

Profil absolventa/absolventky vzdelávacieho programu Participatívna tvorba verejných politík

Autorka: Zora Pauliniová

Profil absolventa/absolventky vzdelávacieho programu

pre podporu zavádzania participačných procesov do tvorby verejných politík v prostredí verejnej správy v rámci NP ÚSV ROS

„Možno treba uviesť to, že participácia je nástroj demokracie; že otázka nie je, či ideme robiť participáciu, alebo nie – že je to niečo, čo je nevyhnutná zložka demokracie, základný set hodnôt, o ktorom sa nemá diskutovať či to ideme robiť, alebo nejdeme... Ak sa hlásime k vyspelej demokratickej Európe, toto sú procesy, ktoré by mali k tomu bez debaty patriť – možno diskutovať len o tom, ako to urobiť, nie či to urobiť. Participácia je ako nástroj demokracie – nie je to otázka, ale nevyhnutná zložka.“ (Lenka Antalová – Plavúchová)

Obsah

1. Zadanie	2
2. Zhrnutie dokumentu	2
3. Metodika prieskumu	3
4. Kontext a rámce	5
5. Zistenia a analýzy	6
5.1. Súčasný stav participácie na Slovensku	7
5.1.1. Vnímanie participácie	7
5.1.2. Situácia v oblasti participácie vo verejnej správe	9
5.1.3. Možnosti uplatňovania participatívnych prístupov	15
5.1.4. Prekážky a bariéry zapojenia verejnosti	17
5.1.5. Podporné faktory a predpoklady pre rozvoj participácie	22
5.2. Vzdelávanie v oblasti participácie	25
5.2.1. Realizované vzdelávanie	25
5.2.2. Oblasti a kompetencie vzdelávania	26
5.2.3. Vzdelávanie predstaviteľov verejnej správy z rôznych úrovní	29
5.2.4. Formát vzdelávania a ďalšie odporúčania	30

1. Zadanie

Cieľom prieskumu bolo pripraviť **profil absolventa vzdelávacieho programu** pre pracovníkov subjektov verejnej správy, zameraného na budovanie kapacít pre podporu zavádzania participačných procesov do tvorby verejných politík v prostredí verejnej správy. Citujeme zo zadania: „Profil má zohľadňovať spoločné potreby a špecifiká predstaviteľov verejnej správy (štátna správa, regionálna územná samospráva, regionálne združenia miest a obcí, miestna územná samospráva) a jeho vytvoreniu mala predchádzať analýza a deskripcia vedomostí, zručností a postojov, realizovaná na základe facilitovaných stretnutí pracovnej skupiny, zameraných na identifikáciu príčin nedostatočnej aplikácie inovatívnych / participatívnych metód v praxi verejnej správy. Pracovná skupina expertov skúma, aké vedomosti, zručnosti a postoje je potrebné posilniť v rámci budovania kapacít VS. Profil absolventa bude vychádzať z výsledkov analýzy - na čo potrebujú byť účastníci pripravení,

- **čo potrebujú vedieť (vedomosti),**
- **čo potrebujú vedieť robiť (zručnosti),**
- **aké majú mať postoje.**

2. Zhrnutie dokumentu

Autorka dokumentu sa dlhodobo venuje participácii a vníma ju ako jeden zo **základných princípov demokracie a dobre spravovanej spoločnosti**. Nasledovný materiál preto v kontexte zadania od ÚSV ROS spracovala ako podkladový materiál pre nastavenie vzdelávania pre ľudí z rôznych oblastí verejnej správy v oblasti participatívnej tvorby verejných politík, ktoré považuje za jedno z východísk k presadeniu participatívneho plánovania.

Nejde o komplexný prieskum, ktorý by pomenúval všetky dotknuté veci, súvisiace na Slovensku s participáciou – na to by bolo treba viac ľudí a podrobnejšie skúmanie. Cieľom tohto prieskumu bolo zmapovať a analyzovať aspoň niektoré kľúčové veci v tejto oblasti, napríklad ako respondenti vnímajú stav zapájania verejnosti do tvorby verejných politík na Slovensku (ďalej v texte len „participácie“), čo považujú za mŕľníky rozvoja participácie a aké poznajú príklady dobrej praxe. Ich očami sa pozrieme na vnímané príležitosti a bariéry rozvoja participácie a ponúkneme ich odpovede na otázky, aké sú základné predpoklady pre využívanie participačných procesov a ako by malo byť na základe týchto skutočností nastavené vzdelávanie, ak chceme, aby vo verejnej správe pracovalo viac kompetentných ľudí, ktorí budú schopní presadiť a realizovať participatívnu tvorbu verejných politík.

Uplatňovanie participácie na Slovensku nie je plošne rozšírené ani hlboko zakotvené a nerealizuje sa vždy na profesionálnej úrovni, napriek tomu môžeme menovať viaceré príklady dobrej praxe a dokonca výnimočné príklady začínajúceho systémového zavádzania participácie.

Bariéry, ktoré väčšiemu rozšíreniu bránia, môžeme nájsť ako v našom historickom vývoji, tak v existujúcom systéme fungovania verejnej správy; ako na strane verejnej správy, tak na strane občanov či mimovládnych organizácií. Nejde (len) o chýbajúce zdroje, ale aj o bariéry na úrovni postojov či absentujúcej profesionálnej výbavy predstaviteľov verejnej správy (vedomosti, zručnosti).

Objavujú sa však aj **príležitosti a podporné faktory v prospech participácie** – postupne sa meniaci legislatíva, zakotvujúca participáciu; rozvíjajúca sa občianska spoločnosť, v ktorej nachádzajú miesto inšpirácie zo zahraničia i Slovenska a objednávka z medzinárodného prostredia (Európska únia, iné) na zavádzanie participácie.

Aby sa začala participatívna tvorba verejných politík výraznejšie presadzovať, bolo by potrebné **nastaviť také vzdelávanie** jej nositeľov, ktoré bude reagovať na spomínané faktory. Jeho súčasťou

by malo byť nielen získavanie vedomostí a rozvoj zručností, ale aj **zmena postojov** ako dôležitý faktor. Oblasť vzdelávania by sa mali zamerať najmä na **oblasť participácie**, ale aj na **oblasť komunikácie so stakeholdermi a manažmentu procesov**, ktoré možno vnímať ako oblasti, podporujúce zavedenie participatívnej tvorby verejných politík. **Formát vzdelávania** by mal tiež zohľadňovať, aké systémové bariéry treba prekonať, aby bol dopad vzdelávania čo najvyšší – preto by sa mali vo vzdelávaní využiť posilňujúce aspekty, akými je prepájanie a spolupráca rôznych cieľových skupín či práca na vlastných projektoch.

3. Metodika prieskumu

Na získanie vstupov pre výsledný dokument sme navrhli a zrealizovali nasledovný proces:



Na základe navrhnutého procesu sme zrealizovali desktop research a prvé aktivity, ktoré sme vnímali ako **sondu do skúmaného prostredia**. Aktivity – **regionálne stretnutia s predstaviteľmi rôznych sektorov** - sme realizovali v spolupráci so samotným úradom splnomocnenca, ako aj so sieťou Regionálnych vzdelávacích centier. Pestrá kombinácia ľudí z rôznych regiónov a z rôznych sektorov či pozícií nám umožnila získať vhľad do toho, ako je téma participácie (v kontexte participatívnej tvorby verejných politík) vnímaná a napĺňaná.

Čas	Miesto	Aktivita	Cieľová skupina
10.10.2017	Liptovský Mikuláš	Stretnutie pilotných projektov, workshop „Participácia na tvorbe verejných politík“	Účastníci pilotných projektov z verejnej správy a MNO, 2 skupiny
7.11.2017	Bratislava	Workshop „Ako zapojiť verejnosť / mýty a predsudky o participácii“	Predstavitelia verejnej správy a MNO
9.11.2017	Štrbské pleso	Prednáška „Ako pri plánovaní získať verejnosť na svoju stranu“ s následnou diskusiou	Volení predstavitelia a predstaviteľky samosprávy

27.11.2017	Podbanské	Panelová diskusia „Ako predchádzať konfliktom v územnom plánovaní“	Pracovníci stavebných úradov na samospráve
-------------------	-----------	--	--

10.10.2017 sme na stretnutí pilotných projektov v Liptovskom Mikuláši realizovali **dva workshopy** – jeden s predstaviteľmi verejnej správy a jeden s predstaviteľmi mimovládnych organizácií. Pri oboch išlo o predstaviteľov a predstaviteľky pilotných projektov v rámci národného projektu Participácia. Cieľom workshopov bolo získať podnety účastníkov a účastníčok, týkajúce sa toho, ako vnímajú súčasnú situáciu na Slovensku v oblasti participácie, identifikovať bariéry, ktoré bránia jej hlbšiemu presadzovaniu, a špecifikovať, aké sú podľa nich potreby v oblasti vzdelávania pre ľudí z verejnej správy, aby boli schopní efektívnejšie realizovať verejné politiky so zapojením verejnosti.



7.11.2017 sa v rámci OGP Week (Týždeň otvoreného vládnutia 2017) uskutočnila **diskusia „Áno či nie“**. Jej prvá časť bola zameraná na prezentáciu mýtov a predsudkov, spojených s participáciou (prezentovala Zora Pauliniová), v druhej účastníci a účastníčky zo samosprávy, z ministerstiev a agentúr a z neziskových organizácií diskutovali o tom, ako vnímajú súčasnú situáciu v participácii, kde vidia bariéry a kde príležitosti hlbšieho uplatňovania participácie, najmä participatívnej tvorby verejných politík a ako by malo byť nastavené vzdelávanie pre predstaviteľov verejnej správy v tejto oblasti.

9.11.2017 prebehlo na Štrbe **stretnutie „Ako pri plánovaní získať verejnosť na svoju stranu“** so starostkami a starostami menších obcí z východného Slovenska. Diskutovali sme o tom, ako sa v takýchto obciach využíva participácia, v akých situáciách sa starostovia a starostky ocitajú a aké nástroje využívajú, prípadne čo vnímajú ako podporné a naopak brzdiace faktory pri zavádzaní participatívnych postupov.

27.11.2017 sme sa v Podbanskom zúčastnili **panelovej diskusie expertov a expertiek so skúsenosťou z participácie** (I. Vozár, M. Paulíková, Z. Pauliniová, D. Klimovský) a následnej diskusie s účastníkmi a účastníčkami stretnutia zo stavebných úradov na tému **„Ako predchádzať konfliktom pri územnom rozvoji“**.



Realizované stretnutia pre nás znamenali **prieniky do témy**, umožňujúce získanie informácií a formulovanie zistení. Pomocou sond do týchto rôznych prostredí sme získali výstupy, týkajúce sa spoznania situácie, čiastočnej špecifikácie cieľovej skupiny, prvotného identifikovania kompetencií cieľových skupín a definovania žiaducich budúcich kompetencií, zmapovania bariér zavádzania participácie a iných faktorov vplyvu, ale aj samotných návrhov k vzdelávaciemu programu.

Na základe prvých vstupov sme na jar r. 2018 pristúpili k realizácii **kvalitatívneho prieskumu – k pološtruktúrovaným rozhovorom** s predstaviteľmi verejnej správy alebo s ľuďmi, ktorí majú do tejto oblasti vhlád. Sériu rozhovorov sme realizovali s respondentkami, ktoré sme oslovili kvôli ich vhladu do oblasti verejného sektora i vzhľadom na osobnú skúsenosť práce vo verejnej správe či spolupráce s ňou a porozumenie problematike vzdelávania a participácie. Hoci sme oslovili aj mužských respondentov, súhrou okolností sme realizovali prieskum len so ženami. Myslíme si však, že z hľadiska zastúpenia rôznych prostredí a rolí i z hľadiska výpovednosti o skúmanej téme a relevantnosti nám takéto zloženie prinieslo dostatočne bohatý a v kombinácii s výstupmi z ďalších metód aj reprezentatívny materiál. Rozhovory sme apretovali a analyzovali a na posilnenie výpovednosti sme výstupy ilustrovali výrokmami z nich. Rozhovory sme realizovali s uvedenými ľuďmi:

1. **Lenka Antalová Plavúchová**, poslankyňa MČ Rača, Bratislava
2. **Magda Bernátová**, lektorka a konzultantka pre verejné politiky, Banská Bystrica
3. **Ľuba Borošová**, manažérka vzdelávania pre samosprávu a poslankyňa MČ, Košice
4. **Inge Doležalová**, pracovníčka a projektová manažérka v sociálnej oblasti, Prešov
5. **Rút Erdélyiová**, bývalá generálna riaditeľka sekcie európskych programov na MV SR,
6. **Anna Zemanová**, bývalá poslankyňa a starostka MČ Vajnory, poslankyňa BSK a NR SR

Výstupy z rozhovorov zásadne nezmenili, len doplnili a prehĺbili zistenia z predošlých stretnutí a workshopov v Bratislave a regiónoch a argumentačne ich posilnili.

Súčasťou správy sú aj podnety, získané z prieskumu relevantných webových stránok či dôležité informácie, ktoré zazneli na bilaterálnych či väčších koordinačných stretnutiach v rámci národného projektu Participácia. Osobitne zaujímavé boli najmä stretnutia s predstaviteľmi a predstaviteľkami pilotných projektov a informácie, ktoré sme získali nielen tým, čo prezentovali, ale aj ako to prezentovali; nielen tým, o čom hovorili, ale aj o čom nehovorili.

4. Kontext a rámce

Súčasťou prieskumu bolo pomenovanie rámcov, ktoré ovplyvňujú problematiku zapájania verejnosti – zamerali sme sa na **trendy vo verejnej administratíve** (New Public Management, Good Governance), ktoré sa menia od uplatňovania konceptu „New public management“ s dôrazom na efektivitu a orientáciu na výsledky (skôr manažérsky prístup k participácii) ku konceptu „Good governance“ (na princípoch a hodnotách založený prístup k participácii). Oba tieto prístupy sa premietli aj do toho, čo sme v rámci nášho zisťovania skúmali.

Pri rozhodovaní o tom, na čo sa zamerať v diskusii o vzdelávaní ľudí z verejnej správy, sme vychádzali aj z metodiky, zameranej na **analýzu vzdelávacích potrieb**:

Analýza vzdelávacích potrieb



Kroky analýzy vzdelávacích potrieb:

- **Kto je cieľová skupina?**
- **Aké kompetencie** (vedomosti, zručnosti, postoje) v danej oblasti majú v súčasnosti predstavitelia verejnej správy?
- **Aký výkon by mal byť optimálnym výstupom** po absolvovanom vzdelávaní? (žiaduce kompetencie, žiaduce správanie)
- **Aká je vzdelávacia medzera** (learning gap)? / Čo cieľovej skupine chýba, čo sú tréningové alebo vzdelávacie potreby?
- **Čo sú podporné a brzdiace faktory** (bariéry)? / Čo bráni využívaniu participatívnych procesov v praxi (čo je otázka absentujúcich kompetencií a čo je otázka systémového nastavenia)?

5. Zistenia a analýzy

Na základe zadania sme pristúpili k spracovaniu výstupov z jednotlivých aktivít. Považujeme za potrebné povedať, že v nasledujúcej časti možno nájsť odpovede na otázky, vyplývajúce zo zadania; pod spomínaným „profilom absolventa“ sme však nerozumeli exaktný a štruktúrovaný výstup, ale vzhľadom na mnohorakosť pozícií a pracovných rolí ľudí zo štátnej správy i samosprávy zamerali sme sa najmä na **pomenovanie základných kompetenčných modulov**. V texte sme tiež nechali samostatne odpovede rôznych cieľových skupín, pretože je podľa nás dôležité vidieť, aké typy odpovedí prinášali a čo je pre ne špecifické. Keďže stretnutia boli pripravované a realizované v rôznom čase, skúmané otázky sme postupne dopĺňali či prehľbovali, preto sú najkomplexnejšie výstupy z kvalitatívneho prieskumu – z rozhovorov s expertkami, ktoré sme realizovali ako posledné.

5.1. Súčasný stav participácie na Slovensku

V tejto časti sme sa zamerali na **súčasný stav uplatňovania participácie verejnosti na rozhodovaní na Slovensku**, najmä v oblasti participatívnej tvorby verejných politík. Sústredili sme sa na celkový obraz, na stav spoločenského poznania (poznatie a rozšírenie konceptu) a reálneho naplňovania (spoločenská prax v tejto oblasti), na pomenovanie významných princípov a míľnikov participácie na Slovensku a pozreli sme sa aj príklady, príležitosti, stimuly a bariéry participácie.

5.1.1. Vnímanie participácie

Účastníci a účastníčky z pilotných projektov

Predstavitelia z rôznych sektorov (najmä z verejného a neziskového) majú často skúsenosť so zapájaním verejnosti, aj keď nemožno hovoriť o skúsenosti hlbokej a vžitej. Tam, kde bola skúsenosť menej rozvinutá, prejavovala sa v zúženom vnímaní participácie a vo veľmi zovšeobecňujúcich, hodnotiacich názoroch (výroky typu: „*Naši ľudia nie sú naučení*“, „*Ak sa ľudí spýtame, nebudú nám vedieť povedať*“, alebo „*Samospráva takýmto veciam nerozumie*“); tam kde bola skúsenosť hlbšia, prejavovala sa v citlivejšom reflektovaní situácie a akceptujúcejšom nazeraní na tému participácie (hovorili autenticky, bohatšie, prinášali vlastné skúsenosti, nevideli veci čiernobiely). Z diskusie vyplynulo, že mnohí ľudia majú rôzne skúsenosti z participatívnych procesov – ako z účasti v nich, tak z ich vedenia a dokážu porovnávať situáciu aj so zahraničím: „*V zahraničí participáciu zabezpečuje, vedie a koordinuje mesto, ktoré platí vyškolených ľudí. Developeri dobrovoľne vstupujú do procesov participácie a potom akceptujú výsledky, na ktorých sa s verejnosťou dohodli - vyjasnenie vecí v primárnej fáze môže znamenať úsporu času v ďalších fázach.*“, „*V Rakúsku je na Ministerstve práce odbor, ktorý zodpovedá za to, že akákoľvek verejná politika sa prijíma na základe participatívneho procesu.*“

Respondenti a respondentky vedia svojimi slovami pomenovať, ako sami participáciu verejnosti vnímajú. Niekedy to robia v zjednodušenom spôsobe, ale cez pomenovanie kľúčových vecí, prameniach z ich osobnej skúsenosti: „*Ked' participujeme, spoločne rozhodujeme, zapájame ľudí do rozhodnutia.*“; „*Ked' štartujeme participáciu, môžeme avizovať: chceme sa vás spýtať na názor, ale finálne rozhodnutie prijímame sami.*“

Osobná skúsenosť so zapájaním verejnosti do tvorby politík vedie ku **komplexnejšiemu vnímaniu toho, čo participácia znamená a ako má byť realizovaná** - napríklad predstavitelia samosprávy, ktorí už participačný proces realizovali, vedia pomenovať, aká je na meste situácia, vnímajú význam participácie, vnímajú viac úrovní participácie a vedia aj exaktnejšie definovať, v čom by sa mala samospráva vzdelávať, pretože zatiaľ jej predstavitelia niektorým veciam nerozumejú: „*Na úrovni miestnej samosprávy nie je zatiaľ jasné, ako má prebehnúť proces, čo všetko má byť obsahom participácie a ktoré rozhodnutia majú prejsť participatívnymi procesmi. Mesto nemá tieto veci vyjasnené a rozdielne sú vnímané aj v rámci samosprávy – u poslancov, u zamestnancov, v rôznych odboroch. Ani adresáti participácie – verejnosť či developeri – nevedia, k čomu a ako sa môžu vyjadrovať.*“; „*Problém je v tom, že nie je vedomosť, čo to skutočne participácia je. Ľudia nevedia, na koho sa obrátiť, akým štýlom to robiť.*“

Uvedené citáty vytvárajú mozaiku rozmanitých názorov na participáciu. Prejavuje sa v nich rozdielny uhol nazerania na to, čo zapájanie verejnosti znamená, prípadne sledovanie rozdielnych aspektov participácie. Kým niektorí ľudia hovoria o cieľoch, výstupoch, prípadne konkrétnej úrovni participácie (Levels of participation, IAP2), ďalší len definujú to, že nositeľ procesu (napríklad samospráva) má legitímne právo definovať, kde nechá ľudí rozhodnúť a kde rozhodne sama.

Starostky a starostovia z malých obcí

Starostovia a starostky vnímajú participáciu najmä ako spoluprácu pri riešení problémov, nie vždy rozlišovali medzi participáciou v združovaní (zapájanie sa do spolkovej činnosti či komunitného rozvoja) a participáciou v rozhodovaní či plánovaní: „*Snažíme sa využívať aj verejné brigády, keď sa naplánuje úprava verejného parku alebo výsadba, alebo tradičné brigády na cintoríne pred Dušičkami.*”

Ako verejnosc vnímali predovšetkým občanov a až v diskusii si uvedomili, že sem patria aj politici, poskytovatelia služieb či úrady, ktoré majú tiež právo sa k rôznym veciam vyjadriť.

Implicitne sa ukázalo, že ani na tejto úrovni neexistuje úplné pochopenie pojmu zapájanie verejnosti do rozhodovania a samospráva nemá prehľad o tom, na akých úrovniach sa môže participácia rozvíjať, kto je vlastne zainteresovanou verejnoscou a aké možné nástroje možno pri participatívnej príprave verejných politík využívať.

Experti a expertky

Zaujímavá – a celkom prekvapujúca – bola skutočnosť, že hoci sme u týchto respondentov predpokladali skúsenosť s participáciou, len u menšej časti z nich sme sa stretli s tými, ktorí mali **plné porozumenie toho, čo participácia znamená** (v zmysle zapájania verejnosti do tvorby verejných politík). Viacerí vnímali participáciu zo širšieho hľadiska, ako akékoľvek zapájanie sa či prácu v projektovej oblasti; niektorí nemali vyjasnené základné participačné princípy a rolu občana / verejnosti v participácii: „*Robilo sa veľa vecí - najviac si pamätám Kamenné námestie, nie som si však istá, či išlo o participáciu, alebo o komunitné aktivity. Občiansky sektor robí veci, ktoré sa podobajú na participáciu, ale nie je to žiadna participácia, lebo k rozhodovaniu ich nikto nepustil.*”. Pri rozhovoroch sa ukázalo, že respondenti nemali ani prehľad o vnútornom členení participácie, o jej úrovniach, prístupoch či o metódach. Aj tí, ktorí s participáciou pracovali (využívali ju, alebo vzdelávali v nej), nevedeli, aké široké je portfólio rôznych prístupov a metód, alebo nemali niektoré veci vyjasnené – aj keď pri porovnaní s inými bola práve táto skupina ľudí (vzdelávatelia a konzultanti) skupinou, ktorá participácii najviac rozumela. Na druhej strane sme sa stretli (hoci izolovane) s veľmi hlbokým porozumením konceptu a vhl'adom do systémových vecí. Možno povedať, že pohľady na participáciu sa pohybovali od vnímania participácie ako akejkoľvek formy zapojenia či ako nástroja pomoci občanovi („*Participácia je situácia, keď je občan niekde v strede a my ostatní mu chceme pomôcť spoločnými silami pri riešení problémov. ... Na to máme verejných činiteľov a poslancov, ktorí by mali byť otvorení komunikácii, alebo „čítaniu” toho, čo občan potrebuje.*”) až po jasné vyjadrenie pomenovanie participácie ako účasti občanov na rozhodovaní: „*Participácia je účasť občana na rozhodovaní. Doteraz sme sa rozprávali o účasti na verejnom živote samosprávy, ale participácia by mala byť aj spolurozhodovanie v iných oblastiach života – máme to v niektorých zákonoch a ústave. Napríklad občan má právo na informácie a na kvalitné životné prostredie a napríklad Aarhuský dohovor zaručuje občanom právo spolurozhodovať v oblastiach životného prostredia.*”

Zhrnutie / Vnímanie participácie

Účastníci a účastníčky pilotných projektov majú často skúsenosť so zapájaním verejnosti, aj keď nemožno hovoriť o skúsenosti hlbokjej a vžitej. Tam, kde bola skúsenosť menej rozvinutá, prejavovala sa v zúženom vnímaní participácie a vo veľmi zovšeobecňujúcich, hodnotiacich názoroch; tam kde bola skúsenosť hlbšia, prejavovala sa v citlivejšom reflektovaní situácie a akceptujúcejšom nazeraní na tému participácie.

Ani na úrovni **starostov a starostiek z menších obcí** neexistuje úplné pochopenie pojmu zapájanie verejnosti do rozhodovania a samospráva nemá prehľad o tom, na akých úrovniach sa môže participácia rozvíjať, kto je vlastne zainteresovanou verejnoscou a aké možné nástroje možno pri participatívnej príprave verejných politík využívať.

U **expertiek** sme sa stretli s tým, že nie všetky mali plné porozumenie významu participácie, nemali vyjasnené základné participačné princípy a rolu verejnosti v participácii, alebo prehľad o vnútornom členení participácie. Pri porovnaní s inými však táto skupina ľudí (vzdelávateľky a konzultantky) participácii najviac rozumela a u niektorých respondentiek sme sa stretli s hlbokým porozumením konceptu a vhlľadom do systémových vecí.

Celkovo možno povedať, že u viacerých cieľových skupín chýba vnútorné porozumenie a exaktná vedomosť o tom, čo participácia verejnosti znamená. Systémový pohľad na participáciu chýba aj tam, kde už existuje skúsenosť so zapájaním verejnosti.

5.1.2. Situácia v oblasti participácie vo verejnej správe

Účastníci a účastníčky z pilotných projektov z verejnej správy

Predstavitelia verejnej správy pomenovali, že v súčasnosti pozorujú presadzovanie niektorých participatívnych prístupov **pri tvorbe strategických dokumentov a verejných politík** – často sa napríklad vytvárajú formálne aj neformálne pracovné skupiny, do ktorých práce sa môžu zapojiť aj mimovládne organizácie (napr. medzirezortné pracovné skupiny). Zvyčajná je účasť partnerov a expertov z verejného sektora. Bežnou oblasťou využívania participácie sú procesy **pripomienkovania vznikajúcej legislatívy** či iných verejných dokumentov – zapojenie verejnosti bolo napríklad pri príprave Zákona o tvorbe právnych predpisov. Vytvorené sú pravidlá zapájania verejnosti do tvorby politík¹; existuje spomínaný zákon o tvorbe právnych predpisov², ktorý definuje, ako majú vznikáť zákony za účasti verejnosti.

Pozitívne, aj keď zatiaľ izolované skúsenosti možno nájsť aj na úrovni miestnej samosprávy. V Hlohovci sa plánujú verejné priestory konkrétnym postupom so zapojením verejnosti^{3,4}, v Nitre pripravujú participatívny rozpočet⁵ na r. 2018 s 50 000,- euro, ktoré sú naň vyčlenené, zatiaľ však nie sú stanovené postupy a rozbieha sa tu tiež pokus vtiahnuť občanov do tvorby návrhov a hlasovania o nich v rámci „Smart City“^{6,7}. Vo Svidníku sa realizoval so zapojením verejnosti PHSR⁸ na roky 2016 – 2020, ktorý využil zapojenie ľudí formou dotazníka⁹, ale aj Komunitný plán sociálnych služieb¹⁰. Tam, kde je samospráva aktívna (napr. Spišský Hrhov), komunikácia samosprávy s občanmi funguje.

Iná skupina predstaviteľov verejnej správy však hovorila len o **minimálnej participácii a len o formálnom schvaľovaní** dokumentácie. Niekedy vnímajú pri presadzovaní zmien (smerom k väčšej participatívnej) **súboj generácií úradníkov** s rozdielnym postojom k participácii (starší a mladší; prístup „Čím menej ľudí sa do toho pustí, tým lepšie, vs. prístup „Otvorme sa viacerým“).

1

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf

2 <https://www.wolterskluwer.sk/sk/zakon-o-tvorbe-pravnych-predpisov-a-o-zbierke-zakonov-sr-komentar.p3028.html>

3 <http://obcan.hlohovec.sk/obcan.hlohovec.sk/participacia.phtml?id5=29505>

4 <http://hlohovec.dnes24.sk/mesto-hlohovec-vola-ludi-na-stretnutie-temou-bude-planovanie-verejnych-priestorov-277731>

5 <https://nitraden.sk/mesto-chce-zaviest-participativny-rozpocet-ludia-by-mohli-rozhodovat-o-prerozdeleni-50-tisic-eur/>

6 <http://nitrasmart.sk/>

7 <https://mynitra.sme.sk/c/20664630/mesto-chce-byt-smart-city-spotrebu-energii-budov-bude-merat-10-tisic-meracov.html>

8 <http://www.svidnik.sk/phsr/>

9 http://www.svidnik.sk/data/files/PRM/dotaznik_vyhodnotenie.pdf

10 [http://www.svidnik.sk/data/files/aktuality/2016/komunitny_plan\(1\).pdf](http://www.svidnik.sk/data/files/aktuality/2016/komunitny_plan(1).pdf)

Podľa niektorých predstaviteľov verejnej správy však nejde o generačnú záležitosť, skôr o osobnostné nastavenie.

Účastníci a účastníčky z pilotných projektov z mimovládnych organizácií

Mnohé MNO uviedli, že podľa nich participácia existuje na **formálnej úrovni** a že úrady ovládajú rétoriku participácie, čo však neznamená, že participácii naozaj rozumejú. Nie vždy vedia, o čo ide, nepoznajú, ako verejnosť zapájať a práve nedostatok nástrojov im bráni mnohé veci realizovať (čo však neznamená, že to nie sú ochotní urobiť). Podľa predstaviteľov občianskych združení *„dnes už možno poznáme plnohodnotnú participáciu, ale nerealizujeme ju a kultúra participácie prichádza až so „žitou“ skúsenosťou.“* Aj keď mnohí predstavitelia verejnej správy poznajú slovník, spojený s participáciou, podľa účastníkov z radov MNO sme z hľadiska presadenia kultúry participácie ešte ďaleko za západnými krajinami a funguje u nás skôr vzorec **autokratického rozhodovania**.

Mimovládne organizácie vnímajú pre presadzovanie participácie ako **rozhodujúci faktor vôľu politikov**, najmä pri samotnom vytvorení priestoru pre participáciu. Okrem toho je dôležitá aj vôľa a ochota úradníkov, ako aj také nastavenie, ktoré by umožnilo systémovo zapájať verejnosť. Zmena systému by okrem iného vyžadovala vytvorenie priestoru pre úradníkov pre participáciu v rámci pracovnej doby, alebo vytvorenie bezpečného priestoru pre nich (aby sa eliminovali ich obavy zo straty moci a kontroly). MNO majú často skúsenosť, že verejná inštitúcia (napríklad kraj) potrebuje mať všetko pod kontrolou, objavujú sa obavy zo straty moci a kontroly: *„Kraj tancuje: niečo pustí, ale hneď sa aj zľakne“; Samospráva sa bráni, nechcú pustiť moc, chcú si nechať kontrolu.“*

V niektorých mestách existuje spolupráca s MNO na spoločných projektoch a otvorená komunikácia medzi samosprávou a mimovládkami. Tam, kde je ochota prijímať a MNO prinášajú pozitívne vzorce spolupráce, otvára sa podľa neziskoviek samospráva sociálnemu učeniu: *„Naučili sme ich spolupracovať; celkom nám nerozumejú, ale sú ochotní zo spolupráce čerpať.“* Sú mestá, kde je vďaka spolupráci s MNO (aj podľa samotných občianskych združení) výrazne lepšia situácia, ako v iných. V Banskej Bystrici existuje napríklad rada primátora mesta pre MNO¹¹, ktorá má právomoc ovplyvniť dotačnú politiku (VZN), kroky stratégie participatívneho rozpočtu či prípravu územného plánu.

Medzi ďalšie využívané nástroje patrí podľa MNO inštitút hromadnej pripomienky. Popri pozitívnych príkladoch spolupráce sa však objavuje aj nedostatočná spolupráca, ktorá sa netýka len MNO a verejnej správy, ale aj súčinnosti inštitúcií verejnej správy (mesto, VÚC).

Účastníci a účastníčky diskusie v rámci OGP Week

V diskusii zazneli príklady politik, ktoré sa už formou zapojenia verejnosti realizujú – napríklad **participatívny proces prijímania politiky** (model terénnej sociálnej práce), dlhodobý proces rozpracovania a implementácie cieľov udržateľného rozvoja v rámci Agendy 2030, príprava akčného plánu rozvoja cyklistickej dopravy so zapojením národných a regionálnych aktérov či iné. Zo skúseností z týchto procesov sa vynára aj jasnejšie zvedomenie toho, prečo by mala byť participácia prítomná v našej spoločnosti: *„Ľudia, pre ktorých je služba (TSP) určená, majú mať možnosť podieľať sa na diskusii. Aby ľudia mali pocit, že to je náš štát, ku ktorého fungovaniu sa môžu vyjadrovať.“; „Ak sa hore spraví rozhodnutie o nás bez nás, potom to má vplyv na celkovú atmosféru v krajine.“*

Starostky a starostovia z malých obcí

Ukázalo sa, že každý zo starostov či starostiek už **pripravoval rôzne strategické dokumenty** – PHSR, územný plán, komunitný plán rozvoja sociálnych služieb či iné materiály, ktoré vyžadujú určitú mieru zapojenia verejnosti. V niektorých situáciách, ak samospráva zorganizovala zhromaždenie

¹¹ http://www.banskabystrica.sk/index.php?id_menu=63482

obyvateľov obce, stretlo sa to s pozitívnou odozvou. Zapojenie verejnosti sa napíňa vo viacerých obciach aj účasťou v komisiách zastupiteľstva: „V obci Vítáz máme v komisiách aj bežných obyvateľov, ktorých navrhli poslanci – predsedovia komisií.“

V diskusii pomenovali predstavitelia a predstaviťky samosprávy svoje skúsenosti pri zapájaní verejnosti do rozhodovania na viacerých úrovniach – hovorili o **informovaní, mapovaní situácie, získavaní podnetov a informácií, obojstrannej komunikácii prostredníctvom sociálnych médií, ale aj o vedení verejných stretnutí.**

Najširšie skúsenosti majú starostovia a starostky v oblasti informovania, kde využívajú **úradné tabule, miestny rozhlas** či **sms-ky**. Z diskusie vyplynulo, že respondenti zabezpečujú informovanie viacerými kanálmi a kombinujú tradičné nástroje (rozhlas, úradná tabuľa) s novými nástrojmi (tzv. inteligentný rozhlas). Pri komunikácii vedú prispôbiť spôsob, miesto aj čas svojej cieľovej skupine: „V obci Suchá dolina využívame obecný rozhlas (doobeda, poobede po práci) a úradnú tabuľu, kde máme 190 obyvateľov, kde je väčšina seniorov. SMS-ky a FB využívame len pre mladšiu generáciu.“; „Máme mašinu, ktorá sa volá Florián¹², ktorá sa dá naprogramovať a súčasťou sú aj sms-ky. Rozhlas využívame v priebehu dňa, ale nie v sobotu a v nedeľu a sms-ky využívame pre tých, čo sú cez deň v práci.“

Starostovia využívajú na komunikáciu a na získanie prehľadu o dianí v obci facebook, nie vždy však interaktívne, ako nástroj obojsmernej komunikácie či na získanie iných názorov. Niekedy diskusiu na sociálnych sieťach kvôli kritickým názorom moderujú, s organizovaním ankiet na FB mali skôr negatívne skúsenosti. Na zvýšenie informovanosti a aktivizáciu používali v niektorých sídlach aj SMSky a pripomienky získavali cez moderovanú diskusiu na webstránke: „Ľudia zvyknú písať na FB, čo všetko nie je a debata tam je veľmi náročná. Máme aj občana, čo mi povie: ráno vstanem a zapnem si vašu stránku a kontrolujem všetko, čo tam dáte.“

Aby získali podnety a informácie pre rôzne strategické dokumenty, na rôznych úrovniach využívajú starostovia a starostky ankety: „V obci s 1250 obyvateľmi sme využili participáciu cez dotazníky pri tvorbe PHSR. Máme asi 350 domácností a návratnosť bola 35 kusov. Dotazník sme využili aj pri pláne rozvoja sociálnych služieb, kde sme ľudí zapájali aj cez klub dôchodcov; aj pri zisťovaní informácií o škole (rodičia).“

Svoju rolu pri zapájaní verejnosti do rozhodovania vnímajú starostovia a starostky pozitívne, uvádzajú, že bariéry na strane samosprávy sú minimálne; uvedomujú si potrebu zaangažovania verejnosti a hoci to nie je časté, nevyhýbajú sa ani priamej interakcii, napríklad verejným stretnutiam: „Raz som mala verejné stretnutie. Poslanci mali filozofiu, že obci nič netreba a ľuďom netreba vychádzať v ústrety. Chcela som ich donútiť a dokopať, aby sa v obci niečo robilo, tak som zavolala celú dedinu. Pripravila som viaceré body a celá dedina vedela, čo sa robí a nerobí. Bola som nadmieru spokojná, aj ľudia.“; „Pri príprave komunitného plánu nám prišli dôchodcovia, k územnému plánu všetci okolití, ktorí nesúhlasili s niektorými zámermi.“

Respondenti nemajú problém so samotným zapájaním a aktivizáciou ľudí a skúšajú rôzne nástroje, ako to urobiť: „Čo sa týka práce, najdôležitejšie je osobné oslovenie. Mám pár pracovníkov VPP, ak si vymyslíme skalku, tak im ukážem a urobia to. Mám chlapca, ktorý rád pestuje kvety – dám mu ich a on si ich vysadí. Väčšinou treba pomáhať okolo cerkvi a keď vyhlásim v rozhlase, nikto z obyvateľov nepríde pomôcť, ale keď urobíme osobné pozvanie, vtedy prídu, ináč sa hanbia. Na posedenie u starších roznášam pozvánky osobitne. Stará pani, ktorá chodí o barlách mi povie, že už nevládze. Osobné oslovenie jediné funguje...“

¹² <http://www.barielectronic.sk/vm-florian-inteligentny-rozhlas-inteligentny-rozhlas/0141242518>

Aj keď je viditeľné, že presadzovanie participácie verejnosti v menších obciach má svoje špecifiká (napríklad príprava iných typov verejných politík), aj tu je priestor na to, aby samospráva vytvárala v tejto oblasti väčší priestor.

Predstavitelia a predstavitel'ky stavebných úradov

Územné a stavebné konanie sú spojené nádoby – upravuje ich jeden zákon, orgánmi územného plánovania sú obce, ktoré sú zároveň stavebnými úradmi a pôsobnosť zamestnancov stavebných úradov je aj pri aplikácii územného plánovania. Úradníci často nerozumejú významu prevencie a nevyužívajú ani tie nástroje, ktoré majú k dispozícii.

Procesom udeľovania územných rozhodnutí alebo stavebných povolení predchádzajú dlhé procesy územného plánovania či posudzovania vplyvov na životné prostredie (EIA). Konflikty často vznikajú ešte pred samotným konaním na stavebnom úrade a nároky na kapacity i na dovedenie stavebných úradov sú veľké. Konflikty však môžu vzniknúť aj v rámci činností stavebných úradov - predstavitelia stavebných úradov napríklad často čelia petíciám občanov so snahou konanie zastaviť. Úradníci prídu k niečomu, čo sa dlhé roky kumulovalo, o niektorých konaniach vopred vedia, že budú problémové, ale neuvedomujú si, že s účastníkmi sa dá pracovať už skôr, dovedávať ich, komunikovať s nimi, pri informovaní o konaniach čo najviac využívať §3 ods. 6, kde zákon prikazuje informovať (na úradnej tabuli) o konaniach, ktoré sú predmetom verejného záujmu, aby sa predišlo mobilizácii frustrovaných obyvateľov, ak sa ľudia dozvedia o stavbe reálne až vtedy, keď sa začne stavať. Vtiahnutie ľudí do deja ich môže motivovať k tomu, aby boli konštruktívni.

Experti a expertky

Téma participácie je v rámci územnej samosprávy podľa respondentiek výskumu veľmi prirodzená, pretože obce **vykonávajú kompetencie v rámci zákonov, ale spôsob a mieru služieb si volia sami**. Táto **voľnosť v originálnych kompetenciách dáva priestor hľadať cez rôzne techniky participácie názory širšej verejnosti**. Obce sú veľmi rôznorodé a aj ich postupy práce sa líšia. V odpovediach účastníčok prieskumu častejšie rezonovalo odkazovanie na samosprávu ako na možného nositeľa participatívnych postupov, než na štátnu správu (čo je logické vzhľadom na samosprávne kompetencie), bolo by však žiaduce doplniť legislatívne východiská, ktoré definujú, ako možno participáciu využívať na ministerstvách či iných štátnych inštitúciách.

Občianska spoločnosť prekonala za posledných 25 rokov veľkú zmenu. V bývalom režime bol podľa niektorých respondentiek angažovaný, verejne činný človek niečo celkom iné, ako je pravý význam tohto slova. Zúčastňovať sa na verejnom živote bola skôr povinnosť, ako potreba – dnes sa spoločnosť postupne mení a občania majú čoraz väčší záujem ovplyvňovať kvalitu svojho okolia. Hoci sa rola a angažovanosť verejnosti a občanov postupne vyvíja, zaostávajú systémové zmeny vo verejnej správe, ako aj hodnotové nastavenie jej predstaviteľov, kde je stotožnenie sa s participáciou skôr ojedinelé, aj keď prítomné: „Oficiálne máme participatívnu demokraciu. Občania sú ale viac cieľ v zmysle terča než rešpektovaní partneri. Spoločná tvorba a produkcia nie sú súčasťou kultúry verejnej správy, ktorá je skôr postavená na závislosti občanov a pracovníkov než na reciprocite a spolupráci. Ak je participatívna spoločnosť založená na dôvere a zapojení, ešte máme pred sebou veľké výzvy.“ „Problém verejnej správy je to, že poslanci sú volení ľudia... Zvolený človek sa zrazu cíti múdrejší, preto považujem za veľmi dôležité, aby do rozhodovania mohli vstúpiť aj iné subjekty, napríklad občianske združenia (ako členovia odborných komisií). My sme takýto návrh predkladali, ale objavili sa obavy, že sa tam nahlásia extrémisti a že sa bude diskutovať o zámeroch, o ktorých ešte nie je rozhodnuté. Bola tu akási nevôľa rozprávať ľuďom o tom, o čom sa aj my rozprávame, aké sú myšlienkové pochody na úrade. Poslanci to vyslovene zamietli.“

Okruh dobrých príkladov na Slovensku nie je veľmi široký – osobným poznaním i mediálnou prezentáciou sa vie o aktivitách, ktoré **robí systémovo niekoľko miest a ktoré sú vnímané ako lídri participácie**, napríklad Trnava, Hlohovec (participatívny rozpočet, plánovanie verejných

priestorov), Banská Bystrica a Zvolen (participatívny rozpočet, príprava PHSR a iných koncepcií); spomínali sa aj mestá ako Prešov (príprava manuálu verejných priestorov), ale aj pozitívne príklady z niektorých mestských častí (Karlova Ves, Nové Mesto, Rača) v Bratislave. Je zaujímavé, že veľkú popularitu získali participatívne rozpočty, ale tak, ako sú realizované v mnohých mestách, často postrádajú dôležité aspekty participácie.

Všetky respondentky vedeli pomenovať viaceré dobré príklady¹³, je však zaujímavé, že v odpovediach temer nikto nereflektoval **participatívnu tvorbu verejných politík na úrovni ministerstiev či inštitúcií**, hoci v tejto oblasti existuje niekoľkoročná skúsenosť (Stratégia rozvoja kultúry, Stratégia integrácie Rómov a iné) – je možné, že aj preto, že sa takéto prístupy a procesy neprezentovali verejnosti aj cez aspekt participácie, „nepredávali sa“ cez túto pridanú hodnotu. Zaznelo viacero pozitívnych príkladov: *„Dobre teraz vnímam Trnavu – je tam Peter Bročka, ako primátor, ako leader, dokáže si svoju samosprávu viesť, zrejme aj poslancov aj úradníkov. Už tam majú odbor, človeka na participatívne plánovanie, na participatívny rozpočet.“; „Zachytila som informácie o činnosti väčších samospráv cez facebook či médiá – zaujalo ma zriadenie oddelenia pre participáciu v Trnave, kde majú na to úradníkov a videla som veľa z ich konkrétnych projektov, na ktorých pracujú. Videla som rôzne verejné priestory, ku ktorým majú naplánované na celý polrok dopredu stretnutia s obyvateľmi jednotlivých zón. Videla som výstupy z tých stretnutí a návrhy z realizácií, ako budú vyzerat' hotové verejné priestory. Na Slovensku beží viac participatívnych rozpočtov – Bratislava Nové Mesto, Banská Bystrica, Hlohovec – to sú samosprávy, ktoré to robia už niekoľko rokov a majú nejaké skúsenosti. Banská Bystrica má napríklad spracovanú politiku samosprávy vo vzťahu k mladým ľuďom, na ktorej spolupracovali so zástupcami niektorých neziskoviek, ktoré tam fungujú.“*

Konzultantky, poslankyne z miestnej i regionálnej samosprávy a lektorky vedeli pomenovať zaujímavé, dlhodobejšie procesy, v ktorých sa participácia uplatňuje na národnej, regionálnej i krajskej úrovni – procesy prípravy strategických plánov či iných verejných politík (PHSR Zvolen, Rómska stratégia v r. 2008, stratégia mládeže pre Prešovský samosprávny kraj), ale aj procesy, kde dochádzalo k zapojeniu „grassroot“ skupín (deti, občania zo sídliska). *„Teraz ma úplne posadilo, že v Prešove si participáciu zadali a že si pozvali ľudí. Takýchto príkladov vidím málo. Zvolen – strategické plánovanie robíme participatívne už viac ako desať rokov, je to zásluhou odboru rozvoja, ktorý to vždy chcel a vždy bol nezávislý a zo začiatku bol podporovaný primátorom Maňkom. Ľudia si už zvykli, že tvorba strategických dokumentov môže vyzerat' takto... Je to všetko zásluhou toho, že Dagmar Weissová je tam od začiatku, je líderkou, zadá si to a keby odišla, neviem, či to niekto robí.“; Slatinka robí v rámci plánovania s detskou skupinou, s deťmi. Robili v rámci rôznych programov z MŠ a z Iuventy, je to pár rokov a pár projektov. Bola som u nich robiť pár školení, workshop o participácii s deťmi zo ZŠ – ako plánovať park, ako si vylepšiť školu. Samospráva je tam partnerom.“; „Občianska rada v Banskej Bystrici sa na Fončorde stretáva každý mesiac a sú tam zástupcovia domových samospráv zo všetkých častí štvrte. Občianska rada sa niečo dohodne, povie to výboru MČ. My rokujeme spolu, občania aj poslanci a je tam predseda, ktorý to vedie. Niekde to funguje, niekde nie.“; „Je to lepšie, stretávame sa čoraz častejšie zapojiť so snahou aspoň symbolicky občanov do rozpočtových procesov. Sú drobné projekty, za ktoré môžu občania hlasovať – čo sa spraví skôr, ale či sa to vôbec spraví, je to milé, nie je to nič významné a je to trochu divadlo pre občanov, ale vo veľkých veciach občania nehlasovali.“*

Zhrnutie / Situácia v oblasti participácie vo verejnej správe

Účastníci a účastníčky z pilotných projektov z verejnej správy pozorujú presadzovanie niektorých participatívnych prístupov pri tvorbe strategických dokumentov a verejných politík a zapojenie partnerov a expertov z verejného sektora i z MVO. Bežnou oblasťou využívania participácie sú podľa nich procesy pripomienkovania vznikajúcej legislatívy či iných verejných

¹³ V texte sme vedome ponechali viac mikropříkladov kvôli možnému uvedeniu vo vzdelávacích materiáloch. V prípade potreby môžeme niektoré z nich vynechať.

dokumentov. Časť predstaviteľov verejnej správy však hovorí len o minimálnej participácii a o formálnom schvaľovaní participatívne pripravených dokumentov.

Účastníci a účastníčky z pilotných projektov z mimovládnych organizácií si myslia, že z hľadiska presadenia kultúry participácie sme ďaleko za vyspelejšími krajinami a funguje u nás skôr vzorec autokratického rozhodovania, prípadne sa využíva len bazálna úroveň participácie. V niektorých mestách existuje na úrovni samosprávy spolupráca s MNO na spoločných projektoch, popri pozitívnych príkladoch sa však objavuje aj nedostatočná spolupráca, ktorú možno pozorovať aj medzi rôznymi inštitúciami verejnej správy (mesto, VÚC).

Účastníci OGP week upozornili na viaceré príklady prípravy politík na národnej úrovni, ktoré sa už formou zapojenia verejnosti realizujú.

Starostky a starostovia z malých obcí pripravujú rôzne strategické dokumenty (PHSR, územný plán, komunitný plán rozvoja sociálnych služieb), ktoré vyžadujú zapojenie verejnosti, samospráva však hovorí skôr o informovaní, získavaní podnetov a informácií či o vedení verejných stretnutí, než o systémovom a širokom využívaní participácie.

Predstavitelia a predstavitel'ky stavebných úradov sú do značnej miery viazaní legislatívou a hoci aj tu sa vynárajú možnosti, ako pomocou informovania a zapojenia verejnosti predísť rôznym konfliktom (protesty, petície, súdne spory), tieto možnosti sa zatiaľ podľa respondentov nevyužívajú.

Expertky - poslankyne z miestnej i regionálnej samosprávy, konzultantky a lektorky vedeli pomenovať zaujímavé, dlhodobejšie procesy, v ktorých sa participácia uplatňuje na rôznych úrovniach, napríklad procesy prípravy strategických plánov či iných verejných politík. Častejšie sa objavujú príklady, ktoré robí systémovejšie niekoľko miest a ktoré sú vnímané ako lídri participácie, napríklad Trnava, Hlohovec (participatívny rozpočet, plánovanie verejných priestorov), Banská Bystrica a Zvolen (participatívny rozpočet, príprava PHSR a iných koncepcií); spomínali sa aj mestá ako Prešov (príprava manuálu verejných priestorov), ale aj pozitívne príklady z niektorých mestských častí (Karlova Ves, Nové Mesto, Rača) v Bratislave. Je zaujímavé, že veľkú popularitu získali participatívne rozpočty, ale tak, ako sú realizované v mnohých mestách, často postrádajú dôležité aspekty participácie.

Ak by sme mali **celkovo pomenovať situáciu pri využívaní participácie verejnosti pri tvorbe verejných politík**, videli by sme, že zapojenie verejnosti v tejto oblasti sa postupne presadzuje na viacerých úrovniach (miestnej, regionálnej i národnej) a postupne sa objavujú príklady dobrej praxe, ide však skôr o epizodické prípady. Participatívne plánovanie sa plne nevyužíva ani tam, kde to zákon zakotvuje a kde existuje metodická podpora (napríklad pri tvorbe PHSR) a zapojenie verejnosti sa rozvíja skôr na nižších úrovniach (informovanie, pripomienkovanie). Ešte stále nemôžeme na Slovensku hovoriť o systémovom zavedení či plošnom rozšírení participačných postupov, alebo o využívaní vyšších úrovní participácie (spolupráca, zapojenie, delegovanie).

5.1.3. Možnosti uplatňovania participatívnych prístupov

Účastníci a účastníčky diskusie v rámci OGP week

V rámci tejto diskusie zazneli názory, upozorňujúce ani nie tak na to, kde všade treba využívať participáciu, ako skôr na potrebu systémového nastavenia participácie, ak chceme, aby sa zapojenie verejnosti viac uplatňovalo: „*Treba spresniť to, kde chce mesto robiť participačné procesy (napríklad ako príprava pred architektonickou súťažou), kto má byť zapojený a kto má procesy viesť. Na meste by malo byť jasne zadefinované, kto má mať tieto kompetencie – či pôjde o jedno oddelenie, alebo o konkrétnych odborníkov. ... „Tieto veci by mali byť jasne komunikované cez komunikačné kanály samosprávy (stránka mesta), aby tu našla verejnosť informáciu, ako sa môžu zapojiť, ako budú takéto procesy vyzerat', aké benefity aj nároky prinesú.*“

Dôležité je tiež definovať, k čomu sa budeme v ktorej etape zapojenia vyjadrovať. Potrebne je nastaviť pravidlá, spraviť to súčasťou bežných procesov."

Experti a expertky

Podľa výpovedí respondentov majú poslanci a poslankyne (či už miestni alebo regionálni) v súčasnosti možnosť **oprieť sa pri svojom rozhodovaní o názor verejnosti** – presadiť kvalitnú realizáciu participatívneho procesu, s reálnym využitím toho, čo zadáva a umožňuje legislatíva (napríklad pri príprave Komunitného plánu sociálnych služieb). Môžu však ísť aj nad rámec súčasnej legislatívy a **informovať občanov, mapovať ich názory, zbierať podnety a iniciovať spolurozhodovanie**. Poslankyne miestnej i regionálnej samosprávy ukázali, že viac ako na legislatívnych rámcoch záleží na ich aktivite: „Najviac išlo asi o prípravu verejných politík, odporúčaní a materiálov, ktoré som pripravovala ako poslankyňa. Keď sme robili Komunitný plán sociálnych služieb, keď sme v Rači riešili dotačné schémy či iné dokumenty, pýtali sme sa na názor rôznych ľudí a mali sme stretnutia aj s občianskymi združeniami. Niekedy komunikujem cez facebook a robím si prieskum sama pre seba.; „Pravidelné verejné stretnutia s občanmi na témy, ktoré som chcela v mestskej časti realizovať, prechádzali takouto diskusiou, kde išlo o získavanie spätnej väzby. Ako poslankyňa BSK som sa snažila pri prerokovaní územného plánu doviest' kraj k viacerým verejným diskusiám nad rámec zákona. Mali sme stretnutia s odbornou, aj so širokou verejnosťou nielen v rámci zákona, ale aj pracovné rokovania, kde sa vychytalo množstvo vecí a ktoré sa neskôr premietli do územného plánu."

Pre kvalitné procesy s naozajstným zapojením spomínali poslanci ako potrebnú **spoluprácu exekutívnej zložky samosprávy** – úradníkov, zamestnancov obecných a mestských úradov, ale predovšetkým **aktívnu rolu samotných poslancov a poslankyň**, ktorí mnohé možnosti majú, ale nevyužívajú ich. Hľadať za tým môžeme viaceré veci – to, že chýba poznanie participácie a pochopenie jej významu (nevedia, **prečo** by to mali robiť), ale aj poznanie východísk, možností, prístupov a metód (to, **ako** by to mali robiť).

Podľa respondentiek participácia funguje na viacerých úrovniach a pri pomenúvaní konkrétnych príkladov je o čo sa oprieť, nejde však o plošné rozšírenie využívania participácie, ani o profesionálnu realizáciu. Na úradoch aj u volených zástupcov chýba porozumenie participácii, ochota niečo robiť, financie i profesionálna skúsenosť či priamo ľudia, ktorí by vedeli takéto procesy realizovať. Niektorí volení predstavitelia sa snažia o zapojenie verejnosti, pretože sú presvedčení o význame participácie, robia to však náhodne, metódou pokusu a omylu a bez spolupráce s profesionálmi.

Na úrovni **miestnej a regionálnej samosprávy** sa v rôznej miere využívajú viaceré nástroje, (aj keď v rozhovoroch zaznelo, že na úrovni kraja je to zložitejšie, lebo nemá tak veľa aktivít, ktoré by sa týkali priamo občanov):

1. **Participatívne procesy prípravy príslušných verejných politík** (PHSR, územný plán, komunitný plán sociálnych služieb, rôzne iné tematické koncepcie): „Robili sme aj verejné zhromaždenia, o ktorých neviem, či sa môžu považovať za participatívne plánovanie - ale asi áno, lebo z diskusie, na ktorej sa zúčastnila verejnosť, vznikli závery a odporúčania. Prvé verejné stretnutie riešilo Územný plán zóny Krasňany a stavebnú uzáveru kvôli nespokojnosti obyvateľov s výstavbou. Vznikli ako reakcia na obavy, že voľné plochy v Krasňanoch budú zastavané.“; „Pri prerokovaní ÚP BSK boli identifikované konfliktné oblasti – doprava, letisko, vinohrady, cyklotrasy. Stretnutia zvolal BSK, pozvánka išla na obce, informácie boli zverejnené, dozvedeli sa to aktivisti. Moderoval to interný človek – riaditeľ/ka odboru."
2. **Účasť v odborných komisiách**, ktoré pracujú ako poradné orgány miestnych i regionálnych zastupiteľstiev, aj v **ad hoc zriadených účelových komisiách**, ktoré boli vytvorené

s cieľom riešiť konkrétny problém: „Každá komisia v Rači má neposlancov – odborníkov. Na začiatku sme dali výzvu, že sa môžu ľudia uchádzať o členstvo, ale nejaké mená sme navrhovali aj my ako poslanci.

- 3. Pravidelné, tematické verejné stretnutia** s občanmi, ale aj s inými stakeholdrami (starostami, obcami pri regionálnej samospráve), zamerané na získanie spätnej väzby („Ja osobne som si robila aj taký participatívny miniprieskum, kde ľuďom chýbajú priechody v Rači. Bolo celkom zaujímavé, že si ľudia všimli miesta, ktorými bežne nechodím. Sídliisko je síce malé, ale každý kút má svoje špecifiká a každý to vidí úplne ináč.“)
- 4. Iné spôsoby zapojenia:** Miestna samospráva môže sama systémovo nastaviť zapojenie verejnosti a získavať podnety a názory obyvateľov rôznorodými spôsobmi, dôležitá je jej aktívna rola a pochopenie významu participácie: „Mišo Drotovan a ja sme navrhli materiál (VZN) o verejnom zhromaždení obyvateľov, čo nie je úplne bežné všeobecné záväzné nariadenie, nemá ho každá mestská časť. My ho máme a na základe toho i na základe žiadostí obyvateľov sme ako poslanci zvolali verejné zhromaždenie. Každá samospráva by si mala upraviť, ako bude vykonané, kto ho zvolá, kto môže hlasovať, ako prebehne hlasovanie a kto urobí zápis.“; „Dôležitá je aktivita obce, snaha jej orgánov pravidelne zisťovať názory a postoje verejnosti a na základe týchto informácií korigovať svoje priority a plány. Obec a jej orgány musia poznať život a miestne podmienky a tiež by mali mať inšpirácie na pozitívne zmeny. Veľmi dôležité je aj pochopenie postavenia obce. Obce už nie sú len štátnymi orgánmi, ako boli bývalé národné výbory, obec má množstvo originálnych kompetencií, ktoré jej dávajú možnosti riadiť život a rozvoj obce podľa potrieb občanov.

Zhrnutie / Možnosti uplatňovania participatívnych prístupov

Účastníci a účastníčky diskusie v rámci OGP week zdôraznili potrebu systémového nastavenia participácie, ak sa má tento prístup viac uplatňovať – zmena systému (legislatívne rámce, reálne a nie formálne zavádzanie postupov a zmena postojov, umožňujúca leadership v tejto oblasti) je podmienkou *conditio sine qua non*, teda bez ktorej to nejde, alebo ide ťažšie.

Expertí a expertky sa zhodli na tom, že najmä samospráva (miestna i regionálna) má možnosť sa oprieť (v kontexte existujúcej legislatívy) pri svojom rozhodovaní o názor verejnosti a presadiť kvalitnú realizáciu participatívneho procesu. Súčasná situácia im však umožňuje ísť aj nad rámec súčasnej legislatívy, najmä tam, kde volení predstavitelia naplňajú svoju samosprávnú funkciu. Pri skúmaní možností zavádzania participácie na Slovensku je dôležité pozrieť sa na viaceré faktory:

1. Povinnosť prípravy verejných politík so zapojením verejnosti¹⁴ je v mnohých prípadoch daná zákonom, preto vytvára priestor pre aktivity v tejto oblasti.

2. Nad rámec zákonov, ktoré veci v niektorých oblastiach špecifikujú, môže ísť najmä miestna a regionálna samospráva tam, kde naplňa svoju samosprávnú funkciu. Tam, kde je samospráva (ako volení predstavitelia, tak zamestnanci) motivovaná a informovaná, otvára sa množstvo príležitostí. Na úrovni miestnej a regionálnej samosprávy sa v rôznej miere využívajú mnohé nástroje, ktoré zapojenie verejnosti umožňujú - participatívne procesy prípravy príslušných verejných politík, účasť v odborných komisiách, ktoré pracujú ako poradné orgány miestnych i regionálnych zastupiteľstiev, aj v ad hoc zriadených účelových komisiách, pravidelné, tematické verejné stretnutia s občanmi. Miestna

¹⁴ Analýzu legislatívneho prostredia Slovenskej republiky z hľadiska možnosti uplatňovania participatívnych prístupov realizovala v rámci Národného projektu organizácia Via Iuris.

samospráva môže navyše sama systémovo nastaviť zapojenie verejnosti a získavať podnety a názory obyvateľov rôznorodými spôsobmi, dôležitá je jej aktívna rola a pochopenie významu participácie.

3. Dlhodobé napĺňanie príležitostí však do značnej miery závisí od **vytvorenia systému**, ktorý pomôže pri stabilizácii a rozširovaní náhodných aktivít.

5.1.4. Prekážky a bariéry zapojenia verejnosti

Účastníci a účastníčky z pilotných projektov z verejnej správy

Účastníci a účastníčky diskusie pomenovali viaceré slabé miesta či **bariéry zavádzania participatívnych prístupov**, ako na strane verejnej správy i na strane verejnosti.

Bariéry na strane verejnej správy¹⁵: Ide o zle navrhnuté alebo zle vedené procesy - predstavitelia verejnej správy nerozlišujú medzi technikami, ktoré je vhodné v rôznych procesoch použiť; nie vždy vedia nastaviť proces tak, aby doň boli zapojení všetci kľúčoví aktéri (Bratislava, Jakubovo námestie), alebo aby bol proces systémovo nadizajnovaný tak, aby bola rola a aktivita MVO jasná počas celého procesu (Niektoré MVO sa nezúčastňujú od začiatku procesov zapojenia verejnosti, zasahujú až vo finálnych fázach, napr. na ministerstve zdravotníctva; verejná správa nevie, čo je možné očakávať či chcieť od účastníkov procesu, obávajú sa zvládnutia procesu, najmä pri prvej skúsenosti (MŽP); niekde sa ujímajú vedenia procesu aktéri, ktorý by ho kvôli konfliktu záujmov nemali viesť (Partizánske).

Niektoré rezorty vedú participatívne procesy príliš formálne a s nejasnými cieľmi. Proces je pripravený, existuje možnosť sa doň zapojiť, no nie je jasné, čo z pripomienok sa využije; skupiny prichádzajú s návrhmi, ale na záver sa myšlienky stratia, pretože poslanci návrh menia; návrhy vzniknú so zapojením občanov či expertov, ale nakoniec sa nerealizujú (V Bratislave vznikol napr. manuál participácie, ale neexistuje ani kancelária, ani metodika); dokument, ktorý bol vytvorený participatívne na nižšej úrovni sa formálne schvaľuje na vyššej úrovni; výstupy z participácie sa cestou nahor menia – buď kvôli intervencii silných subjektov, alebo kvôli iným veciam (politická vôľa).

Bariéry na strane úradníkov: Bariérou býva nedostatočná vôľa na strane úradníkov. Úradníci sa málo stretávajú a málo siet'ujú; chýba spolupatričnosť, chýbajú informácie o príkladoch dobrej praxe, ktoré sa realizovali na iných úradoch. Niekedy pramení neochota úradníkov z neúspešnej skúsenosti („*Viackrát som to skúsil, nevyšlo to.*“). Komunikácia samospráva – občan je často nedostatočná; samospráva nevyužíva proaktívne množstvo rôznych komunikačných nástrojov, ktoré má k dispozícii (SMS, newsletter, miestne noviny, rozhlas)

Bariéry na strane občanov: Zapojené skupiny nevedia často naformulovať svoje podnety sami alebo sa nevedia k téme vyjadriť. Občania často vôbec nevedia, že sa môžu zapojiť, inokedy o možnosti participácie vedia, nemajú však na ňu čas, alebo to nepovažujú za dôležité.

¹⁵ Komentár oponenta: z rozhovorov, realizovaných na rezortoch sa ukazuje, že prevažuje veľmi všeobecná (stereotypná) predstava o význame a prínosoch participácie. Väčšinou je participácia vnímaná ako umožnenie pripomienkovania či zriadenie pracovnej skupiny. Ak aj má gestor politiky (príslušný zamestnanec či oddelenie) hlbšiu mieru poznania participácie, je osamotený alebo nepochopený. Participácia sa vníma ako komplikácia procesu, možno až odborná neschopnosť napísať politiku bez potreby zapájania verejnosti. Ostatné odbory a zamestnanci nekladú vyslovené prekážky, skôr ide o akúsi latentnú neochotu podieľať sa na zvládnutí úlohy takýmto komplikovaným spôsobom. Chýba teda všeobecné povedomie o participácii tak, aby neboli tí, ktorí pripravujú participatívny proces vnímaní ako exoti. Hoci rezorty cielene využívajú rôzne adaptačné, aktualizčné a rozvojové vzdelávanie, oblasť participácie sa medzi nimi nenachádza.

Účastníci a účastníčky diskusie v rámci OGP week

V diskusii o bariérach a podporných faktoroch dominovalo najmä pomenovanie bariér, implicitne však zaznievalo aj pomenovanie stimulujúcich faktorov – podpora od politického vedenia, alebo od konkrétnych lídrov na konkrétnych miestach, ktorí téme rozumejú, existencia ÚSVROS a spolupráca s ním (na metodologickej úrovni). Na druhej strane boli pomenované ako bariéry **politické tlaky a previazanie politického cyklu s výmenou rôznych úrovni manažmentu na úrovni štátnej správy**: „My nemôžeme spraviť dvojročný participatívny proces, pretože to, čo nie je schválené počas prvých dvoch rokov volebného obdobia, nestihne sa preniesť do čiastkových stratégií rezortov, do ich investičných plánov.“ „Čo sa týka bariér, štúdia OECD hovorí o tom, nakoľko je ovplyvnený nižší, stredný a vyšší manažment zmenou politického cyklu. Slovensko je tam na posledných miestach. Potom je veľmi náročné robiť niečo dlhodobo, ak sa nezmení len politik, ale aj manažment. Na západe totiž nevádi, že sa mení politické vedenie, lebo línia ostáva približne rovnaká – u nás tomu tak nie je.“

Viaceré bariéry, ktoré boli pomenované (alebo implicitne vyjadrené) sa týkali **štrukturálnej úrovne** – niektorí ľudia sa vyjadrili, že bariérou je aj to, že sa **často alebo vôbec nepočíta s procesom zapojenia verejnosti** – ako na národnej úrovni, tak na úrovni miestnej samosprávy, **absentujú nositelia procesov, chýbajú kapacity** na jej realizáciu.¹⁶

„Bariéry vidím v súčasnom spôsobe fungovania. Môžeme vybrať kľúčových hráčov, ale tí nebudú chodiť, alebo pošlú ľudí bez rozhodovacej právomoci. To, ako sa prijímajú zmeny a návrhy, nepočíta zatiaľ s procesom zapojenia verejnosti.“; „Musí tiež byť niekto, kto je za participáciu zodpovedný. Na Ministerstve dopravy máme odbor, ktorý sa nazýva Odbor vládnej a parlamentnej politiky, tam treba začať, tieto veci treba zapojiť do plánu práce.“;

„To nie je ani tak participácia, ako upozorňovanie na nedodržiavanie pravidiel. Ak by tieto pravidlá strážil ten, kto je za to platený, potom by Cyklokoalícia mohla participovať na tom, aký má byť povrch cyklotrasy a nie na tom, či tam cyklotrasa vôbec má byť.“; „Keďže sú tieto procesy veľmi náročné a vyžadujú čas a skúsenosti, potrebné je mať ľudí, ktorí sa tomu budú venovať v pracovnom čase. Okrem osobnostných zmien potrebujeme systémové, štrukturálne zmeny. Môže ísť o ľudí zvonka, môže ísť o samostatný odbor, môžu to robiť ľudia v rámci svojho zadelenia.“

Išlo však aj o bariéry na **mentálnej úrovni, na úrovni postojov** (to, ako ľudia vnímali participáciu, čo považovali za základné východiská pre jej fungovanie). Mnohí ľudia pomenovali ako podmienku efektívneho priebehu participácie vytvorenie dôvery. Takýto predpoklad sa spomínal vo viacerých rovinách – ako dôvera medzi štátom a obyvateľmi, ktorá sa vytvára dlhodobo, ale aj ako dôvera, podmienená jasne nastavenými pravidlami a transparentne vedeným procesom zapojenia: „U nás ľudia, ktorí sú schopní presadzovať participáciu, sú tí, ktorí majú mimovládovú minulosť, sú tam s určitým hodnotovým nastavením. Štátna správa nie je nastavená tak, aby zvnútra vygenerovala ľudí, ktorí budú prichádzať s iniciatívou participatívneho prístupu pri vytváraní verejných politík.“; „Musí nám byť jasné, k čomu sa budeme vyjadrovať, aký to má zmysel a či to na záver bude alebo nebude zrealizované.“

Významnou bariérou pri zavádzaní participácie je **absentujúca skúsenosť** s takýmto typom práce - chýba porozumenie toho, čo je vlastne participácia, aký je rozdiel medzi participáciou pri zapájaní sa do činnosti a do rozhodovania, ľudia brzdia tradičné vnímanie rolí v hierarchickom rozhodovaní, systémové zmeny sú vnímané ako zdržovanie: „Nesúhlasím s tým, že do rozhodovania

¹⁶ Cieľom správy bolo poskytnúť vstupy pre nastavenie vzdelávania pre tvorcov verejných politík z verejného sektora, nie riešiť štrukturálne bariéry či meniť systém. Napriek tomu tieto informácie sprostredkujeme, pretože môžu pomôcť pri nastavení vzdelávania.

zakomponujeme participáciu, ktorá defaultne predĺži proces a tým, že sa to stane štandardom, už to bude OK. Je dobré mať právo, ale to právo nemôže znamenať predĺženie procesu."

Respondenti pomenovali viaceré situácie, ktoré zažívajú a ktorých podstatou je z ich pohľadu **náročné zapájanie občanov** do komunitného života v obci, podmienené viacerými skutočnosťami – nedostatkom času občanov či nedostatočne rozvinutou kultúrou vyjadrovania sa k veciam verejným: *„Väčšinou niečo urobíme a občania sa k tomu vyjadrujú až následne. Buď súhlasia, alebo sa im to nepáči, ale nechcú či nevedia prezentovať svoju predstavu o riešení vopred“; „Ľudia sú pracovne zaneprázdnení – keď prídu domov, tak si riešia svoje veci. Zavrú sa do svojej ulity.“; „Pripravujeme akcie pre ľudí – dnes je ich však toľko, že ľudí na stretnutia nedostaneme. Mohli by sme to brať tak, že mlčia preto, lebo súhlasia s tým, ako veci idú. Otázka je, ako rozpoznávať, čo je signálom spokojnosti a čo signálom nespokojnosti."*

Experti a expertky

V prieskume sa objavili názory, ktoré pomenovali bariéry ako na strane verejnosti, tak na strane verejnej správy. **Bariéry na strane občanov** sú spojené s našou historickou skúsenosťou (centrálne plánovanie, absentujúca samostatnosť či odvaha rozhodovať sám o sebe, neskúsenosť so zapájaním sa). Výchova k aktívnemu občianstvu je nedostatočná, ľudí so znevýhodnením nikto na participáciu nepripravuje, resp. nezabezpečuje predpoklady pre ňu. Verejne sa angažovať je tiež pre mnohých časovo náročné... *„Prejsť od centrálneho plánovania aj celkom malých vecí k samostatnosti v rámci každej obce, alebo rodiny je veľký skok. Ľudia si len ťažko zvykajú na to, že majú na jednej strane slobodu rozhodnúť sa sami o budúcnosti, ale na druhej strane majú aj zodpovednosť za výsledky svojich rozhodnutí. Presne to isté sa odohráva aj v územnej samospráve. Na jednej strane sú ľudia, ktorí majú predstavu o tom, čo a ako urobiť a zvyčajne majú aj odvahu, ale narážajú na okruh ľudí, ktorí nedôverujú schopnostiam rozhodovať sami o sebe. Častokrát mám pocit, že z dôvodu nedostatku sebadôvery sa motáme stále v jednom kruhu a množstvo ľudí nedokáže uveriť, že si svoje veci vieme spravovať sami a dobre.“; „Dnes sa všetko robí transparentne a zverejňuje na úradných tabuliach, ale je toho tak veľa, informácie nie sú vôbec triedené a stáva sa z toho alibizmus – však ste mohli, mali ste to na nástenke, prečo ste to neurobili. Z občana sa stáva vazal, ktorý musí pred Vianocami sledovať na Enviroportáli, či 23.12. tam niekto nezavesí výzvu, že sa treba vyjadriť do 10 dní. Občan robí po večeroch nočné služby a chce sa zapojiť a na druhej strane je pomaly zosmiešnený, lebo si to nikto neprečíta."*

Respondenti vnímajú, že **bariéry môžu byť aj na strane verejnej správy**. Zdrojom problémov môže byť aj systémové nastavenie prijímania rozhodnutí vo verejnej správe, týkajúce sa zakotvenia, presadzovania a podpory participatívnych prístupov vo verejnej správe. Prevažuje **nedôvera v občanov zo strany úradníkov a volených predstaviteľov samosprávy**, absentujúce kompetencie a nedostatočné vedomosti o možnostiach, metódach, pridanej hodnote participácie na strane samosprávy, neexistujúca pozícia na úrade.

Predstavitelia verejnej správy nevnímajú, že participácia je téma, dôležitá ako taká. Aj keď slovo participácia poznajú, nie vždy mu rozumujú. Ak niečo nie je v zákone, potom to neuplatňujú a nesnažia sa ani využívať legislatívu vo svoj prospech. Chýba sebadôvera a ochota sa aktívne zapájať do vecí. Súčasná kultúra správy vecí verejných (etika, nemotivácia zamestnancov) nepraje presadzovaniu participácie, ktorú treba vnímať ako spoločné hľadanie najpriateľnejších riešení: *„Zapájala som verejnosť do prípravy a tvorby strategických dokumentov. Vieme, že keď odídeme ako konzultanti, samospráva (úradníci, poslanci a primátor) prestane robiť veci participatívne. Úradníci a poslanci nemajú dôveru v občanov, boja sa ich. Aj keď im ponúkame, že im to spravíme s občanmi, bránia sa, neprijímajú ponuku, úradníčka sa bojí prísť... Práve preto, že tam nikto nemá kompetencie (vedomosti, zručnosti, postoje) na spoluprácu s občanmi a nie je tam žiadna pozícia na spoluprácu s občanmi. Je tu aj nedôvera k občianskemu sektoru – úradníci povedia, že občania nevedia všetko, lebo oni to vedia."*

Pracovník verejnej správy je podľa niektorých účastníkov prieskumu vnímaný skôr ako lacná pracovná sila, než ako dôležitý zdroj riešení. Jeho rola nie je definovaná z pohľadu toho, kto aktivuje a umožňuje, resp. facilituje účasť iných. Pracovníci verejnej správy nie sú vzdelávaní v analýze, orientovanej na klienta, ani v riešení výziev, súvisiacich s participatívnymi procesmi. Jednotlivci nemajú priestor formovať politiky a existuje len veľmi obmedzený priestor pre konzultačné procesy, priamu a nepriamu účasť na rozhodovaní. Hodnoty a osobné angažmán tu nie sú považované za pridanú hodnotu, produktivita nie je odmeňovaná, výkon prostredníctvom relevantných indikátorov nie je reálne meraný. Orientácia na výstupy a výsledky nie je podporená systémom odmeňovania (podpora a stimuly smerom dovnútra); štát participáciu priamo nepodporuje. Tvorba verejných politik so zapojením verejnosti má skôr epizodický, než systémový charakter. (Pozn. spracovateľky: Takéto tvrdenia sú veľmi silné, najmä keď pochádzajú od predstaviteľov štátnej správy).

V rozhovoroch zaznelo, že systémy sú otvorené len z donútenia a fingujú participáciu a meranie dopadu (na rozpočet, cieľové skupiny), rozhodovacie procesy, vrátane tvorby rozpočtov sú uzavreté; priestor na kompromisy je nedostatočný a problémom môže byť aj jednostranné presadzovanie záujmov vybraných nositeľov.

Rigidne spravované procesy minimalizujú pravdepodobnosť interakcie, spoločného riešenia problémov; koncept partnerstva je často interpretovaný v minimalistickom poňatí nevyhnutného zla pod spoločenským tlakom. Výnimkou sú aj otvorené, zosieťované organizácie. Spoločenská objednávka po sociálnych inováciách vo verejnej správe a ňou ponúkaných riešeniach je nedostatočná a často prichádza výlučne zo zahraničia.

Distribúcia moci a zodpovednosti v spoločnosti nie sú analyzované, vyhodnocované a aktualizované cez prizmu princípov participácie. Nie je vidno, že by niekto systematicky komunikoval príležitosti na participáciu alebo vyhodnocoval reálnu participáciu občanov na tvorbe a implementácii jednotlivých verejných politik.

„Chápať participáciu ako spoločné hľadanie najpriateľnejších riešení chce ešte veľa času. Veľmi dôležité sú osobné pozitívne skúsenosti a vytváranie priestoru na participáciu už na školách.“
„Najväčšie bariéry sú u nás vo vnímaní témy participácie – že to je dôležitá téma pre verejnú správu. Nemyslím si, že je participácia pre našich úradníkov, prednostu či starostu prioritou, že ide o niečo, čo považujú za každodenný chlebič verejnej správy. Slovo „participácia“ už mnohokrát počuli, ale či rozumejú obsahu a tomu, ako by sa mala vykonávať, to neviem. Tu je veľký priestor na vzdelávanie, ukazovanie príkladov, na konferencie. Veľakrát samospráva koná len v rámci toho, čo jej káže zákon – akonáhle niečo ako participácia nie je spomenuté v zákone alebo v záväznej norme, potom na to kašle. Samospráva nepochopila, že si legislatívne normy môže spraviť aj sama.“
„Veľakrát nie je pri tvorbe zásadných dokumentov čas. Keď sa niečo pripravuje, musí to byť do deadlinu a participatívne plánovanie nie je úplne procesne jednoduchá záležitosť, z logistických dôvodov nie je čas zvolávať veľké stretnutia či robiť výskumy. Druhá vec je, že často nie sú určené prostriedky z rozpočtu, ktoré by sa na to mohli použiť a na úradoch nie sú ľudia, ktorí by to robili. Veľakrát sa samospráva alebo úradníci vyhovávajú, že verejnosť nemá záujem s nimi komunikovať. Nie je to pravda, je to vždy len na dobre postavených otázkach a na forme, ako komunikuješ s verejnosťou. Určite je veľa kreatívnych nápadov, ako sa spýtať ľudí. Nemusí to byť nejaký rozsiahly výskum, ktorý spracúva 20 analytikov, niekedy stačí aj anketa na facebooku.“
„Myslím si, že ide o historické súvislosti – dlhé obdobie centrálneho riadenia a plánovania; vedomostné – verejnosť nemá dostatočné vedomosti o sociálnych, technických a ekologických súvislostiach rozhodnutí... nedôvera v realizáciu – skúsenosť, alebo vedomosť o neúspešnej snahe ovplyvniť nejaké rozhodnutie; ide o zdĺhavé procesy a ľudia nie sú ochotní venovať svoj čas do nezaručenej práce; nezáujem o verejné veci; spokojnosť so svojím okolím; zvyk – doteraz to takto bolo dobré a zmeny ľudia prijímajú ťažko.“

Medzi bariéry pri presadzovaní participácie zaradili niektorí aj **zneužívanie legislatívy** (zapájanie sa niektorých združení do rôznych konaní – EIA, územných a stavebných konaní) vo svoj prospech, tieto podnety sa však objavili len izolovane.

Zhrnutie / Prekážky a bariéry zapojenia verejnosti

Pomenovanie **hlavných bariér participácie** ako na strane verejnej správy, tak na strane verejnosti sa medzi skupinami respondentov veľmi nelíšilo, práve naopak – pri všetkých skupinách sa vyskytovali podobné podnety, ktoré definovali bariéry ako pri vnímaní participácie, tak pri systémovom nastavení zapájania verejnosti vo verejnej správe; ako pri vedení procesov, tak pri chýbajúcich kompetenciách, potrebných k implementácii participatívnych postupov.

Na strane verejnej správy často prevažuje **stereotypná predstava o význame a prínosoch participácie** - väčšinou je participácia vnímaná ako umožnenie pripomienkovania či zriadenie pracovnej skupiny. U mnohých dokonca nielenže chýba porozumenie toho, čo je participácia, ale niektorí ani nevnímajú, že je dôležitou témou.

Prekážkou môže byť aj **absentujúca kultúra participácie** - chýba systémové nastavenie prijímania rozhodnutí vo verejnej správe pomocou participatívnych prístupov. Súčasná kultúra správy vecí verejných nepraje presadzovaniu participácie. Systémy sú otvorené len z donútenia a participáciu fingujú, koncept partnerstva je často interpretovaný v minimalistickom poňatí nevyhnutného zla pod spoločenským tlakom.

Štát participáciu priamo nepodporuje. Tvorba verejných politík so zapojením verejnosti má skôr epizodický, než systémový charakter. Systémové zmeny a **participatívne procesy sú vnímané ako zdržovanie** či ako komplikácia pri tvorbe verejnej politiky. Spoločenská objednávka po sociálnych inováciách vo verejnej správe a ňou ponúkaných riešeniach je nedostatočná a často prichádza výlučne zo zahraničia.

Jednotlivci nemajú v rámci verejnej (najmä štátnej) správy priestor formovať politiky a existuje len veľmi **obmedzený priestor pre konzultačné procesy, priamu a nepriamu účasť na rozhodovaní**. Rola pracovníka verejnej správy nie je vnímaná ako rola toho, kto aktivuje a umožňuje, resp. facilituje účasť iných. Nie je vidno, že by niekto systematicky komunikoval príležitosti na participáciu alebo vyhodnocoval reálnu participáciu občanov na tvorbe a implementácii verejných politík.

Často prevažujú **zle navrhnuté alebo zle vedené procesy**, procesy príliš formálne a s nejasnými cieľmi, nejasné očakávania od procesov a obavy z ich zvládnutia. Rigidne spravované procesy minimalizujú pravdepodobnosť interakcie a spoločného riešenia problémov. Často nie je vopred jasné, ako sa naloží s výsledkami procesov. Kvôli politickým tlakom a previazaniu politického cyklu s výmenou rôznych úrovní manažmentu na úrovni štátnej správy absentuje kontinuita procesov. Ľudí brzdi tradičné vnímanie rolí v hierarchickom rozhodovaní, pracovníci verejnej správy nie sú vzdelávaní v riešení výziev, súvisiacich s participatívnymi procesmi.

S procesmi zapojenia verejnosti – ako na národnej úrovni, tak na úrovni miestnej samosprávy - sa mnohokrát nepočíta, chýbajú kapacity na ich realizáciu, absentujú ich nositelia procesov. V procesoch nie sú dobre identifikovaní a prizvaní aktéri z MVO či z verejnosti. Verejná správa niekedy nevie, čo je možné od účastníkov očakávať a vyžadovať, vo vzťahu k občanom sa objavuje nedôvera. Komunikácia samospráva – občan je často nedostatočná.

Predstavitelia verejnej správy **nepoznajú rôzne participačné metódy** a nerozumejú ani tomu, ako ich v ktorých situáciách použiť. Nedostatočná vôľa k participácii na strane úradníkov môže prameniť z neúspešnej skúsenosti či z chýbajúcich kompetencií, neexistuje prehľad príkladov dobrej praxe,

ktoré sa realizovali na iných úradoch. Rezorty v oblasti **participácie nevzdelávajú**.

Občania často vôbec nevedia, že sa môžu zapojiť. Zapojenie nepovažujú za dôležité alebo naň nemajú čas, pretože ide o časovo náročné postupy. Niektoré skupiny sa niekedy nevedia k téme vyjadriť. Chýba totiž kultúra vyjadrovania sa k veciam verejným, ochota sa aktívne zapájať do vecí. Výchova k aktívnemu občianstvu je nedostatočná, ľudí so znevýhodnením nikto na participáciu nepripravuje.

5.1.5. Podporné faktory a predpoklady pre rozvoj participácie

Účastníci a účastníčky diskusie v rámci OGP week

V diskusii o bariérach a podporných faktoroch medzi účastníkmi a účastníčkami OGP week implicitne zaznievalo aj pomenovanie **stimulujúcich faktorov** – podpora od politického vedenia, alebo od konkrétnych lídrov na konkrétnych miestach, ktorí téme rozumejú, existencia ÚSVROS a spolupráca s ním (na metodologickej úrovni).

Experti a expertky

Odpovede na túto tému sme sledovali aj v rámci pološtruktúrovaných rozhovorov, v ktorých sa objavilo pomenovanie východísk, ktoré možno vnímať ako kľúčové pri presadzovaní participácie. Išlo napríklad o systémové rámce - **decentralizáciu verejnej správy**, ale aj o **legislatívne úpravy**, zakotvujúce povinné prerokovania a zapojenie verejnosti pri príprave strategických dokumentov: *„Myslím, že veľmi dôležitá bola decentralizácia verejnej správy, teda vznik miestnej územnej samosprávy. Tým verejnosť získala veľmi silný nástroj na zapojenie sa do skutočného rozhodovania o sebe a svojom okolí do budúcnosti. Bohužiaľ aj tento proces niesol so sebou veľa nedokonalostí, ako sú napr. financovanie obcí, nepremyslené zásahy do kompetencií, veľká administratívna záťaž a príliš malé obce, ktoré nemôžu mať na všetky činnosti kvalitných zamestnancov.“*; *„Za dobrý krok považujem zavedenie niektorých povinných verejných prerokovaní do zákonov – územné plánovanie, komunitné plánovanie. Je to dodnes podceňovaná možnosť priamo participovať, ale pravdepodobne súvisí s centrálnym plánovaním v minulosti.“*

V štátnej správe je faktorom, ktorý podporuje rozvoj participácie spoločenská **objednávka, vyvolaná rôznymi medzinárodnými iniciatívami a dohodami**. Svoju rolu hrá medzinárodná spolupráca a systémové nastavenie, využitie prístupov pri zefektívňovaní práce štátu a jeho inštitúcií. Ako zaujímavé komunikačné kanály, ktorými sa môže šíriť inšpirácia boli spomenuté organizácie, združujúce samosprávy (ZMOS), na pôde a cez spoločné fóra ktorých sa šíria informácie a skúsenosti. Viackrát sa objavilo, že pozitívny vplyv majú **príklady zo zahraničia, ale aj z iných miest na Slovensku** z priamej skúsenosti, alebo sprostredkované rôznymi médiami (sociálnymi i tradičnými), teda **komunikácia konkrétnych úspechov**: *„Určite sú to príklady zo zahraničia a to, že mladí ľudia, ktorí pred niekoľkými rokmi odišli do zahraničia a postupne sa vracajú, prichádzajú s tým, že videli, ako sa žije v iných mestách v EÚ, Británii, Nemecku či Škandinávii a ako samosprávy komunikujú. Veľa z tých mladých ľudí sa dostáva do zaujímavých pozícií, kde môžu veci ovplyvňovať a hovoria o tom.“*; *„Samosprávy si to medzi sebou vidia, v iných mestách to presadili primátori, odkukávajú si to medzi sebou. Je to také zrozumiteľné – vezme sa rozpočet, vyčlenia peniaze, spraví projekty.“*

Viaceré respondentky pomenovali ako kľúčové východisko **vnímanie občanov ako partnerov, využitie princípov partnerstva a zapojenie všetkých dôležitých aktérov**, základné porozumenie zmyslu a výhod participácie, ktoré na niektorých miestach pozorovali, alebo samé napĺňali: *„Dôležité je, aby prizvali všetkých lokálnych partnerov bez ohľadu na to, či sú alebo nie sú kamaráti. Prístupovať k tomu profesionálne – cirkvi, mimovládke, školy škôlky - tak, aby bolo vypočutý hlas každého, kto tam prišiel. Aby to bolo na partnerskej úrovni a aby boli všetci rovnocenní.“*

Aby sa realizovali verejné politiky so zapojením verejnosti, identifikovali respondentky ako potrebné viaceré **zmeny ako v systémovej oblasti** (legislatívne zmeny, zmeny v riadení a hodnotení, zmeny v kultúre organizácií a inštitúcií verejnej správy – zmeny na úrovni celku), **tak v oblasti vzdelávania a komunikácie**: „*Integrácia indikátorov reprezentujúcich participáciu, transparentnosť, otvorenosť a dostupnosť relevantných procesov do hodnotenia progresu na národnej úrovni.*”

Zmeny postojov u predstaviteľov verejnej správy. Dôležité je zapojenie verejnosti – iniciatíva by mala byť na strane verejnej správy, aby nemuseli o účasť neziskovky (resp. iní aktéri) bojovať. Základným východiskom by teda malo byť iniciovanie participácie zo strany tých, ktorí sú držiteľmi moci a teda aj potrebná zmena postojov: „*Vždy je tu otázka, nakoľko je participácia vôľou štátnej správy a nakoľko to je vôľa organizácií, ktoré nechcú byť vynechané a preto sa samé ozývú... Podľa mňa by ich mala pozvať štátna správa: „Príďte nám to povedať“ a nie, aby sa neziskovky ako Vlk, Aliancia Fair-play alebo Transparency, museli samé dobíjať, aby mohli predložiť svoje pripomienky k nejakému zákonu.*”; „*Je to o procesnom vybavení úradníkov, ktorí pochopili, že nebudú mať problém so schvaľovaním dokumentu, ak sa konfliktné veci riadne prerokujú vopred, ako keby sa išlo mocenským spôsobom – ideme to schvaľovať a vy si rozprávajte, čo chcete a my to schválime.*”

Zmeny na úrovni vedomostí – potreba poznania celej rozsiahlej témy participácie a vedomostí, ktoré s ňou súvisia. Respondentky mali neúplnú znalosť o tom, či a ako umožňuje legislatíva participáciu: „*Určite je dôležité vypočutie zaujímavých skupín, ktoré sa venujú niektorej oblasti, alebo ju denne riešia – veľakrát politik nie je z praxe, praktické záležitosti zákona mu nemusia byť jasné a preto je vždy dobré konfrontovať sa s tým, koho sa to týka. Nevie, ako to vyzerá v praxi a či vôbec umožňuje naša národná politika nejakú participáciu.*”

Zmeny na úrovni zručností (socioafektívna úroveň) – tak, aby ľudia z verejnej správy dokázali realizovať aktivity, súvisiace s participáciou, aby dokázali nastaviť a viesť procesy zapojenia verejnosti pri tvorbe verejných politík.: „*V súčasnosti pomáha zakotvenie niektorých participačných techník ako povinností obcí v plánovaní politík (aj keď to celý proces predlžuje).*”; „*Z mojich poznatkov z praxe obcí vyplýva, že ľudia majú množstvo a často protichodných požiadaviek a to býva často zdrojom napätia v rámci orgánov obcí. Poznanie významu zapájania verejnosti overenými technikami participácie a možnosť sa „naučiť“ ich správne používať by podľa môjho názoru pomohlo mnohým samosprávam pri plánovaní v rôznych oblastiach života.*”

Podľa respondentov treba začať s tými verejnými politikami, u ktorých je v legislatíve stanovená **povinnosť zapájať pri ich príprave verejnosť** (ÚP, PHSR, KPSS). Ak hovoríme o tom, v **akých tematických oblastiach** možno využívať participatívnu tvorbu verejných politík, priamo zaznelo, že ide o oblasť ochrany prírody a základných zdrojov ako voda a lesy, spoločenského dohľadu nad verejnými financiami a ich využívaním, systému práce s ľuďmi na okraji spoločnosti a rozvoja sociálnych služieb, boja s korupciou a strategického plánovania rozvoja miest a obcí: „*Podľa môjho názoru je čoraz dôležitejšie rozvíjať participáciu na plánovacích procesoch v oblasti výstavby a sociálnych službách. Samozrejme, súvisí to aj s veľkosťou obce. Ak by sa podarilo spracovať územné plány v spolupráci s verejnosťou a odborníkmi (napr. aj pocitové mapy a iné moderné techniky), pravdepodobne by to predišlo petíciám a protestom pri výstavbe. Verejnosť môže mať veľmi cenné názory na poskytovanie sociálnych služieb – od škôlok, škôl, cez komunitné centrá, až po denné stacionáre a domovy dôchodcov.*”; „*Bolo by dobré, ak by legislatíva hovorila o tom, že pri príprave niektorých politík musí byť zohľadnená participácia a vznikol by najväčší tlak na rozhodovateľov, aby ju začali implementovať. Ale nemusí to byť pravidlo, pretože existuje povinnosť mať Komunitný plán sociálnych služieb pripravený participatívne a využíva to zlomok samospráv. Ak je niečo v zákone, je to taký zdvihnutý prst – ak to ešte nerobíte, začnite o tom aspoň rozmýšľať, lebo príde čas, keď to budete musieť mať na stole.*”

Zhrnutie / Podporné faktory a predpoklady pre rozvoj participácie

Aby sa efektívnejšie a hlbšie využívalo zapojenie verejnosti pri tvorbe verejných politík, môže pomôcť prítomnosť viacerých vecí. Ide o **systémové rámce** - decentralizáciu verejnej správy, ktorá pomáha verejnosť i verejnú správu aktivizovať a otvára priestor, ale aj o **inštitucionálny rozvoj**, ktorého súčasťou by malo byť vybudovanie kapacít pre participáciu, zmeny v riadení a hodnotení a zmeny v organizačnej kultúre. Pomohla by aj integrácia indikátorov, reprezentujúcich participáciu, transparentnosť, otvorenosť a dostupnosť relevantných procesov do hodnotenia pokroku.

Pozitívne je vnímaná **legislatíva**, zakotvujúca povinné prerokovania a zapojenie verejnosti pri príprave strategických dokumentov (územný plán, program hospodárskeho a sociálneho rozvoja, Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb).

Dôležitým podporným faktorom je **spoločenská objednávka**, vyvolaná rôznymi medzinárodnými iniciatívami a dohodami (ale aj tlakom občianskej verejnosti). Svoju rolu hrajú stratégie a projekty, ktorých cieľom je podporovať medzinárodnú spoluprácu alebo podporovať zefektívňovanie štátu a jeho inštitúcií (efektívna verejná správa).

Stimulujúcim faktorom môže byť **sieťovanie inštitúcií**, ktoré združujú obce a samosprávy, cez spoločné fóra ktorých sa šíria informácie, skúsenosti a príklady dobrej praxe, ale celkovo prepájanie lokálnej, regionálnej a národnej úrovne v kontexte strategického plánovania a realizácie opatrení na naplnenie cieľov rôznych verejných politík

implicitne zaznievalo aj pomenovanie **iných stimulujúcich faktorov** – podpora od politického vedenia, alebo od konkrétnych lídrov na konkrétnych miestach, ktorí téme rozumejú, existencia ÚSVROS a spolupráca s ním (na metodickú úroveň).

5.2. Vzdelávanie v oblasti participácie

Tak, ako sme v predošlej časti nemali ambíciu komplexne pomenovať situáciu na Slovensku, nemáme ani v tejto časti ambíciu jednoznačne definovať, aké má byť vzdelávanie v danej oblasti (participatívna tvorba verejných politík). Najmä preto, lebo by sme museli jednotlivo skúmať vzdelávacie potreby cieľovej skupiny, ktorá sa ukázala byť z hľadiska východiskových spôsobilostí, ale aj právomocí a rolí veľmi pestrá a niektoré veci preto nie je možné exaktne zadefinovať. Pod verejnou správou rozumieme totiž ako štátnu správu, tak samosprávu; pod samosprávou môžeme rozumieť zamestnancov úradov, ale aj volených predstaviteľov, zamestnanci miestnych úradov môžu mať samosprávne kompetencie, ale aj prenesené kompetencie štátnej správy. V rámci štátnej správy môžeme hovoriť o úradníkoch, ale aj vedúcich odborov či štátnych tajomníkoch - každý z nich má **inú možnosť a iný mandát vstupovať do tvorby verejných politík**.

Ponúkli sme preto pohľady rôznych skupín na to, ako má vzdelávanie rámcovo vyzeráť. Identifikovať, na koho sa toto vzdelávanie primárne zameria, bude úlohou tých, ktorí ho budú realizovať. Od výberu špecifickej cieľovej skupiny sa budú odvíjať aj presnejšie **vzdelávacie zámery a ciele, obsah vzdelávania a nastavená metodika**.

5.2.1. Realizované vzdelávanie

V diskusii expertov a expertiek o tom, aká je skúsenosť so vzdelávaním v oblasti participácie sa objavili zaujímavé zistenia. **Vzdelávanie orgánov samosprávy nie je povinné** (možno s výnimkou preneseného výkonu štátnej správy), ale pravdepodobne by urýchlilo pozitívne zmeny. Vo vzťahu k verejnej správe celkovo respondentky vnímajú, že realizovaných školení súvisiacich so skúmanou témou bolo veľa, ale žiadne z nich neboli nastavené plošne a systémovo pre celú oblasť verejnej správy; často ich iniciovali neziskové organizácie (Juventa, Nadácia pre vzdelávanie miestnej samospráv) či iné inštitúcie (ZMOS, Regionálne vzdelávacie centrá): „*Takýchto školení je milión, minimálne Juventa pripravila materiál „Príprava verejných politík so zapojením mladých ľudí“ - ako viesť štruktúrovaný dialóg. V treťom sektore je takýchto iniciatív mnoho.*“; „*Mne ako poslankyni*

nechodí nič, vlastne nikdy som nedostala žiadnu pozvánku na školenie, ktoré by sa týkalo participácie. Nezachytila som, že by tu bola nejaká tendencia vzdelávať poslancov či komunálnych politikov. Čo sa týka verejnej správy, ani neviem, či existuje nejaká inštitúcia, čo systematicky vzdeláva úradníkov vo verejnej správe."; „V zahraničí to robí Nadace Via, podobné veci začala (u nás) robiť Iuventa. Školenie bolo o tom, ako podporiť samosprávu a naučiť ju robiť participáciu s mladými ľuďmi. Šéfkou projektu Europe goes local je Darina Diošiová.", „Poznám z minulosti publikácie „Participácia funguje“ a „Občianska participácia“ z roku 2002. Niektoré z týchto vecí boli súčasťou „Klobúkového manažmentu“ – išlo o vzdelávací projekt pre volených predstaviteľov verejnej správy. S témou participácie som sa stretla aj pri vzdelávanom projekte „Finančný manažment pre samosprávu"."; „Niečo sa dialo, malé školenia cez ZMOS – robilo sa vzdelávanie pre rómskych poslancov a časť tejto témy vždy odznieva."; „Poznám prácu PDCS a verím, že tieto témy adresujú vysoké školy pripravujúce pracovníkov pre VS. V zahraničí sa tejto téme intenzívne venuje OECD:"

Zaznel aj kritický názor, že kontinuálne vzdelávanie vo väčšine segmentov verejnej správy len predstierame.

Zhrnutie / Realizované vzdelávanie

Vzdelávanie v oblasti participatívnej tvorby verejných politík temer neexistuje. Dielčím oblastiam vzdelávania sa vo svojich projektoch a aktivitách venujú neziskové organizácie či združenia miest a obcí, nejde však o plošné, systémové vzdelávanie.

5.2.2. Oblasti a kompetencie vzdelávania

Predstavitelia a predstaviteľky MVO z pilotných projektov ponúkli o niečo širšie spektrum návrhov, ako predstavitelia verejnej správy, z hľadiska zastúpenia tém vzdelávania sa podnety oboch skupín v zásade nelíšili – možno najmä dôrazom na to (ako tvrdili ľudia z MV sektora), že kľúčové je pracovať s postojmi predstaviteľov verejnej správy, s tým, aby naozaj pochopili zmyslu a významu participácie a nezostali len na deklaratórnej úrovni. Návrhy oboch skupín sa týkali vzdelávania v oblasti vedomostí, zručností a postojov, ale aj pohľadu na to, ako vzdelávanie realizovať (formát vzdelávania), aby sa ho podarilo presadiť čo najúčinnejšie či aké nástroje využiť pre jeho podporu.

V spoločnej diskusii **v rámci akcie OGP week** sa viacerí ľudia vyjadrili k tomu, čo by malo byť súčasťou vzdelávania priamo; objavili sa však aj nepriame odkazy, ktoré bolo možné odčítať z pomenovania situácie a bariér. Okrem rámcovania (odkiaľ by sa malo vzdelávanie realizovať, či zvnútra a zvonka, kto by ho financoval) odporúčali účastníci a účastníčky diskusie vzdelávať v oblasti participácie (úrovne, procesy, metódy), facilitácie (vedenia stretnutí), v oblasti komunikácie a zvládania náročných situácií.

Pri diskusii o nastavení vzdelávania **so starostkami a starostami** sa objavili odporúčania ako v oblasti vedomostí, tak v oblasti zručností a zmeny či rozvoja postojov. Podnety boli rámcované najmä praktickou skúsenosťou a problémami, ktorým táto skupina vo svojej práci čelí.

Z rozhovorov **s expertmi a expertkami** sme zozbierali množstvo podnetov. Niektoré veci boli pomenované priamo, niektoré vyplynuli implicitne z analýzy situácie. Nadviazali sme na predošlé výskumy a štruktúrovali sme zistenia podľa toho, **o aké kompetencie** išlo (nastavenie obsahu vzdelávania) a aké boli odporúčania k **formátu vzdelávania**. Kompetencie, na ktoré by sa malo vzdelávanie zamerať, sme opäť členili na komunikačné kompetencie, manažérske kompetencie a kompetencie v oblasti participácie¹⁷. Najbohatšie boli pomenované kompetencie práve z oblasti participácie.

¹⁷ Hoci sa nám podarilo získať veľké množstvo podnetov, cieľom prieskumu nebolo vytvoriť samotný vzdelávací program, preto by mali informácie slúžiť najmä ako východiská pre prácu tých, ktorí budú dizajnovať vzdelávanie.

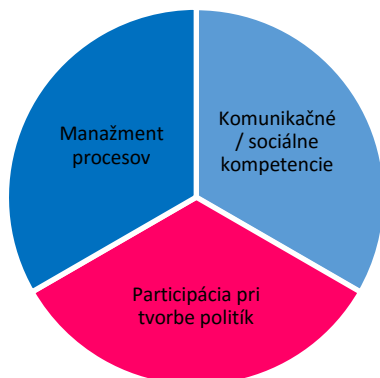
Na základe **prieskumu dostupných materiálov** (desk top research) pozreli sme sa na existujúce prístupy k vzdelávaniu verejnej správy v oblasti participatívnej tvorby verejných politík. Na základe zisteného (najmä z anglosaského, čiastočne francúzskeho a nemeckého prostredia) a na základe vlastných skúseností zo Slovenska, Českej republiky, prípadne niektorých iných európskych krajín sme pomenovali nasledovné aspekty:

- Na Slovensku existuje veľmi málo vzdelávacích programov, zameraných špecificky na oblasť participatívnej tvorby verejných politík pre predstaviteľov a predstaviteľky verejnej správy.
- Vzdelávanie v oblasti participácie je často nasmerované na **vzdelávanie neziskových organizácií** (aj v rozvojových krajinách), menej alebo vôbec nie na predstaviteľov verejnej správy.
- V zahraničí sa možno stretnúť so špecifickým **vzdelávaním facilitátorov, konzultantov či praktikov v oblasti participácie verejnosti** (tých, čo dizajnujú a vedú participatívne procesy). Takéto tréningy (nie dlhodobé programy) realizuje napríklad IAP2 – International association for public participators.
- Vzdelávanie pre verejnú správu v niektorých krajinách obsahuje špecifické moduly, programy či štúdijné programy, rozvíjajúce **tému „policy makingu“**, ale nie so zameraním na participatívnu tvorbu verejných politík. Iné programy rozvíjajú iné tematické oblasti, orientované na verejnú správu, často zamerané na rozvoj zručností (tvrdých, mäkkých), alebo rozvíjajúce oblasti kompetencií.
- Celkovo možno povedať, že vzdelávanie v tejto oblasti je sporadické, nesystémové a ak existujú pozitívne príklady, tak sú len ojedinelé (napríklad podrobne rozpracovaný program vzdelávania v rámci EPA – Environmental Protection Agency v USA).

Oblasti kompetencií

Na základe výstupov zo skupinových stretnutí i rozhovorov identifikovali sme kompetenčné oblasti, v ktorých by sa mali predstavitelia a predstaviteľky verejnej správy vzdelávať. Pod kompetenciami sme rozumeli spôsobilosti, skladajúce sa z kognitívnej zložky (**vedomosti**), psychomotorickej zložky (**zručnosti**) a socioafektívnej zložky (**postoje**).

1. **Manažment procesov**
2. **Komunikácia so stakeholdermi**
3. **Participácia pri tvorbe verejných politík**



Objavili sa aj ďalšie návrhy tém (**mediácia, vyjednávanie, riešenie konfliktov**), ktoré by sa mohli parciálne vo vzdelávaní objaviť; zazneli aj podnety zamerať sa na ďalšie prierezové oblasti vzdelávania (napr. základné princípy analytického prístupu k problémom, význam a princípy hodnotenia efektivity prístupov k riešeniu problémov, význam a metodika merania dopadov regulačných rámcov, význam, základné princípy a mechanizmy nevyhnutné k podpore inovácií vo verejnej správe, kritické myslenie a liberálne vzdelanie). V kontexte nášho zadania si však myslíme, že o týchto témach bude možné uvažovať len v nadväznosti na rozsah vzdelávania (koľko priestoru bude k dispozícii).

V nasledujúcej časti sme zosumarizovali, na čo by sa malo vzdelanie zamerať:

1. Manažment procesov

Manažérske zručnosti a manažérske techniky, zamerané na koordináciu a vedenie procesov; zručnosti, nevyhnutné pre efektívne riadenie komplexných participatívnych procesov od rozpočtovania až po ľudské zdroje, time manažment, stratégie zavádzania a riadenia zmeny (integrácia výstupov procesov vo verejnej správe).

2. Komunikácia so stakeholdermi

Medzi výstupmi sme zaznamenali odporúčania na vzdelávanie ako v oblasti interpersonálnej či skupinovej komunikácie, tak komunikácie s verejnosťou, súvisiacej s participáciou.

- Základy komunikácie - ako efektívne prezentovať, ako aktívne počúvať, ako klásť otázky, ako dávať a prijímať spätnú väzbu, ako argumentovať a presviedčať
- Offline a online komunikačné nástroje, ich výhody a nevýhody
- Ako navrhnuť informačný a komunikačný mix pri komunikácii so zainteresovanou verejnosťou / s rôznymi cieľovými skupinami
- Komunikácia v online dobe - práca s digitálnymi nástrojmi / Ako využívať sociálne médiá, ako pracovať s webstránkami, ako moderovať diskusné fóra
- Špecifiká komunikácie s verejnosťou v kontexte participácie / využitie kolaboratívnych nástrojov, zameraných napríklad na zber dát

3. Participácia pri tvorbe verejných politík

Otázka **zmeny postojov** rezonovala v prieskume veľmi silno – vyplynula z explicitných vyjadrení, ale aj z implicitných posolstiev. Respondenti často zdôrazňovali, že osvojenie a využívanie zručností, ktoré sa týkajú participácie, je podmienené vnútorným osvojením si hodnôt a postojov, napríklad:

- Práca s vnútornou motiváciou a prekonávaním predsudkov voči participácii
- Proaktívnosť pri vyhľadávaní a zapájaní aktérov
- Otvorený, nemanipulatívny prístup k aktérom či rôznym cieľovým skupinám
- Nastavenie a rozvíjanie dôvery medzi rôznymi skupinami a sektormi
- Akceptácia rozmanitosti
- Vnímanosť k potrebám znevýhodnených skupín
- Dodržiavanie iných etických princípov

Kompetencie v oblasti participácie¹⁸

¹⁸ V tejto časti sme nerozlišovali vedomosti a zručnosti, pretože sú navzájom prepojené. K vedomostiam patrí napríklad model úrovni participácie, k zručnostiam schopnosť aplikovať tento model v praxi a vybrať si adekvátnu úroveň.

- **Základná teória participácie**, hodnoty a východiská, terminológia, význam participácie a jej prínosy, prístupy k participácii
- **Prehľad o občianskej spoločnosti** - oboznámenie sa s aktérmi, s tým, aká je rola občanov, občianskych iniciatív, neziskoviek v participácii, aká je rola verejnej správy (verejná správa ako služba a zhodnocovateľ potenciálu aktívnych občanov)
- **Koncept otvoreného vládnutia** a jeho efektívna aplikácia do každodenného života verejnej správy
- **Vhľad do fungovania samosprávy či štátnej správy**, rola pracovníka verejnej správy pri participatívnej tvorbe verejných politík; ako pracovať s participáciou pri hierarchickom rozhodovaní
- **Prehľad legislatívy**, ktorá participáciu umožňuje. Obec ako vykonávateľ originálnych kompetencií, mikroregión, kraj, štátne inštitúcie a orgány – legislatívne rámce pre uplatnenie participatívnych postupov. Prehľad najdôležitejších originálnych kompetencií, kde sa môže participácia uplatniť, prehľad legislatívne a zvykovo daných možností pre uplatnenie participácie vo verejnej správe.
- **Úrovne participácie** – informovanie, konzultovanie, participácia, spolupráca, delegovanie
- **Základné princípy participatívnej tvorby a implementácie politík - participatívne procesy**, princípy ich navrhovania, fázy procesov, kto má byť kedy zapojený, ako procesy odkomunikovať, aby boli očakávania realistické; rozdielnosť procesov podľa typu verejnej politiky (plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja, územné plánovanie a rozvoj, komunitné plánovanie sociálnych služieb, placemaking, iné....)
- **Identifikácia stakeholderov a práca s nimi** - ako zapojiť kľúčových aktérov, ako zapájať ľudí na okraji či zraniteľné skupiny
- **Metódy a techniky participácie** – metodika pri tvorbe koncepcií a politík, popis metód, kritériá výberu podľa vhodnosti použitia
- **Participácia v online dobe**, online platformy a kolaboratívne nástroje
- **Facilitácia¹⁹ metód, stretnutí a procesov** ako prístup, potrebný pri participačných procesoch - ako **facilitovať aktivity a stretnutia** (skupinové rozhodovanie), ako **facilitovať participatívne procesy**, ako na **facilitáciu inklúzie** (ako zapájať do procesov rôzne skupiny)
- **Príklady dobrej praxe**

5.2.3. Vzdelávanie predstaviteľov verejnej správy z rôznych úrovní

Respondenti odporúčali ponúknuť rôznym úrovniam verejnej správy ten istý balík vzdelávania. Vzdelávanie by sa malo skôr líšiť pre rôzne úrovne manažmentu, zamestnancov a podľa profesií v samospráve či v štátnej správe, možno by bolo žiaduce **nastaviť tematické „balíky“ pre rôzne úrovne manažmentu a rôzne pozície**.

Zachytili sme podnety, ktoré odporúčali **nastaviť vzdelávanie na konkrétnu profesijnú skupinu** (oblasť verejnej správy); ale zároveň realizovať vzdelávanie spoločne pre rôzne cieľové skupiny, aspoň v niektorých fázach a **podporiť účasť zmiešaných tímov** vo vzdelávaní, ktoré by ako súčasť vzdelávania realizovali spoločný projekt. Ľudia považovali za žiaduce **prepájať a zmiešať ľudí naprieč inštitúciami a regiónmi**; podporiť vzájomné spoznanie a sieťovanie, vzájomnú výmenu skúseností.

Rozdielnosť obsahov pre rôzne úrovne verejnej správy sa môže odvíjať od nasledovných vecí:

¹⁹ Pri väčšom dôraze na facilitáciu stretnutí možno z tejto témy spraviť samostatný blok.

- Rôzne cieľové skupiny môžu pripravovať **rozdielne verejné politiky**, pri ktorých je zákonom daná povinnosť pracovať so zapojením verejnosti (môžu byť iné na miestnej, regionálnej a štátnej úrovni). Prehľad príslušných politík môže sprostredkovať VIA IURIS.
- Rozdielnosť obsahov môže byť daná rozdielnym využívaním **úrovne reprezentívnej participácie** – ide o zapojenie rôznych aktérov na rôznych úrovniach verejnej správy. Pri zapájaní verejnosti na miestnej úrovni sa najviac pracuje s občanmi, jednotlivcami. Na čím vyššiu úroveň verejnej správy ideme, tým je viac potrebné pracovať s reprezentantmi záujmových skupín, stakeholderov, s organizáciami či ich sieťami.
- Dôležitá je aj **rozdielna komunikácia** (podmienená rozdielnou úrovňou abstrakcie). Komunikovanie praktických, uchopiteľných tém, spojených s plánovaním na komunitnej úrovni je jednoduchšie, ako komunikovanie náročných, abstraktných tém. Vzdelávanie sa môže líšiť aj typom a rozsahom použitých príkladov.
- Nositelia procesov môžu mať rozdielnu **úroveň kompetencií** (z hľadiska rozhodovacích právomocí): „Vzdelávanie by sa malo líšiť pre rôzne úrovne manažmentu, zamestnancov a podľa profesií v samospráve. Rozdiel by mal byť v rozsahu a témach praktických príkladov. Dôležité je, aby každý účastník vedel, kedy a ako môže využiť techniky participácie v svojej pracovnej oblasti a tiež aby vedel, akú techniku má použiť, aby dosiahol maximálne výsledky.“; „Dôležité je, aby sa rozlišovalo medzi úradníkmi a poslancami. Ja ako poslanec neviem ovplyvniť denné rozhodovanie úradníka. Akonáhle stavebný úrad rozhoduje o niečom, nepýta sa ma ako poslanca, ako má rozhodnúť. Je to niečo, do čoho absolútne nevidím a veľakrát sa to dozviem v rovnakom čase ako verejnosť, keď to už visí na úradnej tabuli.“; „Vzdelávanie by malo prebiehať spoločne, aspoň v niektorých fázach, aby sa stavali mosty a otvárali komunikačné kanály medzi jednotlivými úrovňami napr. spoločný nácvik strategického plánovania a riešenia problémov vo vzájomnej spolupráci.“

5.2.4. Formát vzdelávania a ďalšie odporúčania

Respondenti a respondentky výskumu z rôznych cieľových skupín zdôrazňovali potrebu využívať vo vzdelávaní **viaceré prístupy**, ktoré pomôžu získať vedomosti, rozvinúť zručnosti a zmeniť postoje. Odporúčali postaviť vzdelávanie na **blended learning**, ktoré kombinuje viaceré prístupy, napríklad mix seminárov s diskusiou a zážitkového tréningu. Aby bolo vzdelávanie efektívne, mali by byť jeho súčasťou veci, idúce nad rámec „tradičného“ vzdelávania. Respondenti odporúčali nasledovné veci:

Využiť zážitkové učenie, prácu na vlastných projektoch, learning by doing (účasť na participačných aktivitách), ideálne v miešaných tímoch, ale aj **nácvik zvládania modelových situácií** - využívať hranie rolí, napríklad výmenu rolí občan – zamestnanec, cvičenia pre zamestnancov verejnej správy, zamerané na scitlivovanie, komunikačné cvičenia ako zaujať, počúvať, presvedčiť, ako prizvať k spolupráci...

Pracovať s postojmi - vysporiadať sa s obavami pred procesom (napríklad obava pred stratou moci). Podporiť a oceniť generáciu úradníkov a úradníčok, ktorí sú otvorení participácii. Vysvetliť na konkrétnych príkladoch význam a zisky z participácie tak, aby nedochádzalo k zneužitiu alebo nevyužitiu participácie (ľudia sa zapoja, ale na konci poslanci či decízori podnety nevyužijú, alebo prekryjú inými politickými rozhodnutiami).

Umožniť využívanie praktických príkladov zo zahraničia i zo Slovenska, zdieľanie praktických skúseností a príkladov dobrej praxe - PA Reformer and Innovator lab²⁰, bench learning²¹ / učiť sa cez praktickú skúsenosť; ponúknuť praktickú pozitívnu skúsenosť s participáciou:

²⁰ <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2017.1287939?src=recsys&journalCode=rpxm20>

²¹ <https://www.proactiongroup.com/wp-content/uploads/2016/09/Benchmarking-Best-Practices.pdf>

„Oboznámenie sa s terminológiou, dobré príklady zo zahraničia, aj zo Slovenska; nie je to len niečo, čo prichádza len z Ameriky či zo Škandinávie, ale niečo, čo sa na Slovensku bežne deje vo výkone samospráv... predstaviť zaujímavé kauzy, ktoré sa podarilo vyriešiť k spokojnosti obidvoch strán participáciou, dobre nastavenými procesmi a šikovným facilitátorom.“

Využívať podporné aktivity - využitie stáží, on job rotations, tútoringu a mentoringu, peer poradenstva, sieťovania... Pracovať so systémom supervízie, vytvoriť priestor na zdieľanie obáv, výmenu skúseností a konzultovanie, prevenciu syndrómu vyhorenia, odborný rast. Využiť existujúce platformy, aktivity a nástroje na sieťovanie.

Podporiť vzdelávanie cez systémové zmeny - dať vzdelávaniu váhu, podporiť štrukturálne zmeny v systéme