

Metodika zapájania menšinových a znevýhodnených skupín do tvorby verejných politík na lokálnej úrovni

Autorky:

- Elena Gallová Kriglerová,
- Jana Kadlečíková,
- Alena Holka Chudžíková

názov výstupu: **Metodika zapájania menšinových a znevýhodnených skupín do tvorby verejných politík na lokálnej úrovni**

názov výstupu z opisu: model/mechanizmus spolupráce samosprávy a MNO pri tvorbe a prijímaní politík na lokálnej úrovni

zadávatel: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti,

národný projekt: PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI, PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

ITMS kód projektu: 314011M298

operačný program: OP Efektívna verejná správa

zdroj financovania: Európsky sociálny fond

obdobie vyhotovenia/spracovania: august 2019

Národný projekt ÚSV ROS

Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík predstavuje praktickú časť projektu. Zastrešuje dvanásť pilotných projektov, ktoré testujú rôzne participačné scenáre a nástroje zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík na 4 úrovniach (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna). Zameranie verejných politík predstavuje témy ako sociálna inklúzia, otvorené dáta, udržateľná mobilita, deti a mládež, medziobecná spolupráca, využívanie verejných priestorov, odpadové hospodárstvo, environmentálna výchova a vzdelávanie. Projekty boli do pilotnej schémy vybrané na základe samostatnej výzvy k predkladaniu projektov ÚSV ROS, realizovanej v Novembri 2015. Na základe dvanástich memoránd o spolupráci medzi ÚSV ROS, konkrétnym subjektom verejnej správy (VS) a vybranou mimovládnu organizáciou, ktorá vznik projektu iniciovala, vznikne dvanásť verejných politík, pripravených na zavedenie do praxe. Pilotná schéma je súčasne cenným zdrojom dát pre analytickú činnosť, ktorá predstavuje druhú časť projektu.

Analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe

Analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe predstavuje teoretickú časť projektu, ktorá je zameraná na analytickú, metodickú, legislatívnu činnosť. Na základe analytickej, metodickej a legislatívnej činnosti bude priebežne budovaná verejne elektronicky dostupná znalostná databáza. Výsledkom bude *Analýza stavu a možností participácie v SR*, ako aj návrhy na legislatívne zmeny, zvyšujúce účasť verejnosti v procese prípravy, tvorby, implementácie, monitoringu a revízie verejných politík.

Budovanie kapacít v prostredí VS predstavuje samostatný blok činností. Jeho cieľom je identifikovať príčiny nedostatočnej aplikácie inovatívnych a participatívnych metód v praxi verejnej správy. Bude navrhnutý profil absolventa, architektúra a sylaby špecializovaného vzdelávacieho programu, ako aj metodiky pre nový vzdelávací program s názvom "Participatívna tvorba politík v prostredí verejnej správy". Súčasťou je pilotné testovanie programu vzdelávania na 3 skupinách účastníkov z prostredia VS (štátna správa, regionálna územná samospráva, regionálne združenia miest a obcí, miestna územná samospráva).

Centrum pre výskum etnicity a kultúry a pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík

Centrum pre výskum etnicity a kultúry sa v lete 2017 pripojilo spolu s mestom Svidník do realizácie pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík, ktorá je jedným z pilierov [národného projektu](#) Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ÚSV ROS) s názvom: Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík. Pilotnú schému tvorí [12 pilotných projektov](#), testujúcich nové modely zapájania verejnosti do tvorby verejných politík na štyroch úrovniach verejnej správy:

- úroveň miestnej územnej samosprávy,
- úroveň regionálnej územnej samosprávy,
- mikroregionálna úroveň
- národná úroveň (štátna správa).

Pilotný projekt: Mesto pre všetkých, integračná stratégia

Problematika znevýhodnených a marginalizovaných skupín je citlivá agenda, pretože majú z dôvodu svojho sociálneho vylúčenia v porovnaní s väčšinovým obyvateľstvom oveľa nižší sociálny kapitál. Z toho dôvodu si obce často nevedia poradiť so zapájaním týchto skupín do verejného života a ovplyvňovania verejných politík.

Cieľom projektu bolo otestovať participatívny proces tvorby lokálnej stratégie inklúzie a opatrení vedúcich k inklúzií rôznych znevýhodnených skupín. Zámerom bolo zlepšenie sociálnej súdržnosti na lokálnej úrovni v meste Svidník s možnosťou rozšírenia na ďalšie vybrané samosprávy v regióne a aplikáciu princípu medziobecnej spolupráce.

Na príprave stratégie Mesto pre všetkých spolupracovalo s expertkami z Centra pre výskum etnicity a kultúry, ako aj so zástupcami verejnosti a jednotlivých znevýhodnených a zraniteľných skupín v meste a ďalšími relevantnými aktérmi (existujúce subjekty z radov mimovládnych organizácií a občianskej spoločnosti).

Aktivity projektu pozostávali z terénneho výskumu miery inklúzie zraniteľných skupín v lokalite mesta Svidník. Bola vytvorená pracovná skupina, vďaka ktorej boli identifikované potreby a navrhnuté riešenia, ktoré štartujú procesy zamerané na inkluzívny koncept spoluzitia „mestá pre všetkých“. V rámci procesu a na základe zozbieraných kvalitatívnych dát vznikla **STRATÉGIA INKLÚZIE ZNEVÝHODNENÝCH SKUPÍN VO SVIDNÍKU s názvom SVIDNÍK PRE VŠETKÝCH**, ako aj metodický materiál zameraný na zapájanie zraniteľných skupín a participatívnu tvorbu verejných politík na lokálnej úrovni.

Hlavné výstupy

- Mesto pre všetkých alebo lokálna stratégia inklúzie,
- prípadová štúdia založená na podrobnom poznaní špecifík a potrieb mesta Svidník a jeho obyvateľov,
- SWOT analýza s identifikovanými slabými a silnými stránkami a potrebami smerom k znevýhodneným skupinám,
- model/mechanizmus spolupráce samosprávy a MNO pri tvorbe a prijímaní politík na lokálnej úrovni

Kontaktné osoby:

Mesto Svidník:

- Ján Holodňák – primátor
- Marcela Ivančová – primátorka
- Mgr. Bc. Jana Micenkova: jana.micenkova@svidnik.sk
- Kristina Tchirová: kristina.tchirova@svidnik.sk

Centrum pre výskum etnicity a kultúry:

- Jana Kadlečíková: kadlecikova@cvek.sk, 0905 751 408
- Elena Kríglerová: kriglerova@cvek.sk, 0908 715 419
- Alena Chudžíková: chudzikova@cvek.sk, 0944 156 858

Metodika zapájania menšinových a znevýhodnených skupín do tvorby verejných politík na lokálnej úrovni

Metodika predstavuje model spolupráce samosprávy, aktívnych občanov, občianskych iniciatív, či MNO pri tvorbe a prijímaní politík na lokálnej úrovni. Predstavuje mechanizmus zapájania menšinových a znevýhodnených skupín do tvorby verejných politík.

Verejná politika sa netvorí len na národnej úrovni, ale aj na regionálnej a lokálnej. Práve na úrovni miest a obcí prijímajú samosprávy množstvo opatrení a politík, ktoré majú priamy dopad na ich obyvateľov. Ak chcú byť samosprávy efektívne a chcú opatrenia realizovať pre všetkých obyvateľov, mali by sa témou participácie, teda vťahovania verejnosti do tvorby verejnej politiky, aktívne zaoberať.

Materiál objasňuje prečo je pre samosprávu výhodné zohľadniť hlas verejnosti a tvoriť svoje verejné politiky participatívne. Metodika poukazuje na množstvo pozitívnych dopadov participatívnej tvorby verejných politík – napr. efektívnejšie, adresnejšie, detailnejšie naplánované verejné politiky. Na druhej strane tento prístup buduje otvorené vzťahy a obyvatelia nielenže majú pocit, že sa môžu k niečomu vyjadriť, že je ich názor vypočutý a zohľadnený. Súčasne participácia a vťahovanie obyvateľov obce/mesta do tvorby politík posilňuje ich pocit prináležania k mestu/obci a miestnej komunite a prispieva k budovaniu súdržných komunít.

Súčasťou

materiálu je aj príloha s názvom Metódy participácie, ktorá vizuálne prehľadným spôsobom, formou zrozumiteľných otázok a odpovedí, ponúka prehľad metód, ktoré je možné v procese zapájania verejnosti na tvorbe verejných politík na lokálnej úrovni využiť.

Štruktúra dokumentu:

- ČO JE PARTICIPÁCIA?
- KTO BY MAL BYŤ ZAPOJENÝ ALEBO KTO SÚ TO TIE ZNEVÝHODNENÉ SKUPINY?
- AKO ZAPÁJAŤ MENŠINY A ZNEVÝHODNENÉ SKUPINY DO TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK?
- ČO TÝM DOSIAHNEME?
- HODNOTENIE – AKO VIEME ZISTIŤ, ŽE ZAPOJENIE ZNEVÝHODNENÝCH SKUPÍN DO TVORBY VEREJNEJ POLITIKY BOLO ÚSPEŠNÉ?
- PRÍLOHA: METÓDY PARTICIPÁCIE

Metodika zapájania menšinových a znevýhodnených skupín do tvorby verejných politík na lokálnej úrovni

2019

Vypracovalo Centrum pre výskum etnicity a kultúry v rámci projektu „Svidník – mesto pre všetkých“, ktorý bol súčasťou Národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík, ktorý realizuje Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Autorky: Elena Gallová Kriglerová, Jana Kadlečíková, Alena Holka Chudžíková



Obsah

Metodika zapájania menšinových a znevýhodnených skupín do tvorby verejných politík na lokálnej úrovni	6
ČO JE PARTICIPÁCIA?	8
KTO BY MAL BYŤ ZAPOJENÝ ALEBO KTO SÚ TO TIE ZNEVÝHODNENÉ SKUPINY?	10
AKO ZAPÁJAŤ MENŠINY A ZNEVÝHODNENÉ SKUPINY DO TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK?	13
ČO TÝM DOSIAHNEME?	16
HODNOTENIE – AKO VIEME ZISTIŤ, ŽE ZAPOJENIE ZNEVÝHODNENÝCH SKUPÍN DO TVORBY VEREJNEJ POLITIKY BOLO ÚSPEŠNÉ?	17
ZDROJE	19

ČO JE PARTICIPÁCIA?

Pod pojmom participácia rozumieme účasť verejnosti na správe vecí verejných, kedy má verejnosť skutočný podiel na rozhodovaní, je zapojená do tvorby cieľov, stratégií, politík a aj do ich zavádzania do praxe. Dôležitá je aj ich účasť na hodnotení týchto procesov. Nie je teda len formálna a informatívna (verejná autorita informuje občanov a naopak). Na rozdiel od formálnej (participácia naoko), technokratickej (formálna participácia, ktorú vyžadujú pravidlá alebo zákony) alebo elitárskej participácie (participuje len vybraná časť verejnosti) je takáto participácia označovaná ako pravá (autentická) participácia (Plichtová, Šestáková, 2018).

Participatívne procesy by mali byť orientované na vzájomnú dohodu a mali by byť inkluzívne. Ak teda hovoríme o participatívnej tvorbe verejných politík, mali by byť prizvaní všetci, ktorých sa daná politika dotýka, čiže celá verejnosť. Tú tvoria nielen formálne organizovaní ľudia (podnikatelia, firmy, mimovládne organizácie, záujmové združenia, a podobne), ale aj ľudia, ktorí nie sú formálne organizovaní a reprezentovaní prostredníctvom nejakej organizácie.

Čo je to participácia?

- Zapojenie, spoluúčasť, spolurozhodovanie, aktívny prístup, prítomnosť v občianskom a komunitnom živote – vyžaduje si pozitívny prístup jednak na strane verejnej authority, ako aj na strane verejnosti
- Participácia neznamena len niečo robiť (brigády, projekty, aktivity) a byť vykonávateľom nápadov niekoho iného, ale spolurozhodovať – byť zapojený v tom, čo a ako sa bude robiť
- Participácia je proces alebo súbor aktivít, nie je to len jedno opatrenie (napr. stretnutie s verejnosťou)
- Participácia neznamena, že sa bude robiť všetko, čo ľudia navrhnu

Participácia na lokálnej úrovni

Verejná politika sa netvorí len na národnej úrovni, ale aj na regionálnej a lokálnej. Práve na úrovni miest a obcí prijímajú samosprávy množstvo opatrení a politík, ktoré majú priamy dopad na ich obyvateľov. Ak chcú byť samosprávy efektívne a chcú opatrenia realizovať pre všetkých obyvateľov, mali by sa témou participácie, teda vťahovania verejnosti do tvorby verejnej politiky, aktívne zaoberať. Ak totiž samospráva zohľadní hlas verejnosti a tvorí svoje verejné politiky participatívne, má to množstvo pozitívnych dopadov. Politiky a opatrenia sú potom efektívnejšie, adresnejšie, detailnejšie naplánované, na druhej strane ľudia majú pocit, že sa môžu k niečomu vyjadriť, že je ich názor vypočutý a tým si tvoria a posilňujú svoj pocit prináležania k mestu/obci a miestnej komunite.

Prečo politiku tvoriť a realizovať participatívne?

Prostredníctvom participácie je možné hlbšie a adekvátnejšie porozumieť situácii s využitím miestnych znalostí a rôznych pohľadov na vec. To potom znamená:

- kvalifikovanejšie rozhodnutia – verejná správa (samospráva) má k dispozícii širšie spektrum informácií, obyvatelia mesta/obce sú „odborníkmi“ na problémy vo svojom okolí
- vyššia ochota verejnosti akceptovať rozhodnutia a opatrenia – ľudia majú pocit, že boli vypočutí, že bolo vybrané dobré riešenie, spravené dobré rozhodnutie a oni k tomu prispeli
- kvalitnejšia implementácia plánov a projektov – pri zapojení verejnosti sa niekedy môžu celkom zmeniť pôvodné zámery, môžu sa dokonca nájsť lacnejšie riešenia, alebo riešenie výhodnejšie pre všetkých
- prevencia krízových situácií a konfliktov – nadviazanie dialógu medzi jednotlivými skupinami, obyvateľmi, ale aj medzi samosprávou a obyvateľmi
- zapojení aktéri sa vzájomne učia – stretnú sa a komunikujú spolu, vyjasňujú si svoje stanoviská
- posilňuje sa postavenie verejnosti – rozvoj aktívneho občianstva – posilňuje sa pocit prináležania ľudí k určitej lokalite/obci/mestu/regiónu

KTO BY MAL BYŤ ZAPOJENÝ ALEBO KTO SÚ TO TIE ZNEVÝHODNENÉ SKUPINY?

O participácii verejnosti sa hovorí pomerne často. Oveľa menej sa už stretávame s tým, že pomenujeme, kto všetko tá verejnosť môže byť. Okrem bežných obyvateľov a obyvateľiek v každom meste a obci žijú aj skupiny, ktoré sa nachádzajú v špecifickej životnej situácii alebo majú potreby, na ktoré sa obvykle vo verejných politikách neprihliada.

Prečo teda zapájať zraniteľné skupiny? Pretože:

- nemajú hlas v spoločnosti (sú prítomné, ale neviditeľné)
- verejné politiky sa im venujú až v čase, kedy vznikne nejaký problém – to vedie k ďalšej stigmatizácii
- ich potreby sú špecifické a môžu priniesť vlastný/unikátny pohľad na verejné politiky

Menšiny a zraniteľné skupiny sú obvykle z tvorby politiky a participatívnych procesov vylúčené, pretože čelia napríklad nasledujúcim bariéram:

- komunikačná/jazyková bariéra – odlišný jazyk v prípade migrantov a etnických menšín, komunikačná bariéra v prípade ľudí so zdravotným postihnutím (nevidiaci, nepočujúci),
- fyzické bariéry – v prípade ľudí so zdravotným postihnutím či seniorov,
- sociálne vylúčenie a fyzická segregácia – týka sa etnických menšín alebo ľudí s nízkym socio-ekonomickým statusom, ktorí žijú v chudobe a nemajú čas ani dostatočné zručnosti na zapájanie,
- “pomalosť”, nestíhanie, nezrelosť – sú často bariérou napríklad v prípade seniorov, ľudí s mentálnym postihnutím a detí/mladých ľudí, ktorí sú často vnímaní ako tí, ktorí nie sú dostatočne kompetentní formulovať svoje potreby a požiadavky,
- ťažkopádnosť, nezrozumiteľnosť a formálnosť participatívnych procesov – latka pre účasť na tvorbe verejných politik je nastavená príliš vysoko, umožňuje účasť len ľuďom, ktorí sú dostatočne informovaní a motivovaní sa zapojiť.

Tieto skupiny môžu byť veľmi rozmanité a miera ich zapájania sa môže meniť v čase a na základe rôznych situácií. Pre potreby tejto metodiky uvádzame príklady niektorých skupín, ktorých hlas býva často nevypočutý.

Ľudia so zdravotným postihnutím

Ľudia so zdravotným postihnutím a ich rodiny sa často ocitajú **v horšom socio-ekonomickom postavení**, častejšie sú nezamestnaní a čelia nedostatku kvalitných sociálnych služieb. Zároveň, hoci sú často **objektom** a cieľovou skupinou verejných politik, ich hlas mnohokrát nezaznieva dosť dôrazne, prípadne majú len formálnu možnosť vyjadriť sa k politikám, ktoré sa ich týkajú. **Zdravotné postihnutie je síce fyzický fakt, ale znevýhodnením sa stáva až vtedy, keď je okolie plné bariér.** To platí aj pre participáciu.

Ľudia so zdravotným postihnutím bývajú často vylúčení zo spoločnosti, pretože sa predpokladá, že jej nemajú ako prispieť. Sú vnímaní ako tí, ktorí netvorí hodnoty, ale naopak, sú závislí na hodnotách, ktoré vytvoria iní.

Participácia tejto skupiny ľudí **znamená príležitosť stať sa aktívnymi obyvateľmi**, na ktorých názor sa prihliada. Umožňuje odstraňovať nielen fyzické bariéry, ktoré im komplikujú život v mestách, ale aj bariéry dôvery v ich schopnosti byť plnohodnotnou súčasťou spoločnosti.

Pri participácii ľudí so zdravotným postihnutím je nevyhnutné vytvárať a upravovať podmienky participačného procesu tak, aby sa ho títo ľudia mohli zúčastňovať plnohodnotne (bezbariérový prístup, úprava dokumentov, aby sa ľahko čítali, priestorové a iné podmienky). Nejde však len o fyzické podmienky, ale aj opatrenia na to, aby títo ľudia mali dôveru v inštitúcie a v to, že ich hlas bude vypočutý.

Seniori

Seniori sú už dnes a vďaka demografickým zmenám a starnutiu obyvateľstva budú čoraz dôležitejšou cieľovou skupinou verejných politík, aj na lokálnej úrovni. Je preto dôležité venovať sa tomu, ako zabezpečiť, aby verejné politiky skutočne adresovali potreby tejto zväčšujúcej sa cieľovej skupiny. Ich aktívne zapojenie do tvorby a realizácie týchto politík je kľúčové. Ide o sociálnu skupinu, ktorá vo veľkej miere využíva alebo by mohla využívať sociálne služby poskytované na lokálnej úrovni. Ich kvalita významne ovplyvňuje kvalitu života seniorov.

V súčasnej spoločnosti sú často odsúvaní na okraj spoločnosti, čo komplikuje ich možnosti participácie. Veľmi často je pozornosť venovaná kultúrnym a voľnočasovým aktivitám seniorov, avšak málo pozornosti sa venuje tým, ktorí aktívni z rôznych dôvodov nie sú. Výzvou pre verejné politiky je preto zapájať rôzne skupiny seniorov, nielen tých, ktorí sú už v súčasnosti aktívni.

Pri zapájaní seniorov do tvorby verejných politík je dôležitá **flexibilita pri aplikácii rôznych metód participácie**. To, čo môže fungovať pri jednej skupine, nemusí pri senioroch stačiť napríklad kvôli komplikovanosti pojmov, zložitosti politických procesov, používaniu zložitých technologických nástrojov, nevhodnému času stretávania a pod. Špecificky pri senioroch je dôležité, aby komunikácia samosprávy s touto skupinou bola kontinuálna, nepretržitá a flexibilná – nielen počas prijímania verejných politík.

Deti a mladí

Deti sú obvykle v centre pozornosti rôznych inštitúcií (škôl, sociálnych, zdravotníckych zariadení a pod). Tvorcovia politík ich pritom vnímajú ako *nerozumných hráčov*, ktorí nemajú dostatočné zručnosti, zrelosť a schopnosti zapájať sa do tvorby verejných politík. To do veľkej miery limituje ich participáciu. Deti a mladí majú však špecifický pohľad na témy, ktoré sa ich týkajú, často majú inovatívne nápady, progresívnejšie myslenie a odhodlanie zapájať sa do riešenia tém, ktoré sa ich týkajú.

Zapájanie detí a mladých je zároveň dôležitou podmienkou toho, aby z nich v dospelosti vyrástli zodpovední obyvatelia a aktívni občania. Aj generačným priepastiam a vzájomnému odcudzeniu s inými skupinami obyvateľov sa veľmi efektívne dá predchádzať zapájaním mladých do tvorby politík. Pri mladých ľuďoch je pri participácii dôležité najmä zvoliť **efektívne metódy zapájania**, ktoré oni sami budú považovať za zaujímavé a zrozumiteľné. Priestor, podmienky a formy zapájania musia teda byť prispôbené potrebám (najmä mladších) detí

a mladých. Pri tejto skupine je dôležité, aby do procesu boli zapojení „významní druhí“ – dospelí ľudia, ktorým mladí dôverujú a ktorí dokážu facilitovať diskusiu a tlmočiť ich názory dospelým, ktorí robia finálne rozhodnutia.

Rómovia

Napriek tomu, že Rómovia sú druhou najpočetnejšou menšinou na Slovensku, nedostávajú dostatočné možnosti prejavíť sa 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. Nedostatočné zapájanie Rómov do tvorby politík vychádza z pretrvávajúceho vnímania Rómov ako určitého problému, ktorý má „niekto“ vyriešiť. Sú tak viac **objektom politík** ako ich subjektom. Veľmi často dochádza k situácii, že ako jediní „experti“ na situáciu Rómov sú vnímaní politici (starostovia) alebo reprezentanti verejných inštitúcií, čím sa upevňuje nerovné postavenie Rómov a mocenská pozícia tých, ktorí sú súčasťou rozhodovacích procesov. Rómovia samotní by sa mali stať skôr **subjektmi/aktérmi politík, pretože najlepšie poznajú svoju situáciu. Ich zapájanie do riešenia ich životnej situácie, ale aj tvorby politík je kľúčovým nástrojom ich emancipácie a zmocňovania (empowerment).**

Participácia ľudí žijúcich v marginalizovanom prostredí je možná, ak je **myslená vážne**, ak je **zrozumiteľná, otvorená, úprimná, 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.

Cudzinci

Cudzinci majú tiež v spoločnosti do istej miery znevýhodnené postavenie. To súvisí s rôznymi aspektmi – majú rôzne typy pobytového statusu, z ktorých každý sa spája s určitými právami, ale aj s určitými obmedzeniami. Ďalším aspektom sú podmienky integrácie a vytvárania si pocitu prináležania k prijímajúcej krajine. S tým súvisí aj pocit zodpovednosti za krajinu a potreba zapájať sa do spoločenského a politického diania. Okrem toho mnohí cudzinci čelia jazykovej bariére, na ktorej prekonávanie v súčasnosti nie sú na Slovensku vytvorené dostatočné podmienky.

Ich **zapájanie** do tvorby verejných politík je dôležité najmä preto, že im **pomáha stať sa súčasťou spoločnej komunity**, umožňuje im lepšie poznať fungovanie samosprávy a samospráve zas spoznávať potreby cudzincov a bariéry v integrácii, ktorým čelia. Lokálna úroveň v procese integrácie zohráva kľúčovú úlohu, pretože je to časť verejnej správy, ktorá má k svojim obyvateľom najbližšie.

Pre cudzincov je pomerne náročné zorientovať sa v kompetenciách verejných inštitúcií, preto je potrebný proaktívny prístup zo strany samosprávy a jej aktívne snahe o zapájanie cudzincov do fungovania verejných inštitúcií.

AKO ZAPÁJAŤ MENŠINY A ZNEVÝHODNENÉ SKUPINY DO TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK?

Každý participačný proces by mal pozostávať z troch fáz: 1) príprava, 2) realizácia a 3) hodnotenie.

Príprava

Príprava je veľmi dôležitou časťou celého procesu participácie a môže zásadne ovplyvniť jeho výsledok. V rámci prípravy je potrebné **zadefinovať si**:

- **cieľ** - čo má byť výsledkom participačného procesu tvorby verejnej politiky? (Pozn.: pri participačnom procese je cieľom aj samotný proces zapojenia verejnosti, v našom prípade menších a znevýhodnených skupín)
- **zainteresované osoby, skupiny a subjekty** - kto všetko má na danej politike záujem a kto by sa mal k procesu jej tvorby vyjadriť?
- **cieľové skupiny** – na koho bude mať daná politika dopad?
- **časový harmonogram** – termíny, v ktorých sa budú plniť jednotlivé časti procesu tvorby politiky
- **metódy** – aké metódy použijeme na zabezpečenie participácie všetkých zainteresovaných?
- **proces hodnotenia** – ako zistíme, že participačný proces tvorby verejnej politiky bol úspešný?

Ak hovoríme o zapájaní menších a znevýhodnených skupín, treba si uvedomiť, že tieto skupiny čelia pri snahe o participáciu viacerým bariéram (pozri viac v predchádzajúcej kapitole).

Nie je možné očakávať, že sa sami automaticky prihlásia o svoje právo participovať a budú sa ho aktívne dožadovať. Preto je dôležité, aby **iniciátorom participácie menších a znevýhodnených skupín na lokálnej úrovni bolo mesto/obec (samospráva)**.

Participácia môže prebiehať s využitím veľmi rozmanitých metód. Pri zapájaní menších a znevýhodnených skupín je však mimoriadne dôležité citlivo zvažovať ich **primeranosť** vzhľadom na možnosti jednotlivých skupín. Súčasťou prípravnej fázy by mali byť aj konzultácie so dotknutými skupinami, ktoré by sa týkali toho, ktorú metódu svojho zapojenia považujú za najvhodnejšiu. Už **výber metód by teda mal prebiehať so zapojením menších a znevýhodnených skupín**.

Realizácia

Realizačná fáza participačného procesu tvorby verejnej politiky pozostáva z návrhov a rozhodovania. Ak sa teda bavíme napríklad o vytváraní stratégie inklúzie na lokálnej úrovni, išlo by o **vytvorenie návrhu stratégie a rozhodovania o jej finálnej podobe**.

Realizačná fáza môže pozostávať z celej rady rôznych metód. Ich cieľom je získať informácie, návrhy, či spätnú väzbu k existujúcim návrhom od cieľových skupín – v tomto prípade od menších a znevýhodnených skupín.

Aké metódy teda možno využiť a na čo si pri nich treba dávať pozor, aby boli skutočne otvorené aj pre rôzne menšinové a znevýhodnené skupiny?

Metóda	Účel	Zapojenie menších a znevýhodnených skupín	Kedy metódu využiť pri tvorbe verejnej politiky?
Dotazníkový prieskum	zhodnotenie potrieb čo najširšej cieľovej skupiny	využitie dotazníkového prieskumu u menších a znevýhodnených skupín má viaceré riziká, napríklad: <ul style="list-style-type: none"> - písaná forma nemusí byť prístupná ľuďom so zrakovým postihnutím, - formulácie nemusia byť zrozumiteľné pre ľudí s intelektovým postihnutím, - online forma byť vhodná pre seniorov, - odovzdávanie na nejakom zbernom mieste (často to býva mestský úrad) nemusí byť vhodnou formou pre tých, ktorí žijú vo vylúčených lokalitách, - jazyk použitý v dotazníku nemusí byť zrozumiteľný pre príslušníkov národnostných menšín 	Keď chceme získať základný prehľad o potrebách obyvateľstva vo vzťahu k navrhovanej politike. Neumožňuje však hlbší vhľad do potrieb jednotlivých a najmä zraniteľných skupín obyvateľstva. Môže slúžiť pre vytvorenie návrhu politiky.
Konzultačný stánok	prezentácia návrhu politiky na verejnom priestranstve (napríklad v rámci nejakého podujatia) a získanie spätnej väzby	Je potrebné: <ul style="list-style-type: none"> - zabezpečiť informovanosť o stánku rôznymi komunikačnými kanálmi - umiestnenie na podujatí alebo v priestore, kam chodia všetci (napríklad aj obyvatelia, ktorí žijú vo vylúčenej lokalite) - dať pozor na fyzické bariéry v prístupe k stánku (schody, vysoké obrubníky a pod.) - zabezpečiť zrozumiteľnosť prezentácie – vyvarujte sa komplikovaného jazyka - zabezpečiť čitateľnosť – pozor na veľkosť písma (nie každý vie prečítať malé písmenká) - zabezpečiť možnosť podať pripomienky – nie každý dokáže vyplniť formulár (napr. ľudia so zdravotným postihnutím). Pripomienky môže zapisovať dobrovoľník/čka 	Keď chceme získať spätnú väzbu na už existujúci návrh politiky. Umožňuje osobný kontakt s obyvateľmi, a teda je aj vhodná pre zapojenie menších a znevýhodnených skupín (pri dodržaní viacerých podmienok). Môže slúžiť pre vytváranie a modifikáciu návrhu politiky.
Okrúhly stôl	zmapovanie danej problematiky prostredníctvom otvorenej diskusie s tými, ktorých sa téma týka dosiahnutie dohody o možných riešeniach	Je potrebné: <ul style="list-style-type: none"> - dať pozor na to, aby bola miestnosť bezbariérová - zabezpečiť, aby sa mohli vyjadriť naozaj všetci – napríklad v prípade ľudí s rečovou bariérou zabezpečiť tlmočníka napr. do znakovkej reči - akceptovať a rešpektovať rôzne spôsoby vyjadrovania – aj menej odborné, emocionálne, jednoduchšie, pomalšie 	Keď chceme hlbšiu a sústredenejšiu diskusiu o navrhovanej politike s cieľovými skupinami. Pri dodržaní viacerých podmienok je vhodnou formou pre zapojenie menšinových a znevýhodnených skupín. Môže slúžiť na vytváranie návrhu, ale na rozhodovanie o finálnej podobe politiky.
Online nástroje pre zber informácií	získanie podnetov od	Aplikácie či online formuláre môžu byť dobrou metódou pre mladých, ale nemusia vyhovovať seniorom.	Keď chceme získať podnety a spätnú väzbu od širšej verejnosti. Táto metóda predstavuje pre zapojenie

	verejnosti k návrhu politiky	Pozor na to, aby boli prístupné aj pre ľudí so zrakovým a intelektovým postihnutím. Ideálne je mať vytvorených viac jazykových verzií, aby boli zrozumiteľné aj príslušníkom národnostných menšín. Pozor na komplikovanosť jazyka. Možnosť vytvoriť <i>easy-read</i> , teda zjednodušenú, verziu.	menších a znevýhodnených skupín viaceré riziká, ktorých odstránenie môže byť finančne nákladné. Môže slúžiť na vytváranie a modifikáciu návrhu politiky na základe spätnej väzby.
Pracovná skupina	sprostredkovanie hlasu cieľových skupín navrhovanej politiky	Je potrebné: <ul style="list-style-type: none"> - zapojiť legitímnych a rešpektovaných zástupcov jednotlivých skupín - dať pozor na bezbariérovosť priestorov, v ktorých sa bude pracovná skupina stretávať - dať pozor na komplikovanosť jazyka, ktorý sa na stretnutiach používa – musí byť zrozumiteľný mladým, seniorom, ľuďom s intelektovým postihnutím aj príslušníkom národnostných menšín 	Umožňuje intenzívne zapojenie menších a znevýhodnených skupín do tvorby samotného návrhu politiky. Môže slúžiť na vytváranie návrhu politiky, ale aj na rozhodovanie o finálnej podobe politiky.
Susedské stretnutia	Spoločné zhodnotenie situácie v nejakej časti mesta a zmapovanie potrieb jej obyvateľov	Je potrebné: <ul style="list-style-type: none"> - vybrať bezbariérové priestory - cielene osloviť obyvateľov susedstva, ktorí patria k menšinám a znevýhodneným skupinám, aby sa zúčastnili - zvoliť zrozumiteľný jazyk (nie príliš odborný, nie príliš formálny) - zabezpečiť asistenciu napríklad ľuďom so zrakovým alebo sluchovým postihnutím (nemusi ísť o oficiálnu asistenciu, stačí vzájomná pomoc v rámci skupiniek) 	Keď potrebujeme získať podnety a návrhy od rôznych skupín obyvateľov v určitej lokalite. Umožňuje neformálnejšiu atmosféru v prostredí, v ktorom sa účastníci môžu cítiť bezpečne. Môže slúžiť na vytváranie a modifikáciu návrhu politiky na základe spätnej väzby od obyvateľov.
Verejné vypočutie	prezentácia plánovanej politiky, umožňuje participáciu len v rovine informovania	Je potrebné: <ul style="list-style-type: none"> - zabezpečiť informovanosť pre všetkých, teda využiť rôzne informačné kanály. V prípade menších a znevýhodnených skupín je možné využiť aj dobrovoľníkov na informovanie „od-dverí-k-dverám“ (napr. pre ľudí so zdravotným postihnutím alebo pre obyvateľov, ktorí žijú vo vylúčených lokalitách) - zvoliť bezbariérové priestory - zvoliť čas, ktorý je vhodný aj pre tých, ktorí napríklad ešte chodia do školy 	Keď chceme informovať širokú verejnosť o návrhu politiky, ale neočakávame zásadnejšiu diskusiu a spätnú väzbu. Slúži len na prezentáciu vytvoreného návrhu.

Tento zoznam metód nie je ani zďaleka vyčerpávajúci, predstavuje len výber z mnohých.¹ Viac o jednotlivých metódach nájdete v Prílohe.

¹ Pre inšpiráciu odporúčame pozrieť napr. Haken, R. a kol. (2016). Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodování. Praha: Agora CE.

Na záver – v priebehu participatívnej tvorby politiky **možno (a je to aj žiadúce) samozrejme využiť viacero metód**, aby sa skutočne zabezpečila účasť všetkých relevantných aktérov, a najmä z radov zraniteľných skupín.

ČO TÝM DOSIAHNEME?

Zapájanie menších a znevýhodnených skupín je dôležitým nástrojom v tvorbe verejných politík, pretože umožňuje vytvárať priestor pre spoločné rozhodovanie ľudí, ktorých sa verejná politika týkajú. Participácia tak má viaceré prínosy, ktoré vedú k lepšiemu spravovaniu vecí verejných.

Čo teda dosiahneme participáciou?

a) Dáme hlas všetkým – spravodlivosť

Menšiny a znevýhodnené skupiny sa len zriedkavo podieľajú na tvorbe verejných politík. Ich situácia je však často špecifická a verejné politiky by mali reagovať na ich potreby. Zapojiť menšiny a znevýhodnené skupiny teda znamená vypočuť si ich hlas, reagovať na ich špecifickú situáciu a umožniť im podieľať sa na rozhodovaní vo veciach, ktoré sa ich týkajú. Participáciou menších a znevýhodnených skupín tak dosiahneme, že verejné politiky budú tvorené spravodlivo a s prihliadnutím na všetkých, nielen na ideálneho obyvateľa. Zároveň tým zlepšíme demokratické spravovanie vecí verejných, pretože demokracia znamená, že všetci majú v spoločnosti rovnaký hlas, ktorý by mal byť zohľadnený.

b) Posilníme občiansku angažovanosť, zodpovednosť a dôveru

Ak politiky vytvára len úzka skupina ľudí, ostatní obyvatelia nemajú pocit, že sú to „ich politiky“. Menšiny a znevýhodnené skupiny obyvateľov žijú často v pocite naučenej bezmocnosti, keďže sa na riešení vlastnej situácie nepodieľajú. Zapojenie týchto skupín do tvorby politík, ich realizácie a vyhodnocovania dáva obyvateľom pocit, že sú súčasťou verejného diania a sú preto ochotnejší prijímať za svoje konanie aj zodpovednosť. Zaujímajú sa potom viac o verejné dianie a stávajú sa aktívnymi občanmi. Politiky, na ktorých tvorbe sa spolupodieľajú, potom oveľa pravdepodobnejšie aj akceptujú, pretože majú pocit, že sú o nich a pre nich. To umožňuje ich efektívnejšiu implementáciu.

c) Posilníme sociálnu súdržnosť

Poznaním potrieb, názorov a požiadaviek rôznych skupín obyvateľstva posilňujeme vzájomnú dôveru medzi ľuďmi, ale aj medzi obyvateľmi a verejnými inštitúciami. Ak sa rôzni aktéri navzájom stretávajú, počúvajú a zohľadňujú rozmanité pohľady na verejné politiky, dokážu prekonať individuálne záujmy a prijímať politiky, ktoré slúžia všetkým. Vytvárajú sa nové väzby, vzťahy v rámci spoločenstva, ktoré upevňujú pocit prináležitosti a súdržnosti v komunite. Vytvára sa tak aj neformálna sieť aktérov, ktorí sú ochotní pomáhať si či už v rámci formálnych (inštitucionálnych) väzieb, alebo neformálnych vzťahov.

d) Zvýšime synergiu, efektívnosť rozhodovacích procesov

Na prvý pohľad je participatívny proces náročnejší, dlhší a nákladnejší, najmä pri zapájaní menších a znevýhodnených skupín. V dlhodobom horizonte sú však tieto procesy omnoho efektívnejšie, pretože umožňujú nachádzať inovatívne riešenia a efektívnejšie postupy, ktoré

by úzkej skupine tvorcov politík nenapadli. Zároveň, ak zapojíme aj znevýhodnené skupiny, identifikujeme tým rôzne dopady, ktoré môžu mať verejné politiky na všetkých obyvateľov, vrátane tých, ktorí majú špecifickú životnú situáciu alebo podmienky, v ktorých žijú. Prijímané politiky tak budú lepšie zacielené a ich realizácia v praxi bude mať pozitívnejší efekt na všetkých obyvateľov.

e) Dosiahneme rovnosť medzi všetkými obyvateľmi

Ak dokážeme zapojiť všetkých obyvateľov, aj tých, ktorí obvykle v spoločnosti nemajú hlas – čiže menšiny a znevýhodnené skupiny, nielen že im tento hlas dáme a vypočujeme ho, ale zabezpečíme aj formálnu rovnosť v ich prístupe k verejným službám. Participatívne prijímané politiky sú potom nielen politikami pre všetkých, ale dbajú aj o to, aby v spoločnosti nedochádzalo k diskriminácii a porušovaniu práv jednotlivcov alebo skupín obyvateľstva. Takéto politiky sú potom férovejšie voči všetkým.

f) Samospráva bude poznať svojich obyvateľov a obyvatelia samosprávu

Zapájanie menšín a znevýhodnených skupín vyžaduje aj poznanie toho, aké komunity a skupiny obyvateľov v danej lokalite žijú, s akými problémami a bariérami sa stretávajú, a pomáha hľadať riešenia ich problémov. Bez toho nie je možné prijímať politiky, ktoré sú efektívne. Zároveň, participácia umožňuje aj to, aby obyvatelia mesta/obce lepšie poznali a rozumeli fungovaniu samosprávy a verejných inštitúcií.

HODNOTENIE – AKO VIEME ZISTIŤ, ŽE ZAPOJENIE ZNEVÝHODNENÝCH SKUPÍN DO TVORBY VEREJNEJ POLITIKY BOLO ÚSPEŠNÉ?

Súčasťou participatívnej tvorby verejnej politiky by malo byť aj spätné vyhodnotenie úspešnosti participácie. Dôležité je hodnotiť samotný proces, nielen jeho výsledok. Prijatie danej politiky teda nie je jediným spoľahlivým indikátorom toho, že proces jej tvorby bol skutočne participatívny a zapojili sa do neho aj zraniteľné skupiny.

Na hodnotenie úspešnosti participácie možno využiť externých hodnotiteľov, ktorí môžu zaručiť nezávislosť. Nevýhodou však bývajú finančné náklady s tým spojené. Hodnotenie však môže prebiehať aj interne v rámci samosprávy. Tu však treba veľkú mieru sebareflexie.

Vyhodnotenie úspešnosti participácie nám posluží na lepšiu prípravu a celkové zefektívnenie procesov participatívnej tvorby verejných politík. Pri hodnotení nám môže pomôcť, ak si iniciátor participatívneho procesu (v našom prípade mesto) po ukončení každej metódy zodpovie nasledovné otázky:

Otázka	áno	nie	Poznámka (tu možno uviesť napríklad dôvody a faktory, ktoré ovplyvnili zapojenie menšín a zraniteľných skupín v pozitívnom i negatívnom zmysle)
Boli identifikované a oslovené s ponukou na zapojenie všetky strany zainteresované na implementácii daného opatrenia?			
Konali sa stretnutia k tvorbe a prijímaniu danej politiky v takom čase, aby nikoho z účasti nevylučovali?			
Poskytlo mesto primeranú asistenciu tým, ktorí by sa inak nemohli zúčastniť (napr. hradiť cestovné náklady, zabezpečiť starostlivosť o deti a pod.)?			

Používal sa jazyk, ktorý je zrozumiteľný všetkým účastníkom? (potrebné posudzovať aj z hľadiska náročnosti a miery odbornosti)			
Boli pri prijímaní daného opatrenia zastúpené názory a pozície všetkých, ktorých sa opatrenie týka?			
Využilo mesto pri oslovení dotknutých širokú škálu dostupných komunikačných prostriedkov?			
Mal každý zainteresovaný rovnakú šancu vyjadriť sa?			
Bola účasť verejnosti bez bariér?			
Bol facilitátor verejných diskusií nestranný?			
Boli všetky informácie otvorené a dostupné?			
Boli návrhy participujúcich zohľadnené v konečnom rozhodnutí?			
Dostali účastníci prijateľné zdôvodnenie, prečo práve ich návrhy neboli akceptované?			

Na hodnotenie participácie menších a znevýhodnených skupín na tvorbe verejnej politiky je mimoriadne dôležité zapojiť aj samotných účastníkov, teda zástupcov a zástupkyne týchto skupín. To je možné buď dotazníkom alebo osobnými rozhovormi podľa pripraveného scenára. Dotazník/rozhovor môže obsahovať vyššie uvedené kontrolné otázky formulované tak, aby zisťovali skutočnú skúsenosť účastníkov. Teda napríklad:

„Konali sa strenutia k tvorbe a prijímaniu danej politiky v čase, ktorý vám vyhovoval?“

„Poskytlo vám mesto primeranú asistenciu, ak ste ju potrebovali (napr. hrať cestovné náklady, zabezpečiť starostlivosť o deti, tlmočenie, zabezpečenie easy-read verzií dokumentov a pod.)?“

„Boli pre vás strenutia zrozumiteľné?“

Aj pri procese hodnotenia netreba zabúdať na špecifické potreby a možnosti jednotlivých menšinových a znevýhodnených skupín. Pre niektoré skupiny môže byť v poriadku vyplnenie online verzie dotazníka (napr. mladí ľudia), pre iné to môže predstavovať záťaž a stres (napr. seniori) až nesplniteľnú úlohu (ľudia s rôznym zdravotným postihnutím). Preto treba metódu zberu údajov pre účely hodnotenia prispôbiť jednotlivým účastníkom a umožniť im poskytnúť mestu spätnú väzbu rozmanitými formami (osobným rozhovorom, vyplnením tlačenej alebo *easy-read* formy dotazníka, prípade využitie asistencie vo forme napríklad tlmočenia).

ZDROJE

Plichtová, J., Šestáková, A. (2018). Analytický rámec pre plánovanie a hodnotenie projektov verejnej participácie. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (nepublikované)

Haken, R. a kol. (2016). Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodování.

Praha: Agora CE.