

# DARWINOVA TEÓRIA V PRAXI, ALEBO PREČO JE ZAPÁJANIE EVOLUČNÝ PROCES

Daniel Klimovský

6. augusta 2020

Bratislava

# Obsah prezentácie

- Stručná informácia o monitoringu a jeho priebehu
- Desať omylov (stereotypov v uvažovaní), ktoré nám priebeh pilotných projektov nabúral
- Zhrnutie

# Monitoring

- Riadna súčasť pilotnej schémy
- Monitorovací tím („tí z Bratislavy, ktorí zase niečo chcú“) 😊
- Snaha o nezasahovanie do priebehu projektov
- Pasívny aj aktívny zber dát
- Vyhodnocovanie kvantitatívnych i kvalitatívnych údajov
- **Cieľom nie je bezbrehá kritika a vytýkanie nedostatkov – naopak, cieľom je vyhodnotenie nadobudnutých skúseností a spracovanie odporúčaní pre ich ďalšie šírenie v praxi**

# Členovia monitorovacieho tímu

- Alexandra Poláková
- Alexandra Hrabínová
- Terézia Šabová
- Miriama Bošelová
- Tomáš Jacko
- Tomáš Malec
- Jakub Varíni
- Daniel Klimovský

# Priebeh projektov

- Ako to už v takýchto prípadoch býva, každý projekt nejako začal, prebiehal a bol aj ukončený
- Podrobnejšia prezentácia priebehu 12 pilotných projektov by si vyžadovala niekoľkohodinovú prezentáciu a jej význam by bol otázný
- Preto sa teraz radšej zameriame na nadobudnuté skúsenosti a zistenia

# Omyl č. 1

**Participácii verejnosti už bola venovaná primeraná odborná a výskumná pozornosť a v súčasnosti ide o obsahovo jasný pojem.**

# Naša skúsenosť

Pojem participácia verejnosti je mnohorozmerným pojmom a aj v pilotnej schéme sa objavilo hneď niekoľko prístupov, ktoré ovplyvnili procesy tvorby sledovaných verejných politík.

# Príklady (1)

- Nielen niektorí zamestnanci zapojených orgánov verejnej správy, ale aj niektorí zástupcovia mimovládnych organizácií od začiatku upozorňovali, že pilotná schéma neponúka definíciu žiaducej/želanej participácie. Odborná literatúra však považuje participáciu verejnosti za mnohorozmerný pojem a tak neprekvapuje, že viacerí partneri pristupovali k tomuto fenoménu z odlišných perspektív.
- V konečnom dôsledku sa ukázalo, že partneri projektov sa na participáciu verejnosti nedívajú rovnako a s tým súviselo aj to, že medzi nimi nepanovala vždy zhoda v tom, čo je potrebné alebo vhodné urobiť.



## Príklady (2)

- Pojmy ako participácia, tvorba verejných politík, či legitimizácia patria medzi pojmy, s ktorými obyvateľstvo bežne neoperuje. Niektoré pilotné projekty dokonca ukázali, že používanie týchto pojmov môže viesť až k nedôvere či dokonca neochote týchto obyvateľov venovať svoju pozornosť prezentovaným témam.
- Pilotné projekty jednoznačne potvrdili, že pri distribúcii informácií je potrebné zvažovať nielen vhodnosť informačných kanálov a obsah informácií, ale tiež aj formu, respektíve spôsob vyjadrenia týchto informácií.

## Omyl č. 2

**V porovnaní s orgánmi verejnej správy sú mimovládne organizácie lepšie pripravené na zabezpečovanie participatívnych procesov pri tvorbe verejných politík.**

# Naša skúsenosť

Ukázalo sa, že subjekty mimovládneho sektora nie sú vždy lepšie pripravené na zabezpečovanie participatívnych procesov pri tvorbe verejných politík.

# Príklady (1)

- V niektorých projektoch mimovládne organizácie dokázali zastávať líderskú pozíciu a viedli partnerský subjekt verejnej správy na ceste k spoznávaniu a aplikovaniu participatívnych postupov.
- Mali sme však aj prípady, v ktorých zapojený orgán verejnej správy prevzal iniciatívu a svojou rozhodnosťou i aktivitami predčil aj svojho partnera z mimovládneho sektora.

## Príklady (2)

- Ďalším príkladom „zlyhávania“ mimovládnych organizácií bolo prioritné sledovanie vlastných partikulárnych záujmov a nezohľadňovanie záujmov iných zainteresovaných aktérov.
- V určitých situáciách tento prístup viedol až k exklúzii niektorých ďalších zainteresovaných aktérov.

## Omyl č. 3

**Úradníci sa bránia novým a inovatívnym prístupom a nie sú naklonení zapájaniu ďalších aktérov do tvorby verejných politik.**

# Naša skúsenosť

Skúsenosť pilotných projektov jasne preukázala, že úradníci disponujú potrebným entuziazmom, a ak sú správne vedení, radi sa zapoja aj do inovatívnych riešení.

# Príklady (1)

- Problém, ktorý odkryli aj naše pilotné projekty, spočíval vo volaní po zodpovednosti za aktivity, ktoré má úradník vykonať v neznámom prostredí či za využitia nepoznaných nástrojov.
- Nepoznané a neodskúšané vyvoláva neistotu u každého jednotlivca, a to bez ohľadu na to, či pracuje v sektore verejnej správy alebo v mimovládnom sektore.
- Kľúčovou sa ukázala podpora zo strany nadriadených (volených i nevolených funkcionárov) a v takých prípadoch si zapojení zamestnanci orgánov verejnej správy dokázali poradiť aj s nekonvenčnými riešeniami.



## Príklady (2)

- Dôležitým faktom je skutočnosť, že orgány samosprávy a orgány štátnej správy pôsobia v odlišnom legislatívnom prostredí.
- Pri určitej miere nepresnosti sa dá povedať, že štátni zamestnanci pôsobia v legislatívne zviazanejšom prostredí a ich možnosť prijímať nekonvenčné riešenia je výrazne limitovaná priamo zákonom.
- Zamestnanci orgánov verejnej správy sa teda často nebránia nekonvenčným riešeniam ako takým, ale nie sú ochotní pristúpiť k svojvoľnému konaniu, ktoré by nevedeli legitímne vysvetliť.

# Omyl č. 4

**Čím vyššia administratívno-politická úroveň, tým ťažšia participácia širokej verejnosti.**

# Naša skúsenosť

Potvrdilo sa nám, že rastúca administratívno-politická úroveň neznamená automaticky náročnejšie podmienky rozvíjania participácie verejnosti.

# Príklady (1)

- I keď pilotné projekty s účasťou ministerstiev nepatrili medzi najjednoduchšie implementované projekty, ministerstvá majú pomerne dobre prepracované nástroje zapájania širokej verejnosti napríklad do prípravy legislatívnych materiálov.
- Až prekvapujúco ľahko si s rozvíjaním participatívnych prístupov pri tvorbe verejných politík poradili samosprávne kraje. Jednoznačne sa pri nich ukázalo, že rozhodujúca nie je „vzdialenosť“ od verejnosti, ale ochota a pripravenosť zapojiť túto verejnosť.

## Príklady (2)

- Pomerne veľké kvalitatívne rozdiely boli zaznamenané v prípade pilotných projektov, ktoré sa realizovali na miestnej alebo mikroregionálnej úrovni. Aj táto horizontálna diverzita potvrdzuje, že administratívno-politická úroveň nemá rozhodujúci vplyv na rozvíjane participácie verejnosti a prípadné neúspechy je vhodnejšie hľadať inde.

# Omyl č. 5

**Skutočne autentická a prínosná je len aktívna participácia smerujúca zdola nahor.**

# Naša skúsenosť

Pilotné projekty hneď niekoľkokrát preukázali, že zmysluplné iniciatívy sledujúce participatívny charakter tvorby verejných politík môžu smerovať tak zdola nahor, ako aj zhora nadol. Rozhodujúci je pri tom zámer iniciátora a jeho skutočné ciele.

# Príklady (1)

- Pomerne bežne sa možno stretnúť s názorom, že participácia by mala prebiehať zdola nahor, lebo iba pri splnení tohto predpokladu ide o reálnu, respektíve autentickú participáciu verejnosti. Úplne sa tým však narúša požiadavka rovnocenného postavenia a princípu partnerstva, ktoré sú súčasťou DNA zmysluplnej participácie.
- Vo viacerých pilotných projektoch došlo k situácii, kedy iniciatívu prevzal orgán verejnej správy. Väčšina zo zapojených orgánov verejnej správy sa novej úlohy nezľakla a participácia smerujúca zhora nadol nebola o nič menej kvalitná, než tomu bolo pri participácii rozvíjanej zdola nahor.



## Príklady (2)

- Spájanie vnímania participácie verejnosti výlučne s aktívnou participáciou smerujúcej zdola nahor je značne zužujúci prístup.
- Prax sledovaných pilotných projektov dokázala poukázať na význam konzultácií, pri ktorých bol orgán verejnej správy vnímaný ako garant riešenej verejnej politiky.
- Rovnako dôležité však bolo aj informovanie smerujúce od tohto garanta k širokej verejnosti, pretože práve informovanie udržiavalo širokú verejnosť pripravenú na jej potenciálne aktívnejšie zapojenie.

# Omyl č. 6

**Čím viac subjektov zapojíme do participácie, tým lepšia/kvalitnejšia je táto participácia.**

# Naša skúsenosť

Vyššia miera participácie (napríklad vyšší počet zapojených občanov) automaticky nevedie ku kvalitnejším výstupom participácie.

# Príklady (1)

- V moderných demokraciách platí, že pre participáciu a podobné fenomény je dôležitejší princíp potenciality, než reálneho využitia. Inými slovami, každý zainteresovaný subjekt má mať právo nezapojiť sa, a to bez ohľadu na dôvod svojho nezapojenia.
- Pilotná schéma poukázala na to, že veľmi dobré výsledky sa dajú dosiahnuť aj v prípadoch, keď miera participácie nedosahuje závratné výšky, no kvalita vstupov v týchto prípadoch predstihuje ich kvantitu. Typickým príkladom bol zber podnetov od obyvateľov na rôznych verejných zhromaždeniach. Napriek nízkej účasti sa vo viacerých projektoch podarilo partnerom takýmto spôsobom získať veľmi cenné podnety.

## Príklady (2)

- Špecifickú a dôležitú rolu môžu plniť strešné organizácie, ktoré zvyčajne majú právo hovoriť aj v mene svojich členských organizácií.
- Vo viacerých pilotných projektoch vystupovali strešné organizácie a v istých momentoch pomohli racionalizovať prebiehajúcu diskusiu. Nezodpovedanou otázkou však ostala váha či dôležitosť takto prezentovaných požiadaviek, a to najmä v porovnaní s požiadavkami, ktoré vychádzali od iných individuálnych aktérov.

# Omyl č. 7

**Inštitucionálna/organizačná sila dokáže zabezpečiť efektívnu implementáciu participatívnych nástrojov.**

# Naša skúsenosť

Inštitucionálna/organizačná sila vyplývajúca z kapacít a skúseností zapojených aktérov bola síce dôležitá, no nebola jediným rozhodujúcim faktorom úspešnosti procesov participácie. Ako dôležitejší faktor sa javilo individuálne líderstvo/vodcovstvo a sociálny kapitál.

# Príklady (1)

- S participatívnymi prístupmi si oveľa jednoduchšie poradili práve tie organizácie, respektíve inštitúcie, na čele ktorých stáli rozhládení a otvorení lídri rešpektujúci svojich partnerov.
- Líderstvo v týchto prípadoch zohralo rozhodujúcu rolu, pretože poskytlo oporu aj v momentoch, keď zapojení partneri improvizovali.



## Príklady (2)

- Pomerne jasne sa v rámci pilotnej schémy ukázal význam nadobudnutého sociálneho kapitálu.
- Zorientovanosť v prostredí, dôvera a v minulosti nadviazaná kooperácia pomohli nielen pri rozbehu niektorých pilotných projektov, ale aj pri implementácii rôznych participačných nástrojov.

# Omyl č. 8

**Záujem o participáciu je v prvom rade potrebné deklarovat' a následne je možné participáciu dosiahnuť.**

# Naša skúsenosť

Deklarovanie participácie automaticky nemusí znamenať, že naše konanie vedie k reálnej participácii. Navyše, participácia verejnosti môže prebiehať aj spontánne.

# Príklady (1)

- Pilotná schéma pozostávala iba z tucta projektových iniciatív, no aj medzi nimi sa objavili pokusy o predstieranie či zahmlievanie, ktoré mohli súvisieť napríklad s plnením projektového zadania. Väčšinou sa však hneď jasne ukázalo, že deklarovanie participácie automaticky nemusí znamenať, že naše konanie vedie k reálnej participácii.
- Na to, aby sme reálnu participáciu dosiahli, musia koordinujúce subjekty postupovať transparentne, otvorene a s cieľom primerane zapojiť všetkých ostatných relevantných aktérov.

## Príklady (2)

- Participácia verejnosti môže mať aj podobu spontánnej aktivity.
- V pilotných projektoch sa objavilo hneď niekoľko situácií, keď došlo zo strany projektových partnerov k improvizácii a participácia verejnosti prebehla bez výraznejšej koordinácie.

# Omyl č. 9

**Participácia prináša iba pozitívne efekty.**

# Naša skúsenosť

Participácia verejnosti je v prvom rade nástrojom a ako každý nástroj, aj participácia verejnosti prináša pozitívne i negatívne efekty.

# Príklady (1)

- Pravidlo, že čím viac je zapojených strán, tým náročnejšie je hľadanie spoločných riešení sa do istej miery naplnilo aj v rámci sledovaných pilotných projektov.
- Táto náročnosť sa týkala predovšetkým nákladov na koordináciu a času potrebného na prijatie rozhodnutia.



## Príklady (2)

- Participácia verejnosti zo svojej podstaty vyžaduje zapájanie rôznych aktérov a ich informačná, poznatková a skúsenostná diverzita celkom prirodzene vedie ku komplikáciám pri hľadaní konsenzuálnych alebo kompromisných riešení.
- Pilotné projekty zreteľne ukázali, aká veľká informačná asymetria existuje napríklad medzi obyvateľmi zapojených obcí. Konfrontácia ich požiadaviek tak nebola úplne férová.

# Omyl č. 10

**Participácia je cieľom, o ktorý sa tvorcovia verejných politík majú/musia usilovať.**

# Naša skúsenosť

Participácia verejnosti je nástrojom, ktorý môže v mnohom pomôcť, no nemala by byť hlavným cieľom.

# Príklady (1)

- Participácia nemá byť mantrou, respektíve cieľovou páskou snaženia pri tvorbe akejkoľvek verejnej politiky.
- To, že sa podarí zapojiť zainteresovaných aktérov do tejto tvorby je skvelá správa, no samotná tvorba má nejaký svoj cieľ a participácia verejnosti je využívaná napríklad na posilnenie legitimacy pri prijímaných rozhodnutiach, na zvýšenie miery informovanosti širokej verejnosti a podobne.

## Príklady (2)

- Pilotné projekty, ktoré primárne sledovali participáciu (a tým aj naplnenie hlavnej podmienky pilotnej schémy), v niektorých prípadoch „pozabudli“ sledovať naplnenie svojich hlavných cieľov.
- Nimi dosiahnuté výstupy nezodpovedali pôvodným zámerom, hoci sa im podarilo formálne naplniť spomínanú podmienku pilotnej schémy.

# Zhrnutie alebo zopár odporúčaní (1)

- Vyjasnenie základných pojmov a zladenie prístupov k riešenej téme
- Používaný jazyk by mal odzrkadľovať potreby zapájaných aktérov
- Aj participácia iniciovaná zhora nadol má svoj význam a dokáže viesť k cenným výsledkom
- Od orgánov verejnej správy je možné očakávať aktivitu aj v oblasti participácie verejnosti, no je nutné brať do úvahy ich legislatívnu zviazanosť
- Zamestnancov orgánov verejnej správy nie je vhodné posúvať do pozície neistoty, kde by hrozila svojvôľa či iné pochybenie
- Participácia verejnosti je možná na akejkol'vek administratívno-politickej úrovni

# Zhrnutie alebo zopár odporúčaní (2)

- Pri participácii verejnosti sa nemožno slepo zameriavať iba na kvantitatívne ukazovatele, pretože množstvo zapojených aktérov nemusí korešpondovať napríklad s kvalitou podnetov
- Líderstvo je jedným z rozhodujúcich faktorov pri rozvíjaní participatívnej tvorby verejných politík
- Obsah participácie je dôležitejší než jej forma
- Rovnako, ako každý iný nástroj, aj participácia verejnosti neprináša iba pozitívne efekty
- Participácia verejnosti nie je cieľom, ale nástrojom, ktorý pomáha dosiahnuť nejaký cieľ

# Ďakujem za pozornosť.

Prípadné otázky rád zodpoviem.

[daniel.klimovsky@gmail.com](mailto:daniel.klimovsky@gmail.com)

[daniel.klimovsky@uniba.sk](mailto:daniel.klimovsky@uniba.sk)