

CUDZINCI V MESTE

PRÍRUČKA PRE TVORBU INTEGRAČNÝCH STRATÉGIÍ NA LOKÁLNEJ ÚROVNI

VYPRACOVALO CENTRUM PRE VÝSKUM ETNICITY A
KULTÚRY, 2020

Obsah

Úvod	3
Desatoro tvorby integračnej stratégie	5
1 Špecifiká cudzincov ako cieľovej skupiny integračnej stratégie	7
2 Vízia a identita mesta	9
3 Budovanie súdržnej komunity	13
4 Princípy integračnej stratégie	18
5 Metódy tvorby integračnej stratégie	20
6 Aktéri tvorby integračnej stratégie	22
7 Situačná analýza vo vzťahu k migrácii a integrácii	26
8 Odporúčania pre tvorbu opatrení v jednotlivých oblastiach integrácie	28
9 Komunikácia témy migrácie a integrácie	40
10 Participácia - ako zapojiť cudzincov	42
11 Financovanie integračných opatrení	45
12 Monitoring a evaluácia integračnej stratégie	46
Záver	52

Úvod

Táto príručka slúži predovšetkým samosprávam, ktoré sa snažia tvoriť svoje strategické dokumenty a politiky tak, aby prispievali k budovaniu súdržnej spoločnosti. Zároveň sa snažia zapájať rôzne (aj zraniteľné) skupiny a reagovať na potreby všetkých obyvateľov.

Mestá sa stávajú čoraz rozmanitejšími a vďaka narastajúcej migrácii v nich žije aj čoraz viac cudzincov. Vzhľadom na demografické zmeny a starnutie populácie je možné očakávať, že počty cudzincov aj v slovenských mestách budú narastať. Preto je dôležité v tvorbe politik mysliť aj na túto skupinu obyvateľstva. Príručka prináša viaceré odporúčania, rady a pomôcky, ako vytvárať stratégie integrácie cudzincov či opatrenia na ich začlenenie tak, aby reflektovali jednak potreby samosprávy, miestneho spoločenstva, ale aj samotných cudzincov.

V príručke sa nesnažíme formulovať konkrétne opatrenia, ktoré by mali samosprávy prijímať. Tie závisia od situácie v danom meste, obci, od štruktúry cudzineckej populácie, ale aj od ostatných politik, ktoré samospráva na svojom území realizuje. Samosprávam prinášame skôr princípy, návody a praktické rady, na čo pamätať, keď sa rozhodnú začať tvoriť takéto politiky. Konkrétne príklady opatrení, ktoré obsahujú niektoré časti tejto príručky, slúžia len ako ukážka toho, s čím všetkým sa cudzinci môžu stretávať a na čo sa sústrediť pri tvorbe politiky. Každá samospráva si ich môže upravovať či adaptovať na svoju vlastnú situáciu.



Čo sa v príručke dočítate

V tejto príručke sa venujeme jednak všeobecným princípom tvorby verejných politik, ale aj konkrétnym oblastiam, na ktoré bývajú zamerané integračné politiky. Ponúkame rady, ako zadefinovať víziu či identitu mesta, ako budovať súdržnú spoločnosť a na akých princípoch by mala stáť akákoľvek

integračná politika. Tieto všeobecné zásady sa môžu zísť aj pri tvorbe iných stratégií, ktoré sú zamerané na rozvoj mesta. Cudzinci, najmä tým, že často ide o „nových“ obyvateľov, môžu napomôcť k redefinovaniu toho, ako samosprávy vnímajú vzájomné spolužitie a ako chcú prispievať k sociálnej súdržnosti.

Venujeme sa aj metódam, ktoré je možné úspešne použiť na tvorbu efektívnych integračných nástrojov. Samospráva nie je jediným aktérom, ktorý by sa mal podieľať na tvorbe politík. Preto sa zameriavame aj na ďalšie inštitúcie, ktoré je dôležité zapojiť a ktoré môžu byť pri integrácii veľmi nápomocné.

Integrácia prebieha na rôznych úrovniach a vo viacerých oblastiach. V príručke postupne prechádzame viacerými z nich, napríklad témou vzdelávania, bývania, poskytovania sociálnych služieb, podporou kultúry a podobne. Zameriavame sa aj na to, ako tému migrácie komunikovať verejnosti, ale aj ako komunikovať rôzne opatrenia a aktivity samosprávy smerom k cudzincom. Za dôležitú tému považujeme aj zapájanie cudzincov do samotnej tvorby politík. Táto téma sa premietá aj do princípov, metód, či zapájania rôznych aktérov - je jedným z najdôležitejších pilierov tejto príručky. Venujeme jej aj samotnú kapitolu „Participácia - ako zapojiť cudzincov“.

Každú politiku je dôležité nielen správne nastaviť a implementovať, ale aj vyhodnocovať. V záverečnej kapitole sa preto venujeme tomu, ako správne evaluovať prijaté integračné politiky tak, aby boli efektívne a zároveň prinášali poučenie a „lekcie“ pre budúce politiky.

Dúfame, že táto príručka bude inšpiráciou a dobrým pomocníkom pre tvorbu integračných politík či konkrétnych opatrení.

Desatoro tvorby integračnej stratégie

- 1 **Aktívne vytvárajte identitu mesta**, ktorá je dostatočne **inkluzívna a otvorená** pre všetkých jej obyvateľov, vrátane cudzincov. Ujasnite si, aké vaše mesto je a aké chce byť v budúcnosti - **na identite stavajte víziu**. Mesto, ktoré vie, kým je a kým chce byť a pamätá pri tom na rozmanitosť svojho obyvateľstva, má veľký potenciál byť dobrým miestom pre život pre všetkých svojich obyvateľov.
- 2 Vytvárajte také integračné opatrenia a ostatné verejné politiky, ktoré budú **podporovať sociálnu súdržnosť** vo vašom meste. Podporujte komunitné aktivity, ktoré prispievajú k zbližovaniu rôznych komunít, vrátane cudzincov.
- 3 Uktvite svoju integračnú stratégiu pevne **v princípoch rovnosti, rešpektu a individuálneho prístupu**. Nezabúdajte na prierezovosť témy integrácie.
- 4 Zvážte si výhody, nevýhody a realistikosť vytvorenia samostatnej integračnej stratégie v porovnaní s integračným mainstreamingom. Zvoľte si také metódy tvorby, aby ste zapojili čo najširší okruh aktérov - od expertov, ľudí z praxe, až po cieľovú skupinu.
- 5 **Zmapujte si aktérov vo svojom meste**, ktorí by mohli byť nápomocní v procese integrácie. **Vytvorte z nich funkčnú sieť** (napríklad vo forme pracovnej skupiny), ktorá sa bude podieľať na tvorbe aj implementácii integračnej stratégie.
- 6 **Spoznať svoje mesto** v kontexte tém migrácie a integrácie. Získajte a zanalyzujte všetky dostupné dáta (kvantitatívne aj kvalitatívne), ktoré vám pomôžu porozumieť situácii, v ktorej sa vaše mesto nachádza vo vzťahu k migrácii a integrácii. Hľadajte bariéry integrácie, ale aj silné stránky, na ktorých možno stavať.
- 7 Zmapujte si **kompetencie samosprávy v jednotlivých oblastiach integrácie**, a tiež existujúce opatrenia, ktoré majú alebo môžu mať dopad aj na cudzincov. **Porovnajte ich s potrebami cudzincov** a zistíte, v ktorých oblastiach sú medzery. Na základe toho navrhujte opatrenia. Opierajte svoje uvažovanie o dáta a spoluprácu.
- 8 V téme migrácie a integrácie **komunikujte so svojimi obyvateľmi proaktívne, otvorene, racionálne, vyvážené a objektívne**. Venujte pozornosť obavám, ktoré môžu mať. Komunikáciu smerujte aj na

cudzincov - pomôžte im tak s orientáciou v novom domove. Zistite možnosti, ktoré máte na to, aby bola komunikácia smerom k verejnosti čo najefektívnejšia.

⑨ Do tvorby integračnej stratégie **zapojte aj cudzincov, využite rôzne participatívne metódy**. Pamätajte však na to, že situácia a možnosti cudzincov sú v mnohých ohľadoch špecifickejšie, než je tomu v prípade občanov SR.

⑩ **Stanovte si proces monitorovania a evaluácie** naplňania integračnej stratégie a držte sa ho. Pri nastavovaní procesu berte do úvahy špecifiká integračnej stratégie oproti iným strategickým dokumentom. Do monitorovania a evaluácie zapojte aj cudzincov. **Hľadajte rôznorodé zdroje financovania** integračných opatrení.

1 Špecifiká cudzincov ako cieľovej skupiny integračnej stratégie

Podľa zákona o pobyte cudzincov (Zákon č. 404/2011 Z.z.) je cudzincom každý, kto nie je občanom SR. V praxi ide o ľudí, ktorí sa z rôznych dôvodov presťahovali na Slovensko a žijú tu nejaký čas. Nejde teda o turistov alebo iných návštevníkov. Pri cudzincoch môžeme z hľadiska krajín pôvodu a práv/povinností, ktoré im z toho vyplývajú, hovoriť o dvoch hlavných skupinách. Jednou sú **občania Európskej únie** (prípadne Európskeho hospodárskeho priestoru), ktorých právne postavenie je do značnej miery porovnateľné s postavením občanov SR. Druhú skupinu tvoria tzv. **štátni príslušníci tretích krajín, teda krajín mimo EÚ**, ktorých situácia je značne komplikovanejšia, pretože musia podstúpiť pomerne náročný proces žiadania o povolenie na pobyt na území SR a splniť viacero podmienok (pozri nižšie).

Právny resp. pobytový status

Cudzinci na Slovensko prichádzajú z rôznych dôvodov, majú rôzne druhy pobytov, ktoré im poskytujú rôzne možnosti, ale aj ukladajú rôzne povinnosti (to sa vzťahuje najmä na štátnych príslušníkov tretích krajín). Z týchto dôvodov sa nachádzajú oproti občanom SR v špecifickej situácii. Najčastejšie v tomto dokumente používame pojmy trvalý a prechodný pobyt. Pobyt občanov EÚ sa považuje za trvalý pobyt.

Cudzinci (tak občania EÚ, ako aj občania tretích krajín) **s trvalým pobytom** sú aj podľa zákona o obecnom zriadení (Zákon č. 369/1990 Zb.) regulérnymi obyvateľmi miest a obcí, a preto sa na nich vzťahujú aj všetky kompetencie ako na obyvateľov, ktorí sú zároveň občanmi SR. Cudzinci s trvalým pobytom môžu zároveň voliť a byť volení v komunálnych a krajských voľbách. Občania EÚ môžu voliť aj vo voľbách do Európskeho parlamentu. Ako cudzinci však stále podliehajú aj „cudzineckej“ legislatíve, to znamená, že si musia pobyt obnovovať, hlásiť akúkoľvek zmenu (napríklad bydliska) na cudzineckej polícii a podobne.

Cudzinci s prechodným pobytom (teda občania tretích krajín) sú v náročnejšej situácii, pretože ich pobyt sa zvyčajne viaže na určitý účel (napr. zamestnania, štúdia, podnikania a pod.) a udeľuje sa na obmedzenú dobu s ohľadom na trvanie účelu pobytu. Po uplynutí tejto doby si musia pobyt obnoviť. Ak zanikne účel ich pobytu (napríklad stratia zamestnanie), musia si buď požiadať o zmenu účelu pobytu (čo nie je vždy možné), alebo si urýchlene nájsť nové zamestnanie (a opäť túto zmenu riešiť s cudzineckou políciou). Inak im cudzinecká polícia povolenie na pobyt zruší a oni musia zo Slovenska odísť.

Už samotné získanie povolenia na pobyt je pomerne náročné. Žiadatelia o prechodný pobyt musia doložiť množstvo dokladov, v prípade prechodného pobytu na účel zamestnania sa napríklad povolenie udeľuje na konkrétne zamestnanie, takže už pred príchodom na Slovensko musia mať prácu. Okrem toho musia zdokladovať aj to, že majú zabezpečené bývanie. Zákon o obecnom zriadení navyše nerieši

situáciu cudzincov s prechodným pobytom a samosprávy preto často nevedia, ako majú voči týmto svojim obyvateľom¹ postupovať v prípade, že napríklad potrebujú nejaký druh sociálnej služby.

Oba tieto druhy pobytov zároveň obsahujú podmienku finančného zabezpečenia počas trvania celého pobytu. To znamená, že cudzinec musí byť schopný zdokladovať, že má dostatok finančných prostriedkov na to, aby dokázal byť sebestačný a nedostal sa napríklad do hmotnej núdze, kedy by potreboval finančnú podporu od štátu.

Zraniteľné skupiny cudzincov

Populácia cudzincov je rozmanitá aj dovnútra a aj medzi cudzincami sú ľudia, ktorých možno považovať za zraniteľných. Sem môžeme zaradiť napríklad žiadateľov o azyl (utečenci, ktorí ešte nezískali azyl, teda povolenie zotrvať na území SR), azylantov (utečenci, ktorí získali azyl, teda povolenie na trvalý pobyt), osoby s doplnkovou ochranou (utečenci, ktorí získali medzinárodnú ochranu, teda povolenie zotrvať na Slovensku na obmedzenú dobu, väčšinou dvoch rokov) či ľudí s tolerovaným pobytom (povolenie na pobyt pre ľudí, ktorých nemožno vyhostiť, ale ani im nie je možné udeliť iný druh pobytu, udeľuje sa na dobu 180 dní, ktorá sa zvyčajne opakovanne predlžuje na ďalších 180 dní). Viaceré z týchto pobytov znamenajú napríklad obmedzený prístup na trh práce, a teda aj možnosť zabezpečiť si živobytie. Utečenci si navyše často so sebou prinášajú aj rôzne traumy, a preto je pre nich začlenenie omnoho náročnejšie, než pre iných cudzincov.

Jazyková bariéra

Cudzinci prichádzajú z rôznych krajín. Ich jazyková rôznorodosť je preto prirodzená. Nie všetci hovoria po anglicky a zároveň ani na Slovensku nie je možné všade sa po anglicky dohovoriť. Jazyková bariéra cudzincom do veľkej miery komplikuje ich snahy o zapojenie sa do života miestneho spoločenstva či prístup k informáciám, ale bráni im aj v sebestačnosti. Tým pádom sú často odkázaní na pomoc priateľov a známych, ktorí ovládajú slovenčinu (napr. pri vybavovaní úradných záležitostí, u lekárov a pod.). Možnosti učenia sa slovenčiny sú pomerne obmedzené. V niektorých mestách fungujú jazykové školy, ktoré ponúkajú aj kurzy slovenčiny pre cudzincov, avšak tieto sú finančne pomerne náročné a nie všetci cudzinci si ich môžu dovoliť. V niektorých mestách takéto možnosti k dispozícii ani nie sú.

Kultúrne odlišnosti

Každý človek je ovplyvnený kultúrou alebo kultúrami, v ktorých žil, či žije. Kultúra je spôsob, akým rozmyšľame o svete, ako žijeme, čomu veríme, čo považujeme za samozrejmé. Medzi jednotlivými kultúrami existujú rozdiely, ktoré sa môžu stať zdrojom rôznych nedorozumení či konfliktov. Cudzinec prichádzajúci do novej krajiny, ktorá je kultúrne veľmi odlišná, môže mať spočiatku problém interpretovať správanie „domácich“, pretože zatiaľ nepozná miestnu kultúru, nevie, aké sú zvyky či nepísané pravidlá.

Spoznanie novej kultúry chce čas, ale predpokladom je aj kontakt a komunikácia s miestnymi, aby cudzinci vôbec mali šancu kultúru prijímajúcej krajiny spoznať. Aj fungovanie samosprávy, spôsob

¹ V tomto dokumente pracujeme s pojmom obyvateľ v jeho najširšom zmysle. Máme tým na mysli všetkých, ktorí v meste žijú.

komunikácie mesta s obyvateľmi, organizácia života a aktivít miestneho spoločenstva či poskytovania verejných služieb je výsledkom našej kultúry - preto nemôžeme očakávať, že cudzinci sami od seba budú vedieť, kde hľadať informácie, kam sa obrátiť v prípade, že potrebujú poradiť alebo využiť nejakú službu alebo sa chcú len jednoducho zapojiť do komunitných aktivít. Preto je dôležité, aby samospráva komunikovala smerom k cudzincom proaktívne a čo najskôr s nimi nadviazala „kontakt“ (v zahraničí používajú napr. formát tzv. uvítacích informačných balíčkov, ktoré dostávajú všetci noví obyvatelia mesta).

2 Vízia a identita mesta

Identita mesta a definovanie vízie, kam sa chce mesto vyvíjať do budúcnosti, sú veľmi dôležitými a čoraz kľúčovejšími aspektmi rozvojových aktivít a plánov vo svete. Na Slovensku sa obvykle strategické plány týkajú predovšetkým rozvoja infraštruktúry mesta, urbanizmu a hospodárskych či iných ekonomických aspektov.

To, ako sa mesto bude rozvíjať a ako sa v ňom ľudom bude žiť, však zďaleka nezávisí len na tom, ako funguje verejná doprava, aká je kvalita ciest, či na tom, ako sa mesto zahusťuje.

Nemenej dôležité je aj to, ako sa obyvatelia mesta v ňom cítia, aký majú k nemu vzťah a aké vzťahy majú medzi sebou rôzne komunity, ktoré sú jeho súčasťou. **Sociálna súdržnosť a pocit prináležania k mestu sú kľúčovými aspektmi vytvárania silnej identity.**

K ČOMU PRISPIEVA DOBRÉ ZADEFINOVANIE VÍZIE A IDENTITY MESTA?

S demografickou krízou a tým, ako sa postupne mení štruktúra obyvateľov si začínajú postupne rôzne mestá konkurovať v tom, ako prilákať nových obyvateľov alebo ako zabezpečiť, aby neodchádzali tí, ktorí v ňom žijú. Vďaka globalizácii táto konkurencia funguje aj medzinárodne. Človek sa oveľa jednoduchšie než v minulosti **môže rozhodnúť**, v akom meste bude žiť. Okrem kvalitnej infraštruktúry si ľudia vyberajú také mestá, ku ktorým si môžu vytvoriť vzťah a mestá, ktoré vedia, kam smerujú a vytvárajú prostredie na budovanie pocitu prináležania.

MESTO S JASNOU VÍZIOU A IDENTITOU:

- a. **Je atraktívne pre nových obyvateľov** - ak sa ľudia rozhodujú, kde strávia časť svojho života, nezvažujú len ekonomické okolnosti. Kvalita ciest, infraštruktúra, či dobré pracovné príležitosti sú

pravdepodobne primárne v rozhodovaní. Lenže čoraz viac miest bude tieto kritériá spĺňať a ľudia budú hľadať aj niečo viac. Budú si vyberať mesto, kde sa dobre žije. A to sú mestá, ktoré vedia, kam smerujú a čo svojim obyvateľom ponúkajú.

- b. **Poskytuje pocit bezpečia a prináležania** - mesto, v ktorom si človek vytvorí silné väzby a ktoré ponúka svojim obyvateľom identitu, ktorej môžu byť ľahko súčasťou, je mestom, z ktorého ľudia nebudú odchádzať. Zároveň je to mesto, kde ľudia nebudú len prespávať, ale svoj voľný čas budú tráviť aj vo verejných priestoroch, čo opäť prispieva k lepšiemu rozvoju mesta.



- c. **Vie, kam smeruje** - silná identita a vízia budúceho smerovania dáva obyvateľom pocit istoty, lojality. Ľudia vedia, že prostriedky investované do rozvoja mesta idú konkrétnym smerom a vedia, ako budú použité.
- d. **Prepája „tvrdé“ a „mäkké“ opatrenia** - mesto so silnou identitou a víziou si uvedomuje, že život v ňom obyvateľom neprináša len miesto na prežitie, ale aj kvalitu života. Prepájanie urbanistického a hospodárskeho rozvoja s víziou vytvára dobré miesto pre život všetkých obyvateľov.
- e. **Je mestom pre všetkých** - ľudia sa budú identifikovať ako obyvatelia mesta, budú sa správať zodpovedne a lojálne v meste vtedy, ak budú mať pocit, že je to „ich“ mesto. Mesto so silnou identitou smeruje k tomu, že vytvára podmienky pre kvalitný život všetkých obyvateľov, aj tých zo znevýhodneného prostredia, či novopríchodzích.

AKO PRISTUPOVAŤ K TVORBE VÍZIE A IDENTITY MESTA

Identitu mesta tvoria základné hodnoty a princípy, ktoré ho odlišujú od iných miest. Súvisia s historickými, sociálnymi a ekonomickými aspektmi, ktoré jednotlivé mestá od seba odlišujú. Identita mesta súvisí aj s imidžom mesta, či povestou, ktorú má v očiach vlastných obyvateľov a aj tých, ktorí v ňom nežijú.

Tvoriť víziu mesta znamená pochopiť, ako ho vidia a chcú vnímať jeho obyvatelia, kam sa chce posúvať a na ktorých základných pilieroch chce vo svojom rozvoji stáť.

Pri hľadaní identity a následnej tvorbe vízie je preto potrebné postupovať podľa viacerých krokov:

- a. **Poznať historické, kultúrne a prírodné špecifiká mesta** - identita mesta sa buduje na jeho unikátnosti oproti iným mestám. Vízia aj identita by mala tieto špecifiká odrážať.
- b. **Poznať štruktúru svojich obyvateľov** - je potrebné identifikovať komunity ľudí, ktorí mesto tvoria, či už na základe ich sociálnej situácie, ekonomickej aktivity, či veku, ale aj na základe etnicity. Mestá sú čoraz rozmanitejšie a znalosť o tom, kto sú ich obyvatelia, poskytuje dôležitý nástroj pre vytváranie vízie pre obyvateľov a budovanie silnej identity.



c. Poznať potreby svojich obyvateľov - mesto tvoria ľudia. Žiadna vízia sa nezaobíde bez toho, aby sme vedeli, čo od mesta obyvatelia očakávajú a aké sú predstavy/ potreby a záujmy ľudí, ktorí v ňom žijú. Rôzne participatívne metódy zisťovania postojov obyvateľov a mapovania ich potrieb môžu prispieť k efektívnemu zadefinovaniu toho, čo môže obyvateľom mesto prinášať a kam ho možno spoločne posúvať.

d. Identifikovať dôležitých aktérov naplňania vízie - samospráva by mala spolupracovať s rôznymi aktérmi, ktorí sú dôležití v jednotlivých komunitách a ktorí môžu napomáhať nielen pri vytváraní identity a samotnej vízie, ale najmä pri jej naplňaní. Či už ide o verejné inštitúcie (kultúrne, sociálne, urbanistické), alebo mimovládne organizácie (zastupujúce rôzne skupiny, poskytujúce rôzne služby, či dozerajúce na dodržiavanie práv ľudí a princípov demokratického fungovania), prípadne súkromné firmy, ktoré dotvárajú charakter mesta, či prinášajú rôzne inovatívne prvky do jeho fungovania.

7 KROKOV K BUDOVANIU IDENTITY A VÍZIE MESTA²

Tieto praktické kroky, ako postupovať pri snahe o hľadanie vízie a identity spracovali autori Global Cities Initiative s cieľom napomôcť mestám vytvoriť efektívny mechanizmus práce pri hľadaní, vytváraní a presadzovaní identity mesta. Tieto jednoduché kroky môžu aj samosprávam pomôcť štruktúrovať tento proces efektívne:

1. **Identifikovanie potreby** - táto fáza zahŕňa zhodnotenie súčasnej pozície mesta z hľadiska identity a vízie. Je dobré si odpovedať na niekoľko otázok: Čo je unikátne a špecifické na našom meste, na základe čoho môžeme tvoriť víziu rozvoja? Vieme, čo nás spája, aká je naša identita a hodnoty, ktorými sa chceme odlišovať a lákať k nám ľudí? Komunikujeme túto identitu navonok? Čo vlastne chceme zmeniť oproti súčasnosti a čo zachovať?
2. **Stanovenie cieľov** - je dôležité pre budovanie vízie a komunikácie. Na základe identifikovaných potrieb je dôležité mať jasno v tom, kam sa chceme posunúť a akým mestom sa chceme javiť pre okolitý svet.
3. **Identifikácia kľúčových aktérov** - ako už bolo spomenuté vyššie, na tvorbe vízie a identity mesta sa môžu (a mali by) podieľať všetci relevantní aktéri. Treba dôsledne premyslieť, koho všetkého treba zavolať k spoločnému stolu, aby boli naplnené predstavy a očakávania všetkých.

² https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/07/20200729_BrookingsMetro_GlobalIdentities_Final_Title.pdf

4. **Diagnostika** - analýza historických, kultúrnych a sociálnych špecifik mesta spolu s mapovaním potrieb rôznych skupín obyvateľov je kľúčovým nástrojom a krokom k hľadaniu vízie.
5. **Vytvorenie identity s cieľom stanovenia vízie** - všetky predchádzajúce kroky by mali viesť k spoločnému zadefinovaniu toho, čím naše mesto je a kam by sme ho chceli posúvať. Jasne stanovené špecifiká a zdôraznenie unikátnosti mesta sú dôležitým faktorom pre to, aby sa mesto stalo atraktívnym pre svojich súčasných a budúcich obyvateľov či návštevníkov.
6. **Vytvorenie plánu** - realizácia tohto procesu vyžaduje analýzu toho, aké zdroje vieme a môžeme použiť na jednotlivé fázy a napĺňanie vízie. Vyžaduje to aj vyčlenenie personálnych kapacít na facilitovanie procesu a koordináciu rôznych aktérov. Je potrebné si zvoliť rozumný časový harmonogram a stanoviť, čo všetko je potrebné zabezpečiť, aby tento plán fungoval efektívne.



A ČO S TÝM VŠETKÝM MAJÚ CUDZINCI?

Svet je čoraz rozmanitejší a takými budú stále viac aj slovenské mestá. Demografické prognózy hovoria o tom, že migrácia (aj zahraničná) bude jedným z najdôležitejších faktorov, ktoré budú rozhodovať o tom, či v mestách bude naďalej pokračovať trend výrazného starnutia a poklesu populácie. Počet cudzincov bude pravdepodobne už len narastať.

Pri budovaní identity a vízie mesta je preto potrebné počítať aj s touto skupinou. Na jednej strane je dôležité poznať štruktúru cudzineckej populácie v meste a analyzovať trendy vývoja či nárastu počtu cudzincov. Zároveň je potrebné poznať ich potreby, očakávania a špecifiká, keďže sa budú stávať čoraz relevantnejšími aktérmi v meste.

Cudzinci môžu pomáhať vytvárať identitu mesta alebo ju do veľkej miery tvárniť. Cudzinci môžu zároveň v pozitívnom slova zmysle „narúšať“ zabehnuté stereotypy o vnímaní a seba vnímaní mesta. Je dobré sa ich pýtať, ako oni vnímajú život v meste, v čom je špecifický a odlišný oproti životu v iných mestách.

Cudzinci majú často veľa skúseností so životom v iných krajinách, a preto dokážu pomenovať potreby obyvateľov z trochu odlišnej perspektívy. Môžu prichádzať s nápadmi, ktoré iným aktérom nenapadli a prispievať tak k rozširovaniu možností pre tvorbu identity a vízie mesta.

Pre sociálnu súdržnosť potrebujeme **vytvárať spoločné my a pocit prináležania**. Ak budú aj cudzinci a ďalšie skupiny obyvateľov vnímané ako tí, ktorí identitu tvoria a sú tým, kým „mesto je a chce byť“, vtedy sa mestá môžu dostatočne rozvíjať a byť atraktívnymi miestami pre život v 21. storočí.

3 Budovanie súdržnej komunity

Naše komunity, ako aj celá spoločnosť čelia mnohým zmenám, ktoré prinášajú stále nové výzvy pre fungovanie nielen fyzickej, ale najmä sociálnej infraštruktúry miest. Spôsob, akým obyvatelia miest spolu žijú v mestských komunitách, aké majú vzťahy a ako sa navzájom vnímajú, má veľký vplyv aj na kvalitu života. Mestské samosprávy majú vo svojej moci túto kvalitu života svojich obyvateľov do veľkej miery ovplyvniť.

Budovanie sociálnej súdržnosti v mestách znamená vytváranie spoločností, v ktorých majú ľudia možnosť žiť spolu v rozmanitosti a je to zároveň aj spôsob, ako hľadať jednotu. Je dôležité, aby ľudia v rámci jednej spoločnosti zdieľali spoločné hodnoty napriek rozmanitosti a mali vytvorené silné sociálne väzby. Sociálna súdržnosť je potom akési spoločné „bohatstvo“, ktoré sa posilňuje silou a rozsahom vzájomných pozitívnych interakcií medzi jednotlivcami v skupine.

To, aké ťažké je dosiahnuť súdržnosť a spoločne zdieľané hodnoty, vieme napríklad už zo susedských schôdzí vlastníkov bytov či rodičovských združení v škole. Preto je dôležité, aby ľudia udržiavali vzájomné interakcie pravidelne, počas každodenného života a nie len vtedy, keď riešia nejaký konkrétny „problém“.

Pre mestá je preto veľkou výzvou vytvárať pocit prináležania a spoločnej komunity v čoraz rozmanitejšom nastavení spoločnosti. Ale napriek narastajúcej diverzite, alebo možno práve kvôli nej, je dôležité práve zo strany samospráv budovať sociálnu infraštruktúru v mestách tak, aby prispievala k spoločnému „well-being“, teda k celkovému blahu či pohode ľudí. Rada Európy definuje sociálnu súdržnosť ako kapacitu spoločnosti zabezpečiť „well-being“ všetkých svojich členov, minimalizovať nerovnosti a zabráňovať marginalizácii istých skupín obyvateľov.³

Súdržná spoločnosť má nasledujúce charakteristiky:

- a. Vzájomná lojalita a reciprocita
- b. Silné sociálne väzby a solidarita
- c. Pociťovanie prináležania

³ <https://rm.coe.int/report-towards-an-active-fair-and-socially-cohesive-europe-janv-2008-t/1680939181>

- d. Dôvera medzi obyvateľmi
- e. Redukcia nerovností a vylúčenia

PRAKTICKÉ KROKY PRE UPEVNENIE SOCIÁLNEJ SÚDRŽNOSTI

S dobrým modelom alebo prístupom, ktorý pomáha samosprávam nastaviť svoje politiky tak, aby smerovali k sociálnej súdržnosti, prišli autori z Austrálskej komisie pre ľudské práva (*Australian Human Rights Commission*).⁴ Konkrétne kroky môžu byť nápomocné aj pre slovenské samosprávy. Podľa tohto modelu sa úspešné nastavovanie politik skladá z piatich základných elementov:



1. Pripravte sa na prijímanie politík zameraných na sociálnu súdržnosť

V prvom rade je dôležité zistiť, aká je aktuálna úroveň sociálnej súdržnosti v meste a vytvoriť *benchmark* pre ďalšie aktivity. Toto zisťovanie môže mať podobu analýzy súčasných alebo dovtedy prijatých politík a mapovania príkladov dobrej praxe na lokálnej úrovni (a čerpania z nich).

V ďalšom kroku je dôležité **prijatť záväzok** (*commitment*) o tom, že prijímané politiky budú smerovať k sociálnej súdržnosti. Strategické plánovanie by malo zahŕňať indikátory sociálnej súdržnosti (princípy rovnosti, well-beingu obyvateľov, nediskriminácie, akceptácie a rešpektovania potrieb rôznych skupín obyvateľov, zabraňovania segregácii a marginalizácii a podobne - vždy to závisí od priorít a nastavenia danej samosprávy).

⁴ <https://humanrights.gov.au/our-work/race-discrimination/publications/building-social-cohesion-our-communities>

Samospráva by mala zároveň zväžiť a zhodnotiť kapacity (odborné, personálne, finančné) na napĺňanie týchto záväzkov. Zároveň by sa ciele na dosahovanie sociálnej súdržnosti mali objaviť v strategických politikách a opatreniach, ktoré samosprávy prijímajú.

2. Zapojte verejnosť, aby ste pochopili, čoho sa sociálna súdržnosť týka

Bez poznania svojej komunity, jej problémov, silných stránok, potrieb, rozmanitostí a nerovností nie je možné vytvárať politiky súdržnosti. Preto je dôležité vedieť, akí ľudia v meste žijú, ako sa mení dynamika vzťahov či sociálna štruktúra (podobne ako pri tvorbe vízie mesta). Táto fáza umožňuje identifikovať témy a oblasti, ktoré je možné rozvíjať a na ktorých možno stavať politiky súdržnosti. **Je potrebné dbať o to, aby hlas všetkých skupín obyvateľov bol skutočne vypočutý.** Kľúčové je aj identifikovanie problémových oblastí, trecích plôch a situácií, v ktorých medzi obyvateľmi dochádza ku konfliktom či hodnotovým sporom.

3. Vytvárajte dlhodobé partnerstvá

Pri budovaní sociálnej súdržnosti je dôležité identifikovať inštitúcie, jednotlivcov a ďalších aktérov, ktorí môžu byť nápomocní pri vytváraní politik smerujúcich k sociálnej súdržnosti. Títo aktéri môžu byť veľmi nápomocní jednak pri vytváraní takýchto politik, ale aj pri ich napĺňaní. **Partnermi by mali byť aj organizácie zastupujúce rôzne menšiny, či znevýhodnené skupiny, vrátane cudzincov.** To sa týka aj stratégie integrácie cudzincov, do tvorby ktorej by cudzinci mali byť jednoznačne zapojení. Keďže by partnerstvá mali mať podobu dlhodobej spolupráce, je nevyhnutné nastaviť efektívny mechanizmus spolupráce, vedenia, kontroly a zapájania rôznych partnerov v rôznych fázach prijímania politik. Inštitúcie občianskej spoločnosti, súkromného a verejného sektora, či aktívni jednotlivci môžu svojou prácou výraznou mierou podporovať sociálnu súdržnosť v meste.

4. Vytvárajte aktívne, cielené a efektívne opatrenia na budovanie sociálnej súdržnosti

Budovanie sociálnej súdržnosti musí byť postavené na lokálnych špecifikách a byť v súlade s budovaním identity a vízie mesta.

Je dôležité pripraviť sa na rôzne situácie, ktoré môžu v meste nastať a ohrozovať sociálnu súdržnosť. Nápomocná môže byť spolupráca s partnermi na príprave plánov, krízových scenárov a návrhov riešení potenciálne konfliktných, problémových situácií. Dobrá pripravenosť samosprávy eliminuje rýchle, emocionálne a skratkové riešenia vznikajúcich situácií. Tie totiž ohrozujú dôveru ľudí vo vedenie mesta.



Opatrenia by zároveň mali byť presne cieleňé - to znamená, že je veľmi dobré učiť sa a inšpirovať sa inými mestami, každé je však veľmi lokálne špecifické, a preto aj témy a situácie, na ktoré sa samospráva zameriava, musia byť jasne zacielené na ľudí, ktorí v meste žijú.

Dobré je aj zapájať mladých ľudí - tí sú často vnímaní ako leniví či nepripravení alebo nezrelí na to, aby sa zapájali do vecí verejných. Mladí ľudia však majú často nový, neskreslený pohľad na situáciu a môžu prinášať inovatívne, nové riešenia, ktoré by iným nenapadli.

Vytvorte efektívnu a adekvátnu **komunikačnú stratégiu** (pozri kapitolu „Komunikácia témy migrácie a integrácie“).

SOCIÁLNA SÚDRŽNOSŤ A CUDZINCI - KOMUNITNÉ AKTIVITY

Ako sme už uviedli, sociálna súdržnosť sa buduje na vzájomných vzťahoch, väzbách a pozitívnych interakciách. Keďže cudzinci sú často „novopríchodzí“ a nemajú vytvorené tieto väzby, je pre nich veľmi ťažké stať sa súčasťou lokálnej komunity. Navyše sa môžu často aj výraznejšie odlišovať od ostatnej populácie - výzorom, jazykom, náboženstvom, či svojimi zvykmi alebo očakávaniami. Práve tieto odlišnosti môžu byť často potenciálnymi trecími plochami, ktoré oslabujú sociálnu súdržnosť, pocit prináležania a lojality (na oboch stranách - aj u majoritného obyvateľstva, aj u cudzincov).

Práve preto, aby sa samospráve podarilo vytvárať pocit spoločného a bezpečného priestoru pre všetkých, je dôležité organizovať rôzne **komunitné aktivity**, ktoré na jednej strane umožnia novým obyvateľom spoznať svojich susedov, vytvoriť si potrebné väzby a priateľstvá, a na druhej strane ostatným obyvateľom umožnia v bezpečnom prostredí svojej komunity spoznať ľudí, ktorí sa do mesta či štvrte nasťahovali. Komunitné aktivity sú dlhodobo osvedčenými „mäkkými“ metódami vzájomného zblížovania a eliminovania potenciálnych konfliktov či vylučovania a segregácie.



Aké komunitné aktivity možno organizovať na budovanie sociálnej súdržnosti?

1. **Spoločné kultúrne podujatia** - každé mesto pravidelne organizuje rôzne kultúrne podujatia, letné hody, festivaly či tradičné jarmoky. Zapojením cudzineckých komunít do programu týchto podujatí vysiela samospráva pozitívny signál jednak voči obyvateľom - žijú medzi nami aj tieto komunity, sú súčasťou spoločného „my“. Na druhej strane pomáhajú cudzincom vytvárať pocit prináležania, spolupatričnosti k mestu, do ktorého sa prisťahovali.
2. **Spoločné grilovačky, susedské posedenia a podobne** - kým schôdze vlastníkov bytov, či rôzne iné formálne podujatia majú často potenciálne veľmi konfliktný charakter, neformálne podujatia organizované samotnými obyvateľmi alebo s ich výrazným zapojením majú potenciál tieto trecie plochy obrusovať. Ľudia sa na nich spoznávajú aj inak ako bežní susedia či „spoluobčania“. Takéto podujatia sú finančne nenáročné, pretože predpokladajú zapojenie obyvateľov do prípravy občerstvenia a podobne. Pridaná hodnota k budovaniu sociálnej súdržnosti je oveľa vyššia ako náklady vložené do takýchto aktivít, preto je dôležité, aby na nich participovala aj samospráva.
3. **Spoločné zmeny verejných priestorov, brigády a podobné aktivity** - verejný priestor je presne to miesto, kde vzniká sociálna súdržnosť. Sú to miesta, kde sa ľudia stretávajú, kde spolu trávajú voľný čas, cítia sa bezpečne. Vytváranie vzťahu k verejnému priestoru je možné upevňovať aj spoločnou starostlivosťou o tieto priestory. Či už ide o sezónne brigády, upratovanie alebo zveľaďovanie spoločných priestorov, vždy sú to aktivity, ktoré ľudí zbližujú a pomáhajú vytvárať pocit zodpovednosti za miesto, kde spolu žijú, pracovať na spoločnom ciele a mať radosť zo spoločných úspechov. Na to, aby takýto pocit vznikal aj u novoprichádzajúcich obyvateľov, je dôležité aj ich zapájať do podobných aktivít. Cudzcinci navyše často prichádzajú z krajín, kde je **dobrovoľníctvo bežnou súčasťou verejnej kultúry**, sami často ponúkajú svoje skúsenosti, sú ochotní sa do takýchto aktivít nielen zapojiť, ale ich aj organizovať. Tým prinášajú aj našej krajine, či mestám niečo nové, čo im pomáha spoločne sa rozvíjať a stávajú sa tak súčasťou komunity.
4. **Spoločné rozhodovanie o rozvoji** - tu už ide o formálnejšie aktivity, ale je dôležité zapájať rôzne skupiny obyvateľov aj do plánovania politik a prijímania opatrení, ktoré sú zamerané na rozvoj

mesta. Viac sa tejto téme venujeme v kapitole „Participácia - ako zapojiť cudzincov“ v tejto príručke.

4 Princípy integračnej stratégie

S víziou mesta, o ktorej tu už bola reč, úzko súvisia princípy, na ktorých by mala integračná stratégia stáť. Určujú totiž smer, základné hodnoty a mantinely, v ktorých sa jej opatrenia budú realizovať tak, aby ju napĺňali. Každé navrhované opatrenie integračnej stratégie by pri jeho dizajnovaní a schvaľovaní malo prejsť filtrom - je toto opatrenie skutočne v súlade s princípmi, ktoré sme si stanovili na začiatku procesu tvorby integračnej stratégie?



Na akých princípoch by teda integračná stratégia mohla, či mala stáť, aby skutočne viedla k efektívnej integrácii cudzincov v meste?

Ak cieľom integrácie má byť vytvorenie súdržného spoločenstva, v ktorom sú cudzinci a ich potomkovia považovaní za plnohodnotných členov, ktorí majú príležitosť podieľať sa na rozvoji komunity, potom by integračná stratégia mala stáť na niekoľkých pilieroch:

- **Rovnosť a nediskriminácia** - princíp rovnosti a nediskriminácie je základným pilierom každej demokratickej spoločnosti. Explicitné a dôrazné odmietanie akýchkoľvek prejavov rasizmu, netolerancie a xenofóbie by malo byť súčasťou každej integračnej stratégie, ale aj každodennej praxe samosprávnych inštitúcií. Dodržiavanie princípu rovnosti je potrebné vyžadovať od občanov SR vo vzťahu k cudzincom, ale aj naopak. Cudzinci, rovnako ako občania, musia rešpektovať zákonný rámec, ktorý na Slovensku existuje vo vzťahu k rovnosti a nediskriminácii (Ústava SR, Antidiskriminačný zákon, medzinárodné dohovory). Hodnoty, ktoré tieto zákony a dokumenty presadzujú, by mali byť nediskutovateľné a mali by byť zdieľané všetkými obyvateľmi. Ak však spoločnosť vyžaduje od cudzincov, aby tieto hodnoty vyznávali a presadzovali, je dôležité ich rešpektovať a presadzovať aj voči nim.

Opatrenia integračnej stratégie musia byť pevne ukotvené v rovnosti a nediskriminácii, pretože len tak možno zabezpečiť, aby cudzinci mali rovný prístup k vzdelávaniu, práci, kultúre, zdravotnej či sociálnej starostlivosti, a predísť tak ich sociálnemu vylúčeniu. Treba si však uvedomiť, že *rovnakosť nie je rovnosť*. Ak sa s cudzincami bude zaobchádzať identicky ako s občanmi SR v záujme nediskriminácie, možno dosiahnuť práve opačný efekt. Cudzinci totiž prichádzajú s úplne inou výbavou, možnosťami, schopnosťami a potrebami, kvôli čomu opatrenia, ktoré sú šité na mieru občanom, môžu byť pre cudzincov znevýhodňujúce. Ako príklad môžeme uviesť informovanie o aktivitách a kompetenciách samosprávy. Častokrát sa stretávame s tým, že samosprávy hovoria, že cudzinci sa na nich s ničím neobracajú a z toho usudzujú, že asi nič nepotrebujú. Následne však zistíme, že informácie o tom, čo vlastne samospráva robí, sú dostupné len v slovenčine, sú formulované pomerne komplikovane (často sa používajú citácie zo zákona) a je pomerne náročné sa k nim „doklikať“. V prístupe k informáciám teda cudzinci ťahajú za kratší koniec - podmienky sú nastavené pre všetkých rovnako (všetkým je poskytnutá rovnaká informácia v rovnakej podobe a forme), avšak tí, ktorí slovenčinu neovládajú a prípadne ani nevedia, že existuje nejaká samospráva, ktorá má isté kompetencie (pretože u nich v krajine to funguje inak) majú situáciu oveľa náročnejšiu, keď sa snažia informácie dohľadať.

- **Rešpekt voči kultúrnej rozmanitosti** - aj na Slovensku sa mestské spoločenstvá stávajú čoraz rozmanitejšími a pre vedenia miest to môže predstavovať výzvu. Ako zabezpečiť jednotu (*unity*) a dobré spolužitie, keď je obyvateľstvo také rozmanité? Východiskom z tejto dilemy je vytváranie inkluzívnej identity, spoločného „my“, v ktorom sa môže nájsť každý obyvateľ. Tým, že uznáme a vyjadríme rešpekt voči kultúrnej rozmanitosti, ktorá v našom meste existuje (namiesto toho, aby sme ju bagatelizovali alebo ignorovali), otvárame oveľa širšie možnosti pre integráciu a vytváranie súdržnej spoločnosti. Poskytuje to totiž oveľa viac možností na hľadanie toho, čo máme spoločné, a teda pre vytváranie spoločnej identity. Bolo by preto kontraproduktívne a navyše aj diskriminačné zdôrazňovať napríklad katolícke tradície ako jediné správne, ak vieme, že na našom území žijú aj komunity s odlišným vierovyznaním, ktoré taktiež prispievajú a budú prispievať k rozvoju mestského spoločenstva. Takýmto prístupom by sme im len dali najavo, že nie sú súčasťou našej komunity, pretože sa odlišujú. A to je presný opak toho, o čo by sa integračná politika mala snažiť.
- **Prierezovosť** - integrácia je komplexný proces, ktorý má presah do všetkých oblastí života cudzinca aj spoločenstva, do ktorého prichádza. Preto je dôležité porozumieť, že integračná stratégia má prierezový charakter a jej opatrenia sa budú týkať tak oblasti vzdelávania, ako aj zamestnávania, zdravotnej či sociálnej starostlivosti, politických práv, ale aj kultúry či komunitných aktivít. Preto aj do samotnej tvorby integračnej stratégie musí byť zapojená čo najširšia sieť aktérov (pozri kapitolu „Aktéri tvorby integračnej stratégie“).
- **Individuálny prístup** - integračná stratégia by mala byť nastavená tak, aby dokázala reagovať na rozmanité potreby rôznych skupín cudzincov či jednotlivcov. Cudzinci sa líšia nielen právami a povinnosťami, ktoré vyplývajú z ich pobytového statusu, ale aj kultúrnou výbavou, jazykovými schopnosťami, vzdelaním, pracovnými skúsenosťami, okolnosťami príchodu na Slovensko (napr. utečenci vs. pracovní migranti alebo zahraniční študenti) a pod. (pozri kapitolu „Špecifiká cudzincov ako cieľovej skupiny integračnej stratégie“). Preto nemožno predpokladať, že ich

potreby budú rovnaké. Aj tu vystupuje do popredia princíp rovnosti, ktorý treba aplikovať aj v individuálnych prípadoch, napr. pri plánovaní rôznych mestských aktivít, či poskytovaní verejných služieb.

5 Metódy tvorby integračnej stratégie

Procesu tvorby samotnej integračnej stratégie by mala predchádzať zhoda všetkých zainteresovaných aktérov na metódach, ktoré budú pri tvorbe využité. V tejto časti sa pokúsime načrtnúť možné prístupy a ich výhody či nevýhody.

Prvou zásadnou otázkou je, či je lepšie vytvoriť samostatnú integračnú stratégiu, alebo integračné opatrenia zaradiť do všeobecnejších strategických dokumentov mesta (tzv. integračný mainstreaming).

SAMOSTATNÁ STRATÉGIA VS. INTEGRAČNÝ MAINSTREAMING

Samostatná integračná stratégia

Vytvorenie samostatnej integračnej stratégie možno vnímať ako vyjadrenie toho, že mesto si uvedomuje dôležitosť tejto témy pre sociálnu súdržnosť. Identifikuje cudzincov ako jednu z dôležitých skupín obyvateľov, ktorých potrebám treba venovať pozornosť. Prijatie samostatnej stratégie umožňuje podrobne zmapovať situáciu cudzincov a identifikovať problémy, bariéry a výzvy, ktorým cudzinci čelia v rôznych oblastiach integrácie (zamestnanosť, bývanie, zdravie, kultúrna a sociálna oblasť, či oblasť politickej participácie). Opatrenia môžu byť veľmi adresné a umožňuje aj detailnú SWOT analýzu so zameraním len na tému integrácie. Takýto dokument môže byť pravidelne aktualizovaný podľa meniacej sa situácie.

Prijatie takejto stratégie však vyžaduje veľkú politickú vôľu zamerať sa na cudzincov ako na špecifickú skupinu obyvateľov a dostatočné kapacity (odborné aj finančné) na jej prijímanie a najmä realizáciu. Pri nepriaznivej politickej situácii môže byť takýto dokument odsunutý nabok. Nevýhodou je aj jeho náročnejšie prepájanie na ostatné strategické dokumenty mesta.

Zadefinovanie cudzincov ako špecifickej cieľovej skupiny v rámci ostatných strategických dokumentov

Hoci tento prístup môže mať nižšiu politickú váhu, umožňuje vnímať potreby cudzincov ako súčasť potrieb mestského spoločenstva. Jednoduchšie prepája integračné opatrenia s opatreniami z ostatných oblastí, čo je pri prierezovosti integrácie nepochybne výhodou. Tento tzv. mainstreaming integrácie vysiela aj dôležitý symbolický signál – cudzinci sú vnímaní ako súčasť mestského spoločenstva, na ktoré sú zamerané všetky hlavné strategické dokumenty mesta (napr. PHSR, Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb, koncepcie rozvoja školstva, bývania, verejných priestorov či komunitných aktivít

a pod.). Avšak aj pri tomto prístupe je dôležité uznať špecifickosť potrieb cudzincov v súlade s princípom rovnosti (pozri kapitolu „Princípy integračnej stratégie“).

Pri takomto prístupe je dôležité, aby sa na opatrenia v jednotlivých oblastiach spomenutých dokumentov pozeralo aj z perspektívy cudzincov (pozri kapitolu „Participácia - ako zapojiť cudzincov“). Aj všeobecnejšie opatrenia by teda mali prechádzať „migračným filtrom“ a tvorcovia politik by sa mali pýtať, aký dopad bude mať dané opatrenie na cudzincov (a rovnako by tomu malo byť aj v prípade iných menšinových skupín).

Vnímanie cudzincov ako všeobecnej verejnosti

Tento prístup vychádza z predpokladu, že cudzinci sú obyvatelia ako ostatní. Predpokladá, že všetky opatrenia budú mať na cudzincov rovnaký dopad ako na ostatných obyvateľov. Má teda síce silný nediskriminačný aspekt, avšak popiera špecifickosť potrieb cudzincov. Zjednodušene možno povedať, že si zamieňa rovnosť s rovnakosťou (pozri kapitolu „Princípy integračnej stratégie“). Cudzinci sa v opatreniach zameraných na všeobecnú verejnosť ľahko „stratia“ - formálne napríklad môžu mať nárok na rôzne služby, ktoré mesto poskytuje, ale v realite na ne nedosiahnu, pretože sa o nich buď nedozvedia, alebo tieto služby nebudú schopné reflektovať ich špecifickú situáciu (napr. jazykovú bariéru či kultúrne špecifiká).

METÓDY TVORBY INTEGRAČNEJ STRATÉGIE

- **Participatívna tvorba** - cieľom participatívnej tvorby verejných politik je zapojenie cieľovej skupiny do tvorby opatrení, ktoré sa ich týkajú. Zmyslom je, aby tieto opatrenia boli adresné, aby reflektovali skutočné potreby tejto cieľovej skupiny, aby bola zabezpečená transparentnosť opatrení a zároveň, aby sa podporoval občiansky aktivizmus a posilňovanie (*empowerment*) cieľovej skupiny (pozri kapitolu „Participácia - ako zapojiť cudzincov“). V rámci participatívnej tvorby integračnej stratégie je však dôležité zabezpečiť aj účasť ďalších aktérov (pozri kapitoly „Aktéri tvorby integračnej stratégie“ a „Participácia - ako zapojiť cudzincov“).
- **Expertná tvorba** - predstavuje prístup, v rámci ktorého integračnú stratégiu vytvoria odborníci a odborníčky na migráciu a integráciu a na jednotlivé oblasti, v ktorých má samospráva kompetencie. Ak sa však tento prístup nekombinuje s participáciou cieľovej skupiny a ďalších relevantných aktérov, chýba mu previazanie na reálne potreby cieľovej skupiny. Tento prístup je problematický aj v symbolickej rovine, pretože vychádza z princípu „my vieme, čo je pre vás dobré“ a neberie do úvahy, že samotní cudzinci sú najlepšími odborníkmi na integráciu. Navyše je tento prístup ochudobnený o aspekt *empowermentu* (teda posilňovania cudzincov) a podpory aktívneho občianstva a záujmu o mesto, v ktorom cudzinci žijú. To je totiž dôležitý aspekt pre budovanie identity a pocitu prináležania. Preto je kľúčové, aby integračnú stratégiu netvorili len odborníci, ale aby sa ich expertíza kombinovala s participatívnym prístupom, ktorý umožní plnohodnotné zapojenie všetkých relevantných aktérov.

- **Spracovanie externým dodávateľom** - mnohé verejné politiky na lokálnej úrovni sa tvoria tak, že sa ich vypracovanie zadá ako zákazka externému dodávateľovi. Dôvodom často býva fakt, že samospráva nemá na vypracovanie danej politiky kapacity (časové ani expertné). Rizikom tohto prístupu je, že nedáva hlas cudzincom, ktorých sa opatrenia stratégie budú týkať najviac, a zároveň chýba „vlastníctvo“ takejto politiky. Ak samospráva ani cieľová skupina nie sú zapojené do tvorby integračnej stratégie, s veľkou pravdepodobnosťou ju nebudú považovať za „svoju“ a motivácia na jej skutočnú a efektívnu implementáciu bude veľmi nízka. V takto vypracovaných stratégiách navyše často chýba dôkladné poznanie lokálneho kontextu. Externí spracovatelia často používajú rovnakú „šablónu“ pre tvorbu strategických dokumentov pre rôzne mestá, a tak len ťažko dokážu vystihnúť, čo dané mesto naozaj potrebuje riešiť. Ak sa aj mesto rozhodne, že vypracovanie integračnej stratégie zadá externému dodávateľovi, malo by sa do procesu aj tak aktívne zapájať. Externý dodávateľ by mal byť maximálne manažérom či facilitátorom celého procesu, ak mesto nemá kapacity na plnenie tejto úlohy.

Treba poznamenať, že pri voľbe metód nemusí ísť o cestu „buď-alebo“. Samospráva si teda nemusí vybrať len jednu metódu. Práve naopak, je **vhodné tieto metódy kombinovať**, najmä tie participatívne a expertné.



6 Aktéri tvorby integračnej stratégie

Pri rozhodovaní, kto všetko by mal byť zapojený do tvorby stratégie, je potrebné dodržiavať niekoľko dôležitých princípov:

a) Opatrenia a strategické nástroje nemôže navrhovať jeden človek alebo jeden odbor na samospráve

Integrácia vyžaduje interdisciplinárny prístup, pretože sa netýka len jednej oblasti. Často sa zužuje len na oblasť trhu práce alebo sociálneho zabezpečenia. Ide však o prierezovú tému, ktorá sa týka aj iných oblastí - bývania, vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, kultúry. Zároveň sa týka aj mäkkších foriem zapojenia - napríklad vytvárania sociálnych väzieb, posilňovania komunitných vzťahov alebo občianskej či politickej participácie.

b) Opatrenia sa netýkajú len kompetencií samosprávy

Nie všetky oblasti integrácie vie zabezpečiť len samospráva v rámci svojich kompetencií. Pobytové otázky, služby zamestnanosti, ale aj mnohé ďalšie oblasti sú v kompetencii štátnej správy. Tú je tiež potrebné zapojiť do tvorby integračných nástrojov. Aj ďalší aktéri (pozri nižšie) môžu plniť veľmi dôležitú úlohu v navrhovaní a napĺňaní strategických cieľov integrácie.

c) Stratégia integrácie či opatrenia v rámci iných rozvojových dokumentov by mali byť v súlade s ostatnými politikami mesta

Preto je dôležité, aby sa tvorba opatrení nerealizovala izolovane od prijímania ostatných stratégií a mala by byť v súlade s víziou mesta a smerovať k budovaniu identity mesta.

KOHO ZAPOJIŤ DO TVORBY INTEGRAČNEJ STRATÉGIE?

Ako sme už spomenuli, iniciatíva a hlavný impulz na tvorbu a realizáciu stratégie by mali vychádzať priamo zo samosprávy. Tá tvorí dôležitú „strechu“ pre implementáciu všetkých politik na úrovni mesta a má plniť koordinačnú úlohu. Kto by však mali byť aktéri zo samosprávy a kto ďalší aktéri zapojení do tvorby stratégie?

a. Odbory samosprávy - integrácia sa týka rôznych oblastí - školskej, sociálnej, bytovej, zdravotnej, či kultúrnej. Všetky odbory samosprávy, ktorých sa tieto oblasti týkajú, by mali mať slovo pri navrhovaní opatrení. Zároveň je však dôležité, aby integračné nástroje boli dobre komunikované verejnosti, preto by mali byť zapojení aj ľudia z komunikačného odboru, či odboru vzťahov s verejnosťou. Dôležité je, aby takáto stratégia mala aj politickú podporu na úrovni mesta, preto je potrebné zapájať aj volených predstaviteľov mesta, ktorí by mali byť o celom procese priebežne informovaní.

b. Štátna správa - či už ide o úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, oddelenia hraničnej a cudzineckej polície, orgány sociálnoprávnej ochrany detí, či mnohé ďalšie inštitúcie, ktoré sú orgánmi štátnej správy s priamymi kompetenciami (alebo dosahmi) na úrovni mesta, všetky tieto inštitúcie môžu byť veľmi nápomocné pri navrhovaní efektívnych opatrení. Prípadne je potrebné s nimi konzultovať dopady opatrení v témach, ktoré majú vo svojej pôsobnosti. Vzájomná informovanosť a koordinácia aktivít zabezpečí, že v budúcnosti nebude dochádzať ku konfliktom pri implementácii opatrení.

c. Mimovládne organizácie – či už ide o organizácie, ktoré sa venujú priamo cudzincom, alebo iné kultúrne, sociálne či ľudskoprávne organizácie, MVO sú veľmi dôležitými aktérmi integrácie a môžu byť významnými partnermi samosprávy pri integrácii cudzincov. Ich špecifický pohľad na témy súvisiace so znevýhodnenými skupinami a ich skúsenosti s integráciou týchto skupín môžu byť veľmi nápomocné. Dôležité však je, aby sa v procese implementácie nepresunula celá realizácia a zodpovednosť za integračné nástroje len na tieto organizácie (čo sa v praxi často stáva). Hlavným aktérom by mala ostať samospráva, aj keď niektoré opatrenia môže delegovať na mimovládny sektor.

d. Komunity cudzincov – či už ide o inštitucionalizované komunity (občianske združenia, formálne komunity či zväzy cudzincov), alebo len o aktívnych jednotlivcov, ktorí prejavujú záujem o dianie v meste a situáciu cudzincov, samospráve môže veľmi pomôcť, ak prizve k tvorbe a realizácii opatrení aj tieto skupiny. Jednak budú navrhované opatrenia lepšie reflektovať špecifiká a potreby cudzincov, zároveň posilnia pocit zodpovednosti a prináležania u cudzincov (pozri kapitolu „Participácia – ako zapojiť cudzincov“). Môžu byť tiež veľmi dôležitými „otváračmi dverí“ do komunít cudzincov a pomôžu posilňovať pocit dôvery voči samospráve zo strany cudzineckých komunít a naopak – samosprávy a ostatných obyvateľov voči cudzincom.

e. Zamestnávateľia a súkromný sektor – firmy, ktoré zamestnávajú väčší počet cudzincov majú obvykle záujem na tom, aby mali spokojných zamestnancov, ktorí si plnia všetky povinnosti voči štátu a mestu a sú stabilnými (nie fluktujúcimi) zamestnancami. Majú tak s mestom spoločný záujem a môžu byť preto veľmi dôležitými partnermi. Veľkí zamestnávateľia často svojim zamestnancom ponúkajú rôzne integračné opatrenia (pomoc s bývaním, s vybavovaním na úradoch, organizujú rôzne mimopracovné aktivity). Robia to jednoducho preto, že je pre nich výhodnejšie svojim zamestnancom takýmto spôsobom pomôcť, než následne riešiť problémy s tým, že niečo zanedbali z dôvodu nedostatočnej orientácie v novom prostredí či jazykovej bariéry. Zamestnávateľia teda už teraz majú skúsenosti s podporou integrácie svojich zamestnancov. Na tieto skúsenosti môže samospráva nadviazať, podporiť ich alebo na ich základe vytvoriť systémové opatrenia.

Tieto aktivity môžu byť priamo napojené na aktivity mesta a zamestnávateľia sa na ich implementácii môžu aj finančne podieľať. Preto pomôže, ak budú zapájaní aj do ich tvorby. Zamestnávateľia navyše môžu zohrávať aj dôležitú úlohu ako mosty medzi cudzincami a samosprávou a ako komunikačný kanál. Ich vstup v rámci pracovnej skupiny by mohol byť venovaný napríklad nasledovným otázkam:

- služby, ktoré zamestnávateľia poskytujú svojim zamestnancom zo zahraničia;
- motivácia pre poskytovanie práve týchto služieb;
- spôsob koordinácie týchto služieb;
- bariéry, s ktorými sa pri poskytovaní týchto služieb stretávajú a možnosti ich prekonávania;
- služby, ktoré považujú za potrebné, ale nie je v ich kapacitách poskytovať ich;
- oblasti, v ktorých by potrebovali pomoc alebo podporu zo strany iných aktérov;
- možnosti pomoci a podpory, ktorú zamestnávateľia môžu poskytnúť iným aktérom pri integrácii cudzincov.

Ak však má byť pracovná skupina funkčná, počet jej členov musí byť obmedzený. Priestor tak nevyhnutne nemusia dostať všetci relevantní zamestnávateľia. Ich skúsenosti a možnosti by však pri tvorbe integračnej stratégie mali byť zohľadnené. Možnosťou teda je vhodne nastavený dotazníkový prieskum zameraný na všetkých zamestnávateľov v meste a okolí, ktorí majú medzi svojimi zamestnancami cudzincov. Inšpiráciu možno hľadať napríklad v meste Nitra, ktoré presne takýto prieskum medzi zamestnávateľmi zrealizovalo ako podklad pre tvorbu stratégie integrácie cudzincov.⁵

f. Vzdelávacie inštitúcie - vysoké školy bývajú často veľmi dôležitými aktérmi na úrovni mesta. Na jednej strane sú často veľkými zamestnávateľmi, ale zároveň aj tvoria „ducha“ mesta, vytvárajú dôležitý kultúrny kapitál a kumulujú intelektuálny potenciál v meste. Akademické inštitúcie môžu byť dôležitými aktérmi pri tvorbe integračných politík, pretože sami sa často týmito témami venujú vo svojom výskume či inom pôsobení. Na vysokých školách zároveň často študuje veľa cudzincov, ktorí môžu byť jednak dôležitou cieľovou skupinou integračných opatrení, ale aj aktérmi zmeny. Mnohí študenti sa aktívne zapájajú do dobrovoľníckych aktivít či iných občianskych aktivít a môžu tak byť dôležitými spojencami, partnermi a poradcami pri tvorbe integračných nástrojov. Vzdelávacie inštitúcie môžu mať význam aj pri príprave kvalifikovaných odborníkov pre prácu s cudzincami, napr. sociálnych pracovníkov, pracovníkov vo verejnej správe či pedagogických pracovníkov.

g. samosprávny kraj a inštitúcie v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti - samosprávne kraje disponujú mnohými kompetenciami, ktoré nemajú vo svojej pôsobnosti mestá. Pri začleňovaní cudzincov je veľmi dôležité tieto jednotlivé kompetencie koordinovať a plánovať opatrenia spoločne, aby boli vzájomne kompatibilné a aby sa zároveň dopĺňali. Samosprávne kraje majú navyše regionálnu pôsobnosť, vďaka ktorej dokážu spájať viaceré mestské samosprávy a vytvárať tak synergický efekt pre integračné politiky. Rôzne mestá či obce v rámci kraja môžu úspešne spolupracovať, učiť sa navzájom od seba a hľadať spoločné kroky v tvorbe politík.

Pracovná skupina ako optimálny spôsob spolupráce pri tvorbe stratégií

Ak sa mesto rozhodne pre prijatie samostatnej stratégie integrácie cudzincov alebo je v procese prijímania komplexných rozvojových stratégií (PHSR, komunitný plán, priority rozvoja mesta, či iné dokumenty), je dôležité, aby bol tento proces koordinovaný a aby naň boli vyčlenené dostatočné kapacity. Pracovná skupina, ktorá bude prispievať k navrhovaniu jednotlivých opatrení a ktorá by mala pozostávať z vyššie spomenutých aktérov (niektorí môžu byť prizývaní len ad hoc) je efektívnym nástrojom, ako prijať relevantné a užitočné opatrenia integrácie.

Aby fungovala skutočne efektívne, je dôležité rešpektovať pri jej zostavovaní a fungovaní niekoľko princípov:

a. Pracovná skupina by mala byť koordinovaná - aby pracovná skupina fungovala efektívne, musí mať jasne určeného koordinátora, či koordinátorku. Tento človek by mal mať jasný plán postupu (vopred

⁵ <https://comin.sk/wp-content/uploads/2020/08/Vyhodnotenie-prieskumu-u-zamestn%C3%A1vate%C4%BEOV-zamestn%C3%A1vaj%C3%BAcich-cudzincov.pdf>

pripravený), mal by pravidelne zvolávať rôznych aktérov, reflektovať ich požiadavky a potreby, sledovať napĺňanie čiastkových cieľov a byť k dispozícii vedeniu mesta pre informovanie o procesoch.

- b. **Pracovná skupina by mala byť facilitovaná** - ľudia, ktorí sa priamo podieľajú na navrhovaní a prijímaní opatrení, nemajú dostatočný odstup a ani kapacitu koordinovať aj ďalších aktérov. Zároveň môžu uprednostňovať záujmy svojho odboru (alebo témy, ktorej sa venujú) pred inými. Do diskusií môžu vstupovať aj rôzne osobné spory a konflikty. Preto je veľmi efektívne, ak fungovanie pracovnej skupiny **facilituje niekto z externého prostredia**. Na tohto človeka (či skupinu ľudí) by malo mesto vyčleniť finančné prostriedky, pretože môže ušetriť veľké množstvo nákladov. Dobrý facilitátor totiž dokáže spružniť, zefektívniť fungovanie pracovnej skupiny a veľmi dobre syntetizovať a synergizovať nápady ostatných členov pracovnej skupiny.
- c. **Pracovná skupina by sa mala stretávať pravidelne s presne stanoveným programom** - úlohou koordinátora a facilitátora je zabezpečiť, aby proces navrhovania stratégie či opatrení v rámci iných stratégií bol plynulý a efektívny. Preto by sa mali členovia stretávať pravidelne, agenda by mala byť jednoznačne vopred určená, aby sa členovia mohli dostatočne vopred pripraviť. Na jednotlivé stretnutia by navyše mal byť vyhradený dostatočný čas.

Výsledky pracovnej skupiny by mali byť jasné, stručné, realizovateľné a v súlade s ostatnými politikami mesta - výsledkom činnosti pracovnej skupiny by nemal byť extrémne rozsiahly materiál, ktorý nikto nečíta. Pracovná skupina by navrhované opatrenia mala zosumarizovať do prehľadnej, zdôvodnenej a o dáta opretej schémy stratégie, ktorá bude zrozumiteľná každému, kto s ňou bude ďalej pracovať. Takáto stratégia či návrh opatrení by mal zároveň obsahovať aj plán monitorovania a vyhodnocovania (pozri kapitolu „Monitoring a evaluácia integračnej stratégie“)



7 Situačná analýza vo vzťahu k migrácii a integrácii

Každá dobrá politika by mala byť podložená dátami a poznaním reality, na ktorú reaguje. V prípade stratégie integrácie cudzincov je nevyhnutné pred začatím tvorby samotnej stratégie zistiť minimálne nasledovné informácie:

- **Dáta o populácii cudzincov v meste** - ich počet, krajiny pôvodu, účely pobytu, vekové zloženie - to všetko ideálne za niekoľko posledných rokov, aby bolo možné hodnotiť aj trendy vývoja a v nadväznosti na to plánovať opatrenia;
- **Demografický vývoj** - s témou migrácie úzko súvisí aj celkový demografický vývoj v lokalite, je to dôležité aj z hľadiska prognostiky;
- **Potreby cudzincov** - aké sú potreby cudzincov v meste v súvislosti s ich začleňovaním do života mesta?
- **Možnosti samosprávy a ďalších inštitúcií v oblasti integrácie** - aké kompetencie a možnosti má samospráva vo vzťahu k začleňovaniu cudzincov na území svojho mesta a kto sú ďalší aktéri (a aké sú ich možnosti a kompetencie), ktorí môžu do procesu integrácie vstúpiť;
- **Postoje väčšinového obyvateľstva** - je dôležité vedieť, aké sú reakcie väčšinového obyvateľstva na to, že do mesta prichádzajú cudzinci, aké sú ich postoje voči cudzincom, aké sú v meste vzťahy medzi rôznymi skupinami obyvateľov.

Zisťovanie odpovedí na tieto otázky môže prebiehať viacerými spôsobmi:

- **Štatistické dáta**

Štatistickými dátami o populácii cudzincov (rozdelené podľa krajiny pôvodu, typu a účelu pobytu, veku a pohlavia) na úrovni miest **disponuje Úrad hraničnej a cudzineckej polície (ÚHCP)**, ktorý tieto informácie na vyžiadanie poskytuje. Ešte lepšou možnosťou je v spolupráci s miestnym Oddelením cudzineckej polície a ÚHCP vytvoriť mechanizmus pravidelného poskytovania štatistických údajov o počte cudzincov v meste / samospráve. Takto by mesto malo pravidelný prehľad o tom, ako sa vyvíja zahraničná migrácia na jeho území.

Ďalšími štatistickými dátami, avšak len na úrovni okresov, disponuje **Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR** a tieto sa týkajú zamestnávania cudzincov - z EÚ aj z tzv. tretích krajín (teda krajín mimo EÚ). Dáta ústredia práce sú členené podľa veku, typu pracovného povolenia (povolenie na prácu alebo informačná karta), podľa dosiahnutého vzdelania, dĺžky povolenia a pracovnej pozície, ktorú na území SR vykonávajú. Ústredie práce tieto dátové súbory v mesačných intervaloch zverejňuje na svojej webstránke, takže sú verejne prístupné.

Ďalšie dáta, ktoré môžu byť pre samosprávu zaujímavé a dôležité, sú dáta o počtoch žiakov-cudzincov na školách (ZŠ, MŠ, SŠ), ktorými disponuje **Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR**.

Štatistický úrad SR tiež zbiera a vyhodnocuje údaje o zahraničnej migrácii, takže tiež môže slúžiť ako zdroj dôležitých informácií.

- **Potreby cudzincov**

Mapovanie potrieb cudzincov je mimoriadne dôležité pre nastavovanie vhodných integračných opatrení, pretože len tak môžu byť adresné a šité na mieru. My ako občania SR môžeme len ťažko hádať, s čím všetkým sa cudzinci stretávajú pri svojej snahe začleniť sa do života v novom meste. Tieto informácie je možné zistiť len priamo od cudzincov. Využiť možno rôzne metódy, ktoré uvádzame aj v kapitole „Participácia - ako zapojiť cudzincov“. Za najvhodnejšiu metódu však považujeme hĺbkové rozhovory priamo s cudzincami z rôznych cudzineckých komunít, pretože len tie umožňujú skutočne preniknúť do situácie, v ktorej sa nachádzajú. Rozhovory by mali prebiehať podľa vopred stanovenej metodológie a realizovať by ich mali skúsení výskumníci a výskumníčky.

- **Možnosti samosprávy a ďalších inštitúcií v oblasti integrácie**

Mapovanie možností samosprávy a ďalších inštitúcií je dôležité preto, aby samospráva a ďalší aktéri vedeli, ako môžu reagovať na potreby cudzincov. Napĺňanie niektorých potrieb má samospráva priamo v kompetencii (napr. v oblasti vzdelávania detí cudzincov alebo pri poskytovaní sociálnych služieb či poradenstva), pri napĺňaní iných však môže spolupracovať s inými organizáciami. Pri mapovaní možností samosprávy a ďalších inštitúcií v oblasti integrácie možno využiť kombináciu metód. Prvou z nich je tzv. desk-research, v rámci ktorého si samospráva zanalyzuje kompetencie, ktoré jej vyplývajú z legislatívy, a tiež svoje vlastné politiky, do akej miery je v nich priestor pre začlenenie témy integrácie. Druhou metódou sú potom hĺbkové rozhovory so zástupcami a zástupkyňami samosprávy a iných organizácií pôsobiacich v meste. Aj tu je dôležité, aby rozhovory realizovali skúsení výskumníci a výskumníčky.

- **Postoje väčšinového obyvateľstva**

Poznanie postojov väčšinového obyvateľstva voči cudzincom je dôležité kvôli pochopeniu atmosféry v meste, obáv, ktoré nepochybne mnoho obyvateľov môže mať, ale aj potenciálu pre prijatie cudzincov. Postoje väčšinového obyvateľstva možno zisťovať aj vhodne nastaveným reprezentatívnym dotazníkovým prieskumom a v prípade, že má na to samospráva kapacity (odborné a/alebo finančné), aj prostredníctvom kvalitatívneho výskumu s využitím napríklad metódy fokusových skupín.

Tieto zisťovania je neskôr potrebné syntetizovať do jednej analýzy, ktorá poskytne detailný pohľad na situáciu a umožní identifikovať bariéry, ktoré aktuálne vo vzťahu k integrácii cudzincov existujú a spôsoby ich prekonávania. Na ich základe je potom možné navrhovať integračné opatrenia.

8 Odporúčania pre tvorbu opatrení v jednotlivých oblastiach integrácie

3.1 VZDELÁVANIE

Keďže mnohí cudzinci prichádzajú na Slovensko aj so svojimi rodinami a postupne si tu nachádzajú domov aj ich deti, narastá aj počet detí cudzincov v slovenských školách. Oproti roku 2010 sa ich počet v základných školách viac ako stornásobil na takmer 3500 detí v roku 2020 v štátnych, súkromných a cirkevných školách. Vzhľadom na demografickú prognózu, postupné starnutie obyvateľstva a zlepšovanie socio-ekonomickej situácie je vysoko pravdepodobné, že počet cudzincov bude na Slovensku kontinuálne narastať a rovnako bude stúpať aj počet detí v rôznych typoch škôl.

Na deti cudzincov sa vzťahuje povinná školská dochádzka úplne rovnako ako na deti občanov SR. Podľa školského zákona sa vzdelávanie týmto deťom poskytuje za rovnakých podmienok ako občanom SR. Tieto deti však čelia rôznym výzvam vzhľadom na jazykovú bariéru, nedostatočnú znalosť systému vzdelávania na Slovensku a kultúrne odlišnosti. Školy tieto špecifické potreby a bariéry často nerozpoznávajú a deťom sa preto nemusí vždy podariť efektívne sa zapojiť do vzdelávacieho procesu.



ÚLOHA SAMOSPRÁVY V OBLASTI VZDELÁVANIA DETÍ CUDZINCOV

Samosprávy ako zriaďovatelia základných škôl môžu v tejto téme urobiť pomerne veľa, aj keď za obsah a formy vzdelávania detí zodpovedá skôr ministerstvo školstva. Pri tvorbe stratégií rozvoja školstva, ale aj pri iných strategických dokumentoch mesta je dôležité, aby mestá pamätali aj na deti cudzincov ako špecifickú skupinu, ktorá môže čeliť rôznym výzvam a ktorej integrácia je dôležitým prvkom rozvoja samosprávy.

V nasledujúcej časti preto popíšeme viaceré kroky, ktoré je potrebné urobiť, aby mesto dokázalo adekvátne reflektovať situáciu a efektívne reagovať na vznikajúce problematické situácie.

NA ČO TREBA PAMÄTAŤ PRI TVORBE STRATÉGIE V OBLASTI VZDELÁVANIA?

1. Je potrebné poznať dáta a vývoj v oblasti migrácie

Vzhľadom na narastajúci počet detí cudzincov v jednotlivých mestách je možné očakávať, že ich podiel na školách začne byť v budúcnosti natoľko významný, že nebude v individuálnych možnostiach učiteľov pomôcť deťom zapojiť sa efektívne do vzdelávacieho procesu.

Na nastavenie kvalitných a efektívnych opatrení na integráciu detí je dôležité poznať počty detí, ktorých sa táto situácia týka v súčasnosti a bude sa týkať aj v budúcnosti.

Prečo potrebujeme kvalitné dáta?

- a) **Plnenie povinnej školskej dochádzky** - samosprávy obvykle majú prehľad o tom, ktoré deti by mali nastúpiť na plnenie povinnej školskej dochádzky. Avšak deti cudzincov, ktoré sa prisťahujú do krajiny neskôr a nefigurujú v matričných záznamoch, môžu chýbať aj v databázach samospráv. Mesto potom nemá dostatočnú informáciu o tom, koľko detí má nastúpiť na plnenie školskej dochádzky.

Rodičia - cudzinci zároveň nemusia byť dostatočne zorientovaní v pravidlách zápisu detí do škôl a svojich povinností, ktoré vo vzťahu k plneniu povinnej školskej dochádzky majú. Preto by bolo užitočné, ak by samosprávy disponovali údajmi o tom, aké deti a v akom veku majú na území mesta povolený pobyt (či už prechodný alebo trvalý) a majú nastúpiť do škôl. To by pomohlo samospráve zabezpečiť, aby skutočne všetky deti nastúpili na plnenie povinnej školskej dochádzky.

- b) **Štruktúra a špecifiká detí cudzincov** - na plánovanie zaraďovania detí do jednotlivých škôl, či plánovanie strategických opatrení v budúcnosti je dôležité vedieť, ako sa vyvíjajú migračné trendy, ako medziročne stúpa počet cudzincov a koľko detí má na Slovensku udelený pobyt. Dôležité je vedieť aj to, z akých krajín pochádzajú, prípadne čo je účelom pobytu ich rodičov. Poznať štruktúru detí cudzincov môže samospráve uľahčiť plánovanie aktivít, ktoré môžu školy robiť na zvládnutie integračného procesu.
- c) **Zabezpečenie kapacity školských zariadení** - demografické údaje o vývoji populácie umožňujú plánovať výstavbu, resp. udržiavanie kapacít jednotlivých typov škôl a školských zariadení, ktoré sú v zriaďovateľskej pôsobnosti miest. Rovnako je preto potrebné aj poznať vývoj v oblasti migrácie a vedieť plánovať, aké potreby v súvislosti s počtami detí cudzincov budú školy mať.

Mechanizmus poskytovania štatistických údajov môže byť efektívny, ak samosprávy spolupracujú napríklad s Úradom hraničnej a cudzineckej polície, ktorý udeľuje v meste cudzincom rôzne druhy pobytov. Samospráva môže čerpať aj z ďalších zdrojov (Pozri kapitolu „Situačná analýza vo vzťahu k migrácii a integrácii“). Je dôležité, aby bol tento **mechanizmus efektívny, flexibilný a dostupný pre všetkých relevantných aktérov.**

2. **Stratégia by mala obsahovať opatrenia zamerané na oboznámenie rodičov so školským systémom a ich povinnosťami**

Ľudia, ktorí sa prisťahujú do mesta z inej krajiny, nemusia mať dostatočný prehľad o legislatíve, všeobecne záväzných nariadeniach, či iných pravidlách fungovania slovenského vzdelávacieho systému. Jazyková a kultúrna bariéra im môže brániť dostatočne sa zorientovať vo všetkých spomínaných pravidlách.

Stratégia by preto mala obsahovať spôsob a opatrenia, ktoré zabezpečia, že všetci rodičia detí cudzincov budú mať adekvátne, dostupné a zrozumiteľné informácie o tom, ako funguje školský systém, zápisy detí do škôl a podobne.

Stratégia by preto mala mať presne zadefinované, kto bude tieto informácie vytvárať, akým spôsobom budú distribuované medzi rodičov detí cudzincov a akú podobu budú mať.

Je dôležité, aby samospráva vytvorila prehľadný zoznam/súhrn povinností a nárokov na služby, ktoré je potrebné splniť.

To môžu byť napríklad informácie o:

- možnostiach dieťaťa navštevovať predškolské zariadenia;
- dátumoch a pravidlách zápisov do základnej školy;
- opise fungovania školského roka (začiatok, prázdniny, dôležité termíny počas roka);
- poplatkoch súvisiacich so zaradením dieťaťa do školského systému;
- systéme stravovania v školách;
- systéme rodičovských združení;
- možnostiach získavania štipendií alebo iných služieb;
- mimoškolských aktivitách;

3. Stratégia komunikácie so školami ohľadom zaraďovania detí

Takýto strategický dokument by mal obsahovať návrh systematickej spolupráce so školami o tom, ako rozdeľovať deti do jednotlivých škôl v rámci mesta. Na základe dostupných štatistík a identifikovania potrieb jednotlivých škôl je potrebné vytvoriť schému zaraďovania.

Jednotlivé školy v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta si môžu navzájom vymieňať skúsenosti a poskytovať odbornú či inú podporu pre vzdelávanie týchto detí. Zároveň môžu viesť (napríklad aj v spolupráci s rodičmi, inými aktérmi a inštitúciami) identifikovať výzvy, ktorým deti v školách čelia, a spoločne ich riešiť. Samospráva by preto mala vytvoriť platformu pre spoločné stretávanie týchto aktérov a plánovanie aktivít, ktoré umožnia deťom cudzincov sa lepšie integrovať.

4. Navrhnutie systému efektívnej odbornej podpory učiteľom a školám

Učitelia a učiteľky nemajú dostatočnú podporu pre vzdelávanie detí cudzincov. Tie často prechádzajú mnohými adaptačnými problémami, ktoré súvisia s jazykovou bariérou, zmenou prostredia či kultúrnymi odlišnosťami.

Mesto môže v stratégii identifikovať jednak potreby škôl a samotných detí, ale aktivizovať aj svoje kapacity a vnútorné zdroje na odbornú podporu poskytovanú školám.

Zároveň môže identifikovať rôznych ďalších lokálnych či regionálnych aktérov, ktorí dokážu takúto podporu školám poskytnúť.

Existuje aj niekoľko mimovládnych organizácií, či štátnych inštitúcií, ktoré takúto podporu dlhodobo poskytujú. Stratégia teda môže obsahovať aj plán zapojenia týchto aktérov a spôsob, ako od nich získať adekvátnu podporu pre učiteľov a žiakov v školách.

3.2 KULTÚRA

Kultúrne aktivity predstavujú veľmi dobrý prostriedok začleňovania cudzincov do života v novej krajine, pretože vytvárajú výborné možnosti na „predstavenie sa“ väčšinovej spoločnosti, ale aj naopak. Umožňujú cudzincom spoznávať, ako to funguje u nás.

Integrácia prostredníctvom kultúry môže mať rôzne formy: podpora živej kultúry, printových alebo digitálnych iniciatív a médií, ale aj podpora neformálnych vzdelávacích či komunitných aktivít (veľmi obľúbené sú napríklad rôzne akcie spojené s varením a prezentáciou národných kuchýň).

Významnú úlohu tu môžu zohrávať **združenia resp. komunity cudzincov alebo tzv. „nových menšín“**. Tieto umožňujú novoprichádzajúcemu cudzincovi zoznámiť sa s prostredím, získať cenné informácie, rady a pomoc a všestranne uľahčovať proces integrácie.



NA ČO MYSLIEŤ PRI TVORBE INTEGRAČNEJ STRATÉGIE V OBLASTI KULTÚRY?

Aj v tejto oblasti platí, že je potrebné poznať východiskovú situáciu. Súčasťou tvorby integračnej stratégie by preto malo byť **zmapovanie existujúcich kultúrnych organizácií v meste** s dôrazom na tie, ktoré sa zameriavajú na medzikultúrnu výmenu alebo ktoré založili či v ktorých sú zapojení cudzinci (pozri kapitolu „Situačná analýza v oblasti migrácie a integrácie“). Zástupcovia

najaktívnejších organizácií by potom mali byť zapojení do pracovnej skupiny, ktorá sa bude podieľať na tvorbe integračnej stratégie (pozri kapitolu „Aktéri tvorby integračnej stratégie“).

Zároveň je potrebné zmapovať, ako je nastavený **systém podpory kultúry v meste**. Existuje na lokálnej úrovni nejaká koncepcia rozvoja kultúry? Ak áno, na čo je zameraná? Berie do úvahy narastajúcu kultúrnu diverzitu v meste? Sú jej opatrenia otvorené aj cudzincom?

Ďalšou oblasťou, ktorú je potrebné preskúmať je **nastavenie dotačného systému mesta**. Kto môže žiadať o podporu kultúrneho podujatia - občania alebo aj cudzinci? Vo viacerých mestách je pridelenie dotácie podmienené občianstvom prípadne trvalým pobytom v meste po určitú dobu. Ako sú definované kritériá na pridelenie dotácie?

Zásadnou témou je **dostupnosť informácií**. Mesto možno aj má k dispozícii zdroje a nástroje na podporu kultúry cudzineckých komunít, avšak cudzinci sa informácie o nich dozvedajú len veľmi ťažko, pretože sú väčšinou len v slovenčine. Formuláre žiadostí o dotáciu sú takisto často len v slovenčine a môžu byť pre cudzincov náročné na vyplnenie.

Mestá v súčasnosti pre svojich obyvateľov organizujú množstvo podujatí a pri nastavovaní integračnej stratégie je vhodné pýtať sa, do akej miery sú inkluzívne, teda **otvorené všetkým obyvateľom mesta, vrátane cudzincov**. Zároveň je užitočné ujasniť spôsoby, ako sa o jednotlivých podujatiach môžu rôzne skupiny obyvateľov dozvedieť - väčšina informácií o dianí v mestách je len v slovenčine a pre cudzincov, ktorí ešte po slovensky nehovoria, sú tak informácie nedostupné. Je tiež dobré preskúmať možnosti, ako do týchto „všeobecných“ podujatí zapojiť aj cudzincov - ak sa napríklad v meste pravidelne koná nejaký festival, do programu možno zapojiť aj združenie cudzincov, ak také v meste existuje. Veľmi obľúbenou možnosťou je prezentácia rôznych kultúr prostredníctvom ich typických jedál, ako to robia v Košiciach v rámci tzv. Polievkového festivalu.

3.3 BÝVANIE

Bývanie je pre každého obyvateľa mesta, či už cudzinca alebo občana SR, jednou zo základných životných potrieb. Ak táto potreba nie je adekvátne naplnená, človek sa ocitne v náročnej životnej situácii, ktorá môže viesť k rôznym ďalším problémom. Navyše, v prípade obyvateľov-cudzincov je bývanie dôležitým aspektom integrácie, teda začlenenia do života v určitej lokalite, susedstve, meste. Ak majú cudzinci uspokojivo naplnenú potrebu bývania, môžu ďalej rozvíjať ďalšie aspekty svojho života - hľadať si prácu, vzdelávať sa, učiť sa jazyk, nadväzovať vzťahy.

Pri zabezpečovaní bývania sa cudzinci môžu v porovnaní s domácou populáciou ocitnúť v niektorých špecifických situáciách. Napríklad vtedy, keď pre účel žiadania o povolenie na pobyt musia vydokladovať, že majú zabezpečené bývanie. Cudzinci, ktorí si hľadajú nájomné bývanie, sa často stretávajú s odmietnutím prenajímateľov alebo výrazne vyššími cenami za prenájom. Navyše si obvykle potrebujú na danom mieste nahlásiť trvalý alebo prechodný pobyt, čomu sa prenajímatelia bránia, pretože sa obávajú, že by táto skutočnosť znamenala, že cudzincovi vzniká na danom mieste nejaký nárok. V mestách sa postupne objavujú rôzne ubytovacie zariadenia pre

zahraničných pracovníkov, ktoré môžu budiť pozornosť alebo dokonca odmietnutie obyvateľov z okolia.

Okrem cudzincov, ktorí si dokážu zabezpečiť ubytovanie sami, alebo prostredníctvom zamestnávateľa, sú tu aj kategórie cudzincov, ktorí sú v neistej situácii (napríklad maloletí bez sprievodu, azylanti, cudzinci s doplnkovou ochranou, s tolerovaným pobytom, ktorý im neumožňuje pracovať a pod.). Títo sa môžu ocitnúť v situácii, kedy nezvládajú platiť komerčné nájomné alebo je tento druh bývania pre nich úplne nedostupný, a potrebujú pomoc v podobe mestského nájomného alebo sociálneho bývania. V zmysle platnej legislatívy (Zákon č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní) sú totiž aj cudzinci oprávnenými osobami na získanie sociálneho bývania. Mesto Košice napríklad vyčlenilo päť bytov do užívania mimovládnych organizácií, ktoré v nich poskytujú ubytovanie osobám s udelenou medzinárodnou ochranou.



CIELE PRE OBLASŤ BÝVANIA

Samospráva by v oblasti bývania s prihliadnutím na situáciu obyvateľov cudzincov mala smerovať k nasledujúcim cieľom:

- a) **zlepšiť dostupnosť bývania rôznych kategórií pre cudzincov** - teda ubytovní, mestských nájomných bytov, mestských sociálnych bytov, chráneného bývania a pod. Pravidlá pre získanie bývania je potrebné nastaviť tak, aby bývanie mohli získať aj obyvatelia - cudzinci. Čo sa týka bežného komerčného nájomného bývania, je potrebné zvyšovať povedomie verejnosti o tom, že trvalý (prechodný) pobyt nezakladá žiadne práva na obývanú nehnuteľnosť, aby sa prenajímatelia neobávali povoliť cudzincom nahlásiť si pobyt v obývanej nehnuteľnosti.
- b) **plánovať a manažovať mestský a územný rozvoj** s cieľom zabrániť vzniku segregovaných štvrtí obývaných jednou kategóriou obyvateľov (napr. cudzincami). V rezidenčných oblastiach podporovať aj ďalšie aktivity, ktoré zlepšujú život v lokalite, lokálne iniciatívy a komunitné aktivity, najmä také, ktoré prepájajú rôzne kategórie obyvateľov (pozri kapitolu „Budovanie súdržnej komunity“).

c) **zlepšiť informovanosť cudzincov** o rôznych témach a službách súvisiacich s bývaním.

Pre formulovanie opatrení integračnej stratégie pre oblasť bývania obyvateľov-cudzincov je potrebné zrealizovať nasledujúce aktivity:

1. Pred samotným navrhovaním opatrení **by mala samospráva najprv poznať situáciu v oblasti bývania obyvateľov** - cudzincov. Je potrebné, aby si zmapovala, kde a ako cudzinci v meste bývajú, či v súvislosti s ich bývaním vyvstávajú určité potreby alebo problémy, napríklad, či v rámci mesta nevznikajú lokality, kde býva viac cudzincov (ubytovne pre zahraničných pracovníkov). Zároveň by sa samospráva mala pozrieť na existujúce možnosti v oblasti bývania a či sú tieto možnosti dostupné pre cudzincov, resp. či tieto možnosti zodpovedajú potrebám a situácii cudzincov. Mapovanie situácie cudzincov môže prebehnúť rôznymi formami zisťovania, napríklad rozhovormi, alebo dotazníkmi v rôznych jazykových mutáciách, prípadne je možné informácie zistiť prostredníctvom kultúrnych mediátorov, iných aktívnych cudzincov, zamestnávateľov a pod. (pozri kapitolu „Situačná analýza vo vzťahu k migrácii a integrácii“).
2. Každá samospráva má určitú **bytovú politiku**, mestské nájomné alebo mestské sociálne byty a určuje pravidlá ich prideľovania a využívania - v tejto oblasti by mala pamätať na to, že v meste môžu žiť aj obyvatelia-cudzinci, ktorí sa môžu nachádzať v špecifickej situácii napríklad preto, že majú prechodný pobyt alebo čelia iným okolnostiam, ktoré ich vylučujú z možnosti žiadať o bývanie. Pravidlá pre prideľovanie nájomných alebo sociálnych bytov by mali byť naformulované tak, aby a priori nevylučovali obyvateľov s prechodným pobytom z možnosti požiadať samosprávu o bývanie. Ak tak naformulované nie sú, bolo by potrebné bytovú politiku revidovať. Ak už cudzinci sú obyvateľmi mestských nájomných alebo sociálnych bytov (prípadne iných foriem bývania - napríklad v mestskej ubytovni a pod.), je potrebné zabezpečiť, aby sa mohli oboznámiť s pravidlami využívania bytov a spolunažívania. Tieto by mali byť preložené do dostupných jazykov alebo odkomunikované tak, aby mali cudzinci možnosť sa s nimi oboznámiť, pretože ak ich nebudú poznať, nemôžu ich dodržiavať.
3. Samospráva má aj kompetencie v oblasti **územného rozvoja mesta a územného plánovania** - zohráva dôležitú úlohu vo formovaní územia mesta, stanovovania spôsobu a funkcií využitia rozličných lokalít cez strategické dokumenty, a tiež v oblasti povoľovania výstavby a pod. Samospráva by sa pri výkone tejto svojej kompetencie mala zamerať na plánovanie a prijímanie opatrení v oblasti bytovej a integračnej politiky tak, aby zabránila vzniku lokalít obývaných len určitou kategóriou obyvateľov. V prípade cudzincov by sa napríklad mala snažiť, aby nevznikali lokality, kde budú sústredené len ubytovne pre zahraničných pracovníkov. Mala by si preto vytvoriť možnosti komunikácie a spolupráce so zamestnávateľmi, ktorí zvyknú zamestnávať zahraničných pracovníkov.
4. Keďže samospráva prichádza do kontaktu s obyvateľmi-cudzincami aj v iných oblastiach týkajúcich sa problematiky bývania (napr. ak cudzinec žiada o rekonštrukciu, ak má platiť daň z nehnuteľnosti a pod.), mala by sa zamyslieť nad tým, či sú jej **pracovníci** (napr. pracovníci bytových referátov, miesta prvého kontaktu a pod.) **pripravení komunikovať s cudzincami**. Rovnako je potrebné zabezpečiť, aby sa informácie o tom, aké povinnosti cudzinci majú voči samospráve, resp. aké majú práva, k nim dostali. Spôsob zdieľania informácií s obyvateľmi -

cudzincami by bolo vhodné konzultovať so zástupcami cudzincov, napríklad použitím rôznych participatívnych metód (pozri kapitolu „Participácia - ako zapojiť cudzincov“).

3.4 SOCIÁLNE VECI

V sociálnej oblasti je pre samosprávu potrebné pamätať na to, že obyvatelia-cudzinci môžu prísť so samosprávou do kontaktu v rôznych oblastiach a životných situáciách podobne ako iní obyvatelia. Služby alebo nejaká forma pomoci, ktoré môže samospráva cudzincom v týchto situáciách poskytnúť, sú limitované možnosťami samosprávy a platnou legislatívou (napr. zákonom č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov, podľa ktorého musia cudzinci spĺňať rôzne podmienky na udelenie či trvanie pobytu). Rovnako ako iní obyvatelia, aj cudzinci sa môžu ocitnúť v situácii, kedy potrebujú sociálnu službu z dôvodu nepriaznivého zdravotného stavu, zmeny rodinnej situácie, či krízových okolností, teda v rozličných životných situáciách, kedy potrebujú nejakú formu intervencie. V zmysle zákona č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách môžu byť prijímateľmi sociálnych služieb cudzinci s trvalým, ale aj prechodným pobytom na území danej samosprávy.

Cudzinci sú zároveň v kritickej životnej situácii pravdepodobne zraniteľnejší než ostatní obyvatelia, pretože jednak obvykle nemajú neformálne sociálne vzťahy, kde by mohli hľadať pomoc, a jednak sa najmä kvôli komunikačnej bariére často ani nedozvedia o rôznych formách pomoci. Nevedia teda, že môžu samosprávu alebo ďalších aktérov (štátnu správu, MVO) požiadať o pomoc.

Napriek značnej komplexnosti a komplikovanosti sociálnej oblasti z hľadiska kompetencií samosprávy a práv a povinností cudzincov by sa samospráva mala zamerať na fakt, že medzi bežnou populáciou žijú aj cudzinci, ktorých situácia môže byť do istej miery špecifická kvôli ich právnomu statusu, neznalosti jazyka a pod. Samospráva by mala nastaviť pravidlá pre výkon svojich kompetencií tak, aby neboli v oblasti sociálnych vecí diskriminačné voči cudzincom, resp. aby ich vopred nevyklúčovali z možnosti požiadať o nejakú formu pomoci alebo podpory.

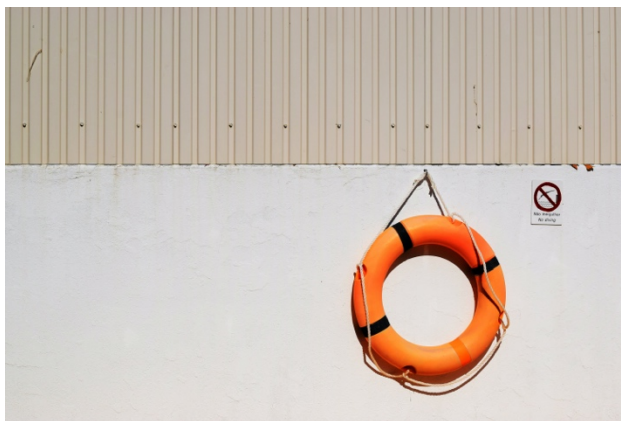
Ďalším krokom je komunikácia služieb a rôznych druhov pomoci, ktoré poskytuje samospráva v sociálnej oblasti takou formou, aby sa cudzinci o týchto možnostiach mali možnosť dozvedieť a využiť ich. Okrem priznania nároku na určitú pomoc alebo službu je tiež potrebné zaoberať sa kvalitou intervencie. Je teda potrebné zodpovedať si aj otázku, či samospráva dokáže poskytnúť kvalitnú sociálnu službu aj cudzincovi - napríklad v situácii, kedy by sa cudzinec ocitol v zariadení sociálnych služieb a komunikácia s personálom by bola výrazne sťažená z dôvodu jazykovej či kultúrnej bariéry.

CIELE SAMOSPRÁVY V OBLASTI SOCIÁLNYCH VECÍ VO VZŤAHU K CUDZINCOM

- a) **Zabrániť alebo minimalizovať situácie**, kedy sa cudzinci z dôvodu svojho pobytového statusu môžu ocitnúť v situácii **sociálneho vylúčenia** - samospráva by mala mať na zreteli vo svojich aktivitách a koncepčných dokumentoch, že cudzinci môžu byť v krízovej životnej situácii zraniteľnejší v porovnaní s ostatnou populáciou. Vzhľadom na nedostatok dát a informácií o nich

a komunikačnú bariéru zároveň môžu byť pre samosprávu do značnej miery „neviditeľní“, čo znamená, že samospráva sa o ich zlej situácii nemusí dozvedieť, alebo sa dozvie až vtedy, keď je situácia vyhrotená.

- b) **Nastaviť služby poskytované v sociálnej oblasti tak, aby boli dostupné aj obyvateľom-cudzincom** - samospráva má viaceré kompetencie v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú aj obyvateľov-cudzinco. Svoje pravidlá, všeobecno-záväzné nariadenia, ale aj koncepčné dokumenty by mala tvoriť aj s ohľadom na obyvateľov-cudzinco, vrátane tých, ktorí majú prechodný pobyt.
- c) **Zlepšiť komunikáciu a informovanosť cudzincov** o službách samosprávy v sociálnej oblasti - podobne ako v iných oblastiach, aj v oblasti sociálnych vecí je dobrá komunikácia medzi samosprávou a obyvateľmi kľúčová. Vo vzťahu k cudzincom je o to dôležitejšia, že okrem jazykovej bariéry vstupujú do hry aj kultúrne rozdiely a fakt, že cudzinci sa v rôznych kompetenciách a službách samosprávy orientujú menej než ostatní obyvatelia. Cudzincom obvykle trvá určitý čas, kým sa vyznajú v kompetenciách rozličných úradov a inštitúcií, takže v ich prípade nemožno očakávať, že budú žiadať o pomoc a podporu a poznať všetky možnosti, ktoré by mohli vo svojej konkrétnej životnej situácii využiť.
- d) **Podporovať sociálnu súdržnosť medzi rôznymi kategóriami obyvateľov** - celkovým cieľom samosprávy, nielen v sociálnej oblasti, by mala byť podpora prepájania rozličných skupín obyvateľov a podpora sociálnej súdržnosti. V prípade cudzincov je to o to dôležitejšie, že im trvá určitý čas, kým sa začlenia do života v určitej lokalite a vytvoria si sociálne vzťahy. Ak sa im to podarí, zlepšuje sa ich schopnosť riešiť ťažké alebo kritické životné situácie, ak sa v nich ocitnú.



PRI VYPRACÚVANÍ OPATRENÍ INTEGRAČNEJ STRATÉGIE PRE SOCIÁLNU OBLASŤ BY SAMOSPRÁVA MALA:

1. **Poznať situáciu cudzincov** a životné situácie, v ktorých sa môžu ocitnúť a v ktorých potrebujú nejakú formu pomoci alebo služby. Čo sa týka sociálnej oblasti, cudzinci sa rovnako ako domáca populácia môžu potýkať s nezamestnanosťou, nepriaznivou rodinnou situáciou, chorobou a pod. Informácie môže samospráva čerpať z mapovania potrieb cudzincov (pozri kapitolu „Situačná

analýza vo vzťahu k migrácii a integrácii“) alebo od iných aktérov (MVO, úrady práce, sociálna poisťovňa a pod.).

2. **Ujasniť si, v ktorých zraniteľných situáciách sa cudzinci môžu ocitnúť a aké sú ich potreby** (na základe poznania situácie cudzincov). Následne môže vyhodnotiť, či služby, ktoré poskytuje v sociálnej oblasti zodpovedajú ich potrebám, či sú pre nich vôbec dostupné, či majú na ne nárok a či ich využívajú, resp. čo bráni tomu, aby ich využívali a či napríklad existujúce pravidlá (zakotvené napríklad vo VZN) nevylučujú cudzincov z možnosti využívať služby v sociálnej oblasti.
3. **Navrhnuť plán opatrení a intervencií** na riešenie konkrétnych situácií a zdroje na ich riešenie (finančné, personálne, organizačné). Opatrením môže byť napríklad aj revidovanie a doplnenie existujúcich VZN pre sociálnu oblasť, ale aj konkrétna forma pomoci pre obyvateľov-cudzincov.
4. **Zvážiť, ako môže zlepšiť informovanosť cudzincov o rozličných druhoch služieb a pomoci v sociálnej oblasti.** Môže napríklad **sprístupniť informácie o službách v sociálnej oblasti v dostupnej forme a v rozličných jazykoch.** Informácie by mali byť nielen preložené do iných jazykov (podľa najpočetnejších skupín cudzincov), ale mali by byť aj zjednodušené do takej formy, aby cudzinci informáciám porozumeli. Ďalej by si samospráva mala premyslieť stratégiu šírenia informácií. Okrem bežných komunikačných kanálov (webstránka, sociálne siete, mestské noviny, informačné tabule a podobne) by mohla využiť aj neformálne komunity a iniciatívy, kde sú cudzinci zapojení, prípadne by mohla spolupracovať s mimovládnyimi organizáciami, ktoré prichádzajú s cudzincami do kontaktu, vzdelávacími inštitúciami (jazykové školy, univerzity), či zamestnávateľmi a štátnymi inštitúciami, ktorých služby cudzinci využívajú (ÚPSVaR, oddelenia cudzineckej polície).

V prípade osobnej komunikácie by mali byť zamestnanci samosprávy pripravení nielen na jazykovú bariéru, ale aj na to, že miera porozumenia v komunikácii s cudzincami môže byť nižšia. Do komunikácie totiž môžu vstúpiť kultúrne rozdiely, rôzne informačné šumy alebo nedorozumenia. Komunikácia smerom k cudzincom sa dá zlepšiť absolvovaním vzdelávania a tréningov zameraných na zlepšenie komunikačných zručností, rozvoja interkultúrnych zručností, či využívaním ďalších ľudí, ktorí môžu v komunikácii pomôcť (tlmočník, kultúrny mediátor).

5. **Upraviť nastavenie pravidiel poskytovania pomoci a podpory v sociálnej oblasti** v záujme zlepšenia ich dostupnosti (pokiaľ to umožňuje legislatíva) tak, aby cudzinci neboli vopred vylúčení z možnosti žiadať o nejakú formu pomoci.
6. **Spolupracovať a organizovať podporné a dobrovoľnícke aktivity v sociálnej oblasti** - v sociálnej oblasti je veľa aktivít zameraných na pomoc rozličným skupinám obyvateľov (nielen cudzincom), ktoré zabezpečujú mimovládne organizácie, charita, či rôzne iniciatívy organizované svojpomocne v rámci dobrovoľníckych aktivít. Samospráva môže tieto aktivity podchytiť a podporovať, a to buď tak, že bude sieťovať rôznych aktívnych aktérov a bude s nimi spolupracovať, alebo vytvorí mechanizmus podpory ich aktivít napríklad prostredníctvom grantového programu.

3.5 ŠPECIFICKÉ AKTIVITY VO VZŤAHU K CUDZINCOM

Ak sa majú cudzinci úspešne začleniť medzi ostatných obyvateľov, vyžaduje si to najmä spočiatku aj ďalšie služby a aktivity, ktoré by im pomohli náročný proces integrácie zvládnuť. Aby mohli plnohodnotne fungovať v novej situácii a novej krajine, potrebujú si nájsť nielen prácu, ale mať aj primerané bývanie, zapísať svoje deti do školy, zabezpečiť si zdravotnú starostlivosť, zistiť, ako riešiť rôzne praktické situácie od využívania MHD po otvorenie účtu v banke a podobne. Vo všetkých týchto situáciách navyše potrebujú komunikovať a dorozumieť sa, čo je značne náročné, ak neovládajú slovenčinu.

Ak má samospráva záujem uľahčiť cudzincom proces integrácie, mala by si vo svojej integračnej stratégii zadefinovať špecifické služby zamerané na cudzincov, ktoré môže neskôr realizovať sama alebo v spolupráci s inými aktérmi. Na to, aby zistila, aké špecifické aktivity by cudzinci potrebovali, je potrebné zrealizovať mapovanie potrieb cudzincov (pozri kapitolu „Situačná analýza vo vzťahu k migrácii a integrácii“).

Nasledujúce aktivity môže samospráva použiť ako inšpiráciu pri definovaní svojich špecifických aktivít. Môže si však zadefinovať ďalšie aktivity, ktoré budú šité na mieru daného mesta a cudzincov, ktorí v ňom žijú.

1. **Tlmočenie a preklad informácií** - samospráva by sa mala zamyslieť, kde všade je potrebné zabezpečiť pre cudzincov preklad a tlmočenie. Môže to byť napríklad na mieste prvého kontaktu, pri informovaní o rozličných športových a kultúrnych podujatiach alebo ak chce zdieľať dôležité informácie. Keďže je náročné pri každom kontakte s cudzincom zabezpečiť tlmočenie/preklad do jeho rodného jazyka, mala by sa samospráva zamerať na najčastejšie používané jazyky. Informácie je potrebné zjednodušiť a pamätať na to, že cudzinci nemajú takú znalosť nášho právneho a inštitucionálneho kontextu ako domáca populácia.

Pri kontakte medzi samosprávou a obyvateľom-cudzincom je možné využívať systém tzv. komunitného tlmočenia, sprostredkovať komunikáciu prostredníctvom dobrovoľníkov alebo aktívnych cudzincov pôsobiacich ako kultúrni mediátori.⁶

2. Proces začlenenia môže urýchliť **pomoc prostredníctvom dobrovoľníkov, tzv. buddy system** (v súčasnosti ho často využívajú najmä firmy, ktoré zamestnávajú zahraničných pracovníkov, ale aj univerzity pre svojich zahraničných študentov), kedy cudzinec môže kontaktovať prideleného dobrovoľníka, aby mu pomohol s orientáciou, zoznámil ho so životom a pravidlami v meste a podobne. Samospráva môže zmapovať, kto by mohol byť takýmto dobrovoľníkom (napr.

⁶ Komunitné tlmočenie je špecifická forma tlmočenia, kedy tlmočník tlmočí komunikáciu medzi cudzincom a inštitúciou (mestský úrad, cudzinecká polícia, a pod.), avšak s prihliadnutím a znalosťou právnych procedúr a kontextu, aby nedošlo k nepochopeniu a dezinterpretácii informácií.

študenti, seniori a pod.), a tiež môže zohrávať úlohu sprostredkovateľa medzi dobrovoľníkmi a cudzincami. Takýto buddy system funguje napríklad v Nórsku, kde dobrovoľníci takto pomáhajú s integráciou utečencom, pričom celý proces zastrešuje samospráva.

3. Mnohí sa zhodujú, že dôležitým aspektom integrácie je **naučenie sa jazyka prijímajúcej krajiny**, preto by sa samospráva mohla zapojiť aj do jazykového vzdelávania. Samospráva samotná môže ponúkať kurzy slovenského jazyka, ale môže v tejto oblasti aj nadviazať spoluprácu s existujúcimi jazykovými školami či MVO napríklad tým, že na jazykové kurzy ponúkne priestory. Tieto kurzy by mali byť bezplatné a nízkoprahové. Mali by sa zameriavať na výučbu „praktického jazyka“, teda získanie takých jazykových zručností, aby cudzinci nadobudli aspoň základnú istotu pri používaní slovenčiny v praktickom živote. To ich môže motivovať učiť sa jazyk aj ďalej. Pre cudzincov je rovnako dôležité, aby túto možnosť mali všetky vekové kategórie, teda aj deti, dospelí, seniori a pod.
4. Mnohým cudzincom by začiatok ich života v meste uľahčilo **úvodné zoznámenie s mestom**. Toto zoznámenie sa s mestom môže mať rôzne podoby. Samospráva by sa mohla zamyslieť, v akej podobe by mala kapacitu takéto opatrenie realizovať. „Uvítanie“ do života v meste by mohlo mať podobu jednorazového alebo opakovaného stretnutia. Tento úvod by mohol byť spojený s naučením základnej slovnej zásoby. Samospráva by mohla v spolupráci s cudzincami zistiť, čo všetko sú oblasti a témy, s ktorými sa cudzinci zoznamujú v meste ako s prvými (pozri kapitolu „Situačná analýza vo vzťahu k migrácii a integrácii“).
5. Mnohí cudzinci potrebujú **právne alebo sociálne poradenstvo**. Hoci samospráva sama pravdepodobne nemá kapacity takéto poradenstvo poskytovať, môže **sprostredkovať informácie a kontakty na organizácie**, ktoré ho robia a vedia cudzincom v ich situácii pomôcť a poradiť.

9 Komunikácia témy migrácie a integrácie

KOMUNIKÁCIA SMEROM K VEREJNOSTI

Cudzinci, ktorí prichádzajú na Slovensko, sa stávajú obyvateľmi miest a obcí, do ktorých sa prisťahujú. V nich si vytvárajú najdôležitejšie vzťahy a väzby.

Je dôležité, aby si to uvedomovala aj samospráva a vnímala ich ako integrálnu súčasť mestského spoločenstva. Na to, aby sa cudzinci skutočne mohli stať plnohodnotnými členmi mestskej komunity, je potrebné, aby boli viditeľní, rozpoznaní. Avšak nie v zmysle vyčleňovania „cudzinci vs. domáci“, ale ako tí, ktorí prispievajú k charakteru mesta. **Takéto symbolické uznanie je významným faktorom ich integrácie.**

Na to, aby sa tak udialo, je veľmi dôležité, aby samospráva a jej predstavitelia proaktívne komunikovali tému migrácie a integrácie s verejnosťou. Je prirodzené, že väčšinové obyvateľstvo

sa na cudzincov môže pozerat' s podozrením či obavami, najmä ak počet novopríchodzích cudzincov narastá veľmi rýchlo v krátkom čase. Ľudia sa často obávajú veľkej kultúrnej odlišnosti a toho, ako môžu rozmanité komunity spolunažívať v jednom meste. Aj preto je dôležité verejnosti túto tému komunikovať. Nie je vhodné prítomnosť cudzincov a kultúrnej rozmanitosti ignorovať či bagatelizovať, najmä ak ich počet narastá a začínajú tvoriť významné percento miestneho obyvateľstva.

Nie je však dobré ani priveľmi túto tému stavať do popredia; to by mohlo byť kontraproduktívne. Komunikácia o migrácii a integrácii by mala byť racionálna, vyvážená a objektívna. Dôležité je s verejnosťou komunikovať aj o opatreniach, ktoré samospráva robí v záujme dobrého spolužitia. Podrobné odporúčania, ako by samosprávy mohli či mali tému migrácie komunikovať verejnosti možno nájsť v príručke, ktorú vypracovala agentúra Neuropa v rámci projektu KapaCITY.⁷

Integračná stratégia by tak mala obsahovať aj opatrenia z oblasti komunikácie. Pred ich samotným nastavením je však dôležité zodpovedať si niekoľko otázok:

- Komunikovalo už mesto niekedy tému migrácie a integrácie smerom k verejnosti? Ak áno, akou formou, kanálmi a čo bolo obsahom? Išlo o proaktívnu komunikáciu alebo skôr o reaktívnu komunikáciu? Kto bol hlavným nositeľom správy?
- Aké sú nálady v meste vo vzťahu k prítomnosti cudzincov? Vyskytujú sa medzi obyvateľstvom postoje, ktoré by samospráva mala adresovať (napríklad protesty proti prítomnosti cudzincov)? (pozri kapitolu „Situačná analýza vo vzťahu k migrácii a integrácii“)
- Aké komunikačné kanály má mesto k dispozícii a ako ich využíva? Kde možno začleniť tému migrácie a integrácie?
- Má mesto vypracovaný nejaký komunikačný manuál? Ak áno, možno doňho včleniť aj časť o komunikácii témy migrácie a integrácie cudzincov?
- Čo má byť cieľom komunikácie tejto témy smerom k verejnosti a hlavným odkazom, ktorý chce mesto svojim obyvateľom odovzdať vo vzťahu k migrácii a integrácii cudzincov?

KOMUNIKÁCIA SMEROM K CUDZINCOM

Pre to, aby sa cudzinci mohli cítiť ako plnohodnotní obyvatelia mesta, je dôležité aj to, či samospráva vyvíja komunikáciu aj smerom k nim. Vďaka tomu cudzinci môžu získať pocit, že mesto s nimi ráta a považuje ich za „svojich“. Okrem tejto symbolickej roviny má však komunikácia smerom k cudzincom aj praktický význam. Cudzinci sa tak môžu dozvedieť o pravidlách spolužitia, ktoré v meste fungujú, a tak sa naučiť zladzovať pravidlá, ktoré vyplývajú z ich kultúry, s tými, ktoré fungujú v ich novom domove. Vyjasnenie týchto tém môže eliminovať prípadné budúce konflikty. Taktiež sa môžu dozvedieť o tom, čo sa v lokalite deje, a na rôznych aktivitách sa aj zúčastňovať, prípadne sa podieľať na ich organizácii. Mesto Nitra napríklad začalo vo svojich mestských novinách na poslednej strane zverejňovať informácie v angličtine, ktoré sú určené práve cudzincom. Takáto

⁷ https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/1014-1010-Strategia_HRL_final_krat.pdf

komunikácia je aj dobrým prostriedkom na budovanie vzťahu medzi samosprávou a novými obyvateľmi, pretože vďaka nej sa o sebe môžu navzájom dozvedieť. **Komunikácia smerom k cudzincom tak môže byť jedným z dôležitých integračných opatrení.** Pred samotným nastavením konkrétnych krokov, ktoré budú obsahom integračnej stratégie, je opäť dôležité zmapovať si situáciu a možnosti v oblasti komunikácie. Je dôležité zobrať do úvahy nasledovné:

- Aké informácie samospráva poskytuje svojim obyvateľom a akými kanálmi? Sú tieto spôsoby komunikácie uplatniteľné aj v prípade cudzincov?
- Aké ďalšie alebo iné informácie by cudzinci potrebovali? Majú cudzinci nejaké komunikačné špecifiká, pre ktoré je potrebné upraviť zvyčajné spôsoby a kanály komunikácie? (napr. jazyková bariéra, prípadne častejšie používanie sociálnych sietí než sledovanie lokálnych médií a pod.)
- Aké možnosti má samospráva na to, aby tieto komunikačné špecifiká adresovala?
- Čo chce samospráva cudzincom komunikovať? (napr. informácie o dianí v meste? o poskytovaných verejných službách?)
- Ako možno do komunikácie s cudzincami zapojiť samotných cudzincov, aby bol odovzdaný najmä symbolický odkaz prijatia? (napr. formou stretnutí vedenia mesta so zástupcami rôznych komunít raz ročne?)
- Koho ďalšieho možno do komunikácie smerom k cudzincom zapojiť? (mimovládne organizácie? Zamestnávateľov? Lokálne médiá? Jazykové školy? Univerzity?)

Odpovede na viaceré z týchto otázok môže samospráva zistiť formou analýzy svojej komunikačnej praxe, avšak niektoré bude musieť zistiť v spolupráci s cudzincami (pozri kapitolu „Situačná analýza vo vzťahu k migrácii a integrácii“).

10 Participácia – ako zapojiť cudzincov

Aby boli integračné aktivity plánované a realizované efektívne, mali by byť tvorené v spolupráci s cieľovou skupinou, teda cudzincami žijúcimi v danom meste či obci. Cudzinci sú veľmi často pre samosprávu „neviditeľní“, pretože sa kvôli jazykovej bariére alebo neznalosti prostredia na samosprávu neobracajú a nezapájajú sa do existujúcich participatívnych procesov na lokálnej úrovni. Samosprávy niekedy začnú riešiť situáciu cudzincov až vtedy, keď sa objaví nejaký problém. Dá sa tomu však predísť tým, že samospráva aktívne mapuje situáciu cudzincov, komunikuje s nimi a snaží sa ich zapojiť do tvorby verejnej politiky.

Prizvať cudzincov k tvorbe aktivít zameraných na ich integráciu, zistiť ich potreby, predstavy a návrhy môže mať mnohé pozitívne efekty. Na jednej strane samospráva získa predstavu o tom, čo cudzinci ako špecifická kategória obyvateľov potrebujú, takže môže plánované opatrenia a aktivity nastaviť adresnejšie. Na druhej strane môže samospráva vziať cudzincov do diania v meste, získa možnosť lepšie s nimi komunikovať, šíriť informácie, ale aj dostávať od nich spätnú väzbu.

Situácia cudzincov je v niečom špecifická v porovnaní s ostatnými obyvateľmi, a tak môžu cudzinci priniesť svoj jedinečný pohľad na situáciu a realizované verejné politiky. Zároveň to, že samospráva zaangažuje cieľovú skupinu do tvorby stratégie, zvyšuje pravdepodobnosť, že sa zapojí aj do jej implementácie. V neposlednom rade takýto prístup vytvára vzťah medzi samosprávou a cudzincami, zvyšuje dôveru cudzincov voči samospráve, podporuje aktívne občianstvo a pocit prináležania cudzincov k mestu, v ktorom žijú.

Samospráva môže mať samozrejme ambíciu zapojiť obyvateľov-cudzincov nielen do tvorby integračných aktivít, ale celkovo do tvorby politik, ktoré prijíma a realizuje. Ak mesto zapája verejnosť do tvorby, implementácie a hodnotenia politik, z dlhodobejšej perspektívy nielen zvyšuje kvalitu realizovaných politik a opatrení, ale zabezpečí, že opatrenia budú legitímnejšie, lepšie prijímané obyvateľmi a adresnejšie. Podporuje tak aktívne občianstvo a komunikáciu medzi rôznymi kategóriami obyvateľov a posilňuje sociálnu súdržnosť.

Ak sa samospráva rozhodne plánovať integračné aktivity v spolupráci s cudzincami, mala by pamätať na to, že:

1. **Komunikácia s cudzincami môže byť sťažená** nielen jazykovou bariérou, ale aj kultúrnymi rozdielmi a neznalosťou prostredia a procesov tvorby verejnej politiky na strane cudzincov. Mnohí cudzinci nehovoria dobre po slovensky a účasť na formálnych procesoch pre nich preto môže byť stresujúca. Taktiež môžu pochádzať z krajín, v ktorých nie je zvykom podieľať sa na tvorbe verejných politik, a preto sa na podobné aktivity môžu pozeráť s nedôverou. Netreba sa teda nechať odradiť počiatočnou nízkou účasťou. Vhodnou metódou je nadviazanie spolupráce s kultúrnymi mediátormi, teda cudzincami, ktorí môžu pôsobiť ako most medzi samosprávou a rôznymi komunitami cudzincov a sprostredkovať vzájomný kontakt a spoluprácu. V takejto komunikácii by malo byť zabezpečené tlmočenie. Zároveň je dôležité vysvetliť prizvaným cudzincom prístupnou formou, aké sú kompetencie a úlohy samosprávy, aby nevznikli nereálne očakávania a šum vo vzájomnej komunikácii. Samospráva by tiež mala zohľadniť, že k cudzincom sa informácia o možnosti zapojiť sa do plánovania politik nemusí dostať bežnými informačnými kanálmi (webstránka, informačné tabule a pod.) a mala by preto hľadať ďalšie možnosti, ako cudzincov informovať.
2. Obvykle sa participatívnych procesov zúčastňujú aktívni ľudia, v meste však môžu žiť mnohí cudzinci, ku ktorým sa informácie o participatívnom plánovaní nemusia dostať, resp. nemajú dostatok času a priestoru sa zapojiť. Samospráva by okrem obvyklých metód participácie - pracovná skupina, okrúhly stôl, konferencia a pod. mala **využiť aj nízkoprahové formy participácie** - napríklad neformálne stretnutia v priestoroch, kam cudzinci chodia, napr. kultúrne/komunitné/športové podujatia, na ktorých sa zúčastňujú.
3. Cudzinci, ktorí sa zúčastnia plánovania integračných aktivít, reprezentujú len určitú časť populácie cudzincov v meste, ktorá je rovnako rozmanitá ako domáce obyvateľstvo. Samospráva by sa mala snažiť **zapojiť čo najširšie spektrum cudzincov** vzhľadom na ich vek, krajinu pôvodu, zamestnanie, životnú situáciu. Takto sa jej podarí získať podrobnejšie a relevantnejšie informácie o situácii a potrebách cudzincov žijúcich v meste.

4. Pre zabezpečenie participácie rôznych cudzincov je dobré **zapojiť cudzincov, ktorí sú v nejakej podobe organizovaní, ale aj tých, ktorí nie sú reprezentantmi určitej komunity** či organizácie združujúcej cudzincov. Pre doplnenie ďalšej perspektívy a možné facilitovanie komunikácie a kontaktov s cudzincami je vhodné **zapojiť aj organizácie, ktoré sú aktívne v oblasti integrácie cudzincov**, ak v danom meste, či obci pôsobia.



Pre predstavu, aké metódy možno využiť na participatívnu tvorbu integračnej stratégie uvádzame niekoľko príkladov:

- Dotazníkový prieskum - umožňuje zhodnotiť potreby širokej cieľovej skupiny, ale v prípade cudzincov má táto metóda viaceré riziká (napr. jazykovú bariéru, online forma nemusí byť prístupná všetkým, vyplňanie tlačenej dotazníka zas vyžaduje extra energiu a odovzdanie na nejakom mieste).
- Konzultačný stánok - prezentácia navrhovaných opatrení v prostredí, ktoré je cudzincom blízke (napr. na pracovisku, na akciách, na ktorých sa zúčastňujú, v jazykových školách, na ubytovniach a pod.). Pamätať však treba na zrozumiteľnosť obsahu pre skupiny s jazykovou bariérou. Limitom je, že získame spätnú väzbu na už existujúci návrh. Formou konzultačného stánku sa však môžu zbierať aj podnety od cudzincov a informácie o ich potrebách.
- Okrúhly stôl - umožňuje zmapovanie problematiky prostredníctvom otvorenej diskusie s tými, ktorých sa téma týka. Je náročný na facilitáciu a otázkou je aj to, koho na okrúhly stôl pozvať, aby bola skutočne zabezpečená reprezentatívnosť. Dáva však priestor na hlbšiu diskusiu a môže slúžiť na vytváranie návrhov opatrení. Vhodné je usporiadať aj sériu okrúhlych stolov.
- Online nástroje na zber informácií - možno využiť rôzne aplikácie alebo online formuláre na zber informácií od cudzincov o ich potrebách a návrhoch opatrení. Takáto metóda však nemusí byť vhodná pre všetkých (napr. pre starších) a problém môže predstavovať zabezpečenie rôznych jazykových verzií či dostatočné informovanie cudzincov z rôznych komunit o tejto možnosti.
- Pracovná skupina - môže slúžiť na sprostredkovanie hlasu cudzincov v procese tvorby integračnej stratégie. Pracovná skupina môže byť zložená len z cudzincov alebo môže byť

zmiešaná (zložená z rôznych aktérov a odborníkov a cudzincov). Rovnako ako pri okrúhlych stoloch, aj tu je otázkou reprezentatívnosť, teda kto môže cudzincov v pracovnej skupine zastupovať, aby bol skutočne zabezpečený hlas čo najširšej populácie cudzincov (pozri kapitolu „Aktéri tvorby integračnej stratégie“).

- Susedské stretnutia - umožňujú zisťovanie potrieb a návrhov či spätnej väzby na už existujúce návrhy v neformálnejšej atmosfére. Na realizáciu tejto metódy je potrebné vedieť, kde cudzinci žijú alebo v akých prostrediach sa najčastejšie pohybujú.
- Verejné vypočutie - väčšinou sa využíva na prezentáciu už existujúcich návrhov a ide o participáciu len v rovine informovania. Neumožňuje poskytnutie zásadnejšej spätnej väzby.

11 Financovanie integračných opatrení

Nedostatok finančných zdrojov samosprávy často vnímajú ako bariéru realizácie integračných opatrení. Pri financovaní integračných opatrení je potrebné rozlišovať, o aké opatrenia ide, pretože môže ísť o bežnú agendu samosprávy, na ktorú nie sú potrebné dodatočné financie, alebo o špecifické aktivity, na ktoré je možné získať finančnú podporu v podobe rôznych grantov.

MAINSTREAMING INTEGRAČNÝCH OPATRENÍ

Integračnými opatreniami sa často rozumejú špeciálne opatrenia zacielené na cudzincov. Avšak z veľkej časti pri integrácii ide o zabezpečenie rovného prístupu k bežným a štandardným službám, ktoré samospráva poskytuje svojim obyvateľom (napr. primárne vzdelávanie, sociálne služby, poskytovanie informácií, zapájanie cudzincov do kultúrnych aktivít a pod.). Pri takomto chápaní integračných opatrení je zrejmé, že **nebudú vyžadovať navýšenie finančných zdrojov**, keďže ide o bežný výkon samosprávnych kompetencií a poskytovanie služieb svojim obyvateľom.

Keďže sa však poskytovanie služieb cudzincom spája s určitými špecifikami (napr. jazyková bariéra, kultúrne odlišnosti či špecifiká vyplývajúce z pobytového statusu cudzincov), je potrebné, aby zamestnanci samosprávy boli na tieto špecifiká pripravení. A v tom môže veľkú pomoc predstavovať doplnkové vzdelávanie zamestnancov samosprávy či už v oblasti interkultúrnej komunikácie alebo sociálno-právnych aspektov poskytovania služieb cudzincom.

Na takéto vzdelávanie sa na Slovensku špecializujú niektoré mimovládne organizácie (Centrum pre výskum etnicity a kultúry, Liga za ľudské práva, Marginal, Nadácia Milana Šimečku, IOM - Medzinárodná organizácia pre migráciu). Na zabezpečenie takýchto tréningov bude samospráva pravdepodobne potrebovať **finančné zdroje, o ktoré sa môže uchádzať z rôznych grantových programov** (napr. AMIF, Nórske fondy, Efektívna verejná správa či rôzne medzinárodné granty).

ŠPECIFICKÉ SLUŽBY PRE CUDZINCOV

Okrem mainstreamingu integračných opatrení samospráva môže realizovať aj aktivity, ktoré sú špecificky zamerané na cudzincov (pozri kapitolu „Špecifické aktivity vo vzťahu k cudzincom“), ktoré však vyžadujú doplnkové financovanie. Mesto napríklad môže poskytovať nízkoprahové kurzy slovenského jazyka pre cudzincov. Tieto sa môžu realizovať za symbolický poplatok alebo sa mesto môže uchádzať o **finančné zdroje prostredníctvom rôznych grantových programov** či už na národnej alebo medzinárodnej úrovni. V meste Nitra napríklad zriadili na mestskom úrade poradenské centrum, ktoré je súčasťou klientskeho centra, avšak vo vyhradenom čase poskytuje poradenstvo špeciálne cudzincom. Toto centrum je súčasťou projektu COMIN, ktorý je financovaný z Nórskeho finančného mechanizmu, ale tiež zo zdrojov mesta v rámci dotačného programu. Aj **mestské dotačné programy tak môžu byť využité na podporu integračných opatrení** prostredníctvom finančnej podpory mimovládnych organizácií a iných združení.

VÝZNAMNÍ ZAMESTNÁVATELIA AKO MOŽNÝ FINANČNÝ PARTNER

V mestách, kde je počet cudzincov vysoký aj z dôvodu ich zamestnania u jedného alebo viacerých veľkých zamestnávateľov, možno **spoluprácu v oblasti financovania nadviazať aj so zamestnávateľmi**. Je pomerne bežné, že veľkí zamestnávatelia majú zriadené vlastné nadácie. Častokrát sú to tzv. zamestnanecké nadácie, teda sú určené práve na podporu ich zamestnancov. Keďže zamestnávatelia „prinášajú“ do miest veľký podiel cudzincov, čo pre mestá predstavuje určité výzvy, aj oni by mohli prejavíť zodpovednosť a mali mať záujem na ich dobrej integrácii a začlenení. Samospráva preto môže začať s významnými zamestnávateľmi vyjednávať o tom, ako by **mohli podporiť integračné opatrenia napríklad prostredníctvom svojich nadácií alebo inými mechanizmami**.

12 Monitoring a evaluácia integračnej stratégie

Dôvody, prečo monitorovať a evaluovať implementáciu realizovaných opatrení, sú rôzne. Kľúčové však je, podobne ako pri iných politikách, vedieť nahliadať na realizované opatrenia ako na systematický proces, ktorý niekam vedie, má svoje ciele a princípy. Veľmi zjednodušene môžeme povedať, že evaluácia nám pomáha zistiť, či a ako sa nám darí naplňovať ciele, ktoré sme si stanovili.

Celkovo môžeme sledovať úspech implementácie našich politik na dvoch základných dimenziách:

a) Sumatívna dimenzia - aké sú naše výsledky a dopady?

Na tejto úrovni môžeme sledovať merateľné ukazovatele - čo sa podarilo dosiahnuť, ako boli procesy manažované, nakoľko to bolo finančne efektívne, nakoľko to zlepšilo procesy fungovania samosprávy.

V prípade politik, ktoré sa týkajú integrácie rôznych (zraniteľných) skupín obyvateľstva, je často veľmi ťažké získať merateľné ukazovatele, pretože na integráciu vplýva veľmi veľa kvalitatívnych aj kvantitatívnych faktorov. Napriek tomu je však pri dobre stanovených cieľoch (napríklad *zvýšenie počtu ľudí, ktorí prešli jazykovým kurzom o 60% za dva roky*) možné nastavovať aj takto stanovené indikátory.

b) Formatívna dimenzia - čo sa vieme z procesov naučiť a čo vieme do budúcnosti zlepšovať?

Táto dimenzia samospráve umožňuje získavať spätnú väzbu na politiky a opatrenia od relevantných aktérov, zistiť, čo funguje a nefunguje v procese implementácie aktivít a opatrení. Zároveň umožňuje nastavovať kritériá na redizajn alebo zlepšovanie opatrení do budúcnosti.

Monitoring a evaluácia zároveň umožňujú merať rôzne aspekty dopadov prijímaných opatrení, ako napríklad:

1. **efektivitu** - sledovať, nakoľko úspešný bol dopad opatrení vo vzťahu k cieľom, ktoré sme si stanovili;
2. **účinnosť** - sledovať, aký bol vzťah medzi vynaloženými zdrojmi použitými na intervenciu a zmenami dosiahnutými danými opatreniami;
3. **relevanciu** - sledovať vzťah medzi potrebami a problémami cieľovej skupiny a cieľmi, ktoré sme si stanovili prostredníctvom opatrení - teda nakoľko boli opatrenia užitočné pre našu cieľovú skupinu;
4. **koherenciu** - na tejto dimenzii sa sleduje, ako dobre fungujú jednotlivé opatrenia navzájom a či vytvárajú synergický efekt, prípadne sú vo vnútornom rozpore a tak znižujú celkovú efektivitu realizovaných opatrení.

AKO MÔŽE SAMOSPRÁVA PLÁNOVAŤ DOBRÚ EVALUÁCIU?

Na zodpovedanie tejto otázky môže poslúžiť takzvaná **dúhová schéma evaluácie**⁸, ktorá definuje celkový rámec toho, ako má proces evaluácie prebiehať:

⁸ https://www.betterevaluation.org/en/rainbow_framework

1. Manažment evaluácie	Rozhodnite sa, ako bude evaluácia manažovaná, akí aktéri do nej budú zapojení, ako budú rozdelené úlohy, ako a kto bude prijímať rozhodnutia. Uistite sa, že všetky procesy sú transparentné a dobre riadené: a) ujasnite si, kto sú aktéri evaluácie a zapojte ich; b) stanovte mechanizmus prijímania rozhodnutí; c) rozhodnite, kto bude robiť evaluáciu; d) identifikujte a alokujte potrebné zdroje (časové, finančné, personálne); e) definujte etické štandardy.
2. Definícia - čo má byť hodnotené	Je veľmi dôležité presne uchopiť/zadefinovať, čo vlastne chcete merať a vyhodnocovať: a) Urobte popis evaluácie a situácie; b) Identifikujte potenciálne nezamýšľané dôsledky - je dôležité analyzovať riziká a identifikovať, ktoré opatrenia môžu situáciu dokonca zhoršovať, aj keď boli naplánované na jej zlepšovanie.
3. Určenie hraníc evaluácie	Nastavte si parametre evaluácie - účel, základné otázky, kritériá a štandardy hodnotenia: a) Identifikujte aktérov, pre ktorých bude evaluácia užitočná; b) Definujte účel evaluácie - na čo slúži? Na zlepšenie situácie? Na spätnú väzbu k aktivitám? Na navrhnutie alternatívnych opatrení?; c) Zadefinujte si malý okruh evaluačných otázok, na ktoré hľadáte odpovede; d) Zadefinujte, ako podľa vás vyzerá „úspech“ opatrení, ktoré ste dosiahli.

4. Popis aktivít, výstupov, dopadov	Zozbierajte a utried'te všetky dáta, ktoré vám pomôžu zodpovedať vyššie definované otázky a parametre: a) Vzorka - zadefinujte si jednotky evaluácie - či ide o jednotlivcov, skupiny, časové úseky, iné parametre; b) Zadefinujte merné jednotky - parametre a indikátory; c) Zozbierajte dáta; d) Kombinujte kvalitatívne a kvantitatívne dáta; e) Analyzujte a vizualizujte dáta tak, aby boli jasné a zrozumiteľné pre cieľových užívateľov.
5. Porozumenie príčinám výsledkom a dopadom	Zozbierajte a analyzujte dáta na zodpovedanie príčinných vzťahov medzi jednotlivými parametrami hodnotenia o tom, čo vytvára výsledky a čo malo vplyv na dopady opatrení: a) Skontrolujte, či sú dáta navzájom konzistentné a spoľahlivé; b) Odhadnite, čo by sa stalo, ak by sa opatrenia nerealizovali a porovnajte to s dosiahnutými výsledkami; c) Hľadajte prípadné ďalšie vysvetlenia pre dosiahnuté zmeny.
6. Syntéza dát z evaluácie	Kombinujte dáta na vytvorenie celkového obrazu toho, aký mali jednotlivé opatrenia a ich kombinácia vplyv na celkové výsledky.

7. Reportovanie zistení	Prezentujte zistenia tak, aby boli zrozumiteľné a užitočné pre všetkých aktérov, ktorí sa podieľajú na realizácii opatrení. Dajte im podporu, aby tieto zistenia vedeli využívať vo svojej praxi: a) Identifikujte, ako dáta budete reportovať a prezentovať; b) Vytvorte adekvátne formy prezentácie (písomné reporty, vizualizácie, kanály, ktorými budete informovať o evaluácii); c) Zabezpečte dostupnosť evaluácie pre všetkých, pre ktorých je určená; d) Vypracujte odporúčania pre zmeny; e) Vytvorte plán toho, ako užívatelia môžu s evaluáciou pracovať a zlepšovať ďalšie opatrenia a politiky.
-------------------------	---

NA ČO MYSLIEŤ PRI EVALUÁCII STRATÉGIE INTEGRÁCIE CUDZINCOV?

Stratégia integrácie môže mať veľmi podobnú štruktúru, procesy prijímania a aj evaluačné mechanizmy ako akákoľvek iná rozvojová stratégia mesta. Môže sa riadiť podobnými princípmi, hodnotami, cieľmi.

Avšak pri evaluácii stratégie integrácie cudzincov, či jednotlivých integračných opatrení v rámci všeobecnejších stratégií a politík, je dôležité pamätať ešte na niekoľko princípov, ktoré môžu byť v tomto prípade špecifické aj oproti iným stratégiám.

Princípy evaluácie stratégie integrácie cudzincov

- 1. Zber dát** - pri evaluácii je veľmi dôležité priebežne mapovať situáciu, ktorá v súvislosti s populáciou cudzincov v meste je. Len tak je možné adekvátne zhodnotiť, či dosiahnuté výsledky boli skutočne výsledkom realizovaných opatrení, prípadne aké ďalšie faktory do toho vstupovali. Ako bolo uvedené aj v dúhovej schéme, dôležité je kombinovať **kvalitatívne a kvantitatívne dáta**, aby bol dosiahnutý čo možno najplastickejší obraz.
- 2. Participácia** - cudzinci by nemali byť len objektom politík, mali by byť zapojení aj do ich tvorby, implementácie a aj **evaluácie**. Oni sú do značnej miery expertmi na svoju situáciu a budú vedieť poskytnúť veľmi užitočnú a efektívnu spätnú väzbu aj v procese hodnotenia politík.
- 3. Kultúrne špecifiká** - pri evaluácii realizovaných opatrení je potrebné mať na pamäti, že niektoré z nich môžu byť ovplyvnené aj tým, že cudzinci môžu vnímať niektoré veci inak vzhľadom na sociálne, kultúrne a jazykové špecifiká. Tieto by mali byť brané do úvahy aj pri evaluácii

realizovaných opatrení. Preto je dôležitý princíp participácie, ktorý umožní lepšie pochopiť a vysvetliť niektoré dopady opatrení a poskytnúť tak spoľahlivejšiu evaluáciu.

4. **Komunikácia zistení** - pri definovaní cieľových skupín - užívateľov evaluácie je dôležité myslieť na to, že jednou z nich sú aj samotní cudzinci. Tomu by mala byť prispôsobená forma aj obsah evaluačnej správy a komunikačný jazyk.

Záver

Žiadna príručka nie je a nemôže byť presným návodom na tvorbu politik. Každé mesto je veľmi špecifické svojou históriou, sociálnou štruktúrou, infraštruktúrou, vzťahmi. Tak, ako je unikátne každé mesto, mali by byť unikátne aj politiky a opatrenia, ktoré toto mesto prijíma ako strategické dokumenty.

Naším cieľom nebolo priniesť recept, ale skôr inšpiráciu, príklady a princípy, ktoré by mala každá samospráva dodržiavať, ak chce formulovať a prijímať efektívne politiky.

Veľmi dôležité je však aj vzájomné učenie od iných. Odporúčame vám teda na záver, aby ste sledovali vývoj v iných mestách na Slovensku či v zahraničí, vytvárali partnerstvá a vzájomne prepojené siete, ktoré môžu byť neoceniteľným pomocníkom pre vašu budúcu prácu v téme integrácie cudzincov.

Hľadajte partnerov, či už na úrovni verejnej správy alebo mimovládneho a súkromného sektora. Dobrými spojencami môžu byť aj aktívni ľudia, jednotlivci, ktorí vo vašom meste žijú a radi prispievajú k jeho rozvoju.

Stratégia či politiky/opatrenia na integráciu cudzincov sú a mali by byť súčasťou komplexnejších politik rozvoja mesta. Tvorte ich preto so zreteľom na ďalšie priority, záväzky a potreby všetkých svojich obyvateľov. Len tak môžu byť dobre prijímané a úspešne implementované v praxi.