

**Główne wnioski i rekomendacje z badania pt.
*Monitoring działań podejmowanych przez samorząd Krakowa
w zakresie planowania polityki społecznej oraz budżetu miasta
pod kątem przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy,
zrealizowanego przez Krakowską Sieć Antydyskryminacyjną***

Krakowska Sieć Antydyskryminacyjna

Kraków, styczeń 2014

Wizja: Krakowianie, mający silne poczucie wspólnoty, biorą odpowiedzialność za losy Miasta, aktywnie uczestnicząc w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwiązywania bieżących problemów wspólnoty, jak i w realizacji pomysłów sprzyjających rozwojowi Miasta, stale kontrolując władze samorządowe.

Strategia Rozwoju Krakowa 2005–2015, s. 22



Projekt realizowany przy wsparciu udzielonym przez Fundację im. Stefana Batorego w ramach programu „Demokracja w Działaniu”.

Honorowy patronat nad projektem objęła Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz.

WPROWADZENIE

Niniejszy dokument jest jednym z efektów pracy grupy osób – mieszkańców i mieszkanek Krakowa – skupionych w ramach Krakowskiej Sieci Antydyskryminacyjnej (KSA), która w latach 2011–2014 realizuje projekt monitoringowy w Krakowie. Projekt jest skoncentrowany na działalności krakowskiej administracji samorządowej i nosi nazwę „Monitoring działań podejmowanych przez samorząd Krakowa w zakresie planowania polityki społecznej oraz budżetu miasta pod kątem przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy”. Projekt jest realizowany dzięki wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego, w ramach programu „Demokracja w działaniu” w obszarze „Nadzorowanie władz lokalnych”. Patronat nad projektem objęła prof. Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich.

Krakowska Sieć Antydyskryminacyjna (KSA) skupia niezależne ekspertki i ekspertów – osoby związane z krakowskimi organizacjami pozarządowymi, grupami nieformalnymi i innymi podmiotami (m.in. Fundacja Autonomia, Fundacja Przestrzeń Kobiet, Towarzystwo Interwencji Kryzysowej, Fundacja Równość.org.pl, Federacja Anarchistyczna), od wielu lat prowadzącymi różnorodne działania w obszarach przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy, upowszechniania praw człowieka, wzmacniania udziału obywateli i obywaterek w życiu publicznym zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym. Krakowska Sieć Antydyskryminacyjna zrzesza także osoby aktywnie działające na rzecz równości i niedyskryminacji, nieposiadające afiliacji organizacyjnej.

W ramach działań Krakowskiej Sieci Antydyskryminacyjnej chcemy doprowadzić do sytuacji, w której krakowska administracja samorządowa w swoich działaniach uwzględniać będzie perspektywę równościową, w sposób kompleksowy realizując horyzontalną politykę antydyskryminacyjną, oraz brać pod uwagę głos samych mieszkańców i mieszkanek. Celem niniejszego projektu realizowanego przez KSA było sprawdzenie, jak wygląda stan realizacji polityki antydyskryminacyjnej w Krakowie, a także zainicjowanie dyskusji nad wprowadzeniem rozwiązań, które mogłyby wesprzeć włączanie perspektywy przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy w działania administracji samorządowej w Krakowie. Oznacza to z jednej strony

uwzględnianie potrzeb i interesów wszystkich grup mieszkank i mieszkańców, ze szczególnym uwrażliwieniem na sytuację grup narażonych na dyskryminację i marginalizację, z drugiej strony – zwiększenie udziału wszystkich grup obywateli i obywaterek w procesach podejmowania decyzji dotyczących ich samych i ich miasta.

Dyskryminację rozumiemy jako wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie, zaniechanie działania lub uprzywilejowanie z powodu płci, wieku, pochodzenia etnicznego, narodowości, niepełnosprawności, orientacji seksualnej, wyznania i bezwyznaniowości, statusu społeczno-ekonomicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i innych. Dyskryminacja jest zatem sytuacją nierównego potraktowania osoby lub zaniechania działania wobec niej, w związku z jej przynależnością do konkretnej grupy, wyróżnionej ze względu na wyżej wymienione cechy – przesłanki dyskryminacji.

Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji są gwarantowane artykułem 32 Konstytucji RP, a także innymi dokumentami międzynarodowymi i krajowymi¹. Równość należy bowiem do podstawowych wartości demokracji. Chcemy, aby równość była nie tylko deklaratywnie, ale także w rzeczywistości podstawową wartością wspólnoty samorządowej Krakowa, tak by żadna członkini i żaden jej członek nie byli dyskryminowani ze względu na jakąkolwiek przesłankę. Chcemy także, aby administracja samorządowa wspierała tę wizję samorządu poprzez realizację polityki antydyskryminacyjnej.

Aby tak się stało, Krakowska Sieć Antydyskryminacyjna zrealizowała między marcem 2012 a lipcem 2013 roku monitoring polityki społecznej i budżetowej krakowskiej administracji samorządowej. W ramach monitoringu przeprowadziliśmy/przeprowadziłyśmy kilkanaście wywiadów badawczych z osobami zidentyfikowanymi przez nas jako kluczowe w kontekście polityki antydyskryminacyjnej w Urzędzie Miasta Krakowa, wśród nich z pracownikami i pracowniczkami Wydziału Spraw Społecznych, Pełnomocnikiem Prezydenta Miasta

¹ Szczegółowy opis tych dokumentów w perspektywie samorządowej zawierać będzie analiza prawna autorstwa Krzysztofa Śmieszka, która wejdzie w skład szerszego raportu z niniejszego projektu. Raport ukaże się drukiem w lutym 2014 roku.

ds. Osób Niepełnosprawnych, Zastępcą Prezydenta Miasta Krakowa ds. Kultury i Promocji, Zastępcą Prezydenta Miasta Krakowa ds. Edukacji i Spraw Społecznych oraz Prezydentem Miasta Krakowa, a także innymi osobami. Przeanalizowałyśmy/przeanalizowaliśmy główne dokumenty o charakterze konstytucyjnym i strategicznym oraz proces konsultacji wybranych dokumentów związanych z działaniami na rzecz grup narażonych na dyskryminację. Pod tym samym kątem zostały poddane analizie konkursy otwarte dla organizacji pozarządowych. Rozmawialiśmy/rozmawiałyśmy z osobami reprezentującymi wybrane organizacje pozarządowe działające w tym obszarze w Krakowie. W ramach monitoringu prześledziłyśmy/prześledziliśmy także proces tworzenia budżetu pod kątem włączania potrzeb grup narażonych na dyskryminację, a także sam budżet Krakowa (na rok 2012). Nasz monitoring dotyczył budżetu oraz polityki społecznej, jednak ograniczenie go do tych dwóch obszarów spowodowane było wyłącznie ograniczonymi zasobami – polityka antidyskryminacyjna dotyczy bowiem nie tylko polityki społecznej i budżetowej, ale powinna być obecna we wszystkich prowadzonych działaniach, we wszystkich obszarach funkcjonowania samorządu i w nich monitorowana.

Niniejszy dokument przedstawia podstawowe wnioski z monitoringu i analizę obecnego stanu działań związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji w Krakowie. W oparciu o cząstkowe elementy modelu polityki antidyskryminacyjnej, druga część tego dokumentu przedstawia także naszą wizję Krakowa jako miasta, w którym polityka ta prowadzona jest regularnie i w sposób systemowy. Rekomendujemy w nim także administracji samorządowej podjęcie konkretnych działań, by Kraków mógł się przybliżyć do wizji miasta wolnego od dyskryminacji i przemocy, w tym przemocy motywowanej uprzedzeniami. W niniejszym dokumencie odnosimy się przede wszystkim do poziomu lokalnego, ale formułujemy też rekomendację skierowaną do administracji publicznej na poziomie rządowym.

Pełny raport z badań ukaże się w wersji drukowanej w lutym 2014 roku. Zawierać będzie analizę prawną, model polityki antidyskryminacyjnej, opis metodologii i narzędzi monitoringu, przedstawi dane zebrane w jego trakcie oraz ich analizę, a także wnioski, rekomendacje i przykłady działań realizowanych w innych miastach, które mogą stanowić praktyczne przykłady wspomagające wdrażanie polityki

antydiskryminacyjnej w Krakowie. Dodatkowo znajdzie się w nim studium przypadku krakowskiej Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. Praw Człowieka, Przeciwdziałania Dyskryminacji i Przemocy, która trzykrotnie nie została przy Urzędzie Miasta Krakowa powołana i nie istnieje do tej pory.

Zgodnie z ideą monitoringu, nasze spojrzenie jest kontrolą działań administracji, prowadzoną z zewnątrz, wynikającą z obywatelskiego zaangażowania w pilne i bieżące sprawy Krakowa oraz w realizowanie długoterminowych, rozwojowych inicjatyw o charakterze strategicznym. Ponieważ często z perspektywy zewnętrznej widać lepiej, wyraźniej – chcemy, aby nasz projekt i jego wyniki służyły osobom związanym z Urzędem Miasta Krakowa, w tym osobom decyzyjnym jako szerokokątna fotografia obecnego stanu. Odzwierciedla ona pewne wzory, których poszczególne osoby działające w ramach administracji samorządowej, z powodu m.in. wielości i rozproszenia działań, a także usytuowania wewnątrz urzędu, nie są w stanie zobaczyć. Chcemy, aby nasza praca służyła także innym mieszkańcom i mieszkankom miasta, razem z którymi tworzymy samorządową wspólnotę, bierzemy za nią współodpowiedzialność i chcemy mieć wpływ na jej kształt. Być może efekty tej pracy będą mogły być wykorzystane w trwającym obecnie² procesie aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa, która jest jednym z punktów odniesienia polityki antydiskryminacyjnej na poziomie miasta.

WIZJA MIASTA, WNIOSKI I REKOMENDACJE

I. WIZJA: Ustawodawstwo krajowe dotyczące samorządu terytorialnego zawiera zapisy o tym, że prowadzenie polityki antydiskryminacyjnej należy do zadań administracji samorządu terytorialnego.

WNIOSEK Z MONITORINGU: W naszych rozmowach z osobami reprezentującymi administrację samorządową bardzo często pojawiała się opinia, że przeciwdziałanie dyskryminacji czy prowadzenie polityki antydiskryminacyjnej nie jest zadaniem administracji samorządowej na poziomie lokalnym. Było to rozumiane dwojako: albo że jest to zadanie administracji centralnej i to po jej stronie leży podejmowanie

² Stan na styczeń 2014.

działań, które miałyby ją realizować także na poziomie lokalnym, albo że żaden akt prawny nie zobowiązuje *expressis verbis* administracji samorządowej do realizacji takich działań. W związku z tym polityka antydyskryminacyjna nie jest realizowana, ponieważ nie ma takiego obowiązku. Czasem był to zatem argument niejako usprawiedliwiający niewielką lub żadną aktywność miasta w tym zakresie, czasem fakt ten formułowany był jako bariera realizacji takich działań. Brak takich zapisów³ utrudnia także podejmowanie decyzji o dofinansowaniu działań z tego zakresu w sytuacji ograniczonych środków na działania fakultatywne administracji samorządowej.

Urząd Miasta Krakowa nie uznaje zatem wolności od dyskryminacji i przemocy, w tym motywowanej uprzedzeniami, za realną potrzebę mieszkańców i mieszkanek, a przecież to do wspierania realizacji potrzeb i rozwoju samorządu – czyli wspólnoty mieszkańców i mieszkanek – został powołany. O tym, czy tak podstawowe potrzeby są uznawane za realne i ważne, decyduje najczęściej osobista świadomość wagi problemu, którą mają poszczególne osoby funkcjonujące w obrębie struktury Urzędu oraz ich własna merytoryczna wiedza, w żaden sposób niezwiązana ze stanowiskiem zajmowanym w urzędzie. Tym osobom, które taką świadomość i wiedzę mają, przekonanie o ważności przeciwdziałania dyskryminacji pozwala rozumieć zapisy o odpowiedzialności samorządu terytorialnego za realizowanie potrzeb mieszkańców i mieszkanek jako m.in. uwzględnianie różnorodności mieszkańców i mieszkanek oraz przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na jakąkolwiek przesłankę. Celem jest wspólnota lokalna wolna od dyskryminacji.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że stanowisko dotyczące tego, czy polityka antydyskryminacyjna jest zadaniem administracji samorządowej w Krakowie, czy nie, zmienia się w zależności od sytuacji. Kiedy grupa organizacji pozarządowych starała się na partnerskich zasadach wykorzystać istniejące prawo do formowania Komisji Dialogu Obywatelskiego i powołać w 2012 i 2013 roku KDO ds. Praw Człowieka, Przeciwdziałania Dyskryminacji i Przemocy, otrzymała towarzyszącą odmownej decyzji UMK informację, że te obszary nie są zadaniami Wydziału Spraw Społecznych

³ O rzeczywistych obowiązkach jednostek samorządu terytorialnego w kontekście polityki antydyskryminacyjnej traktować będzie analiza prawna Krzysztofa Śmieszka, zamieszczona w przygotowywanej do wydania w lutym 2014 publikacji Krakowskiej Sieci Antydyskryminacyjnej.

ani żadnego innego w UMK⁴. Jednocześnie w UMK funkcjonował w tamtym czasie interdyscyplinarny Zespół Zadaniowy do spraw opracowania projektu uchwały Rady Miasta Krakowa dotyczącego zagadnień z zakresu wielokulturowości, przeciwdziałania dyskryminacji, rasizmowi i ksenofobii w Krakowie, powołany na mocy Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa z marca 2013 roku. Sytuacja ta wskazuje, że w zależności od bieżącej potrzeby lub chęci uniknięcia zajmowania się tym tematem, przeciwdziałanie dyskryminacji jest arbitralnie i okazjonalnie uznawane przez krakowski samorząd za zadanie gminy lub nie. Widoczny jest także brak skomunikowania ze sobą poszczególnych jednostek i wydziałów w UMK – w urzędzie wiedza o podejmowanych przez konkretne jednostki zadaniach z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji jest rozproszona i niepełna.

Przykładem, który pokazuje jasno, że jeśli działanie na rzecz grupy zagrożonej dyskryminacją jest wpisane ustawowo w zadania administracji samorządowej, to nie pojawia się kwestionowanie go jako zadania gminy, jest zobowiązanie gmin i powiatów do prowadzenia działań na rzecz społeczności romskiej w ramach rządowego programu, a także przyjmowania programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Ponieważ jest to obowiązek ustawowy, programy te są w gminach przyjmowane i realizowane, funkcjonują pełnomocnicy ds. osób niepełnosprawnych oraz przeznaczane są środki na działalność w tym obszarze. W Krakowie na tej zasadzie działa Pełnomocnik Prezydenta Krakowa ds. Osób Niepełnosprawnych, którym od 1 stycznia 2003 roku jest pan Bogdan Dąsal, funkcjonuje Powiatowa Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych oraz przyjęto kolejny Powiatowy Program Działania na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2011–2014, przewidujący finansowanie działań, które w szerokim planie mogą sprzyjać przeciwdziałaniu dyskryminacji (choć mimo relatywnego zaawansowania nie można jednak uznać dokumentu za wynik spójnej i kompleksowej polityki antydyskryminacyjnej). Program na rzecz społeczności romskiej w Krakowie jest realizowany na mniej złożonym poziomie i ma charakter przede wszystkim pomocowy.

⁴ Skrótowe informacje na ten temat znajdują się w dalszej części niniejszego dokumentu, natomiast pełna wersja tekstu o trzykrotnie odrzuconym wniosku o powołanie KDO ds. Praw Człowieka, Przeciwdziałania Dyskryminacji i Przemocy znajdzie się w przygotowywanej do wydania w lutym 2014 publikacji.

REKOMENDACJA: W sytuacji kiedy osoby decyzyjne w krakowskim (i innych) samorządzie terytorialnym uzależniają realizację polityki antydyskryminacyjnej na poziomie lokalnym od istnienia w ustawie o samorządzie terytorialnym lub w innych zapisach prawnych określających zadania administracji lokalnej, konkretnych zapisów dotyczących wprost odpowiedzialności za przeciwdziałanie dyskryminacji, administracja centralna powinna uzupełnić powyższe dokumenty o aspekt zobowiązania do prowadzenia polityki antydyskryminacyjnej ze względu na wszystkie przesłanki. Oznaczać to będzie, że przeciwdziałanie dyskryminacji na poziomie lokalnym nie będzie uzależnione wyłącznie od poziomu świadomości wagi problemu w administracji samorządowej, a ściślej – wśród poszczególnych jej pracowników i pracowniczek. Zapisanie *expressis verbis* w ustawach dotyczących zadań samorządu terytorialnego zadań związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji i przemocy, w tym motywowanej uprzedzeniami oraz wspieranie osiągnięcia rzeczywistej równości mieszkańców i mieszkanek, da podstawę do realizacji takich działań, podobnie jak dzieje się to w sposób relatywnie zaawansowany w przypadku wypełniania już istniejących obowiązków gmin i powiatów, związanych z działaniami na rzecz osób niepełnosprawnych. Za zapisami ustawowymi powinny iść alokacje budżetowe na realizację obowiązkowych zadań gmin w obszarze polityki antydyskryminacyjnej. Odgórne zobowiązanie do prowadzenia polityki antydyskryminacyjnej nie pozwoli ponadto dłużej usprawiedliwiać zawężonych, incydentalnych i arbitralnych działań UMK w tym zakresie.

II. WIZJA: Waga polityki antydyskryminacyjnej jest uznana przez osoby decyzyjne w administracji samorządowej. Osoby decyzyjne mają świadomość celu i znaczenia tej kwestii dla rozwoju wspólnoty mieszkańców i mieszkanek miasta. Osoby te nie używają stereotypowych wyobrażeń związanych z różnymi grupami mniejszościowymi, w komunikowaniu problemów tych grup posługują się argumentami opartymi na wiedzy i przepisach prawa, a nie na stereotypach.

WNIOSEK Z MONITORINGU: W odniesieniu do polityki antydyskryminacyjnej często pojawiał się u naszych rozmówców i rozmówczyń argument zależności jej wprowadzenia od woli politycznej, której osoby decyzyjne, w szczególności radni

i radne, nie mają w ogóle lub widzą wprowadzanie takiej polityki jako zagrożenie dla ich popularności w wymiarze partyjnym. Wiąże się to z przekonaniem, że przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wybrane przesłanki jest „tematem kontrowersyjnym”, związanym z osobistym światopoglądem i wątkiem „ideologicznym”, a jasne opowiedzenie się za nim przez administrację samorządową oraz radnych i radne oznaczać miałyby opowiedzenie się po stronie „jednej opcji ideologicznej”, choć jest to po prostu realizowanie obowiązującego w Polsce prawa, opierającego się na konstytucyjnych zasadach równości wszystkich obywateli i obywaterek. Dostrzegalne jest także w krakowskim urzędzie i wśród znaczącej części krakowskich radnych przekonanie, że ta tematyka należy do kwestii nieistotnych i niewymagających podejmowania żadnych działań.

Przeanalizowany przez nas materiał pokazuje bardzo wyraźnie, że za „trudne”, „zideologizowane” i „kontrowersyjne” przesłanki uważane są: płeć, orientacja seksualna (nieheteroseksualna) oraz tożsamość płciowa. Dochodzi tu do specyficznej, wykluczającej i zamazującej prawdziwe oblicze uprzedzeń sytuacji, w której cechy są wartościowane – te wyżej wymienione są często uznawane za „polityczne” lub „ideologiczne” oraz w sposób nieuzasadniony wiązane z kwestiami światopoglądowymi. Natomiast takie cechy jak: niski status społeczno-ekonomiczny, niepełnosprawność, bycie osobą starszą lub uzależnioną, nie są traktowane w kategoriach światopoglądowych, należą do cech opatrzonych kategorią nie ideologii, lecz „pomocowości”, „integracji społecznej”, „przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu”, rozumianych w sposób paternalistyczny.

Jednocześnie pojawiały się często wątki wskazujące w sposób zawołowany na to, że osoby, szczególnie radni i radne, ale też pracownicy i pracowniczki UMK, od których zależy np. przyjęcie rozwiązań z zakresu polityki antidyskryminacyjnej, uzasadniają swoją niechęć do podejmowania przez UMK tego rodzaju działań swoimi osobistymi uprzedzeniami do przedstawicieli i przedstawicielek niektórych grup. Bardzo często w takich sytuacjach pojawia się nieprawdziwy argument o kosztowności takich działań lub/i wątek priorytetu ekonomicznego jednych działań nad innymi. Argument kosztów ma przykrywać kwestię faktycznego braku woli realizowania wartości równości. Jedną z nielicznych osób reprezentujących administrację samorządową Krakowa, która w pewnej mierze sygnalizowała rozumienie przeciwdziałania

dyskryminacji, odwołujące się do znaczenia praw człowieka i konieczności podnoszenia świadomości mechanizmów funkcjonowania uprzedzeń, a także wymieniała różne przesłanki jako równie ważne, była Magdalena Sroka, pełniąca funkcję Zastępcy Prezydenta ds. Kultury i Promocji Miasta.

Równość wpisuje się bowiem w podstawowe prawa człowieka, a mające ją gwarantować przeciwdziałanie dyskryminacji jest jednym z podstawowych narzędzi wspierających budowanie równości jako fundamentalnej wartości demokratycznej oraz wartości bezpośrednio zapisanej w artykule 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski. Osobiste uprzedzenia wobec grup dyskryminowanych, czy to osób starszych, czy kobiet, czy też osób nieheteroseksualnych lub o kolorze skóry innym niż „biały”, nie powinny decydować o tym, czy będą z zaangażowaniem prowadzone prace nad projektami antydyskryminacyjnymi, które powinny być wdrożone przez UMK. Niezbędne jest oddzielenie własnych poglądów od funkcji publicznych i stanowisk, które radni i radne zajmują jako reprezentanci mieszkanek i mieszkańców, a urzędnicy i urzędniczki jako osoby w służbie publicznej, mające wspierać systemową realizację potrzeb osób, które należą do różnych grup. Polityka antydyskryminacyjna nie jest kwestią opinii, jest koniecznością, jeśli myśli się o rozwoju społeczności z uwzględnieniem perspektywy praw człowieka – kluczowej dla demokracji.

W trakcie badań okazało się, że UMK z niejasnych przyczyn nie podjął zaangażowania w projekt Fundacji Feminoteka, Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego i Instytutu Laudator pt. „Równe traktowanie standardem dobrego samorządu” (mimo wcześniejszego zainteresowania projektem, sygnalizowanego jego organizatorom). Tymczasem projekt ten dawał szansę rozwijania przez zespoły urzędniczek i urzędników wiedzy o mechanizmach dyskryminacji, polityce antydyskryminacyjnej na poziomie samorządów terytorialnych, przeciwdziałaniu dyskryminacji w bieżącej pracy administracji samorządowej.

REKOMENDACJA: Osoby decyzyjne na poziomie samorządowym powinny mieć wiedzę dotyczącą zakorzenienia polityki antydyskryminacyjnej w prawie i podstawowych wartościach demokratycznych, takich jak wolność i równość, a ich osobiste przekonania nie mogą mieć wpływu na stan realizacji tych zasad w życiu

samorządu lokalnego, czyli wspólnoty wszystkich mieszkańców. Prawo do równości mieszkańców i mieszkanek oraz wolności od dyskryminacji i przemocy, w tym motywowanej uprzedzeniami bez względu na ich przynależność do różnych grup powinno być realizowane przez decydentów i decydentki w ich misji wspierania rozwoju społeczności na poziomie lokalnym. Osoby decyzyjne powinny zadbać o pogłębienie swojej wiedzy związanej z mechanizmami działania dyskryminacji i procesów wykluczenia społecznego, tak aby ich decyzje bazowały na wiedzy, a nie na uprzedzeniach lub przekonaniu o „kontrowersyjności” tematu. Osoby te powinny także znać przepisy prawne dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji na poziomie krajowym i międzynarodowym oraz powiększać swoją wiedzę związaną z dobrymi praktykami polityki antydyskryminacyjnej w innych miastach, w tym wcześniejszych i obecnych miastach partnerskich i współpracujących z Krakowem (np. Dublin, Göteborg, Wiedeń) oraz w miastach zrzeszonych w sieciach, do których Kraków dopiero aplikuje (np. Koalicja Miast Przeciw Rasizmowi UNESCO) i już należy (pośrednio Rada Gmin i Powiatów Europy, International Cities of Refuge Network) lub należał w przeszłości (Eurocities). Jednym z podstawowych szkoleń obejmujących wszystkie osoby pracujące w UMK powinien być warsztat antydyskryminacyjny, zawierający także kwestie związane z zapobieganiem i reagowaniem na mobbing i molestowanie, w tym molestowanie seksualne. Innym obowiązkowym elementem rozwoju każdego urzędnika i urzędniczki, a także innych osób pełniących służbę publiczną na poziomie administracji samorządowej powinny być szkolenia związane z ich pracą w kontekście włączania perspektywy przeciwdziałania dyskryminacji do swoich działań na każdym ich etapie i poziomie.

III. WIZJA: Dokumenty statutowe i strategiczne miasta zawierają odniesienia do równości bez względu na jakąkolwiek przesłankę jako jednej z podstawowych wartości realizowanych w działaniach administracji samorządowej. Dokumenty te są neutralne światopoglądowo. Stwierdzają także, że przeciwdziałanie dyskryminacji jest jednym z zadań wspierających rozwój samorządu jako wspólnoty mieszkańców i mieszkanek.

WNIOSEK Z MONITORINGU: Nasze badania pokazują, że faktem jest brak jakichkolwiek merytorycznych zapisów odwołujących się do przeciwdziałania dyskryminacji w miejskich dokumentach statutowych i strategicznych, długoterminowo kierujących działania administracji miejskiej, w tym Strategii Rozwoju Krakowa 2005–2015. Jednocześnie osoby decyzyjne w obszarze polityki społecznej i kulturalnej (z formalnym lub/i faktycznym wpływem na polityki realizowane w tych obszarach) sygnalizowały, że wprowadzenie takich zapisów do obecnie tworzonej⁵ Strategii Rozwoju Krakowa na kolejne lata (2015–2025 lub 2015–2030) jest jedną z dźwigni zmiany sytuacji, w której nie jest realizowana całościowa polityka antydyskryminacyjna na poziomie lokalnym, a działania, które są podejmowane, są realizowane w dużej mierze w sposób przypadkowy i wybiórczy.

Tymczasem dokumenty strategiczne nie zawierają takich horyzontalnych i jasnych przekazów, a jeśli zawierają jakieś ich elementy – głównie związane z działaniami na rzecz osób starszych, niepełnosprawnych oraz „zagrożonych marginalizacją”, w szczególności ze względu na status materialny, to przedstawiają podejście do tych grup, które jest dalekie od podejścia partnerskiego. Grupy te („zagrożone marginalizacją”) przedstawiane są w sposób oceniający i paternalistyczny, jako np. takie, „które nie dysponują żadnym własnym potencjałem” lub też „grupy nieporadne” (Strategia Rozwoju Krakowa 2005–2015).

Dodatkowo, dokument strategiczny projektujący kierunki rozwoju miasta w wymiarze 10-letnim, zawiera zapisy sygnalizujące szczególne przywiązanie osób je tworzących do jednej, dominującej opcji wyznaniowej/światopoglądowej. W „Strategii Rozwoju Krakowa 2005–2015” silnie są obecne odniesienia do znaczącej roli Kościoła katolickiego w tradycji i współczesności miasta, a także do jego roli w strategicznym rozwoju Krakowa. Strategia zawiera silne i wartościujące odniesienie do tradycji katolickiej, informując o rozumianym jako katolicki „duchowym potencjale tego miasta”. Pojawia się tu także utrzymany w religijnym duchu zapis o „Jego Świątobliwości Janie Pawle II, który stąd wyszedł na posługę Piotrową” oraz stwierdzenie, że „dla funkcjonowania miasta duchowość ta [katolicka] jest bardzo ważna”. Nie jest naszą rolą to negocjować lub tę opinię potwierdzać, jednak jest naszą rolą podkreślić, że w tym dokumencie strategicznym nie ma w tym ani innych jego

⁵ Stan na dzień 15.01.2014 r.

fragmentach żadnych odniesień do innych rodzajów duchowości czy innych wyznań niż katolickie jako ważnym elemencie funkcjonowania miasta. Nie ma tu żadnego wątku związanego ze znaczeniem religijnej wspólnoty ewangelików, dorobkiem religijnym prawosławia czy judaizmu w mieście (wątki związane ze społecznością żydowską nie pojawiają się w części związanej z duchowością, a w części związanej z kulturą). Nie pojawia się także wątek bezwyznaniowości. Rola religii katolickiej jest w tym dokumencie dominująca, a język opisu daleki jest od neutralności – jest stosowany jako język opisu całej wspólnoty mieszkańców i mieszkańek Krakowa, która przecież jest wewnętrznie zróżnicowana (nie tylko ze względu na wyznanie, religię, światopogląd). Nieodniesienie się do innych, równorzędnych opcji wyznaniowych czy bezwyznaniowej wyznacza pewien założony horyzont światopoglądowy, ograniczający widoczność potrzeb grup niewpisujących się w ten wizerunek całej społeczności, wytwarzany z perspektywy jednej tylko grupy. Za tym horyzontem izolowane są grupy nieuwzględnione w tej jednolitej wizji. A skoro za horyzontem, to niedostrzegane lub unieważniane są także ich potrzeby – rośnie ryzyko pogłębiania nierówności i przyzwolenia na łamanie ich praw.

Innym szczególnym fragmentem Strategii jest ten, w którym lokalna administracja samorządowa oraz władze gminy zasygnalizowały w szczególny sposób bycie w opozycji światopoglądowej do wyobrażonych działań administracji centralnej, przyjmując w Strategii Rozwoju Miasta (2005–2015) zapis o tym, że konieczne jest objęcie szczególnym wsparciem rodzin wielodzietnych, ponieważ na poziomie centralnym „działania ustawodawcze często zmierzają do usankcjonowania rozkładu rodziny”. Obecność tego sformułowania w dokumencie o takiej randze jest bardzo wyraźnym sygnałem odstąpienia krakowskiej administracji samorządowej od postulatu neutralności światopoglądowej.

W dokumentach strategicznych brak odniesienia także do innych wymiarów różnorodności występującej w mieście. Różnorodność jest tutaj niemal wyłącznie przedstawiana w odniesieniu do kultury/historii żydowskiej, a także jednorazowo w kontekście „interkulturowości” (Strategia Rozwoju Krakowa), jako wątku związanego z integracją europejską i edukacją. Pojawiają się także odniesienia do cudzoziemców, tych, których migracja jest pożądana w związku z powodami turystycznymi lub zawodowymi, a którzy mieliby się osiedlać w Krakowie i stanowić

o podnoszeniu potencjału rozwojowego miasta (naukowcy, przedsiębiorcy, pracownicy międzynarodowych firm). Kuriozum jest zapis w Strategii, że aby odpowiedzieć na ich potrzeby, miałyby być budowane boiska do squasha i pola golfowe, a dla ich dzieci rozwijane międzynarodowe szkoły. W odniesieniu do żadnej z innych grup wymienionych w Strategii tego typu zapisy się nie pojawiają.

REKOMENDACJA: Aby możliwe było realizowanie polityki antydyskryminacyjnej na poziomie miasta, dokumenty statutowe i strategiczne, w tym Strategia Rozwoju Miasta, muszą zostać uzupełnione o zapisy dotyczące konieczności przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na różne przesłanki, np. cel tworzenia różnorodnego, otwartego na różnice społeczeństwa mieszkańców i mieszkanek. Taki zapis mógłby zostać wprowadzony do Strategii Rozwoju Krakowa na kolejne lata, a następnie – wynikająco – do powstającej Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego i niższych rangą dokumentów operacyjnych. Cel powinien dotyczyć wprost przeciwdziałania przemocy, w tym motywowanej uprzedzeniami i dyskryminacji ze względu na szeroki wachlarz przesłanek. Następnie do tego celu powinien zostać sformułowany adekwatny, horyzontalny program sektorowy, organizujący realizację polityki antydyskryminacyjnej w mieście (patrz: punkt VI niniejszego dokumentu).

IV. WIZJA: Polityka antydyskryminacyjna jest normą na poziomie wewnętrznych działań urzędu. Urząd Miasta Krakowa formułuje wewnętrzne uregulowania antydyskryminacyjne dotyczące kwestii pracowniczych w odniesieniu do różnych przesłanek. Dostępność urzędu i efektów jego pracy, w tym dostęp do informacji publicznej bez względu na jakąkolwiek przesłankę jest faktem na bieżąco monitorowanym. Regulaminy są formułowane w sposób przystępny, upowszechniane w trybach umożliwiającym zapoznanie się z nimi osobom niezależnie od poziomu sprawności czy posługiwania się językiem pisanym⁶.

WNIOSEK Z MONITORINGU: Choć nie było to głównym elementem naszej pracy monitoringowej, kilkakrotnie w jej trakcie przedstawiono nam informację, że w Urzędzie Miasta Krakowa od ok. 10 lat funkcjonuje regulamin dotyczący równości

⁶ Np. osobom z niepełnosprawnością wzroku, osobom nieumiejącym czytać.

kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu. W rozmowach z osobami decyzyjnymi na temat działań antydyskryminacyjnych realizowanych przez UMK fakt ten był bardzo często przywoływany jako wyraz antydyskryminacyjnego nastawienia UMK oraz politycznej woli Prezydenta Miasta. Tymczasem wprowadzenie do regulaminu pracy kwestii związanych z niedyskryminacją ze względu na jakąkolwiek przesłankę (nie tylko na płeć) jest obowiązkiem każdego pracodawcy w Polsce, wynikającym z Kodeksu Pracy (Rozdział IIa, Równe traktowanie w zatrudnieniu). Zatem jest to nie tyle dodatkowe działanie i wyraz realizacji polityki antydyskryminacyjnej na poziomie wewnętrznym, co działanie wypełniające przepisy polskiego prawa pracy, które zakazuje dyskryminacji.

Dostępność infrastruktury UMK także nie była bezpośrednim tematem naszej pracy, ale w niektórych jej aspektach zwracaliśmy uwagę na dostosowanie infrastruktury urzędu, np. czasu urzędowania, fizycznej dostępności urzędu i informacji o jego działaniach do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności (nie tylko ruchowej, ale też wzroku czy słuchu), w tym także informacji zawartych na stronach internetowych Urzędu. Okazało się, że strona internetowa BIP Urzędu Miasta nie zawsze zawiera wszystkie dokumenty, które zgodnie z prawem powinny być tam publikowane (np. protokoły, uchwały, zarządzenia). Jeśli są one dostępne, częstą praktyką jest zamieszczanie na stronach www UMK (szczególnie BIP) dokumentów w formie skanu lub w formacie jpg. Do takich dokumentów nie mają dostępu osoby z niepełnosprawnością wzroku, ponieważ takie pliki są niemożliwe do odtworzenia przez programy czytające, używane przez osoby z niepełnosprawnością wzroku. Nasze prośby o przesłanie dokumentów (np. wybranych uchwał Rady Miasta Krakowa) w formie dostępnej dla osoby z niepełnosprawnością wzroku, zwykle odnosiły skutek i otrzymywaliśmy/otrzymywałyśmy dokumenty w oczekiwanym formacie.

REKOMENDACJA: Ponieważ stosowanie zasady równego traktowania wewnątrz urzędu pozwala na uświadomienie urzędnikom i urzędniczkom, że także oni/one mogą w miejscu pracy doświadczyć dyskryminacji, w szczególności ze strony pracodawcy, ale także – że podlegają ochronie prawa, to ważne jest, aby regulaminy pracy i inne dokumenty koordynujące kwestie pracownicze z założenia zawierały zapisy antydyskryminacyjne ze względu na wszystkie przesłanki. Warto także budować szacunek dla różnorodności w urzędzie, zarządzając polityką

zatrudnieniową w ten sposób, by wśród osób pracujących w urzędzie były osoby należące do różnych grup mniejszościowych – a także tę politykę jasno nazywać i komunikować. Tworzenie różnorodnego zespołu pracowników i pracownic oraz informowanie o tym może wesprzeć uwzględnianie potrzeb różnych grup w działaniach administracji samorządowej. Będzie to także dla mieszkańców i mieszkanki sygnał potwierdzający, że urząd promuje w swojej polityce zatrudniania wizję różnorodnej wspólnoty samorządowej.

Aby wszystkie osoby miały pełny dostęp do informacji publicznej zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej UMK, pełen komplet dokumentów powinien być tam zamieszczany. Aby miały do niej pełen dostęp osoby z niepełnosprawnością, dokumenty tam publikowane powinny być udostępniane w formatach Word lub ODT (nie wszystkie programy czytające przetwarzają pliki JPG lub PDF, w których dostępna jest przeważająca część dokumentacji zamieszczonej w BIP). Należy podkreślić, że nawet w przypadku plików tekstowych nie są przetwarzane grafiki, dlatego w takich przypadkach powinny one zostać dodatkowo opisane słownie.

V. WIZJA: W dokumentach samorządu lokalnego oraz tworzonych i sygnowanych przez niego dokumentach używany język jest wrażliwy na różnice i niedyskryminujący. Osoby reprezentujące samorząd używają takiego właśnie języka w odniesieniu do grup mniejszościowych i ich doświadczeń związanych z dyskryminacją. Urząd komunikuje na zewnątrz swoje zaangażowanie w przeciwdziałanie dyskryminacji.

WNIOSEK Z MONITORINGU: W rozmowach z decydentami i decydentkami oraz w analizie pozostałego zgromadzonego materiału badawczego weryfikowana była także warstwa językowa i znaczeniowa. Język wszystkich przeanalizowanych dokumentów jest niewrażliwy ze względu na płeć i inne przesłanki. Jest także konstruowany z perspektywy grupy większościowej, co ogranicza możliwość analizowania potrzeb i diagnozowania rozwiązań pod kątem różnorodności mieszkańców i mieszkanki Krakowa. Także wypowiedzi części urzędników/urzędniczek i innych osób decyzyjnych zawierały słownictwo i pojęcia

niepoprawne, nieadekwatne lub nieumiejętnie odnoszące się do różnych grup, czasem mające wydźwięk pejoratywny.

Wśród nich znajdowało się nieistniejące pojęcie „genderyzm” (dla opisanie koncepcji równości płci i emancypacji kobiet) czy „inna orientacja” (stosowane dla określenia jednej z orientacji, tj. nieheteroseksualnej, choć także heteroseksualność jest orientacją seksualną) lub „identyfikacja seksualna” (używane – błędnie – jako zamiennik orientacji seksualnej), ale też takie wychodzące z użycia i oceniające sformułowania konstruowane z perspektywy grupy większościowej jak „upośledzeni” (osoby z niepełnosprawnością), czy „ociemniali” (osoby z niepełnosprawnością wzroku). Usłyszeliśmy też wypowiedź o „wycinaniu się i walce plemion” w kontekście różnic w ramach różnych grup ze społeczności romskiej oraz żarty z osób starszych, związane z wiekiem. Zdajemy sobie sprawę, że posługiwanie się takim językiem i stereotypami odzwierciedla ogólny poziom wiedzy w społeczeństwie na temat języka wrażliwego na różnice oraz poziom uprzedzeń w nim panujących. Jednocześnie uważamy, że osoby reprezentujące wspólnotę samorządową powinny się takimi pojęciami posługiwać w sposób kompetentny oraz w żadnym wypadku nie posługiwać się stereotypowymi przekazami. Modeluje to przekaz na zewnątrz i buduje przyzwolenie dla dyskryminujących zachowań i stereotypizujących treści. Powyższe przykłady charakteryzują język opisujący grupy zagrożone dyskryminacją z perspektywy grupy większościowej.

W tym kontekście zauważonym przez nas działaniem pozytywnym jest uwrażliwienie na płęć **języka** Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kraków z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2014 (w wątkach dotyczących mieszkańców i mieszkank), co wydarzyło się po uwzględnieniu przez UMK uwag zgłoszonych w konsultacjach społecznych przez jedną z antydyskryminacyjnych organizacji pozarządowych. Ważne, aby nie tylko język odzwierciedlał wrażliwość na sytuację grup zagrożonych dyskryminacją, ale także treść tego i innych dokumentów do tego zagrożenia nawiązywała i mu przeciwdziałała.

REKOMENDACJA: Warto wprowadzić, szczególnie w strategicznych dokumentach, język wrażliwy na płęć i niedyskryminujący ze względu na jakąkolwiek inną przesłankę, formułujący przekazy na temat grup zagrożonych dyskryminacją w sposób nieoceniający (takim przykładem jest m.in. wspomniane już wcześniej

sformułowanie ze Strategii Rozwoju Krakowa 2005–2015 „grupy nieporadne”). Językowa wrażliwość dokumentów podkreśli zaangażowanie miasta w ideę równości osób mieszkających na jego terenie, a także przyczyni się do lepszego rozpoznawania potrzeb mieszkańców i mieszkanek, w tym ze względu na płeć, zgodnie z horyzontalną zasadą *gender mainstreaming*, obowiązującą we wszystkich działaniach realizowanych ze środków publicznych – segregowanie danych np. ze względu na płeć wpływa na uwypuklenie specyficznych grup ze względu na ich doświadczenia związane z płcią. Warto, aby osoby pracujące w urzędzie, a szczególnie osoby reprezentujące UMK miały kompetencje językowe związane z odnoszeniem się do grup narażonych na dyskryminację oraz nie używały w swoich wypowiedziach wątków dyskryminujących czy stereotypizujących.

VI. WIZJA: W Gminie Miejskiej Kraków istnieje dokument przekrojowo odnoszący się do kwestii przeciwdziałania dyskryminacji (strategia przeciwdziałania dyskryminacji) ze względu na wszystkie przesłanki, a jego zapisy są wdrażane w różnorodnych aktywnościach gminy.

WNIOSEK Z MONITORINGU: W czasie prowadzenia monitoringu formalnie nie istniał żaden dokument horyzontalnie odnoszący się do przeciwdziałania dyskryminacji z poziomu samorządu lokalnego.

Dostępne były pojedyncze dokumenty, które wycinkowo odnosiły się do kwestii związanych z „wykluczeniem społecznym”, „obszarami społecznie wrażliwymi”. Nie odnosiły się one do dyskryminacji wprost ani też nie odnosiły się do niej w sposób kompleksowy, tj. uwzględniając wszystkie przesłanki / cechy prawnie chronione. Żaden z tych dokumentów nie posługuje się pojęciem dyskryminacji, nie istnieje w dokumentach lokalnych jego definicja, nie ma też wątków wskazujących na zrozumienie mechanizmu społecznego marginalizowania osób ze względu na ich przynależność do konkretnych grup społecznych. W dokumentach nie istnieją odwołania do badań potrzeb różnych grup społecznych, w tym grup dyskryminowanych ani do żadnych źródeł wiedzy dotyczącej dyskryminacji i jej przeciwdziałania. Dostrzec można brak spójności i konsekwencji: dane określenie jest różnie definiowane w poszczególnych dokumentach, a nawet w treści jednego

dokumentu (np. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych zawiera różne definicje „wykluczenia społecznego”).

W formie wycinkowej odniesienia do grup dyskryminowanych (bez używania tego pojęcia) pojawiają się w Powiatowym Programie Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych 2011–2014, Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Krakowa na lata 2007–2013, a także w Programie Młody Kraków, jak również w wypowiedziach osób decyzyjnych reprezentujących UMK. Wyróżnione (nie zawsze trafnie) przez te osoby i dokumenty grupy to przede wszystkim osoby niepełnosprawne, osoby starsze, osoby ze społeczności romskiej, osoby chore psychicznie, a także (różnie nazywane) osoby o niskim statusie materialnym. Kobiety i mężczyźni wymieniani byli w rozmowach, ale wyłącznie w kontekście regulacji obowiązujących urząd jako pracodawcę. W rozmowach w tym kontekście pojawiały się także (rzadziej) osoby uzależnione, dodatkowo repatrianci (którzy nie są wprost grupą narażoną na dyskryminację). Brakuje odniesienia do płci w innych kontekstach niż równość wynagrodzeń wewnątrz UMK, brak też odniesień do kwestii wyznania (innego niż katolickie), orientacji psychoseksualnej, tożsamości płciowej, koloru skóry (umownie nazywanego „rasą⁷”) i innych cech.

W opracowaniu i procesie decyzyjnym wewnątrz UMK od maja 2012 znajduje się przygotowany przez Stowarzyszenie Interkulturalni.pl „Projekt strategii zapobiegania i reakcji na zdarzenia o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym w przestrzeni publicznej miasta. Propozycja dla samorządu terytorialnego Miasta Krakowa 2012–2016”, który mógłby stać się jednym z dokumentów szczegółowych, realizujących szeroką politykę antydyskryminacyjną miasta. Niemniej nadal nie został on przyjęty przez Radę Miasta Krakowa, ponadto w wywiadach z osobami decyzyjnymi często pojawia się odwołanie do niego jako dokumentu, który będzie (w rozmowach z jednymi osobami – w sposób kompleksowy, w rozmowach z innymi – tylko częściowo) regulował kwestie przeciwdziałania dyskryminacji w mieście. Tymczasem dokument ten dotyczy kwestii rasizmu i antysemityzmu, w dodatku w odniesieniu do przestrzeni publicznej. Istnieje zagrożenie, że jego

⁷ Umownie, ponieważ nie istnieją różne rasy ludzi, a tylko jedna rasa – ludzka. Dzielenie ludzi na rasy samo w sobie jest rasistowskie. Nieistnienie ras nie zmienia sytuacji, w której osoby doświadczają rasizmu, czyli gorszego traktowania ze względu na to, że są postrzegani jako przynależący do konkretnej, gorszej „rasy”.

wymiar przeciwdziałania dyskryminacji (w tym mowy nienawiści) zostanie w UMK sprowadzony do tematu walki z antysemickim graffiti na murach i kwestii wizerunkowych miasta. Rozpatrywanie kwestii przeciwdziałania dyskryminacji (i to tylko w wybranych jej aspektach) wyłącznie w kontekście budowania wizerunku miasta jako atrakcyjnego wizualnie dla zagranicznych turystów, bez refleksji nad samymi przyczynami antysemityzmu i rasizmu oznacza bierność UMK w docieraniu do genezy problemu i sprzyja strategii maskowania jego skutków.

Dokument ten – ważny jako pierwszy taki w mieście program sektorowy dotyczący kwestii dyskryminacji w odniesieniu do wybranych przesłanek – nie został jeszcze uchwalony. Kilkoro naszych rozmówców i rozmówczyń sygnalizowało wątpliwość co do woli politycznej w Radzie Miasta Krakowa, aby go uchwalić.

REKOMENDACJA: Urząd Miasta Krakowa powinien uruchomić proces wypracowywania i wdrażania kompleksowej, obejmującej wszystkie przesłanki dyskryminacji oraz wszystkie działania UMK strategii przeciwdziałania dyskryminacji. Strategia powinna powstać w procesie realnie partycypacyjnym, angażującym przedstawicieli i przedstawicielki różnych grup narażonych na dyskryminację oraz lokalne organizacje pozarządowe zajmujące się przeciwdziałaniem dyskryminacji. Taka strategia, nazywana na poziomie UMK programem sektorowym, powinna zawierać szczegółową i zgodną z aktualnym stanem prawnym i stanem wiedzy definicję dyskryminacji oraz składać się – zgodnie z wytycznymi Strategii Rozwoju Krakowa dla programów sektorowych – z następujących elementów: „nazwa programu, diagnoza obszaru objętego programem, cele i priorytety, konkretne działania (zadania), harmonogram realizacji, łączne nakłady finansowe, nakłady finansowe w układzie rocznym, źródła finansowania, wskaźniki monitoringu i ewaluacji programu, sposób sprawozdawania oraz podmiot koordynujący i/lub realizujący program” (Strategia Rozwoju Krakowa 2005–2015, s. 56). Co ważne, program taki i działania realizowane w jego ramach powinny być ewaluowane nie tylko formalnie czy pod kątem poziomu wykonania budżetu, ale także merytorycznie.

Przyjęty program sektorowy mógłby nawiązywać (w kontekście równości płci oraz pod względem struktury i przekrojowości) do Europejskiej Strategii Równości Szans Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym, wydanej przez Radę Gmin i Regionów Europy

(CEMR), do której dorobku – w związku z przynależnością Krakowa do organizacji członkowskiej CEMR, czyli Związku Miast Polskich – Kraków mógłby się w prosty sposób odwołać. Z dokumentu tego można czerpać wzory, projektując politykę antydyskryminacyjną, która z założenia powinna mieć charakter horyzontalny, przekrojowy – taki dokument powinien obejmować nie tylko takie obszary funkcjonowania społeczności jak polityka społeczna, ale włączać także perspektywę antydyskryminacyjną w inne polityki, jako że każda z nich ma wpływ na życie członków i członkiń wspólnoty samorządowej. W kontekście przeciwdziałania rasizmowi i antysemityzmowi program taki mógłby integrować i dodatkowo poszerzać wątki projektu strategii Stowarzyszenia Interkulturalni.pl⁸, który znajduje się obecnie w fazie konsultacji u Wiceprezydent Magdaleny Sroki (stan na koniec grudnia 2013).

VII. WIZJA: W Krakowie prowadzona jest diagnoza barier rozwoju społecznego, uwzględniająca kwestie związane z dyskryminacją jako wyzwaniem rozwoju. Diagnoza jest kompleksowa, korzysta z różnorodnych źródeł informacji, jest realizowana we współpracy z różnorodnymi środowiskami mającymi ekspertyzę w tym temacie, z uwzględnieniem różnych przesłanek dyskryminacji. Dane są zbierane z podziałem na płeć i inne przesłanki. Diagnoza opiera się na rzetelnym i kompetentnym podejściu do tematyki dyskryminacji i odnosi się do różnych przesłanek dyskryminacji. Diagnoza jest prowadzona regularnie i regularnie aktualizowana.

WNIOSEK Z MONITORINGU: W toku naszej pracy stwierdziliśmy/stwierdziłyśmy, że UMK nie gromadzi przekrojowych danych, które pozwoliłyby na bieżąco stawiać diagnozę dotyczącą skali problemu dyskryminacji w mieście oraz poszczególnych jej obszarów i punktów styčných. Dane, które Urząd zbiera, a które w jakimś stopniu odnoszą się do sytuacji osób zagrożonych dyskryminacją, pochodzą w dużej mierze z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i określają dotychczasową

⁸ Projekt Strategii jest dostępny na stronie <http://interkulturalni.pl/plik.php?id=40> [dostęp 10.01.2014]. W publikacji, która ukaże się w ramach niniejszego projektu w lutym 2014 roku, poddamy analizie jej zawartość, a także przedstawiamy widziany z zewnątrz proces prac nad tym dokumentem.

liczbę świadczeń MOPS bądź pozyskiwane są w drodze badania opinii (które jest narzędziem marketingowym, w przeciwieństwie do badania potrzeb), prowadzonego przez miasto dorocznie. Te pierwsze w sposób logiczny ograniczają się wyłącznie do informacji na temat sytuacji tych osób, które w poprzednim okresie programowania skorzystały ze wsparcia MOPS („potrzeby” określane są w oparciu o liczbę udzielonych świadczeń, a zatem nie jest to realne badanie potrzeb, a projektowanie na podstawie ubiegłorocznego zapotrzebowania). Te drugie pochodzą z badania opinii, a nie ze szczegółowej diagnozy problemów, potrzeb i rozwiązań. Inne prowadzone działania badawcze nie podejmują wątków związanych ze stereotypami, uprzedzeniami, dyskryminacją. Nie włączają także w proces diagnozowania osób z grup narażonych na dyskryminację, nie przewidują ich udziału. Co jednocześnie bardzo istotne, w opinii części naszych rozmówczyń i rozmówców z UMK, to właśnie nierealizowanie tego rodzaju diagnozy i deklarowana niewiedza o problemach związanych z dyskryminacją na terenie miasta jest jedną z głównych przeszkód dla realizacji polityki antydyskryminacyjnej w mieście.

Diagnoza, która istnieje, odnosi się najczęściej do obszarów postrzeganych przez UMK jako problematyczne, głównie ze względów wizerunkowych, marketingowych. Taką diagnozą jest praca zrealizowana przez Stowarzyszenie Interkulturalni.pl, która okazała się znacząca wizerunkowo dla miasta w sytuacji oskarżeń o rasistowskie okrzyki padające z trybun, skierowane do graczy reprezentacji Holandii trenujących na stadionie Wisły w czasie Euro 2012. Wtedy bardzo silnie akcentowano wątek wizerunku Krakowa jako przestrzeni wolnej od rasizmu – podczas zwołanej w trybie pilnym konferencji władze miasta deklarowały istnienie polityki antydyskryminacyjnej oraz akcentowały jej względy wizerunkowe właśnie. Prace nad strategią przeciwdziałania rasizmowi w przestrzeni publicznej Krakowa do stycznia 2014 nie zakończyły się jej wdrożeniem. Jednocześnie to, co pojawia się najsilniej w tym kontekście w wypowiedziach osób odpowiedzialnych za prace nad nią po stronie urzędu, to osłabiające estetyczny wizerunek miasta (w oczach turystów) graffiti na murach, zawierające treści antysemityczne i ksenofobiczne. Tylko raz pojawił się w takiej wypowiedzi wątek ukrytych za „wojną kibiców” wątków rasistowskich. Natomiast widoczna na murach Krakowa homofobia czy seksizm w ogóle nie pojawiają się w tych wypowiedziach, choć są nie mniej widoczne.

Diagnoza problemów związanych z dyskryminacją – jeśli się pojawia w praktyce UMK – jest zatem ograniczona do wąskiej grupy przesłanek, dodatkowo kwestie, których dotyczy, traktowane są bądź pomocowo (diagnoza MOPS), bądź przede wszystkim wizerunkowo, gdy to cele promocyjne, a nie prawa człowieka są akcentowane jako kluczowe w narracjach o konieczności przeciwdziałania rasizmowi czy ksenofobii.

Ważnym elementem diagnozowania jest praca Pełnomocnika Prezydenta Krakowa ds. Osób Niepełnosprawnych, którego praca jest kompetentna, silnie zakotwiczona w pracy z partnerami społecznymi i bazuje na najbardziej aktualnych perspektywach związanych z postrzeganiem niepełnosprawności (np. społeczny model niepełnosprawności, *social model of disability*). Jednocześnie jest to jedyna taka diagnoza i jedyna grupa, w odniesieniu do której i z którą jest ona realizowana.

Dodatkowo, ciekawą dla nas jako zespołu badawczego kwestią było przeświadczenie niektórych osób decyzyjnych w UMK, że projekt, który realizujemy, jest projektem właśnie diagnozującym problem dyskryminacji na terenie krakowskiej gminy – i że to my dostarczymy UMK danych na temat dyskryminacji ze względu na różne przesłanki w Krakowie. Nasz projekt służy tymczasem postawieniu diagnozy związanej z (nie)realizowaniem polityki antydyskryminacyjnej przez krakowską administrację samorządową. To założenie niektórych osób, z którymi rozmawialiśmy/rozmawiałyśmy, że po zakończeniu badań przedstawimy im diagnozę problemów społeczności Krakowa pod kątem przeciwdziałania dyskryminacji, mówi nam o domyślnym przerzucaniu zadania wypracowania takiej diagnozy na organizacje pozarządowe, przy jednoczesnym nieprzeznaczeniu na to środków własnych gminy (o ile nam wiadomo, projekty Stowarzyszenia Interkulturalni.pl realizowane były ze środków samodzielnie pozyskanych przez Stowarzyszenie od sponsorów innych niż UMK: Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe oraz Fundacji im. Stefana Batorego). Nasi rozmówcy i rozmówczynie zaznaczali, że UMK bardzo potrzebuje takiej diagnozy, jednocześnie nie podejmując działań na rzecz jej zainicjowania. W pewnym stopniu więc sygnalizowanie, że „Urząd czeka na Państwa [KSA] diagnozę, dlatego nic nie robi w tym zakresie”, jest próbą usprawiedliwienia bezczynności administracji samorządowej.

REKOMENDACJA: W administracji miejskiej powinien zostać wypracowany system regularnego zbierania informacji na temat sytuacji różnych grup społecznych w mieście oraz ich potrzeb, a także proponowanych przez nie rozwiązań problemów, z którymi się spotykają. Powinno zostać także zrealizowane badanie, w ramach którego zostanie przeprowadzona diagnoza sytuacji mieszkańców i mieszkanek w perspektywie ich narażenia na przemoc i dyskryminację, określone zostaną pola zmian w tym zakresie i zdefiniowane zostaną kroki prowadzące do osiągnięcia zmian.

Jednostki UMK powinny prowadzić diagnozowanie problemów społecznych z uwzględnieniem zagadnienia dyskryminacji ze względu na różnorodne przesłanki, a także dyskryminacji krzyżowej, tj. przecinającego się, nakładającego jednoczesnego wpływu kilku przesłanek. Diagnoza powinna być prowadzona w oparciu o dane, jakimi dysponują jednostki miejskie, a także dane gromadzone przez partnerów społecznych, w tym organizacje eksperckie w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i instytucje badawcze z doświadczeniem prowadzenia tego rodzaju analizy. UMK powinien także prowadzić badanie potrzeb bezpośrednio z grupami mieszkańców i mieszkanek, szczególnie z udziałem osób z grup zagrożonych dyskryminacją. Dane te powinny być gromadzone z podziałem na płeć i inne przesłanki, dotyczyć różnych grup zagrożonych dyskryminacją, a także włączać różnorodne środowiska, w tym mieszkańców i mieszkanki niezrzeszone w organizacjach, w proces konsultowania rozwiązań budowanych na bazie uzyskanej diagnozy.

VIII. WIZJA: W mieście istnieje stały zespół/referat koordynujący prowadzenie diagnozy i realizację polityki antydyskryminacyjnej horyzontalnie we wszystkich obszarach działania miasta.

WNIOSEK Z MONITORINGU: Taki organ nie istnieje w Krakowie. Istnieje Referat do spraw Problematyki Osób Niepełnosprawnych w Wydziale Spraw Społecznych, który podlega bezpośrednio Pełnomocnikowi Prezydenta Miasta Krakowa do spraw Osób Niepełnosprawnych. Jest to zatem struktura odnosząca się do realizacji polityki związanej z osobami niepełnosprawnymi, powołana jako zadanie obligatoryjne Gminy, dysponująca zabudżetowanymi środkami, zintegrowana z innymi politykami Urzędu i koordynująca działania innych jednostek, które odnoszą się do

niepełnosprawności – przede wszystkim pod kątem dostępności infrastrukturalnej, ale także działalności pomocowej oraz integracyjnej. Istnienie takiego stanowiska sygnalizuje znaczenie tematyki niepełnosprawności i działań wspierających tę grupę. Jednocześnie w odniesieniu do żadnej innej grupy nie funkcjonuje analogiczny pełnomocnik ani stały zespół/referat w strukturach Urzędu Miasta Krakowa.

Tematyka przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na inne przesłanki i szerzej – koordynowania polityki antydyskryminacyjnej – nie jest przypisana formalnie do żadnego stanowiska w strukturze Urzędu. Do 29 lipca 2013 roku funkcjonowało w strukturze Urzędu stanowisko Pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. Rodziny i Polityki Społecznej, które zajmowała Marzena Paszkot. Do zakresu jej obowiązków należało m.in. inicjowanie i koordynowanie działań zmierzających do poprawy warunków życia kobiet, rodziny i osób narażonych na wykluczenie społeczne, a także współpraca i współdziałanie z komórkami organizacyjnymi urzędu, miejskimi jednostkami organizacyjnymi oraz innymi instytucjami w zakresie przygotowania i wdrażania programów, projektów oraz działań wpływających na sytuację rodzin, kobiet i osób wykluczonych społecznie. W dniu 29 lipca 2013 roku nastąpiło zawężenie kompetencji Pełnomocnika do obszaru „rodziny” – obecnie funkcjonuje Pełnomocnik Prezydenta Krakowa ds. Rodziny (nadal funkcję pełni Marzena Paszkot). Reorganizacja stanowiska związana była z utworzeniem w tym samym czasie nowego stanowiska, tj. Pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. Polityki Społecznej. Od tego dnia polityka społeczna należy do kompetencji Anny Okońskiej-Walkowicz. W jej zadaniach znalazło się strategiczne zarządzanie polityką społeczną, ale w szczegółowych zapisach tego stanowiska zagadnienia związane z przeciwdziałaniem dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu w ogóle się nie pojawiają (mimo że przedstawiciel UMK w rozmowach, które w związku z inną inicjatywą odbywały się przed utworzeniem tego stanowiska, sygnalizował nam skupienie kompetencji w tym zakresie w rękach tego właśnie Pełnomocnika). Zatem jest to sytuacja, kiedy wraz z powołaniem nowego stanowiska pełnomocnika, z działalności UMK całkowicie znika wątek związany z jakimkolwiek inną, poza osobami niepełnosprawnymi, grupą narażoną na dyskryminację. Tematyka ta nie została zapisana w kompetencjach nowej Pełnomocnik, mimo że czyniono takie sugestie (co przedstawimy szerzej w opisie przypadku trzykrotnego odrzucenia wniosku o powołanie Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. Praw Człowieka,

Przeciwdziałania Dyskryminacji i Przemocy, który znajdzie się w pełnej wersji raportu, opublikowanej w lutym 2014 roku).

W tym obszarze istnieje także – utrudniające realizację działań w tym zakresie – napięcie pomiędzy kompetencjami Pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. Polityki Społecznej (obecnie Anna Okońska-Walkowicz) a kompetencjami Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa ds. Kultury i Promocji Miasta (obecnie Magdalena Sroka). Napięcie istnieje, ponieważ praktycznie, choć nieformalnie, kwestiami związanymi z przeciwdziałaniem dyskryminacji, konkretnie koordynacją prac nad wdrażaniem opisanego wyżej projektu strategii przeciwdziałania rasizmowi, zajmuje się właśnie Magdalena Sroka. Zajmuje się ona tą tematyką, mimo że oficjalnie nie ma takiego zadania w swoich kompetencjach. Ten obszar jej działalności pozostaje nieujawniony i niesygnalizowany na zewnątrz Urzędu – w samych strukturach UMK ta informacja jest jednak znana. Jest to sytuacja niejasnego rozkładu kompetencji, opartego na nieznanymi przesłankach. Z dużym prawdopodobieństwem jest to spowodowane podjęciem tematu przeciwdziałania rasizmowi, antysemityzmowi i ksenofobii jako wątku PR-owego, wspierającego tworzenie wizerunku miasta – stąd przypisanie do pionu kulturalno-promocyjnego w Urzędzie. Nie towarzyszą temu aspektowi jednak komunikaty kierowane do opinii publicznej o szczególnym znaczeniu praw człowieka i przeciwdziałania dyskryminacji w Krakowie. Nie są także wydzielone w ramach osobnego budżetu środki ani nie są też prowadzone żadne realne działania np. edukacyjne, w tym ani innych wątkach przeciwdziałania dyskryminacji. Nie są one realizowane ani jako część działalności Wydziału Spraw Społecznych (nad którym sprawuje nadzór Anna Okońska-Walkowicz), ani Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Wydziału Sportu czy Wydziału Informacji, Turystyki i Promocji Miasta (nad którymi nadzór sprawuje Magdalena Sroka).

Na niższych poziomach urzędniczych włączanie perspektywy antydyskryminacyjnej (bo nie realizacja polityki antydyskryminacyjnej) w poszczególne działania zależy wprost od indywidualnych kompetencji poszczególnych osób i ich własnych zainteresowań, niezwiązanych wprost z działaniami prowadzonymi w związku z zajmowanym stanowiskiem. Oznacza to, że wraz ze zmianami na stanowiskach, wiedza i kompetencja z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji znika lub w swoisty

sposób „przemieszcza” się razem z osobą, nie przynależąc do żadnego zakresu kompetencji w Urzędzie.

Miasto nie prowadzi analiz wydatków budżetowych pod względem wysokości środków przeznaczanych na działalność na rzecz różnych grup społecznych mieszkających w Krakowie. W ramach naszych badań staraliśmy/staraliśmy się wykonać taką analizę, jednak sporządzenie takiego zestawienia przez osobę z zewnątrz jest utrudnione ze względu na konstrukcję budżetu miasta i poszczególnych wydziałów. W wielu przypadkach nie jest więc jasne, kim ostatecznie są odbiorcy/odbiorczynie działań finansowanych przez miasto. Taka wiedza mogłaby być wskazówką sygnalizującą konieczność większego zaangażowania gminy w działania na rzecz określonych grup społecznych, np. dotychczas pomijanych w polityce budżetowej miasta.

REKOMENDACJA: Utworzenie osobnego stanowiska w urzędzie, w którego kompetencjach znajdzie się koordynacja działań z zakresu polityki antydyskryminacyjnej związanej z szeroką gamą przesłanek, ewentualnie przypisanie w sposób jawny tych kompetencji do już istniejącego stanowiska, z uwzględnieniem potrzeby dysponowania merytoryczną wiedzą niezbędną do realizacji działań w tym obszarze. Innym rozwiązaniem może być powołanie równolegle pełnomocników ds. konkretnych grup, analogicznie do istniejącego już stanowiska Pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. Osób Niepełnosprawnych. Do zadań takiego podmiotu należeć powinna także analiza budżetu, uwzględniająca wydatki związane z polityką antydyskryminacyjną i środki skierowane na przeciwdziałanie dyskryminacji poszczególnych grup.

W UMK istnieje już wzór osadzania takiego stanowiska w strukturze urzędu i dobrze byłoby z tego znaczącego doświadczenia skorzystać. Zadania takiej osoby może wspierać interdyscyplinarny zespół ds. przeciwdziałania dyskryminacji, integrujący wszystkie działania urzędu związane potencjalnie z tym obszarem. Osoba pełniąca takie zadania powinna cieszyć się – podobnie jak pan Bogdan Dąsał i Powiatowa Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych – poparciem środowiska oraz wywodzić się, właśnie jak Pełnomocnik ds. Osób Niepełnosprawnych, z grup mniejszościowych lub być w merytorycznym kontakcie z organizacjami pozarządowymi pracującymi w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na różne przesłanki.

IX. WIZJA: Administracja samorządowa Gminy Miejskiej Kraków uznaje współpracę z partnerami społecznymi, mieszkańcami i mieszkankami oraz oddolnymi inicjatywami obywatelskimi w kontekście przeciwdziałania dyskryminacji za ważny aspekt wspierania rozwoju społecznego w Krakowie. Współpraca ta prowadzona jest na realnie partnerskich zasadach, głos mieszkańców i mieszanek, oddolnych inicjatyw obywatelskich oraz organizacji pozarządowych jest słyszany i uwzględniany.

WNIOSEK Z MONITORINGU: W Krakowie niedomaga system partnerskiej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami i mieszkankami, a także inicjatywami obywatelskimi. Przejawem tego są pozostawiające wiele do życzenia konsultacje społeczne i ich wyniki, a także poczucie niesłyszania i nieuwzględniania przez miasto ważnych kwestii podnoszonych przez organizacje pozarządowe i oddolne inicjatywy obywatelskie. Będzie tak, dopóki głównym motywem konsultacji społecznych jest tylko konieczność wypełnienia obowiązku konsultacji, a nie rzeczywiste włączenie różnorodnych perspektyw mieszkańców i mieszanek oraz grup obywatelskich i organizacji pozarządowych do procesu decydowania o kierunkach rozwoju miasta i ich celach.

Funkcjonuje Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego, jednak w trakcie naszego badania spotkałyśmy/spotkaliśmy się z różnymi rodzajami napięć towarzyszących jej działalności. W wypowiedziach współpracujących z nią osób decyzyjnych po stronie Urzędu Miasta pojawiały się silne głosy krytyczne, dotyczące „roszczeniowości” wybranych do niej organizacji. Część uzyskanych wypowiedzi z tym związanych wskazuje na przekonanie po stronie osób decyzyjnych w administracji samorządowej, że to inne organizacje – te ściśle współpracujące z urzędem, realizujące zadania zlecone i powierzone oraz niemające „żądań” – powinny zasiadać w Radzie. Natomiast organizacje, które w Radzie reprezentują III sektor w kontakcie z Urzędem Miasta, nie cieszą się poparciem części środowiska organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich w mieście. Przez część są uznawane za tzw. quaNGOs (quasi NGOs), czyli swoiste nieformalne „agendy” Urzędu Miasta, zorganizowane w formie fundacji i stowarzyszeń, które biorą na siebie zadanie

buforowania napięć między III sektorem a administracją samorządową, ale w tym „dialogu” stoją bliżej sektora samorządowego. Takiej interpretacji sprzyja fakt, że w Krakowie ich przedstawicielki i przedstawiciele czasem wprost sygnalizują nieufność wobec inicjatyw obywatelskich krytycznych wobec administracji samorządowej, podobnie jak administracja samorządowa bardzo krytycznie traktuje głosy mieszkańców i mieszkank.

W toku naszych badań często okazywało się, że jesteśmy traktowani/traktowane przez urzędników/urzędniczki miejskie jak osoby nastawione wrogo wobec UMK, a nie jak zaangażowani mieszkańcy i mieszkanki, chcące brać – zgodnie z zapisami Strategii Rozwoju Miasta – odpowiedzialność za Miasto. Często mieliśmy/miałyśmy wrażenie dużej nieufności i dystansu, co wyrażało się na przykład w nieodpowiadaniu na próby kontaktu czy przerywaniu go w którymś momencie, odmawianiu spotkań. Są to w dużej mierze kwestie charakterystyczne dla prowadzonej przez grupy i organizacje obywatelskie działalności strażniczej w ogóle. Jednocześnie na poziomie lokalnym takie nastawienie stoi w sprzeczności z przedstawioną w Strategii Rozwoju Miasta 2005–2015 wizją Krakowa jako miasta obywatelskiego, gdzie kontrolowanie władzy samorządowej przez mieszkańców i mieszkanki ma być jednym z przejawów obywatelskości Krakowa. Mimo tej wizji, w praktyce dominuje nieufność czy wręcz wyrażana wprost wrogość wobec oddolnych inicjatyw obywatelskich, także tych, które nie mają charakteru strażniczego, lecz konsultacyjny, partycypacyjny, który także jest częścią deklarowanej przez decydentów i decydentki wizji Krakowa. Traktowanie mieszkańców i mieszkank jako wrogów nie jest podejściem partnerskim. Tymczasem to w ramach organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw obywatelskich często realizowane są innowacyjne podejścia do rozwiązywania problemów społecznych. To także w oddolnych inicjatywach obywatelskich znajduje się silne merytoryczne zaplecze prowadzonych działań, również w ramach polityki antidyskryminacyjnej i stały kontakt z osobami, których doświadczenie dyskryminacji dotyczy.

Z drugiej strony, wyniki naszych badań wskazywały, że kluczowe dokumenty strategiczne dla obszaru już nie tylko polityki antidyskryminacyjnej, ale w ogóle polityki społecznej, takie jak Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2010–2013 czy Program wsparcia działań na rzecz integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych realizowany na terenie Gminy Miejskiej

Kraków na lata 2011–2013 „Poznaj swoje możliwości, pomóż sobie”, nie były konsultowane z organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami/mieszkanekami w ogóle.

Innym wątkiem, który został włączony do naszej analizy, jest proces, w ramach którego grupa organizacji pozarządowych, chcąc skorzystać z mechanizmu Komisji Dialogu Obywatelskiego jako ciała inicjatywno-doradczego funkcjonującego na partnerskich zasadach przy UMK, próbowała w regularnym, przewidzianym Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa trybie powołać Komisję Dialogu Obywatelskiego ds. Praw Człowieka, Przeciwdziałania Dyskryminacji i Przemocy. Dostała jednak odpowiedź, że powołanie takiej KDO nie jest możliwe, ponieważ za wyjątkiem „[zawartej we wniosku] problematyki niepełnosprawności, która jest realizowana przez gminę zarówno jako zadanie własne, jak i zlecone z zakresu administracji rządowej oraz za wyjątkiem działań prowadzonych przez gminę na rzecz społeczności Romskiej [do której wniosek ten także się odnosi], [zakres działania Komisji] nie znajduje odzwierciedlenia w realizacji zadań własnych Gminy Miejskiej Kraków określonych ustawą”. I dalej: „Tak szeroką problematyką zajmują się organy rządowe na szczeblu centralnym i w terenie (Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania). Wydział Spraw Społecznych nie jest Wydziałem właściwym merytorycznie do powołania przedmiotowej Komisji w pełnym zakresie tematyki zgłaszanej przez wnioskujące organizacje, tj.: prawa człowieka, dyskryminacja i przeciwdziałanie przemocy i inne, wymienione we wniosku”. Jednocześnie organizacje te zostały poinformowane, że nie ma takiego wydziału UMK, przy którym Komisja taka mogłaby powstać. Była to trzecia próba powołania tej Komisji, podjęta na przestrzeni niemal roku, która – podobnie jak poprzednie – spotkała się z odpowiedzią negatywną.

Powyższa argumentacja (o odrzuceniu wniosku o powołanie KDO) zbieżna jest z wyzwaniem prezentowanym w punkcie I, tj. sytuacją braku zapisów ustawowych, które na wyłącznych zasadach motywują samorządy do podejmowania działań w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji. Dodatkowo, powyższe uzasadnienie jest wyjątkowo niespójne z faktem prowadzenia w tym samym czasie prac nad przygotowaniem do uchwalenia projektu miejskiej strategii przeciwdziałania ksenofobii, rasizmowi i antysemityzmowi – co także nie leży w zakresie działania (już

szerzej) administracji samorządowej, a jednak UMK ją prowadzi. Wydaje się, że nieistnienie zobowiązania ustawowego do prowadzenia polityki antydyskryminacyjnej na poziomie administracji samorządowej nie stanowi przeszkody dla UMK, o ile tematyka podejmowanych prac jest spójna z krótkoterminowymi, taktycznymi celami miasta lub może w krótkim czasie przynieść określone korzyści (wizerunkowe, promocyjne).

REKOMENDACJA: Realne angażowanie się UMK w dialog z organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji, uwzględnianie eksperckiej wiedzy organizacji w procesach diagnozowania barier rozwoju społecznego i wypracowywania nowych rozwiązań z zakresu polityki społecznej i innych polityk wiążących się z przeciwdziałaniem dyskryminacji, realne i partnerskie dialogowanie z organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi w ogóle, mające na celu wypracowanie najlepszych rozwiązań z wykorzystaniem wiedzy organizacji, mieszkańców i mieszkank oraz obywatelskich inicjatyw. Ważne, aby dialogowanie miało realne przełożenie na korzystne efekty dla mieszkank i mieszkańców Krakowa i nie miało charakteru wyłącznie symbolicznego.

X. WIZJA: W budżecie Gminy Miejskiej Kraków są przewidziane środki na przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na różne przesłanki. Środki wydatkowane są przez podległe wydziały i jednostki pomocnicze, zadania powierzane i zlecane są także organizacjom pozarządowym, kompetentnym w poszczególnych obszarach przeciwdziałania dyskryminacji. Mieszkańcy i mieszkanki mają realny wpływ na wyznaczanie obszarów problemowych, do których są przypisane środki finansowe.

WNIOSEK Z MONITORINGU: Badania budżetu miasta Krakowa (za 2012) wykazały brak budżetowania środków wprost na działania antydyskryminacyjne, które byłyby widoczne na poziomie ogólnych kategorii budżetowych. Tymczasem nie tylko sam budżet, ale też proces tworzenia i następnie realizacji jest polem do uwzględniania tego rodzaju polityki czy też celów społecznych i zobowiązań związanych z gwarantowaniem przestrzegania praw człowieka oraz zapobieganiem dyskryminacji

mieszkańców i mieszkanki Krakowa. Postrzegamy tworzenie budżetu bowiem nie tylko jako sprawianie, by poziomy przychodów do budżetu i wydatków z niego były sobie równe – jest to raczej sposób na zapewnienie efektywnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów w celu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa i poszczególnych mieszkańców i mieszkanki, w tym potrzeb związanych z doświadczaniem dyskryminacji i ochroną przed nią.

Obecnie sama konstrukcja budżetu miasta Krakowa nie sprzyja ocenie alokacji środków pod kątem grup narażonych na dyskryminację. Środki przeznaczane na poszczególne grupy są lub mogą być ukryte w różnych kategoriach. Tak więc np. poprawa sytuacji osób niepełnosprawnych zależy może od rodzaju środków transportu dostępnych w mieście (polityka transportowa), dostępności opieki zdrowotnej itp. Sytuacja kobiet zależy będzie przykładowo od dostępności ośrodków opieki nad dziećmi, szczególnie do momentu osiągnięcia obowiązkowego wieku szkolnego (polityka edukacyjna), ale również od poziomu bezpieczeństwa publicznego (straż miejska, policja). Z tego wynika, że nawet jeżeli miasto przeznaczy pieniądze na konkretne działania wspierające grupy zagrożone dyskryminacją, to środki te będą trudne do zidentyfikowania, gdyż znajdują się w większej puli środków w dyspozycji różnych wydziałów UMK.

Analizując budżet pod kątem polityki antydyskryminacyjnej, należy zwrócić uwagę na wszystkie kategorie wydatków miasta, w tym na inwestycje metropolitalne. W 2012 roku spośród inwestycji kubaturowych najwyższa suma przeznaczona została na modernizację stadionu miejskiego TS Wisła (ponad 82 miliony PLN). Następne w kolejności były: centrum kongresowe przy Rondzie Grunwaldzkim (ponad 58 milionów, z tym że inwestycja ta finansowana była w przeważającej mierze z bezzwrotnej pomocy zagranicznej) oraz modernizacja drugiego stadionu miejskiego Cracovii (ponad 50 milionów). Inwestycje te, niezwykle kosztowne, przeznaczone są do szczegółowych celów (tj. są to obiekty wyspecjalizowanego użytku), a korzystać z nich będą jedynie niektóre grupy mieszkańców i mieszkanki. Są to inwestycje bardzo widoczne w przestrzeni miejskiej, gdyż są przeznaczone do organizacji imprez widowiskowych lub zgromadzeń. Ich modernizacja lub budowa nie oznacza poniesienia przez Gminę jednorazowego wydatku i zamknięcia kosztów z tym związanych w jednej kategorii budżetowej w ramach jednego tylko roku, ponieważ

obiekty te generować będą koszty w kolejnych latach – tym razem koszty eksploatacji. Oznacza to, iż miasto będzie zmuszone do przeznaczania w ramach ograniczonych środków budżetowych, środków na utrzymanie wielkich i kosztownych w utrzymaniu, funkcjonujących równolegle obiektów sportowych i centrum kongresowego, co ograniczy możliwości finansowania innych programów, w tym programów wspierających grupy narażone na wykluczenie.

Dziedziny współpracy miasta z III sektorem na dany rok, wynikające z budżetu miasta, to: ochrona zdrowia (przeciwdziałanie narkomanii i problemy alkoholowe), polityka społeczna (rehabilitacja osób niepełnosprawnych), a także opieka wychowawcza. Kryteria doboru tych dziedzin nie są przejrzyste. Z przeprowadzonej przez nas analizy budżetu, a także z rozmów z osobami z UMK wynika, że zazwyczaj zadania i cele priorytetowe proponowane przez poszczególne wydziały UMK są kopia/powtórzeniem zadań z poprzednich lat. Miasto nie przygotowuje diagnozy sytuacji społecznej i problemów. Wybór dziedzin współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi wynika z subiektywnego przekonania UMK o tym, co jest dla mieszkanki i mieszkańców Krakowa istotne. Wśród celów i wskaźników dla dziedzin zarządzania wymienionych w budżecie na 2012 rok pojawiają w sposób widoczny następujące grupy narażone na dyskryminację: osoby starsze, dzieci/młodzież, niepełnosprawni, Romowie, ubodzy (status materialny), bezdomni. Jednocześnie w dużej mierze są to grupy, na rzecz których gmina ma ustawowy obowiązek działać.

Jeśli chodzi o konkursy otwarte dla organizacji pozarządowych na realizację zadań zleconych przez UMK, to ich analiza wykazała, że w interesującym nas obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ogłaszane są konkursy dotyczące dwóch grup, tj. osób niepełnosprawnych oraz osób starszych. Są to przede wszystkim konkursy o charakterze pomocowym, brakuje natomiast innych działań, profilowanych na wzmocnienie (*empowerment*) tych oraz innych grup zagrożonych wykluczeniem. Brak także środków przeznaczanych w konkursach na prowadzenie działalności edukacyjnej kierowanej do większościowych grup społecznych, tak aby dyskryminacja i odpowiedzialność za radzenie sobie z nią nie spoczywała tylko na grupach mniejszościowych.

REKOMENDACJA: Budżet może i powinien być jednym z instrumentów polityki antydyskryminacyjnej. Niemniej należy wiedzieć, jakie środki są na taką politykę przeznaczane. W chwili obecnej wydaje się, że niewiele osób w Urzędzie, jeśli ktokolwiek, posiada całościową wiedzę o wydatkach związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji i przemocy wobec różnych grup mieszkanki i mieszkańców Krakowa. Nie ma współpracy między wydziałami w kwestiach prowadzenia miejskiej polityki antydyskryminacyjnej, a Wydział Budżetu UMK zainteresowany jest wyłącznie stroną księgową przychodów i wydatków miasta, pozostawiając kwestie merytoryczne pozostałym wydziałom, które raczej ze sobą nie współpracują, a istnieje możliwość, iż wręcz ze sobą rywalizują o pozyskanie środków pieniężnych na własne cele. Dlatego tak ważne jest, by w kompetencjach osoby/zespołu koordynującego politykę antydyskryminacyjną na poziomie administracji samorządowej leżało też monitorowanie i wspieranie koordynacji działań związanych z analizą budżetu oraz jego planowaniem w odniesieniu do zdiagnozowanych potrzeb mieszkanki i mieszkańców. Obowiązkiem tej osoby/zespołu powinna być także jakościowa ewaluacja wydatków i stopnia realizacji zadania, która miałaby charakter nie tylko finansowy (poziom wykonania budżetu) jak obecnie, lecz także merytoryczny. Proces tworzenia miejskiego budżetu powinien zaczynać się od wypracowania wewnątrz UMK wspólnych celów, następnie należy zastanowić się, które wydziały mogą przyczynić się do osiągnięcia tych celów (zazwyczaj jest tak, iż jest to jednocześnie co najmniej kilka działów). Poszczególne działy wpisują odpowiednie wydatki do swojego zapotrzebowania, ale osoba/zespół koordynujący politykę antydyskryminacyjną nadzoruje całość procesu. Wypracowanie celów oraz całościowa wizja wydatków z podziałem na poszczególne wydziały powinna powstawać podczas spotkania przedstawicieli i przedstawicielek grup narażonych na dyskryminację, przedstawicieli i przedstawicielek organizacji pozarządowych lub/i nauki zajmujących się daną problematyką oraz przedstawicieli i przedstawicielek miasta. Grupy mniejszościowe nie powinny być traktowane jako grupa narażona na wykluczenie (więc uprawnione do pomocy społecznej). Należy je raczej postrzegać jako pełnoprawnych mieszkańców i mieszkanki miasta, którym przysługują prawa i które należy aktywnie wspierać, przykładowo poprzez oddanie im głosu w kwestiach alokacji budżetowych. Mieszkanki i mieszkańcy narażeni na dyskryminację ze

względu na przynależność do konkretnych grup najcelniej będą w stanie określić zarówno swoje potrzeby, jak i sposoby ich zaspakajania.

W kontekście współpracy z organizacjami pozarządowymi rekomendujemy umieszczenie w zadaniach zleczanych organizacjom pozarządowym przez UMK działań antydyskryminacyjnych (albo wprowadzenie takich wytycznych w ramach innych zadań), uwzględnianie szerokiej gamy przesłanek dyskryminacji (nie tylko wieku i niepełnosprawności), formułowanie tematów konkursów dotyczących grup wykluczonych w nurcie upodmiotowienia bardziej niż dotychczas najsilniej obecnym pomocowym. Ważne, by realizowane działania planowane były z naciskiem na element przełamania stereotypów i przeciwdziałania dyskryminacji w grupie większościowej – takie projekty przynoszą długofalowy efekt w postaci zmiany społecznej w zakresie postrzegania osób należących do grup dyskryminowanych i ich funkcjonowania w życiu społecznym miasta Krakowa. Rekomendujemy ustalenie dodatkowego kryterium oceny wniosku w odniesieniu do tego, w jaki sposób projekt realizuje cel, którym jest przełamywanie stereotypów dotyczących danej grupy, aby do wymogów formalnych przy ocenie wniosków dołączyć posiadanie przez organizację wnioskującą zapisów w statucie dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji i przełamania stereotypów.

PODSUMOWANIE

Polityka antydyskryminacyjna w wymiarze związanym z coraz wyraźniej widoczną różnorodnością społeczną, zmianami postaw od tych bardziej konserwatywnych do bardziej otwartych na różnice i inności (ten proces zdaje się szybciej postępować w dużych miastach, do jakich Kraków niewątpliwie należy), stanie się w niedługim czasie jednym z zadań administracji samorządowej, których już nie będzie można unikać albo arbitralnie decydować o ich zakresie. To mieszkańcy i mieszkanki tworzą wspólnotę, która nazywa się samorządem. Ich różnorodność, potrzeby, własne propozycje rozwiązań, a także negatywne zjawiska, jakich doświadczają ze względu na przynależność do różnych grup oraz ze względu na to, że władze samorządowe nie zajmują się budowaniem społeczności wolnej od dyskryminacji i przemocy, powinny zostać uznane za istotne wyznaczniki decydujące o kierunkach

rozwoju działań administracji samorządowej. Głos samorządu – samo-rządzących się osób mieszkających na terenie Krakowa – powinien być słyszany przez administrację lokalną, brany pod uwagę i włączany w procesy decyzyjne dziejące się najbliżej mieszkańców i mieszkank.

Niniejsze badanie strażnicze, sprawdzające stan działań podejmowanych przez samorząd Krakowa w zakresie planowania polityki społecznej oraz budżetu miasta pod kątem przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy to wyraz naszego – mieszkańców i mieszkank tego miasta – obywatelskiego zaangażowania. To także wyraz naszej – osób należących do różnych mniejszościowych i większościowych grup – chęci udziału w diagnozowaniu i rozwiązywaniu jego bieżących problemów, a także włączenia się w realizację pomysłów służących rozwojowi Krakowa i jego społeczności.

Opracowanie dokumentu: Natalia Sarata.

Opracowanie powstało na podstawie wyników pracy badawczej zespołu monitorującego w składzie: Marcin Dziurok, Joanna Grzymała-Moszczyńska, Inga Hajdarowicz, Magdalena Korona, Anna Lipowska-Teutsch, Olga Łaniewska, Zofia Łapniewska, Aleksandra Migalska, Natalia Sarata, Monika Serkowska, Agnieszka Sznajder, Agata Teutsch, Marta Warat, Piotr Wójtowicz, Anna Zachorowska-Mazurkiewicz.