

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY

Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej  
republiky pre rozvoj občianskej  
spoločnosti

# Koncepcia mestského rozvoja do roku 2030

Prípadová štúdia

Mgr. Anna Šestáková, PhD.

---

## Obsah

<b>1 Úvod .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Metódy .....</b>	<b>3</b>
<b>3 Príprava procesu participácie .....</b>	<b>4</b>
3.1 Proces prípravy Koncepcie mestského rozvoja .....	4
3.2 Zapojenie verejnosti .....	4
3.3 Ciele a význam participatívneho procesu .....	5
<b>4 Priebeh participatívneho procesu .....</b>	<b>6</b>
4.1 Riadenie procesu .....	6
4.2 Stretnutia pracovnej skupiny .....	7
4.3 Stretnutia s predstaviteľmi samospráv v regiónoch .....	7
<b>5 Rozhodovanie .....</b>	<b>8</b>
5.1 Tvorba finálneho textu .....	8
5.2 Medzirezortné pripomienkové konanie .....	9
<b>6 Implementácia .....</b>	<b>10</b>
6.1 Implementácia opatrení .....	10
6.2 Dosiahnuté výsledky .....	10
<b>7 Hodnotenie .....</b>	<b>11</b>
<b>8 Sumarizácia a záver .....</b>	<b>13</b>
<b>9 Prílohy .....</b>	<b>14</b>
Príloha A - Návrh protokolu na zber dát v štátnej správe pre predstaviteľov VS .....	14
Príloha B – Návrh protokolu na zber dát v štátnej správe pre zúčastnených aktérov .....	16

## 1 Úvod

V posledných desaťročiach sa výrazne posunulo nazeranie na ideály a ciele mestského rozvoja. V priebehu 90. rokov sa problematika mestského rozvoja dostala na program politických diskusií na úrovni Európskej Únie<sup>1</sup>. V roku 1994 EÚ zahájila komunitný program URBAN, zameraný na riešenia sociálnych, ekonomických a environmentálnych problémov európskych miest. Toledská deklarácia (2010) a Deklarácia z Rigy (2015) pripravili pôdu k prijatiu spoločného európskeho dokumentu. V roku 2016 došlo k prijatiu tzv. Amsterdamského paktu (Urbánna agenda pre EÚ), ktorý si kladie za cieľ podporiť partnerstvá medzi členskými štátmi, mestami, Európskou komisiou a ďalšími zainteresovanými stranami. Na globálnej konferencii OSN Habitat III bola neskôr prijatá tzv. Nová urbánna agenda, ktorej podstatou je prepojenie ekonomického rozvoja, sociálnej inklúzie a environmentálnej udržateľnosti s otázkami demokratických inštitúcií, dobrého vládnutia a úcty k ľudským právam. Najvýznamnejším rozvojovým dokumentom v celosvetovom meradle však zostáva Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj<sup>2</sup>, schválená na summite OSN v New Yorku. Predstavuje všeobecný rámec pre krajiny sveta, na základe ktorého majú smerovať k odstráneniu chudoby a udržateľnému rozvoju.

Koncepciou mestského rozvoja Slovensko reaguje na aktuálne globálne dokumenty ako je Agenda 2030, Nová urbánna agenda a Amsterdamský pakt. Formálnym dôvodom jej tvorby bola úloha, ktorú Ministerstvu dopravy a výstavby SR uložila vláda v roku 2015. Tá vyplynula z dlhodobého posilňovania významu miest v celosvetovom aj európskom kontexte. Hoci na Slovensku v súčasnosti existuje 2933 obcí a 140 miest<sup>3</sup>, nadpolovičná väčšina obyvateľov (54%) žije v mestách<sup>4</sup>. Koncepcia mestského rozvoja SR do roku 2030 (ďalej len Koncepcia) je rámcový celoštátny dokument, ktorého cieľom je podľa organizátorov procesu vytvoriť predpoklady pre partnerský prístup všetkých úrovní verejnej správy, ale aj ostatných zainteresovaných subjektov<sup>5</sup>. Koncepcia pomenúva, k akému ideálnemu stavu majú mestá na Slovensku smerovať a akými zásadami by sa mali riadiť. Mestský rozvoj je definovaný ako rozvoj funkčných mestských území, keďže rozvoj miest nie je možné abstrahovať od rozvoja prirodzeného regiónu. Prekračuje tým tradičné rozdelenie územia na vidiecke a mestské.

Prevažnú väčšinu obsahu Koncepcie tvorí deskriptívna a analytická časť, ktorá analyzuje situáciu na Slovensku, popisuje medzinárodný a národný kontext mestského rozvoja, jeho nástroje, ciele a aktérov. Až na posledných dvoch stranách Koncepcia predkladá stručné návrhy opatrení. Tie majú prispieť k systémovým zmenám – okrem spomínaného posilnenia partnerstva a spolupráce napríklad aj prostredníctvom lepšieho využitia dát, zvyšovaním využívania nemotorovej dopravy a adaptáciou na zmeny klímy. Koncepcia uznáva, že štát je iba jedným z aktérov, ktorí môžu prispieť k mestskému rozvoju. Okrem samosprávy (miestnej a regionálnej), akademického sektora a podnikateľských subjektov vyzdvihuje úlohu občanov a mimovládneho sektora, ktorých účasť napomáha rozhodovaniu, prehĺbuje porozumenie a spoluprácu, znižuje konflikty a prináša podporu uplatňovania návrhov a plánov. Udržateľný rozvoj sídiel podľa nej nie je možné dosiahnuť bez aktívnej participácie občanov vo všetkých jeho fázach.

## 2 Metódy

Podkladom pre hodnotenie kvality participatívneho procesu boli pološtruktúrované rozhovory s organizátormi, resp. organizátorkami procesu, ako aj s ďalšími relevantnými aktérmi a aktérkami ( $n=5$ ). Rozhovorom predchádzala intenzívna príprava a štúdium relevantných dokumentov, predovšetkým textu samotnej Koncepcie a ďalších dostupných materiálov. Základné

<sup>1</sup> [https://europa.eu/european-union/documents-publications\\_sk](https://europa.eu/european-union/documents-publications_sk)

<sup>2</sup> <http://www.minzp.sk/sekcie/temy-oblasti/udrzatelny-rozvoj/agenda-2030/>  
<https://agenda2030.statistics.sk/Agenda2030/en/home/>

<sup>3</sup> <https://www.vlada.gov.sk/slovensko/>

<sup>4</sup> <http://statdat.statistics.sk/>

<sup>5</sup> <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/mestsky-rozvoj-6/mestsky-rozvoj/dokumenty/koncepcia-mestskeho-rozvoja-slovenskej-republiky-do-roku-2030>

okruhy otázok pre rôzne skupiny aktérov sú uvedené v prílohách. Zber údajov prebiehal v septembri a októbri 2018. Účastníkom rozhovorov bola garantovaná anonymita a bola zaručená ich dobrovoľná a informovaná účasť. Dĺžka rozhovorov sa pohybovala v rozmedzí od 30 do 70 minút a zvukové nahrávky boli prevedené do textovej podoby. Dáta boli systematicky kódované s cieľom identifikovať kľúčové témy a oblasti, ktoré vo výsledkoch ilustrujeme prostredníctvom početných citátov.

Ako doplňujúci materiál k rozhovorom slúžili terénne poznámky, staršia hodnotiaci správa J. Kadlečíkovej, ku ktorej sa nám podarilo získať aj primárne dáta, informácie zverejnené na webstránke Ministerstva dopravy a výstavby SR<sup>6</sup>, prezenčné listiny, mediálne správy vrátane rozhovorov, ktoré organizátori procesu poskytli médiám<sup>7</sup>, materiály z verejných prezentácií a workshopov, ako aj prílohy k samotnej koncepcii (napríklad výstup z pripomienkového konania, správy o rozporových konaniach, zverejnené informácie o participatívnom procese, výsledky prieskumu potrieb samospráv, atď.<sup>8</sup>). Použitie rôznych metód a zdrojov dát (analýza rozhovorov, analýza dokumentov) umožnila získať spoľahlivejší a komplexnejší pohľad na priebeh participatívneho procesu k tvorbe koncepcie. Priebeh procesu bol hodnotený aj na základe kritérií z dostupných manuálov zapájania verejnosti (Citizens as partners – OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy making, 2001<sup>9</sup>; Štandardý účasti verejnosti – odporúčania pre dobrú prax, 2008<sup>10</sup>; Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, 2014<sup>11</sup> a ďalších).

### 3 Príprava procesu participácie

#### 3.1 Proces prípravy koncepcie mestského rozvoja

Prípravné práce na koncepcii začali už v roku 2013 realizáciou prieskumu o rozvojových prioritách slovenských miest. Výsledky prieskumu (viď príloha koncepcie č. 2) poslúžili ako podklad pre pracovnú skupinu, ktorá bola vytvorená začiatkom roku 2014. V nasledujúcich troch rokoch prebehlo niekoľko stretnutí pracovnej skupiny (odhady respondentov sa pohybovali v rozmedzí 5 až 10 stretnutí, oficiálne materiály uvádzajú 7- viď príloha koncepcie č. 5). Medzitým bolo spracovaných niekoľko odborných štúdií, konali sa rôzne podujatia (napríklad seminár Budúcnosť slovenských miest v Európskych súvislostiach, seminár k problematike rozvoja miest a mestských regiónov). V prvej polovici roka 2017 organizátori procesu vycestovali aj do regiónov, kde sa stretli so zástupcami miest v krajských mestách. Koncom roku 2017 prešiel materiál vnútrorezortným a mimorezortným pripomienkovým konaním. Následne bol predložený vláde, ktorá ho 10. januára roku 2018 schválila.

#### 3.2 Zapojenie verejnosti

Koncepcia bola zaradená medzi verejné politiky, ktoré mali byť pripravované participatívne v rámci Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na roky 2017 – 2019. Prečo si práve táto politika vyžadovala participatívny prístup zdôvodnili organizátori potrebou skvalitnenia a prehĺbenia dokumentu, zvýšením jeho kredibility a realizovateľnosti: „*My sme si boli istí, že na to, aby niečo zmysluplné vzniklo, musíme začať komunikovať so všetkými, ktorých sa to týka, a ktorí tam už majú nejaké know-how. Čiže logicky nám z toho samozrejme v prvom rade vyšli mestá*“. Mestá boli v pracovnej skupine zastúpené účasťou všetkých krajských miest, Združením miest a obcí Slovenska (ďalej len ZMOS) a Úniou miest SR. Samosprávne kraje pôvodne do procesu prizvané neboli. „*My keď sme ten proces spúšťali, tak oni sa nám zdali takí akože bezvýznamní a že ich to nezaujíma, ale potom sa ukázalo, že keď chceme komunikovať s tými mestami – lebo my nemôžeme komunikovať so*

<sup>6</sup><https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/mestsky-rozvoj-6>

<sup>7</sup> odkazy na mediálne správy neuvádzame z dôvodu, že by došlo k porušeniu anonymity respondentov

<sup>8</sup> všetky spomínané dokumenty možno nájsť na oficiálnej webstránke Ministerstva dopravy a výstavby SR

<sup>9</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners\\_9789264195578-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9789264195578-en)

<sup>10</sup> [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Standards\\_OeB/oeb\\_standards\\_engl\\_finale\\_web.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oeb_standards_engl_finale_web.pdf)

<sup>11</sup> [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf)

*140timi partnermi - tak oni sú pre nás vlastne dobrý partner“.* Krajské samosprávy sú zapojené do ďalších procesov, ktoré bežia po prijatí dokumentu vládou. Ďalšími aktérmi v procese boli zástupcovia relevantných ministerstiev, odborníci z akademických inštitúcií, dve mimovládne organizácie a podnikateľské subjekty.

Z hľadiska prístupu možno proces považovať za relatívne otvorený – kto prejavil záujem, mohol sa do procesu zapojiť aj v jeho priebehu. Na úrovni pracovnej skupiny sa jednalo o odbornú, resp. expertnú participáciu: *„Podľa môjho názoru sme našli naozaj tých najkompetentnejších ľudí. Mali sme tam akademikov z humánnej geografie, architektov, mali sme ekonómov, mali sme sociológov...“* (organizátor/ka procesu). Vedomosti o mestskom rozvoji v akademickom prostredí, na iných ministerstvách, v mimovládnom a súkromnom sektore bolo podľa organizátorov toľko, že ich stačilo len pozbierať. Aj ďalší respondenti zhodnotili vybraných účastníkov ako kapacity, resp. špičky vo svojom odbore. Slabšie zastúpenie mal neziskový sektor, v rámci ktorého boli prizvané dve mimovládne organizácie na základe odporúčania Úradu splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Hoci organizátori procesu hodnotili výber účastníkov ako reprezentatívny, iný názor mali niektorí respondenti: *„Trošku mi tam chýbal neziskový sektor alebo think-tanky, ktoré sa týmito témami zaoberajú mimo pohľadu štátnej správy a samosprávy“* (predstaviteľ/ka MVO). Rovnako absentovalo zastúpenie zraniteľných skupín, či už seniorov, ľudí bez domova alebo ľudí so špeciálnymi potrebami pohybu a orientácie. Niektorí odborníci, ktorí sú nositeľmi témy mestského rozvoja v akademickej alebo neziskovej sfére podľa respondentov v procese chýbali. Privítali by aj väčšie zapojenie architektov alebo urbanistov. Podľa organizátorov nebolo možné osloviť viac ľudí, pretože *„na to, aby tá skupina vôbec bola nejakej komunikácie schopná to nemôže mať nekonečné množstvo ľudí“*. Účastníci boli naopak presvedčení, že tento problém sa dal riešiť tak, že diskusia by prebiehala v rámci tematických podskupín. Z mediálnych správ bolo možné dozvedieť sa o tom, že niektorí potenciálni aktéri ani nevedeli o tom, že sa Koncepcia mestského rozvoja pripravuje. Napríklad k zástupcom mestských častí Bratislavy sa táto informácia vôbec nedostala. Podľa nich nefunguje komunikácia medzi ministerstvom a mestskými časťami, medzi mestom a samosprávnym krajom a medzi mestom a mestskými časťami<sup>12</sup>.

Zapojenie širšej verejnosti bolo skôr okrajové, čo organizátori zdôvodňovali abstraktnosťou Koncepcie a tým, že je náročné zaujať širšiu verejnosť pre tento typ problematiky. Širšia verejnosť by sa podľa nich o dokument zaujímala až vtedy, ak by sa dotýkal ich každodenného života: *„Na to sme narážali aj v tej komunikácii s mestami, že oni si za tým nevedeli vôbec nič predstaviť. Im sa to zdalo fajn, akože veľa pekných slov, ale nevedeli to potom premietnuť do toho reálneho života. Čiže aj bežnú verejnosť to začne zaujímať vtedy, keď budeme produkovať nejaké konkrétne veci, s ktorými sa denno-denne stretávajú“*. Iná účastníčka procesu naopak zhodnotila, že širšia verejnosť mohla byť zapojená aspoň konzultatívne, napríklad prostredníctvom dotazníka.

Vzhľadom k tomu, že prijímateľmi služieb v mestách sú práve občania, ich zapojenie by bolo žiaduce. V zahraničí je bežné, že v podobných prípadoch prebieha zber podnetov prostredníctvom anketárov priamo v uliciach. Analýza podnetov „zdola“ by umožnila lepšie pochopiť a odpovedať na problémy a potreby obyvateľov miest. Na druhej strane, uplatnenie takýchto nástrojov vyžaduje nielen dobrú vôľu, ale aj zdroje, tak personálne ako i finančné. Širšiu verejnosť ministerstvo oslovovalo skôr na základe prezentácií a seminárov a účasťou na rôznych podujatiach. Prejavilo snahu pracovať aj s médiami prostredníctvom budovania databázy spriaznených novinárov, ktorí rozumejú danej problematike a vedia ju prerozprávať do reči, ktorá podľa organizátorov zaujme aj širšiu verejnosť: *„My sa to potom snažíme premieňať na také jednoduché bonmoty a nejaké úplne konkrétne veci, ktoré sa dejú ľuďom v každodennom živote“* (organizátor/ka procesu).

### 3.3 Ciele a význam participatívneho procesu

Organizátori reflektovali, že okrem skvalitnenia výsledného produktu prináša participácia viaceré benefity vrátane získania dôvery a podpory z externého prostredia. To posledné sa ukázalo

---

<sup>12</sup> Odkaz na mediálnu správu nie je možné uviesť, pretože by došlo k porušeniu anonymity respondentov.

dôležité v súvislosti s presvedčením vedenia o význame participácie: „*Tým, že je tá agenda nová, sme potrebovali veľmi veľkú podporu, aby sme vôbec presvedčili naše vnútorné najvyššie vedenie, že to má nejaký zmysel*“. Organizátori konštatovali, že tvoriť takéto dokumenty participatívne je v mnohých smeroch komplikáciou a narušením úradníckej rutiny. Záťaž, ktorú predstavujú participatívne procesy je o to väčšia, že v našich podmienkach nie sú vyčlenené dostatočné zdroje. Navyše, participácia v prostredí štátnej správy stále nepredstavuje bežnú prax. Participácia v takto nastavenom systéme je vnímaná ako dobrovoľná komplikácia zadaných úloh: „*Človek má nejakú úlohu, a keď si ju dobrovoľne skomplikuje, no tak si to odnesie*“. Ochota zapojiť verejnosť mnoho krát stojí a padá na osobnom nadšení jednotlivcov, ktorí sú presvedčení o význame takéhoto postupu. V prípade Koncepcie zohrávala úlohu aj predchádzajúca pracovná skúsenosť organizátorov z mimovládneho prostredia, vďaka ktorej považovali participatívne procesy za samozrejmé: „*Ja som tuto všetkých kolegov zmanipulovala a oni to už potom tiež brali ako úplne samozrejmé, však čo im iné ostávalo*“.

Keďže Slovensko má určité medzinárodné záväzky v súvislosti s participáciou (viď. európska smernica 2003/35/EC<sup>13</sup>), spôsob tvorby dôležitých dokumentov nemôže závisieť len od ochoty alebo naopak neochoty zodpovedných osôb, ale mal by byť inštitucionalizovaný a samozrejímavý. Inak bude platiť to, na čo upozorňovali aj naši respondenti: „*Vy máte úlohu, vy tú úlohu máte splniť. Že si to takto skomplikujete – vaša vec. Nezakážu vám to. Ale môžete to urobiť aj tak, že si sadnete, napíšete to a budete skúšať, či vám to prejde*“ (organizátor/ka procesu).

## 4 Priebeh participatívneho procesu

### 4.1 Riadenie procesu

Proces bol po technickej aj informačnej stránke riadený pracovníkmi ministerstva. Tí považovali za dôležité mať celý priebeh procesu premyslený dopredu: „*Mali sme jednak štatút tej pracovnej skupiny, mali sme technológiu práce, mali sme nejaký harmonogram, a potom bolo veľmi dôležité, aby sme tie stretnutia mali dlho dopredu naplánované, keďže to bolo veľa ľudí, aby si to čím skôr uložili do kalendára*“. Potenciálnych účastníkov oslovili formou listu, pretože sa osvedčilo posilať pozvánku „z čo najvyššieho miesta“ – v tomto prípade od štátneho tajomníka. S viacerými aktérmi už v minulosti spolupracovali (napr. s mestami, akademikmi).

Účastníkom stretnutí boli vopred zaslané pozvánky a podklady k pracovnému stretnutiu. Po stretnutí dostali zápis, ku ktorému sa ešte mohli vyjadriť alebo navrhnúť úpravy: „*Vždy, keď som mala čas som kontrolovala, či sú tam tie kľúčové tézy, ku ktorým som sa vyjadrovala a tie tam boli*“ (predstavitel/ka MVO). Po stretnutí mali možnosť zasielať ministerstvu pripomienky, návrhy alebo komentáre aj emailovou formou, k čomu ich ministerstvo vyzývalo najmä v čase, kedy sa už tvoril text samotného dokumentu. Riadenie procesu po formálnej stránke účastníci hodnotili vysoko. „*Pozvánky prichádzali dostatočne skoro. V pozvánkach bolo jasné, kde bude miesto stretnutia, čomu sa budeme venovať. Po skončení bolo dohodnuté ako a kedy sa spracuje zápis, kedy ho dostaneme, do kedy ho môžeme pripomienkovať. Takže po tej koordinačno-technickej stránke to bolo úplne okey*“ (predstavitel/ka MVO).

Organizátori sa pokúsili aj o vytvorenie webstránky k participatívne procesu, na čo však nakoniec z dôvodu technických komplikácií museli rezignovať. Online komunikácia predstavovala jednu z vecí, ktoré by pri spätnom pohľade realizovali inak, okrem iného aj z toho dôvodu, aby umožnili do procesu vstúpiť širšiemu okruhu ľudí, „*hoci ako hovorím, na to sme nemali ani silu, ani technické prostriedky*“. Na oficiálnej webovej stránke ministerstva<sup>14</sup> je v súčasnosti zverejnená Koncepcia so všetkými prílohami, materiály z informačných seminárov a konferencií, štúdie spracované v súvislosti s problematikou mestského rozvoja a základné informácie o Platforme pre rozvoj slovenských miest.

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32003L0035>

<sup>14</sup> <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/mestsky-rozvoj-6/mestsky-rozvoj/dokumenty>

## 4.2 Stretnutia pracovnej skupiny

Stretnutia pracovnej skupiny boli podľa účastníkov hlavne o diskusii: „*Po úvodných prezentáciách ministerstva už prebiehala iba diskusia o tom, ktoré časti toho dokumentu by mali doplniť, pozmeniť, čo by mal ešte obsahovať*“ (predstaviteľ/ka zapojenej organizácie). Atmosféru diskusií hodnotili účastníci v pozitívnych termínoch ako kultivovaných, otvorenú, pracovnú a príjemnú. Konflikty, ktoré sa vyskytli sa týkali skôr nezhôd v odborných otázkach: „*Ja si myslím, že v konečnom dôsledku zavážila odbornosť. Takže tie trochu uletené názory boli vždy viac-menej slušne potlačené*“ (predstaviteľ/ka zapojenej organizácie). Relatívnu absenciu konfliktov bolo podľa účastníkov možné pripísať expertnému charakteru participácie a strategickej povahe dokumentov ako je Konceptia, „*ktoré nechcem povedať že majú vážny charakter, ale v podstate ten materiál samotný nič neovplyvní ako napríklad taký zákon*“ (predstaviteľ/ka zapojenej organizácie). Proces tvorby Konceptie dávali do kontrastu s tvorbou zákonov, kde sa vyskytujú ostrejšie konflikty, antagonistické názory a „*často si ľudia už aj skoro nadávajú*“. Konštruktívnosť stretnutí sa podľa nich odrazila v dochádzke a záujme zúčastnených, ktorý zostal vysoký v priebehu celého procesu.

Priebeh diskusie moderovali pracovníci ministerstva, čo bolo zo strany účastníkov považované za bežný postup: „*Toto je zaužívaný spôsob, voči ktorému som nikdy nevidoval nijakú nevôľu*“ (predstaviteľ/ka zapojenej organizácie). Paradoxne, samotní organizátori si uvedomovali náročnosť a potenciálne nevýhody svojej pozície: „*To je taká dvojsečná zbraň, na jednej strane im predpokladáte svoje vlastné názory a na druhej strane musíte tú diskusiu aj nejako korigovať, ale nie tak, aby ste ju prispôbovali tým svojím názorom*“. Samotná veľkosť skupiny (odhady sa pohybovali od 20 do 50 ľudí) spôsobovala, že bolo náročné vytvoriť rovnaký priestor pre všetkých: „*Vždy tá veľkosť skupiny ovplyvňuje, že je to menej intímne, menej tvorivé, menej interaktívne. Že veľmi ťažko sa reaguje na viacerých rečníkov, keď je tam viacej ľudí*“ (predstaviteľ/ka MVO). Zároveň však podľa účastníkov nedochádzalo na stretnutiach k žiadnym mocenským bojom medzi aktérmi, hoci „*na každom stretnutí, kde sú ministerskí úradníci alebo nejakí zástupcovia verejnej správy prítomní, je prítomná aj hierarchia a subordinácia. To je bohužiaľ súčasťou každého takéhoto procesu*“ (predstaviteľ/ka MVO).

Proces prípravy Konceptie bol charakteristický relatívne dlhým trvaním. Celý proces sa navyše predlžoval kvôli procesom, ktoré bežali na medzinárodnej úrovni. Dostatok času na diskusiu, ktorý organizátori hodnotili ako „*intelektuálno-úradnícky luxus*“, mal tú nevýhodu, že u niektorých účastníkov dochádzalo k strate kontinuity. Miestami si tak neboli istí, kde sa v procese nachádzajú a čo bude nasledovať. „*Dĺžka procesu neprispievala k tomu, aby tu bolo aktuálne a hlboké zapojenie ľudí, lebo energia sa dlhými pauzami strácala. A taký ten hybný moment, že teraz spolu tvoríme nejaký dokument, a za pol roka, za rok to bude, ten tam nebol*“ (predstaviteľ/ka MVO). Je to zaujímavý paradox, pretože participatívne procesy sa zvyčajne boria skôr s nedostatkom času.

## 4.3 Stretnutia s predstaviteľmi samospráv v regiónoch

Výjazdom do regiónov predchádzalo rozoslanie dotazníka. Oslovených bolo 138 miest, z ktorých odpovedalo 108 (78%). Cieľom bolo zistiť, ktoré oblasti mestá považujú za kľúčové pre svoj rozvoj, ako vnímajú svoje rozšírené kompetencie, podľa čoho sa rozhodujú pri príprave projektov a ako spolupracujú s rôznymi partnermi (viď príloha ku Konceptii č. 2). Návratnosť organizátori považovali za pomerne vysokú, najmä vzhľadom k rozsahu dotazníka. Jedným z dôvodov vysokej návratnosti mohlo byť očakávanie predstaviteľov samospráv, že získajú nejaké finančné prostriedky, čo sa ukázalo problematické pri zohľadňovaní priorít miest v texte Konceptie: „*Oni sa dožadovali toho, aby sme zriadili cestný fond, do slova a do písmena, čo my nie sme ani kompetentní, ani takými zdrojmi nedisponujeme*“ (organizátor/ka procesu). Iné požiadavky sa však ministerstvo podľa vlastných slov snažilo zapracovať v rámci navrhovaných opatrení.

Následne sa uskutočnili stretnutia v regiónoch, ktorých efektívnosť organizátori hodnotili ako líšiacu sa od prípadu k prípadu. Za veľmi dôležitý považovali partnerský prístup, okrem iného aj z toho dôvodu, že vláda nemôže zasahovať do autonómnej kompetencie samospráv rozhodovať o rozvoji svojho územia. Viditeľný je podľa nich dopad politických cyklov, s ktorým je náročné pracovať. Bariérou komunikácie podľa organizátorov je aj automatické očakávanie predstaviteľov miest, že

účasť úradníkov štátnej správy im umožní získať nejaké prostriedky: „Oni si myslia, že keď už tam nejakí úradníci prídu, že si z toho získajú nejaké konkrétne benefity. Keď im začneme rozprávať niečo tak zoširoka, tak sa buď vypnú alebo nahnevajú“.

Nedostatok počítačovej dôvery pripisujú komplikovanému vzťahu samospráv a štátnej správy, kde mnoho krát dochádza aj k chybám zo strany štátnej správy: „Sebakriticky musíme povedať, že v niektorých veciach ich brzdíme. Aj zo strany štátu sa robia chyby, lebo niektoré veci sa nerozmyslia poriadne, niečo sa im nadiktuje, pribúdajú im všelijaké úlohy a zadania a niektoré sú nezmyselné“. Otvorenosť k spolupráci sa však podľa organizátorov nakoniec vyplatila, hoci „chvíľu vždycky trvalo, kým sme ich presvedčili o tom, že my nie sme tí úradníci, čo im prišli povedať, ako to má byť“. Treba podotknúť, že hoci si organizátori dali tú námahu, že sa stretli so zástupcami miest v každom kraji, tieto stretnutia sa konali až tesne pred ukončením procesu. Mestá boli o priebehu tvorby Koncepcie priebežne informované aj priebežne emailovou formou, reálna odozva však bola slabá.

## 5 Rozhodovanie

### 5.1 Tvorba finálneho textu

Hoci oficiálne materiály uvádzajú, že množstvo textov formulovaných členmi participatívnych skupín sa stalo súčasťou výsledného materiálu, tvorba finálneho znenia Koncepcie bola plne v réžii ministerstva. Ako podklad využili jednak podnety z pracovných stretnutí a ďalšie odborné materiály. Finálnu verziu rozposielali všetkým aktérom, pričom následne bola umiestnená na Slov-lex: „Tí, s ktorými sme komunikovali, aj tie VUCKy, aj tie krajské mestá, všetci boli oslovení, boli upozornení, že je tam ten materiál, že sa k tomu môžu ešte vyjadriť“ (organizátor/ka procesu). Nemalo to však podľa nich veľkú odozvu, čo si vysvetľovali ako tichý súhlas. „Pokiaľ viem, tak ani na tom záverečnom stretnutí neodznali nejaké veľké výhrady voči tomu textu, takže ja si myslím, že tá stratégia viac-menej splnila očakávania tej pracovnej skupiny“ (predstaviteľ/ka zapojenej organizácie).

Práve tvorbu finálneho textu označili organizátori za najstresujúcejší moment v celkom procese, pretože si naň nevyhradili dosť času, a potom už „horel termín“. „To bolo asi najhoršie... Asi päť krát sme sa pohádali a nerozprávali a brutálne sme si poprepisovali tie materiály“. Problémy sa však nakoniec podľa nich utriasli do podoby textu, ktorá je pre všetkých uspokojivá. Odlišnú perspektívu mali niektorí z aktérov, pre ktorých proces, akým sa konečný text tvoril nebol dostatočne transparentný: „Napríklad, nebolo jasné, kto bude finálne schvaľovať výstup našej pracovnej skupiny, akým spôsobom sa výstup bude legitimizovať“ (predstaviteľ/ka MVO).

Respondenti si neboli istí, do akej miery mali vlastne možnosť do procesu vstúpiť a ovplyvniť konečný výsledok. Hoci uvádzali, že množstvo tém a podnetov z pracovných stretnutí sa premietlo do finálneho textu, chýbala im väčšia transparentnosť a zrozumiteľnosť: „Čo do toho šlo alebo nešlo a prečo, to tam nebolo, také to skladanie účtov“ (predstaviteľ/ka MVO). Z výpovedí organizátorov bolo zrejmé, že takúto požiadavku účastníkov neočakávali: „Nebolo to tak, že teraz niekto niečo povedal a potreboval to v tom dokumente potom nájsť. Naozaj si myslím, že to bola veľmi vyspelá komunikácia. Že oni vždycky uverili tomu, že to nejako uchopíme, spracujeme a posunieme sa ďalej“. Respondenti uvádzali, že z časových dôvodov nemali šancu podrobne kontrolovať, čo z ich vstupov bolo zohľadnených. Na konci sa podľa nich ukázalo, že niektoré vstupy boli formulované ináč alebo boli prepracované spôsobom, ktorý sa neudial na pracovnej skupine: „To je ok, len to nositeľia procesu nedeklarovali na začiatku“ (predstaviteľ/ka MVO). Podobné dokumenty sa na základe ich skúseností zvyknú prepisovať pod tlakom politických rozhodnutí a rôznych bariér: „A keďže ja neviem, čo boli tie politicky nepriechné veci, lebo ja som nemala kapacitu a silu kontrolovať desiatky strán, tak neviem povedať, či to, čím sme prispievali počas tých pracovných stretnutí – tie kľúčové veci – tam ostali alebo neostali“ (predstaviteľka MVO). Finálny výstup tak podľa nich prekryl niektoré vstupy, ktoré by sa dali nazvať formou spolupráce.

Organizátori samotní si neboli vedomí toho, že by niečo „vyslovene hodili do koša, okrem toho cestného fondu“. Vyhli sa tiež názorom, ktoré označili ako radikálnejšie, čo boli tie, ktoré požadovali zmenu administratívneho usporiadania štátu: „Nakoniec nás to dotlačilo k tomu, že sme



*povedali, že toto nie je primárne naša úloha, ani si to nedávame za cieľ, lebo to prekračuje všetky naše kompetencie, ale určite je potrebné sa tomu venovať“* (organizátor/ka procesu). Proces tvorby Koncepcie podľa nich otvoril priestor pre diskusiu aj v otázkach, ktoré boli doposiaľ tabuizované alebo sa o nich nehovorilo: „*A oni sa premietli do tej Koncepcie. Lebo v nej sú tie témy schované, sú opatrne formulované, ale sú tam úlohy, ktoré zaväzujú štátnu správu sa tými témami zaoberať. Keď sme začínali, tak tie témy sa vôbec nesmeli spomenúť“* (organizátor/ka procesu).

U ďalších respondentov naopak prevládal pocit, že samotný materiál nie je príliš zásadný a svojim deklaratórnym charakterom slúži skôr k splneniu medzinárodných záväzkov, než k reálnej zmene: „*Spracoval sa dokument, ktorý niečo pomenúva a spája myšlienky rôznych aktérov, ale nemá Akčný plán – nemá konkrétne výstupy“* (predstaviteľ/ka MVO). Celý proces podľa nich rámcovala obava, aby na Ministerstve financií nevznikol pocit, že dokument vytvorí nejaký tlak na štátny rozpočet. „*Takže možno tá bezzubosť je tým nastavením Ministerstva financií – napíšte tam čokoľvek, len nežiadajte od nás peniaze na realizáciu“* (predstaviteľ/ka MVO). Je však potrebné podotknúť, že vládne koncepcie sú skôr rámce, ktorým dáva hodnotu až plnenie čiastkových úloh.

## 5.2 Medzirezortné pripomienkové konanie

V pripomienkovom konaní bolo celkovo vznesených 70 pripomienok, z toho 32 zásadných. Ministerstvo akceptovalo a čiastočne akceptovalo spolu 45 pripomienok. Neakceptovalo 25 pripomienok, z toho 18 zásadných. Množstvo pripomienok bolo formulovaných zo strany subjektov štátnej správy, ktoré sa vymedzovali proti uloženým úlohám alebo požadovali úpravy textu. Pripomienkujúce subjekty mimo štátnej správy boli Inštitút urbánneho rozvoja (3 pripomienky), Creative Industry Forum (1 pripomienka), Klub500 (4 pripomienky), Združenie miest a obcí Slovenska (10 pripomienok) a verejnosť (3 pripomienky).

Viacero pripomienok bolo odmietnutých s odôvodnením, že sú svojím charakterom nad rámec predkladaného materiálu. Napríklad Inštitút urbánneho rozvoja navrhoval zmeny v miestnych poplatkoch za rozvoj a upozorňoval na nedostatky v stavebných povoleniach a územnoplánovacej dokumentácii. Klub500, ktorý nebol súčasťou pracovnej skupiny navrhoval rozšíriť predkladaný materiál o viacero opatrení spojených s prijatím komunálnej reformy. Tie boli zamietnuté z dôvodu, že sú nad rámec kompetencií zodpovedného ministerstva: „*Oni vedeli, že čo sme urobili a prečo sme to urobili, ale chceli, aby ten ich hlas tam zaznel, že toto treba úplne preusporiadať“* (organizátor/ka procesu). Najviac pripomienok však sformulovalo Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), ktoré napríklad požadovalo vytvoriť Radu vlády pre samosprávu, rozšírenie možností finančnej podpory miestnej infraštruktúry vrátane cestných komunikácií a vypustenie „nič neriešiacich“ opatrení. Tento subjekt zároveň uviedol, že napriek deklarovanému záujmu Koncepcia nevytvára predpoklady pre partnerský prístup všetkých úrovní verejnej správy, ani neponúka komplexné zhodnotenie existujúceho stavu. Návrhy opatrení podľa neho nepovedú k systémovým zmenám. Z týchto dôvodov subjekt požadoval stiahnutie materiálu z pripomienkového konania a jeho zásadné prepracovanie.

Organizátori procesu pripomienky hodnotili ako konštruktívne, okrem posledného spomínaného prípadu, keď subjekt, ktorý bol pôvodne členom pracovnej skupiny požadoval stiahnutie materiálu: „*Tak sa nám stalo s jednou organizáciou, ktorá sa pekne zúčastňovala procesu a nikdy nepovedali nič proti tomu a sme si mysleli, že sa s nami strašne kamaráti. A keď sme potom urobili to oficiálne medzirezortné pripomienkové konanie, tak asi pol hodinu pred uzávierkou nám dali zásadnú pripomienku, že celý materiál je zlý a treba ho stiahnuť“*. Problém podľa nich vznikol preto, že sa domnievali, že komunikujú s inštitúciou, zatiaľ čo komunikovali s individuálnym človekom. Samotný zástupca spomínanej organizácie o pripomienkach nevedel až do momentu, kedy boli zverejnené v MPK z individuálnej iniciatívy jedného zo starostov: „*Žiadna pripomienka mi nikdy neprišla. Nevieť na toto odpovedať, čo ho k tomu viedlo. Prečo to spravil tak v poslednú chvíľu – pritom mal možnosť sa vyjadriť x-krát predtým“*.

Tento prípad ilustruje problém nedostatočnej reprezentatívnosti aktérov v participatívnych procesoch voči organizácii, ktorú majú zastupovať: „*Ja z mojej pozície som tam viac-menej mal len počúvať a posilať informácie ďalej. Čiže ja som tam môj názor neprezentoval, ja som sa snažil vždy tie podklady posúvať ďalej a očakával som spätnú väzbu od našich členov, ktorá nikdy neprišla. To*

neni len pri tejto stratégii, ale väčšinou je to tak“ (predstaviteľ zapojenej organizácie). Aj ďalší respondenti poukázali na to, že je dôležité, aby účastníci participatívnych procesov boli „relevantní hráči s dostatočnou právomocou“. „Toto je problém participatívnych procesov, ktoré dlho trvajú, sú príliš obsiahle, multi-level, multi-stakeholder a ja neviem, čo všetko. A nie sú jasne delegované právomoci“ (predstaviteľ/ka MVO). Organizátori uviedli, že so všetkými pripomienkujúcimi sa boli schopní dohodnúť. V rámci rozporových konaní všetky subjekty od svojich požiadaviek nakoniec odstúpili.

## 6 Implementácia

### 6.1 Implementácia opatrení

So sťažnosťami v implementačnej fáze sa organizátori podľa vlastných slov nestretli. Skôr narážali na problémy, ktoré sa týkali zmien vo fungovaní jednotlivých ministerstiev: „V tej našej medzirezortnej komunikácii sme nepredpokladali, že sa napríklad Agenda regionálneho rozvoja bude posúvať kade-tade... Dneska sme v štádiu, že my vlastne nevieme, s kým komunikujeme, kto je náš partner“. Spustené procesy podľa nich často postrádajú logiku, zmeny prichádzajúce zhora sú nepredvídateľné, nelogické a spôsobujú komplikácie: „Tu to funguje tak, že sa bude nejaká implementácia – národná implementácia Agendy 2030, potom je nejaký Národný investičný plán, potom sa bude pripravovať zase nejaká obmena novej Partnerskej dohody... Stratégia regionálneho rozvoja, ktorá už normálne mala termín a spustené procesy bola zastavená, lebo sa má nalinkovať na tú Agendu 2030. Proste tie veci sú hore-dolu...“. Podľa nich nie je ťažké zbaviť sa zodpovednosti za problémy, keďže z ich strany bolo splnené všetko, k čomu sa zaviazali, je to však „v neprospech vecí“. Výmena ľudí na ministerstvách dokáže podľa nich spôsobiť problémy alebo naopak, veľkú pomoc.

Ďalší respondenti s predošlou skúsenosťou z participatívnych procesov hodnotili ako najväčšie riziko implementácie financie a nepredvídateľné zmeny v legislatíve. Koncepcia podľa nich sformulovala nejaké ciele, ktorých naplnenie bude závisieť predovšetkým od politickej vôle a dostatku financií: „Asi najväčšie riziko je to financovanie vždy. A samozrejme, legislatíva. Lebo tá naša legislatíva je nepredvídateľná. Mení sa ako na bežiacom páse. A keď vy máte niečo nastavené na nejakú legislatívu a niečo sa zásadne zmení, tak to samozrejme celé môžete hodiť do koša“ (predstaviteľ/ka zapojenej organizácie).

Participatívny proces v súčasnosti pokračuje na báze tzv. Platformy pre rozvoj slovenských miest, ktorá vznikla na základe opatrení formulovaných v Koncepcii. Jej úlohou má byť najmä odborná diskusia o princípoch a praktickom uplatnení manažmentu rozvoja miest. Ako ďalší dôvod jej vzniku organizátori uviedli, že nechceli stratiť vzťahy, ktoré si vybudovali v priebehu procesu. Platforma funguje aj na báze tematických podskupín. Na webstránke ministerstva je dosiaľ zverejnená prezenčná listina z jedného stretnutia. Jadrom novozaloženej pracovnej skupiny je pôvodná pracovná skupina, ktorá však bola rozšírená o zástupcov Ministerstva zdravotníctva, Ministerstva financií, o vyššie územné celky a mestá s počtom nad 50 tisíc obyvateľov<sup>15</sup>. Na rozdiel od tvorby Koncepcie budú podľa organizátorov diskusie v rámci Platformy konkrétnejšie: „Ja myslím, že teraz toto bude oveľa živšie, lebo tu sú konkrétne opatrenia, okolo ktorých ako keby zoskupujeme tie tematické krúžky a tam už oni určite budú vidieť aj príležitosť niečo z toho získať...“.

### 6.2 Dosiahnuté výsledky

V závere procesu organizátori konštatovali, že si potvrdili význam takéhoto postupu, ktorý podľa nich uľahčil prijatie rozhodnutia a implementácie dokumentu. Samotné stretnutia pôsobili motivujúco: „Nás to fakt nabíjalo. Lebo keď tu sedíte v nejakom úradníckom kresle, píšete dokumenty a stále sú s nimi nejaké problémy, tak samozrejme človek je z toho už aj otrávený. ...Silný moment toho celého bolo, že nás to vôbec udržalo v dobrej nálade a chuti pokračovať v tom a urobiť niečo zmysluplné“. Dochádzalo podľa nich nielen k intenzívnej výmene informácií, ale aj k sieťovaniu

<sup>15</sup> <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/mestsky-rozvoj-6/mestsky-rozvoj/priprava-koncepcie-mestskeho-rozvoja/pracovna-skupina-pre-mestsky-rozvoj/1-zasadnutie-platformy-26-juna-2018>

aktérov, ktorí pracovali vo veľmi komplementárnych oblastiach a nevedeli o sebe. Na druhej strane, niektorí respondenti registrovali, že väčšina zúčastnených sa už poznala: „Proste tikali si, čiže to boli väčšinou takí, poviem to, starí harcovníci, ktorí sa v tej branži a v tej oblasti pohybujú veľmi dlho“ (predstaviteľ/ka zapojenej organizácie).

Organizátori podľa vlastných slov získali nové poznatky a skúsenosti s koordináciou a facilitáciou pracovných skupín. Iní účastníci oceňovali vzájomné učenie v priebehu procesu. Podobné diskusie podľa nich človeka obohatia aj keď len „ticho sedí a počúva“. Ďalší účasť v pracovnej skupine pokladali za otázku odbornej prestíže a za príležitosť ovplyvniť dôležitý dokument. Pozitívne hodnotili aj to, že mali možnosť spoznať nových ľudí. Učenie prebiehalo nielen v rovine získavania odborných vedomostí, ale aj v rovine sociálneho učenia: „Je dôležité mať na konci ten výstup, ale zároveň je dôležité to aktivizovanie ľudí, proces ich spoznania, ich prepájania. To je ešte málo preskúmané, že aké je sociálne učenie tých ľudí, ktorí sa zúčastňujú takýchto procesov“ (predstaviteľ/ka MVO). Niektorí respondenti však poukázali na to, že hoci sa ľudia vzájomne spoznali, nedošlo k zblíženiu ich názorov, pretože pracovná skupina bola priveľká a stretnutia sa konali v dlhých časových odstupoch.

Pozitívom participácie bol podľa organizátorov aj jednoduchší a plynulejší priebeh medzirezortného pripomienkového konania, kde je už vďaka diskusii v pracovnej skupine veľa vecí vyriešených a prediskutovaných. Navyše, „my sme mali aj tú satisfakciu, že niekoho to zaujíma, že sa niekto fakt seriózne o tom s nami rozpráva“. Participatívny postup je podľa nich významnou súčasťou procesu tvorby strategických dokumentov, ktorý by odporúčali aj ďalším tvorcom politik: „Vôbec to nie je nejaký strašiak, naopak. A ono je to aj príjemné! Aj ľudsky je to príjemné. Lebo keď je tu niekto, koho zaujíma tá istá vec, tak máte proste ďalší okruh známych“. Na to, aby došlo k rozšíreniu takéhoto postupu v praxi je podľa nich potrebné prilákať do štátnej správy zanietených a talentovaných ľudí, ktorým nejde len o splnenie úloh. „Na to by však museli byť úplné podmienky! Materiálne, finančné...všelijaké“.

V celkovom hodnotení kvality procesu sa líšili nielen organizátori od účastníkov, ale aj účastníci medzi sebou. Organizátori pochopiteľne reprezentovali pozitívnejší pól hodnotení: „Budem veľmi nesebakritická, ale ja som s tým fakt spokojná. Ja si myslím, že už to je zázrak, že tú pozornosť sa nám podarilo nielenže udržať, ale aj prehĺbiť. A sieť tých, ktorých to zaujíma, sa rozširuje“. Ďalší účastník, ktorý zastupoval strešnú organizáciu uviedol, že nemá čo vytknúť: „To bola profesionálna robota. Robiť nejaký strategický materiál v našich podmienkach – klobúk dolu“. Iní účastníci vyjadrili spokojnosť s výhradou: „Keby sme mali jasnejší koncept vedenia cez proces a keby sme vedeli, že to čo povieme, nebude nakoniec prepracované, tak poviem, že ten proces bol fajn“ (predstaviteľ/ka MVO). Podľa respondentov organizátori procesu spravili, čo bolo v ich silách, respektíve kde vnímali, že majú priestor konať. „Môžeme to nazvať inštitucionálnou socializáciou alebo určitým uvedením si toho, kde sú moje hranice v hierarchicky fungujúcej organizácii“ (predstaviteľ/ka MVO).

V podobnom duchu sa vyjadrili aj organizátori procesu: „Sú veci, ktoré vy viete, že aby to fungovalo, tak treba zmeniť tie úplne najširšie rámce, a zároveň viete, že tie zmeniť nemôžete, lebo na to nemáte silu. Takže sa potom musíte nejako upratať v tých menších mierkach“. Prijatím dokumentu sa podľa nich proces nekončí. Pracovná skupina sa v rozšírenom zložení stretáva aj naďalej, jednak preto, aby sledovala progres v plnení navrhovaných opatrení, ale najmä preto, aby formulovala ďalšie kroky a aktivity.

## 7 Hodnotenie

### Plusy

- + Profesionálna manažovacia stretnutí pracovných skupín, ktorú vysoko hodnotili všetci respondenti.
- + Vnútoraná motivácia a entuziazmus organizátorov, vnímanie participácie ako nástroja, ktorý môže významne skvalitniť finálny dokument.
- + Zapojenie širokého spektra rôznych aktérov z rôznych sfér, snaha zaujať aj širšiu verejnosť cez rôzne podujatia a mediálne výstupy.

- + Vytvorenie priestoru pre kvalitnú diskusiu na pracovných stretnutiach, partnerský prístup.
- + Snahy organizátorov získať pre spoluprácu zástupcov miest aj prostredníctvom výjazdov a osobných rozhovorov .
- + Dostatok času.
- + Udržanie záujmu u účastníkov pracovných skupín, ktorí sa pravidelne zúčastňovali pracovných skupín napriek dĺžke trvania procesu (3 roky) a mnohí z nich naďalej participujú v Platforme, ktorá vzišla z opatrení navrhnutých v texte Koncepcie.
- + Drobnosti, ktoré zavážia (respondenti napr. spomínali dobré občerstvenie alebo to, že v rámci podujatia realizovaného tesne pred Mikulášom dostali „mikulášsky balíček“).

### Mínusy

- Hoci konečnými príjemcami služieb v mestách sú občania, širšia verejnosť nebola do tvorby Koncepcie dostatočne zapojená. Minimálne mohol byť realizovaný dotazník potrieb a preferencií verejnosti, podobne ako v prípade miest, prípadne mohol prebehnúť zber podnetov formou online (viď ďalší bod).
- Nefunkčná webstránka k participatívne procesu.
- Niektorí účastníci procesu nedostatočne reprezentovali záujmy organizácie, ktorú mali zastupovať, čo sa neskôr odzrkadlilo v pripomienkovom konaní.
- Výstup z participatívneho procesu a finálna verzia materiálu neboli jasne odlišené, účastníci procesu nevedeli identifikovať, kde došlo k prípadným zmenám.
- Predlžovanie procesu<sup>16</sup>, strata kontinuity u účastníkov.
- Nedostatok priestoru k diskusii vzhľadom k veľkosti pracovnej skupiny, časť účastníkov sa tak stala skôr pasívnymi pozorovateľmi.
- Absencia tematických podskupín (v súčasnosti však fungujú v rámci Platformy).
- Slabšie zastúpenie neziskového sektora, vrátane nedostatočného zhodnotenia záujmov a potrieb zraniteľných skupín v rámci problematiky mestského rozvoja (napríklad skupiny s rôznymi obmedzeniami pohybu).

### S otáznikom

- ? Facilitácia procesu predstaviteľmi štátnej správy. Hoci zapojení aktéri boli s týmto modelom spokojní a považovali ho za bežnú prax, vyslovujeme sa skôr v prospech nezávislého facilitára z externého prostredia.
- ? Otázna bola aj hĺbka zapojenia aktérov pracovnej skupiny - hoci organizátori ju hodnotili ako stupeň tri (verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike podľa Pravidiel zapájania do tvorby verejnej politiky<sup>17</sup>), samotní aktéri ju popisovali ako akýsi medzistupeň medzi konzultovaním a spoluprácou.
- ? Materiál nebol zo strany účastníkov hodnotený ako zásadný, nebolo im jasné, aké opatrenia alebo záväzky z neho plynú a aké bude mať reálne dôsledky.
- ? Nedostatočná oboznámenosť niektorých našich respondentov s tým, že pracovná skupina pokračuje aj po prijatí Koncepcie (čo mohlo byť spôsobené rôznymi faktormi).
- ? Je otázne, či došlo k deklarovanému sieťovaniu zapojených účastníkov – na jednej strane poskytoval proces priestor pre spoluprácu aktérov z rôznych sfér, na druhej strane veľká časť z nich už spolupracovala aj v minulosti.

<sup>16</sup> Proces sa predlžoval z dôvodu plánovanej nadväznosti na medzinárodné procesy, predovšetkým na proces prípravy Urbánnej agendy pre EÚ, ktorý spustila Európska Komisia.

<sup>17</sup>[https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf)

## 8 Sumarizácia a záver

Koncepcia mestského rozvoja je jedným zo strategických materiálov, ktorých tvorba prebehla participatívne. Priebeh procesu do veľkej miery determinoval expertný charakter participácie a strategická podoba materiálu, ktorý nebol zo strany účastníkov hodnotený ako veľmi zásadný. Proces tvorby Koncepcie bol neštandardný aj svojím trvaním a relatívnou absenciou konfliktov. Konflikty a partikulárne záujmy sa však neskôr objavili v pripomienkovom konaní, kde sa niektoré subjekty ešte pokúsili dosiahnuť zmeny v finálnom texte. Tento proces odhalil aj nedostatky v komunikácii medzi zúčastnenou organizáciou a jej zástupcom, ktorých výsledkom bolo sformulovanie desiatich zásadných pripomienok na poslednú chvíľu.

Hoci samotný priebeh pracovných stretnutí bol charakterizovaný pomerne veľkou spokojnosťou zo strany zapojených účastníkov, proces tvorby samotného textu bol poznamenaný nízkou transparentnosťou. Deklarované zapojenie verejnosti, ktoré podľa organizátorov dosahovalo hĺbku spolupráce tak zostáva otáznou. Hoci sa množstvo textov formulovaných členmi pracovnej skupiny stalo súčasťou výsledného materiálu, niektorým účastníkom chýbalo väčšie skladanie účtov a jasnejšie odlíšenie výstupu z participatívneho procesu a finálneho textu. Hoci existovala možnosť výsledný materiál si pozrieť a pripomienkovať, môžeme predpokladať, že nie všetci zúčastnení tak z časových dôvodov učinili. Na druhej strane, proces participácie bol vysoko hodnotený z koordinačno-technickej stránky, kde sa vyskytli len drobné zlyhania ako napríklad nefunkčná webstránka. Pozitívnym výsledkom procesu je aj udržanie záujmu zúčastnených subjektov, ktoré participujú aj na novej formácii, ktorá pod názvom Platforma pre rozvoj slovenských miest nadväzuje na pôvodný proces. Platforma koriguje aj niektoré nedostatky pôvodného procesu, keďže umožňuje sformovanie tematických podskupín a sústreďuje sa na konkrétnejšie témy a opatrenia, než pomerne abstraktná a teoretická Koncepcia.

Na záver by sme radi zdôraznili, že dosiahnuté výsledky participatívnych procesov nie sú len produktom snahy jednotlivcov, ale aj odrazom fungovania širšieho systému a podpory, ktorú organizátorom poskytuje alebo naopak neposkytuje. Osobné nadšenie a entuziazmus, hoci sú nesmierne dôležité, nebudú v konečnom dôsledku stačiť, najmä ak je naším zámerom to, aby boli vysoko kvalitné participatívne procesy inštitucionalizované a samozrejme aj na úrovni štátnej správy. Napriek identifikovaným nedostatkom si preto dovoľujeme vysloviť ocenenie všetkým, ktorí sú priekopníkmi zapájania verejnosti a partnerského dialógu v oblasti štátnej správy a ktorí úprimne robia všetko pre to, aby výsledkom participatívnych procesov boli kvalitnejšie verejné politiky, zohľadňujúce záujmy rôznych skupín verejnosti.

## 9 Prílohy

### Príloha A - Návrh protokolu na zber dát v štátnej správe pre predstaviteľov VS

#### Úvod

Povedzte mi prosím niečo o tom, aká bola vaša úloha v participatívnom procese?

#### Plánovanie

Skúste popísať, akým spôsobom prebiehalo plánovanie celého procesu.

Ako ste zvažovali možné témy?

Ako ste odôvodnili, že práve pri týchto témach je potrebné zapojiť verejnosť?

Ako prebiehala diskusia ohľadom cieľov, zadaní?

Existovali nejaké rozdiely alebo nezhody ohľadom toho, čo má byť cieľom a / alebo témou procesu?

Koho pozícia nakoniec prevládla?

Ako vnímate finálny výber tém a cieľov vy?

Uvažovali ste aj nad tým, aké rôzne perspektívy sa môžu vyskytnúť v tejto problematike?

#### Koordinácia a riadenie procesu

Akým spôsobom prebiehalo rozhodovanie o tom, ako riadiť a koordinovať celý proces?

Prečo ste sa rozhodli práve pre túto možnosť?

Ako spätne hodnotíte toto rozhodnutie?

Aká bola spolupráca medzi realizátormi a pracovnými skupinami?

#### Oslovenie aktérov

Na základe čoho ste zvažovali, koho osloviť?

Povedzte mi prosím viac o tom, ako prebiehalo oslovenie aktérov.

Aké boli reakcie oslovených aktérov na možnosť zúčastniť sa?

Ako dnes hodnotíte adekvátnosť a počet oslovených aktérov?

Existujú také skupiny alebo jednotlivci, ktorí v pôvodnom procese chýbali a myslíte, že mali byť prizvaní?

#### Kontext a zdroje

Existovala už nejaká história spolupráce (s tými aktérmi, ktorí sa nakoniec zúčastnili)?

Ako hodnotíte zdroje (finančné, personálne...), vyčlenené na proces?

Ako dostatok alebo nedostatok zdrojov (či už personálnych alebo finančných) podľa vás ovplyvnil priebeh procesu?

Akú úlohu zohrával časový faktor?

#### Informovanie

Aké spôsoby informovania aktérov ste zvolili?

Ako vnímate efektívnosť tejto formy / foriem komunikácie s aktérmi?

Ako ste sa zhostili výzvy prispôbiť jazyk jednotlivým skupinám aktérov?

Mali ste od aktérov nejakú odozvu ohľadom spôsobu poskytovania informácií?

#### Udalosti v priebehu procesu

Vyskytli sa v priebehu procesu nejaké zaujímavé okolnosti, o ktorých by ste sa chceli zmieniť?

Nastali v procese nejaké náhle zmeny zámerov zo strany vedenia?

#### Diskusie

Ako prebiehali diskusie medzi zúčastnenými aktérmi?

Ako by ste zhodnotili atmosféru stretnutí?  
Aká bola z vášho pohľadu kvalita komunikácie medzi aktérmi?  
Aké bolo podľa vašich skúseností postavenie jednotlivých aktérov v procese?  
Ako by ste hodnotili kvalitu spolupráce?  
Boli niektoré perspektívy dominantnejšie ako iné?  
Ak áno, ako ste reagovali?  
Ako hodnotíte kvalitu moderovania? (ak bol v procese externý facilitátor)  
Do akej miery došlo medzi aktérmi k názorovým rozdielom?  
Vedeli by ste popísať priebeh konfliktov? (ak sa vyskytli)  
Ako ste pristúpili k riešeniu konfliktov?  
Do akej miery podľa vás venovala širšia verejnosť pozornosť celému procesu?  
Zaznamenali ste záujem médií?  
Ak áno, ako to ovplyvnilo celý proces?  
Ako podľa vás ovplyvnila vzájomná diskusia vzťahy medzi aktérmi?  
Boli predložené návrhy riešení, ktoré by sa dali označiť za inovatívne?

### **Rozhodnutie**

Ako prebiehal proces rozhodovania?  
Ako ste vnímali proces zosúladenia návrhov rôznych aktérov?  
Do akej miery sa z vášho pohľadu odrazili na rozhodovaní odlišné perspektívy aktérov?  
Aký bol charakter pripomienok, ktorý ste dostali?  
Ako ste vnímali ich oprávnenosť?  
Ako ste s nim naložili?  
Do akej miery sa podľa vás podarilo dospieť ku kompromisu?  
Nakoľko sa podľa vás podarilo stlmiť konflikty?  
Aký ste zvolili spôsob zverejnenia rozhodnutia?  
Prečo práve táto forma?  
Akú ste mali odozvu od účastníkov na konečné rozhodnutie?

### **Implementácia**

Ako ste vnímali spokojnosť, respektíve nespokojnosť zo strany zapojených aktérov?  
Vyskytli sa v priebehu implementačnej fázy nejaké problémy?  
Stretli ste sa s nejakými sťažnosťami?  
Ak áno, ako vnímate oprávnenosť sťažností zo svojho pohľadu?

### **Zhodnotenie**

Ako hodnotíte s odstupom času celý proces?  
Do akej miery boli podľa vás splnené ciele, ktoré ste si vytýčili na začiatku procesu?  
Ako vidíte pomer vynaloženej snahy a dosiahnutých výsledkov?  
Ak porovnáte túto skúsenosť s inými procesmi, ktoré neprebiehali participatívnou formou, v čom vidíte hlavné rozdiely?  
Osvojili ste si nejaké nové zručnosti?  
Čo sa podľa vás podarilo?  
Čo možno urobiť do budúcnosti lepšie?  
V čom boli podľa vás príčiny toho, čo sa nepodarilo?  
Aké hlavné poučenie ste si z tohto procesu odniesli?  
Je ešte niečo, čo by ste chceli dodať?

## **Príloha B - Návrh protokolu na zber dát v štátnej správe pre zúčastnených aktérov**

### **Úvod**

Povedzte mi prosím niečo o tom, aká bola vaša úloha v procese.

### **Plánovanie**

Akým spôsobom došlo k tomu, že ste sa zúčastnili procesu?

Od koho vyšla iniciatíva?

Boli ste zapojení aj do zvažovania tém?

Podieľali ste sa na diskusii o cieľoch procesu?

Bolo od začiatku dané, čo je zadanie, resp. výstup procesu?

Existovali nejaké rozdiely alebo nezhody ohľadom toho, čo má byť cieľom a / alebo témou procesu?

Koho pozícia nakoniec prevládla?

Ako vnímate finálny výber tém a cieľov vy?

### **Koordinácia a riadenie procesu**

Akým spôsobom prebiehalo rozhodovanie o tom, ako riadiť a koordinovať celý proces?

Boli ste súčasťou tohto rozhodovania?

Ako hodnotíte spôsob, akým sa to nakoniec realizovalo?

Aká bola spolupráca medzi realizátormi a pracovnými skupinami?

### **Oslovenie aktérov**

Akým spôsobom ste boli oslovení k účasti na procese?

Ako hodnotíte adekvátnosť a počet oslovených aktérov?

Existujú také skupiny alebo jednotlivci, ktorí v pôvodnom procese chýbali a myslíte, že mali byť prizvaní?

S akými očakávaniami ste išli do procesu?

### **Kontext a zdroje**

Existovala už nejaká história spolupráce medzi vami a verejnou správou, prípadne ďalšími aktérmi?

Ako hodnotíte zdroje (finančné, personálne...), vyčlenené na proces?

Ako dostatok alebo nedostatok zdrojov (či už personálnych alebo finančných) podľa vás ovplyvnil priebeh procesu?

Akú úlohu zohrával časový faktor?

### **Informovanie**

Ako hodnotíte spôsob, akým vás verejná správa informovala?

Ako hodnotíte prostriedky, ktoré zvolila?

Ako vnímate efektívnosť tejto formy / foriem komunikácie s aktérmi?

Aký bol v procese prístup k informáciám?

Ako hodnotíte kvalitu informácií z hľadiska zrozumiteľnosti?

Boli ste informovaní dostatočne včas?

### **Udalosti v priebehu procesu**

Vyskytli sa v priebehu procesu nejaké zaujímavé okolnosti, o ktorých by ste sa chceli zmieniť?

Nastali v procese nejaké náhle zmeny zámerov zo strany vedenia?

### **Diskusie**

Ako prebiehali diskusie medzi zúčastnenými aktérmi?

Ako by ste zhodnotili atmosféru stretnutí?



Aká bola z vášho pohľadu kvalita komunikácie medzi aktérmi?  
Aké bolo podľa vašich skúseností postavenie jednotlivých aktérov v procese?  
Ako by ste hodnotili kvalitu spolupráce?  
Boli niektoré perspektívy dominantnejšie ako iné?  
Ak áno, ako ste reagovali?  
Ako hodnotíte kvalitu moderovania?  
Do akej miery došlo medzi aktérmi k názorovým rozdielom?  
Vedeli by ste popísať priebeh konfliktov? (ak sa vyskytli)  
Ako ste pristúpili k riešeniu konfliktov?  
Do akej miery podľa vás venovala širšia verejnosť pozornosť celému procesu?  
Zaznamenali ste záujem médií?  
Ak áno, ako to ovplyvnilo celý proces?  
Ako podľa vás ovplyvnila vzájomná diskusia vzťahy medzi aktérmi?

### **Rozhodnutie**

Ako prebiehal proces rozhodovania?  
Ako akej miery predstavitelia verejnej správy zvažili vaše príspevky?  
Ako ste vnímali proces zosúladenia návrhov rôznych aktérov?  
Do akej miery sa z vášho pohľadu odrazili na rozhodovaní odlišné perspektívy aktérov?  
Aký bol celkový charakter pripomienok?  
Ako ste vnímali ich oprávnenosť?  
Aké boli vaše pripomienky?  
Ako s nimi verejná správa naložila?  
Do akej miery sa podľa vás podarilo dospieť ku kompromisu?  
Nakoľko sa podľa vás podarilo stlmiť konflikty?  
Ako vnímate spôsob zverejnenia rozhodnutia?  
Aká bola vaša odozva na konečné rozhodnutie?

### **Implementácia**

Do akej miery ste boli spokojný/á s priebehom procesu?  
Ako hodnotíte prístup realizátorov?  
Nakoľko ste boli spokojný/á s konečným rozhodnutím? Súhlasíte s ním?  
Aké sú dôvody vašej spokojnosti, resp. nespokojnosti?  
Ako ste vnímali spokojnosť, respektíve nespokojnosť zo strany ostatných zapojených aktérov?  
Vyskytli sa v priebehu implementačnej fázy nejaké problémy?  
Predniesli ste vy alebo iní aktéri nejaké sťažnosťami?  
Ak áno, ako vnímate oprávnenosť sťažností zo svojho pohľadu?

### **Zhodnotenie**

Ako hodnotíme s odstupom času celý proces?  
Do akej miery boli podľa vás splnené ciele, ktoré boli vytýčené na začiatku procesu?  
Nakoľko sa splnili vaše očakávania ohľadom účasti v procese?  
Ako vidíte pomer vynaloženej snahy a dosiahnutých výsledkov?  
Osvojili ste si nejaké nové zručnosti?  
Čo sa podľa vás podarilo?  
Čo možno urobiť do budúcnosti lepšie?  
V čom boli podľa vás príčiny toho, čo sa nepodarilo?  
Aké hlavné poučenie ste si z tohto procesu odniesli?  
Je ešte niečo, čo by ste chceli dodať?