

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Postup hodnotenia projektu zameraného na zvýšenie participatívnych procesov v samospráve

Prípadová štúdia

Autorky: doc. Ing. Dana Švihlová, PhD.; Soňa Kariková, MSc., PhD.

Názov národného projektu: *Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby
verejných politík*

Vypracované: jún 2020

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Postup hodnotenia projektu zameraného na zvýšenie participatívnych procesov v samospráve

Prípadová štúdia

Autorky: doc. Ing. Dana Švihlová, PhD. ; Soňa Kariková, MSc., PhD.

Názov národného projektu: Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík

ITMS: 314011M298

Operačný program: OP Efektívna verejná správa

Zdroj financovania: Tento materiál je podporený z Európskeho sociálneho fondu

Autorky súhlasia so zaradením obsahu výstupu do znalostnej elektronickej databázy ÚSV ROS

Vypracované: jún 2020



Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond



MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Postup hodnotenia projektu zameraného na zvýšenie participatívnych procesov v samospráve

Prípadová štúdia

doc. Ing. Dana Švihlová, PhD.; Soňa Kariková, MSc., PhD.

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej
spoločnosti, Cukrová 14, 811 08 Bratislava,

2020

Opis Národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík:

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík predstavuje praktickú časť projektu. Zastrešuje dvanásť pilotných projektov, ktoré testujú rôzne participačné scenáre a nástroje zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík na 4 úrovniach (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna). Zameranie verejných politík predstavuje témy ako sociálna inklúzia, otvorené dáta, udržateľná mobilita, deti a mládež, medziobecná spolupráca, využívanie verejných priestorov, odpadové hospodárstvo, environmentálna výchova a vzdelávanie. Projekty boli do pilotnej schémy vybrané na základe samostatnej výzvy k predkladaniu projektov ÚSV ROS, realizovanej v novembri 2015. Na základe dvanástich memoránd o spolupráci medzi ÚSV ROS, konkrétnym subjektom verejnej správy (VS) a vybranou mimovládnu organizáciou, ktorá vznik projektu iniciovala, vznikne dvanásť verejných politík, pripravených na zavedenie do praxe.

Pilotná schéma je súčasne cenným zdrojom dát pre analytickú činnosť, ktorá predstavuje druhú časť projektu.

Analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe

Analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe predstavuje teoretickú časť projektu, ktorá je zameraná na analytickú, metodickú, legislatívnu činnosť. Na základe analytickej, metodickej a legislatívnej činnosti bude priebežne budovaná verejne elektronicky dostupná znalostná databáza. Výsledkom bude *Analýza stavu a možností participácie v SR*, ako aj návrhy na legislatívne zmeny, zvyšujúce účasť verejnosti v procese prípravy, tvorby, implementácie, monitoringu a revízie verejných politík.

Budovanie kapacít v prostredí VS predstavuje samostatný blok činností. Jeho cieľom je identifikovať príčiny nedostatočnej aplikácie inovatívnych a participatívnych metód v praxi verejnej správy. Bude navrhnutý profil absolventa, architektúra a sylaby špecializovaného vzdelávacieho programu, ako aj metodiky pre nový vzdelávací program s názvom "Participatívna tvorba politík v prostredí verejnej správy". Súčasťou je pilotné testovanie programu vzdelávania na 3 skupinách účastníkov z prostredia VS (štátna správa, regionálna územná samospráva, regionálne združenia miest a obcí, miestna územná samospráva).

Postup hodnotenia projektu zameraného na zvýšenie participatívnych procesov v samospráve

Prípadová štúdia

Cieľom tejto prípadovej štúdie je na príklade konkrétneho projektu poukázať na možný postup evaluácie prínosov projektu. Prípadová štúdia teda nie je ukážkou úplnej evaluácie projektu, ale predstavuje v základných krokoch proces *potenciálnej* evaluácie. V jednotlivých krokoch bola zvolená rôzna miera podrobností tak, aby bolo možné proces sledovať. Pri sledovaní prínosov projektu boli tieto kategorizované pomocou rámca INVOLVE¹ čím autorky otestovali jeho využiteľnosť v procese hodnotenia. Projekt, ktorý je základom pre túto prípadovú štúdiu bol pre potreby prípadovej štúdie kreatívne prispôbený a zjednodušený tak, aby ukážka postupu evaluácie mala čo najlepšiu vypovedaciu hodnotu. Informácie pre prípadovú štúdiu boli získané z písomnej dokumentácie projektu po jeho ukončení. Nakoľko v prípadovej štúdii sa striktne nedržíme faktografie konkrétneho projektu a pri jej spracovaní sme nekonzultovali obsah s účastníkmi projektu, uvádzame projekt anonymne.

I. POPIS PROJEKTU

Mesto v ktorom bol projekt realizovaný patrí podľa počtu obyvateľov do kategórie nad 20 tis. obyvateľov, avšak napriek snahám samosprávy o zlepšovanie kvality života, mesto zaznamenáva v posledných rokoch úbytok obyvateľov. Samospráva už pred realizáciou projektu vyvíjala aktivity v oblasti zvyšovania transparentnosti svojich aktivít a vytvárala podmienky pre účasť verejnosti na činnosti mestského zastupiteľstva.

V roku 2017 sa mesto zapojilo do národného projektu Úradu splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti „Podpora partnerstva a dialógu medzi verejnou správou, občanmi a mimovládnyimi neziskovými organizáciami na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni v oblasti participatívnej tvorby verejných politík. Mesto spolu s občianskym združením, ktoré v meste fungovalo a Úrad splnomocnenca vlády SR pre občiansku spoločnosť boli hlavnými partnermi projektu. Projekt bol formálne ukončený v auguste 2019.

Projekt bol od začiatku ambicióznou iniciatívou, ktorá si kládla za cieľ paralelne riešiť implementáciu troch rôznych, no navzájom súvisiacich nástrojov participatívnej tvorby verejných politík:

- Zverejňovanie otvorených dát, ktoré má umožniť občanom získavať potrebné údaje v prehľadnej podobe a využívať ich napríklad aj pri zapájaní sa do participatívneho rozpočtu. Na druhej strane, úrad môže získavať informácie a dáta v podobe, akú

¹ Vid' podrobne teóriu rámca v štúdii „Univerzálny rámec pre meranie prínosov a nákladov participácie“ (Kariková ml., Švihlová, 2020)

verejnosť vyžaduje a očakáva. Všeobecným očakávaným prínosom tejto časti projektu bolo transparentnejšie a efektívnejšie fungovanie samosprávy.

- Participatívne plánovanie verejných priestorov má umožniť obyvateľom, ktorých sa verejný priestor týka, určovať jeho budúcu podobu. Samospráva tak získa konkrétny zámer, ktorý môže následne obstať alebo realizovať. Všeobecným očakávaným prínosom bola premena verejného priestoru do podoby, ktorá umožňuje jeho všestrannejšie využitie a väčšie zapojenie verejnosti do starostlivosti oň.
- Participatívny rozpočet má umožniť občanom bezprostredne vstupovať do tvorby rozpočtu mesta, pričom otvára možnosť priamo spolupracovať pri definovaní jednotlivých položiek rozpočtu a ich následnej realizácii. Občania v tomto procese primárne hovoria o svojich potrebách a v spolupráci s úradom hľadajú konkrétne spôsoby ich napĺňania. Samospráva získava informácie o potrebách svojich občanov, ako aj konkrétne návrhy na ich riešenie. Všeobecným očakávaným prínosom bolo adresné a efektívne vynakladanie spoločných financií.

Projekt mal štyri očakávané hlavné výstupy: 1) všeobecne záväzné nariadenie, ktoré by riešilo zavedenie participatívneho rozpočtu ako súčasti celkového rozpočtu mesta, 2) všeobecne záväzné nariadenie, ktoré by upravilo podmienky participatívneho plánovania verejných priestorov a jeho záväznosť pri revitalizáciách verejných priestorov, 3) publikáciu požadovaných otvorených dát a 4) vizualizáciu rozpočtu samosprávy.

II. POŽIADAVKA NA EVALUÁCIU

Po ukončení projektov podobného charakteru je vhodné úspešnosť projektu overiť v procese hodnotenia. Pre potreby tejto prípadovej štúdie popisujeme evaluáciu ako externú, teda vykonanú externými expertmi. Cieľ evaluácie sme formulovali ako: *Identifikovať prínosy projektu s použitím INVOLVE rámca tak, aby bolo možné vyhodnotiť úspešnosť realizácie projektu z pohľadu jednotlivých kategórií prínosov*². V reálnom procese by cieľ evaluácie bol formulovaný v spolupráci s objednávatelom evaluácie.

III. PROCES EVALUÁCIE

Proces evaluácie pozostáva z niekoľkých etáp, ktoré na seba nadväzujú a vzájomne sa dopĺňajú. Pre úspešné naplnenie cieľa evaluácie, je zásadná sústavná spolupráca tímu evaluátorov s donormi, realizátormi projektu, ako aj ďalšími účastníkmi tak, aby bola zhoda na jednotlivých procesoch, vzájomná informovanosť a zladenie postojov, názorov a priorít procesu. Nasledujúci text prípadovej štúdie budeme formulovať tak, aby sme vysvetlili možný postup expertov pri napĺňaní cieľa evaluácie.

² Vid' podrobne kapitolu 5. v štúdiu „Univerzálny rámec pre meranie prínosov a nákladov participácie“ (Kariková ml., Švihlová, 2020)

A. Logický rámec

Externí experti v prvom kroku spolu s partnermi projektu vypracovali tzv. Logický rámec³, ktorý zjednodušene zaznamenal situáciu projektu, predpoklady a vonkajšie faktory, ako aj logické vzťahy medzi vstupmi, výstupmi, výsledkami a dopadmi projektu. Logický model je nie len zjednodušený pohľad na projekt, ale umožňuje sledovať zdroje (vstupy), ktoré boli do projektu vložené, aktivity, ktoré boli realizované (výstupy) a výsledky alebo zmeny (výsledky a dopady), ktoré boli realizáciou projektu dosiahnuté. Zjednodušene, umožňuje sledovať vzájomné vzťahy, ktoré sa počas realizácie projektu vytvorili a viedli k napĺňaniu jeho cieľov.

Vstupy sú zdroje, ktoré do projektu vstupujú a umožňujú vytvoriť výstupy. Sú to: čas, peniaze, ľudia (personál, dobrovoľníci), prístroje, partnerstvá, výskum, technológie a pod.

Výstupy sú aktivity, služby, akcie, výrobky zamerané na tých, ktorí sa zúčastňujú projektu, alebo na ktorých je projekt orientovaný. Výstupy sú to, „čo sme urobili“ alebo „čo ponúkame“ (napr. workshopy, konferencie, prieskumy, facilitácie, dotazníky a pod.).

Výsledky priame výsledky alebo prínosy ktoré vyplynuli v realizácii projektu pre jednotlivcov, rodiny, skupiny, komunity, organizácie alebo systém (napr. zmeny vo vedomostiach, v správaní, zručnostiach, kapacitách alebo v spôsobe rozhodovania a pod.). Výsledky môžu byť pozitívne, negatívne, neutrálne, plánované alebo neočakávané.

Dopady sú zásadné dlhodobé dôsledky alebo vplyvy projektu v sociálnej, ekonomickej, občianskej alebo environmentálnej oblasti, napr. zvýšenie ekonomickej bezpečnosti, zvýšenie efektívnosti hospodárenia, zlepšenie kvality života a pod.

Základom pre vypracovanie Logického rámca je popis situácie, ktorá charakterizuje prostredie a podmienky, v rámci ktorých bol projekt realizovaný. Analýza situácie je zameraná na problém, jeho príčinu, tých, ktorí sú projektom najviac ovplyvnení a tých, ktorí sa snažia problém riešiť, dostupné spôsoby jeho riešenia a pod.

Pre správne pochopenie logiky projektu je dôležité definovať predpoklady a vonkajšie faktory.

Predpoklady sú založené na poznaní projektu a ľudí do neho zapojených a poznaní, ako projekt funguje. Testovanie predpokladov je založené na výskume a skúsenostiach.

Externé faktory⁴ ovplyvňujú projekt zvonku. Sú to napr. kultúrne podmienky, ekonomická štruktúra, demografia, politická situácia, zmena politík a pod. Externé faktory sa s projektom vzájomne ovplyvňujú a majú zásadný vplyv na dosiahnutie výsledkov projektu.

³ Logický rámec je využívaný v Teórii zmeny - viď kapitola 6 v štúdiu „Univerzálny rámec pre meranie prínosov a nákladov participácie“ (Kariková ml., Švihlová, 2020)

⁴ Viac aj v kapitole 3. v štúdiu „Univerzálny rámec pre meranie prínosov a nákladov participácie“ (Kariková ml., Švihlová, 2020)

Logický rámec bol vypracovaný v nasledujúcej postupnosti:

1. **Analýza dokumentov projektu.** Dokumenty projektu boli analyzované z dostupnej dokumentácie projektu, zápisov z pracovných stretnutí a dostupných písomných informácií za účelom zberu dát potrebných na evaluáciu. S ohľadom na cieľ evaluácie bola analýza zameraná na identifikáciu *prínosov* projektu. Informácie boli analyzované pomocou softvéru Atlas.ti⁵, ktorý umožnil kódovať, selektovať a triediť všetky textové úryvky v projektovej dokumentácii, ktoré opisovali plánované ciele projektu, predpokladané výsledky a dopady, ako aj samotné reálne výstupy.
2. **Triedenie a spracovanie získaných informácií.** Softvér Atlas.ti prezentoval výsledky v sieťových náhľadoch (Príloha č.1) a tak umožnil sledovať vzájomné vzťahy teoretického rozdelenia *prínosov* v INVOLVE rámci a prínosov vytriedených z dokumentov reálneho projektu. Na základe sledovania vzájomných vzťahov bola spracovaná tiež tabuľka (Príloha č.2), ktorá textovo priradila k prínosom INVOLVE rámca prínosy reálneho projektu v rozdelení na výstupy, výsledky a dopady.

Informácie získané z analýzy *nákladov* boli spracované rovnakým postupom, t.z. analýza a identifikácia nákladov sa opierala o klasifikáciu nákladov štruktúry rámca INVOLVE, ktorý rozdeľuje náklady na priame (finančné) a nepriame (nefinančné, vrátane rizík)⁶. Osobitná pozornosť bola venovaná kategórii rizík, ktoré sa vzťahujú na ohrozenie reputácie aktérov projektu, nárastu neistoty a stresu, prípadne vzniku konfliktu. Analýzu rizík dokumentuje tabuľka v Prílohe č. 3 a vzájomné vzťahy rizík z INVOLVE rámca s priradením rizík z evaluovaného projektu v sieťovom náhľade znázorňuje mapa v Prílohe č. 4.

3. **Spracovanie Logického rámca evaluovaného projektu.** Na základe analýzy dokumentov projektu, vytriedenia a spracovania získaných informácií bol spracovaný Logický rámec v štandardnom formáte⁷ s rešpektovaním štruktúry INVOLVE rámca.

Časť vstupov bola doplnená o informácie o *nákladoch* projektu v členení na priame a nepriame. Selektované riziká svojim charakterom zodpovedali nepriamym nákladom a boli zaradené do kategórie Vstupov.

Identifikované *prínosy* v štruktúre INVOLVE (Príloha č.2) boli v Logickom rámci rozdelené do kategórií výstupy, výsledky a dopady projektu. Týmto rozdelením bolo jasne vymedzené, aké prínosy boli projektom už dosiahnuté (výstupy) a aké možno následne očakávať nie v presne definovaných časových horizontoch (výsledky a dopady).

⁵ Analytická práca sa dá vykonať aj bez použitia softvéru Atlas ti. Softvér však túto prácu sprehľadňuje, umožňuje efektívne kódovať, selektovať a triediť relevantné textové úryvky kreatívnejšie a efektívnejšie vizualizovať výsledky analýz prostredníctvom sieťových náhľadov, resp. „máp“.

⁶ Vid' podrobne kapitolu 5 v štúdiu „Univerzálny rámec pre meranie prínosov a nákladov participácie“ (Kariková ml., Švihlová, 2020)

⁷ Zdroj: Enhancing Program Performance with Logic Model, University of Wisconsin-Extension, Febr. 2003

Ďalšie časti Logického rámca – Situácia, Predpoklady a Vonkajšie faktory boli spracované z analýzy dokumentov realizovaného projektu a následného spracovania získaných informácií⁸.

4. **Analýza účasti zainteresovaných aktérov (stakeholderov) v projekte.** Nakoľko v priebehu prípravy a realizácie projektu analýza zainteresovaných aktérov (stakeholderov) nebola spracovaná, evaluátori sa rozhodli spracovať analýzu kľúčových aktérov, ktorí sa na projekte zúčastnili. Analýza bola spracovaná z rovnakých zdrojov ako predchádzajúce časti softvérom Atlas.ti. Tento softvér umožnil sledovať postavenie a vzťahy jednotlivých aktérov. Následne bola analýza zainteresovaných aktérov spracovaná v tabuľke (Príloha č.5), ktorá rozdelila jednotlivých aktérov do kategórií⁹ tak, aby ich bolo možné využiť v jednotlivých fázach evaluácie.

V reálnej evaluácii sú v počiatočnej fáze oslovení relevantní aktéri s cieľom získať od nich informácie o projekte pre spresnenie údajov použitých v Logickom rámci.

Logický rámec pre evaluovaný projekt

Situácia

Mestský úrad realizoval aktivity zamerané na informovanie obyvateľov a ich zapájanie do rozhodovacích procesov mesta v troch oblastiach: zverejňovanie údajov, plánovanie verejných priestorov a participatívny rozpočet.

- Zverejňovanie údajov bolo zamerané na sprístupňovanie dát o faktúrach, objednávkach, verejných obstarávaníach, o rozpočte mesta a jeho hospodárení, na rôzne demografické dáta o miestnych obyvateľoch, údaje o psoch evidovaných na území mesta, ako aj zoznam daňových dlžníkov (tieto údaje však boli dostupné prevažne len v jednom formáte).

- Konceptia verejných priestorov bola vstupným dokumentom pre zapájanie verejnosti do plánovania verejných priestorov. Obsahovala prehľadné pravidlá a zásady pre rozvoj mestských verejných priestorov. Jedným z hlavných cieľov koncepcie sa stala tiež snaha o výraznejšie zapojenie miestnych obyvateľov do zmien v okolí ich bydlísk a pracovných, študijných alebo voľnočasových pôsobísk.

- Mesto spravovalo portál, ktorý slúžil na zber takzvaných občianskych nápadov, respektíve podnetov na zlepšenia života v meste v rôznych oblastiach. Tento sa stal podkladom pre rozvoj aktivít v oblasti participatívneho rozpočtu.

Všetky tieto oblasti boli riadené mestským úradom a fungovali nezávisle na sebe na rozličných organizačných úrovniach. Zároveň pracovníci, ktorí boli za tieto aktivity zodpovední, mali na starosti aj ďalšie agendy a neboli špeciálne trénovaní v oblasti participácie. Toto sa prejavovalo najmä v oblasti participatívneho rozpočtu a plánovania verejných priestorov. Napriek ambícii mesta rozvíjať tieto aktivity a rozširovať oblasti participácie, personálne, finančné aj materiálne kapacity neboli dostatočné. Z týchto dôvodov mesto využilo možnosť zapojiť sa do projektu, ktorý bol zameraný na rozšírenie kapacít v oblasti participatívnych procesov.

⁸ V reálnom evaluačnom procese je nevyhnutné Logický rámec spracovaný z analýzy dokumentov evaluátormi prerokovať s účastníkmi projektu, minimálne s realizátormi projektu, následne doplniť o pripomienky a odsúhlasiť.

⁹ Švihlová, D., & Shipley, R. (2015). *Program Evaluation of Public Policies*. (Study Material). Banská Bystrica: Faculty of Economics Matej Bel University. (nepublikované)

V nasledujúcej tabuľke sú v stĺpcoch Výsledky a Dopady uvedené prínosy, ktoré vyplynuli z analýzy dokumentov projektu pomocou softvéru Atlas.ti (Príloha č.1)

Náklady	Prínosy			
	Výstupy		Výsledky	Dopady
	Aktivity	Účastníci		
Priame finančné náklady: Platený čas zamestnancov participujúcich na projekte Náklady na zamestnancov (cestovné, OČR a pod.) Náklady na externých spolupracovníkov Náklady súvisiace s administráciou projektu (telefóny, poštovné, kopírovanie a pod.) Prenájom miestností na konferencie a workshopy Ostatné náklady súvisiace s podujatiami projektu Náklady na propagáciu projektu Nepriame finančné náklady: Neplatený čas účastníkov participácie Neplatený čas zamestnancov Čas vynaložený na získanie zručností potrebných v projekte Riziká (Príloha č. 3 a 4)	Analýza východiskového stavu participácie v meste Verejná diskusia k rekonštrukcii námestia Verejné stretnutia k participatívne rozpočtu Stretnutia participatívnych komunít Verejná prezentácia projektov participatívneho rozpočtu Mapa lokalít určených na participatívne plánovanie Dokument Pravidlá participatívneho rozpočtu Tréning zameraný na zručností úradníkov vo vedení verejných stretnutí Pravidlá pre participatívne plánovanie verejných priestorov Stránka projektu na sociálnej sieti Facebook Príprava a realizácia štyroch workshopov Príprava a realizácia záverečnej konferencie	Aktívni občania Široká verejnosť Majitelia prevádzok na pešej zóne Obyvatelia sídlisk Študenti architektúry Občianske združenia na území mesta Predkladatelia projektov do participatívneho rozpočtu	Zapájanie verejnosti do plánovania a údržby verejných priestorov Zlepšenie komunikácie medzi mestskou samosprávou a občanmi Rovnosť prístupu obyvateľov k rozhodovaniu a službám Rozvoj občianskej angažovanosti Premena verejných priestorov do podoby, ktorá umožňuje ich všestrannejšie využitie Tvorba a predkladanie nových občianskych projektov Zmena postojov úradníkov v procesoch participácie Realizácia nových iniciatív v lokálnych komunitách	Transparentnejšie a efektívnejšie fungovanie samosprávy Zlepšenie vzťahov medzi obyvateľmi Adresné a efektívne vynakladanie mestských financií Zvýšenie informovanosti obyvateľov o zámeroch mestského úradu Vzájomná pomoc obyvateľov v rámci lokálnych komunít Zvýšenie citlivosti úradníkov k potrebám obyvateľov Zvýšenie spokojnosti obyvateľov so službami poskytovanými samosprávou

Predpoklady	Vonkajšie faktory
<p>Základným predpokladom pre fungovanie projektu bol záujem mesta pokračovať v budovaní “otvoreného mesta”, deklarovaný na úrovni vedenia mesta s podporou poslancov. Začaté aktivity vo všetkých troch oblastiach, ktoré mesto chcelo rozvíjať, boli dobrým vkladom do projektu, nakoľko umožnili zapojiť relevantných pracovníkov a využiť ich skúsenosti. Zároveň obyvatelia, ktorí sa už v minulosti do participácie zapojili, resp. boli s nimi oboznámení, boli predpokladom, že ich projektové aktivity oslovia a umožnia im zapojenie do rozhodovacích procesov rozvinúť.</p>	<p>Základné externé faktory možno odvodiť z vonkajšieho prostredia. Jedná sa hlavne o skúsenosti a príklady dobrej praxe v iných mestách na Slovensku a expertízy a zručnosti mimovládnej organizácie, ktorá bola hlavným partnerom projektu. V období plánovania a realizácie projektu sa diskutovalo o procesoch participácie. Tieto získali všeobecnú podporu tak od verejnosti ako aj samosprávy. Dostupnosť finančných prostriedkov, ako aj personálna podpora donora boli tiež pozitívny vonkajší faktor.</p> <p>Určitým ohrozením pre realizáciu projektu bola nadmerná vyťaženosť mimovládnej organizácie ako hlavného partnera projektu a zodpovedného realizátora hlavných aktivít. Zároveň nevyjasnenosť kompetencií medzi partnermi projektu na začiatku projektu znamenala tiež riziko.</p>

B. Plánovanie procesu evaluácie

Logický rámec je východiskom pre naplánovanie evalučného procesu. Pri plánovaní evaluácie je zásadný cieľ evaluácie, v tomto prípade bol definovaný donorom projektu ako „*Identifikovať prínosy projektu s použitím INVOLVE rámca tak, aby bolo možné vyhodnotiť úspešnosť realizácie projektu*“. Zásadný vplyv na plánovanie procesu evaluácie mal dokument spracovaný samosprávou, ktorý analyzoval východiskový stav participácie v meste. Tento dokument poskytol informácie o šírke a hĺbke, resp. o typoch a intenzite participácie v meste. Obsahovo sa stal pre evaluáciu relevantných prínosov východiskom, s možnosťou následne porovnať východiskový stav so stavom po realizácii projektu.

Proces plánovania evaluácie je možné realizovať v nasledovných krokoch:

1. Identifikácia prínosov pre evaluáciu a ich relevantnosť k cieľu evaluácie. Pri spracovaní Logického rámca bolo z dokumentácie projektu identifikovaných 16 výstupov z projektu, 8 výsledkov a 7 dopadov projektu. Tieto boli testované 4. kategóriami rámca INVOLVE (Prílohač.2) Pri podrobnejšom skúmaní výsledkov a dopadov sa ukázali vo viacerých prípadoch vzájomné obsahové prepojenia tak u výsledkov ako aj u dopadov. Z tohoto dôvodu sa autorky rozhodli obsahovo identické prínosy zlúčiť a tak zjednodušiť ďalšie preskúmanie týchto prínosov.

Zlúčenie sa týkalo výsledkov:

- Zapájanie verejnosti do plánovania a údržby verejných priestorov a Premena verejných priestorov do podoby, ktorá umožňuje ich všestrannejšie využitie;
- Rozvoj občianskej angažovanosti, Realizácia nových iniciatív v lokálnych komunitách a Tvorba a predkladanie nových občianskych projektov.

V kategórii dopadov sa zlučenie týkalo dopadov:

- Zlepšenie vzťahov medzi obyvateľmi a Vzájomná pomoc obyvateľov v rámci lokálnych komún;
- Transparentnejšie a efektívnejšie fungovanie samosprávy a Zvýšenie informovanosti obyvateľov o zámeroch mestského úradu.

Po zlučení zostalo pre evaluáciu 5 výsledkov a 5 dopadov projektu. Tieto boli posunuté do ďalšieho skúmania tak, aby poskytli príklady procesu evaluácie pre účely prípadovej štúdie.

2. Formulovanie otázok, výber indikátorov a časovanie. K identifikovaným výsledkom a dopadom boli formulované otázky, ktoré sú kľúčom pre proces evaluácie, nakoľko odpovede umožňujú získať informácie o prínosoch projektu, resp. akú zmenu projekt priniesol v kvantitatívnej alebo kvalitatívnej rovine. Pri ich formulovaní je nevyhnutné rešpektovať relevantnosť k cieľu evaluácie.

Na zvolené otázky nadväzujú indikátory, ktoré umožňujú získať informácie o zmenách vo vzťahu k očakávaným cieľom. Pri sledovaní prínosu je nutné koncipovať indikátory tak, aby boli získané informácie zo zainteresovaných zdrojov. V nasledovných tabuľkách uvádzame ku každému výsledku a dopadu jeden indikátor. *Indikátory výsledkov* sú prioritne zamerané na skúmanie zmien, ktoré nasledujú po pôsobení účinku výsledkov projektu. *Indikátory dopadu* sa orientujú na zmeny po dlhšom období od ukončenia projektu, ktoré sa prejavia v zmenách správania, štrukturálnych zmenách vnútri organizácie a pod.

Časovanie bolo rozdelené podľa kategórie prínosov tak, že výsledky by mali byť evaluované po roku od ukončenia projektu, dopady po 5 rokoch s možnosťou vytvorenia časových radov pri kvantitatívnych indikátoroch (nakoľko časovanie sa pri každom prínose opakuje z hľadiska úspory priestoru ho v tabuľkách neuvádzame). Zvlášť náročná je evaluácia s časovým odstupom, nakoľko od ukončenia projektu zvyčajne pôsobí v danej oblasti mnoho ďalších pozitívnych aj negatívnych vplyvov, takže priamy vplyv projektu je problematické vyhodnotiť a vyžaduje využitie adekvátnych metód a techník. Zároveň evaluácia dopadov je príležitosťou porovnať vývoj danej oblasti v čase (napr. transparentnosť fungovania samosprávy alebo vnímanie spolupráce s verejnosťou úradníkmi MÚ).

3. Návrh zdrojov, metód a vzoriek pre zber údajov. Zdroje, metódy spracovania a vzorky pre zber údajov vzájomne súvisia. Zdroje sú priamo naviazané na miesto, kde sa údaje pre naplnenie indikátorov fyzicky alebo potenciálne nachádzajú. Aká metóda bude zvolená pre zber, závisí od typu údajov a vzorka od rozsahu zdroja a zabezpečenia validity daných údajov.

V praktickej rovine sa pri zbere údajov prihliada na racionalizáciu celého procesu, takže tam, kde to povaha údajov umožňuje, sa postup zlučuje. To znamená, že napr. v jednom dotazníku pre mimovládne organizácie sa môžu formulovať otázky, ktorými je možné získať odpovede týkajúce sa viacerých indikátorov. Rovnako možno postupovať pri štruktúrovaných rozhovoroch alebo analýze dokumentov.

Plánovanie evaluácie výsledkov projektu

Cieľ: Identifikovať prínosy projektu s použitím INVOLVE rámca tak, aby bolo možné vyhodnotiť úspešnosť realizácie projektu					
Prínos/Výsledok	Otázky	Indikátory	Zber údajov		
			Zdroje	Metódy	Vzorky
Zapájanie verejnosti do plánovania a údržby verejných priestorov tak, aby mali všestranné využitie	Zvýšila sa účasť verejnosti pri plánovaní a údržbe verejných priestorov?	Počet obyvateľov zúčastňujúcich sa na plánovaní a údržbe verejných priestorov	Mestský úrad	Analýza dokumentácie MÚ	Kompletná relevantná dokumentácia MÚ pred ukončením projektu a rok po ukončení
Zlepšenie komunikácie medzi mestskou samosprávou a občanmi	Zlepšila sa komunikácia medzi mestským úradom a obyvateľmi?	Spokojnosť obyvateľov s komunikáciou mestskej samosprávy	Obyvatelia mesta	Dotazník alebo štrukturovaný rozhovor	Štatisticky významná skupina obyvateľov príp. Účastníci participatívnych aktivít
Rovnosť prístupu obyvateľov k rozhodovaniu a službám	Sú v procese rozhodovania zastúpené rôzne cieľové skupiny obyvateľov?	Počet príslušníkov menšín a marginalizovaných skupín v participatívnych aktivitách	Mestský úrad	Analýza dokumentácie participatívnych aktivít	Kompletná relevantná dokumentácia pred ukončením projektu a rok po ukončení
Rozvoj občianskej angažovanosti a realizácia nových iniciatív a projektov	Zvýšila sa angažovanosť obyvateľov mesta?	Počet predložených občianskych projektov do participatívneho rozpočtu	Mestský úrad	Analýza dokumentácie MÚ	Kompletná relevantná dokumentácia pred ukončením projektu a rok po ukončení
Zmena postojov úradníkov v procesoch participácie	Ako sa zmenil vzťah úradníkov MÚ k spolupráci s verejnosťou?	Vnímanie zmeny správania úradníkov MÚ občianskymi združeniami v meste	MVO v meste	.Pološtrukturované rozhovory	Všetky relevantné MVO

Plánovanie evaluácie dopadov projektu

Cieľ: Identifikovať prínosy projektu s použitím INVOLVE rámca tak, aby bolo možné vyhodnotiť úspešnosť realizácie projektu					
Prínos/Dopad	Otázky	Indikátory	Zber údajov		
			Zdroje	Metódy	Vzorky
Transparentnejšie a efektívnejšie fungovanie samosprávy a zvýšenie informovanosti obyvateľov	Ako sa zmenilo fungovanie samosprávy smerom k obyvateľom?	Zmena informačných tokov MÚ smerom k verejnosti a MVO	Obyvatelia MVO	Dotazník Rozhovory	Štatisticky významná vzorka obyvateľov mesta Všetky MVO v meste
Zlepšenie vzťahov medzi obyvateľmi a ich vzájomná pomoc v miestnych komunitách	Ako sa zmenili vzťahy v komunite?	Individuálne vnímanie spokojnosti so životom v komunite	Obyvatelia	Dotazník	Štatisticky významná vzorka obyvateľov mesta
Adresné a efektívne vynakladanie mestských financií	Zmenila sa štruktúra vynakladaných mestských financií v prospech podpory participácie?	% rozpočtu vyčlenené na participatívne projekty	Mestský úrad	Analýza mestského rozpočtu	Relevantná dokumentácia MÚ
Zvýšenie citlivosti úradníkov k potrebám obyvateľov	Ako sa zmenili postoje úradníkov MÚ v oblasti participácie?	Počet participatívnych aktivít iniciovaných MÚ	Mestský úrad	Analýza dokumentácie MÚ	Relevantná dokumentácia MÚ
Zvýšenie spokojnosti obyvateľov so službami poskytovanými samosprávou	Zmenila sa kvalita služieb poskytovaná samosprávou?	Vnímanie kvality služieb obyvateľmi	Obyvatelia mesta	Dotazník	Štatisticky významná vzorka obyvateľov mesta

IV. SPRACOVANIE ÚDAJOV A VYHODNOTENIE JEDNOTLIVÝCH INDIKÁTOROV

Získané údaje a informácie je potrebné spracovať tak, aby bolo možné jednotlivé indikátory vyhodnotiť. To, aká metóda bude pre spracovanie použitá, musí byť jasné už v čase zberu údajov, aby zbierané údaje mali pre danú metódu dostatočnú vypovedaciu hodnotu. V hodnotení kvalitatívnych indikátorov sa používajú metódy ako napr. obsahová analýza alebo logická analýza (pri analýze dokumentov), aby bolo možné získať informácie o vzoroch, témach, trendoch alebo motívoch, ktoré sú v ďalšom procese interpretované a vysvetlené.

Pri kvantitatívnych aj kvalitatívnych údajoch sa používajú na vyhodnotenie štatistické metódy, ktoré umožňujú popísať daný jav a zistiť vzťahy medzi premennými. V komplikovanejších hodnoteniach je možné využiť modelovanie a v ekonomických hodnoteniach analýzy, ako napr. analýza nákladov a prínosov alebo analýzu nákladovej efektívnosti.¹⁰

Pri evaluácii daného projektu z návrhu indikátorov a druhu získaných údajov je predpoklad, že budú použité metódy vhodné pre analýzu kvalitatívnych údajov¹¹ a štatistické metódy. Tieto sú zvlášť vhodné pri skúmaní vývoja určitého údaju v časových radoch, ale aj pri vyhodnocovaní dotazníkov príp. štruktúrovaných rozhovorov.

V. KOMUNIKÁCIA A INFORMOVANIE O VÝSLEDKOCH EVALUÁCIE PROJEKTU

Záveru evaluácie je potrebné poskytnúť zainteresovaným aktérom tak, aby mohli použiť získané poznatky podľa svojej zainteresovanosti na projekte. Výsledky evaluácie musia byť spracované do využiteľnej a zrozumiteľnej formy a systematicky komunikované zainteresovaným skupinám pre nich najvhodnejším spôsobom. Vhodnou alternatívou je v počiatočnej fáze evaluácie spracovanie tzv. komunikačného plánu, ktorý určí cieľové skupiny pre komunikáciu, cieľ komunikácie, jej metódu a časový harmonogram.

Príklad zjednodušeného plánu komunikácie pre prezentovaný projekt

Cieľová skupina	Cieľ komunikácie	Metóda	Časový harmonogram
Projektový tím	Priebežné informácie o procese evaluácie, spolupráca na jednotlivých etapách	Pracovné stretnutia, písomné pokyny, zápisy	Mesačne
Vybrané cieľové skupiny projektu	Informácie o celkových prínosoch projektu	Pracovné stretnutie Seminár	Po ukončení evaluácie

¹⁰ Viď kapitolu 4.1. v štúdiu „Univerzálny rámec pre meranie prínosov a nákladov participácie“ (Kariková ml., Švihlová, 2020)

¹¹ Viď kapitolu 6.1. v štúdiu „Univerzálny rámec pre meranie prínosov a nákladov participácie“ (Kariková ml., Švihlová, 2020)

Riadiaci tím projektu Poslanci	Informácie použiteľné v rozhodovacom processe	Skrátená záverečná správa so základnými závermi evaluácie Prezentácia	V závere každej etapy evaluácie
Donor	Informácie o procese evaluácie a jej výsledkoch	Záverečná správa + prezentácia	Po ukončení evaluácie

VI. ZÁVER

Evaluácia projektov je proces, ktorý umožňuje hodnotiť projekt z rozličných hľadísk. V literatúre aj v praxi sú popísané štandardné postupy, avšak ich využitie je kreatívnou a systematickou prácou evaluátorov. Kreatívnou znamená, že postup a jeho realizácia sa volí najmä podľa jeho vhodnosti pre daný typ projektu. Systematickou znamená, že jednotlivé kroky, postupy a metódy sú využívané s ohľadom na cieľ evaluácie.

Využitie INVOLVE rámca (2005) v hodnotení participatívnych projektov je v oblasti zachytenia údajov a orientácii v zložitosti nákladov a prínosov participácie pre všetkých zainteresovaných aktérov. Tento prístup je vhodný aj pre potreby zbierania dát ako evidencie o prínosoch participácie, ktorú je možno prípadne využiť ako motivačný prvok pre rozhodovacu sféru, občanov, ale aj úradníkov verejnej správy. Obzvlášť zaujímavým prvkom, ktorý rámec INVOLVE (2005) do evaluácie prináša je, že do nákladov participácie zahŕňa aj potenciálne riziká (Príloha č. 3), na ktoré sa pri plánovaní participácie často zabúda.

V prípade projektu v Hlohovci by bolo možné evaluáciu zacieliť na rozličné prvky projektu. Tým by bolo možné zodpovedať otázky, ktoré sa pri analýze projektu a následne pri spracovaní Logického rámca vyskytli a uvádzame ich na doplnenie pohľadu na možnosti evaluácie. Evaluácia procesu by vniesla viac svetla do vzťahov jednotlivých zainteresovaných aktérov a ich vplyvu na výstupy projektu a jeho úspešnosť. Na druhej strane evaluácia zamierená na ciele projektu by vysvetlila, ako boli ciele splnené a či boli realizované všetky plánované výstupy a čo bolo dôvodom, že niektoré z nich realizované neboli.

V tejto prípadovej štúdií bol cieľ evaluácie zameraný na prínosy, resp. na výsledky a dopady z niekoľkých dôvodov. Zadanie teoretickej štúdie, ktorej súčasťou prípadová štúdia je, bolo zamerané na prínosy participácie. Autorky zvolili pre objasnenie štruktúry prínosov participácie INVOLVE rámec, ktorý všeobecne rozdeľuje prínosy do štyroch základných skupín. Výber projektu ktorý bol základom pre prípadovú štúdiu, rozsahom a obsahom umožnil preskúmanie prínosov, a tým aj otestovanie INVOLVE rámca na praktickom príklade. Zároveň umožnil ukázať možný postup evaluácie projektu. Zaujímavé by bolo v evaluácii pracovať s potenciálnymi rizikami, ktoré sa v dokumentácii projektu objavili. Je možné že niektoré z nich sa v krátkodobom alebo dlhšom časovom horizonte reálne prejavili.

Čo sa týka záverov hodnotenia prínosov daného projektu, napriek tomu, že neprebehla úplná evaluácia projektu a prípadová štúdia nedáva odpoveď na otázky položené pri tvorbe indikátorov, je zrejmé, že projekt mal potenciál prínosov zo všetkých kategórií INVOLVE rámca, t.j. Spravovanie, Sociálna súdržnosť, Kvalita služieb, politika programov a Budovanie kapacít a učenie sa. Kompletná evaluácia projektu za účasti všetkých zainteresovaných by mieru ich pozitívnych vplyvov aj exaktne preukázala.

Zoznam príloh:

Príloha č. 1.

Sieťové spracovanie kategorizácie prínosov vytriedených z dokumentov reálneho projektu podľa kategórií prínosov rámca INVOLVE

Príloha č. 2.

Tabuľkové spracovanie kategorizácie prínosov vytriedených z dokumentov reálneho projektu podľa kategórií prínosov rámca INVOLVE

Príloha č. 3.

Tabuľkové spracovanie analýzy rizík projektu

Príloha č. 4.

Sieťové spracovanie vzájomných vzťahov rizík z INVOLVE rámca s priradením rizík z evaluovaného projektu

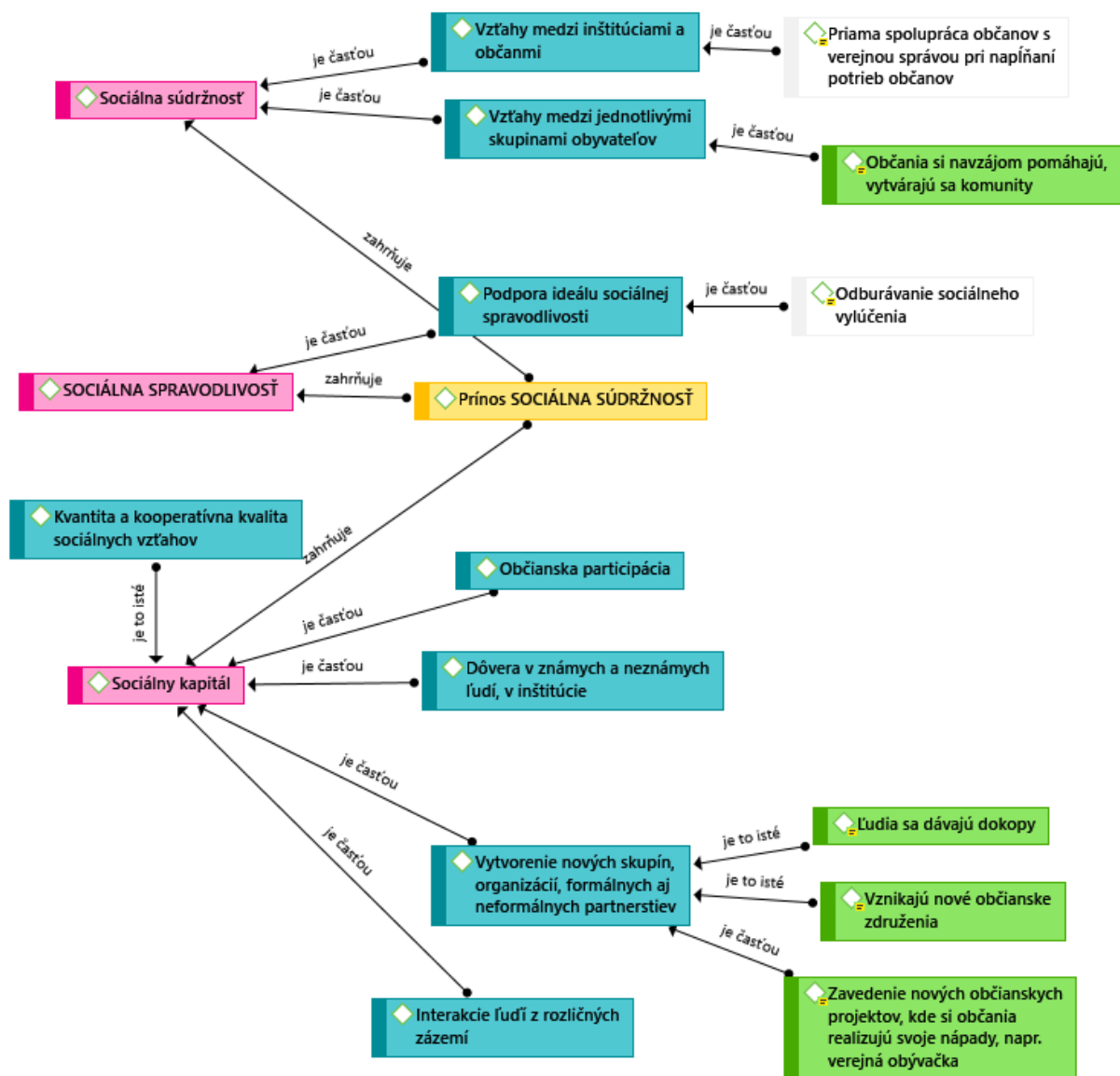
Príloha č.5.

Tabuľkové spracovanie analýzy kategórií zainteresovaných aktérov

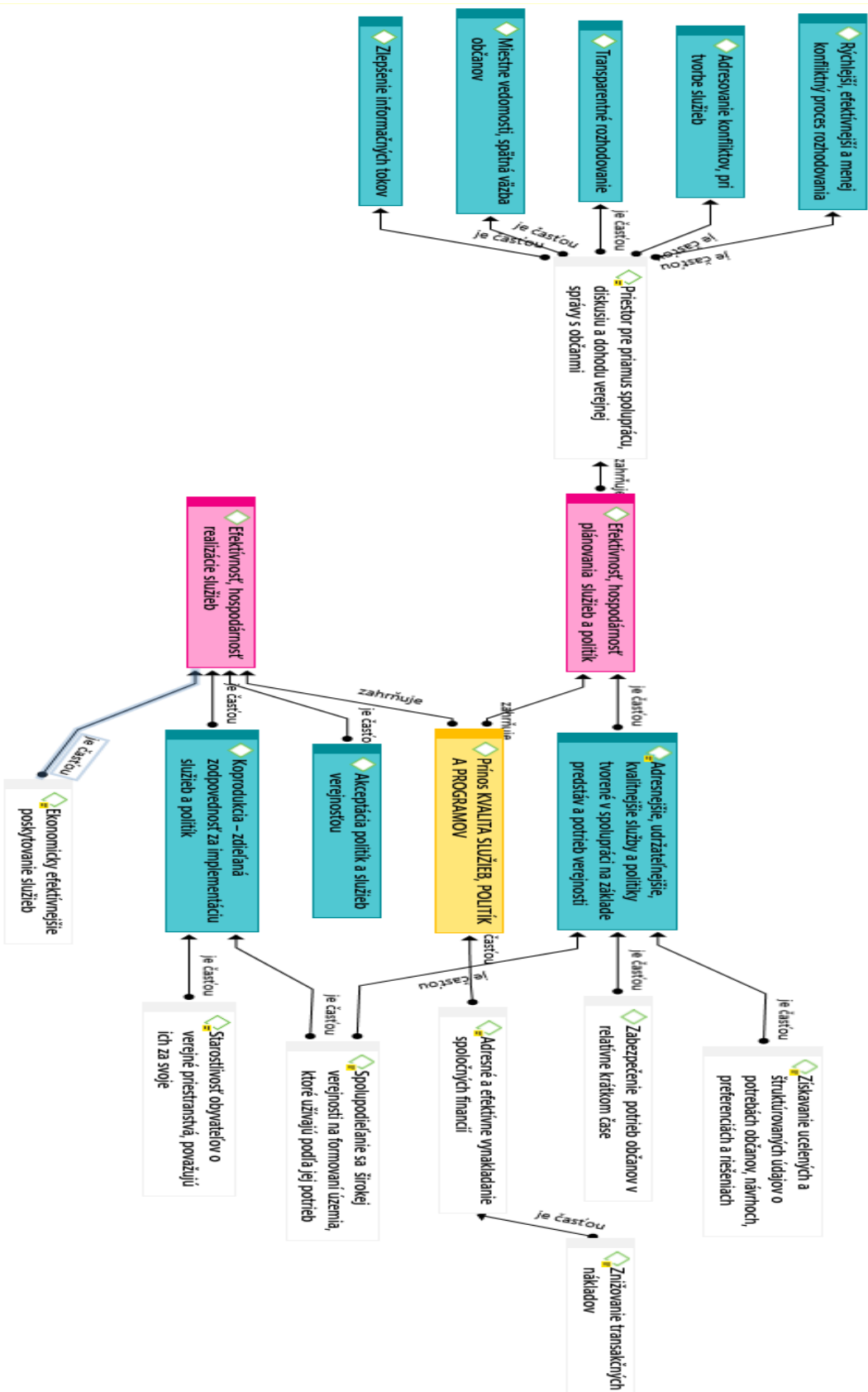
Prílohy č. 1

Sieťové spracovanie (mapy) kategorizácie prínosov vytriedených z dokumentov reálneho projektu podľa kategórií prínosov rámca INVOLVE pomocou Atlas.ti softvéru:

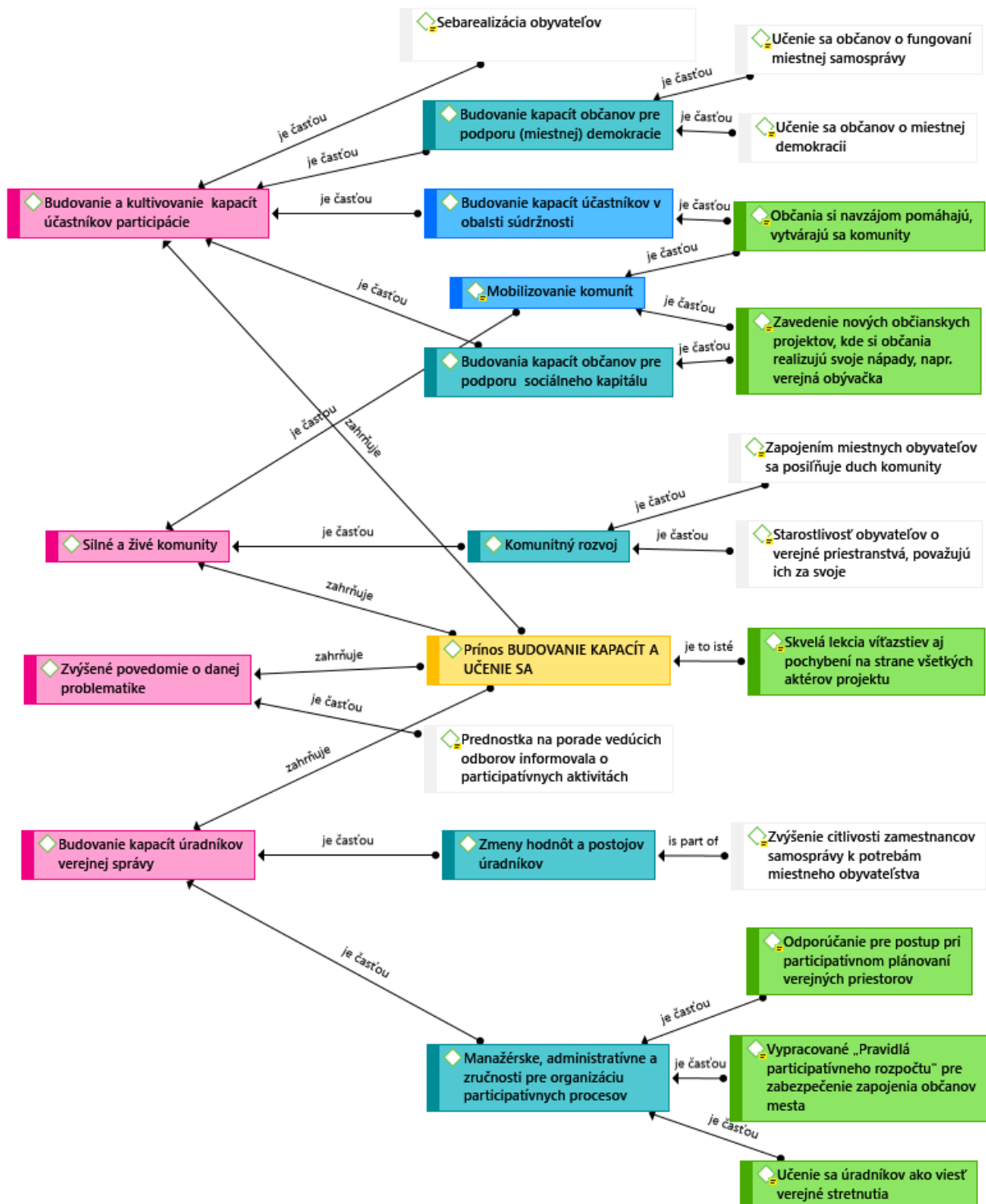
Príloha č. 1.1 Mapa prínosov projektu v kategórii prínosu „sociálna súdržnosť“ (červenou a modrou farbou - sú označené kategórie a sub-kategórie prínosov rámca INVOLVE, zelenou farbou - sú označené reálne prínosy dosiahnuté v projekte, bielou – sú označené všeobecné prínosy, ktoré v projektovej dokumentácii boli uvedené:



Príloha č.1.2. Mapa prínosov projektu v kategórii prínosu „kvalita služieb, programov a politík“ (červenou a modrou farbou - sú označené kategórie a sub-kategórie prínosov rámcu INVOLVE, zelenou farbou - sú označené reálne prínosy dosiahnuté v projekte, bielou – sú označené všeobecné prínosy, ktoré v projektovej dokumentácii boli uvedené:



Príloha č.1.3 Mapa prínosov projektu v kategórii prínosu „Budovanie kapacít a učenie sa“ (červenou a modrou farbou - sú označené kategórie a sub-kategórie prínosov rámca INVOLVE, zelenou farbou - sú označené reálne prínosy dosiahnuté v projekte, bielou – sú označené všeobecné prínosy, ktoré v projektovej dokumentácii boli uvedené:



Príloha č. 2

Priradenie prínosov reálneho projektu do kategórií prínosov rámca INVOLVE

Kategórie prínosov (INVOLVE rámec)		Prínosy z konkrétneho projektu	
		Výsledky	Dopady
Spravovanie	Demokratickosť		Transparentnejšie a efektívnejšie fungovanie samosprávy
	Legitimita, zúčtovateľnosť inštitúcií a dôvera voči inštitúciám	Zlepšenie komunikácie medzi mestskou samosprávou a občanmi	
	Aktívne občianstvo	Zapájanie verejnosti do plánovania a údržby verejných priestorov	
Sociálna súdržnosť	Sociálna súdržnosť		Zlepšenie vzťahov medzi obyvateľmi
	Sociálna spravodlivosť	Rovnosť prístupu k rozhodovaniu a službám	
	Sociálny kapitál	Rozvoj občianskej angažovanosti	
Kvalita služieb, politik a programov	Kvalita, efektívnosť a hospodárnosť plánovania	Premena verejných priestorov do podoby, ktorá umožňuje ich všestrannejšie využitie	Zvýšenie spokojnosti obyvateľov s plánovacím procesom samosprávy Zvýšenie informovanosti obyvateľov o zámeroch mestského úradu
	Kvalita, efektívnosť a hospodárnosť realizácie	Zvýšenie spokojnosti obyvateľov so službami poskytovanými samosprávou	Adresné a efektívne vynakladanie mestských financií
Budovanie kapacít a učenie sa	Budovanie kapacít účastníkov participácie	Tvorba a predkladanie nových občianskych projektov	Vzájomná pomoc obyvateľov v rámci lokálnych komunít
	Budovanie kapacít úradníkov vo VS	Zmena postojov úradníkov v procesoch participácie	Zvýšenie citlivosti úradníkov k potrebám obyvateľov
	Sila a živosť komunít	Realizácia nových iniciatív v lokálnych komunitách (komunitná obývačka)	
	Zvyšovanie povedomia o danej problematike		

Príloha č. 3

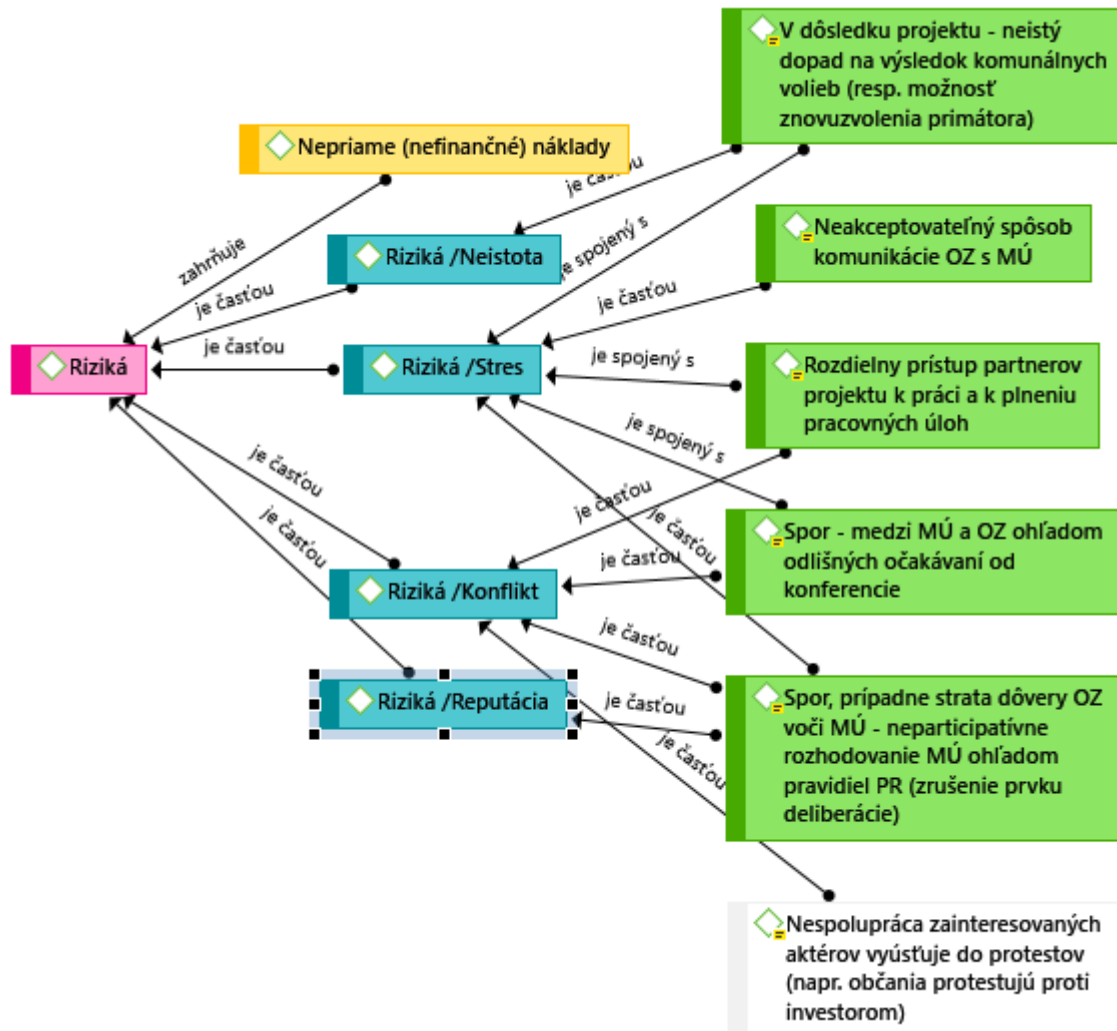
Tabuľkové spracovanie analýzy rizík projektu

Nepriame (nefinančné) náklady – riziká podľa rámca INVOLVE		Identifikovné riziká v evaluovanom projekte
Riziká /Reputácia	Možnosť poškodenia povesti lídrov v dôsledku organizácie a realizácie aktivít participácie	Strata dôvery MNO voči MÚ v dôsledku neparticipatívneho rozhodovania mesta (možné poškodenie reputácie mesta)
Riziká /Neistota	Neistota v dôsledku organizácie a realizácie aktivít participácie	Zvýšenie neistoty ohľadom výsledku primátorských volieb (potenciálne negatívny dopad na výsledky volieb v dôsledku projektu)
Riziká /Stres	Stresové situácie v dôsledku organizácie a realizácie aktivít participácie	Zvýšenie stresu z neistoty ohľadom výsledku primátorských volieb (potenciálne negatívny dopad na výsledky volieb v dôsledku projektu) Zvýšenie stresu z neistoty ohľadom výsledku konferencie (potenciálna možnosť nevydarenej konferencie v dôsledku komunikačných bariér medzi MÚ a MNO)
Riziká /Konflikt	Konfliktné situácie v dôsledku organizácie a realizácie aktivít participácie	Spor projektových partnerov (MÚ a MNO) ohľadom rozličných očakávaní od konferencie (potenciálny dopad na kvalitu konferencie, prípadne reputáciu) Spor projektových partnerov (MÚ a MNO) ohľadom odlišných komunikačných spôsobov (potenciálny dopad na kvalitu projektu, prípadne reputáciu) Potenciálne extra časové a finančné náklady na riešenie sporov prostredníctvom profesionálnych mediátorov odstrániť podklad

***Ak je proces participácie správne riadený, všetky riziká sa môžu transponovať do prínosov, ale či sa to stane, závisí od kvality procesu**

Príloha č. 4

Sieťové spracovanie vzájomných vzťahov rizík z INVOLVE rámca s priradením rizík z reálneho projektu



*Ak je proces participácie správne riadený, všetky riziká sa môžu transponovať do prínosov, ale či sa to stane, závisí od kvality procesu.

Príloha č.5

Tabuľkové spracovanie analýzy kategórií zainteresovaných aktérov

Kategórie zainteresovaných aktérov	Zainteresovaní aktéri evaluovaného projektu
Riadiaca skupina projektu	<ul style="list-style-type: none"> - primátor mesta - riaditeľ občianskeho združenia - prednostka mestského úradu
Politické zázemie projektu	<ul style="list-style-type: none"> - poslanci a poslankyne mestského zastupiteľstva
Implementačná skupina projektu	<ul style="list-style-type: none"> - odborný garant za mesto - referent pre stratégie, dáta a participáciu mesta - zamestnanci mestského úradu poverení výkonom aktivít v projekte: <ul style="list-style-type: none"> - kancelária primátora - odbor stratégie, rozvoja mesta a územného plánovania - odbor spoločenských služieb - experti z občianskeho združenia
Cieľové skupiny projektu	<ul style="list-style-type: none"> - mimovládne organizácie v meste - obyvatelia sídlisk, kde bola plánovaná úprava verejných priestorov - potenciálni autori projektov pre participatívny rozpočet - podnikatelia s prevádzkami na pešej zóne - užívatelia otvorených dát poskytovaných mestským úradom
Dobrovoľníci	<ul style="list-style-type: none"> - študenti STU, Fakulty architektúry
Donor	<ul style="list-style-type: none"> - Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti