov, ale to, čo chcú teraz, to sa dá.“ (zástupkyňa samosprávy)

Na dôležitosť pretavenia názorov a potrieb participujúcich detí a mladých do opatrení s bezprostredným dopadom upozorňovali aj naši ďalší respondenti z neziskového sektora. **Možnosť vidieť výsledky participácie v dohľadnej dobe je veľmi dôležitá, pretože participujúci potrebujú získať pocit, že ich zapojenie malo zmysel**, čo pri príprave koncepčných dokumentov so stredne dlhým horizontom nemusí byť vždy jednoduché. Výzvou teda ostáva nájsť taký spôsob dlhodobého zapojenia, ktorý by deťom a mladým umožnil sledovať postupnú realizáciu verejnej politiky. Pri strategických dokumentoch by to mohlo byť napríklad zapájanie detí aj do ďalších procesov spojených s ich uvedením do praxe, ako napríklad kontrola ich napĺňania.

Táto prípadová štúdia poskytla detailnejší pohľad na participáciu detí a mladých, tentoraz na lokálnej úrovni. Mesto Zvolen sa dlhodobo snaží o zavádzanie participatívnych mechanizmov do tvorby politík a aj o zapájanie rôznych skupín obyvateľstva do života v meste. Samosprávy sú k svojim obyvateľom najbližšie, majú lepšie informácie o potrebách obyvateľov a vedia efektívnejšie zamerať lokálne politiky. „Blízkosť“ je dôležitá aj z pohľadu samotných detí a mladých – ich potreby, predstavy, záujmy je možné lepšie reprezentovať práve na lokálnej úrovni. To sa ukázalo aj v tejto prípadovej štúdii.

Ako vyplýva z výskumu k tejto prípadovej štúdii, dôležitým aspektom participácie je nevyhnutnosť poznania potrieb jednotlivých skupín obyvateľstva, na ktoré majú byť zamerané verejné politiky. V tom má lokálna úroveň výraznú výhodu oproti národnej alebo regionálnej úrovni. Participácia na lokálnej úrovni zároveň umožňuje upevňovať sociálnu súdržnosť, pretože vyžaduje konsenzuálne rozhodovanie všetkých zúčastnených. Na to je potrebná otvorenosť zo strany samosprávy umožniť participáciu, a aj jednotlivých ďalších aktérov. Samospráva zároveň musí byť proaktívna, nemôže len čakať na participáciu zdola, pretože kultúra participácie nie je na Slovensku zatiaľ veľmi rozvinutá. Zároveň je dôležité vyčleniť na proces participácie dostatok odborných, časových a finančných kapacít, aby bola efektívna.

Podobne ako v prípade prípadovej štúdie na národnej úrovni, aj respondenti na lokálnej úrovni majú pocit, že deti a mladí sú stále vnímaní skôr ako objekty než aktéri politik. Sú vnímaní ako nezrelí a nekompetentní. Preto je dôležité, aké príležitosti a dôveru dostanú.

Mesto Zvolen v minulosti realizovalo mapovanie potrieb detí a mladých, vďaka čomu bolo možné identifikovať ich potreby a nastavovať riešenia. Počas tohto mapovania sa ukázalo, že deti žijú vo veľmi zložitej dobe, v ktorej sa nevedia zorientovať. Dospelí sú často zaneprázdnení a nemajú čas im pomáhať zorientovať sa v zložitosti doby. Zároveň deťom a mladým ľuďom chýba to, aby ich potreby a problémy boli vnímané dospelými a aby dostávali určitú formu ocenenia a mali pocit spolupatričnosti.

Vo výskume sa ukázalo, že deti a mladí ľudia sú kompetentní participovať na témach, ktoré sa ich týkajú, ale aj na širších témach dôležitých pre politiky mesta. Je však veľmi dôležité, aká forma zapojenia bude zvolená. Zvolenie formy participácie by malo byť súčasťou samotného procesu participácie, aby najlepšie reflektovalo potreby a záujmy detí. Je dôležité, aby boli

vytvorené príležitosti a aby deti boli motivované participovať (otvorenosť, komunikácia, proaktívnosť zo strany samosprávy). Zároveň je kľúčové, aby boli brané do úvahy špecifiká rôznych detí a rôznych skupín detí. Na to je dôležité poznať komunity detí a mladých, ktorí v meste žijú, a ich potreby. Súčasťou participácie by malo byť aj cielené zapájanie znevýhodnených skupín detí, nielen tých, ktoré „vedia, chcú a môžu“ participovať. Pri týchto skupinách je forma zapájania ešte dôležitejšia ako pri ostatných mladých ľuďoch.

Absolútne najdôležitejším aspektom participácie detí je to, aby bola dotiahnutá do konca. Dospelí by mali brať názory detí vážne a naozaj aj zapracovať ich predstavy do výslednej podoby opatrenia alebo politiky. **Nedokončená participácia je v tomto zmysle horšia ako žiadna, pretože môže výrazne ohroziť dôveru detí a mladých v to, že na ich názore skutočne záleží.**

Participácia umožňuje deťom a mladým ľuďom stať sa aktívnymi občanmi a zaujímať sa o život okolo seba. Zároveň, ak sa mladí ľudia aktívne zapájajú do tvorby verejných politík alebo rôznych oblastí, ktoré sa ich týkajú, je vysoko pravdepodobné, že z nich v dospelosti budú dôležití a aktívni aktéri verejnej správy na lokálnej úrovni. Participácia zároveň umožňuje vytvárať medzigeneračnú a medziskupinovú solidaritu.

Vo Zvolene je participácii detí a mladých naklonená samotná primátorka a je v tejto téme aj veľmi aktívna. S deťmi a mladými komunikuje a dáva im tak najavo, že je ich hlas vítaný. Ak sa správne nastaví vzťah medzi samosprávou a deťmi a mladými, môže dôjsť k obojstrannej prospešnosti, kde **deti a mladí nebudú len prizývaní k tvorbe verejných politík, ale budú sa cítiť dostatočne oprávnení prísť s vlastnými návrhmi** prakticky kedykoľvek.

— POUČENIE Z PRÍBEHU PARTICIPÁCIE

Príbeh participácie detí a mladých v meste Zvolen poukazuje na **dôležitosť spolupráce medzi samosprávou a ďalšími aktérmi na lokálnej úrovni**, akými sú napríklad neziskové organizácie, školy alebo záujmové skupiny občanov. Ako sme videli v prípade oboch popísaných projektov, neziskové organizácie môžu dať mestu potrebný impulz a poskytnúť potrebné kapacity a expertízu nevyhnutnú na zapojenie detí a mladých. Toto však nie je možné bez aktívnej podpory predstaviteľov samosprávy.

Vo Zvolene má participácia detí a mladých podporu nielen zo strany zamestnancov zastrešujúcich tvorbu Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja a ďalších verejných politík, ale aj zo strany samotnej primátorky, čo pomáha **vytvárať klímu ústretovú deťom na pôde samosprávy** a v konečnom

dôsledku aj v samotnom meste. Takéto nastavenie je tak dôležitým predpokladom funkčných a dlhodobých participatívnych procesov.

Priestor na ďalší rozvoj je naopak možné vnímať pri výbere a oslovení detí a mladých ľudí, s ktorými mesto pracuje. Napriek tomu, že mesto uznáva **potrebu zameriavať sa špecificky aj na znevýhodnené skupiny detí a mladých**, ako sú napríklad deti so zdravotným postihnutím a deti z prostredia menších alebo extrémnej chudoby, zisťovanie ich potrieb a ich zapájanie do prípravy verejných politík a iných participatívnych procesov zatiaľ, azda s výnimkou detí so zdravotným znevýhodnením, nebolo zavedené do praxe.

V neposlednom rade je možné len zdôrazniť **potrebu vytvorenia postu pracovníka, ktorý by mal na starosti špeciálne komunikáciu s deťmi a mládežou**. Takáto osoba by mohla pomôcť udržať spoluprácu medzi mestom Zvolen a jeho mladými obyvateľmi na dlhodobej báze a posunúť tak participáciu detí a mladých o úroveň vyššie, kde by neboli len prizývaní do jednotlivých projektov, ale mali by dostatok informácií a priestoru prísť s vlastnými požiadavkami.

— ODPORÚČANIA

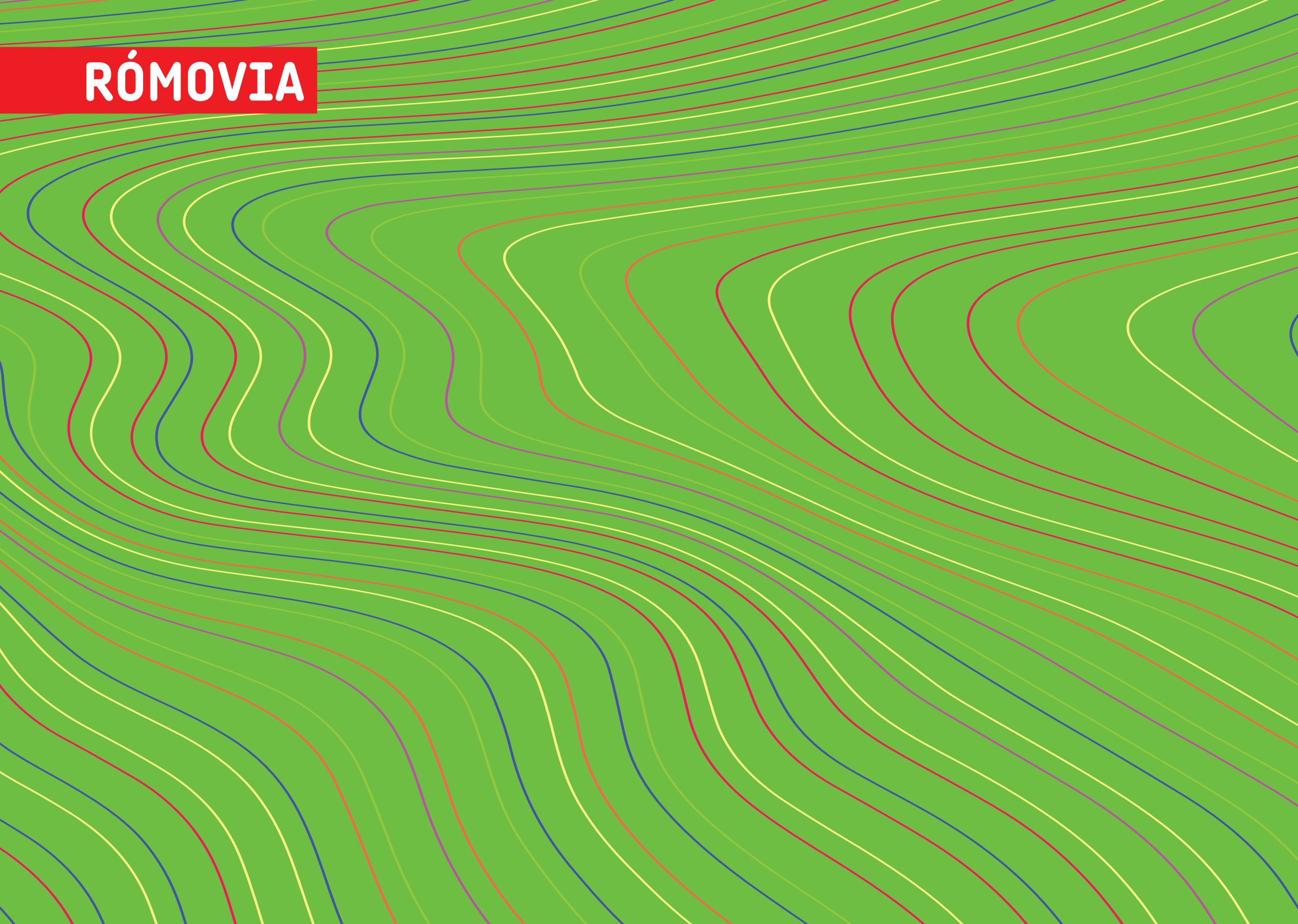
Mnohé zistenia uvedené v tejto prípadovej štúdii a špecificky v jej závere obsahujú aj odporúčania do budúcnosti, ktoré vyplývajú jednak z vnímania participácie a jej efektov, ako aj z priebehu participatívnych procesov. Preto teraz len stručne zhrnieme najdôležitejšie odporúčania, ktoré vnímame ako dôležité na základe tejto prípadovej štúdie:

1. Je dôležité zapájať deti a mladých ľudí do procesov participácie, pretože **to v nich buduje pocit prináležania k mestu/obci, pocit zodpovednosti** za svoje okolie a umožňuje im tak stať sa **aktívnymi občanmi** a v dospelosti aj zodpovednými **aktérmi verejných politík**.
2. Pre efektívne zapájanie detí a mladých ľudí je veľmi dôležité **poznať jednotlivé komunity mladých** a ich potreby a problémy, na ktoré by mali reagovať verejné politiky.
3. Pri príprave participatívneho procesu je kľúčové myslieť na zapojenie **všetkých skupín mladých ľudí, najmä znevýhodnených**, u ktorých nie je možné predpokladať, že sa sami aktívne budú zapájať do týchto procesov.
4. **Formy** zapájania detí a mladých **by mali byť prispôsobené ich potrebám**, pričom hľadanie efektívnych foriem zapojenia by malo byť súčasťou samotného procesu participácie.

5. **Dôvera v kompetentnosť detí a mladých ľudí** je absolútne kľúčovým aspektom efektivity ich participácie.
6. **Samospráva musí byť otvorená** voči zapájaniu mladých a musí prejavovať **proaktívny prístup** – nedá sa očakávať, že pri súčasnej kultúre participácie v spoločnosti budú deti a mladí tými, ktorí budú iniciovať participáciu. V budúcnosti sa to môže výrazne zmeniť aj vďaka dobrým skúsenostiam z predchádzajúcich období.
7. Samospráva by mala vyčleniť dostatočné **personálne, časové a finančné** kapacity na to, aby bol proces participácie efektívny.

Deti a mladí by mali byť zapojení do **všetkých fáz prípravy verejných politík**, teda aj do implementácie a vyhodnocovania. Nedokončená participácia je horšia ako žiadna, lebo ničí dôveru mladých ľudí v to, že môžu sami niečo zmeniť.

RÓMOVIA



ÚVOD

Jarmila Lajčáková

Prípadové štúdie v tejto časti prinášajú tri príbehy pokusov o posilňovanie „zmocňovanie“ sa Rómov, ktorí žijú na okraji spoločnosti. Téma si zasluhuje pozornosť, pretože napriek tomu, že Rómovia sú druhou najpočetnejšou menšinou na Slovensku, zostávajú vo veľkej miere pomerne neviditeľní v médiách, v politickom a spoločenskom živote, vede, kultúre alebo športe. Dostupné reprezentatívne dáta o životných podmienkach Rómov na Slovensku poukazujú na enormné a pretrvávajúce nerovnosti medzi rómskou a nerómskou populáciou v prístupe k vzdelaniu a iným verejným službám či zamestnaniu (FRA, 2017; FRA, 2016; FRA, 2018).

Jednou z ústredných kritík rómskeho hnutia nielen na Slovensku, ale aj v zahraničí je práve kritika, že menšina je len objektom politik, bez schopnosti byť ich aktívnym spolutvorcom (Okeley, 2014). Takýto pohľad na menšinu má svoje historické korene a vychádza z pretrvávajúceho vnímania Rómov ako určitého problému, ktorý má „niekto“ vyriešiť. Historicky tak opatrenia zamerané na „riešenie“ Rómov oscilovali medzi formami tzv. násilného začleňovania, resp. asimilácie, a násilného vylúčovania, ktorého extrémnym príkladom bol rómsky holokaust.

Aktivity raného rómskeho hnutia, ktoré sa výraznejšie začalo formovať najmä po II. svetovej vojne, boli komunistickým režimom programovo potláčané. Napríklad, keď v roku 1948 založila skupina Rómov kultúrnu organizáciu „Združenie slovenských cigánov“ s cieľom zúčastňovať sa na tvorbe politik, ktoré by pomohli pri zlepšení situácie tejto najchudobnejšej menšiny (Jurová, 1992), aktivity lídrov tohto i množstva ďalších združení boli zakázané, pretože neboli ideologicky akceptovateľné.

Rómovia neboli uznaní ako národnostná menšina, ktorá by mala do istej miery možnosť reprezentovať svoje aspoň kultúrne záujmy. Vedúci česko-slovenskí ideológovia marxizmu-leninizmu argumentovali tým, že pre údadne nízku ekonomickú úroveň a kultúrnu stagnáciu Rómovia neboli a nikdy sa nemohli stať národnostnou menšinou. Cigáni boli zdefinovaní ako sociálna skupina s nálepkou – občania cigánskeho pôvodu. Socialistický štát očakával, že občania cigánskeho pôvodu sa asimilujú prostredníctvom pomerne agresívnych politik, ktoré zabezpečovali istú úroveň sociálnych istôt, a tým zabezpečia ich rovnosť (Sus, 1961).

Spoločenská liberalizácia a demokratizácia po roku 1989 priniesla Rómom uznanie ako národnostnej menšiny v roku 1991.²⁴ Uznanie ponúkalo možnosť cesty oslobodenia sa od nálepky sociálnej podtriedy, ktorá sa mala civilizovať do vyspelej slovenskej kultúry. Menšinové práva zaručené nielen slovenskou ústavou, ale aj medzinárodným právom boli aj možnosťou stať sa partnerom pri tvorbe politik týkajúcej sa menšín. Myšlienka toho, že Rómovia majú právo zúčastňovať sa na verejnom živote, rovnako ako byť súčasťou tvorby politik, ktoré sa dotýkajú rómskych komunít, je pevne zakotvená v medzinárodnom práve. Je tiež prijímaná zo strany akademikov, medzinárodných inštitúcií a často síce len v deklaratívnej podobe aj vládami krajín Európskeho spoločenstva.

Napríklad vo vládnej stratégii integrácie Rómov na Slovensku do roku 2020 (NRIS), ktorá bola prijatá v roku 2011 a vychádza z európskeho rámca integrácie Rómov, je jedným z implementačných princípov partnerstvo s Rómami a rómskymi komunitami. Podľa NRIS, Rómovia a rómske komunity „bez ohľadu na stupeň ich marginalizácie by mali byť súčasťou rozhodovacích procesov“ (Stratégia SR pre integráciu Rómov do roku 2020). NRIS dokonca predpokladá investície do organizačných, expertných a advokačných schopností rómskych mimovládnych organizácií ako kľúčových sprostredkovateľov medzi vládou a rómskou menšinou (Stratégia SR pre integráciu Rómov do roku 2020). Doposiaľ síce takéto opatrenia realizované neboli, ale napríklad Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity (ÚSVRK) pri príprave revidovaných akčných plánov k národnej stratégii rómskych komunít pripravovaných v rokoch 2015 a 2016 výraznejšie vytváral priestor na zapájanie mimovládnych organizácií vrátane rómskych.²⁵ ÚSVRK pripravoval revíziu akčných plánov NRIS, do ktorých procesov by mali byť zapojené nielen rómske MVO, ale aj členovia a členky marginalizovaných komunít.²⁶

²⁴ Zásady politiky vlády České a Slovenské federatívni republiky k romské menšině, Uznesenie vlády 619/1991 z 3. októbra 1991.

²⁵ Revidovaný akčný plán NRIS na roky 2016 – 2018 pre oblasť D.2.1 vzdelávania, D.2.2, zamestnanosti, D.2.3 zdravia, D.2.4 bývanie a D.2.5 Nový akčný plán pre oblasť finančného začleňovania, prijaté uznesením vlády SR č. 87/2017, 22. februára 2017, dostupné online na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26278>. Akčné plány NRIS na roky 2017-2020 pre oblasti: D.2. 6. nediskriminácie a D.2. 7. prístupov k majoritnej populácii – Iniciatíva, integrácia Rómov prostredníctvom komunikácie, prijaté uznesením vlády SR č. 424/2017, 13. septembra 2017, dostupné online na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26857>

²⁶ Pozri informáciu o pripravovanom procese tu: <https://www.facebook.com/abelravasz/photos/a.982139225187715.1073741828.978554185546219/1582700218464943/?type=3&theater>

Dostupné správy mimovládnych organizácií však konštatujú, že účasť Rómov na rozhodovacích procesoch a tvorbe verejných politík na celoštátnej úrovni bola prevažne formálna, bez možnosti reálne ovplyvniť nastavenie verejných politík (CVEK et al., 2018). V kontexte politickej participácie Rómov dokonca sledujeme zneužívanie chudoby a snahu o prežitie v rómskych osadách na kupovanie hlasov afluentnejšími politikmi a politickými stranami (Stern, Hrustič, 2015). Napriek tomu, že sa aj Rómovia z najchudobnejších lokalít zaujímajú o politické dianie na Slovensku, najmä o opatrenia v oblasti zamestnanosti, bývania či vzdelávania, neveria, že situácia sa môže zlepšiť.

Nedávno publikovaná správa MVO cituje vyjadrenie aktivistky a novinárky Jarmily Vaňovej, podľa ktorej Rómovia žijúci v marginalizovaných komunitách „stratili nádej, že môžu mať lepší život“ (CVEK et al., 2018, s. 12). Podľa nej Rómovia nedôverujú politikom a politickým stranám, že keď vyhrajú, splnia ich predvolebné sľuby. Takéto nastavenie, ako konštatuje správa, vytvára živnú pôdu pre politickú korupciu a kupovanie hlasov. Jej potieraniu bráni určitá neochota stíhať takéto prípady zo strany orgánov činných v trestnom konaní, čo vedie k ďalšiemu prepadu minimálnej účasti na verejnom živote – ako ilustruje nedávny prípad oznámenia volebnej korupcie svedkami v Lomničke, keď boli napokon práve svedkovia odsúdení za krivú výpoveď. V posledných voľbách do krajských zastupiteľstiev bola v tejto obci najnižšia volebná účasť na Slovensku – 5 %. Oslovení Rómovia v reportáži RTVS tvrdili, že sa báli zúčastniť na voľbách, aby nemali problémy s políciou (tamtiež).

Na Slovensku existujú príklady tzv. úspešných obcí, ktoré pomohli zvýšiť najmä kvalitu bývania a zamestnanosti Rómov. Sú príkladom dlhodobého úsilia neraz konkrétnych jednotlivcov – starostov a starostiek, ktorí si uvedomujú svoju zodpovednosť a tiež možnosti pri riešení vylúčenia ich marginalizovaných obyvateľov. Starostovia intenzívne vnímajú to, že život vo vylúčenej lokalite má negatívny dopad nielen na jej obyvateľov, ale celkovú obec (pozri napríklad reportáž v The New York Times – Lyman, 2017; ďalej Pollák, 2017; Mušinka, 2012).²⁷

²⁷ Pozri tiež prípadové štúdie obcí Spišský Hrhov, Sveržov, Raslavice, Čičava, Zbudské Dlhé, Nitra nad Ipľou a Ulič, ktoré pripravila Jarmila Lajčáková pre Rómsky inštitút ako nominácie na cenu starostov Mayors Making the Most for EU Funds for Inclusion Awards udeľovanú EK a Nadáciami Otvorenej spoločnosti v Budapešti v roku 2012. Pozrite tiež každoročné nominácie ceny Roma Spirit udeľované ACEC, ktoré oceňujú aj najúspešnejšie obce. Dostupné na: <http://www.romaspirit.sk>

V štúdiu o využívaní štrukturálnych fondov na začlenenie Rómov autori citujú jedného zo starostov, zdôvodňujúc ochotu obce zapojiť sa do projektov nasledovne: „Žijeme tu s nimi. Tak sa o nich musíme postarať... inak by sa to len zhoršovalo“ (Hurrle et al., 2012, s. 67).

Takéto obce, najmä v porovnaní s obcami, ktoré buď ignorujú svojich marginalizovaných obyvateľov, alebo dokonca sa ich snažia aktívne z obce alebo mesta vytlačiť, si rozhodne zasluhujú uznanie. Avšak len veľmi ojedinele, ak vôbec, sú lokálne politiky založené na aktívnom zapájaní cieľovej komunity a jej zmocňovaní sa (Mušinka, 2012).²⁸

Navyše, ak sa zameriavame práve na miestnu úroveň, nemožno si nevšimnúť to, ako sa pri využívaní fondov nielen cieľová skupina nezapája. Významné finančné prostriedky dokonca majú opačný efekt posilňovania mocenských nerovností na lokálnej úrovni. Spomínané hodnotenie využívania zdrojov Európskeho sociálneho fondu (Hurrle et al., 2012, s. 60) si napríklad všimlo vnímanie Rómov ako objektu, či už v oblasti starostlivosti alebo výchovy.

Spoluautor Ján Grill upozornil, že vo svojich dôsledkoch finančné zdroje, ktoré „tiekli“ práve do obcí, posilnili existujúce mocenské nerovnosti. Viacerí starostovia mali dominantné postavenie, s centralizovanou mocou, ktorá im umožňovala vybrať účastníkov projektov, o dohľade nad ich prácou a hodnotení ich výkonu. „To sa prejavilo v možnom nerovnom, asymetrickom a paternalistickom zaobchádzaní s konečnými užívateľmi projektov“ (tamtiež, s. 66).

Viacerí respondenti sa sťažovali, že starosta pracuje len s tými Rómami, ktorí sú voči nemu lojálni, či dokonca donášajú na iných, a že si vybral Rómov, ktorí s ním majú dlhodobu dobrú vzťahy (tamtiež, s. 65). Vo svojich dôsledkoch tak projekty zamerané na rozvoj ľudského potenciálu marginalizovaných Rómov mohli viesť k posilneniu vnútornej diferenciácie, k nárastu napätia a k deleniu na tzv. slušných a neslušných Rómov, ako aj k posilňovaniu existujúcich mocenských štruktúr na miestnej úrovni.

Paternalistické prístupy znemožňujú posilňovanie autonómnosti a posilnenia obyvateľov marginalizovaných rómskych komunít. Výsledkom takýchto postupov sú väčšinou krajšie domy na okraji obce, ale nie ľudia, ktorí v nich žijú a majú väčšiu dôveru v samosprávu či celkovo verejnú správu. Výsledkom nie sú ani rozhodnutia, ktoré by vytvorili cestu k začleňovaniu ako rovnocenných

²⁸ Pozri tiež prípadové štúdie obcí Spišský Hrhov, Sveržov, Raslavice, Čičava, Zbudské Dlhé, Nitra nad Ipľou a Ulič, ktoré pripravila Jarmila Lajčáková pre Rómsky inštitút ako nominácie na cenu starostov Mayors Making the Most for EU Funds for Inclusion Awards udeľovanú EK a Nadáciami Otvorenej spoločnosti v Budapešti v roku 2012.

občanov a obyvateľov obce. Participatívna demokracia, ktorá predpokladá zapájanie všetkých relevantných skupín do rozhodovania, predstavuje atraktívny ideál, ktorý môže pomôcť pri obnove dôvery v demokratické inštitúcie, k zvýšeniu transparentnosti a celkovo k posilneniu demokracie v živote aj v prípade dlhodobo vylučovaných skupín.

Teoretici participatívnej demokracie veria, že takýto proces môže priniesť nielen inovatívne riešenia, ale aj určitú cestu vzdelávania a následne zmocňovania sa, a teda zvyšovania kontroly nad vlastným životom, transformovať fatalizmus a rezignácie na osobnú zodpovednosť. Ako uvádza Plichtová, takýto proces zmocnenej participácie nemusí mať podobu zhora nadol, ale aktivizmu „zdola“ (Plichtová, Šestáková, 2018a).

V nasledujúcej časti prinášame tri prípadové štúdiá viac alebo menej úspešných pokusov participácie marginalizovaných Rómov. Prvá rozpráva príbeh komunitného centra menších vo Veľkom Krtíši. Iniciatíva, ktorú naštartovali dvaja Rómovia – Adrián Berky a Janette Knapková, vychádzala vlastne z ich intuitívnej stratégie, ako posilniť rómskych obyvateľov bytových domov koncentrovaných v jednej z mestských častí pri tom, aby si vedeli pomôcť sami. Za viac ako desať rokov Berky a Knapková pomocou postupov spoločného vytvárania pravidiel údržby o spoločné bývanie, spojené so sociálnou prácou smerujúcej k oddlžovaniu či pomoci pri hľadaní zamestnania, ich zmocnili v tom, že si za tie roky dokázali nielen zvýšiť kvalitu svojho bývania, ale jeho istotu v tom, že nadobudli k bytom vlastnícke práva.

Druhá štúdiá sa zaoberá prípravou Akčného plánu podpory menej rozvinutého okresu Kežmarok, ktorý má najvyšší podiel obyvateľov z marginalizovaných rómskych komunít. Akčný plán, ktorý vznikol na základe zákona, sa vo veľkej miere týka problémov, ktorým čelia práve Rómovia, a to najmä zamestnanosti a vzdelávaniu. Akčný plán je povšimnutiahodný aj tým, že mal ambíciu vychádzať z prípravy participatívnym spôsobom. Prípadová štúdiá však poukazuje na to, že napriek úmyslu pripraviť dokument participatívnym spôsobom, nebola doň vlastne zapojená cieľová skupina, ktorej sa malo množstvo opatrení týkať. V realite tak išlo o pomerne rozšírenú stratégiu pripravovať politiky mapovaním toho, čo starostovia z obcí, v ktorých sídlia Rómovia, považujú za ich potreby.

V poslednej prípadovej štúdií sa zaoberáme oblasťou životného prostredia. Ukazuje sa totiž, že napríklad dôsledkami nepriaznivého životného prostredia sú neraz výraznejšie postihované práve menej afluentné skupiny alebo rasové či národnostné menšiny. V globálnom meradle sú napríklad dopadmi globálneho otepľovania disproportčne viac postihnuté najmä skupiny pôvodného obyvateľstva žijúce v arktických oblastiach, pralesoch alebo v púštnych

oblastiach, výraznejšie závislé od miestnej biodiverzity.²⁹ Práve chudobní, zdravotne znevýhodnení, ako aj marginalizované etnické skupiny, u nás najčastejšie Rómovia, žijú v oblastiach, ktoré sú výraznejšie zaťažené dopadmi ilegálnych skládok, priemyselným smogom, v záplavových zónach, v blízkosti rušných ciest, či bývalých industriálnych tovární, či baní. Rómovia sú napríklad skupina, ktorej významná časť nemá prístup k čistej pitnej vode a často využíva zdroje, ktoré sú pre ňu zdravotným rizikom. Zároveň v dôsledku chudoby, nižšieho environmentálneho povedomia a chýbajúcej osvetly členovia niektorých komunít svojím energetickým správaním ohrozujú nielen životné prostredie vo svojom okolí, ale významne aj svoje zdravie.

Táto oblasť prieniku medzi životným prostredím a inklúziou Rómov je na Slovensku len v rozvoji. Neexistujú detailnejšie a komplexnejšie štúdiá napríklad o tom, či a ako sú Rómovia postihovaní nepriaznivými dôsledkami znečisteného životného prostredia. Nepodarilo sa nám nájsť príklad participácie v oblasti životného prostredia, v ktorom by výraznejším aktérom boli Rómovia (napríklad týkalo by sa to riešenia environmentálnej záťaže, kde by bol pokus o zabezpečenie participácie Rómov). Podarilo sa nám však nájsť príklad pomerne úspešnej participácie v oblasti životného prostredia, ktorá sa okrajovo dotýkala aj Rómov. Išlo o aktivitu občianskeho združenia CEPA priatelia Zeme a prípravu energetických stratégií v mikroregióne Poľana.

Poslaním CEPA je práve posilnenie komunít v tom, aby boli energeticky sebestačné, ich zmocnenie sa nad kontrolou energetiky tak, aby sa stala ich lokálnym príjmom práce neraz v zaostalom regióne Slovenska. Ich prístup je založený na tom, že prinášajú expertízu zvonka, dopĺňajú existujúce personálne, expertné kapacity a neraz aj finančné zdroje s cieľom podporiť ich udržateľnosť včlenením do miestnych politík. CEPA si vo svojej činnosti uvedomovala aj dôležitosť situácie marginalizovaných Rómov žijúcich v tejto lokalite. V jej činnosti sa jej síce nepodarilo začleniť ich do prípravy energetických stratégií, ale smerovali na nich osvetovú činnosť. Prípadová štúdiá poukázala však aj na to, že zapájanie marginalizovaných skupín do rozhodovania v oblasti životného prostredia je akoby dvojnásobne náročné, keď aktor zmeny čelí mocenským nerovnostiam, napríklad zo strany súkromných záujmov elektrární. A zároveň aj predsudkom, ktoré sú spájané s Rómami a ktoré ich vylučujú zo šance zúčastňovať sa na týchto procesoch.

²⁹ Pozri napríklad stratégiu Svetovej Banky v tejto oblasti na <https://www.worldbank.org/en/topic/indigenouspeoples#2>

Štúdia je však zaujímavá aj tým, že síce nepopisuje úspešný príklad participácie marginalizovanej skupiny, ale predstavuje pomerne častý model participácie vo veciach verejných, týkajúcich sa marginalizovaných skupín. Nositeľmi know-how a inovácií sú mimovládne organizácie v oblastiach, kde v samospráve alebo v štátnej správe absentujú. Súčasne ide o oblasti, ktoré vyžadujú zmenu hodnotovej orientácie, alebo ju jednoducho nepovažujú za prioritu. Preto nemajú záujem vyvinúť extra úsilie na to, aby investovali do kapacít, ktoré by inovácie udržali po tom, ako sa skončí neraz projektové financovanie pre mimovládne organizácie.

Ak by sme celkovo zhrnuli závery prípadových štúdií relevantné pre prípravu politik na rôznych úrovniach týkajúcich sa Rómov, ukazuje sa, že participácia ľudí žijúcich v marginalizovanom prostredí je možná, ak je myslená vážne, ak je zrozumiteľná, otvorená, úprimná a vedená s rešpektom a vážna v tom, že vedie k hmatateľnému riešeniu problému, ktorému účastníci čelia. Participácia môže byť aj určitou komunitnou stratégiou obrany voči mocnejším a bohatším. Poukazuje na to stratégia šetrenia, ktorou sa rodiny chránia pred predsudkami a tým, že sú celé komunity penalizované za zlyhanie jedného člena. Predovšetkým však participácia predstavuje zapájanie do tvorby spoločných pravidiel aj stratégiu, ako vybudovať dôveru potenciálne aj k samosprávnym inštitúciám. Avšak prípadová štúdia tiež poukazuje na limity aktivizmu zdola a na to, že na prelomenie mocenských hraníc, ktoré vytyčuje mesto, nestačí. Má v sebe riziko, že sa zodpovedné inštitúcie vzdajú zodpovednosti za svojich obyvateľov.

Vylúčovanie Rómov z participatívnych procesov na druhej strane môže vo svojich dôsledkoch viesť k posilneniu mocenských nerovností medzi samosprávou a jej marginalizovanými obyvateľmi. Finančné zdroje, ktoré sú nasmerované na rozvojové projekty práve obciam, vo svojich dôsledkoch môžu ešte posilniť mocenské nerovnosti, keďže majú moc rozhodnúť o tom, koho sa budú týkať, a koho nie. Samotný obsah opatrení zároveň nemusí vôbec reflektovať potreby a perspektívy cieľovej skupiny.

Dôvodom nezapojenia sa Rómov, ktorý autori prípravy Akčného plánu uvádzali, bola údajná neexistencia relevantných rómskych MVO v danom okrese. Samotný argument o neexistencii MVO je asi tiež otázný. Bez ohľadu na jeho faktickú pravdivosť, príprave akčného plánu mohlo predchádzať mapovanie potrieb, napríklad prostredníctvom rozhovorov priamo s marginalizovanými obyvateľmi.

Ukazuje sa tiež, že neznalosť témy a metód participácie a nedostatok skúseností spôsobuje, že rôzni aktéri si neuvedomujú ich pozitívne účinky.

Predpokladáme, že postupne sa prieniku životného prostredia a marginalizovaných skupín začne venovať výrazne viac pozornosti. Ukazuje sa, že bude dôležité sklbiť know-how, ktoré nesú napríklad mimovládne organizácie venujúce sa životnému prostrediu, s tým, ktoré majú organizácie pôsobiace v oblasti začleňovania Rómov. Aj v tomto prípade môže participácia prinášať pozitívne účinky pri riešení bývania, nelegálnych skládok či energetickej sebestačnosti, avšak práve kombinácia oblastí, ktoré môžu byť či už predmetom nezájmu a/alebo ekonomických výhod, bude pravdepodobne znamenať násobne náročnejšie uistenie sa, že bude realizovaná.

PARTICIPÁCIU K ZMOCŇOVANIU. PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA KOMUNITNÉHO CENTRA MENŠÍN VO VEĽKOM KRTÍŠI

Jarmila Lajčáková

V prípadovej štúdii poukazujeme na model, potenciál a aj limity aktivizmu zdola. Jej ústrednými postavami sú dvaja Rómovia, ktorí vedú Komunitné centrum menšín vo Veľkom Krtíši, ktoré je príkladom procesu zmocňovania sa, ktorého výsledkom je posilnenie schopnosti rodín zlepšiť si svoje bývanie, ako aj istota udržať si bývanie.

Prípadová štúdia popisuje postupný proces zlepšovania kvality bývania a postupného nadobudnutia vlastníctva k bytom trvajúci viac ako desaťročie. Zameriavame sa na participatívny proces vytvárania spoločných pravidiel a budovania dôvery v inštitúciu komunitného centra. Prípadová štúdia však tiež ukazuje na limity takéhoto aktivizmu, ktorý nepostačuje na prekonanie predsudkov a s nimi spojených symbolických hraníc, ktoré určujú, kam Rómovia v meste Veľký Krtíš „patria“. Spochybnenie či eliminácia takýchto hraníc presahuje sily komunitného centra a vyžaduje aktívne zapojenie mesta či verejnej správy na celoštátnej úrovni.

Komunitné centrum ako „organizácia, ktorá sa za nich postavila“

Veľký Krtíš je mesto ležiace na juhu stredného Slovenska blízko hraníc s Maďarskom, takmer s 12 tisíc obyvateľmi.³⁰ Je okresom, ktorý bol podľa štatistik zaradený medzi tzv. najmenej rozvinuté.³¹ Plán rozvoja mesta považuje za hlavné výzvy negatívny demografický rast, vysokú mieru nezamestnanosti a nesúlad medzi kvalifikáciou obyvateľov a kvalifikáciami, ktoré sú potrebné pre trh práce. Okrem toho mesto tiež uvádza ako negatívny trend odlev vysoko vzdelaných a kvalifikovaných pracovníkov do iných rozvinutejších oblastí Slovenska.³² Podľa Atlasu rómskych komunit žije vo Veľkom Krtíši 13,2 % obyvateľov, ktorí sú vedením mesta považovaní za Rómov (UNDP, 2013). Podľa údajov Komunitného centra menšín (KCM) približne 98 % Rómov žije koncentrovane v domoch druhej a tretej kategórie, bez ústredného kúrenia, na piatich uliciach, ktoré boli postavené okolo roku 1950. Okrem štyroch bytov, všetky sú vo vlastníctve rodín, ktoré v nich bývajú. Väčšina Rómov má podľa odhadov KCM ukončené iba základné vzdelanie. Miera zamestnanosti v tejto komunite, ktorá sa dlhšie pohybovala na úrovni 20 %, sa v dôsledku ekonomickej konjunktúry výrazne zlepšila. Podľa KCM Rómovia pracujú najmä ako nízkokvalifikovaná pracovná sila vo firmách a závodoch vlastných zahraničnými investormi z Talianska, Nemecka a Turecka.

³⁰ Informácie dostupné na internetovej stránke mesta, online na: <http://www.velky-krtis.sk/zakladne-informacie.phtml?id3=12027>

³¹ Definovanie takýchto okresoch vychádza najmä zo zákona a iniciatívy vlády podporiť rozvoj v týchto lokalitách, pozri viac na webovej stránke Úradu splnomocnenca vlády SR pre najmenej rozvinuté okresy, online na: <http://www.nro.vlada.gov.sk>

³² Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja Veľkého Krtíša 2017 – 2023, s. 11, online na: <https://www.google.sk/url?sa=t&rct=j&q=&resrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKewiE2bTZ4IHYAhXBbVAKHQpCbloQFggwMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.enviroportal.sk%2F%2F%2Fdokument%2F233482&usg=AOvVaw1PdHBK3c0KuSYGeM2gQf7U>

Koncentrovanú lokalitu na okraji mesta (dnes už na okraji centra mesta), kde žijú rómske rodiny, tvoria bytové domy z 50. rokov. Už viac ako desať rokov ich má v správe Komunitné centrum menších (KCM). KCM je vedené dvoma Rómami – Adriánom Berkym a Janette Knapekovou. Práve určitá pasivita a zostávanie rómskej komunity boli jedným z hlavných dôvodov, prečo sa Berky začal venovať komunitnej práci. V rozhovore vysvetlil:

„Som Róm, vyrastal som v rómskej komunite, v takých v podstate normálnych rómskych pomeroch, teda väčšinou chudobne. (...) Začal som, teda keď som začal dospievať, zisťovať, že [Rómovia] asi nemali rovnakú štartovaciu čiaru v minulosti, ako mali Nerómovia, a už vtedy, síce ešte nie tak profesionálne, nie priamo som si uvedomoval, nie je tam všetko v poriadku. Celé to prepuklo po revolúcii v 89. Keď sa začalo všetko meniť, všetko sa začalo prispôsobovať tomu, že prišla demokracia, všetky tie predvstupové prípravy, a potom vlastne aj vstup do Európskej únie samotný, tam som vlastne zistil že, ale hop – väčšina populácie, majority sa niekde posúva, (...) ale Rómov som videl stále niekde, že stoja na jednom mieste a že nič sa nedeje. A že tí Rómovia ani netušia, že opäť ich niekto niekam posúva bez toho, aby ich pripravil... My sme tu mali v Čelovciach jedno komunitné centrum a to mňa tak inšpirovalo, (...) bude takým prvým miestom, prvým kontaktom, ale pre tú cieľovú skupinu ľudí, pre našich Rómov.“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017)

Práve obdobie transformácie v 90. rokoch malo neprimerane nepriaznivý dopad na Rómov. Socializmus síce garantoval prácu, určitý stupeň sociálnych istôt, ale ako opisuje David Scheffel (2005), sociálnu rovnosť presadzoval umelo a súčasne potláčal emancipáciu rómskeho hnutia. Začiatky 90. rokov znamenali aj ekonomický kolaps a prepúšťanie z umelo udržiavaných socialistických podnikov.

Ako dokumentovali viacerí pozorovatelia, členovia neoblúbenej etnickej skupiny s najnižšou dosiahnutou kvalifikáciou boli prví, koho podniky prepúšťali (Radičová, 2003). V 90. rokoch začali aj pomerne masívne vysťahovania rómskych rodín, ktoré boli od 70. rokov umelo rozptyľované medzi majoritnú populáciu, z lukratívnych častí starých miest do okrajových štvrtí. Tieto trendy neobišli ani Veľký Krtíš. Rómske rodiny v 90. rokoch boli postupne vysťahované do lokality na okraji Krtíša.

„Ľudia sa nevedeli zorientovať, hromadne prichádzali o prácu, začali sa tu rušiť podniky a družstvá, ktoré držali v pracovnom procese hlavne tú nízko

kvalifikovanú silu. (...) Mali sme tu aj bane, strašne veľa Romákov boli baníci, a to sa všetko zrušilo a oni ostali vo vzduchu, išli do evidencie väčšinou.“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017)

Prednosta mestského úradu však spomína na toto obdobie inak. Vnímal, že počas socializmu v tejto oblasti bývali Rómovia, „ktorí pracovali, oni fakt pracovali, my sme tu nemali nejakých ‚ulévákov‘, a ľudia ich tak brali“. Podľa neho sa to „celé pokazilo“ tým, že síce Rómovia stratili prácu, ale najmä prišli do voľných bytov rómski prisťahovalci z iných častí Slovenska, a to najmä z východného Slovenska, keďže byty tam boli lacné. „Naši vlastní ich nemali radi a kazili celkový dojem, a to sa im úspešne darí do dnešného dňa. Takže asi veľmi stručne a hrubo, lebo tých pracovných príležitostí bolo v tom čase dosť.“

Bytové domy na piatich koncentrovaných uliciach s bytmi druhej a tretej kategórie na okraji mesta sa postupne stávali domovom etnicky definovanej komunity. Zaujímavé boli podľa prednostu najmä preto, že údržba nebola finančne náročná, keďže tam nebolo ústredné kúrenie, ale lokálne vykurovanie. Koncentrácia chudobných rodín, ktoré strácali príjmy z pravidelnej práce, sa postupne pretvárala na vylúčené geto, o ktoré sa nikto nestaral.

„O tých ľudí sa nikto nezaujímal... okolie bytoviek a samotné bytovky boli v katastrofálnom stave. Nemali tam elektroinštalácie, nemali tam osvetlenie, nemali revízie, tam to bolo všetko podpájané, tie vchody boli bez vchodových dverí, bez okien, pivnice slúžili na odpad.“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017)

Berky vysvetlil, že doba transformácie bola pre Rómov nesmierne náročná nielen pre priame ekonomické dôsledky, ale aj pre veľmi nízke povedomie o celkovej spoločenskej zmene a okrem iného aj pre výraznú redukciu úlohy a zodpovednosti štátu pri zabezpečovaní určitých sociálnych istôt pre svojich obyvateľov. V prieskume, ktorý komunitné centrum realizovalo začiatkom nultých rokov, zistili, že 95 % z ich Rómov nevedelo, čo sa vlastne stalo, keď Slovensko prešlo na demokratický systém: „Oni zostali akoby uzamknutí v tom totalitnom režime a zaujali postoj ‚čakáme, čo sa bude diať‘.“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017)

KCM, slovami jeho zakladateľa Berkyho, tak v nultých rokoch videlo svoju úlohu v určitom posilnení schopnosti Rómov prispôbiť sa dopadom zmeny spoločenského zriadenia tak, aby „pochopili, že skončili, že tie časy, že niekto sa o nich postaral, že im dal, čo potrebovali (...) a že keď nezačnú konať v zmysle novej doby a nezačnú sa správať ako občan, ktorý žije v demokracii a má nejaké možnosti, tak sa nikam neposunú“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017).

Rómski zakladatelia komunitného centra si všímali aj svoje vlastné – ako ich pomenovali – hendikepy pri poskytovaní sociálnej služby. Vníмали, že bolo nefér, ak poskytovali takéto služby a nemali na to príslušné vzdelanie a odbornosť. Všetci aj s kolegami si preto v tom čase podokončovali vzdelanie, najmä vysoké školy, aby mohli – ako povedali – s ich klientmi robiť na odbornej úrovni, a začali poskytovať protidlhové poradenstvo a aj poradenstvo v oblasti exekúcií.

Zvyšovanie formálneho vzdelania v procese určitej emancipácie možno pozorovať aj v iných programoch podpory Rómov, ktoré zapájajú cieľovú skupinu. Najvýraznejšie u tzv. asistentov zdravotnej osvetly. Program má nastavené vzdelanostné kritériá tak, aby umožňovali zapojenie práve členov a členiek marginalizovaných rómskych komunít. Uchádzať sa o túto pozíciu môžu uchádzači s ukončeným základným vzdelaním, napríklad aj v špeciálnej škole. Na to, aby mohli poskytovať zdravotnú osvetlu, prechádzajú pomerne komplexným školením. Vysoký podiel z nich si však na základe vlastnej iniciatívy začal dokončovať stredoškolské a dokonca vysokoškolské vzdelanie (Lajčáková, 2015).

KCM vnímalo svoju úlohu úrovne rozvoja jednotlivcov aj celkovej komunity. Podľa ich vyjadrení bolo dôležité vťahovať komunitu do rozhodovaní o jej rozvoji a pozeráť na komunitu ako na celok. „*My sa často bavíme o tom, čo by bolo vhodné pre nich, nie pre nás, čo by sa páčilo im, ako by to chceli oni. A nastavili sme systém fungovania tak, že ak bol problém s jednotlivcom, riešila to celá komunita, a to má väčší význam pre jednotlivca.*“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017)

Domoví dôverníci ako cesta k vytváraniu dôvery

Berky s Knapekovou navrhli spoluprácu s mestom pri projekte tzv. terénneho domovníka. Program terénneho domovníka a domovníka bol v podstate obdobou modelu, ktorý funguje v bežných bytových domoch, tzv. domového dôverníka. V prípade vylúčených lokalít však predstavoval inováciu na riešenie zanedbanej lokality.

Konkrétnym cieľom projektu bolo postupne riešiť dlhy spojené s bývaním a nízku kvalitu bývania v tejto časti mesta. V roku 2004 bývala väčšina

Rómov z Veľkého Krtíša koncentrovane v 11 bytových domoch vo vlastníctve mesta. Knapeková (2013, s. 49) cituje ako zásadné problémy: nízka platobná schopnosť obyvateľov uhrádzať nájomné a platby za vodu, problémy s plynovaním vody, s devastovaním majetku, existencia hygienicky nevyhovujúcich spoločných priestorov a nedodržiavanie nočného pokoja.

Domy boli zanedbávané, v zlom technickom stave, chýbali niektoré dvere a okná. KCM vybralo terénnych domovníkov spomedzi členov tejto komunity – ako uvádzajú, vybrali tých, ktorí mali o pozíciu záujem. Terénni domovníci, ktorí dostávali mzdu, mali na starosti terénnu prácu v lokalite a predpokladalo sa, že budú spolupracovať s domovníkmi. Dvomi domovníkmi pre každý vchod si zvolili nájomníci.

Pri príprave projektu sa KCM dohodlo s mestom na úľave na nájomnom pre domovníkov. Vedenie mesta súhlasilo s podmienkou, že jedenkrát v mesiaci bude realizovať neohlásenú kontrolu práce domovníkov spolu so zástupcami KCM a podľa stavu bytového domu môže určená úľava na nájomnom byť až vo výške 100 percent. Terénni domovníci a domovníci mali spolupracovať pri organizovaní schôdzí, pravidelných brigád, upratovaní spoločných priestorov, ale aj pri vystavovaní splátkových kalendárov za dlhy spojené s úhradami bývania (tamtiež, s. 58-59).

O projekte a o jeho podmienkach KCM informovalo nájomníkov bytov a zorganizovalo postupne jedenásť členských schôdzí pre každý bytový vchod na všetkých uliciach. Na schôdzach sa volili domovníci, aj sa na nich dohadovali pravidlá starostlivosti o bytové domy a delenie služieb medzi obyvateľmi. Motiváciou pre účasť na členských schôdzach a na navrhnutom systéme bola jednak možnosť aktívne sa zapojiť do riešenia bytovej situácie a tiež možnosť splácať svoje pohľadávky formou splátkových kalendárov.

Práve existencia splátkových kalendárov bola podmienkou na priznanie príspevku na bývanie pre poberateľov príspevku v hmotnej núdzi, čo zvýšilo príjem rodiny a tiež schopnosť uhrádzať nájomné a poplatky za bývanie (tamtiež, s. 59). Ani zástupcovia KCM, ani oslovení obyvatelia si nespomínajú na to, že by niekto s navrhovaným systémom nesúhlasil. Podľa Knapekovej bola motiváciou reálna stratégia, ako sa dostať zo zadlženia a získať príspevok na bývanie. Za veľmi dôležité považovali aj postupné odstránenie zdravotného ohrozenia detí žijúcich v tejto lokalite, vyplývajúce z nepriaznivého životného prostredia (tamtiež, s. 60).

Súčasťou zavádzania programu bola participatívna príprava súboru pravidiel týždenných úloh upratovania. Úlohy boli rozdelené medzi každého majiteľa bytu, pričom obsahovali tak odmeny, ako aj sankcie.

Ako vysvetľuje Knapeková: „Niektoré rodiny dodržiavali plán, upratovali schody a vstupné priestory. Považovali za nespravodlivé to, že niektorí tieto úlohy zanedbávali. Preto sme sa dohodli na finančných pokutách pre tých, ktorí sa nezúčastňovali, a tie boli použité na nákup čistiacich prostriedkov. Motivácia bola dosť jednoduchá. Ľudia chceli žiť v peknom prostredí“ (reprodukované v CVEK et al., 2018, s. 60).

Domovníci väčšinou fungovali úspešne a podľa záznamov im bolo väčšinou odpustených 100 percent nájomného. Počas prípravy pravidiel a ich sledovania bola podľa skúsenosti KCM mimoriadne dôležitá komunikácia s ľuďmi a vysvetľovanie. Bola to aj cesta, ako získať mandát ľudí a dôveru, že KCM bude zastupovať záujmy ľudí.

Berky spomína: „My sme na začiatku chodili medzi ľudí, volali sme ich na verejné stretnutia a rozprávali sme sa s nimi. Objasňovali sme im, že teda keď sa niečo nezmení, nenastane nejaký progres, že ich budú tlačiť von, budú sa ich snažiť vystahovať. Strašne veľa sme sa rozprávali (...) v tom období, keď sme začínali v tom roku 2004, tam bolo strašne veľa ľudí na vystahovanie. Ako mesto povedalo, už žiadne zmluvy vám nepodpíšeme, a dosť. My, keď sme do toho vstúpili, (...) tak to bola podmienka, že necháte tých ľudí tam, a keď zlyháme, tak potom ich vystahujte. Zrazu tí ľudia zistili, že to funguje, aha, tak nejaký Adrián so Žankou nás zachránili pred vystahovaním.“

Získali si tak dôveru ľudí, slovami jednej obyvateľky: „Vieme, kde sú naše peniaze, do čoho idú naše peniaze, kto s nimi hospodári, vidíme, že keď prídeme za týmito ľuďmi, tak nám pomôžu.“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017)

Kľúčovým aspektom komunikácie tohto neľahkého procesu bola zrozumiteľnosť, úprimnosť a rešpekt: „Podstatné je ľuďom dať pocítiť, že sa o nich zaujímate a že im dávate najavo, že ste s nimi, že ste na ich úrovni a že sa nad nich nevyvyšujete, tak to je dôležité. (...) Komunikácia musí byť úprimná a jasná a na to nadväzovať tie aktivity, vťahovať ich do procesov a dáte im pocit, že sú dôležití.“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017)

Ako si spomína jedna z obyvateľiek spravovaných bytov, komunikácia nebola jednoduchá. Všetko sa odohrávalo vonku na ulici. „Každý mal povedať

svoj názor, takže to bolo také, že niekto sa ozval, niekto nie, ale všetko bolo vysvetlené, každý sa dostal do obrazu.“ (obyvateľka, ktorej byt spravovalo KCM, 14. 12. 2017)

Nájomníci nemali pocit, že by niektoré veci bolo nevhodné vyjadriť, ľudia otvorene „úplne v pohode“ (povedia, čo si myslia). Pri plánovaní stretnutí a odovzdávaní informácií bolo dôležité, aby všetky pochádzali priamo od zástupcov KCM, aby nedochádzalo k dezinformáciám. Deň a čas schôdzí volili podľa požiadaviek a možností obyvateľov tak, aby sa mohli zúčastňovať všetci. Následne na vstupných dverách bytových domov vyvesili plagáty s presným termínom. Na schôdzach hovorili pomaly a zrozumiteľne, informácie opakovali niekoľkokrát, všetko vysvetľovali nájomcom aj individuálne. Zakaždým vyzdvihovali predovšetkým pozitívne zistenia, dodržiavania dohodnutých plánov upratovania. Knapeková zdôraznila, že dôraz kládli na oceňovanie terénnych domovníkov a domovníkov za ich zvládnuté úlohy a takto sa snažili posilniť ich sebavedomie, že zverené neľahké úlohy zvládnu (Knapeková, 2013, s. 94).

Súbory pravidiel spolunažívania, upratovania spoločných priestorov a realizácie brigád, na plnenie ktorých dohliadali domovníci, si vytvorili spoločne. Napríklad pri organizovaní brigád sa spoločne dohodli na najvyhovujúcejšom termíne a postupe. Na takejto schôdzi sa zúčastnili obyvatelia, domovníci aj terénni domovníci, ako aj zástupca KCM. Stanovili si termín, čas a rozsah prác, ktoré sa budú robiť.

Po tom, ako sa schôdza skončila, účastníci podpísali zápis, kde bola uvedená ich dohoda na brigáde. Ak sa niekto na brigáde nezúčastnil z tzv. nepodstatných dôvodov, správca mu na základe súhlasu iných užívateľov bytov udelil pokutu 5 €, ktoré išli do spoločného fondu na nákup prostriedkov na umývanie. Domovníci upravili pravidlá postupu napríklad aj pri porušovaní nočného pokoja, prípadne iného porušenia. V prípade, ak prišlo k takémuto konaniu, dotknutý obyvateľ alebo obyvatelia ho najskôr nahlásili domovníkom, ktorí ho následne nahlásili správcovi, teda KCM. Ten prešetril situáciu, vysvetlil účastníkom povinnosti vyplývajúce z príslušného ustanovenia domového poriadku. Ak sa situácia zopakovala, správca pripravil písomné upozornenie o porušovaní nočného pokoja. Obyvatelia bytov mohli tiež napísať list aj s odôvodnením. Samozrejme, obyvatelia bytov sa mohli obrátiť aj na pracovníkov mestskej polície (tamtiež, s. 87).

Program prispel k zníženiu zadlženosti a k výraznému zvýšeniu kvality bývania. Zatiaľ čo v roku 2004 malo 99 % majiteľov bytov dlhy na nájomnom, v roku 2009 sa 30 % vlastníkov úplne zbavilo ich dlhov a v skutočnosti si mohli dovoliť kúpiť byt za rozumnú cenu od mesta.³³

V roku 2008 však mesto predalo približne 50 bytových jednotiek súkromnému investorovi, ktorý plánoval zadlžených obyvateľov vystaňovať. Ich obyvatelia čelili veľmi podobnej praktike ako rómske rodiny žijúce v iných mestách. Byty, ktoré obývali možno od 90. rokov, nepôsobili komerčne atraktívne. Avšak s rozširujúcim sa rozvojom centra mesta smerom k vylúčenej lokalite, ako aj s ich postupným zveľaďovaním, sa zvyšovala aj komerčná atraktivita bytových domov obývaných rómskymi rodinami.

Odpredávanie mestských bytových domov s rómskymi rodinami sa podľa našich skúseností dialo ako jedna zo stratégií, ako sa zbaviť „problému“ s obyvateľmi vnímanými mestom ako tzv. „problémoví“. V prípade komerčne atraktívnych lokalít môže byť zámkienkou na násilné vystaňovanie aj niekoľko stoeurový nedoplatok (Moldava nad Bodvou), alebo naopak vyrubovanie úrokov vo výške, ktorá neumožňuje takéto dlhy ľuďom s minimálnymi príjmami splácať (Bratislavská ulica, Žilina).

V prípade bytových domov, ktoré sú v nevyhovujúcom stave, mestá vystaňujú z obydľí ľudí pod zámkienkou ochrany ich zdravia a bytové domy búrajú. Mestá však pri existencii dlhov rodín väčšinou neposkytujú náhradné bývanie (Žilina, Vrútky, Luník IX). Takéto postupy typicky vedú k tomu, že rodiny sa buď sťahujú k príbuzným, čím sa zvyšuje hustota bývania v rómskych lokalitách, alebo sú nútené stavať si provizórne obydľia v novo vytváraných nelegálnych osadách pri neexistencii základnej infraštruktúry, čo vedie k ďalšiemu ohrozovaniu života a zdravia ich obyvateľov (nelegálna osada Mašličkovo) (CVEK et al., 2018, s. 30-33).

Rodiny najmä z marginalizovaných komunít nemajú v skutočnosti možnosti postarať sa o svoje bývanie iným spôsobom. Podľa správ mimovládnych organizácií, Rómovia čelia diskriminačným praktikám, ktoré im znemožňujú posunúť sa zo segregovaného prostredia a tiež riešiť si svoju situáciu inak, ako nastaňovaním sa k príbuzným alebo výstavbou nelegálneho provizórneho obydľia.

MVO napríklad vo viacerých obciach zaznamenali existenciu neformálnych pravidiel medzi majoritou, podľa ktorých nepredajú dom alebo byt rómskej rodine v nerómskej časti dediny alebo mesta. V lokalitách s väčším podielom Rómov je nepravdepodobné, že obce zmenia svoje plány územného rozvoja tak, aby „otvorili“ nejaké oblasti pre možnosť výstavby domov a bytov, kde by bývali aj rómske rodiny. Pomerne časté sú aj prípady, keď bohatšie rómske rodiny, ktoré získali napríklad finančné prostriedky prácou v zahraničí, čelia diskriminácii pri kúpe domu. Vo väčších mestách je pre rómske rodiny takmer nemožné získať komerčný nájom (tamtiež).

Dôsledkom je napríklad to, že rómske rodiny žijúce v koncentrovanej lokalite na Bratislavskej ulici v Žiline nemajú inú možnosť, ako bývať v kontajnerových bytoch vo výmere 15 m² so spoločnými sprchami a toaletami, pričom platia zálohové platby za bývanie a elektrinu vo výške 200 € mesačne. Takýto nájom za štvorcový meter je výrazne vyšší ako v prípade komerčných nájomov, ale jednoducho nikto neprenajme šesť- alebo osemčlennej rodine svoj byt (Kancelária verejného ochrancu práv, 2017, s. 13-15).³⁴

Osud rodín z odpredaných bytoviek vo Veľkom Krtíši by zrejme nebol odlišný ako v iných lokalitách, kde vznikla nelegálna osada, nebyť aktivity KCM, ktoré hájilo ich záujmy. Prednosta mesta vysvetlil, že správa bytových domov bola jednoducho pre mesto záťažou: „Zamestnáva to dosť vysoký podiel zamestnancov a väčšinou je to stratové. Lebo v takom bytovom dome nikdy neviete, čo sa pokazí, musíte to opraviť, aby ste nevytopili susedov, zaplatiť to nemá kto a podobné veci. Snažilo sa mesto toho zbaviť, tak sa toho zbavilo, ale hovorím, neboli sme jediní na Slovensku.“

Mesto odpredalo bytovky súkromnej spoločnosti aj s nájomníkmi, vysvetľujúc: „Ten nájom má väčšiu silu ako predaj, to znamená, predá sa bytovka a nájomníci ostanú ako také dedičstvo tomu, kto ich kúpil.“

Samotní obyvatelia týchto bytov to vnímali presne ako zbavenie sa zodpovednosti mesta. Slovom jednej nájomníčky: „Náš mestský úrad sa nás vzdal bez toho, aby nás informoval, (...) mesto to predalo úplne cudziemu človeku, čo sme o ňom nevedeli, v živote sme ho nevideli... a nás informovali len tak, že hľadajte si správcu bytu.“

KCM však z obavy, že by nový nájomca postupne vystaňoval chudobných nájomcov, sa začal zaujímať o správu bytov aj preto, že mal podľa slov nájomníčky dôveru: „Videli sme ich prácu predtým.“

³³ Informácia zo záznamov KCM.

³⁴ Pozri tiež reportáž RTVS z 2. marca 2017. Dostupné na https://www.facebook.com/spravy.rtvsvideos/1792660287661452/?hc_ref=ARQtSbr_Dvt9DJx-dGZRYAUaJilpH-PYuQ9bKmqeB-view-StdkYyx0d1530wNAKVhpg

KCM začalo so súkromným vlastníkom rokovať. Ako spomína Berky: „Bolo to na začiatku dosť ťažké, lebo firma si myslela, že kúpila priestory a vyšťahuje Rómov. Oni mali presne taký plán, že odkúpia priestory aj dlhy. Síce sú tie bytovky na okraji mesta, ale stále sú súčasťou mesta, (...) chceli tam nejaké obchody vystavať, (...) my sme tri mesiace rokovali v kuse, tri mesiace sme vyjednávali s tým predstavenstvom tej firmy a priamo s konateľom. Hovorili sme im, že sú to ľudia, ktorí tam žijú odjakživa a sú to ľudia, ktorí potrebujú domov a že teda, keď chcú niečo meniť, musia im niečo poskytnúť (...) a opäť z našej strany išla ponuka, my vám zabezpečíme, aby vám išli pravidelné platby, aby sa splácali pohľadávky, čo ste odkúpili, a dozrieme na poriadok a na všetko okolo toho.“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017)

Berky s Knapekovou v tom čase mali výsledky, o ktoré sa mohli pri rokovaní oprieť. Investora presvedčili návrhom, že prevezmú zodpovednosť za údržbu domu a na tento účel založili neziskovú organizáciu Centrum pre komunitnú údržbu. Centrum prevzalo údržbu všetkých jednotiek – to znamená aj tých, ktoré vlastnili jednotlivé rodiny, ako aj súkromná spoločnosť. Jedinú podmienku, ktorú mali pre investora, aby nezvyšoval nájomné, nevyruboval vysoké pokuty za oneskorené platby a zastavil vyšťahovanie: „Že je nezmysel, aby sme niekomu stanovili neprimeranú splátku, na ktorú nemá, a dostane sa do ešte väčších problémov, a v podstate aj vás, aj nás a všetkých... No a mňa napadlo, že je tam necelá tretina, ktorí už vlastníci boli, a čo tí ostatní? (...) ľudia, keď si posplácajú veci, tak čo s nimi? A ja som navrhol tej spoločnosti, že nemá význam to držať na takejto úrovni, aj pre nich to bude strašne dlhodobá záležitosť, (...) tak som sa ich spýtal, nechcete to predáť im? KCM tak sledovalo to, aby do nájomných zmlúv dostali nájomníci aj predkupné právo a aby ich nemohli ďalej „odpredať.“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017)

Od roku 2011 začali s odkupovaním, postupne, podľa toho, ako si ľudia splácali dlhy, a do decembra 2017 boli všetci vlastníckmi.

KCM aktívne hľadalo financovanie na kúpu nástrojov a materiálu na opravu. Organizovali tiež zber a likvidáciu odpadu zozbieraného vnútri a v okolí budov. Mesto, ktoré v tom čase vlastnilo budovy, nebolo ochotné investovať žiadne väčšie prostriedky do opráv. Po určitom čase sa KCM podarilo čerpať na opravu finančné prostriedky od nadácie Ecopolis prostredníctvom EEA grantov v rokoch 2008 až 2009.

KCM dodnes dohliada na prácu domovníkov a sleduje dodržiavanie dohodnutých plánov a rozvrhov. KCM tiež organizuje pravidelné stretnutia s obyvateľmi, aby diskutovali o prograse, ktorý sa im darí realizovať. Minimálne dvakrát do roka sa stretávajú s rodinami, aby ich informovali o tom, v ako stave majú pohľadávky.

Rómovia čelia predsudkom, čoho dôsledkom je posudzovanie celej komunity ako tzv. neprispôsobivých občanov a penalizovanie všetkých. Stereotypy často slúžia ako zámienka na odmietnutie poskytnutia prístupu k základnej infraštruktúre, dokonca k pitnej vode. Napríklad v nedávno odvysielanej investigatívnej relácii RTVS na tému prístupu k pitnej vode jeden z oslovených starostov jednoducho tvrdil, že obec nezabezpečí prístup k pitnej vode marginalizovaným obyvateľom, pretože rómske rodiny by za vodu neplatili a obec namiesto nich platiť nebude.³⁵

Prístup k pitnej vode v skutočnosti závisí od ochoty miestnej samosprávy investovať do infraštruktúry a zabezpečiť jej dostupnosť pre najviac zraniteľné skupiny. Navyše ako ukázali výskumníci Richard Filčák, Marek Szilvási a Daniel Škobla (2017) vo svojej štúdii o prístupe k pitnej vode, v rómskych lokalitách, kde existuje prístup k vode, nemajú zmluvu s vodárenskými spoločnosťami jednotlivé domácnosti, ale obec, ktorá je sprostredkovateľom, čo prispieva k neprehľadnosti spotreby pre jednotlivé domácnosti, a súčasne vytvára priestor na sankcionovanie celej komunity.

Výskumníci zistili, „že takéto zmluvy nediferencujú medzi vodou využívanou obcou vo vlastných budovách a rómskymi domácnosťami (...) a často účtujú domácnostiam určitú sumu (...) bez toho, aby poriadne kontrolovali aktuálnu spotrebu“ (tamtiež, s. 7).

Výskumníci taktiež popísali konkrétne prípady, keď niektoré rodiny nadobudli dlhy za iných alebo dostali vysoké nedoplatky, napríklad v dôsledku vytekania vody z poškodeného potrubia, čo viedlo k potrestaniu celej komunity odstavenou dodávkou vody na niekoľko rokov (tamtiež, s. 8).

Podobnú prax spomína aj jedna z nájomníčok v súvislosti s platbou za komunálny odpad. V dôsledku toho, že dve rodiny z bytovky neuhrádzali platby za komunálny odpad, mesto prestalo poskytovať túto službu pre celú bytovku: „A za takýchto dvoch v tejto bytovke sme padli všetci.“ Reagujúc na takúto prax, KCM vytvorilo aj druh komunitného šetrenia, ktorý pripomína úspešný model rozvojových krajín, ktorý je nielen určitou záchrannou sieťou pre členov marginalizovanej komunity, ale súčasne chráni pred negatívnymi dôsledkami problémov, ktoré vzniknú jednotlivcom alebo rodinám a zároveň

³⁵ Pozri reláciu *Reportéri* (časť 2), odvysielanú 2. októbra 2017 na RTVS. Dostupné na <http://www.rtv.sk/televizia/archiv/11713/137404#1280>

by mohli predstavovať sankciu pre celú komunitu. Vytvorili si fond na údržbu, z ktorého pokrývajú poplatky v prípade, ak sa niekomu vyskytne situácia, keď nemôže zaplatiť.

Ako vysvetľuje Berky: „Čo sa týka udržateľnosti technického stavu dodávok služieb, my fungujeme na solidárnosti, na stopercentnej solidárnosti, (...) to ináč nejde, lebo po prvé nemôžeme vyčleňovať tých, ktorí majú ešte nejaké dlhy a ťažšie sa im darí platiť a tých, ktorí sa už dlhovo zbavili a sú na tom lepšie a sú v jednej bytovke, a keby sme to začali riešiť ako správcovská spoločnosť a začali vyčleňovať, to by nedopadlo dobre. Dám príklad, tento mesiac nám dva byty nemohli zaplatiť faktúru za vodu, ktorú vodári posielali. Vedia, že faktúra bude uhradená, lebo sa na faktúre podieľajú všetci. Rozdiel sa odráta z toho fondu, majú tam minimálny poplatok na technickú údržbu na fond. S tým, že ten dotýčny to postupne vracia do fondu cez splátkový kalendár. Čiže tá solidárnosť funguje, teraz nechránim tých dvoch, ja im to stále zdôrazňujem, (...) ale chránim vás, keď povieme, že desať bytov má v poriadku platbu a ty nie, tak celých dvanásť bytov je ohrozených na dodávke vody a služieb. Vodári sa nebudú baviť, že len dvaja nezaplatili, oni chcú mať zaplatenú celú faktúru.“ (rozhovor s Adriánom Berkym, 14. 12. 2017)

Vďaka intenzívnej komunitnej a sociálnej terénnej práci sa KCM podarilo pomôcť takmer všetkým nájomníkom kúpiť si byty, ktoré si prenajímali. Počas tohto obdobia KCM organizovalo niekoľko rekonštrukcií vrátane výmeny vstupných dverí a striech. Pri rekonštrukciách KCM tiež často čelilo predsudkom medzi stavebnými firmami, ktoré neboli ochotné opravovať byty a domy v tejto oblasti. KCM si v priebehu rokov preto vybudovalo vzťahy s remeselníkmi, ktorí pomáhajú pri opravách a rekonštrukciách. KCM s pomocou domovníkov a obyvateľov urobilo viditeľné zlepšenie okolia vysadením stromov, osadením lavičiek a výstavbou detských ihrísk.

Podľa informácií od KCM, poplatky za bývanie sú pre majiteľov bytov primerané a predstavujú približne 50 € (na údržbu, príspevok do fondu opráv, osvetlenie v spoločných priestoroch, vodu) okrem elektrickej energie (v závislosti od veľkosti bytu približne 20 – 30 € mesačne). Tí, ktorí prenajímajú svoj byt, zaplatia ďalší poplatok za prenájom 47 €. Rodiny, ktoré sú v hmotnej núdzi, môžu tieto náklady zaplatiť pomocou príspevku na bývanie poskytnutého štátom, čo predstavuje približne 90 €.³⁶

³⁶ Príspevok na bývanie v zmysle zákona o pomoci v hmotnej núdzi, pozri bližšie informácie tu: <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/hmotna-nudza/davky-hmotnej-nudzi/prispevok-byvanie/>

Počas tohto obdobia súkromný vlastník vystaľoval len dve rodiny, ktoré napriek všetkému úsiliu KCM neboli ochotné zaplatiť za svoje byty, a vlastne sa odsťahovali k rodinám do neďalekých miest. Celkovo takmer pätnásť rokov komunitnej a terénnej sociálnej práce vrátane údržby domov zlepšilo nielen kvalitu bývania, ale predovšetkým umožnilo rómskym rodinám pomôcť samým sebe. Jedna z majiteľiek bytov v rozhovore uviedla, že je spokojná s bývaním, ktoré ich stojí 50 € mesačne okrem nákladov na elektrickú energiu. Keďže ona aj jej manžel majú stálu prácu, takýto poplatok je primeraný. Jedno z ich detí navštevuje bežnú školu a mladšie navštevuje mestskú materskú školu. Mesačný poplatok za byt pre nájomníkov je 70 €. Všeobecne platí, že obaja nájomcovia a majitelia oceňujú prácu KCM a priznávajú, že mesto nevenovalo pozornosť ich prípadu a zavolali Knapkovej a Berkymu, „ľuďom, ktorí sú tu pre nás“.

Oddelené komunity

KCM viditeľne posilnilo komunitu a transformovalo apatiu a beznádej obyvateľov vytvorením možnosti participatívnym spôsobom zlepšiť si vlastnú situáciu. Ako však priznáva Knapková, jedna z predstaviteľiek KCM, bývanie zostáva izolované od zvyšku mesta. Mesto vníma aktivitu KCM veľmi pozitívne. S uznaním a až s údivom spomínal starosta na to, že ľudia z KCM dokonca pomáhali nájomníkom zháňať v zime drevo na kúrenie. „Zháňali im robotu, zháňali im potvrdenie od lekára do roboty...“ Prednosta v rozhovore uviedol, že KCM v podstate nahrádza služby mesta: „V podstate tú robotu, čo oni odvedli, sme nemuseli my. (...) My to vnímame ako úrad, pretože nechodí tolko žiadateľov s rôznymi problémami, ale chodia za nimi. A keď už niekto príde, povedzme, so žiadosťou, tá už je v podobe, ktorú musíme riešiť, lebo to má predpísanú formu a nie je to nereálna požiadavka.“

Pre mesto je jednoduchšie komunikovať s KCM, pričom komunikáciu priamo s rómskymi obyvateľmi pri riešení nejakého problému vidia ako náročnú najmä pre ich nedostatočnú artikulovanosť a vzdelanie. „My poznáme spomedzi našich obyvateľov takých, ktorí s nami bežne komunikujú. Aj takí sú medzi nimi, čo sa jednak zaujímajú o to, čo sa deje, (...) pretože tí ľudia, o ktorých hovorím, majú nejakú skúsenosť so samosprávou, nie sú ľudia s neukončeným základným vzdelaním, dá sa s nimi komunikovať...“

Mesto akoby presunulo zodpovednosť za osudy svojich rómskych obyvateľov na plecia KCM. To asi vysvetľuje, prečo sú ulice, kde žijú Rómovia, často vynechávané z plánov obnovy mesta, napríklad oprava mestských chodníkov sa v tejto časti nerealizuje. Pre väčšinu Rómov vo Veľkom Krtíši je toto jediná možnosť bývania. V prípade rómskych rodín je takmer nemožné nájsť nájom alebo kúpiť byt medzi nerómskymi obyvateľmi.

Nedávno bol uverejnený inzerát práve z Veľkého Krtíša, v ktorom bolo výslovne uvedené, aby sa Rómovia o nájom neuchádzali – s tým, že ide o „slušný vchod“.³⁷ Ako sme spomínali vyššie, rómske rodiny sú často konfrontované s protirómskymi náladami, alebo dokonca s petíciou namierenou proti nim. Jedna z rodín, ktorá si úspešne požiadala o hypotéku na kúpu bytu v nerómskej lokalite, ju napokon musela odmietnuť po tom, čo voči nej susedia spísali petíciu. Mesto naopak o žiadnej petícii nevie a domnieva sa, že dôvodom, prečo sa Rómovia nestahujú do iných častí mesta, je iba to, že nemajú finančné prostriedky na kúpu bytov mimo tzv. rómskej kolónie, ako zástupcovia mesta nazývajú oblasť, kde bývajú Rómovia. Ako uviedol prednosta, je to iba o peniazoch.

Mesto nemá žiadne plány investovať do sociálneho bývania. Podľa prednostu dôvodom je to, že nemá pozemky a ak by prejavili takýto záujem o kúpu, „*tak tá cena vyletí do závrtných výšok*“. Druhým dôvodom je, že mesto vníma ako mimoriadne problematické potenciálne vyjednávanie a údržbu bytov, kde by boli s vysokou pravdepodobnosťou rómski nájomníci. „*Nijako inak ich neviete udržať v rámci nejakých mantinelov, len tak, že im každé tri mesiace dávame nájomnú zmluvu.*“

Samotní aktéri – či už zo strany KC alebo obyvateľov tejto lokality neveria, že ich úsilím zmenili verejnú mienku. Rasizmus doslova cítia, ako jedna z obyvateľiek konštatovala: „*Tu sa vám budú do očí usmievať, (...) a potom, keď sa otočíte a povedia ,tato ciganka‘.*“ (obyvateľka, ktorej byt spravovalo KCM, 14. 12. 2017). Obyvatelia tiež vnímajú lokalitu ako menejcennú – napriek tomu, že pozorovateľ by si nevyšimol rozdiel oproti susedným uliciam. Ako skonštatovala jedna z obyvateľiek: „*Som spokojná tam, kde som, na lepšie zatiaľ nemám, ale dúfam, že keď budem mať, že sa stade dostanem.*“

„*Je to ulica, kde bývajú sami Rómovia, a povedzme si pravdu, nie všetci sú normálni. Tie deti, ktoré tam rastú, nerada by som, aby moje deti tak, ako sú tam, takí vyrastkovia, ktorí teda, no rada by som svoje deti ochránila.*“ (obyvateľka, ktorej byt spravovalo KCM, 14. 12. 2017)

Nerómovia zostávajú referenčnou skupinou. Ako poznamenal Berky: „*Klientov skôr motivujem, hovorím im, že majú krajšie byty ako na ulici, kde nebýva ani jeden Róm.*“ Prednosta mesta na jednej strane v rozhovore uviedol, že ide o lokalitu, kde po zotmení „*neradno vkročiť bez ochranky*“, ale na druhej strane hovorí, že ženy z majority, ktoré pracujú v neďalekej výrobní textilu, si na tejto ulici nechávajú autá a: „*... ony si ich tam nájdú a neporušené, môžu od nich aj odísť. Takže chcem povedať, nie je to taká katastrofa.*“

Záver

Ústava SR garantuje príslušníkom národnostných menšín a etnických skupín právo „zúčastňovať sa na riešení len vecí týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín“.³⁸ Právo zúčastňovať sa napríklad na tvorbe politik týkajúcich sa všetkých, je garantované Rómom ako občanom, resp. obyvateľom Slovenska. V medzinárodnom práve je však záväzok štátu zabezpečiť účasť menšín v rozhodovaní o veciach týkajúcich sa nielen menšinových komunit, ale celej spoločnosti rozpracovaný so špecifickými garanciami – či už na riadení štátu ako celku, alebo na úrovni samosprávy.

Obsah menšinových participatívnych práv vychádzajúci z ideálu tzv. efektívnej participácie bol najvýraznejšie rozpracovaný v tzv. Lundských odporúčaniach a je založený na téze občianskej spoločnosti, ktorá má byť slobodná a vytvoriť priestor na integráciu všetkých vrátane tých, ktorí patria k národnostným menšinám. Princípy tak smerovali k vytváraniu demokratickej a dobre spravovanej spoločnosti, ktorá vytvára maximum možností na to, aby sa do verejných rozhodovacích procesov zapojili tí, ktorých sa rozhodnutie týka.

Efektívna participácia neznamená len možnosť zúčastňovať sa, ale prijať opatrenia, alebo aktívne vytvoriť možnosti na začlenenie menšín. Začlenenie menšín je dôležité pre to, aby mali možnosť zachovať si ich identitu. To znamená, že rozhodnutia, ktoré by mali byť výsledkom participatívnych procesov, by mali normatívne vychádzať z rôznorodých predstáv a nesmerovať k asimilácii ako podmienke byť rovnocennou súčasťou spoločnosti. Podľa

³⁷ Fotografiu inzerátu máme k dispozícii, keďže bol po kritike zo strany verejnosti vymazaný.

³⁸ Paragraf 34 ods. 2 c, Ústava 460/1992 Zb. v platnom znení.

Lundských opatrení je pri vytváraní inštitúcií a politik čí opatrení rovnako dôležitý obsah, ako aj proces konzultácií. Ten má byť inkluzívny, transparentný a zodpovedný, s cieľom vytvárať klímu dôvery. Na miestnej úrovni Lundské princípy dokonca predpokladajú určitý typ menšinovej samosprávy ako spôsob efektívnej participácie menšín pri tvorbe lokálnych politik (OSCE, 1999).

Lundské odporúčania, ktoré boli prijaté v 90. rokoch minulého storočia, reflektujú teoretické úvahy liberálnych pluralistov v tom čase. Obhajujú vytvorenie inštitucionálnych mechanizmov, ktoré zabezpečia hlas menšín pri rozhodovaní vecí, ktoré sa ich týkajú, ako aj všeobecných ekonomických, sociálnych či politických témach týkajúcich sa celej spoločnosti. Kritici takéhoto prístupu, ktorý presadzuje špeciálne inštitúcie, poukazujú na to, že ide o pozitívnu diskrimináciu, ktorá homogenizuje skupinové identity ľudí. Nie všetci, ktorí patria do skupiny, majú rovnaké ciele a záujmy. Takéto práva ignorujú vnútornú deľbu v rámci skupín, čím komplikujú účasť členom, ktorí sa nestotožňujú so „záujmami“ skupiny. Rovnako si tiež všímajú, že je to model, ktorý uprednostňuje jeden typ skupinovej identity, ignorujú komplexné zdroje ľudskej identity, čím znevýhodňuje ľudí, ktorí pociťujú iné afiliácie ako dôležitejšie, než tú, ktorá je uznaná ako základ pre určité práva a privilégia.

Asi najzásadnejšou je však celková skepsa v tom, či skupina, ktorá je dlhodobo vyčleňovaná, môže férovo participovať v politických procesoch regulovaných inštitúciami, ktoré nie sú kultúrne neutrálne, ale privilegujú kultúru a normy majority (McGarry, Agarín, 2014).

Práve zmena fungovania pravidiel tak, aby umožňovali prinášanie skúsenosti marginalizovaných skupín do týchto štruktúr, je podľa teoretického rámca, ktorý priniesli Aidan McGarry a Timofey Agarín, v kontexte politickej participácie Rómov na pomyslenom najvyššom stupni nazývaná ako vplyv. Ak má menšina vplyv, znamená to, že účastníci sú schopní priniesť svoje poznanie (*bring the relevant knowledge*) tvorcom politik – predpokladom je určitý súbor práv, ako napríklad právo veta, príprava administratívnych návrhov, vytvorenie a manažovanie vlastných inštitúcií. Participácia ako vplyv predpokladá, že Rómovia sa posunú z pozície preferenčného zaobchádzania ako znevýhodnenej skupiny v prístupe k politickým rozhodovacím procesom tak, že sa stanú **aktívnym subjektom artikulovania ich záujmov**.

Ak by sme extrapolovali z konceptualizácie McGarryho a Agarína nielen pre oblasť politickej participácie, efektívna účasť má aspekt posilnenia a autonómnosti – že sa posunú z pozície objektu k aktívnemu subjektu, ktorý je schopný formulovať svoje požiadavky a súčasne má isté garantované inštitucionálne právo, ktoré je prostriedkom na to, aby perspektíva tejto skupiny

bola skutočne zohľadnená vo výsledku rozhodovacieho procesu, napríklad právom veta. Takýto ideál participácie možno dosiahnuť realizáciou participatívnych procesov, ktoré budú samy o sebe určitým zmocňovaním sa členov a členiek marginalizovaných skupín.

Ako sme argumentovali v úvodnej časti tejto štúdie, na Slovensku však najvýznamnejšie programy zamerané na začleňovanie Rómov vo svojich dôsledkoch prehľbujú mocenské nerovnosti na lokálnej úrovni, najčastejšie medzi vedením obce a marginalizovanou komunitou. Tento tlak na komunitu sa môže ďalšej pretaviť do vnútorného tlaku voči jednotlivcom a zneužívania marginalizácie jej členov, napríklad úžerou, alebo účasťou na vykorisťovaní skupiny, napríklad volebnou korupciou. Aj keď v deklaratívnej rovine – či už ústavnej, medzinárodnoprávnej alebo na úrovni vládnej stratégie – je participácia Rómov najmä na politikách, ktoré sa ich dotýkajú žiaduca, máme len obmedzené skúsenosti s vytváraním takýchto modelov.

Aktivita KCM predstavená v prípadovej štúdií predstavuje aktivizmus zdola, ktorý prostredníctvom aktívnej účasti členov na vytváraní spoločných pravidiel predstavuje nástroj ich zmocňovania – v nehmotnej rovine vzdelávaním a v hmotnej získaním a udrzaním bývania. Možnosť zapojiť sa do tvorby pravidiel a politik predstavuje istým spôsobom uznanie rovnocennosti a tak tiež predpokladá, že vzniknuté pravidlá budú lepšie reflektovať situáciu marginalizovaných Rómov a pomôžu im postupne pri vyrovnávaní nerovnosti.

Aktivita KCM je tiež dôležitým príspevkom k úvahe o deliberácii v situáciách, keď jej účastníci patria medzi marginalizované skupiny. Deliberatívna demokracia je zaujímavým modelom a presvedčivou protiváhou modelu tzv. agregátnej demokracie, ktorá neberie do úvahy kvalitu záujmov skupín, ktoré zvolení zástupcovia zastupujú. Jej centrálnou hodnotou je spravodlivosť. Zástancovia deliberatívnej demokracie totiž vnímajú proces prijímania rozhodnutí ako proces praktickej argumentácie. Demokratický proces je tak predovšetkým diskusiou o problémoch, konfliktoch, ktorých výsledkom má byť prijatie rozhodnutí, na ktorých sa zhodne väčšina, že sú najlepšie zdôvodnené.

Predpokladom deliberácie je aj to, že legitímne sú len také rozhodnutia, na ktorých sa zúčastnia všetci tí, ktorých sa rozhodnutie dotýka. Všetci by sa mali na takomto rozhodovaní zúčastniť za rovnakých podmienok. Všetci by mali mať právo a možnosť vyjadriť ich záujmy a obavy, kritizovať vzájomne svoje argumenty a návrhy. Deliberácia tiež vyžaduje, aby boli jej účastníci rozumní, teda prístupní počúvať názory iných, a byť ochotní zmeniť svoj názor alebo preferenciu. Malo by tiež ísť o procesy, ktoré sú zrozumiteľné a verejné. Zástancovia deliberatívnej demokracie veria, že tento model nielen podporuje

diskusiu, ale aj mení preferencie, záujmy a presvedčenia. Ľudia v procese verejnej diskusie získajú nové informácie a aj nový pohľad, ako sa pozeráť na určitý problém (reprodukované v Young, 2000).

Konštruktívni kritici deliberatívnej demokracie, akou je Iris Marion Young, argumentujú, že predstava toho, že všetci sú si rovní, pripravení hovoriť otvorene, kritizovať za každých podmienok, je falošná (tamtiež). Podľa nej deliberácia síce môže byť prostriedkom, ako sa budú pomaly naprávať štrukturálne nerovnosti, avšak očakávať, že všetci budú vedieť jasne a logicky argumentovať, môže vo svojom dôsledku vylučovať niektoré skupiny. Napríklad účastníkov, ktorí sa vyjadrujú emocionálne alebo gestami. Podľa Young to nie je znak straty objektivity a kontroly, ale tiež rovnocenný nástroj hodnotenia a presvedčania. Podľa nej jazyk žien či rasových a etnických menších je považovaný za viac emotívny a expresívny. Ak sa dáva do popredia argument, odpútava to od citov a vášní, a práve takéto poňatie deliberatívnej demokracie ich môže vylučovať.

Skúsenosti KCM dávajú čiastočnú odpoveď na túto výzvu. Ukazujú, že deliberácia nad spoločnými pravidlami pre komunitu je možná, ak je založená na transparentnosti, zrozumiteľnosti a rešpekte. Ak je vážna, teda ak sú rozhodnutia pretransformované do reálnych výstupov tých, ktorí ju vedú a facilitujú – to znamená KCM. Zástupcovia KCM nie sú profesionálnymi facilitátormi a konali vo veľkej miere intuitívne. Z výpovedí sa dozvedáme, že nedbali na to, aby vstupy jednotlivých nájomníkov boli perfektne vyargumentované a neemotívne, ale aby výsledné riešenie bolo akceptovateľné pre všetkých – a všetci súhlasili s prijatými pravidlami vrátane sankcií.

Druhá polovica príbehu KCM je o deliberácii Adriána Berkyho a Janette Knapekovej s mocnými – či už zástupcami mesta, alebo súkromným investorm, ktorý v istom momente kúpil bytové domy v lokalite, ktorú spravovali. Oni sami prešli akousi participáciou a učením sa, ako najlepšie riešiť veľmi konkrétne problémy komunity, ktorú sa rozhodli posilniť.

Berky a Knapeková sa stali v tomto procese nezávislejšími a sebavedomejšími aktérmi, ktorí poznajú svoje práva, ako aj práva skupín, ktoré zastupujú, a dokázali ich v kritickom momente využiť na to, aby sa postavili proti riziku, ktorého dôsledkom by bolo fyzické vylúčenie. Toto zmocňovanie sa – hmataťelné v ich zvýšenom formálnom vzdelaní, ale predovšetkým v neformálnom vzdelávaní v každodennej forme komunitnej práce, ktorá priniesla konkrétne výsledky, bolo argumentom, ktorý posilnil ich vyjednávaciu pozíciu v komerčnej otázke, ktorá bola pre ich „ľudí“ otázkou prežitia. Avšak okrem tohto „kritického veľkého“ momentu sa dokážu denne postaviť proti drobným pokusom iných aktérov – od nevynesenia odpadu po neférové praktiky úžerníkov.

Práve tento moment vytvárania príležitosti pre členov marginalizovaných komunit aktívne participovať na riešení svojich problémov – nielen na úrovni obyvateľov bytov, ale aj v určitých inštitúciách, akými sú komunitné centrá, terénna sociálna práca, asistenti zdravotnej osvety, je dôležitým rozmerom posilňovania komunit. Tento úspešný príbeh však má svoje limity. Aj keď sa KCM podarilo v priebehu rokov výrazne zlepšiť kvalitu života, bez zapojenia mesta nie je schopné prekonať segregované bývanie, aby sa uľahčilo začlenenie obyvateľov vo Veľkom Krtíši. Pomyselné hranice toho, kde je miesto Rómov, naďalej pretrvávajú. Nepodarilo sa destigmatizovať Rómov a umožniť im participovať na rozhodovaní o rozvoji mesta tak, aby napríklad pri výstavbe mesta do procesu vstúpilo KCM a záujmy Rómov. Zdá sa, že práve v týchto ohľadoch lokálny aktivizmus nestačí.

PRÍPRAVA A IMPLEMENTÁCIA
AKČNÉHO PLÁNU
NAJMEJ ROZVINUTÉHO OKRESU
KEŽMAROK – PARTICIPÁCIA RÓMOV
NA REGIONÁLNO M ROZVOJI

Jana Kadlečíková

Nasledujúca prípadová štúdia sa zaoberá problematikou participácie znevýhodnených skupín na tvorbe a implementácii verejnej politiky – konkrétnejšie, skúmame a opisujeme proces tvorby *Akčného plánu rozvoja okresu Kežmarok*³⁹ (ďalej len akčný plán). Zaoberáme sa tým, ako proces tvorby a implementácie akčného plánu postupoval, aké rôzne faktory ho ovplyvnili, či boli do tohto procesu vťahnutí príslušníci rómskej menšiny, a do akej miery akčný plán zohľadňuje postavenie príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít ako jednej z cieľových skupín, ktorých situáciu si kladie za cieľ riešiť.

Prípadová štúdia čerpá z verejne dostupných zdrojov a informácií, ale tiež z kvalitatívnych pološtruktúrovaných rozhovorov s aktérmi regionálneho rozvoja, ktoré boli uskutočnené v období november – december 2017.

V prvej časti rozoberáme kontext vzniku a charakter podpory regionálneho rozvoja, ako ho definuje zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých regiónov. **V druhej časti** sa v skratke venujeme situácii rómskej menšiny na Slovensku, problematike sociálneho vylúčenia a jeho dopadov na život Rómov. Skúsenosti s tvorbou a implementáciou akčného plánu podrobne rozoberáme **v tretej časti**, pričom sa opierame najmä o zistenia z nášho terénneho výskumu. V rámci tejto časti je tiež spracovaná téma vnímania participácie aktérmi regionálneho rozvoja a zapojenia Rómov do plánovania a realizácie aktivít zameraných na regionálny rozvoj.

³⁹ Akčný plán rozvoja okresu Kežmarok bol vypracovaný a vychádza zo zákona č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov.

Regionálny rozvoj, regionálne nerovnosti
a ich riešenie

V Slovenskej republike dlhodobo existujú výrazné regionálne rozdiely. Tie sa prejavujú nielen v tom, ako sa jednotlivé regióny podieľajú na HDP, ale aj v takých ukazovateľoch, ako je miera zamestnanosti a miera nezamestnanosti, dočasná alebo trvalá emigrácia do iných regiónov Slovenska alebo do zahraničia, dostupnosť a úroveň infraštruktúry a podobne (INEKO, 2017).

Výrazné zaostávanie niektorých okresov sa doteraz každá vláda snažila riešiť viacerými nástrojmi. Okrem politik na zlepšenie situácie na trhu práce a podporu zamestnanosti boli prijaté tiež opatrenia na prilákanie investorov (priame investičné stimuly), ktorí by jednak vytvorili pracovné miesta a naviazali na seba ďalších subdodávateľov, alebo inú potrebnú infraštruktúru, ktorá by opäť vytvorila ďalšie možnosti podnikania a zamestnania.

Doterajšia účinnosť priamych investičných stimulov na vyrovnávanie regionálnych rozdielov je však sporná. Ako vo svojej analýze poskytnutia vládnych investičných stimulov podľa jednotlivých krajov Slovenska ukázal INESS (2017; 01/2018), priame investičné stimuly v uplynulých rokoch smerovali najmä do ekonomicky rozvinutejších regiónov Slovenska. Napríklad v roku 2017 smerovalo do ekonomicky rozvinutejších krajov (Trnavského, Nitrianskeho, Trenčianskeho, Žilinského a Bratislavského) 50,1 % objemu všetkých stimulov, naopak do ekonomicky slabších krajov (Banskobystrického, Prešovského a Košického kraja) smerovalo 49,4 % objemu všetkých priamych stimulov. Do menej rozvinutých okresov (ako sú definované zákonom č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov) smerovalo dokonca len 16 % z celkovej štátnej pomoci.

Z celkového počtu vytvorených pracovných miest bolo 68 % v tých okresoch Slovenska, kde už aj pred poskytnutím stimulov bola nižšia nezamestnanosť než priemerná. Trend smerovania priamej investičnej pomoci do rozvinutejších regiónov je pritom dlhodobý, čo dokladajú dáta, ktoré spracoval INESS za obdobie rokov 2002 – 2016 (INESS, 2017, s. 3). Ďalšie podrobné štatistiky na svojej webovej stránke uvádza aj Inštitút zamestnanosti.⁴⁰

⁴⁰ Pozri Inštitút zamestnanosti, Najmenej rozvinuté okresy. Dostupné na: <https://www.iz.sk/sk/projekty/inkluzivny-rast/najmenej-rozvinute-okresy>

V roku 2015 bol prijatý zákon (zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov), ktorým vláda k existujúcim nástrojom na riešenie regionálnych rozdielov pridala ďalší nástroj, ktorý je založený jednak na určení kritérií a zadefinovaní menej rozvinutých okresov a následnom vytvorení rady okresu a akčného plánu, ktorý má v partnerstve inštitúcií na celoštátnej úrovni a aktérov na úrovni okresu riešiť rozvoj regiónu. K tomuto nástroju je tiež pričlenená finančná schéma, teda zdroje na aktivity a projekty zadefinované akčným plánom ako tie, ktorých podpora je žiadaná a odsúhlasená pre rozvoj okresu.

Hospodársky rast Slovenska za uplynulé roky sa neprejavil na situácii niektorých okresov, ktoré stále trpia vysokou mierou nezamestnanosti, odchodom pracovnej sily a nedostatkom investícií a podnikateľských aktivít. Vytvorenie pozície a Úradu splnomocnenca vlády SR pre podporu najmenej rozvinutých okresov bolo snahou riešiť tieto regionálne rozdiely a „ponúknuť reálne nástroje, ktoré budú znižovať uvedené rozdiely, zvyšovať konkurencieschopnosť najmenej rozvinutých regiónov a tým aj kvalitu života. Cieľom podpory je v prvom rade tvorba pracovných miest“. (Podpora najmenej rozvinutých okresov...)

V dôvodovej správe k návrhu zákona o podpore najmenej rozvinutých okresov vláda priznáva, že hospodársky rozvoj nielenže nezmenšil, ale naopak zvýraznil regionálne rozdiely na Slovensku (Návrh zákona o podpore..., 2015; Páleník, 2017). Tie regióny, ktoré možno považovať za najmenej rozvinuté, trpia vysokou mierou nezamestnanosti, odchodom mladej a vzdelanej pracovnej sily a nedostatkom investícií a podnikateľských aktivít. Cieľom zákona je naštartovať v týchto okresoch hospodársky a sociálny rozvoj na základe spolupráce medzi vládou SR, samosprávou a občianskou spoločnosťou, pričom spolupráca bude spočívať vo vypracovaní akčného plánu a v jeho plnení, na ktoré budú využité dostupné finančné zdroje (Návrh zákona o podpore..., 2015).⁴¹

Zákon o podpore najmenej rozvinutých okresov bol schválený v novembri 2015 a ku koncu roka 2015 bol vytvorený zoznam najmenej rozvinutých okresov (Kežmarok, Lučenec, Poltár, Revúca, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš, Sabinov, Svidník, Vranov nad Topľou, Rožňava, Sobrance a Trebišov).⁴²

⁴¹ Zákon bol schválený NR SR 11. novembra 2015, účinnosť nadobudol 15. decembra 2015.

⁴² Podľa paragrafu 10 zákona č. 336/2015 Z. z. – Ústredie zapíše do 31. decembra 2015 do zoznamu najmenej rozvinutých okresov okres, v ktorom miera evidovanej nezamestnanosti vypočítaná z disponibilného počtu uchádzačov o zamestnanie, ktorú Ústredie vykazuje, bola v období za aspoň deväť kalendárnych štvrtrokov počas obdobia od 1. októbra 2012 do 30. septembra 2015 vyššia ako 1,6-násobok priemernej miery evidovanej nezamestnanosti v Slovenskej republike za rovnaké obdobie.

Začiatkom roka 2016 vznikli prvé akčné plány, ktoré boli pripravené v spolupráci ústrednej štátnej správy a aktérov na regionálnej úrovni v daných okresoch. Konkrétne napríklad Akčný plán rozvoja okresu Kežmarok bol predložený na rokovanie vlády SR už začiatkom februára 2016 (Akčný plán..., 2016).

Vzhľadom na pomerne krátky čas medzi schválením zákona o podpore najmenej rozvinutých okresov a schválením niektorých akčných plánov je otázne, do akej miery boli akčné plány tvorené participatívne vo vzťahu k aktérom na regionálnej a lokálnej úrovni. Akčné plány niektorých okresov boli schválené s väčším odstupom od schválenia zákona,⁴³ čo vytvorilo aspoň nejaký časový priestor na ich dôkladnejšie spracovanie v spolupráci s aktérmi na úrovni okresov.

Ďalším problémom, ktorý sa ukázal už krátko po začatí implementácie podpory najmenej rozvinutých okresov, bola chýbajúca podporná infraštruktúra v okresoch, ktorá by bola nápomocná pri implementovaní akčných plánov. Zákon o podpore najmenej rozvinutých okresov ani nepočítal so zriadením nejakých organizačných jednotiek priamo v okresoch, ktoré by prepájali všetkých aktérov, pomáhali s plnením akčných plánov a plnili ďalšie servisné funkcie (posúvali informácie, vytvárali a poskytovali priestor na rokovania a podobne). Sám splnomocnenec vlády pre podporu najmenej rozvinutých okresov Anton Marcinčin v priebehu roka 2017 konštatoval, že: „V regiónoch chýbajú technické kapacity. Tie sú dôležitým centrom pre komunikáciu smerom k nášmu úradu aj k regiónom. Brzdí ich veľká byrokracia na oboch stranách. Paradoxne, peňazí je dosť, ale je problém ich zmysluplne minúť. Máme momentálne k dispozícii 20 miliónov eur, na účtoch ich ostáva stále 17,5 milióna.“ (Aktuality.sk, 2017).

V pôvodnom znení zákona o podpore najmenej rozvinutých okresov schválenom na konci roka 2015 bola pôsobnosť tohto zákona určená predovšetkým Ministerstvu dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR a Ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny. Neskoršími novelami bola táto pôsobnosť postupne rozšírená a ďalej centralizovaná medzi kompetencie štátnej správy (či už ústrednej alebo regionálnej). Novelizácia zákona č. 378/2016 Z. z.⁴⁴ (koncom roka 2016) presunula kompetencie v oblasti podpory najmenej rozvinutých

⁴³ Podľa spomínanej novely sa v celom texte zákona slová „ministerstvo dopravy“ nahrádzajú slovami „úrad vlády“, zákon č. 378/2016 Z. z., článok V, bod 2. Napríklad akčný plán pre Sabinov bol prijatý až v auguste 2016, Sobrance tiež august 2016, Lučenec jún 2016 atď., www.rokovania.sk

⁴⁴ Zákon č. 378/2016 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Dostupné na <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2016-378>

okresov z ministerstva dopravy na Úrad vlády SR, rozširuje tiež pôsobnosť okresných úradov v sídle najmenej rozvinutého okresu (paragraf 3, odsek 4). Novela napríklad zavádza, že prednosta okresného úradu sa stáva tajomníkom Rady najmenej rozvinutého okresu.

Novela zákona na konci roka 2017⁴⁵ ďalej posilnila centralizáciu v oblasti, ktorú zákon upravuje. Posilnili sa kompetencie vlády SR, ktorá po novom aj vyhodnocuje a kontroluje plnenie akčného plánu a ročných priorít. Počas prerokovania novely zákona v parlamente predložil poslanec Ondrej Dostál pozmeňujúci návrh, ktorým by sa posilnil samosprávny prvok v jednotlivých výboroch pre najmenej rozvinutý okres (touto novelou sa Rada pre najmenej rozvinutý okres mení na výbor). Podľa jeho návrhu by obce mohli nominovať svojich zástupcov do výborov, pričom počet členov nominovaných obcami by bol v konkrétnom výbore vyšší než počet ostatných členov.

Dostálov pozmeňujúci návrh však parlamentom neprešiel⁴⁶, takže novela zákona na konci roka 2017 v konečnom dôsledku oslabil postavenie lokálnych aktérov pri riešení rozvoja najmenej rozvinutých okresov. Zrušenie postu splnomocnenca vlády SR pre podporu najmenej rozvinutých okresov a zaradenie jeho agendy pod podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu bolo ďalším prejavom snahy o čo najväčšiu centralizáciu tejto oblasti.⁴⁷

Novela zákona o podpore najmenej rozvinutých okresov na konci roka 2017 priniesla aj ďalšie dôležité zmeny:

1. došlo k úprave kritérií na zapísanie okresu do zoznamu najmenej rozvinutých okresov – okres je zaradený do zoznamu, ak je miera nezamestnanosti viac ako 1,5-násobok priemernej evidovanej miery nezamestnanosti (paragraf 3, odsek 3 b) (predtým 1,6-násobok) – týmto sa zvýšil počet najmenej rozvinutých okresov;
2. medzi prijímateľov pomoci boli zaradené aj fyzické osoby – podnikatelia (paragraf 2, odsek 2);
3. okrem akčného plánu sa vypracúvajú pre najmenej rozvinuté okresy aj ročné priority (paragraf 4a);

⁴⁵ Zákon č. 58/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov. Dostupné na <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2018-58>

⁴⁶ Národná rada Slovenskej republiky, vládný návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov – legislatívny proces, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6589>

⁴⁷ Pozri Úrad predsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, *Najmenej rozvinuté okresy preberá R. Raši*, 1. 6. 2018, dostupné na: <https://www.vicepremier.gov.sk/index.php/najmenej-rozvinute-okresy-prebera-r-rasi/index.html>

4. posilnili sa kompetencie vlády SR, ktorá po novom aj vyhodnocuje a kontroluje plnenie akčného plánu a ročných priorít (paragraf 3, odsek 1 b) a tiež prijíma opatrenia na hospodársky a sociálny rozvoj najmenej rozvinutých okresov (paragraf 3, odsek 1c);
5. zmenilo sa zloženie rady a zaviedli sa tzv. výbory – zákon zaviedol len jednu radu (na celoštátnej úrovni) a pre každý okres sa vytvoril výbor, ktorého členom je prednosta okresného úradu (je predsedom výboru), zástupcovia miestnych orgánov verejnej moci, ktorých činnosť alebo pôsobnosť sa vzťahuje k územiu najmenej rozvinutého okresu a zástupcovia sociálno-ekonomických partnerov, ktorých činnosť alebo pôsobnosť sa vzťahuje k územiu najmenej rozvinutého okresu (paragraf 5, odsek 6). Členov výboru navrhuje prednosta okresného úradu a schvaľuje ich predseda rady;
6. novela podrobnejšie upravuje podmienky pre poskytnutie tzv. regionálneho príspevku (paragraf 8).

S určitým časovým odstupom od zavedenia systému podpory najmenej rozvinutých okresov možno povedať, že účinnosť tohto opatrenia nebola efektívna do takej miery, ako sa očakávalo. Hoci sa rady pre jednotlivé okresy sformovali pomerne rýchlo a aj akčné plány boli vypracované, predložené a schválené vládou SR v pomerne krátkom čase, ukázalo sa, že čerpanie finančných prostriedkov a realizácia aktivít v regiónoch sú komplikované z viacerých dôvodov. V prvom rade, ako sme už spomínali, v okresoch nebola potrebná podporná infraštruktúra pre výmenu informácií, vypracúvanie projektov, ich manažovanie a čerpanie finančných prostriedkov. Podávanie žiadostí o príspevok na regionálny rozvoj bolo spojené s nemalou byrokraciou a administráciou, čo tiež celý proces spomalilo (Aktuality.sk, 2017). Podľa Antona Marcinčina bolo tiež neľahké korigovať prvotné očakávania aktérov na regionálnej/lokálnej úrovni, ktorých bolo treba presvedčiť, aby nečakali na externé rozvojové impulzy, ale pokúsili sa mobilizovať vnútorné zdroje regiónu a využiť ich pre rozvoj.

„Všade, kde sme prišli, pri prvom stretnutí boli požiadavky: znížte nám dane, odvody a prineste nám zahraničného investora. Našou úlohou im bolo povedať: neprinesieme investora, neznižíme dane, ale myslíme si, že tu máte zaujímavé veci. Tie vieme podporiť a pomohli by k rozvoju regiónu z vnútorných zdrojov. Keď sme prekonali túto prvú debatu, posunuli sme sa ďalej. Starostovia a primátori vedeli, kde majú šikovných ľudí a potenciál. Regionálna politika nie je o charite, ale o využívaní potenciálu regiónu.“ (Aktuality.sk, 2018)

Navyše, ako upozornil Michal Páleník z Inštitútu zamestnanosti, finančné prostriedky určené na zníženie nezamestnanosti prostredníctvom regionálneho

príspevku nie sú adekvátne rozsahu problému, ktorý chce tento nástroj riešiť. Ak by sme chceli znížiť mieru nezamestnanosti v najmenej rozvinutých okresoch na úroveň priemernej hodnoty, vyžiadalo by si to oveľa viac finančných prostriedkov, ako bolo v skutočnosti určených na prerozdelenie formou regionálneho príspevku (Páleník, 2017). Podpora najmenej rozvinutých okresov je podľa Páleníka natoľko neefektívna, že by navrhoval celkom upustiť od tohto nástroja verejnej politiky.

Okrem snahy cielene riešiť situáciu vo vybraných okresoch, ktoré vo svojom rozvoji zaostávajú v porovnaní s inými okresmi a regiónmi, je v celom procese zaujímavý moment zapojenia a aktivizovania lokálnych aktérov, ktorí boli prizvaní v partnerstve so štátnymi inštitúciami hľadať cesty na zlepšenie situácie v regiónoch. Podľa pôvodného znenia zákona z roku 2015 mali byť Rady pre rozvoj najmenej rozvinutých okresov tvorené zástupcami štátnej správy a ďalšími aktérmi zastupujúcimi subjekty územnej spolupráce (regionálni a lokálni aktéri) tvorené tak, že počet zástupcov za štátnu správu mal byť rovnaký ako počet zástupcov subjektov územnej spolupráce. Aktuálne platné znenie zákona už nešpecifikuje, v akom pomere majú byť zástupcovia rôznych inštitúcií, hovorí len o tom, že členmi výboru (predtým rady) sú (paragraf 5, odsek 6):

1. predseda výboru, ktorý je prednostom okresného úradu,
2. zástupcovia miestnych orgánov verejnej moci, ktorých činnosť alebo pôsobnosť sa vzťahuje k územia najmenej rozvinutého okresu,
3. zástupcovia sociálno-ekonomických partnerov, ktorých činnosť alebo pôsobnosť sa vzťahuje k územia najmenej rozvinutého okresu.

Členov výboru podľa bodu b) a c) navrhuje predseda výboru, teda prednosta okresného úradu (paragraf 5, odsek 7).

Postupnými úpravami zákona o podpore najmenej rozvinutých okresov bolo teda postavenie miestnych aktérov oslabené. Ako sme už spomínali, ani návrh poslanca Dostála posilniť postavenie samospráv obcí vo výboroch parlamentom neprešiel.

Súčasnú zloženie výborov vzhľadom na to, že ide o nedávnu zmenu (máj 2018), zatiaľ nie je známe, keďže, menné zoznamy členov výborov za jednotlivé okresy neboli zverejnené. Zákon však ustanovuje povinnosť zverejniť zloženie výborov na internetovej stránke Úradu vlády SR.

Príslušníci rómskych komunít sú v porovnaní s majoritnou populáciou v nepriaznivom postavení. Mnohí Rómovia žijú na Slovensku v situácii sociálneho vylúčenia, ktoré je spojené nielen s nižším sociálnym statusom, zvýšenou hrozbou nezamestnanosti a materiálnej deprivácie, ale aj v situácii, keď sú vylúčení zo širších spoločenských vzťahov, politických, občianskych a podobne (UNDP, 2012; FRA, 2018; FRA, 2017; FRA, 2016). Ich podiel na moci, teda na možnosti rozhodovania a ovplyvňovania vzťahov a podmienok na lokálnej, regionálnej i národnej úrovni, je výrazne nižší než v prípade majority.

Hoci v politickej participácii Rómov dochádza k pozitívnym zmenám najmä na lokálnej úrovni, postupne sa zvyšuje počet rómskych kandidátov na pozície starostov/primátorov a členov obecných/mestských zastupiteľstiev, aj tých, ktorí boli v lokálnych voľbách úspešní (CVEK, 2018), Rómovia sú stále politicky podprezentovanou kategóriou obyvateľstva (Hrustič, 2015, s. 139). Navyše rómski lokálni politici sú často vnímaní ako hrozba (Hrustič, 2015, s. 141), v súvislosti s nimi sa objavila snaha zakotviť do zákona požiadavku na minimálne vzdelanie starostov a primátorov,⁴⁸ pričom tento problém nebol v súvislosti so starostami a primátormi z majority vôbec tematizovaný.

Rómovia sú predovšetkým vnímaní ako cieľová skupina politik, ako kategória obyvateľstva, ktorú treba „scivilizovať“, usmerňovať a viesť k tomu, aby si osvojila hodnoty, zvyky a vzory správania majority. Takýto prístup však nevedie k ich posilňovaniu, stále ich udržuje v pozícii pasívnych prijímateľov opatrení. Mnohé aj dobre mienené intervencie, ktorých objektom sú obyvatelia rómskych komunít, potom cieľia mimo skutočných príčin sociálneho vylúčenia (Lajčáková et al., 2017). Naopak, často vedú k posilňovaniu mocenských nerovností na miestnej úrovni (Škobla, Filčák, 2015, s. 261 – 262).

Ako ukázala štúdia UNDP o vplyve európskych zdrojov z Európskeho sociálneho fondu na rómske komunity, projekty financované z týchto zdrojov v mnohých lokalitách posilnili mocenské nerovnosti, upevnili pozíciu starostu, ktorý rozhodoval o realizácii projektových aktivít, do ktorých zapojil len „lojálnych“ Rómov a zväčšil už aj tak existujúce tenzie v rómskej komunite (UNDP, 2012, s. 60 – 65).

⁴⁸ Pozri Ústavný súd SR, Ústavný súd neskôr rozhodol o nesúlade tejto požiadavky s Ústavou SR. Dostupné na <https://www.ustavnysud.sk/-/k-rozhodnutiu-ustavneho-sudu-slovenskej-republiky-o-podmiene-kandidatury-na-funkciu-starostu-obce-primatora-mesta-ziskanim-vzdelania-vzdelanostny-ce>

Riešením tejto nepriaznivej situácie by mohlo byť postupné zmocňovanie príslušníkov rómskych komunít prostredníctvom participácie na tvorbe verejnej politiky. Participatívna tvorba verejnej politiky by nielen napomohla k zohľadneniu perspektívy príslušníkov rómskej menšiny, ale viedla by k zvyšovaniu ich ľudského kapitálu, občianskeho potenciálu a k zlepšovaniu ich znalostí a zručností. Hoci častým argumentom je, že z rómskeho prostredia doteraz nevzišli v mnohých lokalitách a regiónoch občianske iniciatívy a združenia, ktoré by mohli byť partnerom pri tvorbe verejných politík, na Slovensku máme príklady aktivizmu „zdola“ (Mušinka, 2012), kde sa podarilo v partnerstve rôznych aktérov a so zapojením ľudí priamo z komunity dosiahnuť pozitívnu zmenu.

Z hľadiska zapájania Rómov do tvorby verejnej politiky je situácia príslušníkov rómskych komunít v okrese Kežmarok rovnaká ako v mnohých iných regiónoch Slovenska. V okrese nie sú výraznejšie občianske iniciatívy alebo združenia, ktoré by sa zasadzovali za práva Rómov na miestnej a regionálnej úrovni. Nie je tu žiadna platforma, ktorá by združovala Rómov na úrovni mesta alebo okresu. Tento fakt nie je veľmi uspokojujúci vzhľadom na to, že podľa Atlasu rómskych komunít je podiel Rómov žijúcich v okrese jeden z najvyšších na Slovensku (26 %) (Mušinka, Matlovičová, 2015), čo znamená, že každý štvrtý obyvateľ okresu je rómskeho pôvodu. Je teda namieste otázka, do akej miery sú na miestnej a regionálnej úrovni reprezentované a zastúpené záujmy štvrtiny obyvateľov, ktorá je systematicky vylučovaná z politických, sociálnych a ekonomických vzťahov; kto a do akej miery reprezentuje túto časť populácie priamo v obciach, na úrovni regiónu, kraja atď. V našom výskume sme sa venovali len vybranej téme (tvorba a implementácia akčného plánu), na zodpovedanie týchto otázok by bolo vhodné uskutočniť ďalší podrobný terénny výskum.

Skúsenosti s tvorbou a implementáciou akčného plánu okresu Kežmarok

— ZAČIATKY TVORBY AKČNÉHO PLÁNU

Akčný plán rozvoja okresu Kežmarok bol prijatý vo februári 2016 na výjazdovom rokovaní vlády SR v meste Kežmarok (Akčný plán..., 2016). Prijatím akčného plánu sa zavŕšilo obdobie jeho prípravy, ktorému však predchádzali viaceré aktivity zamerané na rozvoj regiónu. Podľa jedného z respondentov, ktorý je aktívny v oblasti regionálneho rozvoja už niekoľko rokov, sa rôzni aktéri, ako zástupcovia neziskového sektora, podnikateľov, samosprávy, začali v Kežmarku stretávať ešte v roku 2013. Motivovalo ich najmä to, že v okrese už boli plánované a realizované rozličné aktivity, napríklad v oblasti rozvoja zamestnanosti, vzdelávania a podobne, ale vnímali ich ako nedostatočne naplánované, chaotické. Dôležitým momentom bola tiež možnosť získať finančné prostriedky z európskych fondov, a táto iniciatíva, pomenovaná *Tatry 2020*, bola vlastne zároveň aj prípravou na čerpanie európskych zdrojov. Počas rokov 2014 – 2015 táto platforma spísala svoje zámery a postupne vyvíjala iniciatívu voči štátnym orgánom, aby sa postupne jej zámery začali realizovať.

Akčný plán rozvoja okresu Kežmarok bol prijatý ako prvý spomedzi akčných plánov najmenej rozvinutých okresov a bol vnímaný ako metodický materiál a vzor, ktorý môžu použiť ďalšie okresy na vypracovanie svojich akčných plánov. Aktéri na regionálnej úrovni hodnotia celý proces ako pomerne rýchly, keďže v okrese už existovalo zázemie pre regionálny rozvoj a boli naformulované základné zámery.

„Prebiehalo to tak, že sme sa stretli s ľuďmi od Antona Marcinčina [pozn. aut. – s členmi expertnej skupiny], tých stretnutí bolo postupne koncom roka 2015 päť, možno šesť, dali sme dokopy akčný plán, urobila sa klasická analýza, rozdelili sme to do troch oblastí... toto sme mali v decembri hotové, konzultovali sme to v Bratislave, v januári to odišlo členom vlády a 10. februára sme sa tu stretli.“ (aktér/-ka regionálneho rozvoja, MVO)

— ANALÝZA SITUÁCIE A MAPOVANIE POTRIEB

Respondenti rozhovorov spomenuli, že formulovaniu akčného plánu predchádzalo mapovanie potrieb v rámci okresu. Okrem údajov z oficiálnych zdrojov (miera nezamestnanosti a pod.) bola situácia mapovaná priamo v obciach Kežmarského okresu, kde sa uskutočnili stretnutia so zástupcami samosprávy.

Zástupcovia rady okresu zrealizovali na úvod stretnutia so starostami obcí v okrese Kežmarok, aby zmapovali situáciu. Pýtali sa ich, ako by si predstavovali rozvoj obce, čo by potrebovali, ako by sa oni vedeli do realizácie aktivít zapojiť, ako by mohli zapojiť ich obyvateľov. Priamo v obciach nerobili stretnutia s občanmi alebo so zástupcami cieľových skupín, ktorých situáciu mal akčný plán riešiť, teda napríklad nezamestnanými, Rómami a podobne. Podľa respondentky zo štátnej správy si situáciu v konkrétnej obci zmapoval sám starosta. Zároveň si myslí, že tento prístup je efektívny, pretože obce sú hlavným „zamestnávateľom“ ľudí bez práce v tomto regióne, poznajú ich situáciu, zručnosti, a teda vedia aj najlepšie naplánovať, aký druh práce by zodpovedal ich možnostiam a zručnostiam.

Obce, ktoré boli potom vytypované na realizáciu konkrétnych aktivít a ktoré menuje aj akčný plán, boli tie, kde už samospráva mala skúsenosti s aktivizáciou a zamestnávaním ľudí a kde bol aktívny starosta.

„Išli sme tam, kde boli najlepšie podmienky na realizáciu, aby sa to dalo realizovať... vybrali sme tie obce, kde už nejaké skúsenosti boli.“ (zástupca/zástupkyňa štátnej správy)

Pri mapovaní a plánovaní aktivít v obciach nehralo podľa respondentov úlohu to, či je v obci prítomná rómska komunita, keďže „akčný plán nerieši len túto skupinu, ale všeobecne nezamestnanosť“ (zástupca/zástupkyňa štátnej správy).

— AKČNÝ PLÁN

Akčný plán najmenej rozvinutého okresu je plán určený na riešenie regionálneho rozvoja, a teda na zmiernenie veľkých regionálnych rozdielov. Podľa respondentov nášho výskumu išlo v prípade akčného plánu okresu Kežmarok v prvom rade o tvorbu pracovných miest, a tým aj o zníženie nezamestnanosti.

„Cieľom akčného plánu je znížiť nezamestnanosť v okrese Kežmarok podporou vytvorenia 2000 pracovných miest do roku 2020.“ (Akčný plán..., 2016, s. 11)

Pokiaľ ide o cieľovú skupinu akčného plánu – nezamestnaných ľudí, akčný plán uvádza, že situácia tejto skupiny je v porovnaní s inými okresmi (krajmi)

špecifická. Uchádzači o zamestnanie majú väčšinou (59,3 %) ukončené (alebo neukončené) len základné vzdelanie. Toto číslo je vyššie nielen v porovnaní s údajom za celú SR, ale aj v porovnaní s údajmi za celý Prešovský samosprávny kraj. Okrem toho, takmer dve tretiny uchádzačov o zamestnanie sú ľudia dlhodobo nezamestnaní. Aj tento ukazovateľ je v porovnaní s údajmi za celý kraj horší. V porovnaní s celým Slovenskom je až 14 % obyvateľov okresu Kežmarok odkázaných na sociálne dávky, čo je takmer trojnásobok v porovnaní s ukazovateľom za celú SR (Akčný plán..., 2016, s. 6 – 7). Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny v sídle okresu v spolupráci s obcami a mestami odhadol, že približne polovicu nezamestnaných a tri štvrtiny dlhodobo nezamestnaných tvoria Rómovia z komunít ohrozených viacgeneračnou chudobou (Akčný plán..., s. 9).

Ďalšími problematickými skutočnosťami, ktoré je potrebné brať do úvahy podľa akčného plánu, sú:

1. Nedostatočná vzdelávacia infraštruktúra – demografické a štatistické ukazovatele ukazujú, že v okrese je malá kapacita predškolských a školských zariadení, pričom školy sú aj nedostatočne vybavené. Do budúcnosti je možné predpokladať len malý pokles v potrebe kapacít škôlok a škôl.
2. Nevyužitý potenciál pre zamestnávanie v oblasti poľnohospodárstva a cestovného ruchu.
3. Nedostatočne rozvinutá sociálna ekonomika.
4. Situácia dlhodobo nezamestnaných ľudí – nárast populácie v kombinácii s chudobou zvyšuje tlak na verejné služby – najmä bývanie. Ich vysoká zadlženosť spôsobuje, že sa snažia uplatniť mimo oficiálneho trhu práce.

Samotné opatrenia, ktoré sú v rámci akčného plánu navrhnuté, sú rozdelené do šiestich podskupín:

1. Systémové opatrenia na úrovni okresu
2. Podpora regionálnej a lokálnej ekonomiky a inovácií
3. Podpora rozvoja ľudského kapitálu
4. Zvyšovanie atraktivity územia a zlepšenie kvality a dostupnosti služieb
5. Systémové opatrenia na úrovni Prešovského samosprávneho kraja
6. Systémové opatrenia na úrovni štátu

Hoci akčný plán ako svoj hlavný cieľ definuje tvorbu pracovných miest, jeho záber je podstatne širší a obsahuje aj pomerne progresívne opatrenia cieľené na rozvoj regiónu ako celku. Sú tu opatrenia zamerané na vytvorenie inštitucionálneho zázemia, teda stabilizovanie rozvojovej platformy, podporu a sieťovanie ďalších aktérov regionálneho rozvoja. Ďalej je v akčnom pláne

formulovaný zámer podpory podnikateľov (napríklad v poľnohospodárstve, v oblasti energetiky atď.), ale aj subjektov sociálnej ekonomiky (sociálnych podnikov). V samostatnej časti sú obsiahnuté aktivity zamerané na vzdelávanie (podpora celodenného inkluzívneho vzdelávania, vznik stredoškolského kampusu atď.) a rozvoj ľudského potenciálu (odborné tréningové centrá, rozvoj zručností pre lepšie uplatnenie na trhu práce). Do aktivít, ktoré akčný plán spomína, patrí aj zlepšenie široko definovanej infraštruktúry (bývanie, cestná sieť a pod.).

Akčný plán predpokladá, že na realizáciu navrhovaných aktivít bude potrebné preinvestovať približne 52 miliónov eur, z tejto sumy len štyri milióny tvoria prostriedky formou tzv. regionálneho príspevku podľa zákona č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov, paragraf 8. Zvyšné finančné prostriedky predstavujú zdroje z európskych fondov čerpané prostredníctvom viacerých operačných programov (Akčný plán..., 2016, s. 40).

— SKÚSENOSTI S VYPRACOVANÍM A REALIZÁCIOU AKČNÉHO PLÁNU

Respondenti na regionálnej úrovni hodnotili ideu podpory najmenej rozvinutých okresov ako veľmi dobrú. Ako pozitívne bolo vnímané najmä to, že ľudia priamo z regiónu boli vtiahnutí do navrhovania riešení a ich realizácie a tiež, že pre riešenie takých problémov, ako sú vysoká nezamestnanosť a zaostávanie regiónu, je potrebná spolupráca a sieťovanie rôznych aktérov. Sieťovanie aktérov z rôznych úrovní verejnej správy a z rôznych sektorov a presunutie kompetencií na nižšie úrovne by mohlo podľa niektorých respondentov z okresu Kežmarok dokonca pomôcť prekonať v takej rozsiahlej téme, akou je aj regionálny rozvoj, problémy, akými sú neefektívnosť verejnej správy, rezortizmus, nedostatok koordinácie medzi sektormi, nedostatočná supervízia atď.

V samotnom procese vypracovania akčného plánu a v realizačnej fáze sa však ukázalo viacero skutočností ako problematických alebo nedostatočne premyslených.

V prvom rade išlo o **nedostatočné inštitucionálne zázemie** priamo v okrese Kežmarok, kde sa počiatková iniciatíva rôznych aktérov zameraných na regionálny rozvoj postupne pretvorila na Centrum podpory regionálneho rozvoja. Toto centrum začínalo ako súčasť Mestského úradu v Kežmarku, neskôr sa osamostatnilo, a v čase realizácie výskumu sa práve menila jeho právna forma na združenie právnických osôb, ktorého zakladateľmi sú mestá a obce okresu Kežmarok. Toto sa dialo súbežne so zmenami legislatívy, ktorá,

ako sme už spomenuli, postupne posilňovala postavenie orgánov štátnej správy v podpore najmenej rozvinutých okresov. Tieto skutočnosti vidia niektorí respondenti ako jednu z príčin pomalého napredovania v realizácii aktivít akčného plánu, keďže nebolo na začiatku jasné, akú právnu formu a postavenie bude mať okresná rozvojová platforma.

„Myšlienka dobrá...len sa to nejako zabrzdilo.“ (poslanec/poslankyňa mestského zastupiteľstva)

Rada najmenej rozvinutého okresu Kežmarok po schválení akčného plánu vládou rozhodovala o použití regionálneho príspevku, teda o tom, ktoré predložené projekty budú navrhnuté ako vhodné na udelenie regionálneho príspevku. **Proces rozhodovania o použití regionálneho príspevku** sa ukázal ako problematický. Jeden z respondentov ho charakterizoval ako „boj s úradom vlády“, pretože rôzni aktéri zastúpení v rade okresu mali rozličné názory na to, ktoré projekty by bolo vhodné podporiť. Napriek tomu, že zloženie rady bolo v tom čase ešte vyvážené, boli tu rovnomerne zastúpené štátne orgány aj regionálni aktéri, dochádzalo k tomu, že členovia za štátnu správu hlasovali o projektoch, ktoré dobre nepoznali, alebo nepoznali kontext a situáciu obcí, kde sa projekty mali realizovať. Postupne sa, aj zmenou legislatívy, oslabovalo postavenie zástupcov okresu Kežmarok v rade okresu, čo vníma jeden z respondentov ako oslabovanie pôvodnej myšlienky aktivizácie aktérov z regiónu a uprednostňovanie perspektívy ústrednej štátnej správy pred názormi ľudí z regiónu.

Akčný plán tiež ráta s tým, že veľká časť plánovaných projektov a aktivít bude financovaná okrem regionálneho príspevku aj z **európskych zdrojov** prostredníctvom viacerých operačných programov. Podľa niektorých respondentov fakt, že akčný plán takto integruje aj ďalšie zdroje okrem regionálneho príspevku, ešte neznamená, že rôzni aktéri si budú do konkrétnych výziev podávať len projekty v súlade s akčným plánom, nie sú k tomu nijako viazaní.

Vzhľadom na to, že regionálny príspevok tvorí z celého balíka potrebného na realizáciu akčného plánu len malú časť (4 milióny eur z 52 miliónov eur), je táto výhrada pomerne zásadná. Niektorí respondenti si preto myslia, že fáza prípravy akčného plánu mala byť výrazne dlhšia a malo sa oveľa viac diskutovať s rozličnými aktérmi, napríklad formou rôznych tematicky zameraných stretnutí, alebo stretnutí zameraných len na určitých aktérov, napríklad zvlášť pre samosprávy, zvlášť pre podnikateľov a podobne, aby sa dosiahol výraznejší konsenzus na tom, ako aktivity a projekty do akčného plánu zahrnúť.

Celý proces prípravy a realizácie akčného plánu ďalej podľa niektorých respondentov komplikoval aj **nedostatočne aktívny a neflexibilný prístup aktérov z ústrednej štátnej správy**. Tí boli oslovení aj v procese prípravy

akčného plánu, aby pripomenovali a konzultovali jeho zámery, ich reakcia však bola minimálna. Štátna správa sa podľa niektorých respondentov prejavila aktívnejšie až po tom, ako bol akčný plán schválený vládou. Jeden z respondentov si to vysvetľuje tým, že ústredná štátna správa sa bráni prenosu kompetencií a tomu, aby preniesla časť rozhodovania „bližšie k ľuďom“, teda na aktérov na nižšej úrovni.

Ako sme už spomínali, čerpanie regionálneho príspevku bolo celkovo hodnotené ako pomalé nielen v okrese Kežmarok (Aktuality.sk, 2017). Podľa aktérov z regionálnej úrovne to bolo zapríčinené **byrokraciou spojenou s verejným obstarávaním**, ale aj tým, že Úrad vlády SR nedostatočne nastavil verejné obstarávanie a nezohľadnil pripomienky „zdola“. Schválené projekty ešte navyše musel odobriť aj protimonopolný úrad, čo celý proces ešte viac zdržalo. Správa o plnení akčného plánu z jesene 2017 konštatuje pomalé čerpanie regionálneho príspevku a implementáciu stanovených aktivít a nespokojnosť na strane aktérov v regióne, ktorí kritizovali úrad vlády a ministerstvá za málo aktívny prístup v plnení akčného plánu (Správa o realizácii..., 2017).⁴⁹ Navyše podľa niektorých respondentov ústredná štátna správa nenačúvala ľuďom z regiónov pri nastavovaní čerpania regionálneho príspevku.

„My z praxe sme na to upozorňovali ešte v roku 2016, že toto bude v praxi spôsobovať problémy, ale štátne orgány ako keby neboli do toho dostatočne vtiahnuté.“ (aktér/-ka regionálneho rozvoja, MVO)

Ďalšou skutočnosťou, ktorá mala vplyv na realizáciu akčného plánu, bol **nedostatok občianskych iniciatív a združení**, ktoré by priamo v obciach boli v partnerstve so samosprávou a ďalšími aktérmi iniciátormi miestneho rozvoja a realizátormi aktivít a projektov. Respondenti z regiónu sa zhodli na tom, že lokálne občianske iniciatívy sú nesmierne dôležité aj preto, aby sa na lokálnej úrovni vytvorilo udržateľné inštitucionálne zázemie pre rozvoj obce/mesta.

„Musí tu byť niečo udržateľné, keď sa v obciach nebudú tvoriť malé inštitucionálne zázemia, tak to nebude možné, tieto spolky, združenia musia byť.“ (aktér/-ka regionálneho rozvoja, MVO)

⁴⁹ K júnu 2018 bolo v okrese Kežmarok zazmluvnených 13 projektov v objeme viac ako dva milióny eur – Podpora najmenej rozvinutých okresov, Zoznam uzatvorených zmlúv o poskytnutí regionálneho príspevku. Dostupné na http://www.nro.vlada.gov.sk/site/assets/files/1238/zoznam_zmluv.pdf

Respondenti pripisujú vzniku a fungovaniu rozvojových občianskych iniciatív priamo v regióne dôležitosť najmä preto, že podľa nich sú už samosprávy aj tak zaťažené množstvom kompetencií a nezostáva im čas a priestor na prepájanie rôznych aktérov a realizáciu ďalších projektov. Navyše prístup založený na tom, že podchytíme najmä obce, ktoré už sú aktívne, spôsobuje zväčšovanie rozdielov aj medzi obcami v rámci okresu. Ako tiež poukazujú niektorí respondenti, problém je často aj v tom, že rôzni aktéri fungujú podľa rôznej legislatívy, čo je často bariérou pre iniciatívu a spoluprácu z ich strany. Tento problém by sa teda podľa nich dal prekonať prostredníctvom lokálnych občianskych iniciatív, ktoré môžu byť partnerom pri rozvoji obce, okrem obecného úradu a miestneho zastupiteľstva.

„V každom prípade... v obciach sa musí vytvoriť niečo... musí sa nájsť partia ľudí, ktorí chcú niečo robiť... potom sa dá vytvoriť malý sociálny podnik, školu dostavať, vytvoriť komunitné centrum... ale musí tam byť niekto ešte okrem tej samosprávy, starostu a zastupiteľstva.“ (aktér/-ka regionálneho rozvoja, MVO)

Ako sme však spomínali, v regióne je nedostatok občianskych združení, ktoré by mohli takúto úlohu plniť. Jednou z organizácií, ktorá vznikla v súvislosti s regionálnym rozvojom, je *Kežmarská platforma pre začleňovanie*, ktorá však, ako upozorňuje jeden z respondentov, tiež nevznikla prirodzeným spôsobom „zdola“, ale bola do prostredia regiónu vnesená.

Respondenti vidia možné riešenie v občianskom vzdelávaní, vo vyhľadávaní ľudí, okolo ktorých by sa v obciach mohlo vytvoriť zázemie pre občianske iniciatívy a združenia. Napriek tomu, že takéto vytváranie personálneho zázemia vidia ako kľúčové a ako predpoklad na realizáciu rozvojových aktivít, takúto úlohu akčný plán neobsahuje.

— ZAPOJENIE RÓMOV DO TVORBY A REALIZÁCIE AKČNÉHO PLÁNU

Akčný plán sa do značnej miery dotýka situácie Rómov žijúcich v obciach a mestách okresu Kežmarok. V úvodnej analýze akčný plán uvádza, že veľkú časť dlhodobu nezamestnaných v rámci okresu tvoria práve Rómovia.

V príprave akčného plánu aj v jeho obsahu sa prejavuje dilema tvorcov politiky, do akej miery majú byť Rómovia pomenovaní ako cieľová skupina verejnej politiky, a do akej miery majú byť vtiahnutí do jej tvorby. Pokiaľ ide o obsah akčného plánu, niektorí respondenti uviedli, že akčný plán mohol byť ešte viac rozpracovaný s ohľadom na rómske komunity, vzhľadom na situáciu a počet ľudí žijúci v rómskych komunitách v okrese. Niektorí ďalší

aktéri regionálneho rozvoja skôr zastávali názor, že nie je potrebné túto tému priamo v akčných plánoch pomenovať, lebo sa už akoby automaticky predpokladá, že riešenie problémov rómskych komunít je v nich implicitne obsiahnuté, napríklad ako tvorba pracovných miest pre dlhodobo nezamestnaných ľudí alebo znevýhodnených uchádzačov na trhu práce. Jeden z respondentov uviedol, že považuje za symbolické, že splnomocnenec vlády pre rómske komunity nebol k zasadnutiu vlády v Kežmarku, na ktorom bol akčný plán schválený, ani prizvaný.

V procese tvorby akčného plánu podľa respondentov narážali na problém, že v téme začleňovania Rómov nemali na regionálnej a lokálnej úrovni relevantného partnera. V okrese nepôsobia žiadne rómske občianske združenia, s ktorými by boli mohli v procese prípravy konzultovať.

„Nemali sme o problematike začleňovania Rómov s kým komunikovať...V rómskom prostredí nie sú lídri, ktorých by sme mohli zapojiť. Tu nie je žiaden prirodzený rómsky líder.“

Napriek takémuto skeptickému postojú sa ukázalo, že v procese tvorby akčného plánu a v úvodných konzultáciách na úrovni obcí boli zapojení aj rómski starostovia a rómski poslanci obecných/mestských zastupiteľstiev, avšak *sú to často ľudia, ktorí nie sú schopní iniciovať rozvoj, formulovať, čo by potrebovali, čo by sa malo v obci realizovať* (paraf., aktér/-ka regionálneho rozvoja, MVO).

Napriek tomu je nedostatok občianskych združení a iniciatív všeobecne aj v rómskom prostredí faktom, ktorý platí pre celkovú situáciu v regióne a nielen pre situáciu rómskej menšiny (pozri podkapitolu 3. 4.). Okrem rómskych politikov z lokálnej úrovne boli do tvorby akčného plánu zapojení aj rôzni experti, z ktorých niektorí sú Rómovia/Rómkky, ako napríklad Zuzana Kumanová, Klára Orgovánová, Stanislav Cina, zástupcovia Asociácie zamestnávateľov Rómov a podobne.

„Rómovia boli zapojení, konzultovali sme s nimi, ale Rómovia v tých lokalitách sa neaktivizujú, chýbajú tam lídri... v istom zmysle boli tými lídrami v obciach starostovia.“

Prečo sa Rómovia neaktivizujú? „Celý systém je taký, že ich k tomu nenúti.“ (aktér/-ka regionálneho rozvoja, MVO)

Ak v prípade celkovej populácie platí, že je potrebné postupné vytváranie personálneho a občianskeho zázemia na zapájanie verejnosti do lokálneho a regionálneho rozvoja, v prípade rómskych komunít táto premisa platí ešte viac. Jeden z respondentov uviedol konkrétny príklad práce v rómskej komunite, ktorú možno označiť ako „občianske“ vzdelávanie. V rámci tohto vzdelávania

išlo o to, rozvíjať u ľudí väčšiu zručnosť, oboznámiť ich so systémom verejnej správy, občiansky ich aktivizovať, aby napríklad dokázali ísť na zasadnutie obecného zastupiteľstva a tam formulovať svoje názory. Podľa neho sú v rómskych komunitách ľudia, s ktorými sa dá pracovať a dá sa ich pripraviť. Týchto ľudí treba nájsť, osloviť, napláňovať im osobnostný rozvoj a kariérny rast (aktér/-ka regionálneho rozvoja, MVO).

— VNÍMANIE PARTICIPÁCIE

Keďže participácia verejnosti na tvorbe akčného plánu nebola ústrednou témou tohto procesu, ale bola celý čas skôr intuitívna ako cielená a aktívne podporovaná, stretli sme sa vo výskume s rôznym vnímaním participácie a toho, kto by mohli a mali byť jej aktéri.

V prvom rade bola participácia respondentmi vnímaná ako participácia zástupcov rôznych inštitúcií na tvorbe verejnej politiky, teda konkrétne, že ide o zaangažovanie zástupcov rôznych organizácií zo štátnej správy, samosprávy, podnikateľskej sféry a tretieho sektora. Pri takto chápanej participácii na tvorbe verejnej politiky sa potom vynoril problém, ako môžu byť zapojené kategórie alebo skupiny občanov, z ktorých radov nevzišla nejaká organizácia, ktorá by ich mohla reprezentovať a zastupovať. Tento problém sa bezpochyby týka niektorých cieľových skupín, ktorých situáciu mal akčný plán okrem iného riešiť. Dlhodobo nezamestnaní ľudia, ľudia žijúci v situácii sociálneho vylúčenia alebo Rómovia neboli vnímaní ako tí, ktorých by bolo možné zapojiť do tvorby akčného plánu, pretože ich nemá kto reprezentovať.

„Nie je možné zapojiť komunitu ako celú, nemôže niekto participovať len za seba ako osoba...“ (aktér/-ka regionálneho rozvoja, MVO)

Opäť sa v praxi stretávame s prístupom, keď je rómska menšina skôr objektom projektov a aktivít než ich spolutvorcom – *v ich prostredí nie sú lídri a organizácie, ktoré by ich mohli zastupovať, nie sú schopní iniciovať lokálny rozvoj a pod.* (paraf.) Napriek tomu si však niektorí respondenti uvedomovali potrebu občianskych aktivistov a občianskych iniciatív v rómskom prostredí; na to, aby niečo také vzniklo, je ale potrebná cielená práca v rómskych komunitách. Hoci by takéto občianske zázemie na realizáciu akčného plánu bolo potrebné, samotný plán aktivity zamerané na občianske vzdelávanie, aktivizáciu a posilňovanie občianskeho potenciálu neobsahoval.

Ďalším problémom v súvislosti s participáciou znevýhodnených skupín pri tvorbe akčného plánu bolo nezapojenie týchto skupín do procesu mapovania

situácie a potrieb. Mapovanie bolo obmedzené len na niektoré metódy – stretnutia v obciach. Navyše situácia týchto skupín bola zisťovaná na stretnutiach s predstaviteľmi samospráv obcí, čo môže byť vzhľadom na mocenské nerovnosti na lokálnej úrovni problematické (pozri kapitola 2.). Ako tiež potvrdili respondenti, do realizácie aktivít v rámci akčného plánu boli na základe mapovania vybrané obce s vyšším potenciálom na riešenie problému nezamestnanosti, teda najmä tie, ktoré pristupovali k téme riešenia nezamestnanosti aktívne a ktoré už mali skúsenosti z rôznych projektov zamestnávania.

Takýto prístup však v dlhodobejšej perspektíve môže viesť k zvyšovaniu rozdielov medzi obcami v rámci okresu a najmä nerieši situáciu obyvateľov obcí, kde nie je dostatočné občianske zázemie, nie je aktívna a ochotná samospráva a ktorých potenciál pre zmenu je teda celkovo nižší.

Participácia znevýhodnených skupín bola účastníkmi výskumu vnímaná tak, že príslušníci týchto skupín boli zapojení, keďže sa ako cieľová skupina podieľali na realizácii aktivít, teda *zamestnali sa cez projekty* (paraf.). Ide teda o ďalšiu formu dezinterpretácie pojmu participácia, ktorá má priamy vplyv na znevýhodnené skupiny, keďže je ich zapojenie takto vnímané ako dostatočné.

Vnímanie témy participácie na tvorbe verejnej politiky a metód, ktoré by bolo možné pri participatívne tvorenej politike využiť, bolo u respondentov nášho výskumu značne povrchné a intuitívne. Keďže aktéri na regionálnej a lokálnej úrovni nemajú dostatok skúseností a vedomostí o tejto téme, nie je prekvapujúce, že si ani nevedia predstaviť, ako by mohli byť rôzne skupiny zapojené do tvorby verejnej politiky a aké pozitívne účinky by ich vtaiahnutie do tvorby politiky mohlo mať.

Záver

Akčný plán rozvoja okresu Kežmarok bol prijatý ako jeden z nástrojov na zníženie regionálnych rozdielov medzi týmto okresom a inými rozvinutejšími regiónmi Slovenska. Nastavenie jeho tvorby a obsahu bolo najmä o vtaiahnutí a aktivizovaní regionálnych aktérov pri riešení problémov, zmobilizovaní vnútorných zdrojov na úrovni okresu, vytypovaní aktérov a aktivít, ktorých je potrebné pre rozvoj regiónu podporiť.

Riešenie rozvoja okresu sa malo diať na základe spolupráce ústredných štátnych orgánov, samosprávnych orgánov, regionálnych aktérov a expertov. Postupne v procese realizácie však došlo k oslabeniu postavenia regionálnych aktérov na úkor posilnenia právomocí ústrednej štátnej správy. Pomalé čerpanie regionálneho príspevku a realizácie aktivít v rámci akčného plánu, byrokracia spojená s verejným obstarávaním, proces schvaľovania projektov na úrade vlády a podobne, viedli k frustrácii aktérov na regionálnej úrovni, ktorí dúfali vo flexibilnejšiu podporu, ktorá by lepšie reagovala na potreby v rámci regiónu.

Len malá časť rozhodovania o podpore regionálneho rozvoja bola teda aj prakticky prenesená na regióny. Zapojenie regionálnych aktérov bolo skôr symbolické, nešlo o skutočné vzájomné rozhodovanie. Dôvodov bolo, pravdepodobne, viac, jednak išlo o nepripravenosť regionálnych aktérov na implementáciu aktivít v rámci akčného plánu, nechotu štátnej správy presunúť časť rozhodovania, ale aj celkovo nedostatočne pripravené podmienky, nejasne nastavené pravidlá a čiastočne netransparentnosť procesu.

Z hľadiska regionálneho rozvoja vnímame tiež ako problematické, že podpora regionálneho rozvoja, najmä tým, ako bola komunikovaná, bola zúžená takmer výlučne na tvorbu pracovných miest. Podpora aktivít, ktorých cieľom je vytvoriť pracovné miesta, bola prioritovaná a vysunutá do popredia na úkor ďalších tém a aktivít, ktoré sú pre regionálny rozvoj dôležité. Ako sa aj ukázalo neskôr v praxi, pri realizácii akčného plánu sa objavili niektoré témy, ktorých podpora pre regionálny rozvoj mala byť možno rovnako kľúčová, a to rozvíjanie personálneho a organizačno-technického zázemia pre regionálny rozvoj. Ukázalo sa, že v regiónoch nie je dostatok skúsených aktérov, ktorí vedia prísť s nejakou víziou, vedú vypracovať projekty a majú zázemie na ich implementáciu. Urýchliť rozvoj obcí a regiónu by pomohol aj vyšší počet občianskych aktérov a iniciatív, ktoré však v mnohých obciach z rôznych dôvodov celkom chýbajú.

V našom výskume sme sa sústredili na to, či boli do procesu vypracovania a implementácie akčného plánu prizvané znevýhodnené skupiny obyvateľov,

**OBČIANSKA PARTICIPÁCIA ZDOLA
V OBLASTI OCHRANY
ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA.
PRÍPRAVA ENERGETICKÝCH KONCEPCIÍ CEPA
V OBLASTI POĽANA**

Jarmila Lajčáková – Ivana Rapoš Božič

**Úvod – životné prostredie
a marginalizované skupiny**

Životné prostredie je oblasť, v ktorej sa azda najdlhšie venuje pozornosť práve zapájaniu dotknutej verejnosti do rozhodovacích procesov. Je to práve pole občianskej participácie, kde sa najvýraznejšie prelína oblasť regulácie životného prostredia s ľudskými právami, a to najmä právom na informácie, prístupom k spravodlivosti a účasťou na rozhodovaní týkajúceho sa životného prostredia. Takýto prístup je založený na presvedčení, že ochrana životného prostredia a trvalo udržateľný rozvoj nemôže byť ponechaný len na vlády, ale vyžaduje, a súčasne mu prospieva, účasť verejnosti. Konkrétne medzinárodné právo životného prostredia inkorporovalo argumenty demokratickej správy vecí ako ľudského práva (Birnie, Boyle, 2002).

Kľúčovú úlohu zohral postup hodnotenia dopadu na životné prostredie (angl. *environmental impact assessment* – EIA), ktorý sa začal vyžadovať pri väčších projektoch približne od 60. rokov v Spojených štátoch amerických a v ďalších krajinách. V roku 1985 prijalo smernicu upravujúcu EIA aj Európske hospodárske spoločenstvo.

Postup EIA sa časom vyformoval do pomerne detailných pravidiel o konzultáciách, resp. participácii dotknutej verejnosti. Orgán verejnej moci, ktorý rozhoduje o nejakom projektovom zámere, musí vziať do úvahy práve konzultácie s dotknutou verejnosťou, ktorá má právo byť informovaná o pripravovaných zámeroch, a súčasne právo napadnúť konečné administratívne

konkrétne príslušníci rómskej menšiny. Treba poznamenať, že podpora regionálneho rozvoja, tak ako ju nastavil zákon o podpore najmenej rozvinutých regiónov, si ani nekládla za cieľ zapojiť príslušníkov znevýhodnených skupín. Tento fakt však nič nemení na tom, že Rómovia tvoria výraznú časť populácie v rámci okresu, a je teda namieste sa zaoberať tým, do akej miery bola zohľadnená aj ich situácia, a či boli prizvaní k vypracovaniu akčného plánu a jeho realizácii.

Naše zistenia ukázali, že Rómovia boli zapojení len čiastočne (ako experti, konzultanti), dokonca príslušníci rómskych komunít priamo z okresu Kežmarok len veľmi okrajovo (v rámci mapovania situácie v obciach). V prvom rade boli vnímaní ako objekt aktivít a politik na zvýšenie zamestnanosti v rámci akčného plánu. Hoci akčný plán obsahuje aj viaceré inovatívne a inkluzívne opatrenia, prítomnosť rómskych komunít je vnímaná skôr ako ohrozenie a nie príležitosť pre rast, napríklad vzhľadom na priaznivejší demografický vývoj tejto časti populácie.

Proces tvorby a implementácie akčného plánu možno teda vnímať ako participatívny len čiastočne. Podieľali sa na ňom regionálni aktéri, ktorí mali určité postavenie, reprezentovali nejakú inštitúciu alebo organizáciu zainteresovanú na regionálnom rozvoji. Takmer úplne boli z tohto procesu vylúčené cieľové skupiny akčného plánu – teda nezamestnaní ľudia a ľudia, ktorí sú znevýhodnení na trhu práce, vrátane príslušníkov rómskej menšiny.

Celý proces navyše postupne viedol k posilneniu úlohy centrálnych štátnych orgánov v podpore najmenej rozvinutých okresov. Ťažko teda možno predpokladať, že sa na regionálnej a miestnej úrovni výraznejšie posilnili miestne zdroje (vrátane personálnych) na naštartovanie potrebných zmien a realizáciu súvisiacich aktivít, hoci tie boli respondentmi vnímané ako kľúčové pre ďalší rozvoj.

Navyše neznalosť témy participácie a nedostatok skúseností z tejto oblasti spôsobuje, že rôzni aktéri ani nevidia možné pozitívne účinky, ktoré by participatívne tvorená politika mohla mať. Intuitívne tušia, že presun rozhodovania z centrálnych štátnych orgánov smerom nadol do regiónov je správny, ale nevnímajú, že takýto posun by bol vhodný aj smerom k rôznym skupinám obyvateľov v regióne, aj k tým najviac znevýhodneným.

Zapojenie širokého spektra regionálnych aktérov vrátane znevýhodnených skupín by mohlo zvýšiť nielen kvalitu a legitimitu tvorenej politiky, ale tiež aktivizovať rôznych aktérov, čo by malo vplyv na zvýšenie ľudského a občianskeho potenciálu v regióne a na budovanie pozitívnych vzťahov medzi rôznymi skupinami a kategóriami obyvateľov.

rozhodnutie pred súdom.⁵⁰ Významným posunom vo vzťahu k participácii na tvorbe verejných politík v oblasti životného prostredia bolo prijatie tzv. Aarhuského dohovoru v rámci OSN. Aarhuský dohovor o prístupe k informáciám, participácii verejnosti pri rozhodovaní a prístupe k spravodlivosti v oblasti životného prostredia bol prijatý v roku 1998 a vstúpil do platnosti v roku 2001. Bol významným medzníkom, ktorý prepojil ľudské práva so životným prostredím, vychádzajúc z toho, že každý má právo na život v životnom prostredí, ktoré je primerané jeho zdraviu a celkovej kvalite života. Súčasne dohovor prepoja životné prostredie s tzv. procedurálnymi ľudsko-právnymi zárukami, a to najmä s právom na informácie a právom zúčastňovať sa na veciach verejných.

V rámci tejto diskusie sa v ostatných dvoch dekádach začína objavovať silnejší diskurz o výrazne zvýšených negatívnych dôsledkoch stavu životného prostredia na marginalizované skupiny. Častejšie sa začína pracovať s tézou tzv. environmentálneho rasizmu, keď marginalizované, najčastejšie etnické či rasové menšiny žijú v oblastiach, kde sú vystavené výrazne vyššiemu riziku poškodenia zdravia v dôsledku environmentálneho znečistenia, napríklad v blízkosti toxických skládok a najväčších znečisťovateľov životného prostredia, akými sú priemyselné fabriky. Túto situáciu orgány verejnej moci často ignorujú alebo podceňujú (Holifield, 2001; Collins et al., 2016).

Aj v globálnom meradle sa ukazuje, že napríklad dôsledkami globálneho otepľovania je disproportčne postihnuté najmä pôvodné obyvateľstvo žijúce v arktických oblastiach, v pralesoch alebo v púštnych oblastiach, kde je výraznejšie závislé od miestnej biodiverzity.⁵¹ Práve chudobní, zdravotne znevýhodnení občania a marginalizované etnické skupiny, u nás najčastejšie Rómovia, žijú v oblastiach, ktoré sú výraznejšie zaťažené dôsledkami nebezpečných skládok, priemyselným smogom, v záplavových zónach, v blízkosti rušných ciest a podobne. Rómovia sú napríklad skupinou, ktorej významná časť nemá prístup k čistej pitnej vode a často využíva zdroje, ktoré sú zdravotným rizikom. Zároveň v dôsledku chudoby, nižšieho environmentálneho povedomia a chýbajúcej osvetly členovia niektorých komunit ich energetickým správaním ohrozujú nielen životné prostredie v ich okolí, ale významne aj ich zdravie.

Súčasťou medzinárodných pravidiel sa tak postupne stala aj požiadavka zapájať do rozhodovacích procesov členov a členky obzvlášť znevýhodnených a rizikových skupín tak, aby veľké rozvojové projekty rešpektovali ľudské práva a napríklad aj kultúrnu identitu pôvodného obyvateľstva.⁵²

Pre našu prípadovú štúdiu sme si vybrali príklad občianskej participácie zdola, t. j. vychádzajúci z iniciatívy mimovládnej organizácie Priatelia Zeme-CEPA. Ide o pomerne rozšírený model, keď mimovládna organizácia prichádza s know-how v oblasti, ktorá absentuje u lokálnych aktérov a snaží sa ich nielen posilniť, ale súčasne pomerne významne zmeniť ich správanie v téme, ktorú väčšinou nepovažujú za svoju prioritu. CEPA si uvedomovalo dôležitosť zapojenia marginalizovaných Rómov, ktorí tvoria významnú časť miestnej populácie, avšak sú takmer úplne vylúčení z rozhodovacích procesov nielen o svojej komunite, ale aj o širšej verejnosti.

Prípadová štúdia je rozdelená do troch častí. V prvej sa venujeme organizácii CEPA, jej aktivitám a prístupu, v druhej popisujeme proces prípravy energetických koncepcií a v tretej bariéram participácie, ako aj predstavám aktérov o tom, ako by mohol proces prebiehať. Prípadovú štúdiu sme pripravili na základe piatich kvalitatívnych pološtruktúrovaných rozhovorov s aktérmi prípravy stratégií tak na strane CEPA, ako aj samosprávy.

⁵⁰ Pozri detailnejšie v rámci EÚ na webovej stránke Európskej komisie na <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>

⁵¹ Pozri napríklad stratégie Svetovej banky v tejto oblasti na <https://www.worldbank.org/en/topic/indigenouspeoples#2>

⁵² Pozri napríklad štandardy Svetovej banky týkajúce sa financovania rozvojových projektov tu: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards>

Všeobecne o organizácii CEPA a jej aktivitách

Občianske združenie Priatelia Zeme-CEPA vzniklo v roku 2004 rozdelením ekonomického a právneho programu nadácie CEPA.⁵³ Od roku 2008 sa ústrednou témou aktivít OZ Priatelia Zeme-CEPA (ďalej len CEPA) stala inteligentná energetika, pričom postupne sa aktivity na celoštátnej úrovni a na lokálnej úrovni tematicky zjednotili práve v regióne Poľana. CEPA vo svojich aktivitách podporuje rozvoj inteligentnej energetiky založenej na princípe energetickej sebestačnosti regiónov a zároveň presadzuje, aby **komunity mali kontrolu nad energetikou v ich oblasti a aby sa stala lokálnym zdrojom príjmov a práce**. V neposlednom rade CEPA argumentuje, že inteligentná energetika musí pri výrobe a spotrebe palív rešpektovať limity prostredia, aby nepodkopávala rozvojový potenciál budúcich generácií. Prednosť má tak vždy znižovanie konečnej energetickej spotreby pred zvyšovaním energetickej účinnosti, aj pred využívaním obnoviteľných zdrojov.⁵⁴

CEPA vo svojej filozofii vychádza z prístupu zdola nahor a snaží sa vytvárať podmienky, v ktorých by si **lokálne komunity samy vedeli kontrolovať spotrebu energie a tak aj rozvoj ich regiónu. Zmocňovanie lokálnych aktérov je tak kľúčovým aspektom prístupu CEPA, čím predpokladá ich aktívne zapájanie do procesov regulácie v tejto oblasti**.

Podľa analýz CEPA by práve zmeny v prístupe k energetike mohli v regióne Poľany, ktorý na Slovensku patrí k najviac zaostávajúcim oblastiam, významne pomôcť pozdvihnúť jeho ekonomiku a zmierniť sociálne nerovnosti. Podľa analýz CEPA z roku 2014 z regiónu uniká cez dovoz fosílnych palív a elektriny na vykurovanie, prípravu teplej vody, prevádzku spotrebičov a verejné osvetlenie viac ako 37 miliónov eur ročne, čo predstavuje 544 až 875 € na každého obyvateľa za rok. Pritom podľa analýz CEPA je možné viac ako polovicu tejto energie ušetriť a zredukovanú spotrebu pokryť využitím miestnych obnoviteľných zdrojov energie – biomasy, slnka a nízkopotenciálového tepla.⁵⁵

Podľa čelného predstaviteľa združenia Juraja Zamkovského si CEPA vybralo Poľanu ako hlavný región svojho pôsobenia z viacerých dôvodov. Prak-

tickým dôvodom bolo, že sa sídlo organizácie presťahovalo do obce Ponická Huta a pôsobenie v priľahlom regióne sa tak stalo logickou voľbou. Organizácia v tom čase zároveň hľadala spôsoby, ako témy sociálnej a environmentálnej spravodlivosti vzťahovať k určitej lokalite.

„A my sme, samozrejme, chceli ako organizácia, ktorá sa venuje nejakej sociálnej a enviro spravodlivosti, nepôsobiť len na medzinárodných sterilných témach, ktoré vytvárajú teórie, koncepty a stratégie, ale chceli sme to premietnuť do praxe a pomôcť tomuto regiónu.“ (Juraj Zamkovský)

Okrem tohto praktického dôvodu však podľa Zamkovského ide o územie, ktoré je možné považovať za veľmi kvalitné, a to z pohľadu kultúrnych aj prírodných

hodnôt; je to živá krajina, v ktorej centre je biosferická rezervácia chránená oblasť UNESCO. Cieľom CEPA sa tak stalo pomôcť s rozvojom regiónu takým spôsobom, aby kvality územia ostali zachované.

„Nechceli sme ísť cestou Donoval. Tie sú vzdialené kúsok vzdušnou čiarou a je to najviac zdevastované územie, necitlivo, turizmom. Tá Poľana je na rozdiel od Donoval relatívne nedotknutá. To znamená, že my sme chceli využiť tú kapacitu urbanizácie, aby sa nezopakovala tá ‚donovalizácia‘ Poľany. Chceli sme naštartovať nejaký kvalitatívne iný rozvoj, to vyžadovalo nejakú kapacitu, a bolo jasné, že samosprávy ju nemajú. Takže sme chceli využiť naše kapacity na to.“ (Juraj Zamkovský)

Zámerom CEPA bolo pri realizácii projektov pospájať viacero menších obcí s prihladením na ich veľmi obmedzené ľudské a finančné kapacity. V rámci pilotného projektu, ktorý predchádzal príprave nízkoenergetických stratégií, začalo CEPA budovať partnerstvo ôsmich menších obcí, ktoré sa zlúčili s cieľom využiť lokálne odpadové drevo spracované na štiepku na vykurovanie 32 verejných objektov namiesto dovozu tepla z mestských spaľovní dreva.

Keď v roku 2011 prešli tieto obce na kúrenie vlastnou biomasou, získali nielen úspory, ale tým, že majú vlastné kotolne, aj úplnú kontrolu nad výrobou tepla.⁵⁶ CEPA je presvedčené, že trvalo udržateľný rozvoj je nemožný, ak miestna obec nemá kontrolu nad vlastnou energetikou a je závislá od dodávky fosílnych palív. V súčasnosti pilotné obce dosahujú minimálne náklady na kúrenie vlastných budov, pretože majú vlastnú biomasu.

⁵³ Nadácia CEPA (Centrum pre podporu miestneho aktivizmu) vznikla v roku 1993 v Bratislave. Viac na <http://cepa.priateliazeme.sk/o-nas/historia>

⁵⁴ Informácie podľa <http://cepa.priateliazeme.sk/co-robime>

⁵⁵ Informácie podľa portálu energoportal.org dostupné na: <http://energoportal.org/polana>

⁵⁶ Informácie o pilotnom projekte sú dostupné na webovej stránke CEPA <http://cepa.priateliazeme.sk/co-robime/pilotne-projekty> a v dokumente pripravenom Českou televíziou dostupnom tu: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1095913550-nedej-se/417235100161002-biomasa-forev>

CEPA podporovalo obce aj ďalšími menšími projektmi, ako napríklad budovanie spoločných kompostovísk pre všetkých obyvateľov obce, ktoré sú rovnako doposiaľ využívané. V Čiernom Balogu napríklad vďaka takémuto verejnému kompostovisku, ako aj domácim kompostérom poskytnutým z envirodotácií domácnostiam, znížili množstvo uloženého odpadu na skládke o 150 ton, čo je približne 15 %, a následne ho využili na kompostovanie v rámci obce. Práve o tieto kompostoviská, ktorých zavádzanie podporovalo CEPA prostredníctvom školení, distribúciou informačných materiálov a kampane, mali obyvatelia tohto regiónu najväčší záujem.

Aj toto boli skúsenosti spoločného postupu, na ktoré CEPA nadviazalo pri príprave energetických stratégií, zameriavajúc sa na širší región pokrývajúci oblasť Severného Podpoľania, Rentár, Čiernohorský mikroregión a Podpoľanie. Dokopy tak stratégie mali dosah na 42 samospráv, v ktorých žije okolo 62 tisíc obyvateľov, a oblasť, ktorá pokrýva 1100 km².

V rámci prípravy energetických stratégií malo CEPA ambíciu pripraviť obce aj na využívanie eurofondov tak, aby im neškodili a naopak, aby ich vedeli čo najefektívnejšie využiť na svoj trvalo udržateľný rozvoj, napríklad využívaním biomasy.

„... to bola alternatíva voči tomu, ako sa u nás využívali eurofondy. Na podporu obrovských mestských spaľovní dreva, ktoré z 200 km vzdialenosti kamióňmi do nich sťahovali drevo. A to všetko pod pláštikom ochrany klímy. (...) Chceli sme ukázať, že drevo je potrebné využiť presne tam, kde vyrastá. A že sa nesmie rozširovať ťažba dreva.“ (Juraj Zamkovský)

Nielenže koncepcia inteligentnej energetiky, ktorú CEPA presadzovalo, mala byť viac šetrná k životnému prostrediu, ale pre obce mala byť aj trvalo finančne udržateľná.

„Že oni nezískajú grant, ktorý ešte doplatia svojim spolufinancovaním a odozdajú ho nejakej veľkej firme, ktorá im tam postaví náročný predimenzovaný projekt, ktorý je technologicky tak náročný, že vyžaduje aj externú prevádzku, ale postaviť ten projekt komplet na lokálnych kapacitách, aby obce si ho pripravili, zrealizovali, zmanažovali a prevádzkovali...“ (Juraj Zamkovský)

Východisková situácia v oblasti energetickej politiky obcí pripomína istým spôsobom aj oblasť riešenia situácie marginalizovaných skupín a to v tom, že sa energetika na úrovni samospráv vlastne nerieši, absentuje koncepčný prístup a realizované kroky sa podľa Juraja Zamkovského redukujú na „opravu žiarovky alebo výmenu kotla“. Nielenže chýba koncepčný prístup, ale aj samotná diskusia o zvyšovaní miery sebestačnosti, čo neumožňuje pokrok v tejto oblasti.

„Ak je peniaz na zatepľovanie, tak [predstavitel' obce] rýchlo napíše projekt nezmyselný a chce peniaze na zatepľovanie, a pritom tam nemá iné veci. Proste je chaotický živelný postup všade, vo všetkých 2800 samosprávach je taký istý postup, a tým pádom jednak plytváme obrovským množstvom peňazí a zároveň nie je pokrok v ničom.“ (Juraj Zamkovský)

Ako prebiehala participácia pri príprave energetických stratégií

Príprava energetických stratégií prebiehala vo viacerých krokoch, ktoré mali postupne viesť k budovaniu kapacít v oblasti inteligentnej energetiky na lokálnej úrovni a k zmocneniu obcí nad rozhodovaním v tejto oblasti. CEPA nadviazalo na partnerstvá z pilotných projektov. Vtedy obchádzali všetkých starostov a poslancov a presviedčali ich o výhodnosti prechodu na kúrenie biomasou. Presviedčanie predstaviteľov obcí, aby sa venovali oblasti, ktorú nepovažujú za jednu z ich priorit, nebolo jednoduché. Ako vysvetlil jeden zo spolupracovníkov CEPA, starostovia pochádzali z generácie, ktorá vyrástla za socializmu, keď sa energetike podľa jeho slov nevenovala pozornosť, a táto téma je pre nich abstraktná.

„Pre nich je to zaujímavé z toho pohľadu, aj tie zateplenia, že majú platiť menej. To je podľa mňa ich omega, pre nich inteligentná energetika alebo energetická sebestačnosť regiónu, pre nich sú to strašne abstraktné veci pre tých starostov.“ (Martin Cerovský)

— MAPOVANIE SITUÁCIE

Zdá sa, že najvýznamnejší argument pri zapájaní predstaviteľov samospráv do projektu bol ekonomický. CEPA na základe vlastnej vypracovanej metodiky urobilo prieskum jednotlivých budov pomocou teplotných kamier a následne výpočet toho, koľko peňazí by samosprávy mohli ušetriť práve na energetike a koľko peňazí by obce mohli získať z iných projektov.

Zistili, že približne 75 % nákladov na energie sa dá ušetriť, pričom táto hodnota sa pohybuje okolo tohto podielu v závislosti od toho, o aký región

ide. Podobné číslo platí podľa ich odhadov aj celkovo za celú krajinu. V tomto procese CEPA už so samosprávami spolupracovalo a vytváralo si tak zázemie na ďalšie aktivity. Samospráva poskytovala údaje o spotrebe v obecných budovách a nehnuteľnostiach obce a tiež o tom, odkiaľ energie na ich kúrenie pochádzali. Ako spomína starosta Čierneho Balogu, „to bola naša časť úlohy“.

Na základe meraní a teplotného auditu navrhlo CEPA v prvom kroku znížiť spotrebu energie a následne začať uvažovať o obnoviteľných energiách, a to ideálne tak, aby sa spotreba dala vykryť z vlastných zdrojov. CEPA tak poskytlo obciam energetické poradenstvo a veľmi konkrétne im ukázalo, koľko by sa dalo ušetriť zateplením budov a následne na spotrebe, napríklad aj zakúpením menšieho kotla.

Zamestnanci CEPA taktiež bezplatne pripravili energetické audity, ktoré museli mať verejné budovy. Väčšinu z týchto aktivít financovali z grantov a z peňazí od externých donorov. Neskôr napríklad termovíznú prácu spolplatnili menším poplatkom, keďže sa im celkom neosvedčilo poskytovať službu zadarmo (poplatok 15 € bol značne poddimenzovaný). CEPA spomína, že väčšina starostov na stretnutia chodila, aj keď len veľmi málo z nich sa pre túto tému nadchlo, väčšina to považovala za určitú povinnosť a videla najmä príležitosť, ako získať ďalšie peniaze pre obec a použiť podklady do žiadostí o granty. Ako skonštatoval bývalý zamestnanec CEPA, ktorý mal v tom čase na starosti komunikáciu so starostami: „Mnohí sa o to zaujímali cez tento [finančný] pohľad. Ale niektorí boli nadšenci. Ich to zaujímala táto téma a rozumeli jej, ale to bolo pár z nich.“ (Coch)

— BUDOVANIE KAPACÍT

Táto fáza viedla CEPA najmä k poznaniu toho, že nestačí poskytnúť know-how, a vlastne nahradiť obciam chýbajúcu expertízu, ale je potrebné zvýšiť ich odborné kapacity tak, aby jednak porozumeli dôležitosti témy energetiky a zároveň sa v tejto oblasti vedeli zmocniť a sami si ju vedeli riadiť. Ako vysvetlil jeden z aktérov energetických projektov, CEPA najskôr spravilo analýzu súčasného stavu a dostupných zdrojov. Z nej vyplynulo, že je potrebné lokálnych aktérov v oblasti energetiky dozdelať.

„Analyzovala sa situácia a potom sme tvorili v rozmedzí tých projektov. [A vytvorili sme] hlavne niektoré vzdelávacie projekty... zistili sme, že treba ľudí o tom vzdelávať, z tých obcí, aby sa mohli (...) zapojiť, aby sa mohli stať odborníkmi v energetike.“ (Coch)

Rozpočty obcí neumožňujú financovať ľudské kapacity, ktoré by sa venovali špeciálne energetike. Akákoľvek zmienka o vytvorení kapacity narazí podľa Zamkovského na veľký odpor. Nedalo sa to reformovať zvnútra samospráv. Jeden z azda najviac zaangažovaných starostov z obce Čierny Balog, ktorý s CEPA úzko spolupracoval, tento problém vysvetlil nasledovne:

„... ťažko sa tu odôvodňuje vytvorenie prázdneho pracovného miesta, ak to nemá nejaký priamy a okamžitý prínos pre obecný rozpočet. Takže je to len niečo kvázi vizionárske. A je to, samozrejme, nevyčísliteľný prínos pre, dajme tomu, zlepšenie čistoty ovzdušia. Takže ja neviem, [ak] sa podarí sto domácností nejako presvedčiť o tom, aby zmenili nejaký zdroj toho vykurovania za čistejší, tak nikto to nevie nejakým spôsobom vyčíslieť. Alebo ak to vyčíslí, že je tu o toľkoto ton znečisťujúcich látok vypustených do ovzdušia [menej], tak ťažko sa tým argumentuje pre vytvorenie nového pracovného miesta, ktoré má za následok zase zvýšenie nákladov na mzdovú oblasť, na administratívu obecného úradu. Je to ťažko obhájitelné.“

Menšie obce čelia ešte výraznejším problémom. Niektoré malé obce majú okrem starostu už len jedného administratívneho pracovníka, niekedy je aj starostka alebo starosta len na polovičný úväzok.

Na účel budovania kapacít v regióne CEPA pripravilo vzdelávací cyklus pre starostov, predstaviteľov samospráv, ako aj širšiu zainteresovanú verejnosť. Cieľom bolo jednak zvýšiť povedomie o inteligentnej energetike a zapojením predstaviteľov samospráv do vzdelávania získať ich záujem a podporu pre túto tému, ale zároveň aj vyškoliť tzv. energetických expertov, ktorí by pôsobili v regióne a téme by sa dlhodobo venovali. Celkovo CEPA zrealizovalo päť kurzov, ktorými prešlo približne 70 ľudí. Pri vyhľadávaní účastníkov využívalo obecné vývesky, ktoré sa im asi najlepšie osvedčili, oznamy na internetové stránky obcí, oznámenia v miestnom rozhlase, propagačné aktivity realizované na dni a oslavy obcí.

Na strane obcí boli cieľovou skupinou technickí, ale aj administratívni zamestnanci obce, ktorí sú aktívni a majú „nejaké slovo v obci, že to nerobia na vlastnú päsť“. Záujem o kurzy v zásade bol, spomínajú v CEPA, najmä medzi mladými. Kurzy boli kvalitné a ich organizácia bola finančne náročná. Trvali päť dní, ktoré boli rozložené počas piatich týždňov, pričom obsahovali náročný celodenný program. Lektorovali ich odborníci zo Slovenska aj z Českej republiky. Kurzy sa zameriavali na to, aby účastníci porozumeli globálnym súvislostiam lokálnych energetických politík a celkovo téme obnoviteľných zdrojov (kurzy sa skladali zo štyroch blokov – všeobecný blok globálnych súvislostí, bloky úspory energie a energetickej efektivity obcí a budov, zníženie spotreby a obnoviteľné

zdroje). Na kurzoch sa v rámci témy šetrenia a efektivity zameriavali nielen na verejné budovy, ale aj na rodinné domy. Súčasťou kurzov boli aj exkurzie na miesta dobrej praxe, najmä do energeticky sebestačných obcí v Rakúsku.

Napriek atraktivnosti kurzov aj v tomto kroku CEPA narazilo na nedostatočné personálne kapacity v obciach, keďže niektoré z nich nemali vlastne koho poslať. Často prišli buď starostovia, alebo administratívni pracovníci. Kurzy preto otvorili aj pre vysokoškolských študentov technických a prírodovedných smerov z okolia Zvolena a Banskej Bystrice, pretože považovali za dôležité podchytiť mladých ľudí, ktorí by mali ambíciu ostať v tomto regióne a venovať sa energetike. Udržateľnosť zapojenia takýchto ľudí v tejto oblasti je však výrazne podmienená dostupnými zdrojmi na ich prácu.

Cerovský, ktorý je z regiónu a ako brigádnik pomáhal CEPA zbierať dáta z obcí, je skeptický voči tomu, či môžu školenia motivovať ľudí robiť niečo inak, a to hlavne, ak tomu až tak neveria a nie je to pre nich prioritou.

„... z môjho pohľadu to nefungovalo. Že vyškolíme teraz nejakých ľudí a oni potom nadšene budú niečo robiť, vieš. Isto to môžu niekde využiť v živote, tie poznatky o energetike, čo sa o nich dozvedeli, ale že by sa z nich stali nejakí lokálni aktivisti, energetickí, to nie. Môžem ti povedať príklad z našej dediny, že Zvolenská Slatina, tak starostka, ona bola vždy nešťastná, keď my ako Priateľia Zeme sme prišli sem na obecný úrad. Lebo ona si na to musela vyčleniť čas a proste ju to absolútne nezaujímalo, ona chcela zatepliť kultúrny dom.“

Ale napriek tomu jeden z bývalých starostov zo Slovenskej Ľupče prešiel ich kurzom a stal sa aktívnym presadzovateľom prístupu a manažuje momentálne ôsmim samosprávam zapojeným do pilotného projektu biomasy ich energetické politiky.

— PRÍPRAVA KONCEPCIÍ

Samotná príprava stratégie pre mikroregión bola pripravená v širokom partnerstve expertmi CEPA s externými expertmi pracujúcimi v oblasti životného prostredia, zástupcami obcí, miestnych podnikov a miestnych enviroaktivistov na sérii pracovných stretnutí. Výsledkom bola stratégia, ktorá vytýčila dvanásť základných krokov, ktoré by mali smerovať k úspore energie a k využívaniu vlastných obnoviteľných zdrojov. Stratégia by mala obciam pomôcť plánovať rozvoj miestnej energetiky s úsporou času a personálnych kapacít. Súčasne CEPA pripravilo aj energoportál, na ktorom môžu obce uchovávať zozbierané údaje, koordinovať energetické plánovanie, aktualizovať energetické koncepcie vo vlastnej réžii, sledovať vývoj parametrov miestnej energetiky.

Stratégiu napokon ani jedna z obcí neprijala a oficiálne neschválila ako vlastný dokument. Nepodarilo sa nám zistiť, aké boli dôvody vo všetkých participujúcich obciach. V prípade Čierneho Balogu, obce, ktorá bola podľa vyjadrení CEPA asi najaktívnejšia, to súviselo s personálnymi kapacitami obce (dlhodobá práceneschopnosť zamestnanca obce, ktorý mal túto prácu na stratégii na starosti). Ako vysvetlil starosta z Čierneho Balogu, bol to pre nich predovšetkým teoretický a strategický dokument, „nie až taký využiteľný pre bežnú verejnosť“, ale akýsi návod, ktorý využili pri menších projektoch pri prerábaní budovy základnej školy, rekonštrukcii materskej škôlky alebo pri výstavbe nájomných bytov.

„... v podstate sme išli v tej línii tej stratégie. A snažili sme sa minimálne na tie obecné budovy využiť ten domáci zdroj energie, ktorý teda aj využívame. A čo sa týka možno súkromných domov a bytov, tak tam je to trochu zložitejšie, pretože bola ambícia aj taká, že urobiť rozvody tepla a nejaké centrálné vykurovanie, ale o to momentálne nie je záujem, ale na druhej strane pokračuje to tým, čo som hovoril, (...) že [domácnosti] prechádzajú z uhlia na vykurovanie. Robí sa to účinnými kotlami na spaľovanie dreva a tým dochádza vlastne k náhrade.“ (František Budovec)

Podľa CEPA dlhodobá práca s obcami nevyústila v také aktivovanie lokálnych aktérov, aké sa snažili presadiť. „Akonáhle sme my odstúpili z hry, nič sa nedialo,“ skonštatoval Juraj Zamkovský. Podľa analýz CEPA chýbal dopyt samospráv alebo nejakých iných skupín – predpokladali, že dôvodom bolo to, že samotná iniciatíva nevyšla od miestnych obyvateľov, ktorí by túto oblasť považovali za dôležitú. „Nebola tu asi dostatočná koncentrácia, dostatočne výbušná koncentrácia ľudí, (...) a nič sa neudialo.“

Na druhej strane CEPA si všíma, že síce neuspeli v tom, aby sa obce aktívne venovali ich energetickej stratégii a prijímali ambicióznejšie programy. Napriek tomu pripúšťa, že tento proces pomohol zvýšiť environmentálne povedomie obyvateľov obce, ktorí sa napríklad zapojili do eurofondovej výzvy Zelená domácnostiam, ktorá spočíva vo finančnom príspevku domácnostiam na zmenu vykurovania v oblastiach, kde nie je plyn. Išlo o financovanie slnečných kolektorov, tuhé palivo alebo pelety. Obec im poskytla informácie, ale projekty si samostatne riešili domácnosti.

— ZAPÁJANIE MARGINALIZOVANÝCH SKUPÍN

Obyvateľmi regiónu Poľana sú aj Rómovia, žijúci prevažne na krajoch obcí. V obci Čierny Balog ich napríklad žije 700 a tvoria tak nezanedbateľný podiel obyvateľov, približne 17 %. Obec podporuje komunitné centrum a terénnu sociálnu prácu. Tieto aktivity, ktoré starosta považuje za dôležité, však podľa jeho vnímania skôr spomaľujú prepadávanie chudobných rodín, ako by im pomáhali výraznejšie zlepšiť ich životné podmienky. Aj samotné CEPA malo v minulosti programy podpory zamerané najmä na rómske deti. V prípadovej štúdii nás zaujímalo práve začlenenie tejto skupiny do procesu prípravy či už energetických stratégií, alebo iných programov v oblasti životného prostredia, prípadne dôvody a bariéry, prečo sa tak nestalo, respektíve nepodarilo.

Z nami realizovaných rozhovorov sa ukázalo, že CEPA vníma dôležitosť situácie marginalizovaných Rómov v oblasti životného prostredia. Napríklad aj preto, že sa v niektorých domácnostiach kúri dokonca aj PET fľašami, čo je mimoriadne rizikové tak z hľadiska životného prostredia, ako aj zdravia obyvateľov takýchto domácností. Práve v tejto oblasti pripravili osvetovú aktivitu. CEPA pripravilo jednoduchý leták o tom, ako správne vykurovať, a ten potom rozdávali aj spolu s vysvetlením po jednotlivých domácnostiach, vysvetľujú, prečo je dôležité niektoré praktiky zmeniť. Späťne hodnotia túto aktivitu ako veľmi úspešnú aj pre zvolenú formu, ktorá bola pre cieľovú skupinu prístupná. Ako uviedol Zamkovský, „tam treba iný jazyk, tam treba ináč nasvietiť tú tému, lebo hovoríme o tom istom, ale musíme ju nasvietiť trošičku inak“.

Majorita zároveň vníma Rómov ako environmentálnu záťaž, najmä ako niekoho, kto plieni lesy a kto spotrebuje násobne viac energie v neizolovaných chatrčiach. Podľa Zamkovského toto je nepravda, pretože z hľadiska energetiky sú marginalizovaní Rómovia najmenším problémom. Problémom z hľadiska energetiky je rádovo vyššia spotreba v moderných chalupách, ktoré treba rekonštruovať a zaizolovať.

Celkovo však u zástupcov CEPA prevládala určitá skepsa v prípade možnosti zmysluplne zapojiť zástupcov marginalizovaných rómskych komunít do tvorby energetických politík obcí: „Oni budú prikyvovať, kým im vysvetľujete, alebo pred vami urobia to, čo od nich chcete, ale akonáhle prejde deň, dva, jednoducho nedostanú to do seba ako návyk, alebo málokto z nich, a pokračujú v tom, čo bolo dovtedy, lebo je to pre nich pohodlnejšie a nezáleží im na tom.“

Zároveň sa z hľadiska energetiky domnievali, že riešenie energetiky je pre nich možno akási nadstavba, keďže nemajú vyriešené základné potreby – prístup k pitnej vode alebo elektrickej energii. CEPA tiež poukázalo na problematické zaobchádzanie s touto skupinou zo strany obcí:

„Opäť ti poviem príklad zo Zvolenskej Slatiny, kultúrna komisia. Sme sa hádali asi dve hodiny, že treba dať vstupné na Cestu rozprávkovým lesom, lebo tam chodí veľa Rómov a oni tam všetky sladkosti vyjedajú. A aby sme ich dali preč, tak tam treba dať vstupné 1 € a oni tam potom neprídu. Takže asi takto vyzerá správanie sa k znevýhodneným skupinám v Zvolenskej Slatine.“ (Martin Cerovský)

Podľa skúseností CEPA predpokladom participácie znevýhodnených skupín, akými sú Rómovia, je existencia pozitívneho zážitku obyvateľov. Inými slovami, práca s predsudkami, ktoré obyvatelia majú a ktoré sú prekážkou, aby boli zapojení do procesov vytvárania spoločných politík týkajúcich sa celej komunity. Podobne to však nie je len u Rómov, ale napríklad aj v prípade akceptácie iniciatívy vychádzajúcej zo strany mladých ľudí. Musia akoby najskôr dokázať, že sú hodní „záujmu“ a partnerstva tým, „že sú schopní niečo dobré spraviť“.

„To ako s tými mladými ľuďmi, my keď sme dostali do prenájmu ten dom a sused hovoril, že si ani plot nedokážeme postaviť. A dokým sme ho nepostavili, tak si z nás robil srandu, že čo tu chcete. A keď sme potom ešte aj saunu postavili, tak hovoril, že úplne neveril, že to dokážeme. A to isté aj s tým kultúrnym festivalom, starostka bola na začiatku veľmi rezervovaná a kebyže to vtedy vzdáme... ale teraz vidí, že to robíme, robíme to dlhodobo a teraz nie, že by bola nadšená, ale dokáže to tolerovať a vníma nás ako partnera. Takže v tomto ten pozitívny zážitok je dôležitý.“ (Martin Cerovský)

Bariéry a predstavy o participácii

— PRIORIZÁCIA TÉMY

Napriek tomu, že životné prostredie je pre mnohých obyvateľov Slovenska v deklaratívnej polohe významnou hodnotou (Gallová Kriglerová et al., 2017), domnievame sa, že to nie je téma, ktorá by dominovala pri volebnom rozhodovaní. Navyše ide o tému, ktorá vyžaduje pomerne zásadné zmeny v správaní obyvateľov aj vedenia obce, ktoré môže u niektorých vyvolávať nepohodu, a dokonca naraziť na komerčné záujmy napríklad predajcov tepla, ktorí si svoje záujmy môžu chrániť viac alebo menej férovým správaním.

Výsledky sa preto dostavia po viac ako jednom volebnom období, čo prispieva k tomu, že vedenie obce nemá aktívny záujem o to, aby sa táto oblasť

priorizovala, pokiaľ priamo nehrozí nejaká živelná katastrofa. Podľa názoru zástupcov CEPA zmenu musia iniciovať občania zdola. Tí sa musia viac zaktivizovať, pretože aktivita MVO smerom k samosprávam nie je dostatočným nástrojom zmeny. Tento proces však bude pravdepodobne veľmi pomalý.

Ako pre nás vysvetlil Zamkovský: „Jedna z dôležitých vecí je budovať na lokálnych kapacitách. Ak nejaká externá sila príde so svojím nápadom a rýchlo presvedčí so svojím nápadom a potom odíde, to je niečo, čo nikdy nebude fungovať. A ak v týchto okresoch máme nedostatok občianskych iniciatív, to je fakt, ktorý nepreskočíme, nijakovsky ho nepreskočíme, tak my v tých regiónoch musíme ísť takým tempom, ktoré ony zvládnu. Samozrejme, pre mňa to bude pomalé a ležérne, (...) ale my to musíme nastaviť tak, aby to bolo ich tempo, aby oni nevyhoreli po pol roku, lebo aj to sa môže stať, to nie sú ostrieľaní NGO-čkari.“

Zamkovského slová potvrdil aj ďalší spolupracovník CEPA, ktorí zdôraznil, že bez tlaku obyvateľov obcí priamo na vedenie alebo poslancov sa nič nepodarí a že práve občianska angažovanosť je nesmierne dôležitá.

To, že je dôležité, aby začali v tejto oblasti výraznejšie tlačiť lokálne občianske iniciatívy, potvrdil v našom rozhovore aj starosta Čierneho Balogu. Podľa neho by k väčšej aktivite v tejto téme aj zo strany samospráv došlo, ak by sa zaktivizovali záujmové skupiny, aby mali nielen partnera do diskusie, ale ide o záujem, ktorý prezentuje širšia skupina obyvateľov, a teda aj voličov.

„Možno hlavne tí starší, (...) možno aj teda zdravotne znevýhodnení sú v niektorých obciach a mestách aktívnejší, takže... u nás nie sú, a tým pádom by zastrešili takúto skupinu obyvateľov, ktorá by vedela prezentovať nejaký názor skupiny, väčšinový, a mali by sme partnera pre to, aby sme urobili nejaké kroky a opatrenia pre zlepšenie ich života, lebo ak sú to požiadavky len jednotlivcov, je to predsa len na inej úrovni a má to inú váhu. Musíme zvažovať, či to teda reprezentuje nejaký názor viacerých, alebo je to len požiadavka jednotlivca, ktorá nemusí byť zdieľaná mnohými a mnohými ďalšími.“ (František Budovec)

— KAPACITY OBCÍ

Ďalšou súvisiacou prekážkou, ktorá bola ústredným mottom rozhovorov zo strany samospráv aj zástupcov CEPA, sú nedostatočné kapacity a právomoci obcí dosiahnuť zmenu v tejto oblasti. Oblasť energetického riadenia na úrovni obcí alebo mikroregiónov nie je legislatívne a finančne podporovaná ako téma, ktorá si zasluhuje samostatné zdroje a personálne kapacity. Starostovia

menších obcí nemajú žiaden personál, ktorý by takúto odborne náročnú tému vedel zastrešiť, nehovoriac o chýbajúcich kapacitách zvládať prípravu politik participatívne.

Práve neexistencia expertízy viedla CEPA k tomu, aby bezplatne, z externé získaných zdrojov takúto podporu samosprávam poskytli. Obdobné inštitúcie, napriek existencii dostupných zdrojov z eurofondov, ktoré by boli nositeľmi tejto politiky na úrovni obcí, neboli vytvorené a financované. V oblasti kapacít a právomocí často vzniká nepochopenie a konflikt medzi mimovládnyimi organizáciami a samosprávami, lebo tie majú podľa Zamkovského tendenciu nevnímať limity kompetencií samospráv.

„... častokrát tam je bariéra nepochopenie, že kto odkiaľ pokiaľ môže. Tá moja časť doterajšia nevie pochopiť a nevníma citlivo, že trebárs tí starostovia, ktorých môžeme kritizovať za milión vecí, ale jedna z tých vecí, čo sme robili zle, že sme si neuviedomovali, v akej situácii sú oni. Že koľko majú peňazí na koľko kompetencií. To, jednoducho, je nezvládnuteľná situácia. Za druhé, furt si jednou nohou za hranou zákona. Ak robíš odvážne, môže sa ti stať, že urobíš prešľap a skončíš v base. To sa týka štátnej pomoci, verejného obstarávania, všetkých takýchto vecí. Na jednej strane voláme po transparentnosti a všetkom podobnom, v reálnom svete sa to ale nedá dodržiavať. (...) Ten oficiálny sektor je častokrát v pozícii, že on objektívne nemôže posunúť veci ďalej, lebo je zviazaný úplne protichodnými regulami, ktoré aj jednu, aj druhú, aj tretiu regulu, a každá z nich si odporujú, a je hrozne ťažké ich dodržať.“ (Juraj Zamkovský)

Počas rozhovorov sa tak ukázalo, že na dosiahnutie zmeny nestačí spoliehať sa len na aktívny prístup zo strany mimovládneho sektora, prípadne na spoluprácu mimovládneho sektora a samospráv, ale aktívnejšie musí do tejto oblasti vstúpiť štát. Zamkovský v tomto smere porovnal dve pozície, na ktorých v rámci presadzovania témy inteligentnej energetiky mal šancu pôsobiť: pozíciu experta z mimovládneho sektora a pozíciu experta z vlády. Na základe jeho skúsenosti je nesmierne dôležité, aby v téme začal vystupovať niekto z „oficiálnej“ pozície, kto prináša zmeny zhora, nielen zo strany občianskej spoločnosti. Téma je tak braná samosprávou „vážnejšie“ a komunikácia efektívnejšie aj so samosprávami, aj ďalšími kľúčovými aktérmi, akými sú v tejto oblasti univerzity. Takáto externá podpora zo strany štátu by podľa jeho názoru pomohla aj formovaniu partnerstiev viacerých obcí, ktoré sú veľmi dôležité na dosahovanie zmeny v tejto oblasti. Súčasne však podľa starostu takáto spolupráca, či už s inými samosprávami alebo s mimovládnyimi organizáciami, ktoré by poskytli expertnú pomoc, vyžaduje ďalšie kapacity, ktoré budú partnerstvá iniciovať.

Záver a analýza

Táto prípadová štúdia je zaujímavá tým, že popisuje na Slovensku pomerne častý model participácie na veciach verejných, a to nielen v oblasti životného prostredia, ale aj v oblastiach integrácie znevýhodnených skupín (najčastejšie Rómov, migrantov, ale aj osôb so zdravotným znevýhodnením).

V týchto oblastiach sú nositeľmi know-how a inovácií spravidla mimovládne organizácie a samospráva alebo štátna správa často potrebné zručnosti nemá, resp. ich nadobudla vďaka spolupráci s mimovládnymi aktérmi. Zároveň ide o oblasti, ktoré sa nepovažujú za prioritu alebo/a vyžadujú zmenu hodnotovej orientácie samotných tvorcov politík, širšej verejnosti, a neraz aj zmeny v lokálnych mocenských vzťahoch.

Ponúkané riešenia tak môžu naraziť na odpor vplyvných aktérov, ktorí ťažia napríklad z neekologického či energeticky náročného správania. Na lokálnej úrovni tieto oblasti obvykle nie sú považované za prioritnú tému a obce na ne preto nemajú vytvorené samostatné personálne kapacity. Akékoľvek výraznejšie zmeny zároveň často vyžadujú dlhodobé pôsobenie presahujúce jedno volebné obdobie. V takomto modeli participácie má preto mimovládna organizácia, ktorá je držiteľkou know-how, ambíciu nastoliť tému, zapojiť miestnych aktérov a postupne im odovzdávať svoje vedomosti. Usiluje sa tak o väčšiu informovanosť a zmenu postojov tvorcov verejných politík aj dotknutej verejnosti.

Slabé miesto tohto modelu je však to, že mimovládne organizácie nemajú nad rámec realizácie vlastných projektov a iniciovania participatívnych procesov žiadnu reálnu kompetenciu na tvorbu a prijímanie politík a takisto nedisponujú potrebnými zdrojmi, aby participatívne procesy udržiavali dlhodobo. Úspech celého procesu tak preto priamo závisí od rýchlosti a rozsahu, v akom sú aktéri samospráv schopní a ochotní prijať nastolenú agendu za svoju a podniknúť pri jej presadzovaní príslušné kroky.

Občianskemu združeniu Priatelia Zeme-CEPA sa počas viac ako desaťročného pôsobenia v regióne Poľana podarilo dosiahnuť konkrétne výsledky v oblasti udržateľnej energetiky, predovšetkým realizáciou viacerých vlastných projektov zameraných na kúrenie biomasou z lokálnych zdrojov a zriadenie spoločných i domácich kompostovísk. Napriek dlhodobej snahe zapájať do svojich aktivít v oblasti energetiky predstaviteľov samospráv a verejnosti a budovať tak lokálne kapacity v oblasti udržateľnej energetiky však neuspeli v tom, že by pripravené stratégie udržateľnej energetiky obce napokon prijali za svoje.

Z našej analýzy vyplýva, že neúspech je spôsobený chýbajúcimi personálnymi kapacitami, a to aj u predstaviteľov tých samospráv, ktorí boli ochotní meniť svoje správanie, resp. sympatizovali s ponúkanou zmenou hodnotovej orientácie. Prípadová štúdia tak poukazuje aj na to, že obce nielenže nemajú skúsenosti s participatívnou tvorbou verejných politík, ale v rámci ich fungovania nemajú vytvorený ani legislatívny a finančný priestor, aby sa venovali oblastiam, resp. spoločenským inováciám, ktoré MVO prinášajú – v tomto prípade energetickej sebestačnosti.

Predstavitelia CEPA si boli vedomí dôležitosti zapojenia marginalizovaných Rómov, ktorí tvoria významnú časť miestneho obyvateľstva. Ako však ukazujeme v prípadovej štúdii, zapojenie tejto skupiny v oblasti životného prostredia nebolo úplne úspešné aj preto, že nemali kapacity a zručnosti na systematickejšie zapojenie tejto cieľovej skupiny.

Výraznejší posun však CEPA zaznamenalo pri zapájaní ďalšej skupiny obyvateľstva, ktorú je z pohľadu participácie na tvorbe verejných politík možné vnímať ako marginalizovanú, a to mladých ľudí pochádzajúcich z tohto regiónu.

MIGRANTI

The background of the image is a solid brown color. Overlaid on this background are numerous thin, wavy lines in various colors, including yellow, blue, green, red, and pink. These lines are arranged in a pattern that resembles a topographical map or a series of ripples, creating a sense of movement and depth. The lines are most prominent in the lower half of the image and become more sparse towards the top.

PARTICIPÁCIA MIGRANTOV NA TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK NA NÁRODNEJ ÚROVNI

Alena Holka Chudžiková

Migrantov považujeme za skupinu, ktorá má v prijímajúcej krajine do istej miery znevýhodnené postavenie. To súvisí s rôznymi aspektmi. Migranti majú rôzne typy pobytového statusu (prechodný, trvalý, medzinárodná ochrana, tolerovaný pobyt), z ktorých každý sa spája s určitými právami, ale aj s určitými obmedzeniami v prístupe napríklad aj k možnostiam politickej participácie.

Ďalším aspektom sú podmienky integrácie a vytvárania pocitu spolupatričnosti s prijímajúcou krajinou a s tým súvisiaci pocit zodpovednosti za ňu, ako aj potreba zapájať sa do spoločenského a politického diania. Okrem toho mnohí migranti čelia jazykovej bariére, na prekonávanie ktorej v súčasnosti nie sú na Slovensku vytvorené dostatočné podmienky.

Nedostatočné ovládanie jazyka prijímajúcej krajiny ovplyvňuje orientáciu migrantov v „systéme“ nepísaných pravidiel a spôsobu života v nej, ale aj ich možnosti získavať relevantné informácie. Tieto a ďalšie faktory (napríklad aj stereotypné a negatívne vnímanie migrantov väčšinou spoločnosťou) teda pôsobia znevýhodňujúco a bránia tomu, aby boli migranti považovaní a prijatí ako plnohodnotní členovia spoločnosti.

Participácia v jej rôznych formách je jedným z dôležitých, ak nie aj najdôležitejším nástrojom zrovnoprávňovania menšinových skupín vrátane migrantov. Téma občianskej a politickej participácie migrantov sa v Európe stáva čoraz dôležitejšou, keďže migranti a ich potomkovia predstavujú narastajúcu sociálnu skupinu v spoločnostiach v celej Európskej únii, a najmä v jej západných členských štátoch. Aj na Slovensku počet migrantov kontinuálne narastá, avšak téme ich občianskej a politickej participácie zatiaľ nebola venovaná výraznejšia pozornosť. Participácia všetkých členov spoločnosti na tvorbe rozhodnutí, ktoré sa ich dotýkajú, je však kľúčová pre to, aby si demokratické systémy udržali legitimitu. Migranti sú z participácie často vylučovaní, a to, ako sa domnievame, z dôvodu ich cudzieho pôvodu, resp. inej štátnej príslušnosti, čo z nich robí v očiach prijímajúcej spoločnosti „tých druhých“, „outsiderov“, ktorí nemajú mať prístup k správe domácich záležitostí.

Téma participácie migrantov sa často redukuje na tému ich volebných práv a volebného správania. Napriek tomu, že ide o dôležitý aspekt politickej participácie, v tejto prípadovej štúdiu sa mu venujeme len okrajovo a zameriavame sa na ich účasť v konzultačných orgánoch na národnej úrovni, resp. ich účasť v orgánoch, ktoré by mohli byť považované za konzultačné. Prístup migrantov k tvorbe verejných politík je téma, ktorá zatiaľ nebola výskumne pokrytá, a preto sme sa rozhodli túto prípadovú štúdiu venovať práve tejto oblasti.

Určité náznaky snáh o zapájanie migrantov do tvorby verejných politík na národnej úrovni sme mohli pozorovať v rokoch 2008 – 2009, keď sa tvorila úplne prvá koncepcia integrácie cudzincov na Slovensku. Ako však bližšie uvádzame v tejto prípadovej štúdiu, tieto snahy nemali želaný efekt a neboli ani udržateľné. V rokoch 2014 – 2015 potom prebiehala diskusia o vytvorení samostatného výboru pre práva cudzincov, ktorého možné zriadenie naznačuje aktuálne platná integračná stratégia. Ani táto diskusia však nevedla k vytvoreniu takéhoto orgánu. Tieto aktivity, realizované na národnej úrovni, boli zatiaľ jedinými, ktoré sa snažili otvárať tému participácie migrantov na tvorbe verejných politík. Zameriavame sa teda na účasť migrantov na činnosti dvoch koordinačných orgánov – medzirezortnej expertnej komisie MEKOMIC (Medzirezortná expertná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov), ktorá bola zriadená pri Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR, a Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu pri Migračnom úrade Ministerstva vnútra SR.

Je však dôležité uviesť, že táto štúdia nemá ambíciu byť vyčerpávajúcou analýzou témy, a to najmä z dôvodu existencie viacerých limitov, ktorým sa venujeme v metodologickej časti. Snažíme sa popísať základné aspekty toho, ako sa formovala myšlienka a prax participácie migrantov na tvorbe verejných politík na národnej úrovni, v čom spočívajú bariéry, čo by bolo potrebné urobiť na ich prekonávanie, ale aj aké sú potenciálne vhodné formy participácie migrantov na Slovensku. Zameriavame sa teda nielen na výsledky procesov participácie (mieru, rozsah a formu reálnej participácie migrantov), ale najmä na kontextuálne faktory a štrukturálne podmienky, ktoré tieto výsledky ovplyvňujú.

— TERMINOLÓGIA

V texte používame viacero pojmov, ktoré je potrebné v úvode objasniť.

Pod pojmom migrant máme na mysli obyvateľov Slovenska, ktorí majú migračný pôvod. Táto skupina teda zahŕňa tých, ktorí nemajú občianstvo SR, ale aj tých, ktorí ho získali, a teda sú tzv. naturalizovaní. Naturalizovaných migrantov v tejto prípadovej štúdii zohľadňujeme pre ich migračný pôvod a skúsenosť a aj preto, že získanie občianstva nie je výsledkom integrácie (ako sa to na Slovensku často interpretuje), ale jej prostriedkom. Zároveň ich nemožno vnímať rovnako ako tých občanov, ktorí sa na Slovensku narodili a boli v tomto „systéme“ (v systéme nepísaných a neformálnych pravidiel, spôsobu života) socializovaní. Migračná skúsenosť naturalizovaných migrantov je špecifická, a preto aj ich participáciu na tvorbe verejných politík treba vnímať cez túto optiku.

Ak v texte používame pojem cudzinec, myslíme tým špecificky tých obyvateľov Slovenska, ktorí nemajú občianstvo SR, ale majú nejaký typ pobytového statusu (prechodný, trvalý, alebo sú držiteľmi medzinárodnej ochrany, teda azylu alebo doplnkovej ochrany).

V prípadovej štúdii tiež používame pojem štátni príslušníci tretích krajín. Ide o kategóriu cudzincov, ktorí sú občanmi štátov mimo Európskej únie a Európskeho hospodárskeho priestoru.

— METODOLÓGIA

Prípadová štúdia participácie migrantov na národnej úrovni bola vypracovaná na základe štúdia existujúcej literatúry, strategických dokumentov na národnej úrovni týkajúcich sa migrácie a integrácie a šiestich individuálnych pološtruktúrovaných rozhovorov.

Keďže sa zameriavame na fungovanie koordinačných orgánov, ktoré sa venujú téme migrácie a integrácie, snažili sme sa ako respondentov osloviť ich členov. V prípade pracovnej skupiny MEKOMIC nám však zoznam členov nebol sprístupnený s odvolaním sa na ochranu osobných údajov, čo samo osebe naznačuje mieru transparentnosti fungovania tohto orgánu. V prípade Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu nám bol sprístupnený len čiastočný zoznam členov, najmä zástupcov štátnej správy.

Rozhovory sme realizovali s respondentmi, ktorí v koordinačných orgánoch zameraných na migráciu a integráciu zastupujú štátnu správu, a s respondentmi zastupujúcimi občiansku spoločnosť, ktorí v minulosti participovali na tvorbe integračných politík na národnej úrovni. Limitom tejto

prípadovej štúdie je však fakt, že sa nám nepodarilo identifikovať migrantov, ktorí by mali skúsenosť s participáciou na tvorbe verejných politík na národnej úrovni. Ako uvádzame nižšie v prípadovej štúdii, niektorí z tých, ktorí participovali na tvorbe prvej koncepcie integrácie, v súčasnosti žijú napríklad v zahraničí. Z týchto dôvodov sa nám teda nepodarilo nájsť vhodných respondentov z radov migrantov.

Rozhovory sme realizovali na prelome rokov 2017 a 2018 (december až február) na základe vopred pripraveného scenára, ktorý sa zameriaval na zisťovanie vnímania participácie vo všeobecnosti a špecificky migrantov, na minulé aj súčasné prax zapájania (sa) migrantov do tvorby verejných politík na národnej úrovni, na bariéry a prínosy participácie migrantov na tvorbe verejných politík a na identifikáciu odporúčaní a možností do budúcnosti. Rozhovory trvali v priemere 37 minút (najdlhší trval 66 minút a najkratší 23 minút) a so súhlasom respondentov bola z piatich rozhovorov zhotovená audionahrávka. Jeden respondent s nahrávaním nesúhlasil a z tohto rozhovoru boli zhotovené detailné poznámky.

Respondentom sme zaručili anonymitu, preto v texte pri jednotlivých citátoch odkazujeme len na oblasť pôsobenia respondenta (štátna správa, občianska spoločnosť). Okrem toho sme respondentom a respondentkám zaručili tiež možnosť kedykoľvek rozhovor prerušiť a vyžiadať si zničenie zhotovenej nahrávky. Pred samotným konaním rozhovoru boli tiež oboznámení s tým, na čo a akým spôsobom budú použité dáta získané v rámci rozhovoru.

Audionahrávky boli následne prepísané, pri niektorých sa realizoval doslovný prepis, avšak z dôvodu nedostatku zdrojov na doslovné prepisy všetkých rozhovorov boli niektoré spracované vo forme detailného záznamu. Prepisy slúžili ako podklad pre obsahovú a tematickú analýzu, ktorej zistenia tvoria túto prípadovú štúdiu. V analýze sme sa snažili nielen popísať to, ako respondenti vnímali participáciu migrantov na tvorbe verejných politík na národnej úrovni, ale ponúknuť aj istú interpretáciu v súlade s existujúcou, prevažne zahraničnou, literatúrou z tejto oblasti.

Pre porozumenie toho, ako respondenti vnímajú participáciu migrantov na tvorbe verejných politík, je dôležité poznať aj širší rámec, z ktorého pri konceptualizácii participácie migrantov vychádzajú. Preto sme sa zamerali aj na to, ako vnímajú participáciu celkovo, teda čo pre nich participácia znamená a akým spôsobom by sa verejnosť mohla alebo mala podieľať na tvorbe verejných politík.

Respondenti vnímali participáciu na tvorbe verejných politík rôzne – od limitovaného vnímania participácie len ako pripomienkovania zákonov cez participáciu ako priamu účasť na procesoch tvorby verejných politík až po zapájanie sa do rôznych oblastí spoločenského života prostredníctvom kultúrnych a športových podujatí.

V užšom vnímaní participácie by sa napríklad verejnosť nemala do pripomienkovania zákonov zapájať podľa jedného respondenta priamo, ale prostredníctvom volených zástupcov alebo rezortov, pretože „čo by sme mali päťdesiat tisíc pripomienok?“ (štátna správa 1). Respondentka zastupujúca občiansku spoločnosť však považovala takúto formu zapájania verejnosti do tvorby verejných politík za úplne minimalistický režim.

V širšom vnímaní participácie ide o tvorbu verejných politík so zapojením verejnosti, konkrétne cieľových skupín, ktorých sa daná politika bude týkať. Úplným štandardom, ktorý by mal byť pri zapájaní verejnosti využívaný, sú podľa respondentky z občianskej spoločnosti okrúhle stoly. Tie by mohli byť „semi-prístupné“, teda otvorené vybranému okruhu ľudí, ale takisto by sa mohli využívať otvorené okrúhle stoly, do ktorých by mal prístup každý, koho daná politika zaujíma. Ako uviedla táto respondentka, takéto nástroje sa v súčasnosti na Slovensku nevyužívajú dostatočne. Ďalšou možnosťou je aj účasť verejnosti na zasadnutiach zastupiteľstiev na lokálnej a regionálnej úrovni, kde obyvatelia môžu vnášať svoje pohľady a podnety k záležitostiam, ktoré sa na nich prerokujú, či už priamo alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov. Okrem nich by bolo možné využiť aj iné formy participácie, napríklad informačné kampane, workshopy a podávanie pripomienok.

V úplne najširšom chápaní participácie išlo o účasť verejnosti na spoločenskom živote prostredníctvom svojej práce a aktívnej účasti na kultúrnych, športových a iných podujatiach.

Zapojenie verejnosti do tvorby verejných politík a do diania v spoločnosti má podľa respondentov význam preto, že každý by mal prispieť k tomu, aby spoločnosť fungovala:

„Každého nejaký postoj, názor, príspevok je dôležitý a hodnotný, aby sa spoločnosť vyvíjala. Nielen poukazovaním na pozitíva, ale aj na negatíva a dávať návrhy na zlepšenie. Keď ľudia žijú v nejakej komunite, musia sa všetci podieľať na jej chode.“ (štátna správa 2)

Verejnosť navyše najlepšie vie, čo potrebuje a čo by teda malo byť obsahom verejných politík. Možnosti prispieť pritom vychádzajú z každého individuálnych zručností a predpokladov. Zároveň sú však podmienky a príležitosti na participáciu nastavené rôzne pre rozličné skupiny obyvateľstva. V prípade cudzincov tu dôležitú úlohu zohrávajú napríklad práva a povinnosti vyplývajúce z ich odlišného pobytového statusu.

Verejnosť respondenti vnímali ako pomerne apatickú, čo sa prejavuje jednak nízkou volebnou účasťou, ale aj veľmi nízkou participáciou na tvorbe verejných politík. Verejnosť sa dokáže zmobilizovať a zapájať jedine pri témach, ktoré ju extrémne rozdeľujú, ako bola napríklad Celoštátna stratégia ľudských práv.

Za významný faktor, ktorý prispieva k apatii verejnosti voči tvorbe verejných politík, považovala jedna z respondentiek z občianskej spoločnosti historický kontext – participácia verejnosti na tvorbe verejných politík nikdy v minulosti nebola hodnotou, ktorú by štát vyzdvihoval, a preto „nemôžeme čakať od generácie, ktorá celý život prežila v komunizme, že zrazu povedie, že áno, idem participovať na tvorbe verejných politík“ (občianska spoločnosť 3).

Aktivizácia verejnosti by podľa tejto respondentky mala byť zodpovednosťou štátu, čo do istej miery potvrdzuje aj respondent zastupujúci centrálnu štátnu správu, keď hovorí, že miera zapojenia verejnosti, resp. jej záujem o participáciu, je výsledkom toho, či sa spoločnosť snaží ľudí vychovávať k tomu, aby sa na spoločenskom dianí podieľali. Takéto rozdelenie úloh v prípade iniciovania participácie verejnosti na tvorbe verejných politík súvisí s distribúciou moci v spoločnosti – v postsocialistických krajinách, kde verejnosť bola z podielu na moci dlhodobo vylučovaná, nemožno očakávať masívnu aktivizáciu verejnosti a jej zapájanie do tvorby verejných politík, pretože často si nie je tohto svojho práva vedomá. Existujúce výskumy pritom uvádzajú, že rozvoj demokracie je úzko spojený s participáciou občanov na tvorbe politík. Táto a iné formy občianskej angažovanosti sú kľúčové pre identifikáciu potrieb a výziev tak na lokálnej, ako aj národnej úrovni a umožňujú nachádzať vhodné riešenia, legitimizovať rozhodnutia a hľadať spôsoby ich praktickej implementácie (Siemieńska, 2015).

Druhým dôvodom apatie verejnosti môže byť to, že nemá dôveru v to, že jej zapojenie povedie k reálnemu výsledku, keďže historická skúsenosť spoločnosti ukazuje, že štát skôr nemal záujem o podnety zo strany verejnosti,

prípadne ich priamo potláčal. Avšak aj v tomto prípade je to práve participácia verejnosti, čo môže jej dôveru v inštitúcie verejnej správy posilňovať (Siemieńska, 2015). Preto je dôležité, aby iniciatívu prebral štát a participáciu verejnosti aktívne povzbudzoval.

O migrantoch na Slovensku

Respondenti sa zhodli na tom, že migranti sú na Slovensku vnímaní veľmi negatívne, čo potvrdzujú aj zistenia z viacerých výskumov. Napríklad 54 % respondentov ostatného Eurobarometra (2018) uviedlo, že prisťahovalctvo z krajín mimo EÚ považuje skôr za problém. Až 69 % sa vyjadrilo, že prisťahovalci sú záťažou pre sociálny systém Slovenska, 61 % uviedlo, že migranti zhoršujú problémy s kriminalitou a 58 % súhlasilo s výrokom, že migranti z krajín mimo EÚ berú prácu domácim pracovníkom.

Väčšinová spoločnosť nie je podľa jedného z respondentov zastupujúcich centrálnu štátnu správu zvyknutá vnímať migrantov ako bežnú súčasť spoločnosti a je potrebný určitý čas, aby si zvykla.

„U nás je to iné, je to dosť krátka doba, čo sme sa otvorili svetu, dovtedy sme boli dosť izolovaní a hranice boli uzavreté. Ťažko potom porovnávať, prečo je v niektorých štátoch taký postoj a u nás je iný.“ (štátna správa 2)

K negatívnym postojom verejnosti voči migrantom však podľa respondentky z občianskej spoločnosti prispela politická reprezentácia krajiny svojimi reakciami v čase utečeneckej krízy. Téma príchodu utečencov do Európy a na Slovensko bola rámcovaná najmä ako otázka bezpečnosti, boja s terorizmom a ako konflikt medzi islamom a kresťanstvom. Tento spôsob rámcovania diskusie o migrácii potvrdzuje aj Androvičová (2015) vo svojej analýze politického diskurzu, v ktorej identifikovala dve diskurzívne stratégie konštruovania migrácie a migrantov – stratégiu, podľa ktorej migranti predstavujú bezpečnostné riziko, a stratégiu, podľa ktorej sú kultúrnou hrozbou.

— VNÍMANIE INTEGRÁCIE MIGRANTOV

Na tom, čo znamená integrácia migrantov, ako by mala vyzeráť a čo je potrebné urobiť pre to, aby bola vôbec možná, nepanovala medzi respondentmi zhoda.

Spolužitie rôznych kultúr podľa respondenta z centrálnej štátnej správy vyžaduje vzájomné prispôsobovanie sa: *„Každý musí ustúpiť z niečoho. (...) Dochádza k nejakým stretom, konfliktom, a tie treba vysvetľovať.“* (štátna správa 2)

Integrácia migrantov však podľa respondentky z občianskej spoločnosti nie je cieľom štátu, pretože je to vysoko spolitizovaná otázka. Štát by však mal integráciu migrantov presadzovať bez ohľadu na to, kto je v politike.

Vo vnímaní niektorých respondentov z centrálnej štátnej správy sa však objavili aj stereotypy spojené s určitými skupinami migrantov. Podľa tohto vnímania niektoré etnické skupiny a kultúry nie sú kompatibilné s princípmi liberálnej demokracie a pri vzájomných konfliktoch nie sú schopné prispôbiť sa.

Podmienkou integrácie je podľa ďalšieho respondenta z centrálnej štátnej správy to, aby sa migranti hneď po príchode na Slovensko začali učiť štátny jazyk a spôsob fungovania spoločnosti. Zmyslom integrácie by malo byť to, aby sa zabránilo vytváraniu uzavretých komunit, pretože občania Slovenska sa s ich existenciou nestotožňujú. Úlohou politikov je podľa tohto respondenta slúžiť predovšetkým svojim občanom, a preto by mali mantinely spolužitia nastavovať hneď od začiatku:

„Máme tu istý spôsob fungovania spoločnosti, ktorý je odlišný od toho, ako fungujú napríklad spoločnosti na Blízkom východe. A je úplne fér, ak prijímajúca spoločnosť vyžaduje plnú integráciu.“ (štátna správa 1)

Plnú integráciu možno zabezpečiť napríklad tak, že v prípade ekonomických migrantov sa bude zabezpečovať predvstupový skríning v postojových a kultúrnych otázkach. Toto vnímanie naznačuje, že kultúra nie je považovaná za dynamický a neustále sa meniaci systém hodnôt, ale za statickú a nemennú charakteristiku človeka a nepripúšťa sa zmena kultúrnych vzorcov pod vplyvom stretov s inými kultúrami. Ako ďalej uviedol tento respondent, v budúcnosti možno očakávať, že migranti budú chcieť participovať na politickej činnosti a v tejto oblasti by *„mala byť EÚ agresívnejšia“* (štátna správa 1).

Zdá sa teda, že politická participácia je u niektorých respondentov vnímaná aj ako ohrozenie, ktorému by bolo potrebné zabrániť.

— POTREBY MIGRANTOV NA SLOVENSKU

Respondenti radili medzi základné potreby migrantov na Slovensku jazykové vzdelávanie, pretože ovládanie jazyka prijímajúcej spoločnosti im umožňuje aj integráciu v ďalších oblastiach života, napríklad na trh práce. Jazyk je prostriedkom, ktorý pomáha pochopiť veci, ktoré fungujú inak ako v krajine

pôvodu, okrem iného napríklad nastavenie zákonov, ktoré upravujú ich pobyt. Jazyk teda umožňuje prekonať právne, administratívne a byrokratické bariéry, ktorým migranti po príchode na Slovensko čelia. Ovládanie slovenčiny je navyše nevyhnutné kvôli tomu, že úroveň ovládania cudzích jazykov je na Slovensku pomerne nízka.

Okrem toho sa však potreby migrantov líšia podľa toho, z akých krajín a spoločností prichádzajú, a tiež podľa toho, aký je dôvod ich migrácie, či ide o ekonomických migrantov alebo o ľudí, ktorí hľadajú medzinárodnú ochranu.

„Keď je niekto prenasledovaný, tak asi základnou potrebou je zachrániť si život. Niektorí majú motiváciu skôr ekonomickú. Niektorí majú motiváciu, že sa chcú vrátiť do svojej pôvodnej zeme, to sú napríklad Slováci z Vojvodiny. (...) Keď niekto uteká z rovníkovej Afriky, kde mu vyschla voda, tak asi to je základná motivácia. Čiže musíme vychádzať z týchto rôznych skutočností. Keďže u nás tých migrantov nie je toľko, tak sa nestretávame s takou variabilitou osudov.“ (štátna správa 2)

Potreby migrantov závisia do veľkej miery aj od ich právneho statusu. Ten ovplyvňuje, ako môžu riešiť napríklad zdravotné poistenie alebo bývanie. V prípade migrantov s prechodným pobytom je to tiež otázka obnovovania povolenia na pobyt. Spoločnou potrebou migrantov, aj keď nadobúda rozmanité podoby, je potreba začlenenia sa, nájdenie si svojho miesta v spoločnosti, skontaktovanie sa so svojou komunitou a na druhej strane aj nadväzovanie vzťahov so spoločnosťou a celková orientácia.

Podpora participácie migrantov je podľa Huddlestona et al. (2015) znakom sebedovomej spoločnosti. V mnohých krajinách EÚ bola politická mobilizácia a participácia migrantov až donedávna považovaná za nie príliš dôležitú tému. Tento postoj súvisel s vnímaním migrácie ako dočasnej, orientovanej najmä na využitie pracovných príležitostí v prijímajúcich krajinách. Nepredpokladalo sa, že pracovní migranti sa v prijímajúcich krajinách usadia, a preto sa nemali politicky angažovať. Vo viacerých krajinách sa dokonca očakávalo, že budú dodržiavať tzv. *devoir de réserve* (povinnosť nezasahovať). To znamená, že prijímajúca spoločnosť očakávala, že sa nebudú príliš angažovať v domácich politických záležitostiach. Migranti mali v prijímajúcich krajinách najmä ekonomickú rolu: pracovať a produkovať. Pri nastavovaní pravidiel politickej participácie migrantov sa, okrem iného, argumentovalo aj ich nezaujmom o dianie v prijímajúcej krajine. Ten mal podľa väčšinovej spoločnosti v daných krajinách dva zdroje:

1. Predpokladalo sa, že migrantov zaujíma najmä ich ekonomická aktivita s cieľom maximalizácie ziskov, a že ekonomickí migranti sú teda apolitickí. Podľa tohto vnímania migranti preferovali iné, menej konvenčné formy participácie, ktoré boli spojené s prácou (napríklad odbory) a nevykazovali tendenciu mobilizovať sa s cieľom presadzovať ich politické práva. To podľa vtedajších predpokladov súviselo s tým, že pochádzali z krajín s nižšou mierou demokratizácie spoločnosti a občianskej participácie (OSCE, 2017).
2. Druhý predpoklad vychádza zo stereotypného vnímania iných kultúr ako menej rozvinutých, a teda sa predpokladalo, že migrantom chýba politická a demokratická kultúra. Nezaujím, resp. apatia migrantov bola však do istej miery vyvolaná aj tým, že migrantom nebolo umožnené participovať na chode spoločnosti. Takúto možnosť by si museli „vydobyť“, na čo by však bol potrebný značný sociálny a kultúrny kapitál, ktorým ako cudzinci v danej krajine nedisponovali (Martiniello, 2005).

V súčasnosti sa situácia mení. V krajinách západnej Európy sa migranti, ktorí kedysi boli považovaní za dočasných, usadili, a tým sa zmenili aj ich potreby a postoj vo vzťahu k prijímajúcej spoločnosti, začalo sa rozvíjať aj ich politické povedomie. Otázky politickej participácie migrantov teda naberajú na dôležitosť. Podpora politickej participácie migrantov sa postupne stáva

súčasťou integračných stratégií vo viacerých krajinách Európy (Huddleston et al., 2015) a názny možno identifikovať aj v aktuálne platnej Integračnej stratégii SR (2014).

Ako vidieť v nasledujúcej tabuľke, prudší nárast migrácie je na Slovensku záležitosťou posledných niekoľkých rokov, preto sa politiky v tejto oblasti sústreďujú najmä na pobytovú agendu a v istej obmedzenej miere aj na vybrané otázky integrácie (najmä zamestnávanie, vzdelávanie, zdravotnú starostlivosť a bývanie).

Tabuľka 1

Počet platných povolení na pobyt cudzincov v príslušných rokoch podľa ich regiónu pôvodu

Krajina pôvodu/rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
EÚ	42 858	45 492	47 544	49 526	52 015	54 056	55 883	56 548
Tretie krajiny	25 019	26 157	29 171	35 261	41 232	50 395	65 381	73 870
SPOLU	67 877	71 649	76 715	84 787	93 247	104 451	121 264	130 418

Zdroj: Štatistické ročenky Úradu hraničnej a cudzineckej polície.

*platné ku dňu 30. 6. 2019

Témy politickej mobilizácie a participácie migrantov sa zatiaľ nijako výraznejšie neriešia. Diskusia o integrácii migrantov však tému ich politickej participácie nemôžu obchádzať, a to najmä preto, že politické práva sú faktorom, ktorý pozitívne ovplyvňuje integráciu (Martiniello, 2005).

Politickú participáciu možno chápať ako rôzne spôsoby, ktorými sa jednotlivci alebo skupiny môžu zapájať do správy vecí verejných danej politickej komunity, pričom ju však nemožno obmedziť len na využívanie pasívneho a aktívneho volebného práva. Je potrebné zvažovať aj ďalšie formy politickej participácie, napríklad členstvo v rôznych asociáciách, protesty, demonštrácie a pod. Štúdie zo zahraničia ukazujú, že migranti boli vždy pomerne aktívni v menej konvenčných formách politickej participácie, napríklad v komunitných organizáciách.

Miera a formy politickej participácie migrantov závisia od štruktúry politických príležitostí, ktoré pre nich vytvára väčšinová spoločnosť. Úlohu však okrem klasických determinantov, ako sú vzdelanie, socioekonomický status, rod, vek a generačná kohorta, zohrávajú aj ďalšie faktory: politické hodnoty migrantov, ich skúsenosť s politickou participáciou (alebo jej nedostatok) v krajine pôvodu, stupeň organizovanosti migrantskej komunity, vnímanie

miery trvalosti svojho pobytu, pocit spolupatričnosti s prijímajúcou krajinou, ich znalosť politického systému a inštitúcií v prijímajúcej krajine, sociálny kapitál a hustota sietí migrantských združení (Martiniello, 2005).

Vo vzťahu k štátnym politikám možno hovoriť o troch základných formách politickej participácie migrantov: volebné politiky, politické slobody a konzultačné orgány (Huddleston et al., 2015).

— VOLEBNÉ PRÁVA MIGRANTOV NA SLOVENSKU

V takmer všetkých členských štátoch EÚ majú plné volebné právo len ich občania. Volebné práva cudzincov sú preto limitované najmä zákonnými pravidlami prístupu k občianstvu. Na Slovensku sa môžu na voľbách zúčastňovať cudzinci (vrátane štátnych príslušníkov tretích krajín), ktorí majú na území štátu trvalý pobyt, avšak toto právo sa obmedzuje na lokálnu a regionálnu úroveň. Môžu teda voliť aj kandidovať vo voľbách do orgánov miestnej územnej samosprávy a do orgánov vyšších územných celkov (zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

— POLITICKÉ SLOBODY

Zaujímavosťou je, že právo voliť a byť volený do orgánov politických strán majú len občania Slovenskej republiky a občania iných členských štátov EÚ s trvalým pobytom na jej území (zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Štátni príslušníci tretích krajín sú z účasti v orgánoch politických strán vylúčení, ale nie je zrejme, či môžu byť ich radovými členmi, keďže zákon to nešpecifikuje.

Huddleston et al. (2015) však uvádzajú, že štátni príslušníci tretích krajín politické strany zakladať nemôžu a rovnako do nich nemôžu ani vstupovať či finančne na ne prispievať.

— KONZULTAČNÉ ORGÁNY MIGRANTOV

Volebné a parlamentárne politiky nie sú jedinou formou politickej participácie migrantov. Niektoré štáty si vytvárajú konzultačné orgány zložené z migrantov, ktorých agendu tvoria otázky spojené s migráciou a integráciou. Tieto orgány majú zvyčajne len obmedzené kompetencie a fungujú najmä ako poradné orgány (Martiniello, 2005). Existuje len málo výskumov, ktoré by mapovali

a porovnávali prax v oblasti participácie migrantov v konzultačných orgánoch v Európe. Dostupné sú zatiaľ indikátory (MIPEX) a prehľady príkladov dobrej praxe alebo malé prípadové štúdie.

V niektorých krajinách (v menej než polovici členských štátov OSCE, ktoré sú aj členskými štátmi EÚ) majú migranti možnosť konzultovať pripravované politiky prostredníctvom konzultačných orgánov. Tieto konzultačné orgány však nie sú dostatočne silné a nezávislé na to, aby pre migrantov vytvárali reálne možnosti na zlepšovanie verejných politík. Väčšinou ich zriaďuje vláda, ktorá ich aj vedie a určuje ich členov, a nemajú dostatočné financovanie na to, aby mohli zmysluplne zapájať migrantov a zastupovať ich rozmanité záujmy. Etnografický výskum v Barcelone a Bologni napríklad ukázal, že konzultačné orgány, v ktorých sú migranti zapojení, sú najväčším prínosom pre vládu, ktorá tak získava legitimitu a politicky korektný imidž. Určitý prínos predstavujú aj pre mimovládne organizácie, ktoré sa venujú právam migrantov a ktoré sú kontrahované na dodanie verejnej služby vo forme účasti v týchto konzultačných orgánoch. Najmenší prínos však predstavujú pre samotných migrantov, pre ktorých účasť v takýchto orgánoch predstavuje skôr politickú neutralizáciu (OSCE, 2017).

Zriaďovanie špeciálnych konzultačných orgánov pre migrantov dlhodo- bo čelí aj kritike najmä akademikov, keďže má potenciál prehlbovať marginalizáciu migrantov, zatiaľ čo im dáva ilúziu priamej politickej participácie, čím ich vlastne politicky neutralizuje. Konzultačné orgány majú potenciál odkláňať migrantov a ich združenia od participácie v mainstreamovej politike a skôr ich smerovať do okrajovejších štruktúr, v ktorých si dominantnú pozíciu udržiava štát. To však neznamená, že konzultačné orgány ako také sú nevhodným nástrojom participácie migrantov na národnej či lokálnej úrovni.

Rada Európy vytváranie takýchto orgánov podporuje a snaží sa na základe existujúcich iniciatív v krajinách EÚ vytvoriť manuál na uplatňovanie spoločných princípov konzultovania migrantov pri tvorbe verejných politík, ktorý by slúžil najmä mestám snažiacim sa zapojiť migrantov do konzultačných procesov (Martiniello, 2005). Sformulovala preto niekoľko odporúčaní, vďaka ktorým by bolo možné predísť tomu, aby sa konzultačné orgány migrantov stali len ilúziou participácie:

- zloženie – členstvo v konzultačných orgánoch by malo byť otvorené a malo by byť zabezpečené rovnomerné zastúpenie migrantov a ich rôznych komunít aj väčšinovej spoločnosti;
- výber zástupcov – zástupcovia migrantov by mali byť volení migrantmi alebo ich združeniami, nie nominovaní štátnymi inštitúciami;

- ciele – by mali byť jasne definované, prioritované, ich napĺňanie by malo byť pravidelne hodnotené a činnosť konzultačných orgánov by mala mať zodpovedajúce financovanie;
- aktivity – náplňou činnosti konzultačných orgánov by malo byť konzultovanie verejných politík, ale aj presadzovanie občianskej a politickej participácie;
- fungovanie – na efektívne fungovanie konzultačných orgánov musí byť dodržané právo migrantov byť informovaný a konzultovaný, ale aj právo iniciovať konzultačný proces, dostať spätnú väzbu a získať nevyhnutné finančné a ľudské zdroje (OSCE, 2017).

Na národnej úrovni na Slovensku neexistuje skutočne konzultačný orgán, avšak existuje niekoľko poradných orgánov, ktoré sa venujú témam migrácie a integrácie, a ktorých členmi by teoreticky mohli byť aj migranti, konkrétne komisia MEKOMIC pri Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu pri Migračnom úrade Ministerstva vnútra SR.

- **Expertná komisia MEKOMIC** je poradným orgánom Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR pre realizáciu úloh v oblasti migračnej a integračnej politiky SR. Bola vytvorená v roku 2007 na základe rozhodnutia vtedajšej ministerky práce a je riadená oddelením migrácie a integrácie cudzincov na ministerstve práce. Zaoberá sa aj otázkami aktualizácie migračnej politiky SR na podmienky legálnej ekonomickej migrácie a koordináciou aktivít v oblasti migračnej a integračnej politiky Slovenskej republiky, vyplývajúcich zo stanovených aktualizovaných úloh Európskej komisie v tejto oblasti. Štatút tejto expertnej komisie nie je verejne dostupný.
- **Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu** bol zriadený uznesením vlády č. 467 zo dňa 24. júna 2009. Ide o koordinačný, medziinštitucionálny, odborný a iniciatívny orgán zriadený podpredsedom vlády a ministrom vnútra, ministrom práce a ministrom zahraničných vecí. Zabezpečuje koordináciu plnenia úloh vyplývajúcich z Koncepcie migračnej politiky Slovenskej republiky a z Koncepcie integrácie cudzincov v Slovenskej republike vrátane monitorovania a odpočtu ich plnenia. Členovia riadiaceho výboru sú stáli a *ad hoc*. Stáli členovia riadiaceho výboru sa zúčastňujú na všetkých bodoch rokovania riadiaceho výboru. Členovia riadiaceho výboru *ad hoc* sa zúčastňujú na základe rozhodnutia predsedu riadiaceho výboru iba na tých bodoch rokovania riadiaceho výboru, ktorými je dotknutá pôsobnosť ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, orgánu štátnej

správy alebo inštitúcií, ktorí delegovali svojich zástupcov. Stáli členovia zahŕňajú zástupcov ministerstiev vnútra, práce, zahraničných vecí a ďalej zástupcov úradu hraničnej a cudzineckej polície, ústredia práce a migračného úradu. *Ad hoc* členovia zahŕňajú zástupcov ďalších ministerstiev, Združenia miest a obcí Slovenska, Únie miest Slovenska, IOM – Medzinárodnej organizácie pre migráciu, zamestnávateľských združení a odborov, UNHCR, akademickej obce a mimovládnych a neziskových organizácií pre oblasť migrácie a integrácie cudzincov. Členovia riadiaceho výboru okrem iného môžu predkladať stanoviská, návrhy opatrení alebo odporúčania ďalšieho postupu k prerokúvaným témam (Štatút Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu).

— VÝZNAM A PRÍNOSY PARTICIPÁCIE MIGRANTOV NA ČINNOSTI KONZULTAČNÝCH ORGÁNOV

Niektorí respondenti význam participácie migrantov na činnosti uvedených poradných orgánov na jednej strane spochybňovali, pretože ich agendu tvoria aj medzinárodné otázky, ako napríklad reforma Dublinského systému.⁵⁷ K tomu by sa migranti podľa jedného z respondentov z centrálnej štátnej správy nemali vyjadrovať. Okrem toho tieto orgány nemajú zákonodarnú iniciatívu, ide o medzirezortné koordinačné orgány, a ich cieľom nie je dávať návrhy, ale dozerať na to, aby sa plnili úlohy, ktoré stanovila vláda prostredníctvom svojich uznesení, ako uviedol jeden z respondentov centrálnej štátnej správy.

„Máme nejakú migračnú politiku a tá sa musí splniť. A nie je úlohou členov, aby polemizovali o tom, či je niečo dobré, jednoducho je to schválené vládou a sme tým viazaní. A otázka je, že či keby tam bol niekto z mimoštátnych orgánov, kto by dával nejaké návrhy, či je toto platforma, kde by to mohlo byť vypočítané. Ja si myslím, že nie, lebo na to v tomto orgáne nie sú páky.“ (štátna správa 2)

⁵⁷ Dublinský systém je dohoda určujúca zodpovednosť členských štátov za preskúvanie žiadostí o azyl podaných v jednom z členských štátov EÚ. Stanovuje kritériá, na základe ktorých sa určí krajina zodpovedná za preskúvanie žiadosti o azyl, aby sa tak zabránilo viacnásobnému podávaniu žiadostí v rôznych členských štátoch. V súčasnosti platí kritérium, že zodpovedná je krajina, ktorá zohrala najdôležitejšiu úlohu pri umožnení vstupu žiadateľa na územie štátov EÚ, napríklad tým, že žiadateľovi udelila vízum, umožnila mu nelegálne prekročiť vonkajšie hranice EÚ alebo tolerovala jeho nelegálny pobyt na svojom území. Pozri Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (prepracované znenie).

Tieto orgány teda z definície nie sú určené na to, aby v nich participovali migranti či ktokoľvek iný mimo ministerstiev. Nejde teda o poradné orgány v pravom zmysle, ale o koordinačné orgány, ktoré koordinujú a realizujú politiku schválenú vládou. A migrantom nie je prístup ku koordinácii politik, ktoré sa ich bezprostredne týkajú, umožnený. Jedným z dôvodov, ktorý potenciálne stojí za takto nastaveným fungovaním týchto orgánov, môže byť vysoká miera sekuritizácie témy migrácie na Slovensku.

Androvičová (2015) vo svojej analýze politického diskurzu identifikovala dve stratégie konštruovania migrantov na Slovensku. Jedna stratégia definuje ako hrozbu odlišnú kultúru migrantov – predstavujú teda kultúrnu hrozbu. Druhá stratégia, bezpečnostná, kladie menší dôraz na kultúrne rozdiely a skôr vyzdvihuje legálnosť/nelegálnosť pobytu migrantov na Slovensku, páchanie trestných činov či priestupkov, resp. riziko, že by ich migranti mohli páchať.

Ako ďalej Androvičová (tamtiež) uvádza, prvá stratégia (kultúrnej hrozby) dominuje najmä v kruhoch konzervatívne a nacionalisticky orientovaných politikov a ďalších aktérov, zatiaľ čo druhá stratégia (bezpečnostného rizika) prevláda medzi profesionálmi, najmä z radov armády, polície, ale aj v prípade politikov, ktorí majú vo svojej agende represívnu časť migračnej problematiky.

V prípade Slovenska možno hovoriť o istom mainstreamovom konzervativizme, to znamená, že takmer všetky relevantné politické strany a ich predstavitelia inklinujú v migračnej téme ku konzervatívnym postojom. Takáto široká konceptualizácia rizika, teda nielen ako bezpečnostnej hrozby, ale aj ako kultúrneho či vzťahového ohrozenia má, za následok sociálny dištanc voči migrantom v rôznych oblastiach života, ale aj ich priamu diskrimináciu.

Bigo (2002) uvádza, že sekuritizácia migrantov je zakotvená v strachu politických elít zo straty ich symbolickej kontroly nad územnými hranicami a v neistote každodenného života, ktorá súvisí s narastajúcou globalizáciou a rýchlo sa meniacim svetom. Strach zo straty kontroly sa nemusí vzťahovať len na územné hranice, ale aj na symbolický priestor tvorby migračných (a iných) politik, v ktorom si štát a jeho predstavitelia snažia zachovať svoju mocenskú pozíciu a do tohto priestoru preto vpúšťajú takmer výlučne len zástupcov štátu.

Na vnímanie štátu ako monopolného aktéra tvorby verejných politik poukazuje aj konceptualizácia týchto koordinačných orgánov ako tých, ktoré len vykonávajú schválené politiky, ale nemajú za úlohu ich pripomienkovať a navrhovať zmeny.

Podľa jednej respondentky je nezapájanie migrantov do tvorby verejných politikov znakom nekultivovanej spoločnosti:

„(...) v kultivovanej spoločnosti majú miesto mimovládne organizácie aj zástupcovia menších. V menej kultivovanej spoločnosti sa im bráni. Následkom toho je vylúčenie a nespokojnosť. Oni [štát, pozn. aut.] majú veľké šťastie, že možno u nás sú radikálnejší skôr tí ľudia na tej pravej strane názorového spektra a cudzinci a ľavicové inštitúcie sú skôr v úzadí, to potvrdzujú aj správy SIS. A zo strany cudzincov absolútne nič, ani teroristické hrozby. Takže keď si to vyhodnotíš, tak sa nemajú čoho báť, ani z hľadiska participácie.“ (občianska spoločnosť 1)

Bez ohľadu na to, či migranti už získali občianstvo Slovenskej republiky alebo nie, žijú na jej území a politiky sa ich bezprostredne dotýkajú tak, ako aj občanov. Podľa respondentky z občianskej spoločnosti sú aj oni ako obyvatelia predmetom zodpovednosti štátu, teda „to, že nemajú našu štátnu príslušnosť, neznamená, že by sme za nich nemali nejakým spôsobom zodpovedať, lebo sa nachádzajú na našom území“ (občianska spoločnosť 3).

Na druhej strane teda zaznieval aj názor, že migranti by do týchto orgánov mali mať prístup a mali by byť participatívne prizývaní (štátna správa 3). To by naznačovalo, že by nemali byť stálymi členmi. Migranti by do činnosti koordinačných orgánov mohli priniesť svoje unikátne pohľady na rôzne témy, ktoré sú súčasťou agendy týchto orgánov. Tieto pohľady vychádzajú z ich žitej skúsenosti, a preto sú pre tvorbu politík nenahraditeľné. Zohľadňovanie ich skúseností pri tvorbe politík však môže mať pozitívny dopad aj na iné zraniteľné skupiny, pretože rozširujú perspektívu väčšinovej spoločnosti o nové uhly pohľadov (občianska spoločnosť 3).

Participácia migrantov na tvorbe verejných politík je aj podľa jednej respondentky z centrálnej štátnej správy podmienkou úspešnej integrácie, najmä v prípade tých, ktorí už na Slovensku žijú nejaký čas a je predpoklad, že sa tu usadia aj natrvalo:

„A určite si myslím, že to zastúpenie je nevyhnutné preto, aby boli integrovaní v spoločnosti. Myslím zastúpenie v jednotlivých orgánoch, a to ozaj závisí od toho, o akej úrovni sa bavíme a ako by to bolo legislatívne upravené. Povedzme, človek s prechodným pobytom, ktorý prišiel len na dva roky na nejaký účel, tak si nemyslím, že má nejaký záujem participovať. A človek s trvalým pobytom smerujúci k občianstvu, tak si myslím, že určite by to bola forma, ako sa lepšie integrovať.“ (štátna správa 3)

Súčasťou integrácie je aj pocit migrantov, že sú prijatí, akceptovaní väčšinovou spoločnosťou, a prostriedkom, ako to dosiahnuť, je aj ich politická participácia či už vo forme tvorby politík, alebo využívania volebného práva. Umožnenie prístupu k týmto politickým právam vytvára spoločný symbolický priestor, v ktorom sa migranti stretávajú s väčšinovou spoločnosťou, a umožňuje budovať si

pocit zodpovednosti za a voči prijímajúcej krajine. Napriek tomu, že cudzinci s trvalým pobytom môžu voliť a byť volení v komunálnych aj regionálnych voľbách, žiadny z kandidátov na týchto úrovniach sa nikdy na túto cieľovú skupinu nezameriaval, a to ani v lokalitách, kde cudzinci tvoria pomerne významný podiel obyvateľstva (napríklad Bratislava-Nové Mesto alebo Bratislava-Staré Mesto).

To ovplyvňuje aj vnímanie samotných cudzincov – teda či vnímajú, že sú prizvaní do spoločného priestoru a či sa cítia byť prijatí ako členovia spoločnosti, ktorých hlas má svoju váhu. Okrem povzbudzovania k volebnej účasti by však podpora občianskej (ak nie rovno politickej) participácie na lokálnej úrovni mohla mať aj jemnejšie formy – napríklad privítanie nových obyvateľov starostom/primátorom či občasné zorganizovanie informačných dní.

„A práve ten starosta by mohol tie bežné veci toho praktického života takto operatívne riešiť vo svojom pôsobení raz za pol roka. Ani by nemusel byť možno poradný orgán. Mohlo by byť len stretnutie so starostom.“ (občianska spoločnosť 1)

Vytvorenie možností na politickú participáciu je teda spôsob, ktorý ponúka oveľa jednoduchšiu cestu k začleneniu migrantov, pretože posilňuje pocit stotožnenia sa s prijímajúcou spoločnosťou.

Migranti v konzultačných orgánoch na Slovensku

Na Slovensku v súčasnosti neexistuje konzultačný orgán, ktorý by mal potenciál ovplyvňovať verejné politiky v oblasti migrácie a integrácie a ktorý by bol zložený (aj) z migrantov. Migranti nie sú prizývaní ani do koordinačných orgánov, ktoré sa venujú téme migrácie a integrácie, teda do komisie MEKOMIC a Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu. Procesy tvorby politík v oblasti migrácie a integrácie sú podľa jednej respondentky z občianskej spoločnosti pre verejnosť pomerne uzavreté. Čiastočný prístup k nim majú mimovládne organizácie, keď informáciu o nich nejakým spôsobom zachytia, ale ani ony nie sú prizývané systematicky.

Na zasadnutia Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu sú niekedy prizývané mimovládne alebo medzivládne organizácie, ktorých hlas sa

považuje za sprostredkovanie hlasu migrantov. Takéto zastúpenie sa veľmi často považuje za dostatočné. Mimovládne organizácie pracujúce s migrantmi sú považované za tých, ktorí najlepšie vedia, čo migranti potrebujú (pozri nižšie k zastupovaniu migrantov).

Podľa respondentky z občianskej spoločnosti tieto **medzirezortné komisie ani nevytvárajú priestor na participáciu migrantov**, keďže ich štatúty určujú, že ide o vládne komisie a taktiež špecifikujú podmienky prítomnosti tretích osôb alebo prizvaných odborníkov.

„Ony podľa mňa nie sú vytvorené na hodnote participácie. Skôr ako diskusné skupiny medzi jednotlivými rezortmi, za zavretými dverami si preberú, čo potrebujú a formálne si urobia háčik. (...) Neexistujú poradné výbory nikde. (...) V rôznych oblastiach by teoreticky mohli byť vytvorené nejaké podskupiny, v rámci ktorých by zástupcovia migrantov mohli fungovať, ale nie sú. Nie je na to predpoklad, ani legislatívny, ani tie štatúty tých jednotlivých poradných orgánov vlády toto nezahŕňajú. Neexistuje to ani na lokálnej úrovni.“ (občianska spoločnosť 1)

Respondenti z občianskej spoločnosti považovali tieto orgány za pomerne netransparentné a neinkluzívne. Nie je napríklad zrejmé ani to, za akých podmienok si niekoho prizývajú a niekoho nie. Práve preto, že chýbal priestor na participáciu migrantov, zvažovalo sa zriadenie samostatného výboru pre práva cudzincov pri Rade vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. V januári 2014 bola prijatá Integrovaná politika Slovenskej republiky, ktorá ako jedno z opatrení navrhuje zváženie vytvorenia osobitného výboru pre práva cudzincov pri Rade vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť (Integrovaná politika SR, 2014, s. 21).

V roku 2014 teda prebehla debata o možnosti zriadenia takéhoto výboru, pričom však samotní cudzinci do tejto debaty neboli vôbec prizvaní. Diskusia sa realizovala na úrovni jednotlivých výborov Rady vlády SR, pretože sa zvažovalo, či by výbor pre práva cudzincov mal byť samostatným výborom, alebo by mal byť začlenený v štruktúre iného, napríklad Výboru na predchádzanie a elimináciu rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatných foriem intolerancie.

Výbor napokon zriadený nebol, pričom dôvody nám nevedeli objasniť ani respondenti, ktorí v diskusii o jeho zriadení boli priamo zaangažovaní, čo naznačuje veľmi nízku mieru transparentnosti. Podľa jednej respondentky mal v tom čase o zriadení či nezriadení takéhoto výboru rozhodnúť Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu, ktorý to napokon odložil *ad acta* s tým, že nie je potreba vytvárať takýto výbor, keď existuje riadiaci výbor.

V minulosti prebiehali **určité snahy o participatívnu tvorbu politik v oblasti migrácie a integrácie**, ktorých nositeľmi bolo niekoľko jednotlivcov na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Môžeme hovoriť o počiatkových snahách o nastavenie systémového prístupu k zapájaniu migrantov do tvorby verejných politik, aj keď v konečnom dôsledku sa ukázalo, že tieto snahy sa nepodarilo „zakoreniť“ do systému dostatočne na to, aby odolali personálnym zmenám na ministerstve.

V rámci komisie MEKOMIC bola v roku 2008 vytvorená pôda pre participáciu migrantov, pričom nositeľkou tejto agendy bola Mária Čierna, ktorá v tom čase začala pôsobiť na ministerstve práce. Na zasadnutia MEKOMIC-u začala automaticky prizývať zástupcov rôznych migrantských komunit, ktoré v tom čase sieťovala IOM – Medzinárodná organizácia pre migráciu, a fungovalo ich približne pätnásť. Okrem migrantov boli štandardne prizývané aj mimovládne organizácie, ktoré sa venovali téme migrácie. Zástupcovia migrantov aj mimovládne organizácie boli následne oslovené, aby sa zapojili do tvorby Konceptie integrácie cudzincov v SR (2009), ktorá bola prvou integračnou politikou na Slovensku. Na jej tvorbe sa podieľali viaceré subjekty štátnej správy, samospráva, akademická obec, predstavitelia medzinárodných organizácií, mimovládny sektor a zástupcovia komunit cudzincov žijúcich na Slovensku.

Podľa koncepcie integrácie sa však realizovali len dve pracovné stretnutia ministerstva práce so zástupcami komunit cudzincov, na ktorých mali možnosť vyjadriť sa k navrhovaným integračným opatreniam. Tie boli výsledkom práce piatich podskupín expertnej skupiny MEKOMIC zameraných na legislatívne otázky a pobyt, zamestnanosť, zdravotníctvo a sociálne zabezpečenie, bývanie a vzdelávanie (Konceptia integrácie cudzincov v SR, 2009).

Boli to teda prvé kroky smerom k nastaveniu štandardných mechanizmov participácie migrantov na národnej úrovni, aj keď nie vždy to v praxi fungovalo, ako uviedla jedna z respondentiek z občianskej spoločnosti. Fakt, že migranti mali možnosť vyjadriť sa k už navrhnutým integračným opatreniam, naznačuje skôr tokenistickú participáciu, aj keď nie je možné vyhodnotiť, ako prebiehali spomínané dve pracovné stretnutia a do akej miery boli podnety a pripomienky zástupcov migrantov zohľadnené pri finalizácii koncepcie integrácie. Boli však zapojení až vo fáze, keď už samotná tvorba koncepcie prebehla, to znamená, že sa nepodieľali na celom procese tvorby, nemali prístup k tvorbe agendy, a preto možno hovoriť o tom, že tvorcovia koncepcie s nimi len konzultovali výstupy svojej práce. Konzultovanie je legitímnym krokom k plnej participácii, avšak na zabezpečenie plnej participácie nestačí, pretože

migranti nemajú záruku, že ich podnety budú skutočne zohľadnené (Arnstein, 1969). Tento systém, resp. náznak participatívneho mechanizmu tvorby politík v oblasti migrácie a integrácie, navyše nebol udržateľný, keďže, ako uvádzame vyššie, bol viazaný na niekoľko jednotlivcov, ktorí v tom čase pôsobili na ministerstve práce a osobne vnímali participáciu migrantov ako dôležitú. S ich odchodom z ministerstva však zanikla politická vôľa zapájať migrantov do tvorby verejných politík.

Participatívne iniciatívy teda zanikli z dôvodu politických zmien, ktoré mali vplyv aj na personálne zloženie príslušných odborov ministerstva práce, a nositelia témy integrácie (a v rámci nej aj participácie migrantov na tvorbe politík) z ministerstva odišli. Fakt, že tieto snahy išli dostratena a participácia nebola efektívna, viedol k pocitu rozčarovania a potenciálne aj frustrácie viacerých zástupcov migrantských komunit, ktorí do týchto procesov investovali nemalú energiu:

„Napríklad [meno zástupcu migrantskej komunity, pozn. aut.] odišiel zo Slovenska a prestal sa angažovať, povedal, že to nikam nevedie a on už nemá záujem sa toho zúčastňovať.“ (občianska spoločnosť 1)

Hlas migrantov sa do tvorby verejných politík dostával skôr sprostredkovane prostredníctvom mimovládnych organizácií, ktoré pripomienkovali zákony a zúčastňovali sa na rokovaníach s ministerstvami, najmä v oblasti pobytovej agendy. V súčasnosti sa v snahách o zapájanie migrantov do tvorby verejných politík nepokračuje, resp. deje sa len veľmi čiastočne:

„Čiastočne sa to asi deje na určitých úrovniach v úzko špecializovaných veciach, napríklad pri tej tvorbe integračnej politiky. Tieto iniciatívy boli naštartované, ale nemám pocit, že by sa to tiahlo ďalej. A hlavne to postupne išlo dostratena. A pokiaľ niečo funguje, tak sa to deje z iniciatívy mimovládnych organizácií alebo samospráv a nie zo strany štátu.“ (občianska spoločnosť 3)

— SOCIÁLNY KAPITÁL MIGRANTOV A JEHO VPLYV NA MOŽNOSTI ICH PARTICIPÁCIE NA TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK

Participácia migrantov sa na národnej úrovni deje vo veľmi limitovanej miere, napríklad keď si Migračný úrad MV SR pozve na stretnutie azylantov a držiteľov doplnkovej ochrany, alebo keď ministerstvo práce pozve migrantov pri nejakej príležitosti na stretnutie za okrúhlym stolom a podobne. Takto obmedzené príležitosti na participáciu potom vedú k tomu, že ich migranti využijú na predkladanie rôznych podnetov, požiadaviek a potrieb, ich zapojenie stráca

štruktúru a nevedie k želanému efektu. Tu sa však vynára aj otázka očakávaní väčšinovej spoločnosti a migrantov od participácie. Neexistencia štandardizovaného mechanizmu participácie migrantov spôsobuje niekoľko problémov v situáciách, keď sú v skutočnosti prizvaní, aby na niečom participovali:

„Je to pomerne náročné aj na tú prípravu tých samotných ľudí. Tam je možno to negatívum, že keď takýto človek dostane tú možnosť vystúpiť, konečne je to nejaká príležitosť povedať všetky tie svoje sťažnosti a potom to nevedie k tomu želanému výsledku. Súvisí to s politickým vzdelaním toho jednotlivca a očakávaniami, ktoré máme my, že keď ho prizveme, tak či očakávame, že sa budú vyjadrovať spôsobom, ako sa vyjadrujeme, či budú schopní, pretože sa takýmito vecami nezaoberajú, takže, prirodzene, nevedia, čo sa od nich očakáva.“ (občianska spoločnosť 2)

Ukazuje sa, že prepojenosť migrantských komunit, miera ich organizovanosti a možnosti inštitucionalizácie majú zásadný vplyv na ich mobilizačnú kapacitu. Významnú úlohu zohráva aj to, či je prepojenosť naviazaná len na etnické línie, alebo ide aj o medzietnickú prepojenosť. **Organizácie či združenia predstavujú kľúčové mobilizačné štruktúry, pretože zabezpečujú sociálny kapitál a zdroje (reálne alebo symbolické) na prekonávanie bariér, ktorým migranti čelia v prístupe k politickej participácii.** Ako uvádzame na inom mieste tejto prípadovej štúdie, **migrantské komunity na Slovensku nemajú dostatok možností na to, aby sa organizovali** či združovali, keďže na to sú potrebné aj isté finančné zdroje. Organizovanosť migrantských komunit je viazaná na ich dobrovoľnícku činnosť, ktorá však má, prirodzene, svoje limity.

— ZÁUJEM MIGRANTOV ZAPÁJAŤ SA DO TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Podľa jednej respondentky z občianskej spoločnosti je dôvodom neexistencie participatívnych mechanizmov zameraných na migrantov to, že štát nepovažuje participáciu migrantov za žiaducu. Hlas migrantov ojedinele zaznieva vo vzťahu k pobytovej agende a fungovaniu cudzineckej polície (najmä tej v Bratislave), avšak nejde o žiaden systematický mechanizmus, prostredníctvom ktorého by migranti vznášali svoje pripomienky či podnety. Ide skôr o ich komentovanie tejto oblasti či už na sociálnych sieťach alebo v médiách.

Migranti sa skôr zapájajú do diania na lokálnej úrovni, avšak nie do tvorby politík, ale do komunitného diania (štátna správa 2), čo však nie je výsledkom iniciatív verejnej správy, ale skôr občianskej spoločnosti a angažovaných

migrantov, ktorí sa zaujímajú o kultúrne a sociálne veci. Ide najmä o tých, ktorí už na Slovensku žijú dlhšie a sú aj osobnostne nastavení a vybavení angažovať sa. V prípade migrantov, ktorí sú na Slovensku kratší čas, ich angažovanosti bráni najmä limitovaná informovanosť o možnostiach zapájania a ich zaangažovanie by vyžadovalo kontinuálnu prácu buď verejnej správy, alebo občianskej spoločnosti (alebo oboch v spolupráci) (občianska spoločnosť 3).

Záujem migrantov zapájať sa do tvorby verejných politík závisí od viacerých faktorov, ktoré sú odlišné od tých, ktoré ovplyvňujú participáciu väčšinovej spoločnosti a ktoré majú vplyv nielen na rozhodnutie participovať alebo neparticipovať, ale aj na zvolený spôsob participácie (OBSE, 2017).

Jedným z faktorov, ktorý sa ukazuje na Slovensku ako významný, je dĺžka pobytu migrantov na Slovensku. Migranti v začiatkoch svojho pobytu riešia najmä tzv. existenčné veci, dôvod, pre ktorý na Slovensko prišli. Politické uvedomenie prichádza až neskôr, ako uviedla jedna respondentka z občianskej spoločnosti (občianska spoločnosť 2). To potvrdzuje aj štúdia OSCE (2017), podľa ktorej čím dlhšie migranti žijú v prijímajúcej krajine, tým viac sa zaujímajú a angažujú vo veciach verejných. Miera ich participácie sa zvyšuje aj so získaním občianstva, pričom naturalizácia je formou občianskej participácie sama osebe. Získanie občianstva odstraňuje právne prekážky, ktoré bránia plnej participácii migrantov. Zároveň funguje ako dôležitý katalyzátor integračného procesu (OSCE, 2017).

S dĺžkou pobytu súvisí aj krajina pôvodu, z ktorej prichádzajú, keďže tá ovplyvňuje náročnosť procesu presťahovania. Občania tretích krajín majú omnoho náročnejšie podmienky získania a udržania si povolenia na pobyt než občania EÚ. S tým teda súvisia aj ich potreby a priority. Krajina pôvodu sa ukazuje ako významný faktor ovplyvňujúci občiansku a politickú participáciu migrantov vo viacerých výskumoch vrátane výskumu European Social Survey. Tento faktor zahŕňa podmienky v krajine pôvodu, vzťah medzi krajinou pôvodu a prijímajúcou krajinou a migračnú skúsenosť a následne usadenie sa v novej krajine. Niektoré skupiny migrantov môžu mať skúsenosti s občianskou a politickou participáciou z ich krajín pôvodu, avšak môže ísť o odlišné formy vzhľadom na potenciálne odlišné politické a demokratické systémy krajín. Ďalšie faktory špecifické pre migrantov zahŕňajú národnosť, pobytový status, stupeň demokratizácie v krajine pôvodu a vnímanie rasizmu v prijímajúcej krajine (OSCE, 2017).

Okrem toho však úlohu zohráva aj osobnostné nastavenie každého jednotlivca a na individuálnej úrovni sú faktory ovplyvňujúce participáciu podobné pre migrantov aj väčšinovú populáciu – vek, úroveň vzdelania, povolanie, etnicita. Rovnaké faktory však môžu mať rozličné dôsledky na migrantskú

a nemigrantskú populáciu. Vzdelanie môže mať napríklad väčší význam pre migrantov, pretože úspechy vo vzdelaní v novej krajine sú zdrojom sebavedomia a znamenajú istú formu uznania aj zo strany prijímajúcej spoločnosti. Ovládanie jazyka prijímajúcej krajiny sa ukazuje ako zvlášť významné v porovnaní s väčšinovou populáciou. Schopnosť dohovoriť sa v novej krajine je základnou podmienkou pre zapájanie sa do spoločenského a politického diania (OSCE, 2017).

Angažovanosť, resp. neangažovanosť migrantov navyše podľa respondentky z občianskej spoločnosti často ovplyvňuje aj ich snaha „nevyčnievať“:

„To [mandát zastupovať komunitu, pozn. aut.] je fakt veľké ‚issue‘ a, pravdepodobne, tak ďaleko by sme ani neboli schopní zísť, lebo v tej slovenskej realite je pre človeka bezpečnejšie zostať v anonymite, pokiaľ máš prechodný pobyt, aby si príliš nevytrčal z radu, aby si sa nestal niekomu nepohodlným. Oni len kopírujú tie pocity väčšinovej spoločnosti, tú anonymitu a stiahnutie sa do seba, a tým pádom sa komunity zameriavajú na také menej citlivé témy.“ (občianska spoločnosť 1)

Štúdia OSCE (2017), ktorá sa venovala participácii migrantov v členských štátoch, ukazuje, že migranti vo všeobecnosti síce vykazujú podobnú mieru participácie, ale sú viac zastúpení a inak aktívni v menej viditeľných a menej konvenčných formách, napríklad vo forme neformálnej pomoci, humanitárnej pomoci, hnutiach za ľudské práva či za práva migrantov.

K čomu by sa migranti mali/mohli vyjadrovať?

Pri otázke, k akým politikám by sa migranti mali vyjadrovať, možno medzi respondentmi identifikovať dva prístupy. Podľa jedného by mali participovať najmä na tvorbe politík, ktoré sa týkajú ich integrácie. K oblastiam, z ktorých môžu sprostredkovať svoju unikátnu skúsenosť, tak patrí jazykové vzdelávanie, uznávanie kvalifikácií, zamestnávanie, pobytová agenda či zdravotné poistenie. Nemali by sa pritom očakávať expertné vstupy, ale ich žitá skúsenosť, ktorá by mala saturovať danú politiku.

Na druhej strane však zaznel aj názor, že by sa mali zapájať do tvorby všetkých politík, ktoré sa ich týkajú, pretože migrant:

„... je na veľmi podobnej úrovni ako akýkoľvek štátny občan. Pretože používa cesty, platí dane, sociálne poistenie, zdravotné poistenie, využíva všetky služby, ktoré sa v tom štáte poskytujú, tak mi príde, že by mal mať štandardne regulárny hlas vo všetkom, čo ho ovplyvňuje. Pretože on sa vlastne tiež podieľa. Je od veci chcieť od niekoho, že platí dane, sociálne poistenie, ale vlastne nemôžeš nič k tomu povedať. Myslím si, že ani väčšinová spoločnosť toto neuznáva. Každý človek má tendenciu povedať, že keď už niečo robím, tak chcem vedieť, aký je výsledok. Takže mali by mať možnosť vyjadriť sa k čomukoľvek, čo sa ich týka.“ (občianska spoločnosť 3)

Tieto dva prístupy sa však nevyhnutne nevyklúčujú. Hlas migrantov je nenahraditeľný v oblasti tvorby integračných politík, pretože najlepšie dokážu identifikovať potreby každodennej praxe. Ich žitá skúsenosť s integráciou na Slovensku by teda mala byť základom integračných politík, aby tieto boli skutočne relevantné. Participácia migrantov by však nemala byť obmedzená len na oblasť migračných a integračných politík. S tým sa totiž spája riziko ich ďalšej marginalizácie, pričom by však bola vytvorená ilúzia ich zapájania.

Ako uvádza respondentka v citáte vyššie, migranti by mali mať prístup aj k tvorbe mainstreamových verejných politík, pretože sa ich týkajú rovnako ako občanov Slovenska. Na to je však potrebné, aby štát uznal, že migranti sú súčasťou tejto spoločnosti a majú potenciál do nej prispievať. Keďže však participácia verejnosti ako taká zatiaľ nie je výraznejšou prioritou štátu, ťažko možno očakávať, že bude aktívnejšie presadzovať participáciu migrantov.

Zastupovanie migrantov

V čase, keď ministerstvo práce podnikalo prvé kroky smerom k participácii migrantov na národnej úrovni, o ktorých píšeme vyššie, prebiehala tiež debata o tom, kto by ich mal zastupovať.

„Myslím si, že cudzinci vnímali ako problém svoje vlastné postavenie v rámci svojich komunit. Veľmi často diskutovali, či majú mandát zastupovať svoje komunity. A snažili sa vytvoriť sami nejakú organizáciu, v rámci ktorej by prostredníctvom volených funkcií, alebo menovania tých najaktívnejších z najaktívnejších, mal niekto mandát komunikovať s vládou pri prijímaní takýchto vážnych vecí.“ (občianska spoločnosť 1)

Do súčasnosti sa táto otázka nevyriešila, a keďže participácia migrantov odvtedy nebola zo strany štátu nijako podporovaná, riešenie tejto otázky sa stalo bezpredmetným. V čase, keď sa však realizovali prvé kroky smerom k zabezpečeniu participácie migrantov na tvorbe politík, boli prizývaní „najaktívnejší z najaktívnejších“ (občianska spoločnosť 1), ktorí boli predstaviteľmi migrantských združení.

Tých v tom čase fungovalo neporovnateľne viac, a to aj napriek tomu, že v súčasnosti je počet migrantov na Slovensku omnoho vyšší. Neodrazilo sa to však na organizovanosti komunit, skôr naopak. Respondentka z občianskej spoločnosti sa domnieva, že je to spôsobené nedostatkom finančných zdrojov na inštitucionálny rozvoj migrantských organizácií, ale aj chýbajúcim sociálnym kapitálom migrantov na ich získavanie.

Miera „etnického“ sociálneho kapitálu (teda miera združovania sa etnických komunit a aktivita a prepojenosť takýchto združení) sa považuje za faktor, ktorý zásadne ovplyvňuje mieru politickej participácie migrantov. Združovanie sa posilňuje sociálnu dôveru, ktorá sa premieňa aj do politickej dôvery a vyššej politickej participácie. Do tohto vzťahu však nevyhnutne vstupujú aj ďalšie faktory, ktoré môžu fungovať ako jeho mediátory – napríklad stupeň ovládania jazyka prijímajúcej krajiny alebo združovanie, ktoré prekračuje etnické línie (teda vytváranie väzieb medzi rôznymi komunitami migrantov a aj väčšinovou spoločnosťou) (Jacobs, Phalet, Swyngedouw, 2004).

Kto by však potenciálne mohol byť zástupcom migrantov, keby sa vytvoril priestor na ich participáciu na tvorbe verejných politík? Viacerí respondenti túto otázku považovali za veľmi dôležitú a zároveň za veľmi ťažkú a komplikovanú. Jej vyriešenie by však malo byť prvým krokom pri nastavovaní participatívnych mechanizmov pre migrantov.

Podľa respondentky z občianskej spoločnosti by malo ísť o priebornejšie, politicky angažované typy, ktoré by sa nebáli, že sa budú pohybovať v citlivej téme politickej participácie. Zástupca migrantov by mal spĺňať aj určité kvalifikačné, osobné a morálne predpoklady – vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa a bezúhonnosť. Občianstvo SR by však podmienkou byť nemalo, ako uviedla respondentka z centrálnej štátnej správy. Z rozhovorov nie je zrejmé, ako by bolo možné zabezpečiť legitimitu zástupcov migrantov.

„(...) je veľmi ťažké povedať, že niekto môže hovoriť za komunitu celú, lebo tá komunita nie je homogénna. Takže tam by to možno šlo cez osoby, ktoré sú verejne angažované a ktoré si komunita alebo niekoľko komunit samo [vyberie], že im tú legitimitu dá. To si myslím, že by mohlo fungovať z oboch strán. A ten štátny orgán by potom takéhoto zástupcu komunity aj bral ako regulárneho spolupracovníka.“ (občianska spoločnosť 3)

Svojich zástupcov by si však mala vybrať migrantská komunita/komunita sama, aby boli skutočne akceptovaní a mali potrebnú legitimitu na jej/ich zastupovanie. Otázkou však zostáva, ako by tento výber mal vyzerať, či by malo ísť o voľby v rámci komunít alebo nejaký iný typ výberového procesu. Viacerí respondenti navrhovali, aby sa najprv urobil výskum zahraničných modelov participácie migrantov, na základe ktorého by sa potom mohol zvoliť vhodný model aj pre Slovensko. Ten by musel byť legislatívne upravený, aby sa aj formálne zakotvili právomoci takéhoto zástupcu migrantov v participatívnych procesoch.

Bariéry participácie migrantov na národnej úrovni

V priebehu výskumu sme identifikovali niekoľko bariér, ktoré podľa respondentov bránia účinnej, resp. akejkoľvek participácii migrantov na národnej úrovni.

Prvou z nich je štátny paternalizmus, ktorý však nie je špecifický len pre participáciu migrantov. Pri všetkých politikách je nevyhnutné, aby sa na ne štát pozeral optikou cieľovej skupiny. Toto vnímanie však na Slovensku stále nie je štandardom:

„U nás je skôr konsenzus, že prijímame zákony, o ktorých si my myslíme, že budú dobré, alebo máme nejaký úzus. A takisto existuje nejaká politická vôľa, nevôľa niečo presadzovať, niečo urobiť. A keďže migračná politika je nastavená tak reštriktívne, plus aj keď deklarujeme integračný model integrovania ľudí do spoločnosti, nemáme tendenciu aktívne ich zapájať, aby sme ich brali postupom času ako štátnych občanov. A tým pádom my ich ani nemáme tendenciu začleňovať do nejakej tvorby verejných politík.“ (občianska spoločnosť 3)

V prípade migrantov však rolu môže zohrávať aj celkové **reštriktívne a sekuritizované vnímanie migrácie**. Migranti vo všeobecnosti nie sú podľa respondentky z občianskej spoločnosti vnímaní ako súčasť spoločnosti, pričom ako argument sa niekedy používajú ich nízke počty. V dôsledku toho, že tvoria necelé 2 % populácie, nie sú migranti považovaní za dostatočne relevantnú skupinu na to, aby sa riešila ich participácia. O to menšia je potom vôľa zapájať ich do tvorby verejných politík. Podľa respondentky z občianskej spoločnosti však percentuálny podiel, ktorý predstavuje nejaká skupina na celkovej

populácii, nie je podstatný. Dôležité je, že takáto skupina tu je a má svoj hlas, ktorý, prirodzene, silnie, ak je skupina väčšia.

Druhou bariérou je **neparticipatívnosť slovenskej spoločnosti ako takej**. Participácia verejnosti na tvorbe verejných politík stále nie je štandardom. Participáciu menšín a migrantov potom možno považovať za nadstavbu, ktorú spoločnosť nemá záujem riešiť, pretože témou nie je ani participácia väčšinovej spoločnosti:

„Len druhá strana veci je, že samotná spoločnosť nie je participatívna. Takže ak spoločnosť nepovažuje participáciu na verejných politikách za kľúčovú, tak vôbec nebude riešiť participáciu pre kohokoľvek mimo väčšiny“ (občianska spoločnosť 3).

Migranti pritom nie sú viac ani menej schopní politickej participácie než väčšinová spoločnosť. Fakt, že migranti sú menej politicky angažovaní, nie je znakom ich politickej apatie. Nemalo by sa však ani predpokladať, že migranti majú nejaký skrytý potenciál stať sa „dokonalými“ občanmi (OSCE, 2017).

Tretou bariérou, ktorá bráni účinnej participácii migrantov na tvorbe verejných politík, je ich **jazyková bariéra a s ňou (ale nielen s ňou) súvisiaci prístup k informáciám a k systému**. Keďže migranti sa na Slovensku nenarodili a nevyrastali, musia nanovo prenikať do systému, ktorým štát a spoločnosť funguje. Zároveň sa k nim informácie o spoločenskom dianí nedostávajú v takej instantnej forme ako väčšinovej spoločnosti, napríklad prostredníctvom médií.

Ďalšiu bariéru predstavujú **nedostatočné možnosti a zdroje na rozvoj sociálneho a kultúrneho kapitálu migrantských komunít**. Ako uvádza vyššie, v minulosti boli migrantské komunity omnoho organizovanejšie, čo pravdepodobne súviselo s väčšou dostupnosťou zdrojov na financovanie ich združení.

V súčasnosti majú mnohí migranti, ktorí sa nejakým spôsobom angažujú v spoločenskom dianí, svoje regulárne zamestnania, ktoré ich živia. Rozvoju komunity sa teda nemôžu venovať naplno, keďže na to neexistujú zdroje. To by ovplyvňovalo aj ich možnosti participovať na zasadnutiach konzultačných orgánov, keby nejaké vznikli. Nedostupnosť zdrojov je však začarovaný kruh, keďže spôsobuje to, že migranti sa nemôžu venovať rozvoju komunity profesionálne a to zase vedie k tomu, že nemajú možnosti rozvíjať svoje zručnosti napríklad v oblasti *fundraisingu*:

„Toto podľa mňa je vec, ktorá im bráni sa nejako inštitucionalizovať, že sa nevedia dostať oficiálne k peniazom. V tom hodnotiacom konaní ich projekty vypadnú. Čo je úplne logické. Buď nejakú nedávajú logicky zmysel, alebo majú vymyslené úplne jednoduché veci. Oni nie sú odborníci, sú to normálni ľudia,

robia vo svojich firmách a majú nápad, že si urobia projekt na interkultúrne varenie. Ale niečo, čo sa tu dokola točí, nápad, ktorý vôbec nie je inovatívny, nemá šancu uspieť.“ (občianska spoločnosť 1)

Bolo by preto potrebné do migrantských komunít investovať finančné aj expertné zdroje, aby sa mohli aktívnejšie zapájať do diania spoločnosti. Avšak na to by musel byť splnený predpoklad, že štát považuje rozvoj migrantských komunít za pozitívnu vec. Respondentka z občianskej spoločnosti sa však domnieva, že občianskej aktivite migrantov sa zo strany štátu kladú skôr prekážky, hoci: „Štát by to mal podporovať, to stotožňovanie sa cudzincov s tým, kde žijú a že sa môžu podieľať. (...) Keby štát pochopil, prečo je to preň preventívne, prečo je to dobré, tak by možno vytvoril aj systém, v ktorom by oni mohli byť úspešní ako komunita. Ale to momentálne nie je, ani na tej občianskej, ani náboženskej úrovni.“ (Občianska spoločnosť 1.)

Takéto vnímanie občianskej angažovanosti migrantov je však podľa tejto respondentky v súlade s celkovým vnímaním občianskej spoločnosti ako „nepriateľa“ a distribúcie moci v spoločnosti. Vo vzťahu k migračnej politike, ktorá je vysoko sekuritizovanou oblasťou, možno hovoriť aj o istej **monopolizácii moci štátu**. V prípade migrantov tak predstavitelia štátu „vždy majú mylný pocit, že ide o nepriateľa zvonku“ (občianska spoločnosť 1).

S monopolizáciou moci potom súvisí aj celkové nastavenie koordinačných orgánov, ktoré sa venujú migračným a integračným politikám, ako expertných skupín, do ktorých verejnosť, resp. migranti ako špecifická verejnosť, nemá prístup. Poradné orgány na Slovensku sú však celkovo nastavené pomerne nefunkčne a formalisticky. V takomto systéme by ani zriadenie výboru pre práva cudzincov nemalo potenciál priniesť akúkoľvek pozitívnu zmenu v oblasti participácie migrantov, ako uviedla respondentka z občianskej spoločnosti.

Možnosti a odporúčania do budúcnosti – ako nastaviť mechanizmy participácie migrantov?

Participácia migrantov môže mať mnoho podôb. Ak hovoríme o ich participácii na tvorbe verejných politík na národnej úrovni, podmienkou efektívnosti je nastavenie takých mechanizmov, ktorým budú rozumieť a stotožňovať sa s nimi všetky zúčastnené strany, teda verejná správa aj migranti. Samotnému nastavovaniu teda musí predchádzať diskusia, ktorej zámerom by malo byť vyjasnenie cieľov, pravidiel a úloh jednotlivých aktérov v participatívnom procese. Súčasťou tejto diskusie by mali byť aj samotní migranti – mali by teda participovať na celom procese, aj na vytváraní pravidiel, nielen na tvorbe samotnej politiky.

„Ale je veľmi dôležité prizvať tých ľudí a umožniť im participovať a to umožnenie má veľa odtienkov. Lebo to neznamená len to, že dáme im mikrofón a povedzte nám, čo chcete. A nám je to vlastne jedno, niečo si z toho zoberieme. Ale aby to bolo naozaj účinné, musí tomu predchádzať vysvetlenie im, aby pochopili aj naše fungovanie, aj aby sme my pochopili ich.“ (občianska spoločnosť 2)

Migranti by podľa viacerých respondentov mali na tvorbe verejných politík participovať, avšak ich zapájanie by malo mať formu, ktorá by im poskytovala možnosť vyššej účinnosti než v súčasnosti existujúce konzultačné, resp. koordinačné orgány.

„Tak určite tie [orgány, pozn. aut.], ktoré majú nejaké kompetencie a môžu presadiť tam nejaké svoje pohľady, tak určite áno. Lebo keď to zoberiem analogicky, tak povedzme, Rada vlády pre zdravotne postihnutých, tak asi sú tam zastúpení aj tí postihnutí, lebo inak by to asi nemalo význam, keby o nich rozhodovali zdraví ľudia, lebo tí nemajú asi predstavu, teda možno okrem tých, ktorí to vyštudovali. Ale určite tam musí byť nejaké pomerné zastúpenie ľudí, ktorých sa to týka.“ (štátna správa 2)

Za jednu z vhodných foriem bol považovaný už spomínaný výbor pre práva cudzincov, ktorého členmi by neboli len cudzinci, ale aj občania SR. V takom zložení by výbor mohol byť priestorom na informovanie a výmenu pohľadov a skúseností. Takýto výbor by mal byť zriadený pri Rade vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, bol by zložený zo špecializovaného

okruhu ľudí, ktorí sa zaujímajú o tvorbu verejných politík a dokážu ich aj pripomienkovať. Kvalitná činnosť takéhoto orgánu by si však vyžadovala aj isté financovanie. Respondentka z občianskej spoločnosti však nepredpokladá, že by sa takýto orgán v dohľadnej dobe vytvoril, pretože fungovanie už existujúcich výborov pri Rade vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť nie je ideálne, keďže ich členovia tomu nemôžu venovať viac času a energie.

„Vyžadovalo by si to niekoho, kto má úprimný záujem a veľa energie a času venovať kreovaniu toho výboru a búšiť do tých zodpovedných orgánov, ktoré musia odobriť jeho existenciu. Čo momentálne nie je, a aj samotní cudzinci nie sú, väčšinou sme to hovorili len my. A zo strany tých cudzincov to zatiaľ nie je, ale možno to príde, začnú byť takí uvedomejší.“ (občianska spoločnosť 2)

Druhou možnosťou je, aby boli migranti prizývaní do existujúcich mainstreamových výborov. Takýmto spôsobom by sa podľa respondentky z občianskej spoločnosti mohli úplne rovnakou formou podieľať na správe vecí verejných, ako aj väčšinová spoločnosť.

Ďalšou možnosťou, ako zabezpečiť participáciu migrantov na tvorbe verejných politík na národnej úrovni, je vytvorenie *ad hoc* pracovnej skupiny alebo špecializovaných workshopov na účely tvorby konkrétnej politiky, napr. stratégie integrácie. Do spolupráce by mohol byť prizvaný aj súkromný sektor a organizácie občianskej spoločnosti.

V limitovanom vnímaní participácie verejnosti na tvorbe verejných politík má verejnosť možnosť zúčastňovať sa len na pripomienkovaní návrhov zákonov. Členstvo v poradných orgánoch nebolo podľa niektorých respondentov z centrálnej štátnej správy participáciou na tvorbe verejných politík, keďže tieto orgány politiky netvorí, len koordinujú ich napĺňanie. Podľa jedného z respondentov z centrálnej štátnej správy by k tomuto mechanizmu mali mať rovnaký prístup aj migranti. Angažovať by sa mali oni a zároveň by mali zaangažovať aj väčšinové obyvateľstvo, aby ich v ich snahách podporilo. Participatívnu iniciatívu by teda mali vyvinúť samotní migranti, a to aj v tak expertnom mechanizme, ako je pripomienkovanie návrhov zákonov.

Bariéry, ktorým migranti čelia a o ktorých píšeme vyššie, neboli v tomto prípade zohľadnené. Na to, aby boli prekonané, by bolo potrebné cielene aktivizovať migrantov na lokálnej úrovni, v spolupráci s nimi budovať ich sociálny kapitál, začleňovať ich do existujúcich (alebo novovznikajúcich) občianskych združení a budovať ich povedomie o ich politických právach, aby ich mohli naplňať.

Záver

Prípadová štúdia participácie migrantov na tvorbe politík na národnej úrovni ukázala, že v súčasnosti neexistujú efektívne mechanizmy, ktoré by participáciu umožňovali. Keďže participácia migrantov sa najčastejšie zužuje na výkon ich volebného práva, rozhodli sme sa v tejto prípadovej štúdii zamerať na ďalší segment ich politickej participácie, a to ich účasť na činnosti konzultačných orgánov. V tejto súvislosti však problém predstavoval fakt, že na Slovensku neexistuje skutočný konzultačný orgán, ktorý by sa venoval migračnej a integračnej politike.

Existujú však dva koordinačné orgány na národnej úrovni, ktoré by potenciálne mohli do svojej činnosti zapájať aj migrantov, keďže ich agendu tvorí migračná a integračná politika. Konkrétne sme sa teda zamerali na zapájanie migrantov do činnosti expertnej skupiny MEKOMIC pri Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu cudzincov pri Migračnom úrade Ministerstva vnútra SR.

Už samotný proces výberu a oslovovania respondentov naznačil nízku mieru transparentnosti týchto dvoch orgánov. V prípade komisie MEKOMIC nám zoznam jej členov nebol sprístupnený s odvolaním sa na ochranu ich osobných údajov. Zoznam členov Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu cudzincov nám bol sprístupnený len čiastočne. Tieto skutočnosti potom do značnej miery limitovali naše možnosti výberu respondentov. Verejne dostupný nie je ani štatút komisie MEKOMIC.

Výskumné rozhovory poukázali na to, že momentálne nie je ani v týchto koordinačných orgánoch priestor na zapájanie migrantov do tvorby verejných politík. Keďže ide o tzv. medzirezortné koordinačné orgány, členstvo v nich je vyhradené pre zástupcov jednotlivých rezortov a pre prizvaných expertov, pričom medzi týmito expertmi môžu byť mimovládne organizácie aktívne v téme migrácie a integrácie. Tie sú, zrejme, jediným sprostredkovateľom hlasu migrantov, ktorý má prístup k tvorbe, resp. koordinácii migračných a integračných politík. Tieto orgány totiž politiky priamo nevytvárajú, ale podieľajú sa na koordinácii ich plnenia. Zapájanie mimovládnych organizácií pracujúcich s nejakou cieľovou skupinou je pritom často vnímané ako dostatočné na zapojenie danej skupiny, pretože „*tí, ktorí s nimi pracujú, najlepšie vedia, čo potrebujú*“. Ide však, prinajlepšom, o sprostredkovanú participáciu, ktorej príčiny môžu spočívať v nedôvere väčšinovej spoločnosti v schopnosti menších podieľať sa na politických aktivitách. V prípade migrantov však úlohu

zohráva aj vysoká miera sekuritizácie migrácie a migrantov a ich vnímanie (tak na úrovni štátu, ako aj na celospoločenskej úrovni) ako bezpečnostného rizika a kultúrneho ohrozenia. Tvorba či koordinácia migračných a integračných politík potom, prirodzene, musí zostať v rukách štátu, aby nositelia tohto ohrozenia nemali prístup k vnútroštátnym záležitostiam.

V minulosti sme síce zaznamenali snahy o zapájanie migrantov do činnosti expertnej komisie MEKOMIC, tieto však boli naviazané na niekoľko jednotlivcov, ktorí v tom čase pôsobili na ministerstve práce a boli nositeľmi témy integrácie. Po personálnych zmenách na ministerstve však podmienky na podporu participácie zanikli, keďže za ten krátky čas (2008/2009) nebolo možné zaviesť udržateľné systémové zmeny. Ani následná debata o niekoľko rokov neskôr (2014/2015), ktorá sa týkala zriadenia samostatného Výboru pre práva cudzincov pri Rade vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, nevedla k vytvoreniu participatívneho mechanizmu pre migrantov.

Dôležitou otázkou, na ktorú však respondenti nenachádzali odpoveď, bola otázka výberu zástupcov migrantov, ktorí by mohli byť legitímnymi a rešpektovanými reprezentantmi migrantských komunít. Táto otázka sa riešila už v čase snáh o podporu participácie migrantov, o ktorých píšeme vyššie. Keďže však boli tieto snahy veľmi skoro ukončené bez reálneho výsledku, nepokračovali ani diskusie o možných mechanizmoch výberu zástupcov migrantov. Respondenti v rozhovoroch navrhovali realizáciu komparatívneho výskumu praxe v zahraničí, na základe ktorého by si Slovensko mohlo zvoliť optimálny model.

Vo výskume sme identifikovali viacero bariér, ktoré bránia efektívnej (alebo akejkoľvek) participácii migrantov na tvorbe verejných politík – štátny paternalizmus, sekuritizácia migrácie a migrantov, neparticipatívnosť spoločnosti ako takej, jazyková bariéra a prístup k informáciám, nedostatočné možnosti na rozvoj sociálneho a kultúrneho kapitálu migrantských komunít či monopolizácia moci štátu. Za najdôležitejšiu bariéru však považujeme neexistenciu politickej vôle na podporu participácie migrantov na tvorbe verejných politík. Táto bariéra podmieňuje potenciálne odstraňovanie aj tých ostatných a nastavovanie efektívnych mechanizmov, ktoré by migrantom umožnili prístup k tvorbe verejných politík na národnej úrovni.

Na to, aby migranti mohli participovať na tvorbe verejných politík, by tak musela byť splnená základná podmienka – musela by na to existovať politická vôľa. Štát a jeho predstavitelia by si teda museli uvedomiť a uznať prínosy, ktoré podpora politickej participácie migrantov má pre ich integráciu, a teda aj pre väčšinovú spoločnosť ako takú.

SENIORI

The background of the entire page is a dark blue field filled with numerous thin, wavy lines. These lines are colored in a variety of bright, vibrant colors including yellow, green, red, purple, and light blue. The lines flow across the page in a rhythmic, undulating pattern, creating a sense of movement and depth.

PARTICIPÁCIA SENIOROV NA TVORBE KOMUNITNÉHO PLÁNU SOCIÁLNYCH SLUŽIEB V MESTSKEJ ČASTI BRATISLAVA-NOVÉ MESTO

Alena Holka Chudžíková

Jednou z najzásadnejších zmien, ktoré v súčasnosti prebiehajú v krajinách Európskej únie, je narastajúci počet obyvateľov v postproduktívnom veku. Za posledných desať rokov (2007 – 2017) sa napríklad na Slovensku zvýšil počet obyvateľov vo veku nad 65 rokov o 3 percentuálne body, čo predstavuje nárast z 12 % populácie na 15 %. Priemer EÚ predstavuje nárast o 2,4 percentuálneho bodu – v roku 2017 tak obyvateľstvo EÚ vo veku 65 rokov a viac predstavovalo 19,4 % celkovej populácie. Podľa prognóz tento podiel do roku 2080 vzrastie na 29,1 %.⁵⁸

Je preto dôležité zamýšľať sa nad tým, ako tieto zmeny môžu ovplyvniť verejnú politiku, resp. ako zabezpečiť, aby verejná politika skutočne reagovala na potreby tejto zväčšujúcej sa cieľovej skupiny. Jedným z navrhovaných spôsobov je politická participácia samotných seniorov (Goerres, 2006). Seniori však pritom predstavujú sociálnu skupinu, ktorej participácia je limitovaná viacerými faktormi (Torres et al., 2017). Vek síce predstavuje dimenziu sociálnej nerovnosti, ale samotný nemá na politickú participáciu významný efekt.

Ovplyvňuje však politické správanie prostredníctvom životných skúseností nadobudnutých v rôznych životných štádiách a tiež prostredníctvom generačných skúseností, keďže politická kultúra a sociálne normy, ktoré prevládajú počas našich formatívnych rokov, majú zásadný a dlhotrvajúci vplyv na naše politické správanie (Nygard, Jakobsson, 2013). Zahraničné výskumy napríklad ukazujú, že seniori majú tendenciu zúčastňovať sa na voľbách, ale menej sa zapájajú do neinstitucionalizovaných aktivít (Torres et al., 2017). Tieto zistenia, samozrejme, závisia aj od krajiny a jej politickej kultúry a politickej historickej skúsenosti.

⁵⁸ Pre viac informácií pozri štatistické údaje Eurostatu dostupné na http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing#The_share_of_elderly_people_continues_to_increase

Seniori ako sociálna skupina navyše čelia mnohým výzvam, kvôli ktorým sú často odsúvaní na okraj spoločnosti, čo komplikuje ich možnosti participácie. Marginalizácia seniorov je komplexný, multidimenzionálny a dynamický fenomén. Nemôžeme automaticky predpokladať, že všetci seniori sú ohrození marginalizáciou, pretože tá nesúvisí len s vekom ako takým, ale s ďalšími faktormi, ako sú socioekonomický status, dosiahnuté vzdelanie, ale aj rozmanité životné skúsenosti (Nygard – Jakobsson, 2013). Seniori však čelia pomerne výraznej marginalizácii v oblasti politického života (Torres et al., 2017). Navyše, ako uvádzajú Nygard a Jakobsson (2013), negatívne postoje spoločnosti voči seniorom predstavujú významnú bariéru ich participácie na politickom živote. Z hľadiska demokratickej účasti je ale dôležité zabezpečiť prístup k participácii na politických procesoch pre všetky skupiny obyvateľstva. Participácia je navyše zároveň prostriedkom prekonávania sociálneho vylúčenia a marginalizácie (Adamer, 2013).

Seniori sú kategóriou populácie, ktorá je významným užívateľom rôznych verejných služieb, najmä zdravotníckych a sociálnych, z ktorých viaceré sú v kompetencii samosprávy. V súčasnosti sú hlavnou politikou miest a obcí v oblasti poskytovania sociálnych služieb komunitné plány rozvoja sociálnych služieb, ktorých cieľovou skupinou sú aj seniori. Zákon o sociálnych službách (zákon č. 448/2008 Z. z.) ukladá mestám a obciam povinnosť vytvárať podmienky na podporu komunitného rozvoja v oblasti poskytovania sociálnych služieb. Úlohou obce/mesta je vypracovať komunitný plán sociálnych služieb v spolupráci s inými poskytovateľmi sociálnych služieb, ako aj prijímateľmi sociálnych služieb na území mesta.

Mestská časť Bratislava-Nové Mesto je lokalitou, v ktorej je téma participácie pomerne dobre etablovaná vďaka niekoľko rokov fungujúcemu participatívne rozpočtu. Táto samospráva patrí k často citovaným príkladom dobrej praxe v oblasti participácie. Okrem toho sa však samospráva v posledných rokoch usiluje aj o participatívnu tvorbu verejných politík. Jedným z takto tvorených strategických dokumentov bol komunitný plán rozvoja sociálnych služieb. Cieľom tejto prípadovej štúdie je preto popísať zapojenie seniorov do tvorby komunitného plánu rozvoja sociálnych služieb v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto.

Naším zámerom nie je kritika nastavenia participačných procesov vo vzťahu k seniorom v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto, ale poskytnutie spätnej väzby. Ako totiž ukazuje aj tento výskum, mestská časť má záujem podporovať participáciu seniorov na tvorbe verejných politík, čo sa prejavilo už v prvých konkrétnych krokoch.

Prípadová štúdia participácie seniorov na tvorbe verejných politík na lokálnej úrovni bola vypracovaná na základe štúdia existujúcej literatúry, strategických dokumentov na úrovni mestskej časti Bratislava-Nové Mesto a deviatich individuálnych pološtruktúrovaných rozhovorov. Piaty respondent a respondentky rozhovorov zastupovali samosprávu a zvyšné štyri respondentky boli predstaviteľky komunity seniorov.

Rozhovory sme realizovali na jeseň roku 2017 na základe vopred pripraveného scenára, ktorý sa zameriaval na zisťovanie vnímania participácie vo všeobecnosti a špecificky seniorov, na minulé aj súčasnú prax zapájania (sa) seniorov nielen do tvorby verejných politík v mestskej časti, ale aj do participatívneho rozpočtu, ktorý v tejto lokalite úspešne funguje už približne šesť rokov. Okrem toho sme sa sústredili tiež na to, ako respondenti vnímali bariéry a prínosy participácie seniorov na tvorbe verejných politík a na identifikáciu odporúčaní a možností do budúcnosti.

So súhlasom respondentov bola zo siedmich rozhovorov zhotovená audionahrávka. Dve respondentky s nahrávaním nesúhlasili a z týchto rozhovorov boli zhotovené detailné poznámky. Respondentom a respondentkám sme zaručili anonymitu, preto v texte pri jednotlivých citátoch odkazujeme len na oblasť, resp. skupinu, ktorú reprezentujú (samospráva, seniory). Okrem toho sme respondentom a respondentkám zaručili tiež možnosť kedykoľvek rozhovor prerušiť a vyžiadať si zničenie zhotovenej nahrávky. Pred samotným konaním rozhovoru boli tiež oboznámení s tým, na čo a akým spôsobom budú použité dáta získané v rámci rozhovoru.

Audionahrávky boli následne prepísané, pri niektorých sa realizoval doslovný prepis, avšak z dôvodu nedostatku zdrojov na doslovné prepisy všetkých rozhovorov boli niektoré spracované vo forme detailného záznamu. Prepisy slúžili ako podklad pre obsahovú a tematickú analýzu, ktorej zistenia tvoria túto prípadovú štúdiu. V analýze sme sa snažili nielen popísať to, ako respondenti vnímali participáciu seniorov na tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto, ale ponúknuť aj istú interpretáciu v súlade s existujúcou, prevažne zahraničnou, literatúrou z tejto oblasti.

Pochopenie toho, ako lokálni aktéri tvorby verejných politík vnímajú participáciu ako takú, je dôležité aj pre porozumenie ich rámcovania participácie menšinových skupín, v našom prípade seniorov, na tvorbe verejných politík. V rozhovoroch sme sa preto zamerali aj na obsahy a významy, ktoré respondenti spájajú s pojmom participácia.

Vo výskume sa ukázalo, že o participácii pri použití tohto pojmu bolo možné hovoriť len so zástupcami samosprávy. Zástupcovia seniorov tento pojem takmer nepoznali, a ak áno, spájali si ho len s participatívnym rozpočtom, o ktorom vedeli, že ho mestská časť realizuje.

Zástupcovia samosprávy vnímali participáciu ako diskusiu so svojimi občanmi a ako ich spoluúčasť na rozhodovaní. Na tomto procese by sa pritom mali zúčastniť všetci zainteresovaní, teda obyvatelia obce/mesta.

„(...) keď sa povie obec, tak sa myslí spoločenstvo ľudí, ktorí žijú na jej katastrálnom území, zúčastňujú sa na celom jeho živote. Celého toho procesu sa zúčastňujú tí, ktorí tam majú trvalý pobyt, tí, ktorí tam platia dane, tí, ktorí tam majú nejaký majetok. Tí by sa mali tej participácie zúčastňovať.“ (samospráva 1)

Participácia bola v rozhovoroch rámcovaná ako nástroj v niekoľkých významoch. Po prvé ide o **nástroj na zbieranie podnetov a názorov** od obyvateľov o tom, čo potrebujú a aké opatrenia by samospráva mala realizovať. Na základe toho potom samospráva môže robiť rozhodnutia. Po druhé ide o **nástroj na napĺňanie potrieb obyvateľov**. Ak samospráva s použitím metód participácie zistí, čo obyvatelia potrebujú, dokáže vhodnejšie a efektívnejšie navrhovať opatrenia, ktoré tieto potreby aj reálne naplňajú. Po tretie, participácia je **nástrojom pre aktívnych občanov na riešenie svojich problémov**. Väčšina obyvateľov to necháva na svojich volených zástupcov, avšak tí, ktorí majú záujem podieľať sa na riešeníach bez toho, aby vstupovali do politiky, tak môžu urobiť práve s využitím metód participácie. Po štvrté ide o **nástroj realizácie úspešnej politiky**. Politici, ktorí využívajú metódy participácie na pritiahtie ľudí do procesov rozhodovania, môžu svoje politické aktivity zamerať adresnejšie a majú vyššiu pravdepodobnosť, že budú robiť politiku, ktorej ľudia rozumejú. Po piate, participácia je **nástrojom na posilňovanie pocitu vlastníctva a vzťahu obyvateľov k priestoru**, v ktorom žijú. Ak sa obyvatelia spolupodieľajú na rozhodovaní o organizácii verejného priestoru, je väčšia pravdepodobnosť, že voči tomuto priestoru budú cítiť aj zodpovednosť

a pocit, že „je ich“. Po šieste, participácia predstavuje **prostriedok transparentného nakladania s verejnými financiami**. Ako uviedol jeden z respondentov, čím viac ľudí sa podieľa na rozhodovaní, tým jednoduchšie potom samospráva obhaja využívanie verejných zdrojov:

„(...) participácia je dobrá, že ľudia, občania rozhodujú o správe prostriedkov. Vedia, kam tie prostriedky idú a môžu sa vyjadriť k účelu. Čiže, samozrejme, kvôli transparentnosti.“ (samospráva 3)

V súčasnom nastavení však participácia predstavuje pre samosprávu aj **záťaž**. Napríklad zavádzanie participatívneho rozpočtu do fungovania mestskej časti Bratislava-Nové Mesto sa nestretlo u všetkých zamestnancov samosprávy s nadšením, pretože im to prináša prácu navyše. Mestská časť má síce vytvorené aj oddelenie participácie, resp. kanceláriu pre participáciu, avšak tá môže fungovať len ako organizátor participácie. Na realizácii a obsahu metód participácie sa následne musia podieľať jednotlivé odbory miestneho úradu. Pre tie to však predstavuje úlohy pridané nanovo k ich originálnej agende vzhľadom na to, že pri nastavovaní fungovania samospráv sa s participáciou nepočítalo. Rozhodovanie a tvorba verejných politík participatívnym spôsobom je pomerne náročnou metódou na zdroje – čas, energiu a personálne zdroje. Zapájanie obyvateľov do rozhodovacích procesov totiž znamená „*chodiť, chodiť, chodiť*“ medzi ľuďmi (samospráva 1).

Popri svojej náročnosti je však participácia tiež **spôsobom, ako posilňovať dôveru obyvateľov vo verejnú správu** a prekonávať priepasť medzi úradom (samosprávou) a verejnosťou. Predpokladom toho však je, že participácia bude realizovaná úspešne a verejnosť bude vidieť a zažívať jej reálne výsledky. V súčasnosti sa to však deje v menšej miere, procesy rozhodovania a následnej implementácie rozhodnutí sú často zdĺhavé. Rozhodnutia verejnosti, ktoré sú vytvorené participatívnym spôsobom, navyše podliehajú schvaľovaniu poslancami mestského zastupiteľstva. Participácia teda môže skončiť aj tým, že nevedie k výsledkom, ktoré verejnosť očakáva. V takých prípadoch prináša frustráciu, prehľbuje nedôveru obyvateľov v inštitúcie verejnej správy a odrádza ich od ďalšej spoluúčasti na tvorbe verejných politík a rozhodnutí.

Podľa niektorých respondentov by sa participácia mala využívať len pri rozhodovaní o určitom type opatrení, konkrétne o investičných a rozvojových opatreniach, ktoré sa týkajú úpravy, údržby a plánovania verejných priestorov. Tzv. mäkké opatrenia by nemali byť predmetom rozhodovania verejnosti.

„Ja by som nehovoril, že by sa participáciou malo schvaľovať napríklad o školách alebo o chode úradu. To nie. Investície. Tie by mali prebehnúť cez participáciu.

Také tie rozvojové programy. Čo si ľudia myslia, čo treba robiť, zásadnú údržbu obce, vonkajšiu. Verejné priestory by mali prebehnúť schvaľovaním, diskutovaním, participáciou. A participáciu ja nepokladám za boha, ale za metódu. A prečo nie aj tie školy? A v školách čo? Že dáte učiteľom plat? Opravy škôl, to áno, ale nie to, že či na škole budete platiť nejakého asistenta alebo čo. Do participácie by mali patriť všetky veci, ktoré sa týkajú prevádzky a údržby obce, verejných priestranstiev a investície.“ (samospráva 1)

Participácia verejnosti teda vo vnímaní respondentov akoby mala svoje hranice, za ktorými už hlas obyvateľov nie je potrebné zohľadňovať, pretože nemajú kompetenciu sa vyjadriť k niektorým otázkam.

Skúsenosti mestskej časti s participáciou

— PARTICIPATÍVNY ROZPOČET

Mestská časť Bratislava-Nové Mesto je jednou z prvých samospráv na Slovensku, ktoré začali do svojho fungovania zavádzať prvky participácie, a to prostredníctvom **participatívneho rozpočtu a participatívneho plánovania verejných priestorov**. Tieto metódy boli zavedené už v roku 2013 (Informácia o zavádzaní mechanizmov pre participáciu, 2013). Participatívne plánovanie verejných priestorov sa prvýkrát využilo pri plánovaní budúcej podoby bývalého cyklostadióna.

Cieľom zavádzania týchto mechanizmov bolo, aby odrážali reálnu situáciu v mestskej časti, a teda aby prijímané opatrenia mohli naplňať reálne potreby obyvateľov. Tieto mechanizmy mali byť zároveň funkčné a udržateľné. Ako sa uvádza v Informácii o zavádzaní mechanizmov pre participáciu (2013), miestny úrad sa snaží do svojho fungovania zaviesť demokratické nástroje, ktoré umožnia efektívne spracovávať názory a potreby verejnosti zdola a predkladať zastupiteľstvu štruktúrované podnety a priority občanov. Na základe takto zistených potrieb mestskej časti sa potom môžu schvaľovať investičné návrhy aj inovatívne občianske projekty, na ktoré samospráva vyčlení vopred istú bielu čiastku z rozpočtu.

Participatívny rozpočet vníma samospráva mestskej časti Bratislava-Nové Mesto ako spôsob zefektívnenia a skvalitnenia procesov zapájania

občanov do diskusií o podobe mestskej časti a rozšírenie možností ich aktívneho spolupodieľania sa na jej utváraní (Pravidlá participatívneho rozpočtu MČ BA-NM, 2017).

Dokument Pravidlá participatívneho rozpočtu MČ BA-NM (2017, s. 2) špecifikuje nasledujúce ciele participatívneho rozpočtu:

- umožnenie čo najširšej participácie čo najväčšiemu počtu obyvateľiek a obyvateľov mestskej časti (ďalej ako obyvateľ);
- modernizácia a zefektívnenie samosprávy tak, aby mohla čo najflexibilnejšie reagovať na potreby a požiadavky obyvateľov a zároveň spolu s nimi realizovala verejné projekty v prospech celej mestskej časti;
- transparentnosť samosprávnych orgánov, zrozumiteľnosť a sprístupnenie politických procesov v mestskej časti každému, kto prejaví záujem.

Na procesoch participatívneho rozpočtu sa podieľajú občania, miestny úrad mestskej časti (najmä jeho kancelária pre participáciu) a miestne zastupiteľstvo. Každý z aktérov má vlastnú rolu a plní špecifické funkcie, čím spĺňa jeden z princípov úspešnej participácie. Podľa neho je participácia úspešná, ak o. i. existuje jasná dohoda o cieľoch, pravidlách a rolách jednotlivých účastníkov (Plichtová – Šestáková, 2018a).

Zaujímavým prvkom participatívneho rozpočtu mestskej časti Bratislava-Nové Mesto je, že možnosť zapojiť sa majú nielen obyvatelia s trvalým pobytom, ale aj tí, ktorí majú v mestskej časti prechodný pobyt. To napríklad umožňuje spolupodieľať sa na podobe mestskej časti aj komunitám cudzincov, ktoré sú v tejto mestskej časti pomerne významné. V roku 2012 napríklad populácia cudzincov v Bratislave-Novom Meste predstavovala takmer 8 % obyvateľov (Hlinčíková et al., 2014). Okrem toho sa do participatívneho rozpočtu môžu zapojiť aj mladí ľudia, ktorí dovŕšili minimálne pätnásť rokov, čo tiež môže priniesť špecifický pohľad na fungovanie mestskej časti, ktorý by inak chýbal.

Obyvatelia teda môžu využiť nasledujúce formy: v prípravnej fáze je to burza nápadov, účasť na verejných stretnutiach, príprava realizácie – či už v podobe občianskeho projektu alebo zadania. V rozhodovacej fáze môžu hlasovaním a deliberáciou rozhodovať o tom, ktoré projekty a zadania sa budú prioritne realizovať. V realizačnej fáze realizujú projekty v spolupráci s mestskou časťou. A v hodnotiacej fáze sa môžu podieľať na evaluácii a podávať návrhy na zmeny v participatívnych procesoch. Miestny úrad potom poskytuje súčinnosť pri príprave výstupov participatívneho rozpočtu v spolupráci s dotknutými oddeleniami. Okrem toho ale poskytuje aj súčinnosť počas realizácie a záverečného vyúčtovania. Miestne zastupiteľstvo schvaľuje finančné

prostriedky vyčlenené na realizáciu projektov a zadaní participatívneho rozpočtu. Schvaľuje tiež balík zadaní a projektov, ktoré sa majú realizovať.

Celý proces participatívneho rozpočtu, resp. jeden jeho cyklus, trvá dva roky. V prvom roku prebieha zbieranie podnetov od obyvateľov, ich spracúvanie a následná príprava projektov a zadaní. Prvý rok sa končí rozhodovacou fázou. V druhom roku potom prebieha realizácia projektov a zadaní, ktoré v rozhodovacej fáze získali dostatočnú podporu od občanov. Po skončení realizácií nasleduje hodnotenie realizácií a procesov (Pravidlá participatívneho rozpočtu MČ BA-NM, 2017).

Participatívny rozpočet je vlajkovou loďou mestskej časti Bratislava-Nové Mesto, ktorú ako úspešný projekt a príklad dobrej praxe poskytli aj niekoľkým ďalším samosprávam. Problémom však je, že projekty, ktoré obyvatelia v rámci participatívneho rozpočtu odhlasujú, musia prejsť ešte schvaľovaním zastupiteľstva. Participácia verejnosti tak môže skončiť v slepej uličke, ako sa to stalo napríklad s projektom medzinárodnej kuchyne, ktorý mal napomôcť zblížovaniu rôznych kultúr, komunít cudzincov a väčšinového obyvateľstva.

„(...) dokonca sme mali aj taký projekt, ktorý naši poslanci neschválili, že (...) sa mali zblížovať v rámci kuchýň ako etniká. Malo to byť v komunitnej centrále, ale keďže niektorí poslanci sú fašizoidní a (...) nemôžeme kupovať potraviny ako my, z nášho rozpočtu, tak ten projekt akože zdochol.“ (samospráva 2)

Takéto vyústenie participácie potom môže na verejnosť pôsobiť frustrujúco a demotivačne do budúcnosti, keďže napriek snahe a aj napriek pozitívnym ohlasom obyvateľov projekty stroskotajú na preferenciách poslancov. Takúto participáciu potom nemožno považovať za úspešnú, keďže verejnosť v skutočnosti nemá podiel na rozhodnutiach a ich príspevok v konečnom rozhodovaní nie je zohľadnený (Plichtová, Šestáková, 2018a).

— PARTICIPÁCIA VEREJNOSTI NA TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK

V mestskej časti Bratislava-Nové Mesto majú skôr skúsenosť s participáciou verejnosti na realizácii občianskych projektov v rámci participatívneho rozpočtu než na tvorbe verejných politík. Doteraz mala verejnosť možnosť participovať na tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb, avšak samospráva plánuje tvoriť participatívne aj ďalšie strategické dokumenty (plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja, cyklostratégiu, parkovaciú politiku). Zatiaľ majú obyvatelia prístup k tvorbe verejných politík prostredníctvom komisií zastupiteľstva, v ktorých majú aj obyvatelia svojich zástupcov.

„Skôr sú to asi podklady v tomto prípade, ktoré pripraví úrad a v rámci komisií, ktoré pôsobia pri miestnom zastupiteľstve, máme možnosť akože vyjadriť sa k obsahu tých všeobecne záväzných opatrení a až následne sa schvaľujú na zasadnutí miestneho zastupiteľstva. Takže tie komisie, kde sú aj zástupcovia z rady občanov, majú možnosť k obsahu tých nariadení prijímaných sa vyjadriť.“ (samospráva 4)

Podľa viacerých respondentov je toto nastavenie participácie verejnosti vhodné, pretože participatívne by nemal fungovať celý chod úradu. Občania by mali mať možnosť vyjadriť sa k niektorým záležitostiam, ale úrad musí rozhodnúť, čo je možné zrealizovať. Podnety obyvateľov však respondenti považovali za dôležité, ale mali by sa zvažovať najmä vtedy, keď sa úrad nevie rozhodnúť, alebo keď je rozhodujúca skúsenosť z bežného života. Ako uviedla respondentka zastupujúca samosprávu, obyvatelia by mali hlasovať až za hotové návrhy, ktoré predstaví úrad. Miestny úrad by totiž mal disponovať dostatočným počtom odborníkov na to, aby dokázal riešiť otázky, ktoré má vo svojej kompetencii.

„Akože, chápem to pri realizácii nejakých občianskych projektov, ale neustále sa pýtať na to, čo mám robiť ako úrad, ako veľké projekty, ako projekty, ktoré majú prioritu pre nejakú časť. To je proste... tam si myslím, že ten zmysel sa stráca. Lebo ako si vie občan vybrať medzi tým, či zahlasuje za to, že úrad má robiť nejaký projekt na rekonštrukciu budovy, alebo že má úrad stavať podzemné parkovisko? Tam... akože to sú diametrálne odlišné veci.“ (samospráva 4)

Participácia by sa teda mala vzťahovať najmä na občianske projekty a nie na rozhodovanie úradu o veľkých strategických projektoch, pretože na to, podľa jednej respondentky zastupujúcej samosprávu, verejnosť nemá kompetenciu a bolo by to, pravdepodobne, tiež príliš zdĺhavé.

— INŠTITUCIONALIZÁCIA PARTICIPATÍVNYCH PROCESOV — KANCELÁRIA PRE PARTICIPÁCIU

Participatívne procesy v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto organizačne zabezpečuje kancelária pre participáciu, ktorá bola zriadená na miestnom úrade. Tá zisťuje požiadavky jednotlivých častí Nového Mesta, sumarizuje ich a zabezpečuje aj proces participatívneho rozpočtu v celom jeho rozsahu. Zamestnanci tejto kancelárie teda koordinujú celý proces participatívneho rozpočtu, najmä jeho prípravu, zvolávanie a realizáciu verejných stretnutí a zhromaždení, prípravu projektových dokumentácií a formulárov pre jednotlivé výstupy

a koordinuje aj spoluprácu občanov a miestneho úradu pri ich realizácii. Po ukončení realizácie projektov a zadaní prezentuje výsledky verejnosti (Pravidlá participatívneho rozpočtu MČ BA-NM, 2017).

Okrem participatívneho rozpočtu však organizačne zabezpečujú aj participáciu pri iných rozhodovacích procesoch, ktoré na samospráve prebiehajú, napr. pri tvorbe komunitného plánu rozvoja sociálnych služieb či pri územnom plánovaní. Tu úzko spolupracujú so zamestnancami jednotlivých oddelení miestneho úradu, ktorých sa proces týka. Zamestnanci kancelárie pre participáciu teda napríklad naplánujú stretnutia s verejnosťou, zabezpečia informovanie o nich a ich facilitáciu, ale obsahovú náplň zabezpečujú zamestnanci príslušných oddelení úradu.

— ZAPÁJANIE OBYVATEĽOV DO PARTICIPÁCIE

Otázkou, ktorú rieši verejná správa na rôznych úrovniach, je nízka účasť verejnosti na procesoch rozhodovania, hoci mechanizmy na jej zapájanie sú vytvorené. Základom pritiaženia verejnosti do týchto procesov je vhodný spôsob poskytovania informácií o možnostiach participácie a aktívne prizývanie verejnosti do týchto procesov. V mnohých prípadoch však verejná správa zápasí s tým, že aj napriek snahám o intenzívne využívanie svojich informačných kanálov, rezponzivita verejnosti je veľmi nízka. Domnievame sa, že toto môže byť spôsobené viacerými faktormi. Jedným z nich je vhodnosť či nevhodnosť zvoleného spôsobu informovania pre rôzne cieľové skupiny. Lokálne médiá sa napríklad ukazujú ako vhodný prostriedok informovania seniorov, ale nie mladých ľudí. Tých by samospráva skôr zachytila informovaním cez sociálne siete, aj tam však záleží napríklad na zvolenom jazyku.

Mestská časť Bratislava-Nové Mesto tiež disponuje lokálnymi médiami – noviny Hlas Nového Mesta, lokálna televízia, sociálne siete, internetová stránka miestneho úradu či internetová stránka participatívneho rozpočtu. Podľa jedného respondenta sú však všetky tieto komunikačné kanály nedostatočné na to, aby obyvateľov skutočne pritiažli do participatívnych procesov. Jeden z respondentov vyjadril svoj dojem, že „ľudia sú hluchí, slepí a nemí“ (samospráva 2) a do participatívnych procesov sa v mestskej časti zapája len malá časť obyvateľov. Problémom je napríklad pritiažnúť pracujúcich ľudí, pretože sú pomerne vyťažení a na participáciu im nezostáva energia ani čas. Táto skupina zareaguje až vtedy, keď sa im niečo nepáči. Ale aj vďaka tej malej časti obyvateľov, ktorá participuje, sa podľa tohto respondenta darí veci hýbať dopredu.

„Čiže normálne sa snažíme nejakým spôsobom akože komunikovať. Vždycky to je nedostatočné, lebo ľudia sú hluchí, slepí, nemí a tak ďalej. Jednoducho majú iné priority, ale vždy sa nájde nejaká... ako by som to povedal, skupina, ktorá do toho nejakým spôsobom vstúpi, a tým, že ich počúvame a snažíme sa s tými vecami potom ďalej pracovať, tak vyzerá to tak, že vždycky sa nám podarilo posunúť tú tému, nech to bolo čokoľvek.“ (samospráva 2)

Mestská časť Bratislava-Nové Mesto pred niekoľkými rokmi na tento účel zaviedla tzv. schránkovanie, to znamená priame oslovovanie obyvateľov prostredníctvom listov, ktoré dostávajú do svojich schránok.

„No písať, schránkovať, oslovovať, tabuľovať, zverejňovať. Vy ich pritiahnete tým, že im napíšete nejaký lístok, že im ho hodíte do schránky, ináč ich nedotiahnete. Ako vedieť o tom, že si treba otvoriť stránku Nového Mesta, aký má bežný občan dôvod otvoriť si stránku mesta? (...) Máme aj televíziu, aj Hlas Nového Mesta, aj schránkujeme. Ale starosta identifikoval to schránkovanie tak, že sa urobí územie, 2000 listov, farebne narobených, a roznášame.“ (samospráva 1)

Zavádzanie schránkovania sa pred približne šiestimi rokmi nestretlo s podporou u všetkých zamestnancov samosprávy, a to najmä preto, že im to pridávalo prácu navyše. Ako však uvádza jeden z respondentov zo samosprávy, bolo to spôsobené hlavne tým, že proces nebol dobre zorganizovaný. Ani schránkovanie však nezabezpečuje masívnu účasť obyvateľov na verejných stretnutiach, ktoré samospráva organizuje, keď chce do rozhodovania zapojiť verejnosť. Je však dôležité uvedomiť si, že masívnu účasť ani nie je možné očakávať vzhľadom na celkovú mieru participatívnosti, resp. neparticipatívnosti spoločnosti na Slovensku, ktorá je daná historickým vývojom.

Howard (2003 in Pietrzyk-Reeves, 2008) uvádza tri faktory, ktoré ovplyvňujú nízku mieru občianskej angažovanosti v postkomunistických krajinách:

- skúsenosť s povinným členstvom v štátom kontrolovaných organizáciách,
- pretrvávajúce súkromné siete rodiny a priateľov, ktoré fungovalo ako kompenzácia neexistujúcej občianskej spoločnosti,
- a celkové sklamanie z transformačných procesov po páde komunizmu.

Na to, aby sa vo verejnosti prebudil záujem o veci verejné a záujem angažovať sa, sú potrebné isté mentálne a postojoyé zmeny, ktoré, zdá sa, v slovenskej spoločnosti ešte nenastali. Tieto zmeny, teda rozvoj občianskej kultúry, predstavujú najväčšiu výzvu transformácie a jej podmienkou, ale aj výsledkom je občianska a politická participácia občanov (Pietrzyk-Reeves, 2008).

V mestskej časti Bratislava-Nové Mesto tak za úspech pokladajú, keď na verejné stretnutie v jednej zo štvrtí príde 50 obyvateľov. Týchto 50 obyvateľov

znamená, že prišiel jeden z takmer každého bytového domu, vďaka čomu sa informácia o priebehu stretnutia môže rozšíriť medzi ďalších obyvateľov.

„Starosta naschránkoval k tomu 2000 listov, že bude stretnutie, a došlo 50 ľudí. 50 je strašne veľa. To znamená, že skoro z každého domu tam niekto bol a ten to večer susedovi povie, a to sa už roznesie. Ale keď vám príde päť ľudí alebo to dáte na internet a dotazník vám vyplní 25 ľudí, to nie je metóda, to nie je technika.“ (samospráva 1)

Samospráva mestskej časti Bratislava-Nové Mesto tak vníma multiplikačný potenciál týchto stretnutí a nízku účasť nevníma ako svoje zlyhanie. Takéto šírenie informácií (tzv. *mouth-to-mouth*) navyše považuje za efektívnejšie než zverejnenie informácie na internetovej stránke mestskej časti.

— FORMY A METÓDY PARTICIPÁCIE V BRATISLAVE-NOVOM MESTE

Ako uvádzame vyššie, samospráva mestskej časti Bratislava-Nové Mesto pravidelne organizuje verejné stretnutia k rôznym otázkam fungovania mestskej časti či plánovania verejných priestranstiev. Na tieto stretnutia však chodí veľmi málo obyvateľov. Samospráva, najmä kancelária pre participáciu, preto hľadá alternatívne formy zapájania verejnosti do rozhodovacích procesov, ktoré by boli pre obyvateľov atraktívnejšie či prístupnejšie.

Nízku účasť verejnosti na stretnutiach si samospráva vysvetľuje viacerými faktormi. Na strane verejnosti do toho podľa jedného respondenta vstupuje najmä faktor pracovnej a časovej vyťaženia. Na strane samosprávy zase svoju úlohu zohráva fakt, že participatívne procesy sú pomerne zdĺhavé a ľudia medzi jednotlivými stretnutiami aj zabudnú, že nejaký podnet dávali.

Okrem stretnutí s verejnosťou vo forme diskusií preto mestská časť využíva spoločné brigády, verejné zhromaždenia, skupinové a individuálne rozhovory, kvantitatívny aj kvalitatívny výskum, workshopy, výstavky. Metódy vyberajú podľa toho, čo je predmetom rozhodovania a ktorá metóda sa im zdá vzhľadom na tému a cieľovú skupinu najvhodnejšia. Pri výbere a plánovaní metód pomáha to, že v kancelárii pre participáciu pracuje multidisciplinárny tím: výskumníci, psychológovia, architekti, filozofi.

„Sme relatívne kreatívni, takže nie je naozaj problém vymyslieť, že akou formou dostať tie dáta. A niekedy naozaj tá spoločná brigáda môže byť viac ako pokec akože na káve alebo sedenie pri koláčiku a kde môže byť len to, že fotografie... debata nad mapou, kde nám lepia puntíky, že ktoré miesta sa im zdajú škaredé a ktoré nebezpečné.“ (samospráva 2)

Mestská časť Bratislava-Nové Mesto teda porozumela tomu, že nie je realistické očakávať, že obyvatelia sami proaktívne prídu na úrad a budú iniciovať participáciu. Ako ukazujú zistenia ďalších prípadových štúdií, na to, odkiaľ by mala prísť participatívna iniciatíva, existujú rôzne názory. Podľa niektorých by mala prísť zdola, od verejnosti, aby bola participácia skutočne autentická.

Na druhej strane je však názor, ktorý v zásade presadzuje aj mestská časť Bratislava-Nové Mesto, že inštitúcie verejnej správy musia v oblasti participácie konať proaktívne, vytvárať podmienky na to, aby verejnosť mohla participovať, a aj ju k tomu intenzívne povzbudzovať a motivovať. Preto namiesto toho, aby čakali, že obyvatelia prídu na úrad, snažia sa hľadať metódy a techniky, ktoré fungujú priamo v teréne medzi ľuďmi. Nečakajú teda, že ľudia prídu na úrad, ale úrad ide za ľuďmi priamo do ich prostredia, v ktorom žijú.

Pri využívaní takýchto techník však treba brať ohľad na rozsah záležitosti, ktorá sa rieši. Iné je, ak úrad potrebuje získať podnety a názory obyvateľov na to, ako by mali vyzeráť jednotlivé vnútrobloky: „*Takže pokiaľ sa rieši vnútroblok, nie je problém. Stačí si dať s tými ľuďmi kávu, koláčik, ako tam vo vnútrobloku pokecať.*“ (Samospráva 2)

Ak sa však riešia otázky týkajúce sa väčšieho priestoru, ktorý sa teda týka aj väčšieho okruhu ľudí, je práca v teréne náročnejšia na plánovanie, organizáciu, čas i personálne zdroje. Okrem toho sa úrad nespolieha len na kvantitatívne zisťovania názorov a potrieb verejnosti, ktoré jeden z respondentov považuje za úplne najzákladnejšiu verziu participácie.

„*(...) problém je, (...) že participácia verzia 1.0 je, že sa hlasuje a väčšina berie všetko. Hej? A ja hovorím taký príklad, že keď si väčšina odhlasuje, že na Ľudovom námestí bude kostol, lebo 40 000 ľudí povie áno a tých 230 neborákov, čo býva na Ľudovom námestí, povie, že nie, tak im tam budú bimbať zvony proti ich vôli. Takže nemôžeme sa tváriť, že je to v poriadku, takýto model rozhodovania.*“ (samospráva 2)

Z tohto dôvodu sa kancelária pre participáciu snaží využívať aj kvalitatívne metódy zisťovania, ktoré poskytujú hlbší vhľad do problematiky. Problémom však je, že tieto metódy sa často stretávajú s nepochopením najmä v miestnom zastupiteľstve, pretože poslanci sú zvyknutí pracovať s kvantitatívnymi dátami a prieskumami.

— BARIÉRY PARTICIPÁCIE VEREJNOSTI

V rozhovoroch sme identifikovali viacero bariér, ktoré bránia úspešnej participácii všeobecnej verejnosti v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto.

Prvou z nich je **otázka kompetencií**. Obyvatelia mestskej časti často prinášajú podnety, ktorých riešenie nemá miestny úrad v kompetencii. Kancelária pre participáciu ich však napriek tomu prijme, pretože jej zamestnanci nie sú odborníci na fungovanie samosprávy. Mnohé z týchto podnetov sa však následne nezrealizujú, ale neprebíha už spätná komunikácia smerom k verejnosti o tom, prečo niektoré podnety boli zohľadnené či zrealizované, a iné nie. To potom na obyvateľov pôsobí demotivujúco.

„*Lebo participácia je o tom, že ľudia nemajú rozlišovať, či je niečo majetok Nového Mesta alebo VÚC. Oni chcú, aby sa problémy riešili. A oni odovzdávajú podnety.*“ (samospráva 1)

Obyvatelia by preto nemali riešiť, čo je v koho kompetencii. Mal by existovať komunikačný kanál, ktorým oni len dajú podnet a odtiaľ sa to už dostane príslušným zodpovedným inštitúciám. Následne, ak niečo nespadá do kompetencie mestskej časti, ale napríklad mesta Bratislava, miestny úrad sa snaží riešiť to s mestom, ale ide o extrémne zdĺhavý proces a informácie medzi jednotlivými inštitúciami verejnej správy neprúdia efektívne. Obyvateľom sa potom pri niektorých otázkach (napríklad niektoré verejné priestory) môže zdať, že nikto nenesie zodpovednosť za ich riešenie.

Problémom je tiež fakt, že rôzne typy plánovaní nie sú termínovo zosynchronizované tak, aby sa prekrývali a vzájomne dopĺňali na úrovni kraja, mesta a mestskej časti. Tieto procesy sú tak pomerne komplikované a zdĺhavé a obyvatelia nemajú šancu do ich fungovania preniknúť. Vidia len to, že sa s ich podnetmi nič nedeje. Výsledkom takejto participácie je potom spochybňovanie činnosti úradu a narastajúca nedôvera tak vo verejnú správu, ako aj v participáciu ako takú. U obyvateľov, ktorých podnety sa vyriešia/zohľadnia, pretože zhodou okolností spadajú do kompetencií miestneho úradu, dôvera v samosprávu narastá. U tých, ktorých podnety do kompetencií miestneho úradu nespádajú, a teda sa riešenia či realizácie nedejú, naopak, dôvera klesá. Preto je dôležité, aby úrad verejnosti citlivo a jasne komunikoval dôvody, pre ktoré niektoré podnety zrealizované či zohľadnené sú, a niektoré nie.

„*No a keď si zoberieme tie pripomienky, že z 300 ich 60 bolo v kompetencii, takže každá piata je reálna, (...) budeme sa musieť zamyslieť, (...) že keď budú štyri požiadavky, ktoré hneď na mieste zabijeme, že nebudeme mať kompetencie. (...) Hej? Ako (...) to bude vyzeráť vôbec na tých stretnutiach a pri tých*

rozhovoroch? (...) Že teraz toto ste nám zle povedali. Tak ďalší. Ďalší. Aha! Tak toto konečne môžeme urobiť, (...) je to také smiešne.“ (samospráva 2)

Ďalšou bariérou, ktorú sme vo výskume identifikovali, boli postupy spojené s realizáciou projektov a zadaní odhlasovaných v rámci participatívneho rozpočtu. Konkrétny problém podľa niektorých respondentov predstavuje to, že **to, čo si obyvatelia odhlasujú, musí ešte prejsť schvaľovaním poslancov** miestneho zastupiteľstva. Poslanci teda môžu zastaviť projekty, ktorým obyvatelia dajú podporu svojím hlasom a vyjadria tým svoju predstavu o tom, čo by sa malo v mestskej časti realizovať. Tu sa potom vynára otázka, do akej miery je hlas obyvateľov pri rozhodovaní skutočne zohľadnený a do akej miery sa skutočne môžu na rozhodovaní podieľať. Rizikom takejto praxe je, že hlas obyvateľov bude zohľadnený len do tej miery, do akej ich predstavy o podobe a aktivitách mestskej časti zodpovedajú predstavám poslancov miestneho zastupiteľstva. V tejto súvislosti sa tiež vynára otázka moci a jej zdieľania. Akého podielu na moci sú poslanci ochotní vzdať sa v prospech verejnosti?

„Čiže oni [poslanci – pozn. aut.] to potom môžu zastaviť. Čiže jednoducho ľudia si niečo schvália, poslanci sú proti. Potom poslanci sa urážajú, že keď oni do toho nemôžu vstupovať, tak potom sú tu zbytoční a tak ďalej. Čiže bolo by treba jasne povedať v rámci participácie a v rámci legislatívy a tých otvorených vecí, ktoré sú tam, že jednoducho, že pokiaľ kompetenčne niečo patrí na schválenie poslancov. Lebo ja si to predstavujem veľmi jednoducho. Lebo vlastne moc pochádza... moc je delegovaná ľuďmi poslancom.“ (samospráva 2)

S tým súvisí vnímanie svojej politickej účinnosti na strane obyvateľov. Politickú účinnosť na úrovni jednotlivcov, teda internú politickú účinnosť, môžeme definovať ako presvedčenie, že politická a spoločenská zmena je možná a že jednotlivci môžu zohrávať rolu pri jej nastoľovaní. Okrem toho však môžeme hovoriť aj o externej politickej účinnosti, teda dôvere v to, že zodpovedné autority sú schopné a majú aj vôľu zmysluplne reagovať na požiadavky obyvateľov (Shingles, 1981). Politická účinnosť a participácia sú spojené nádoby. Účinnosť na jednej strane ovplyvňuje mieru a charakter politickej participácie, avšak na druhej strane politická participácia má dopad na politickú účinnosť, predovšetkým na jej externú zložku (Finkel, 1985).

Ak snahy verejnosti o participáciu narazia na nesúhlas poslancov, obyvatelia nemajú pocit, že môžu niečo zmeniť, že ich aktivita povedie k želanému účinku. Stráca sa tak dôvera nielen voči inštitúciám verejnej správy, ale aj vo vlastnú politickú účinnosť. Prehľbuje sa tak vnímaná **priepasť medzi úradom a verejnosťou**, ktorá predstavuje bariéru úspešnej participácie

a zároveň je dôsledkom neúspešnej participácie. Participácia je pritom prostriedkom, ako túto priepasť prekonať.

Bariéru participácie predstavuje aj **rozčarovanie verejnosti z politiky a inštitúcií verejnej správy**. Podľa jedného respondenta zastupujúceho samosprávu sa stratila ochota a chuť verejnosti spolupodieľať sa na správe vecí verejných.

„Nevnímam nejaké prekážky, je to o ochote byť toho účastný. Všetci sme leniví, je to o pohodlnosti. (...) Stratila sa taká duša toho, že byť toho účastný. Mali sme ju v 90. rokoch, ale dokazili nám ju politici. Mečiar ju dokázil ako prvý tým rozkrádaním a rozpredaním. A potom tým, ako sa títo politici stále hádajú a my sa vlastne hanbíme všetci za to, koho máme. A oni nebudujú naše meno. Ryba smrdí vždy od hlavy. Nejdú pozitívne v prospech, necítíme, že sú ľudia, ktorí robia v prospech nás.“ (samospráva 1)

Ďalšou bariérou, ktorú sme identifikovali, je fakt, že **participácia je originálnou agendou len kancelárie pre participáciu**. Ostatné oddelenia miestneho úradu nie sú nastavené a nemajú podmienky na to, aby fungovali participatívne.

„(...) každý má niečo v náplni svojej práce a vo svojej podstate všetky tieto práce [týkajúce sa participácie – pozn. aut.] sú mimo náplne ich práce, takže vo svojej podstate, keď to není v kompetencii, tak sa to nikoho netýka. (...) A to nemôžem ani kolegom vyčítať, (...) lebo jednoducho oni sú platení zato, čo majú robiť, a keď to nemajú robiť, tak potom, (...) čo to majú robiť vo svojom voľne alebo...?“ (samospráva 2)

Zapájanie verejnosti napríklad do tvorby strategických dokumentov či iného plánovania potom **mnohí zamestnanci miestneho úradu vnímajú ako nadprácu**, ktorá im je pridaná k ich pôvodnej agende. Kancelária pre participáciu však môže participáciu zabezpečovať len organizačne, keďže obsahovo musia jednotlivé procesy zabezpečiť odborníci z príslušných odborov. Napríklad pri tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb môže kancelária pre participáciu zabezpečiť organizáciu stretnutí s verejnosťou, ich facilitáciu či zber dát, ale prípravu podkladov na stretnutia a výstupov musí zabezpečiť sociálny odbor. Kancelária pre participáciu nemôže realizovať jednotlivé podnety verejnosti. Môže ich len posúvať príslušným odborom, ktoré ich majú v kompetencii, avšak tie zas nemajú kapacity na to, aby ich aj efektívne riešili. Snaha obyvateľov o zapájanie sa do diania v mestskej časti tak často končí neúspechom.

Bariéru širšieho rozsahu predstavuje fakt, že **spoločnosť ako taká nie je naučená diskutovať**.

„Nie sme ešte vydiskutovní. Nie sme naučení počúvať ako spoločnosť. Nevieme sa zapájať. Nevieme, ako normálne nejakým spôsobom fungovať. Nevieme akceptovať akože menšinový názor. Nevieme akceptovať, akože pokiaľ sa niekomu niečo nepáči, a nevieme to oddeliť, kedy je to frflanie a kedy je to naozaj, že komplikácia životná. A tak ďalej.“ (samospráva 2)

Respondent tak naznačuje nerozvinutosť deliberatívnej demokracie na Slovensku. Tá kladie požiadavku na vzájomnú komunikáciu založenú na rešpekte, kooperácii a konštruktívnej súčinnosti. Deliberácia navyše umožňuje aj občanom s menšinovými názormi a podnetmi nastoľovať svoju agendu – musí však ísť o inkluzívnu deliberáciu. Tá je nevyhnutná na to, aby sa rozšírili možnosti porozumenia rozličným subjektivitám, ak má byť uznaná odlišnosť a rozmanitosť (Plichtová, 2010). Kritici však namietajú, že aj napriek všetkým opatreniam nemajú všetci účastníci reálnej deliberácie rovnocennú pozíciu. Tá sa prejavuje v tom, že keď istý argument prednesie vzdelaný a vplyvný účastník diskusie, pripisuje sa mu vyššia váha a vierohodnosť, než keď ten istý argument prezentuje člen marginalizovanej skupiny. Aktuálnou výzvou preto je nachádzať nové postupy a metódy vyrovnávania týchto nerovností (Plichtová, Šestáková, 2018 b).

Poslednou bariérou sú **finančné limity samosprávy**. Pri podnetoch od obyvateľov je často potrebné citlivo zladovať ich predstavy s tým, čo je realistické a možné zafinancovať zo strany miestneho úradu. Opäť je však potrebná intenzívna a otvorená komunikácia smerom k verejnosti, aby bolo zrejmé, prečo niektoré podnety možno realizovať a niektoré nie.

Pri analýze participácie seniorov je potrebné zamerať sa aj na kontext a špecifické okolnosti participatívnych procesov vo vzťahu k tejto skupine (Adamer, 2013). Preto sme sa vo výskume sústredili aj na to, ako sú seniori v mestskej časti vnímaní, aké sú ich potreby, čo potenciálne bráni ich participácii a čo naopak funguje ako katalyzátor ich participácie na tvorbe verejných politík.

Respondenti hodnotili situáciu seniorov žijúcich v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto ako dobrú, v porovnaní s inými mestskými časťami možno až nadštandardnú. Je to najmä vďaka tomu, že tu funguje osem denných centier. Tie sú pre nich priestorom na stretávanie, avšak podľa jedného respondenta zastupujúceho samosprávu je to priestor oddelený od väčšinovej spoločnosti:

„Potom som zistil, o čom sú tie kluby. O komunikovaní a stretávaní sa ľudí medzi sebou, ktorých už tá iná komunita neprijíma. Vadí mu, že stojí v šóre s vozíkom a je pomalý, lebo je starší.“ (samospráva 1)

Denné centrá teda akoby boli aj istým symbolom vylúčenosti seniorov z väčšinovej spoločnosti.

Seniori si navyše veľmi pochvaľovali záujem, ktorý o nich prejavuje súčasný starosta. Podľa respondentiek z denných centier im starosta umožnil zúčastňovať sa na rôznych aktivitách, výletoch a zájazdoch. Miestny úrad sa podľa nich vždy snaží naplňovať potreby seniorov a spolupracuje s úradom, poslancami a starostom hodnotili veľmi pozitívne. Aj podľa respondentky zastupujúcej samosprávu majú seniori dvere na úrad aj k starostovi vždy otvorené.

K dobrej situácii seniorov prispieva podľa niektorých respondentov aj organizovaná starostlivosť, ktorú zabezpečuje miestny úrad vo forme napríklad opatrovateľskej služby či rozvozu stravy, ale aj rôznych kultúrnych aktivít.

Na druhej strane však niektorí seniori môžu mať odlišné, negatívnejšie vnímanie, ktoré ale pramení z toho, že niektoré ich potreby nespádajú do kompetencie miestneho úradu. Od úradu však očakávajú ich naplnenie. Ide teda o nesúlad očakávaní a možností ich naplnenia. Podľa respondentky toto pramení z toho, že systém starostlivosti o seniorov je príliš komplikovaný a oni nemajú šancu sa v ňom zorientovať.

„A potom sa stáva, že napriek tej enormnej snahe a tomu úsiliu, ktoré vynakladáme voči nim, tak keď sa im nevyhoví v nejakej oblasti, ktorá nie je kompetenciou, tak niekedy sú z toho takí... ale je to spôsobené takým veľmi neprehľadným a veľmi zložitým systémom.“ (samospráva 3)

Objavil sa však aj názor, že v oblasti služieb pre seniorov má mestská časť veľké rezervy. Podľa jednej respondentky zastupujúcej samosprávu sú seniori zaujímavou cieľovou skupinou pre poslancov len vtedy, keď nič nepotrebujú. Ich špecifické potreby v oblasti sociálnych či zdravotníckych služieb zatiaľ mestská časť nenapĺňa dostatočne, pretože tieto témy nie sú prioritou. Samotní seniori by napríklad uvítali, keby bolo v mestskej časti pobytové zariadenie pre seniorov (domov dôchodcov) pre tých, o ktorých sa nemá kto postarať a sami už nevládzu.

Vo vzťahu k tomu, ako sú seniori v mestskej časti vnímaní ostatným obyvateľstvom, zástupkyne seniorov vo výskume vyjadrili svoj dojem, že sú nedocenení, na ich rady a životné skúsenosti sa už neberie ohľad. Spôsobom, ako to zmeniť, by podľa jednej respondentky mohli byť rady seniorov, ktoré by sa mohli stretávať aj s mladšou generáciou a diskutovať, vzájomne si vymieňať skúsenosti.

— POTREBY SENIOROV

Potreby seniorov v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto sa líšia podľa štvrte, v ktorej žijú, a poukazujú tak na vnútornú heterogenitu komunity seniorov.

„(...) závisí aj od lokality, kde sa ten klub nachádza, lebo aj podľa tej lokality vidieť tie rozdiely. Že aj tie kluby, ktoré sú tak v tej priemyselnej časti, tak majú inú predstavu aj o trávení voľného času... Sú kluby, ktoré sú tak založené, viac tak intelektuálne. Tak tí ľudia majú také iné aktivity, nejaké také kultúrne predstavenia a kluby, kde tí ľudia mali viac tak statusy tých profesií... tí robotníci, tak ony, tie seniorky, chodia rady na výlety do prírody a takéto.“ (samospráva 3)

O potrebách seniorov denné centrá komunikujú s úradom a starostom často, napríklad v rámci rôznych akcií, ktoré sa u nich konajú (posedenia) a na ktoré chodí starosta, ale aj poslanci. Vedúce denných centier taktiež pravidelne komunikujú s miestnym úradom.

Respondenti ďalej konkretizovali nasledujúce potreby seniorov v mestskej časti, ktoré by podľa nich mal miestny úrad riešiť:

- **Domov dôchodcov** – viacerí seniori sú už vo vysokom veku a nemajú deti, alebo ich deti žijú v zahraničí a nemá sa kto o nich postarať, takže by radi išli do takéhoto zariadenia.
- **Bližšie umiestnenie niektorých služieb** – viaceré služby sú pomerne vzdialené od bydliska mnohých seniorov, napríklad pošta, bankomat, lekáreň či zastávka MHD. Seniori by uvítali aj nejakú formu prepravnej služby, ktorú by mohli využívať namiesto MHD pri cestách za lekárom a podobne.

- **Zdravotné problémy** – pri zhoršujúcom sa zdraví by mnohí seniori potrebovali služby asistenta, ktorý by im pomohol, napríklad pri vybavovaní úradných záležitostí, či s návštevou lekárov, alebo nákupom. Takéto spravidzanie by mohlo byť dostupné pre širokú skupinu seniorov, nielen pre tých, ktorí sú už napríklad pripútaní na lôžko. Podľa jedného respondenta zastupujúceho samosprávu by takáto služba pomohla seniorom zotrvať v domácom prostredí omnoho dlhšie.
- **Voľnočasové aktivity** – do veľkej miery ich naplňajú denné centrá, ktoré sú otvorené každý deň, hoci mnohí by uvítali, keby boli otvorené aj počas sviatkov. Na to však úrad nedokáže zaplatiť ľudí.
- **Pomoc v krízových situáciách** – seniori sú ohrozenou skupinou, ktorá sa ľahko môže dostať do krízovej situácie, ako je napríklad náhle zhoršenie zdravotného stavu, úraz, či náhla strata životného partnera a podobne. V takýchto situáciách by potrebovali rýchlu pomoc na riešenie mimoriadnej situácie do doby, kým sa zariadi dlhodobjšie riešenie. Systém fungovania samosprávy však na to nie je nastavený, pretože celý štandardný proces (vybavenie nejakej služby) je príliš zdĺhavý. Nedokáže teda flexibilne reagovať na akútne potreby seniorov (ale aj iných skupín obyvateľstva).
- **Rozvoz jedla** – v súčasnosti v mestskej časti funguje rozvoz stravy a na výber sú každý deň dve jedlá, čo však podľa jednej respondentky zastupujúcej samosprávu nie je dostatočné a nespĺňa to podmienky kvalitnej stravy. Z jej výpovede však možno usudzovať, že okrem kvality stravy ide aj o zachovanie istej dôstojnosti seniorov, ktorého úplne základným prostriedkom je dobré jedlo:

„Malo by to byť veľmi kvalitné jedlo, lebo pre niektorých je to úplne jediné jedlo, ktoré oni môžu dostať. Ale toto v myšlienkach ľudí, ktorí nemajú takú skúsenosť alebo takú potrebu, je to veľmi ťažko presadiť. Oni tomu nerozumejú proste. (...) Že proste dívať sa na tie potreby seniora tak, ako by to boli moje vlastné potreby, tak asi to by bolo akože dôležité, ale to si myslím, že... nie je v silách ľudí takto domýšľať veci.“ (samospráva 4)

Seniori v Bratislave-Novom Meste sú skupinou, ktorá má niekoľko možností participovať na dianí v mestskej časti. Rovnako ako ostatní obyvatelia majú možnosť zapájať sa do participatívneho rozpočtu, či už hlasovaním za projekty a zadania, alebo aj prihlasovaním vlastných návrhov. Táto úroveň participácie, teda participácia na projektoch, predstavuje najnižšiu, aj keď dôležitú úroveň (Adamer, 2013).

Okrem toho mali možnosť podieľať sa aj na tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb (viac nižšie) a zapájali sa aj do tvorby cyklostratégie či do výskumu na Kuchajde. Majú teda možnosť zapojiť sa aj do strednej úrovne participácie, ktorú predstavuje účasť na plánovacích procesoch a programoch (Adamer, 2013).

Funguje navyše aj *ad hoc* komunikácia s miestnym úradom, starostom a poslancami prostredníctvom denných centier. Vo výskume však zaznel názor jednej z predstaviteľiek denných centier, z ktorého možno usudzovať, že seniori sa nechcú presadzovať na úkor iných.

I: „A myslíte si, že by sa mali seniori zapájať do návrhov na zlepšenie kvality života?“

R: „Viete, aby to nebrali, že im seniori do niečoho kafrú. Ja mám taký pocit, že určití ľudia, povedzme, nemajú radi, keď sa ľudia sťažujú. Ale človek sa nestážuje, len sa snaží hovoriť o niečom. Lebo keď sa o niečom hovorí, tak niekde je asi chyba.“ (seniori 1)

Takéto sebavnímanie naznačuje, že svoj menšinový status, resp. status skupiny na okraji spoločnosti, majú seniori do istej miery aj zvnútornený.

— ZAPÁJANIE SA SENIOROV V RÁMCI PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU

Seniori mali rovnako ako ostatní obyvatelia mestskej časti možnosť **hlasovať v participatívnom rozpočte**. Hlasovacie lístky im boli doručené domov a mohli ich odovzdať v denných centrách. V niektorých denných centrách však o to veľký záujem neprejavili. Informáciu o tejto možnosti zobrali na vedomie, ale účasť na hlasovaní bola v niektorých centrách minimálna – v jednom boli napríklad odovzdané len štyri hlasovacie lístky. Jedna z respondentiek sa domnieva, že dôvodom tejto „apatie“ je aj fakt, že hlasovanie

prebiehalo približne v období volieb, a preto to išlo mimo pozornosti seniorov. Druhým dôvodom môže byť fakt, že systém participatívneho rozpočtu je pre seniorov komplikovaný:

„Poviem pravdu, že nie [nerozprávali sme sa o hlasovaní – pozn. aut.]. Lebo ja sa priznám, že sama som nevedela, o čom sa tam píše. Poprosila som jednu pani, aby mi to vysvetlila. (...) Napríklad nám bolo povedané, že sme dostávali do schránok hlasovacie lístky a pán z miestneho úradu hovoril, že však sme to dostali a máme vedieť, o čo ide. Takže niečo sa dialo, aby som nepovedala nejakú hlúposť.“ (seniori 1)

Dôležitým faktorom pri zapájaní sa seniorov je spôsob, akým sú im informácie o možnosti participovať podané. V inom dennom centre (seniori 2) napríklad o hlasovaní veľa diskutovali s vedúcou, najmä o triedení odpadov, a hlasovanie prebiehalo viac v centre než doma.

— KOMUNIKÁCIA SO SAMOSPRÁVOU

O potrebách seniorov denné centrá komunikujú s úradom a starostom často v rámci rôznych akcií a posedení, ktoré sa u nich konajú a na ktoré chodí starosta, ale aj poslanci. Vedúce denných centier taktiež pravidelne komunikujú s miestnym úradom. Seniori však chodia aj osobne na miestny úrad, keď niečo potrebujú, ale tu nejde o participáciu ako takú, pretože sa nesnažia presadzovať nejaké kolektívne požiadavky, ale skôr riešiť svoje individuálne problémy.

Samospráva sa podľa vedúcich denných centier pomerne intenzívne zaujíma o potreby seniorov. Prejavuje sa to tak, že starosta aj poslanci k nim často chodia a so seniormi sa rozprávajú o ich potrebách, hoci nie vždy sa vyrieši to, čo seniori komunikujú. Jedna z respondentiek zastupujúcich samosprávu vyjadrila svoj dojem, že pri takýchto stretnutiach hlas seniorov nie je vypočítaný. Skôr sa domnievala, že poslanci ich vnímajú len ako voličov, o ktorých sa zaujímajú najmä pred voľbami a keď nič nepotrebujú.

— DENNÉ CENTRÁ AKO ZÁSTUPCOVIA SENIOROV

Ukázalo sa, že denné centrá fungujú aj ako prostredníci komunikácie seniorov so samosprávou a vedúci/e denných centier ako zástupcovia a zástupkyne seniorov. Na miestnom úrade majú kontaktnú osobu, ktorá má na starosti len denné centrá, a komunikáciu hodnotia veľmi pozitívne tak zástupcovia samosprávy, ako aj zástupcovia denných centier. Podnety dávajú seniori najmä

cez tieto centrá, pretože tam majú priamy kontakt na starostu aj poslancov, keď sa zúčastňujú na posedeniach a akciách:

„Poslanci sem dosť často chodia, máme posedenia so seniormi a tam chodia aj poslanci. (...) Oni sem prídu v rámci nejakých osláv, chodia od stola k stolu a pýtajú sa na nejaké podnety. Chodí sem aj pani vedúca zo sociálneho a pani, čo má na starosti denné centrá. Alebo keď niečo treba, tak idem ja na tie ich porady a predostriem, či by bolo možné niečo urobiť. Takže ja som ako keby taká zástupkyňa.“ (seniori 3)

Podľa jednej respondentky zo samosprávy sú seniori už zvyknutí na to, že miestny úrad sa ich pýta na ich názor a „(...) to by bolo skôr pre nich prekvapenie, keby sme sa ich nepýtali“ (samospráva 3).

Podnety sa týkajú napríklad dopravy z odľahlejších častí mestskej časti alebo kvality chodníkov. Vedúca jedného centra prostredníctvom komunikácie s poslancami presadila napríklad inštaláciu bankomatu v ich priestoroch, aby seniori nemuseli kvôli výberu hotovosti chodiť do mesta.

— METÓDY ZAPÁJANIA SENIOROV

Metódy participácie, ktoré fungujú pri iných skupinách, nemusia nevyhnutne fungovať aj pri rôznych menšinových skupinách. Dôvodom sú rôzne špecifiká a situácie charakteristické pre rôzne skupiny, ktoré možno z hľadiska participácie považovať za ťažko dosiahnuteľné. Tieto špecifiká však nie sú statickou charakteristikou skupiny seniorov, skôr ich treba považovať za procesuálny aspekt. K faktorom, ktoré prispievajú k ich ťažšej dosiahnuteľnosti, patrí napríklad geografická či sociálna izolácia, telesné alebo mentálne nevhodnenie, či nedostatočná informovanosť spôsobená nižším sociálnym kapitálom v porovnaní so skupinami s dobrou orientáciou v politickom priestore, ktoré zvyčajne participujú vo vyššej miere (Adamer, 2013).

Ako uvádzame vyššie, tím kancelárie pre participáciu je pomerne flexibilný v tom, aké metódy participácie verejnosti volí a využíva. Môže sa teda prispôbovať potrebám a možnostiam rozmanitých skupín obyvateľstva. Pri senioroch napríklad nefungovali formalizované powerpointové prezentácie návrhov komunitného plánu, pri ktorých bol použitý príliš odborný jazyk a ktoré sa konali na miestnom úrade. Seniори sa na takomto stretnutí síce zúčastnili, ale ako vyplývalo z výskumu, nerozumeli jeho obsahu. Väčší úspech mali napríklad stretnutia priamo v denných centrách, ktoré neboli priamo zamerané na zisťovanie ich potrieb, alebo zbieranie nejakých konkrétnych podnetov na tvorbu strategických dokumentov.

Ako uviedol respondent zastupujúci samosprávu: „(...) s tými seniormi sa dá rozprávať aj pri rôznych iných príležitostiach. (...) Lebo dá sa to. To tie metódy, to nie je žiaden problém, lebo jednak ich zapojíme, keď to vyjde, tak potom s nimi pokekáme o tom.“ (samospráva 2)

Dôležitejšie než rigorózna aplikácia teoretických modelov v praxi je vytváranie vzťahu dôvery medzi inštitúciami verejnej správy a verejnosťou. Ide o náročný proces neustáleho učenia sa.

„(...) lebo naozaj ideme cestou pokus-omyl, takže (...) tých chýb robíme pomerne dosť, ale zasa sa snažíme potom sa posúvať, a tým pádom ako nie je problém, keď nám na sviatky prídu traja ľudia. (...) Tak to urobme ináč! Takže nie sme... takto – keď škatulky hľadáte, nie sme škatulky.“ (samospráva 2)

Dôveru je možné dosiahnuť len rešpektovaním potrieb a možností rôznych, aj menšinových skupín participovať. Preto je omnoho účinnejšie rozprávať sa so seniormi v ich prirodzenom prostredí, v ktorom majú pocit bezpečia, a zároveň sa prispôbiť ich komunikačnému štýlu. Ako uviedol jeden z respondentov zastupujúcich samosprávu, na seniorov je potrebné mať viac času, pretože: „(...) im ten čas ide iným tempom, ako ide tým mladším, čím je človek mladší, tým tie hodiny tykajú rýchlejšie, takže ono vo svojej podstate treba mať viac času nato. Hej?“ (samospráva 2)

Špecifickú skupinu v rámci seniorov predstavujú tí, ktorí sa nezúčastňujú na aktivitách v denných centrách a ktorých je v skutočnosti väčšina. Na aktivitách denných centier sa totiž zúčastňuje približne 1300 seniorov z celkových približne 10 000, ktorí v mestskej časti žijú. Zvyšok sa samospráva snaží zachytávať aktivitami, ako je napríklad večera pre osamelých alebo telefonické kontaktovanie ako prevencia sociálnej izolácie. V prípade tejto skupiny seniorov však nejde o opatrenia na ich zapájanie do rôznych úrovní participácie, aj keď informácie o možnostiach participácie dostávajú rovnako ako všetci ostatní obyvatelia mestskej časti – prostredníctvom lokálnych médií a schránkovania.

Seniori a tvorba komunitného plánu rozvoja sociálnych služieb

Komunitný plán sociálnych služieb mestskej časti Bratislava-Nové Mesto bol vytvorený na obdobie rokov 2017 až 2021. Vo svojej analytickej časti sa explicitne venuje seniorom ako skupine tvoriacej významný podiel na obyvateľstve mestskej časti. Situácia v tejto mestskej časti však z hľadiska zmien vekovej štruktúry obyvateľstva nekopíruje globálne trendy, keďže priemerný vek obyvateľstva tejto lokality sa znižuje a podiel obyvateľstva v postprodukčívnom veku je v posledných rokoch stabilný – od roku 2005, keď táto skupina predstavovala približne 20 % obyvateľstva, sa znížil na približne 18,5 % v roku 2015. V súčasnosti žije v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto približne 10- až 11 tisíc dôchodcov, čo predstavuje zhruba jednu tretinu obyvateľstva (Komunitný plán... 2017 – 2021).

Seniori boli skupina, ktorá sa najintenzívnejšie zapojila do tvorby komunitného plánu – asi päťdesiat sa ich zúčastnilo na prezentácii návrhu komunitného plánu na mestskom úrade. Zároveň predstavovali väčšinu respondentov dotazníkového prieskumu, aj keď v tomto prípade celú vzorku predstavovalo len 25 respondentov (23 jednotlivcov a dve organizácie).

„No, akože, veď to je živé... ja si myslím, že proste to je namieste, že sú práve oni týmto spôsobom oslovovaní. Možno u nás je to výnimočné tým, že participatívny útvar chodí a zisťuje tie potreby, ale tam, kde nefunguje tento systém transparentnosti, kde nemajú toľko klubov alebo kde sa nevenuje taká pozornosť, tak tí ľudia nemajú možno ani možnosť nejakým spôsobom okrem tohto komunitného plánu. No však to je príležitosť!“ (samospráva 3)

Zapojenie seniorov do tvorby komunitného plánu respondenti teda považovali za dôležité, za príležitosť, a to bez ohľadu na to, či zastupovali samosprávu alebo samotných seniorov.

— DOTAZNÍKOVÝ PRIESKUM

Komunitný plán sa nevytváral vnútri samosprávy, ale spracovala ho externá firma, ktorú miestny úrad na túto úlohu najal z dôvodu nedostatku vlastných personálnych zdrojov na tvorbu takéhoto materiálu.

S cieľom čo najlepšie zachytiť reálnu situáciu v oblasti poskytovania sociálnych služieb a potreby cieľových skupín táto externá firma zrealizovala

dotazníkový prieskum. V období decembra 2016 až januára 2017 tak mali obyvatelia mestskej časti a tu pôsobiace organizácie možnosť vyplniť dotazníky monitorujúce jednak súčasný stav sociálnych služieb dostupných obyvateľom a potreby obyvateľov, ale tiež predstavy obyvateľov a organizácií o tom, ako by sa mali sociálne služby na území mestskej časti v budúcnosti vyvíjať.

Dotazníky boli dostupné online a tiež v tlačenej verzii. O možnosti zapojiť sa do prieskumu mestská časť informovala na svojej internetovej stránke, v časopise Hlas Nového Mesta, ale aj priamym oslovením organizácií e-mailom a obyvateľov prostredníctvom Tlačovej agentúry Slovenskej republiky. Do dotazníkového prieskumu sa zapojilo len 23 obyvateľov a dve organizácie, preto zisteniam nemožno pripisovať príliš veľkú výpovednú hodnotu, hoci spracovateľ ich v komunitnom pláne uvádza vo forme štatistickej analýzy (Komunitný plán... 2017 – 2021).

Spôsob realizácie tohto prieskumu kritizovali aj respondenti zastupujúci samosprávu, podľa ktorých je online forma dotazníkového prieskumu úplne nevhodná, pretože napríklad ľudia nad 60 rokov nevyužívajú prístup k internetu. Oveľa vhodnejšou formou by podľa tohto respondenta bolo schránkovanie, teda roznos vytlačených dotazníkov do schránok všetkým obyvateľom mestskej časti. To by zaručilo vyššiu návratnosť. Pri participatívnej tvorbe verejných politík je zároveň **potrebné pracovať flexibilne a kreatívne**. Ak teda nefunguje jedna metóda zapojenia verejnosti, mal by byť k dispozícii priestor, čas a personálne (aj odborné) kapacity na využitie inej.

— STRETNUTIA SO SENIORMI

Na miestnom úrade spracovateľ komunitného plánu zorganizoval stretnutie, na ktorom odprezentovali návrh komunitného plánu. Organizácia tohto stretnutia, resp. verejného prerokovania návrhu komunitného plánu, bola podmienkou, ktorú miestny úrad uložil externému spracovateľovi. Na tomto stretnutí sa zúčastnilo asi päťdesiat seniorov z denných centier, hoci nie celkom rozumeli zmyslu, cieľu či obsahu stretnutia. Kancelária pre participáciu spolu s jednou poslankyňou miestneho zastupiteľstva následne seniorom navrhli, že zorganizujú stretnutia priamo v denných centrách a vysvetlia im, o čo v komunitnom pláne ide.

„A tá beseda potom, čo bola na miestnom úrade, nebola taká, ako by si to zasľúžilo, lebo to bolo aj napísané dosť na takej úrovni, že ani ja som niektorým pasážam nechápala, že čo to má byť. A potom sme sa dohodli tak, že prídu do denného centra, bola tu aj pani poslankyňa v tom čase. A vysvetlili nám to po lopate, lebo ľudia sú takí, že potrebujú aj po lopate povedať.“ (seniori 2)

Rozhovory poukázali na fakt, že pri tomto stretnutí nedošlo k vzájomnému porozumeniu jeho zmyslu, čo mohlo byť spôsobené použitým jazykom, ktorý bol príliš odborný, a tiež metódou prezentácie (powerpoint), na ktorú seniори nie sú zvyknutí a môže sa im ťažko vnímať. Spracovateľ komunitného plánu síce použil úplne štandardnú metódu, ktorá by, pravdepodobne, fungovala dobre pri inej skupine obyvateľov (napríklad mladšej, s iným typom vzdelania a sociálnym kapitálom). Seniorom však bola neznáma a neprístupná, a preto neporozumeli ani obsahu prezentácie a nevedeli na ňu konštruktívne reagovať. Účastníci navyše nedostali podklady vopred a nevedeli sa na diskusiu pripraviť. Diskusia sa teda viedla o veciach, ktorým rozumeli a ktoré ich trápia v každodennom živote a potrebujú ich riešiť. To si jedna respondentka zastupujúca samosprávu vysvetľovala ako „typické pre seniorov“:

„Vlastne to tam premietal s tým, že išiel bod po bode, či sa chceli vyjadriť, či nie, ale tým, že tam bola prevaha tých seniorov, tak sa to zvrhlo na také veci, ktoré, žiaľ, na ktoré my nemáme dosah.“ (samospráva 3)

Akoby dôvodom nekonštruktívnosti diskusie bol samotný fakt, že sa na nej zúčastnili takmer výlučne seniори. Okrem obsahovej a formálnej stránky stretnutia však významný faktor jeho neúspešnosti predstavovalo aj prostredie, v ktorom sa konalo – zasadacia miestnosť na miestnom úrade, v ktorej bolo mimoriadne horúco, čo pre seniorov mohlo predstavovať dodatočnú záťaž.

Zapájanie cieľových skupín do tvorby komunitného plánu do tohto stretnutia na miestnom úrade riešil len externý spracovateľ. Na stretnutí sa však zúčastnili aj zamestnanci kancelárie pre participáciu, ktorí organizátorom ponúkli aj svoju asistenciu vo forme facilitácie.

Po tejto skúsenosti sa kancelária pre participáciu rozhodla vstúpiť do procesu tvorby komunitného plánu a na základe iniciatívy jednej poslankyne miestneho zastupiteľstva zorganizovať ešte skupinové diskusie so seniormi v každom dennom centre, teda v ich prostredí, a formou, ktorá je im prístupná. Viacerí respondenti považovali u seniorov za najúčinnjšiu metódu osobný kontakt, zatiaľ čo napríklad u mladých ľudí funguje aj online komunikácia a zverejňovanie a pripomienkovanie materiálov. Seniори sa okrem toho zúčastňovali aj na stretnutiach v jednotlivých štvrtiach, ktoré kancelária pre participáciu tiež zorganizovala s cieľom zbierať podnety od verejnosti. Tieto stretnutia však už boli zamerané na všeobecnú verejnosť, nie špecificky cieľené na seniorov. Podstatou iniciatívy spomínanej poslankyne pritom nebola participácia ako taká a túto svoju aktivitu takto ani nerámcovala.

„Nedávala som sa na to ako na participáciu. Tú ste mi možno vnukli vy, ale proste prišlo mi naozaj nedostatočné nechať ako podklad pre nejaký plán, ktorý

má slúžiť na ďalšie roky, keď už aj možno ani poslancom nebudem, prišlo mi nedostatočné mať nejakých dvadsaťdva respondentov, keď sú tam v podstate akože živí ľudia.“ (samospráva 4)

Zisťovanie potrieb a podnetov od cieľových skupín komunitného plánu vnímala ako prirodzenú súčasť plánovacích procesov, ako zber dát pri tvorbe politík založených na dôkazoch (*evidence based policy making*). Takáto tvorba politík zároveň prispieva k transparentnému a efektívnemu fungovaniu samosprávy, pretože vychádza zo skutočných potrieb svojich obyvateľov.

Informáciu o konaní týchto stretnutí dostali všetci poslanci miestneho zastupiteľstva aj miestny úrad. Nezúčastnil sa však nikto – ani zo zastupiteľstva, ani zo sociálneho odboru miestneho úradu. Podľa jednej respondentky by však práve sociálny odbor mal byť zodpovedný za zapájanie seniorov do tvorby verejných politík v mestskej časti. V rámci týchto stretnutí sa zamestnanci kancelárie pre participáciu stretli s viac ako sto seniormi a zbierali podnety a pripomienky, ktoré následne zosumarizovali a odovzdali externému spracovateľovi komunitného plánu. Tí ich spracovali, vyhodnotili a „preosiali“ cez „kompetenčné sito“, následkom čoho v ďalšej verzii komunitného plánu ostalo podľa jedného respondenta približne 10 percent pripomienok, s čím kancelária pre participáciu nebola stotožnená.

„My sme tých ľudí si vypočuli. Tí ľudia dali svoje pripomienky. Tie pripomienky nie sú v tomto materiáli. (...) Nám ide o to, že pripomienky, ktoré nám dali, musia byť v tomto materiáli. (...) A to nikoho nezaujíma, že to nie je v kompetencii. Tam sa to nesmie stratiť. Tam jednoducho akože tam zoberte toto, dajte to do komunitného plánu do prílohy sedemnásť alebo Z. To je úplne jedno... a tam povedzte, že toto sú požiadavky seniorov. Tieto požiadavky sú v kompetencii mestskej časti. Tieto nie sú.“ (samospráva 2)

V dôsledku „kompetenčného sita“ sa následne stratil zmysel participácie, ako uviedol jeden z respondentov zastupujúci samosprávu, keďže snaha seniorov pripomienkovať predložený materiál nevedla k želanému účinku – teda nepremietla sa do reálnych opatrení, ktoré by boli obsiahnuté v komunitnom pláne. Zároveň ani neprebehla komunikácia naspäť k seniorm, kde by im bolo vysvetlené, ako bolo s ich podnetmi naložené, prečo niektoré boli zohľadnené a čo sa stane s tými, ktoré neboli. Už počas stretnutí sa organizátori stretli s nedôverou účastníkov v to, že ich zapojenie bude mať nejaký efekt, čo sa v konečnom dôsledku ukázalo ako opodstatnené. Je preto potrebné vynakladať pomerne veľa energie na to, aby seniори (alebo akákoľvek iná cieľová skupina) dostali aj spätnú väzbu a porozumeli tomu, prečo niektoré

ich podnety neboli zohľadnené: „... lebo oni a priori čakajú: Tak ja toto poviem a nejaké riešenie niekto nájde.“ (samospráva 4)

Úlohou miestneho úradu však nie je hneď riešiť všetky podnety, ktoré v rámci tvorby komunitného plánu od seniorov dostali. Podľa jedného respondenta by hľadanie riešení malo byť súčasťou implementácie komunitného plánu. Preto je dôležité uviesť v ňom všetky zozbierané podnety, hoci možno aj nie sú v kompetencii miestneho úradu. V priebehu implementačného obdobia sa však môžu hľadať možnosti, ako ich riešiť. Niektoré z podnetov sa napríklad začali riešiť ako projekty v rámci participatívneho rozpočtu, iné môžu byť predmetom rokovaní s kompetentnými inštitúciami verejnej správy.

Skupinové diskusie so seniormi v procese tvorby komunitného plánu sociálnych služieb boli jedinou metódou participácie zameranej špecificky na túto cieľovú skupinu. Z hľadiska intenzity zapojenia seniorov ide o konzultácie, teda o štvrtý stupeň participácie podľa Adamera (2013). Konzultáciám predchádza informovanie, verejné vypočutie, zapojenie a vyššie stupne predstavuje spolurozhodovanie, čiastočná rozhodovacia právomoc, plná rozhodovacia právomoc a samourčenie/autonómia. Na úrovni konzultácií je verejnosť zapojená do procesov tvorby politiky (alebo iného rozhodovania) tak, že do diskusie prispieva poskytovaním informácií, vyjadrením názoru alebo zaujatím určitého stanoviska. Tieto sú v rozhodovacom procese brané do úvahy, rozhodovacia právomoc je však aj naďalej výlučne v rukách aktérov formálne zodpovedných za proces (Adamer, 2013).

— BARIÉRY PARTICIPÁCIE SENIOROV NA TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK

Vytvorenie komunitného plánu sociálnych služieb v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto bolo zadané ako služba externej firme, ktorá na tento účel zrealizovala dotazníkový prieskum. Zistenia z neho mali slúžiť ako podklad pre návrh komunitného plánu. Dotazník však bol dostupný v printovej verzii aj online, čo však predstavuje formu neprístupnú viacerým cieľovým skupinám komunitného plánu. Jednou z nich sú aj seniory – **vytváranie online možností participácie** síce môže participáciu uľahčovať iným cieľovým skupinám (mladým, pracujúcim a pod.), pretože je to relatívne časovo nenáročný spôsob, avšak **pre seniorov predstavuje významnú bariéru**, ak nie sú dostupné iné možnosti zapojenia. Vypĺňanie online dotazníka vyžaduje nielen prístup k internetu, ale aj istú mieru počítačovej gramotnosti, ktorá je typická skôr pre mladšie generácie.

Samozrejme, nemožno zovšeobecňovať. Informačné technológie sa stávajú čoraz mainstreamovejším spôsobom získavania dát a podnetov od verejnosti práve pre jednoduchosť a časovú nenáročnosť ich využitia. Tá je však len zdanlivá, resp. neplatí pre všetky skupiny obyvateľstva. Mladšie generácie či ľudia s vyšším vzdelaním vnímajú informačné technológie ako bežnú súčasť svojich životov, pretože s nimi vyrastali a/alebo ich využívajú denne v rámci práce či štúdia. Sú súčasťou rýchlo sa meniaceho sveta, ktorý je však napríklad pre mladšie generácie jediný, ktorý poznajú a sú naň preto lepšie adaptované (v tejto súvislosti si dovoľíme mierne zovšeobecňovať, keďže nám ide o porovnanie rôznych generačných skúseností).

Prirodzene, uznávame existenciu a dôležitosť rozdielov v schopnosti adaptovať sa na rýchlo sa meniaci svet, napríklad medzi skupinami s odlišným socioekonomickým statusom či úrovňou vzdelania). Seniori prežili väčšinu svojich tzv. formujúcich rokov v dobách, v ktorých informačné technológie neboli bežnou súčasťou života a v súčasnosti predstavujú len ďalšiu z množstva nových vecí, ktoré by sa mali učiť používať. Za účinnejšiu metódu zapájania seniorov do tvorby verejných politík preto respondenti považovali osobné stretnutie, teda formu, ktorá je im blízka a prístupná.

Bariéru participácie seniorov predstavuje podľa niektorých respondentov aj **vnímanie istej hierarchie v rámci samosprávy**. Denné centrá, ktoré sú v mestskej časti neoficiálnou platformou participácie seniorov (pozri vyššie), sú podriadené miestnemu úradu. Ich vedúci pracovníci môžu mať podľa jednej respondentky pocit, že vznášanie podnetov napríklad na zasadnutiach miestneho zastupiteľstva by mohlo byť vnímané ako kritika, ktorá by mohla naštříbiť dobré vzťahy s miestnym úradom. Práve dobré vzťahy a dobre nastavená komunikácia s miestnym úradom je však vo vnímaní respondentiek zastupujúcich seniorov pre fungovanie denných centier kľúčová. Preto ak majú nejaké požiadavky či podnety, komunikujú priamo s oddelením zodpovedným za chod denných centier.

Nedostatočná iniciatíva miestneho úradu zapájať seniorov do tvorby verejných politík predstavuje ďalšiu z bariér, ktoré bránia seniorom v efektívnej participácii. Ako uviedla jedna respondentka zastupujúca samosprávu, participatívna iniciatíva by mala vychádzať z miestneho úradu. Ten ako inštitúcia verejnej správy disponuje väčšou symbolickou mocou, a preto on by mal byť ten, kto bude iniciovať rozdelenie sa o ňu. Prirodzene, legitímna by bola aj požiadavka a iniciatíva zo strany seniorov, aby im bolo umožnené sa na tejto moci podieľať (teda mať prístup k tvorbe verejných politík). Seniori však väčšinu svojich formujúcich rokov prežili v období komunizmu, keď sa občianska a politická participácia nielenže nepodporovala, ale štátna moc jej

aktívne bránila. Je preto prinajmenšom nerealistické očakávať, že budú aktívne prejavovať záujem o účasť na tvorbe verejných politík bez istej motivácie a podpory zo strany tých, ktorí tvorbu verejných politík riadia, teda zo strany verejnej správy.

Významnú bariéru participácie predstavuje pre seniorov aj ich **nedostatočné porozumenie fungovaniu samosprávy a verejných politík**, aj keď je pravdepodobné, že toto sa nevzťahuje len na seniorov. Ako uviedla jedna z respondentiek zastupujúcich samosprávu na základe svojej skúsenosti, účasti seniorov na tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb malo predchádzať dôsledné vysvetlenie, čo komunitný plán je, ako má alebo môže prebiehať jeho tvorba, ako funguje jeho plnenie a podobne. Dôvodom je, že „*proste nevnímajú to tak, že je to naozaj materiál, ktorý má zohľadňovať také, by som povedala, celospoločenské (...) a hlavne aj to, že ja si tu môžem dávať neviem aké plány, ale stále tu máme nejakú organizačnú štruktúru, ktorá má nejaké personálne obsadenie a je to narozpočtované, schvaľuje to zastupiteľstvo a ja keď mám na oddelení sociálnych služieb štyroch ľudí, tak ja ťažko budem sa zaväzovať k tomu, že budem nejakým spôsobom pracovať s témami, ktoré sú priestorom, ja neviem, pre neverejných poskytovateľov a ktorí sú financovaní z viacerých zdrojov*“ (samospráva 3)

Vyjasnenie základných pojmov a konceptov je dôležité najmä z hľadiska realistikosti očakávaní všetkých zainteresovaných. Ak účastníci procesu tvorby komunitného plánu nevedia, čo všetko takýto plán môže alebo musí obsahovať a aké sú kompetencie jednotlivých aktérov, môže mať pomerne nerealistické očakávania od celého procesu participácie. Tie potom môžu viesť k frustrácii z ich nenaplnenia, skepse spojenej s participáciou a následnému prehĺbeniu nedôvery voči inštitúciám verejnej správy. Nesprávne nastavené východiská participácie tak môžu verejnosť skôr odradiť od zapojenia sa do tvorby verejných politík v budúcnosti.

Bratislava-Nové Mesto je vnímaná ako mestská časť, ktorá seniorom ponúka pomerne kvalitný život vďaka rôznym službám, ktoré poskytuje (napríklad denné centrá, opatrovateľská služba, rozvoz stravy, voľnočasové aktivity), ale aj vďaka záujmu miestnych politikov o túto skupinu obyvateľov. Vzhľadom na globálny trend starnutia obyvateľstva si samospráva veľmi dobre uvedomuje dôležitosť témy starostlivosti o seniorov, hoci v tejto mestskej časti v posledných rokoch nedochádza k výraznejšiemu nárastu počtu obyvateľov v postproduktívnom veku.

Dôležité je však aj to, že samospráva si uvedomuje aj potenciál seniorov prispievať k riešeniam svojej situácie, aj situácie iných skupín obyvateľov.

Téma participácie verejnosti je v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto pomerne dobre etablovaná vďaka participatívnemu rozpočtu, ktorý tu funguje už približne šesť rokov. Postupne sa však participácia rozširuje aj na oblasť tvorby verejných politík v tejto mestskej časti. Výhodou je, že táto téma je v rámci samosprávy aj inštitucionálne ukotvená, a to vo forme kancelárie pre participáciu na miestnom úrade. Tá predstavuje unikátny priestor na rozvoj participácie verejnosti. To, že úrad má vytvorené personálne a odborné kapacity na organizačné zabezpečenie participácie verejnosti, sa prejavilo aj pri tvorbe komunitného plánu rozvoja sociálnych služieb a zapojení seniorov. Keďže v priebehu tvorby sa ukázalo, že metódy participácie verejnosti, ktoré fungujú pre väčšinovú spoločnosť (napríklad powerpointová prezentácia), nefungujú pre seniorov, kancelária pre participáciu flexibilne využila vhodnejšie metódy a získala tak relevantnejšie dáta než externá firma, ktorá bola vypracovaním komunitného plánu poverená (pozri nižšie).

Na zefektívnenie participácie seniorov na tvorbe verejných politík by však bolo potrebné prijať niekoľko opatrení.

Ako sa ukázalo v tejto prípadovej štúdii, pri zapájaní seniorov do tvorby verejných politík je dôležitá **flexibilita pri aplikácii rôznych metód participácie**. Metódy, ktoré môžu štandardne fungovať pri iných cieľových skupinách, nemusia byť efektívne v prípade seniorov. To sa ukázalo v prípade prezentácie návrhu komunitného plánu sociálnych služieb, ktorá sa konala na miestnom úrade. Forma powerpointovej prezentácie s množstvom odborných termínov bola pre seniorov úplne nezrozumiteľná, hoci napríklad pre mladšie generácie mohla predstavovať úplne štandardnú metódu.

Vďaka kreativitě a flexibilitě kancelárie pre participáciu však mohol miestny úrad využiť aj iné metódy – osobné stretnutia a skupinové diskusie

so seniormi v denných centrách, ktoré prebiehali často neformálne popri iných aktivitách, a zrozumiteľnou formou. Spôsob zberu podnetov zo strany seniorov mal však skôr charakter *ad hoc* prístupu, čiže nebol vytvorený stabilný mechanizmus participácie seniorov na tvorbe verejných politík. Na jednej strane to možno vnímať pozitívne ako spôsob kreatívneho a flexibilného reagovania na aktuálne potreby miestneho úradu aj cieľovej skupiny. Na druhej strane však takýto prístup predstavuje riziko, že prizývanie seniorov k tvorbe verejných politík sa nestane štandardným postupom, ale ostane v rovine *ad hoc*. Dôležité je, že miestny úrad si uvedomuje túto potrebu flexibility a vníma participáciu ako proces, v rámci ktorého sa všetky zainteresované strany učia niečo nové.

Prvotný neúspech jednej metódy tak neznamená definitívu, ale poučenie, že je potrebné vyskúšať iné formy participácie. Istý stabilný prvok v zapojení seniorov do tvorby komunitného plánu však predstavovala sieť denných centier, ktorú kancelária pre participáciu využila ako platformu na zber podnetov. Denné centrá sú stabilne fungujúcou súčasťou miestnej samosprávy a združujú približne 1300 seniorov. Predstavujú teda vhodnú platformu na zapájanie seniorov formami, ktoré sú pre nich podľa respondentov najvhodnejšie (osobné stretnutia a neformálne rozhovory pri káve a koláčiku či vyšívaní). Okrem schránkovania však neexistujú metódy na podchytenie a pritiaženie tých seniorov, ktorí sa na aktivitách denných centier nezúčastňujú.

Komplikovanosť procesov tvorby verejných politík a rozdelenia kompetencií môže od participácie odradiť tie skupiny obyvateľov, pre ktoré z rôznych dôvodov nie je jednoduché rýchlo a flexibilne sa orientovať v politickom živote a organizácii verejnej správy. Pri istej miere zovšeobecnenia možno povedať, že seniori takúto skupinu predstavujú. Táto prípadová štúdia ukázala, že otázka kompetencií zohráva pomerne dôležitú rolu v motivácii či demotivácii seniorov participovať na tvorbe verejných politík. Množstvo ich podnetov a pripomienok, ktoré dali ku komunitnému plánu sociálnych služieb, totiž stroskotalo na tom, že nespádali do kompetencie miestneho úradu, a preto neboli zapracované. Participujúci seniori však nedostali spätnú väzbu a vysvetlenie, čo sa s ich pripomienkami stalo. Ako uviedol jeden respondent, obyvatelia by otázky kompetencií nemali vôbec riešiť. Namiesto toho by mal existovať **kanál, ktorým by sa jednotlivé podnety doručené miestnemu úradu dostali na príslušné zodpovedné inštitúcie**, ktoré by ich následne mohli riešiť. Týmto spôsobom spolu so spätnou komunikáciou z úradu k participujúcim obyvateľom by sa mohlo zamedziť frustrácii z neúčinnnej participácie.

„Oni mi napríklad dali... takú spätnú väzbu som mala od jedného pána, že on by chcel, aby sme prišli a povedali, čo sa z tých požiadaviek do toho plánu

dostalo. Akože chceli by to vedieť, čo sa tam dostalo a určite by chceli aj ten výsledok, ale oni akože, proste, keby sa s nimi viac komunikovalo, tak si myslím, že by to proste chápali ešte viac tie súvislosti toho, že ja si niečo poviem, a áno, mňa sa to dotýka. Keď tá druhá strana vypočuje a spracuje tak, ako to spracovať má.“ (samospráva 4)

Okrem toho by bolo potrebné **zintenzívniť komunikáciu samosprávy so seniormi**, vďaka čomu by bolo možné využiť ich potenciál pri riešení nielen situácií týkajúcich sa ich samotných, ale aj iných cieľových skupín. V súčasnosti však komunikácia so seniormi zo strany samosprávy prebieha skôr príležitostne, napríklad raz za štyri roky pri tvorbe komunitného plánu rozvoja sociálnych služieb alebo pred voľbami. Intenzívnejšiu, ale hlavne zrozumiteľnú komunikáciu zo strany samosprávy by uvítali aj samotní seniori:

„Keď chcú od nás, aby sme hlasovali, tak možno by mal niekto prísť a povedať po lopate, o čo ide. Potom by sa zapojili, lebo zapájať sa, zapájať sa, a aj tak sa nič nezmení. Oni by sa mohli vyjadrovať, len aby sa to dostalo do tých správnych rúk, aby sa niečo okolo toho dialo. Možno je človek naivný a myslí si, že keď niečo povie, hneď sa tak stane. Ale možno keby niekto prišiel a vysvetlil...“ (seniori 1)

S tým súvisí aj potreba **približovať fungovanie samosprávy a verejných politík obyvateľom**, aby sa prekonala priepasť medzi nimi. Pri tvorbe komunitného plánu rozvoja sociálnych služieb v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto sa ukázalo, že seniorom nemusí byť vždy a celkom zrejme, ako funguje samospráva, čo sú verejné politiky, či ako prebieha ich tvorba (pozri vyššie v časti o bariérach participácie). Seniori (ale aj iné skupiny obyvateľstva) by tak mali realistickejšie očakávania od svojho zapojenia sa do tvorby verejných politík, čo by pomohlo zamedziť pocitu sklamaní z participácie a následnej demotivácii zapájať sa aj v budúcnosti. Naopak, mohlo by to viesť k pocitu vyššej politickej účinnosti, a tým aj k posilneniu (*empowerment*) seniorov ako sociálnej skupiny.

Seniorov je však potrebné nielen vypočuť, ale ich hlas, názor a podnety pri tvorbe verejných politík aj skutočne zohľadniť. To by sa mohlo diať napríklad **vytvorením pracovnej skupiny, ktorá by sa zaoberala otázkami týkajúcimi sa seniorov** a bola by zložená aj zo zástupcov seniorov z mestskej časti, ale prístup do nej by mali napríklad aj lokálne mimovládne organizácie poskytujúce služby seniorom. Jej vytvorenie by mal iniciovať miestny úrad.

Participácii seniorov by pomohlo, keby miestny úrad vytvoril **personálne a odborné kapacity**, ktoré by participáciu seniorov zabezpečovali nielen organizačne (čo môže robiť kancelária pre participáciu), ale najmä odborne.

„(...) aj tie riaditeľky tých ôsmich denných centier... to sú vzdelané ženy. Učiteľky, ekonómky. Ony by vedeli prenášať tie informácie, ale proste musí byť na tom záujem aj niekoho kompetentného, kto je platený za svoju prácu. (...) nejaké myšlienky pre mňa sú tam [vo fungovaní kancelárie pre participáciu – pozn. aut.] ešte také, ktoré by sme mali nejakým spôsobom upraviť, ale z tohto mi vyplýva, že (...) keby sa niekto snažil o komunikáciu a realizáciu požiadaviek seniorov, taký kompetentný, tak že vtedy to má proste význam.“ (samospráva 4)

V súčasnosti má totiž sociálny odbor aj oddelenie zodpovedné za chod denných centier svoju agendu a participácia seniorov pre nich predstavuje prácu navyše, ktorej sa nemôžu naplno venovať. Súčasnú nastavenie teda ponúka len limitované možnosti zapájania seniorov (ale aj iných skupín obyvateľov) do tvorby verejných politík.

Vo vzťahu k podpore participácie verejnosti na tvorbe verejných politík vo všeobecnosti sme na základe výskumných zistení sformulovali dve odporúčania, ktoré sa však vzťahujú, prirodzene, aj na seniorov.

Po prvé by bolo potrebné **zefektívniť spoluprácu medzi kanceláriou pre participáciu a ostatnými odborníkmi** a vyjasniť kompetencie a zodpovednosť vo vzťahu k participácii. Mestská časť Bratislava-Nové Mesto má oproti mnohým iným samosprávam veľkú výhodu v tom, že participácia tu má aj inštitucionálne zázemie v podobe kancelárie pre participáciu. Ako však v rozhovoroch viackrát zaznelo, tento útvar miestneho úradu môže participáciu verejnosti zabezpečovať len organizačne, keďže nedisponuje odbornými kapacitami na riešenie rozmanitých obsahových otázok, ktoré súvisia s fungovaním samosprávy. Na to by však bolo potrebné, pravdepodobne, aj upraviť agendu jednotlivých pozícií v rámci jednotlivých odborov tak, aby otázky a úlohy súvisiace s participáciou verejnosti nepredstavovali prácu navyše.

Druhé odporúčanie súvisí s občianskymi projektmi v rámci participatívneho rozpočtu. V súčasnosti podliehajú projekty, ktoré si obyvatelia v rámci participatívneho rozpočtu odhlasujú, schvaľovaniu miestneho zastupiteľstva.

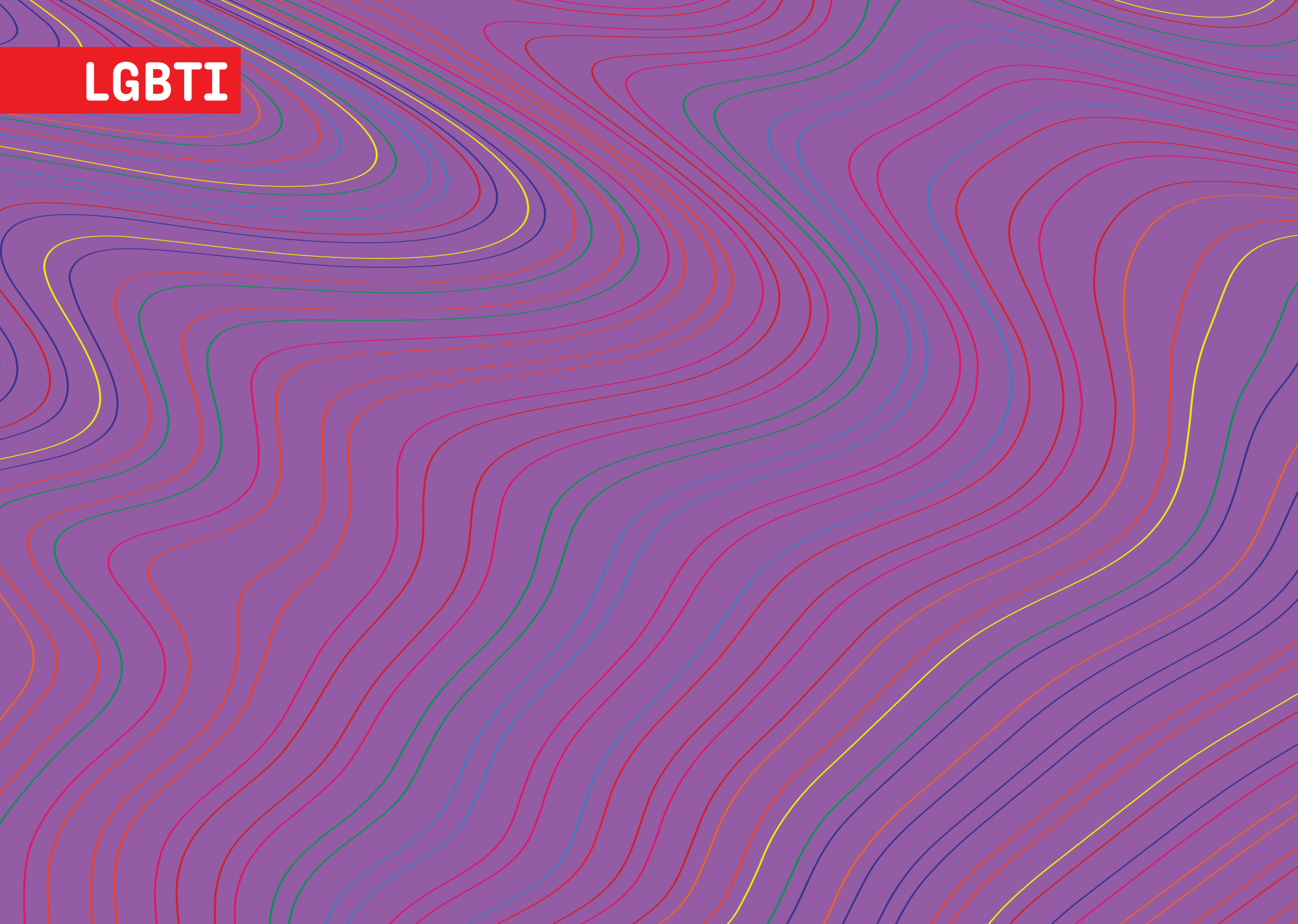
„Máme občianske projekty, ktoré navrhujú občania a realizujú ich cez úrad, alebo cez nejaké občianske združenie, alebo nejakou formou. Čiže potrebovali by dostať nejaké peniaze. Akonáhle dostávajú nejaké peniaze, tak tá forma je (...) alebo dotácia. Ak je to dotácia, tak musia o tom rozhodnúť poslanci, a ak už ľudia hlasovali a potom ešte majú znova rozhodovať poslanci, lebo je to dotácia, tak to zrazu nemá logiku.“ (samospráva 2)

Takýto postup spochybňuje autentickosť participatívneho prístupu a zároveň limituje rozsah participácie obyvateľov, keďže ich rozhodnutie môže naraziť na preferencie poslancov miestneho zastupiteľstva.

Aj napriek existujúcim bariéram, o ktorých píšeme vyššie, možno mestskú časť Bratislava-Nové Mesto považovať za lokalitu s dobre naštartovaným systémom zapájania verejnosti do fungovania samosprávy, či už prostredníctvom participatívneho rozpočtu, alebo participáciou verejnosti na tvorbe verejných politík. Vďaka tomu, že téma participácie je v rámci miestneho úradu aj inštitucionalizovaná, môžu byť participatívne procesy nastavené pomerne flexibilne podľa potrieb jednak úradu, a jednak rôznych cieľových skupín. To nahráva zapájaniu aj skupín, ktoré možno považovať za marginalizované, napríklad seniorov.

V prípade seniorov síce neexistuje štandardizovaný mechanizmus ich participácie na tvorbe verejných politík v podobe nejakého poradného orgánu, ktorého by boli súčasťou, ale túto absenciu úrad vyvažuje kreativitou a flexibilitou kancelárie pre participáciu. Vďaka nej bolo napríklad pri tvorbe komunitného plánu rozvoja sociálnych služieb možné využiť metódy participácie, ktoré možno nezodpovedajú rôznym teoretickým modelom. Vytvárajú však priestor na skutočné vypočutie seniorov.

LGBTI



PRÍPRAVA CELOŠTÁTNEJ STRATÉGIE OCHRANY ĽUDSKÝCH PRÁV V SR: PARTICIPÁCIA LGBTI OSÔB

Jarmila Lajčáková – Ivana Rapoš Božič – Zuzana Havírová

Príprava Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v SR (ďalej len „celoštatna stratégia“) bola plánovane realizovaná participatívnym spôsobom v rámci *Akčného plánu iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti*. Iniciovanie prípravy takejto celoštátnej stratégie, a to metódou participácie, vychádzalo z dobrých úmyslov vládných úradníkov, ktorí si uvedomovali potrebu systematického zlepšenia ochrany a naplňania ľudských práv, ako aj zapájania verejnosti do tvorby verejných politík. Zámer pripraviť celoštátnu stratégiu takýmto spôsobom sa formoval v období rokov 2010 až 2011, keď sa Slovensko stalo súčasťou medzinárodnej iniciatívy Partnerstva pre otvorené vládnutie a prihlásilo sa tak so zámerom zvyšovania transparentnosti a otvorenosti vládnutia.

Celoštátna stratégia bola súčasťou väčšieho projektu podpredsedu vlády SR pre ľudské práva a národnostné menšiny a jeho úradu v rokoch 2010 až 2012. Jeho cieľom bolo prehĺbiť ochranu a naplňanie ľudských práv prostredníctvom posilnenia existujúcich kľúčových inštitúcií, ich ochrany, vytvorenia nových orgánov, najmä Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, a tiež prostredníctvom legislatívnych a nelegislatívnych zmien, ktoré by priblížili krajinu najmä k medzinárodným štandardom ochrany ľudských práv.

Zámer vypracovať celoštátnu stratégiu ľudských práv bol tak prijatý už uznesením novovytvorenej Rady vlády SR pre ľudské práva z 27. júna 2011.⁵⁹ Návrh na vypracovanie takejto stratégie následne schválila vláda SR 16. novembra 2011,⁶⁰ pričom uložila podpredsedovi vlády SR pre ľudské práva predložiť vypracovanú stratégiu do konca septembra nasledujúceho roka 2012. V dôsledku predčasných volieb a následnej zmeny organizačnej štruktúry novej

presunutá na Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR spolu s presunom termínu úlohy – najskôr z marca 2013 na koniec septembra 2013.⁶¹

Samotná participatívna príprava tohto dokumentu sa tak udiala v roku 2013, a to najintenzívnejšie v letných mesiacoch. Finálne znenie celoštátnej stratégie bolo schválené až vo februári 2015.⁶²

Príprava stratégie bola sprevádzaná kampaňou kresťanských organizácií, ktoré protestovali proti jej prijatiu. Premenila sa na hodnotový spor zástancov ľudskej dôstojnosti a ľudských práv pre všetkých, tak ako vyplývajú z medzinárodného práva, a zástancov náboženského vnímania ľudskej dôstojnosti v témach interrupcií, vzdelávania k ľudským právam a právam LGBTI.⁶³

Po prijatí tejto stratégie minister zahraničných vecí a európskych záležitostí vyhlásil, že sa právny stav nemení a je to len „príspevok do diskusie, je to rámcový a programový dokument“ (Topky.sk, 2015). Pre médiá vtedy tiež uviedol, že príprava stratégie ukázala aj to, že slovenská spoločnosť nie je pripravená na diskusiu o ľudských právach a chýba jej tolerancia (tamtiež). Príprava celoštátnej stratégie bola sprevádzaná kampaňou, petíciou proti jej prijatiu, ktorú podpísalo viac ako 18 tisíc ľudí⁶⁴ a ktorej príprava podľa zástupcov kresťanských organizácií viedla až k neúspešnému referendu za tzv. tradičnú rodinu, ktoré sa uskutočnilo približne desať dní pred prijatím stratégie a obsahovalo otázky smerujúce proti uznaniu manželstiev a/alebo iných zväzkov osôb rovnakého pohlavia, proti adopcii detí gejmami a výučbe sexuálnej výchovy. Na referende sa zúčastnilo len 21,4 % obyvateľov, v dôsledku čoho referendum nebolo platné (Denník N, 2015).

Celoštátna stratégia sa zameriavala na niekoľko znevýhodnených skupín: národnostné menšiny a etnické skupiny, seniorov, osoby so zdravotným postihnutím, práva detí, práva žien, LGBTI, práva ľudí žijúcich na hranici chudoby a migrantov. Počas spoločných pracovných workshopov sa diskusia výrazne koncentrovala len na tri oblasti – rodovú rovnosť, sexuálnu výchovu a práva LGBTI. Ukázalo sa, že práve LGBTI skupina čelila najvýraznejšiemu odporu pri diskusii a presadzovaní jej práv. V prípadovej štúdii sa preto zameriavame na participáciu tejto zraniteľnej skupiny, ktorá má podobné aspekty

⁶¹ Východiskový materiál k celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv, dostupný tu: <http://www.radavladyp.gov.sk/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/>

⁶² Uznesenie vlády SR č. 71/2015. Celoštátna stratégia ochrany a podpory ľudských práv, dostupné tu: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=24253>

⁶³ Pod skratkou LGBTI sa myslia lesby, gayovia, bisexuálne, transrodové a intersexuálne osoby

⁶⁴ Znenie petície a podpisy sú dostupné na https://www.peticie.com/peticia_proti_vladnej_strategii_ludskych_prav

znevýhodnenia ako iné skupiny. Napríklad v jej určitom sociálnom dištanci a jej politickom konštruovaní ako ohrozenia pre majoritu a hodnoty, ktoré uprednostňuje. Zároveň je však vystavená aj samostatným špecifikám, ktoré bránia pri presadzovaní nielen jej ľudských práv, ale aj jej participácii na tvorbe verejných politík všeobecne.

V prvej časti nasledujúcej prípadovej štúdie uvádzame dáta o akceptácii a právnej ochrane LGBTI osôb v európskom kontexte, ktoré naznačujú výrazný stupeň diskriminácie práve tejto skupiny na Slovensku. V ďalšej časti argumentujeme, že jedným z výrazných determinantov určovania diskusie o LGBTI osobách je ich výrazná sekuritizácia zo strany časti politických a cirkevných elít, spoločne s niektorými kresťanskými združeniami, ktoré v spoločnosti vytvárajú atmosféru ohrozenia nielen tzv. tradičných hodnôt a inštitúcií, ale základných práv kresťanov vôbec. V prípadovej štúdii tiež ukazujeme na príklade prípravy celoštátnej stratégie, že práve sekuritizácia tejto menšiny je jednou z najvýraznejších bariér pri participácii tejto skupiny nielen pri tvorbe verejných politík, ale aj pri využívaní inštitúcií ochrany ľudských práv pred diskrimináciou alebo pred verbálnym a fyzickým násilím motivovaným z osobitného dôvodu sexuálnej orientácie.

Pri spracovaní prípadovej štúdie sme vychádzali z dostupných materiálov týkajúcich sa prípravy celoštátnej stratégie, už realizovanej evaluácie a správy pripravenej odborníkmi, ktorí proces facilitovali, ako aj z kvalitatívnych pološtruktúrovaných rozhovorov s piatimi aktérmi tohto procesu zastupujúcich štátnu správu, facilitátora aj mimovládne organizácie zastupujúce LGBTI a kresťanské organizácie.

Akceptácia LGBTI ľudí na Slovensku je v porovnaní s priemerom krajín EÚ 28 veľmi nízka. Spoločne s Rómami a moslimami patria k najodmietanejšim skupinám. Podľa špeciálneho prieskumu Eurobarometra z roku 2015 by napríklad iba 21 % opýtaných malo dobrý pocit, ak by ich kolegom v práci bol gej alebo lesba. Celoeurópsky priemer bol pritom 63 %. V prípade transrodových ľudí to bolo iba 15 %, pričom v rámci celej EÚ to bolo 56 % respondentov.

Sexuálna orientácia a rodová identita je jednou z najvýraznejších bariér zvolenia do najvyššej voliteľnej politickej funkcie na Slovensku. Celkovo nepríjemné by to bolo pre 48 % ľudí v prípade gejev, lesbičiek a bisexuálov a 54 % u transrodových alebo transsexuálnych osôb. V rámci celoeurópskeho priemeru by však bolo nepríjemné len 21 %, ak by najvyššiu politickú funkciu zastával gej, lesbička alebo bisexuál. Pri transrodových alebo transsexuálnych osobách to bolo 29 % opýtaných. Na Slovensku by malo dobrý pocit z toho, že takýto úrad zastáva gej alebo lesbička len 21 % opýtaných. V prípade priemeru EÚ to bolo až u 54 % opýtaných. U transrodových a transsexuálnych osôb je tolerancia ešte výrazne nižšia. Na Slovensku by to bolo príjemné iba 10 % opýtaným, v porovnaní so 43 % opýtanými respondentmi v rámci celej Európy.

Pokiaľ ide o uznanie rovnakých práv LGBTI, podiel schvaľujúcich – neschvaľujúcich respondentov na Slovensku je v porovnaní s európskym priemerom takmer obrátený. Až 71 % opýtaných na Slovensku odmieta základnú myšlienku univerzálnych ľudských práv, a teda to, že by gejovia a lesbičky mali mať rovnaké práva ako heterosexuáli. V porovnaní s priemerom EÚ je to takmer dvojnásobok (36 %). Až 58 % respondentov zo Slovenska nesúhlasilo s výrokom, že na sexuálnom vzťahu medzi dvoma osobami rovnakého pohlavia nie je nič zlé, pričom v rámci celoeurópskeho priemeru s takýmto výrokom nesúhlasilo 27 % opýtaných. Kladný postoj k takýmto sexuálnym vzťahom má iba 33 % opýtaných respondentov zo Slovenska. To je takmer o polovicu menej ako v rámci priemeru EÚ, kde na vzťahu osôb rovnakého pohlavia nevidí nič zlé 67 % opýtaných. S manželstvami rovnakého pohlavia povolenými v celej Európe celkovo súhlasilo len 24 % opýtaných respondentov na Slovensku. Až 69 % slovenských respondentov bolo proti povoleniu manželstiev osôb rovnakého pohlavia v rámci celej EÚ. V prípade celoeurópskeho priemeru to

bolo takmer naopak – 61 % by s takýmto návrhom súhlasilo a 33 % nesúhlasilo.⁶⁵ Výskumy najmä v USA poukazujú na to, že v prípade LGBTI platí relevantnosť hypotézy kontaktu Gordona Allporta, podľa ktorej kontakt medzi členmi rozdielnych skupín za určitých podmienok znižuje predsudky (Allport, 1954; Herek, Glunt, 1993; Smith et al., 2009). Spoznanie LGBTI ľudí v rodine, školskom prostredí, cirkevnej alebo inej komunite výrazne znižuje ich odmietanie a zvyšuje tak aj akceptáciu uznania zväzkov párov rovnakého pohlavia. U nás takéto dáta síce nemáme, ale napríklad v celoslovenskom online prieskume, ktorý realizovala Inakosť v roku 2017 na vzorke 2088 LGBTI respondentov, si 76,4 % myslelo, že k väčšej akceptácii tejto menšiny by prispelo, ak by ľudia osobne poznali niekoho, kto je LGBTI (Kuruc, Jablonická Zezulová, 2017). Podľa reprezentatívneho prieskumu Focusu pre Inakosť však len 35 % opýtaných osobne poznalo nejakého geja alebo lesbu na Slovensku. Takmer dve tretiny ľudí nepoznajú alebo nevedia o žiadnom gejovi alebo lesbe v ich okolí.⁶⁶ To naznačuje nízky podiel LGBTI ľudí, ktorí prejavujú svoju identitu vo svojej rodine, komunite alebo v širšom okolí.

Dá sa predpokladať, že dôvodom nízkej miery najmä tzv. vonkajšieho *coming outu* vo vzťahu mimo rodiny je široko rozšírená diskriminácia a odmietanie LGBTI osôb. Podľa spomínaného online prieskumu zažilo diskrimináciu z dôvodu svojej sexuálnej orientácie 39,1 % respondentov a respondentiek. Viac ako polovica sa domnievala, že ich akceptácia zo strany slovenskej spoločnosti je malá, 33 % bolo presvedčených, že ich akceptácia je len čiastočná.

Podľa tohto prieskumu *coming out* napríklad vo vzťahu ku kolegom a kolegyniam v práci uviedlo len 21,2 % respondentov, vo vzťahu k spolužiakom a spolužiačkam 22,0 % respondentov a k nadriadeným v práci 19,2 % respondentov. Najmenej prejavili svoju identitu LGBTI osoby na verejnosti poskytovateľom služieb, ako napríklad v banke, kaviarni a podobne (10 %), k poskytovateľom zdravotnej starostlivosti (9,3 %) a k učiteľom a učiteľkám (5,9 %). Takáto nízka miera *coming outu* je spoločne s nízkou mierou akceptácie a vysokou mierou predsudkov pravdepodobne dôvodom, prečo viac ako

90 % respondentiek alebo respondentov nenahlásilo nepríjemnú skúsenosť s diskrimináciou alebo obťažovaním žiadnej inštitúcii (93,9 %) (Kuruc, Jablonická Zezulová, 2017).

Na Slovensku máme zároveň jednu z najnižších úrovní ochrany práv LGBTI ľudí v rámci členských krajín EÚ. Jednou z mála pozitívnych legislatívnych zmien za ostatných dvadsať rokov v oblasti ochrany práv LGBTI ľudí bola okrem prijatia antidiskriminačného zákona, zakazujúceho diskrimináciu na základe sexuálnej orientácie, novelizácia Trestného zákona v roku 2013. Touto novelizáciou sa dosiahlo, že sexuálna orientácia je považovaná za možný osobitný motív spáchania trestného činu z nenávisti. Nezahŕňa však rodovú identitu, ktorá sa vzťahuje na transrodové a intersexuálne osoby, ktoré sú podľa analýz častými obeťami trestných činov z nenávisti. Sme jednou z posledných šiestich krajín EÚ, ktoré neuznávajú žiadnu formu zväzkov lesbičiek alebo gejov. V praxi tak páry rovnakého pohlavia čelia znevýhodneniu v prístupe k informáciám o zdravotnom stave partnera/partnerky, pri nároku na voľno v zamestnaní pri úmrtí, v prípade, ak potrebujú sprievod k lekárovi, pri vytváraní bezpodielového spoluvlastníctva, v oblasti vzájomnej vyživovacej povinnosti, nároku na poberanie dôchodku po zosnulom partnerovi/partnerke alebo v právach na daňové úľavy. V oblasti rodinného práva si napríklad nemôžu adoptovať dieťa ani v prípade, ak jeden z partnerov má svoje biologické maloleté dieťa, čo môže spôsobovať problémy najmä pri úmrtí partnera alebo partnerky. Osobitným znevýhodnením trpia transrodové osoby, ak sú v manželskom stave a pred právnym uznaním prepisu rodu sú fakticky donútené sa rozviesť.

Prijali sme síce antidiskriminačnú úpravu zakazujúcu diskrimináciu na základe sexuálnej orientácie, ale jej realizácia v praxi, ako sme naznačili vyššie, je nedostatočná. Chýbajú tiež priame politiky na predchádzanie a riešenie homofóbnej a transfóbnej šikany v školách. Transrodovým osobám spôsobujú problémy diplomy a vysvedčenia, keďže chýba zákonná povinnosť vysokých, stredných a základných škôl upravovať ich na základe predloženého právneho dokladu o prepise rodu (rodný list).

V oblasti zdravotnej starostlivosti, okrem vyššie spomínaného problému s prístupom k informáciám a sprevádzaním chorého partnera, patrí k problémom obmedzovanie práv v kontexte asistovanej reprodukcie či darovania krvi. Pri transrodových osobách medzi najvýraznejšie problémy patrí nútená kastrácia ako podmienka právneho uznania prepisu rodu. Rovnako nie je upravený postup pripísania rodu pri narodení dieťaťa tak, že na tele žiadneho dieťaťa nebudú vykonané nezvratné zmeny zdravotníckymi zásahmi

⁶⁵ Eurobarometer, Európska komisia, fact sheet, Diskriminácia v roku 2015, zber dát, 30/05/2018 až 08/06/2015, metódou osobných rozhovorov na vzorke 1016 v SR a v rámci EÚ 27718, dostupné na: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2077>

⁶⁶ Reprodukované na <http://inakost.sk>

navrhnutými na vnútenie rodovej identity dieťaťa. Nelegislatívna aj legislatívna úroveň ochrany práv LGBTI je tak dlhodobou predmetom odporúčaní medzinárodných ľudsko-právnych inštitúcií.⁶⁷

Príprava celoštátnej stratégie – participácia verejnosti

— ČASOVÝ RÁMEC, INŠTITÚCIE A OBSAH CELOŠTÁTNEJ STRATÉGIE

Napriek tomu, že úmysel pripraviť celoštátnu stratégiu vznikol už v rokoch 2010 – 2011, jej samotná príprava bola v dôsledku predčasných volieb a zmeny vlády oddialená až do roku 2013. Postup prípravy bol rámcovo upravený v uznesení č. 67 Rady vlády SR pre ľudské práva v roku 2013. Celý proces predpokladal aktívnu účasť najmä zástupcov inštitúcií rady vlády. V prvom rade prípravou bola poverená tzv. koordinačná skupina zložená z dvoch nominovaných zástupcov jednotlivých výborov (jeden za štátnu správu a jeden za MVO), t. j. Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny, Výboru pre predchádzanie a elimináciu rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatných foriem intolerancie, Výboru pre výskum, vzdelávanie a výchovu v oblasti ľudských práv, Výboru pre rodovú rovnosť a LGBTI.

Predседа rady mal v zmysle uznesenia nominovať ďalších päť expertov, ktorí boli poverení prípravou východiskového materiálu. Uznesenie predpokladalo, že koordinačná skupina mohla nominovať ďalšieho člena nadpolovičnou väčšinou hlasov.⁶⁸ V priebehu apríla a mája 2013 bola vyformovaná tzv. koordinačná skupina a tzv. redakčný tím, zložený z piatich najatých expertov, ktorí pripravili prvú verziu východiskového dokumentu celoštátnej stratégie.

Približne v polovici júna 2013 zasadla koordinačná skupina k prvej verzii, ktorej výsledkom bola prepracovaná druhá verzia pripravená na konzultáciu alebo pripomienkovanie na piatich verejných workshopoch. Tie sa realizovali v pomerne krátkom čase od 25. júna do 3. júla 2013 v Bratislave, Banskej Bystrici a Košiciach. Výstupom bola tzv. tretia verzia celoštátnej stratégie upravená po workshopoch v polovici júla 2017. Proces schvaľovania radou vlády sa začal 4. septembra 2013 a bol predĺžený až do roku 2014. Samotnú stratégiu schválila vláda až vo februári 2015.⁶⁹

Podľa východiskového dokumentu celoštátna stratégia mala byť novým strategickým programovým dokumentom pre oblasť ľudských práv, ktorý „by mal komplexne analyzovať, zhodnotiť, revidovať doterajší vývoj“ v oblasti ľudských práv na Slovensku a pomenovať dlhodobé trendy.⁷⁰ Pri hodnotení vývoja, ale aj nastavovaní nových trendov stratégie jednoznačne vychádza z medzinárodného a európskeho ľudsko-právneho rámca.⁷¹

Podľa tohto východiskového dokumentu strategickým spoločenským cieľom bolo „zvýšenie efektívnosti implementácie ľudsko-právnych záväzkov Slovenskej republiky, ich výkonu a vymáhateľnosti“.⁷² Autori a autorky dokumentu predpokladali, že sa tým celkovo tiež zvýši kvalita demokracie, právneho štátu a sociálna kohézia spoločnosti.⁷³ Dokument ďalej stručne rekapituluje niektoré zo záväzkov SR vyplývajúcich z medzinárodných ľudsko-právnych dohôrov a nastoľuje tiež niektoré trendy.

Centrálnou časťou dokumentu sú tzv. otvorené strategické otázky, ktoré sú formulované ako oblasti vyžadujúce prijatie programových alebo hodnotiacich dokumentov: napríklad prijatie komplexnej analýzy a revízie existujúcich verejných politík, celoštátneho plánu vzdelávania a výchovy k ľudským právam, či prijatie rovného zaobchádzania a rovnosti príležitosti ako prierezovej priority.

Medzi strategické otázky boli zaradené aj práva LGBTI, konkrétne naformulované ako potreba prijatia dlhodobej koncepcie politiky voči osobám s LGBTI orientáciou. Materiál sa však venuje len pomerne stručne tomu, čo má byť obsahom takejto koncepcie. Podľa dokumentu na jednej strane ide „o dôstojnosť a prirodzené požiadavky jednej skupiny osôb a ich právo na

⁶⁷ Pozri detailnú analýzu právnych problémov LGBTI ľudí spracovaných vo Východiskovom materiáli, príloha č. 8 k celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv, dostupné aj tu: <http://www.radavladyp.gov.sk/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/>, s. 5 – 10.

⁶⁸ Uznesenie č. 67/2013, dostupné tu: <http://www.radavladyp.gov.sk/dokumenty-rady/>

⁶⁹ Spracované podľa časovej osi procesu, v evaluácii, s. 12.

⁷⁰ Východiskový materiál k celoštátnej stratégii je dostupný tu: <http://www.radavladyp.gov.sk/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/>

⁷¹ Tamtiež, s. 2.

⁷² Tamtiež, s. 2 – 3.

⁷³ Tamtiež.

osobné šťastie, na druhej o zafixované názory a kánony väčšiny spoločnosti".⁷⁴ Podľa autorov a autoriek sa preto „ukazuje ako nevyhnutné, aby sa príslušné orgány tejto oblasti v najbližšom období naďalej programovo seriózne venovali a po zhodnotení všetkých okolností pripravili aj príslušné a administratívne riešenia“.

Autori a autorky dokumentu predpokladali názorové rozdiely, ktoré avizovali zohľadniť napriek predpokladu, že stratégia má predovšetkým vychádzať z medzinárodného ľudsko-právneho normatívneho rámca. Súčasťou východiskového materiálu bola aj príloha, ktorá bola teoretickým a právnym rámcom ochrany ľudských práv na Slovensku. Centrálnym princípom, akcentujúc práve medzinárodný ľudsko-právny rámec, mala byť ochrana ľudskej dôstojnosti každého človeka. Východiskový materiál sa venuje formulovaniu základných teoretických rámcov, akými sú formálna a materiálna rovnosť, poukazujúc práve na nepriamu diskrimináciu LGBTI ľudí.⁷⁵

— PREČO PARTICIPATÍVNE?

Rozhodnutie pripraviť celoštátnu stratégiu ľudských práv nadväzuje na pomerne častú a dobrú prax pripravovať politiky týkajúce sa marginalizovaných skupín do určitej miery participatívne. Napriek rozšíreným názorom nemožno tvrdiť, že by v tejto oblasti dominovala kabinetná tvorba politík. Väčšinou sa na príprave dokumentov v pracovných skupinách zúčastňujú najmä MVO, ktoré sa danej problematike venujú. Inovatívnym však bolo otvorenie procesu prípravy celoštátnej stratégie všetkým aktérom vrátane širšej verejnosti, ktorá mala záujem sa zúčastniť. Novým prvkom v tom čase bolo aj najatie profesionálnych facilitátorov z mimovládnej organizácie PDCS, ktorý naznačuje ochotu prenechať kontrolu tretej strane a tiež vytvoriť priestor na profesionálny priebeh.

Úmysel realizovať proces participatívne hodnotili spätne všetky zainteresované strany pozitívne, aj keď sa líšili v názoroch na to, do akej miery by mal byť tento proces otvorený aj aktérom, ktorých sa jednotlivé témy priamo netýkali. Podľa jednej z facilitátoriek procesu mali v tom čase tvorcovia tejto politiky dobrý úmysel zahrnúť do procesu čo najviac organizácií. Uvedomovali si, že v tejto oblasti pôsobí množstvo mimovládnych organizácií, ktoré majú

vzácné skúsenosti, pričom ľudské práva neboli doposiaľ veľmi diskutovanou témou. Pri rozhodovaní o spôsobe realizácie však autori zrejme nie celkom docenili konfliktnosť niektorých tém.

„V tom čase sme sa ešte extra nezamýšľali nad (...) hodnotovým základným konfliktom, ktorý za témou je, ale zdalo sa nám podstatné, keďže v tej téme pôsobí hrozne veľa organizácií a téma ľudských práv nebola dovtedy verejne diskutovaná, urobiť ten proces participatívne.“ (facilitátorka)

Podľa nej celý proces trpel tým, že dlhé desaťročia absentovala diskusia o tom, čo vlastne sú ľudské práva a že sa týkajú všetkých, nielen znevýhodnených skupín.

Podľa jednej zo zástupkyň štátnej správy, ktorá sa na procese zúčastnila, bolo úmyslom ukázať participatívny mechanizmus spôsobom, keď mohli byť vyjadrené rôzne názory. Bolo to zamýšľané s dobrým úmyslom, pričom sa nerátalo s tým, ako sa zmobilizujú kresťanské organizácie (zamestnankyňa štátnej správy).

Rozhodnutie prizvať do procesu prípravy celoštátnej stratégie mimoriadne pozitívne ocenila zástupkyňa názorovej skupiny kresťanských MVO. V rozhovore poukazovala na to, že práve táto názorová skupina je podľa nej dlhodobo vylučovaná z tvorby verejných politík.

„Veľmi sme sa potešili, pretože v našej spoločnosti chýba dialóg a snažíme sa ho viesť už dlho práve na tieto citlivé témy, ktoré zaznievajú v spoločnosti, ale nie je s kým.“ (zástupkyňa MVO)

Uviedla, že ich názorová skupina je často zosmiešňovaná a nikto s ňou nie je ochotný diskutovať.

Zástupca organizácie zastupujúcej práva LGBTI skupiny naopak vnímal to, že štátna správa do istej miery reflektuje znevýhodnenie LGBTI, ale problémom je tzv. politická koncovka. Napríklad Výbor pre LGBTI, ktorý bol pôvodne zamýšľaný v rámci systému Rady vlády SR pre ľudské práva v roku 2010, sa podarilo vytvoriť až na tretíkrát, a to v roku 2013. Organizácia nepociťovala problém v prístupe k tvorbe politík či k pripomienkovaniu návrhov zákonov, ale skôr frustráciu z efektu takejto participácie na tvorbu verejných politík. Nevideli v nej veľký zmysel, keďže v realite neboli ich vstupy transformované do zákonov a politík, ktoré by mali hmatateľné dôsledky na situáciu menšiny, ktorú zastupovali. Navyše organizácií, ktoré sú aktívne v tejto oblasti, je len niekoľko a tie majú obmedzené ľudské kapacity.

To sa ukázalo práve pri príprave akčného plánu LGBTI, vyplývajúceho z celoštátnej stratégie. V akčnom pláne totiž nemali priestor riešiť témy, ktorá

⁷⁴ Tamtiež, s. 18.

⁷⁵ Tamtiež, s. 20 – 21.

sú z hľadiska napĺňania ich práv kľúčové a napokon nebol akčný plán ani schválený, prešli iba podkladové materiály, ktoré mapujú situáciu v oblasti práv LGBTI.

Jedným zo zásadných nedostatkov pri príprave celoštátnej stratégie, na ktoré poukazovali zástupcovia LGBTI, bola nejasnosť zadania:

„Hlavný problém bol to, aj pre nás ľudí, čo sme boli do toho priamo zapojení, tak sme absolútne nevedeli, čo to má byť, čo to tá vláda chce prijať, (...) od začiatku sme hovorili, že chceme vedieť, aký má byť ten cieľ. Lebo keby bol jasne pomenovaný, vieme na to nastaviť opatrenia, (...) napríklad keby sme vedeli, že cieľom je zvýšiť vymožitelnosť práv, tak budeme robiť a presadzovať opatrenia v tejto oblasti, v posilňovaní inštitúcií, ktoré niečo robia v oblasti ľudských práv. Minister Lajčák vždy opakoval, že to bude vychádzať z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky, no ale pod tým si každý predstavoval niečo iné a taká úplná nejasnosť spôsobila asi aj to, že narástol taký odpor voči tomu. Lebo najmä kresťansko-konzervatívne skupiny si tam dosádzali svoje najväčšie paranoje.“ (zástupca MVO)

Tento predpoklad potvrdila aj zástupkyňa názorovej skupiny, ktorá odporovala právam LGBTI: *„... začali sa šíriť domnienky, že sa niečo kuje proti našej názorovej skupine. A toto bola chyba.“*

Už pri nomináciách do koordinačnej skupiny totiž vznikali rozpory, že sa tam podarilo dostať iba zástupcov opačného názorového prúdu (tzv. ľudsko-právneho), pričom čas na nominácie bol pomerne krátky (Bianchi, Láštiová, Miková, 2013).

Zástupkyne názorovej skupiny tzv. kresťanských organizácií v rozhovore s nami uviedli, že sa cítili vylučované z celkového procesu, keďže nemali zástupcu v koordinačnom výbore a nevedeli vlastne, čo sa ide prijať. V istej fáze procesu sa zmenil koordinátor, ktorý bol prijateľný pre obe strany, čo hodnotili pozitívne, pričom charakter diskusií naznačil výrok:

„... aj sme sa rozprávali, ani sme sa nepobili, ale k formulovaniu záverov sme nemohli byť prizvaní. Dokonca to bolo v prvých dokumentoch, že sme skupina, ktorá ide proti celospoločenskému záujmu.“ (zástupkyňa MVO)

Problémom pre nich bolo to, že nevedeli vlastne, aké bude výsledné znenie:

„Keby nás boli prizvali, tak skutočne nie je žiadne referendum. Tá skupina sa cítila ohrozená tým, že to sú ľudské práva, ktoré my musíme do našej krajiny pretlačiť, tak preto bolo to referendum, a potom bol tlak na politikov a potom zasa bola loby, že sa do ústavy zakotví manželstvo medzi mužom a ženou, a to na základe iba toho.“ (zástupkyňa MVO)

Skupina sa podľa jej slov cítila ohrozená, pretože sa obávala o svoje práva. Na samotných v podstate konzultačných stretnutiach sa pracovalo s draftovou stratégiou, ktorá okrem teoretického úvodu obsahovala viac-menej iba vymedzené okruhy tém, ako sme uviedli vyššie. Diskusia na piatich workshopoch zorganizovaných po celom Slovensku trvala približne tri hodiny. Išlo o verejné stretnutia, na ktorých sa mohol zúčastniť ktokoľvek, pričom jediným obmedzením bola kapacita stretnutí. Na stretnutia pozýval odbor ľudských práv ministerstva zahraničných vecí z databázy organizácií a odborníkov, s ktorými v minulosti pracoval.

Na stretnutí sa zúčastňovala vzorka populácie, ktorá nebola reprezentatívna. Celkovo na stretnutiach boli výraznejšie početnejšie zastúpené kresťanské organizácie. Zo všetkých účastníkov, ktorí sa zúčastnili na workshopoch, t. j. z celkového počtu 134 ľudí, ich bolo 55 (41 %), čo bolo výraznejšie viac ako v prípade iných organizácií (33) alebo účastníkov z verejných inštitúcií (33) či účastníkov, ktorí neudali svoju príslušnosť (16) (Miková et al., n.d.).

Cieľom workshopov bolo pripomenovať dokument, nie vytvoriť nový text. Zo záznamov z pripomienok sa dozvedáme, že napriek tomu, že stratégia mala pokryť všetky marginalizované skupiny, diskusia sa zúžila na spomínané tri témy. Podľa záznamov z pripomienkovania čast diskutujúcich úplne popierala existenciu práv LGBTI ako strategickej otázky, a to najmä tak, aby nemohlo dôjsť k spochybneniu manželstva ako jedinečnej inštitúcie muža a ženy. Podľa takéhoto vnímania práva LGBTI by viedli *„k diskriminácii kresťanov, nakoľko by na základe vyznávaných hodnôt boli obmedzovaní v rámci priznaných ľudských práv, (...) vznikol by konflikt práv: práva detí nemôžu byť podriadené právam LGBTI (adopcie a partnerstvá), (...) právo na manželstvo ani právo na dieťa nie je základným ľudským právom (t. j. právom, na ktoré má nárok každý, iba heterosexuálne osoby)“ (zástupkyňa MVO).*

Časť kresťanského názorového spektra tak argumentovala spôsobom, ktorý popieral existenciu práv LGBTI. Ako nám vysvetlila jedna z účastníčok tejto názorovej skupiny: *„Ja verím v základné ľudské práva v tej plnej celistvosti, ale tie, čo sa vyvíjajú, to sa ako skupinka dohodne, že sú ľudské práva, (...) napríklad práva tej LGBTI skupiny, ale nie tých homosexuálov, a toto oddeľujem. (...) Ja rozdeľujem ľudí homosexuálne cítiacich a LGBTI agendu, (...) tých ľudí máme medzi sebou, oni v plnej dôstojnosti ich beriem, všetko preto urobím, aby neboli vyhodení (z práce), alebo ako v Trenčíne bolo na nich páchané násilie, (...) toto odmietam, toto sa nemôže stať. (...) Ale mám problém, lebo som presvedčená, že manželstvo je medzi mužom a ženou, aby bola kontinuita ľudstva, (...) ale registrované partnerstvá, ktoré sú jedným krokom k manželstvám, čo sa týka celoštátnej stratégie, o tom to bolo.“*

Jej spolupracovníčka doplnila, že gejom nezazlievajú ich „súkromný život, ale to, že sa deklarujú ako určitá komunita, ktorá chce nejaké osobitné práva a tiež podiel na tom, čo spoločnosť vynakladá na podporu rodiny“.

Argumenty kresťanského spektra tak poukazovali na to, že uznanie práv LGBTI je pre nich ohrozením: tak ich definičnej moci nad inštitúciou, ktorú má štát, ako aj zdrojov, ktoré sú určené na ich podporovanie. Práva LGBTI komunity sú tak v súlade s perspektívou sekuritizácie formované ako niečo, čo ide proti nim a čo ich ohrozuje. Práve neistota kresťanských organizácií podľa slov ich zástupkyne viedla k ohromnej mobilizácii, čo sa následne skončilo až zberom podpisov a iniciovaním referenda v roku 2015. Na druhej strane zástupca LGBTI vysvetlil, že registrované, resp. životné partnerstvá sú jednou z najvýznamnejších požiadaviek hnutia, pretože im umožnia žiť dôstojný rodinný život, a nevideli, ako by uznanie týchto práv bolo porušením práv kresťanov. Podľa neho ich argumentácia „*vlastne išla proti univerzálnosti ľudských práv*“.

V rozhovore uviedli, že kresťanské organizácie maximálne mobilizovali svoju členskú základňu. Napriek tomu, že bolo dovolenkové obdobie, „*rušili dovolenky*“ a vnímali to tak, že aj miesta aj časy stretnutí boli navrhnuté tak, „*ako keby nás chceli obísť, a preto sme sa zopli všetkými silami a dali sme najavo, že sú tu aj iné názory*“.

Ako nám vysvetlila ďalšia zástupkyňa tejto organizácie: „*Oni to nečakali, iný názor, nečakali tam vôbec iný názor, alebo taký odpor, keď to mám takto povedať. Pomerne dosť tam bolo ľudí z opačnej názorovej skupiny, len oni boli takí tichší.*“

Podobne aj zástupca LGBTI sa domnieval, že iniciátori celoštátnej stratégie podcenili odpor, ktorý voči stratégii nastane. Zadávatel si predstavoval, že to „*dosť jednoducho*“ prejde a bude to niečo, čím sa bude môcť prezentovať v zahraničí a „*tento nezládnutý proces vyústil do toho referenda*“.

Ako problematické vnímali kresťanské organizácie aj to, že autori východiskového dokumentu, ktorí boli prítomní na stretnutiach, sa ani nesnažili byť neutrálni, čo by od nich očakávali. „*Oni sa nesnažili byť ani veľmi neutrálni, oni vlastne zastávali tú svoju pozíciu.*“ Tak na našej strane vznikol pocit, že to nevedú celkom neutrálne a „*boli tam aj radikálnejšie hlasy z našej strany a rozumnejšie názory*“.

Ministerstvo zahraničných vecí na druhej strane hodnotilo prenechanie priestoru na prípravu návrhu východiskového materiálu, ako aj prenechanie facilitácie tretej strane ako snahu o zabezpečenie neutrálnej pozície (Bianchi, et al., 2013). Túto navonok neutrálnu pozíciu vnímali zástupcovia LGBTI ako nie celkom šťastnú. Domnievali sa, že ministerstvo malo jednoznačne určiť jasné mantinely v diskusii o ľudských právach, ktoré sú dané medzinárodnými záväzkami (tamtiež, s. 57).

Priebeh samotných workshopov spätne hodnotili obe strany ako veľmi nepríjemný. Bol to „*teda skutočne príšerný zážitok*“ a „*bolo to o tom, kto koho viac prekričí*“. Diskusia na prvom stretnutí sa vystupňovala natoľko, že jeden z účastníkov názorovej kresťanskej skupiny musel byť pre nevhodné správanie vyvedený, pretože nerešpektoval pravidlá diskusie a osobne útočil. Diskusia bola síce profesionálne facilitovaná, avšak nebolo celkom jasné, k čomu by mala doviest. Na jednej strane zástupcom LGBTI nebolo jasné, čo má byť výsledkom. Na druhej strane kresťanské organizácie, cítiace sa v ohrození, bojovali proti samotnej existencii časti stratégie. Podľa facilitátorky cieľom bolo predložiť pripomienky, pričom nemali ambíciu tvoriť text, ale presondovať, kde je text bezproblémový a kde sú najväčšie nezhody. Podľa jej názoru sa názorové skupiny pohybovali v odlišnom normatívnom rámci vrátane samotného označenia LGBTI ako kultúry smrti. Nebolo tam základné porozumenie. Bol tam veľmi minimálny priestor na vyjasňovanie vzájomných pozícií a: „*... aj tí experti z tej redakčnej rady, prvá reakcia na kresťanských aktivistov, keď to zarámcovali iným spôsobom, bolo pohrdanie a zosmiešnenie. A to nie je základ pre dialóg. (...) Áno, oni to vnímali úplne inak, ale na to, aby sme mohli viesť dialóg, musíme rešpektovať toho partnera, lebo inak sa nikam nedostaneme. To sa tam často nedialo. Nebol priestor na vzájomné vyjasňovanie, bol priestor na deklaratívne pomenovanie a to je tak všetko.*“ (facilitátorka)

Viacerí aktéri vnímali, že táto časť konzultačného procesu bola pod výrazným časovým tlakom, čo, pravdepodobne, ovplyvnilo aj kvalitu pripravovaných podkladov. Zároveň nebolo jasné, aká bude konečná verzia prijatého dokumentu. Tento stav zneisťoval obe názorové strany (tamtiež, s. 62). To opäť podporilo mobilizáciu kresťanských organizácií.

— BARIÉRY PARTICIPÁCIE LGBTI

LGBTI nečelia pri účasti na tvorbe verejných politík týkajúcich sa ich komunít bariéram, aké sú spoločné pre iné marginalizované skupiny. Podľa facilitátorky procesu prípravy celoštátnej stratégie nemajú problém v tom, že by nemali zástupcov, ktorí by boli schopní tvoriť a diskutovať o verejných politikách týkajúcich sa ich práv alebo vo všeobecnosti. Podľa zástupcu LGBTI organizácie však pomerne unikátnou bariérou, ktorá znevýhodňuje túto skupinu, je, že väčšina LGBTI komunity nie je plne otvorená svojej identite. Snažia sa ju zatajiť, a preto napríklad nejdú ani podať sťažnosť, alebo žalobu voči diskriminácii, alebo trestné oznámenie, ak ide o trestné činy z nenávisťi z dôvodu ich sexuálnej orientácie, čo znižuje ich schopnosť využívať existujúce inštitúcie ochrany ľudských práv.

Z procesu sa však ukázalo, že významnou bariérou LGBTI je sekuritizácia tejto skupiny ako niekoho nenormálneho, ktorý je priamo ohrozením práv dominantnej skupiny. Gejovia, lesby, bisexuálne, transrodové a intersexuálne osoby sú vyčleňovaní prostredníctvom konštrukcie predsudkov, ktoré ich vykresľujú ako nenormálnych, chorých alebo niekoho, kto má určitú poruchu. Napriek tomu, že Svetová zdravotnícka organizácia už pred dvadsiatimi rokmi rozhodla, že nejde o chorobu, ale o prirodzený variant ľudského správania, odpor voči politikám uznania a rovnosti je neraz založený na mylnom presvedčení, že homosexualita je choroba (Prehľad predsudkov, v Prílohe LGBTI, tamtiež). Rozšíreným názorom je aj to, že homosexualita je nemorálna, vychádzajúc z náboženských dogiem.

Podobne ako Rómovia, Maďari alebo migranti sú vykresľovaní určitými politickými a/alebo náboženskými elitami ako ohrozenie hodnôt alebo inštitúcií väčšinovej spoločnosti, v prípade LGBTI ide o ohrozenie cez mýtus tzv. tradičnej rodiny, ktorá je konštruovaná v prvom rade ako nástroj biologickej reprodukcie národa a predstavuje heterosexuálny pár s biologickými deťmi. Uznanie zväzkov gejov a lesbičiek je priamo spájané s ohrozením až zničením tradičnej rodiny, demografickým poklesom a následne ohrozením samotnej existencie národa. Tento sociálny konštrukt posilňuje predsudok, že homosexualita sa zvyšuje, a je dokonca nákazlivá, teda ide o sociálne nadobudnuté správanie, nie o biologickú danosť človeka. Preto je riziková práve adopcia a výchova detí párami rovnakého pohlavia.

Podľa teórie sekuritizácie, formovanej najmä tzv. Kodanskou školou medzinárodných vzťahov, koncept bezpečnosti by sme mali vnímať aj ako verbálny prejav, kde nejde o to, či niečo je alebo nie je reálnou hrozbou, ale ako je verbálna stratégia toho, ako je niečo sociálne konštruované, vnímaná ako ohrozenie. Takýto sekuritizujúci prejav podľa autorov, ako sú najmä Waever, Buzan a de Wilde (1988), má určitú diskurzívnu štruktúru:

- tvrdenie, že určitý objekt je existenčne ohrozený,
- žiada určité mimoriadne opatrenia proti takejto hrozbe,
- presvedčí verejnosť, že takéto ohrozenie opodstatňuje porušenie určitých pravidiel.

Sekuritizácia je tak proces, keď sú určité témy alebo skupiny koncipované ako téma bezpečnosti. Kodanská škola vyvíjala tento prístup najmä na príklade antiteroristickej legislatívy, ktorá opodstatňovala zmeny, ktoré zasahovali do základných ľudských práv (Buzan, et al., 1988). Vytvorením strachu sa politici stavajú do pozície ochrancov majority, ktorá sa cíti ohrozená nejakou skupinou. Ponúknuté represívne opatrenie voči menšine (napríklad znížený štandard

ochrany pred napr. monitorovaním štátnych inštitúcií) lepšie prijímajú, pretože sa mylne domnievajú, že budú v bezpečí. V realite však znížená ochrana ľudských práv a vágne ustanovenia o trestných činoch terorizmu môžu byť zneužitá aj voči nim.

V podmienkach sekuritizácie určitej agendy je veľmi náročné až nemožné argumentovať perspektívou ľudských práv, pretože v časti spoločnosti je vytvorený pocit ohrozenia, aj keď ohrozenie nie je reálne. Detailná analýza diskurzu LGBTI na Slovensku z hľadiska tejto teórie nie je dostupná a presahuje možnosti tejto prípadovej štúdie. Napriek tomu, ako sa ukázalo pri príprave celoštátnej stratégie, bol to strach, že uznaním LGBTI budú ohrození kresťania. Mobilizáciu posilňoval určitý nedostatok transparentnosti a podozrievanie, že „niečo sa proti nim pripravuje“.

Táto názorová skupina disponuje rozsiahlou inštitucionálnou základňou najmä katolíckej cirkvi, ktorá jej umožňuje mobilizovať pomerne veľký počet ľudí. Súčasťou tak bola nielen kampaň proti ministerstvu zahraničných vecí, ktoré ju označilo prívlastkom „štvavá“.⁷⁶ Jej súčasťou boli aj výzvy Konferencie biskupov Slovenska a politických strán (Bianchi et al., 2013). Na základe strachu o bezpečie rodiny sa podarilo strešnej organizácii Aliancia za rodinu získať dostatočný počet podpisov na vyvolanie takej zásadnej udalosti, akou bolo vyhlásenie referenda. To, ako uviedla samotná zástupkyňa jednej z kresťanských organizácií, však nebolo komunikované ako referendum za rodinu, ale proti LGBTI.

Stupňovanie sekuritizácie viedlo k dvom zásadným legislatívnym opatreniam obmedzujúcim rozsah ľudských práv. Prvým bola zmena ústavy v roku 2014, ktorá výslovne limitovala manželstvo na unikátny zväzok jedného muža a jednej ženy. Druhú zmenu bolo konanie tzv. referenda o rodine, ktoré bolo síce neúspešné, ale konalo sa napriek tomu, že sa týkalo základných práv, ako v osobitnom stanovisku argumentujú sudcovia Mészáros a Orosz.⁷⁷

⁷⁶ Pozri napríklad vyjadrenie M. Lajčáka k tejto kampani tu: <http://www.radavladylp.gov.sk/stanovisko-mzvaez-sr-k-stvavej-kampani-proti-strategii-ludskych-prav/>

⁷⁷ PL. ÚS 24/2014.

Ako spätne hodnotia proces prípravy stratégie jej aktéri. Mohlo to byť inak. A ako?

Participatívny proces podľa oslovených aktérov zo štátnej správy, MVO alebo aj samotných kresťanských organizácií viedol k zvýšenej mobilizácii, ktorá napokon vyústila až do referenda o dva roky neskôr. Zaujímavý je výrok zástupkyne kresťanskej organizácie, ktorá si do určitej miery uvedomovala nepriaznivé dôsledky tohto procesu na LGBTI:

*„Mrzí nás, ak to zobrali ako nejakú nenávisť, nič takého k nim neprechováva-
me, ale tým, že sme povedali, že sú tu hranice ich požiadaviek, oni to brali osob-
ne, že im nedoprajeme tie ich manželstvá a deti. Viem to pochopiť, ale nemali
by nás obviňovať z toho, že z našej strany je to nenávisť.“* (zástupkyňa MVO)

Aj keď možnosť participácie ocenili, ambíciu ochrany ľudských práv LGBTI rámcovali ako ich ohrozenie, čo zrejme ešte viac zintenzívnilo ich vnímanie procesu ako netransparentného a absencie tzv. neutrálneho postoja zo strany ministerstva zahraničných vecí.

Zástupca LGBTI organizácií nevidel prínos v diskusiách k celoštátnej stratégii. Za užitočnejšiu považoval prípravu akčného plánu LGBTI, kde sa práve podarilo racionálne deliberovať a udržať argumentáciu predovšetkým so štátnou správou na úrovni odborných argumentov. A to napriek tomu, že nemali priestor riešiť pre nich najdôležitejšiu tému uznania zväzkov párov rovnakého pohlavia. Podľa zástupcov LGBTI je dôležité umožniť im participáciu pri jasnom zadaní s tým, že sa budeme pohybovať v normatívnom rámci ľudských práv s jasným politickým záväzkom naplniť výstupy týchto procesov.

Podľa zástupkyne zo štátnej správy participácia viedla napriek dobrým úmyslom k zvýšenej polarizácii diskusie a znížila priestor na hľadanie spoločných prienikov. Podľa jej názoru participácia je cenným nástrojom v oblastiach, kde existuje nejaká základná spoločenská zhoda, resp. tam, kde sa aktéri pohybujú v rovnakom hodnotovom rámci, napríklad v téme životného prostredia. Je nereálne si myslieť, že pri príprave vládnych dokumentov existuje priestor viesť dva roky diskusiu. Zároveň nie je možné, aby sa vo výslednom dokumente podarilo sklbiť všetky rôzne názory. Navyše zástupkyňa štátnej správy poukázala na to, že v niektorých témach jednoducho musíme nasledovať normatívny rámec legislatívy EÚ. Podľa nej vhodnejší prístup by

bol taký, ktorý nazvala subsidiárny, t. j. taký, v ktorom by o návrhu diskutovali len tí, ktorých sa oblasť týka – napríklad LGBTI, ak ide o politiku týkajúcu sa LGBTI, pretože prílišná otvorenosť procesu môže spôsobovať problémy. Súčasne musia byť jasne stanové normatívne mantinely.

Podľa spätného hodnotenia facilitátorky procesu – vhodným rozhodnutím bolo následné rozdelenie na jednotlivé pracovné skupiny po príprave celoštátnej stratégie. Domnievala sa tiež, že v momente, keď sa zviditeľnili hodnotové konflikty, mal sa celý spor spomaliť, aby sa mobilizácia ďalej nezintenzívňovala. Podľa jej názoru vybičovaniu atmosféry by predišlo lepšie mapovanie aktérov a ich postojov, ich dovzdelávanie a diskusia na najkontroverznejšie témy. Niektoré oblasti mohli byť dohodnuté skôr, napríklad tie, kde neboli takéto konflikty, ako napríklad v prípade Rómov. V kontroverzných témach by nechala čas na dlhšiu diskusiu. Rovnako upozornila na to, že nebolo celkom jasné, prečo tento dokument vlastne vzniká. Odpoveď, čo je jeho cieľom, nepoznali ani zástupcovia LGBTI. Kresťanské organizácie si ho vyložili v duchu paradigmy ohrozenia.

Navrhovala, že predchádzaniu takejto eskalácie by pomohol určitý stupeň predparticipácie, napríklad prostredníctvom platformových organizácií. Súčasne bola presvedčená, že zastúpenie rôznorodejších aktérov by mohlo tiež pomôcť predchádzať takejto polarizácii, ku ktorej dochádza práve vtedy, ak deliberujú skupiny, ktoré sa pohybujú v normatívnych rámcoch, ktoré sa veľmi neprelínajú. Domnieva sa, že napríklad aj v dôsledku prípravy celoštátnej stratégie, aj organizácie referenda sa LGBTI komunita aktívne pokúša „depolarizovať“ a upustiť od jej ambicióznejších predstáv. Ako nám vysvetlil zástupca organizácie LGBTI, momentálne sú menej viditeľní, pretože ich komunikáciu zameriavajú do vnútra komunity tak, aby posilnili LGBTI ľudí v tom, aby nemali obavy prejaviť svoju identitu voči svojmu okoliu, pretože podľa ich názoru práve toto je cesta k vyššej akceptácii.

Podľa facilitátorky celý proces ukázal, ako bola zanedbaná diskusia v oblasti ľudských práv a aké netolerantné názory ľudia v pomerne širokom okruhu zdieľajú. Jedna z vecí, na ktoré neexistoval súhlas, bola paradigma ľudských práv. Neexistovalo spoločné porozumenie, že práva LGBTI sú ľudskými právami. Podľa jej názoru v oblasti takejto hodnotovej politiky je asi vhodné, aby sme pri legislatíve postupovali pomaly a sprevádzala ju dovzdelávací kampaň. Nemyslí si však, že by sa nemalo deliberovať o právach menšín.

„Ak zastavíme diskusiu, pomenujeme politickú korektnosť, (...) preváža sa to na opačnú stranu.“ (facilitátorka)

Prípadová štúdia predstavuje príklad participácie na celoštátnej úrovni, pôvodne zamýšľanej ako diskusia na široké spektrum otázok, ktorá sa fakticky zúžila na diskusiu o právach jednej zraniteľnej menšiny – LGBTI, ktorej vo svojich dôsledkoch poškodila. Podľa nášho názoru táto prípadová štúdia odhalila základnú bariéru, ktorej čelí menšina pri tom, aby mohla formovať verejné politiky.

Komunita LGBTI je konštruovaná časťou verejnosti a organizácií ako vymykajúca sa z rámca normality a morality, ohrozujúca hodnoty a tradície inej skupiny obyvateľov. Domnievame sa, že navrhované zmeny, či už formulované našimi respondentmi alebo inými odborníkmi, smerujúce k tomu, že by sa takejto mobilizácii mohlo predísť lepším mapovaním, predchádzajúcou diskusiou a zvýšenou transparentnosťou, by, pravdepodobne, nezabezpečili, že by sa celý proces skončil inak. Téma práv LGBTI je významnou časťou verejných autorít, či už politických síl, cirkevných hodnostárov, alebo mimovládnych organizácií napojených na katolícku cirkev, nie je konštruovaná ako téma spravodlivosti a rešpektu k ľudským právam, ale ako téma bezpečnosti a ohrozenia. Pri takejto rozsiahlej sekuritizácii je nepravdepodobné, že by lepšie mapovanie stakeholderov v budúcnosti zmiernilo masívnu mobilizáciu a polarizáciu.

Domnievame sa, že napríklad pri participatívnej tvorbe zákonov týkajúcich sa LGBTI existuje vysoké riziko, že napriek dobrým úmyslom sa stretnú s podobnou reakciou. Myslíme si preto, že zmena spoločenského nastavenia tak, aby menšina nebola rámcovaná ako ohrozenie, musí prísť od významných politických elít, ktoré sa odvážia napriek nízkej spoločenskej akceptácii legalizovať tému partnerstiev rovnakého pohlavia ako tému rovnosti a spravodlivosti. Keďže v realite sa týmto krokom nenaplnia konštruované ohrozenia, je možné, že postupne príde k zvýšenej akceptácii LGBTI a mobilizácia strachom nebude natoľko účinná.

Doslov

ÚVAHY O ĽUDSKEJ DÔSTOJNOSTI

„Ondráš Machuľa veru biedny tvor boží. Kto len pozrie naň, musí ho poľutovať. Akoby Stvoriteľ chcel v ľudoch obdiv, zasypúc ho všetkými nedostatkami. Hlava veľká, krytá ostrými vlasmi, ktoré svojou nepoddajnosťou ponášajú sa na zvieraciu srst'. Čelo nízke, oči nápadne malé, líčne kosti vypuklé, nos rozpláštený na kabáč a ústa široké. Postava malá, nevyvinutá, zhíbená. Keď kráča, ruky mu vopred celebajú ako cepy – celý človek málo ponáša sa na človeka. Ľudia s útrpnosťou hľadajú naň a s istou šetrnosťou chovajú sa k nemu, ako k malému, slabému dieťaťu. Len on sám nedrží sa za mrzáka, spokojný je sám so sebou, nikdy nezareptal proti svojmu osudu a biede. Ba zdá sa, že sám seba drží za pekného, lebo často zastane na brehu močidla a márnivo prizera sa do nečistej hladiny jeho. Vkus má, zná rozoznať pekné od mrzkého – no o svojej osobe predpojatá súdi. Nuž, je človekom.“

(Martin Kukučín: Neprebudený, 1886)

Zraniteľní, marginalizovaní, vylúčení, znevýhodnení... Tak dnes označujeme skupiny ľudí, ktoré majú významne horšiu štartovaciu pozíciu, ak chcú rozhodovať nielen o svojom živote, ale ešte aj o podobe spoločnosti, v ktorej žijú. Publikácia, ktorú ste práve prečítali či prelistovali, obsahuje kvalitné a fundované vysvetlenia, prečo a ako by sa aj takíto ľudia mali zapájať do plánovania svojej a našej budúcnosti. Preto si na koniec dovoľujem okoreniť toto dielo úvahami nie výsostne odbornými o tom, prečo to všetko, a či naozaj, treba.

Citát z klasického slovenského diela, ktoré stále hypnotizuje jemným vykreslením postojov k ľuďom so znevýhodnením, ilustruje, že tieto postoje sa v našej spoločnosti od 19. storočia neposunuli až tak veľmi, ako by sme si možno priali. Znevýhodnení (avšak nie všetky skupiny, k tomu sa dostaneme neskôr) v nás vyvolávajú súcit, možno potrebu pomôcť, ale zriedka si vieme predstaviť, že by zvládli rozhodovať o sebe a navrhovať nejaké riešenia dokonca aj pre iných.

Ak zdôvodňujeme, prečo by to tak malo byť, prehrýzajúc sa pojmami ako subjekt či objekt rozhodovania o veciach verejných, dostávame sa až na kosť: k ľudskej dôstojnosti. Rešpekt k človeku, akokoľvek odlišnému od väčšiny či od tých, čo majú v rukách moc, znamená podeliť sa o tú moc, dať možnosť vysloviť sa a spoločne rozhodnúť o tom, ako by veci mali vyzeráť. Ono sa

to ľahko povie. Ale ako môže rozhodovať dieťa, mentálne postihnutý, senilná starinka či nevidiaca dáma, ktorá si nevie prečítať ani oznam na nástenke? Ako môžu rozhodovať tzv. „neprispôsobiví poberatelia sociálnych dávok“, čo je pre nich najlepšie? Nehovoriac už o tzv. „rodovo iných ľuďoch“, ktorých súkromie je predsa ich vec a nemalo by sa vystavovať na verejnosť... Môžeme len hádať, čo v skutočnosti znamenalo to Kukučínovo: „Nuž, je človekom.“

DÔSTOJNOSŤ A „MAŤ PRÁVA“

Bez ohľadu na to, či ľudskú dôstojnosť odvodíme z kresťanstva či inej viery alebo filozofie, podstatné je, že tým vyjadrujeme úctu jedinečnosti každej ľudskej bytosti v jej fyzickej i duchovnej podobe, spolu s jej príbehom, prežívaním, citmi. Pojem ľudskej dôstojnosti sa trochu dá prirovnať k základným veličinám v prírodných vedách. Dôstojnosť je niečo ako dĺžka vo fyzike. Neexistuje jej dobrá definícia, ale keď sa dohodneme, čo je dĺžka či hmotnosť, vieme už ďalej veľmi presne definovať iné veličiny ako sila či rýchlosť.

A práve z hľadiska ochrany ľudskej dôstojnosti je také dôležité mať práva (angl. rights). Tento vzťah veľmi pekne vysvetľoval poľský intelektuál Wiktor Osiatyński. Na mnohých prednáškach profesor trávil čas diskusiou so študentmi, ktorá sa podobala tejto scénke:⁷⁸

„Vážení priatelia, predstavte si, že jediným vaším cieľom v tejto chvíli je získať odo mňa tieto hodinky. Sú veľmi cenné, určite pre mňa. Ako sa tie hodinky dajú odo mňa získať?“

Študenti vymýšľajú rôzne spôsoby krádeže, podvodu, ale aj kúpy a darovania. Po dlhšej chvíli sa objaví aj možnosť poprosiť. S profesorovou pomocou sa dopracujú ešte k štvrtej metóde, ktorou je manipulácia.

„Aký je rozdiel medzi týmito štyrmi spôsobmi? Prvý je jednoducho vziať si tú vec. To môžeme urobiť s takými statkami, ktoré nemajú majiteľa. Voda z lesnej studničky, vzduch. Ale väčšina statkov už majiteľa má a svojvoľné branie je právom zakázané. Ak by ste mi tie hodinky vzali, čelíte riziku, že vás potrestajú, že utrpí vaša reputácia. To väčšinu ľudí odrádza. Druhým spôsobom je kúpiť, vymeniť, zdediť, zarobiť si prácou, teda nadobudnúť právo na držanie tej veci. Tretím spôsobom je poprosiť. Čo je lepšie, prosiť či nadobudnúť právo?“

⁷⁸ Prevzaté z textu: <https://pdc.sk/sk/blog/ludske-prava-osiatynski?highlight=WyJcdTAxM2V1ZHNRXHUwMGU5liwiczHjhdIx1MDBIMSlmx1ZHNrZSBwcmF2YSJd>

V búrlivej diskusii časť študentov zvolí kúpu a časť prosbu. Nadobudnúť právo sa im zdá neosobné a potenciálne konfliktné. Prosiť je ľudskejšie, ale zas je tu riziko odmietnutia, čoho sa bojíme, lebo to zraňuje naše ja.

„Máte úplnú pravdu. Záleží, v akom vzťahu sa nachádzame. V priateľských či iných blízkych vzťahoch nie je dobré hneď vyrukovať s právami. Je lepšie poprosiť, lebo to buduje vzťahy. Má to však dve podmienky. Ak prosíme, musíme dať druhej strane možnosť odmietnutia našej prosby a tiež nesmieme spájať odmietnutie s vlastným sebahodnotením. Ak vám nedám moje hodinky, neznamená to, že si vás nevážim. Nie je to o vás, je to o mne. Pre mňa sú vzácné, lebo sú od milovanej osoby. Avšak vo vzťahu, kde jeden má nad druhým moc, nie je dobré prosiť. Byť odkázaný na svojvôľu mocného je ponížujúce a nedôstojné. V mocensky asymetrickom vzťahu potrebujete právo, ktoré si môžete nárokovať, lebo to vás stavia do rovnocennej polohy s mocným, dáva vám to pocit bezpečia. Už nie ste závislí od jeho ľubovôle, on musí rešpektovať vaše právo. Ak je teda hodnotou vzťah, lepšie je poprosiť. Ak sú hodnotou hodinky, je pohodlnejšie nadobudnúť právo.“

Nakoniec sa študenti zaujímajú o štvrtú metódu.

„Manipuláciou je, keď ten, čo chce niečo získať, nepovie na rovinu, že chce moje hodinky. Bude rozprávať o ťažkej životnej situácii a bude očakávať, že ja sa sám domyslím, že mu ich mám dať. A bude sa hrať s mojím pocitom viny, ak mu ich nedám. Manipuláciu využívajú ľudia, ktorí majú nízke sebavedomie, cítia sa slabí a bezmocní, boja sa poprosiť a zároveň nevedia získať právo. Manipulácia môže byť veľmi účinná, avšak ničí vzťahy, rozbíja dôveru a vzájomnú úctu.“

A takto prichádzame k pointe.

„Nárokovať si (angl. claim) – to je situácia, ktorá je v niektorých vzťahoch najlepšia. Nie vo vzťahu s priateľmi. Vo vzťahu s cudzími, zvlášť s tými, čo majú moc, nás právo stavia do rovnakej pozície. Prosbu vysvetľujeme, manipuláciu opravujeme klamstvom, nárok zdôvodňujeme – odkážeme na právny titul (zmluvu, predpis, listinu). To je cesta ochraňujúca dôstojnosť. Na rozdiel od prosby mám pri práve istotu, ktorú mi dáva procedúra – predvídateľnosť zachovania sa druhej strany. Procedúra chráni pred svojvôľou. A to je práve najdôležitejším aspektom práv, že nás chránia pred svojvôľou mocných.“

Právo napísané v kódexe teda ešte veľa neznamená. Na to, aby sa stalo skutočným, musí existovať aj procedúra – spôsob, akým ho každý z nás môže realizovať. Naozaj každý.

NAČO OCHRAŇOVAŤ MENŠINY?

Jeden z rozšírených mýtov o ľudských právach je, že sú to len práva Rómov a homosexuálov. „Slušného človeka“ pritom nikto neochraňuje. Slušný človek sa považuje za väčšinu, čo je málokedy pravda. Každý z nás je v nejakom aspekte menšinou. Niektorí majú iné náboženstvo, či je na rozdiel od väčšiny bez vyznania, niektorí majú dieťa so špeciálnymi vzdelávacími potrebami, niektorí sú nezamestnaní, niektorí majú manželku cudzinku, niektorí trpia alergiou, niektorí žijú pri skládke, niektorí sú zaniietená cyklistka či rybár, niektorí majú rodiča odkázaného na pomoc. Každý z nás sa často vyskytuje v menšine, či už vďaka osudu alebo z vlastnej vôle. Demokracia je spôsob riadenia štátu, keď rozhoduje väčšina. Ústavné práva sú súborom noriem, ktoré sú vyňaté z politického procesu. Sú ochranou jednotlivcov pred svojvôľou parlamentu, ktorý nemôže väčšinovo rozhodnúť, že napríklad zajtra vezmeme hlasovacie právo všetkým, ktorí neprispievajú do štátneho rozpočtu. Pri takomto pohľade sa ľudské práva odrazu prestávajú javiť ako panské huncútstvo bratislavskej kaviarne, ale stávajú sa dôležitou ochranou každého z nás: babičky z dediny, ktorej sa vláda rozhodne v záhrade postaviť diaľničný pilier, obyvateľov bytovky, ktorým v susedstve bez povolenia vyrastie megastavba, študentky, ktorú napadnú večer na zastávke vyholení chlapi z dobrých rodín, či robotníkov, ktorým pred zatvorením továrne majiteľ „zabudol“ vyplatiť polročnú mzdu.

Majú však všetky menšiny rovnakú šancu realizovať svoje práva a cítiť sa plnohodnotnou súčasťou spoločnosti? Ochraňuje právo všetkých rovnako? Dáva spoločnosť všetkým rovnakú šancu prispievať? Alebo je to skôr tak, že rozhodujú silní? Status, financie, rodinná či etnická príslušnosť, fyzická kondícia, vek, vzdelanie, prístup k zdrojom či fyzická dostupnosť inštitúcií môžu jedným zvýhodňovať a iným naopak postaviť do roly prosiacich či nebodaj manipulátorov. Konzervatívne uvažujúci ľudia možno namietnu, že predsa rozhodovať musia silní, keďže tí vedú spoločnosť, zarábajú a platia dane. Slabým treba pomáhať, ale keďže sú od silných závislí, prečo by mali rozhodovať? Nuž, jedným z argumentov je práve ľudská dôstojnosť a práva, už spomenuté: „Nuž, je človekom.“ Iným môžu byť pragmatické dôvody. Tie spoločnosti, ktoré dokážu nielen ochrániť, ale aj zapojiť slabších a „iných“, sú efektívnejšie, kreatívnejšie a v konečnom dôsledku prosperujúcejšie. Ak sa na spoločnom dobre (definovanom nielen ekonomicky) podieľajú všetky skupiny spoločnosti, táto prosperuje. Stačí sa pozrieť na severské krajiny, kde sa veľmi dbá na práva a účasť na rozhodovaní aj zo strany slabších skupín obyvateľstva. Naopak, uzavreté krajiny na východ od nás sociálne aj ekonomicky

stagnujú, hoci sa to ich vlády úporne snažia zakryť. Za zmienku stojí aj príklad z histórie, keď podľa niektorých hitlerovské Nemecko prehralo druhú svetovú vojnu aj preto, že nacistická ideológia nedovolila ženám (nehovoriac o iných menšinách, ktoré vyhladzovala či potlačovala) zapojiť sa do ekonomického a spoločenského života. Ku koncu vojny britské ženy nielen viedli farmy, ale aj lietali na stíhačkách, sovietske pracovali v továrňach, kým nemecké boli dlho zviazané doma cisárskym a neskôr Hitlerovým 3 K: „Kindern, Küche, Kirche“.⁷⁹ Do tovární ich vyhnal až katastrofálny nedostatok pracovnej sily, no bolo už neskoro...

ZAPEKLITOSŤ ĽUDSKOPRÁVNEHO PRÍSTUPU

Aby slabší mohli realizovať svoje práva, a tiež sa aktívne podieľať na živote spoločnosti, potrebujú zmocnenie (angl. empowerment). To znamená posilnenie ich vnútornej sily a možností na to, aby vládali „držať krok s väčšinou“ a ukázať svoje možnosti. Znamená to nielen vzdelanie, ale aj zmenu v inštitúciách na to, aby boli schopné zapájať všetkých. Niekedy sú tie zmeny fyzické, napr. bezbariérový prístup, niekedy kultúrne, napr. spôsob pozývania na verejné podujatia. Avšak na to, aby sa tieto zmeny mohli uskutočniť, mala by sa k nim spoločnosť dopracovať istým typom dohody.

Ľudskoprávny prístup k rozvoju predpokladá zmocnenie ľudí na realizáciu ich práv. Ľudia potrebujú vedieť, ako sa zapojiť, ako sa ozvať, ako sa súdiť. Mali by mať na to zručnosti a tiež vytvorené podmienky. Rozvoj sa nemôže „diktovať zhora“, mal by byť postavený na zapojení a rešpektovaní ľudských práv všetkých členov spoločnosti. Má to však háčik, a tým je tradícia. Akokoľvek mocne môžu byť ľudské práva ukotvené v slovenských či európskych zákonoch, nebudú fungovať, pokiaľ ich sami neprijmeme za svoje.

Osiatyňski sa často vyjadroval aj k pochybnostiam o univerzálnosti ľudských práv. Ako odborník na históriu priznával, že sú výplodom kultúry Západu a že v iných kultúrnych sférach sloboda jednotlivca prirodzene ustupuje záujmom rodiny, komunity či kmeňa. Varuje však pred prílišným ľudskoprávnym radikalizmom, najmä ak máme do činenia so zažitými kultúrnymi či náboženskými tradíciami. Ak postavíme ľudské práva proti tradícii, hnev ľudí sa neobrátí proti tým, čo ponižujú či utláčajú, ale proti ľudskoprávnym aktivistom. S tradíciou sa dá súperiť len pomalým vzdelávaním, presvedčaním,

ukazovaním iných príkladov, až kým kritická skupina ľudí tradíciu spochybní. Práva menšiny sú uznané až vtedy, keď sa za ich ochranu postaví väčšina. To je pekne vidno na vývoji práv LGBTI v jednotlivých európskych krajinách.

Ľudské práva sa v 70. rokoch minulého storočia ukázali ako veľmi mocný politický nástroj. Bez prehánania sa dá povedať, že pomohli poraziť komunizmus, keď v rámci helsinského procesu slúžili na oslobodenie totalitných komunistických režimov. Vtedy sa však aj začalo ich využívanie (a zneužívanie) v politike. Každá nespravodlivosť sa jednoducho nazvala porušovaním ľudských práv a fungovalo to. Totalitné režimy padali, v Európe vznikli nové demokracie. Ich nedokonalosti a problémy, s ktorými sa boríme dnes, nám však dokazujú, že nie všetko sa dá riešiť rétorikou práv. Niekedy si treba sadnúť a rozprávať sa, vysvetľovať, vzdelávať, vyjednávať, robiť kompromisy. Treba vedieť poprosiť a znieť odmietnutie, treba prejavovať súcit a rozdeliť sa, aj keď druhá strana na to nemá žiadne právo. Treba ustúpiť a uskrtniť sa, aj keď sa nám môže zdať, že my sme v práve. Tradíciu neodsudzovať, ale spolu hľadať spôsoby, ako sa dá vzájomne vychádzať. Vypelosť spoločnosti sa meria tým, ako sa dokáže postarať o svojich najslabších členov. To sa dá pomocou ľudských práv, ale aj iných inštitúcií a nástrojov.

Príklady zapojenia občanov do plánovania a niekedy aj rozhodovania verejných inštitúcií, ktoré ste našli v tejto publikácii, sú príkladom toho, že „tradičný“ spôsob robenia verejnej politiky ustupuje novým formám. Začína byť bežným a normálnym postupom, že sa samosprávy či štátne úrady snažia o spoluprácu s občanmi. Rovnako už nie je výnimkou ani odsúdeniahodnou praktikou v niektorých kruhoch, ak sa občianske organizácie či iniciatívy snažia o dialóg s verejnou správou. Nebúšia na dvere, nekričia v médiách, ale nachádzajú iné mechanizmy, ako pravidelne komunikovať a prípadne spolupracovať. Participácia občanov však ešte nedosahuje kvalitu, ktorá je bežná v iných európskych krajinách. Niekedy ide len „do polovice“. Úrad sa niečo občanov spýta a potom nevie, ako s tým ďalej naložiť. Alebo sa vypracuje správa z participatívneho procesu, ktorá sa aj zakomponuje do verejného dokumentu, ale občanom už nikto nedá spätnú väzbu, že sa to udialo a ako sa ten dokument premieta do praxe. Alebo sa aj kvalitný dokument uprace „do šuflíka“, lebo inštitúcia nemá kapacity či mechanizmy na jeho realizáciu. Mohli by sme si povedať – nevádi, hlavne, že sa verejná správa snaží, raz to bude lepšie. Takéto nedokonalosti však majú jedno nebezpečenstvo. Môžu mať za následok znechutenie občanov i úradníkov, ktorí nevidia v tých často nákladných a zložitých procesoch zmysel.

A potom je tu stále silná tradícia nielen oddelenia politického rozhodovania od občanov, ale aj patriarchálneho prístupu k znevýhodneným

⁷⁹Nem. deti, kuchyňa, kostol, pozri https://en.wikipedia.org/wiki/Kinder,_K%C3%BCche,_Kirche

skupinám. Silní majú tendenciu vystupovať za slabých. Opatrovateľka za seniora, starosta za chudobnú Rómku, rodič za dieťa, „mimovládka“ za svoju postihnutú klientku. Ešte si nevieme zvyknúť na to, že aj slabí sa môžu vyjadriť a silní naučiť trpezlivo počúvať.

Ťažko sa nám zvyká na hlbokú rozmanitosť, ktorá môže siahať až do hodnotového podhubia niektorých skupín v spoločnosti. Narážame na ňu, ak chceme definovať, čo by malo byť spoločné dobro spoločnosti, mesta či komunity. S prekvapením zisťujeme, že menšina či slabšia skupina nemusí chápať spoločné dobro rovnako ako väčšina. Rozhovory v rámci participatívneho procesu môžu otvoriť Pandorinu skrinku rozdielov, hlbších, ako by sme možno čakali. A do takéhoto rizika si trúfne ísť len veľmi osvietení politik. Nemať „pod kontrolou“ výsledok diskusie je predsa len príliš riskantné. Zmení sa to až vtedy, keď prijmem, že aj samotná diskusia je cieľom a kvalitné riešenia prichádzajú až po preskúmaní množstva slepých uličiek.

ĽUDIA S POSTIHNUTÍM

Nie je postihnutie ako postihnutie. Pri pokusoch zapojiť túto skupinu do plánovania a rozhodovania sa objavuje problém obrovskej vnútornej rozmanitosti ľudí s postihnutím. Niektoré postihnutia sú pritom stále „stráviteľnejšie“ pre väčšinovú populáciu ako iné. Vieme sa rozprávať s elegantnou dámou na vozíčku, ale nevieme si predstaviť zapojenie ľudí ako Ondráš Machuľa. Ich videnie sveta, skúsenosti, potreby, problémy v spoločnosti, ktoré prežívajú, môžu byť pritom úplne rôzne. Môžu mať protichodné názory, a dokonca predsudky voči sebe navzájom.

Aj preto sa často inštitúcie uchylujú k pozývaniu zástupcov týchto skupín, nie príslušníkov samotnej skupiny s daným postihnutím. Za mentálne postihnutých vystupujú opatrovatelia, za ťažko viacnásobne postihnutých ich rodinní príslušníci alebo predstavitelia organizácií, ktoré pre ne pracujú. V prípadovej štúdii citované argumenty sú odrazom rutínnej praxe a neochoty „vyjsť zo škatuľky“, keď títo pracovníci podceňujú schopnosť svojich klientov vyjadriť sa. Skresľuje to potom výsledky, nakoľko hovoria iba tí, „čo vedia lepšie“. Ako prvý krok je to fajn, skúsenosť kvalitných sociálnych pracovníkov tiež patrí do mozaiky potrebných informácií, ak chceme správne vyhodnotiť potreby a vytvoriť nejaký plán. Problémom je, keď sa hlas zástupcu vydáva za hlas klienta.

Tento paternalistický prístup láskavého rodiča a opatrovateľa je v istom zmysle samonapĺňajúci. Keďže niektoré skupiny postihnutých sa stále stretávajú s ponížovaním či nepochopením, sami títo ľudia nemajú dostatočné

sebavedomie, chuť ani zručnosti niekam prísť porozprávať svoju skúsenosť, svoje videnie sveta. Postupne uveria, že ich skúsenosť je nepodstatná pre spoločnosť a zhrýzajú sa ňou sami. Utvrdia sa v tom, že „sa nevedia správať“, nemajú vhodné oblečenie, takže všetko za nich vybaví opatrovatelia. Pritom existujú spôsoby, ako sa aj s takýmito ľuďmi rozprávať a vhodnou formou zistiť ich názory.

Úrady často podceňujú časovú náročnosť participácie, ktorá potom slúži ako ospravedlnenie toho, že nezapojili všetky skupiny, že neposlali pozvánky načas a vhodnou formou, aby sa k nim postihnutí dostali, vedeli si ich prečítať a porozumieť im, či že zvolili nesprávny formát participácie (napr. dotazníkový prieskum vyplňaný opatrovateľmi alebo veľké verejné podujatie, na ktorom sa niektorí ľudia s postihnutím cítia stiesnene a nekompetentne). Zapojenie postihnutých by pritom malo byť nízkoprahové, teda maximálne uľahčené pre tých, ktorých sa týka a ktorí by mali byť zapojení. Stále akoby úrady čakajú, že sami občania, akokoľvek znevýhodnení, budú aktívne požadovať zapojenie. Neuvedomujú si však, že ak je niekto po celé generácie „neviditeľný“, nemá ako sám či skupinovo náhle „vystúpiť z tieňa“ a stať sa aktívnym a kompetentným.

DETI A MLÁDEŽ

— — —
„Do školy keď prišli, pane!
všetko bolo nachystané.
Straka – rapotačka veľká,
bola pani učiteľka.
Hneď ich v svojej добрote,
usádzala po plote.
Ale žiaci – neboráci,
neboli ver' žiadni vtáci.
Ako boli všetci v rade,
popadali dolu z plota
a našli sa na hromade.
A bol z toho napokon,
iba veľký smiech a zhon.“

(Ľudmila Podjavozinská: Do školy!, 1930)

— — —

Na slávnostiach začiatku školského roka sa táto časť populárnej básne zriedka recituje. Zväčša sa dozvieme len jej prvé dva odseky, končiace sa optimistickým: „... všetko chcelo do školy, žeby hlúpi neboli.“ Báseň by však s trochou nadhľadu mohla slúžiť ako vtipná ilustrácia jednosmernej komunikácie s deťmi, keď napriek snahe straky – učiteľky, ktorá „abecedu, ba i krát, odriekala na stokrát“, zvieratká „necháпали, čo to, čo je“ a stále hovorili len to svoje.

Prečo radíme deti medzi zraniteľné skupiny? Zdalo by sa, že v súčasnosti je dieťa práve naopak na piedestáli všetkej pozornosti spoločnosti. Celé odvetvia priemyslu i služieb sa snažia uspokojiť jeho potreby (ktoré zároveň samy vytvárajú) a všetko smeruje k väčšiemu komfortu s minimálnou snahou. Konzervatívnejší učitelia či rodičia si možno povedia: to nám majú teraz deti rozkazovať, čo je dôležité? Kam sa vytratila poslušnosť? Veď predsa to dospelí majú zodpovednosť za deti i za spoločnosť, tak je príroda i spoločnosť skonštruovaná, tak prečo by mali deti rozprávať do vecí verejných? Deti sa majú pokorne pripravovať na dospelosť a nie mudrovať do sveta dospelých.

Otázky okolo participácie detí a mládeže odhaľujú niektoré rozpory medzi zdanlivo tradičným prístupom k deťom a globálnymi trendmi, ktorým musíme ako spoločnosť chtiac či nechtiac čeliť. Deti naozaj možno zaradiť medzi zraniteľné skupiny, a to nie preto, že by boli utláčané či týrané. To, chvalabohu, väčšina slovenských detí nie je. Avšak hoci sú na jednej strane zdanlivo hýčkané youtubovským komfortom banalít, zároveň sú často zámerne rodinou i štátom „odstihávané“ od akejkoľvek zodpovednosti za seba, rodinu, komunitu či spoločnosť, v ktorej žijú. Záplava materiálneho blahobytu či tiež tlak hodnotiť seba navzájom podľa miery vlastníctva „toho, čo je in“ vytesňuje otázku budúcnosti, ktorá je pre dnešné deti oveľa viac „tekutá“, než bola pre dnešných tridsiatnikov či štyridsiatnikov. Detstvo v cukrovej vate nepripravuje mladých ľudí na ťažké rozhodnutia, ktoré budú musieť v živote robiť. Odpoveďou na otázku o poslušnosti môže byť práve zarážajúco nízka miera istôt, ktoré dnešné deti v budúcnosti čakajú (počnúc klimatickou situáciou, končiac zmenami technológií a typov zručností, ktoré budú potrebovať). Svet dnešných dospelých je stále postavený na istotách. Budúci svet bude zmenou v zмене a na to deti len veľmi ťarbavo, ak vôbec, pripravujeme.

V prípadových štúdiách o participácii detí sa zdôrazňuje, že práve umožnenie adekvátneho zapojenia deťom dáva výbornú šancu získať kompetencie aktívneho občana, človeka schopného fungovať v meniacich sa podmienkach, kultúrne a citlivo reagovať na inakosť, ale aj byť podmetom zmien, schopným pomenovať problémy a spoločne s inými hľadať riešenia. Na to, aby sa to skutočne udialo, sa musia úrady naučiť zapájať deti vhodnou formou. Vybrané prípady opisujú zaujímavé metódy, vďaka ktorým sa podarilo zapojiť deti

nielen „biele a buclaté“, ale aj tie z veľmi znevýhodneného prostredia či hovoriace menšinovými jazykmi. Vďaka citlivému prístupu budovania dôvery, odbornej facilitácie, prispôsobenia metód a jazyka deťom sa podarilo získať zaujímavý náhľad do ich sveta. Navyše samotný proces participácie v takej rôznorodnej skupine dáva vzácnu skúsenosť práve zúčastneným deťom, ktoré možno po prvýkrát komunikovali a spolupracovali s niekým natoľko odlišným.

Podobne ako pri skupine postihnutých, aj tu dochádza k tendencii „zastupovať“ deti zo strany pedagogických pracovníkov či rodičov. Pridáva sa aj strach o svoje výsadné mocenské postavenie v paternalistickom systéme výchovy a vzdelávania, ktorý sa, bohužiaľ, často podobá básničke pani Podjavorinskej.

RÓMOVIA

Menšina, ktorá zažíva na Slovensku najhlbšiu diskrimináciu a vylúčenie, sú jednoznačne Rómovia. Svojou fyzickou odlišnosťou vždy budú na očiach väčšiny, ktorá je naučená použiť ich ako obetného baránka a obviniť zo spôsobenia akéhokoľvek spoločenského problému. Voči Rómom existuje najviac predsudkov a klišé, väčšina si o nich rozpráva najviac hlúpych vtipov (možno hneď po politikoch). V histórii našej krajiny sa prevažne interpretovali ako problém, ktorý treba odstrániť. Doslovným vyústením tohto prístupu bol rómsky holokaust. Príslušníci rómskej menšiny, ktorí prijali kultúru a spôsob života väčšinového obyvateľstva, stále čelia predsudkom a len ťažko sa vymaňujú z generáciami živej ostražitosti, zatrpknutosti či pocitu nedocenenia.

V tejto publikácii sú však opísané najmä problémy tej časti rómskej menšiny, ktorá žije kompaktné vo vlastných štvrtiach či osadách a čelí extrémnej chudobe. V 21. storočí v strede Európy máme niekoľko desaťtisícovú skupinu ľudí, ktorá nemá prístup k pitnej vode, základnej zdravotnej starostlivosti či zdravotne vyhovujúcemu kúreniu. Zacyklení vo svojej chudobe, obkolesení rôznymi sociálnymi a zdravotnými problémami, niektorí z týchto ľudí sa úporne snažia o lepší život. Niektorých zomelie zlá spoločnosť, úžera, tlak na asociálne správanie. A niekde naopak, v strašných podmienkach vytvárajú ozajstnú komunitu, zmocňujú svojich členov, vzdelávajú sa, bojujú o lepšiu budúcnosť pre svoje deti.

Na Slovensku máme zopár príkladov dobre fungujúcej spolupráce väčšinových obcí a chudobných rómskych komunit. Aj táto spolupráca je však poznačená, podobne ako pri iných marginalizovaných skupinách, paternalizmom. Starosta predsa vie najlepšie, čo je pre „jeho“ Rómov dobré. Kto už by sa

ich len pýtal na názor! Veď oni nevedia, čo majú chcieť. Stále chýba úprimná snaha o rovnocenné partnerstvo, znižovanie prahov účasti na plánovaní a rozhodovaní. Potom sa čudujeme, keď dobre myslené riešenia Rómovia odmietnu, projekty sa skončia a oni si domy neopravujú, ulicu neudržia v poriadku. To len potvrdzuje zlú mienku o nich. Jasné, že pre nich sa nič neoplatí robiť. Prehnaný aktivizmus väčšiny, ktorý je zameraný na problémy definované inou skupinou ľudí, potom často vyúsťuje nielen do nezájmu, ale aj do závislosti od pomoci, mentality žobráka, ktorý s výčitkou na perách požaduje almužnu. Hodnotové nastavenie slovenskej spoločnosti je také, že pomoc (a najmä tú z verejných zdrojov) „si treba zaslúžiť“. Nedávame tomu, kto potrebuje, ale kto „by už konečne mal dostať“. Rómska chudoba je aj o chýbajúcej solidarite v spoločnosti, aj o nedostatku snahy väčšiny pripustiť si, že sme tú chudobu spôsobili všetci.

Rómovia si zvykli, že nesú vinu za všetko. Preto už neveria ani politikom a často ani aktivistom či rómskym intelektuálom, ktorí to s nimi myslia dobre. Prezentované príklady participácie ukazujú, na čom sa dá stavať a čo naopak prehodnotiť. Dôvera sa buduje dlho a ťažko. Robíme, čo vieme, ale zatiaľ ešte nie to, čo naozaj pomáha – príliš pomaly sa to učíme, hľadáme skratky, lebo nedôverujeme pomalým krokom robeným spolu s chudobou prikvačenými Rómami.

MIGRANTI

„Máma říká, že jí celý život doma trápili, protože byla jiná, a že nechce, aby trápili i mě a Šams. Říká, že nás musela odvést, abychom měli takový život, jaký si samy vybereme, a ne takový, jaký nám někdo vnutí. Snaží se to před námi skrývat, ale já vím, že od té doby, co jsme odjely do Francie, je jí smutno.“

(Magdaléna Platzová: Já, Safun, 2016)

Keď v r. 2014 – 2015 vypukla migračná panika na Slovensku, k problematike migrácie sa vyjadroval skoro každý. Politici všetkých farieb, vedkyne, úradníčky, učiteľia, občianski aktivisti, dobrovoľníčky, bezpečnostní analytici, starostky a primátori, tetky na trhu i „fejsbúkoví“ mudrlanti. Jediní, ktorí sa verejne takmer nevyjadrovali, lebo sa ich na názor nikto nepýtal, boli... migranti. Máme teda do činenia s ďalšou skupinou ľudí, pre ktorých platí „o nás bez

nás“. Podobne ako iné zraniteľné skupiny, považujeme ich za nekompetentných vyjadrovať sa, ale navyše ich považujeme za nebezpečných pre krajinu. Ohrozujú našu kultúru, ktorá je statická a nemenná, a nechceme, aby sa vyvíjala pod nejakými cudzími vplyvmi. A tiež ohrozujú našu bezpečnosť, keďže migranti sú z krajín, kde prevláda terorizmus.

Slovensko sa len pomaly otvára migrácii a stále sú vo verejnosti legítimne hlasy propagujúce úplnú uzavretosť. Čítajúc citovaný úryvok z českej knihy poviedok Jinde, nedá sa neuvedomiť si, že väčšina tých, ktorí sa rozhodnú žiť napriek všetkým prekážkam na Slovensku, sú aktívni ľudia, ktorí prišli, aby zmenili svoj život, aby sa im žilo lepšie. Nejde teda o pasívnych frľošov, čo pri pive, vodke či čaji nadávajú na vládu a systém. Sú to ľudia, ktorí podstúpili riziko, spretrhali väzby doma a odsťahovali sa. Hľadajú si prácu, chcú žiť. V tejto skupine sa teda nutne musí skrývať potenciál pre aktívne zapojenie v mieste bydliska, záujem, chuť zlepšovať. A my ten potenciál zahadzujeme do koša, lebo sa ich bojíme. A možno sa jednoducho bojíme toho, že niektorí sú v skutočnosti lepší ako my a naši rodáci...

SENIORI

„Hovorím teda – ako vždy – otvorene o ďalšom nebezpečenstve pre náš národ: hrozí nám, že po tolkej konzumácii si nebudeme vedieť starobu poriadne vychutnať. Keď príde, budeme takí vyžití, prepití, prežratí a prepolitizovaní, že sa budeme nudiť. A pritom – vychutnať starobu môže len človek, ktorý sa nenudí, ktorý si každý deň na dôchodku ozvláštni niečím novým, niečím, na čo sa celý život tešil – len na to nemal čas, peniaze, prípadne ľudí...“

(Július Satinský: Moji milí Slováci, 1991)

Prečo sú seniori zraniteľnou a niekedy doslova vylúčenou skupinou? Zďaleka nie preto, že sú fyzicky slabší kvôli obmedzeniam vyplývajúcich z ich veku. Seniori na Slovensku majú ťažké postavenie najmä preto, že ich prikvačili dva spoločenské trendy. Na jednej strane je to individualizmus globálnej spotrebnej kultúry, ktorý vyúsťuje do spretrhania sociálnych a rodinných väzieb. Do vzťahov sa premieta spotreba. Manželstvá trvajú, len kým z nich máme úžitok. Priateľstvá takisto. Seniori už nie sú potrební pre spoločnosť. Neprodukujú zisk v tej prvoplánovej podobe. Rodiny ich nepotrebujú, sú na príťaž, odkladajú ich do zariadení, kde sa o nich „niekto postará“.

Orientálne kultúry opovrhujú západným zvykom umiestňovať starých rodičov do inštitúcií. V mnohých tradičných spoločenstvách je starý človek najväznejšou hlavou rodiny, je zapojený do života spoločnosti, pracuje do poslednej chvíle podľa svojich možností a jedného dňa odíde... V spoločnosti, ktorá stavia na piedestál krásu a mladosť, sa staroby bojíme, vysmievame sa jej a chceme ju mať preč z očí. Matka škôlkara, ktorý s triedou vystupuje pre seniorov, sa sťažuje učiteľke, že si nepraje, aby jej dieťa chodilo medzi starých ľudí „lebo majú choroby a smrdia“. Asi neverí, že aj ona raz zostarne.

Druhým trendom, ktorý je špecifický pre naše stredoeurópske postkomunistické krajiny, je to, že naši seniori, na rozdiel od vitálnych a zvedavých nemeckých či dánskych dôchodcov, sa sami často vzdávajú spoločenskej aktivity, sami sa „odkladajú na odpočinok“. Strata záujmu o spoločnosť, o fyzickú aktivitu, o prácu či ďalšie vzdelávanie má za následok dobrovoľné vylúčovanie sa zo spoločnosti a zväčšovanie generačnej priepasti medzi nimi a ich deťmi a vnukmi. Navyše nedržanie kroku s vonkajším svetom v oblasti technológií a informácií ich robí zraniteľných v kontakte s podvodníkmi, či už môže ísť o tzv. šmejdy v osobnom styku, alebo trollov a ich hoaxy v online priestore. Ako vtipne upozornil Satinský, nuda je hrozná. Je nebezpečná nielen pre seniorov, ale aj pre zvyšok spoločnosti, ktorý ich neberie vážne a pohŕda ich hodnotami či skúsenosťou. Participácia seniorov by sa preto nemala obmedzovať na oslovenie starčekov a stareniek v zariadení sociálnych služieb. Mala by zapojiť aj tých, čo sú doma a žijú naplno tu a teraz, možno aj ich rodiny. A možno potrebujeme hlbšiu debatu o starobe a starnutí. Možno... Našťastie aj u nás už existujú nasledoviahodné príklady vnímania seniorov ako zaujímavých partnerov do aktivít a diskusie, ktorí hoci v chôdzi pomalší (a aj to nie vždy), no skúsenosťami a postojmi sú nesmierne inšpirujúci.

ĽUDIA LGBTI

Pri rozmyšľaní o tejto menšine sa treba vrátiť na začiatok úvahy o dôstojnosti a právach. Prípadová štúdia o stratégii ochrany ľudských práv poukazuje na dve dôležité ponaučenia. Prvé je, že nie všetky otázky verejných politík sa majú a môžu riešiť participatívne. A to najmä vtedy, keď v spoločnosti neexistuje základná dohoda o tom, že nejaká menšina vôbec existuje a že má nejaké práva. Akoby to Kukučínovo „nuž, je človekom“ neplatilo pre všetkých ľudí. Máme tu skupinu, ktorej sa nielenže nepriznávajú ľudské práva, ale ktorej sa bojíme rovnako, alebo možno ešte viac, ako migrantov. Pradieme okolo nej mýty týkajúce sa ohrozenia našej kultúry, rodiny, spoločnosti, choroby,

ktorú roznášajú ako infekciu. Pokým budú dôstojné authority v spoločnosti veriť takejto interpretácii situácie LGBTI a budú ju šíriť medzi obyvateľstvom, diskusia o právach týchto ľudí môže vyúsťovať len v to, v čo nakoniec aj v danom prípade vyúsťila – v bezprecedentnú polarizáciu spoločnosti siahajúcu takmer ku každému nedeľnému stolu v krajine. Referendum nič nevyriešilo, len posilnilo pozície krajných názorov a zanechalo trpkú pachuť v spoločnosti, ktorá sa nám sporadicky vracia.

Nuž, nie všetko sa dá cez ľudské práva, aj keď z právneho hľadiska by sa to mohlo zdať jednoznačné. Treba asi ešte veľa úsilia zo strany väčšinovej spoločnosti, ukazovania dobrých príkladov, osobných príbehov či faktov, pomalého približovania sa a ľudského pochopenia aj pre tých vystrašených, aby sa prelomili ľady a väčšina sa postavila za menšinu. Ono sa to raz stane, ako sa to stalo v Španielsku či Írsku, spoločnostiach výsostne kresťanských, ale treba sa vyzbrojiť trpezlivosťou a umením počúvať.

DELIŤ SA O MOC

Ľudská dôstojnosť je hodnotou, na ktorej sa dokážeme (aspoň v hrubých rysoch) zhodnúť všetci: katolík aj liberálka, úradník či manažérka, politik či diplomatka. Deliť sa o moc – teda úprimne veriť v účasť občanov na plánovaní a rozhodovaní však vyžaduje, aby si aj tí, ktorí sú držiteľia moci v štáte, v rodine, na univerzite, v úrade či vo firme, dokázali uvedomiť vlastnú dôstojnosť. Sme na dobrej ceste. Čoraz viac je zjavné, že úcta k dôstojnosti človeka nepramení z tabuľky na dverách, titulu pred menom a za menom, či pozície v rámčeku „pavúka“ organigramu. Je to naša skúsenosť, naša otvorenosť, zmysel pre humor, láska k ľuďom a prírode, férovosť k sebe aj k iným – to sú vlastnosti, ktoré nám vyslúžia úctu. Ak sa o moc podelíme, nebude ohrozená, bude sa len ľahšie a príjemnejšie uplatňovať.

Som nesmierne vďačná autorkám, že v tejto knihe zozbierali také množstvo cenných príkladov z praxe, ktoré sú navyše veľmi precízne pomenované a zasadené do teoretických rámcov. Pomáha nám to všetkým učiť sa nielen na dobrých príkladoch, ale aj na chybách a to nás môže posunúť vpred v participácii a tiež v úcte k ľudskej dôstojnosti všetkých ľudí na Slovensku aj mimo neho.

Zuza Fialová, máj 2019



LITERATÚRA

- Adamer, Ch. (2013). Stand der Diskussion und Umsetzung der Bürgerbeteiligung in Österreich und der Europäischen Union in Theorie & Praxi. Fokus: Beteiligung „schwer erreichbaren Gruppen“. Master Arbeit. Fachhochschule Campus Wien.
- Aktuality.sk (2017). Regióny Slovenska sa rozvíjajú pomaly, na vine je byrokracia. *Aktuality.sk*. 22. júna 2017. Dostupné na <https://www.aktuality.sk/clanok/499461/regiony-slovenska-sa-rozvijaju-pomaly-na-vine-je-byrokracia/>
- Aktuality.sk (2018). Končí pri vláde: ak budeme pri dotáciách tolerovať podvody, nič sa nezmení. *Aktuality.sk*, 11. mája 2018. Dostupné na <https://www.aktuality.sk/clanok/588250/konci-pri-vlade-ak-budeme-pri-dotaciach-tolerovat-podvody-nic-sa-nezmeni/>
- Alanen, L. (2003). Childhoods: The generational ordering of social relations. In B. Mayall & H. Zeiher (Eds.), *Childhood in Generational Perspective*. London: Bedford Way Papers, Institute of Education, 27 – 46.
- Allport, G.W. (1954). *The Nature of Prejudice*. Cambridge Reading, MA: Addison Wesley.
- Androvičová, J. (2015). Sekuritizácia migrantov na Slovensku – analýza diskurzu. *Sociológia*, 4, 319 – 339.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216 – 224.
- Bartáková, J. a kol. (2017). Sebaobhajovanie. Od myšlienky k činom. Bratislava: Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím.
- Bianchi, G., Láštiová, B., Miková, K. (2013). Analýza a/alebo evaluácia štyroch dialógov o verejných politikách. Bratislava: Ústav výskumu sociálnej komunikácie SAV. Dostupné na https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/01/Evaluacia-dialogov-o-verejnych-politikach-a-manual_spolu-s-errata_09-2014.pdf
- Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives: Global, Local, Political* 27, *Special Issue*, 63 – 92.
- Birnie, P., Boyle, A. (2002). *International Law and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Braddock, D. L., Parish, S. (2002). Institutional History of Disability. In D. L. Braddock (Ed.), *Disability at the Dawn of the 21st Century and the State of the States*. American Association on Mental Retardation, 11 – 68.
- British Council (2016). Ideas: Inclusive Decision Making for Equal and Accountable Society. Dostupné na https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/gt10_ideascasestudybrochure_final_web.pdf
- Buzan, B., Waever, O., de Wilde, J. (1988). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder Co: Lynne Rienner.
- Collins, M.B., Munoz, I., JaJa, J. (2016). Linking, toxic outliers' to environmental justice communities. *Environmental Research Letters*, 26. januára 2016. Dostupné na <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/11/1/015004>
- CRPD (2016). Concluding observations on the initial report of Slovakia. 17. 5. 2016. Dostupné na http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/SVK/CO/1&Lang=En
- CVEK et al. (2018). Monitorovacia správa občianskej spoločnosti o implementácii národnej stratégie integrácie Rómov na Slovensku so zameraním sa na štrukturálne a horizontálne predpoklady jej úspešnej implementácie. Dostupné na <http://cvek.sk/wp-content/uploads/2018/04/SK-reportcely-final.pdf>
- Denník N (2015). Výsledky referenda o rodine: neplatné pre nízku účasť. *Denník N*, 7. februára 2015. Dostupné na <https://dennikn.sk/43529/vysledky-referenda-o-rodine-2015/>
- Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 317/2010 Z. z. – Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. Dostupné na <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/legislativa/socialna-pomoc-podpora/dohovor-osn-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim-opcny-protokol-sk-aj.pdf>
- Dovi, S. (2002). Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do? *American Political Science Review*, 96(4), 729 – 743.
- Eklund, L. (1999). From Citizen Participation Towards Community Empowerment. Analysis on Health Promotion from Citizen Perspective. Dizertačná práca. University of Tampere.
- Elder-Woodward, J. (2013). Independent living: The frontier of communitarian welfare? *Disability & Society*, 28(2), 274 – 278.
- Eurido, s. r. o. (2015). Konceptia rozvoja sociálnych služieb na úrovni Trnavského samosprávneho kraja (2015). Dostupné na <https://www.trnava-vuc.sk/documents/10180/63294/Konceptia+rozvoja+sociálnych+služieb+na+územ%C3%AD%20Trnavského+samosprávneho+kraja+2015+-+2020/1d35962b-26ef-4d7e-91d9-6909a341ccb6?version=1.0>
- Eurobarometer (2018). Zvláštny Eurobarometer 469. Integrácia prisťahovalcov v Európskej únii. Október 2017.
- Európska komisia (2014). Reasonable accommodation beyond disability in Europe? Dostupné na <https://publications.europa.eu/en/home>
- Európska komisia (2010). European disability strategy 2010 – 2020. Dostupné na http://ec.europa.eu/justice/discrimination/disabilities/disability-strategy/index_en.htm
- Filčák, R., Szilvasi, M., Škobla, D. (2017). No Water for the Poor: The Roma ethnic minority and local governance in Slovakia. *Ethnic and Racial Studies*, 41(7).
- Finkel, S. E. (1985). Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis. *American Journal of Political Science*, 29(4), 891 – 913.
- Fitzgerald, R. (2009). Children Having A Say: A Study on Children's Participation, nepublikovaná práca in Graham, A., Fitzgerald, R. (2010). Progressing children's participation: Exploring the potential of a dialogical turn. *Childhood*, 17 (3), 343 – 359.
- Fougeyrollas, P. (2010). Social participation. In J. H. Stone, & M. Blouin (Eds.), *International Encyclopedia of Rehabilitation*. Buffalo: Center for International Rehabilitation Research Information and Exchange. Dostupné na <http://cirrie.buffalo.edu/encyclopedia/en/article/335/>
- FRA (2018). „A life like ours.“ From institutions to community living: drivers and barriers of deinstitutionalisation. On the ground perspectives. Viedeň: FRA.
- FRA (2016). Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) Roma – Selected findings. Dostupné na <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/eumidis-ii-roma-selected-findings>,
- FRA (2017). Second European Union minorities and discrimination survey – main results. Dostupné na <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>
- FRA (2018). A Persisting Concern: Antigypsyism as a Barrier to Roma Inclusion. Dostupné na <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/roma-inclusion>
- Fraser, N. (2008). *Scales of justice*. Cambridge: Polity Press.
- Gallová Krigerová, E., Holka Chudžíková, A., Kadlečíková, J. (2017). Kvalitatívny výskum hodnôt na Slovensku. Bratislava: CVEK. Dostupné na <http://cvek.sk/wp-content/uploads/2017/08/Kvalitativny-vyskum-hodnot-na-Slovensku.pdf>
- Goerres, A. (2006). Political Participation of Older People in Europe. Dizertačná práca. Londýn: London School of Economics.
- Graham, A., Fitzgerald, R. (2010). Progressing children's participation: Exploring the potential of a dialogical turn. *Childhood*, 17 (3), 343 – 359.
- Guldvik, I., Askheim, O. P., Johansen, V. (2013). Political citizenship and local political participation for disabled people. *Citizenship Studies*, 17(1), 76 – 91.
- Hästbacka, E., Nygård, M. (2013). Disability and citizenship. Politicians' views on disabled persons' citizenship in Finland. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 15(2), 125 – 142.
- Hästbacka, E., et al. (2016). Barriers and facilitators to societal participation of people with disabilities: A scoping review of studies concerning European countries. *ALTER, European Journal of Disability Research*, 10(3), 201 – 220.
- Henn, M., Weinstein, M., Hodgkinson, S. (2007). Social Capital and Political Participation: Understanding the Dynamics of Young People's Political Disengagement in Contemporary Britain. *Social Policy & Society*, 6(4), 467 – 479.
- Herek, G.M., Glunt, E.K. (1993). Interpersonal Contact and Heterosexuals' Attitudes toward Gay Men: Results from a National Survey. *Journal of Sex Research*, 30(3).
- Hilberink, S. R., & Cardol, M. (2013). Agency in the twenty-first century: The emperor's new clothes. *Disability & Society*, 28(4), 569 – 573.

- Hlinčíková, M., Chudžíková, A., Gallová Kriglerová E., Sekulová, M. (2014). Migranti v meste: prítomní a (ne)viditeľní. Bratislava: Centrum pre výskum etnicity a kultúry a Inštitút pre verejné otázky.
- Holifield, R. (2001). Defining Environmental Justice and Environmental Racism. *Urban Geography*, 22.
- Howard, M. M. (2003). The weakness of Civil Society in Post-Communist Europe. Cambridge: Cambridge University Press. In Pietrzyk-Reeves, D. (2008). Weak Civic Engagement? Post-Communist Participation and Democratic Consolidation. *Polish Sociological Review*, 1(161), 57 – 71.
- Hrustič, T. (2015). Záleží na nás, ako sa dohodneme. Prehľad rómskej politickej participácie na Slovensku (1990 – 2014) In Hrustič, T., Podolinská, T. (eds.), Čierne-biele svety. Rómovia v majoritnej spoločnosti. Bratislava: VEDA.
- Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A.-L., Vankova, Z. (2015). Migrant Integration Policy Index. Barcelona/Brussels: Barcelona Center for International Affairs a Migration Policy Group.
- Hurrle, J. et al. (2012). Nejasný výsledok: Pomohli projekty Európskeho sociálneho fondu Rómom na Slovensku? Bratislava: UNDP.
- INEKO (2017). Regionálne rozdiely v SR – prehľad dôležitých štatistík. Dostupné na www.ineko.sk/file_download/1119
- Investičné stimuly v roku 2017, *INESS na tému 1/2018*. Dostupné na http://iness.sk/sites/default/files/documents/pdf/INT/2018/int_1-2018_investicne_stimuly.pdf
- Investičné stimuly, *INESS na tému 01/2017*. Dostupné na http://iness.sk/sites/default/files/media/file/pdf/INT/INT_1-2017_investicne_stimuly.pdf
- Jacobs, D., Phalet, K., Swyngedouw, M. (2004). Associational Membership and Political Involvement Among Ethnic Minority Groups in Brussels. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(3), 543 – 559.
- Jurová, A. (1992). Riešenie rómskej problematiky na Slovensku po druhej svetovej vojne. In A. B. Mann (Ed.), *Neznámi Rómovia*, Bratislava: Národopisný ústav SAV, Ister Science Press.
- Kancelária verejného ochrancu práv (2017). Správa o vykonaní prieskumu postupu mesta Žilina vo veci zabezpečovania ochrany a pomoci rodinám postihnutým požiarom. Dostupné na <http://www.vop.gov.sk/files/vop-zilina.pdf>
- Kellett, M. (2011). Engaging Children and Young People. Lismore: Centre for Children and Young People, Southern Cross University.
- Knapková, J. (2013). Práca s Rómami v oblasti bývania v I. a III. kategórie vo Veľkom Krtíši. Rigorózna práca. Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre. Nepublikované.
- Kolářová, K. (2012). Disability Studies: jiný pohled na postižení. In K. Kolářová (ed.), *Jinakost – postižení – kritika. Společenské konstrukty nezpůsobilosti a hendikepu*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb mesta Banská Bystrica na roky 2015 – 2020. Dostupné na http://www.banskabystrica.sk/komunitny-plan-socialnych-sluzieb-v-banskej-bystrici.phtml?id_menu=41760
- Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb mesta Banská Bystrica na roky 2015 – 2020 – Prílohy. Dostupné na http://www.banskabystrica.sk/komunitny-plan-socialnych-sluzieb-v-banskej-bystrici.phtml?id_menu=41760
- Kuruc, A., Jablonická Zezulová, J. (2017). Celoslovenský LGBT prieskum: Správa o výsledkoch. Bratislava: Inakosť. Dostupné na <http://inakost.sk/sprava-z-celoslovenskeho-lgbt-prieskumu-2017/>
- Kymlicka, W. (1989). Liberalism, Community and Culture. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, W. (1995). Multicultural Citizenship. Oxford: Clarendon Press.
- Lajčáková, J. (2015). Implementation of the National Roma Integration Strategy and Other National Commitments in Field of Health. Slovakia: A multi-stakeholder perspective report on 2005 – 2014 developments. Brussels: IOM. Dostupné na http://equi-health.eea.iom.int/images/NRIS_Slovakia_Final.pdf
- Lajčáková, J. et al. (2017). Riešenie nezamestnanosti Rómov: od mýtu k praxi a späť. Bratislava: CVEK.
- Löve, L., Traustadóttir, R., Quinn, G., Rice, J.G. (2017). The Inclusion of the Lived Experience of Disability in Policymaking. *Laws*, 6(33), 2 – 16.
- Löve, L., Traustadóttir, R., Rice, J. G. (2018). Achieving Disability Equality: Empowering Disabled People to Take the Lead. *Social Inclusion*, 6(1), 1 – 8.
- Lundy, L. (2012). Voice is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33 (6), 927 – 942.
- Lyman, R. (2017). Slovak Village Prospers in Partnership with Roma Residents It Once Shunned. *The New York Times*, 9. september 2017. Dostupné na <https://www.nytimes.com/2017/09/09/world/europe/slovakia-roma-spisky-hrhov-integration.html>
- Martiniello, M. (2005). Political participation, mobilization and representation of immigrants and their offspring in Europe. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 1/05 Malmö: Malmö University.
- McGarry, A. and Agarin, T. (2014). Unpacking the Roma Participation Puzzle: Presence, Voice and Influence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(12).
- Mestská časť Bratislava-Nové Mesto (2013). Informácia o zavádzaní mechanizmov pre participáciu. Informácia na zasadnutie miestneho zastupiteľstva.
- Mestská časť Bratislava-Nové Mesto (2016). Komunitný plán sociálnych služieb Bratislava-Nové Mesto 2017 – 2021.
- Mestská časť Bratislava-Nové Mesto (2017). Pravidlá participatívneho rozpočtu mestskej časti Bratislava-Nové Mesto. Materiál na rokovanie miestneho zastupiteľstva.
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (2013). Národný akčný plán pre deti na roky 2013-2017. Dostupný na <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/poradne-organy/ludske-prava-narodnostne-mensiny-rodovu-rovnost-sr/vybor-deti-mladez/narodny-akcny-plan-pre-deti-na-roky-2013-2017.pdf>
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (2009). Konceptcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike. Bratislava: MPSVR.
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (2014). Integrovaná stratégia Slovenskej republiky. Bratislava: MPSVR.
- Miková, K., Paulíniová, Z., Ondrušek, D. (n.d.). Diskusia k návrhu Celostátnej ochrany a podpory ľudských práv v SR. Bratislava: PDCS.
- Mušíka, A. (2012). Podarilo sa: Príklady úspešných aktivít na úrovni samospráv smerujúcich k zlepšeniu situácie Rómov. Prešov: Prešovská univerzita.
- Mušíka, A., Matlovičová, K. (2015). Atlas rómskych komunit na Slovensku 2013 ako pramenná databáza pre analýzu situácie Rómov na Slovensku a jeho potenciál pre ďalšie výskumy a analýzy. In Podolinská, T., Hrustič, T. (eds.), Čierne-biele svety. Rómovia v majoritnej spoločnosti na Slovensku. Bratislava: VEDA.
- Nadácia SOCIA (2018). Komunitný plán sociálnych služieb – metodická príručka. Dostupné na <https://www.socia.sk/nova-kniha-komunitne-planovanie-socialnych-sluzieb/>
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (prepracované znenie).
- Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015–2020. Dostupné na <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-2015-2020.pdf>
- Národný akčný plán prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v systéme sociálnych služieb na roky 2012–2015. Dostupné na https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nap_di.pdf
- Národný program rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím na roky 2014 – 2020. Dostupné na <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/narodny-program-rozvoja-zivotnych-podmienok-osob-so-zdravotnym-postihnutim-roky-2014-2020.pdf>
- Nižňanský, V. (2006). Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005. Bratislava: Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. Dostupné na http://www.komunal.eu/images/pdf/decentralizacia_bilancia.pdf
- Nygard, M., Jakobsson, G. (2013). Political participation of older adults in Scandinavia – the civic voluntarism model revisited? A multi-level analysis of three types of political participation. *International Journal of Ageing and Later Life*, 8(1), 65 – 96.

- OECD (n.d.). Regional well-being in OECD countries – Slovak Republic. Dostupné na <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/how-life-country-facts-slovak-republic.pdf>
- Okeley, J. (2014). Recycled (mis)representations: Gypsies, Travellers or Roma treated as objects, rarely subjects. *People, Place and Policy*, 8(1).
- OSCE (1999). Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note. Dostupné na <https://www.osce.org/hcnm/32240?download=true>
- OSCE (1999). The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. Dostupné na <https://www.osce.org/hcnm/32240>
- OSCE (2017). Migrant political participation: a review of policies and integration results in the OSCE region. Varšava: OSCE.
- OSCE/ODIHR (n.d.). Persons with Disabilities and Ensuring their Right to Participate in Political and Public Life. Dostupné na <https://www.osce.org/odihr/340246?download=true>
- OSN (2010). Dohovor o právach ľudí so zdravotným postihnutím. Dostupný na <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/legislativa/socialna-pomoc-podpora/dohovor-osn-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim-opcny-protokol-sk-aj.pdf>
- Páleník, M. (2017). Podpora najmenej rozvinutých okresov? Blog, *Denník N*, 27. júla 2017. Dostupné na <https://dennikn.sk/blog/835799/podpora-najmenej-rozvinutych-okresov/>
- Parekh, B. (2000). Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory. Hampshire and New York: Palgrave Publishers Ltd.
- Percy-Smith, B., Thomas N. (2009). Handbook on children and young people's participation. London: Routledge.
- Pietrzyk-Reeves, D. (2008). Weak Civic Engagement? Post-Communist Participation and Democratic Consolidation. *Polish Sociological Review*, 1(161), 57 – 71.
- Plichtová, J. (2010). Občianska deliberatívna demokracia a podpora jej cieľov na Slovensku. *Sociológia*, 42(5), 516 – 547.
- Plichtová, J., Šestáková, A. (2018a). Analytický rámec pre plánovanie a hodnotenie projektov verejnej participácie. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti. Nepublikované.
- Plichtová, J., Šestáková, A. (2018 b). Pojmové ukotvenie participácie verejnosti z perspektív medzinárodného, európskeho a národného vládnutia. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti. Nepublikované.
- Pollák, M. (2017). Rašlavický starosta je nový Vlado Ledecký. *Denník SME*, 14. august 2017. Dostupné na <https://komentare.sme.sk/c/20625809/pocet-superstarostov-sa-zvysil-o-100-percent.html>
- Priestly, M. et al. (2016). The political participation of disabled people in Europe: Rights, accessibility and activism. *Electoral Studies*, 42, 1 – 9.
- Radičová, I. (2003). Rómovia na prahu transformácie. In M. Vašečka (Ed.), *Čačipen pal o Roma, Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*, Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.
- Robinson, S., Dyke, J. (2012). Walking the Talk. A framework for effective engagement with people with disability, families and people who support them. Queensland: Disability Studies and Research Institute.
- Ruedin, D. (2011). The Role of Social Capital in the Political Participation of Immigrants. Evidence from Agent-Based Modelling. Discussion Paper SFM 27. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Shier, H., Mendéz, M. H. (2012). How children and young people influence policy makers: Lessons from Nicaragua. *Children & Society*, 28(1), 1 – 14.
- Shingles, R. D. (1981). Black Consciousness and Political Participation: The Missing Link. *The American Political Science Review*, 75(1), 76 – 91.
- Scheffel, D.Z. (2005). Svinia in Black and White: Slovak Roma and their Neighbours. New York, Orchard Park: Broadview Press.
- Siemieńska, R. (2015). Civic Engagement and its Determinants – Cross-Cultural Comparisons. *Journal of Gender and Power*, 4(2), 35 – 58.
- Smith, S.J., Axelton, A.M., Saucier, D.A. (2009). The Effects of Contact on Sexual Prejudice: a Meta – Analysis. *Sex Roles*, 61 (3-4).
- Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2016. Dostupné na <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26682>
- Správa o realizácii Akčného plánu okresu Kežmarok, 12. September 2017, dostupné na: http://www.nro.vlada.gov.sk/site/assets/files/1101/sprava_okresu_kezmarok.pdf
- Stern, L., Hrustič, T. (2015). Ethnic Minorities and Political Mainstreaming. Summary report from Participatory Analysis Sessions. Bratislava: NDI. Dostupné na <https://www.ndi.org/sites/default/files/Roma%20Summary%20Report.pdf>
- Stratégia deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike. Dostupné na <https://www.employment.gov.sk/files/legislativa/dokumenty-zoznamy-pod/strategia-deinstitucionalizacie-systemu-socialnych-sluzieb-nahradnej-starostlivosti-1.pdf>
- Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020, prijatá 11. januára 2012 uznesením vlády SR č. 1/2012. Dostupné na <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=20646>
- Sus, J. (1961). Cikánská otázka v ČSSR. Praha: Státní nakladatelství politické literatury.
- Škobla, D., Filčák, R. (2015). A studiu si nechali zamrznuť... Lokálne mocenské pole a prístup obyvateľov rómskych osád k pitnej vode. In Hrustič, T., Podolinská, T. (Eds.), *Čierne-biele svety. Rómovia v majoritnej spoločnosti*. Bratislava: VEDA.
- Štatistický úrad SR (2016). Vybrané indikátory sociálnej situácie osôb so zdravotným postihnutím. Dostupné na <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/kontaktne-miesto-prava-osob-so-zdravotnym-postihnutim/>
- Štatút Riadiaceho výboru pre migráciu a integráciu.
- Thomas, N. (2007). Towards a theory of children's participation. *International Journal of Children's Rights*, 15(2), 199 – 218.
- Topky.sk (2015). Vláda schválila stratégiu ľudských práv: Adoptovanie detí gejmi, tvrdí cirkev, SNS a aliancia. *Topky.sk*, 18. február 2015. Dostupné na <https://www.topky.sk/cl/10/1457551/Vlada-schvalila-strategiu-ludskych-prav-Adoptovanie-deti-gejmi-tvrdi-cirkev-SNS-a-aliancia>
- Torres, S. et al. (2017). Old Age Civic Exclusion and the Symbolic Discourses that Underlie It. Knowledge Synthesis Series No. 4. Rosenet COST Action (CA 15122).
- UNDESA – UN Department of Economic and Social Affairs Division for Inclusive Social Development (1993). Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. Dostupné na <https://www.un.org/development/desa/disabilities/standard-rules-on-the-equalization-of-opportunities-for-persons-with-disabilities.html>
- UNDP (2012). Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku 2010, Bratislava. Dostupné na https://www.employment.gov.sk/files/undp-sprava-2010_na-web.pdf
- UNDP (2013). Atlas rómskych komunít na Slovensku 2013. Dostupné na https://www.minv.sk/?atlas_2013
- Úrad vlády SR (n.d.). Podpora najmenej rozvinutých okresov a regionálny rozvoj. Dostupné na <http://www.nro.vlada.gov.sk/podpora-najmenej-rozvinutych-okresov/>
- Vláda SR (2015). Návrh zákona o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení zákona č. 561/2007 Z. z. o investičnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Dostupné na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=24941>
- Vláda SR (2016). Akčný plán rozvoja okresu Kežmarok – návrh. Dostupné na <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=25328>
- Young, I. M. (2000). Inclusion and democracy. Oxford: Oxford University Press.
- Young, I.M. (1991). Justice and the Politics of Difference. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Zákon č. 176/2005 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v aktuálnom znení.
- Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

HLAS MENŠÍN

**Dvanásť prípadových štúdií
zo zapájania zraniteľných skupín
do tvorby verejných politík**

**Elena Gallová Kriglerová
Jarmila Lajčáková
Alena Holka Chudžíková
Jana Kadlečíková
Zuzana Havírová
Ivana Rapoš Božič**

Vydalo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti
Editor: Miroslav Kollár
Jazyková korektúra: Alexandra Tomeková
Obálka a grafický dizajn: Zuzana Chmelová
Tlač: Centrum polygrafických služieb Ministerstvo vnútra SR
1. vydanie

Publikácia je súčasťou národného projektu Podpora partnerstva
a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík,
ktorý je podporený z Európskeho sociálneho fondu prostredníctvom
operačného programu Efektívna verejná správa.

ISBN 978-80-89051-33-5

Zdielaním a šírením informácií z tejto publikácie podporíte participatívnu
tvorbu verejných politík a rozvoj občianskej spoločnosti. Ďakujeme.

Všetky publikácie
knižnej edície Participácia
Úradu splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej
spoločnosti nájdete na:

