

KATALÓG PRÍKLADOV DOBREJ/ZLEJ PRAXE Z PROSTREDIA PILOTNEJ SCHÉMY

Vypracovali:

- **autor:** doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.
- **spolupracujúci tím:** Jakub Varíni, Tomáš Malec, Alexandra Poláková, Terézia Šabová, Tomáš Jacko, Alexandra Hrabínová.

názov výstupu: **KATALÓG PRÍKLADOV DOBREJ/ZLEJ PRAXE Z PROSTREDIA PILOTNEJ SCHÉMY**

názov výstupu z opisu: **katalóg príkladov dobrej/zlej praxe z prostredia pilotnej schémy**

zadávatel': Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

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

ITMS kód projektu: 314011M298

operačný program: OP Efektívna verejná správa

zdroj financovania: Európsky sociálny fond

obdobie vyhotovenia/spracovania: 2020

O národnom projekte

Národný projekt sa realizoval ako komplexná aktivita, ktorej názov korešponduje s názvom predkladaného projektu: Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík. Projekt sa vydal dvoma smermi – praktickým a teoretickým:

- podaktivita 1) praktická časť: pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík;
- podaktivita 2) teoretická časť: analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe.

Stavba originálnej dvojpodlažnej budovy je dobrou metaforou pre popis realizácie projektu. Dve hlavné podaktivity predstavovali dve samostatné, a pritom vzájomne prepojené poschodia toho istého domu. Na prízemí sa rozložila pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík, ktorá zastrešila realizáciu dvanástich pilotných projektov zapájania verejnosti do tvorby verejných politík. Predstavovala tak akési „živé laboratórium“ participatívnych procesov v prostredí verejnej správy.

Analytickým tímom expertov ponúkala pilotná schéma priestor na realizáciu výskumných aktivít v interiéroch projektového domu, ako aj exteriéroch, teda vo svete mimo pilotnej schémy. Analytické expedície, prieskumy neznámych teritórií verejnej správy a metodické prvovýstupy (postavené na širokom zbere a postupnom vyhodnocovaní procesov a dát) reprezentovali „teoretickú časť“ projektu. Táto bola zameraná na rozšírenie poznatkov o stave a možnostiach zapájania verejnosti v reálnom živote verejnej správy, ako aj na prípravu vzdelávacieho programu na podporu participácie pre zamestnancov ministerstiev, samosprávnych krajov, miest a obcí.

Dvanásť izieb na prízemí zaplnili jednotlivé pilotné projekty a príbehy participatívnej tvorby verejných politík na rôznych úrovniach verejnej správy. Každá z týchto izieb sa stala javiskom, na ktorom sa odohrával originálny dej partnerstva a dialógu medzi mimovládnu organizáciou a subjektom verejnej správy. Spoločným menovateľom bola tvorba konkrétnej verejnej politiky so zapojením verejnosti a zavádzanie, respektíve testovanie nových prístupov a mechanizmov participácie.

Hlavnými postavami príbehu sa stali nielen spolupracujúce organizácie a ich odborní garanti, ale aj široká plejáda ďalších postáv, reprezentujúcich zainteresovaných aktérov a aktívnych občanov, ktorí spolu hľadali riešenia problémov v rôznych oblastiach: dlhodobá starostlivosť, podpora práce s mládežou, environmentálne vzdelávanie, otvorené dáta, mikroregionálny rozvoj, odpadové hospodárstvo, prístupnosť a bezbariérovosť miest, plánovanie verejných priestorov, udržateľná mobilita, zavádzanie participatívnych rozpočtov a inklúzia zraniteľných skupín.

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma a implementácia dvanástich pilotných projektov participatívnej tvorby verejných politík predstavovala praktickú časť projektu. Účelom pilotnej schémy bolo zavádzanie a testovanie inovatívnych postupov participatívnej tvorby verejných politík v prostredí verejnej správy na princípe partnerstva Úradu a vybraných subjektov z prostredia verejnej správy a mimovládneho neziskového sektora.

Proces prípravy a tvorby verejných politík na participatívnom princípe bol realizovaný na štyroch politicko-administratívnych úrovniach (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna úroveň). Výsledkom malo byť nielen dvanásť participatívne vytvorených verejných politík, ale tiež desiatka tematických metodických príručiek zapájania verejnosti v prípade konkrétnych verejných politík. Samozrejme, projektové aktivity viedli k vytvoreniu celého radu ďalších publikácií a iných cenných výstupov.

Pilotná schéma vytvorila priestor pre uplatnenie, overenie a zhodnotenie navrhovaných inovatívnych postupov a procesov priamo počas implementácie dvanástich pilotných projektov, a to na princípe „work-based learning“. Súčasne sa stala cenným zdrojom dát pre zabezpečenie konkrétnych výstupov z „teoretickej“ časti projektu.

Katalóg príkladov dobrej praxe

S realizáciou pilotnou schémou je spojený aj Katalóg príkladov dobrej/zlej praxe, ktorý vám ponúkame. Predstavuje výsledok zberu dát II., ktorého zámerom bolo na jednotnom metodologickom základe zabezpečiť zber relevantných kvalitatívnych a kvantitatívnych dát. Spracované príbehy ponúkajú pohľad „zvnútra“ (teda zainteresovaný pohľad), ktorý sleduje a skúma mieru zapojenia verejnosti do participatívnych procesov.

Príbehy jednotlivých pilotných projektov sú verejnosti prezentované ako Katalóg príkladov dobrej a zlej praxe. Dokumentujú priebeh, postupy, riziká, bariéry, mieru zapojenia verejnosti či zainteresovaných skupín, ako aj postavenie a úlohu subjektov verejnej správy, mimovládnych organizácií a iných aktérov v procese tvorby vybraných verejných politík. Zároveň tieto príbehy slúžili ako zdroj primárnych dát aj pre analýzu pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík, v ktorej je kladený dôraz na vzťahy, väzby, procesy a postupy tvorby verejných politík na princípe participácie.

Odborným garantom pre monitoring a hodnotenie pilotnej schémy bol Daniel Klimovský, pôsobiaci aj na Univerzite Komenského v Bratislave. Monitorovací tím však zahŕňali niekoľko ďalších osôb: Alexandra Poláková, Alexandra Hrabínová, Miriam Bošeľová, Terézia Šabová, Tomáš Jacko, Jakub Varín a Tomáš Malec. Katalóg príkladov dobrej/zlej praxe v previazaní na záverečnú analýzu, ako aj súbor rozhovorov s jednotlivými zástupcami pilotných projektov, bude zverejnený a použitý ako základný podklad vysokoškolského učebného textu (Čítanky participatívnej tvorby verejných politík) k predmetu Verejná politika na Slovensku, ktorého garantom je Daniel Klimovský. V tejto súvislosti bolo vo februári 2020 podpísané Memorandum o spolupráci medzi Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a Filozofickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave. Predmetom Memoranda je dlhodobější spolupráca na presadzovaní aktuálne dominujúcich konceptov spravovania vecí verejných, ktorými sú otvorené vládnutie, dobré spravovanie a participatívna tvorba verejných politík. Súčasťou výučbového procesu sa stane aj nasadenie expertov a

výstupov tejto pilotnej schémy. Študenti tak dostanú unikátnu príležitosť konfrontovať svoje poznatky so skúsenosťami priamo zainteresovaných aktérov.

Použité metódy

Teoretické ukotvenie monitoringu

Základný dynamický rámec pre analýzu participácie v sledovaných procesoch tvorby verejných politik je odvodený z tradične vnímanej koncepcie cyklu tvorby verejných politik.

Prípravná fáza zahŕňa tri základné prvky, a to identifikáciu politického problému, formuláciu politickej agendy a prijatie rozhodnutia o riešení politického problému. V rámci identifikácie verejného problému je vždy hlavnou otázkou to, kto poukazuje na politický problém, respektíve kto prináša potenciálny politický problém do verejného diskurzu. Formulácia politickej agendy je tým momentom, kedy je identifikovaný verejný problém legitimizovaný z pohľadu najdôležitejších politických aktérov a kedy si ho títo prevezmú do politickej agendy. V prípade, že sa tak stane, politickí aktéri navrhujú spôsoby jeho riešenia, pričom je žiaduce, aby sa pre navrhované riešenia snažili získať podporu nielen zo strany rozhodujúcich aktérov, ale tiež zo strany ostatných zainteresovaných aktérov. Prijatie rozhodnutia následne leží v rukách úzkeho okruhu aktérov, ktorí požívajú jasnú a nespochybniteľnú legitimitu a ktorí sú zároveň príslušní v danej veci prijať potrebné rozhodnutie. Týmto momentom je zároveň ukončovaná prípravná fáza a nastupuje fáza implementácie.

Implementačná fáza je zvyčajne rozdelená do niekoľkých etáp, ktoré na seba nadväzujú a zároveň sa prelínajú. Implementácia by mala vychádzať z rozhodnutia, teda zo schválenej verzie riešenia, ktoré bolo podrobené kritickej verejnej diskusii v etape formulácie politickej agendy, a ktoré má viesť k riešeniu identifikovaného verejného problému. Tým sa však nevylučujú modifikácie, ktoré si môže priebeh implementácie vyžiadať.

Už implementačná fáza tak ponúka priestor pre pomerne detailný priebežný monitoring, no k skutočnému vyhodnocovaniu implementovaných riešení dochádza až s určitým odstupom. Zvyčajne totiž nie je problémom vyhodnotiť implementované riešenie z hľadiska naplnenia jednoducho kvantifikovateľných ukazovateľov, no ak sa pozornosť zameria na kvalitatívne kritériá, potom je situácia zložitejšia. Navyše, niektoré účinky prijatého a implementovaného riešenia sa môžu prejavíť aj s relatívne dlhým časovým odstupom od implementačnej fázy.

Organizácia zberu údajov

Vzhľadom na cieľ monitoringu a evaluácie bolo dôležité systematicky zbierať dáta na troch identifikovaných úrovniach:

- **Mikro-úroveň (personálna úroveň)**

Na tejto úrovni dochádzalo k zberu dát v interakcii s priamo zainteresovanými osobami. Tieto dáta odrážali predovšetkým postoje alebo názory jednotlivcov a nemuseli byť nevyhnutne v súlade s tým, čo bolo deklarované napríklad na inštitucionálnej úrovni. Zámerom bolo odhaliť spokojnosť či nespokojnosť zainteresovaných, ich pohnútky, postoje a názory (napríklad povinnosť vs. dobrovoľnosť, aktivitu vs. apatiu, pesimizmus vs. optimizmus a podobne). Na mikroúrovni nebolo možné pracovať s dátami od všetkých zainteresovaných osôb a nutný bol výber tých správnych osôb, respektíve respondentov. Tento výber pri tom rešpektoval diverzitu implementovaných projektov.

- **Mezo-úroveň (vnútroorganizačná úroveň)**

Dáta zbierané na tejto úrovni v rámci monitoringu pomáhali zachytiť vnútorné nastavenie zapojených organizácií vo vzťahu k využívaným, alebo zamýšľaným participačným procesom. Zámerom bolo odhaliť nielen vnútroorganizačnú klímu v týchto organizáciách, ale tiež ich administratívno-organizačné postupy.

- **Makro-úroveň (medziorganizačná úroveň)**

Zameranie sa na túto úroveň umožnilo monitorovaciemu tímu sledovať transfer poznatkov a skúseností medzi zainteresovanými aktérmi. Cieľom bolo zistiť predovšetkým to, či medzi rôznymi organizáciami z verejného i mimovládneho (súkromného) sektora dochádza k fenoménu „učiacich sa organizácií“, alebo či tento fenomén nebol potláčaný napríklad neprimeranou rezistenciou zo strany zamestnancov zainteresovaných aktérov.

Keďže úlohou tohto monitoringu a evaluácie pilotných projektov bolo aj odhalenie dynamiky participačných procesov, vrátane pozitívnych i negatívnych zmien, dáta neboli zbierané jednorazovo. Naopak, viaceré druhy dát boli zbierané kontinuálne, respektíve opakované vo vopred definovaných intervaloch.

Príkladom priebežne zbieraných dát boli tie dáta, ktoré obsahovali napríklad oficiálne zápisnice či oficiálne pracovné a finančné výkazy dotknutých subjektov. Etapovité zbieranie sa týkalo takých dát, ktoré nie je možné alebo potrebné zbierať priebežne, no zároveň pri ktorých má zmysel zbierať ich s určitým časovým odstupom a počas vopred definovaného obdobia. Takéto dáta boli zbierané napríklad prostredníctvom naratívnych správ. Osobitnou možnosťou bolo zbieranie ad hoc dát, ktoré súviseli s identifikovaním nejakej špecifickej situácie. Za týmto účelom sa využívali jednak pozorovania počas podujatí organizovaných partnermi projektov a jednak špecificky zamerané rozhovory. Práve takéto nástroje totiž pomáhali získať dáta umožňujúce hlbšie pochopenie vzniknutej situácie, prípadne odhalenie charakteru nejakého špecifického problému. Snahou monitorovacieho tímu bolo v takýchto prípadoch problém nielen odhaliť, ale aj pochopiť dôvody, pre ktoré sa objavil, analyzovať jeho hĺbku i šírku a tiež jeho vnímanie zo strany všetkých dotknutých aktérov.

Údaje boli v rámci realizovaného monitoringu zbierané v rámci troch pomyselných fáz:

- prvou fázou bola fáza prípravy a rozbehu pilotného projektu (prípravná fáza);
- druhou fázou bola fáza realizácie plánovaných aktivít (implementačná fáza);
- treťou fázou bola fáza ukončenia pilotného projektu (finalizačná fáza).

Na účely sledovania vybraných ukazovateľov kvality a miery participácie boli použité využité štandardizované postupy, ktoré rešpektovali členovia monitorovacieho tímu počas celého trvania monitoringu. Vďaka nim bolo možné pristúpiť v rámci analýzy ku komparácii nielen kvantifikovateľných ukazovateľov, ale tiež tých ukazovateľov, ktoré sa vyhodnocovali kvalitatívnym spôsobom.