

Som veľmi rada, že vám môžeme ponúknuť publikáciu z novej knižnej edície Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti s názvom Participácia. Séria publikácií vám predstaví to najlepšie z národného projektu „Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík“, podporeného z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu cez Operačný program Efektívna verejná správa.

Národný projekt začal v apríli 2017 a bol fascinujúcou odbornou expedíciou, ktorá trvala do konca augusta 2020. Jej cieľom bolo rozšírenie znalostí o funkčnosti a nefunkčnosti participatívnych mechanizmov v každodennom živote na úrovni štátu, samosprávnych krajov, mikroregiónov, ako aj miest a obcí. Na našej ceste nás sprevádzalo viac ako dvesto expertov z prostredia mimovládnych organizácií, akademického sektora a subjektov štátnej, regionálnej a miestnej územnej samosprávy. Bola to dlhá a vzrušujúca cesta, ktorá priniesla mnoho nečakaných výziev, odborných dobrodružstiev, výskumných interakcií, ale aj osviežujúcu prácu a byť v teréne.

Publikácia **Participatívne procesy v praxi** predstavuje originálnu správu o dvanástich projektoch, ktoré vytvorili priestor pre skúmanie postupov a metód zapojenia verejnosti v praxi verejnej správy. Je súborom originálnych príbehov z dvanástich výprav za lepším pochopením participatívnych procesov, ktorých cieľom bolo v spoločnom partnerstve subjektu verejnej správy a mimovládnej organizácie, rozšíriť možnosti účasti verejnosti na tvorbe verejných politík. Autori jednotlivých štúdií vás nielen uvedú do témy, predstavia hlavné a vedľajšie postavy, či zoznámia s použitými metódami participácie, ale aj bezpečne prevedú zápletkami a nástrahami participatívneho procesu. Každý príbeh ponúka vlastné a jedinečné rozuzlenie. Či ide o ukončený príbeh, alebo príbeh s otvoreným koncom, posúďte sami...

V závere knižka ponúka záverečnú analýzu súčasného stavu participatívnych procesov, ktorá nielen sumarizuje, čo nás pilotná schéma naučila, ale súčasne búra zakorenené predsudky o zapájaní verejnosti do tvorby verejných politík. V každom prípade, publikácia **Participatívne procesy v praxi**, ktorá predstavuje čítanku participatívnej tvorby verejných politík, je určená všetkým tým, ktorí chcú o participácii vedieť viac.

**Barbara Gindlová**, odborná garantka národného projektu „Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík“

**PARTICIPATÍVNE PROCESY V PRAXI**

# PARTICIPATÍVNE PROCESY V PRAXI

čítanka  
participatívnej tvorby  
verejných politík

Daniel Klimovský (ed.)

ISBN 978-80-89051-51-9



9 788089 051519



Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti



# PARTICIPATÍVNE PROCESY V PRAXI

## čítanka participatívnej tvorby verejných politík

Daniel Klimovský (ed.)



Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

### PARTICIPATÍVNE PROCESY V PRAXI čítanka participatívnej tvorby verejných politík

Vydalo: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR  
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Editor: Daniel Klimovský

Autori textov:

1. kapitola, 10. kapitola: Alexandra Poláková Suchalová
2. kapitola, 3. kapitola: Tomáš Jacko
4. kapitola, 7. kapitola: Tomáš Malec, Daniel Klimovský
5. kapitola, 9. kapitola: Terezia Šabová
6. kapitola, 11. kapitola: Daniel Klimovský
8. kapitola: Alexandra Hrabínová
12. kapitola: Jakub Varíni

Jazyková korektúra: Alexandra Tomeková

Ilustrácia s. 11, s. 368: Matej Klimovský

Obálka a grafický dizajn: Zuzana Chmelová

Bratislava 2020

Publikácia je súčasťou národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík, ktorý je podporený z Európskeho sociálneho fondu prostredníctvom operačného programu Efektívna verejná správa.

ISBN 978-80-89051-51-9

Zdieľaním a šírením informácií z tejto publikácie podporíte participatívnu tvorbu verejných politík a rozvoj občianskej spoločnosti. Ďakujeme.

„Musíme si povedať o tejto krajine, aká je, kde sa nachádza, aké chyby sme urobili a kam chceme ísť. Potrebujeme sa o tom navzájom rozprávať, so zdravým rozumom a nebáť sa byť kritickí i sebakritickí.“

**Martin Gierl**, splnomocnenec vlády SR  
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Všetky publikácie  
knižnej edície Participácia  
Úradu splnomocnenca vlády SR  
pre rozvoj občianskej  
spoločnosti nájdete na:



## ÚSV SR ROS

---

Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti má postavenie poradného orgánu vlády Slovenskej republiky. Prostredníctvom akčných plánov, schvaľovaných uzneseniami vlády SR, splnomocnenec manažuje dve základné agendy – „Iniciatíva pre otvorené vládnutie“ a „Konceptia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku“.

Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti prispieva k lepšiemu porozumeniu významu občianskej spoločnosti a činnosti mimovládnych neziskových organizácií. Cieľom úradu je budovať a podporovať transparentnosť a partnerstvo medzi verejnou správou, občanmi a mimovládnymi neziskovými organizáciami. Jeho základnou aktivitou je participatívna tvorba verejných politík, ktorá sa zameriava na posilnenie aktérov občianskej spoločnosti a mimovládnych neziskových organizácií. Úrad v spolupráci s ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, samosprávou a občianskou spoločnosťou reaguje na aktuálne výzvy a prináša nástroje, ktoré podporujú a posilňujú princípy otvoreného vládnutia.

# OBSAH

---

## **PREDHOVOR // 9**

## **PP I. – STRATÉGIA DLHODOBEJ STAROSTLIVOSTI // 13**

Alexandra Poláková Suchalová

## **PP II. – PARTICIPATÍVNA REALIZÁCIA KONCEPCIE**

## **ROZVOJA PRÁCE S MLÁDEŽOU // 43**

Tomáš Jacko

## **PP III. – KRAJSKÁ KONCEPCIA ENVIRONMENTÁLNEJ VÝCHOVY,**

## **VZDELÁVANIA A OSVETY V TRENČIANSKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI // 71**

Tomáš Jacko

## **PP IV. – POSKYTOVANIE SOCIÁLNEJ POMOCI ĽUĎOM**

## **S MENTÁLNYM POSTIHNUTÍM A ICH RODINÁM // 97**

Tomáš Malec, Daniel Klimovský

## **PP V. – OD LEVOČE PO SPIŠSKÝ HRAD, POLITIKY**

## **MEDZIOBECNEJ SPOLUPRÁCE // 121**

Terezia Šabová

## **PP VI. – MESTO PRE VŠETKÝCH – INTEGRAČNÁ STRATÉGIA // 155**

Daniel Klimovský

## **PP VII. – STRATÉGIA NAKLADANIA S KOMUNÁLNymi ODPADMI**

## **V MESTE PARTIZÁNSKE // 179**

Tomáš Malec, Daniel Klimovský

## **PP VIII. – TRANSPARENTNOSŤ VÝKONU SAMOSPRÁVY**

## **A OTVORENÉ DÁTA // 203**

Alexandra Hrabínová

## **PP IX. – STRATÉGIA ZABEZPEČENIA PRÍSTUPNOSTI**

## **PRE VŠETKÝCH // 249**

Terezia Šabová

## **PP X. – VYUŽÍVANIE VEREJNÝCH PRIESTOROV**

## **A PLÔCH NA LOKÁLNEJ ÚROVNI // 275**

Alexandra Poláková Suchalová

## **PP XI. – TRVALO UDRŽATEĽNÁ MOBILITA V MESTE**

## **BANSKEJ BYSTRICI // 299**

Daniel Klimovský

## **PP XII. – INTEGRÁCIA MARGINALIZOVANÝCH SKUPÍN**

## **DO PROCESU TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK // 321**

Jakub Varíni, Daniel Klimovský

## **ČO SME VEDELI A NEVEDELI O PARTICIPÁCII VEREJNOSTI // 343**

Daniel Klimovský

## **PRÍLOHA – HODNOTENIE PILOTNÝCH PROJEKTOV**

## **POĎĽA VYBRANÝCH KRITÉRIÍ // 369**

Daniel Klimovský

# Predhovor

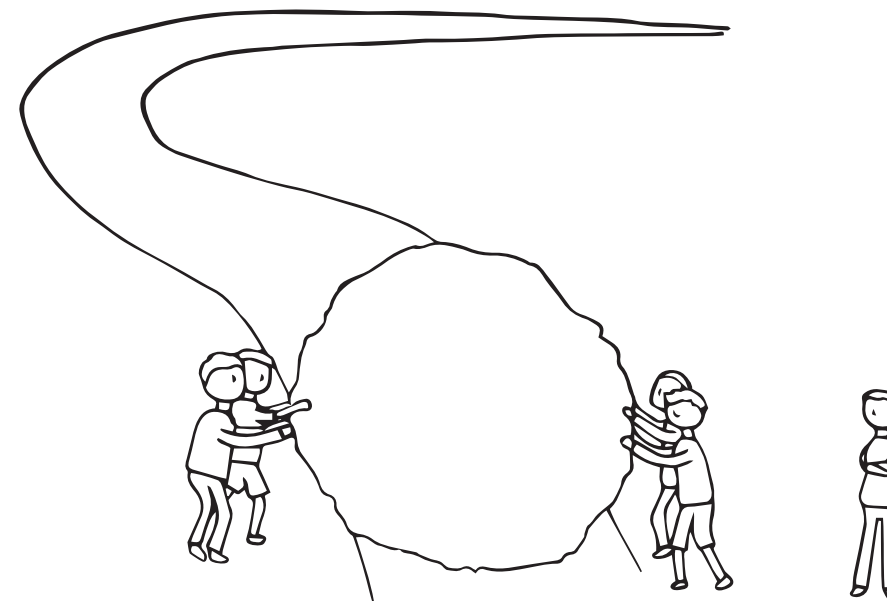
Keď som sa rozhodol o vstupe do národného projektu zameraného na participáciu verejnosti, kľúčovú rolu zohrali dve skutočnosti. Tou prvou bol môj osobný vzťah k samotnej téme. Ešte v rámci doktorandského štúdia som sa totiž participácii verejnosti venoval a aj moja dizertačná práca bola zameraná na občiansku participáciu v podmienkach miestnej samosprávy. Druhou dôležitou skutočnosťou bol obsah a cieľ projektu. Veľmi ma oslovila ochota „experimentovať“ v praktických podmienkach a jednoznačný zámer nezostať iba pri sledovaní diania, ale nadobudnuté poznatky a skúsenosti posunúť prístupným spôsobom ďalej. Práve to považujem za nevyhnutnú esenciu akejkoľvek pilotnej schémy. Ak má mať zmysel pre rozvoj praxe i poznania ako takého, priebeh i dosiahnuté výsledky musia byť otvorene komunikované so všetkými, ktorí o to môžu mať záujem.

V rukách držíte čítanku, ktorá obsahuje príbehy dvanástich pilotných projektov, ako aj ich vyhodnotenie a súbor odporúčaní. Samotná čítanka sa nerodila ľahko. V tomto vlastne kopírovala sledované pilotné projekty. Tak ako pilotné projekty mali svojich garantov a realizátorov, aj jednotlivé časti čítanky písali rôzni ľudia. O to cennejší je výsledok, ktorý ponúka pohľad monitorovacieho tímu pilotnej schémy na sledované pilotné projekty. Na tomto mieste chcem vysloviť veľkú vďaku všetkým členom monitorovacieho tímu za ich prácu a zvládanie ľahších i ťažších situácií súvisiacich so zberom a vyhodnocovaním dát. Rovnako tak chcem poďakovať zástupcom projektových partnerstiev za ich trpezlivosť a poskytovanie požadovaných dát. V neposlednom rade musím poďakovať aj zamestnancom Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej už len úrad), a to nielen tým, ktorí boli viditeľní pri každom podujatí pilotnej schémy, ale tiež tým, ktorí stáli v pozadí, no bez ich práce by pilotná schéma nefungovala.

Význam tejto čítanky možno vnímať v troch oblastiach. V prvom rade predstavuje unikátny pohľad na všetky implementované pilotné projekty v štruktúre, ktorá umožňuje pomerne ľahké porovnanie ich prípravy, priebehu i záveru. Po druhé, jej obsah je akýmsi spätným zrkadlom pre všetkých tých, ktorí boli zapojení do pilotnej schémy. Je pritom iba na nich samotných, či daný obsah prijmú ako podnet na potvrdenie a/alebo skvalitnenie svojej ďalšej práce, alebo či ho budú konfrontovať so svojím vlastným pohľadom a nestotožnia sa s ním. Zároveň je však aj pomyselnou prípravou pre tých, ktorí sa rozhodnú zapojiť do nadväzujúcich alebo podobných iniciatív (napríklad do ďalšej pilotnej schémy). Bolo by totiž nerozumné nepoučiť sa z toho, čo nefungovalo a nechcieť nasledovať to, čo sa ukázalo ako účinné a prínosné. Uvedomujúc si tieto zámery, čítanku ponúkame predovšetkým dvom skupinám čitateľov. Prvou skupinou sú ľudia pôsobiaci v praxi. Ide o zamestnancov

štátnych orgánov na rôznych úrovniach, o zamestnancov regionálnych i miestnych samospráv, ako aj o ďalších zamestnancov pôsobiacich vo verejnom sektore. Ide však aj o ľudí pôsobiacich v mimovládnom sektore, a to bez ohľadu na to, či v ňom vystupujú v pozíciách zamestnancov alebo dobrovoľníkov. Pre týchto ľudí môže čítanka poslúžiť ako zdroj inšpirácie pre ich ďalšie aktivity. Druhou z týchto skupín je skupina čitateľov, ktorí sa na výkon svojho povolania zatiaľ iba pripravujú. Ide predovšetkým o študentov univerzít, ktorí sa zaujímajú o tvorbu verejných politík, o správu verejných záležitostí alebo o zapájanie verejnosti a participáciu verejnosti ako takú. V tomto kontexte bolo vo februári 2020 podpísané Memorandum o spolupráci medzi úradom a Filozofickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave. Predmetom memoranda je dlhodobější spolupráca na presadzovaní takých konceptov, ako sú otvorené vládnutie, dobré spravovanie a participatívna tvorba verejných politík. S čítankou sa ráta ako s učebným textom, pretože študentom ponúka pohľad „do kuchyne“ a umožní im konfrontovať teoretické poznatky so skúsenosťami priamo zainteresovaných aktérov a so sumárnym pohľadom na reálny priebeh snáh o participatívnu tvorbu verejných politík.

**Daniel Klimovský**



PP

Stratégia  
dlhodobej  
starostlivosti

I




# Príbeh pilotného projektu č. 1

Alexandra Poláková Suchalová

Hlavní partneri projektu:

- Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
- občianske združenie Asociácia na ochranu práv pacientov Slovenskej republiky



Táto prípadová štúdia je venovaná pilotnému projektu, ktorého hlavným výstupom malo byť spracovanie strategického dokumentu v oblasti dlhodobej starostlivosti. Zo sektorového hľadiska ide o problematiku, ktorá zasahuje tak do sociálnej politiky, ako i do zdravotníckej politiky. Aj preto projektové konzorcium v sledovanom pilotnom projekte zahŕňalo na strane verejnej správy dve dotknuté rezortné ministerstvá. Partnerom za mimovládny sektor sa stala Asociácia na ochranu práv pacientov SR, ktorá je strešnou organizáciou viacerých organizácií neziskového charakteru. Ich hlavným poslaním je obhajoba práv vybraných skupín pacientov a asociácia tak predstavuje organizáciu, ktorá sa pokúša zladovať požiadavky členských organizácií a koordinovať ich postup, napríklad vo vzťahu k rezortným ministerstvám. Realizácia pilotného projektu poukázala na viaceré dôležité skutočnosti. Okrem iného sa ukázalo, že spolupráca s ministerstvami alebo medzi ministerstvami nie je ničím bezproblémovým. Aj taká na prvý pohľad jednoduchá aktivita môže pred partnerov snáďiacich sa o spoluprácu stavať prekážky, napríklad v podobe nedostatočnej, či dokonca absentujúcej komunikácie. Ďalším zaujímavým fenoménom, na ktorý poukazuje táto prípadová štúdia, je percepčia líderstva zo strany členov projektového konzorcia. Namiesto akceptácie líderstva vo vybraných projektových aktivitách totiž spolupracujúci partneri stavali do pozície lídra samých seba, pretože sa na projekt a jeho priebeh nedívali procesne, ale neustále sa odvolávali na svoju pozíciu v systéme (ministerstvá ako ústredné orgány štátnej správy), respektíve na legitimitu vychádzajúcu z reprezentácie ďalších subjektov (asociácia ako strešná organizácia obhajujúca záujmy svojich členských organizácií).

## DLHODOBÁ STAROSTLIVOSŤ

OECD definuje dlhodobú starostlivosť ako starostlivosť o ľudí, ktorí potrebujú podporu v mnohých aspektoch života počas dlhšej doby. Zvyčajne sa to týka pomoci pri takzvaných činnostiach každodenného života (napríklad kúpanie, obliekanie, ukladanie sa do postele a vstávanie z postele), ktoré často vykonávajú rodinní príslušníci, priatelia alebo menej kvalifikovaní opatrovatelia či sestry.<sup>1</sup> Iná medzinárodne často uznávaná definícia dlhodobej starostlivosti zdôrazňuje, že ide o starostlivosť o ľudí, ktorí potrebujú dlhodobú dennú podporu života po dlhú dobu. Táto starostlivosť je pri tom spojená so sociálnymi, morálnymi a etickými normami, vládnu politikou a inými okolnosťami špecifickými pre danú krajinu.<sup>2</sup> Dlhodobá starostlivosť sa označuje aj ako dlhodobá sociálno-zdravotná starostlivosť. Zhoda medzi odborníkmi je v tom, že ide o komplexný viacdimenzionálny pojem, ktorý reflektuje širokú cieľovú skupinu spotrebiteľov, respektíve prijímateľov. I keď ide o veľmi heterogénnu skupinu osôb, spája ich fakt, že sa ocitli v životnej situácii, keď sú odkázaní na pomoc druhých, a to z dôvodu trvalej alebo dlhodobej zmeny zdravotného stavu, alebo zmeny sociálnej situácie. Obvykle sú za najbežnejšiu skupinu prijímateľov dlhodobej starostlivosti považovaní seniori, respektíve osoby vo vekovej skupine 65+, prípadne 80+. Okrem nich do skupiny osôb odkázaných na dlhodobú starostlivosť patria aj zdravotne znevýhodnené osoby, osoby po úrazoch alebo chorobách s trvalými následkami a podobne. V poslednom čase sa pozornosť venuje aj postaveniu a potrebám členov domácností, ktoré s takýmito osobami spolunažívajú. Títo sa nielen podieľajú na zabezpečovaní dlhodobej starostlivosti, no zároveň sú sami vystavovaní dlhodobej frustrácii, predsudkom či stereotypným postojom zo strany iných a často i výzvam v podobne zhoršenej sociálno-ekonomickej situácie alebo uprednostnenia starostlivosti o blízkeho na úkor možností vlastnej sebarealizácie.

Modely dlhodobej starostlivosti, ktoré sú využívané v najvyspelejších krajinách sveta, sa pomerne výrazne od seba líšia. Ich diapazón siaha od inštitucionálneho modelu, pri ktorom dlhodobú starostlivosť zabezpečuje sieť

profesionálnych verejných i súkromných inštitúcií a organizácií, až po deinštitucionalizovaný model, v rámci ktorého je dlhodobá starostlivosť poskytovaná komunitne, teda najmä v domácnostiach či širších rodinách. Vo vyspelých krajinách sa však prakticky tieto „ideálne“ modely nevyužívajú a aktuálne fungujúce systémy dlhodobej starostlivosti obsahujú prvky patriace do oboch uvádzaných modelov. Bez ohľadu na využívaný model, balíky služieb, ktoré sú nevyhnutné v rámci dlhodobej starostlivosti poskytovať, sa prakticky medzi vyspelými krajinami nelíši. Vždy pozostávajú z poskytovania základných hygienických činností, ako je umývanie a obliekanie, ale zahŕňa aj pomoc so stravovaním či základným pohybom v interiéri a exteriéri. Miera, druh a množstvo týchto služieb je závislé od potrieb koncových prijímateľov a to v závislosti od ich zdravotného a sociálneho stavu.

V slovenských podmienkach patrila problematika dlhodobej starostlivosti medzi témy, ktoré napriek svojej páľivosti a urgencii zostávali komplexne neriešené počas takmer dvoch desaťročí. Paradoxne, v nedávnej minulosti bolo vynaložené enormné množstvo úsilia do pokusov o vypracovanie koncepčných materiálov a legislatívneho definovania pojmov, kompetencií i financovania v tejto oblasti, a to tak z prostredia občianskej spoločnosti, ako aj z prostredia tradičných politických aktérov (najmä parlamentných politických strán). Dokonca i napriek otvoreným podporným vyjadreniam politických aktérov z radov odborníkov i politických elít, ktoré požadovali zmeny alebo deklarovali ochotu daný stav zmeniť, v praxi k relevantným zmenám nedošlo. Väčšina týchto iniciatív nebola finalizovaná a výsledkom je pretrvávajúci stav, ktorý sa v posledných dvoch desaťročiach signifikantne nezmenil. Vzhľadom na uvedené neprekvapuje, že pojem dlhodobá starostlivosť nie je v slovenských pomeroch legislatívne definovaný a v súčasnosti neexistuje komplexná právna úprava, ktorá by túto oblasť jasne rámcovala, pomenovala a definovala kompetencie či finančné zabezpečenie (nateraz je táto problematika upravená len čiastočne, a to prostredníctvom viacerých právnych predpisov). Slovenskí poskytovatelia a prijímatelia služieb spojených s dlhodobou starostlivosťou však tento pojem poznajú a používajú ho. Jeho obsah je totiž každodenne napĺňaný ich aktivitami.

1 Colombo, F. et al. 2011. Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care. OECD Health Policy Studies. Paris: OECD Publishing.

2 Ngai, L. R. – Pissarides, C. A. 2009. Welfare Policy and the Distribution of Hours of Work. CEP Discussion Paper No. 962, December 2009.

## PARTNERI PROJEKTU

Verejný sektor v tomto pilotnom projekte zastupovali až dvaja hlavní partneri. V oboch prípadoch išlo o ministerstvá. Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky je ústredným orgánom štátnej správy pre zdravotnú starostlivosť, ochranu zdravia, verejné zdravotné poistenie, ďalšie vzdelávanie zdravotníckych pracovníkov, prírodné liečebné kúpele, prírodné liečivé zdroje, prírodné minerálne vody, cenovú politiku v oblasti cien výrobkov, služieb a výkonov v zdravotníctve a v oblasti cien nájmu nebytových priestorov v zdravotníckych zariadeniach a pre kontrolu zákazu biologických zbraní.<sup>3</sup> Druhým ministerským partnerom projektu bolo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Toto ministerstvo je *ústredným orgánom štátnej správy pre pracovnoprávne vzťahy a právne vzťahy volených funkcionárov orgánov územnej samosprávy, bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, inšpekciu práce, stratégiu zamestnanosti, koordináciu jej tvorby a politiku trhu práce, sociálne poistenie, starobné dôchodkové sporenie a doplnkové dôchodkové sporenie, štátne sociálne dávky, sociálne služby, podporu sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti a pomoc v hmotnej núdzi, sociálnoprávnu ochranu detí, sociálnu kuratelu a koordináciu štátnej rodinnej politiky, rodovú rovnosť a rovnosť príležitostí a koordináciu štátnej politiky v danej oblasti a pre sociálnu ekonomiku. Okrem toho zabezpečuje výkon štátneho dozoru nad vykonávaním sociálneho poistenia a vykonáva tiež dohľad nad poskytovaním sociálnych služieb.*<sup>4</sup> Na čele ministerstiev stoja ministri, ktorých v čase neprítomnosti zastupujú vládou menovaní štátni tajomníci. Jednotlivé ministerstvá sa organizačne členia zvyčajne na sekcie a odbory, pričom sekcie sú zriaďované podľa úsekov činností zabezpečovaných ministerstvami (na čele každej sekcie stojí generálny riaditeľ). Každá sekcia sa ešte ďalej môže členiť na odbory, úrady či iné organizačné jednotky.

Z hľadiska organizácie projektu je zaujímavé, že zatiaľ čo MZ SR sa nestalo oficiálne zazmluvneným partnerom projektového konzorcia (v projekte bolo zapojené prostredníctvom Memoranda o spolupráci, ktoré v mene tohto ministerstva podpísal dňa 12. apríla 2017 vtedajší minister zdravotníctva Tomáš

Drucker), MPSVaR SR bolo riadnym zmluvným partnerom projektového konzorcia. Problematika dlhodobej starostlivosti aj úloha prípravy zákona o dlhodobej starostlivosti je pritom v gescii MZ SR.

Pokiaľ ide o Ministerstvo zdravotníctva SR, v prípravnej fáze i v začiatkoch projektovej implementácie ho zastupovali Boris Bánovský, Tatiana Hrindová a Michaela Laktišová. V neskoršej fáze implementácie však došlo na tomto ministerstve k personálnym výmenám a tieto sa dotkli aj zastúpenia ministerstva v projekte. Projektovú spoluprácu v danom období dostali na starosť Jozef Šuvada, ako odborný garant pre tvorbu štandardných klinických postupov, a Monika Jankechová, pôsobiaca na odbore zdravotníckeho vzdelávania sekcie zdravia MZ SR. MPSVaR SR v projekte zastupovala trojica zamestnankýň tohto ministerstva: Magdaléna Salančíková a Denisa Straпонčeková, ako hlavné štátne radkyne na odbore sociálnych služieb sekcie sociálnej a rodinnej politiky MPSVaR SR, a Eva Halušková, ktorá zastávala pozíciu hlavnej štátnej radkyne na osobnom úrade tohto ministerstva.

Asociácia na ochranu práv pacientov SR je občianskym združením, ktoré od svojho založenia v roku 2001 zastupuje záujmy a potreby 48 členských organizácií (napríklad Slovenský zväz sclerosis multiplex, Spoločnosť Downovho syndrómu na Slovensku, Spoločnosť psoriatickov a atopikov SR, Slovenská liga celiatickov, Asociácia diabetikov Slovenska a tak ďalej). Členské organizácie AOPP SR zastupujú záujmy špecifických osôb s najrôznejšími diagnózami a s nimi spojenými potrebami. *Poslaním AOPP je chrániť práva, obhajovať a presadzovať záujmy pacientov, zdravotne postihnutých a sociálne znevýhodnených fyzických osôb, a to v sociálnej, zdravotnej, vzdelávacej, kultúrnej a spoločenskej oblasti.*<sup>5</sup> Okrem poskytovania zdravotného a sociálneho poradenstva sa prostredníctvom účasti v rôznych pracovných skupinách asociácia podieľa na tvorbe verejných politík v oblasti zdravotnej starostlivosti. Asociácia organizuje podujatia a vzdelávacie aktivity k rôznym aktuálnym témam v oblasti fungovania systému zdravotnej starostlivosti. Okrem toho reprezentuje Slovensko vo viacerých medzinárodných organizáciách, napríklad v Európskom patientskom fóre či v Medzinárodnej aliancii patientskych organizácií. V neposlednom rade je asociácia členom Rady vlády SR pre neziskové organizácie a výboru pre osoby so zdravotným postihnutím.

Hlavnými zástupcami asociácie v projekte boli Mária Lévyová, prezidentka AOPP SR, a Helena Valčeková. Ich hlavnou úlohou bola koordinácia

<sup>3</sup> § 19 zákona NR SR č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

<sup>4</sup> § 15 zákona NR SR č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

<sup>5</sup> AOPP SR: Stanovy Asociácie na ochranu práv pacientov SR. Dostupné z: <<https://www.aopp.sk/o-nas/stanovy-asociacie-na-ochranu-prav-pacientov-sr>> (30. 9. 2019).

projektových aktivít a komunikácia smerom k členským patientskym organizáciám i k ostatným partnerom projektu. Z odborného hľadiska sa za asociáciu na implementácii projektu podieľali aj ďalšie osoby:

- Milada Dobrotková (riaditeľka Hestia, n. o., špecializovaného zariadenia, zariadenia pre seniorov a agentúry domácej ošetrovateľskej starostlivosti);
- Zuzana Fabianová (spoluzakladateľka prvého domu ošetrovateľskej starostlivosti na Slovensku a zariadenia sociálnych služieb Slnečný dom, zároveň pôsobí ako predsedníčka odbornej pracovnej skupiny MZ SR pre tvorbu štandardných diagnostických a terapeutických postupov pre ošetrovateľstvo);
- Zuzana Katreniaková (odborníčka na sociálne lekárstvo pôsobiaci na Univerzite P. J. Šafárika v Košiciach, ktorá sa expertne zameriava na oblasť dlhodobej starostlivosti);
- Jana Červenáková (riaditeľka Vaticanus, n. o., ktorá sa venuje problematike zomierania a smrti).

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

Na lepšie pochopenie cieľov pilotného projektu je potrebné popísať kontext riešenia problematiky dlhodobej starostlivosti v podmienkach Slovenska. Ako už bolo spomenuté, systémy zabezpečovania a poskytovania služieb spojených s dlhodobou starostlivosťou sa medzi krajinami líšia. Na Slovensku je legislatívne opretá o dva zákony, ktoré zrkadlia jej obsahové aj rezortné rozdelenie, a to na sociálne a zdravotné služby. Sociálne služby definuje zákon NR SR č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov. Podľa príslušných ustanovení tohto právneho predpisu sa v našom systéme rozoznávajú sociálne služby krízovej intervencie, sociálne služby na podporu rodín s deťmi, sociálne služby na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie (z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriazniveho zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku), sociálne služby s použitím telekomunikačných technológií a podporné služby (napríklad takzvaná odľahčovacia služba).<sup>6</sup> Nosnou časťou sú odborné činnosti a podmienkou ich poskytovania je odborná kvalifikácia poskytovateľa. Patria sem však aj obslužné

<sup>6</sup> Zákon NR SR č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov.

činnosti (napríklad ubytovanie, stravovanie, upratovanie, údržba bielizne a šatstva a tak ďalej), ktoré sú vykonávané hlavne v ambulantných a pobytových zariadeniach. Medzi ďalšie činnosti patria činnosti spojené s vytváraním podmienok na prípravu stravy, vykonávanie nevyhnutnej základnej osobnej hygieny, poskytovanie nevyhnutného ošatenia, obuvi a podobne.<sup>7</sup> Neopomenuteľnou súčasťou týchto služieb sú aj takzvané služby neformálnej starostlivosti, ktorá je poskytovaná v domácom prostredí a financovaná je formou príspevku na opatrovanie. Poskytovanie týchto služieb však poskytujú buď jednotky územnej samosprávy, alebo rôzni neverejní poskytovatelia sociálnych služieb a to vrátane fyzických osôb (napríklad rodinných príslušníkov). Oblasť služieb zdravotnej starostlivosti upravuje zákon NR SR č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Tento druh služieb je poskytovaný agentúrami domácej ošetrovateľskej starostlivosti, ambulanciami (pri ambulantnej starostlivosti), oddeleniami v nemocniciach (v rámci ústavnej starostlivosti, napríklad na oddeleniach dlhodobo chorých či geriatrických a paliatívnych oddeleniach nemocníc) a tiež špecializovanými zdravotníckymi zariadeniami (napríklad v liečebniach pre dlhodobo chorých, psychiatrických nemocniciach alebo hospicioch).

Veľmi dôležitým faktorom, ktorý komplikuje aktuálny systém zabezpečovania dlhodobej starostlivosti, je takzvaný systém posudkovej činnosti, ktorého zmyslom je identifikovanie a posúdenie miery odkázanosti jednotlivca na typ dlhodobej starostlivosti, na ktorú mu následne vzniká nárok. Na Slovensku však nie je systém posudkovej činnosti zjednotený. Je komplikovaným procesom s množstvom krokov, ktoré je potrebné vykonať na viacerých inštitúciách, ktoré sú posudzovaním poverené. Podľa závažnosti zdravotného stavu a sociálnej situácie je potrebné vykonať lekársku posudkovú činnosť a sociálnu posudkovú činnosť, na základe ktorých je následne možné priznať peňažné príspevky na kompenzácie. Jednotlivé posudzovacie činnosti vykonávajú sociálni pracovníci a posudkoví lekári miestne príslušných úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, ďalšie, iné posudzovania patria do kompetencie Sociálnej poisťovne. Posudzovacia činnosť však patrí aj do kompetencií obcí a samosprávnych krajov. Takto nastavený systém je predmetom kritiky poskytovateľov aj príjemcov služieb sociálnej alebo zdravotnej starostlivosti, keďže

<sup>7</sup> Cangár, M. – Machajdík, M. 2018. Dlhodobá starostlivosť v Slovenskej republike. Potreba systémovej zmeny. Dostupné z: <[https://www.rpsp.eu/wp-content/uploads/2018/04/LTCpolicyb-rief\\_final.pdf](https://www.rpsp.eu/wp-content/uploads/2018/04/LTCpolicyb-rief_final.pdf)> (30. 9. 2019).

je nejasný, komplikovaný a spôsobuje množstvo problémov (a je možné dedukovať, že aj duplicit), ktoré následne vytvárajú záťaž pre verejné financie a neprimerane zaťažujú tak posudzovacie inštitúcie, ako aj pacientov a členov ich domácností. O zjednotenie posudkovej činnosti sa pokúsilo MPSVaR SR v roku 2013, keď bol do pripomienkového konania predložený legislatívny zámer zákona o lekárskej a sociálnej posudkovej činnosti. Do dnešného dňa však takýto zákon nebol prijatý.

Projektový zámer, ktorý bol spracovaný už v roku 2015, poukazuje na fakt, že od roku 2004, keď bol pripravený prvý návrh zákona o dlhodobej starostlivosti, dodnes nie je dostupná právna úprava, ktorá by ustanovila podmienky poskytovania dlhodobej starostlivosti občanov i podmienky definovania nároku na poskytovanie služieb dlhodobej starostlivosti a ktorá by ustanovila podmienky viaczdrojového financovania dlhodobej starostlivosti. Za prvý a základný krok je považovaná príprava Stratégie dlhodobej starostlivosti a celospoločenská diskusia o takomto strategickom materiáli.

Hlavné aktivity, prostredníctvom ktorých mala implementácia projektu prebiehať, boli definované nasledujúcim spôsobom:

- expertná práca v pracovných skupinách spolu s organizáciou okrúhlych stolov za účasti zástupcov mimovládnych organizácií;
- usporiadanie informačnej kampane zameranej na informovanie širokej verejnosti o návrhoch, prijímanie podnetov a ich spracovávanie a zapracovávanie do konečnej verzie plánovanej Stratégie dlhodobej starostlivosti;
- organizácia konferencie na tému strategického nastavenia dlhodobej starostlivosti;
- realizácia podporných aktivít s cieľom celospoločenského prijatia stratégie.<sup>8</sup>

Ako z výpočtu plánovaných aktivít vyplýva, hlavným výstupom projektu má byť Stratégia dlhodobej starostlivosti. Projektoví partneri deklarovali ochotu pripraviť takýto strategický dokument vo vzájomnej spolupráci a pri rešpektovaní princípov participatívnej tvorby verejných politík. Inklúziu pacientov a ich asociácií, respektíve združení, mala sprostredkovať AOPP SR, pričom ministerstvá mali vystupovať v pozícii hlavných rezortných hráčov a odborných garantov celého procesu. Zaujímavým cieľom tohto pilotného projektu bolo tiež prehĺbenie spolupráce medzi týmito dvoma rezortnými ministerstvami v oblasti, ktorú z veľkej časti považujú za súčasť vlastnej politickej agendy.

<sup>8</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 1.

K stagnácii vývoja tvorby verejnej politiky v oblasti dlhodobej starostlivosti došlo po roku 2005, keď sa nepodarilo vo vtedajšej vláde zainteresovaným rezortným ministerstvám (MPSVaR SR viedla Iveta Radičová a MZ SR bolo vedené Rudolfom Zajacom) dospieť k dohode týkajúcej sa prvého návrhu komplexného zákona o dlhodobej starostlivosti. Po zmene vlády v roku 2006 takýto zámer vypadol z plánu legislatívnych úloh úplne.

Téma komplexnej úpravy dlhodobej starostlivosti zostala prítomná v mimovládnom sektore a ďalej sa jej venovali viaceré organizácie, ako napríklad SOCIA – Nadácia na podporu sociálnych zmien, ktorá je v tejto sfére dlhodobo aktívna. Za zmienku stoja viaceré informačné kampane, napríklad „Staroba sa nás dotýka“ či „Lienka pomoci – Podpora terénnych a ambulantných služieb“.<sup>9</sup> Práve v rámci kooperatívneho projektu tejto nadácie s MZ SR bol vypracovaný dokument Návrh Stratégie dlhodobej sociálno-zdravotnej starostlivosti v Slovenskej republike, ktorého autormi boli Michaela Laktišová a Miroslav Cangár. Tento dokument bol v roku 2015 prezentovaný na konferencii slúžiacej ako reštart politického dialógu medzi kľúčovými aktérmi (vrátane MPSVaR SR a AOPP SR) v danej verejnej politike. Zároveň bol vnímaný ako materiál, ktorý môže slúžiť ako východisko pre diskusiu k riešeniu dlhodobej sociálno-zdravotnej starostlivosti a bol otvorený konštruktívnym pripomienkam od zástupcov pacientov, orgánov verejnej správy i ďalších zainteresovaných aktérov.<sup>10</sup>

Téma bola na úrovni ústredných orgánov štátnej správy opätovne otvorená až v roku 2017 (MZ SR viedol Tomáš Drucker). Vychádzalo sa pri tom z Programového vyhlásenia vlády SR na roky 2016 – 2020: *Vláda si uvedomuje dôležitosť kvalitných a efektívnych sociálnych služieb zameraných na adekvátne naplnenie potrieb odkázaných ľudí. Mimoriadnu pozornosť bude venovať starostlivosti o starších ľudí, a to najmä efektívnemu prepojeniu zdravotníckych a sociálnych služieb. Preto zefektívni systém viaczdrojového financovania sociálnych služieb, podporí zavedenie príspevku podľa stupňa odkázanosti pre všetkých zriaďovateľov rovnako a bude pokračovať v podpore procesu*

<sup>9</sup> SOCIA – Nadácia na podporu sociálnych zmien: Dlhodobá starostlivosť. Dostupné z: <<https://www.socia.sk/dlhodoba-starostlivost/>> (27. 9. 2019).

<sup>10</sup> Interná elektronická komunikácia zo dňa 26. júla 2017.

*deinštitucionalizácie sociálnych služieb. V spolupráci so zriaďovateľmi bude riešiť aj problematiku odmeňovania pracovníkov v sociálnych službách, ktorí patria medzi najhoršie platených zamestnancov.*<sup>11</sup>

Prvé stretnutie hlavných partnerov projektu sa konalo dňa 26. júla 2017, a to na pôde MZ SR. Zúčastnili sa na ňom zástupcovia MZ SR, MPSVaR SR i AOPP SR. Výsledkom stretnutia bola okrem iného dohoda na distribúcii strategického materiálu členským organizáciám AOPP SR s cieľom doplniť a obohatiť ho o skúsenosti cieľových skupín politiky dlhodobej starostlivosti. Partneri projektu získali aj informáciu o existencii pracovnej skupiny na MZ SR venujúcej sa problematike dlhodobej starostlivosti a zástupcovia AOPP SR dostali pozvánku na vstup do tejto pracovnej skupiny. Výstup, ako aj cieľ pilotného projektu boli po dohode partnerov upravené a zdefinované tak, aby bolo zrejmé, že projekt povedie k obsahovej aktualizácii materiálu Stratégia dlhodobej starostlivosti, pričom postup bude zodpovedať princípom participácie a inkluzívnosti.

Na ďalšom stretnutí, ktoré sa konalo 19. septembra 2017, sa partneri projektov dohodli na spôsobe komunikácie a vymenili si potrebné kontaktné informácie. Zároveň boli identifikované implementačné kroky projektu:

- analýza východiskového stavu a materiálu Návrh Stratégie dlhodobej sociálno-zdravotnej starostlivosti v Slovenskej republike;
- expertná práca v pracovných skupinách zriadených s cieľom pripraviť a aktualizovať Stratégiu dlhodobej starostlivosti (vrátane budovania konzultačných kapacít pri jej implementácii do praxe);
- analýza súčasného stavu participácie v príslušnej verejnej politike (prostredníctvom dotazníkového prieskumu, za ktorý zodpovednosť prevzala asociácia, a ktorého cieľom je získanie informácií o tom, ako v súčasnosti zainteresovaná verejnosť vníma a hodnotí dlhodobú zdravotnú a sociálnu starostlivosť) a posilňovanie jej miery (napríklad organizáciou verejných konzultácií, workshopov medzi inštitúciami verejnej správy, občanmi a mimovládnyimi organizáciami);
- hodnotenie projektovej i situačnej analýzy a získanie relevantnej spätnej väzby;
- organizácia informačných kampaní pre aktívnych občanov a mimovládne organizácie.

<sup>11</sup> Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. Dostupné z: <<https://www.vlada.gov.sk/data/files/7179.pdf>> (27. 9. 2019).

- Sprievodnými výstupmi sa mali stať tieto materiály a podklady: analýza nedostatkov súčasného systému komplexného sociálneho zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti u osôb spadajúcich do systému dlhodobej starostlivosti, súbor návrhov na riešenie identifikovaných problémových oblastí (príprava definícií, určenie kompetencií, definovanie nárokovateľnosti a spôsobu financovania dlhodobej starostlivosti).

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (SEPTEMBER 2017 – JANUÁR 2018)

Prvá verejná prezentácia zámerov pilotného projektu bola realizovaná na pracovnom stretnutí pilotnej grantovej schémy, ktorá sa konala v termíne 9. – 11. októbra 2017 v Liptovskom Mikuláši. Z projektového konzorcia sa na tomto podujatí zúčastnili tiež zástupcovia asociácie a MPSVaR SR. Rokovania zúčastnených zástupcov projektových partnerov a Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti boli intenzívne aj preto, lebo hlavní projektívni partneri si uvedomovali šírku dopadov ich projektových výstupov (zamýšľaného návrhu zákona o dlhodobej starostlivosti a dlhodobej podpore integrácie osôb s funkčným obmedzením). Okrem iného bolo skonštatované, že výstupy pilotného projektu by mali viesť k novelizácii, respektíve legislatívnej úprave nasledujúcich právnych predpisov:

- zákon NR SR č. 448/2008 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov;
- zákon NR SR č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov;
- zákon NR SR č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov;
- zákon NR SR č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve v znení neskorších predpisov;
- zákon NR SR č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov;

- zákon NR SR č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.<sup>12</sup>

Ako už bolo spomenuté skôr, k zazmluvneniu zástupcov MZ SR nedošlo a v priebehu prvého polroku projektovej implementácie sa nezúčastňovali na stretnutiach vytvorenej pracovnej skupiny. Dôvodov môže byť niekoľko. Vcelku prirodzeným vysvetlením je odlišné vnímanie prioritných tém v rezorte zdravotníctva v porovnaní s inými rezortmi. Zástupcovia MZ SR napríklad uviedli, že v uvedenom období sa museli vyrovnávať s množstvom iných pracovných úloh, pričom jednou z nich bolo aj plnenie pomerne komplikovaného pilotného programu v rámci projektu „Hodnota za peniaze“.<sup>13</sup> Z pohľadu MZ SR dokument Stratégia dlhodobej starostlivosti už existoval a ministerstvo nevnímalo akútnosť potreby znovu venovať čas tejto téme. Nemenej závažným dôvodom bol plán implementovať čiastkové legislatívne zmeny v tejto oblasti s účinnosťou už od 1. januára 2018 prostredníctvom novelizácie zákona o sociálnych službách. Zároveň sa v danom čase začínalo hovoriť o finalizácii komplexnejšieho návrhu zákona o dlhodobej starostlivosti, ktorý mal byť predložený do medzirezortného pripomienkového konania s tým, že hotový zákon o dlhodobej starostlivosti by mohol byť účinný od septembra 2018. Tento záväzok bol koncom roku 2017 pretavený do plánu legislatívnych úloh vlády na rok 2018. V ňom je obsiahnutá pre MPSVaR SR a MZ SR aj úloha s označením Návrh zákona o dlhodobej zdravotno-sociálnej starostlivosti. Dôvody pre túto legislatívnu úlohu boli definované takto: *Zriadenie zariadení, ktoré budú poskytovať zdravotno-sociálnu starostlivosť s následnou úpravou podmienok na oprávnenie a prijímanie dlhodobej zdravotno-sociálnej starostlivosti, úprava podmienok posudkovej činnosti na oprávnenie poskytovania dlhodobej zdravotno-sociálnej starostlivosti a spôsobu financovania dlhodobej zdravotno-sociálnej starostlivosti.*<sup>14</sup>

Po pracovnom stretnutí v Liptovskom Mikuláši bolo realizované z iniciatívy MPSVaR SR ďalšie stretnutie projektového tímu. Otvorená bola otázka realizácie dotazníka ako jedného z dôležitých nástrojov zberu dát zameraných

<sup>12</sup> Zápis z pracovného stretnutia konaného dňa 19. septembra 2017 v Liptovskom Mikuláši. Interný materiál Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a partnerov projektu.

<sup>13</sup> Priebežná monitorovacia správa za rok 2017. Interný monitorovací materiál Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

<sup>14</sup> Úrad vlády SR. 2017. Plán legislatívnych úloh vlády SR na rok 2018. Dostupné z: <[https://www.vlada.gov.sk/data/files/7535\\_plan-legislativnych-uloh-vlady-sr-na-rok-2018.pdf](https://www.vlada.gov.sk/data/files/7535_plan-legislativnych-uloh-vlady-sr-na-rok-2018.pdf)> (27. 9. 2019).

na spätnú väzbu od pacientov ako prijímateľov služieb dlhodobej starostlivosti. Na stretnutí bolo rozhodnuté, že za úlohu spracovať návrh dotazníka a zaslať ho na pripomienkovanie ostatným projektovým partnerom ponese zodpovednosť zástupcovia asociácie.

V prvej implementačnej etape projektu bola lídrom v rámci projektového konzorcia asociácia. Rezortné ministerstvá deklarovali spoluprácu, ale prezenčne sa na pracovných stretnutiach zúčastňovali prakticky iba zástupcovia MPSVaR SR. Zástupcovia asociácie boli so spoluprácou najmä zo strany zástupcov MPSVaR SR spokojní.

Z hľadiska princípov participatívnosti sa projektív partneri venovali najmä tvorbe projektového tímu a vyjasňovali si svoje postoje k potrebe takejto tvorby verejnej politiky v oblasti dlhodobej starostlivosti. Práve toto sa ukázalo ako zlomový moment. Zapojené rezortné ministerstvá počas uplynulých rokov opakovane „súperili“ v niektorých témach, čo sa prejavilo v pomerne rezervovaných vzťahoch aj medzi ich zástupcami. AOPP SR sa preto aj napriek malej personálnej kapacite, ktorú mohla z vlastných zdrojov venovať tomuto projektu, pokúšala o plnenie roly mediátora medzi rezortnými ministerstvami. Personálne zmeny na strane jedného z partnerov a veľmi limitované zapojenie sa tohto partnera v prvej fáze implementácie projektu patrili k nečakaným problémom v rozvíjaní spolupráce. Celkovú náladu v partnerskom konzorciu však komplikovali napríklad aj turbulencie súvisiace s meniacou sa legislatívnou úpravou alebo s novými návrhmi tejto úpravy, ktoré sa v danom období objavovali a ktoré nevychádzali z výstupov tohto projektu, hoci sa s ním obsahovo prelínali: Sťažovalo to spoluprácu, plnenie časového harmonogramu projektu a rozvoj participačných procesov.<sup>15</sup> Je však potrebné skonštatovať, že k spolupráci partnerov prichádzalo aj na iných fórach, ktoré nie je možné detailne zachytiť, pretože išlo o spoluprácu v rámci rôznych iných pracovných skupín vytvorených napríklad MZ SR s cieľom riešiť rôzne (aj súvisiace) témy. Dôležité je tiež povedať, že neformálne vzťahy medzi zástupcami projektových partnerov boli dobré.

Identifikácia ostatných zainteresovaných aktérov, ktorých bolo potrebné do tvorby tejto politiky zapojiť, prebehla skôr formalisticky. Asociácia bola presvedčená, že musí osloviť predovšetkým vlastné členské organizácie. Z toho vyplynula aj pozícia asociácie ako „reprezentanta ostatných zainteresovaných aktérov“ vo vzťahu k zapojeným rezortným ministerstvám.

<sup>15</sup> Priebežná monitorovacia správa za rok 2017. Interný monitorovací materiál Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Ako dobré rozhodnutie sa tu ukázalo poverenie Márie Lévyovej plniť rolu sprostredkovateľa a predkladateľa požiadaviek týchto ostatných aktérov. Mária Lévyová totiž v období rokov 2006 – 2013 reprezentovala Slovenskú komoru sestier a pôrodných asistentiek, mala dostatok skúseností s prácou s médiami a osobne sa zúčastňovala na aktivitách asociácie aj jej členských organizácií, vďaka čomu bola z ich strany rešpektovanou osobou. Už v priebehu tejto etapy sa to prejavovalo napríklad tým, že navštevovala podujatia členských organizácií (išlo napríklad o medzinárodnú vedeckú konferenciu Aktivizácia seniorov a nefarmakologické prístupy v liečbe Alzheimerovej choroby, valné zhromaždenie AOPP SR či vzdelávacie aktivity asociácie v rámci projektu EUPATI) a informovala ich o tomto projekte, jeho cieľoch a aktivitách, vďaka čomu členské organizácie AOPP SR boli pomerne dobre informované o pilotnom projekte a jeho význame. Komunikácia dovnútra asociácie, teda vo vzťahu k vlastným členským organizáciám, prebiehala za využitia formálnych aj neformálnych komunikačných kanálov. Zároveň platí, že projekt bol otvorený komukoľvek, kto by mal záujem o participáciu na jeho aktivitách. Ako negatívny prvok môžeme hodnotiť fakt, že asociácia sa snažila prioritne pracovať s vlastnou členskou základňou, pričom opomínala fakt, že širšia verejnosť, respektíve skupina ostatných zainteresovaných aktérov, je oveľa bohatšia, čo sa týka počtu a povahy iných aktérov, a je potrebné s ňou pracovať oveľa aktívnejším spôsobom.

Do komunikácie asociácie voči ostatným zainteresovaným aktérom partnerské ministerstvá nevstupovali. Rovnako nezasahovali do výberu vhodných komunikačných nástrojov. Z ich strany išlo o aplikáciu tradičného vnímania ústredných orgánov štátnej správy, ktoré samy nevnímajú potrebu ani kompetenciu byť tými, ktoré aktívne oslovujú a zapájajú širokú verejnosť do vlastných aktivít.

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (FEBRUÁR – DECEMBER 2018)

Začiatok roka 2018 boli spoločensko-politické pomery na Slovensku významne poznačené úmyselnou vraždou investigatívneho novinára Jána Kuciaka a jeho snúbenice Martiny Kušnírovej.<sup>16</sup> V dôsledku masových protestov, ktoré sa konali na celom Slovensku i v zahraničí, sa z funkcie ministra vnútra rozhodol odstúpiť Róbert Kaliňák.<sup>17</sup> Na jeho pozíciu nastúpil vtedajší minister zdravotníctva Tomáš Drucker, ktorý podpísal memorandum o prístupí k tomuto pilotnému projektu.<sup>18</sup> Následkom uvedeného došlo aj k zmene na MZ SR, kde sa novou ministerkou zdravotníctva stala Andrea Kalavská.<sup>19</sup> Zmena vo vedení tohto ministerstva mala za následok aj viaceré personálne zmeny na jeho nižších administratívnych pozíciách, čo sa neskôr dotklo aj zastúpenia MZ SR v tomto projekte. V kontexte týchto personálnych zmien zmenili pracovné zaradenie aj Boris Bánovský a Tatiana Hrindová, ktorí v úvode realizácie projektu vystupovali ako zástupcovia tohto ministerstva a garanti prípravy legislatívnych návrhov zameraných na oblasť dlhodobej starostlivosti. Skupina MZ SR tým bola výrazne zredukovaná a garanti boli poverení plnením ďalších s projektom nesúvisiacich úloh, kvôli čomu sa nemohli naplno venovať implementácii pilotného projektu.

Napriek uvedenému, práce na projekte pokračovali a kľúčovou sa stala téma dotazníkového prieskumu. Ako kritický moment sa ukázala formulácia obsahu dotazníka, ktorý bol považovaný za hlavný nástroj získavania spätnej väzby zo strany širšej verejnosti (v prvej implementačnej etape mali aktivity asociácie skôr charakter šírenia informácií o projekte a cieľoch). Veľmi rýchlo sa ukázalo, že nájsť konsenzus bude prakticky nemožné, a tak sa projektoví partneri snažili nájsť aspoň kompromisné riešenie. Požiadavky, predstavy i očakávania rezortných ministerstiev a asociácie však boli rozdielne. S cieľom

<sup>16</sup> E-Trend: Zavraždili investigatívneho novinára Jána Kuciaka. Dostupné z: <<https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2018/cislo-9/zavrazdili-investigativneho-novinara-jana-kuciaka.html>> (27. 9. 2019).

<sup>17</sup> Denník N: Kaliňák odstúpi z funkcie: Vidím, počujem a cítim, vysvetľoval to. Dostupné z: <<https://dennikn.sk/1059165/kalinak-odstupi-z-funkcie-vidim-pocujem-a-citim/>> (27. 9. 2019).

<sup>18</sup> MV SR: Rezort vnútra od 22. marca 2018 vedie minister Tomáš Drucker. Dostupné z: <<https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=rezort-vnutra-od-22-marca-2018-vedie-minister-tomas-drucker>> (27. 9. 2019).

<sup>19</sup> MZ SR: Novou ministerkou zdravotníctva je Andrea Kalavská. Dostupné z: <<https://www.health.gov.sk/Clanok?novou-ministerkou-zdravotnictva-je-andrea-kalavska>> (27. 9. 2019).



dospieť k nejakému zmysluplnému záveru v tejto otázke bolo dňa 28. februára 2018 zorganizované pracovné stretnutie. Na ňom sa partneri zhodli, že zodpovednosť za prípravu návrhu dotazníka ponesie MZ SR, pričom cieľom tohto nástroja má byť: *získanie spätnej väzby od verejnosti na fungovanie dlhodobej starostlivosti*.<sup>20</sup> Úloha mala byť splnená do 15 dní a do spolupráce s cieľom pripraviť a vyhodnotiť dotazník bola prizvaná Zuzana Katreniaková z Lekárskej fakulty Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach.

Paralelne s týmito aktivitami prebiehali tiež práce na aktualizácii Stratégie dlhodobej starostlivosti, ktoré zohľadňovali zmeny v platnej legislatívnej úprave, ako aj návrhy zo strany poskytovateľov služieb v oblasti dlhodobej starostlivosti. Diskutované boli však aj iné témy. Veľmi zaujímavá situácia vznikla napríklad pri otázke zjednocovania posudkovej činnosti. Na potrebu tohto zjednotenia sa zhodli všetci partneri projektu. Politická „rivalita“ rezortných ministerstiev a ich prístup k danej téme z pozície ústredných orgánov štátnej správy sa však prejavili hneď v momente, keď sa začalo diskutovať o tom, ako by mohlo dôjsť k integrácii sociálnych služieb a zdravotných služieb pod „spoločnou hlavičkou“ dlhodobej starostlivosti.

Ďalšie pracovné stretnutie sa nieslo v duchu potreby finalizácie dotazníka, ktorej však predchádzala náročná cesta jeho zostavovania spojená s pomerne komplikovanou komunikáciou medzi partnermi projektu. Práve pri tejto aktivite sa prejavila istá miera frustrácie zo strany AOPP SR a jej zástupcov. Vyplyvala nielen z neochoty rezortných ministerstiev ustupovať z vlastných pozícií, ale tiež z časovej náročnosti príprav tohto nástroja a z toho vyplývajúceho časového tlaku na rýchlosť zberu dát, ich vyhodnotenie a zapracovanie do materiálu Stratégie dlhodobej starostlivosti. K nepohode prispieval aj fakt, že v tom istom období prebiehali na ministerskej úrovni práce na príprave návrhu zákona o dlhodobej starostlivosti, pričom pripomienkovanie tohto návrhu malo byť otvorené začiatkom augusta 2018.

Prvú verziu návrhu dotazníka vypracovali zástupcovia MZ SR s oneskorením a ostatní partneri projektu sa k nej dostali s časovým sklzom približne tri týždne oproti pôvodne dohodnutému termínu. Ministerstvo toto oneskorenie ospravedlňovalo potrebou internej diskusie a pripomienkovania zo strany ďalších aktérov, ako sú napríklad Národné centrum zdravotníckych informácií alebo Inštitút zdravotnej politiky MZ SR. Predložená verzia návrhu dotazníka však nebola prijatá ako akceptovateľná bez výhrad. Naopak, projektív

<sup>20</sup> Zápis z pracovného stretnutia konaného dňa 28. februára 2018 v Bratislave. Interný materiál Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a partnerov projektu.

partneri formulovali viacero výhrad. Tieto výhrady obsahovali nielen protinávrhy, ale v niektorých momentoch aj nesúhlasné stanoviská. Prepracovaná verzia bola vynúteným kompromisom, s ktorým nebol plne stotožnený žiadny z projektových partnerov.<sup>21</sup>

Najzásadnejší problém súvisel s rozporom vo vnímaní cieľa dotazníkového prieskumu. Partneri sa zhodovali v tom, že dotazníkový prieskum má viesť k získaniu spätnej väzby od širokej verejnosti, ktorá by sa týkala jej skúseností a očakávaní v oblasti dlhodobej starostlivosti. Ako sa však ukázalo až po predstavení prvej verzie návrhu dotazníka, zástupcovia MZ SR vnímali širší potenciál dotazníkového prieskumu. K zostaveniu návrhu dotazníka sa postavili ako k príležitosti zozbierať rôzne špecifické dáta, zatiaľ čo napríklad asociácia vnímala dotazníkový prieskum ako príležitosť poskytnúť širokej verejnosti priestor na vyjadrenie jej názorov na fungovanie dlhodobej starostlivosti v slovenských podmienkach. Ako konštatovali jej zástupcovia: *Cieľom by malo byť získanie základných údajov o informovanosti pacientov i širšej verejnosti o procese poskytovania dlhodobej starostlivosti – zdravotnej i sociálnej. Mal by pomôcť zistiť, či má verejnosť informácie, kde je daná starostlivosť poskytovaná, kde sa môžu uchádzať o starostlivosť, aké sú časové lehoty na umiestnenie v zariadeniach, aká je starostlivosť o umierajúcich, aké sú doplatky v oblasti dlhodobej starostlivosti a podobne*.<sup>22</sup> Sumarizácia výhrad a pripomienok viedla k súboru piatich návrhov na úpravu verzie návrhu dotazníka z dielne MZ SR. Ani s tým však projektív partneri neboli spokojní, pretože argumentovali nasledujúce: *Vzhľadom na krátkosť poskytnutého času bolo veľmi zložité požadované zmeny k pôvodnému návrhu zosumarizovať*.<sup>23</sup>

V ďalšom kroku AOPP SR preformulovala sporné otázky, pričom argumentovala jednoduchosťou a zrozumiteľnosťou ich obsahu, keďže odpovede mali byť zbierané aj od laickej verejnosti. S predloženou prepracovanou verziou návrhu dotazníka nesúhlasili zástupcovia MZ SR, ktorí považovali pôvodnú verziu za lepšiu z hľadiska vyššej pridanej hodnoty: *V novej verzii absenteje validita a reliabilita získaných údajov. Predložený dotazník neprinesie žiadne*

<sup>21</sup> Zápis z pracovného stretnutia konaného dňa 9. mája 2018 v Bratislave. Interný materiál Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a partnerov projektu.

<sup>22</sup> Zápis z pracovného stretnutia konaného dňa 9. mája 2018 v Bratislave. Interný materiál Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a partnerov projektu.

<sup>23</sup> Zápis z pracovného stretnutia konaného dňa 9. mája 2018 v Bratislave. Interný materiál Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a partnerov projektu.

nové poznanie.<sup>24</sup> K zhode na finálnej verzii dotazníka malo dôjsť na pracovnom stretnutí dňa 9. mája 2018. Komplikované procesy sprevádzajúce prípravu tohto výskumného nástroja viedli k tomu, že navrhovaná finálna verzia bola zo strany asociácie doručená ostatným partnerom projektu iba jeden pracovný deň pred konaním stretnutia (aj to až po intervencii zo strany Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ÚSV ROS). Na tomto stretnutí sa zúčastnili tieto osoby:

- Mária Lévyová, Milada Dobrotková, Radmila Strejčková a Helena Valčeková (zástupkyne AOPP SR),
- Monika Jankechová (zástupkyňa MZ SR),
- Eva Halušková, Magdaléna Salančíková a Denisa Strapončeková (zástupkyne MPSVaR SR),
- Alexandra Poláková Suchalová (zástupkyňa ÚSV ROS).

Stretnutie sa nieslo v emočne nabitej atmosfére, ktorá nedávala priestor na kooperatívny postup partnerov projektu. Obsah dotazníka dominoval ako oficiálna téma stretnutia, no pravdou je, že práve počas stretnutia sa naplno prejavila únava témou a frustrácia vyplývajúca z roky trvajúcej snahy o riešenie problematiky dlhodobej starostlivosti, ktorá neprinášala želané výsledky a viedla aj k pocitu osamoteniu pri implementácii projektu zo strany AOPP SR. Vyústilo to až k nezájmu o ďalšiu prácu na dotazníku, pri ktorej by boli zohľadnené pripomienky ostatných partnerov projektu, ktorí napriek veľmi limitovanému času vložili svoje poznanie a skúsenosti do návrhu ďalších úprav (aktivitu v tomto prípade prejavili najmä zástupkyne MPSVaR SR). Neochotu diskutovať o ďalších pripomienkach a zapracovávať ich do ďalšej verzie deklarovala asociácia aj tým, že ako dátum distribúcie dotazníka určila 10. máj 2018, teda nasledujúci deň po tomto projektovom stretnutí. Zástupkyňa MZ SR navrhla, aby bol tento termín distribúcie posunutý, pretože podľa nej predstavená verzia dotazníka stále obsahovala závažné metodologické chyby (napríklad nejasne stanovený cieľ, absentujúce hypotézy a podobne). Zástupkyne asociácie však vyjadrili rozhodný nesúhlas s ďalším posúvaním finalizácie dotazníka a argumentovali výrazným časovým sklzom pri implementácii projektu.

Konfliktná situácia sa objavila aj pri formulácii obsahu tlačovej správy, ktorá mala byť sprievodným dokumentom k dotazníku. Zástupcovia oboch rezortných ministerstiev vzniesli nesúhlas s navrhnutým znením a v tejto

<sup>24</sup> Zápis z pracovného stretnutia konaného dňa 9. mája 2018 v Bratislave. Interný materiál Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a partnerov projektu.

súvislosti bola textová časť tlačovej správy čiastočne upravená. Obe rezortné ministerstvá však zdôrazňovali, že tlačová správa je písaná výlučne z pozície asociácie a málo poukazuje na zapojenie ďalších dvoch projektových partnerov.

Ukázalo sa, že projektívni partneri podcenili časovú náročnosť prípravy kvalitného dotazníka, ktorý má slúžiť na zber primeraných a interpretovalateľných dát. Rovnako podcenená bola aj potreba jednoznačného vyjasnenia hlavného účelu dotazníkového prieskumu. Diskusia o dotazníku nemala charakter konštruktívnej diskusie a hľadania konsenzu. Naopak, niesla sa v ofenzívno-defenzívnom duchu s častým zachádzaním do osobnej roviny, čo vylučuje účinnú participáciu. Dosažený záver bol vynúteným kompromisom zo strany oboch rezortných ministerstiev, keďže situácia zo strany zástupcov AOPP SR dospela k hraničnému bodu v zmysle „buď pôjde dotazník v tomto znení, alebo vôbec“. Práve tento postoj viedol na strane zástupcov ministerstiev k apatickej a odovzdanej reakcii. V závere stretnutia si ešte vyžiadali písomné zaznamenanie faktu, že s finalizovanou verziou dotazníka a jeho obsahu súhlasia iba s vážnymi výhradami.<sup>25</sup>

Dotazník bol distribuovaný v termíne 10. mája – 10. júna 2018, a to prostredníctvom elektronickej verzie dotazníka prostredníctvom sociálnych sietí AOPP SR a Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ako aj prostredníctvom priameho oslovenia členských organizácií asociácie formou elektronickej pošty. Povedomie o význame dotazníkového prieskumu bolo zvyšované informačnou kampaňou, na ktorú sa využili internetové stránky partnerov projektu,<sup>26</sup> osobný blog Márie Lévyovej na internetovej stránke [www.sme.sk](http://www.sme.sk)<sup>27</sup> a tiež spomínaná tlačová správa<sup>28</sup>.

Keďže na Slovensku absentuje údaj o celkovom počte ľudí odkázaných na dlhodobú starostlivosť, ako aj z dôvodu predpokladanej vysokej miery latencie, bolo pomerne ťažké určiť veľkosť vzorky, ktorá bude reprezentatívna.

<sup>25</sup> Zápis z pracovného stretnutia konaného dňa 9. mája 2018 v Bratislave. Interný materiál Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a partnerov projektu.

<sup>26</sup> AOPP SR: Dlhodobá starostlivosť je u nás stále na okraji záujmu, chýba jej ucelené riešenie. Zverejnené dňa 10. 5. 2018. Dostupné z: <<https://aopp.sk/clanok/dlhodoba-starostlivosť-je-u-nas-stale-na-okraji-zaujmu-chyba-jej-ucelene-riesenie>> (27. 9. 2019).

<sup>27</sup> Mária Lévyová: Môžeme zlepšiť systém dlhodobej starostlivosti. Podme diskutovať ako. Zverejnené dňa 29. 5. 2018. Dostupné z: <<https://marialevyova.blog.sme.sk/c/485283/mozeme-zlepsit-system-dlhodobej-starostlivosti-podme-diskutovat-ako.html>> (27. 9. 2019).

<sup>28</sup> Dlhodobá starostlivosť je u nás stále na okraji záujmu, chýba jej ucelené riešenie. Tlačová správa. Zverejnené dňa 10. 5. 2019. Dostupné z: <[https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/aktuality/participacia/2018/z\\_dennikov\\_pilotnych\\_schem\\_2018/maj\\_2018/TS\\_AOPP\\_Pacienti%20spustaju%20prieskum%20o%20dlhodobej%20starostlivosti.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2018/z_dennikov_pilotnych_schem_2018/maj_2018/TS_AOPP_Pacienti%20spustaju%20prieskum%20o%20dlhodobej%20starostlivosti.pdf)> (27. 9. 2019).

Nakoniec sa expertným odhadom určilo, že vzorka by nemala zahŕňať nižší počet než 500 kompletne vyplnených dotazníkov. V priebehu stanoveného obdobia zberu dát bolo vyzbieraných 568 dotazníkov. Za zapojenie do dotazníkového prieskumu sa prostredníctvom osobného blogu poďakovala Mária Lévyová.<sup>29</sup>

Spracovanie získaných dát pomocou metód deskriptívnej štatistiky realizovala Zuzana Katreniaková. Výsledky dotazníkového prieskumu boli následne zverejnené nielen na internetovej stránke asociácie, ale objavili sa vo viacerých celoštátnych médiách, napr. prostredníctvom portálu [www.sme.sk](http://www.sme.sk)<sup>30</sup>, [www.webnoviny.sk](http://www.webnoviny.sk)<sup>31</sup> či v Ranných správach RTVS<sup>32</sup>. Okrem toho boli výsledky prezentované na odbornom seminári Ligy proti reumatizmu v Piešťanoch, na konferencii MZ SR k štandardným terapeutickým postupom (v rámci prezentácie Zlepšenie zdravotno-sociálnej starostlivosti pre ľudí v potrebe dlhodobej starostlivosti na Slovensku), ako aj na konferencii Slovenské zdravotníctvo 2018 (v rámci panelovej diskusie o stratifikácii nemocníc so zameraním na plnenie cieľov stratégie dlhodobej starostlivosti).

Medzičasom došlo ešte k jednej zaujímavej situácii. Napriek deklarovanému politickému záujmu o predloženie návrhu zákona o dlhodobej starostlivosti a spusteniu pripomienkového konania, návrh zákona nebol pripravený do stanoveného termínu a nedošlo tak ani k naštartovaniu plánovaného pripomienkového konania.

29 Mária Lévyová: Dlhodobá starostlivosť po slovensky. Zverejnené dňa 20. 6. 2018. Dostupné z: <<https://marialevyova.blog.sme.sk/c/486741/dlhodoba-starostlivost-po-slovensky.html?f=viacblogger>> (27. 9. 2019).

30 Ľudia v dlhodobej starostlivosti narážajú na nezájem personálu a rôzne príplatky. Zverejnené 3. 12. 2018. Dostupné z: <<https://ekonomika.sme.sk/c/22000086/ludia-v-dlhodobej-starostlivosti-narazaju-na-nezajem-personalu-a-rozne-priplatky.html#ixzz5seFLXdlb>> (27. 9. 2019).

31 V dlhodobej starostlivosti ľudí trápi nedostatok kapacít a nespokojnosť s personálom. Zverejnené 4. 12. 2018. Dostupné z: Viac na: <<https://www.webnoviny.sk/vzdravotnictve/v-dlhodobej-starostlivosti-ludi-trapi-nedostatok-kapacit-a-nespokojnost-s-personalom/?fbclid=iwarlycj-qrqfd6xfjzbbchntmwsie7c8fdoeasjvxlutmqmp-b3ydoiywbvly>> (27. 9. 2019).

32 Ranné správy RTVS. Zverejnené dňa 5. 12. 2018. Dostupné z: <<https://www.rtvs.sk/televizia/archiv/14026/173876#67>> (27. 9. 2019).

## TRETIA ETAPA IMPLEMENTÁCIE (JANUÁR – JÚN 2019)

V rámci poslednej z implementačných etáp projektu sa projektové aktivity zameriavali na prácu so širokou verejnosťou. Zorganizované boli tri menšie stretnutia a tiež záverečná konferencia, na ktorej sa zúčastnilo asi 100 účastníkov. I keď v pôvodnom návrhu projektoví partneri povzbudení Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti uvažovali o organizácii stretnutí formou takzvaných fókusových skupín (s využitím služieb profesionálneho facilitátora), ktoré by priniesli špecifické poznanie, vzhľadom na atmosféru vnútri projektového konzorcia sa od tejto idey upustilo a fókusové skupiny neboli organizované. Namiesto toho sa pristúpilo k zorganizovaniu spomínaných troch stretnutí v troch rôznych mestách, a to s cieľom pokryť územie Slovenska a čo najúčinnejšie informovať odbornú aj laickú verejnosť o aktualizovanej Stratégii dlhodobej starostlivosti a o legislatívnom zámere zákona o dlhodobej starostlivosti.

Nasledujúca tabuľka poskytuje prehľad o zrealizovaných seminároch. Každý z týchto seminárov bol dvojdňovým podujatím, pričom prvý deň bol venovaný odbornej verejnosti a druhý deň bol určený pre laickú verejnosť.

Tabuľka: Prehľad zrealizovaných seminárov v rámci tretej implementačnej etapy

Miesto konania	Termín konania	Zástupcovia AOPP SR	Zástupcovia MZ SR	Zástupcovia MPSVaR SR	Počet účastníkov
Banská Bystrica	21. – 22. 2. 2019	M. Lévyová M. Dobrotková Z. Fabianová	J. Šuvada D. Dányiová*	M. Salančíková E. Halušková D. Strapončeková	124
Bratislava	25. – 26. 3. 2019	M. Lévyová M. Dobrotková Z. Fabianová Z. Katreniaková	M. Jankechová (len počas druhého dňa)	ospravedlnená neúčast	75
Košice	11. – 12. 4. 2019	M. Lévyová M. Dobrotková Z. Fabianová Z. Katreniaková	D. Dányiová*	M. Salančíková D. Strapončeková	61

\*ministerská sestra, resp. riaditeľka Odboru ošetrovatelstva Ministerstva zdravotníctva SR

Hlavným organizátorom týchto seminárov bola asociácia (Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti pomáhal predovšetkým s potrebnou logistikou). Obsahovo mali semináre hlavne informačný charakter a jednotlivé prezentácie boli zamerané na rôzne súčasti, respektíve oblasti dlhodobej starostlivosti (venované boli napríklad ošetrovateľskej starostlivosti z pohľadu poskytovateľa, ošetrovateľským štandardom pre dlhodobú starostlivosť, neformálnym poskytovateľom a terénnym službám). Okrem toho na nich vždy boli prezentované aj výsledky realizovaného dotazníkového prieskumu. Čas na diskusiu bol relatívne obmedzený a semináre boli skôr nástrojom na pasívne informovanie účastníkov, než na aktívne oslovovanie účastníkov s cieľom získať primeranú spätnú väzbu. Organizačne boli semináre poznačené absenciou profesionálneho moderovania. Jednotliví prezentujúci nedodržiavali časový harmonogram, dochádzalo k zmenám v programe na poslednú chvíľu a neorganizovaná diskusia často skĺzla do osobných výpovedí niektorých účastníkov, ktoré boli síce vypočuté, no nie vždy na ne reagovali prezentujúci v tom-ktorom paneli. V konečnom dôsledku tak namiesto nových podnetov boli prezentované už dlhodobo známe a pretrvávajúce problémy, ktoré sa rôzni poskytovatelia služieb dlhodobej starostlivosti pokúšali riešiť v rámci svojich vlastných možností. Počas seminárov bol ich účastníkom distribuovaný ďalší dotazník, tentoraz vo verzii, ako ho pripravilo MZ SR. Cieľom bolo, pravdepodobne, zozbierať odpovede na tie otázky, ktoré kvôli úpravám z verzie distribuovanej AOPP SR vypadli. Početnosť zozbieraných dotazníkov tak bola limitovaná počtom účastníkov tohto podujatia (navyše, niekoľko osôb sa zúčastnilo na viac než iba jednom z týchto podujatí).

Veľkým sklamaním sa začalo predovšetkým bratislavské podujatie. Odborná verejnosť, ktorej bol určený prvý deň seminára, sa totiž iba krátko pred začiatkom programu dozvedela, že zástupcovia MZ SR sa na programe nezúčastnia. Viacerí z účastníkov pri tom zdôraznili, že hlavným motívom pre ich účasť bola nádej, že zástupcovia MZ SR otvorene vyslovia nejaký záväzok, ako sa bude ďalej postupovať v oblasti dlhodobej starostlivosti. Ich neúčasť nakoniec iba zvýraznila dlhodobú únavu a frustráciu ostatných zainteresovaných aktérov, ktorá súvisí s mnohoročným neriešením tejto témy a jej odkladaním takpovediac „na druhú koľaj“, hoci poskytovatelia služieb dlhodobej starostlivosti i pacienti, ktorí sú na ňu odkázaní, musia v praxi čeliť mnohým problémovým situáciám.

Ďalším nedostatkom bola absencia tvorby uceleného záznamu z jednotlivých podujatí. Viaceré príspevky účastníkov by si pritom zaslúžili záznam, ak by cieľom organizátorov bol reálny zber spätnej väzby, pripomienok a námetov či podnetov, ktoré sa týkajú kvality v oblasti dlhodobej starostlivosti.

Z organizačného hľadiska nebola najšťastnejšie vnímaná ani voľba termínov týchto seminárov. Tieto sa totiž uskutočňovali počas pracovných dní, čo znamená, že predovšetkým laická verejnosť musela riešiť uvoľňovanie od zamestnávateľa v prípade, že sa chcela zúčastniť na celom programe v príslušný deň.

Medzičasom stagnovala príprava zákona o dlhodobej starostlivosti, ktorá vyvolala potrebu oslovenia premiéra SR Petra Pellegriniho zo strany AOPP SR otvoreným listom. V tomto liste odznelo aj toto: *Vážený pán premiér, žiadam Vás v mene tisícov pacientov a ich rodinných príslušníkov, nečakajme, až sa systém dlhodobej starostlivosti zrúti, veď starostlivosť o najbezbrannejších občanov je kľúčovým indikátorom úrovne etickej a sociálnej politiky štátu. Prosíme, aby ste vykonali také kroky, ktoré nespochybnia našu dôveru vo Váš jednoznačný záujem podporiť komplexnú pomoc občanom na podklade prijatého zákona o dlhodobej starostlivosti, a to v čo najskoršom termíne.*<sup>33</sup> Napriek tejto snahe však začiatkom februára boli práce na zákone o dlhodobej starostlivosti zastavené. Hovorkyňa MZ SR, Zuzana Eliášová, túto situáciu vysvetlila takýmto spôsobom: *Ministerstvá zdravotníctva aj práce sociálnych vecí a rodiny neidentifikovali v súčasnosti právne prekážky, aby sa poskytovatelia zdravotnej starostlivosti mohli registrovať a poskytovať zároveň zdravotnú starostlivosť aj sociálne služby a následne ich mať hrazené podľa predpisov jedného a druhého rezortu. Preto sa oba rezorty dohodli na úpravách vlastných systémov, pretože ich považujú za realizovateľnejšie z hľadiska časového aj vecného.*<sup>34</sup> S týmto však otvorene nesúhlasila napríklad Zuzana Fabianová, zastávajúca v danom čase post predsedníčky odbornej pracovnej skupiny MZ SR pre tvorbu ŠDTP pre odbor ošetrovateľstva. Okrem iného v danej situácii zdôraznila aj toto: *Spoločný zákon o dlhodobej starostlivosti by výrazne zreálnil šancu najbezvládnejších osôb na efektívnejšie napĺňanie ich potrieb a očakávaní v každodennej realite.*<sup>35</sup>

33 AOPP SR: Vláda by mala tlačiť na urýchlené prijatie zákona o dlhodobej starostlivosti. Zverejnené dňa 31. 1. 2019. Dostupné z: <<https://aopp.sk/clanok/vlada-mala-tlacit-na-urychlene-prijatie-zakona-o-dlhodobej-starostlivosti>> (27. 9. 2019).

34 Zákon o dlhodobej starostlivosti napriek prípravám nebude. Zverejnené dňa 13. 2. 2019. Dostupné z: <<https://mediweb.hnonline.sk/spravy/aktualne/zakon-o-dlhodobej-starostlivosti-napriek-pripravam-nebude>> (27. 9. 2019).

35 Zuzana Fabianová: Spoločný zákon je nevyhnutný. Názory. Zverejnené dňa 13. 2. 2019. Dostupné z: <<https://mediweb.hnonline.sk/diskusia/nazory/spolocny-zakon-je-nevyhnutny>> (27. 9. 2019).

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

Paradoxne, aj keď práce na príprave spoločného zákona o dlhodobej starostlivosti boli pozastavené, projektové konzorcium pracovalo na výstupoch tohto pilotného projektu. Vďaka tomu došlo k aktualizácii a finalizácii Stratégie dlhodobej starostlivosti. Jej prezentácia bola naplánovaná na záverečnú konferenciu pilotného projektu, ktorá sa konala v Bratislave dňa 4. júna 2019. Úvodná téma panelovej diskusie na tejto konferencii sa venovala najmä výsledkom spolupráce medzi MZ SR, MPSVaR SR a AOPP SR. Zástupcovia ministerstiev informovali prítomných o príprave zákona o dlhodobej starostlivosti, no jedným dychom skonštatovali, že nedošlo k prieniku a vôli tento zákon posunúť ďalej.<sup>36</sup>

Z hľadiska účasti prekonala táto konferencia všetky očakávania, pretože sa na nej zúčastnil veľký počet poskytovateľov i príjemcov služieb dlhodobej starostlivosti. Obsahovo však bola obrazom neúspešnej pätnásťročnej snahy o komplexné riešenie dlhodobej starostlivosti, ku ktorému sa síce v deklaratívnej rovine hlásia všetci relevantní aktéri, no žiadny z nich nemá dostatok odvahy a/alebo politickej podpory na jeho zrealizovanie. Podobne ako to bolo v prípade seminárov, aj konferencia mala za úlohu najmä informovať účastníkov. Výsledky pozorovania tiež poukazujú na to, že hlavní aktéri volili pri hodnotení realizovaných aktivít skôr diplomatický jazyk a politicky korektné výroky, ktoré však v konečnom dôsledku neposúvajú danú tému bližšie k žiaducim riešeniam.

Pre úplnosť je vhodné dodať, že vláda SR napokon na svojom zasadnutí v druhej polovici augusta 2019 pristúpila k schváleniu návrhu zákona o dlhodobej starostlivosti, ktorý predložila ministerka zdravotníctva Andrea Kalavská. Vládne rozhodnutie obsahovalo zámer posunutia tohto návrhu do Národnej rady Slovenskej republiky na schválenie tak, aby zákon nadobudol účinnosť od 1. januára 2020.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Úrad komisára pre osoby so zdravotným postihnutím: Odborná konferencia na tému Poskytovanie dlhodobej starostlivosti na Slovensku. Zverejnené dňa 4. 6. 2019. Dostupné z: <<https://www.komisarprezdravotnepostihnutych.sk/Aktuality/Odborna-konferencia-na-temu-Poskytovanie-dlhodobej>> (27. 9. 2019).

<sup>37</sup> Vláda schválila zákon o dlhodobej starostlivosti za tridsať miliónov. Zverejnené dňa 21. 8. 2019. Dostupné z: <<https://domov.sme.sk/c/22195228/vlada-schvalila-zakon-o-dlhodobej-starostlivosti-za-tridsat-milionov.html#ixzz63T887EHf>> (27. 9. 2019).

Pozitívne možno hodnotiť cieľavedomosť asociácie a jej zástupcov pri snahe o splnenie projektového zámeru. Žiaľ, nie vždy volili vhodné nástroje a postupy, čo partneri vnímali ako nerešpektovanie ich postavenia a dôleživosti. Veľmi dobrým príkladom je komplikovaný postup pri zostavovaní dotazníka a následný zber dát prostredníctvom dvoch odlišných dotazníkov.

Analýza udalostí pilotného projektu poukazuje na dlhodobu pretrvávajúcu „chorobu“ rozhodovacích mechanizmov medzi vrcholnými administratívno-politickými jednotkami systému verejnej správy. V rámci projektu sa jednoznačne potvrdil fenomén „rezortizmu“, pri ktorom ministerstvá nevstúpili do kooperatívneho partnerstva ako rovnocenní a vzájomne sa rešpektujúci aktéri, ale skôr ako rivali snažiaci sa uchrániť si svoju sféru vplyvu. Toto súperenie nebolo výsledkom projektu, pretože ide o fenomén, ktorý sa v administratívno-politickej praxi Slovenska vyskytuje dlhodobo. No aj napriek tomu možno uviesť, že projektové konzorcium nedokázalo preklenúť túto bariéru a aktivity partnerov ju iba prehĺbili. V zmysle uvedeného je potrebné zdôrazniť, že projekt nie je príkladom dobrej praxe, ktorý by mal byť bez výhrad replikovaný aj v podmienkach iných partnerstiev zahŕňajúcich ministerstvá. Naopak, vo viacerých momentoch ponúka situácie, ktorých by sa aktéri prípadných ďalších takýchto partnerstiev mali vyvarovať.

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

V projekte sa prejavilo to, že chýbal jasne stanovený, všetkými stranami odobrený a dohodnutý cieľ projektu. Projektový zámer síce bol dohodnutý, no implementácia projektu ukázala, že bol vnímaný zo strany projektových partnerov rozdielne. Participujúce ministerstvá navyše držali počas realizácie projektu asociáciu v napätí, či budú postupovať v súlade s projektovým zámerom, alebo sa vydajú na cestu vlastných riešení. Na „ospravedlnenie“ ministerstiev musí byť uvedené, že projekt bol realizovaný v mimoriadne zložitej spoločensko-politickej klíme, ktorá mala bezprostredný vplyv na personálne obsadenie vedenia MZ SR i relevantných projektových pozícií, ktoré MZ SR v projekte zastávalo. Asociácia doplatila čiastočne aj na vlastnú kapacitnú poddimenzovanosť. Mária Lévyová síce vystupovala v projekte a jeho aktivitách mimoriadne

aktívne, no pravdou ostáva, že pri riešení takej komplexnej problematiky bol kapacitný limit na strane AOPP SR citeľný.

I keď líderstvo v projekte bolo priznávané najmä asociácii, obe ministerstvá v niektorých etapách vystupovali z pozície ústredných orgánov štátnej správy s cieľom zdôrazniť, že v oblasti legislatívnej úpravy dlhodobej starostlivosti sú neopomenuteľnými a rozhodujúcimi aktérmi. V týchto momentoch vnímali asociáciu iba ako sprostredkovateľa informácií, respektíve spätnej väzby. Všetci traja aktéri sa pritom poznajú dlhodobo, pretože asociácia je prirodzeným partnerom v aktivitách oboch ministerstiev a aj v minulosti sa pravidelne zúčastňovala na odborných podujatiach organizovaných v gescii týchto ministerstiev, zapájala sa do relevantných pripomienkových konaní a vysielala svojich zástupcov (alebo externe pôsobiacich expertov) do rôznych pracovných skupín zriaďovaných týmito ministerstvami. Ako jednoznačné pozitívum je potrebné vnímať to, že AOPP SR aj vďaka zapojeniu sa do tohto projektu dostala pozvanie i do ďalších pracovných skupín zriadených MZ SR, ktoré sa týkajú príbuzných tém. Ide o žiaduci efekt kooperatívnych partnerstiev pri tvorbe verejných politík na akejkoľvek úrovni.

Vzhľadom na uvedené by sa dalo predpokladať, že projektoví partneri sa poznajú a je medzi nimi vybudovaný vzájomný rešpekt a dôvera. Implementácia pilotného projektu však ukázala, že dôvera nemá ani inštitucionálny, ani personálny základ a v istých momentoch nazerali partneri na aktivity druhých partnerov s určitou mierou dešpektu. Táto skutočnosť prekvapuje o to viac, že sa týkala aj vzťahu medzi oboma rezortnými ministerstvami. Tieto, v snahe chrániť „svoju sféru vplyvu“, boli ochotné radšej ustúpiť od spoločného postupu, aj keď to v konečnom dôsledku malo znamenať neriešenie existujúceho problému a udržiavanie neuspokojivého status quo.

Ako pomerne komplikovaná sa ukázala aj komunikácia medzi partnermi. V úvodnej implementačnej etape sa jedno z ministerstiev prakticky nezúčastňovalo na projektovej implementácii. Pri riešení konfliktných situácií vystupovali projektoví partneri ako rigorózni obhajcovia svojich pozícií, neboli pripravení ani ochotní hľadať konsenzus a kompromisné riešenia vnímali ako vlastné prehry. Navyše, frustrácia vyplývajúca z komplikovaného vývoja riešenia tejto problematiky viedla aj k situáciám, keď asociácia postavila partnerské ministerstvá do pozície „buď to bude podľa nás, alebo to nebude vôbec“, čo narúša nielen bezprostrednú atmosféru v projektovom partnerstve, ale tiež vytvára predpoklad, že takto dosiahnuté výsledky nebudú brané ako relevantné zo strany všetkých zúčastnených aktérov.

Zorganizované semináre mali oveľa väčší potenciál, ktorý však zostal nevyužitý. Objavili sa jednak organizačné chyby, a jednak chyby obsahového

charakteru (na seminároch odzneli napríklad aj neprehľadné prezentácie, diskusii chýbalo profesionálne moderovanie a podobne). Napriek tomuto faktu bola účasť na seminároch pomerne dobrá a účastníci boli zo širokého spektra zainteresovaných aktérov (od verejných či súkromných poskytovateľov sociálnych alebo zdravotných služieb až po zástupcov územnej samosprávy).

Zaujímavým prvkom bolo vnímanie participácie a jej významu zo strany projektových partnerov. Obe zapojené ministerstvá mali veľmi podobný prístup. Na jednej strane si uvedomovali význam orientácie sa v názoroch odbornej i laickej verejnosti a participáciu vnímali aj ako prevenciu zlyhania nimi riešených verejných politík. Na druhej strane sa však opakovane odvolávali na fakt, že ako orgány štátnej správy majú zákonom zviazané ruky a nemôžu voľne využívať nástroje iniciujúce participáciu verejnosti. V tom videli tiež význam spolupráce s AOPP SR, ktorá mala podľa nich niesť hlavnú zodpovednosť za mieru inklúzie do realizovaných participatívnych procesov. Ak sa pozrieme na asociáciu, ide o záujmové združenie, ktoré vníma participáciu do určitej miery zúženým spôsobom. Prioritným cieľom pre túto organizáciu je totiž obhajoba záujmov vlastných členov a v tomto kontexte neprekvapila čiastočná pasivita k zapájaniu ďalších zainteresovaných aktérov do projektových aktivít (tieto aktivity boli otvorené pre každého, no projektoví partneri nevyvíjali prakticky žiadne aktivity, ktorými by cielene oslovovali aj ďalších aktérov).

## Otázky a úlohy

- Dlhodobá starostlivosť patrí medzi tie oblasti, kde sa významne prelínajú zdravotná politika a sociálna politika. Čo takéto prekryvanie sektorových verejných politík znamená pre tvorbu týchto politík? Zamyslite sa predovšetkým nad podobou cyklu tvorby verejných politík, okruhom aktérov a zainteresovaných subjektov, ako aj nad diverzitou nástrojového mixu.
- Je možné vysvetliť niektoré procesy uvádzané v tejto prípadovej štúdii prostredníctvom fenoménu byrokratickej rezistencie? Svoju odpoveď zdôvodnite.
- Strešné organizácie majú z hľadiska participácie verejnosti v porovnaní s individuálnymi aktérmi, respektíve zainteresovanými subjektmi, špecifické postavenie i možnosti. Na základe obsahu tejto prípadovej štúdie sa pokúste identifikovať aspoň niekoľko príležitostí a rizík, ktoré so sebou prináša zapájanie strešných organizácií do procesov tvorby verejných politík.

PP

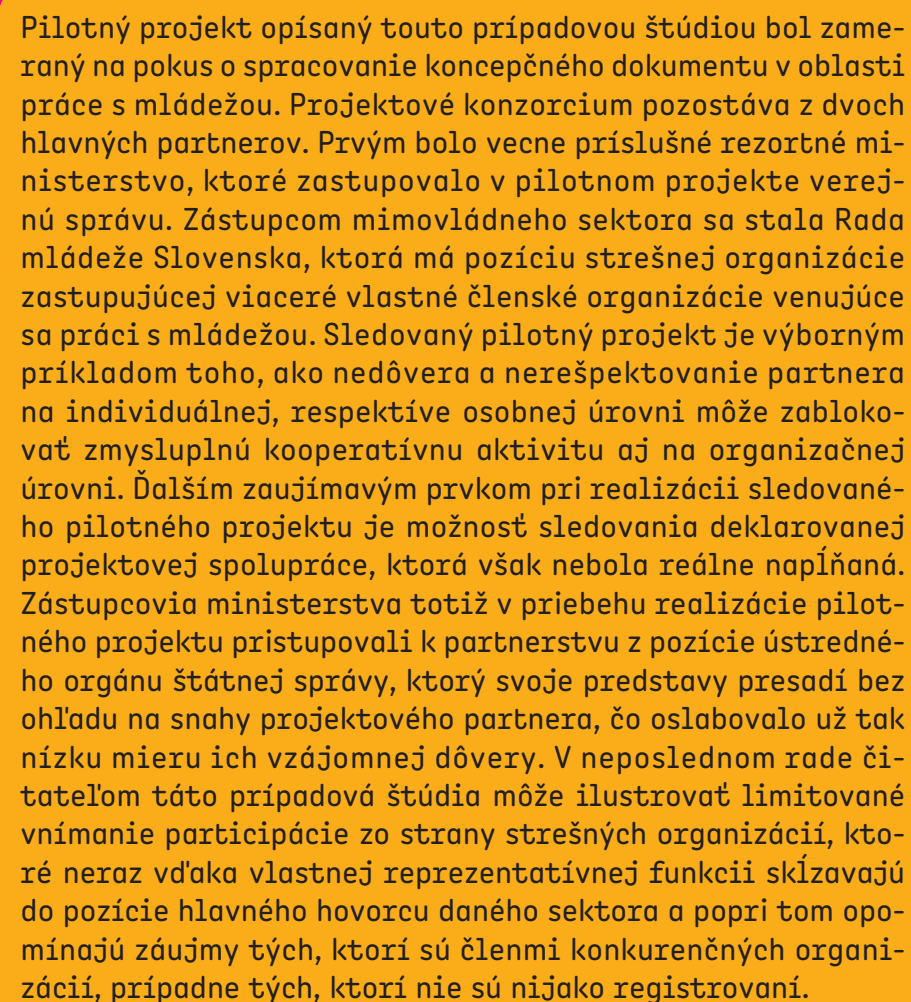
Participatívna  
realizácia  
Konceptie  
rozvoja práce  
s mládežou

# Príbeh pilotného projektu č. 2

Tomáš Jacko

Hlavní partneri projektu:

- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
- občianske združenie právnických osôb Rada mládeže Slovenska



Pilotný projekt opísaný touto prípadovou štúdiou bol zameraný na pokus o spracovanie koncepčného dokumentu v oblasti práce s mládežou. Projektové konzorcium pozostáva z dvoch hlavných partnerov. Prvým bolo vecne príslušné rezortné ministerstvo, ktoré zastupovalo v pilotnom projekte verejnú správu. Zástupcom mimovládneho sektora sa stala Rada mládeže Slovenska, ktorá má pozíciu strešnej organizácie zastupujúcej viaceré vlastné členské organizácie venujúce sa práci s mládežou. Sledovaný pilotný projekt je výborným príkladom toho, ako nedôvera a nerešpektovanie partnera na individuálnej, respektíve osobnej úrovni môže zablockovať zmysluplnú kooperatívnu aktivitu aj na organizačnej úrovni. Ďalším zaujímavým prvkom pri realizácii sledovaného pilotného projektu je možnosť sledovania deklarovanej projektovej spolupráce, ktorá však nebola reálne napĺňaná. Zástupcovia ministerstva totiž v priebehu realizácie pilotného projektu pristupovali k partnerstvu z pozície ústredného orgánu štátnej správy, ktorý svoje predstavy presadí bez ohľadu na snahy projektového partnera, čo oslabovalo už tak nízku mieru ich vzájomnej dôvery. V neposlednom rade čitateľom táto prípadová štúdia môže ilustrovať limitované vnímanie participácie zo strany strešných organizácií, ktoré neraz vďaka vlastnej reprezentatívnej funkcii skĺzavajú do pozície hlavného hovorcu daného sektora a popri tom opomínajú záujmy tých, ktorí sú členmi konkurenčných organizácií, prípadne tých, ktorí nie sú nijako registrovaní.



Mládežnícka politika je vládnym záväzkom i aktivitou smerujúcou k zabezpečeniu dobrých životných podmienok a príležitostí pre mladú populáciu v danej krajine.<sup>1</sup> Ide vlastne o stratégiu implementovanú orgánmi verejnej moci, ktoré poskytujú mladým ľuďom príležitosti a skúsenosti podporujúce ich úspešnú spoločenskú integráciu a ktoré im umožňujú byť nielen aktívnymi a zodpovednými členmi spoločnosti, ale aj potenciálnymi agentmi zmeny.<sup>2</sup> Mládežnícka politika má dva základné ciele:

- poskytnúť mladým ľuďom viac rovných príležitostí vo sfére vzdelávania i na pracovnom trhu,
- povzbudiť mladých ľudí k aktívnej participácii v spoločnosti.<sup>3</sup>

Účelom mládežníckej politiky je príprava podmienok na učenie sa, vytváranie príležitostí a nadobúdanie skúseností, ktoré umožňujú mladým ľuďom rozvíjať ich poznatky, zručnosti a kompetencie. To umožňuje mladým ľuďom žijúcim v demokratických pomeroch stať sa plnohodnotnými aktérmi verejného života, primerane sa spoločensky integrovať a najmä hrať aktívnu rolu v občianskej spoločnosti i na pracovnom trhu. Kľúčovými princípmi mládežníckej politiky sú propagácia občianskeho vzdelávania sa a inkluzívny politický prístup.<sup>4</sup>

Mládežníckej politike prikladajú veľký význam mnohé z najvyspelejších krajín Európy. Výborným príkladom sú krajiny Škandinávie, ktoré investujú do tejto verejnej politiky veľké finančné objemy. Podobne sa k tomu stavia aj Európska únia, pre ktorú aktuálna mládežnícka politika i jej ďalšie smerovanie predstavuje jednu z prioritných verejných politík. Napríklad, podľa rezolúcie Európskej rady z 28. novembra 2018 by mala mládežnícka politika viesť k posilneniu účasti mladých na demokratickom živote, mala by podporiť ich sociálnu aj hospodársku angažovanosť a zároveň by mala zabezpečiť, aby všetci mladí ľudia v Európe mali zodpovedajúce zdroje na to, aby sa stali plnohodnotnými členmi spoločnosti.<sup>5</sup>

1 Denstad, F. Y. 2009. Youth Policy manual – How to develop a national youth strategy. Strasbourg: Council of Europe.

2 Council of Europe: Recommendation CM/Rec(2015)3 of the Committee of Ministers to Member States on the access of young people[1] from disadvantaged neighbourhoods to social rights.

3 Youth Metre: Youth Policy. Dostupné z: <<http://youthmetre.eu/youth-policy/>> (18. 7. 2019).

4 Council of Europe: About youth policy. Dostupné z: <<https://www.coe.int/en/web/youth/about-youth-policy>> (18. 7. 2019).

5 European Commission: EU Youth Strategy. Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy_en)> (20. 8. 2019).

Na úrovni členských štátov EÚ sa mládežníckej politike venujú nielen poverené orgány štátnej správy a samosprávy, ale tiež celý rad mimovládnych zainteresovaných aktérov, ktorí zvyčajne sledujú užšie ciele, než je to v prípade spomínaných orgánov verejnej moci. Ich vzájomná spolupráca a pomerne jasné prekrývanie cieľov by však mali smerovať k vytváraniu synergických efektov a k saturácii potrieb mladých ľudí.

Základným legislatívnym dokumentom upravujúcim mládežnícku politiku v Slovenskej republike je zákon NR SR č. 282/2008 o podpore práce s mládežou a o zmene a doplnení zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Od nadobudnutia jeho účinnosti uplynulo už celé desaťročie. Projektoví partneri boli presvedčení o neaktuálnosti tejto legislatívnej úpravy a zdôrazňovali potrebu zmeny. Napríklad Michal Považan, ako zástupca Rady mládeže Slovenska, skonštatoval v tlačovej správe rady aj toto: *Zákon v súčasnej podobe nezodpovedá dostatočne realite, ktorú žijú mladí ľudia na Slovensku, a preto je potrebné ho novelizovať.*<sup>6</sup>

Pokiaľ ide o hlavné výhrady k tejto legislatívnej úprave, projektoví partneri v rámci projektového zámeru zdôraznili nasledujúce: *Zákon sa ukázal ako aplikovateľný v praxi iba v menšej miere. Bol totiž koncipovaný v čase, keď mal štát iné smerovanie pri určovaní štátnej mládežníckej politiky a tomu zodpovedal aj vytvorený inštitucionálny rámec. To, čo sa za uplynulé obdobie zmenilo najviac, a čo potrebuje legislatíva zohľadniť, sú potreby a záujmy mladých ľudí, ktoré by mali byť základným východiskom aj pre nastavenie podmienok na systematickú podporu práce s mládežou. V uplynulom období sa tiež významne zmenila úloha štátu pri financovaní práce s mládežou. Veľká časť práce s mládežou miestnych verejných poskytovateľov je financovaná z obecných rozpočtov, respektíve rozpočtov samosprávnych krajov. V prípade finančnej podpory mládežníckych organizácií tak došlo k výraznému poklesu podpory zo štátneho rozpočtu. Na druhej strane tento pokles donútil mnohé mládežnícke organizácie k zvýšenému vynakladaniu kapacít na získanie finančných prostriedkov z iných zdrojov.*<sup>7</sup>

6 Mládežnícke organizácie žiadajú väčšiu podporu od štátu. Tlačová správa Rady mládeže Slovenska. Dostupné z: <[https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/aktuality/participacia/2018/RMS%20tlacovka.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2018/RMS%20tlacovka.pdf)> (20. 8. 2019).

7 Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 2.

## PARTNERI PROJEKTU

---

Partnerským subjektom z verejného sektora bolo v tomto pilotnom projekte Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. *Ministerstvo je ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky pre materské školy, základné školy, stredné školy a vysoké školy, školské zariadenia, celoživotné vzdelávanie, vedy a techniku, pre štátnu starostlivosť o mládež a šport. Ministerstvo v rozsahu svojej pôsobnosti zriaďuje rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie, kontroluje a hodnotí ich činnosť*<sup>8</sup> (typickým príkladom je luventa – Slovenský inštitút mládeže). Práve do gescie tohto ministerstva teda patrí mládežnícka politika. V rámci interných štruktúr ministerstva pôsobí odbor mládeže, ktorý má zákonom určenú povinnosť vyvíjať príslušné aktivity v oblasti mládežníckej politiky.

Rada mládeže Slovenska je občianskym združením a strešnou organizáciou, ktorá združuje mimovládne organizácie venujúce sa deťom a mládeži. K jej zriadeniu došlo v roku 1990. Rada od svojho zriadenia pôsobí na celoštátnej úrovni a členské mládežnícke organizácie zastrešuje bez ohľadu na ich politické presvedčenie, náboženské vyznanie, národnostnú alebo etnickú príslušnosť. V súčasnosti zastrešuje 25 iných organizácií, pričom majú charakter občianskych združení alebo neziskových organizácií. V štruktúrach týchto organizácií je člensky zaregistrovaných viac než 60 000 detí a mladých ľudí. Medzi jej hlavné aktivity patrí zastupovanie detí a mladých ľudí v orgánoch reprezentujúcich mimovládny sektor, organizovanie vzdelávacích podujatí pre pracovníkov s deťmi a mládežou i pre aktívnych mladých ľudí, ako aj udeľovanie cien MOST, ktoré zviditeľňujú a vyzdvihujú aktívnych a výnimočných mladých ľudí.

Neprehľadnosť systému nielen v rámci Stratégie práce s mládežou na roky 2014 až 2020 nevyhovovala mládežníckym organizáciám, ktoré sa snažia kvalitne pracovať s mladými ľuďmi, a nebola ani v záujme mladých ľudí, ktorí sa zúčastňovali na ich aktivitách. Ani MŠVVaŠ SR a luventa však neboli spokojné s týmto stavom a snažili sa o zmenu tohto stavu prostredníctvom zámeru novelizovať zákon o podpore práce s mládežou. Pre oboch projektových partnerov tak bola plánovaná novelizácia zákona NR SR č. 282/2008 Z. z. o podpore práce s mládežou v znení neskorších predpisov hlavným motivátorom deklarovania vzájomnej spolupráce. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj

občianskej spoločnosti vstupoval do projektu ako facilitátor snažiaci sa podporiť spoluprácu týchto partnerov. Táto mala byť postavená na princípoch participatívnosti a inkluzívnosti, aby plánovaná novela zohľadňovala záujmy a potreby čo najširšieho okruhu zainteresovaných aktérov a aby ju títo aktéri vnímali ako výsledok spoločných snáh.

Radu mládeže Slovenska v projekte zastupoval predovšetkým Michal Považan, ktorý zastával pozíciu projektového manažéra a koordinátora rady. Jeho spolupracovníčkou bola Katarína Čavojská, ktorá zastáva pozíciu výskumnej pracovníčky Rady mládeže Slovenska.

Kľúčovým zástupcom Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky bol Ivan Hromada, riaditeľ odboru mládeže MŠVVaŠ SR. Kontaktnou osobou tohto projektu v štruktúre ministerstva bola Beáta Šimurdová, referentka odboru mládeže MŠVVaŠ SR. Táto sa v úvodných projektových fázach významne podieľala na realizácii projektu. V letných mesiacoch 2018 však ukončila svoj pracovný pomer s ministerstvom a jej agenda prešla de facto priamo na riaditeľa odboru Ivana Hromadu.

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

---

Partneri projektu sa v rámci tohto pilotného projektu podujali spoločne realizovať také aktivity, ktoré zodpovedajú zámerom Koncepcie rozvoja práce s mládežou. Plánom bolo zamerať sa na dosiahnutie cieľov tejto koncepcie v troch z jej piatich základných tém, ktoré sa majú riešiť do roku 2021. Konkrétne išlo o:

- definovanie aktérov práce s mládežou, a to tak aktérov verejnoprávneho charakteru, ako aj aktérov súkromnoprávnej povahy;
- aktualizáciu kritérií kvalitnej práce s mládežou, aby tieto zodpovedali aktuálnemu stavu poznania i súčasným trendom;
- návrh spôsobov a foriem financovania práce s mládežou z verejných zdrojov.

Projektívni partneri si zadefinovali aj hlavné ciele ich spoločnej iniciatívy. Prvým cieľom sa stalo vytvorenie podmienok podpory práce s mládežou, ktoré by boli férovejšie a zrozumiteľnejšie pre všetkých zainteresovaných aktérov, teda nielen pre poskytovateľov služieb v oblasti mládežníckej politiky,

---

<sup>8</sup> Štatút Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky.

ale tiež pre politikov, úradníkov a v neposlednom rade i pre mladých ľudí a ich zákonných zástupcov. Druhý cieľ bol definovaný ako vyrovnanie sa s nejasným postavením štátu a samospráv pri podpore práce s mládežou. Inými slovami, partneri projektu sa podujali precizovať postavenie orgánov verejnej moci tak, aby sa stanovili jasné kompetenčné hranice a aby sa vyprofilovali vhodné nástroje, ktoré orgány verejnej moci môžu využívať pri podpore práce s mládežou. Posledným z týchto cieľov sa stala podpora zvyšovania kvality práce s mládežou.

Celkovo bolo identifikovaných šesť rôznych aktivít, ktoré súviseli priamo s implementáciou tohto pilotného projektu:

- zber a následná analýza relevantných dát o aktuálnej situácii vo sfére mládežníckej politiky, o stave tých aktérov, ktorí sú zainteresovaní v oblasti práce s mládežou, ako aj o kvalite samotnej práci s mládežou;
- vytvorenie expertných skupín, v ktorých budú mať zastúpenie orgány verejnej moci, organizácie venujúce sa práci s mládežou, experti i širšia angažovaná verejnosť;
- spracovanie návrhov nasledujúcich materiálov, respektíve dokumentov:
  - akčný plán obsahujúci konkrétne riešenia problémov pomenovaných v koncepcii práce s mládežou a zodpovednosti orgánov za ich implementáciu;
  - návrh nového znenia zákona o podpore práce s mládežou;
  - návrh nového znenia kritérií podpory mládežníckych organizácií v programoch pre mládež, ktoré sú realizované MŠVVaŠ SR;
  - návrh kritérií podpory poskytovateľov práce s mládežou a aktívnych mladých ľudí zo strany subjektov štátnej správy a samosprávy;
- informačná kampaň vo vzťahu k cieľovým skupinám a aktivity zamerané na začleňovanie širokej verejnosti a konzultáciu výstupov pripravených expertnými skupinami s touto širokou verejnosťou – táto aktivita sa mala realizovať dvoma hlavnými nástrojmi:
- okrúhle stoly – táto forma bola určená skôr pre odbornú verejnosť (mali to byť menšie podujatia určené primárne pre zástupcov organizácií pracujúcich s mládežou, ktoré majú regionálnu, alebo dokonca celoslovenskú pôsobnosť) a mala slúžiť na podrobnejšie predstavenie spracovaných výstupov pilotného projektu a na detailnejšiu diskusiu o ich prínosoch a očakávaných problémoch (predpokladalo sa, že zainteresovaní aktéri budú mať záujem diskutovať nielen o smerovaní práce s mládežou, ale prejavia tiež aktivity vedúce k priamemu podieľaniu sa na tvorbe tejto verejnej politiky);
- verejné diskusie na miestnej alebo regionálnej úrovni s mladými ľuďmi zapojenými do činností mládežníckych organizácií a s ich zákonnými zástupcami – táto forma bola určená hlavnej cieľovej skupine (táto cieľová skupina

mala byť oslovená jednak prostredníctvom siete členských organizácií Rady mládeže Slovenska, ako aj prostredníctvom zapojenia iných organizácií pracujúcich s mládežou) a jej zámerom bolo vytvorenie priestoru na diskusiu o trendoch a smerovaní v oblasti práce s mládežou, o implementácii relevantných dokumentov prijatých na celoštátnej úrovni (napríklad Stratégia pre prácu s mládežou a Koncepcia pre rozvoj práce s mládežou), ako aj o navrhovaných zmenách a opatreniach, ktoré vo svojich výstupoch definovali jednotlivé expertné skupiny (preto mal byť na takýchto stretnutiach prítomný vždy aspoň jeden zo spolupracujúcich expertov);

- zapracovanie pripomienok širokej verejnosti do expertných výstupov;
- diseminácia výstupov pilotného projektu medzi zainteresovanými aktérmi z verejného sektora i mimovládneho sektora.<sup>9</sup>

Implementačná fáza projektu bola rozdelená do štyroch etáp. V rámci prvej malo dôjsť k zostaveniu expertných skupín, k zberu dát v teréne a ich prvotnej analýze. Podstata druhej etapy spočívala v spracovaní získaných dát do podoby expertných výstupov. Predpokladalo sa, že expertné skupiny sa budú schádzať v pravidelných intervaloch a práca bude rozdelená medzi jednotlivé expertné skupiny tak, aby sa vzájomne dopĺňali. Zámerom bolo vytvorenie priestoru na primeranú diskusiu o zámeroch a smerovaní podpory mládežníckych organizácií pri práci s mládežou a tiež o konkrétnych a realizovateľných opatreniach, ktoré majú garantovať kvalitný výkon takejto práce. V tretej etape mala byť pozornosť sústredená na zapájanie širšej verejnosti, najmä definovaných cieľových skupín tejto verejnej politiky, a na zber pripomienok či návrhov zo strany tejto verejnosti. V rámci poslednej z implementačných etáp mali byť relevantné pripomienky a návrhy zapracované do expertných výstupov, pričom zodpovednosť za vyhodnotenie pripomienok a návrhov, ako aj za mieru ich zapracovania mali niesť samotné expertné skupiny.

---

<sup>9</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 2.

## PRÍPRAVA PROJEKTU

---

Iniciátorom projektovej myšlienky bola Rada mládeže Slovenska. Táto projektová iniciatíva zo strany uvedeného mimovládneho subjektu zapadala do programového vyhlásenia vlády SR, a teda aj do plánov aktivít príslušného rezortu, ktorým bol rezort školstva reprezentovaný predovšetkým Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. Po akceptácii návrhu na vzájomnú spoluprácu v tomto projekte prebiehala komunikácia medzi radou a ministerstvom predovšetkým po linke Michal Považan, ako zástupca rady, a Beáta Šimurdová, ako zástupkyňa ministerstva. O celom prípravnom procese bol informovaný aj vedúci odboru mládeže na ministerstve Ivan Hromada.

Na tomto mieste je však potrebné uviesť jednu významnú skutočnosť, ktorá sa neskôr ukázala ako kľúčová z hľadiska charakteru implementácie tohto pilotného projektu. Na strane ministerstva došlo k zmene hlavného zástupcu pre tento projekt, pričom poverenie na jeho implementáciu dostal práve spomínaný Ivan Hromada. Z jeho pohľadu išlo o „zdedený“ projekt, s ktorého cieľmi a obsahom nebol plne stotožnený, pretože nebol pri tvorbe projektového zámeru. Navyše, projekt bol od začiatku prezentovaný ako iniciatíva rady a táto vnímala projektový návrh ako svoje vlastníctvo, čo viedlo k jej neochote meniť nastavenie a obsah projektu. Už v rámci prípravnej fázy existovali témy, ktoré mali sporný charakter. Keďže neboli priamo spomenuté v projekte, projektívni partneri neformulovali v tejto fáze žiadne zásadnejšie pripomienky a prípadným „trecím plochám“ sa vyhli. Typickým príkladom boli odlišné pohľady na postavenie IUVENTY ako rozpočtovej organizácie ministerstva v kontexte systému financovania mládežníckej politiky na Slovensku. Napriek odlišným predstavám, projektívni partneri si svoje pozície a zámery nechali pre seba a nepokúšali sa zadefinovať si témy, ktoré môžu byť z hľadiska vzájomného konfliktu rizikové. To sa neskôr ukázalo ako jeden z faktorov, ktoré mali vplyv na priebeh projektu i kvalitu spolupráce.

Projektívni partneri mali dlhodobú skúsenosť s predchádzajúcou spoluprácou. Svojou povahou i postavením totiž ide o prirodzených partnerov v rámci mládežníckej politiky a vďaka tomu, že Rada mládeže Slovenska pôsobí v tejto sfére od svojho založenia (teda od roku 1990), obaja partneri sa stretli už na mnohých fórach a pri veľkom počte aktivít. Ministerstvo spolupracuje s radou, ale aj ďalšími relevantnými aktérmi prostredníctvom zákonom určených nástrojov. Typickým príkladom jeho aktivít je rozhodovanie o prideľovaní dotácií, príprava výziev na verejné pripomienkovanie relevantnej legislatívnej

úpravy a podobne. Pre radu, ako strešnú organizáciu združujúcu veľký počet rôznorodých mládežníckych organizácií, je ministerstvo najdôležitejším partnerom pre medzisektorovú spoluprácu. Rovnako ako ministerstvo, aj rada spolupracuje s ďalšími aktérmi, a to predovšetkým s územnou samosprávou (teda so samosprávnymi krajinami a obcami) a s aktérmi zo súkromného sektora.

Rada vo vzťahu k ministerstvu predstavuje tiež zástupcu združených organizácií, ktorý týmto organizáciám poskytuje lepšiu pozíciu na vyjednávanie či lobovanie za vlastné záujmy, prípadne na obhajobu nimi definovaných rozvojových vízií. Rada pravidelne spolupracuje s ministerstvom v rámci jeho grantových výziev a zapája sa do pripomienkového konania pri tvorbe legislatívnych dokumentov. Pri pohľade do histórie tejto spolupráce je vhodné uviesť, že jej kvalita bola vždy podmienená personálnym obsadením kľúčových postov. Zatiaľ čo v prípade ministerstva možno badať určitú mieru stability a závislosť skôr od volebných cyklov, v prípade rady dochádzalo k pomerne častým zmenám na pozícii predsedu, pričom túto pozíciu zastáva spravidla niektorý z vedúcich zamestnancov členských organizácií. Bez ohľadu na uvedené však platí, že pre radu predstavuje ministerstvo prakticky jediného celonárodne pôsobiaceho partnera disponujúceho kľúčovými kompetenciami a, naopak, vďaka tomu, že rada je strešnou organizáciou, pre ministerstvo ide o veľmi dôležitého aktéra mládežníckej politiky, ktorý má právo vystupovať v mene veľkej časti mládežníckych organizácií na Slovensku.

## PRVÁ A DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (SEPTEMBER 2017 – MAREC 2018)

Rozbehnutie implementačnej fázy pilotného projektu zodpovedalo časovému plánu obsiahnutému v projektovej dokumentácii. Hlavnou aktivitou tejto časti implementácie projektu bolo z hľadiska Rady mládeže Slovenska zazmluvňovanie expertov (aj expertov z externého prostredia). Okrem toho dochádzalo k zberu údajov prostredníctvom metódy tzv. *desktop research*. Po zazmluvnení expertov boli títo zaradení do pracovných skupín a v rámci nich sa začali stretávať s cieľom diskutovať o témach, ako kvalita práce s mládežou, postavenie aktérov mládežníckej politiky, financovanie mládežníckej politiky a jej aktérov atď. Tieto diskusie vyústili do formulácie základných okruhov pre ideový zámer zákona o podpore práce s mládežou.<sup>10</sup> Kvalitatívne bol tento začiatok projektovej implementácie významným spôsobom ovplyvnený personálnou zmenou na strane riaditeľa odboru na ministerstve, ktorým sa stal Ivan Hromada. Z uvedeného je zrejmé, že sám nemohol ovplyvniť prípravnú fázu pilotného projektu a vstúpil priamo do jeho implementačnej fázy, čo sa najmä v neskoršom období prejavilo na kvalite spolupráce i na celkovom priebehu projektu ako takom.

Napriek zdaniu, že projekt sa rozbehol podľa dohodnutého plánu, pri bližšom pohľade dovnútra projektu bolo jasné, že nezhody medzi projektovými partnermi sa objavili hneď v začiatkovej etape implementácie projektu. Základné nedorozumenie sa týkalo vymedzenia líderskej pozície. Medzi partnermi neexistovala vzájomná zhoda v otázke líderstva, a tak ministerstvo, ako aj rada sa domnievali, že lídrami sú práve oni. V nadväznosti na toto súperenie sa ako problematické ukázalo aj rozdelenie projektových úloh. Rada prevzala v danej situácii iniciatívu a snažila sa aktívne vymedziť svoj priestor a definovať vlastné aktivity. Tieto následne riešila rada prevažne vo vlastnej réžii. Ministerstvo síce reagovalo na navrhované rozdelenie úloh, no zároveň realizovalo aj vlastné aktivity. Výsledkom bolo, že obaja partneri vnímali potrebu rozdelenia úloh iba v deklaratívnej rovine a v skutočnosti sa nesnažili o intenzívnu spoluprácu a prepájanie vlastných aktivít s aktivitami projektového partnera, ako by sa od pilotného projektu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík očakávalo.

<sup>10</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 2 (spracované zástupcami Rady mládeže Slovenska).

Výborným príkladom je tvorba plánu zberu údajov, ich analýzy a súvisiacej organizácie verejných diskusií. Tieto aktivity sa mali konať so zámerom prípravy strategického dokumentu obsahujúceho aj zmenu financovania podpory mládežníckych organizácií. Napriek očakávaniu spoločného postupu bol plán na splnenie úlohy vypracovaný zo strany rady a táto svoj plán následne poslala ministerstvu na pripomienkovanie. Tento prístup však MŠVVaŠ SR nepovažovalo za férový a s návrhom zo strany rady sa nestotožnilo. Zo strany MŠVVaŠ SR bol vyslovený jednoznačný nesúhlas s formou zberu a organizáciou verejných diskusií, ktorý navrhovala rada.<sup>11</sup> Napriek takejto jasnej výhrade Rada mládeže Slovenska uskutočnila zber údajov aj organizáciu verejných diskusií v súlade s vlastnými zámermi a bez aktívnej organizačnej spoluúčasti ministerstva. Preto ani neprekvapuje fakt, že na viacerých projektových akciách sa zástupcovia ministerstva nezúčastňovali, prípadne sa zúčastňovali iba pasívne. Nerešpektovanie jasne formulovaných požiadaviek partnera a na to naviazané odmietanie zúčastňovať sa na takto pripravených akciách odzrkadľuje problematické vzťahy, prístup a spoluprácu medzi projektovými partnermi od začiatku implementačnej fázy.

Komunikácia sa vo veľkej miere obmedzovala iba na elektronické formy (dominovala predovšetkým e-mailová komunikácia). ÚSV ROS sa pokúšal o zmierňovanie napätia a o nájdenie spoločne akceptovateľných riešení tým, že vytváral priestor na spoločné stretnutia zástupcov oboch partnerov. Aj napriek tomu zostali vzťahy medzi zástupcami partnerských subjektov napäté, partneri sa navzájom nerešpektovali a na škodu celého pilotného projektu dochádzalo s postupujúcim časom iba k prehlbovaniu ich vzájomnej nedôvery a neochoty spolupracovať zmysluplným spôsobom. Hlavní zástupcovia projektových partnerov sa pri tom navzájom obviňovali z „partizánskych aktivít“, ktoré podkopávali autoritu i snahu toho druhého partnera. Na tomto mieste je zaujímavá ešte jedna skutočnosť. V prvých mesiacoch implementácie projektu partneri pristupovali v rámci monitoringu k vzájomnej kritike skôr opatrne a nekonkretizovali výhrady. Čím viac sa však projekt blížil k záverečnej etape implementácie, tým konkrétnejšie boli ich vzájomné výhrady a vracali sa v nich aj do začiatkových implementačných etáp.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

<sup>12</sup> Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

## TRETIA ETAPA IMPLEMENTÁCIE (APRÍL – JÚN 2018)

Ani druhá implementačná etapa sa nevyhla problémom. Z hľadiska časového plánu prebiehalo všetko v súlade s projektovou dokumentáciou. Ako kritický sa však ukázal zber reakcií na návrh konkrétnych dokumentov. Rada zvolila prístup aktívneho zberu reakcií primárne cez svojich členov počas organizácie okrúhlych stolov s odborníkmi a prostredníctvom verejných diskusií, ktoré niesli označenie „Z hlavy na nohy“ a ktoré sa uskutočnili v štyroch vybraných mestách:

- Banská Bystrica (25. júna 2018);
- Prešov (26. júna 2018);
- Trnava (27. júna 2018) – na tomto stretnutí sa zúčastnil aj priamo zástupca ministerstva;
- Bratislava (28. júna 2018) – na tomto stretnutí sa zúčastnil aj priamo zástupca ministerstva.

Tieto podujatia moderovali Peter Gušťačík a Miroslava Žilinská z občianskeho združenia PDCS, ktoré sa špecializuje, okrem iného, na poskytovanie služieb v oblasti facilitácie a deliberácie. Zástupcovia PDCS zároveň pripravili pre potreby projektových partnerov aj správu o priebehu týchto podujatí a o spätnej väzbe, ktorá bola poskytnutá zo strany zúčastnenej verejnosti.<sup>13</sup>

MŠVVaŠ SR od začiatku preferovalo skôr tradičný prístup zberu údajov a názorov vo forme zverejnenia výzvy na predkladanie pripomienok a návrhov prostredníctvom svojej internetovej stránky. Jeho cieľom bolo poskytnúť priestor nielen predstaviteľom mládežníckych organizácií združených pod hlavičkou rady, ale aj tým, ktorí v rade nie sú organizovaní a tiež úplne neorganizovaným subjektom. Predstavitelia MŠVVaŠ SR mali zároveň závažné výhrady k organizácii verejných diskusií, ktoré považovali aj kvôli nízkej účasti za nedostatočne reprezentatívne a málo inkluzívne: Účastníkov bolo pomerne malé množstvo a zástupcovia projektu tvorili ich prevažnú časť na všetkých

stretnutiach okrem stretnutia v Bratislave.<sup>14</sup> Za príklad dobre organizovaného podujatia dávalo ministerstvo verejné pripomienkovanie vlastného návrhu nového znenia zákona o podpore práce s mládežou. Na týchto aktivitách spolupracovalo ministerstvo s IUVENTOU – Slovenským inštitútom mládeže a v rámci tripartitných rokovaní zorganizovali 3. mája 2018 stretnutie, kde bola pozornosť venovaná legislatívnym úpravám i súvisiacemu akčnému plánu. Na tomto stretnutí bol dohodnutý termín ďalšieho pracovného stretnutia, tentoraz so zástupcami samosprávnych krajov, ktoré majú vo svojej pôsobnosti aj úlohy súvisiace s prácou s mládežou. Toto druhé stretnutie sa uskutočnilo 16. mája 2018 v Žiline a zúčastnilo sa na ňom celkovo 26 osôb (okrem regionálnych koordinátorov IUVENTY – Slovenského inštitútu mládeže a zástupcov ministerstva sa na ňom zúčastnil aj zástupca Rady mládeže Slovenska). Celkovo zástupcovia ministerstva vzniknutú situáciu popísali takto: *Tri z týchto štyroch stretnutí organizovaných Radou mládeže Slovenska považujeme za zlyhanie a premárnenú šancu, keďže sa na nich zúčastnilo viac zástupcov projektu a jeho organizácií ako verejnosti. Ministerstvo na toto zlyhanie zo strany rady reagovalo formou publikovania „Online verejnej konzultácie“ vo forme výzvy, na ktorú mohla reagovať aj širšia verejnosť. Táto výzva bola zverejnená na internetových stránkach MŠVVaŠ SR a IUVENTA a takisto boli na ňu priamo e-mailom upozornení najrelevantnejší zainteresovaní aktéri v oblasti mládežníckej politiky v zmysle ďalšieho šírenia informácie smerom dovnútra sektora.*<sup>15</sup>

Rada mládeže Slovenska sa podieľala predovšetkým na iniciovaní a organizovaní verejných diskusií po názvom „Z hlavy na nohy“, ktoré mali byť zamerané na zamýšľané zmeny v legislatívnej úprave podpory práce s mládežou. Vzhľadom na kritiku zo strany ministerstva i úradu, keď oba subjekty upozornili na fakt, že samotná mládež mala veľmi obmedzené možnosti zúčastniť sa na týchto verejných diskusiách, pristúpila rada k organizácii ďalších diskusných podujatí, ktorých cieľovou skupinou boli predovšetkým mladí ľudia. Tieto diskusie sa podľa vyjadrenia zástupcov rady mali konať najmä v regiónoch (napríklad v Košiciach, Jelšave, Považskej Bystrici, Banskej Bystrici a na ďalších miestach).

<sup>13</sup> Gušťačík, P. – Žilinská, M. 2018. Správa PDCS z participatívneho procesu k zmene zákona o podpore práce s mládežou. Dostupné z: <[http://mladez.sk/wp-content/uploads/2018/12/Sprava\\_z\\_participativneho\\_procesu\\_doplнена-1-1-1.pdf](http://mladez.sk/wp-content/uploads/2018/12/Sprava_z_participativneho_procesu_doplнена-1-1-1.pdf)> (20. 8. 2019).

<sup>14</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 2 (spracované zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky).

<sup>15</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 2 (spracované zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky).

## ŠTVRTÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (JÚL 2018 – APRÍL 2019)

Obmedzená spolupráca, nerešpektovanie požiadaviek druhej strany a vzájomná nedôvera vyústili do stavu, pri ktorom nebol spracovaný spoločný návrh nového znenia zákona o podpore práce s mládežou. Naopak, každý z partnerských subjektov pripravil vlastný návrh. Na jednej strane tak možno konštatovať, že k naplneniu hlavného zámeru pilotného projektu vo formálnom zmysle došlo, pretože bol spracovaný návrh novej legislatívnej úpravy, ktorý prešiel nejakými formami pripomienkovania aj zo strany širšej verejnosti, no na druhej strane platí, že pri dôkladnejšom pohľade dovnútra projektu sa obaja partneri domáhali vymedzenia svojich vlastných pozícií a preferencií, pričom princípy participatívnej a inkluzívnej tvorby verejných politík zostali kdesi na okraji nimi realizovaných aktivít.

Oba partnerské subjekty mali možnosť vzájomne si pripomienkovať svoje návrhy, pričom navzájom vyjadrovali nesúhlas s návrhom predloženým zo strany druhého partnera. Ministerstvo však využilo pri vyhodnocovaní oboch zámerov svoju exkluzívnu pozíciu a do ďalšieho legislatívneho postupu posunulo vlastný návrh, s ktorým rada nesúhlasila. Návrh z dielne Rady mládeže Slovenska bol zamietnutý a rade sa tak nepodarilo presadiť zriadenie plánovaného fondu na financovanie podpory mládežníckych organizácií, v ktorom by mala aj vlastné zastúpenie.

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

Výstupy pilotného projektu boli zapojenými partnermi vnímané ako dôležité, no rozdielnym spôsobom. Zatiaľ čo pre Radu mládeže Slovenska pripravovaná legislatívna úprava bola kľúčovou legislatívnou úpravou z hľadiska postavenia a pôsobenia jej členských organizácií, pre ministerstvo ide iba o jednu z mnohých aktivít, keďže jeho agenda je mimoriadne široká. V istom momente sa dá dokonca konštatovať, že ministerstvo sa zaoberalo prioritnejšími oblasťami a sféra mládežníckej politiky nebola pre tento ústredný orgán štátnej správy najdôležitejšou témou v sledovanom projektovom období.<sup>16</sup>

K meškaniu v projekte nedošlo. Počas implementácie projektu však mali predstavitelia MŠVVaŠ SR pocit, že sa objavili viaceré „hluché obdobia“. Ako príklad bolo spomenuté čakanie na draft návrhu akčného plánu, keď rada s ministerstvom prakticky nekomunikovala. Rada mládeže Slovenska túto skutočnosť vysvetlila potrebou sústredenia sa na prípravu podkladového materiálu, ktorá si vyžadovala príslušný čas.<sup>17</sup> Tu je vhodné uviesť, že ak mali zástupcovia ministerstva pocit, že komunikácia nie je zo strany rady dostatočná, sami mali prevziať iniciatívu a dožadovať sa vysvetlení či doplňujúcich informácií. Nič to však nemení na situácii, že rada mala urobiť všetko pre to, aby jej projektový partner nenadobúdala pocit vylúčenia z niektorých „spoločných“ projektových aktivít.

Celkovo tak projekt vyznel ako začarovaný kruh. Obaja partneri mali byť jednoznační vo vlastných prioritách a očakávaniach už v prípravnej fáze projektu. V tomto období mala prebehnúť tiež diskusia o líderstve a rozdelení úloh. Ministerstvo mohlo a malo prejavovať väčší záujem o začlenenie do organizácie podujatí určených na zapájanie verejnosti a rada mohla a mala vo väčšej miere zapájať do vlastných aktivít ministerstvo. Obaja partneri sa totiž zapájali do aktivít toho druhého zvyčajne až v momente, keď „už bolo neskoro“, teda keď už nemali vplyv na organizáciu a priebeh daných aktivít.

<sup>16</sup> Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

<sup>17</sup> Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

Vzhľadom na uvedené nie je prekvapujúce, že v závere implementačnej fázy prišiel každý z partnerov s vlastným návrhom, pričom vzájomne si vyjadrovali nesúhlasné stanoviská. Z hľadiska participatívnej tvorby verejných politik bolo najzávažnejším nedostatkom to, že vzájomná nedôvera a nízka miera spolupráce viedli aj k nízkej miere zapájania širokej verejnosti do celého procesu, čo rozhodne nespĺňa predpoklady príkladu dobrej praxe. Z tohto pohľadu nie je projekt vhodným adeptom na kopírovanie. Jeho priebeh i obsah by mali byť skôr výstrahou, ako môžu nedorozumenia a nejasnosti súvisiace s vlastnými prioritami a predstavami narušiť celú projektovú implementáciu a viesť k výsledku, ktorý síce formálne vyzerá v poriadku, no obsahovo nie je želaným stavom.

Podľa vlastných slov sa projektív partneri hlásia k naplneniu plánovaných cieľov projektu.<sup>18</sup> Ide však prevažne o formálne naplnenie týchto cieľov, keďže priebeh projektu a samotná spolupráca medzi partnermi nezodpovedali formulovaným očakávaniam. Dosiahnuté výsledky a priebeh projektu hodnotia partneri neutrálne. Z pohľadu splnenia úloh bol projektový zámer naplnený, ale obaja partneri by väčšinu realizovaných úloh vykonali bez ohľadu na existenciu tohto pilotného projektu. Úrad a ním poverená odborná garantka vnímajú vzniknutú situáciu podobne. Podľa nej v najväčšej miere ovplyvnil priebeh a výsledky projektu vzájomný vzťah a osobné konflikty medzi hlavnými zástupcami partnerov.

<sup>18</sup> Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Niektoré vzájomné očakávania boli počas prípravnej fázy medzi partnermi vysvetlené, ale ako už bolo naznačené, projektív partneri podcenili diskusiu o možných rizikových témach. Komplikáciou sa stala aj personálna zmena na kľúčovom mieste u jedného z partnerov, pretože neskôr, najmä v implementačnej fáze, sa prejavila rezistencia nového zástupcu voči nastaveniu a obsahu projektu. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti sa pokúšal zabezpečiť hladký priebeh projektu. Napriek snahám o zmierňovanie napätia medzi hlavnými zástupcami projektového partnera toto napätie sa stupňovalo s postupujúcou implementáciou projektu a vyústilo až do pomerne komplikovaného vzťahu, v rámci ktorého projekt bol deklarovaný ako spoločný, no pozície oboch partnerov boli odlišné, čo sa prejavilo aj vo vzťahu k projektovým výstupom.

Vnímanie líderstva sa počas celej realizácie projektu nemenilo. Obe strany sa vnímali ako lídri. Rada pri tomto vnímaní vychádzala jednak zo svojej iniciatívnosti na začiatku projektu, a jednak z vlastného postavenia, pri ktorom vystupuje ako strešná organizácia zastupujúca záujmy veľkého počtu iných mládežníckych organizácií. Ministerstvo, naopak, vychádza pri vnímaní vlastnej pozície z legislatívou garantovanej pozície ústredného orgánu štátnej správy vo sfére mládežníckej politiky, ako aj z vnímania potrebných politických prepojení v rámci predpokladaného legislatívneho procesu, ktorý mal zavŕšiť snaženie oboch partnerských subjektov.<sup>19</sup>

Vzájomná dôvera medzi partnermi bola rovnako limitovaná. V priebehu trvania projektu sa dokonca ešte oslabovala, čo vyplývalo z akcií a reakcií na stranách oboch partnerov. Už pri príprave projektu a rozdeľovaní úloh partneri dostatočne nespocovali. Rada mládeže Slovenska miestami vystupovala tak, ako keby ministerstvo nemalo mať samostatnú zodpovednosť za žiadnu projektovú aktivitu. Viaceré úlohy zobrala výhradne na svoje plecia, čo však spôsobilo, že predstavitelia MŠV a Š SR nadobudli pocit, že sú

<sup>19</sup> Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.



z celého procesu projektovej implementácie naschvál vynechávaní.<sup>20</sup> Vzájomná komunikácia prebiehala na začiatku projektu viac-menej štandardným spôsobom (najmä elektronicky, no uskutočnilo sa aj viacero osobných stretnutí), ale postupom času sa vzťahy začali zhoršovať a to sa nevyhnutne odrazilo aj na kvalite komunikácie. Osobné stretnutia sa uskutočňovali aj v pokročilejších implementačných etapách projektu, ale zvyčajne ich iniciovala Jana Gažurová z pozície odbornej garantky projektu za Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Pokiaľ ide o pohľad na splnenie cieľov projektu, partneri sa v tejto otázke nezhodnú. Z pohľadu rady bolo splnené všetko, čo malo byť splnené. Ministerstvo však identifikovalo viaceré nedostatky. Plnenie úloh zo strany rady považuje taktiež za nedostatočné. Významnú výhradu formulovalo napríklad ministerstvo k zapájaniu vlastných zástupcov do „spoločných aktivít“, pretože podľa jeho vyjadrenia očakávalo, že rada začlení zástupcov ministerstva do ňou realizovaných úloh v oveľa väčšej miere a umožní im primerane participovať na všetkom, čo malo súvis s implementáciou tohto pilotného projektu.<sup>21</sup>

V prípade personálnych projektových kapacít nastal na strane ministerstva od samého začiatku projektu problém. MŠVVaŠ SR odmietlo čerpať prostriedky projektu a zároveň požiadalo o možnosť zapojiť externého spolupracovníka, ktorý by vykonával projektové úlohy v mene ministerstva. Tejto žiadosti nebolo možné vyhovieť vzhľadom na nastavenie a podmienky grantovej schémy, a tak ministerstvo počas celej doby trvania projektu nečerpalo žiadne pridelené finančné prostriedky. Podľa zástupcov projektu na strane MŠVVaŠ SR aj to bol dôvod, prečo mali miestami pasívnejší prístup k plneniu projektových úloh i k celému projektu. Projektové úlohy totiž museli poverení zamestnanci ministerstva vykonávať nad rámec ich ďalších pravidelných úloh a zároveň projekt nevnímali ako prioritný (vedúci odboru, ktorý nastúpil do svojej funkcie v čase začiatku implementácie projektu, dokonca nebol s obsahom projektu stotožnený). V tomto kontexte ich prístup nie je až taký prekvapujúci, no namiesto sa objavuje otázka, prečo vôbec MŠVVaŠ SR potom do takéhoto projektu vstupovalo.

Ako už bolo spomenuté v predchádzajúcich častiach, zapojení partneri nepracovali, respektíve nekoordinovali svoj spoločný postup. Dokonca nevyužili ani prístup v zmysle: „ak my splníme naše úlohy a vy splníte vaše,

v istom momente dôjde k prelínaniu či prepojeniu a tým aj k splneniu projektových cieľov“. Partneri totiž nielen nespolupracovali, ale neboli dohodnutí ani na prepájanie vlastných výstupov. Zároveň je potrebné konštatovať, že partnerské subjekty sledovali pri implementácii projektu aj vlastné ciele a v istom momente rezignovali na plnenie spoločných cieľov, ktoré vyplývali z projektovej dokumentácie. Na jednej strane nízke zapojenie ministerstva do prípravy projektu spôsobilo, že jeho zástupcovia nevnímali definované ciele ako spoločné ciele, na druhej strane je nutné zdôrazniť aj to, že partneri mali aj latentné ciele, ktoré neformulovali navonok voči druhému partnerovi.

Priebežný monitoring poukázal na zaujímavý, no nie zriedkavý fenomén. Napriek existujúcemu napätiu vnútri projektového partnerstva navonok partneri aspoň v prvej časti projektovej implementácie formulovali skôr zdržanlivé vyjadrenia. Spoluprácu označovali za štandardnú a ich obavy sa týkali skôr administratívnej záťaž, než obsahu projektu. Až v neskoršom priebehu implementácie dochádzalo k otvorenejším prejavom kritiky a táto sa vracala aj do minulých udalostí, čo odhalilo pozadie celého konfliktu medzi hlavnými projektovými partnermi.<sup>22</sup> Napriek tomu, že partnerské subjekty sa začali kritizovať a obviňovať v inštitucionálnej rovine, pozorovania potvrdili, že veľká časť napätia vychádzala z interpersonálneho vzťahu, ktorý medzi sebou mali hlavní zástupcovia partnerov, teda Michal Považan na strane Rady mládeže Slovenska a Ivan Hromada ako hlavný zástupca Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. Ich vzájomná animozita bola otvorená (i keď na verejnosti sa ju pokúšali potlačovať) a najmä v priebehu druhej časti implementácie projektu už dochádzalo k neochote k vzájomným stretnutiam.

Tento fenomén významným spôsobom ovplyvnil nielen implementačnú fázu projektu, ale aj kvalitu jeho výstupov. Na lepšiu ilustráciu danej situácie je možné uviesť moment, keď vyhrotené napätie viedlo k tomu, že predstavitelia rady sa pokúsili obísť svojho partnera a komunikovali svoje požiadavky priamo s ministerkou. Okrem toho požiadali aj o zmenu na poste zástupcu ministerstva v tomto projekte. Zástupcovia ministerstva označili tieto aktivity rady ako „politické hry“ a odmietli sa na nich zúčastňovať.

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti sa prostredníctvom svojej odbornej garantky snažil zmieriť existujúce napätie a zvolil cestu osobných stretnutí so zámerom vyjasniť si pozície, priority a spoločné ciele. Ako priznala aj samotná garantka: *Komunikácia*

20 Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

21 Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

22 Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

so zástupcami projektových partnerov v tomto konkrétnom projekte nebola jednoduchá. Týka sa to oboch zúčastnených strán. Napriek snahe a viacerým spoločným stretnutiam nedošlo k zlepšeniu vzájomných vzťahov a zároveň k zlepšeniu fungovania spolupráce na samotnom projekte.<sup>23</sup>

Problémom bola aj apatickosť projektových partnerov vo vzťahu k „spoločným“ aktivitám. Napríklad, ministerstvo opakovane nadobúdalo pocit, že niektoré úlohy meškajú, prípadne nie sú plnené v rámci dohodnutých mantinelov či v súlade so schválenou projektovou dokumentáciou, no napriek tomu iniciatívne nekonalo. Projekt ako taký totiž nevnímali jeho zástupcovia ako prioritu. Navyše, hlavný výstup projektu, ktorým bol návrh legislatívnych úprav zákona o podpore práce s mládežou, vyplýval tak či tak z ich pracovnej činnosti a projektové aktivity vnímali skôr ako nadbytočnú záťaž. Celú situáciu z ich pohľadu komplikoval aj postoj a správanie rady, ktorá miestami ani nepočítala s aktívnou účasťou MŠVVaŠ SR, a jej zástupcovia sa nepokúšali aktívnejšie zapojiť zástupcov ministerstva do niektorých projektových aktivít.<sup>24</sup>

Zapojení partneri vo všeobecnosti nenašli zhodu v komunikačných nástrojoch, respektíve v organizácii a koordinácii komunikácie, pre účel oslovenia a zapojenia čo najširšej verejnosti. Pre účely prípravy plánovaných strategických materiálov využila rada vlastné kapacity. Až keď mala pripravený prvý návrh, tento sa snažila komunikovať s mládežníckymi organizáciami, no je nutné poznamenať, že komunikovala najmä s vlastnou členskou základňou. Pre účely pripraveného návrhu materiálov zorganizovala štyri regionálne verejné diskusie (v mestách Banskej Bystrici, Prešove, Trnave a Bratislave), na ktoré mali prístup nielen predstavitelia jej členských mládežníckych organizácií, ale tiež predstavitelia iných organizácií i široká odborná či laická verejnosť. Účasť na týchto podujatiach však nebola veľmi vysoká a ministerstvo radu kritizovalo najmä preto, lebo samo nemalo možnosť spolupodieľať sa na ich organizácii. Oveľa závažnejšou však bola kritika ministerstva voči rade, že táto neumožnila dostatočným spôsobom zapojenie širokej verejnosti a tých organizácií, ktoré nie sú členskými organizáciami rady. Týmto MŠVVaŠ SR ospravedlnilo vlastnú iniciatívu, keď bez konzultácie s Radou mládeže Slovenska zverejnilo na svojej internetovej stránke zámer novelizovať zákon o podpore práce s mládežou a zároveň o tejto iniciatíve e-mailom informovalo vybrané mládežnícke organizácie.

23 Rozhovor s odbornou garantkou pilotného projektu za Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

24 Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

Aj tieto príklady poukazujú na to, že partneri nekomunikovali primerane a nespolupracovali ani pri takej fundamentálnej otázke, ako je výber komunikačného mixu pri participatívnom spôsobe tvorby verejnej politiky. Pozitívnym prvkom bolo zapojenie PDCS do moderovania verejných diskusií, na ktorých boli zbierané podnety zo strany verejnosti.

Pokiaľ ide o zapájanie širokej verejnosti i zainteresovaných aktérov do tvorby mládežníckej politiky v tomto konkrétnom prípade, je nutné uviesť hneď niekoľko zaujímavých skutočností. Široká verejnosť mala možnosť zúčastniť sa na všetkých verejných diskusiách iniciovaných zo strany Rady mládeže Slovenska, ktoré mali zámer predstaviť pripravené materiály a zároveň zozbierať podnety zo strany verejnosti. Pozvánky rada distribuovala predovšetkým vlastným členským mládežníckym organizáciám, ale účasť nebola limitovaná a zúčastniť sa na týchto podujatiach mohol prakticky ktokoľvek. MŠVVaŠ SR zverejnilo na podporu účasti na týchto podujatiach oficiálnu výzvu na svojej internetovej stránke. Samotnej rade však adresovalo jasnú kritiku. Prvým kritizovaným momentom bolo to, že rada oslovovala predovšetkým vlastné členské organizácie, čo ministerstvo považovalo za neochotu prizvať do pripomienkového procesu aj ďalšie, nečlenské mládežnícke organizácie. Tým druhým bola samotná organizácia podujatí, pretože napríklad čas ich konania spôsoboval, že účasť viacerých subjektov nebola možná (napríklad rôznych neorganizovaných komunít pracujúcich s mládežou či samotnej školopovinnej mládeže). Z kvantitatívneho hľadiska platí, že na podujatiach organizovaných Radou mládeže Slovenska v rámci implementácie tohto projektu sa zúčastnilo celkovo 52 osôb.<sup>25</sup> Týmto bolo umožnené priamo sa vyjadriť k problematike práce s mládežou, mládežníckej politike i navrhovaným legislatívnym zmenám. Rada hodnotí diskusie ako živé a ocenila tiež vstup PDCS, ktorý ako externý subjekt zabezpečoval moderovanie týchto diskusií. Cieľom akcií bolo podľa rady nielen informovať verejnosť o zámere rady, ale tiež zozbierať podnety zo strany verejnosti k tomuto zámeru. Aj v tomto prípade však ministerstvo poukazovalo na skutočnosť, že rada pozývala na svoje podujatia najmä zástupcov vlastnej členskej základne. Zároveň zástupcovia ministerstva upozornili na fakt, že verejnosť nebola následne primeraným a dostatočným spôsobom informovaná o naložení s jej podnetmi.<sup>26</sup> Nešlo

25 Gušťačík, P. – Žilinská, M. 2018. Správa PDCS z participatívneho procesu k zmene zákona o podpore práce s mládežou. Dostupné z: <[http://mladez.sk/wp-content/uploads/2018/12/Sprava\\_z\\_participativneho\\_procesu\\_doplнена-1-1-1.pdf](http://mladez.sk/wp-content/uploads/2018/12/Sprava_z_participativneho_procesu_doplнена-1-1-1.pdf)> (20. 8. 2019).

26 Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

totiž o riadne zákonom stanovené pripomienkové konanie (čo by zaväzovalo ministerstvo) a rada zbierala podnety spoločne, čo znamenalo, že pri ich vyhodnotení nebolo možné viacerých účastníkov priamo informovať o ich vlastných podnetoch. Ministerstvo túto kritiku adresovalo rade, ale až po ukončení príslušnej implementačnej etapy, keď už bolo príliš neskoro na nápravu. Proaktívnym pôsobením sa pritom dalo viacerým takýmto nedostatkom pomerne ľahko vyhnúť. Aj rada však mala výhrady k aktivitám ministerstva. Napríklad, jej zástupcovia upozornili, že do participatívnych aktivít realizovaných ministerstvom nie je rada prizývaná.

Partnerom sa síce potenciálne podarilo osloviť všetky dotknuté subjekty, ale pohľad na reálnu mieru participácie poukazuje na neefektívnosť komunikácie a nízku účinnosť zvolených komunikačných nástrojov. Do implementačnej fázy projektu tak boli zapojené iba vybrané mládežnícke organizácie, čo nebolo cieľom, pretože iné organizácie mohli nadobudnúť pocit exklúzie. Participácia tak síce bola formálne otvorená a verejnosť sa mohla do implementačnej fázy projektu zapájať, no nedbalosť či nedostatočná aktivita partnerov vyústili do stavu, keď participácia bola výrazne limitovaná. Až zarážajúco vyznieva fakt, že odborná garantka pilotného projektu za úrad musela opakovane obom projektovým partnerom zdôrazňovať záväzok, respektíve očakávanie zapájania čo najširšej verejnosti. Ale v tomto kontexte potom neprekvapuje, že verejnosť bola oslovovaná iba klasickým, pomerne formálnym spôsobom, čo vyvolalo zapojenie najmä tradičných („overených“) aktérov, a k samotnej iniciatívnosti nebola širšia verejnosť nijako motivovaná.

Projektívni partneri si v rámci nepravidelných projektových stretnutí priebežne vyhodnocovali postup a vzájomne si poskytovali spätnú väzbu. Na začiatku však táto spätná väzba bola viac formálna a partneri svoju nedôveru a nesúhlas skrývali (spätnú väzbu poskytovali najmä Michal Považan a Ivan Hromada). Neskôr, keď vzájomná kritika prerástla do otvoreného konfliktu, spätná väzba už nemala vplyv na zlepšenie vzťahov a priebeh projektu. Reakcie na kritiku a prijaté opatrenia zapojených partnerov v priebehu implementácie projektu boli veľmi limitované.

Návrhy partnerov boli zverejňované na internetových stránkach oboch partnerských subjektov. Tieto návrhy obsahovali aj zdôvodnenia. Spätná väzba získavaná od participujúcich subjektov bola však objemovo limitovaná. Miestami sa dokonca otvárali otázky transparentnosti celého postupu a projektívni partneri sa navzájom kritizovali a obviňovali zo sledovania úzkych záujmov, ktoré nerátajú s integráciou podnetov zo strany širokej verejnosti.

Napriek deklarovanej spolupráci v rámci priebežného monitoringu, na základe uskutočnených pozorovaní a realizovaných rozhovorov je potrebné konštatovať, že pre tento pilotný projekt nebolo charakteristické vzájomné

porozumenie hlavných projektových partnerov. To sa prejavilo nielen v neefektívnej spolupráci (ak vôbec o spolupráci možno hovoriť), ale tiež v tom, že títo partneri nesledovali spoločný cieľ. Naopak, vzájomná nedôvera medzi zástupcami verejného sektora a mimovládneho sektora sa v priebehu projektovej implementácie iba prehlbovala. V konečnom dôsledku táto (ne)spolupráca mala vplyv aj na úspešnosť celého projektu z pohľadu využitia participatívnych mechanizmov. Na tomto mieste je možné vyzdvihnúť štyri fundamentálne príčiny spomínanej (ne)spolupráce:

Hlavní zástupcovia projektových partnerov si osobnostne takpovediac „nesadli“. Obaja sa snažili zastávať pozíciu lídra a namiesto partnerstva svojmu oponentovi ponúkali skôr submisívnu pozíciu, z ktorej by jasne vyplynulo, ktorý z partnerských subjektov je ten dôležitejší. Zatiaľ čo zástupca ministerstva zdôrazňoval fakt, že *ministerstvo je ústredný orgán štátnej správy, ktorý je zodpovedný za definovanie priorít v danej politike i všetky relevantné legislatívne návrhy*, a v rade je organizovaných iba časť subjektov venujúcich sa mládežníckej politike na Slovensku,<sup>27</sup> zástupca rady sa snažil vychádzať z toho, že *rada je strešnou organizáciou združujúcou významnú časť organizácií pracujúcich s mládežou a ministerstvo je typickým ústredným a byrokraticky fungujúcim orgánom, ktorý je priveľmi vzdialený bežným potrebám mládežníckych organizácií*.<sup>28</sup>

Reprezentant MŠVVaŠ SR neprejavoval dostatočný záujem o tento projekt už od samotného začiatku. V rozhovoroch bolo napríklad uvedené aj to, že *táto oblasť nie je aktuálne prioritnou oblasťou pre ministerstvo*.<sup>29</sup> Toto konštatovanie neznamena, že daný zamestnanec k svojej práci alebo agende mládežníckej politike nepristupuje dostatočne kvalitne, ale na druhej strane platí, že vo vzťahu k pilotnému projektu vystupoval skôr pasívne a vzhľadom na jeho možný účinok bol pesimistický. Svoj postoj okrem iného odvodzoval od konštatovania, že Rada mládeže Slovenska nedokáže hovoriť za celú mládež na Slovensku a nadobudol pocit, že svojou aktivitou sa snaží vylúčiť tie organizácie i neorganizovaných mládežníkov, ktorí sa nehlásia k jej štruktúram. V tomto kontexte je vhodné zdôrazniť, že nikto z nadriadených zamestnancov ministerstva (teda napríklad ministerka alebo príslušný štátny tajomník) nevstúpil do implementačnej fázy projektu a nepodporil daný projekt ako

27 Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

28 Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

29 Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

prioritnú aktivitu ministerstva. Vo výsledku tak bol tento projekt, pravdepodobne, vnímaný ako projekt s nízkou prioritou, čo nepodporovalo motiváciu poverených zamestnancov ministerstva pri jeho realizácii, pretože ho vnímali ako „povinnú jazdu“, respektíve ako povinnú aktivitu, ktorej výsledok však nie je dôležitý. Inými slovami, hlavný reprezentant ministerstva nebol stotožnený s významom projektu, jeho cieľmi a plánovanými aktivitami.

Zástupcovia ministerstva zastávali pozíciu, že plánovaný návrh zákona spracujú vo svojej réžii, a to bez ohľadu na to, či pri tom Rada mládeže Slovenska bude, alebo nebude. Táto skutočnosť bola explicitne formulovaná aj vo vzťahu k partnerskému subjektu, čo nepodporilo vzájomnú dôveru a rešpekt medzi projektovými partnermi.

Poslednou, no nemenej dôležitou príčinou nedostatku spolupráce bol nesúlad v politických cieľoch a prístupoch projektových partnerov. Na jednej strane rada nevnímala potrebu zapájať do realizácie projektu také mládežnícke organizácie, ktoré nie sú integrované do jej štruktúr, s čím nesúhlasilo ministerstvo, pretože jeho predstavitelia boli presvedčení, že je potrebné zapojiť aj tých, ktorí sú neorganizovaní a tých, ktorí nepatria do štruktúr rady. Na druhej strane, pre radu bola dôležitá otázka financovania a redistribúcie zdrojov prostredníctvom ňou ponúkaného nástroja (fondu), čo sa nestretlo s porozumením u zástupcov ministerstva a vnímali to ako „partizánsku aktivitu“ a snahu o monopolizáciu vlastného postavenia zo strany rady.

Z formálneho hľadiska boli v rámci projektu splnené všetky stanovené úlohy. Partneri predložili dva návrhy zákona o podpore práce s mládežou, súvisiaci akčný plán, návrh nového znenia kritérií podpory mládežníckych organizácií v programoch pre mládež realizovaných MŠVVaŠ SR a tiež návrh kritérií podpory poskytovateľov práce s mládežou a aktívnych mladých ľudí zo strany subjektov štátnej správy a samosprávy. Ak sa však pozrieme na priebeh projektu z hľadiska princípov, ktoré sa viažu k participatívnej tvorbe verejných politík, je potrebné formulovať vážne výhrady. Už skutočnosť, že partneri nakoniec vypracovali dva návrhy zákonov (každý partner vo vlastnej réžii), vypovedá o mimoriadne problematickom vzťahu partnerských subjektov. Na celkové zhodnotenie projektu môže vhodne poslúžiť nasledujúci výrok odbornej garantky za Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti: *Oni nechápu, čo je participácia. Okrem nepochopenia samotnej participácie projekt ovplyvnili aj vlastné politické ciele a ambície predstaviteľov projektových partnerov.*<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Rozhovor s odbornou garantkou pilotného projektu za Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

## Otázky a úlohy

- Pokúste sa zamyslieť nad tým, prečo sa v súvislosti s participáciou verejnosti veľká pozornosť venuje mládeži, a to nielen na úrovni jednotlivých štátov, ale aj na nadnárodnej úrovni.
- Zákonodarný proces je pomerne komplikovaným a prísne štandardizovaným procesom. Zamyslite sa nad formami participácie verejnosti a pokúste sa popísať možnosti jednotlivca a mimovládnej organizácie pri snahe o vstup do procesov prípravy zákonov v slovenských podmienkach.
- Táto prípadová štúdia okrem iného poukazuje na to, ako osobná animozita medzi jednotlivcami dokáže blokovať spoluprácu aj na organizačnej úrovni. Aké opatrenia bolo možné podľa vás prijať so zámerom predchádzať neželanému efektu spomínanej animozity, respektíve minimalizovať tento efekt?

PP

Krajská  
konceptcia

environmentálnej  
výchovy,  
vzdelávania  
a osvety


v Trenčianskom  
kraji

# Príbeh pilotného projektu č. 3

Tomáš Jacko

Hlavní partneri projektu:

- Trenčiansky samosprávny kraj
- záujmové združenie právnických osôb Špirála



Environmentálne témy patria v súčasnosti medzi populárne témy, a to nielen v akademickom diskurze, ale aj v diskusiách politikov, či dokonca širokej verejnosti. Paradoxne, na okraji tohto záujmu sa objavuje aj problematika systematického vzdelávania zameraného na environmentálne témy a práve na túto problematiku bol zameraný sledovaný pilotný projekt. Z administratívno-politického hľadiska je zaujímavé, že projekt bol situovaný na regionálnu úroveň tvorby verejných politík a verejnú správu v ňom zastupoval Trenčiansky samosprávny kraj. Zástupcom mimovládneho sektora sa stalo záujmové združenie právnických osôb Špirála, ktoré patrí v environmentálnej politike medzi skúsených aktérov. Prípádová štúdia ponúka pohľad na fungujúcu spoluprácu partnerov, ktorí sa poznali už pred začatím realizácie sledovaného pilotného projektu. Z toho vychádzala ich vzájomná dôvera i rešpekt. Tieto boli podporované aj procesne vnímaným striedavým líderstvom, v rámci ktorého projektoví partneri primerane vnímali svoje úlohy vzhľadom na implementačné etapy. Zároveň ide o príklad inovatívneho správania zo strany regionálnej samosprávy, ktorá sa odhodlala ponúknuť vlastný prístup, pričom svoje skúsenosti už v priebehu realizácie pilotného projektu ponúkla aj ďalším samosprávam. Umožnené to bolo aj vďaka záujmu a podpore zo strany hlavných politických reprezentantov danej regionálnej samosprávy, čo celkom prirodzene oceňoval aj partner z mimovládneho sektora.

## ENVIRONMENTÁLNA VÝCHOVA, VZDELÁVANIE A OSVETA A VNÍMANIE JEJ VÝZNAMU

Predovšetkým v posledných dekádach sa problematika environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu dostala do popredia, čo vyplýva okrem iného z globálnej diskusie o environmentálnych ohrozeniach. I keď väčšina alarmujúco znejúcich správ sa netýka priamo Slovenska (napríklad správy Environmentálneho programu OSN sa vo veľkej miere venujú environmentálnym problémom v Afrike či Ázii), Slovensko je nevyhnutne súčasťou globálneho sveta a environmentálne témy sa ho bezprostredne dotýkajú.

Udržateľný rozvoj, ktorý je úzko prepojený s problematikou tvorby a ochrany životného prostredia, je dlhodobo postavený na myšlienke, že súčasné napĺňanie potrieb ľudí nesmie limitovať možnosti napĺňania potrieb nasledujúcich generácií.<sup>1</sup> V tomto kontexte platí, že mimoriadne dôležitú rolu môže plniť vzdelávanie, výchova i osвета. Vzdelávanie, výchova a osвета v oblasti tvorby a ochrany životného prostredia však nie sú jednoduchou oblasťou. Naopak, ak vezmeme do úvahy model environmentálneho vzdelávania, narazíme na tri rozsiahle skupiny premenných. Konkrétne ide o premenné týkajúce sa vstupov, premenné týkajúce sa vlastníctva a premenné týkajúce sa zmocnenia. Tieto skupiny premenných sa vzájomne prelínajú a dopĺňajú, pričom autori modelu zdôrazňujú, že proces environmentálneho vzdelávania musí byť mnohorozmerný, viacúrovňový (úroveň rodiny, úroveň komunity, úroveň vzdelávacej inštitúcie) a musí viesť k bezprostrednej skúsenosti. I preto je v rámci celého modelu vyzdvihovaná participatívnosť, interaktívnosť a aktivita.<sup>2</sup>

Slovenská agentúra životného prostredia v súvislosti s rozvíjaním environmentálnej výchovy zdôrazňuje nasledujúce: *Jedným z dôležitých poslanií environmentálnej výchovy je upozorniť na významnú úlohu environmentálnej výchovy v procese vzdelávania smerom k udržateľnému rozvoju spoločnosti a k úcte a ochrane životného prostredia. Vedie k rozvíjaniu zodpovednosti za zachovanie a zlepšenie kvality životného prostredia a jeho zložiek. Zároveň učí predchádzať vzniku a riešiť či už globálne, alebo lokálne environmentálne problémy. Vo vzťahu k deťom a mládeži je environmentálna výchova chápaná*

*ako jeden z najúčinnějších nástrojov formovania jednotlivca od útleho veku až po dospelosť rozvíjajúci jeho sebaúctu, sebadôveru i úctu a dôveru k životu vo všetkých jeho formách.*<sup>3</sup>

Pokiaľ ide o inštitucionalizované vzdelávanie a výchovu v environmentálnej oblasti z pohľadu štátu, na úrovni základných a stredných škôl je možné napĺňať jednotlivé témy a ciele environmentálnej výchovy v obsahu vzdelávania školských vzdelávacích programov tak, že je zdôraznený environmentálny charakter predmetu. Školy si taktiež môžu vytvoriť samostatný predmet s environmentálnym zameraním, prípadne je problematika environmentálnej výchovy priamo integrovanou súčasťou napríklad študijného odboru strednej odbornej školy. Mnohé školy si tiež koncipujú školský vzdelávací program ako program školy s environmentálnym zameraním s dôrazom na ochranu a tvorbu životného prostredia a venujú sa tejto problematike aj v záujmových krúžkoch školy. Komplexnú výchovu v tejto oblasti v základných a stredných školách zabezpečujú rôzne formy, metódy a prostriedky činnosti, ako efektívne projektové vyučovanie, súťaže, besedy, výstavy, cvičenia, tvorivé dielne, zapájanie sa do rôznych environmentálnych aktivít a akcií (zber papiera, plastov, separovanie odpadu, brigády), programov a projektov, akými sú napríklad Enviroprojekt, Deň Zeme, Svetový deň zdravia, Ekostopa či Zelená škola. Ministerstvo okrem toho každoročne vyčleňuje vo svojom rozpočte finančné prostriedky pre školy na realizáciu úspešne rozšírených rozvojových projektov. Tie sú zamerané jednak na podporu a rozvoj environmentálnej výchovy a vzdelávania v základných a stredných školách pod názvom Enviroprojekt, ako aj na oblasť zdravého životného štýlu, podpory zdravia a bezpečnosti v školách: Zdravie a bezpečnosť v školách či Zdravie na tanieri. Ďalšou formou podpory environmentálnej výchovy zo strany rezortu školstva sú aj finančné príspevky pre viaceré súťaže s touto tematikou. Priestor pre hlbšie oboznámenie sa s otázkami ochrany životného prostredia ponúkajú aj predmetové olympiády a v prípade stredoškôľ aj Stredoškolská odborná činnosť.<sup>4</sup>

Vzhľadom na kompetenčné rozdelenie úloh v oblasti regionálneho školstva je však nevyhnutné vnímať aj významnú rolu jednotiek územnej samosprávy, ktoré vystupujú ako zriaďovatelia rôznych typov školských, respektíve vzdelávacích zariadení. Vzhľadom na rozdrobenosť samosprávy však neprekvapuje, že vzdelávacie inštitúcie pristupujú k environmentálnej politike

1 World Commission on Environment and Development. 1987. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press.

2 Hungerford, H. R. – Volk, T. L. 1990. Changing Learner Behavior Through Environmental Education. Journal of Environmental Education, roč. 21, č. 3, s. 8 – 21.

3 Environmentálna výchova a vzdelávanie. Dostupné z: <<https://www.enviroportal.sk/environmentalna-vychova>> (11. 9. 2019).

4 Environmentálna výchova v školách. Dostupné z: <<https://www.minedu.sk/environmentalna-vychova-v-skolach/>> (11. 9. 2019).

často rozdielnym spôsobom. A tak dochádza k tomu, že zatiaľ čo časť žiakov a študentov vníma aktívny prístup ich škôl k tejto problematike, iná časť žiakov a študentov sa stretáva skôr s pasívnymi formami environmentálneho vzdelávania a výchovy.

## PARTNERI PROJEKTU

Zákonom NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom členení SR bolo územne vymedzených osem krajov. Následne, zákonom NR SR č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch bolo na území Slovenskej republiky zriadených osem samosprávnych krajov, ktorých teritoriálne vymedzenie je zhodné so spomínaným územno-správnym členením. Jedným z partnerov projektu je Trenčiansky samosprávny kraj, pričom sídlo jeho samosprávnych orgánov je v Trenčíne a do života boli tieto orgány uvedené 1. januára 2002. Na čele samosprávneho kraja stojí priamo volený predseda samosprávneho kraja a rozhodovacím zastupiteľským orgánom je tiež priamo volené zastupiteľstvo samosprávneho kraja. Výkonné funkcie plní Úrad Trenčianskeho samosprávneho kraja, ktorý zamestnáva približne 180 zamestnancov. Trenčiansky samosprávny kraj patrí v porovnaní s inými slovenskými samosprávnymi krajaťmi skôr medzi tie menšie samosprávne kraje. Jeho populačná veľkosť sa pohybuje okolo hranice 590 000 obyvateľov a rozloha mierne presahuje územie pokrývajúce 4500 km<sup>2</sup>. Na území samosprávneho kraja sa nachádza celkovo 276 obcí, z ktorých 18 disponuje štatútom mesta. V mestách a obciach Trenčianskeho samosprávneho kraja je aktuálne zriadených 60 stredných škôl.

Samosprávny kraj disponuje zákonom vymedzenými kompetenciami. Časť z týchto kompetencií vykonáva ako delegovanú štátnu správu, no časť z nich spadá výlučne do jeho kompetencie a má charakter originálnych kompetencií. Samosprávny kraj v slovenských podmienkach zodpovedá napríklad za oblasť regionálnej dopravy, zdravotnej starostlivosti, životného prostredia, regionálneho rozvoja, kultúry a kultúrnych pamiatok, sociálneho zabezpečenia, školstva a podobne.

Pokiaľ ide o školstvo, samosprávny kraj je zriaďovateľom stredných škôl. Žiadosť o zaradenie školy alebo školského zariadenia do siete škôl a školských zariadení predkladá zriaďovateľ Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. Výchova a vzdelávanie na stredných školách,

ktoré zahŕňajú gymnáziá, stredné odborné školy a konzervatóriá, sa uskutočňuje v súlade so zákonom NR SR č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.<sup>5</sup> Podľa školského zákona sa výchova definuje ako *komplexný proces učenia a socializácie zameraný na dieťa alebo žiaka s cieľom rozvíjať jeho osobnosť po stránke telesnej a duševnej*.<sup>6</sup> Vzdelávanie je tým istým zákonom definované ako *cielené organizovaný a realizovaný proces výchovného a vzdelávacieho pôsobenia a učenia zameraného na rozvoj dieťaťa alebo žiaka v súlade s jeho predpokladmi a podnetmi, ktoré stimulujú jeho vlastnú snahu stať sa harmonickou osobnosťou*.<sup>7</sup>

Trenčiansky samosprávny kraj disponuje aj kompetenciami v oblasti životného prostredia. Na tomto mieste je vhodné uviesť, že už v čase rozbehu sledovaného pilotného projektu Trenčiansky samosprávny kraj implementoval projekt Zelená župa, ktorý je primárne zameraný na tvorbu a ochranu životného prostredia. Okrem toho Trenčiansky samosprávny kraj rozhodoval o prideľovaní grantov pre rôzne aktivity vrátane aktivít v oblasti životného prostredia a vzdelávania.

Špirála je celoštátna sieť organizácií venujúcich sa environmentálnej výchove a vzdelávaniu. Ide o mimovládnu, neziskovú organizáciu, ktorá bola založená v júni 2001 ako záujmové združenie právnických osôb. Podmienkou členstva v tomto združení je poskytovanie environmentálnych výchovných programov a projektov v rozsahu minimálne 200 hodín ročne. Programy pritom musia spĺňať kritériá environmentálneho výchovného programu, ktoré boli schválené správnu radou združenia. Aktuálne členská základňa združenia zahŕňa sedem fyzických osôb a nasledujúce právnické osoby: CEA – centrum environmentálnych aktivít, o. z., DAPHNE – inštitút aplikovanej ekológie, o. z., ŽIVICA – centrum environmentálnej a etickej výchovy, o. z., SOSNA – centrum trvalo udržateľných alternatív, o. z., SLATINKA, o. z., TILIA, o. z., STROM ŽIVOTA, o. z., ArTUR, o. z. a EVIANA, n. o.

<sup>5</sup> Okrem toho oblasť výchovy a vzdelávania na stredných školách regulujú tiež zákon NR SR č. 61/2015 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon NR SR č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon NR SR č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov.

<sup>6</sup> § 2 zákona NR SR č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>7</sup> § 2 zákona NR SR č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.



Od roku 2004 je Špirála asociovaným členom medzinárodnej Nadácie pre environmentálne vzdelávanie (FEE) a úspešne realizuje program Eco-Schools (so slovenským názvom Zelená škola). V školskom roku 2009/2010 bol pilotne spustený program Young Reporters for the Environment (Mladí reportéri pre životné prostredie).

Špirála sa snaží plniť päť základných cieľov:

- zastupuje a presadzuje záujmy svojich členov vo vzťahu k orgánom štátnej správy, k partnerským organizáciám, nadáciám, sponzorom a darcom;
- podporuje vzájomnú výmenu skúseností svojich členov v oblasti environmentálnej výchovy;
- zabezpečuje šírenie aktuálnych informácií medzi svojimi členmi, ako aj poskytovanie informácií širokej verejnosti;
- dbá na kvalitu vzdelávacích programov svojich členov a napomáha skvalitňovaniu ich činnosti;
- implementuje vzdelávacie programy FEE na Slovensku a garantuje ich medzinárodný štandard.<sup>8</sup>

So zámerom splnenia cieľov Špirála najmä:

- zabezpečuje poradenskú a konzultačnú činnosť v oblasti environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu a v oblasti manažmentu mimovládnych neziskových organizácií;
- organizuje vzdelávacie podujatia, semináre a exkurzie;
- zabezpečuje propagačné akcie, propagáciu členov, zverejňuje informácie prostredníctvom neperiodických aj periodických publikácií;
- spracováva a realizuje projekty na podporu environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu;
- aktívne sa podieľa na príprave príslušných legislatívnych noriem, súvisiacich s predmetom činnosti združenia.<sup>9</sup>

Vďaka členskej základni disponuje Špirála dostatočným objemom poznatkov i skúseností v oblasti environmentálneho vzdelávania, výchovy a osvetu. S Trenčianskym samosprávnym krajom mala Špirála v čase prípravy tohto pilotného projektu už nadviazanú spoluprácu, a to prostredníctvom projektu

Zelená župa. Pokiaľ ide o motiváciu kraja, tento k vytvoreniu koncepcie pristúpil najmä z dôvodu nedostatočného systému environmentálneho vzdelávania, výchovy a osvetu, či už na úrovni štátu, alebo regiónov, vďaka čomu klesá aj úroveň environmentálneho povedomia širokej verejnosti.<sup>10</sup>

Trenčiansky samosprávny kraj mal byť v projekte zastúpený viacerými osobami. V praxi však došlo k tomu, že implementáciou projektu bola poverená Dana Gavalierová, zamestnankyňa oddelenia stratégie regionálneho rozvoja a implementácie projektov Úradu Trenčianskeho samosprávneho kraja, ktorá bola jedinou zamestnankyňou samosprávneho kraja pravidelne sa zapájajúcou do projektových aktivít. Napriek neúmernej pracovnej záťaži, ktorú opakovane komunikovala so zainteresovanými stranami (napríklad s odborným garantom pilotného projektu z Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti i s vlastnými nadriadenými), tejto zamestnankyni nebola poskytnutá žiadna doplnková personálna podpora. V závere implementácie projektu bol toto hlavný dôvod jej rozhodnutia rozviazať pracovný pomer s Trenčianskym samosprávnym krajom.

Špirálu zastupoval predovšetkým Richard Medaľ, ktorý je zároveň predsedom tohto záujmového združenia a tiež riaditeľom Centra environmentálnych aktivít, o. z. Jeho pozíciu odborníka potvrdzuje doterajšia činnosť a zastávané pozície, napríklad koordinátor tvorby Koncepcie environmentálnej výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike, projektový manažér projektu Dobudovanie systému environmentálnej výchovy na základných a stredných školách SR, spoluautor participatívneho environmentálneho programu Zelená škola i odborný garant projektu Zelená župa. Okrem Richarda Medala aktívne vstupovala do implementácie projektu aj jeho asistentka Nikola Bľachová. Jej úlohou bolo zastupovanie pána Medala v prípade jeho neprítomnosti, ako aj zabezpečovanie hladkého priebehu projektovej spolupráce a implementácie daného projektu.

<sup>8</sup> Špirála: O nás. Dostupné z: <<http://www.spirala.sk/o-nas/>> (20. 8. 2019).

<sup>9</sup> Špirála: O nás. Dostupné z: <<http://www.spirala.sk/o-nas/>> (20. 8. 2019).

<sup>10</sup> Informačný portál rezortu MŽP SR: V Trenčianskom kraji vzniknú centrá environmentálneho vzdelávania. Dostupné z: <<https://www.enviroportal.sk/clanok/v-trencianskom-kraji-vzniknu-centra-environmentalneho-vzdelavania>> (20. 8. 2019).

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN

Hlavným cieľom projektu bolo vytvorenie Krajskej koncepcie environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu v Trenčianskom samosprávnom kraji, ktorej platnosť by bola ohraničená rokom 2030. Okrem toho si projektoví partneri dali za cieľ pripraviť tiež akčný plán pre potrebný postup v najbližších rokoch. Ako sa konštatuje v projektovom zámere, *zmyslom a cieľom Krajskej koncepcie EVVO v Trenčianskom samosprávnom kraji je zvýšenie environmentálneho povedomia všetkých občanov kraja, zníženie „ekologickej stopy“ kraja na úrovni jednotlivcov, rodín/domácností, firiem, verejných aj súkromných inštitúcií. V širšom kontexte by projekt mal viesť k efektívnejšej environmentálnej výchove a vzdelávaniu, ktorých želaným následkom sú environmentálne vzdelanejší, zručnejší a uvedomejší občania Trenčianskeho kraja.*<sup>11</sup>

Projektoví partneri si zadefinovali tiež niekoľko čiastkových cieľov:

- *definovanie a zriadenie nástrojov a najvhodnejších stratégií k uvedenému zvýšeniu environmentálneho povedomia všetkých cieľových skupín a zníženiu „ekologickej stopy“, teda najmä jasné rozdelenie kompetencií, stanovenie merných ukazovateľov k rozpracovaným cieľom jednotlivých aktivít (na základe vstupných analýz);*
- *budovanie infraštruktúry systému (strediská EVVO, ekoporadne, personálne opatrenia, ustanovenie stálych odborných platforiem pre odborné diskusie o obsahu a prioritách environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu, reagujúce na aktuálne spoločenské potreby a dopyt a podobne);*
- *návrh finančného nástroja (mechanizmu) na podporu EVVO v kraji.*<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Projektový zámer pilotného projektu č. 3 Krajská koncepcia environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu v Trenčianskom kraji.

<sup>12</sup> Projektový zámer pilotného projektu č. 3 Krajská koncepcia environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu v Trenčianskom kraji.

## PRÍPRAVA PROJEKTU

Projektovým vizionárom a nositeľom projektovej myšlienky bol Richard Medal. Projektová myšlienka bola formulovaná na základe iniciatívy zo strany mimovládneho sektora. Do prípravy projektu sa zapojil aj Trenčiansky samosprávny kraj, no v prípravnej etape jednoznačne dominovala Špirála, pretože súvisiace práce prebiehali takmer výlučne v jej réžii.

Komunikáciu medzi zapojenými partnermi počas tejto etapy zabezpečovali projektoví koordinátori na oboch stranách (Richard Medal na strane Špirály a Dana Gavalierová na strane Trenčianskeho samosprávneho kraja). Špirála využila vlastnú sieť spolupracujúcich organizácií a expertov a do prípravy projektu a jeho podkladov zapojila aj ďalších expertov. Väčšina z nich pochádzala z členských organizácií záujmového združenia Špirála.

Počas prípravnej etapy projektu sa neobjavili žiadne témy či otázky, ktoré by mali sporný charakter a ktoré by mohli alebo mali ohrozovať spoluprácu medzi zapojenými partnermi. Partneri si primeraným a dostatočným spôsobom ozrejmili a vysvetlili svoje ciele i vzájomné očakávania. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v rámci tejto etapy pôsobil iba v pozícii koordinátora, respektíve poradcu pri príprave projektu z hľadiska organizačno-administratívnych požiadaviek.

Prípravnú fázu projektu pozitívne ovplyvnili dovtedajšie skúsenosti so vzájomnou spolupracou partnerských subjektov. Je vhodné zdôrazniť, že Trenčiansky samosprávny kraj dlhodobo spolupracuje s viacerými subjektmi neziskového sektora, či už formou pridelovania rôznych grantov, alebo formou vlastnej projektovej činnosti. Dana Gavalierová bola z tohto pohľadu nielen dostatočne skúsená, ale tiež pripravená na spoluprácu so subjektom z neziskového sektora. Podobne však aj Špirála a jej zástupcovia disponovali mnohými skúsenosťami zo spolupráce s orgánmi verejnej správy vrátane územnej samosprávy. Nespornou výhodou bola v danom čase už nadviazaná spolupráca medzi partnermi v oblasti environmentálneho vzdelávania prostredníctvom projektu Zelená župa, ktorý sa realizoval na pôde Trenčianskeho samosprávneho kraja a v rámci ktorého Richard Medal plnil funkciu odborného garanta. Špirála zároveň predstavovala z pohľadu Trenčianskeho samosprávneho kraja nielen overeného partnera, ale tiež partnera, ktorý disponuje potrebným know-how i požadovanými personálnymi kapacitami.

Prípravná fáza projektu plynule prešla do implementačnej fázy. Zapojení partneri delia túto implementačnú fázu na viaceré etapy. Prvú etapu je možné identifikovať ako obdobie plynúce od oficiálneho spustenia realizácie

pilotnej schémy do vyhlásenia výsledkov volieb do orgánov regionálnej samosprávy, ktoré sa konali v novembri 2017. Druhá implementačná etapa bola zameraná na participatívny zber dát. Počas jej trvania sa podarilo Špirále v spolupráci s Trenčianskym samosprávnym krajom využiť viaceré metódy zberu dát a vďaka tomu získali kvalitnú databázu obsahujúcu rôznorodé dáta. V rámci tejto etapy bola realizovaná tiež študijná cesta, v rámci ktorej boli navštívené pracoviská ekocentra Lipka v Brne. Pre poslednú implementačnú etapu bolo charakteristické spracovanie získaných dát, ich analýza a následná práca na spracovaní koncepcie (vrátane jej pripomienkovania a dopracovania).

---

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (SEPTEMBER – NOVEMBER 2017)

---

Začiatok implementačnej fázy pilotného projektu nezodpovedal časovému plánu v projektovej dokumentácii. Očakávania zo strany odborného garanta boli „akčnejšie“, no celý proces spomaľoval fakt, že v jeseni 2017 sa konali voľby do orgánov regionálnej samosprávy, a tak aj na Trenčianskom samosprávnom kraji vládla v danom čase akási „neistota“ vzhľadom na zamýšľané aktivity a ich realizáciu. Po uskutočnení spomínaných volieb v novembri 2017 sa projekt rozbehol už v súlade s časovým plánom, hoci najmä na začiatku bolo potrebné dobiehať niekoľkomesačné meškanie projektových aktivít.

Komunikácia medzi zapojenými partnermi v tejto etape projektu prebiehala hlavne prostredníctvom elektronickej a telefonической komunikácie. Miernou komplikáciou v rámci prvej etapy implementácie sa stala občasná absencia Richarda Medala, ako hlavného vizionára projektu, na niektorých projektových pracovných stretnutiach. Ukázalo sa totiž, že jeho zástupkyňa Nikola Bľachová nedokázala zodpovedať všetky odborné otázky. Keďže takéto situácie neboli žiaduce a bolo zrejmé, že pri zodpovedaní niektorých odborných otázok je nevyhnutá prítomnosť Richarda Medala, projektoví partneri prijali nápravu. V tomto kontexte zástupkyňa Trenčianskeho samosprávneho kraja uviedla: *Pán Medaľ bol v úvodnej etape realizácie nášho projektu časovo veľmi zaneprázdnený a stávalo sa, že bolo nemožné stretnúť sa s ním osobne v čase, keď sme to potrebovali, respektíve keď sa riešili dôležité otázky. Problém nebol v neexistencii komunikácie, pretože tá bola intenzívna. Ale niektoré situácie si jednoducho vyžadovali fyzickú prítomnosť toho, kto bol považovaný*

za hlavného odborného garanta a zároveň nositeľa projektovej idey.<sup>13</sup> V neskorších implementačných etapách k takýmto situáciám už nedochádzalo, pretože Richard Medaľ sa zúčastňoval na všetkých projektových stretnutiach.

Medzi prvé úlohy projektu patrili stretnutia s kľúčovými predstaviteľmi Trenčianskeho samosprávneho kraja (išlo predovšetkým o poslancov Zastupiteľstva Trenčianskeho samosprávneho kraja, členov odborných komisií tohto zastupiteľstva a vedenie kraja). Na týchto stretnutiach bol účastníkom prezentovaný projektový zámer, jeho ciele, aktivity a očakávané výsledky a partneri projektu sa pokúšali získať podporu týchto účastníkov. Dôležitým momentom bolo to, že na stretnutiach sa neobjavil žiadny významný problém obsahového charakteru, vďaka čomu projekt mal „zelenú“ aj z politického hľadiska.<sup>14</sup>

---

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (DECEMBER 2017 – DECEMBER 2018)

---

Táto implementačná etapa bola mimoriadne bohatá z hľadiska realizovaných aktivít. Dané aktivity slúžili na získanie relevantných dát, ktoré sa stali podkladom na spracovanie koncepcie i akčného plánu:

- výskum na stredných školách v Trenčianskom samosprávnom kraji spočívajúci v realizácii pološtruktúrovaných rozhovorov s pedagógmi (takéto rozhovory sa realizovali na 38 stredných školách), ako aj so študentmi (rozhovory so študentmi sa realizovali na 19 stredných školách), pričom so zámerom komparácie boli obdobné rozhovory realizované aj na niekoľkých vybraných základných školách;
- výskum s využitím dotazníkovej metódy vo vzťahu k starostom a starostkám obcí Trenčianskeho samosprávneho kraja (celkovo sa podarilo získať 65 vyplnených dotazníkov);
- anketový výskum v 53 vybraných podnikoch pôsobiacich na území Trenčianskeho samosprávneho kraja (išlo predovšetkým o podniky zapojené do systému duálneho vzdelávania);

---

<sup>13</sup> Rozhovory so zástupcami Úradu Trenčianskeho samosprávneho kraja a záujmového združenia Špirála.

<sup>14</sup> Rozhovory so zástupcami Úradu Trenčianskeho samosprávneho kraja a záujmového združenia Špirála.

- dotazníkový výskum environmentálnych postojov verejnosti, ktorý realizovala Trenčianska univerzita A. Dubčeka;
- informačné turné po deviatich okresoch Trenčianskeho samosprávneho kraja, v rámci ktorého boli organizované stretnutia s vedeniami škôl, školskými koordinátormi environmentálneho vzdelávania, ako aj so zriaďovateľmi škôl a školských zariadení (teda s predstaviteľmi obcí);
- semináre pre pedagógov;
- pološtruktúrované rozhovory s pedagógmi, starostami obcí a ochranármi;
- e-mailová ekopedagogická konferencia Enviro TSK, ktorá dosiahla úroveň 60 členov;
- zriadenie expertnej skupiny;
- študijná cesta pre kompetentných do pracovísk ekocentra Lipka v Brne.

Jednou z kľúčových úloh bol výskum na stredných školách v Trenčianskom samosprávnom kraji. Aj napriek tomu, že školy v zriaďovateľskej kompetencii samosprávneho kraja boli informované o výskume i jeho účele, niektoré na výzvu Špirály nereagovali. V prípade takýchto škôl bolo využité dodatočné oslovenie z pozície Trenčianskeho samosprávneho kraja ako ich zriaďovateľa.<sup>15</sup> Vďaka tomu sa podarilo zabezpečiť spoluprácu oslovených škôl. Je však vhodné uviesť, že väčšina škôl reagovala bez problémov a zúčastnila sa na výskume už na základe prvej výzvy.

Pri zapájaní ďalšej verejnosti je potrebné rozlišovať medzi odbornou verejnosťou a laickou verejnosťou. Keďže cieľom bolo vytvorenie pomerne sofistikovanej koncepcie, práca na samotnej koncepcii sa opierala skôr o odbornú verejnosť a jej zostavením bola poverená expertná skupina. Podklady, respektíve relevantné dáta na spracovanie koncepcie, však boli získavané aj od mnohých subjektov, ktoré spadajú do laickej verejnosti. Napríklad, projektív partneri v spolupráci s Trenčianskou univerzitou A. Dubčeka realizovali výskum environmentálnych postojov verejnosti.

Verejnosť, či už odborná, alebo laická, reagovala na potrebu koncepcie a jej obsahu vo väčšine prípadov pozitívne. Je možné konštatovať, že pripomienky smerovali skôr k rozšíreniu a doplneniu koncepcie a neboli proti koncepcii ako takej. Zapájanie verejnosti bolo kľúčové pre implementačnú fázu projektu. Projektív partneri sa snažili zachytiť názory a pripomienky všetkých relevantných zúčastnených strán a dať možnosť aj laickej verejnosti. Išlo o reálne vstupy, ktoré ovplyvnili obsah a znenie koncepcie.

<sup>15</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 3 (spracované zástupcami Trenčianskeho samosprávneho kraja).

Ako veľmi užitočné sa ukázalo stretnutie predsedu Trenčianskeho samosprávneho kraja so zástupcami Slovenského ochranárskeho snemu, na ktorom sa zúčastnili aj zástupcovia Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, zástupkyňa Trenčianskeho samosprávneho kraja v tomto pilotnom projekte a odborný garant pre Krajskú koncepciu environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu v Trenčianskom kraji. Základným cieľom stretnutia bolo informovať predsedu samosprávneho kraja, ako jeho najvyššieho politického predstaviteľa, o stave projektu a prediskutovať ďalší postup a možné rozvojové aktivity (napríklad vybudovanie krajského ekocentra, organizáciu exkurzie pre poslancov Zastupiteľstva Trenčianskeho samosprávneho kraja po moravských ekocentrách a podobne). Toto stretnutie prebehlo v priateľskej atmosfére a predseda samosprávneho kraja vyjadril podporu pre zamýšľané aktivity.<sup>16</sup>

## TRETIA ETAPA IMPLEMENTÁCIE (JANUÁR – JÚN 2019)

Aktivity projektových partnerov boli v záverečnej implementačnej etape zamerané na vypracovanie dvoch materiálov. Prvým bola krajská koncepcia environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu a druhým bol súvisiaci akčný plán. Ako už bolo uvedené, hlavnú rolu v tomto prípade plnila zriadená expertná skupina.

Po spracovaní prvej (pracovnej) verzie dokumentov boli tieto predložené odbornej verejnosti na pripomienkovanie a relevantné pripomienky boli následne zapracované. Táto skutočnosť podporila dôveru v koncepciu, pretože zainteresovaní aktéri mali pocit začlenenenia do jej prípravy a neobjavovali sa situácie, pri ktorých by sa argumentovalo účelovou exklúziou nejakých aktérov kvôli prípadným nesúhlasným názorom alebo postojom.

Spracované návrhy koncepcie a akčného plánu boli predstavené širokej verejnosti v rámci odbornej konferencie, ktorá sa konala dňa 4. apríla 2019 v priestoroch Úradu Trenčianskeho samosprávneho kraja. Počas tejto

<sup>16</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 3 (spracované zástupcami Trenčianskeho samosprávneho kraja).

konferencie bolo zároveň spustené verejné pripomienkovanie koncepcie (verejnosť mohla predkladať pripomienky a návrhy na doplnenia či modifikácie do 18. apríla 2019). Každému účastníkovi bol zároveň distribuovaný dotazník a tieto dotazníky boli na konci zozbierané. Pripomienky verejnosti z osobných vystúpení, z dotazníkov i z doručených podnetov boli vyhodnotené a tie, ktoré sa ukázali ako relevantné, boli zapracované do finálneho návrhu plánovaných materiálov. V tejto podobe boli predložené Zastupiteľstvu Trenčianskeho samosprávneho kraja a jeho odborným komisiám.

Zaujímavosťou je, že na tomto podujatí vystúpila Dana Gavalierová už ako bývalá zamestnankyňa Úradu Trenčianskeho samosprávneho kraja. Do projektových aktivít bola za úrad samosprávneho kraja zapojená od začiatku prakticky ako jediná a túto úlohu vykonávala popri svojich ďalších povinnostiach. I preto vo svojom vystúpení zdôraznila potrebu dostatočne personálne zabezpečiť implementačnú fázu akčného plánu, pretože aktuálne je podľa nej personálne poddimenzovaná. V rámci svojho návrhu uviedla, že by už v znení uznesenia o schválení koncepcie mohol byť uvedený záväzok smerujúci k tomu, aby príslušné orgány Trenčianskeho samosprávneho kraja prijali v druhej polovici roka 2019 jedného alebo dvoch zamestnancov, ktorí by sa danej agende mohli naplno venovať.

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

Pilotný projekt bol zapojenými partnermi vnímaný ako dôležitý a oba partnerské subjekty oceňovali výhody prehlbovania vzájomnej spolupráce, ktorá sa rozvinula už pri riešení iného projektu. Pilotný projekt spĺňal preto prakticky od začiatku viaceré predpoklady na to, aby bol úspešným.

Dosiahnuté výsledky reálne zodpovedajú pôvodným cieľom projektu, respektíve projektovému zámeru. Krajská koncepcia environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu v Trenčianskom samosprávnom kraji bola dôkladne pripravená vďaka príkladnej spolupráci subjektov pôsobiacich v rôznych sektoroch. Veľkým pozitívom ich postupu je participatívny charakter realizovaných aktivít, ktorý posilnil dôveru verejnosti. Projekt sa dočkal pozitívnej spätnej väzby aj od ďalších samosprávnych krajov, ktorých zástupcovia prejavili záujem o podobnú koncepciu a prístup. O projekt sa osobne zaujímal aj predseda Trenčianskeho samosprávneho kraja, čo pôsobilo veľmi pozitívne na obe strany projektu a predovšetkým na zamestnancov úradu. Tu sa ukazuje dôležitosť a vplyv politickej moci, respektíve čelných predstaviteľov politickej moci, na takýto typ projektov. Nemusia nevyhnutne súvisieť s osobnou agendou týchto predstaviteľov. Keď však zamestnanci a partneri cítia, že sa čelný predstaviteľ o projekt osobne zaujíma a chce, aby bol úspešný, tak mnoho vecí ide jednoduchšie. V treťom sektore sa tento problém nevyskytuje tak často, pretože mnoho mimovládnych organizácií nemá komplikovanú organizačnú štruktúru. Riaditeľ alebo vedúci predstaviteľ organizácie je tak automaticky začlenený do mnohých projektov v pozícii rovnocenného spolupracovníka s ostatnými zamestnancami danej organizácie. Toto však nebýva pravidlom pri organizačných jednotkách verejného sektora. Keďže počet zamestnancov je v nich často oveľa vyšší a ich funkcie sú oveľa rôznorodejšie, tak na jednom projekte robí spravidla iba niekoľko zamestnancov z jedného či niekoľkých oddelení daného úradu. V tomto prípade sa môže ľahko stať, že kvôli rozsiahlosti byrokratického aparátu úradu nie je možné o každom projekte informovať vedenie úradu. Rovnako nie je možné s vedením úradu priebežne konzultovať všetky projektové aktivity. Výsledkom môže potom byť nedostatočná motivácia a pracovná morálka zapojených zamestnancov, nedostatočná vnútorná kontrola a nevyužitý potenciál projektu.

Vďaka širokej odbornej podpore pripravených materiálov, ako aj podpore zo strany predsedu samosprávneho kraja neprekvapuje, že tieto boli pozitívne akceptované aj zo strany ďalších politických predstaviteľov Trenčianskeho samosprávneho kraja. Vyústilo to do ich oficiálneho prijatia na zasadnutí zastupiteľstva samosprávneho kraja v júli 2019, čím sa oba dokumenty uviedli do života a stanú sa podkladom na realizáciu environmentálnej vzdelávacej politiky Trenčianskeho samosprávneho kraja.

Riešená verejná politika patrí dlhodobo medzi dôležité verejné politiky v portfóliu Trenčianskeho samosprávneho kraja. Potvrďuje to jednak realizáciu projektu Zelená župa, a jednak svojím postojom k potrebe spracovania krajskej koncepcie environmentálneho vzdelávania, výchovy a osvetu, ako aj súvisiaceho akčného plánu. Jej dôležitosť podčiarkuje aj rozhovor s predsedom Trenčianskeho samosprávneho kraja Jaroslavom Baškom z apríla 2018, v ktorom potvrdil, že má *osobnú ambíciu, aby bol Trenčiansky samosprávny kraj vnímaný ako priekopník aj v oblasti environmentálneho vzdelávania na Slovensku*.<sup>17</sup> Primát Trenčianskeho samosprávneho kraja potvrdzuje tiež vyjadrenie Martiny Lamačkovej, vedúcej odboru regionálneho rozvoja Úradu Trenčianskeho samosprávneho kraja: *V prípade, že koncepciu, tak ako je navrhnutá, schváli zastupiteľstvo nášho kraja, budeme prvým samosprávnym krajom, ktorý začne environmentálnu výchovu mládeže riešiť koncepčne. A to od tých najmenších detí cez školu až priamo do domácností. Očakávame, že pozitívny prístup k ochrane životného prostredia si tak deti osvoja už od skorého veku*.<sup>18</sup> Z obsahu týchto rozhovorov, ako aj na základe ďalších dostupných údajov je možné konštatovať, že riešená verejná politika mala od začiatku pomerne jednoznačnú politickú podporu.

Samotný projekt mal síce za cieľ viesť k spracovaniu koncepcie a s ňou súvisiaceho akčného plánu, ale ich materializáciou dôjde k budovaniu inštitucionálnych aj personálnych kapacít. Trenčiansky samosprávny kraj počíta so zriadením viacerých environmentálnych centier. Tie by mali vzdelávať nielen rodiny s deťmi, školské triedy, ale aj pedagógov či ľudí zo záujmových združení.

17 Rozhovor s Jaroslavom Baškom, predsedom Trenčianskeho samosprávneho kraja, ktorý realizoval Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

18 Trenčianska župa sa pilotne vydala na cestu envirovzdelávania mládeže. Dostupné z: <[https://www.tsk.sk/aktualne-spravy/tlacove-spravy/2019/trencianska-zupa-sa-pilotne-vydala-na-cestu-envirovzdelavania-mladeze.html?page\\_id=601772](https://www.tsk.sk/aktualne-spravy/tlacove-spravy/2019/trencianska-zupa-sa-pilotne-vydala-na-cestu-envirovzdelavania-mladeze.html?page_id=601772)> (21. 8. 2019).

Koncepcia navrhuje, aby v kraji vzniklo päť takýchto centier, pričom do termínu 2021 – 2022 sa ráta so vznikom krajského centra a do konca roku 2030 sa ráta so vznikom takýchto centier v mikroregiónoch.<sup>19</sup>

Vďaka dlhodobej snahe a záujmu o rozvoj aktívneho občianstva a participatívneho prístupu k tvorbe verejných politík vytvoril Trenčiansky samosprávny kraj pilotnú grantovú schému – projekt zavádzania participatívnych rozpočtov v prostredí stredných škôl, ktoré patria do zriaďovateľskej pôsobnosti tohto kraja. V prvom kole prideliť ôsmim vybraným školám po 1000 eur a školy, respektíve ich žiaci, pedagogickí i nepedagogickí zamestnanci, mali možnosť participatívne rozhodnúť, akým spôsobom a na aký účel budú priznané granty využiť.

Replikovateľnosť tohto projektu je zreteľná už na prvý pohľad. Samotní projektoví partneri už na začiatku tejto projektovej spolupráce explicitne formulovali zámer spracovať koncepciu i akčný plán tak, aby sa stali jednoducho replikovateľnými modelmi, ktoré za svoje môžu prevziať aj iné jednotky územnej samosprávy. Takýto postup je potvrdením jedného z východísk teórie politickej difúzie<sup>20</sup>, ktorá ráta s apriórnym zámerom ďalšieho šírenia dobrej praxe predovšetkým pri experimentálnych a pilotných projektoch. Dôležitým determinantom celkového úspechu projektu však je aj fakt, že projektoví partneri mali reálny (nie iba deklarovaný) záujem o úspešnú implementáciu tohto projektu. Replikovateľnosť projektu ako takého potvrdil napríklad aj splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti Martin Giertl, ktorý projekt a jeho priebeh okomentoval takto: *Je to výborný príklad ukážkovej spolupráce, ktorá je prenosná na akékoľvek územie Slovenska*.<sup>21</sup>

Ako určitú formu ohrozenia realizácie projektu možno vnímať konanie volieb do orgánov regionálnej samosprávy. Práve kvôli ich termínu bola posúvaná implementačná fáza projektu. Nervozitu bolo možné v danom období vnímať zo strany všetkých zainteresovaných subjektov, no na druhej strane pristupovali k danej situácii pozitívne. Prejavilo sa to napríklad aj v tom, že všetky prípravné práce spojené so začiatkom implementačnej fázy boli

19 Informačný portál rezortu MŽP SR: V Trenčianskom kraji vzniknú centrá environmentálneho vzdelávania. Dostupné z: <<https://www.enviroportal.sk/clanok/v-trencianskom-kraji-vzniknu-centra-environmentalnego-vzdelavania>> (20. 8. 2019).

20 Braun, D. – Gilardi, F. 2006. Taking Galton's Problem Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion. *Journal of Theoretical Politics*, roč. 18, č. 3, s. 298 – 322 alebo Rogers, E. M. 1983. *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.

21 EKOTOPFILM: Trenčianska župa sa pilotne vydala na cestu envirovzdelávania mládeže. Dostupné z: <<https://www.ekotopfilm.sk/trencianska-zupa-sa-pilotne-vydala-cestu-envirovzdelavania-mladeze/>> (24. 5. 2019).

realizované a najmä zástupcovia oboch partnerských subjektov vystupovali aktívne. Takéto vnímanie volebných cyklov spôsobuje, že dochádza k narúšaniu cyklov tvorby verejných politík a je potrebné čakať na takzvané politické okná, respektíve okná príležitostí. V prípade tohto projektu pomohla jeho rozbehnutiu politická kontinuita personifikovaná v podobe znovuzvoleného predsedu samosprávneho kraja. Do budúca je vhodné, aby predstavitelia regionálnej samosprávy neohraničovali svoje aktivity horizontom najbližších volieb. Väčšina verejných politík totiž vyžaduje implementáciu dlhodobých nástrojov a z hľadiska princípov dobrého spravovania je žiaduce, aby volebné cykly diametrálne menili strategické priority a zamýšľané aktivity iba vo výnimočných a primerane vyargumentovaných prípadoch. Navyše, volebné cykly sú riadnou súčasťou demokratických systémov a administratívna i politická kultúra by mali postupne dospieť k tomu, že ich nebudú vnímať ako prvok ohrozenia akýchkoľvek zmysluplných aktivít.

Jediným problémom, ktorý ostal nevyriešený, tak ostalo nevypočutie poverenej zamestnankyne, ktorá v dôsledku nadmernej pracovnej záťaže v záverečnej fáze implementácie projektu rozviazala s Trenčianskym samosprávnym krajom pracovnoprávny vzťah.<sup>22</sup> Táto situácia vyznieva paradoxne, najmä ak sa vezme do úvahy deklarovaná politická podpora. V tomto kontexte je potrebné poznamenať, že takéto projekty prispievajú aj k budovaniu interných odborných kapacít verejných inštitúcií, a tak sa správanie Trenčianskeho samosprávneho kraja v tomto konkrétnom prípade môže javiť aj ako kontraproduktívne. Je totiž zrejme, že koncepciu bude po jej schválení potrebné prostredníctvom akčného plánu implementovať a odchod zamestnankyne, ktorá sa svojimi aktivitami priamo podieľala na jej zostavení, sa môže prejavíť napríklad v tom, že jej nástupcovia budú v tom lepšom prípade potrebovať oveľa dlhší čas na oboznámenie sa s danými materiálmi, sledovanými cieľmi a plánovanými aktivitami. V horšom prípade sa dokonca môže u nich prejavíť aj rezistencia napríklad vo vzťahu k aktivitám, o ktorých význame nie sú presvedčení. Navyše, daná zamestnankyňa získala neoceniteľné skúsenosti aj v oblasti participatívnej tvorby verejných politík a je otáznou, či zamestnanec, ktorý ju nahradí, bude disponovať porovnateľnými skúsenosťami.

<sup>22</sup> Rozhovory so zástupcami Úradu Trenčianskeho samosprávneho kraja a záujmového združenia Špirála.

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Za výber komunikačných nástrojov boli zodpovední obaja partneri. Trenčiansky samosprávny kraj mal dlhodobo bohaté skúsenosti s mediálnou prezentáciou i komunikačnými nástrojmi a rovnako aj Špirála mala vďaka svojmu charakteru (strešná organizácia), ako aj vďaka zapájaniu do mnohých projektov potrebné skúsenosti s komunikáciou vo vzťahu k verejnosti. Zvolené komunikačné nástroje boli vzhľadom na projekt vybrané s úmyslom informovať o projekte širokú verejnosť, čo korešpondovalo so sledovanou participatívnosťou. Využitie boli e-maily a čety (elektronická komunikácia), telefonická komunikácia, tlačové správy, videá šírené pre verejnosť prostredníctvom vlastných internetových stránok, printové médiá samosprávneho kraja i vyjadrenia pre printové médiá nepatriace samosprávnemu kraju, osobné rozhovory, informačné turné, semináre a konferencie. Tieto nástroje boli využívané počas všetkých projektových fáz, vďaka čomu sa ostatní aktéri cítili informovaní a neobjavili sa žiadne protesty kvôli netransparentnosti či nedôvere. I preto môžeme konštatovať, že projektoví partneri vhodne diverzifikovali komunikačné nástroje vzhľadom na cieľové skupiny i povahu šírenej informácie.

Pokiaľ ide o ostatných zainteresovaných aktérov, projektovým partnerom sa podarilo do tvorby príslušnej koncepcie a akčného plánu vtiahnuť všetkých relevantných aktérov. Vhodné je spomenúť predovšetkým predsedu Trenčianskeho samosprávneho kraja, poslancov Zastupiteľstva Trenčianskeho samosprávneho kraja, príslušné odborné komisie tohto zastupiteľstva, relevantných zástupcov (zamestnancov) Úradu Trenčianskeho samosprávneho kraja, stredné školy v zriaďovateľskej pôsobnosti kraja (nielen ich vedenia, ale tiež pedagógov, koordinátorov environmentálneho vzdelávania a študentov), vybrané základné školy, starostov a starostky viac ako 60 obcí, zástupcov 50 podnikov zapojených do duálneho vzdelávania, 60 odborníkov – účastníkov e-mailovej ekopedagogickej konferencie, odborníkov začlenených do expertnej skupiny, ako aj širokú verejnosť (prostredníctvom výskumu environmentálnych postojov realizovaného Trenčianskou univerzitou A. Dubčeka, ako aj prostredníctvom záverečnej konferencie).

Identifikácia cieľových skupín v rámci oslovovania verejnosti bola zverená Špirále. Zamestnanci Trenčianskeho samosprávneho kraja však poskytovali maximálnu súčinnosť a v prípade potreby sa angažovali aj osobne

(napríklad v prípade slabšej reakcie pri zbere údajov zo stredných škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávneho kraja). Aktivity boli z hľadiska možnej participácie dostatočne otvorené a verejnosť sa mohla zapájať do implementácie projektu aj bez iniciatívy zo strany projektových partnerov. Verejnosť mala tiež možnosť zúčastniť sa na odbornej konferencii a aktívnym spôsobom vstupovať do pripomienkovania koncepcie v rámci plánovaného verejného pripomienkovania.<sup>23</sup> Participatívnosť projektových aktivít v záverečnej fáze vystihla Dana Gavalierová: *V snahe zaangažovať do tvorby koncepcie čo najväčšie spektrum aktérov župa využila participatívny prístup. To znamená, že pred jej schválením v Zastupiteľstve Trenčianskeho samosprávneho kraja bol návrh koncepcie prerokovaný so širokou verejnosťou.*<sup>24</sup>

Obaja partneri vnímali intenzívnu komunikáciu s verejnosťou jednak ako prirodzenú súčasť naplánovaných úloh, a jednak ako výbornú príležitosť na prezentáciu úspešného projektu. Navyše, z pohľadu Trenčianskeho samosprávneho kraja išlo aj o propagáciu vlastnej progresívnosti a nastavenia environmentálnej politiky.

Sledovaný pilotný projekt predstavuje z hľadiska spolupráce medzi subjektom verejného sektora a tretieho, respektíve mimovládneho sektora vzorový prípad. Medzi partnermi existovala od začiatku až do konca dôvera a rešpekt, pričom táto mala základ v pracovnom vzťahu zainteresovaných zamestnancov. Medzi kľúčovými zástupcami projektových partnerov (Richard Medal a Dana Gavalierová) panovalo vzájomné porozumenie a ich spolupráca nevykazovala žiadne výrazné nedostatky. Túto pozitívnu emóciu dokázali preniesť aj do verejných prezentácií, ktoré oslovovali cieľové skupiny.

Zatiaľ čo Dana Gavalierová ako lídra identifikovala Richarda Medala, ktorý bol podľa nej nielen vizionárom, ale aj hlavným odborníkom v riešenej problematike, Richard Medal nevnímal svoju pozíciu ako pozíciu jednoznačného lídra. Naopak, líderstvo sa podľa neho delilo medzi zástupcov Špirály a zástupcu Trenčianskeho samosprávneho kraja, a to podľa toho, aká aktivita sa realizovala. Pri pohľade zvonku je však potrebné uviesť, že minimálne v implementačnej fáze projektu sa dá súhlasiť s Danou Gavalierovou, keď skonštatovala: *Realizácia aktivít v tomto projekte stojí a padá na Richardovi*

*Medalovi.*<sup>25</sup> Vyjadrenia Richarda Medala k vlastnej pozícii možno vnímať ako prejav skromnosti, no aj odbornou verejnosťou bol práve on vnímaný ako hlavný motor projektových aktivít a zároveň odborný garant celého procesu.

Líderská pozícia prešla na Trenčiansky samosprávny kraj až v momente potreby prijatia pripravených materiálov. Ako užitočná sa v tomto zmysle ukázala osobná angažovanosť predsedu samosprávneho kraja Jaroslava Bašku, ktorý politicky vyhodnotil projekt ako zaujímavý pre samosprávny kraj i pre jeho napredovanie v oblasti tvorby a ochrany životného prostredia. Takýto jednoznačný postoj bol vnímaný ako dôležitý nielen zo strany verejnosti, ale aj zo strany vnútorných štruktúr Trenčianskeho samosprávneho kraja. Napriek pomerne jasne vyprofilovanému líderstvu panovala medzi projektovými partnermi dostatočná miera dôvery. Tá vyplývala nielen z plnenia plánovaných zámerov a serióznej realizácie potrebných aktivít, ale tiež z pozitívnych skúseností z predchádzajúcich kooperatívnych aktivít. Komunikácia medzi partnermi prebiehala po celý čas na štandardnej úrovni, pričom sa využívala najmä elektronická a telefonická komunikácia. V potrebných prípadoch boli zvolávané aj operatívne osobné stretnutia.

Riadiace a koordinačné procesy počas jednotlivých projektových fáz prebiehali štandardne. Zapojení partneri pracovali a postupovali počas implementácie projektu spoločne. Väčšinu úloh vykonávala Špirála, no rola Trenčianskeho samosprávneho kraja bola kľúčová z hľadiska možných účinkov projektu, pretože tento mal ambíciu nielen spracovať koncepciu a súvisiaci akčný plán, ale tiež presadiť ich prijatie príslušnými rozhodovacími orgánmi. Administratívno-organizačné úlohy si partnerské subjekty podelili približne rovnakým spôsobom. Partneri projektu od začiatku implementácie sledovali spoločné ciele, ktoré sa definovali už v prípravnej fáze projektu. Všetky úlohy si zapojení partneri riadne plnili, a preto nebolo potrebné, aby do realizácie projektu zasiahol Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Zapojení partneri si vyhodnocovali svoj postup priebežným spôsobom a vzájomne si poskytovali spätnú väzbu. Okrem toho sa neustále snažili získavať spätnú väzbu od zapájanej verejnosti. K evaluácii projektu došlo aj v jeho záverečnej fáze. V nej bolo skonštatované, že projekt viedol k dosiahnutiu plánovaných cieľov a podarilo sa vypracovať všetky plánované výstupy.

23 Špirála: Predkladáme na verejné pripomienkovanie. Dostupné z: <<http://www.spirala.sk/predkladame-na-verejne-pripomienkovanie/>> (1. 4. 2019).

24 Impulz.press: Krajská koncepcia environmentálnej výchovy bude predstavená v rámci odbornej konferencie už budúci týždeň. Dostupné z: <<https://impulz.press/partneri/krajska-koncepcia-environmentalnej-vychovy-bude-predstavena-v-ramci-odbornej-konferencie-uz-buduci-tyzden/>> (1. 4. 2019).

25 Rozhovory so zástupcami Úradu Trenčianskeho samosprávneho kraja a záujmového združenia Špirála.



Spokojnosť vyslovil aj Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Richard Medaľ aj na základe svojej skúsenosti na jednej prezentácii poznamenal, že participácia môže viesť aj k spomaleniu procesov: Čím vyššia participácia, tým pomalšie procesy.<sup>26</sup> Pomalšie však nemusí nevyhnutne znamenať horšie. Aj keď v prípade tohto pilotného projektu išlo „len“ o prípravu koncepcie environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu na území kraja, množstvo úloh a využitie nástrojov podporujúcich participáciu verejnosti viedli k predĺženiu niektorých procesov. V konečnom dôsledku však viedli ku kvalitnému materiálu, na čom sa zhodli zainteresované strany a odborná i laická verejnosť.

## Otázky a úlohy

- Environmentálna politika patrí medzi tie verejné politiky, ktorým Európska únia venuje najväčšiu pozornosť. V tomto kontexte neprekvapuje, že vo väčšine západoeurópskych demokracií predstavujú takzvané zelené politické strany dôležitých politických aktérov. Ako si vysvetľujete to, že v slovenských podmienkach environmentálne orientované, respektíve zelené politické strany nehrali v posledných troch desaťročiach (1989 – 2019) žiadnu dlhodobu významnú rolu?
- Táto prípadová štúdia poukazuje okrem iného na dôveru medzi hlavnými aktérmi postavenú na predchádzajúcej pozitívnej kooperačnej skúsenosti. Pokúste sa zamyslieť nad tým, čo všetko môže prispievať k posilňovaniu dôvery medzi kooperujúcimi aktérmi a čo, naopak, dôveru medzi aktérmi môže oslabovať.
- Spoluprácu medzi partnerskými subjektmi možno v tomto prípade považovať za vzorovú a riešenie zverenej témy bolo úspešné. Ako by bolo podľa vás možné využiť takto nadobudnutú pozitívnu skúsenosť pri šírení dobrej praxe medzi ostatnými samosprávnymi krajinami? Pokúste sa naformulovať možnosti z hľadiska foriem politickej difúzie.

<sup>26</sup> Prezentácia záujmového združenia Špirály a súvisiace vyjadrenie Richarda Medala v rámci pracovného stretnutia v rámci pilotnej schémy NP PARTI.

PP


Poskytovanie  
sociálnej  
pomoci ľuďom  
s mentálnym  
postihnutím  
a ich rodinám

# Príbeh pilotného projektu č. 4

Tomáš Malec – Daniel Klimovský

Hlavní partneri projektu:

- Bratislavský samosprávny kraj
- Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR občianske združenie



Prakticky každý jednotlivec sa v moderných demokraciách stretáva s nástrojmi sociálnej politiky počas celého svojho života. Rovnako je bežné, že jednotlivci si dosah sociálnej politiky uvedomujú aj vo vzťahu k iným jednotlivcom či skupinám. A napriek tomu existujú v spoločnosti skupiny, ktoré sú prehliadané a ktoré často nie sú vnímané cez tému sociálnej politiky. Jednou z takýchto skupín je aj skupina osôb s mentálnym postihnutím. Nástroje sociálnej politiky sú pritom zamerané nielen bezprostredne na tieto osoby, ale aj na členov ich domácností, ktorí sú často stigmatizovaní a nezriedka aj znevýhodňovaní (najmä ak sa sami starajú o takto postihnuté osoby). Tejto mimoriadne citlivej otázke je venovaná táto prípadová štúdia. ňou sledovaný pilotný projekt bol realizovaný v partnerstve pozostávajúcom z regionálnej samosprávy, ktorú reprezentoval Bratislavský samosprávny kraj a Združením na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR. Samosprávne kraje od svojho zriadenia čelili mnohým otázkam vlastnej opodstatnenosti a potrebnosti, no sledovaný pilotný projekt je výborným príkladom životaschopnosti regionálnej samosprávy v slovenských podmienkach. Projektové konzorcium stávalo na predchádzajúcich kooperatívnych aktivitách. Overená spolupráca podporovala pocit vzájomnej dôvery, partneri sa vzájomne rešpektovali a k napĺňaniu projektových aktivít prispievali rovnocenne. Ďalším dôležitým determinantom úspešnosti pilotného projektu sa ukázala podpora a záujem zo strany hlavných politických reprezentantov zapojenej regionálnej samosprávy. Realizovaný zber dát v teréne by dokonca mohol slúžiť ako príklad dobrej praxe a jeho replikovateľnosť v podmienkach ďalších samospráv je nielen možná, ale i žiaduca.

## SOCIÁLNE SLUŽBY PRE OSOBY S MENTÁLNYM POSTIHNUTÍM

Každý občan Slovenska má právo na výber sociálnej služby, formy jej poskytovania i samotného poskytovateľa. Druh sociálnej služby, forma a rozsah jej poskytovania sa určia podľa charakteru nepriaznivej sociálnej situácie alebo stupňa odkázanosti fyzickej osoby na pomoc inej fyzickej osoby. Nepriaznivá sociálna situácia je ohrozenie fyzickej osoby sociálnym vylúčením alebo obmedzenie jej schopnosti sa spoločensky začleniť a samostatne riešiť svoje problémy:

- z dôvodu, že nemá zabezpečené nevyhnutné podmienky na uspokojovanie základných životných potrieb pre svoje životné návyky alebo pre spôsob života, závislosť od návykových látok alebo návykových škodlivých činností, pre ohrozenie jej vývoja z dôvodu jej zdravotného postihnutia, ak ide o dieťa do 7 rokov veku;
- pre ťažké zdravotné postihnutie alebo nepriaznivý zdravotný stav;
- z dôvodu, že dovŕšila vek potrebný na nárok na starobný dôchodok;
- pre výkon opatrovania fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím;
- pre ohrozenie správaním iných fyzických osôb alebo ak sa stala obeťou správania iných fyzických osôb;
- pre zotrúvanie v priestorovo segregovanej lokalite s prítomnosťou koncentrovanej a generačne reprodukovanej chudoby.<sup>1</sup>

Keď v roku 2003 došlo zo strany Slovenského helsinského výboru k monitoringu stavu ľudských práv v domovoch sociálnych služieb na Slovensku, finálna správa obsahovala aj nasledujúce konštatovania: 1) väčšina z monitorovaných zariadení preferovala zdravotnícku starostlivosť pred sociálnymi službami, hoci ide o prekonaný prístup; 2) zariadenia zvyčajne počítali s tým, že prijatí obyvatelia/klienti v nich budú umiestnení počas celého ich života; 3) v zariadeniach neboli ponúkané individuálne rozvojové programy, a teda aj vytváranie možností osobnej realizácie obyvateľov/klientov týchto zariadení; 4) v zariadeniach absentovala aktívna komunikácia s ich obyvateľmi/klientmi a títo neboli ani aktívne vedení k sebaobhajovaniu ich práv; 5) zariadenia nezvládali poskytovanie služieb pre ťažko a hlboko mentálne

<sup>1</sup> MPSVaR SR: Ponuka sociálnych služieb. Dostupné z: <<https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/ponuka-socialnych-sluzieb/>> (30. 9. 2019).

postihnutých a agresívnych obyvateľov/klientov, ktorí boli následne zaradovaní do samostatných skupín s minimálnou aktivizáciou; 6) prijatie obyvateľa/klienta do zariadenia sa vo väčšine prípadov spájalo s automatickým zbavením jeho spôsobilosti na právne úkony; 7) muži a ženy mali samostatné a oddelené zariadenia; 8) len niektorí obyvatelia/klienti mohli opúšťať zariadenia bez sprievodu alebo aj so sprievodom a ťažšie postihnutí obyvatelia/klienti nemali ani prístup k ošateniu; 9) obyvateľom/klientom pracovníci zariadení automaticky tykajú a prakticky úplne absentovali špecializované tréningy pre pracovníkov zariadení týkajúce sa spôsobov použitia primeranej sily s cieľom udržať kontrolu nad obyvateľmi/klientmi; 10) vo viacerých zariadeniach nebola zaznamenaná snaha o reintegráciu obyvateľov/klientov do ich pôvodnej komunity; 11) v zariadeniach chýbali aktívne programy spolupráce s rodinami, príbuznými a priateľmi obyvateľov/klientov týchto zariadení.<sup>2</sup>

Takto popísaný stav bol vyhodnotený ako neakceptovateľný a panovala zhoda v potrebe modernizácie systému a aspoň v čiastočnej deinštitucionalizácii. O niekoľko rokov neskôr sa príslušné rezortné ministerstvo rozhodlo v spolupráci s ostatnými aktérmi konať a prihlásilo sa k deinštitucionalizácii v oblasti poskytovania sociálnych služieb prostredníctvom „Stratégie deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike“ a „Národného akčného plánu prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v systéme sociálnych služieb na roky 2012 – 2015“, ktoré volali po prechode z inštitucionálnej na komunitnú sociálnu starostlivosť na Slovensku.<sup>3</sup> Tento prechod bol definovaný ako: *proces dlhodobej a zásadnej zmeny systému, ktorého víziou a cieľom je vytvorenie a zabezpečenie podmienok pre nezávislý a slobodný život všetkých občanov, odkázaných na pomoc spoločnosti, v prirodzenom sociálnom prostredí komunity, s dostupnou a koordinovanou sieťou verejných služieb, rešpektujúc princípy ľudských práv*

<sup>2</sup> Horňák, L. 2010. Kvalita života klientov s mentálnym postihnutím v domovoch sociálnych služieb – minulosť a perspektívy. in Mandžáková, S. (ed.). Kvalita života osôb s mentálnym postihnutím v domovoch sociálnych služieb. Zborník z odbornej konferencie. Prešov: Prešovská univerzita, 10 – 16.

<sup>3</sup> MPSVaR SR. 2011. Stratégia deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike. Dostupné z: <<https://www.employment.gov.sk/files/legislativa/dokumenty-zoznamy-pod/strategia-deinstitucionalizacie-systemu-socialnych-sluzieb-nahradnej-starostlivosti-1.pdf>> (30. 9. 2019). / MPSVaR SR. 2011. Národný akčný plán prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v systéme sociálnych služieb na roky 2012 – 2015. Dostupné z: <[https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nap\\_di.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nap_di.pdf)> (30. 9. 2019).

a rovnosť príležitostí v kontexte individuálnych potrieb prijímateľov.<sup>4</sup> Jeho súčasťou mal byť koordinovaný a komplexný prístup zo strany všetkých zainteresovaných aktérov, ktorý by sledoval spoločný zámer. Jeho podstata mala spočívať v zmene prístupu k službám určeným osobám s mentálnym postihnutím, pričom dosiahnuť sa mala spokojnosť týchto osôb/klientov, ako aj ich rodín.<sup>5</sup> A práve tento pilotný projekt mal za cieľ poskytnúť komplexný program ďalšieho rozvoja sociálnych služieb, ktorých cieľovou skupinou neboli iba mentálne postihnuté osoby, ale tiež členovia ich rodín.

## PARTNERI PROJEKTU

Partnerským subjektom z verejného sektora bol v tomto pilotnom projekte Bratislavský samosprávny kraj zastúpený svojím úradom, a to konkrétne odborom sociálnych služieb Úradu Bratislavského samosprávneho kraja. Kompetencie samosprávnych krajov v oblasti zabezpečovania sociálnych služieb definujú viaceré zákony. Ide napríklad o zákon NR SR č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov či zákon NR SR č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Z ustanovení týchto zákonov vyplýva pre samosprávne kraje povinnosť poskytovať aj nasledujúci okruh služieb:

- vypracúvanie a schvaľovanie koncepcie rozvoja sociálnych služieb vo svojom územnom obvode;
- poskytovanie sociálneho poradenstva;

4 MPSVaR SR. 2011. Stratégia deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike. Dostupné z: <<https://www.employment.gov.sk/files/legislativa/dokumenty-zoznamy-pod/strategia-deinstitucionalizacie-systemu-socialnych-sluzieb-nahradnej-starostlivosti-1.pdf>> (30. 9. 2019).

5 Šiška, J. 2005. Mimořádná dospělost. Edukace člověka s mentálním postižením v období dospělosti. Praha: Nakladatelství Karolinum.

- zriaďovanie, zakladanie a kontrola útulkov, domovov na pol ceste, zariadení núdzového bývania, zariadení dočasnej starostlivosti o deti, zariadení podporovaného bývania, rehabilitačných stredísk, domovov sociálnych služieb, špecializovaných zariadení, integračných centier a podobne.

Príslušné ustanovenia spomínaných zákonov teda definujú úlohy samosprávnych krajov v oblasti sociálnych služieb široko. Navyše, samosprávne kraje sa vďaka týmto ustanoveniam dostávajú do pozície aktéra, ktorý je oprávnený (a za istých okolností dokonca aj povinný) intervenovať v oblasti poskytovania a zabezpečovania sociálnych služieb.

Vzhľadom na dôležitosť témy, ako aj vzhľadom na množstvo zanedbaných aktivít zo strany verejného sektora, ktoré v minulom období viedli k zakonzervovaniu nevhodných podmienok ústiacich do znižovania kvality života mnohých zraniteľných či znevýhodnených skupín, Bratislavský samosprávny kraj prikladá veľký význam riešenej verejnej politike. Zároveň si uvedomuje skutočnosť, že ide o „málo viditeľnú“ verejnú politiku, ktorá však svojou podstatou predstavuje spoločensky citlivú tému. Keďže poskytovanie sociálnych služieb pre obyvateľov kraja je jedna zo zákonných povinností každého samosprávneho kraja, Bratislavský samosprávny kraj považuje aktivity smerujúce k zvyšovaniu kvality života osôb s mentálnym postihnutím a ich rodín skôr za prirodzený súbor aktivít, než za aktivity, ktoré by mohli byť považované za zbytočnú príťaž. Ako už bolo naznačené, Bratislavský samosprávny kraj bol v projekte zastúpený odborom sociálnych služieb Úradu Bratislavského samosprávneho kraja, ktorý až do januára 2019 viedla Michaela Šopová. Po odchode na materskú dovolenku bola Michaela Šopová dočasne nahradená Maricou Šikovou. Kontaktnou osobou bol Juraj Marendiak.

Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR má charakter občianskeho združenia. K jeho založeniu došlo už v roku 1980 a v súčasnosti má viac ako 10 000 členov v miestnych združeniach po celom Slovensku.<sup>6</sup> Od svojho založenia si združenie na Slovensku vybudovalo silné postavenie v oblasti sociálnych služieb. Aktívne sa zapája nielen do verejno-súkromných partnerstiev pri zabezpečovaní poskytovania týchto služieb, ale rovnako aktívne vstupuje aj do pripomienkovania relevantných právnych predpisov, pričom jeho zámerom bolo rozvíjanie odbornej diskusie a obhajoba záujmov svojej členskej základne. V tejto súvislosti sa združenie snaží o obhajobu práv

6 Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR: Kto sme? Dostupné z: <<http://zmpvrs.sk/index.php/o-nas/kto-sme>> (30. 9. 2019).

a záujmov ľudí s mentálnym postihnutím, rúcanie existujúcich predsudkov a stereotypov, sebaobhajovanie, vzdelávanie určené osobám s mentálnym postihnutím, ako aj ich príbuzným a priateľom, sociálne poradenstvo, organizáciu rekondično-integračných pobytov pre osoby s mentálnym postihnutím a ich asistentov a podobne. Do portfólia aktivít združenia patrí aj vydávanie časopisu Informácie ZPMP.

V minulosti združenie úspešne realizovalo niekoľko projektov. Napríklad, v rámci projektu Spoločne proti diskriminácii ľudí s mentálnym postihnutím sa združenie pokúšalo o podporu rovnakého prístupu k základným ľudským a občianskym právam v prípade osôb s mentálnym postihnutím. Projektom Aj my chceme žiť samostatne zase združenie zabezpečovalo nevyhnutnú asistenčnú službu pre osoby s mentálnym postihnutím. Do realizácie tohto pilotného projektu boli zo združenia zapojení až deväti zamestnanci, a to Iveta Mišová, Marián Horanič, Zuzana Kolláriková, Miroslav Mišo, Silvia Horaničová, Ivana Vetešková, Ľubica Vyberalová, Štefánia Nováková a Mária Tomaško.

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

Osoby s mentálnym postihnutím tvoria veľmi špecifickú a heterogénnu cieľovú skupinu, na ktorú je na Slovensku naviazaný špecifický druh a rozsah sociálnych služieb kompetenčne spadajúcich pod regionálnu územnú samosprávu. Cieľom samosprávy by pritom malo byť zavádzanie dostupných služieb pre dotknutých obyvateľov/klientov a ich rodiny, podpora funkčnosti rodín zahŕňajúcich osoby s mentálnym postihnutím, dosahovanie maximálne možnej miery samostatnosti a nezávislosti osôb s mentálnym postihnutím a podobne.

Ciele tohto projektu priamo súvisia so stavom poskytovania sociálnych služieb mentálne postihnutým osobám. Marián Horanič k tejto téme uviedol okrem iného aj nasledujúce: *Ak hovoríme o sociálnych službách, ich rámec tvorí zákon o sociálnych službách. Z môjho pohľadu je v tomto zákone definovaných viacero nástrojov a služieb, ktoré môžu napomôcť ľuďom s mentálnym postihnutím žiť kvalitný a dôstojný život. Služby pre ľudí s mentálnym postihnutím a ich rodiny sú zabezpečované rôznymi typmi inštitúcií. Otázkou je miera jeho aplikácie a najmä dostupnosť jednotlivých typov služieb. Ak sa vrátim na začiatok, služby pre ľudí s mentálnym postihnutím a ich rodiny nie sú v stave, ktorý by odzrkadľoval reálne potreby. Objektívne treba uznať, že v posledných*

*rokoch sa celková situácia pozitívne zmenila aj vplyvom nových legislatívnych nástrojov. Máme tu napríklad nový zákon o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch.<sup>7</sup> Z uvedeného vyplýva, že združenie si pri vstupe do projektového partnerstva uvedomovalo problematiku existujúceho stavu v oblasti sociálnych služieb určených osobám s mentálnym postihnutím, no zároveň vnímalo aj pozitívny posun, ktorý sa vďaka naštartovaniu deinštitucionalizácie v tejto sfére podarilo dosiahnuť.*

*Ako jeden z najzávažnejších determinantov komplikujúcich prácu s osobami s mentálnym postihnutím sa ukazuje absencia komplexnej databázy, ktorá by hovorila nielen o počte takýchto osôb, ale tiež o ďalších potrebných charakteristikách vzťahujúcich sa na tieto osoby. Ak totiž primerane nepoznáme prijímateľov/klientov sociálnych služieb, potom aj nastavenie týchto služieb nezodpovedá reálnym potrebám: *Neexistujú ucelené štatistiky, z ktorých by bolo jasné, koľko je ľudí s mentálnym postihnutím na Slovensku, ich rozdelenie na mieru postihnutia alebo ich geografické rozmiestnenie. Bez údajov sa veľmi ťažko robia realistické stratégie a plánujú adresné služby. Pre naše potreby využívame väčšinou štatistické údaje z iných krajín. Z nich vyplýva, že prevalencia mentálneho postihnutia môže byť niekde medzi jedným až dvoma percentami.<sup>8</sup>**

*Cieľ projektu bol definovaný takto: *Problematika ľudí s mentálnym postihnutím je veľmi špecifická a je na ňu naviazaný špecifický druh a rozsah služieb regionálnej územnej samosprávy. Práve z dôvodu unikátnosti potrieb tejto skupiny ľudí je potrebné vytvoriť koncepciu obsahujúcu všetky špecifiká týchto skupín. Na príprave stratégie je nevyhnutné pracovať najmä so skupinami ľudí, ktoré majú v opatere človeka s mentálnym postihnutím, aby výsledná koncepcia a riešenia našli pochopenie a reakciu verejnosti. Zámerom je práve v spolupráci s dotknutými skupinami hľadať efektívne a najadresnejšie riešenia uľahčujúce život a poskytujúce maximálnu pomoc rodinám a ľuďom s mentálnym postihnutím. Cieľom projektu je zavádzať dostupné služby pre klientov a ich rodiny, podporovať funkčnosť rodiny, dosiahnuť maximálnu možnú mieru samostatnosti a nezávislosti človeka s mentálnym postihnutím.<sup>9</sup>**

<sup>7</sup> Rozhovory so zástupcami Bratislavského samosprávneho kraja a Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR.

<sup>8</sup> Rozhovory so zástupcami Bratislavského samosprávneho kraja a Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR.

<sup>9</sup> Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR: Poskytovanie sociálnej pomoci ľuďom s mentálnym postihnutím. Dostupné z: <<http://www.zpmpvsr.sk/index.php/temy/prieskum-potrieb-ludi-s-mentalnym-postihnutim-a-ich-rodin/71-projekty/aktualne-projekty/poskytovanie-socialnej-pomoci-ludom-s-mentalnym-postihnutim>> (30. 9. 2019).

Projekt predpokladal analýzu potrieb osôb s mentálnym postihnutím a ich rodín. Zber dát v teréne (prostredníctvom rozhovorov aj dotazníkového prieskumu) mal byť nasledovaný sériou okrúhlych stolov, v rámci ktorých mali byť konzultované výsledky z terénneho zberu dát a tieto aktivity mali vyústiť do spracovania „Analýzy potrieb a očakávaní zo strany rodín s členom s mentálnym postihnutím v oblasti sociálnych služieb a ich rodín“ a „Návrhu koncepcie rozvoja sociálnych služieb pre potreby ľudí s mentálnym postihnutím a ich rodiny na území Bratislavského samosprávneho kraja“.

Pozvánku k okrúhlym stolom mali dostať všetci zainteresovaní aktéri tejto verejnej politiky, no predovšetkým zástupcovia Bratislavského samosprávneho kraja, zástupcovia relevantných aktérov z mimovládneho sektora a obyvatelia kraja, ktorých sa problematika sociálnych služieb pre mentálne postihnuté osoby bezprostredne dotýka. Spomínaný návrh koncepčného materiálu mal byť v záverečnej etape implementácie projektu predložený na rokovanie a schválenie v Zastupiteľstve Bratislavského samosprávneho kraja, čím by sa tento materiál legitimizoval a stal by sa pomyselnou „cestovnou mapou“ v riešenej oblasti regionálnej sociálnej politiky.

## PRÍPRAVA PROJEKTU

---

Skúsenosti hlavných partnerov projektu vyplývajúce z realizácie projektov podobného obsahu alebo rozsahu boli pomerne bohaté. Napríklad, združenie malo za sebou úspešnú realizáciu početných projektov v oblasti práce s osobami s mentálnym postihnutím. Ako príklad je možné spomenúť projekty, ako Dôstojný život – právo, nie privilegium, Spolu rúcajme predsudky, BIVIO – Centrum prípravy a zamestnanosti ľudí s mentálnym postihnutím a podobne. Rovnako však aj doterajšie aktivity a starostlivosť o dotknutú skupinu osôb zo strany Bratislavského samosprávneho kraja vytvárali dobrý základ pre primerané zapojenie sa do tohto pilotného projektu.

Partneri zamerali projekt na mapovanie a analýzu potrieb osôb s mentálnym postihnutím a ich rodín vo viacerých oblastiach ich života vrátane oblasti sociálnych služieb. Keďže samosprávny kraj v rámci svojich kompetencií zabezpečuje poskytovanie sociálnych služieb aj pre osoby s mentálnym postihnutím, spolupráca na takto zameranom pilotnom projekte preň predstavovala jedinečnú príležitosť naplniť svoje poslanie a zároveň využiť

pomoc zo strany odborníkov z praxe, ktorí každodenne prichádzajú do styku s osobami s mentálnym postihnutím aj s ich rodinami a majú bezprostrednú skúsenosť s ich potrebami i problémami.<sup>10</sup> Prípravná fáza pilotného projektu sa dá hodnotiť ako štandardná. Hlavní projektovní partneri sa oboznamovali s administratívou spojenou s realizáciou projektu a definovali svoje očakávania, kapacity a s tým súvisiace úlohy a plánované výstupy. Táto fáza trvala prakticky už od záveru roka 2016 a koordinačno-prípravné aktivity boli finalizované na prelome apríla a mája 2017. V rámci týchto aktivít došlo k niekoľkým osobným stretnutiam zástupcov samosprávneho kraja i združenia, čo vyústilo do podpisu memoranda o spolupráci medzi hlavnými zapojenými aktérmi – Združením na pomoc ľudí s mentálnym postihnutím v SR, Bratislavským samosprávnym krajom a Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Oba hlavné partnerské subjekty vyzdvihovali konštruktívnosť a pozitívnu atmosféru, ktoré sprevádzali celú prípravnú fázu projektu. Podľa ich zástupcov bola problematika kvality života osôb s mentálnym postihnutím a ich rodinných príslušníkov veľmi dôležitou témou<sup>11</sup> a tomu zodpovedal aj prístup týchto zástupcov k príprave projektu.

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (JÚL – DECEMBER 2017)

---

Prvá implementačná etapa projektu bola venovaná príprave metodiky práce a zberu dát. Hlavní partneri si vybrali štruktúrované rozhovory a dotazníkový prieskum ako hlavné metódy zberu dát. So zámerom identifikácie respondentov a distribúcie dotazníkov boli oslovení aj ďalší zainteresovaní aktéri:

- členské organizácie Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR sídliace na území Bratislavského samosprávneho kraja;

---

<sup>10</sup> Bratislavský samosprávny kraj: Koncepcia rozvoja sociálnych služieb pre ľudí s mentálnym postihnutím v kompetencii Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2019 – 2021. Dostupné z: <[https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Koncepcia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-sl%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-\\_2021.pdf](https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Koncepcia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-sl%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-_2021.pdf)> (30. 9. 2019).

<sup>11</sup> Rozhovory so zástupcami Bratislavského samosprávneho kraja a Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR.

- Platformy rodičov detí so znevýhodnením;
- Spoločnosť Downovho syndrómu na Slovensku;
- občianske združenie Up Down syndrom;
- Spoločnosť Williamsovho syndrómu;
- ďalšie občianske združenia a neziskové organizácie poskytujúce sociálne služby/podporu deťom i dospelým osobám s mentálnym postihnutím (napríklad občianske združenie Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR, občianske združenie Otvorme dvere, otvorme srdcia či Spoločnosť na pomoc osobám s autizmom);
- verejné i súkromné zariadenia sociálnych služieb a poradne nachádzajúce sa na území Bratislavského samosprávneho kraja (napríklad Domov sociálnych služieb Stupava);
- špeciálne základné školy, spojené školy, praktické školy a odborné učilišťa nachádzajúce sa na území Bratislavského samosprávneho kraja (napríklad Špeciálna základná škola Dolinského v Bratislave).

Ich oslovením sa podarilo naplniť dva zámery. Na jednej strane sa týmto zabezpečovala participácia zainteresovanej verejnosti. Na druhej strane sa tým vytváral predpoklad na účinné oslovenie cieľových skupín, čo pri špecificky zameranom analytickom zámere bolo mimoriadne dôležité.

Ako určitá forma ohrozenia implementácie projektu sa vnímali voľby do orgánov regionálnej samosprávy, ktoré sa konali v novembri 2017. Napriek zmene na poste predsedu samosprávneho kraja (Pavla Freša nahradil Juraj Droba) sa žiadne obavy nenaplnili a projektové partnerstvo malo „zelenú“ na implementáciu pilotného projektu aj po voľbách.

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (JANUÁR – MAREC 2018)

Prieskum potrieb osôb s mentálnym postihnutím a rodín, ktorých členmi sú osoby s mentálnym postihnutím, bol kľúčovou aktivitou celého pilotného projektu. Umožňoval nielen zber primárnych dát kvantitatívneho i kvalitatívneho charakteru, ale tiež vytváral priestor na identifikáciu potrieb tých, ktorých sa bezprostredne plánovaný koncepcný materiál má dotýkať.

Mimoriadne dôležitým prvkom bolo zameranie na potreby nielen zdravotne postihnutých osôb, ale aj ich rodín, pretože práve tieto rodiny sú často v situáciách, ktoré sú odlišné od situácií, ktorým každodenne čelí bežná populácia (vrátane predsudkov a stereotypných prístupov). Druhým dôležitým prvkom bolo zohľadňovanie zmien potrieb z hľadiska plynutia veku. Keďže je zrejmé, že potreby jednotlivca i rodiny sa menia v čase, zbierané dáta boli triedené podľa vekových kategórií dospelých respondentov, respektíve maloletých osôb s mentálnym postihnutím: rané detstvo (0 – 6 rokov), školský vek a mladá dospelosť (6 – 26 rokov), stredná dospelosť (26 – 50 rokov) a seniorský vek (50 a viac rokov). Partneri projektu využili dva typy interviewovania. Prvým typom boli skupinové rozhovory za účasti rodičov maloletých osôb. Druhým typom boli štruktúrované rozhovory s dospelými osobami. Okrem osobného oslovenia v rámci rozhovorov boli odpovede od respondentov získavané aj prostredníctvom dotazníkového prieskumu pre rodičov detí a dospelých s mentálnym postihnutím.<sup>12</sup>

Na skupinových rozhovoroch s rodičmi osôb s mentálnym postihnutím sa zúčastnilo celkom 120 respondentov (vek týchto rodičov nebol zisťovaný). Skupiny boli väčšinou zmiešané a ich účastníkmi boli rodičia mladších detí, starších detí i dospelých. Prevládali však rodičia dospelých osôb s mentálnym postihnutím. Partneri využili na ich organizáciu formát takzvaných okrúhlych stolov.<sup>13</sup> Organizačne boli tieto rozhovory zabezpečené tak, aby išlo o početne

<sup>12</sup> Bratislavský samosprávny kraj: Koncepcia rozvoja sociálnych služieb pre ľudí s mentálnym postihnutím v kompetencii Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2019 – 2021. Dostupné z: <[https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Koncepcia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-slu%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-\\_2021.pdf](https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Koncepcia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-slu%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-_2021.pdf)> (30. 9. 2019).

<sup>13</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 4 (spracované zástupcami Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v Slovenskej republike).



porovnateľné skupiny a aby boli začlenení aj takí respondenti, ktorí bývajú mimo hlavného mesta Bratislavy. V tomto kontexte bolo organizovaných celkovo desať skupinových rozhovorov, z toho päť skupinových rozhovorov v Bratislave (v rôznych mestských častiach) a päť skupinových rozhovorov v ďalších mestách Bratislavského samosprávneho kraja:

- Bratislava I (18. januára 2018),
- Malacky (23. januára 2018),
- Bratislava II (29. januára 2018),
- Pezinok (8. februára 2018),
- Stupava (15. februára 2018),
- Senec (20. februára 2018),
- Bratislava III (27. februára 2018),
- Modra (13. marca 2018),
- Bratislava IV (20. marca 2018),
- Bratislava V (27. marca 2018).<sup>14</sup>

Vďaka tomu sa podarilo geograficky pokryť celé územie Bratislavského samosprávneho kraja. Na každom skupinovom rozhovore sa v priemere zúčastňovalo 12 osôb a pre každú skupinu boli určení dvaja facilitátori, ktorých úlohou bola podpora a usmerňovanie diskusie o potrebách rodín, ktorých členmi sú deti alebo dospelé osoby s mentálnym postihnutím. Cieľom bolo zachytiť dynamiku vývoja týchto potrieb vzhľadom na rôzne vekové obdobia osôb s mentálnym postihnutím. Tematicky išlo o potreby v oblasti zdravotnej starostlivosti, vzdelávania, bývania, sociálnych služieb, pracovného uplatnenia a rodinného života.

Pokiaľ ide o štruktúrované rozhovory s osobami s mentálnym postihnutím, tieto boli zamerané na osem kľúčových oblastí v živote dospelých osôb s mentálnym postihnutím, a to zamestnanie, bývanie, sociálne služby, financie, partnerstvo a rodičovstvo, cestovanie a pohyb, voľný čas a vzdelávanie. Tieto kľúčové oblasti vychádzajú z ustanovení Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. Počas rozhovorov interviewujúci kládol otázky tak, aby sa prispôbil možnostiam a schopnostiam respondenta a v prípade potreby boli otázky zopakované, preformulované či doplnené o potrebné vysvetlenie. Interviewovaných bolo týmto spôsobom spolu 42 osôb s mentálnym postihnutím:

<sup>14</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 4 (spracované zástupcami Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v Slovenskej republike).

- 2 respondenti vo veku 19 – 24 rokov,
- 6 respondenti vo veku 25 – 29 rokov,
- 15 respondenti vo veku 30 – 39 rokov,
- 15 respondenti vo veku 40 – 49 rokov,
- 4 respondenti vo veku 50 a viac rokov.<sup>15</sup>

Dotazníkový prieskum bol zvolený preto, aby sa zachytili odpovede tých osôb, ktoré napríklad neboli ochotné zúčastniť sa na rozhovorech alebo si na ne nedokázali vytvoriť primeraný časový priestor. Dotazníky boli distribuované v tlačenej/papierovej podobe aj elektronicky. Cieľom bolo zvýšiť jeho dostupnosť pre čo najširší okruh respondentov a apriórne nevyklúčať respondentov z účasti na tomto prieskume len kvôli obmedzeniu sa na jednu z týchto foriem (predpokladalo sa, že elektronické verzie dotazníkov môžu preferovať skôr mladší respondenti, zatiaľ čo u starších respondentov sa predpokladalo, že uprednostnia tlačenu/papierovú formu. Pokiaľ ide o obsah, dotazník bol formulovaný čo najprístupnejším a najzrozumiteľnejším spôsobom. Celkovo obsahoval 25 otázok, ktoré sa okrem demografických údajov (vek dieťaťa, vek rodičov, druh postihnutia dieťaťa a základné informácie o dieťati a domácnosti) týkali viacerých oblastí. Pri sociálnych a odľahčovacích službách boli otázky zamerané na mieru informovanosti, ako aj mieru záujmu o využívanie jednotlivých druhov týchto služieb a o ich reálne využívanie. Otázky venované kompenzácii ťažkého zdravotného postihnutia boli zamerané na mieru informovanosti a rozsah priznania jednotlivých kompenzácií. V neposlednom rade dotazník obsahoval aj otázky týkajúce sa miery využívania osobnej asistencie. Miera návratnosti bola dobrá a celkovo sa podarilo získať touto cestou odpovede od 189 osôb (respondentov):

- 36 rodičov detí vo veku 0 – 6 rokov,
- 72 rodičov detí vo veku 7 – 26 rokov,
- 78 rodičov dospelých detí vo veku 27 – 50 rokov,
- 3 rodičia dospelých detí vo veku nad 50 rokov.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Bratislavský samosprávny kraj: Koncepcia rozvoja sociálnych služieb pre ľudí s mentálnym postihnutím v kompetencii Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2019 – 2021. Dostupné z: <[https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Koncepcia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-slu%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-\\_2021.pdf](https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Koncepcia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-slu%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-_2021.pdf)> (30. 9. 2019).

<sup>16</sup> Bratislavský samosprávny kraj: Koncepcia rozvoja sociálnych služieb pre ľudí s mentálnym postihnutím v kompetencii Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2019 – 2021. Dostupné z: <[https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Koncepcia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-slu%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-\\_2021.pdf](https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Koncepcia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-slu%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-_2021.pdf)> (30. 9. 2019).

Komunikáciu s verejnosťou zabezpečovalo predovšetkým združenie, ktoré využilo vlastnú sieť a kontakty, ako aj kontakty ich partnerov (napríklad Platformy rodičov detí so znevýhodnením). Samosprávny kraj sprostredkoval predovšetkým kontakty zariadení pracujúcich s osobami s mentálnym postihnutím, ktoré boli v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti. Cieľové skupiny reagovali na projekt a jeho aktivity (plánovaný zber dát a možnosť poskytnúť spätnú väzbu) pozitívne. Počas okrúhlych stolov vyjadrili spokojnosť s projektovou implementáciou i jeho ambíciami a vyjadrili nádej, že realizácia projektu skutočne pomôže riešeniu problémov, s ktorými sa každodenne stretávajú.<sup>17</sup>

Táto implementačná etapa projektu vyžadovala od partnerov projektu intenzívnu komunikáciu so zainteresovanou verejnosťou, predovšetkým s rodičmi a ostatnými príbuznými osôb s mentálnym postihnutím. Líderskú pozíciu v tejto etape hralo predovšetkým združenie, pričom koordináciu mala na starosti jeho odborná garantka Iveta Mišová.<sup>18</sup> Zástupcovia odboru sociálnych vecí Úradu Bratislavského samosprávneho kraja sa zúčastnili na väčšine stretnutí s rodinami osôb s mentálnym postihnutím a aktívne sa podieľali na facilitovaní skupinových rozhovorov. Bola to veľmi dôležitá priama skúsenosť, vďaka ktorej projekt viedol v neskorších fázach k želaným výstupom v podobe analytického i koncepčného materiálu. Výnimočnosť týchto materiálov spočíva v tom, že do ich spracovania boli primárne zapojení aj tí, ktorých sa najviac týkajú, teda osoby s mentálnym postihnutím a ich rodiny. Zároveň boli získané unikátne dáta, vďaka ktorým sa vytvoril komplexný a realitu kopírujúci obraz o potrebách osôb s mentálnym postihnutím a ich rodín.<sup>19</sup>

Hlavní partneri postupovali v súlade s časovým aj obsahovým plánom projektu a neboli zaznamenané žiadne zásadné zmeny súvisiace s plánovanou realizáciou projektu. V súvislosti s realizáciou okrúhlych stolov a podnetmi, ktoré na nich odzneli, projektívni partneri dokonca identifikovali posilnenie

motivácie vlastných zamestnancov na vytvorenie užitočných a efektívnych výstupov tohto pilotného projektu.<sup>20</sup>

Nezávisle od tohto pilotného projektu sa združenie v tom istom čase venovalo aj implementácii projektu BIVIO – Centrum prípravy a zamestnanosti ľudí s mentálnym postihnutím, ktorý bol finančne podporený dánskou nadáciou VELUX. Vďaka tejto podpore sa podarilo 25. októbra 2018 v rámci uvedeného projektu otvoriť unikátny sociálny podnik – Centrum Bivio, ktorého hlavným cieľom je pomoc osobám s mentálnym postihnutím zaškoliť sa a pripraviť sa na výkon rôznych profesií a uplatniť sa na trhu práce.<sup>21</sup>

## TRETIA ETAPA IMPLEMENTÁCIE (APRÍL 2018 – JANUÁR 2019)

V priebehu tretej implementačnej etapy sa naplno rozbehli analytické práce. Paralelne s nimi však bolo potrebné doplniť niektoré chýbajúce údaje. Tieto boli dozbierané v období apríl – august 2018, a to prostredníctvom osobných stretnutí a individuálnych rozhovorov s dospelými osobami s mentálnym postihnutím. Osobné stretnutia slúžili na doplnenie mozaiky dát týkajúcich sa životnej situácie dotknutých osôb. Okrem toho boli tiež zisťované návrhy riešení, ktoré by tieto osoby považovali za najvhodnejšie z pohľadu vlastných skúseností.

Ilustratívne príklady z analýzy boli publikované aj prostredníctvom časopisu Informácie ZPMP v SR, ktorý vydáva združenie. V článku Mapovanie potrieb v Bratislavskom samosprávnom kraji, ktorého autorkou bola Zuzana Kolláriková, boli zachytené nielen sumárne konštatovania analytikov, ale aj výňatky vyjadrení niektorých respondentov.<sup>22</sup> Tento časopis bol distribuovaný na celom Slovensku, a to v náklade 2000 ks.

<sup>17</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 4 (spracované zástupcami Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v Slovenskej republike).

<sup>18</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 4 (spracované zástupcami Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v Slovenskej republike).

<sup>19</sup> Bratislavský samosprávny kraj: Koncepcia rozvoja sociálnych služieb pre ľudí s mentálnym postihnutím v kompetencii Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2019 – 2021. Dostupné z: <[https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Koncepcia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-sluz%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-\\_2021.pdf](https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Koncepcia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-sluz%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-_2021.pdf)> (30. 9. 2019).

<sup>20</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 4 (spracované zástupcami Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v Slovenskej republike).

<sup>21</sup> Oficiálne otvorenie centra Bivio. Dostupné z: <<https://bivio.sk/sk/oficialne-otvorenie-centra-bivio/>> (30. 9. 2019).

<sup>22</sup> Kolláriková, Z. 2018. Mapovanie potrieb v Bratislavskom samosprávnom kraji. Informácie ZPMP, 3 – 4, s. 23 – 24.

Okrem kontinuálnej telefonickej a elektronickej komunikácie medzi zástupcami hlavných partnerov, počas tejto implementačnej etapy bolo zorganizovaných niekoľko osobných pracovných stretnutí. Išlo predovšetkým o operatívne stretnutia slúžiace na dohadovanie a koordináciu spoločného postupu pri analýze výsledkov prieskumu. Napríklad, jedno z týchto stretnutí bolo venované špecifickým potrebám ľudí s mentálnym postihnutím v zariadeniach podporovaného bývania.

V priebehu jesenných mesiacov 2018 bola sfinalizovaná analýza sociálnych služieb určených osobám s mentálnym postihnutím a ich rodinám na území Bratislavského samosprávneho kraja. Líderskú pozíciu pri analytických prácach zohrali predovšetkým skúsení zamestnanci-odborníci združenia.

Dňa 14. decembra 2018 schválilo Zastupiteľstvo Bratislavského samosprávneho kraja „Konceptiu rozvoja sociálnych služieb v kompetencii Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2018 – 2023“. Obsahom tohto koncepčného materiálu je popis stavu siete tých sociálnych služieb, ktoré kompetenčne patria do pôsobnosti tohto samosprávneho kraja, ako aj analýza možností, nástrojov a opatrení v oblasti rozvoja sociálnych služieb, ktoré sú zamerané na vybrané skupiny osôb s rôznym zdravotným postihnutím.<sup>23</sup> Keďže v danom čase bol implementovaný tento pilotný projekt, v časti zameranej na rozvoj sociálnych služieb určených pre osoby s mentálnym postihnutím sa autori koncepčného materiálu odvolávajú na záväzok Bratislavského samosprávneho kraja spracovať samostatný koncepčný materiál pre sociálne služby využívané danou špecifickou skupinou osôb.

Výsledky analýzy sociálnych služieb určených osobám s mentálnym postihnutím a ich rodinám na území Bratislavského samosprávneho kraja boli prezentované na záverečnej konferencii pilotného projektu, ktorá sa konala 16. januára 2019 v priestoroch Úradu Bratislavského samosprávneho kraja za účasti zástupcov oboch hlavných partnerov, Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, zástupcov z ďalších samosprávnych krajov, poslancov Zastupiteľstva Bratislavského samosprávneho kraja, zástupcov poskytovateľov sociálnych služieb, odborníkov, ako aj širšej verejnosti, ktorá zahŕňala osoby s mentálnym postihnutím a členov ich rodín.

23 Bratislavský samosprávny kraj: Konceptia rozvoja sociálnych služieb pre ľudí s mentálnym postihnutím v kompetencii Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2019 – 2021. Dostupné z: <[https://bratislavskysamospkraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Konceptia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-sluz%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-\\_2021.pdf](https://bratislavskysamospkraj.sk/wp-content/uploads/2019/07/Konceptia-rozvoja-soci%C3%A1lnych-sluz%C5%BEieb-pre-%C4%BEud%C3%AD-s-ment%C3%A1lnym-postihnut%C3%ADm-v-kompetencii-Bratislavsk%C3%A9ho-samospr%C3%A1vneho-kraja-na-roky-2019-_2021.pdf)> (30. 9. 2019).

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

„Konceptia rozvoja sociálnych služieb pre ľudí s mentálnym postihnutím v kompetencii Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2019 – 2021“ bola spracovaná ako spoločný výstup partnerstva medzi Bratislavským samosprávnym krajom a Združením na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR. Jej finálna verzia bola postúpená na prerokovanie členom komisie zdravotníctva a sociálnych vecí Zastupiteľstva Bratislavského samosprávneho kraja. Títo členovia predložený koncepčný materiál prerokovali, schválili a odporučili ho na schválenie aj samotnému zastupiteľstvu. Zastupiteľstvo Bratislavského samosprávneho kraja sa koncepcii venovalo na svojom riadnom zasadnutí dňa 14. júna 2019. Po oboznámení sa s jeho obsahom a stanoviskom členov poverenej komisie prebehla diskusia a po jej ukončení prítomní poslanci koncepciu jednomyseľne schválili.<sup>24</sup>

Podpredseda Bratislavského samosprávneho kraja Mikuláš Krippel sa k schválenej koncepcii vyjadril takto: *Cieľom koncepcie bolo pripraviť koncepčný dlhodobejší materiál, ktorý mapuje situáciu sociálnych služieb, ktoré sa poskytujú ľuďom s mentálnym postihnutím v súčasnosti, a zároveň si stanoví priority do budúcnosti. (...) Naším záujmom bolo, aby sa k potrebám ľudí s mentálnym postihnutím vyjadrili práve ľudia s mentálnym postihnutím, teda oni sami, a ich rodinní príslušníci. Nechceli sme od stola určovať ich potreby, ale aby oni sami mohli povedať, čo ich trápi, v čom by potrebovali väčšiu podporu.*<sup>25</sup> Tým de facto vyjadril ocenenie hlavného výstupu pilotného projektu aj zo strany exekutívy Bratislavského samosprávneho kraja, čo je významný predpoklad jej úspešnej a účinnej implementácie do praxe.

V nadväznosti na schválenú koncepciu sa predpokladalo spracovanie a nastavenie súvisiaceho akčného plánu, ktorý by viedol k naplneniu tohto koncepčného materiálu. Z ďalších nadväzujúcich aktivít súvisiacich s implementáciou tohto projektu je vhodné uviesť tieto:

24 TASR: BSK chce zlepšovať sociálne služby poskytované ľuďom s mentálnym postihnutím. Zverejnené dňa: 14. júna 2019. Dostupné z: <<https://www.tasr.sk/tasr-clanok/TASR:20190614TBB00201>> (30. 9. 2019).

25 TASR: BSK chce zlepšovať sociálne služby poskytované ľuďom s mentálnym postihnutím. Zverejnené dňa: 14. júna 2019. Dostupné z: <<https://www.tasr.sk/tasr-clanok/TASR:20190614TBB00201>> (30. 9. 2019).

V druhej polovici roku 2019 prebiehali prípravy na vydanie Sprievodcu sociálnymi službami v regióne Bratislavského samosprávneho kraja. Plánovanou súčasťou tohto sprievodcu sú aj informácie o sociálnych službách určených pre osoby s ťažkým zdravotným stavom alebo nepriaznivým zdravotným stavom.

V okrese Bratislava poskytujú špecializované sociálne poradenstvo prevažne pre ľudí s mentálnym postihnutím a ich rodiny dvaja neverejní poskytovatelia sociálnej služby (Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v Slovenskej republike a Agentúra podporovaného zamestnávania, n. o.). Bratislavský samosprávny kraj im na rok 2019 poskytol finančné príspevky na prevádzku poskytovanej sociálnej služby (3120 hodín špecializovaného sociálneho poradenstva, ktoré malo zabezpečiť združenie, a 1380 hodín špecializovaného sociálneho poradenstva, ktoré mala zabezpečiť agentúra).

V zariadeniach sociálnych služieb v zriaďovateľskej pôsobnosti Bratislavského samosprávneho kraja je poskytovaná krátkodobá aj dlhodobá intervenčná služba. Na začiatok roku 2020 bolo naplánované hodnotenie dopadov poskytovania krátkodobej a dlhodobej intervenčnej služby pre prijímateľov sociálnych služieb v zariadeniach sociálnych služieb v zriaďovateľskej pôsobnosti Bratislavského samosprávneho kraja ako súčasť Správy o stave zabezpečenia sociálnych služieb v regióne Bratislavského samosprávneho kraja.

Štatutárni zástupcovia zariadení sociálnych služieb v zriaďovateľskej pôsobnosti Bratislavského samosprávneho kraja boli informovaní a požiadaní o zabezpečenie ochrany súkromia prijímateľov sociálnych služieb s mentálnym postihnutím.

Bratislavský samosprávny kraj sa zaviazal zorganizovať semináre a školenia pre odbornú i laickú verejnosť (vrátane zamestnancov zariadení sociálnych služieb), ako aj pre prijímateľov sociálnych služieb na rôzne relevantné témy (napríklad na tému partnerstva a sexuality ľudí s mentálnym postihnutím).

Projekt možno jednoznačne považovať za príklad dobrej praxe a je replikovateľný nielen v podmienkach iných samosprávnych krajov, ale aj v podmienkach obecných samospráv (teda v podmienkach obcí a miest). Navyše, takýto partnerský prístup so zdôraznením participácie verejnosti pri tvorbe danej verejnej politiky je replikovateľný i v podmienkach samotného Bratislavského samosprávneho kraja, ktorý túto skúsenosť môže využiť aj pri tvorbe iných verejných politik.

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Jednou z rozhodujúcich súčastí realizácie projektu bolo zapojenie relevantných aktérov do tvorby plánovaného koncepčného materiálu a ich vzájomná spolupráca. Tá je aj jedným z najdôležitejších determinantov úspešnej implementácie pripravenej a schválenej koncepcie. Intenzitu zapojenia hlavných partnerov projektu aj ich vzájomnú spoluprácu možno hodnotiť pozitívne. Vzhľadom na to, že Bratislavský samosprávny kraj je z hľadiska svojich kompetencií orgánom verejnej moci disponujúcim širokým diapazónom úloh, dalo by sa predpokladať, že problematika starostlivosti o osoby s mentálnym postihnutím nebude patriť medzi jeho prioritné oblasti. Jednak ide o problém, ktorý bezprostredne trápi relatívne malú časť celkovej populácie kraja, a jednak ide o neatraktívnu oblasť z hľadiska politického marketingu. Takáto obava sa však nikdy nenaplnila a účasť zástupcov samosprávneho kraja bola aktívna a z hľadiska splnenia cieľov projektu tiež prínosná.

Očakávaná oboch hlavných partnerov boli od prípravnej fázy tohto projektu veľmi vysoké, keďže ich predchádzajúce projekty v oblasti sociálnych služieb pre osoby s mentálnym postihnutím považovali za úspešné. Pozitívnu hnacou silou pre združenie i ďalších zainteresovaných aktérov bol fakt, že zástupcovia samosprávneho kraja opakovane deklarovali prioritné vnímanie riešenej témy zo strany hlavných predstaviteľov samosprávneho kraja. Dôležitým faktorom bezproblémového priebehu prípravy a následnej implementácie projektu bola štandardná komunikácia a plnenie úloh zo strany oboch hlavných partnerov v súlade s časovým plánom. Úlohy boli pritom rozdelené jasne, zrozumiteľne a partneri si medzi sebou vybudovali potrebnú dôveru. V tomto kontexte neboli pochybnosti ani o preberaní líderstva v rámci plnenia rôznych úloh a partneri sa navzájom rešpektovali.

Komunikácia so zainteresovanou verejnosťou sa ukázala ako efektívna a účinná, pretože partnerom sa podarilo získať dáta od signifikantného počtu respondentov. Rozhodujúcu rolu tu zohrala aj dôvera tejto zainteresovanej verejnosti v aktivity, do ktorých sa zapojila: *Zber dát prostredníctvom skupinových rozhovorov bol jednak najbohatší na podnety, ale zároveň aj najťažší, pretože naši ľudia boli konfrontovaní s mnohými každodennými problémami, s ktorými musia dotknuté skupiny zápasíť. Taktiež boli zaznamenané mnohé pozitívne názory od zapojených skupín, keďže mali pocit, že niekto počúva ich*

názory, že vyjadrené potreby rodičov detí s postihnutím a samotných ľudí s postihnutím smerujú priamo k verejnému orgánu, ktorý má kompetenciu meniť veci a vytvárať politiky na mieru...<sup>26</sup>

Kombinácia metód zberu dát sa ukázala ako veľmi účinné riešenie. Metóda rozhovorov i dotazníková metóda umožnili získať interviewujúcim relevantné informácie o potrebách osôb s mentálnym postihnutím a ich rodinných príslušníkov. Získané dáta boli spracovávané kvantitatívne i kvalitatívne. Nižšia účasť rodičov malých detí v skupinových rozhovoroch bola, pravdepodobne, spôsobená obmedzeniami rodičov týchto detí, ktoré vychádzajú z potreby starostlivosti o malé deti a z ťažkostí pri zabezpečovaní opatery týchto detí. Inými slovami, rodičia malých detí sa zapájali skôr do dotazníkového prieskumu, zatiaľ čo rodičia dospelých osôb s mentálnym postihnutím preferovali osobné stretnutia.

Väčšina projektov nie je realizovaná bez problémov. Tým najzávažnejším v tomto prípade sa stala administratívna záťaž, ktorá súvisela s finančnou podporou projektu zo strany Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Miera tejto záťaže bola vzhľadom na poskytnuté zdroje vyhodnotená zo strany Bratislavského samosprávneho kraja ako neprimerane vysoká, a tak práve tento projektový partner nakoniec zdroje na realizáciu projektu vôbec nečerpá. Ako skonštatovala Michaela Šopová: *Tento projekt bol pre nás nesmierne dôležitý a téme by sme sa venovali bez ohľadu na podporu zo strany tretieho subjektu. Rozhodujúce pre nás bolo to, že môžeme navrhnúť verejnú politiku na základe unikátnych údajov a podnetov, ktoré sme získali v spolupráci s partnermi priamo od dotknutých osôb.*<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Rozhovory so zástupcami Bratislavského samosprávneho kraja a Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR.

<sup>27</sup> Rozhovory so zástupcami Bratislavského samosprávneho kraja a Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR.

## Otázky a úlohy

- Prečo podľa vás patria problémy domácností, v ktorých žijú osoby s mentálnym postihnutím, medzi politicky málo atraktívne témy? Čím si vysvetľujete to, že pri tejto téme sa zo strany verejnosti nespochybnuje potrebnosť jej riešenia, ale zároveň téma prináša len limitovaný verejný ohlas?
- Má podľa vás zmysel zveriť poskytovanie niektorých sociálnych služieb regionálnej úrovni samosprávy a nie jej miestnej (obecnej) úrovni, ktorá predsa stojí najbližšie k potenciálnym klientom, teda obyvateľom? Svoju odpoveď zdôvodnite.
- V tomto konkrétnom prípade využili hlavní projektoví partneri zaujímavý a účinný nástrojový mix pri zbere relevantných údajov. Pokúste sa zamyslieť nad tým, ako by ste nadobudnutú skúsenosť replikovali vo vzťahu k zberu dát pri tvorbe iných verejných politík (na regionálnej i miestnej úrovni).

PP

Od Levoče  
po Spišský hrad,  
politiky  
medziobecnnej  
spolupráce

# Príbeh pilotného projektu č. 5

Terezia Šabová

Hlavní partneri projektu:

- obec Spišský Hrhov
- občianske združenie Centrum antropologických výskumov

Medziobecná spolupráca je realizovaná pomerne často v rámci tradične, respektíve prirodzene sa tvoriacich mikroregiónov. I keď politické líderstvo pri takto rozvíjanej spolupráci majú nezriedka obecné samosprávy, obsahovo kooperatívne aktivity bežne naplňajú komunity obývajúce spolupracujúce obce. Táto idea stála aj v pozadí sledovaného pilotného projektu. Verejnú správu v ňom zastupovala predovšetkým obec Spišský Hrhov a mimovládny sektor reprezentovalo Centrum antropologických výskumov, ktoré s touto obcou už viackrát spolupracovalo aj v minulosti. Zámerom projektových partnerov bolo vťahnutie komunit ned'alekých obcí do rozvíjania idey spoločných kooperatívnych aktivít. Malo ísť teda o proces zdola nahor, pri ktorom iniciatíva mala vychádzať od miestnych komunit a ich členov a s formou i obsahom mali byť nápomocné príslušné obecné samosprávy pod vedením Spišského Hrhova. Prípadová štúdia v prvom rade poukazuje na problém s transferom skúseností na horizontálnej úrovni. Nie všetci politickí reprezentanti oslovených okolitých obcí sa totiž stotožnili s projektovým zámerom, čo sa prejavilo okrem iného v tom, že projekt viedol k vytvoreniu menej početnej kooperatívnej medziobecnej iniciatívy. Paradoxom sledovaného pilotného projektu sa stala dôvera medzi partnermi. Táto vychádzala z predchádzajúcich kooperatívnych aktivít a nedokázalo ju narušiť ani meškanie s dodaním potrebných vstupov či neplnenie si niektorých projektových úloh. V konečnom dôsledku tak došlo k tomu, že aj napriek neprehliadnuteľným problémom pri implementácii a finalizácii projektu projektoví partneri na seba zásadnejšie netlačili a uspokojili sa s dosiahnutím čiastkových výsledkov.

## MIKROREGIÓNY A MEDZIOBECNÁ SPOLUPRÁCA

Slovensko je z hľadiska obecnej štruktúry mimoriadne fragmentovnou (teda rozdrobenou) krajinou. Dokonca aj v európskom kontexte ide o jeden z extrémnych prípadov obecnej fragmentácie.<sup>1</sup> Celkový počet obcí (bez mestských častí Bratislavy a Košíc, ktoré taktiež disponujú vlastnými samosprávnymi orgánmi i kompetenciami) dosahuje aktuálne hranicu 2890 obcí, čo znamená, že priemerná populačná veľkosť obce na Slovensku je nižšia než 1900 obyvateľov. Zaujímavým je tiež údaj, že až približne dve tretiny obcí na Slovensku majú populáciu nižšiu než 1000 obyvateľov a bežné sú aj takzvané mikroobce, teda obce, ktorých populačná veľkosť nepresahuje úroveň 500 obyvateľov.<sup>2</sup>

Keďže relevantná legislatívna úprava na Slovensku nepozná kompetenčnú kategorizáciu obcí, populačne najväčšie mestá na Slovensku majú rovnaké kompetencie ako najmenšie vidiecke obce, ktorých populácia nedosahuje ani úroveň 20 obyvateľov. Ak sa do úvahy vezmú aj také výzvy, ako postupná depopulácia periférnych regiónov, pravidelná migrácia obyvateľstva z vidieckych obcí do mestských centier (kvôli práci alebo štúdiu) a zároveň zvýšený tlak na kvalitu poskytovaných služieb, neprekvapuje, že najmä mikroobce a malé obce sú nútené hľadať nástroje umožňujúce ich hospodárske a administratívne prežitie. Najčastejšie využívaným nástrojom sa v tejto súvislosti stala medziobecná spolupráca.

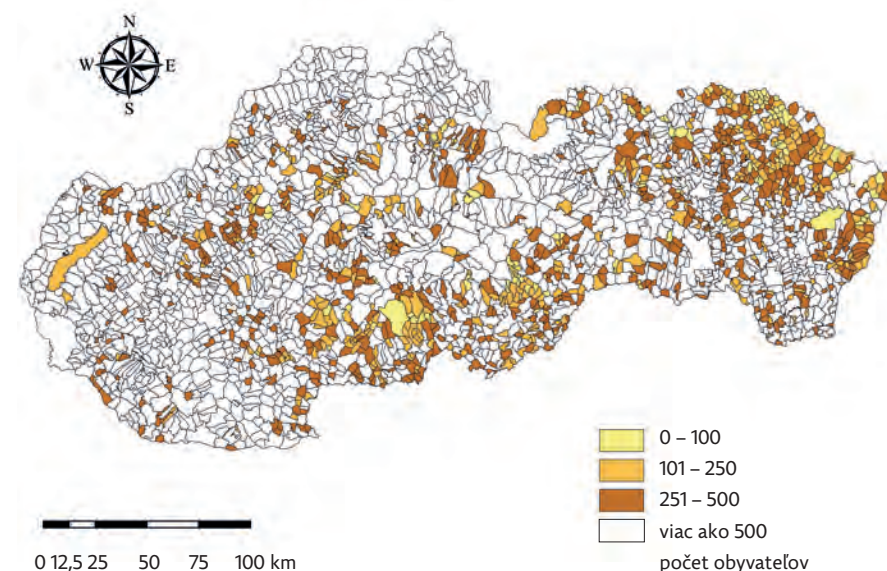
Medziobecná spolupráca je v slovenských podmienkach explicitne spomenutá Ústavou Slovenskej republiky a zároveň ju pomerne vágne a univerzalisticky upravuje niekoľko ustanovení zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Podľa tohto zákona sa spolupráca obcí musí riadiť zásadami legálnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami obyvateľov dotknutých obcí. Platí princíp, že obce majú pri medziobecnej spolupráci rovnaké postavenie. Spolupráca medzi obcami na Slovensku môže byť rozvíjaná len na princípe dobrovoľnosti a zákon rozoznáva tieto kooperatívne formy:

<sup>1</sup> Csachová, S. – Nestorová-Dická, J. 2011. Territorial Structure of Local Government in the Slovak Republic, the Czech Republic and the Hungarian Republic – comparative view. Geografický časopis, roč. 63, č. 3, s. 209 – 225.

<sup>2</sup> Klimovský, D. 2009. O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry. Acta Politologica, roč. 1, č. 2, s. 182 – 213.

- zmluvy uzavreté na účely uskutočnenia konkrétnych úloh alebo činností (typickým príkladom sú rôzne *ad hoc* zmluvy o splnení nejakých spoločných úloh alebo zmluvy o zriadení spoločných obecných úradov);
- zmluvy o zriadení združení obcí (typickým príkladom sú mikroregionálne združenia);
- zriadenie alebo založenie právnických osôb (typickým príkladom sú rôzne obecné obchodné spoločnosti).

Obrázok č. 1: Územná distribúcia takzvaných mikroobcí na Slovensku<sup>3</sup>



V dekáde nasledujúcej po roku 1989 boli pomerne bežne využívané rôzne zmluvy o spoločnom výkone úloh, no po rozsiahlej decentralizačnej reforme, v rámci ktorej sa v období rokov 2002 – 2004 preniesol na obce (i vtedy novovzniknuté samosprávne kraje) veľký objem kompetencií, obce začali oveľa intenzívnejšie využívať možnosť zriaďovania spoločných obecných úradov. Tieto úrady sa zriaďovali kvôli výkonu delegovanej štátnej správy a Ministerstvo vnútra SR vydalo v roku 2002 metodologické usmernenie zriaďovania

<sup>3</sup> Csachová, S. In: Klimovský, D. 2014. Inter-municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure. Novo mesto: Faculty of Organization Studies.



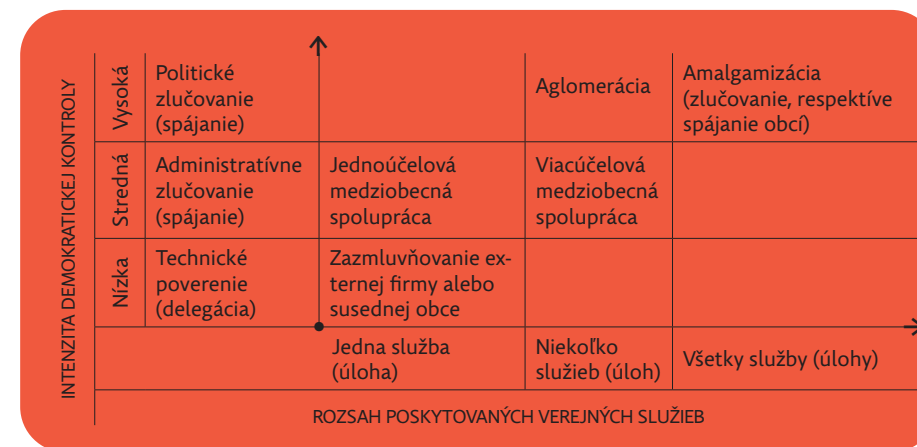
spoločných obecných úradov. Približne v tom istom období sa mimoriadne populárnymi stali tiež takzvané mikroregionálne združenia, ktoré žiadny zákon špecificky nedefinuje.<sup>4</sup> Odborníci sa však zhodujú, že mikroregióny umožňujú obciam to, aby sa záujmovo združovali do celkov, ktoré spoločne riešia problémy v kultúrnej, ekonomickej či environmentálnej oblasti. *Mikroregión je potrebné vnímať ako základnú geografickú jednotku so spoločnou ekonomickou, sociálno-kultúrnou a v neposlednom rade aj environmentálnou problematikou, ktorá je schopná vytvoriť vlastný identický rozvojový program na báze využitia miestnych zdrojov a inovatívnych postupov.*<sup>5</sup>

Popularita mikroregiónov súvisela s integračnými snahami Slovenska a príležitosťou uchádzať sa o externé zdroje (napríklad prostredníctvom predvstupových fondov EÚ a neskôr štrukturálnych fondov EÚ). Najmä malé obce totiž nedokázali samostatne splniť minimálne požiadavky vzťahujúce sa k žiadateľom o takéto zdroje a keďže sa pokúšali vyhnúť zlučovaniu, respektíve spájaniu s inými obcami, medziobecnú spoluprácu identifikovali v tejto situácii ako efektívny a dostatočne účinný nástroj. Ak sa pozrieme bližšie na ďalší vývoj týchto dvoch nástrojov rozvíjania medziobecnej spolupráce, narazíme na rozdielne scenáre. Zatiaľ čo spoločné obecné úrady sa stali takpovediac „povinnou jazdou“ všetkých menších obcí i miest a ich postupná obľúbenosť viedla k tomu, že aktuálne túto formu medziobecnej spolupráce využíva viac než 90 % všetkých obcí na Slovensku, mikroregióny, respektíve mikroregionálne združenia, síce boli akýmsi „módnym hitom“ najmä v rokoch 2001 – 2010, keď ich celkový počet na Slovensku výrazne presiahol úroveň 200 združení, no neskôr začal ich význam upadať. I keď väčšina bola zriaďovaná s veľkou pompou a zriaďovanie sprevádzal nefalšovaný entuziazmus predstaviteľov zapojených obcí, veľmi častou chybou pri ich zriaďovaní a fungovaní sa stala absencia ich primeraného manažmentu. Namiesto vytvárania akýchsi štandardných riadiacich jednotiek totiž tieto združenia nezriedka riadili volení alebo nevolení predstavitelia obcí popri svojej riadnej agende. A tak sa netreba čudovať, že niektorí rezignovali kvôli nedostatku (napríklad časových) kapacít a iných odradili prvé neúspechy pri uchádzaní sa o externé zdroje, pretože nemali potrebné skúsenosti so získavaním externých zdrojov (fundraisingom). V súčasnosti je prakticky nemožné presne určiť, koľko zo zriadených mikroregionálnych združení reálne vykonáva svoju činnosť, pretože veľká časť z nich existovala už iba

formálne.<sup>6</sup> Jedným dychom je však potrebné dodať, že k určitému oživeniu mikroregiónov došlo relatívne nedávno v súvislosti s podporou, ktorú štát deklaroval v prospech takzvaných miestnych akčných skupín. Tieto skupiny sa totiž pomerne bežne územne prekrývali s mikroregiónmi a záujemcovia o vytvorenie miestnych akčných skupín využili aj existujúce mikroregionálne štruktúry.

Pri vytváraní zmysluplných mikroregionálnych združení sa odporúča, aby tieto vznikali zdola nahor: *Miestni obyvatelia musia byť sami autormi rozvojových procesov, ktorých budú nositeľmi. Zapájanie obyvateľov územia do rozvojového procesu je pritom nevyhnutné vo všetkých jeho fázach, a to od začiatku (pri tvorbe myšlienok) až po ich realizáciu v praxi.* Ľudia v území sa v tomto procese učia samostatnosti a nevyhnutnosti prebrať zodpovednosť sami za seba a za svoje rozhodnutia.<sup>7</sup> Zapojenie širokej verejnosti je teda považované za kľúčový predpoklad efektívnej i udržateľnej tvorby plánov rozvoja fungujúcej medziobecnej spolupráce. Odborníci pri tejto téme poukazujú na to, že aj dobrovoľné a jednoduché formy medziobecnej spolupráce môžu postupným vývojom smerovať k čoraz intenzívnejšej integrácii zapojených obcí.

Obrázok č. 2: **Matica logiky prehlbovania medziobecnej spolupráce**<sup>8</sup>



6 Klimovský, D. 2014. Inter-municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure. Novo mesto: Faculty of Organization Studies.

7 Príručka pre mikroregióny a obce na prípravu Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja. 2002, s. 6.

8 Soguel, N. C. 2006. The inter-municipal cooperation in Switzerland and the trend towards amalgamation, Urban Public Economics Review, č. 6, s. 169 – 188.

4 Klimovský, D. 2010. Territorial Consolidation and Inter-communal Co-operation at the Local Level in the Slovak Republic. In: Swianiewicz, P. (ed.): Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI, s. 237 – 253.

5 Spišiak, P. 1999. Rozvoj vidieka vo vybraných mikroregiónoch Slovenska. Geografia, č. 1, s. 17 – 19.

## PARTNERI PROJEKTU

Za verejný sektor bola ako partner do projektu zapojená obec Spišský Hrhov. Ide o populačne menšiu obec nachádzajúcu sa medzi mestami Levoča a Spišské Podhradie (neďaleko obce leží tiež mesto Spišská Nová Ves). Obec je zaujímavá tým, že v nej dochádza k populačnému rastu – zatiaľ čo napríklad v roku 1991 bola populačná veľkosť obce iba na úrovni 862 obyvateľov,<sup>9</sup> ku koncu roka 2018 to už bolo 1632 obyvateľov.<sup>10</sup>

V súčasnosti je obec Spišský Hrhov až notoricky známa ako príklad úspešnej integrácie Rómov, zvrátenia nepriaznivej demografie a všeobecného rozvoja obce. V roku 1998 sa starostom stal Vladimír Ledecký, ktorý s podporou viacerých miestnych aktivistov spustil zásadné zmeny v rozvoji obce. Spišský Hrhov je obec, ktorá ako prvá na Slovensku začala systematicky pripravovať Program rozvoja obce (v súčasnosti je platný Program rozvoja obce Spišský Hrhov na roky 2017 – 2023, pričom tento koncepčný a plánovací dokument pokrýva celú škálu aktivít obce s presahom i na ostatné obce v regióne, a to najmä v oblasti sociálnej politiky, vzdelávacej politiky, politiky zamestnanosti a politiky integrácie marginalizovaných komunít). Táto aktivita inšpirovala zavedenie povinnosti spracovania plánovacích dokumentov pre všetky obce na Slovensku. Spišský Hrhov je tiež známy priekopníctvom vo využívaní takzvanej obecnej firmy (obecného sociálneho podniku), dnes fungujúcej ako spoločnosť s ručením obmedzeným – Hrhovské služby, s. r. o. Do určitej miery je Spišský Hrhov výnimočnou obcou, keďže k spomínaným aktivitám pristupovalo vedenie tejto obce plánovite a širokospektrálne.<sup>11</sup> Spišský Hrhov získal v roku 2007 v rámci súťaže Dedina roka mimoriadnu cenu „Za netradičné a originálne prístupy smerujúce k všestrannému rozvoju a zviditeľňovaniu obce“ a v roku 2015 táto obec súťaž Dedina roka vyhrala. V roku 2012 bola obec ocenená Svetovou bankou ako pozitívny príklad práce s rómskou komunitou<sup>12</sup>

9 Kormošová, R. 2015. Spišský Hrhov v rokoch 1945 – 1989. In: Spišský Hrhov. Spišský Hrhov: Tlačiareň svidnícka pre obec Spišský Hrhov, s. 202 – 239.

10 Štatistický úrad Slovenskej republiky: Počet obyvateľov obcí Slovenska k 31. 12. 2018.

11 Mušínska, A. 2012. Podarilo sa. Príklady úspešných aktivít na úrovni samospráv smerujúcich k zlepšeniu situácie Rómov. Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity v Prešove.

12 Bahna, V. 2019. Organizácia kultúrno-spoločenského života vo vybraných úspešných obciach. Slovenský národopis, roč. 67, č. 3, s. 324 – 342. Dostupné z: <<https://doi.org/10.2478/se-2019-0019>> (30. 9. 2019).

a v tom istom roku získala obec aj cenu MERI za rómsku inklúziu.<sup>13</sup> Napriek týmto nespochybniteľným úspechom v inklúzii a integrácii miestnej rómskej komunity<sup>14</sup> v obci stále pretrvávajú akási spoločenská bariéra medzi miestnou majoritou a rómskou komunitou.<sup>15</sup> Tá sa prejavuje okrem iného nízkou, alebo dokonca nulovou účasťou Rómov na obecných spoločensko-kultúrnych podujatiach a tiež nevyužívaním možností zo strany rómskej komunity iniciovať spoločensko-kultúrne podujatia.<sup>16</sup>

Pre obec nie je ani mikroregionálna spolupráca žiadnou novou témou. Už v minulosti bol Spišský Hrhov iniciátorom rôznych medziobecných kooperatívnych aktivít v regióne. V roku 2003 napríklad vzniklo združenie obcí mikroregionu Spišská občina, ktoré bolo na začiatku formované skôr na princípe identifikovania sa so spoločnými hodnotami a aktivitami, než na územnom princípe. Nešlo o súvislý územný celok a katastre členských obcí boli v niektorých prípadoch pomerne vzdialené. Blízkosť medzi členskými obcami sa však prejavovala v postoji ku kooperácii a spoločne koordinovaným prístupom k viacerým grantovým výzvam. Neskôr sa mikroregión začal sústreďovať hlavne na spoločné aktivity v oblasti cestovného ruchu, vzájomnej propagácie a spolupráce pri využívaní a poskytovaní existujúcich služieb i pri vytváraní nových služieb. Zaujímavosťou je, že časť týchto spolupracujúcich obcí bola zároveň obcami, ktoré mali byť súčasťou klastra rozvíjaného týmto pilotným projektom (išlo o Baldovce, Doľany, Domaňovce a Klčov).<sup>17</sup>

Obec Spišský Hrhov v projekte zastupovali tri osoby. Prvou z nich bol starosta obce Vladimír Ledecký, ktorý mal v čase spustenia projektu za sebou už niekoľko funkčných období a patril medzi najznámejších a najviac rešpektovaných predstaviteľov miestnej samosprávy na Slovensku (najmä vďaka úspešným projektom zameraným na integráciu miestnej rómskej komunity). Hlavným odborným garantom projektu za obec bol Michal Smetanka, ktorý je občianskym aktivistom, facilitátorom a expertom na obecnú samosprávu

13 Rómska encyklopédia/Amari Luma: Cena MERI 2012. Dostupné z: <<http://amariluma.romankher.sk/encyclopedia/cena-meri-2012/>> (30. 9. 2019).

14 Matlovičová, K. – Kolesárová, J. – Matlovič, R. 2016. PRO-POOR turizmus ako nástroj rozvoja marginalizovaných komunít (príklad obce Spišský Hrhov). In: Michálek, A. – Podolák, P. Regióny chudoby na Slovensku. Bratislava: Geografický ústav SAV, s. 199 – 228.

15 Mušínska, A. 2018. Spišský Hrhov as an example of the complexity of relations between Roma and non-Roma on the local level. Annales Scientia Politica, roč. 7, č. 2, s. 50 – 55.

16 Bahna, V. 2019. Organizácia kultúrno-spoločenského života vo vybraných úspešných obciach. Slovenský národopis, roč. 67, č. 3, s. 324 – 342. Dostupné z: <<https://doi.org/10.2478/se-2019-0019>> (30. 9. 2019).

17 Mikroregión Spišská občina. Dostupné na: <<https://www.spisskyhrhov.sk/obec-2/organizacie-v-obci/mikroregion-spisska-obcina/>> (30. 9. 2019).

i na tvorbu verejných rozvojových dokumentov. Treťou zapojenou osobou bola Magdaléna Čurillová. Nebola súčasťou projektového tímu od prípravnej fázy projektu a do projektu sa zapojila v momente, keď kvôli administratívnej záťaži zvažovala obec odstúpenie od projektu. V projekte plnila rolu asistentky odborného garanta a na starosti mala predovšetkým administratívne a organizačné náležitosti projektu.

Druhým partnerom v projekte bolo Centrum antropologických výskumov. Ide o občianske združenie, ktoré samo seba definuje ako nezávislú akademickú mimovládnu organizáciu združujúcu expertov, ktorí sa dlhodobo venujú nielen antropologickému výskumu, ale tiež príprave verejných analýz a problematike tvorby verejných politík. Toto združenie bolo založené v roku 2002 ako spoločná iniciatíva Davida Z. Scheffela, profesora kultúrnej antropológie z Thompson Rivers University v Kamloops, a Alexandra Mušinka, kultúrneho antropológa z Prešovskej Univerzity v Prešove. Hlavnou oblasťou záujmu centra je kultúrno- a sociálno-antropologický výskum i širší spoločensko-vedný výskum zameraný primárne na karpatský región a špecificky na marginalizované komunity obývajúce východnú časť Slovenska a západokarpatskú časť Ukrajiny. Okrem toho sa centrum venuje vydavateľskej činnosti, tvorbe knižničných a archívnych fondov, poskytuje konzultácie miestnym samosprávam aj iným aktérom z tretieho sektora, vypracováva nezávislé odborné analýzy, pripravuje administratívne i politické odporúčania a podieľa sa na navrhovaní a implementácii systémových riešení týkajúcich sa kvality života vylúčených rómskych komunít obývajúcich segregované osady v karpatskom regióne. Tieto svoje aktivity centrum realizuje zvyčajne v spolupráci s dotknutými miestnymi samosprávami, ako aj s inými mimovládnymi neziskovými aktérmi.

Spomedzi expertných aktivít, na ktorých predstavitelia Centra antropologických výskumov participovali v minulosti, možno spomenúť napríklad tvorbu programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja pre viacero obcí a miest na Slovensku, tvorbu Plánu rozvoja komunít mesta Prešov, prípravu integrovaných stratégií rozvoja územia pre Miestnu akčnú skupinu Spiš a Miestnu akčnú skupinu Pod hradom Čičva či realizáciu prieskumu na tému Potreby služieb a remesiel vo vybraných obciach na Spiši.

Aj centrum v pilotnom projekte zastupovali tri osoby. Odborným garantom projektu za centrum bol Miroslav Pollák. Profesionálne pôsobí ako výskumný pracovník Prešovskej univerzity v Prešove a v minulosti pôsobil na poste Splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, pričom inicioval a viedol spracovanie Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020. Je expertom na verejnú správu, komunitný rozvoj, sociálnu ekonomiku, občiansky aktivizmus a tiež na problematiku integrácie marginalizovaných

rómskych komunít. Alexander Mušinka je kultúrny antropológ a výskumný pracovník Prešovskej univerzity v Prešove, ktorý sa orientuje na prípravu analýz a realizáciu výskumov v oblasti kultúry marginalizovaných rómskych komunít. Treťou osobou zastupujúcou centrum bola Judita Gogová, projektová manažérka a interný expert centra na ekonomické aktivity a fungovanie mimovládneho neziskového sektora.

Rozhodujúcim prvkom projektu je spolupráca, ktorá medzi projektovými partnermi začala už dávno pred realizáciou tohto pilotného projektu. Zástupcovia partnerov spomínali, že k prvej spolupráci došlo približne v roku 2002, keď Vladimír Ledecký vykonával svoje prvé funkčné obdobie starostu. V tom čase mali projektoví partneri v spolupráci s fondom TVOJ SPIŠ zámer realizovať projekt, ktorého cieľom bola aktivizácia obyvateľov v obci. Neskôr sa partnerstvo zintenzívnilo a Vladimír Ledecký i Michal Smetanka sa dokonca na istý čas stali internými expertmi centra. Spoluprácu partnerov na pilotnom projekte možno teda považovať za prirodzené pokračovanie dlhoročnej projektovej spolupráce a tiež za príležitosť utužovať pracovné aj priateľské kooperatívne vzťahy medzi zástupcami oboch partnerov. Túto tézu potvrdil aj Miroslav Pollák: *Vzťah medzi mimovládkou a obcou fungoval predtým a bude fungovať aj ďalej. Tento projekt je len jednou časťou toho nášho spoločného života. A tak spolupráca je tam prirodzená.*<sup>18</sup>

V neposlednom rade boli ako ďalší spolupracujúci partneri projektu definované obce, ktoré mali spoločne so spádovou obcou Spišský Hrhov vytvoriť kooperujúci klaster obcí: Baldovce, Buglovce, Doľany, Domaňovce, Klčov a Nemešany. Uvedené obce neboli do projektu vybrané náhodne. Všetky tieto obce dlhodobo tvorili kultúrny mikroregión a aj z územného hľadiska vytvárali súvislý územný celok. Každá z týchto obcí v prípravnej fáze projektu potvrdila záujem o zapojenie do projektu a jeho výstupy.

---

<sup>18</sup> Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

Obce v rámci svojho sociálno-ekonomického rozvoja často čelia rôznym problémom a prekážkam, ktoré majú veľmi diferencovanú povahu. Ako najbežnejšie prekážky sa uvádzajú limitované administratívne a personálne kapacity alebo nedostatočné materiálne a finančné zdroje. A práve to sú dôvody, pre ktoré sa aj partneri tohto pilotného projektu rozhodli spojiť obce tradične vnímaného mikroregiónu. Cieľom sa stalo využitie medziobecnej spolupráce na riešenie takých spoločných problémov, ktoré presahujú kapacity jednotlivých obcí.

Úspešná realizácia synergickej súčinnosti na územne malom teritóriu by následne mohla a mala slúžiť ako inšpirácia, či dokonca príklad pre iné miestne samosprávy. Projektoví partneri identifikovali klaster obcí, respektíve mikroregión, ako vhodnú formu spolupráce siedmich spišských obcí (Baldovce, Buglovce, Doľany, Domaňovce, Klčov, Nemešany a Spišský Hrhov). Tieto obce tvoria územne súvislý historický mikroregión, pre ktorý sú charakteristické aj silné rodinné väzby presahujúce hranice jeho jednotlivých obcí. Aj vzhľadom na tieto skutočnosti by zriadený klaster obcí mal byť založený na prirodzenej a dobrovoľnej kooperácii, ktorá vychádza so sociálneho, hospodárskeho a kultúrneho prepojenia zapojených obcí.

Partneri sa zaviazali vytvoriť v klastri siedmich obcí na východe Slovenska synergické prostredie, v rámci ktorého by bolo možné tvoriť miestne verejné politiky na základe spoločného konsenzu a za aktívnej účasti obyvateľov týchto obcí. Druhou snahou projektových partnerov bolo spracovanie plánu komplexného sociálno-ekonomického rozvoja obcí začlenených do mikroregiónu, a to v súčinnosti s verejnosťou, teda s obyvateľmi dotknutých obcí, ktorí mali byť nápomocní pri efektívnom hľadaní riešení spoločne identifikovaných problematických oblastí.<sup>19</sup>

Základným výstupom projektu mal byť spomínaný plán komplexného mikroregionálneho rozvoja, ktorý mal definovať charakter medziobecnej spolupráce. Sprievodnými výstupmi, ktoré si partneri v úvode projektu stanovili, boli:

- komplexná analýza územia, ekonomického, sociálneho a ľudského kapitálu zúčastnených obcí;
- metodika tvorby plánu komplexného mikroregionálneho rozvoja;
- metodika participácie občanov na mikroregionálnej úrovni;

<sup>19</sup> PP5: Od Levoče po Spišský Hrad, politiky medziobecnej spolupráce. Dostupné na: <<https://www.participacia.eu/piloty/pilotny-projekt-5/>> (30. 9. 2019).

- verejné usmernenia vyplývajúce z realizácie tohto projektu pre potreby štátnej správy i samosprávy, a to v podobe legislatívnych odporúčaní zacielených na lepšie plnenie úloh obcí na miestnej aj mikroregionálnej úrovni.<sup>20</sup>

Plán komplexného sociálno-ekonomického rozvoja na úrovni klastra, respektíve mikroregiónu, mal vzniknúť ako výsledok práce s obyvateľmi a verejných predstaviteľov/zástupcov zainteresovaných obcí, teda formou ich aktívnej participácie. Partneri projektu chceli zároveň prekonať konvenčne využívanú tvorbu verejných politík v rámci mikroregiónov tým, že sa rozhodli zamerať na synergickú tvorbu spoločného strategického, respektíve programovacieho dokumentu pre sedem obcí formou participácie iniciovanej zdola. Chceli tým povzbudiť vytvorenie akéhosi mobilizačného mechanizmu pre miestnych obyvateľov, aby sa títo naučili a následne sami zrealizovali celý proces tvorby konkrétneho nástroja verejnej politiky. Inými slovami, partneri ich chceli povzbudiť a naviesť k tomu, aby si sami zadefinovali ciele i preferované nástroje s ohľadom na priestor celého klastra a nie iba v podmienkach vlastnej obce, aby sa rozhodli pre konkrétne kroky smerujúce k realizácii cieľov a aby dohľadali aj na implementáciu nimi navrhnutých nástrojov.

Časový harmonogram projektu a jeho implementácie bol určený na obdobie 24 mesiacov, a to od septembra 2017 do augusta 2019. I keď harmonogram projektovej implementácie bol stanovený vopred, počas samotnej implementácie bol niekoľkokrát upravovaný a aktualizovaný vzhľadom na reálny projektový postup. Implementácia projektu bola rozdelená do troch etáp:

- V prvej etape sa projektoví partneri zaviazali zozbierať relevantné údaje o zainteresovaných obciach, zorganizovať aspoň jedno pracovné stretnutie so starostami týchto obcí a zorganizovať tiež stretnutia s obyvateľmi niektorých dotknutých obcí.
- Druhá etapa zahŕňala predovšetkým stretnutia s obyvateľmi dotknutých obcí, a to so zámerom zberu nápadov a podnetov (za zber dát v teréne zodpovedala obec Spišský Hrhov). Cieľom tejto etapy bolo aj profilovanie a vytvorenie spoločnej pracovnej skupiny aktívnych obyvateľov, ktorí by zastupovali jednotlivé obce klastra a ktorí by sa spoločnými diskusiami snažili transformovať podnety a nápady získané terénnym zberom do konkrétnejších opatrení.
- Posledná, tretia etapa bola najdlhšou implementačnou etapou projektu a mala skôr analytický charakter. Hlavnú zodpovednosť malo niesť za jej

<sup>20</sup> Projektová dokumentácia k pilotnému projektu č. 5.

aktivity centrum, ktoré malo v jej priebehu sfinalizovať metodické i strategické plánovacie dokumenty. Etapa mala byť ukončená formou záverečnej konferencie a publikáciou finálnych verzií plánovaných dokumentov.<sup>21</sup>

## PRÍPRAVA PROJEKTU

Prípravná fáza projektu prebiehala veľmi hladko. Partneri projektu, ktorí sa veľmi dobre poznali, deklarovali nielen veľkú ochotu spolupracovať, ale tiež vzájomné porozumenie a pripravenosť na implementáciu navrhovaného projektu.

Projektoví partneri v tejto fáze projektu nevnímali ani prípravu časového plánu ako veľmi dôležitú. Boli si totiž vedomí, že *nakoniec dospejú k požadovaným výsledkom, čo sa im potvrdilo už z niekoľkých spoločných aktivít.*<sup>22</sup> Striktný časový harmonogram bol z ich pohľadu vnímaný ako mechanizmus brzdiaci ich kreativitu a flexibilitu. Naopak, obaja projektoví partneri už v prípravnej fáze zdôrazňovali, že vedia, čo majú robiť a nepotrebujú na seba tlačiť nejakým nezmyselným kontrolným mechanizmom.

Z hľadiska dosiahnutých výsledkov sa ako kľúčové ukázalo podcenenie intenzívnejších rokovaní počas projektovej prípravy so zástupcami ostatných obcí plánovaného klastra. Projektoví partneri sa totiž spoliehali na to, že deklarovaný predbežný záujem o zapojenie do projektu je dostatočnou zárukou, pričom vychádzali z vlastnej kooperatívnej skúsenosti. Práve spoliehanie sa na túto skúsenosť spôsobilo, že nepovažovali za dôležité dôkladne si vyjasniť so zástupcami ostatných obcí ich očakávania a potreby. Projektoví partneri sa nazdávali, že ostatné obce pochopia význam svojho zapojenia akosi prirodzene a že budú nasledovať aktivity Spišského Hrhova (tento je v danom regióne považovaný za úspešnú a progresívnu obec, ktorá sa nebojí zavádzať pri riešení citlivých ekonomických, spoločenských a politických otázok aj nekonvenčné nástroje).

21 Projektová dokumentácia k pilotnému projektu č. 5.

22 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (SEPTEMBER – DECEMBER 2017)

Úvodné stretnutie expertného tímu, ktoré sa konalo 18. septembra 2017 v Spišskom Hrhove, malo za cieľ vymedzenie základného rámca spolupráce a naplánovanie konkrétnych aktivít na nadchádzajúce obdobie. Obec zastupoval Michal Smetanka a za centrum sa na stretnutí zúčastnili Alexander Mušíka, Miroslav Pollák a Judita Gogová. Pri plánovaní činností sa partneri snažili zohľadniť nielen náležitosti samotného projektu, ale aj externé faktory, ako napríklad blížiac sa voľby do orgánov samosprávnych krajov. S prihliadnutím na ich termín sa rozhodli organizovať prvé pracovné workshopy so starostami klastra obcí až v novembri 2017. Partneri sa zároveň dohodli na uskutočnení obsahovej analýzy strategických dokumentov týkajúcich sa dotknutých obcí.<sup>23</sup> Preto bol vypracovaný návrh metodiky a postupu pri zbere dokumentov a relevantných dát, ktorý by mal zahŕňať tieto aktivity:

- zber relevantných podkladov ozrejmujúcich ekonomické a sociálne charakteristiky obcí mikroregiónu;
- zber relevantných historických podkladov na prípravu a spracovanie strategických rozvojových dokumentov mikroregiónu;
- zber demografických dát;
- zber dát o kultúrnych a vzdelávacích udalostiach, kapacitách, záujmoch a potrebách.

Zber a analýza údajov prebiehali napokon až do decembra 2017, pričom partnerov nezaujímali len identifikované dokumenty, ale zamerali sa aj na spôsoby ich tvorby. Práve analýza tvorby týchto dokumentov viedla expertov projektových partnerov k predbežnému záveru, že pri spracovávaní strategických rozvojových dokumentov jednotlivých obcí neboli splnené základné štandardy, tieto dokumenty boli tvorené formalisticky a samoúčelne. Navyše, pri ich tvorbe neboli využívané žiadne participatívne nástroje a dokumenty boli vytvárané bez účasti mnohých zainteresovaných aktérov.<sup>24</sup> Obsahová

23 Zápis z pracovného stretnutia expertného tímu pilotného projektu č. 5 v Spišskom Hrhove zo dňa 18. septembra 2017.

24 Priebežná monitorovacia správa k pilotnému projektu č. 5 (spracovaná zástupcami obce Spišský Hrhov).

analýza vyústila do spracovania viacerých podkladových materiálov (časťkových analýz), ktoré mali byť v ďalších implementačných etapách využité pri príprave finálnych verzií hlavných projektových výstupov. Medzi tieto podkladové materiály možno zaradiť Analýzu postavenia a vplyvu cieľových skupín, Analýzu možností propagácie a mediálneho pôsobenia, Vyhľadávanie a zber príkladov dobrej praxe (sociálna ekonomika v podmienkach malých samospráv) a Zber historických materiálov a informácií o klastru obcí Levoča – Spišský hrad.

Pokiaľ ide o cieľové skupiny, podkladový materiál s názvom Analýza postavenia a vplyvu cieľových skupín vymedzil tieto druhy cieľových skupín:

- cieľové skupiny, na ktoré mal byť strategický dokument pre klaster obcí prednostne zameraný:
  - mládež,
  - seniori,
  - ekonomicky a sociálne znevýhodnení obyvatelia mikroregiónu vrátane Rómov,
  - zdravotne znevýhodnení obyvatelia mikroregiónu,
  - záujmové združenia miestnych obyvateľov (neformalizované združenia, teda existujúce komunity i formalizované združenia, napríklad občianske združenia),
- malí a strední podnikatelia pôsobiaci v obciach mikroregiónu,
- kľúčoví predstavitelia mikroregiónu:
  - starostovia dotknutých obcí,
  - poslanci obecných zastupiteľstiev pôsobiacich v obciach mikroregiónu,
  - oficiálni predstavitelia miestne pôsobiacich náboženských organizácií (farári, kapláni, diakoni),
  - štatutárni zástupcovia organizácií verejného i súkromného sektora pôsobiaci v obciach mikroregiónu,
  - prirodzené authority a lídri miestnych komunít.

Aktívna účasť predstaviteľov všetkých cieľových skupín bola považovaná za prirodzený predpoklad kvalitnej prípravy strategického rozvojového plánu mikroregiónu/klastra obcí. Zároveň sa počítalo s tým, že títo zástupcovia cieľových skupín budú musieť odsúhlasiť tie časti strategického rozvojového plánu, ktoré sa budú týkať ich cieľovej skupiny. Tento súhlas bol považovaný dokonca za podmienku schválenia záverečného textu strategického dokumentu.<sup>25</sup>

25 Analýza postavenia a vplyvu cieľových skupín. Interný projektový materiál.

Mesiace november a december 2017 boli určené na organizáciu stretnutí so starostami obcí, ktoré mali byť začlenené do mikroregiónu. K spoločnému stretnutiu došlo 6. decembra 2017 v Spišskom Hrhove. Stretnutie viedol odborný garant projektu za obec Michal Smetanka a starostom zúčastnených obcí boli poskytnuté komplexnejšie informácie o projekte, jeho cieľoch a zámeroch. Zároveň boli títo zástupcovia dotknutých obcí požiadaní o súčinnosť pri zapájaní obyvateľov ich obcí a bola im poskytnutá inštrukcia k výberu a osloveniu dôležitých aktérov (najmä rôznych aktivistov či inak zaangažovaných osôb) s cieľom zapojiť ich do vytváraných pracovných skupín.<sup>26</sup>

Spoločné pracovné stretnutie starostov poukázalo na fakt, že v každej zo zainteresovaných obcí niečo funguje a niečo nefunguje. Počas stretnutia bola otvorená mimoriadne dôležitá a zároveň citlivá otázka zapájania miestnych obyvateľov do plánovania a riadenia života v jednotlivých obciach i potreba ich aktívneho zapojenia do plánovania spoločných aktivít v rámci vytváraného mikroregiónu. Časť participujúcich starostov vnímala veľký potenciál zapojenia obyvateľov do tvorby rozvojových plánov, no druhá časť upozorňovala aj na bariéry či prekážky takéhoto zapájania a na súvisiace riziká.<sup>27</sup>

V druhej časti tejto etapy implementácie prebiehali prípravy na aktivity s miestnym obyvateľstvom. Už v decembri 2017 sa pritom uskutočnilo prvé stretnutie s verejnosťou. Konalo sa v obci Nemešany a zúčastnilo sa na ňom približne 120 osôb. Z organizačného hľadiska platí, že stretnutie otvorila starostka obce Nemešany Mária Gallovičová a odbornú časť podujatia viedol Michal Smetanka. Participujúcej verejnosti bol predstavený projektový zámer, prezentovaný bol aj význam zapojenia obce Nemešany do spoločného mikroregiónu a benefity, ktoré z tejto iniciatívy vyplynú pre samotnú obec i pre jej obyvateľov.<sup>28</sup>

V tejto etape projektovým aktivitám jednoznačne dominovala obec Spišský Hrhov a aktívny bol predovšetkým jej zástupca Michal Smetanka. Tento pripravoval a viedol tak stretnutia so starostami dotknutých obcí, ako aj prvé stretnutie s verejnosťou v obce Nemešany. Spoločné stretnutia partnerov projektu boli realizované nepravidelne a skôr *ad hoc*, než plánovane. Komunikácia mala, vzhľadom na priateľské vzťahy medzi zástupcami projektových partnerov, prevažne neformálny charakter. Títo zástupcovia komunikovali osobne,

26 Priebežná monitorovacia správa k pilotnému projektu č. 5 (spracovaná zástupcami obce Spišský Hrhov).

27 Z denníkov pilotnej schémy – December 2017. Dostupné na: <[https://www.minv.sk/?ros\\_vsetky-spravy&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-december-2017](https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-december-2017)> (30. 9. 2019).

28 Priebežná monitorovacia správa k pilotnému projektu č. 5 (spracovaná zástupcami obce Spišský Hrhov).

telefonicky alebo prostredníctvom elektronickej pošty. Ich spolupráca však neprebíhala úplne bezproblémovo a v súlade s pôvodným plánom, pretože centrum v tomto období riešilo skôr vnútorné záležitosti a na zapájanie sa do projektových aktivít nemali jeho zástupcovia primerané kapacity. Michal Smetanka, odborný garant projektu za obec, pociťoval v súvislosti s implementáciou projektu neprimeranú administratívnu záťaž, s ktorou podľa vlastných slov nepočítal, a začal dokonca zvažovať odstúpenie od projektu. V tejto situácii siahla obec Spišský Hrhov po posilnení projektového tímu. Michalovi Smetankovi bola ako asistentka pridelená Magda Čurillová, ktorá prevzala väčšiu časť administratívnej projektovej agendy, čím sa jej podarilo odbremeniť Michala Smetanku.

K spolupráci s tretími stranami (teda ostatnými zainteresovanými aktérmi) dochádzalo v zásade v súlade s projektovým plánom. Ako už bolo uvedené, podarilo sa osloviť a komunikovať so starostami jednotlivých obcí a zorganizované bolo tiež prvé stretnutie s verejnosťou v obci Nemešany. Všetkým dotknutým aktérom však bolo jasné, že pre úspešnú implementáciu projektu bude potrebné v ďalších etapách zintenzívniť vzájomnú komunikáciu a zlepšiť spoluprácu.

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (JANUÁR – JÚN 2018)

V rámci tejto etapy mali byť realizované najmä aktivity priamo v dotknutých obciach. Partneri projektu mali hlavne realizovať zber dát v teréne (podnety od obyvateľov obcí projektového klastra). Tieto dáta mali poukázať na identifikáciu možných rozvojových zdrojov, spoločné pomenovanie ohrození a problémov týkajúcich sa celého mikroregiónu i jeho súčastí a definovanie prínosov či benefitov, ktoré mala mikroregionálna spolupráca priniesť zapojeným obciam a ich obyvateľom. Analýza týchto dát bola zamýšľaná ako hlavný podklad pre finalizáciu strategického dokumentu týkajúceho sa sociálneho a ekonomického rozvoja klastra obcí.

Stretnutia s obyvateľmi obcí mali rovnakú štruktúru a na zber dát boli využívané jednotne odsúhlasené metódy, no ich závery boli zakaždým nejakým osobitým. Obyvatelia vybraných obcí mali v prvom kroku identifikovať prírodné,

technické, ľudské a iné zdroje, ktorými ich obce disponujú, zároveň mali poukázať na prípadné problémy trápiace ich obce a hľadať príčiny ich vzniku. V druhej časti stretnutí ich účastníci diskutovali o postavení a prínose ich vlastnej obce pre mikroregión i o prínose mikroregiónu pre ich obec a formulovali svoje predstavy o participácii v rámci spoločných medziobecných projektov. Všetky tieto stretnutia s verejnosťou viedol Michal Smetanka. Výpovede a podnety od účastníkov stretnutí sa zaznamenávali pre potreby ich ďalšieho spracovania v medziobecných pracovných skupinách. Komunikácia na týchto verejných stretnutiach prebiehala podľa záznamov i realizovaných pozorovaní živo a spontánne, no obyvatelia nezriedka sklžavali do prezentácie individuálnych skúseností a podnety komunitnej povahy boli veľmi zriedkavé. Už v priebehu januára 2018 sa uskutočnili dve takéto stretnutia. Prvé z nich bolo organizované dňa 10. januára 2018 v obci Domaňovce, a to za účasti asi dvoch desiatok miestnych obyvateľov. Aktivita účastníkov tohto podujatia bola vyhodnotená ako primeraná. Druhé januárové stretnutie sa konalo 29. januára 2018 v Spišskom Hrhove. Stretnutie sa organizovalo za účasti starostu obce Vladimíra Ledeckého, poslancov obecného zastupiteľstva a približne 30 miestnych obyvateľov. Títo sa do spoločnej diskusie zapojili aktívnym spôsobom.<sup>29</sup>

V nasledujúcich mesiacoch sa realizovali ďalšie verejné stretnutia, zamerané na úvodný zber podnetov od obyvateľov obcí, ktoré mali vytvoriť spoločný klaster:

- verejné stretnutie v Buglovciach (27. februára 2018): zúčastnilo sa na ňom 11 obyvateľov obce;
- verejné stretnutie v Klčove (14. marca 2018): zúčastnilo sa na ňom 23 obyvateľov obce;
- dve verejné stretnutia v Baldovciach (4. apríla 2018 a 19. apríla 2018): obe stretnutia sa konali za prítomnosti vtedajšieho starostu obce Vladimíra Chovanca, no účasť zo strany miestnych obyvateľov bola pomerne nízka;
- verejné stretnutie v Domaňovciach (26. apríla 2018): zúčastnilo sa na ňom 34 obyvateľov obce.

Zúčastnení obyvatelia na týchto stretnutiach diskutovali najmä problémy, ktoré sa bezprostredne týkali ich vlastných obcí. Napríklad, v Baldovciach sa diskusia točila okolo významu obce z historického i prírodného významu, keďže v katastri obce sa nachádza Chránená krajinná oblasť Hradská Lúka, ktorá

<sup>29</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 5 (spracované zástupcami Centra antropologických výskumov).

je obývaná množstvom vzácnych druhov živočíchov, a obec je preslávená predovšetkým svojimi liečivými prameňmi a produkciou Baldovskej minerálky.<sup>30</sup> V Domaňovciach účastníci diskutovali hlavne o potenciáli obce z ekonomicko-dopravného hľadiska, keďže obec leží na spojnicu dvoch dôležitých cestných ťahov (Spišská Nová Ves – Krompachy a Levoča – Spišské Podhradie). Miestne špecifická bola aj debata týkajúca sa usporiadania domov v tejto obci (dva rady domov okolo hlavnej cesty a dva rady domov okolo potoka obce, ktorý preteká jej centrom).<sup>31</sup>

Počas verejných stretnutí sa projektovým partnerom podarilo zozbierať tiež rôzne podnety zamerané na zlepšovanie kvality života v mikroregióne. Počas úvodných stretnutí malo dôjsť k identifikácii budúcich členov medziobecných pracovných skupín, pričom sa predpokladalo, že aktívni obyvatelia zapojených obcí transformujú svoje nápady a víziu rozvoja vlastnej obce do spoločnej mikroregionálnej stratégie. Tieto medziobecné pracovné skupiny mali byť zodpovedné za spracovanie získaných podnetov do podoby konkrétnych riešení.

Aktivitu zúčastnených obyvateľov v rámci úvodných pracovných stretnutí vyhodnotili partneri ako primeranú, či dokonca mierne presahujúcu očakávaná. Obyvatelia obcí diskutovali, časť z nich so zápalom a nadšením, no časť týchto obyvateľov bola skôr v pozícii tých, ktorí počúvali.<sup>32</sup>

Na strane centra medzičasom prebiehalo spracovanie podkladov s cieľom zostaviť metodiku tvorby rozvojového dokumentu klastra obcí. Inými slovami, zástupcovia centra sa venovali obsahovej analýze vybraných strategických dokumentov jednotlivých obcí (napríklad analýze ich programov rozvoja obce, komunitných plánov rozvoja sociálnych služieb, stratégiám komunitného miestneho rozvoja a podobne). Riešilo sa však aj spracovanie „účtov obcí“, v rámci ktorého sa pripravoval analytický rozbor príjmových stránok rozpočtov obcí klastra za obdobie rokov 2015 – 2017.

Zástupcovia centra v tejto časti implementačnej etapy rozpracovali návrh dotazníka, ktorý sa zameriaval na kvalitu života, technickú a občiansku vybavenosť, ako aj sociálne, vzdelávacie a kultúrne charakteristiky jednotlivých obcí. Následne boli definované tiež pokyny na jeho vyplňanie, skoncipovaný

bol sprievodný list a samotný dotazník bol distribuovaný do všetkých dotknutých obcí. Čoskoro po jeho distribúcii však partneri projektu konštatovali, že dotazník má iba slabý ohlas a návratnosť je veľmi nízka. To podľa nich svedčilo o tom, že pre miestne obyvateľstvo nie je typická orientácia na verejnú angažovanosť a záujem o spoločné riešenia komunitných či verejných tém.<sup>33</sup>

V druhom štvrtroku 2018 sa pripravovala ďalšia séria pracovných stretnutí s miestnymi obyvateľmi a relevantnými aktérmi medziobecnéj spolupráce. Tieto stretnutia však mali prebiehať už na medziobecnéj úrovni, teda ako spoločné stretnutia obyvateľov a aktérov viacerých obcí klastra. Partneri projektu sa chceli zamerať predovšetkým na tých obyvateľov, ktorí sa počas úvodných stretnutí ukazovali ako aktívni obyvatelia prejavujúci reálny záujem o riešenie spoločných tém na mikroregionálnej úrovni. Príprava týchto stretnutí zahŕňala spracovanie podkladov z predošlých verejných stretnutí (napríklad podnety týkajúce sa rozvoja mikroregiónu s dôrazom na identifikáciu spoločných problémových oblastí zapojených obcí, ekonomické faktory mikroregionálneho rozvoja a zamestnanosť, existujúcu technickú a dopravnú infraštruktúru, kvalitu životného prostredia, sociálne služby a služby cestovného ruchu.

Verejné stretnutia facilitované na medziobecnom princípe boli organizované v priebehu júna 2018:

- verejné stretnutie v Buglovciach (13. júna 2018): zúčastnili sa na ňom obyvatelia Bugloviec, Domaňoviec a Nemešian (celkovo 13 osôb);
- verejné stretnutie v Nemešianoch (25. júna 2018): zúčastnili sa na ňom obyvatelia Domaňoviec a Nemešian (celkovo 10 osôb).

Stretnutie v Buglovciach prebiehalo pod vedením Michala Smetanku, no tentoraz sa na ňom zúčastnil aj zástupca centra Alexander Mušínska. Účastníci diskutovali o spoločných problémoch obyvateľov mikroregiónu, ktoré boli identifikované na predchádzajúcich verejných stretnutiach (typickými príkladmi boli témy, ako nedostatok spoločných akcií realizovaných obcami klastra v mikroregióne, nedostatočný objem šírených informácií medzi obcami mikroregiónu, absencia spoločného média, chýbajúce priestory na stretávanie sa mladých ľudí, rodín alebo fanúšikov konkrétnych voľnočasových aktivít, nedostatok spoločných športových či kultúrno-spoločenských aktivít a aktivít pre špecifické skupiny, ako sú napríklad mladí ľudia, seniori, matky s malými deťmi a podobne).

30 Z denníkov pilotnej schémy – Apríl 2018. Dostupné na: <[https://www.minv.sk/?ros\\_vsetky-spravy&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-april-2018](https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-april-2018)> (30. 9. 2019).

31 Z denníkov pilotnej schémy – Apríl 2018. Dostupné na: <[https://www.minv.sk/?ros\\_vsetky-spravy&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-april-2018](https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-april-2018)> (30. 9. 2019).

32 Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 5 (spracované zástupcami Centra antropologických výskumov).

33 PP5: Od Levoče po Spišský Hrad – politika medziobecnéj spolupráce. Hodnotenie priebehu projektu 01/18 – 12/18. Záznam z konferencie NP PARTI konanej v Hlohovci dňa 28. marca 2019.



Okrem diskusie boli pomenované konkrétne možnosti a realizovateľné opatrenia na úrovni mikroregiónu. Išlo o návrhy zamerané na možnosti prijímania a distribúcie informácií cez spoločné médium a tiež riešenia na budovanie kapacít obcí prostredníctvom identifikovaných sietí aktívnych obyvateľov. Účastníci sa tiež zhodli na tom, že je potrebné zvýšiť záujem miestneho obyvateľstva o spoločenský život v jednotlivých obciach i v mikroregióne ako celku.

Na stretnutí v Nemešanoch sa zúčastnilo ešte menej osôb a okrem obyvateľov hostiteľskej obce prišlo na toto stretnutie iba zopár obyvateľov z Domaňoviec. Vďaka opakovanej účasti niektorých aktívnych obyvateľov však bolo zrejme, že už dochádza k nenásilnému kreovaniu pomyselného aktívneho jadra medziobecnej pracovnej skupiny. Aj toto stretnutie sa tematicky týkalo diskusie o spoločných problémoch obcí mikroregiónu a potrebe stanovenia priorít s cieľom dopracovať sa k takzvanej cestovnej mape obsahujúcej návrhy riešení a ich poradie.<sup>34</sup>

Priebeh spolupráce v tejto etape implementácie mal v istom zmysle podobný charakter, ako to bolo v predošlej etape. Osobné pracovné stretnutia projektového tímu neboli organizované podľa nejakého plánu, ale projektívni partneri skôr improvizovali a spoliehali sa na nepravidelné stretnutia, ktoré vyplývali z ich zapájania sa do iných aktivít.

Obsahom týchto stretnutí boli hlavne témy súvisiace s organizačnou a implementačnou stránkou projektu. Diskutované však boli napríklad aj otázky personálneho zastúpenia tímu pri zbere dát v teréne, pričom Michal Smetanka opakovane požadoval poskytnutie výpomoci zo strany centra pri organizácii verejných stretnutí. V tomto kontexte bola na strane Centra antropologických výskumov od 1. mája 2018 prijatá personálna zmena spočívajúca v rozšírení tímu expertov-analytikov o dve osoby (novými členmi projektového tímu sa stali Lenka Smetanková a Milan Glevický a ich hlavné úlohy sa týkali terénneho zberu a interpretácie získaných dát).<sup>35</sup>

Komunikácia medzi partnermi projektu prebiehala hlavne telefonicky alebo formou elektronickej pošty. Vzájomnú spoluprácu zástupcovia týchto partnerov hodnotili ako štandardnú, pričom vzniknuté problémy si síce uvedomovali, no zhodne ich označovali za očakávané a málo závažné.<sup>36</sup>

34 Sumarizačná správa za NP PARTI: Obdobie: 1. jún – 31. júl 2018 (spracované odbornou garantkou Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti).

35 Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 5 (spracované zástupcami Centra antropologických výskumov).

36 Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 5 (spracované zástupcami Centra antropologických výskumov).

I v tejto etape bola lídrom projektových aktivít obec Spišský Hrhov. Vyplývalo to z povahy aktivít, ktoré sa vykonávali hlavne v teréne a ktoré odborne i organizačne zabezpečovali najmä jej zástupcovia. Obec mala aj podľa projektovej dokumentácie zodpovednosť za zapájanie verejnosti a súvisiacu komunikáciu, takže z tohto pohľadu išlo vlastne o plnenie plánu pilotného projektu. Znova zohrával hlavnú rolu Michal Smetanka, ktorý facilitoval všetky verejné stretnutia, pričom s ich organizáciou i projektovou administratívou mu vypomáhala jeho projektová asistentka Magda Čurillová. Centrum antropologických výskumov sa síce do niektorých verejných stretnutí zapojilo, no inak zastávalo v tejto etape skôr „vyčkávaciu“ pozíciu. Odvodzovali ju z dohody so zástupcami obce a vysvetľovali ju čakaním na doručenie podnetov z terénu, ktoré následne plánovali analyzovať a svoje zistenia zapracovať do pripravovaných metodických i strategických dokumentov. Zástupcovia centra tak v tejto etape venovali svoju pozornosť predovšetkým analýze sekundárnych zdrojov.

Z prezentovaného popisu realizovaných aktivít je zrejme, že z hľadiska participácie verejnosti bola táto implementačná etapa kľúčovou časťou projektu. Zaujímavým faktom je to, že aj keď centrum malo na starosti spracovanie a interpretovanie získaných dát, ich zber nechali na zástupcov obce, pričom týmto zástupcom neponúkli žiadnu konkrétnejšiu metodiku, ktorá by napríklad zabezpečovala jednotný prístup k zberu dát v teréne.

Proces komunikácie s verejnosťou, ako aj zber podnetov zo strany politických predstaviteľov dotknutých obcí (starostov) a ich obyvateľov bol plne v ržii odborného garanta projektu za obec. Zatiaľ čo úvodné stretnutia s verejnosťou mali jednotnú štruktúru i priebeh, neskôr sa ich program, termín a miesto realizácie prispôbovali dohode samotných obyvateľov. Uprednostňované boli večerné termíny stretnutí (po 17:00 hod.) počas pracovných dní.<sup>37</sup>

Ako prehnaný formalizmus a prekážku pri organizácii verejných stretnutí podľa preferencií miestnych obyvateľov označil odborný garant projektu za obec Michal Smetanka požiadavku ÚSV ROS na ohlasovanie všetkých oficiálnych projektových stretnutí v lehote minimálne dva týždne pred ich uskutočnením: *Do budúcnosti by sa to malo menej formalizovať. Napríklad to pravidlo, že musím ohlasovať stretnutia dva týždne dopredu. Lebo tie stretnutia s občanmi sú často zorganizované tak, že sa konajú za pár dní. Ja im nemôžem*

37 Zhodnotenie pilotných projektov na základe doterajšieho priebehu a informácií z naratívnych správ: Pilotný projekt č. 5 (spracované odbornou garantkou Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti).

*povedať, že teraz dva týždne vydržte, lebo ja to musím ohlásiť. My tu hovoríme o participácii, a to má byť proces prirodzený. Keď sa mi tí ľudia ohlásia tri dni dopredu na stretnutie, tak to stretnutie nebudem rušiť alebo prekladať, len aby som to mohol ohlásiť.*<sup>38</sup>

Stretnutia s obyvateľmi obcí prebiehali podľa slov ich organizátorov relatívne živo, spontánne a pri komunikácii bola preferovaná neformálnosť. Niektorí obyvatelia boli nadpriemerne aktívni, zúčastnili sa na viacerých verejných stretnutiach a predovšetkým ich podnety sa neskôr využiteľne pri formulácii nápadov a následnom spracovávaní strategických dokumentov. Rozhodujúci objem impulzov priniesla silná a angažovaná zostava troch či štyroch aktívnych obyvateľov obce Domaňovce. Pri verejne facilitovaných diskusiách sa objavovali medzigeneračné rozdiely (napríklad pri úvahách o spoločnom médiu preferovali mladí ľudia skôr aplikácie pre mobilné telefonické zariadenia, zatiaľ čo starší obyvatelia mali záujem predovšetkým o tlačene občasníky, prípadne periodicky vydávané informačné letáky). Problémom pracovnej atmosféry týchto stretnutí však bolo výrazne silnejšie zameranie prezentujúcich na individuálne, respektíve subjektívne pociťované problémy. Účastníci teda často hovorili len o sebe, vlastných problémoch a iba výnimočne sa vyjadrovali v mene väčších skupín, či dokonca celej komunity.

Určitou formou zlyhania bolo nedostatočné zapojenie špecifických cieľových skupín. Tieto nejavili veľký záujem o projektové aktivity, no partnerom sa ich ani nepodarilo primerane osloviť. Ako jedno z vysvetlení ich nedostatočného zapojenia sa ponúkajú existujúce sociálno-ekonomické bariéry. S výnimkou obce Spišský Hrhov sa tento mikroregión v posledných rokoch vyludňuje, trpí nedostatkom atraktívnejších pracovných miest, veľká časť miestneho obyvateľstva je nútená migrovať za prácou i štúdiom, čím sa limituje ich časová kapacita za zapájanie sa do riešenia komunitných tém. Viacerí obyvatelia poukázali tiež na fakt, že miestni obyvatelia sa v posledných rokoch osobne stretávajú oveľa menej a priamu komunikáciu nahrádzajú všadeprítomné sociálne siete a elektronické formy komunikácie.<sup>39</sup>

Spoluprácu obcí v rámci pomyselného klastra nemožno v tejto etape hodnotiť ako efektívnu a prínosnú pre všetky zúčastnené strany. Ako mimoriadne problematICKá sa ukázala spolupráca medzi starostami obcí, ako rozhodujúcimi zástupcami zapojených samospráv. V tejto etape sa totiž naplno

ukázala skutočnosť, že deklarovaný záujem o spoluprácu nemusí vyústiť do reálnych kooperatívnych aktivít. Potenciálne vysvetlenie ponúkli partneri projektu, keď zdôraznili, že viacerí starostovia nepochopili význam spolupráce v rámci mikroregiónu a neboli dostatočne presvedčení, že takáto spolupráca by mohla byť prospešná nielen pre mikroregión ako celok, ale aj pre ich obce a samotných obyvateľov týchto obcí. O implementáciu projektu prejavovala záujem a do všetkých projektových aktivít sa zapájala predovšetkým starostka obce Domaňovce Martina Bednárová. Naopak, obec Doľany sa do projektových aktivít prakticky vôbec nezapojila. Ako v jedinej z obcí pomyselného mikroregiónu sa v nej nekonalo ani úvodné informatívne stretnutie s verejnosťou.

---

## TRETIA ETAPA IMPLEMENTÁCIE

### (JÚL 2018 – AUGUST 2019)

---

Tretia implementačná etapa projektu trvala približne jeden rok. Z hľadiska nastavenia aktivít jej dominovali hlavne teoreticko-analytické činnosti smerujúce k spracovaniu podkladov na tvorbu finálneho metodického dokumentu.

Počas letných mesiacov 2018 sa aktivita partnerov (najmä zástupcov centra) sústredila na spracovanie dát získaných prostredníctvom dotazníkového prieskumu. Hoci účasť v dotazníkovom prieskume bola nízka, projektívni partneri sa rozhodli získané dáta využiť. Okrem štatistického spracovania týchto dát a interpretácie výsledkov sa Centrum antropologických výskumov venovalo tiež analýzám dostupných územných plánov jednotlivých obcí, ako aj sumarizácii už spracovaných čiastkových výstupov, ktoré boli zamerané na ekonomickú analýzu zainteresovaných obcí. V druhej polovici roka 2018 projektový tím venoval svoju pozornosť najmä finančnému zdraviu obcí plánovaného klastra. Dôležitou súčasťou tohto snaženia bola identifikácia príkladov dobrej praxe z hľadiska nástrojov zabezpečujúcich finančnú stabilitu obcí. Analyzované a interpretované boli však aj všetky relevantné podnety a zistenia z predchádzajúcich mesiacov s cieľom zapracovať ich do obsahu finálnej verzie metodiky. Údaje získané z jednotlivých obcí sa prepájali s ďalšími relevantnými strategickými dokumentmi (napríklad s Národnou stratégiou regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, Národnou stratégiou trvalo udržateľného života, Konceptiou rozvoja sociálnych služieb na území Prešovského samosprávneho kraja, Programom rozvoja vidieka Prešovského samosprávneho kraja a podobne). Počas

<sup>38</sup> Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

<sup>39</sup> Zhodnotenie pilotných projektov na základe doterajšieho priebehu a informácií z naratívnych správ: Pilotný projekt č. 5 (spracované odbornou garantkou Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti).

jarných mesiacov 2019 finišovali partneri s prácou na finálnej verzii Metodiky tvorby strategického rozvojového dokumentu klastra obcí. Úspešné zakončenie analytických prác potvrdili projektoví partneri organizáciou záverečnej konferencie k pilotnému projektu, ktorá sa konala v dňoch 10. – 11. júna 2019 v Spišskom Hrhove. V rámci programu tohto podujatia bol prezentovaný Plán komplexného sociálno-ekonomického rozvoja na úrovni klastra obcí Spiša. Diskusia a ďalšie prezentácie prvého konferenčného dňa boli venované napríklad otázkam, kto sú tradiční i noví aktéri rozvoja regiónov, aké sú prínosy a nástrahy participácie občanov pri tvorbe verejných politík na mikroregionálnej úrovni, či je politika rozvíjania medziobecnej spolupráce utópiou, alebo impulzom dosahovania miestneho rozvoja, prečo sú spoločné úradovne (spoločné obecné úrady) prínosom pre všetkých a tak ďalej. Druhý deň konferencie mal charakter exkurzie, v rámci ktorej účastníci navštívili v Spišskom Hrhove obecný podnik, miestnu pálenicu i verejnú saunu. V druhej časti exkurzie sa účastníci presunuli do obce Domaňovce, ktorá spomedzi jednotlivých obcí plánovaného klastra spolupracovala s projektovými partnermi, pravdepodobne, najintenzívnejšie.

Finálny dokument, ktorý predstavuje návrh procesu zapájania verejnosti do tvorby verejných politík určeného územia, respektíve mikroregiónu, bol dokončený a publikovaný v priebehu augusta 2019. Spracovaná „Metodika participácie občanov na tvorbe strategického rozvojového dokumentu klastra obcí“ má charakter akéhosi manuálu, ktorý má slúžiť ako návod pri angažovaní a zapájaní obyvateľov vybraného územia najmä do procesov tvorby strategických rozvojových dokumentov.

Metodický materiál je určený v prvom rade všetkým zástupcom miestnej samosprávy (tak jej voleným, ako aj nevoleným zástupcom) a tiež aktívnym či zaangažovaným obyvateľom, ktorým záleží na rozvoji svojej komunity, obce alebo mikroregiónu. Dokument zdôrazňuje a vysvetľuje význam proaktívnej komunikácie samosprávnych orgánov s miestnymi obyvateľmi, bez ktorej nie je možné dosahovať zmysluplný miestny rozvoj. Ak sa totiž relevantné rozhodnutia budú prijímať „od stola“ a nebude pri nich zohľadňovaný názor či preferencie alebo odporúčania miestneho obyvateľstva, títo obyvatelia stratia záujem o aktívny prístup k rozvoju niečoho, s čím sa dokážu identifikovať a v konečnom dôsledku utrpí komunitný život.<sup>40</sup>

40 Z denníkov pilotnej schémy – August 2019. Dostupné na: <[https://www.minv.sk/?ros\\_vsetky-spravy&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-august-2019](https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-august-2019)> (30. 9. 2019).

Oficiálne projektové stretnutia s obyvateľmi ďalších zainteresovaných obcí a ich starostami v tejto etape implementácie už neboli realizované (ak nerátame nejakých účastníkov záverečnej konferencie, ktorí pochádzali z týchto obcí). Na druhej strane zástupcovia obce Spišský Hrhov uviedli, že v tejto etape stále dochádzalo k výmene informácií medzi niektorými obcami, a to predovšetkým neformálnymi komunikačnými kanálmi. Na šírenie informácií zástupcovia týchto obcí využívali aj stretnutia uskutočňované pri iných (neprojektových) príležitostiach, napríklad pri športových či náboženských podujatiach, ale tiež pri náhodných stretnutiach.

Kooperácia medzi partnerskými subjektmi nenadobudla v tejto etape iný charakter. Naďalej ju ovplyvňovali neformálne vzťahy zástupcov oboch projektových partnerov, čo sa prejavovalo napríklad aj tým, že ani jeden z projektových partnerov nenaznačil žiadne problémy s napĺňaním projektových termínov a cieľov. Spoločné stretnutia projektového tímu, vzhľadom na charakter činností, ktoré mali v tejto implementačnej etape primárne analytický charakter, boli skôr sporadické a boli zamerané na finalizáciu plánovaného strategického dokumentu.

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

Vzhľadom na časové vymedzenie implementačnej fázy projektu, ktoré bolo určené na obdobie 24 mesiacov, je možné konštatovať, že časový harmonogram sa napokon projektovým partnerom podarilo dodržať. Pilotný projekt, ktorého implementácia sa začala v septembri 2017, bol formálne ukončený v auguste 2019 odovzdaním strategického dokumentu s názvom „Metodika participácie občanov na tvorbe strategického rozvojového dokumentu klastra obcí“. Ale naplnenie hlavného cieľa, ktorým malo byť naštartovanie medziobecnej spolupráce v prostredí mikroregiónu, teda akéhosi synergického prostredia v klastri siedmich susediacich obcí, kde by bolo možné tvoriť spoločné verejné politiky za účasti obyvateľov týchto obcí, si ešte bude vyžadovať dlhší čas a dodatočné úsilie zo strany všetkých zainteresovaných aktérov. K reálnej medziobecnej spolupráci v projektovo definovanom rozsahu sa partnerom v danom časovom rámci nepodarilo dopracovať. Jedným

z hlavných dôvodov bolo nezapojenie všetkých obcí, ktoré v prípravnej fáze projektu deklarovali svoj záujem o rozvinutie takejto spolupráce.

Napriek tomu, že zatiaľ nedošlo k sformovaniu plánovaného sedemčlenného obecného klastra v regióne Spiša, hlavní projektoví partneri sú presvedčení, že pozitívnym výsledkom je aj kooperatívne spojenie nižšieho počtu obcí. Ostatné obce sa môžu v budúcnosti nechať inšpirovať pozitívnym príkladom, udržateľnosťou a efektmi, ktoré rozvinutá medziobecná spolupráca svojim členským obciam prinesie. V tomto smere Michal Smetanka poznamenal: *Vytvoríme mikroregión s tými obcami, ktoré chcú spolupracovať. Nebude tých obcí sedem, ako bolo plánované. Aspoň zozačiatku. Lebo jediný princíp je potom dlhodobosť. Možno po čase, keď tí ostatní starostovia budú vedieť prínosy a výsledky toho mikroregiónu, tak sa pridajú. Alebo na nich zatlačia priamo obyvatelia nezapojených obcí, ak uvidia benefity obyvateľov zapojených obcí.*<sup>41</sup> Alexander Mušinka, zástupca centra, ho doplnil takto: *Tento projekt má výhodu, že mikroregión nie je teritoriálne striktné viazaný, takže to nemusí byť ucelené územie. Lebo ide hlavne o tie spoločné aktivity, či už ekonomické, hospodárske, kultúrne, športové, alebo iné.*<sup>42</sup> Dôležitou črtou projektu, ktorú zástupcovia partnerov spomenuli, je tiež fakt, že nižší počet zapojených obcí vo svojej podstate nemá žiadny zásadnejší vplyv na formu a obsah metodiky, ktorú vypracovali. Tá by podľa nich mala byť platná a využiteľná pri formovaní medziobecnej spolupráce, a to bez ohľadu na počty kooperujúcich obcí. *Z pohľadu stratégie nám ten menší počet obcí nemení nič. Len sa zdôrazní, že hoci sa to plánovalo pre istý počet obcí, ten počet je vo finále iný. Vecne, ani z pohľadu metodík nás to však zásadne neovplyvnilo,*<sup>43</sup> zdôraznil pri tejto téme Michal Smetanka.

Partneri už v prípravnej fáze projektu zdôrazňovali to, že zvláštnu pozornosť chcú venovať možnostiam aplikovateľnosti tohto projektu a ním rozvíjaných procesov aj v podmienkach iných mikroregiónov. Pokiaľ ide o replikovateľnosť, tá je zabezpečená univerzálnosťou metodických pokynov a odporúčaní. Samotná metodika bola písaná so zámerom inšpirovať iných aktérov a byť návodom na angažovanie a zapájanie obyvateľov vybraného územia do procesov tvorby príslušných verejných politík. Tento dokument má teda slúžiť ako „kuchárska kniha“ pre zástupcov miestnej samosprávy a aktívnych miestnych obyvateľov snažiacich sa o spoločné rozvíjanie a zlepšovanie kvality života v obci alebo v územnom celku/mikroregióne zahŕňajúcom niekoľko obcí.

41 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

42 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

43 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Projektová spolupráca partnerských subjektov mala už od prípravnej fázy projektu osobitý charakter. Dôvodom bol fakt, že členovia projektového tímu sa osobne poznali dlhodobo a ich vzťahy neboli len profesionálne, ale zahŕňali tiež prvky priateľstva a neformálnosti. Miroslav Pollák, odborný garant za centrum, v tejto súvislosti uviedol: *Všetci účastníci projektu, aj za obec, aj za mimovládku, sa poznajú veľmi dlho, poznali sa dávno pred týmto projektom. Čiže týmto je to možno také špecifické. Preto ak hovoríme o možných problémoch, buď k nim ani prirodzene nedochádza, lebo už sú ľudia zvyknutí na nejakú spoluprácu, keďže sa dostatočne dlho poznajú, alebo keď aj k niečomu dochádza, tak na tej neformálnej úrovni, pri dennodennom kontakte i pri iných príležitostiach si to vieme vyjasniť.*<sup>44</sup> Podobne sa vyjadrovali aj zástupcovia obce Spišský Hrhov. Napríklad Michal Smetanka, odborný garant projektu za obec, k tejto situácii poznamenal nasledujúce: *Ja vnímam ako jednoznačné pozitívum to, že sa poznáme. Lebo potom hocikedy môžeme zdvihnúť telefón a zavolať, že niečo treba doriešiť. Keby to bolo niečo formálne a mali by sme sa držať nejakej štábnej kultúry, tak by to bolo iné.*<sup>45</sup>

Hoci má tento typ dlhodobých a neformálnych vzťahov pri rozvíjaní kooperácie nesporné výhody, zároveň je spojený aj s určitými limitmi. Tieto vyplývajú z príliš úzkych osobných, teda neformálnych väzieb partnerov, ktoré sa nevyhnutne prejavujú aj v pracovnej oblasti. Jedným zo spomínaných limitov je napríklad slabý tlak partnerov na efektívny a koordinovaný postup v súlade s projektovým plánom (vrátane časového harmonogramu). V praxi sa totiž ukázalo, že partneri pri plnení projektových úloh opakovane improvizovali a nedodržiavanie časového harmonogramu bolo považované skôr za prirodzenú súčasť projektovej implementácie, než za niečo výnimočné a nežiaduce.

Paradoxne možno vnímať priateľské a neformálne vzťahy medzi zástupcami projektových partnerov aj z hľadiska zaužívaných vzorcov konania a metód práce. Na jednej strane totiž projektoví partneri nepotrebovali žiadny čas na vzájomné spoznanie a adaptáciu. Poznali sa veľmi dobre z predchádzajúcich spoločných aktivít a vedeli, čo sa dá od ich vzájomného spolupôsobenia

44 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

45 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

očakávať. Týkalo sa to aj komunikácie, ktorá mala viackrát veľmi neformálnu povahu, čo však partnerom nijako neprekážalo. Na druhej strane je však potrebné upozorniť, že takáto dlhodobá spolupráca zároveň vedie k určitej stagnácii a absencii pomyselných „čerstvých myšlienok“, s ktorými často prichádzajú noví partneri. Pri dlhodobých partnerstvách sa totiž neobjavuje iba rutina, no zároveň sa znižuje miera inovatívnosti, pretože projektoví partneri nemajú potrebu objavovať nové cesty či spôsoby riešení.

Jedným z javov, ktorý bolo možné v projekte pozorovať prakticky už od prípravnej fázy a ktorý je, pravdepodobne, tiež dôsledkom neformálnosti vzťahov medzi projektovými partnermi, bolo nejednoznačné, respektíve nejasné definovanie líderstva. Z obsahu priebežných monitorovacích správ spracovávaných zástupcami centra vyplývalo, že *otázka líderstva nehrá žiadnu väčšiu úlohu a vzhľadom na dlhoročné vzájomné skúsenosti medzi osobami, ktoré realizujú projekt, nikto nie je nositeľom výrazného líderstva.*<sup>46</sup> Samotný priebeh projektovej implementácie však viedol k vyprofilovaniu lídra, ktorým sa stal zástupca obce Michal Smetanka. Okrem toho, že organizoval všetky stretnutia s verejnosťou a tým prispel k naplneniu participatívneho charakteru projektu, zároveň bol osobou, ktorá viedla a koordinovala zber podnetov v teréne.

Osobné, respektíve neformálne väzby a vzťahy hrali rolu aj na ďalšej úrovni projektu, a to smerom k zástupcom (najmä starostom) obcí, ktoré mali vytvoriť spoločný kooperujúci klaster. *Tam, kde boli kontakty so starostami osobné, tam to šlo. Zavolaš, povieš, že chceš spraviť stretnutie vtedy a vtedy... Na začiatku chceš, nech prídu všetci ľudia z obce, ktorí chcú a môžu, a potom, keď im povieš, o čo ide, vysvetlíš zámer, tak na druhý raz sa dohodneš, kedy im to najlepšie vyhovuje a prídu už len tí, ktorých to naozaj zaujíma. Keď prídu aspoň piati, je to fajn. Ale v niektorých obciach sme sa do tejto fázy ani nedostali. Pretože niekde starostovia prestali úplne komunikovať. Dve obce boli také, že niekedy to šlo, niekedy nie. Ale dve obce nám nezafungovali vôbec,*<sup>47</sup> zdôraznil Michal Smetanka. Berúc do úvahy toto vyjadrenie, možno konštatovať, že tam, kde absentovali dobré vzťahy, sa spolupráca obcí nerozvinula dostatočným spôsobom, prípadne sa nerozvinula vôbec. Partneri projektu si až dodatočne uvedomili, že za tým môže byť aj istá lokálna rivalita, ktorú iní starostovia pociťovali voči obci Spišský Hrhov a jej starostovi: *Dôvodom neochoty k spolupráci u niektorých obcí bola rivalita, alebo až averzia voči starostovi*

*Hrhova. Tie obce, ich starostovia, to vnímali tak, že prečo by nám mal Hrhov niečo rozprávať. A toto sme si predtým neuvedomovali.*<sup>48</sup>

Viaceré z obcí, ktoré na začiatku deklarovali záujem o zapojenie do projektu, počas jeho implementácie stratili o projekt záujem. Z pôvodného počtu siedmich obcí sa do projektu priebežne zapájali iba štyri obce (okrem Spišského Hrhova tiež Buglovce, Domaňovce a Nemešany). Dve ďalšie obce (Baldovce a Klčov) so do projektovej implementácie zapájali len sporadicky. Z pohľadu projektových partnerov bolo najväčším sklamaním konanie obce Doľany, ktorá sa do projektu prakticky nezapojila vôbec. V súvislosti s touto obcou padla aj úvaha, že jej záujem o účasť v projekte zostal iba v rovine deklarácie a táto sa nikdy netransformovala do reálneho záujmu a príslušných aktivít.

Hodnotenie vzájomnej dôvery a rešpektu medzi partnermi je silne determinované ich vzájomnými vzťahmi a väzbami. Zástupcovia partnerov si dôverovali natoľko, že na seba nevyvíjali tlak ani pri meškaní s plnením dohodnutých úloh. Z ich vlastného rozprávania je zrejmé, že podobné situácie už mali zažitie z iných projektov. Rešpektovali tiež zvolený individualistický prístup, pri ktorom každý z partnerov riešil svoje úlohy, no tieto boli z väčšej časti vzájomne nekoordinované a partneri skôr predpokladali, že niekde ku koncu projektovej implementácie sa ich „cesty pretnú“.

Pri spolupráci s volenými predstaviteľmi ostatných zainteresovaných obcí, teda so starostami, mohol byť problém i v tom, že im nebolo dostatočne vysvetlené, aké prínosy pre nich projekt prináša a aké výhody prináša samotné zapájanie miestnych obyvateľov do tvorby verejných politík. Projektoví partneri totiž mylne predpokladali, že potrebu a prínosy občianskej participácie nie je potrebné voleným predstaviteľom obcí zdôrazňovať, respektíve vysvetľovať. Michal Smetanka to spätne vyhodnotil ako chybný krok: *Na začiatku sme jednu vec nedomysleli a dnes by som to preto už robil inak. V prvej fáze by som sa venoval iba starostom a snažil by som sa ich vyškoliť a zorientovať v problematike participácie. Aj preto, aby sme ich viac zaangažovali a aby sa s tým celým stotožnili.*<sup>49</sup> Túto úvahu garant projektu za obec Spišský Hrhov odvodil z toho, ako sú vnímaní starostovia v obecnej samospráve a aký majú potenciálny vplyv na obyvateľov ich obcí: *Je dôležité, aby to šlo cez obec, teda najmä starostu. On to potom tým ľuďom povie, vysvetlí a tá informácia ide od neho a nie od niekoho „cudzieho“.*<sup>50</sup>

46 Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 5 (spracované zástupcami Centra antropologických výskumov).

47 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

48 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

49 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

50 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

Zapájanie verejnosti mali na starosti predovšetkým zástupcovia obce Spišský Hrhov. Na tento účel sa využívali facilitované pracovné stretnutia s obyvateľmi Spišského Hrhova i okolitých obcí. Hoci tieto stretnutia prebiehali živo a ich účastníci nemali problém vyjadriť svoj názor, pomerne často sklzávali k témam osobného charakteru a pomyselné vyjadrenia v mene celej komunity alebo nejakej väčšej skupiny boli výnimočné. Ako konštruktívnejšie sa ukázalo vytvorenie jednej spoločnej takzvanej medziobecnej pracovnej skupiny, ktorej členovia aktívne pristupovali k stanoveniu tematických priorít i k definovaniu problémov klastra obcí. Dokonca sa pokúšali o iniciatívne hľadanie konkrétnych riešení. Michal Smetanka, ktorý stretnutia s verejnosťou facilitoval, k tejto téme uviedol: *Tí ľudia na spoločných stretnutiach pochopili, aké je to super spájať sa, mobilizovať sa. Ja im do toho nevstupujem, len to facilitujem a zapisujem. Oni sú tí aktívni a na všetičo tak prišli spoločne: spojiť sa a vytvoriť spoločný pingpongový turnaj obcí, lebo každá obec robila svoj, má svoj zmysel a takto to bude mať aspoň nejakú úroveň. Alebo letné aktivity pre deti. Bude to inak, keď sa obce spoja, budú aj iné peniaze na to, aj kapacity. Pochopili, že treba dať veci dokopy, čo kde funguje. A toto je ten najväčší prínos toho projektu.*<sup>51</sup>

Ukázalo sa, že hlásenie stretnutí vopred, ktoré požadoval ÚSV ROS projektu, je priveľmi zväzujúce, neflexibilné a nedokáže primerane reflektovať preferencie členov miestnej komunity, ktorí nezriedka aj v tomto projekte uprednostňovali improvizované stretnutia. Práve takéto improvizované stretnutia mali pozitívnejší vplyv na aktivizáciu relevantných aktérov, než striktné formálne a vopred plánované podujatia. I preto sa niektoré projektové stretnutia spájali s inými podujatiami.

Metóda, ktorá sa pri zbere podnetov od miestnych obyvateľov v rámci tohto projektu príliš neosvedčila, bolo dopytovanie formou fyzicky distribuovaného dotazníka. Nízka miera návratnosti však mohla byť spôsobená nielen nedostatočným záujmom verejnosti o občianske témy, ako sa na margo priebehu stretnutí s verejnosťou vyjadрили partneri projektu, ale tiež termínom zberu podnetov (tento prebiehal v letných mesiacoch), slabšou propagáciou a komunikáciou cieľov dotazníkového prieskumu smerom k verejnosti. Partnerom sa nepodarilo zapájať špecifické skupiny obyvateľov, ktoré boli v úvode projektu identifikované a ktorým chceli projektív partneri venovať svoju pozornosť vo výraznejšej miere. Išlo napríklad o mládež, seniorov, Rómov, zdravotne či sociálne znevýhodnených a podobne. Je však nejasné, či dôvodom bol nezáujem zo strany členov týchto skupín, alebo či neboli použité primerané možnosti, ako tieto skupiny osloviť a vziať, respektíve zapojiť do projektu.

51 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

Pri hodnotení spolupráce s úradom vyjadřili obaja projektív partneri názor, že projekt by sa im zrejme realizoval jednoduchšie, keby nebol pripravovaný a implementovaný za účasti ÚSV ROS, pretože práve prítomnosť ÚSV ROS priniesla so sebou viaceré administratívne komplikácie. Formálno-administratívnu náročnosť si však partneri uvedomili až po vstupe do projektu, pričom s takouto záťažou pred vstupom do projektu nepočítali. V istom momente bolo v hre dokonca aj odstúpenie obce z projektu, čomu sa však predišlo posilnením personálnej kapacity. Na druhej strane je potrebné zdôrazniť, že zástupcovia oboch partnerov jednoznačne pozitívne hodnotili pomoc zo strany zamestnancov úradu a v tomto smere vnímali spoluprácu ako mimoriadne vydarenú. Napríklad, zástupca obce Michal Smetanka popísal spoluprácu s úradom takto: *Spolupráca s úradom je taká ako s inými donormi pri iných národných projektoch. Žiaľbohu, sa to formálne nelíši. My sme však mali výhodu v tom, že sme mali za úrad dobrú kontaktnú osobu, ktorá nám mnohokrát veľmi pomohla a vychádzala nám v ústrety.*<sup>52</sup>

## Otázky a úlohy

- Medziobecná spolupráca je obhajovaná ako mimoriadne dôležitý a účinný nástroj minimalizujúci limity príliš rozdrobenej obecnej štruktúry pri výkone zverených kompetencií. Inými slovami, medziobecná spolupráca pomáha malým obciam vykonávať tie kompetencie, na ktorých plnenie by inak nemali primerané kompetencie. Má podľa vás zmysel využívať medziobecnú spoluprácu aj zo strany veľkých obcí, respektíve miest?
- Ako si vysvetľujete neochotu niektorých zapojených obcí preberať a implementovať skúsenosti Spišského Hrhova vo svojich vlastných podmienkach? Svoju úvahu zdôvodnite.
- Z hľadiska miery participácie verejnosti sa v tomto prípade ukázali plánované, koordinované a vopred ohlasované podujatia ako málo efektívne. Naopak, projektív partneri využívali aj neformalizované a improvizované stretnutia. Aké výhody a nevýhody vidíte pri porovnaní oficiálnych, plánovaných, koordinovaných podujatí a neoficiálnych, vopred neplánovaných, improvizovaných podujatí z hľadiska participácie verejnosti?

52 Rozhovory so zástupcami obce Spišský Hrhov a Centra antropologických výskumov.

PP

Mesto  
pre všetkých  
—  
Integračná  
stratégia


VII

# Príbeh pilotného projektu č. 6

Daniel Klimovský

Hlavní partneri projektu:

- mesto Svidník
- Centrum pre výskum etnicity a kultúry



Prípadová štúdia je venovaná pilotnému projektu, ktorý sa zameriaval na identifikáciu a začleňovanie vylučovaných skupín do procesov tvorby verejných politík na miestnej úrovni. Do projektu bolo v pozícii partnera za sektor verejnej správy zapojené mesto Svidník. Mimovládny sektor zastupovalo Centrum pre výskum etnicity a kultúry. Tento pilotný projekt pomáhal odhaliť v meste skupiny, ktoré možno charakterizovať ako vylučované skupiny. Jednou z kľúčových výziev, ktoré stáli pred zapojenou mimovládnu organizáciou, bola jej akceptácia zo strany miestneho obyvateľstva, pretože predovšetkým na začiatku boli jej zástupcovia vnímaní ako „experti z Bratislavy“ a bolo zrejmé, že získanie dôvery obyvateľov bude zásadným determinantom úspechu alebo neúspechu celého projektu. Zaujímavosťou bolo to, že sa podarilo odhaliť nielen tradične vnímané vylúčené skupiny, ale aj také skupiny obyvateľstva, u ktorých sa zvyčajne o vylúčení nahlas nehovorí, či dokonca ani neuvažuje. Z hľadiska plynulosti a priebehu implementačnej fázy projektu priniesli zaujímavý moment výsledky komunálnych volieb, na základe ktorých došlo k výrazným zmenám vo vedení mesta. Pilotnému projektu sa podarilo povzbudiť participáciu aktivitu u členov niektorých z identifikovaných skupín. Zároveň však ostali niektoré otázky nezodpovedané a až budúcnosť ukáže, aký reálny účinok táto projektová skúsenosť na pomery v meste Svidník mala.



# SOCIÁLNA INKLÚZIA

---

## AKO ALTERNATÍVA K ASIMILÁCII

---

### A NADSTAVBA

---

## PRE INTEGRAČNÉ PRÍSTUPY

---

Pri pohľade na akúkoľvek spoločnosť sa dá zistiť, že žiadna spoločnosť nie je homogénnym útvarom, a to bez ohľadu na to, či sa uvažuje o globálnej spoločnosti, alebo o spoločnosti v zmysle vidieckej komunity obývajúcej malú obec. Prirodzenou súčasťou každej spoločnosti je koexistencia majoritnej časti a minoritných častí. Veľkosť i početnosť týchto minoritných častí závisí iba od kritérií, ktoré sa na ich vymedzenie využijú. Zaujímavým a nezriedka podceňovaným fenoménom je pri tom viacnásobná identita, ktorá jednotlivca v istých situáciách stavia do pozície člena majority, no v iných situáciách ho posúva do postavenia člena nejakej menšiny.

Práve v súvislosti s existenciou menšín sa každá spoločnosť zaoberá aj problematikou ich postavenia a pôsobenia pri vlastnom rozvoji. *Témou pilotného projektu – Svidník, mesto pre všetkých – bola participácia a zapájanie zraniteľných skupín do vecí verejných. V každodennom diskurze na označenie menšín používame veľa prívlastkov, napríklad zraniteľné, znevýhodnené, segregované, ostrakizované, marginalizované a podobne. Ale dôležité je pochopiť, kto sú títo ľudia a aké príbehy ich spájajú. Z pohľadu nášho právneho poriadku sú to určite všetci tí, ktorí zapadajú do rámca nediskriminácie a rovnakého zaobchádzania. Náš právny poriadok totiž ustanovuje prostriedky právnej ochrany a súčasne garantuje všetkým osobám rovnaké a spravodlivé možnosti na prístup k dostupným príležitostiam v spoločnosti. Môžu to však byť aj všetci jednotlivci, ktorým zákon garantuje špecifické práva. Napríklad zákonom sú upravené služby zamestnanosti, pričom ten istý zákon vymedzuje osoby, ktoré sú považované za zraniteľné, lebo sa z dôvodu svojich špecifických charakteristík ťažšie uplatňujú na trhu práce. Takéto špecifické vymedzenia je možné nájsť v mnohých právnych predpisoch. A prečo je to tak? Vysvetlení sa síce ponúka viacero, no jedno z najtradičnejších zdôrazňuje nepretržitú snahu spoločnosti o dosiahnutie étosu spravodlivosti.<sup>1</sup> V moderných demokraciách sa pritom akceptuje fakt, že okrem univerzálneho súboru základných práv a slobôd je potrebné a žiaduce určitým skupinám priznať a garantovať aj dodatočné práva a slobody.*

<sup>1</sup> Ľudia za záclonou... Rozhovor s Elenou Gallovou Kriglerovou. Dostupné z: <<https://mailchi.mp/14708bafdeb4/udia-za-zclonou?e=ea4d7a0373>> (30. 9. 2019).

Zatiaľ čo aj v nedávnej minulosti bolo úplne štandardné používať vo vzťahu k menšinám rôzne asimilačné mechanizmy smerujúce k potláčaniu ich odlišností, pre aktuálnu tvorbu verejných politík v moderných demokraciách je charakteristický integračný prístup postavený na nástrojoch sociálnej inklúzie a tvorbe univerzálnych politík vychádzajúcich z prístupov univerzálneho dizajnovania alebo navrhovania.

Z hľadiska evolučnej psychológie pritom platí nasledujúce:

- ľudia majú tendenciu uvažovať o skupinách ako o kategóriách (teda skupinám prisudzujú znaky, ktorých nositeľmi sú potom z ich perspektívy všetci členovia daných skupín);
- ľudia preferujú homogénnosť a stabilitu, čo súvisí s potrebou pocitu bezpečia (homogénnosť a stabilita im umožňujú využívať zaužívané vzorce správania a nenútiť ich dostávať sa mimo svojej komfortnej zóny);
- pre ľudí je úplne prirodzenou tendenciou rozlišovať priateľov od nepriateľov, respektíve vlastnú skupinu od cudzej skupiny (táto tendencia umožňuje rozhodovať sa v sociálnom prostredí pri vytváraní akýchkoľvek sociálnych koalícií);
- pre akceptáciu integrácie akejkoľvek cudzej skupiny je rozhodujúci „bod zvratu“, ktorý umožňuje narušiť zaužívané hranice možných sociálnych koalícií a pripúšťa uzatváranie takýchto koalícií s ďalšími skupinami, respektíve ich členmi (rolu tu hrá napríklad existencia takzvaných kritických más, ktorá umožňuje spochybňovať akceptované predsudky a narúšať stereotypné reakcie).<sup>2</sup>

Heterogenita a existencia kritických más ešte nemusí automaticky viesť k integrácii, pretože táto je výrazne podporovaná majoritnou časťou skupiny často až v momente, keď sa ukazuje pozitívny vplyv na výkonnosť celej skupiny.<sup>3</sup> Veľmi ľahko si to vieme predstaviť na príklade futbalového tímu. Predstavme si situáciu, keď do tímu prichádzajú traja noví hráči narúšajúci dovtedajšiu skupinovú hierarchiu. Tak samotný existujúci tím, ako aj jeho fanúšikovia budú ich príchod vnímať ako prienik zvonku a budú na nich a ich prínos nazeráť kriticky. Ak však ich príchod prispeje k zlepšeniu výkonu celého tímu, tento bude ocenený nielen vnútri tímu, ale, pravdepodobne, aj na strane podporovateľov

<sup>2</sup> Crisp, R. J. – Meleady, R. 2012. Adapting to a Multicultural Future. Science, roč. 336, č. 6083, s. 853 – 855.

<sup>3</sup> Crisp, R. J. – Turner, R. N. 2011. Cognitive adaptation to the experience of social and cultural diversity. Psychological Bulletin, roč. 137, č. 2, s. 242 – 266.

(fanúšikov) tímu. Ak sa však tak nestane, kritika môže vyústiť do odmietania príchodov nových hráčov aj v budúcnosti, hoci pôjde o úplne iných hráčov a novú situáciu. Problém integrácie veľkých sociálnych skupín do spoločnosti je o to náročnejší, že príspevok k „výkonnosti“ celej spoločnosti sa rozoznáva iba veľmi ťažko a pre mnoho jednotlivcov ide o príliš abstraktnú kategóriu. Ako už bolo zdôraznené, moderné prístupy upustili od asimilačných snáh a aktuálnym trendom prakticky vo všetkých moderných demokraciách je inkluzívny prístup. Jeho definícia však nie je vôbec jednoduchá a ani samotní odborníci často nevedia úplne jasne určiť, čo všetko spadá pod tento prístup. Problémom totiž je fakt, že rozsah sociálnej inklúzie sa pohybuje na škále od interpersonálnej sociálnej inklúzie (táto má podobu rôznych sociálnych interakcií jednotlivcov, budovania vzťahov medzi jednotlivcami a rozvíjania osobných interpersonálnych sietí) cez komunitnú sociálnu inklúziu spočívajúcu v budovaní otvorenosti príslušnej komunity novým členom až po celospoločenskú sociálnu inklúziu umožňujúcu napríklad aktívnu občiansku participáciu, zapájanie všetkých relevantných skupín do rôznych rozhodovacích procesov a vytváranie priestoru na sebarealizáciu týchto skupín. Navyše, pri hodnotení sociálnej inklúzie je dôležité rozlišovať objektívne a subjektívne kritériá. Pod objektívnymi kritériami si vieme predstaviť napríklad početnosť zapájania sa do rôznych spoločných aktivít, zatiaľ čo najdôležitejším subjektívnym kritériom by mala byť spokojnosť zapájaných jednotlivcov s možnosťami ich vlastného zapojenia (miera využitia týchto možností je zaujímavým indikátorom, no nemôže byť rozhodujúcim, pretože existujú aj pasívnejší jednotlivci, ktorým stačí poznanie, že by sa mohli zapojiť a prípadný „tlak“ na vlastné zapojenie by mohol u nich vyvolávať pocit nespokojnosti).

Pri určitej miere zovšeobecnenia by sme sociálnu inklúziu mohli definovať ako súbor 1) rovnocenného prístupu k verejným statkom; 2) všeobecného priznávania kompetentnosti na zapojenie sa do určitých aktivít; 3) dôvery v rovnocenné plnenie vybranej spoločenskej roly; 4) príslušnosť k takým spoločenským sieťam, ktoré jednotlivcovi umožňujú tak prijímať, ako aj poskytovať podporu (jednotlivec je nielen príjemcom, ale aj poskytovateľom istých hodnôt, čo podporuje pocit vzájomnej užitočnosti nielen na strane daného jednotlivca, ale aj príslušnej skupiny, respektíve spoločnosti).<sup>4</sup> Podobná, no predsa mierne odlišná definícia sociálnej inklúzie zdôrazňuje akceptáciu jednotlivca bez ohľadu na akékoľvek jeho znevýhodnenie, existenciu a rozvoj

primeraných a plnohodnotných vzťahov v rámci príslušnej skupiny, zapájanie jednotlivca do aktivít skupiny (vrátane pracovného zapojenia u ekonomicky aktívnych jednotlivcov), disponovanie primeraných životných podmienok a obojstranné využívanie formálnej i neformálnej podpory.<sup>5</sup>

## PARTNERI PROJEKTU

Zástupcom verejného sektora v tomto pilotnom projekte bolo mesto Svidník. Z hľadiska veľkosti štruktúry miest na Slovensku ide o menšie mesto (jeho populačná veľkosť sa pohybuje okolo úrovne 11000 obyvateľov a katastrálne územie mesta zaberá iba niečo málo cez 20 km<sup>2</sup>). I keď z administratívneho hľadiska ide o mesto, v ktorom sídli okresný úrad, z hospodárskeho hľadiska ide o mesto ležiace na severovýchodnej periférii Slovenska.

S polohou mesta súvisí niekoľko dôležitých charakteristík. Pre celý región i mesto ako také je typická pomerne vysoká koncentrácia Rusínov a Ukrajincov. Napríklad ešte v roku 1950 tvorili Rusíni a Ukrajinci v tomto regióne väčšinu časť miestnej populácie. Nasledujúce desaťročia však boli poznamenané signifikantnou mierou asimilácie, a tak aj napriek vysokým hodnotám prirodzeného prírastku miestneho obyvateľstva došlo k významnému poklesu podielu tejto časti obyvateľstva na celkovej populácii. V súčasnosti sa v meste Svidník k Rusínom hlási takmer tretina obyvateľov. Druhou najpočetnejšou národnostnou, respektíve etnickou menšinou v meste sú Rómovia, ktorých podiel na celkovej populácii mesta predstavuje necelé štyri percentá. Podiel osôb hlásiacich sa k ukrajinskej národnosti predstavuje v meste iba niečo viac než jedno percento. Osoby hlásiace sa k slovenskej národnosti sú najpočetnejšou skupinou v meste a ich podiel na celkovom počte obyvateľov mesta je takmer 57 %.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Hall, S. A. 2009. The social inclusion of people with disabilities: A qualitative meta-analysis. *Journal of Ethnographic and Qualitative Research*, roč. 3, s. 162 – 173.

<sup>6</sup> Majo, J. – Šprocha, B. 2016. Storočie populačného vývoja Slovenska II.: populačné štruktúry. Dostupné z: <<http://www.infostat.sk/vdc/pdf/Storocie.pdf>> (30. 9. 2019).

<sup>4</sup> Cobigo, V. – Ouellette-Kuntz, H. – Lysaght, R. – Martin, L. 2012. Shifting our conceptualization of social inclusion. *Stigma Research and Action*, roč. 2, č. 2.

Heterogénna je mestská populácia aj z hľadiska náboženského vierovyznania. Najpočetnejšou skupinou sú obyvatelia hlásiaci sa ku gréckokatolíckemu vierovyznaniu. Títo sa na celkovej populácii v meste podieľajú viac než štyridsiatimi percentami. Pravoslávni obyvatelia a rímskokatolícki obyvatelia sú taktiež pomerne početnými, i keď menšinovými skupinami. Ku každému z týchto vierovyznaní sa hlási približne štvrtina obyvateľov mesta. Viac ako päť percent obyvateľov mesta sa pritom nehlási k žiadnemu náboženskému vierovyznaniu.<sup>7</sup>

Ako už bolo naznačené, mesto Svidník je lokalizované v hospodárskej periférii Slovenska. Napríklad z dopravného hľadiska sa nachádza na zaujímavom severo-južnom medzinárodnom dopravnom ťahu a blízko hraníc s Poľskom, no v kontexte vnútroštátnej dopravy platí, že do mesta nesmeruje železničná trať a zároveň mesto neleží na žiadnom z rozhodujúcich cestných ťahov. Táto skutočnosť ovplyvňuje aj pomerne nízky záujem investorov o vytváranie nových pracovných miest v danom regióne, čo sa prejavuje napríklad jasne vyššou mierou nezamestnanosti (v porovnaní s vyspelejšími regiónmi Slovenska), ako aj migračnými a depopulačnými trendmi zasahujúcimi predovšetkým ekonomicky aktívne obyvateľstvo.<sup>8</sup>

Motív vstúpiť do projektu a do partnerstva s centrom vysvetlil vtedajší primátor mesta takto: *Prečo sme išli do projektu? Išli sme preto, lebo chceme Svidník posunúť ďalej. Treba otvorene povedať, že sa treba obklopiť ľuďmi – profesionálmi, ktorí tomu rozumejú, vedia nám poradiť a pomôcť. Naším cieľom je riešiť problémy, nie ich zakrývať. Nie je to o tom, aby sme sa tváрили, že všetko vieme a na všetko máme odpoveď.*<sup>9</sup>

Centrum pre výskum etnicity a kultúry (ďalej centrum) bolo druhým partnerským subjektom v tomto pilotnom projekte. Ide o mimovládnu organizáciu založenú v roku 2005. Centrum sídli v Bratislave, no svoje aktivity rozvíja prakticky na celom území Slovenska. Poslanie centra je definované takto: *Naším cieľom je systematicky prispievať k vytváraniu prostredia, kde sa každý človek môže cítiť ako hodnotná a rešpektovaná bytosť. Naša práca vychádza z ľudskoprávnych princípov, akými sú rešpektovanie dôstojnosti každého človeka a rozmanitosti spoločnosti... Zameriavame sa na inklúziu marginalizo-*

*vaných skupín, či už ide o Rómov, migrantov alebo iné menšiny. Tematicky sa zameriavame predovšetkým na oblasť vzdelávania, bývania, sociálnej situácie, interetnických vzťahov a politickej participácie.*<sup>10</sup>

Pokiaľ ide o skúsenosti centra, môžeme konštatovať, že v oblasti obhajovania menšinových práv a rozvíjania inkluzívnych prístupov patrí táto mimovládna organizácia medzi dôležitých mimovládnych aktérov. Dokumentovať to možno ukončenými i aktuálne realizovanými projektmi zameranými práve na uvedené témy (napríklad rómskej menšine boli venované projekty, ako Každý by mal dostať šancu! či Aj ty máš šancu!, cudzincom a ich postaveniu i právam sa venovali projekty, ako Interkultúrny sprievodca životom na Slovensku alebo KapaCity – Podpora integrácie cudzincov na lokálnej úrovni a podobne).<sup>11</sup>

Špecifickou motiváciou pre centrum pri rozhodovaní o vstupe do projektového partnerstva s mestom Svidník bola predchádzajúca skúsenosť so spoluprácou: S mestom Svidník sme mali veľmi dobrú skúsenosť z predchádzajúceho projektu, ktorý otvoril tému integrácie cudzincov na úrovni miest a obcí.<sup>12</sup> Súčasne sme cítili veľkú podporu vedenia mesta. Ak nemáte podporu mesta, neurobíte veľa. Môžete rozprávať, čo ste v rámci výskumu a terénu zistili, čo by sa pre zlepšenie atmosféry, životných podmienok či konkrétnych skupín dalo urobiť, ale bez podpory samosprávy sa určité zmeny nikdy neuskutočnia. Podpora mesta je pre tento typ projektov kľúčová. Ďalším dôležitým faktom je, že Svidník je jedno z najrozmanitejších miest na Slovensku. Kultúrne, sociálne, nábožensky...<sup>13</sup>

Mesto Svidník bolo v projekte zastúpené odbornými zamestnancami (Janou Micenkovou a Ľubošom Čepanom). Pozitívom je, že nielen formálne, ale aj reálne sa o projekt a jeho obsah od začiatku zaujímali aj primátori mesta. V štádiu prípravy projektu a rozbehu jeho implementácie išlo o Jána Holodňáka, ktorý stál na čele mesta dve funkčné obdobia. Neskôr, po komunálnych voľbách konaných v novembri 2018, prevzala túto „projektovú štafetu“ novozvolená primátorka Marcela Ivančová. U oboch platí konštatovanie, že

10 CVEK: O nás. Dostupné z: <<http://cvek.sk/o-nas/>> (30. 9. 2019).

11 CVEK: Aktuálne projekty. Dostupné z: <<http://cvek.sk/aktualne-projekty/>> (30. 9. 2019).

12 Konkrétne išlo o projekt Združenia miest a obcí Slovenska s názvom Budovanie kapacít v prostredí miestnej územnej samosprávy (BUK), v ktorom centrum vystupovalo v úlohe projektového partnera. Témou projektu bola úloha miest a obcí v procese integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín. Do projektu boli okrem mesta Svidník zapojené aj ďalšie slovenské mestá (Banská Bystrica, Dolný Kubín, Michalovce, Prievidza, Senec a Snina). Projekt bol financovaný prostredníctvom Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín (program Solidarita).

13 Ľudia za záclonou... Rozhovor s Elenou Gallovou Kriglerovou. Dostupné z: <<https://mailchi.mp/14708bafdeb4/udia-za-zclonou?e=ea4d7a0373>> (30. 9. 2019).

7 Kronika mesta Svidník. Dostupné z: <<https://www.svidnik.sk/kronika-mesta.html>> (30. 9. 2019).

8 Podľa príslušných ustanovení zákona č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov patril okres Svidník medzi originálne okresy zaradené do zoznamu najmenej rozvinutých okresov Slovenska a do dnešného dňa okres Svidník na tomto zozname figuruje.

9 Rozhovory so zástupcami mesta Svidník a Centra pre výskum etnicity a kultúry.

projektu priznávali relevantnú pozornosť a vnímali dôležitosť jeho obsahu aj z hľadiska politickej citlivosti riešenej témy. V neskoršom období bola na strane mesta zapojená do projektu aj Kristína Tchirová, ktorá sa venovala diseminácii projektových výstupov, keďže v meste má na starosti vzťahy s verejnosťou.

Centrum v sledovanom pilotnom projekte zastupovali najmä skúsené výskumníčky s pomerne jasne vyprofilovanými výskumnými záujmami: Jana Kadlečíková (základné práva, sociálna inklúzia a participácia etnických menšín a analýza verejných politík), Elena Gallová Kriglerová (integrácia cudzincov na miestnej úrovni, participácia menšín, interetnické vzťahy a sociálna súdržnosť) a Alena Holka Chudžíková (migrácia, interetnické vzťahy a sociálna psychológia predsudkov).

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

Partneri projektu definovali cieľ vzhľadom na heterogénnosť miestnej populácie pomerne ambiciózne: ... *otestovať participatívny proces tvorby lokálnej stratégie inklúzie a opatrení vedúcich k inklúzii rôznych znevýhodnených skupín.*<sup>14</sup> Svoju ambicióznosť projektoví partneri zvýraznili aj dvoma ďalšími zámermi. Prvým bolo reálne zlepšenie sociálnej súdržnosti v podmienkach mesta Svidník, tým druhým bol transfer dobrej praxe do podmienok ďalších vybraných samospráv v regióne za využitia inštitútu dobrovoľnej medziobecnej spolupráce.

Partneri projektu sa zaviazali v rámci implementácie projektu spracovať, respektíve pripraviť štyri rôzne výstupy, ktoré sa obsahovo dopĺňali, prípadne na seba procesne nadväzovali:

- prípadová štúdia zameraná na potreby mesta a jeho obyvateľov;
- SWOT analýza smerujúca k identifikácii potrieb znevýhodnených skupín obyvateľstva;
- stratégia inklúzie pre mesto Svidník pod označením Mesto pre všetkých;
- replikovateľný model kooperácie medzi mestskou samosprávou a mimovládnymi aktérmi pri tvorbe miestnych verejných politík.

<sup>14</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 6.

Vzhľadom na to, že centrum sa snažilo pristupovať k napĺňaniu participatívneho princípu počas celej implementačnej fázy projektu, bolo očakávané, že projekt si vyžiada dôsledné sledovanie dohodnutého harmonogramu, aby nedochádzalo k zbytočným časovým sklzom. Primátor mesta Svidník Ján Holodňák však už počas prípravy projektu upozorňoval, že aj keď má záujem o pokračovanie v pozícii primátora mesta, nevie zaručiť vlastné znovuzvolenie a v tomto kontexte vnímal ohrozenie celého projektu.<sup>15</sup> Časový harmonogram projektu tak bol síce definovaný pomerne podrobne, no kvôli komunálnym voľbám, ktoré boli vyhlásené počas trvania implementačnej fázy pilotného projektu, existovali určité obavy o dodržanie tohto harmonogramu a naplnenie cieľov projektu ako takého.

## PRÍPRAVA PROJEKTU

Príprava projektu prebiehala u oboch hlavných projektových partnerov v zásade bezproblémovo. Zatiaľ čo zástupcovia mesta si uvedomovali závažnosť riešenej témy a užitočnosť plánovaných výstupov projektu, výskumníčky z centra zdôrazňovali fakt, že tento projekt má nielen potenciál širokého využitia pre samosprávnú prax, ale zároveň vnímali definované ciele projektu ako výzvu na aktivizáciu vlastných kapacít. Ako však priznal vtedajší primátor mesta Svidník Ján Holodňák, spočiatku sa v meste „bojovalo“ aj s tým, prečo by Svidničanom mali radiť nejakí výskumníci z Bratislavy, keď oni nepochádzajú z regiónu a nemôžu tak poznať či pochopiť to, čo skutočne trápi obyvateľov Svidníka.<sup>16</sup> I napriek verbalizácii tejto obavy, projektové partnerstvo vzniklo. Centrum totiž nebolo vo svidníckych podmienkach nezorientované, pretože už v predchádzajúcom období tieto partnerské subjekty spolupracovali pri implementácii iného projektu (tento bol zameraný na integráciu cudzincov v podmienkach slovenských obcí a miest). I preto vedenie mesta podporovalo pri riešení danej témy práve spoluprácu s centrom, ktoré vnímalo ako overeného a primerane skúseného partnera.

<sup>15</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Svidník a Centra pre výskum etnicity a kultúry.

<sup>16</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Svidník a Centra pre výskum etnicity a kultúry.

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (AUGUST 2017 – FEBRUÁR 2018)

Iniciácia projektového zámeru vzišla zo strany centra, ktoré využilo svoje dovtedajšie skúsenosti a poznatky a ponúklo svoj model podpory sociálnej inklúzie. Mesto Svidník vstupovalo do projektu s odhodlaním poskytnúť pre implementáciu projektu potrebné kapacity a dosiahnuť navodenie takej atmosféry medzi obyvateľmi mesta, ktorá by potvrdzovala správnosť inkluzívneho prístupu a podporovala participatívnu tvorbu miestnych verejných politík aj v iných oblastiach.<sup>17</sup> Centrum sa pri vnímaní situácie vo Svidníku prejavilo ako skúsený aktér a situáciu v meste z hľadiska projektového zadania vnímalo komplexne: *Prax v teréne a konkrétne skúsenosti nás naučili, že ak sa snažíte integrovať jednu skupinu obyvateľov, vždy vznikajú určité tenzie a napätia. Objavujú sa otázky a poznámky: „Prečo práve táto skupina, prečo pomáhate iba týmto, prečo týchto zvyhodňujete, týchto si nevšímate a podobne?“ V istom bode sme pochopili, že je jedno, o akú menšinu a zraniteľnú skupinu ide. Menšiny a zraniteľné skupiny, a je jedno či ide o Rómov, Maďarov, cudzincov, migrantov, alebo zdravotne postihnutých, seniorov, malé deti, pacientov, čelia podobným bariéram a identickým situáciám. V podstate hovoríme o problémoch, ktoré sa týkajú veľmi širokého spektra ľudí. Mali sme pocit, že ak začneme hovoriť o tejto téme širšie, tak sa nám ľahšie podarí presvedčiť verejnosť a spoločnosť, že sa to týka nás všetkých. Rómovia sú veľmi izolovaní, o cudzincoch veľa nevieme, ale každý v rodine má malé deti, niekoho, kto je chorý, zdravotne znevýhodnený, starý, niekoho, s kým sa „život pohral“ a je odkázaný na pomoc okolia. Rozhodli sme sa, že sa zameriame na všetky znevýhodnené skupiny, ktoré vo Svidníku v rámci terénneho výskumu priamo na mieste nájdeme.*<sup>18</sup>

Samotná prípravná fáza prebiehala štandardným spôsobom. Zástupcovia partnerských subjektov komunikovali medzi sebou, ako aj s ÚSV ROS. K podpisu memoranda o spolupráci došlo v polovici júna 2017. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v prípravnej fáze sa neobjavili žiadne závažné skutočnosti, ktoré by naznačovali nespôsobilosť partnerov úspešne implementovať tento pilotný projekt.

<sup>17</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Svidník a Centra pre výskum etnicity a kultúry.

<sup>18</sup> Ľudia za záclonou... Rozhovor s Elenou Gallovou Kriglerovou. Dostupné z: <<https://mailchi.mp/14708bafdeb4/udia-za-zclonou?e=ea4d7a0373>> (30. 9. 2019).

Prvá implementačná etapa tohto pilotného projektu sa dá označiť aj ako výskumná etapa. Jej cieľom bolo získanie dostatočného objemu kvalitatívnych i kvantitatívnych údajov, ktoré mali vytvoriť dátový základ pre analytické práce v nasledujúcich etapách implementácie.

Centrum začalo už v auguste 2017 s prípravou a spracovaním situačnej analýzy vzťahujúcej sa na mesto Svidník. Pri analýze sa vychádzalo z verejne elektronicke dostupných údajov a analyzovaný bol predovšetkým obsah oficiálnych dokumentov mesta vzťahujúcich sa k postaveniu a pôsobeniu menších či iných špecifických skupín obyvateľstva. Situačná analýza bola považovaná za prvý a nevyhnutý podklad umožňujúci realizáciu ďalších plánovaných aktivít projektu.

Výskum prebiehal do februára 2018 a spočíval v obsahovej analýze strategických dokumentov mesta (Program rozvoja mesta Svidník na roky 2016 – 2022, Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb na roky 2016 – 2022, Koncepcia rozvoja školstva do roku 2018) a informácií, ktoré mesto poskytuje prostredníctvom svojej oficiálnej internetovej stránky a vlastných sociálnych sietí.

Prvé koordináčne projektové stretnutie medzi zástupcami partnerských subjektov prebehlo v druhej polovici augusta 2017. Obsahom stretnutia sa stali plánované kroky súvisiace s výskumnými zámermi a formulácia očakávaní partnerov projektu vo vzťahu k priebehu a výsledkom projektovej implementácie. Za mesto sa na ňom zúčastnil nielen primátor mesta a koordinátorka projektu, ale tiež vedúci odboru projektov a prednosta mestského úradu. Centrum na tomto stretnutí zastupovali dve zapojené výskumníčky (Elena Gallová Kriglerová a Jana Kadlečíková).

Do konca kalendárneho roka 2017 sa uskutočnilo ešte jedno koordináčne projektové stretnutie za účasti zástupcov oboch partnerských subjektov (toto stretnutie bolo organizované v polovici decembra 2017 opäť v priestoroch Mestského úradu mesta Svidník). Za centrum sa na stretnutí zúčastnili Elena Gallová Kriglerová a Alena Holka Chudžíková.

Pre účely získania dát rozhovormi bolo v období mesiacov september – november 2017 oslovených jedenásť respondentov: primátor mesta, prednosta mestského úradu, hovorkyňa mesta zodpovedná za vzťahy s verejnosťou, vedúca zamestnankyňa sociálneho odboru, poslankyňa mestského zastupiteľstva, komunitná pracovníčka, komunitný pracovník pôsobiaci v rómskej komunite, riaditeľ domova dôchodcov, riaditeľka denného stacionára, zástupca

organizácie Spojme srdcia pre zdravie a riaditeľ Múzea ukrajinskej kultúry. Z tohto výpočtu je zrejmé, že išlo o mimoriadne rôznorodú skupinu respondentov, ktorí mali poskytnúť dostatočné údaje pre komplexné zhodnotenie existujúceho stavu v nasledujúcich piatich oblastiach:

- percepcia (vnímanie) mesta z hľadiska kvality života, rozvoja spoločenských a komunitných vzťahov, možností uplatnenia a životnej úrovne rôznych skupín obyvateľov;
- rozmanitosť v meste a jej vnímanie zo strany verejnosti;
- tvorba miestnych verejných politík v meste a súvisiace rozhodovacie mechanizmy;
- percepcia (vnímanie) participácie zo strany rôznych aktérov;
- postavenie a pôsobenie rôznych menších v meste (napríklad seniorov, mladých ľudí, Rómov, Rusínov a Ukrajincov či ľudí so zdravotným znevýhodnením) a možnosti ich zapojenia do participatívnych procesov.

Analýzou poskytnutých údajov dospeli zástupcovia centra k viacerým zaujímavým zisteniam. Po prvé, potvrdilo sa, že téma participácie nepatrí v meste Svidník medzi dôležité spoločenské témy a vo veľkej miere ide o nepochopený fenomén. Po druhé, tvorba verejných politík nemá ustálený, respektíve štandardizovaný postup a rôzni aktéri pri zapájaní sa do tejto tvorby skôr improvizujú. Po tretie, zapájanie rôznych skupín obyvateľstva do relevantných procesov tvorby miestnych verejných politík je vo všeobecnosti považované za užitočné a dôležité z hľadiska legitimizácie týchto verejných politík a akceptácie ich výstupov i účinkov. A po štvrté, zapájanie rôznych skupín obyvateľstva je vnímané ako dôležité aj z hľadiska komunikácie prebiehajúcej medzi samosprávou a verejnosťou.<sup>19</sup>

Ďalším nástrojom na získavanie potrebných dát sa stali fókusové skupiny. Centrum v priebehu decembra 2018 zorganizovalo zber dát prostredníctvom troch fókusových skupín. Prvá z nich bola zameraná na postavenie a potreby starých ľudí (seniorov), druhá bola zameraná na postavenie a potreby mladých ľudí (konkrétne išlo o študentov miestneho gymnázia) a posledná bola venovaná postaveniu a potrebám členov rómskej komunity bývajúcej na Festivalovej ulici. Aj výsledky z týchto fókusových skupín poskytli zaujímavý vstup do neskorších analytických dokumentov. Ukázali totiž, že participácia je pre tieto skupiny obyvateľstva neznámym pojmom a používanie tohto pojmu ich skôr zneisťuje. Na druhej strane si tieto skupiny uvedomujú dôležitosť existencie možností na prejavenie svojich názorov a formuláciu vlastných

potrieb vo vzťahu k miestnej samospráve. Závažným problémom sa ukázala pomerne nízka ochota mladých ľudí zotrvať v meste aj po skončení štúdia. Väčšina z nich uvažuje o odsťahovaní sa z mesta (do iných regiónov Slovenska i do zahraničia) už počas štúdia alebo bezprostredne po jeho ukončení, pričom hlavným motívom sú väčšie a atraktívnejšie príležitosti, ktoré im Svidník nedokáže ponúknuť. Ak sa táto tendencia pretaví do reálneho správania sa mladých obyvateľov mesta, mestská samospráva sa v relatívne krátkom období bude musieť ešte výraznejšie venovať témam, ktoré súvisia so starnutím populácie, pričom hlavný tlak bude na kvalitu poskytovania zdravotných a sociálnych služieb. Oslovení Rómovia označovali za svoj najpálčivejší problém kvalitu vlastného bývania na Festivalovej ulici.

Reflektované témy boli prediskutované aj s primátorom mesta na decembrovom stretnutí. Ako špecifická sa ukázala téma života rómskej komunity na Festivalovej ulici. Okrem interných problémov komunity totiž mesto muselo čeliť aj nekoordinovaným snahám Rómov o individuálne stretnutia s primátorom. Tieto „návštevy“ sa neodohrávali vo vyhradenom čase, zamestnanci mestského úradu ich vnímali ako rušivé a konfliktné situácie vyvolávali aj v rómskej komunite. Primátor aj na základe uskutočneného stretnutia súhlasil s organizáciou pravidelných stretnutí primátora s obyvateľmi Festivalovej ulice.

V januári 2018 sa oba partnerské subjekty pripravovali na aktívnu účasť na pracovnom stretnutí k pilotnej schéme. Toto stretnutie sa konalo v dňoch 15. – 17. januára 2018 a zástupcovia mesta Svidník i centra na ňom prezentovali dovtedajšie kroky, prvé výsledky i očakávaný ďalší postup.

V druhej polovici februára 2018 centrum zbieralo v meste Svidník kvalitatívne dáta prostredníctvom pološtruktúrovaných rozhovorov s jednotlivcami zastupujúcimi cieľové skupiny. Tieto rozhovory viedla za centrum Jana Kadlečíková a oslovení respondenti zastupovali gréckokatolícku charitu, miestny detský domov, miestny azylový dom, ako aj skupinu obyvateľov mesta – cudzincov pochádzajúcich z Ukrajiny. Približne v tom istom období pokračovala identifikácia zástupcov zraniteľných skupín, ktorí by mali byť zaradení do pracovnej skupiny pôsobiacej v pozícii kolektívneho poradného orgánu primátora mesta.

Už na konci prvej implementačnej etapy dospeli partnerské subjekty k spoločnému záveru, že jedným z kľúčových determinantov vytvorenia efektívne fungujúceho participatívneho mechanizmu bude nové nastavenie komunikácie medzi mestskou samosprávou a miestnou verejnosťou v najširšom zmysle slova. Obom partnerom bolo tiež jasné, že bude potrebné „posilniť hlas“ niektorých z identifikovaných zraniteľných skupín, pretože sa už v prvej etape implementácie projektu ukazovalo, že v meste existujú pomerne jasné hranice medzi dominujúcimi skupinami a vylučovanými skupinami obyvateľstva.

<sup>19</sup> Projektová dokumentácia k monitorovacím správam.

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (MAREC 2018 – MÁJ 2019)

V úvodnej časti druhej implementačnej etapy projektu bola v súlade s projektovým zámerom zriadená pracovná skupina Svidník pre všetkých. K reálnemu zazmluvneniu jej členov však došlo až o niekoľko mesiacov. Táto pracovná skupina zahŕňala zástupcov tých zraniteľných skupín, ktoré boli identifikované v meste Svidník. Išlo o zástupcov kultúrne i sociálno-ekonomicky veľmi odlišných skupín:

- mladí ľudia,
- starí ľudia (seniori),
- ľudia so zdravotným postihnutím,
- ľudia hlásiaci sa k rusínskej národnosti,
- ľudia hlásiaci sa k rómskej etnickej príslušnosti,
- ľudia bez domova (bezdomovci).

Základným poslaním pracovnej skupiny sa stalo priame spolupodieľanie sa na príprave a spracovaní stratégie inklúzie v meste.

V polovici mája 2018 sa v priestoroch Mestského úradu mesta Svidník konalo pracovné projektové stretnutie, ktorého cieľom bola prezentácia dovedajších zistení. Po otvorení stretnutia primátorom mesta dostali priestor zástupkyne centra Elena Gallová Kriglerová a Jana Kadlečíková, ktoré prezentovali výsledky analýzy údajov získaných v prvej implementačnej etape projektu. Ich prezentácia mala názov Svidník je kultúrne rozmanitý, pokojný, väčší štvorizbový byt a s jej obsahom sa prišli na podujatie oboznámiť nielen zástupcovia mesta (napríklad viceprimátor mesta či sociálni pracovníci), ale tiež zástupcovia inštitúcií, ktoré majú vo svojej agende prácu so zraniteľnými skupinami (napríklad riaditeľ detského domova, zástupcovia polície či grécko-katolíckej charity), ako i osoby zastupujúce identifikované zraniteľné skupiny (napríklad cudzinci, osoby so zdravotným znevýhodnením a osoby hlásiace sa k rusínskej alebo rómskej menšine). Mesto bolo popísané ako relatívne pokojné a bezpečné miesto na spolunažívanie rozmanitých skupín. Dokonca aj rómske obyvateľstvo je v podmienkach Svidníka prijímané lepšie, než je to v mnohých ďalších obciach a mestách východného Slovenska. Jeho problémom je vnímanie rozvojového potenciálu, pretože predovšetkým mladí ľudia nespájajú svoju budúcnosť v ekonomicky aktívnom veku s týmto mestom (a ani regiónom). Okrem tradičných skupín obyvateľstva, u ktorých sa dala

predpokladať určitá miera vylučovania (napríklad národnostné, etnické a náboženské menšiny, ľudia so zdravotným znevýhodnením, seniori či cudzinci), sa aspoň čiastočné vylúčenie potvrdilo aj u ďalších skupín obyvateľstva (napríklad u mladých ľudí, a špecificky u mladých ľudí v krízových životných situáciách, či u ľudí odkázaných na sociálnu pomoc).

Už približne o mesiac neskôr na toto podujatie nadviazalo prvé pracovné stretnutie odbornej pracovnej skupiny zahŕňajúcej zástupcov miestnych aktérov a zraniteľných skupín obyvateľov mesta. Program úvodného pracovného stretnutia bol bohatý. Okrem bližšieho zoznámenia sa s projektom a jeho cieľmi sa účastníci venovali tiež vymedzeniu vlastnej agendy. Pozornosť bola venovaná napríklad otázkam inkluzívnych mechanizmov a možnostiam ich využitia v podmienkach mesta Svidník, významu participácie a jej nástrojom a podobne.

Zriadená pracovná skupina prejavila svoju životaschopnosť a začala sa stretávať v súlade so svojím pracovným plánom. Pozitívom jej práce bola otvorená diskusia a jej rozširovanie aj na problematiku vylúčenia u ďalších skupín obyvateľstva. Ako príklad možno v tejto súvislosti spomenúť pracovné stretnutie organizované 4. októbra 2018 v priestoroch mestského úradu. Jeho obsahom mala byť predovšetkým diskusia o získavaní dát o vybraných zraniteľných skupinách, no účastníci pracovného stretnutia rozšírili témy diskusie aj o problematiku týraných a obchodovaných osôb a tiež o tému postavenia a kvality života pacientov a dlhodobo chorých. Účastníci stretnutia sa zhodli na tom, že u každej z identifikovaných zraniteľných skupín je potrebné zodpovedať tri základné tematické okruhy: 1) Aké sú základné výzvy, ktorým čelia identifikované skupiny?; 2) Ako získať dôveru osôb patriacich do zraniteľných skupín a dozvedieť sa viac o ich problémoch, ako aj o ich vnímaní týchto problémov?; 3) Ako zapojiť zraniteľné osoby alebo ich komunity do riešenia problémov, ktoré ich trápia? Ďalším veľkým pozitívom sa ukázala ochota členov pracovnej skupiny stretávať sa aj mimo mestského úradu (napríklad na Festivalovej ulici, kde žije najväčšia miestna rómska komunita), čo posilňovalo pocit súdržnosti i dôveru v spoločný cieľ.

V druhej polovici roka 2018 došlo zo strany partnerov projektu aj k naštartovaniu vyhľadávania potenciálnych zahraničných partnerov, ktorí by pomohli šíriť projektovú ideu aj v zahraničných podmienkach. Táto aktivita rozširovala okruh subjektov, ktoré mohli profitovať z realizácie pilotného projektu. Z hľadiska projektovej implementácie však koncom roku 2018 už bolo cítiť, že sa blížila komunálne voľby a najmä zástupcovia mesta viackrát uviedli, že aj od ich výsledku môže závisieť ďalšia podpora samosprávy tomuto projektu. Zástupcovia centra však nevnímali toto ohrozenie ako bezprostredné

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

riziko úspešného dokončenia implementácie rozbehnutého projektu a podobný postoj mali aj zástupcovia úradu, ktorí boli pripravení vstúpiť do prípadných potrebných rokovaní s novým samosprávnym manažmentom mesta.

Keďže komunálne voľby priniesli zmenu v politickej reprezentácii mesta, v priebehu novembra 2018 došlo k uzavretiu spolupráce s dovtedajším primátorom mesta Jánom Holodňákom. Jeho súčasťou bolo aj zhodnotenie spolupráce a odovzdanie agendy novej primátorke Marcele Ivančovej. I keď nová primátorka nebola dopodrobna oboznámená s priebehom projektu a jeho obsahom, pomerne rýchlo projekt prevzala do vlastnej agendy, a tak nedošlo prakticky k žiadnym významným časovým sklzom pri projektovej implementácii.

Začiatkom februára 2019 bolo v priestoroch Charity – Domu sv. Faustíny zorganizované ďalšie z plánovaných stretnutí pracovnej skupiny. Primárne bola venovaná postaveniu a životným stratégiám osôb nachádzajúcich sa v ťažkej životnej situácii (napríklad osobám bez domova). Na podujatí sa okrem zástupcov projektových partnerov zúčastnili tiež zástupcovia Gréckokatolíckej charity Prešov, klienti organizujúceho zariadenia a ľudia bez domova. Mesto Svidník už na tomto podujatí zastupovala aj nová primátorka. Okrem facilitácie pre výmenu názorov a postojov všetkých zainteresovaných subjektov slúžilo toto podujatie aj na formuláciu úloh pre mestskú samosprávu. Súčasťou tejto aktivity bola prezentácia príkladov dobrej praxe zo zahraničia. Ako mimoriadne obohacujúca vyznela nekonfliktná konfrontácia skúseností a poznatkov odborných zamestnancov s príbehmi konkrétnych ľudí, ktorí ich podávali zo svojho pohľadu.<sup>20</sup>

Vytvorená pracovná skupina pokračovala vo svojich pracovných stretnutiach a v záverečnej fáze projektu. V porovnaní s úvodnými pomerne všeobecnými stretnutiami sa jej členovia priklonili k tomu, že každé stretnutie bolo venované nejakej špecifickej skupine a okrem riešenia bežnej agendy tak mali členovia pracovnej skupiny možnosť hlbšie prediskutovať niektoré záležitosti, ktoré by inak boli vnímané ako príliš partikulárne či okrajové. Životaschopnosť pracovnej skupiny a jej výstupy primáli aj zástupcov mesta k tomu, že táto skupina bola de facto uznaná ako vhodná platforma na konzultovanie niektorých zámerov mestskej samosprávy.

Centrum v priebehu záverečnej fázy projektu spracovalo stratégiu inklúzie vybraných skupín obyvateľstva v podmienkach mesta Svidník. Strategický dokument obsahuje celý rad odporúčaní s ich zdôvodnením a potenciálnymi prínosmi, čo je mimoriadne dôležité aj z hľadiska replikovateľnosti daného prístupu, pretože týmto sa uľahčuje skúsenostný a poznatkový transfer a mesto Svidník tak môže pomerne jednoducho vystupovať ako agent pozitívnej zmeny aj vo vzťahu k ďalším mestským či obecným samosprávam na Slovensku. Táto aktivita bola podporená aj vydaním príručky participácie, ktorá rovnako obsahovala konkrétne nástroje a spôsob ich využitia v praxi.

Záverečná konferencia projektu s predstavením hlavných výstupov projektu a jeho slávnostným ukončením sa konala v závere júna 2019 v priestoroch Domu kultúry vo Svidníku. Cieľom bolo predstavenie projektu, jeho aktivít, dôležitých míľnikov, spracovaných výstupov a odporúčaní pre mesto i pre ďalšie samosprávy. Súčasťou podujatia boli aj infostánky a program, ktorý pripravili zástupcovia rôznych skupín žijúcich v meste Svidník.

Udržateľnosť výstupov projektu možno dokladovať nadväzujúcimi aktivitami. Napríklad už 22. augusta 2019 sa v Dome kultúry vo Svidníku organizoval workshop špecializovaný na budovanie súdržných komunít. Organizátormi podujatia boli mesto Svidník, centrum a úrad a cieľovou skupinou boli predovšetkým obyvatelia mesta Svidník (podujatie však bolo otvorené pre širšiu verejnosť). Účasť nakoniec presiahla úroveň 20 osôb, pričom okrem miestnych obyvateľov sa na tomto podujatí zúčastnili aj zástupcovia niektorých okolitých obcí. Na tréningu bol opäť prezentovaný a diskutovaný obsah spracovaného strategického dokumentu. Účastníci sa okrem iného venovali

<sup>20</sup> Mesto si chce vypočuť názor každého občana. Dostupné z: <[https://www.svidnik.sk/oznamy/mesto-si-chce-vypocut-nazor-kazdeho-obcana.html?fbclid=IwAR2xPq1sc8\\_y9NwRvC3ZylkaFicD-z8cxN\\_u5cs4rZqLCFH4O3gxNhpjzlio](https://www.svidnik.sk/oznamy/mesto-si-chce-vypocut-nazor-kazdeho-obcana.html?fbclid=IwAR2xPq1sc8_y9NwRvC3ZylkaFicD-z8cxN_u5cs4rZqLCFH4O3gxNhpjzlio)> (30. 9. 2019).



významu participatívnych prístupov, vzájomnej podpore a pomoci a efektívnym spôsobom zapájania rôznych zainteresovaných subjektov do všetkých rozhodovacích i plánovacích procesov. Do dnešného dňa však nebol spracovaný strategický dokument predložený na oficiálne rokovanie mestského zastupiteľstva. Táto skutočnosť vzbudzuje obavy o reálnu využiteľnosť tohto výstupu a zároveň otvára otázku pasivity zo strany volených zástupcov mesta.

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Projektoví partneri oceňovali vzájomnú spoluprácu a bezproblémovú komunikáciu. Obavy z vnímania centra ako externého, príliš vzdialeného a neorientovaného poradenského subjektu sa nenaplnili. Napomohla tomu nielen predchádzajúca projektová spolupráca mesta a centra, ale tiež ochota a pripravenosť zástupcov oboch partnerských subjektov spolupracovať a dosiahnuť spoločný cieľ.

Z hľadiska budovanej dôvery je možné projekt rozdeliť do dvoch častí. V prvej časti sa dôvera medzi partnermi i dôvera vo význam projektu rozvíjala medzi centrom a zástupcami mesta, ktorých do ich pozícií určil vtedajší primátor mesta Ján Holodňák. Riziko diskontinuity sa objavilo v súvislosti s komunálnymi voľbami, ktoré sa konali v novembri 2018. Ako sa však čoskoro ukázalo, obavy z tohto rizika sa nenaplnili a aj nová primátorka mesta Marcela Ivančová prijala projekt do svojej agendy.

Lídorskú pozíciu v projekte plnilo centrum, ktoré bolo hlavným nositeľom projektovej idey, stálo za hlavnými výskumnými a analytickými aktivitami a z veľkej časti koordinovalo tiež väčšinu projektových aktivít. Na druhej strane platí, že mesto Svidník plnilo svoje zverené úlohy zodpovedne a k projektu pristupovalo čiastočne z pozície učiacej sa organizácie, pričom jeho zámerom bolo odovzdávanie nadobudnutých skúseností a poznatkov aj ďalším obciam a mestám (napríklad obciam združeným v združení Dukla).

Spolupráca medzi partnermi prebiehala na veľmi dobrej úrovni a to isté platí aj o spolupráci projektových partnerov s úradom. Mesto oceňovalo

predovšetkým pripravenosť úradu asistovať pri niektorých aktivitách (napríklad pri administrovaní projektu a pri spracovávaní požadovanej projektovej dokumentácie). Centrum vnímalo úrad ako donora, ktorý je pripravený poskytnúť požadovanú podporu, no ktorý zbytočne alebo neprimerane nezasahuje do žiadnej z fáz projektového cyklu. Podobne ako to bolo v prípade centra, aj v prípade úradu platilo, že fyzická vzdialenosť úradu a mesta nie je problémom a vzájomnú spoluprácu nijako nenaruša.

Keďže projektoví partneri od začiatku sledovali zvolenú metodiku postupu, podarilo sa im osloviť a zapojiť prakticky všetky zraniteľné skupiny. V priebehu projektu sa dokonca dostali aj k skupinám, o ktorých sa v pôvodnom zámere neuvažovalo (napríklad týrané alebo obchodované osoby). Mimoriadne dôležitým prvkom bolo aktívne zapojenie zástupcov týchto skupín do projektových aktivít, čo sa vo veľkej miere podarilo. Na tomto mieste je potrebné vyzdvihnúť odbornú prácu výskumníčov zastupujúcich centrum, ktoré vďaka svojim skúsenostiam dokázali pracovať aj s takými skupinami, ktorých členovia vnímajú svoje zapájanie veľmi citlivo a ktorí sa stretávajú pomerne často s nepochopením na strane zamestnancov mestskej samosprávy či na strane majoritnej populácie.

Pozitívnu evolúciu možno identifikovať aj pri pohľade na aktivity zriadenej pracovnej skupiny. Jej členovia sa spočiatku venovali skôr všeobecnejším témam, no postupne prišli na to, že svoju pozornosť musia venovať aj špecifickým otázkam a na tento účel boli niektoré pracovné stretnutia organizované tak, aby bol vytvorený priestor na zameranie sa na vybrané témy. Veľkým pozitívom z hľadiska budovania dôvery a poskytovania spätnej väzby sa stala organizácia stretnutí pracovnej skupiny v prostredí tých skupín, o ktorých záujmoch jej členovia rokovali. Ďalším pozitívnym momentom bola snaha o ad hoc prizývanie ďalších účastníkov stretnutí, ktorí reprezentovali príslušné vyľúčené skupiny obyvateľstva. Členovia komisie tak mohli konfrontovať svoje poznatky a skúsenosti nielen v uzavretom kruhu, ale dôraz bol kladený na otvorenosť a na prístupnosť aj pre ďalšie pohľady či názory.

Veľkým negatívom projektu z hľadiska jeho finalizácie je meškanie s prerokovaním spracovaného strategického dokumentu na úrovni mestského zastupiteľstva. Do dnešného dňa tento strategický dokument nebol zaradený do programu zasadnutí tohto samosprávneho orgánu a je namiesto otázky, čo plánuje mesto urobiť s hlavným projektovým výstupom. Zo strany ÚSV ROS bolo mesto upozornené, že ak má projekt viesť k pozitívnym účinkom, bolo by vhodné oficiálne prerokovať spracovaný strategický dokument a prijať opatrenia na implementáciu aspoň niektorých v ňom obsiahnutých odporúčaní.

## Otázky a úlohy

- Koncept vylúčenia (napríklad v súvislosti s možnosťou účasti na správe verejných záležitostí) vyzerá ako pomerne jednoznačný koncept, ale opak je pravdou. Pokúste sa zostaviť zoznam takých znakov, ktorý by vám pomohol identifikovať vylučovanú skupinu obyvateľstva. Ku každému z navrhnutých znakov uveďte príklad, ktorý poznáte zo Slovenska alebo zo zahraničia.
- Prakticky v každej obci (meste) možno naraziť na ľahko identifikovateľné vylučované skupiny obyvateľov a tiež na skupiny obyvateľov, u ktorých sa o nejakej forme vylúčenia začne hovoriť až pri hlbšej analýze. Pokúste sa zamyslieť nad tým, ktoré skupiny obyvateľov vo vašej obci (meste) by mohli byť zaradené do prvej a ktoré do druhej skupiny. Zároveň skúste tento svoj výber nejako zdôvodniť.
- Aké nástroje na získanie dôvery miestneho obyvateľstva by ste využili, ak by ste boli expert prichádzajúci z externého prostredia a vašou úlohou by bolo nezávislé zistenie a vyhodnotenie ich potrieb a očakávaní?

PP


Stratégia  
nakladania  
s komunálnymi  
odpadmi v meste  
Partizánske

# Príbeh pilotného projektu č. 7

Tomáš Malec – Daniel Klimovský

Hlavní partneri projektu:

- mesto Partizánske
- občianske združenie Priatelia Zeme



I keď nakladanie s komunálnym odpadom patrí medzi bežné aktivity obecných samospráv, skutočne strategicky k tejto téme z hľadiska udržateľnosti prístupujú iba niektoré. Táto prípadová štúdia je venovaná pilotnému projektu zameranému na spracovanie strategického dokumentu o nakladaní s komunálnym odpadom v podmienkach menšieho mesta. Verejnú správu v ňom zastupovalo mesto Partizánske a kooperujúcim partnerom z mimovládneho sektora sa stalo občianske združenie Priatelia Zeme. Toto občianske združenie patrí medzi renomované mimovládne organizácie zaoberajúce sa rôznymi environmentálnymi témami a pozitívnym momentom pri nadväzovaní spolupráce na tomto pilotnom projekte sa stala predchádzajúca pozitívna skúsenosť z inej kooperatívnej aktivity. Mesto sa spoľahlo na odbornú erudovanosť zástupcov občianskeho združenia, no zároveň vytváralo vhodné podmienky pre implementáciu projektu, čo ocenili aj zástupcovia zapojeného mimovládneho partnera. Vzájomnou spoluprácou sa im podarilo osloviť ďalších relevantných aktérov a celkovo možno sledovaný pilotný projekt vyhodnotiť ako úspešnú spoluprácu vedúcu k relevantným a primeraným výsledkom. Tento pilotný projekt je tiež dobrou ilustráciou sledovania naplánovaného časového harmonogramu a vzorového plnenia dohodnutých úloh zo strany oboch zapojených partnerov. Vybudovaná dôvera sa prejavila v konečnom dôsledku aj v záujme politických zástupcov mesta o dosiahnuté projektové výsledky. Realizácia projektu môže slúžiť zároveň ako príklad dobrej praxe, pri ktorom sa jasne prekryli záujmy i aktivity partnerov zastupujúcich verejnú správu a mimovládny sektor.

## RIADENIE NAKLADANIA S KOMUNÁLNYM ODPADOM

Nakladanie s komunálnym odpadom patrí aktuálne medzi mimoriadne atraktívne témy nielen pre výskumníkov,<sup>1</sup> ale aj pre politikov a širokú verejnosť. Svetová banka napríklad upozornila, že v roku 2016 mestá vo svete vyprodukovali 2,01 miliardy ton tuhého komunálneho odpadu, čo znamená, že každý človek produkuje denne približne 0,74 kg tuhého komunálneho odpadu. Ak sa produkcia komunálneho odpadu nespomalí, experti Svetovej banky predpokladajú, že približne v roku 2050 obyvateľstvo miest ročne vyprodukuje takmer 3,5 miliardy ton tuhého komunálneho odpadu.<sup>2</sup> Tieto alarmujúce čísla vyznievajú ešte vážnejšie, ak sa vezmú do úvahy konkrétne vyjadrenia expertov. Napríklad, Laura Tuck zo Svetovej banky upozornila na súvis medzi kvalitou riadenia nakladania s komunálnym odpadom a širším kontextom dopadov ich nadmernej produkcie takto: *Zlé riadenie nakladania s odpadmi nielen poškodzuje ľudské zdravie i kvalitu životného prostredia, no zároveň prispieva ku klimatickej zmene.*<sup>3</sup>

Aj keď medzinárodní aktéri tejto verejnej politiky uznávajú, že najväčšie problémy s riadením nakladania s komunálnym odpadom vykazujú najzaostalejšie krajiny,<sup>4</sup> miera produkcie komunálneho odpadu v najvyspelejších krajinách je taká vysoká, že riadenie nakladania s ním je výzvou pre všetkých zainteresovaných aktérov aj v týchto krajinách.

Ak sa pozrieme na slovenské pomery, situácia je vážna. Napríklad, v úvode materiálu „Ako menej skládkovať: Návrh opatrení na zníženie miery skládkovania komunálneho odpadu“, ktorý bol vypracovaný Inštitútom environmentálnej politiky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky,

sa konštatuje nasledujúce: *Problematika odpadového hospodárstva patrí k najväčším výzvam životného prostredia na Slovensku. Miera recyklácie komunálneho odpadu je jedna z najnižších v EÚ a skládkovanie je stále dominantná forma nakladania s odpadom. Odpad a nesprávne nakladanie s ním pritom zaťažuje životné prostredie dvakrát. Priamy vplyv má jeho uskladňovanie a prípadná hrozba kontaminácie prostredia, sekundárna záťaž je v podobe tlaku na využívanie nových zdrojov, ktoré môžu byť v niektorých prípadoch neobnoviteľné.*<sup>5</sup> Z uvedeného vyplýva, že na Slovensku prevažuje taký prístup, ktorý je vo vyspelých krajinách považovaný už za prekonaný, respektíve zaostalý, a z hľadiska budúceho vývoja tiež najzaťažujúcejší.

Na lepšiu ilustráciu je žiaduce spomenúť zopár údajov. Napríklad, v roku 2018 bolo na Slovensku vyprodukovaných približne 2,33 milióna ton komunálneho odpadu, čo predstavovalo z hľadiska celkovej produkcie odpadov podiel na úrovni 17 %. V priemere to znamená, že každý obyvateľ v danom roku vyprodukoval 427 kg takéhoto odpadu, čo v rámci EÚ predstavuje podpriemernú produkciu komunálneho odpadu. Alarmujúco však vyznieva fakt, že až asi 1,18 milióna ton malo charakter zmesového, teda netriedeného odpadu, čím sa Slovensko radí medzi krajiny EÚ s výrazne podpriemernou úrovňou recyklácie.<sup>6</sup> *Dotriedňovanie zmesového komunálneho odpadu a následná recyklácia alebo zhodnotenie v relevantnej miere na Slovensku neexistuje, hoci počas posledných viac než 10 rokov bolo prijatých v legislatíve a zavedených do praxe viacero nástrojov, respektíve opatrení pre oblasť odpadov: vznik a fungovanie Recyklačného fondu (neskôr jeho nahradenie iným mechanizmom), programy odpadového hospodárstva na úrovni republiky, krajov, okresov, miest a pôvodcov odpadov, povinné miery recyklácie odpadov z obalov a ďalších častí komunálneho odpadu, zvyšovanie poplatkov za uloženie odpadov, sprísnenie podmienok pri povoľovaní skládok odpadov atď.*<sup>7</sup> Pozitívnou správou v tejto situácii je fakt, že čoraz viac miestnych aktérov si uvedomuje kritickosť súčasného stavu i jeho

1 Prehľad prístupov rôznych výskumníkov je obsiahnutý napríklad v práci: Soukopová, J. – Vaceková, G. – Klimovský, D. 2017. Local waste management in the Czech Republic limits and merits of public-private partnership and contracting out. Utilities policy, roč. 48, s. 201 – 209.

2 World Bank: Solid Waste Management. Dostupné z: <<https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/solid-waste-management>> (30. 9. 2019).

3 World Bank: Global Waste to Grow by 70 Percent by 2050 Unless Urgent Action is Taken: World Bank Report. Dostupné z: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/20/global-waste-to-grow-by-70-percent-by-2050-unless-urgent-action-is-taken-world-bank-report>> (30. 9. 2019).

4 Kaza, S. – Yao, L. C. – Bhada-Tata, P. – Van Woerden, F. 2018. What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. Urban Development. Washington: World Bank.

5 Haluš, M. – Dráb, J. – Široký, P. – Výškrabka, M. 2018. Ako menej skládkovať: Návrh opatrení na zníženie miery skládkovania komunálneho odpadu. Bratislava: Inštitút environmentálnej politiky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky. Dostupné z: <[https://www.minzp.sk/files/iep/ako\\_menej\\_skladkovat.pdf](https://www.minzp.sk/files/iep/ako_menej_skladkovat.pdf)> (30. 9. 2019).

6 Jonáš, R. 2019. Kam kráča komunálny odpad na Slovensku? (1. časť). Dostupné z: <<https://www.odpady-portal.sk/Dokument/104900/kam-kraca-komunalny-odpad-na-slovensku-1-cast.aspx>> (30. 9. 2019).

7 Jonáš, R. 2019. Kam kráča komunálny odpad na Slovensku? (1. časť). Dostupné z: <<https://www.odpady-portal.sk/Dokument/104900/kam-kraca-komunalny-odpad-na-slovensku-1-cast.aspx>> (30. 9. 2019).

riziká, snažia sa v tejto oblasti environmentálnej politiky vystupovať proaktívne a nečakať iba na riešenia zhora.<sup>8</sup> Paradoxne však v tomto kontexte vyznieva to, že na Slovensku sa možno pomerne často stretnúť s tým, že miestni aktéri (teda predovšetkým obce a mestá) si nevedia poradiť s hlavným článkom odpadového hospodárstva, ktorým sú obyvatelia obcí a miest.

## PARTNERI PROJEKTU

Mesto Partizánske je okresným mestom ležiacim v juhovýchodnej časti Trenčianskeho kraja. Jeho populácia presahuje úroveň 22 000 obyvateľov. Z hľadiska legislatívy vystupuje, rovnako ako iné slovenské obce a mestá, v pozícii manažéra odpadového hospodárstva na svojom území. V rámci svojich kompetencií určuje systém zberu, odvozu, spracovania a zneškodňovania odpadov. Do tejto sféry jeho aktivít patrí aj nakladanie s komunálnym odpadom. Problematika komunálneho odpadu je pritom širokou agendou. Kompetencie mesta Partizánske v oblasti zvozu a likvidácie komunálneho a drobného stavebného odpadu definuje zákon NR SR č. 79/2015 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov. Bližšia špecifikácia zvozu a likvidácie odpadov v rámci miest a obcí je definovaná v jednotlivých všeobecne záväzných nariadeniach každej obce a mesta. V týchto právnych predpisoch sú špecifikované druhy odpadov, teda komunálne odpady, drobné stavebné odpady a elektroodpady z domácnosti, vymedzené sú subjekty, ktoré realizujú nakladanie s odpadmi, a určené sú tiež zdroje financovania (najmä výška poplatku za komunálny odpad). Z hľadiska práva je pôsobnosť mesta Partizánske určená striktnie. Mesto je v pozícii verejného aktéra, ktorý má zákonom určené povinnosti intervenovať v oblasti zvozu a likvidácie komunálneho odpadu. Oblasť životného prostredia, a teda aj nakladania s komunálnym odpadom je v meste organizačne zastrešená oddelením životného prostredia a dopravy Úradu mesta Partizánske. Mesto Partizánske patrí k tým slovenským mestám, ktoré pristupujú k verejnej politike nakladania s komunálnym odpadom koncepčne a strategicky.

<sup>8</sup> Ktoré mestá a obce triedia odpad najlepšie? Pozrite si rebríček OZV ENVI – PAK. Dostupné z: <<https://www.odpady-portal.sk/Dokument/104037/ktore-mesta-a-obce-triedia-odpad-najlepsie-pozrite-si-rebricke-ozv-envi-pak.aspx>> (30. 9. 2019).

Okrem iného sa môže pochváliť týmito materiálmi:

- Optimalizácia zberného dvora a triedeného zberu odpadov v meste Partizánske (prijatý v roku 2009),
- Koncepcia nakladania s biologicky rozložiteľnými komunálnymi odpadmi v meste Partizánske (prijatý v roku 2011),
- Program odpadového hospodárstva mesta Partizánske na roky 2011 – 2015,
- Program predchádzania vzniku odpadov mesta Partizánske (prijatý v roku 2012),
- Program odpadového hospodárstva mesta Partizánske na roky 2016 – 2020.<sup>9</sup>

V zmysle svojich legislatívnych povinností pristúpilo mesto k separovanému zberu odpadov už v roku 2006, a to prostredníctvom projektu Separovaný zber komunálnych odpadov, do ktorého sa zapojilo tiež 21 obcí ležiacich v okolí Partizánskeho. Financovanie projektu ležalo čiastočne na pleciach mesta Partizánske a kooperujúcich obcí a čiastočne boli jeho náklady kryté z prostriedkov Recyklačného fondu. V rámci implementácie tohto projektu začalo mesto Partizánske riešiť zber, prepravu a dotriedňovanie papiera, plastov, viacvrstvových kombinovaných materiálov, skla a kovových obalov vrecovým i kontajnerovým systémom. Došlo k vybudovaniu zberného dvora na sídlisku Šípok a obstaraniu potrebných technológií (napríklad separačnej linky, mostovej váhy, zberového automobilu s lineárnym stláčaním a podobne), ako aj k nákupu vriec a kontajnerov slúžiacich na zber triedeného odpadu. V súčasnosti sa triedený zber odpadov v zástavbe bytových domov vykonáva prostredníctvom zberných nádob určených na zber papiera, plastov, viacvrstvových kombinovaných materiálov, skla a kovových obalov. V častiach mesta, kde sa nachádzajú rodinné domy, sa na tento účel používajú farebne rozlíšené vrecia a mesto organizuje zber vybraných druhov odpadu v pravidelných intervaloch niekoľkokrát do roka. Dotriedňovanie odpadov prebieha najmä na dotriedňovacej linke. Následne sú odpady upravené lisovaním podľa požiadaviek odberateľov. Mesto sa snaží o inkluzívny prístup a napríklad v roku 2015 získalo z Recyklačného fondu prostredníctvom projektu Optimalizácia triedeného zberu odpadov v Partizánskom zdroje nielen na nákup ďalších zberných nádob, ale i na informačnú kampaň o triedení odpadu a jeho ďalšom využívaní.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Moňok, B. – Beznáková, L. 2019. Analýza súčasného stavu nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

<sup>10</sup> Partizánske: Separovaný zber komunálnych odpadov. Dostupné z: <<https://www.partizanske.sk/separovany-zber-komunalnych-odpadov.phtml?id3=23369>> (30. 9. 2019).

V súčasnosti sa v rámci triedeného zberu odpadov v meste Partizánske zbiera papier a lepenka, plasty, nápojové kartónové obaly, sklo, kovy a kovové obaly, textil a obuv, opotrebované pneumatiky, elektroodpad z domácností, jedlý olej, batérie a akumulátory, žiarivky a žiarovky, odpadové oleje, farby a lepidlá, kyseliny a rozpúšťadlá a biologický odpad zo zelene i z kuchýň a reštaurácií. Zber, prepravu a zneškodnenie komunálnych odpadov vykonávajú pre mesto Partizánske Technické služby mesta Partizánske, s. r. o. Zber, prepravu a zhodnotenie vytriedených zložiek komunálneho odpadu má mesto zmluvne zabezpečené prostredníctvom firiem KURUC COMPANY, spol. s r. o., Enviropoľ, s. r. o., Zberné suroviny, a. s., Žilina, SHP Harmanec, a. s., EKO HUNKA, s. r. o., Peter Kucharčík, Žilina; ENVI-GEOS Nitra, s. r. o., ELEKTRO-RECYCLING, s. r. o., DETOX, s. r. o., MACH TRADE, s. r. o., Ekolumi, s. r. o., Banská Bystrica, SLOVAL, s. r. o., Žiar nad Hronom, General Plastic, a. s., Kolárovo, Castor & Pollux, a. s., Bratislava, TRANSFORM RECYCLING, a. s., Žiar nad Hronom, MAT-obaly, s. r. o., Prievidza a Technické služby mesta Partizánske, s. r. o.

Druhý hlavný partner projektu, ktorý bol zástupcom mimovládneho sektora, bolo občianske združenie Priatelia Zeme – SPZ. Toto občianske združenie vzniklo v roku 1996 a jeho hlavnou misiou sa stala ochrana životného prostredia a prírody na Slovensku i v širšom európskom kontexte. Prioritne sa združenie venuje dvom témam. Prvou témou je minimalizácia znečisťovania životného prostredia odpadmi a toxickými látkami. Druhou témou je podpora udržateľných riešení ďalších ekologických problémov. Jedenásti členovia združenia pracujú na zastavovaní činností škodlivých pre ľudí a prírodu, ale hlavne vytvárajú a realizujú pozitívne udržateľné riešenia v prospech budúcich generácií a ostatných foriem života.<sup>11</sup>

Počas doterajšej existencie si toto občianske združenie na Slovensku vybudovalo silné postavenie v oblasti odpadového hospodárstva. Jeho aktivity sú širokospektrálne:

- v legislatívnom procese aktívne vstupuje do pripomienkových konaní (Priatelia Zeme – SPZ pripomienkovali okrem iných tiež novelu zákona o odpadoch vo veci zákazu dovozu odpadu zo zahraničia do spaľovní na Slovensku, pri novelizácii zákona o reklame sa im podarilo presadiť zákaz nevyžiadaného vhadzovania reklám do poštových schránok a podobne);
- realizuje osvetové a výchovno-vzdelávacie aktivity (napríklad informačné kampane, odborné semináre, školenia či prednášky) a vedie kampane na zastavovanie škodlivých činností;

<sup>11</sup> Priatelia Zeme – SPZ. Kto sme. Dostupné z: <<http://www.priateliazeme.sk/spz/o-nas/kto-sme>> (30. 9. 2019).

- poskytuje pomoc obciam a mestám v znižovaní množstva odpadov, pri rozvoji triedeného zberu odpadov a ich zhodnocovaní;
- realizuje pilotné projekty, ktoré prezentujú trvalo udržateľné riešenia (napríklad triedenie, kompostovanie, recykláciu, znižovanie množstva odpadov);
- poskytuje pomoc občanom a samosprávam dotknutým zámermi, ktoré by mohli znečisťovať ich životné prostredie;
- obhajuje právo občanov na zdravé životné prostredie;
- realizuje výskum, monitoring, vypracovávanie odborných analýz;
- realizuje praktické environmentálne akcie.

V minulosti toto združenie napríklad pomohlo zaviesť a zlepšiť triedený zber na recykláciu (kompostovanie bioodpadov) v desiatkach slovenských miest a obcí, pomohlo zastaviť niekoľko výstavieb skládok nebezpečných odpadov, usporiadalo viac než štyri stovky vzdelávacích či osvetových akcií a prostredníctvom informačných kampaní prispelo z zvýšeniu všeobecnej informovanosti o spôsoboch balenia šetrných k prostrediu. Okrem toho úspešne implementovalo viaceré domáce i medzinárodné projekty, napríklad Škola udržateľnosti V4, Trvalo udržateľné vzdelávanie v oblasti ochrany klímy a prírodných zdrojov prostredníctvom prevencie vzniku znečistenia, prípadne Povedzme si všetko o kompostovaní.

Ako jednoznačné pozitívum sa ukázalo to, že mesto Partizánske už s občianskym združením Priatelia Zeme – SPZ aktívne spolupracovalo. Zástupcovia združenia v nedávnej minulosti vypracovali pre potreby mesta Partizánske optimalizáciu triedeného zberu odpadov i koncepciu nakladania s biologicky rozložiteľnými materiálmi. Okrem toho odborníci združenia absolvovali na školách v tomto meste prednášky zamerané na ochranu prírodného a životného prostredia.<sup>12</sup>

Popri spomenutých aktéroch na implementácii projektu spolupracovala JRK Waste Management, s. r. o., ktorá sa venuje systémom evidencie nakladania s komunálnym odpadom.

Mesto Partizánske v projekte zastupovali najmä Andrea Bencelová, vedúca oddelenia životného prostredia a dopravy Úradu mesta Partizánske, ktorá vystupovala aj ako odborný garant, a Beáta Katulincová, ktorá zastávala pozíciu procesného analytika.

<sup>12</sup> Partizánske: Do separovania sa musíme zapojiť všetci. Dostupné z: <[https://www.partizanske.sk/?id\\_kat\\_for\\_menu=26286&module\\_action\\_\\_315001\\_\\_id\\_ci=16165](https://www.partizanske.sk/?id_kat_for_menu=26286&module_action__315001__id_ci=16165)> (30. 9. 2019).

Pokiaľ ide o občianske združenie Priatelia Zeme – SPZ, jednoznačným lídrom bol Branislav Moňok, ktorý je jeho štatutárnym zástupcom. Okrem neho združenie v projekte reprezentovala tiež Lenka Beznáková, ktorá sa venuje nielen riadiacim a organizačným aktivitám, ale tiež prednáškovým a školiacim aktivitám, ako aj profesionálnemu poradenstvu v oblasti triedeného zberu v obciach.

Minulé aktivity oboch hlavných partnerov potvrdzovali, že ide o skúsených a aktívnych aktérov v oblasti environmentálnej politiky na lokálnej úrovni. Vzájomné poznanie vlastných aktivít a kapacít vyplývalo aj z predchádzajúcej spolupráce oboch partnerov. Tieto skúsenosti vytvárali skvelý predpoklad možného vzájomného porozumenia pri príprave a implementácii tohto pilotného projektu.

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

Hlavným cieľom pilotného projektu sa stala príprava a schválenie strategického dokumentu zameraného na nakladanie s komunálnym odpadom v meste Partizánske, pričom táto príprava i schvaľovanie mali rešpektovať princípy participatívnej tvorby verejných politík.

Pri bližšom pohľade na projektový zámer možno uviesť, že partneri sa dohodli na hľadani riešenia spracovávanía odpadov v horizonte 10 rokov v podmienkach mesta Partizánske. Ako uviedol Branislav Moňok: *Stratégia nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske je návrhom krokov, ako znížiť náklady na odpadové hospodárstvo a súčasne podporiť ekologické rozhodnutia pri výkone správy mesta. Je žiaduce a potrebné na príprave strategického dokumentu pracovať s verejnosťou a jednotlivými zložkami populácie v meste, aby nastavené opatrenia a riešenia našli pochopenie i primeraný ohlas vo verejnosti. Zámerom je práve v spolupráci s verejnosťou hľadať efektívne environmentálne a ekonomické riešenia nakladania s komunálnym odpadom v meste Partizánske v zmysle plnenia kompetencií zverených obciam podľa aktuálneho zákona o odpadoch.*<sup>13</sup> Mesto Partizánske sa od začiatku ústami svojho

hlavného predstaviteľa primátora mesta Jozefa Božika hlásilo k participatívne a inkluzívne prístupu pri realizácii tohto projektu: *Participáciu považujem za mimoriadne dôležitý rozmer výkonu komunálnej politiky. Nielen v oblasti ochrany a tvorby životného prostredia, ale vôbec pri formovaní verejných politík. Ľudovo povedané, ide o to, aby sa ľudia zúčastňovali na tom, čo sa v rámci mesta deje.*<sup>14</sup>

Pozitívny ohlas a zapojenie širokej verejnosti, zníženie celkových výdavkov na likvidáciu odpadov a zvýšenie miery separovania odpadov patria medzi elementárne dôvody, pre ktoré sa projektoví partneri rozhodli vybrať verejnú politiku tvoriť spoločne a navyše participatívnym spôsobom, ktorý predpokladá inklúziu všetkých (aj potenciálnych) aktérov do jednotlivých fáz. Rozhodujúcim momentom z pohľadu naštartovania projektovej iniciatívy bola skutočnosť, že pre oboch partnerov predstavuje nakladanie s komunálnym odpadom mimoriadne dôležitú oblasť. V tejto súvislosti sa dá dokonca hovoriť o nadviazaní akejsi prirodzenej spolupráce, pretože zástupcovia združenia prišli s know-how i skúsenosťami, ktoré odovzdali mestu ako aktérovi pôsobiacemu v praxi. Na druhej strane, pre mesto ide o povinnosť a hľadanie široko akceptovateľných a udržateľných riešení prostredníctvom spolupráce so skúseným aktérom, ktorý disponuje aj požadovaným objemom poznatkov, je želaným príkladom vyrovnania sa s výzvami, ktoré pred mestom, ako jednotkou územnej samosprávy zodpovednou za miestny rozvoj, stoja.

Cieľom projektu sa stalo zníženie nákladov na nakladanie s komunálnymi odpadmi pre obyvateľov mesta Partizánske a podpora ekologicky šetrného rozhodnutia pri výkone správy a riadenia v oblasti nakladania s komunálnymi odpadmi v tomto meste. Pridanou hodnotou pilotného projektu bola snaha o zvýšenie zodpovednosti občanov voči svojmu okoliu, mestu i krajine. Primátor mesta Jozef Božik to vystihol takto: *Ľudia by mali precítiť zodpovednosť za krajinu, za územie, kde žijú. Čo ešte musíme zvládnuť, je motivovať občana tak, aby ľudia pristupovali zodpovedne k separovaniu a aby triedili odpad.*<sup>15</sup>

Ako už bolo uvedené, problematika správy a riadenia odpadového hospodárstva je v súčasnej dobe veľmi aktuálna. Predchádzanie vzniku nelegálnych skládok, separovanie vyprodukovaného odpadu, kompostovanie biologicky rozložiteľných odpadov, využívanie recyklovateľných a rozložiteľných materiálov (najmä v oblastiach s vysokou koncentráciou obyvateľstva) patria medzi aktivity, ku ktorým sa vedenie mesta Partizánske hlási nielen

<sup>13</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Partizánske a občianskeho združenia Priatelia Zeme – SPZ.

<sup>14</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Partizánske a občianskeho združenia Priatelia Zeme – SPZ.

<sup>15</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Partizánske a občianskeho združenia Priatelia Zeme – SPZ.



deklaratívnym spôsobom, ale chce byť príkladom aj pre iné porovnateľné mestá, ktoré sa vedenie miest a obcí snaží uskutočňovať nielen deklaratórne, ale aj reálne. Prostredníctvom tohto projektu sa mesto a združenie zaviazali svoj postup koordinovať v súlade s princípmi participatívnosti a inkluzívnosti. Navyše, obaja hlavní partneri si uvedomovali, že v tejto verejnej politike musia prevažovať dlhodobé riešenia, ktoré budú sledovať víziu udržateľnosti. Preto neprekvapuje, že výsledkom ich spolupráce má byť strategický dokument obsahujúci postup, respektíve návrh krokov a potrebných nástrojov, ktoré by mali viesť k zníženiu nákladov na riadenie odpadového hospodárstva (najmä v oblasti nakladania s komunálnymi odpadmi) a súčasne k podpore ekologickej šetrných rozhodnutí pri výkone verejnej správy v tejto oblasti.

Nakladanie s komunálnym odpadom sa týka prakticky každého obyvateľa akejkoľvek obce či mesta. Ak títo majú byť aktívnymi aktérmi pri stanovených riešeniach (napríklad pri zbere a separovaní komunálneho odpadu), je potrebné, aby tieto riešenia považovali za vlastné, respektíve aspoň za prijateľné. Preto je ich vtiahnutie do prípravy relevantných strategických dokumentov i rozhodovania sa o konkrétnych nástrojoch či opatreniach kľúčovou požiadavkou. I v tomto prípade však platí, že populácia žiadneho mesta nie je homogénnym celkom a pri stanovovaní nástrojového mixu je nutné s touto skutočnosťou rátať. Mesto a združenie sa preto rozhodli pracovať s rôznymi cieľovými skupinami, aby sa im podarilo nadviazať spoluprácu so všetkými relevantnými zložkami mestskej populácie a aby žiadna časť obyvateľov mesta nemala pocit vylúčenia či obchádzania. Konečným cieľom je v spolupráci s verejnosťou nastaviť také riešenia nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske, ktoré budú v súlade s aktuálne účinnou legislatívnou úpravou a zároveň budú hospodársky i ekologicky prijateľné a dlhodobo udržateľné.

Projektová dokumentácia predpokladala vypracovanie dvoch hlavných projektových výstupov:

- strategický materiál s názvom Stratégia nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske na obdobie 10 rokov;
- manuál k tvorbe tohto strategického materiálu s jasnou metodikou zrealizovaného participatívneho procesu, ktorý bude k dispozícii na využitie v podmienkach iných obcí a miest.

Obaja hlavní partneri projektu vstupovali do prípravnej fázy ako skúsení aktéri v oblasti environmentálnej politiky a pre oboch bola riešená téma veľmi dôležitá. Vzhľadom na spomínané skúsenosti, ako aj vzhľadom na odborné kapacity oboch partnerov, prípravná fáza projektu môže byť popísaná ako bezproblémová.

Napríklad, združenie sa k príprave projektu vyjadrilo takto: *Prípravu „Stratégie nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske na obdobie 10 rokov“ začali tento mesiac experti Priateľov Zeme – SPZ. Úlohou Lenky Beznákovéj a Branislava Moňoka bude zhodnotiť súčasný stav nakladania s odpadmi v meste a spoločne s ďalšími prizvanými expertmi, ale aj záujemcami z radov verejnosti navrhnúť nový, moderný a efektívny systém. Práve spolupráca miestnej samosprávy a občianskeho združenia, ako aj ambícia zapojiť do tvorby tohto strategického dokumentu čo najširší okruh obyvateľov mesta Partizánske zaradili tento projekt do pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.<sup>16</sup> Z uvedeného vyplýva, že nositeľom hlavnej projektovej idey bolo občianske združenie Priatelia Zeme – SPZ. Mesto, ako predstaviteľ územnej samosprávy, však bolo pripravené a na podnety reagovalo primerane. Pri pohľade na riešenie problematiky pomohlo to, že aj mesto disponovalo požadovanými odbornými kapacitami, keďže vo svojej vnútornej štruktúre má zriadenú vlastnú organizačnú jednotku venujúcu sa dlhodobo správe a riadeniu nakladania s komunálnymi odpadmi. Takéto prostredie prišlo bezproblémovému a jasnému rozdeleniu úloh medzi projektových partnerov, pričom partneri sa nielen rešpektovali, ale zároveň si vzájomne dôverovali a nepochybovali o správnosti zvoleného postupu.*

Prípravná fáza realizácie projektu sa dá hodnotiť ako štandardná pre takýto druh medzisektorových projektov. Obaja hlavní partneri sa na začiatku museli oboznámiť s administratívnymi požiadavkami spojenými s touto grantovou schémou a následne si stanovili spoločné ciele a zadefinovali úlohy i zodpovednosti za ich plnenie. Táto fáza v sebe zahŕňala viacero koordinačných a prípravných stretnutí, pričom komunikácia medzi partnermi, ako aj

<sup>16</sup> Priatelia Zeme – SPZ: Priatelia Zeme – SPZ začínajú s prípravou odpadovej stratégie pre Partizánske. Dostupné z: <<https://www.priateliazeme.sk/spz/en/z-nasej-prace/priateliazeme-spz-zacinaju-s-pripravou-odpadovej-strategie-pre-partizanske>> (20. 9. 2019).

medzi partnermi a Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti bola čulá a bezproblémová. Okrem už spomínaných stretnutí sa intenzívne využívala predovšetkým elektronická komunikácia.

Na pracovných stretnutiach sa zúčastňovali všetci poverení zástupcovia hlavných projektových partnerov, teda Branislav Moňok, Lenka Beznáková, Andrea Bencelová a Beáta Katulincová. Podľa zamerania týchto stretnutí boli na ne prizývaní aj ďalší zamestnanci projektových partnerov, napríklad zamestnanci mzdového oddelenia Mestského úradu Partizánske. Z hľadiska ÚSV ROS bolo dôležité, aby sa v rámci týchto stretnutí pripravili projektoví partneri aj na administratívnu záťaž spojenú s realizáciou tohto projektu. V tomto kontexte sa zamestnanci partnerov zúčastnili na školeniach zameraných na tvorbu pracovných výkazov a administrovania pracovných ciest.

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (OKTÓBER – DECEMBER 2017)

Prvá implementačná etapa pilotného projektu sa niesla v duchu prípravy zberu potrebných dát a samotného zberu týchto dát. V rámci prípravy na zber dát bolo rozhodnuté, že konkrétne formy musia rešpektovať identifikované cieľové skupiny a že kapacity združenia musia byť posilnené. Preto boli oslovení študenti v meste Partizánske a tí, ktorí prejavili záujem, mali možnosť zúčastniť sa v druhej polovici septembra 2017 na školení. Obsah školenia sa týkal komunikačných techník a metód (teda napríklad spôsobov oslovenia respondentov, spôsobov očakávaného správania sa a vystupovania v pozícii anketárov a podobne). Súčasťou školenia boli tiež praktické cvičenia, aby si dobrovoľníci-študenti mali možnosť overiť nadobudnuté poznatky priamo v teréne. V neposlednom rade dostali títo študenti tiež meritórne informácie o stave odpadového hospodárstva na Slovensku i v podmienkach mesta Partizánske, aby vnímali problematiku zapájania sa obyvateľov mesta i krajiny do separovania aj prostredníctvom konkrétnych údajov.

Plánovaný prieskum bol rozdelený do ôsmich častí, a to vzhľadom na cieľovú skupinu, ako aj vzhľadom na zvolenú formu:

- prieskum medzi náhodne vybranými obyvateľmi mesta priamo v teréne formou krátkych návštev s dotazníkom;

- prieskum medzi širokou verejnosťou formou doručenia dotazníka do poštových schránok domácností;
- prieskum medzi širokou verejnosťou formou doručenia dotazníka deťmi do vlastných domácností (deti mali za úlohu požiadať rodičov o vyplnenie dotazníka a tento mali následne doručiť do škôl, ktoré vyplnené dotazníky postúpili zástupcom združenia);
- prieskum medzi širokou verejnosťou formou zverejnenia dotazníka na internetovej stránke mesta Partizánske;
- prieskum medzi poslancami Mestského zastupiteľstva mesta Partizánske a medzi členmi komisie životného prostredia, dopravy a verejných služieb pri tomto mestskom zastupiteľstve formou doručenia dotazníka;
- prieskum medzi pracovníkmi Mestského úradu Partizánske formou doručenia dotazníka;
- prieskum medzi náhodne vybranými žiakmi v školách v meste Partizánske formou návštevy s dotazníkom;
- prieskum medzi náhodne vybranými podnikateľmi pôsobiacimi v meste Partizánske formou návštevy s dotazníkom.

V priebehu novembra 2017 bola nadviazaná komunikácia zástupcov Priateľov Zeme – SPZ s poslancami mestského zastupiteľstva a vybranou odbornou komisiou zriadenou pri tomto zastupiteľstve. Poslancom i členom komisie, ktorí nie sú zároveň poslancami mestského zastupiteľstva, bol predstavený zámer projektu a jeho aktivity. Oboznámení boli tiež so stavom odpadového hospodárstva v podmienkach mesta Partizánske a s významom ich aktívneho zapojenia do implementácie tohto pilotného projektu. Osobitne bola vyzdvihnutá ich rola vo vzťahu k spracovaniu strategického dokumentu a v tomto kontexte boli vyzvaní, aby sa zapojili do vytvárajúcej pracovnej skupiny. V neposlednom rade boli upozornení aj na skutočnosť, že v dohľadnej dobe im bude distribuovaný dotazník o odpadovom hospodárstve v meste, pričom boli požiadaní o spoluprácu a o jeho zodpovedné a kompletne vyplnenie.

V druhej polovici novembra 2017 boli poslancom Mestského zastupiteľstva Partizánske a členom komisie životného prostredia, dopravy a verejných služieb pri tomto mestskom zastupiteľstve doručené dotazníky. V tom istom čase boli dotazníky doručené aj zamestnancom Mestského úradu mesta Partizánske.

Prieskum vo vzťahu k náhodne vybraným obyvateľom a domácnostiam prebiehal približne do decembra 2017. Realizovaný bol formou krátkych návštev pri bránach záhrad alebo pred dverami domov. Spolupracujúci študenti-dobrovoľníci vystupujúci v pozícii anketárov zbierali dáta v dvojiciach, zástupcovia združenia zbierali dáta ako samostatne vystupujúci anketári.

Podľa plánu mala byť do konca roku 2017 realizovaná aj distribúcia dotazníkov širokej verejnosti a malo dôjsť tiež k začatiu prác na analýze získaných dát. Táto časť aktivít sa však mierne omeškala a bola presunutá do ďalšieho obdobia pokračovania projektovej implementácie. Partneri sa pri tom odvolávali na nižšiu spoluprácu zo strany zástupcov mesta Partizánske, pretože Mestský úrad mesta Partizánske v danom čase ešte nemal podpísanú zmluvu o realizácii tohto pilotného projektu s ÚSV ROS a v danej etape nečerpal finančné prostriedky z grantovej schémy.<sup>17</sup>

Už v tejto etape projektovej implementácie boli naštartované diseminačné aktivity a informačná kampaň. Okrem zverejnenia viacerých informačných statusov prostredníctvom sociálnych sietí oboch partnerov bol pilotný projekt (najmä jeho partnerstvo, ciele a plánované aktivity) prezentovaný aj prostredníctvom:

- informačného stánku a prednášky na festivale Ekotopfilm-Envirofilm, ktorý sa konal v meste Partizánske;
- prostredníctvom prezentácie Lenky Beznákovvej (Priatelja Zeme – SPZ) na tému Participácia verejnosti pri tvorbe stratégie nakladania s KO v Partizánskom, ktorá odznela na 3. ročníku celoslovenskej konferencie Biologicky rozložiteľné odpady.<sup>18</sup>

V decembri 2017 sa začal pripravovať časový harmonogram verejných stretnutí s ostatnými zainteresovanými aktérmi. Okrem toho bola pozornosť venovaná aj príprave distribúcie dotazníkov širokej verejnosti, a to tak, aby sa dobehol mierny časový sklz, ktorý nastal v priebehu tejto implementačnej etapy.

<sup>17</sup> Sumarizačná správa za podaktivitu 1 k výročnej monitorovacej správe za rok 2017: Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík (obdobie: 15. apríl – 31. december 2017). Spracovala: B. Gindlová.

<sup>18</sup> Priatelja Zeme – SPZ: 3. ročník konferencie BIOLOGICKY ROZLOŽITELNÉ ODPADY. Dostupné z: <<https://www.priateliazeme.sk/spz/akcie/3-rocnik-konferencie-biologicky-rozlozitelne-odpady>> (30. 9. 2019).

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (JANUÁR 2018 – JÚN 2019)

Počas tejto etapy implementácie boli uskutočnené viaceré terénne zbery dát. Napríklad, už v priebehu prvého štvrťroka 2018 (konkrétne dňa 19. marca 2018 a 20. marca 2018) boli organizované dve verejné stretnutia s obyvateľmi mestskej časti Štrkovec, na ktorých partneri projektu zbierali podnety a pripomienky od časti obyvateľov. Na pôde Mestského úradu Partizánske bolo zorganizované pracovné stretnutie za účasti zástupcov spolupracujúcich projektových partnerov so zástupcami obchodnej spoločnosti JRK Waste Management, s. r. o. Predmetom tohto stretnutia bola snaha o zavedenie nového systému evidencie využitia smetných nádob, pričom táto téma ostala otvorená a na stretnutí nebolo prijaté žiadne záväzné rozhodnutie.

Do začiatku letného obdobia roku 2018 sa uskutočnili aj ďalšie verejné stretnutia s obyvateľmi mesta Partizánske. Súčasťou stretnutí boli tiež prezentácie a školenia v oblasti používania malých rodinných kompostární. Zaujímavosťou týchto stretnutí bol zvýšený záujem zo strany obyvateľov mesta o aktivity združenia a mesta v oblasti nakladania s komunálnymi odpadmi. Dá sa predpokladať, že tento zvýšený záujem bol vyvolaný okrem iného pokračovaním informačnej kampane a propagačných projektových aktivít.

Jesenné obdobie bolo venované najmä dokončovaniu zberu dát v teréne, a to v prostredí škôl, ktoré sú v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta, ale tiež vo vybraných častiach mesta, ako i prostredníctvom elektronických dotazníkov. Vytvorená pracovná skupina sa venovala najmä spracovaniu dát dovtedy realizovaných prieskumov pre potreby materiálu, ktorý niesol označenie: Analýza súčasného stavu odpadového hospodárstva v meste Partizánske.

K zvýšeniu povedomia verejnosti o prebiehajúcej implementácii tohto pilotného projektu prispievala prebiehajúca informačná kampaň. Táto sa neobmedzovala iba na tradičné formy informovania (napríklad prostredníctvom článkov v lokálnych periodikách alebo prostredníctvom špeciálneho vydania lokálneho spravodaja, ktorý obsahoval všetky relevantné informácie), ale propagácia projektu prebiehala aj za využitia novších informačných nástrojov. Typickým príkladom sú propagačno-informačné relácie publikované prostredníctvom mestskej televízie za využitia kanálu Youtube.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Propagačno-informačné relácie o dianí v meste Partizánske šírené prostredníctvom kanálu Youtube. Dostupné z: <<https://www.youtube.com/watch?v=PEhMO4dw6Eo>>; 5 min., 10 s. (30. 9. 2019)/ <<https://www.youtube.com/watch?v=H1tBGw25YmM>>; 10 min., 22 s. (30. 9. 2019).

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

Celkovo sa v tejto implementačnej etape využili pomerne rozmanité formy zberu dát (zber prebiehal prostredníctvom dotazníkov, ktoré boli vyplňané za prítomnosti a asistencie anketárov i bez ich prítomnosti). Pokiaľ ide o konkrétne formy, hlavní projektoví partneri (a predovšetkým zástupcovia občianskeho združenia Priatel'ia Zeme – SPZ v spolupráci so študentmi-dobrovoľníkmi) realizovali tieto aktivity:

- osobné návštevy domácností v dvoch mestských častiach so zástavbou rodinných domov, kde boli distribuované dotazníky aj informačné letáky;
- distribúcia dotazníkov a informačných letákov na ulici v dvoch mestských častiach so sídliskovou zástavbou (bytové domy);
- sedem verejných prednášok, na ktorých sa zúčastnilo spolu približne 480 osôb;
- distribúcia elektronického dotazníka prostredníctvom internetových stránok a sociálnych sietí (Facebook) projektových partnerov;
- informačný stánok a vystúpenie počas filmového festivalu Ekotopfilm-Envirofilm;

prieskum na školách, ktorý pozostával z:

- ankiet o poznatkoch žiakov o odpadoch (tieto boli spojené s prednáškami o triedenom zbere);
- distribúcie takzvaných rodinných dotazníkov o poznatkoch o odpadoch, ktorý bol určený pre deti a ich zákonných zástupcov;
- rozhovorov s riaditeľmi škôl o možných nástrojoch na motivovanie žiakov k triedeniu odpadov;
- diskusia na stretnutí so záhradkármi v meste Partizánske;
- diskusia na stretnutí s riaditeľmi škôl v meste Partizánske;
- diskusia na stretnutí s podnikateľmi v meste Partizánske;
- sedem stretnutí spojených s diskusiou s členmi komisie životného prostredia, dopravy a verejných služieb pri Mestskom zastupiteľstve mesta Partizánske;
- päť stretnutí pracovnej skupiny k príprave plánovanej stratégie.<sup>20</sup>

20 Moňok, B. – Beznáková, L. 2019. Analýza súčasného stavu nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Dňa 19. augusta 2019 sa v priestoroch Mestského úradu mesta Partizánske konalo predstavenie zistení prieskumu medzi obyvateľmi mesta Partizánske, ktorý realizovali obaja hlavní projektoví partneri. Týmto podujatím sa uzatvoril tento pilotný projekt. Zúčastnili sa na ňom nielen zástupcovia hlavných projektových partnerov a Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ale tiež odborná verejnosť pozostávajúca z primátorov, starostov a zamestnancov jednotiek územnej samosprávy z viacerých slovenských miest a obcí.

Odpovede v rámci dotazníkového prieskumu boli získané od 1762 obyvateľov mesta Partizánske, od 9 poslancov jeho mestského zastupiteľstva a tiež od 11 zamestnancov jeho mestského úradu. Výsledky poukázali na vyššiu mieru triedenia v podmienkach domácností obývajúcich rodinné domy v porovnaní s triedením zo strany domácností obývajúcich bytové domy. Oba druhy domácností sa však zhodujú v miere nespokojnosti s aktuálnym stavom v oblasti zvozu komunálneho odpadu (ide o asi jednu tretinu všetkých domácností). Zhoda nastala aj v tom, že väčšina obyvateľov vníma nedostačujúci prístup k potrebným informáciám. Jednoznačne najdôležitejšou časťou dotazníkového prieskumu z hľadiska participatívnej tvorby príslušnej verejnej politiky bolo zozbieranie podnetov a návrhov od zainteresovaných aktérov na zlepšenie aktuálneho stavu v oblasti nakladania s komunálnym odpadom. Celkovo sa zozbieralo približne 1500 návrhov, respektíve podnetov, pričom dominovali tieto návrhy:

- zvýšenie komfortu zberu odpadov,
- zvýšenie frekvencie zberu vytriedených zložiek odpadov,
- intenzívnejšia distribúcia potrebných informácií o odpadoch a nakladaní s nimi,
- zavedenie nástrojov ekonomickej motivácie pre tých, ktorí triedia odpad,
- zavedenie pravidelnej kontroly triedenia odpadu,
- podpora kompostovania a zber biologických odpadov aj v častiach s bytovou zástavbou,
- zavedenie triedenia odpadu na všetkých školách a v podnikoch pôsobiacich na území mesta,
- zmena otváracích hodín zberného dvora.<sup>21</sup>

21 Moňok, B. – Beznáková, L. 2019. Analýza súčasného stavu nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Všetky tieto zistenia sa stali podkladom pre materiál označený ako Analýza súčasného stavu nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske. Jeho autormi boli Branislav Moňok a Lenka Beznáková. Analýza je jedným z hlavných výstupov tohto projektu, pričom je podľa projektovej dokumentácie považovaná aj za podklad na spracovanie strategického materiálu pod názvom „Stratégia nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske na obdobie 10 rokov“ a na prípravu manuálu obsahujúceho metodiku použitého participatívneho procesu.

Projektoví partneri sa už v príprave pilotného projektu stavali k jeho plánu tak, aby bol replikovateľný inými mestami a obcami na Slovensku. Vďaka vydarenej spolupráci a dosiahnutým výstupom je možné konštatovať, že projekt môže slúžiť ako príklad dobrej praxe. Ponúka totiž iným jednotkám územnej samosprávy akýsi návod na to, ako pracovať so širokou verejnosťou pri vysoko aktuálnej téme a ako vtiahnuť rôznych zainteresovaných aktérov do plnenia spoločných cieľov. Ako kľúčové momenty vydareného a zmysluplného partnerstva vedúceho k splneniu cieľov sa javia tieto prvky: voľba vhodného projektového partnera (v tomto prípade išlo o medzisektorové partnerstvo), vzájomná dôvera, rešpekt a správne odhadnutie vlastných kapacít i potrieb, vyjasnenie priorít a ich formulácia vo vzťahu k partnerovi a tiež plnenie zverených úloh a poskytovanie primeranej spätnej väzby.

---

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

---

Projektoví partneri postavili svoju spoluprácu v tomto projekte na dlhodobej pozitívnej skúsenosti vyplývajúcej z rôznych kooperatívnych aktivít, ktoré realizovali v minulosti. Táto im pomohla nielen pri vzájomnom porozumení, ale zároveň vytvorila obsahový rámec, na ktorý tento pilotný projekt nadviazal.

Vzájomné poznanie sa hlavných partnerov prispelo k skráteniu adaptačného obdobia na minimum. Žiadny z partnerov nepotreboval prakticky žiadnu špecifickú prípravu na oboznámenie sa s prioritami druhého partnera. Rovnako boli partneri oboznámení s preferovanými formami komunikácie, ako aj s tým, čo môžu jeden od druhého očakávať v oblasti plnenia

pracovných úloh. V tejto súvislosti neprekvapuje, že medzi hlavnými partnermi panovala vzájomná dôvera od začiatku prípravy tohto projektu až po jeho formálne ukončenie.

Realizáciu plánovaných aktivít možno vyhodnotiť ako stopercentnú. Výnimkou bol malý časový sklz, ktorý nastal v prvej implementačnej etape, no partnerom sa podarilo tento malý deficit napraviť. Kvalitné naplánovanie projektových aktivít vyplývalo z bohatých skúseností mesta i združenia v oblasti nakladania s komunálnym odpadom. Partneri si rozdelili úlohy tak, ako to zodpovedalo ich možnostiam a preferenciám. Nositeľom projektovej idey bolo síce združenie, no mesto sa mu snažilo primerane sekundovať. Počas realizácie projektu sa využívalo striedavé líderstvo pri plnení zvolených úloh. Zatiaľ čo v prípade združenia išlo o obsahové líderstvo, mesto bolo skôr organizačným lídrom. Inými slovami, platí, že v prípade tvorby analýzy, ako jedného z výstupov projektu, malo líderskú pozíciu občianske združenie Priateľia Zeme – SPZ, keďže disponovalo príslušným know-how v oblasti tvorby obdobných analýz i súvisiaceho zberu dát. Naopak, mesto Partizánske bolo lídrom v prípade takých úloh, akými boli zabezpečovanie vhodných priestorov, poskytovanie kontaktov na obyvateľov, organizácia pracovných stretnutí a podobne. Spolupráca partnerov bola aj vďaka týmto skutočnostiam prakticky bezproblémová.

Vzhľadom na plánované vynaloženie energie i času boli očakávania oboch projektových partnerov i ÚSV ROS pomerne vysoké. Pozitívom je, že plánované výstupy boli dosiahnuté, pričom nešlo iba o formálne splnenie plánovaných výstupov, ale tieto výstupy priniesli už v priebehu implementačnej fázy projektu prvé pozitívne účinky. Napríklad, projektoví partneri mali záujem o zvýšenie osvedy medzi obyvateľmi mesta v oblasti nakladania s komunálnym odpadom a zodpovedného správania sa k svojmu bezprostrednému okoliu. Už na verejných diskusiách sa podarilo vzbudiť medzi účastníkmi-obyvateľmi mesta veľkú pozornosť a títo obyvatelia sami nadobudli pocit, že separácia a kvalitné odpadové hospodárstvo sú jednou z najdôležitejších oblastí verejných služieb, ktoré sú v kompetencii miest a obcí na Slovensku. Účastníci týchto stretnutí prejavovali tiež záujem o bytové kompostárničky, ktoré by podľa vlastných slov radi využívali. Otázkou však ostáva, aký dopad prinesie tento pilotný projekt v dlhodobom časovom horizonte, a teda nakoľko je deklarovaná zmena v myslení obyvateľov udržateľná. Tu sa hlavná úloha vo veľkej miere presúva do rúk samosprávy, ktorá aj na základe skúseností z tohto pilotného projektu mala možnosť zistiť, že vo vzťahu k obyvateľstvu je potrebné konať proaktívne a že participácia a inklúzia v rozhodovacích procesoch majú svoj zmysel. Tvorba strategického materiálu prebehla za účasti

veľkého množstva aktérov, čo je v reáliách slovenských miest pozitívnou deviaciou a veľkým prínosom pre prax tvorby verejných politík v podmienkach územnej samosprávy.

Komunikácia medzi projektovými partnermi prebiehala štandardne. Využívali sa nástroje elektronickej i telefonické komunikácie, no veľa vecí sa riešilo aj na niekoľkých pracovných stretnutiach.

V zásade platí, že projektívi partneri sa stretli pri realizácii projektu iba s dvoma komplikáciami. Prvou z nich bola neúmerná administratívna záťaž súvisiaca s vykazovaním práce, na ktorú poukazovali predovšetkým zástupcovia združenia. Do úvahy pri tom brali objem poskytnutého grantu. Ako uviedli: *V minulosti sme pracovali na mnohých projektoch financovaných z rôznych typov grantových schém, ale komplikovanú administratívu sme zvyčajne zažili iba pri väčších projektoch. Pri vstupe do tohto projektu sme nerátali s tým, že bude vyžadované také množstvo energie na vyplňanie rôznych pracovných výkazov a monitorovacích správ, pretože vzhľadom na výšku poskytnutého grantu sa nám množstvo takto vynaloženej energie zdá neprimerané.*<sup>22</sup>

Druhý problém sa objavil už prvej etape implementácie projektu. Bolo ním omeškanie platby zo strany Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v prospech Mestského úradu mesta Partizánske. K tejto situácii však došlo najmä kvôli spôsobu refundácie výdavkov v rámci grantovej schémy zo strany Ministerstva vnútra SR (táto grantová schéma bola financovaná podľa pravidiel pre poberateľov financií z operačného programu Efektívna verejná správa). Bez ohľadu na túto skutočnosť zamestnanci mesta vnímali túto situáciu ako mierne demotivujúcu: *Na jednej strane sa od nás očakával výkon projektových úloh v súlade s projektovým plánom, na druhej strane pre nás nebolo príjemné nevedieť, kedy budeme za našu prácu zaplatení.*<sup>23</sup>

22 Rozhovory so zástupcami mesta Partizánske a občianskeho združenia Priatelia Zeme – SPZ.

23 Rozhovory so zástupcami mesta Partizánske a občianskeho združenia Priatelia Zeme – SPZ.

## Otázky a úlohy

- Triedenie odpadu zo strany domácností patrí v mnohých európskych krajinách k bežným aktivitám. Ak sa však pozrieme na slovenské pomery, môžeme vidieť, že veľká časť z nich stále triedenie odpadu nevyužíva, alebo ho využíva iba v obmedzenej miere. Pokúste sa zamyslieť nad tým, prečo je to tak a zohľadnite najmä ekonomické a legislatívne dôvody.
- Spolupráca medzi partnerskými subjektmi prebiehala v tomto pilotnom projekte prakticky ukážkovo. Pokúste sa naformulovať hlavné determinanty vplývajúce na takýto priebeh spolupráce.
- Predstavte si, že ste v pozícii koordinátora participatívneho procesu v bežnom slovenskom meste a podobne, ako to bolo v tomto prípade, získate od participujúcej verejnosti stovky návrhov či podnetov vzťahujúcich sa k riešenej téme. Ako by ste dizajnovali proces ich spracovania, kategorizácie a vyhodnocovania (vrátane konkrétnych spôsobov poskytovania spätnej väzby)?

PP


VIII  
Transparentnost  
výkonu samosprávy  
a otevorené dáta

# Príbeh pilotného projektu č. 8

Alexandra Hrabínová

Hlavní partneri projektu:

- mesto Hlohovec
- občianske združenie Utopia



Táto prípadová štúdia je venovaná mimoriadne zaujímavému pilotnému projektu, a to tak z hľadiska jeho obsahu, ako aj príbehu. Sledovaný pilotný projekt totiž riešil až tri súvisiace témy, a to otvorené dáta, otvorené plánovanie verejných priestorov a participatívne rozpočtovanie. Do projektu bolo na strane verejnej správy zapojené mesto Hlohovec a mimovládny sektor zastupovalo občianske združenie Utopia. Určité problémy naznačila už príprava projektu, keď prakticky na poslednú chvíľu došlo k výmene zapojeného zástupcu verejnej správy, pričom medzi mestom Hlohovec a Utopiou následne nedošlo k potrebnému predimplementačnému stretnutiu, na ktorom by si vyjasnili vlastné zámery a očakávania. Pilotný projekt predstavuje príklad postupnej straty dôvery medzi partnermi, ktorá vyústila až do potreby mediácie. Zodpovednosť za tento stav pritom niesli všetky zainteresované subjekty, teda tak projektoví partneri, ako aj ÚSV ROS. Aj keď nástroje, ako sú otvorené dáta, otvorené plánovanie verejných priestorov či participatívny rozpočet, patria medzi prínosné a populárne nástroje, vzťahy medzi projektovými partnermi boli také napäté, že ovplyvnili aj potenciálne efekty, ktoré týmito nástrojmi mohli a mali byť dosiahnuté. Ako negatívum sa javí aj niekoľko nedopovedaných, respektíve nedoriešených otázok medzi partnermi a ich neochota pokračovať v spolupráci. Namiesto príkladov dobrej praxe tak sledovaný pilotný projekt slúži ako súbor upozornení na to, čomu je dobré vyhnúť sa pri nadviazaní spolupráce s partnerom, ktorého nepoznáme a ktorý môže mať celkom prirodzene odlišné očakávania.



## OTVORENÉ DÁTA, PLÁNOVANIE VEREJNÝCH PRIESTOROV A PARTICIPATÍVNE ROZPOČTOVANIE

Transparentnosť, participácia a zúčtovateľnosť patria medzi kľúčové princípy otvoreného vládnutia a vyžadujú inovatívnosť administratívno-politických aktérov nielen v interakcií so spravovanými aktérmi, ale tiež v samotnom spôsobe ich fungovania. Transparentnosť vyžaduje, aby sa administratívno-politickí aktéri otvorili a uľahčili ostatným aktérom prístup k informáciám. Zvyčajne sa to deje prostredníctvom zverejňovania otvorených dát, ktoré je nezriedka sprevádzané vyššou mierou participácie verejnosti na prijímaných rozhodnutiach.<sup>1</sup> Existuje celý rad možností, ako zapojiť ostatných aktérov do rozhodovacích procesov. V posledných rokoch sa najmä v zahraničí mimoriadne populárnym nástrojom stalo participatívne rozpočtovanie, ako aj zapájanie obyvateľov do plánovania verejných priestorov. Na Slovensku sú skúsenosti s využitím týchto nástrojov veľmi limitované. Bez ohľadu na uvedené však platí, že za každým z prípadov ich využitia stoja zánietení ľudia, zaujímavé príbehy a nepochybniteľné odhodlanie tvoriť kvalitné verejné politiky pre verejnosť a za účasti verejnosti.

Prvým mestom na Slovensku, ktoré sa pustilo do zverejňovania otvorených údajov, bol Prešov. Postupom času sa týmto prístupom inšpirovali aj ďalšie mestá (napríklad Bratislava, Banská Bystrica, Jaslovské Bohunice), no Prešov si aj naďalej zachováva líderstvo v objeme i kvalite zverejňovaných otvorených dát. Otvorené údaje umožňujú napríklad samospráve informovať vlastných obyvateľov. Práve informácie sú z hľadiska participácie kľúčové, pretože na jednej strane predstavujú predpoklad participácie (ak chceme, aby verejnosť participovala, táto musí disponovať relevantnými informáciami o tom, ako, kedy a v akej oblasti či sfére môže participovať), no na druhej strane sú často tiež hlavným motivátorom participácie (verejnosť pomerne bežne participuje s cieľom získať nejaké pre ňu relevantné či dôležité informácie). Navyše, informovanosť nezrieka vedie aj k ekonomicky efektívnejšiemu poskytovaniu verejných služieb, pretože prostredníctvom informovanosti dochádza k znižovaniu rôznych transakčných nákladov. Z hľadiska verejnej kontroly

1 Congress of local and regional authorities. Transparency and open government. Report from 35th session of Governance Committee. Dostupné z: <<https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c>> (30. 9. 2019).

je dôležité zdôrazniť, že práve informovanosť umožňuje aj komparáciu pôsobenia, respektíve fungovania administratívno-politických aktérov, a napríklad vo vzťahu k voľbám informovanosť zabezpečuje kontrolu plnenia konkrétnych sľubov.<sup>2</sup> Na zhrnutie významu otvorených dát je vhodné uviesť nasledujúci výrok: *Keby som bola primátorkou, chcela by som, aby môj úrad vyzeral v očiach verejnosti ako transparentné miesto, kde sa dobre pracuje. Nehovoriac o tom, že sa zlepšia procesy na úrade, keď sú dáta čistejšie.*<sup>3</sup>

Zapájať občanov do definovania budúcej podoby a funkcie verejných priestorov alebo zisťovať ich potreby a pocity vo vzťahu ku konkrétnemu miestu nie je v slovenskej samospráve zvykom. K prvým slovenským samosprávam, ktoré si zapájanie verejnosti do tvorby alebo úpravy verejných priestorov vyskúšali, patria napríklad mestá ako Žilina, Banská Štiavnica, Zvolen, ale tiež obce ako Pohorelá, Rumanová a tak ďalej. Výsledkom zapojenia miestnych obyvateľov je to, že verejné priestory plnia svoj účel, posilňujú „ducha“ miestnej komunity a následne sa o ne často obyvatelia i dobrovoľne starajú, pretože ich považujú za „svoje“. Potešujúcim fenoménom je rastúci počet požiadaviek samotnej verejnosti na umožnenie jej účasti na rozhodovaní o využití verejných priestorov.<sup>4</sup> I tu sa však ukazuje, že ak zainteresovaní aktéri nespokojujú a nesledujú spoločne definované ciele, vyúsťuje to do protestných podujatí (napríklad do protestov miestnych obyvateľov voči zámerom investorov či samospráv). Priam učebnicovým príkladom na Slovensku je príbeh protestov miestnych obyvateľov namierených proti takzvanej Pezinskej skládke.<sup>5</sup>

Snáď najviac viditeľným nástrojom spomedzi uvedených je stále populárnejšie participatívne rozpočtovanie. Ako už bolo naznačené, skúsenosti slovenských miestnych samospráv s týmito nástrojmi zatiaľ nie sú veľké. Mestá a obce, ktoré sa rozhodli využiť participatívne rozpočtovanie, tvoria približne 2 % z celkového počtu miest a obcí na Slovensku. Nie je to však prekvapujúce ak si uvedomíme, že slovenská legislatíva tento typ rozpočtovania neupravuje a samosprávy, ktoré k nemu pristúpili, vo veľkej miere improvizujú, respektíve

2 HANEČÁK, P. (2019): Samospráva, ľudia a otvorené dáta. In: Súbor expertných materiálov „Samospráva pre ľudí – ľudia pre samosprávu“. Dostupné z: <<https://cutt.ly/Je6CE6h>> (30. 9. 2019).

3 HURNÁ, M. In: HANEČÁK, P. (2019): Samospráva, ľudia a otvorené dáta. In: Súbor expertných materiálov „Samospráva pre ľudí – ľudia pre samosprávu“. Dostupné z: <<https://cutt.ly/Je6CE6h>> (30. 9. 2019).

4 Nadácia Ekopolis: Verejné priestory. Plánovanie a tvorba verejných priestranstiev za účasti verejnosti. Dostupné z: <<https://www.ekopolis.sk/mesta-pre-ludi/verejne-priestory>> (30. 9. 2019).

5 ODPADYPORTAL: Pezinská skládka: chronológia. Dostupné z: <<https://www.odpady-portal.sk/Dokument/101479/pezinska-skladka-chronologia.aspx>> (30. 9. 2019).

postupujú intuitívne. Aby akýkoľvek nástroj participácie fungoval (a participatívne rozpočtovanie nie je výnimkou), aby dokázal zaujať dotknutých aktérov, aby sa títo mali záujem angažovať a zároveň aby nedochádzalo k sklamaniam z dosiahnutých výsledkov, je potrebné dobre ho nastaviť a venovať všetkým súvisiacim procesom primeranú kapacitu. Malé samosprávy zväčša takéto možnosti nemajú a preto neprekvapuje fakt, že s participatívnym rozpočtovaním majú skúsenosti skôr väčšie samosprávy (napríklad Rožňava, či Mestská časť Bratislava – Nové Mesto, a z menších samospráv napríklad Spišská Belá). Jednou z najväčších výhod participatívneho rozpočtovania je zabezpečenie aj do istej miery partikulárnych potrieb miestneho obyvateľstva v relatívne krátkom časovom horizonte. Okrem toho platí, že participatívne rozpočtovanie je nenásilnou formou obojstranného učenia, pri ktorom sa miestni obyvatelia učia o fungovaní samosprávy i miestnej demokracie a orgány samosprávy sa oboznamujú s preferenciami miestnych obyvateľov a v ideálnom prípade sa ich zamestnanci stávajú senzitívnejší vo vzťahu k potrebám miestneho obyvateľstva.

Ako už naznačujú predchádzajúce riadky, tento pilotný projekt bol viacprvkový a snahou projektových partnerov bolo zavedenie, respektíve zlepšenie hneď troch nástrojov participácie verejnosti.

## PARTNERI PROJEKTU

Mesto Hlohovec je okresným mestom ležiacim v Trnavskom samosprávnom kraji. Vďaka zverejneným otvoreným dátam vieme v súčasnosti vývoj počtu obyvateľov mesta sledovať na dennej báze. K 31. októbru 2019 bolo na trvalý pobyt v meste Hlohovec prihlásených presne 20.859 osôb,<sup>6</sup> pričom v posledných rokoch dochádza ku kontinuálnemu úbytku obyvateľov mesta. O tom, že transparentnosť v Hlohovci rozhodne nie je cudzím slovom, svedčí množstvo aktivít – od malých užitočných zmien (napríklad presadenie termínov zasadnutí mestského zastupiteľstva v popoludňajších hodinách, či presadenie zachovania priestoru pre vystúpenia občanov v novele rokovacieho poriadku zastupiteľstva) až po zlepšovanie umiestnenia mesta v hodnotení

<sup>6</sup> Informačný systém mesta Hlohovec: Demografia. Počty občanov v jednotlivých rokoch. Dostupné z: <<https://egov.hlohovec.sk/Default.aspx?NavigationState=880:0:>> (30. 9. 2019).

transparentnosti 100 najväčších miest na Slovensku organizáciou Transparency International Slovensko (kým ešte v roku 2012 sa v tomto hodnotení mesto umiestnilo až na 79. priečke a v roku 2014 na 25. priečke, v hodnotení z roku 2018 sa Hlohovec dostal na 4. pozíciu a patrí tak medzi najtransparentnejšie mestské samosprávy na Slovensku).<sup>7</sup>

Predchodcom participatívneho rozpočtovania v podmienkach mesta Hlohovec bol portál IdeaSiTy,<sup>8</sup> začal v meste fungovať v roku 2015. Portál slúžil na zber takzvaných občianskych nápadov, respektíve podnetov na zlepšenia života v meste v rôznych oblastiach. Obyvatelia mesta mali právo vyjadriť sa ku každému nápadu/podnetu a ich argumentácia sa triedila na „argumenty za nápad“ a „argumenty proti nápadu“. Každým kladným hlasom stúpala nápad v pomyselnom rebríčku vyššie. Naopak, záporné hlasy nápad posúvali v tomto rebríčku smerom nadol. Najvyššie hodnotené nápady boli prezentované poslancom mestského zastupiteľstva a mnoho z nich bolo následne aj realizovaných. Proces výberu projektov, ktoré sa majú realizovať, však nikdy nemal jasne stanovené pravidlá.

Prínosy zapájania verejnosti do rozhodovania o živote v Hlohovci sú vedeniu mesta zrejme. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Hlohovec na roky 2014 – 2020, ktorý predchádzajúce vedenie mesta dalo spracovať externej spoločnosti, sa vedenie mesta na čele s Miroslavom Kollárom rozhodlo prepracovať. Odôvodňovalo sa to jednak zmenou metodiky a legislatívy, ale tiež nedostatočnou pozornosťou, ktorá v pôvodnej verzii tohto plánovacieho strategického dokumentu bola venovaná dopadom nových trendov na mesto Hlohovec. Táto iniciatíva sa však využila na zapojenie miestneho obyvateľstva i obyvateľstva obcí, ktoré sa nachádzajú vo funkčnom mestskom regióne Hlohovca, pretože títo sa na spracovaní jeho pôvodnej verzie podieľali iba minimálne.<sup>9</sup> Mesto Hlohovec sa však začalo venovať aj participatívne plánovaniu verejných priestorov. Stalo sa tak už v roku 2015, kedy mesto schválilo vlastnú koncepciu verejných priestorov, ktorá obsahuje prehľadné pravidlá a zásady pre rozvoj mestských verejných priestorov (tento koncepčný dokument mapuje a analyzuje 22 ťažiskových verejných priestorov z pohľadu

<sup>7</sup> Transparency international Slovensko. Otvorená samospráva. Hodnotenie transparentnosti 100 najväčších miest a žúp. Dostupné z: <<http://samosprava.transparency.sk/rankings/cities>> (30. 9. 2019).

<sup>8</sup> IdeaSiTy – Hlohovec. Dostupné z: <<https://hlohovec.ideasity.sk/>> (30. 9. 2019).

<sup>9</sup> Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Hlohovec 2014 – 2020. Dostupné z: <<http://mesto.hlohovec.sk/program-hospodarskeho-a-socialneho-rozvoja.phtml?id3=65380>> (30. 9. 2019).

ich silných a slabých stránok, príležitostí i hrozieb). Jedným z hlavných cieľov koncepcie sa stala tiež snaha o výraznejšie zapojenie miestnych obyvateľov do zmien v okolí ich bydlísk či pracovných, študijných alebo voľnočasových pôsobísk. V priebehu leta 2016 sa Hlohovčania mohli aktívne vyjadrovať k funkčnosti a podobe centrálnej zóny. V auguste 2016 mesto vyhlásilo urbanisticko-architektonickú súťaž o najlepší návrh centrálnej zóny, ktorá bola určená pre laikov. Ku kvalite a využitiu centrálnej zóny sa mali možnosť vyjadriť aj návštevníci mestského jarmoku (september 2016) prostredníctvom dotazníkovej metódy.

Ani v oblasti zverejňovania údajov nebolo mesto Hlohovec pri vstupe do tohto projektu nováčikom. Mesto už dlhšie zverejňovalo napríklad údaje o faktúrach, objednávkach, verejných obstarávaníach, či o rozpočte mesta a jeho hospodárení. Zverejňované však boli aj rôzne demografické dáta o miestnych obyvateľoch, údaje o psoch evidovaných na území mesta, ako aj zoznam daňových dlžníkov (tieto údaje ale boli dostupné prevažne len v jednom formáte). V roku 2016 vizualizovalo mesto svoj rozpočet interaktívnou formou prostredníctvom nástroja wikiBudgets. Už v nasledujúcom roku sa však kvôli náročnosti spracovania vizualizácia rozpočtu nerealizovala.

Mestské zastupiteľstvo pozostávalo z 23 poslancov a hlavou mesta/primátorom bol Miroslav Kollár. Mestský úrad Hlohovec v tomto projekte zastupoval Matúš Lukačovič, ktorý pôsobil aj ako odborný garant pilotného projektu za samosprávu. Na odbore stratégie zastával funkciu referenta pre stratégie, koncepcie, dáta a participáciu. Až do konca februára 2019 bola aktívnym zástupcom mesta aj Denisa Bartošová, ktorá v danom čase pôsobila ako prednostka Mestského úradu Hlohovec.

Združenie Utopia je vnímané ako líder v presadzovaní a zavádzaní participatívnych rozpočtov do samosprávnej praxe na Slovensku. Združenie sa v roku 2011 zaslúžilo o zavedenie vôbec prvého participatívneho rozpočtu na Slovensku, a to v hlavnom meste Bratislava, kde združenie vystupovalo ako garant procesu. V roku 2012 podporila Nadácia Intenda projekt šírenia participatívneho rozpočtovania aj mimo Bratislavu. Utopia stála pri zavádzaní participatívnych rozpočtov napríklad v Banskej Bystrici, Leviciach, Ružomberku, Prievidzi, Mestskej časti Bratislava – Nové Mesto, či v Trnavskom samosprávnom kraji.

Združenie je aktívne aj vo sfére plánovania verejných priestorov, kde rovnako presadzuje participatívne prístupy. Praktické skúsenosti má najmä z plánovania verejných priestorov v prostredí Mestskej časti Bratislava – Nové Mesto a v meste Ružomberok. Okrem toho je združenie súčasťou iniciatívy OpenData, ktorá vytvára a zavádza do praxe nástroje na zvyšovanie transparentnosti verejnej správy a na zlepšovanie toku informácií medzi verejnou

správou a verejnosťou. Už v roku 2011 stálo združenie (prostredníctvom iniciatívy OpenData.sk) aj pri zrode publikačnej platformy Open Data Node, ktorá bola následne v období rokov 2013 – 2015 implementovaná v rámci európskeho projektu COMSODE a má už aj prvých používateľov v niekoľkých krajinách EÚ (na Slovensku napríklad v podobe národného projektu eDemokracia). Výsledky tohto projektu plánuje združenie využívať aj naďalej a šíriť prostredníctvom nich dobrú prax aj do podmienok ďalších miestnych samospráv na Slovensku.

Riaditeľom združenia Utopia a odborným garantom tohto pilotného projektu na strane mimovládnej organizácie bol Peter Vittek. Projektovým expertom na problematiku otvorených dát bol Peter Hanečák, konzultant združenia pre informačné technológie a otvorené dáta. Expertom na participatívne plánovanie verejných priestorov v združení i v tomto pilotnom projekte bol architekt Jozef Veselovský. Participatívne rozpočtovaniu sa v podmienkach Hlohovca za združenie venovali najmä Peter Nedoroščík, ako skúsený facilitátor, a Martina Belanová, ktorá zároveň mala na starosti aj administratívne spracovanie projektu.

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

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 umožňuje 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, ktoré dáta a v akej podobe verejnosť vyžaduje a očakáva. Všeobecným prínosom je transparentnejšie a efektívnejšie fungovanie samosprávy.*

*Participatívne plánovanie verejných priestorov umožňuje obyvateľom, ktorých sa verejný priestor týka, určovať jeho budúcu podobu. Samospráva tak získava konkrétny zámer, ktorý môže následne obstaráť alebo realizovať. Všeobecným prínosom je premena verejného priestoru do podoby, ktorá umožňuje jeho všestrannejšie využitie a väčšie zapojenie verejnosti do starostlivosti oň.*

*Participatívny rozpočet umožňuje občanom a občiankam bezprostredne vstupovať do definovania rozpočtu mesta, pričom otvára možnosť priamo*

spolupracovať pri definovaní jednotlivých položiek rozpočtu a ich následnej realizácii. Občania a občianky 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 prínosom je adresné a efektívne vynakladanie spoločných financií.<sup>10</sup>

Hlavné činnosti, prostredníctvom ktorých mala implementácia projektu prebiehať, boli stanovené takto:

- mapovanie a analýza východiskového stavu participácie v meste Hlohovec;
- informačná kampaň;
- sformovanie pracovných skupín (takzvaných participatívnych komunít) zložených zo zástupcov verejnosti;
- práca v participatívnych komunitách v rámci tematicky definovaných oblastí;
- priame ovplyvňovanie a definovanie rozpočtu samosprávy verejnosťou prostredníctvom zavedenia participatívneho rozpočtovania;
- zapájanie verejnosti do revitalizácie a následného využívania a spravovania konkrétnych verejných priestorov prostredníctvom zavedenia participatívneho plánovania verejných priestorov;
- publikácia požadovaných otvorených údajov týkajúcich sa samosprávy a vizualizácia rozpočtu samosprávy;
- príprava a realizácia štyroch workshopov a dvoch konferencií (určených pre verejnosť) zameraných na participatívne plánovanie, participatívne rozpočtovanie a otvorené dáta;
- tvorba expertných materiálov (napríklad analýz a metodík) pre oblasť zvyšovania transparentnosti samosprávy prostredníctvom participatívneho plánovania, participatívneho rozpočtovania a otvorených dát.

Projekt mal definované štyri hlavné výstupy: 1) všeobecne záväzné nariadenie Mestského zastupiteľstva mesta Hlohovec, ktoré by riešilo zavedenie participatívneho rozpočtu ako súčasť celkového rozpočtu mesta; 2) všeobecne záväzné nariadenie Mestského zastupiteľstva mesta Hlohovec definujúce konkrétnu podobu participatívneho plánovania verejných priestorov a jeho záväznosť pri revitalizáciách verejných priestorov; 3) publikácia požadovaných otvorených dát; 4) vizualizácia rozpočtu samosprávy.

<sup>10</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 8.

Obsah projektu bol iniciatívou združenia. Pôvodne sa plánovalo realizovať tento pilotný projekt v partnerstve s mestom Trnava. Krátko pred podpisom memoranda o spolupráci, v júni 2017, však mesto Trnava bez bližšieho odôvodnenia od realizácie projektu odstúpilo. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v tejto situácii vstúpil do prípravnej fázy projektu a s ponukou na spoluprácu oslovil mesto Hlohovec, ako „náhradníka“ za mesto Trnava. Zástupcov mesta Hlohovec idea pilotného projektu rýchlo oslovila, pretože so všetkými nástrojmi participácie, ktoré prinášal tento projekt, mesto Hlohovec už nejakým spôsobom experimentovalo, respektíve ich do určitej miery využívalo.

Aj keď sa partneri nepoznali, vzájomné spoznávanie prebehlo bež väčších problémov a zdalo sa, že na seba narazili aktéri, ktorí vedia čo chcú a ktorých zábery i predstavy o potrebných opatreniach sú zhodné. Mesto malo záujem modifikovať a zlepšiť výstupy, ktoré prinášala platforma IdeaSiTy. Táto bola v prechádzajúcom období využívaná v meste Hlohovec na zber, prezentáciu a následnú realizáciu občianskych nápadov. Jej zriaďovateľom i prevádzkovateľom bola nezisková organizácia Propolis, no očakávania mesta od zavedenia tejto platformy neboli naplnené. Hlohovčania prihlasovali najmä projekty, za realizáciu ktorých malo zodpovedať mesto, a nie vlastné projekty, ktoré chceli realizovať vo vlastnej réžii s podporou mesta. Združenie Utopia vnímalo túto situáciu ako príležitosť pracovať s obyvateľmi mesta a naučiť ich, že participácia nemá byť primárne o tom, čo má robiť mesto pre nich, ale že participácia skôr ponúka príležitosti na ich vlastnú sebarealizáciu.

Na základe iniciatívy ÚSV ROS došlo aj k organizácii úvodného pracovného stretnutia všetkých troch zainteresovaných strán. Riešilo sa na ňom nastavenie spolupráce a diskutované boli základné úlohy odborného garanta za mesto. Zástupcovia mesta Hlohovec tiež garantovali vyčlenenie finančných prostriedkov na participatívny rozpočet. Zápis z tohto pracovného stretnutia uvádza, že je *potrebné prerokovať obsahové nastavenie pilotného projektu v prospech mesta Hlohovec, aby tento aktér pocítil vlastníctvo výstupov a výsledkov, ako aj benefity realizácie tohto pilotného projektu.*<sup>11</sup> K diskutovanému prerokovaniu obsahového nastavenia projektu vo vzťahu k mestu, ani k riadnemu prerozdeleniu úloh medzi združenie a mesto však nikdy nedošlo.

<sup>11</sup> Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Hlohovci zo dňa 21. júna 2017.

Z toho v neskorších fázach projektu začali plynúť viaceré problémy a na povrch vyplávali tiež nenaplnené očakávania zo strán oboch projektových partnerov. Projektová dokumentácia sa počas celého trvania projektovej implementácie viazala k mestu Trnava a nikdy nebola prispôbena na podmienky mesta Hlohovec. Projektové úlohy združenia Utopia vo vzťahu k mestu Trnava podľa pôvodnej projektovej dokumentácie boli definované takto:

- *združenie poskytne svoje know-how samosprávnym orgánom, miestnym mimovládnym organizáciám i zapojeným občanom, pričom tieto znalosti budú slúžiť k sformulovaniu procesov, ktoré budú maximálne prispôbené lokálnym podmienkam a budú výsledkom spolupráce uvedených aktérov;*
- *združenie sa bude podieľať na koordinácii potrebných aktivít v súčinnosti so samosprávnymi orgánmi;*
- *združenie vypracuje metodiky vytvorených participatívnych mechanizmov.<sup>12</sup>*

Už v priebehu júna 2017 došlo k zazmluvneniu prvých odborníkov/expertov združenia Utopia. Prípravná fáza sa však kvôli výmene partnera na strane subjektu verejnej správy predĺžila a mesto Hlohovec sa oficiálnym partnerom projektu stalo až o tri mesiace neskôr, v septembri 2017. Deklaratórne sa tak stalo podpísaním a zverejnením zmluvy o partnerstve, vďaka čomu mesto mohlo začať aj s čerpaním projektových prostriedkov.

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (JÚN 2017 – JANUÁR 2018)

Na začiatku implementačnej fázy sa uskutočnilo pracovné stretnutie hlavných partnerov projektu. Partneri sa na ňom venovali identifikácii vstupov (napríklad základných dokumentov, používaných foriem participácie, foriem a spôsobov zverejňovania dát a podobne) pre potreby vypracovania Analýzy východiskového stavu participácie v meste Hlohovec. Tento analytický dokument mal byť hlavným výstupom aktivít združenia v prvej etape implementácie projektu.

<sup>12</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 8.

Predmetom analýzy mala byť šírka a hĺbka, respektíve typy a intenzita participácie v takto vymedzených oblastiach:

- informácie (Aké zdroje informácií v meste/na úrade mesta existujú? Ako prebiehajú informačné toky vo vnútri mestského úradu? Ako prebiehajú informačné toky od mestského úradu k verejnosti? Ako prebiehajú informačné toky od verejnosti k mestskému úradu? Aká je miera diskusie, aké sú spôsoby jej moderovania, a aké bariéry prístupnosti tejto diskusie možno identifikovať?);
- interakcie (Aké typy interakcií uplatňuje mesto vo vzťahu k mimovládnym organizáciám? Aké typy interakcií uplatňuje mesto vo vzťahu k verejnosti?);
- aktivity (Aké aktivity mesta boli doteraz realizované participatívnym spôsobom? Aký bol podiel verejnosti na ich navrhovaní, realizácii a kontrole?).<sup>13</sup>

Spracovanie analytického dokumentu sa realizovalo prostredníctvom týchto nástrojov a postupov: 1) mapovanie a obsahová analýza informačných zdrojov, 2) analýza vybraných udalostí, a 3) pološtruktúrované rozhovory o skúsenostiach s participáciou s respondentmi z radov mestského úradu, mestského zastupiteľstva, vedenia mesta i širokej verejnosti. Partneri sa dohodli, že respondentov navrhnu a zabezpečia zástupcovia mesta Hlohovec. Malo sa prihliadať na to, aby vzorka zahŕňala aj nespokojné či kritické osoby.

Pološtruktúrované rozhovory sa uskutočnili v priebehu letných mesiacov 2017 najprv s ľahko identifikovateľnými respondentmi (teda s primátorom mesta, troma poslancami mestského zastupiteľstva, troma zamestnancami mestského úradu a troma aktivistami, ktorí už v minulosti prišli do kontaktu so samosprávnymi orgánmi mesta Hlohovec). Druhá časť rozhovorov sa uskutočnila koncom septembra 2017 na Michalskom jarmoku, kde malo mesto postavený informačný stánok. V tomto stánku prebiehalo hlasovanie o projektoch IdeaSiTy i prezentácia dovtedajších výsledkov z participatívneho plánovania verejných priestorov v meste. Tohto podujatia sa zúčastnili aj dvaja zástupcovia združenia so zámerom zberu kontaktov a informácií o vnímaní možností participácie v meste prostredníctvom vopred pripraveného dotazníka.

Už v septembri 2017 sa na pracovnom stretnutí hlavných partnerov začalo s plánovaním prvej spoločnej projektovej konferencie. Pôvodne navrhovaný novembrový termín sa ukázal ako príliš ambiciózný. Z dôvodu nedostatočného času na prípravu konferencie bol stanovený nový termín tohto

<sup>13</sup> Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Hlohovci zo dňa 3. augusta 2017.

podujatia a to na apríl 2018. Septembrové stretnutie okrem toho pomohlo partnerom vytvoriť priestor pre rozdelenie prvých organizačných úloh, pričom nájdenie vhodných priestorov bolo zverené mestu Hlohovec. Ku koncu prvej implementačnej etapy projektu partneri s prípravnými prácami nijako významne nepokročili. Ešte v priebehu januára 2018, na ďalšom projektovom stretnutí, totiž stále riešili identifikáciu vhodných priestorov (zo strany mesta bola navrhovaná budova základnej školy).

Okrem prác na východiskovej analýze štartovali v prvej implementačnej etape aj procesy zverejňovania otvorených dát, pokračovalo sa v rozbehnutých aktivitách participatívneho plánovania verejných priestorov a prebiehali prípravné práce na spustenie participatívneho rozpočtovania.

Ako už bolo uvedené, mesto malo skúsenosť so zapájaním svojich obyvateľov i návštevníkov do rozhodovacích procesov týkajúcich sa verejných priestorov. Aktivity tohto pilotného projektu rovnako prispievali k participatívne plánovaniu centrálnej zóny. Prvou z nich bol dotazníkový prieskum určený prevádzkam na pešej zóne, ktorý bol realizovaný v septembri 2017. Dotazník osobne distribuoval Matúš Lukačovič a návratnosť bola veľmi dobrá (dotazník vyplnilo 19 prevádzok z 23 oslovených prevádzok). Bezprostredné reakcie z tohto zberu zhrnul zástupca mesta takto: *Väčšina opýtaných bola prekvapená, že sa ich niekto na niečo pýta, avšak zostávali pesimistami ohľadom realizácie. Všeobecne by prevádzky privítali aktívnejšiu komunikáciu a diskusiu zo strany mesta.*<sup>14</sup>

Aktivity v tejto oblasti ďalej pokračovali workshopom študentov architektúry Slovenskej technickej univerzity pod názvom Hack the street!, ktorý zorganizovalo mesto. Cieľom workshopu bolo odhaliť príčiny nefunkčnosti pešej zóny a navrhnúť, ako do nej vrátiť život. Študenti svoje návrhy predstavili na Michalskom jarmoku v priebehu septembra 2017, kde boli konfrontovaní s kritickým pohľadom miestnych. Participatívne plánovanie tohto verejného priestoru vyvrcholilo v novembri 2017 verejnou diskusiou Budúcnosť Námesťia sv. Michala k zadaniu urbanisticko-architektonickej štúdie. Súčasťou diskusného večera bola nielen prezentácia nápadov, podnetov a pripomienok obyvateľov mesta, ale aj výsledkov workshopu pre študentov architektúry.

Prípravu, distribúciu a spracovanie dotazníkov v rámci všetkých procesov participatívneho plánovania verejných priestorov realizoval garant projektu za mesto Hlohovec Matúš Lukačovič. Týkalo sa to aj spracovania a publikácie

záverečných správ. Zástupca združenia Utopia pre oblasť plánovania verejných priestorov, Jozef Veselovský, sa tohto konkrétneho plánovacieho procesu nezúčastnil, keďže k jeho zazmluvneniu došlo až v priebehu septembra 2017.

V septembri bolo obnovené už v minulosti začaté participatívne plánovanie verejného priestoru medzi Hlohovou ulicou a Frašťackou ulicou a začalo sa tiež nové participatívne plánovanie verejného priestoru na sídlisku Sihoť. Do týchto plánovacích procesov bol zapojený aj zástupca združenia Utopia. Stretnutia s obyvateľmi sa konali vždy vo vonkajších priestoroch, priamo na mieste diskutovanej lokality, čo malo nesporné výhody (napríklad obyvatelia nevyžadovali doplnkovú vizualizáciu riešeného priestoru), no zároveň museli organizátori čeliť nevyspytateľnému počasiu. Dotknutá verejnosť sa o týchto podujatiach dozvedela na základe pozvánok na podujatie, ktoré boli doručené do schránok obyvateľov daných lokalít. Navyše, v tomto čase vznikala stránka na sociálnej sieti Facebook pod názvom Participácia Hlohovec, ktorej cieľom bola distribúcia pozvánok i priebežná komunikácia o realizovaných aktivitách v rámci participatívneho plánovania verejných priestorov (v neskoršom období sa to týkalo aj participatívneho rozpočtovania).

Na sídlisku Sihoť sa stretnutie s miestnymi obyvateľmi konalo vo vybranom sídliskovom vnútrobloku, a to v pracovný deň od 17:30 hod až do zotmenia. Takto stanovený čas sledoval potrebu zapojenia pracujúcich alebo študujúcich obyvateľov tejto lokality. Organizátori spojili stretnutie s piknikom a spravili tak z neho príjemnú tvorivú akciu s priateľskou atmosférou, pričom spokojní boli aj s počtom zúčastnených obyvateľov: Účasť bola pomerne vysoká vzhľadom na to, že to bolo prvé stretnutie svojho druhu. *Prišlo okolo 20 ľudí.*<sup>15</sup> Pod vedením architektov Jozefa Veselovského (združenie Utopia) a Adama Lukačoviča (mesto Hlohovec) vznikla z podnetov zúčastnených obyvateľov sídliska mapa návrhov, ktorá sa stala jedným z podkladov pre príslušné odbory mestského úradu. Mapa bola v priebehu nasledujúcich troch týždňov doplnená o podnety zozbierané dotazníkmi, ktoré boli distribuované do všetkých poštových schránok na sídlisku a sprístupnené boli aj prostredníctvom internetovej stránky mesta a stránky Participácia Hlohovec na sociálnej sieti Facebook. *Celkovo sa takto podarilo zozbierať 64 dotazníkov, z toho 36 bolo vyplnených elektronicky a 28 dotazníkov sa vrátilo do schránky umiestnenej v miestnom obchode s potravinami.*<sup>16</sup> Tento postup

<sup>14</sup> Záverečná správa z prieskumu verejnej mienky – obnova sídliska Sihoť. Dostupné z: <[https://www.hlohovec.sk/download\\_file\\_f.php?id=1203576](https://www.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1203576)> (30. 9. 2019).

<sup>16</sup> Záverečná správa z prieskumu verejnej mienky – obnova sídliska Sihoť. Dostupné z: <[https://www.hlohovec.sk/download\\_file\\_f.php?id=1203576](https://www.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1203576)> (30. 9. 2019).

<sup>14</sup> Záverečná správa z prieskumu verejnej mienky – pešia zóna v Hlohovci. Dostupné z: <[https://www.hlohovec.sk/download\\_file\\_f.php?id=1203577](https://www.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1203577)> (30. 9. 2019).

nastavil štandard postupu v prípade všetkých ďalších lokalít, v ktorých mesto realizovalo participatívne plánovanie verejných priestorov.

Stretnutie v lokalite Hlohová ulica – Fraštická ulica po hodine prerušil dážď. Účasť na tomto stretnutí bola nižšia ako na predošlom stretnutí. Prišlo iba niečo vyše 15 ľudí. Za nižšiu účasť však mohla aj pomerne spontánna organizácia stretnutia. Ľudia sa o ňom dozvedeli iba niekoľko dní vopred.<sup>17</sup> Inak malo stretnutie rovnaký priebeh ako predchádzajúce stretnutie na sídlisku Sihoť. Viedol ho architekt z mesta Hlohovec Adam Lukačovič, ktorý zostavil mapu návrhov a podnetov zúčastnených. Aj táto bola následne doplnená odpoveďami z distribuovaných dotazníkov (zobieraných bolo 47 kusov dotazníkov).

V druhej časti tejto prvej implementačnej etapy prebiehali interné pracovné stretnutia a rokovania s dotknutými odborníkmi mestského úradu o riešených verejných priestoroch. V januári 2018 sa uskutočnilo pracovné stretnutie projektových partnerov zamerané na rekapituláciu stavu procesov participatívneho plánovania verejných priestorov:

- rekonštrukcia pešej zóny M. R. Štefánika nebola zahrnutá do rozpočtu na rok 2018 (predpokladaná bola iba realizácia menších zásahov);
- niektoré návrhy obyvateľov z plánovania v lokalite Hlohová ulica – Fraštická ulica boli zamietnuté z dôvodu riešenia dopravy a parkovania v danom území, no predpokladalo sa, že výsledná podoba riešenej témy, vrátane reflektovania požiadaviek miestnych obyvateľov, by mala byť predstavená na ďalšom verejnom stretnutí (na rok 2018 boli do rozpočtu zahrnuté prostriedky na vyrovnanie terénu a výsadbu zelene na športovisku nachádzajúcom sa na Fraštackej ulici);
- na rok 2018 bolo mestským úradom naplánované spracovanie architektonickej štúdie pre sídlisko Sihoť, ktoré malo byť nasledované ďalšími stretnutiami s obyvateľmi (tieto mali slúžiť na informovanie obyvateľov a na pripomienkovanie celej štúdie).

Ešte pred samotným začiatkom publikovania otvorených dát v meste Hlohovec prebehol redizajn internetovej stránky egov.hlohovec.sk, ktorá slúži ako portál informačného systému mesta. Stránka bola vylepšená z hľadiska užívateľskej prístupnosti a pribudli na nej nové kategórie otvorených dát (napríklad údaje o rozpočte, uliciach, adresách, demografických súvislostiach a tak

<sup>17</sup> Záverečná správa z prieskumu verejnej mienky – obnova verejného priestoru medzi ulicami Hlohová a Fraštická. Dostupné z: <[https://www.hlohovec.sk/download\\_file\\_f.php?id=1203578](https://www.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1203578)> (30. 9. 2019).

ďalej). Napĺňanie informačného systému otvorenými dátami bolo naplánované do troch etáp:

- prvá etapa: faktúry, objednávky, verejné obstarávanie, demografia, evidencia psov (počty psov podľa ulíc, adresy ich chovateľov a plemien), zoznam daňových dlžníkov, mapa mesta Hlohovec;
- druhá etapa: rozpočet, dotácie, ulice a adresy, volebné miestnosti, samospráva (primátor a poslanci mestského zastupiteľstva, všeobecne záväzné nariadenia, strategické a iné dokumenty), bezpečnosť a poriadok (zoznam príslušníkov mestskej polície, kamerový systém), školstvo (zoznam materských, základných a stredných škôl), majetok mesta (lavičky, smetné koše, kvetináče, autobusové zastávky, bicyklové stojany, detské ihriská, športové ihriská), významné mestské objekty (kategórie z GIT portálu: úrady a inštitúcie, investície mesta, rôzne), pamiatky a pamätihodnosti (zoznam s evidenčnými listami), zdravotné zariadenia (zoznam lekárov);
- tretia etapa: petície, evidencia stavebného úradu.

V priebehu prvej implementačnej etapy sa rozbehli práce na orientačnej mape modulov v informačnom systéme samosprávy (išlo o zoznam datasetov, v ktorom sú údaje rozdelené podľa tém, ktoré garant projektu za mesto Hlohovec navrhol do budúcnosti zverejniť na stránke egov.hlohovec.sk). Rozdelená bola aj personálna zodpovednosť za napĺňanie jednotlivých modulov. Nedošlo však k určeniu konkrétnejšieho časového plánu pri ich napĺňaní, čo sa v ďalších implementačných etapách ukázalo ako problém.

Expert združenia Utopia na problematiku otvorených dát v tejto etape pracoval na analýze aktuálneho stavu zverejňovania údajov v meste Hlohovec, na príprave plánu zverejňovania otvorených dát a na niektorých praktických riešeniach v tejto oblasti. Garant projektu za mesto mal na starosti zabezpečenie potrebných podkladov pre redizajn stránky egov.hlohovec.sk, prípravu a zodpovedajúce práce na orientačnej mape modulov, ďalej zabezpečenie prípravy požiadaviek na kategórie otvorených dát i prípravy samotných otvorených dát.

Príprava na spustenie participatívneho rozpočtu sa začala v novembri 2017 pracovným stretnutím hlavných partnerov projektu na Mestskom úrade Hlohovca. Výsledkom stretnutia bolo stanovenie predbežných procesov na rok 2018. Počas prvej etapy implementácie prebiehala tiež príprava pravidiel všetkých potrebných procesov. Zástupcovia združenia v tejto súvislosti poskytli mestu vzorové pravidlá, ktoré už boli združením použité v prípade participatívneho rozpočtovania v podmienkach Mestskej časti Bratislava-Nové Mesto. Završene prvej implementačnej etapy prebehlo na stretnutí projektových

partnerov koncom januára na Mestskom úrade Hlohovca. Zástupcovia združenia Utopia prezentovali závery Východiskovej analýzy participácie v meste Hlohovec a formulovali svoje odporúčania. Prvá prezentácia zástupcov združenia sa týkala participatívnych procesov vo všeobecnosti, ich druhá prezentácia bola zameraná na tému participatívneho plánovania verejných priestorov (téma otvorených dát prezentovaná nebola, pretože expert združenia na otvorené dáta sa tohto stretnutia nezúčastnil). Počas prezentácie zástupcovia mestského úradu pripomienkovali niektoré z prezentovaných skutočností a poukázali na neaktuálnosť niektorých z nich. Zdôraznili, že niektoré z navrhovaných odporúčaní neboli opodstatnené, mestský úrad ich v danom čase už realizoval. Garantka projektu a zástupkyňa ÚSV ROS preto požiadala združenie Utopia o overenie skutkového stavu, o dopracovanie analýzy a o zapracovanie pohľadu samotného mesta Hlohovec, ktorý v prezentovanej analýze absentoval.

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (FEBRUÁR 2018 – FEBRUÁR 2019)

Na začiatku druhej etapy implementácie sa mala uskutočniť konferencia, ktorá bola naplánovaná na apríl 2018. Prípravné práce však výrazne meškali. Preto sa z iniciatívy zástupcov Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v polovici marca 2018 uskutočnilo stretnutie s garantom združenia Utopia. Jeho predmetom bola príprava programu tejto konferencie, kalkulácia predpokladaných výdavkov, zoznam a oslovenie potenciálnych účastníkov a zabezpečenie potrebnej publicity. Na stretnutí garantka projektu a zástupkyňa ÚSV ROS opätovne vyzvala zástupcov združenia Utopia na dopracovanie východiskovej analýzy o pohľad mesta Hlohovec a jej odovzdanie.<sup>18</sup> Približne o mesiac sa na pôde ÚSV ROS uskutočnilo ďalšie stretnutie so zástupcami združenia Utopia so zámerom overenia postupu v príprave konferencie. Garant za združenie, Peter Vittek, ubezpečil zástupcov úradu, že pozývanie hostí a príprava konferencie riadne prebieha a v prvý deň konferencie sa očakáva

<sup>18</sup> Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Bratislave zo dňa 15. marca 2018.

vysoká účasť (približne 100 osôb). Napriek tomuto optimistickému odhadu požiadal zástupcov ÚSV ROS o pomoc pri oslovovaní a pozývaní hostí, nakoľko niektorí z oslovených na pozvanie nijako nereagovali.<sup>19</sup> Posledné pracovné stretnutie zástupcov úradu a združenia Utopia sa konalo približne o týždeň neskôr a bolo venované organizačno-technickému doladeniu konferencie.

Konferencia s workshopom pod názvom Samospráva pre ľudí (informácie, priestory, peniaze) sa uskutočnila počas víkendu, a to v termíne 20. – 22. apríla 2018 v priestoroch jednej zo základných škôl v Hlohovci. Skutočne dobrý obsah podujatia zatienila z pohľadu ÚSV ROS nízka účasť a slabo zvládnutá organizačno-technická stránka podujatia. Už počas neho sa objavilo niekoľko problémov, čo sa prejavilo vo zvýšenom napätí medzi všetkými projektovými partnermi. Zatiaľ čo v piatok a v sobotu sa na podujatí zúčastnilo celkovo asi 40 osôb (vrátane organizátorov a pozvaných rečníkov), v nedeľu účasť nedosiahla ani hranicu 30 osôb.

Začiatkom mája 2018 sa na pôde ÚSV ROS konalo pracovné stretnutie zástupcov oboch hlavných partnerov i ÚSV ROS (na stretnutí sa zúčastnili štyria zástupcovia ÚSV ROS, traja zástupcovia združenia a jeden zástupca mesta). Jeho cieľom bolo vecné zhodnotenie organizovanej aprílovej konferencie a hľadanie takých opatrení, ktoré by v ďalšom pokračovaní projektu zlepšili spoluprácu medzi partnermi a zabezpečili hladkú realizáciu ďalších plánovaných aktivít. Účastníci tohto stretnutia sa zhodli na tom, že nepochybne išlo o hodnotné podujatie z hľadiska prezentovaného obsahu, no jeho viditeľnou slabinou bolo početne nedostatočné publikum, ako aj absencia vytvárania záznamu z prezentácií rečníkov.

Výstupy z podujatia sa zaviazal spracovať garant za združenie Utopia z dostupných poznámok a záznamov na flipchartoch. K naplneniu tohto záväzku však nikdy nedošlo.

Napriek tomu, že zástupcovia združenia najprv pri príprave podujatia požadovali veľké priestory a ich odhady boli optimistické (predpokladali vysoký počet účastníkov), po konferenciách sa ich rétorika zmenila. Nižší počet účastníkov ospravedlňovali tým, že projekt bol z hľadiska kvantitatívnych ukazovateľov dimenzovaný na mesto Trnava, ktoré je populačne výrazne väčšie, než Hlohovec. V tomto momente sa potvrdilo, že zmenu jedného z partnerov (mesto Hlohovec nahradilo mesto Trnava v priebehu prípravnej fázy projektu) mala sprevádzať primeraná modifikácia projektovej dokumentácie, ku ktorej však partneri projektu, ani ÚSV ROS, nikdy nepristúpili.

<sup>19</sup> Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Bratislave zo dňa 10. apríla 2018.



Garantka projektu a zástupkyňa ÚSV ROS pomenovala aj ďalšiu príčinu nízkej účasti a tou bola nezvládnutá komunikácia, pretože viacerým nebol jasný zámer ani cieľová skupina podujatia: *ak podujatie malo byť stretnutie ľudí v malom, nemalo byť deklarované ako konferencia.*<sup>20</sup> Otvorená diskusia o výhradách ku konferencii prispela k upokojeniu existujúceho napätia medzi partnermi projektu. Garantka projektu za úrad zároveň deklarovala, že úrad *nebude vstupovať do procesu a zasahovať do obsahu nastavenia projektu medzi mestom Hlohovec a združením Utopia, no je pripravený poskytnúť potrebnú pomoc.*<sup>21</sup>

Na augustovom pracovnom stretnutí zástupcov ÚSV ROS a združenia po tretíkrát požiadala garantka projektu a zástupkyňa ÚSV ROS zástupcov združenia o zapracovanie pohľadu mestského úradu do analýzy východiskového stavu. Účastníci stretnutia sa dohodli na nasledujúcom postupe: Zástupca združenia Utopia *dopracuje analýzu po obsahovej stránke podľa vlastného uváženia a po formálnej stránke v súlade s jednotným postupom pre spracovanie odborných výstupov pilotnej schémy. Finálna analýza bude následne zaslaná na pripomienkovanie mestu Hlohovec a pripomienky mesta budú vložené do analýzy. Zástupca združenia Utopia navrhne, aby boli vložené formou prílohy. Z pohľadu ÚSV ROS bolo zdôraznené, že preferuje, aby sa analýza objektivizovala zapracovaním pripomienok priamo do jej textu.*<sup>22</sup> K splneniu tejto požiadavky však ani po vzájomnej dohode nikdy nedošlo.

Ani na začiatku druhej implementačnej etapy neexistoval konkrétnejší harmonogram participatívneho plánovania verejných priestorov. Bolo preto otáznosť, či a koľko nových verejných priestorov sa bude v rámci tohto pilotného projektu s obyvateľmi plánovať. Nebolo však vylúčené, že sa okrem dvoch už rozbehnutých plánovaní verejných priestorov (v lokalite na sídlisku Sihoť a v lokalite Hlohová ulica – Fraštická ulica) pristúpi k participatívne plánovaniu aj v prípade ďalších verejných priestorov.

Druhé stretnutie na sídlisku Sihoť sa so zámerom verejného prerokovania navrhnutej štúdie uskutočnilo v apríli 2018. Predchádzala mu krátka porada a príprava zúčastnených (Jozef Veselovský za združenie, Matúš Lukačovič a Adam Lukačovič za mesto) k priebehu stretnutia a rolám jednotlivých účastníkov. Pozvánky na verejné prerokovanie štúdie boli dostupné na internetovej stránke mesta, na stránke Participácia Hlohovec, ktorá bola zverejnená na sociálnej sieti Facebook, a v tlačenej podobe boli roznesené do blokov

na sídlisku (za roznášku týchto pozvánok bol zodpovedný garant projektu za mesto). V danom týždni bola štúdia dostupná na pripomienkovanie aj v elektronickej podobe. Stretnutia sa však zúčastnilo iba sedem osôb. Organizátori účel stretnutia popísali takto: *Cieľom stretnutia bolo zhrnúť výsledky predchádzajúceho stretnutia a dotazníkového prieskumu, ponúknuť priestor zástupcom mestského úradu na ich reakcie na konkrétne občianske podnety, ktoré vyplývajú z plánovania a dotazníkov, prezentovať architektonickú štúdiu realizácie vnútrobloku ako výsledok participatívneho plánovania (miestni obyvatelia dostali možnosť štúdiu pripomienkovať, čo využili a po diskusií so zástupcami mestského úradu dohodli konkrétne zmeny) a informovať miestnych obyvateľov o ďalšom postupe.*<sup>23</sup> Finálna verzia štúdie bola potom zverejnená na internetovej stránke mesta.<sup>24</sup> Pokiaľ ide o participatívne plánovanie verejných priestorov v lokalite Hlohová ulica – Fraštická ulica, v priebehu tejto etapy došlo ku kompletnej obnove streetbalového ihriska, ako aj k rekonštrukcii chodníka vedúceho ku garážam nachádzajúcim sa za Fraštickou ulicou.

V priebehu leta bola pre participatívne plánovanie verejných priestorov vytypovaná nová lokalita. Bola to lokalita Ulica Za poštou – Vinohradská ulica. Začiatkom septembra 2018 bolo v tejto lokalite zorganizované verejné stretnutie pričom sa využili skúsenosti z predchádzajúcich plánovaní verejných priestorov v meste. Stretnutie viedli architekti Adam Lukačovič (ako zástupca mesta) a Jozef Veselovský (ako zástupca združenia) v spolupráci s garantom projektu za mesto Hlohovec. V záverečnej správe sa uvádza, že daný vnútroblok je *zo všetkých najväčší a je teda prirodzeným centrom lokality. Samotná lokalita bola vybraná z dôvodu, že miestne futbalové ihrisko je veľmi frekventované, no zároveň ide o lokalitu, ktorá je miestnymi považovaná za kontroverznú.*<sup>25</sup> Tieto skutočnosti prispeli k tomu, že podujatia sa zúčastnili približne štyri desiatky osôb (z nich bolo 15 detí alebo mladistvých). Na stretnutí boli nápady účastníkov zakreslené do mapy lokality. Na získanie väčšieho počtu podnetov a názorov obyvateľov týkajúcich sa plánovanej lokality bola následne využitá štandardná forma dotazníka. Mestu sa takto podarilo zozbierať 73 vyplnených dotazníkov. Niektoré z podnetov miestnych obyvateľov, ktorí sa zúčastnili aktivít participatívneho plánovania vo vybraných lokalitách, boli zahrnuté do rozpočtu mesta pre rok 2019:

20 Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Bratislave zo dňa 3. mája 2018.

21 Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Bratislave zo dňa 3. mája 2018.

22 Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Bratislave zo dňa 3. augusta 2018.

23 Záverečná správa z prieskumu verejnej mienky – revitalizácia vnútrobloku medzi ulicami Vinohradská a Za poštou. Dostupné z: <[https://www.hlohovec.sk/download\\_file\\_f.php?id=1203574](https://www.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1203574)> (30. 9. 2019).

24 Štúdia revitalizácie vnútrobloku na sídlisku Sihoť. Dostupné z: <[http://obcan.hlohovec.sk/index.php?id\\_menu=135277](http://obcan.hlohovec.sk/index.php?id_menu=135277)> (30. 9. 2019).

25 Záverečná správa z prieskumu verejnej mienky – revitalizácia vnútrobloku medzi ulicami Vinohradská a Za poštou. Dostupné z: <[https://www.hlohovec.sk/download\\_file\\_f.php?id=1203574](https://www.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1203574)> (30. 9. 2019).

- na pešej zóne sa zrealizovalo doplnenie prvkov mobiliáru;
- na sídlisku Sihoť došlo k osadeniu piknikových setov;
- v lokalite Hlohová ulica – Fraštická ulica bolo rekonštruované detské ihrisko, doplnené bolo oplotenie kontajneroviska a v tejto lokalite boli tiež obnovené a rozšírené parkovacie miesta;
- vo vnútrobloku lokality Vinohradská ulica – Ulica Za poštou bol zrevitalizovaný trávnatý povrch futbalového ihriska, doplnená bola zeleň a tiež hracie prvky pre najmenšie deti.

V polovici druhej etapy implementácie projektu zhodnotil Matúš Lukačovič zverejňovanie otvorených dát ako *proces s dobrým základom. Zverejňovanie však prebieha pomalšie kvôli údajom, ktoré nemá mesto zhrnuté v ucelenej forme, prípadne chybným alebo chýbajúcim údajom, ktorých samotná kompletizácia, monitorovanie a dohľadávanie zaberá veľa času.*<sup>26</sup> Plán zverejňovania, ktorý bol výsledkom prvej etapy implementácie, zhodnotil s odstupom času ako *naivnú predstavu, keď sa ešte poriadne nevedelo, čo všetko to obnáša.*<sup>27</sup> V tejto etape už zástupcovia mesta vedeli, že pôvodne plánované kategórie dát do konca projektu nebudú zverejnené v plnom rozsahu, pretože mesto narazilo na vlastné kapacitné limity. Aj v tomto kontexte sa začiatkom roku 2019 uskutočnilo interné pracovné stretnutie Matúša Lukačoviča s vedúcim Odboru organizačného a informatiky Mestského úradu Hlohovca, ktoré bolo zamerané na plánovanie rozvoja kompletizácie a zverejňovania dát v priebehu roka 2019.

Expert združenia Utopia na otvorené dáta, Peter Hanečák, začal v tejto etape prípravu vizualizácie rozpočtu mesta Hlohovec.

Vo februári 2018 bola spustená informačná kampaň k participatívne-mu rozpočtovaniu. Predchádzali jej intenzívne diskusie a stretnutia zástupcov projektových partnerov. Títo sa dohodli, že v rámci participatívneho rozpočtu 2018/2019 sa v meste Hlohovec budú realizovať dve kategórie nápadov: takzvané občianske projekty (nízkorozpočtové projekty s rozpočtami do 5000 eur, ktoré navrhnu a zrealizujú obyvatelia mesta) a zadania pre mesto (projekty s rozpočtami do 40 000 eur, ktoré síce navrhnu obyvatelia mesta, no realizácia bude v rukách mesta).

Pred spustením participatívneho rozpočtovania bolo potrebné čo najjednoduchšie popísať procesy, vytvoriť realistický časový harmonogram, vypracovať interné pravidlá pre úrad a jeho zamestnancov, pripraviť informačné

materiály pre verejnosť a navrhnuť celú komunikačnú stratégiu. Bolo dohodnuté, že pre podujatia súvisiace s participatívnym rozpočtom bude používaná jednotná grafika s opakujúcimi sa prvkami a farbami. Tiež sa dohodlo, že informácie o participatívnom rozpočtovaní budú pravidelne zverejňované v mestských novinách Život v Hlohovci, na internetovej stránke mesta Hlohovec (v sekcii Participácia) a na stránke Participácia Hlohovec na sociálnej sieti Facebook. Tieto médiá mali slúžiť aj na pozývanie účastníkov do všetkých participatívnych procesov v meste (nielen tých, ktoré sa týkali participatívneho rozpočtovania, ale aj tých, ktoré súviseli s participatívnym plánovaním verejných priestorov). Okrem toho bola na jednotlivé podujatia pozývaná aj lokálne pôsobiacia Hlohovská televízia, ktorá z nich vysielala reportáže.

Intenzívna diskusia v tomto čase prebiehala aj o využiteľnosti portálu IdeaSiTy pre potreby participatívneho rozpočtovania. Na začiatku druhej etapy implementácie projektu sa preto uskutočnilo stretnutie zástupcov partnerov projektu s autorom tohto portálu. Mesto sa rozhodlo ponechať si ho najmä z dvoch dôvodov: 1) Hlohovčania mali s portálom už predchádzajúcu skúsenosť a 2) mesto v danom čase stále disponovalo platnou zmluvou s poskytovateľom tejto služby. Diskusia viedla k dohode, že portál bude upravený a to tak, aby sa pridávané nápady dali triediť na občianske projekty a zadania pre mesto. Zástupcovia združenia Utopia však považovali za spornú črtu tejto platformy možnosť udeľovania negatívnych (odmietavých) hlasov, na čo explicitne zástupcov mesta upozornili, a trvali na odstránení tejto funkcionality. Prevádzkovateľ portálu nevnímal odstránenie pridelovania negatívnych hlasov za dobré riešenie, pretože práve tento prvok mechanizmu hlasovania na portáli považoval za jeho určujúcu charakteristiku. Napokon bol portál IdeaSiTy upravený iba čiastočne. Podnety začali byť rozčleňované na občianske podnety a zadania pre mesto, ale možnosť udeľovania negatívnych hlasov zostala zachovaná.

Krátko pred spustením participatívneho rozpočtu 2018/2019 v Hlohovci odprezentovali zástupcovia združenia Utopia na pracovnom stretnutí projektových partnerov navrhovaný harmonogram. Na základe ich praktických skúseností s často zdĺhavou realizáciou projektov sa partneri dohodli, že participatívny rozpočet v Hlohovci bude organizovaný na báze dvojročného cyklu. Zdôraznené ale bolo aj to, že nápady, ktoré by sa dali realizovať ešte v roku 2018, by mohli dostať šancu na realizáciu v uvedenom roku. Harmonogram bol navrhnutý v dvoch verziách (a to pre občianske projekty a pre zadania pre mesto):<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Bratislave zo dňa 12. júla 2018.

<sup>27</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Hlohovec a občianskeho združenia Utopia.

<sup>28</sup> Príloha k zápisu k pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Hlohovci zo dňa 14. marca 2018.

**Občianske projekty (celkový rozpočet: 20 000 eur, max. 5 000 eur/projekt)**

03/2018	Prvé verejné stretnutie (úvodné informovanie, predkladanie projektových zámerov a verejná diskusia)
04/2018	Stretnutia participatívnych komunít (4 komunity = 1 deň, 2 stretnutia x 2 komunity), pričom ich obsahom má byť podoba projektových formulárov, vymedzenie cieľov a riešených otázok (s predpokladom, že obyvatelia mesta vypracujú prvú verziu formulárov a tieto doručia na mestský úrad)
05/2018	Spätná väzba mestského úradu k podaným občianskym projektom
06 – 08/2018	Individuálne konzultácie s predkladateľmi projektov so zámerom spracovania finálnych verzií projektových formulárov
08/2018	Odozdvanie finálnych projektových formulárov predkladateľmi
09/2018	Druhé verejné stretnutie (stretnutie všetkých predkladateľov so zámerom vzájomného pripomienkovania podaných projektov) – týždňová lehota na podanie spripomenkovanej verzie a o 10 dní verejná prezentácia projektov
09 – 10/2018	Hlasovanie o podaných projektoch (v lehote 10 dní): deliberatívne fórum: predkladatelia projektov si zadefinujú kritéria, podľa ktorých si budú projekty hodnotiť a následne sa na fóre ohodnotia všetky projekty, okrem svojho vlastného (váha 50 %) fyzické hlasovanie a elektronické hlasovanie: 70:30 (váha 50 %)
10/2018	Vyhodnotenie hlasovania a vyhlásenie výsledkov hlasovania
11 – 12/2018	Zaradenie úspešných projektov do návrhu rozpočtu zamestnancami mestského úradu
2019	Implementácia úspešných občianskych projektov a evaluácia tejto implementácie

**Zadania pre mesto (celkový rozpočet: 40 000 eur)**

03/2018	Prvé verejné stretnutie (úvodné informovanie, predkladanie projektových zámerov a verejná diskusia)
03 – 06/2018	Pridávanie návrhov zadaní pre mesto zo strany verejnosti prostredníctvom portálu IdeaSiTy
06/2018	Spätná väzba mestského úradu k podaným zadaniam pre mesto (ich vyhodnotenie z hľadiska realizovateľnosti) a ukončenie možnosti podávať ďalšie návrhy na zadania Druhé verejné stretnutie k zadaniam pre mesto (prezentácia spätnej väzby smerom k verejnosti a verejná diskusia)
06 – 09/2018	Spracovanie podnetov pre potrebu hlasovania zo strany mestského úradu (odhadnuté budú finančné náklady i harmonogram jednotlivých zadaní)
09/2018	Verejná prezentácia zadaní pre mesto (prezentované sú zástupcami mestského úradu)
09 – 10/2018	Hlasovanie o podaných zadaniach pre mesto (v lehote 10 dní): deliberatívne fórum: predkladatelia zadaní si zadefinujú kritéria, podľa ktorých si budú zadania hodnotiť a následne sa na fóre ohodnotia všetky zadania, okrem svojho vlastného (váha 30 %) fyzické hlasovanie a elektronické hlasovanie: 70:30 (váha 70 %)
10/2018	Vyhodnotenie hlasovania a vyhlásenie výsledkov hlasovania
11 – 12/2018	Zaradenie úspešných zadaní do návrhu rozpočtu zamestnancami mestského úradu
2019	Implementácia úspešných zadaní a evaluácia tejto implementácie

Participatívne rozpočtovanie spustilo mesto Hlohovec v spolupráci so združením Utopia dňa 20. marca 2018. Úvodné verejné stretnutie s obyvateľmi mesta sa uskutočnilo v kultúrnom centre AXA klub. Jeho prípravu, komunikáciu a organizáciu mal na starosti Matúš Lukačovič, ako garant pilotného projektu za mesto. Zúčastnilo sa ho približne 40 osôb, vrátane niekoľkých zamestnancov mestského úradu, zástupcov združenia Utopia (v rolách moderátorov alebo facilitátorov) a zástupcovia ÚSV ROS (v pozícii pozorovateľov). Stretnutie na začiatku otvoril primátor mesta Hlohovec, Miroslav Kollár, ktorý zúčastnených nielen privítal, ale tiež ich povzbudil k realizácii ich predstáv o lepšom meste. Následne zo stretnutia odišiel. Zástupca združenia v úvodnej prezentácii vysvetlil, čo je participatívny rozpočet, ako funguje a aký je rozdiel medzi takzvanými občianskymi projektmi a zadaniami pre mesto. Pre inšpiráciu boli účastníkom prezentované ukážky občianskych projektov, ktoré boli realizované v podmienkach iných slovenských miest. Pri prezentácii k zadaniam pre mesto boli účastníkom stretnutia prezentované dovtedy realizované nápady z portálu IdeaSiTy. V závere prezentácie predstavil zástupca združenia jednotlivé fázy participatívneho rozpočtovania spoločne s navrhovaným časovým harmonogramom.

Druhá časť úvodného stretnutia bola pracovná. Účastníci sa rozdelili do štyroch skupín (takzvaných tematických participatívnych komunít), a to podľa nápadov, s ktorými na stretnutie prišli, prípadne podľa témy, ku ktorej mali najbližšie alebo ju pokladali za dôležitú. Navrhnuté témy boli určené takto: 1) verejný priestor a zeleň; 2) doprava a cyklistická doprava; 3) šport a kultúra; 4) sociálne služby. Skupiny viedli zástupcovia združenia Utopia, ktorí nápady verejnosti na zlepšenie života v meste spolu s prítomnými rozvíjali a zaznamenávali obsah celej diskusie. Práca v skupinách trvala približne 30 minút. Potom si účastníci navzájom odprezentovali svoje závery a vypočuli si, s akými podnetmi a nápadmi prišli ostatní.<sup>29</sup> Záznam úvodného verejného stretnutia k spusteniu participatívneho rozpočtovania v meste Hlohovec bol prístupný aj prostredníctvom internetového kanálu YouTube.<sup>30</sup>

V apríli sa uskutočnilo pracovné stretnutie hlavných projektových partnerov. Ich zástupcovia sa na ňom zamerali na možnosti zazmluvnenia autorov vybraných (víťazných) projektov, na možnosti poskytnutia súčinnosti

29 Zápis z prvého verejného stretnutia k participatívemu rozpočtu 2018 v Hlohovci. Dostupné z: <[https://www.hlohovec.sk/download\\_file\\_f.php?id=1203549](https://www.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1203549)> (30. 9. 2019).

30 Videozáznam prvého verejného stretnutia k participatívemu rozpočtu 2018 v Hlohovci. Dostupné z: <[https://www.youtube.com/watch?v=soGMr1BXcrg&fbclid=IwAR05A3\\_uBmFaDMk\\_vdTA0xa45l2JPgWdEREwUcg0nOj0z2VHPztZZikEWJQ](https://www.youtube.com/watch?v=soGMr1BXcrg&fbclid=IwAR05A3_uBmFaDMk_vdTA0xa45l2JPgWdEREwUcg0nOj0z2VHPztZZikEWJQ)> (30. 9. 2019).

mestského úradu pri realizácii vybraných projektov (osobitne postup pre právnické osoby, napríklad občianske združenia, a osobitne postup pre fyzické osoby), na možnosti financovania týchto projektov a na pravidlá dokladovania skutočne vynaložených výdavkov.

Aktivity v rámci participatívneho rozpočtovania pokračovali v súlade s navrhnutým harmonogramom dvoma kolami stretnutí participatívnych komunít. Pred stretnutiami hovorili zástupcovia združenia s garantom za mesto o obvyklom priebehu verejných stretnutí, očakávaniach vzťahujúcich sa k jednotlivým aktérom a o kritériách pre kvalitné vedenie a facilitovanie diskusie.<sup>31</sup> Okrem účastníkov-autorov projektov sa týchto stretnutí zúčastňovali vždy dvaja zástupcovia združenia Utopia (v rolách moderátorov a facilitátorov) i garant projektu za mesto Hlohovec, ktorý stretnutia organizoval, pozoroval a pripravoval z nich zápisnice.

V úvode prvých stretnutí participatívnych komunít boli ich účastníci oboznámení s procesom participatívneho rozpočtovania. Následne každý zo zúčastnených zodpovedal základné otázky vzťahujúce sa k jednotlivým návrhom (Kto je nositeľom projektovej idey? Čo je obsahom projektu? Aká je cieľová skupina projektu? Kde a ako bude projekt realizovaný?). Po zodpovedaní otázok zúčastnení prezentovali svoje projekty a prebehla ich spoločná diskusia. Ukázalo sa, že nie všetci mali nápady na vlastný projekt, no atmosféra bola pracovná a účastníci si navzájom pomáhali v dolaďovaní nápadov. Pri prezentácií projektov sa ukázalo, že niektoré nápady sa prekrývajú a je možné ich prepojenie. Účastníci navyše vyjadrili ochotu zostať v kontakte a spolupracovať pri finalizácii projektových návrhov. Stretnutie bolo ukončené distribúciou formulárov s inštrukciou, ako tieto formuláre vyplniť do nasledujúceho stretnutia. Účasť v participatívnych komunitách Verejný priestor a zeleň a Šport a kultúra bola na úrovni 15 osôb (celkovo v nich bolo prezentovaných deväť návrhov na projekty a tri podnety na ďalšie spracovanie). V participatívnych komunitách Doprava a cyklodoprava a Sociálne veci bola účasť výrazne nižšia (v každej z týchto komunít sa identifikoval iba jeden aktívny účastník) a preto sa naplánovali na ďalší mesiac k týmto komunitám dodatočné stretnutia. Stretnutie komunity Sociálne veci sa uskutočnilo v priestoroch mestského úradu a stretnutie bolo tematicky spojené s komunitným plánovaním sociálnych služieb. Približne v tom istom čase sa konalo aj stretnutie

<sup>31</sup> Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Hlohovci zo dňa 23. apríla 2018.

komunity Doprava a cyklodoprava. Aj napriek nižšej účasti bolo stretnutie vyhodnotené ako produktívne a plné realizovateľných nápadov.<sup>32</sup>

Zatiaľ čo v druhých kolách stretnutí participatívnych komunít Verejný priestor a zeleň a Šport a kultúra sa už viedli hlbšie a konkrétnejšie diskusie o rozpracovaných projektoch, v prípade komunity Sociálne veci boli projektové idey výrazne menej rozpracované. Účasť v tejto komunite však narástla na úroveň 11 osôb, pričom išlo o osoby aktívne v sociálnej oblasti.<sup>33</sup>

Pracovné stretnutie zástupcov združenia a mesta, ktoré sa konalo v júni 2018, bolo venované návrhom na občianske projekty a identifikácii ich problémových oblastí. Výsledkom stretnutia bol zoznam úloh (pre obyvateľov-navrhovateľov, pre zástupcov združenia Utopia i pre zamestnancov mestského úradu), ktoré bolo potrebné doriešiť, aby všetky navrhované projekty mohli byť potenciálne realizované prostredníctvom mechanizmu participatívneho rozpočtovania. Pri jednotlivých návrhoch projektov sa overovala ich realizovateľnosť, vhodnosť ich umiestnenia, efektívnosť využitia zdrojov, ako aj ich súlad s rozvojovými dokumentmi a investičnými plánmi mesta. Všetky navrhnuté zmeny mali byť po ďalšej diskusii so zainteresovanými aktérmi zapracované do podoby upravených projektových návrhov.

Začiatkom júla 2018 vznikol prvý návrh pravidiel IdeaSiTy – participatívneho rozpočtu mesta Hlohovec, ktorý spracoval Matúš Lukačovič. Bral pri tom do úvahy pravidlá, ktoré sa pri participatívnych rozpočtoch využívajú v Mestskej časti Bratislavy – Nové Mesto a v Trnave. Po spracovaní návrhu týchto pravidiel vyzval zástupcov združenia Utopia na jeho pripomienkovanie.

V priebehu augusta a septembra 2018 prebiehali individuálne i skupinové konzultácie s predkladateľmi jednotlivých občianskych projektov, ktoré viedli zástupcovia združenia. Konzultácie boli venované dopracovaniu jednotlivých projektových návrhov. Na poslednom stretnutí si predkladatelia vzájomne vymenili projektové formuláre, odprezentovali si navzájom svoje projekty a nakoniec sa o nich živo diskutovalo. Po konzultáciách odovzdali predkladatelia finálne projektové formuláre na mestský úrad.

Koncom augusta 2018 pripomenul Matúš Lukačovič, ako garant projektu za mesto Hlohovec, zástupcom združenia Utopia možnosť pripomienkovať

<sup>32</sup> Zápis z prvého kola verejných stretnutí participatívnych komunít k participatívne rozpočtu 2018 v Hlohovci. Dostupné z: <[https://www.hlohovec.sk/download\\_file\\_f.php?id=1203557](https://www.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1203557)> (30. 9. 2019).

<sup>33</sup> Zápis z druhého kola verejných stretnutí participatívnych komunít k participatívne rozpočtu 2018 v Hlohovci. Dostupné z: <[https://www.hlohovec.sk/download\\_file\\_f.php?id=1203555](https://www.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1203555)> (30. 9. 2019).

pravidlá participatívneho rozpočtu v lehote do jedného týždňa (dôvodom bolo blížiacie sa zasadanie mestskej rady i nadväzujúce zasadnutie mestského zastupiteľstva, kde mali byť navrhované pravidlá schvaľované). Zástupca združenia avizoval, že združenie určite chce opätovne diskutovať o návrhu s cieľom odstrániť z hlasovacieho mechanizmu negatívne hlasy. Garant projektu za mesto sa opakovane pokúšal dohodnúť odstránenie negatívneho hlasovania s vlastníkom a prevádzkovateľom portálu IdeaSiTy, no neuspel. Pracovné stretnutie kvôli prediskutovaniu navrhovaných pravidiel IdeaSiTy – participatívneho rozpočtu mesta Hlohovec sa na mestskom úrade uskutočnilo na poslednú chvíľu. Zúčastnili sa ho dvaja členovia združenia Utopia, odborný garant za mesto Hlohovec, prednostka Mestského úradu Hlohovec a vedúca Ekonomického odboru Mestského úradu Hlohovec. Zástupcovia združenia sa zamerali predovšetkým na sporné body, ktoré podľa nich mohli ohroziť kvalitu, podobu a dôveryhodnosť procesu rozhodovania: 1) nedostatočné zabezpečenie internetového hlasovania; 2) váhy hlasovania; 3) záporné hlasy v internetovom hlasovaní a 4) možnosť výberu len jedného projektu v internetovom hlasovaní.<sup>34</sup> Návrhy a odporúčania formulovali zástupcovia združenia takto:

- *Je potrebné kombinovať kvalitatívnu i kvantitatívnu formu rozhodovania, pričom primárnu funkciu má mať kvalitatívna forma. Zamestnanci mestského úradu sa svojvoľne a bez konzultácií rozhodli pre pomer 40 % deliberácia, 30 % fyzické hlasovanie a 30 % elektronické hlasovanie. V prípade zadania pre mesto sa kvalitatívna forma rozhodovania vôbec nevyskytuje.*
- *V prípade kvantitatívneho hlasovania navrhujeme prideliť väčšie váhy fyzickému než elektronickému hlasovaniu (z dôvodu rozdielne vynaloženého času i aktivity na štúdium informácií, spôsobu odovzdávania hlasovacieho lístka, ako aj z dôvodu zabezpečenia hlasovania). Ak elektronické hlasovanie nemá žiadne zabezpečenie, nemôže mať vyššiu váhu ako 10 %.*
- *Hlasovanie nemôže byť výberom len jedného z projektov alebo zadania, ale vždy musí zahŕňať aspoň tri možnosti voľby.*
- *Pri elektronickom hlasovaní je nutné odstrániť možnosť udeľovania negatívnych hlasov. Negatívne návrhy a odpor voči návrhom sú vítané v procese prípravy, no nie v procese rozhodovania, kdeže ten má aj prvky hľadania konsenzu, respektíve je jeho ideálnym výsledkom. V tejto fáze by sa už problematické a vysoko kontroverzné návrhy vôbec nemali objavovať. Sme*

presvedčení, že ponechanie negatívnych hlasov môže v Hlohovci spôsobiť nezvratné škody, najmä ak ich jedna osoba môže v elektronickom hlasovaní udeliť stovky.<sup>35</sup>

Mesto sa napriek nim rozhodlo ďalej pokračovať s pôvodnou verziou pravidiel bez prijatia požadovaných zmien, čo viedlo k eskalácii napätia a výraznému ochladnutiu vzťahov medzi projektovými partnermi. Lehota na pripomienkovanie síce bola dvojmesačná, no zástupcovia združenia doručili svoje pripomienky až v jej úplnom závere. Mestský úrad v tomto kontexte argumentoval, že už nedisponuje dostatkom času na riadne vyhodnotenie a prípadné zapracovanie predložených pripomienok. A tak boli pravidlá participatívneho rozpočtovania schválené v pôvodnej verzii na zasadnutí mestského zastupiteľstva dňa 27. septembra 2018.<sup>36</sup> Deň po schválení pravidiel bolo spustené hlasovanie, ktoré prebiehalo 18 dní. Do hlasovania bolo zaradených 16 projektových nápadov (z toho bolo šesť občianskych projektov a desať zadania pre mesto). Fyzicky bolo možné odovzdávať hlasy prostredníctvom hlasovania do urny (na území mesta boli umiestnené tri urny) a tiež počas Michalského jarmoku v infostánku mesta. Elektronické hlasovanie sa obmedzilo na stránku portálu IdeaSiTy.

30. septembra 2018 sa konala verejná prezentácia projektov na Michalskom jarmoku, ktorý sa koná každoročne v centre mesta Hlohovec. Po krátkom úvode, v ktorom zástupcovia Utopie predstavili projekt participatívneho rozpočtovania a zhrnuli proces navrhovania, vytvárania a schvaľovania projektov, predkladatelia-koordinátori jednotlivých projektových nápadov prezentovali zúčastnenej verejnosti svoje projektové zámery. Po ich predstavení mali návštevníci jarmoku možnosť klásť týmto predkladateľom doplňujúce otázky. Okrem toho ponúkalo mesto svojim obyvateľom vo svojom infostánku počas celého jarmočného víkendu možnosť zapojiť sa do fyzického hlasovania. Súčasťou jarmoku bola aj výstava investičných akcií realizovaných v predchádzajúcich rokoch, čím sa mesto snažilo podporiť zaangažovanie obyvateľov do plánovania a rozhodovania o záležitostiach mesta.

Po skončení verejnej prezentácie viedli predkladatelia projektov s garantom projektu za mesto a zástupcami združenia diskusiu týkajúcu sa riešenia problémov, ktoré vznikli pri elektronickom hlasovaní. Námietky sa objavili

<sup>34</sup> Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Hlohovci zo dňa 6. septembra 2018.

<sup>36</sup> Zápisnica z rokovania Mestského zastupiteľstva mesta Hlohovec, konaného 27. septembra 2018. Dostupné z: <[http://mesto.hlohovec.sk/download\\_file\\_f.php?id=1050225](http://mesto.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1050225)> (30. 9. 2019).

<sup>34</sup> Zápis z pracovného stretnutia partnerov pilotného projektu č. 8 v Hlohovci zo dňa 6. septembra 2018.

ohľadne zabezpečenia hlasovania. Zistilo sa totiž, že bolo možné opakované hlasovanie z toho istého zariadenia. V tejto súvislosti boli formulované podozrenia z falšovania elektronického hlasovania, keďže niektoré z predložených projektov mali neúmerne väčšiu podporu než ostatné predložené projekty a so stúpajúcimi hlasmi v prospech niektorých projektov stúpali aj negatívne hlasy vzťahujúce sa ku konkurenčným projektom. Všetky tri zúčastnené strany sa dohodli na „schovaní“ negatívnych hlasov, čo bolo dosiahnuté prakticky okamžite. Prebehla tiež kontrola udelených hlasov prostredníctvom IP-adries a duplicitné hlasy boli odstránené.

Posledný deň hlasovania bol zároveň dňom verejného zvažovania (deliberácie). Zámerom verejného zvažovania bolo stretnutie všetkých predkladateľov občianskych projektov s cieľom vzájomného hodnotenia svojich projektov. V rámci participatívneho rozpočtovania v podmienkach mesta Hlohovec bola deliberácia súčasťou rozhodovacej fázy pri občianskych projektoch s váhou 40 % na celkovom výsledku. Jej výsledkom malo byť určenie poradia občianskych projektov podľa samotných predkladateľov. Deliberácie sa zúčastnili dvaja zástupcovia združenia Utopia (v rolách moderátorov a facilitátorov), garant projektu za mesto, dvaja zástupcovia ÚSV ROS (v rolách pozorovateľov), no iba polovica zástupcov predkladateľov občianskych projektov. Keďže neprišli všetci šiesti predkladatelia, verejné zvažovanie bolo ukončené bez hodnotiaceho výsledku. Prítomní sa pokúsili navrhnúť náhradný termín, ktorý by vyhovoval všetkým zainteresovaným aktérom a ako najvhodnejší termín bol identifikovaný 7. november 2018 (potvrdiť ho ešte mali zástupcovia mestského úradu). Matúš Lukačovič už na tomto stretnutí explicitne vyjadril obavy z takto určeného termínu vzhľadom na proces tvorby rozpočtu mesta na nasledujúci rok. Podľa zástupcov združenia Utopia nieslo jednoznačnú vinu na tejto situácii mesto Hlohovec, ktoré primeraným spôsobom nezabezpečilo účasť všetkých predkladateľov. Vedenie mesta sa bránilo tým, že združenie žiadnym spôsobom neprispelo k zabezpečeniu plnej účasti predkladateľov a mesto využilo štandardne používané kanály na to, aby predkladateľov pozvalo na verejné zvažovanie.

Po porade s vedením mesta rozoslal garant projektu za mesto, Matúš Lukačovič, všetkým predkladateľom projektov informáciu, že z dôvodu finalizácie mestského rozpočtu nebude možné uskutočniť verejné zvažovanie v navrhovanom náhradnom termíne a preto budú projekty vyhodnocované na základe odovzdaných fyzických a elektronických hlasov. Jednostranné zrušenie verejného zvažovania (zo strany mestského úradu) sa združenie Utopia rozhodlo nerešpektovať a trvalo na organizácii stretnutia. Zástupcovia združenia, ako odborní garanti projektu boli presvedčení, že dodržiavanie

pravidiel je jediným spôsobom zabezpečenia dôveryhodnosti participatívneho rozpočtovania v meste. Svoju ďalšiu spoluprácu s mestom podmienili zástupcovia združenia odvolaním garanta projektu za mesto z pozície mestského koordinátora participatívnych procesov. Táto komunikácia prebiehala prostredníctvom e-mailov a bola označená za verejnú. Napriek skutočnosti, že požadovaný termín verejného zvažovania narušil priebeh tvorby rozpočtu mesta, primátor mesta súhlasil s jeho uskutočnením za podmienky, že združenie zabezpečí účasť všetkých predkladateľov projektov. Spôsob a obsah komunikácie združenia označil primátor ako *absolútne neakceptovateľný*.<sup>37</sup> V tejto súvislosti upozornil, že organizovanie akýchkoľvek ďalších verejných stretnutí k participatívne rozpočtovaniu v meste nie je možné bez súhlasu mesta a bude považované za porušenie Memoranda o spolupráci. Do takto vypätej komunikácie vstúpil aj splnomocnenec vlády (ako najvyšší predstaviteľ aktéra vystupujúceho v pozícii ÚSV ROS). Vyjadril sklamanie z direktívnych požiadaviek a ultimatívneho konania zástupcov združenia a zároveň prianie, aby sa tento konflikt ďalej nestupňoval.<sup>38</sup> Celú situáciu komplikovala skutočnosť, že v danom čase vrcholila kampaň ku komunálnym voľbám a primátor mesta, Miroslav Kollár, sa opätovne uchádzal o znovuzvolenie. O to citlivejšie boli vnímané aktivity združenia Utopia, pretože téma zavádzania participatívnych nástrojov a inklúzie obyvateľov mesta do rozhodovacích procesov bola jednou z tém predvolebnej kampane.<sup>39</sup>

Náhradného termínu verejného zvažovania sa zúčastnili dvaja zástupcovia združenia, garant projektu za mesto a predkladatelia všetkých šiestich občianskych projektov. Na úvod bol zúčastneným osobám vysvetlený priebeh stretnutia. Potom sa predkladatelia jednotlivých projektov rozdelili do dvoch skupín a približne dvadsať minút vymýšľali kritériá, na základe ktorých následne hodnotili predložené projekty. Predkladatelia sa zhodli na týchto kritériách: 1) cieľová skupina, 2) turizmus a zviditeľnenie mesta, 3) udržateľnosť a dlhodobosť projektu, 4) dobrovoľníctvo, 5) náročnosť, 6) akútnosť potreby a 7) výchova, vzdelávanie a osveta.<sup>40</sup>

37 E-mailová komunikácia (označená za verejnú) mesta Hlohovec, občianskeho združenia Utopia a Úradu splnomocnenia vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti zo dňa 19. októbra 2018.

38 E-mailová komunikácia (označená za verejnú) mesta Hlohovec, občianskeho združenia Utopia a Úradu splnomocnenia vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti zo dňa 19. októbra 2019.

39 Miroslav Kollár: Stále sa cítim ako Alenka v ríši divov. Dostupné z: <<https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2017/cislo-42/stale-sa-citim-ako-alenka-v-risi-divov.html?split=all>> (30. 9. 2019).

40 Zápis z verejného zvažovania v Hlohovci dňa 7. novembra 2018.

V druhej časti stretnutia prebehlo hodnotenie projektov na základe zvolených kritérií. Každý predkladateľ projektu dostal hodnotiaci hárok a jeho úlohou bolo ohodnotenie všetkých projektov (okrem svojho) na hodnotiacej škále 1 – 5 bodov pre každé kritérium. Výsledky z verejného zvažovania (40 % z celkového hodnotenia) boli pripočítané k fyzicky odovzdaným hlasom (30 % z celkového hodnotenia) a elektronicky odovzdaným hlasom (30 % z celkového hodnotenia).

Finálne poradie občianskych projektov bolo zverejnené zhruba o týždeň na stránke Participácia Hlohovec na sociálnej sieti Facebook a tiež na internetovej stránke mesta. Do mestom vyčleneného rozpočtu (20 000 eur) sa dostalo prvých päť projektov, pričom nepodporený ostal iba jeden projekt. Pokiaľ ide o zadania pre mesto, do vyčleneného rozpočtu (40 000 eur) sa zmestili prvé štyri zadania. Na stránke Participácia Hlohovec sa však okrem výsledkov hodnotenia objavila aj informácia o tom, že ak sa mestu podarí získať finančný príspevok o ktorý požiadalo, budú podporené aj zadania pre mesto umiestnené na piatom a šiestom mieste. Okrem už spomínaných kanálov boli výsledky prvého ročníka participatívneho rozpočtovania zverejnené aj prostredníctvom miestnych novín Život v Hlohovci a lokálna Hlohovská televízia pripravila k výsledkom hlasovania pri zadaniach pre mesto samostatnú reportáž.

V novembrových komunálnych voľbách primátor mesta obhájil svoju pozíciu a vo voľbách uspel. Vzhľadom na vypätosť kampane, ako aj vzhľadom na udalosti okolo zavádzania participatívnych nástrojov v meste bol však primátor presvedčený, že vo voľbách neuspel: *Primátor Hlohovca Miroslav Kollár (nezávislý) priznal prehru vo voľbách predčasne, zvíťazil. Najväčšieho súpera Olivera Pestúna prekonal o 32 hlasov, keď v konečnom spočítaní získal 2610 a Pestún 2578. Kollár okolo 2. hodiny rannej pritom na svojej stránke na facebooku priznal volebnú porážku.*<sup>41</sup>

Po komunálnych voľbách požiadalo združenie Utopia ÚSV ROS o mediačné stretnutie, ktoré by pomenovalo chyby i nedostatky na oboch stranách. Preto zástupkyňa úradu, Alexandra Hrabínová, začiatkom decembra 2018 overovala záujem mesta o takýto typ stretnutia. Od tohto času sa zástupcovia združenia na procesoch k participatívne rozpočtovaniu nezúčastňovali. Začiatkom decembra 2018 sa konalo riadne zasadnutie Mestského zastupiteľstva mesta Hlohovec, pričom jedným z plánovaných bodov bolo aj rokovanie

o návrhu Programového rozpočtu mesta Hlohovec na roky 2019 – 2021. Na tomto zasadnutí nebol mestský rozpočet schválený z dôvodu chyby, a tak mesto vstúpilo na začiatku roka 2019 do režimu rozpočtového provizória. Predkladatelia víťazných občianskych projektov preto museli odložiť implementáciu svojich projektov. K schváleniu rozpočtu mesta napokon došlo v polovici februára 2019, vďaka čomu boli uvoľnené aj finančné prostriedky na víťazné projekty a začalo sa s ich implementáciou.

Začiatkom roku 2019 sa z iniciatívy Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti uskutočnilo pracovné stretnutie so zástupcami združenia Utopia. Predmetom stretnutia bolo včasné plánovanie záverečnej konferencie pilotného projektu. Zástupcovia úradu využili toto stretnutie na to, aby zástupcov združenia po štvrtýkrát vyzvali na dopracovanie východiskovej analýzy stavu participácie v meste Hlohovec. S Petrom Vittekom, ako garantom projektu za združenie, bolo dohodnuté, že združenie Utopia túto analýzu sfinalizuje ku koncu januára 2019. V meste medzitým prebiehali pracovné stretnutia s predkladateľmi jednotlivých víťazných občianskych projektov. Na týchto stretnutiach sa vždy zúčastňoval aj garant projektu za mesto, prednostka mestského úradu a zástupca relevantného odboru na mestskom úrade. Projekty, respektíve ich implementačné kroky sa riešili individuálne s cieľom dohodnutia konkrétnych implementačných postupov a zodpovedajúceho uvoľňovania finančných prostriedkov.

V závere tejto etapy sa uskutočnilo pracovné stretnutie so zástupcami občianskeho združenia WellGiving, ktoré v tom čase vyvíjalo hlasovací portál Hlas občanov. Tento mal zabezpečiť elektronické hlasovanie v rámci procesov participatívneho rozpočtovania. S vývojármi portálu Hlas občanov sa zaviazal spolupracovať garant projektu za mesto Hlohovec. Počas stretnutia sa objavili aj úvahy o vypustení mechanizmu verejného zvažovania z rozhodovacieho procesu pri participatívnom rozpočtovaní: *Hlasy z verejného zvažovania nie sú zakomponovateľné do aplikácie Hlas občanov. Užívatelia si budú myslieť, že výsledky e-hlasovania zobrazené na portáli sú finálne výsledky (nejasné pre užívateľov – ponechať verejné zvažovanie?).*<sup>42</sup>

V súvislosti s prípravou nového ročníka (2019/2020) participatívneho rozpočtu v Hlohovci oslovil garant projektu za mesto Hlohovec, Matúš Lukačovič, zástupcov združenia Utopia so zámerom zistiť, s kým a akým spôsobom

41 Mapovali sme volebný víkend na Slovensku: Pozrite si zábery zo všetkých krajov. Dostupné z: <[https://dajto.markiza.sk/clanok/1942372?name\\_url=online-policia-prijala-osem-podnetov-tykajucich-sa-podozreni-z-volebnej-korupcie](https://dajto.markiza.sk/clanok/1942372?name_url=online-policia-prijala-osem-podnetov-tykajucich-sa-podozreni-z-volebnej-korupcie)> (30. 9. 2019).

42 Zápis z pracovného stretnutia mesta Hlohovec a občianskeho združenia WellGiving v Hlohovci zo dňa 5. februára 2019.

možno počítať pri jeho príprave. Zástupcovia združenia však zachovali rigidný postoj k takejto spolupráci a jej zmysluplné pokračovanie podmienili výmenou zamestnanca mesta, ktorý koordinuje participatívne procesy, ako aj realizáciou evaluačného procesu so všetkými zainteresovanými stranami, ktorého výsledkom by mali byť upravené pravidlá participatívneho rozpočtovania pre ďalšie obdobie.

## TRETIA ETAPA IMPLEMENTÁCIE (MAREC – AUGUST 2019)

Na zasadnutí mestského zastupiteľstva v máji 2019 došlo k schváleniu úpravy rozpočtu na rok 2019. Súčasťou schválených úprav bolo aj určenie finančných prostriedkov na dofinancovanie kompletnej revitalizácie vnútrobloku na sídlisku Sihoľ.

V tejto implementačnej etape projektu boli garantom projektu za mesto Hlohovec vypracované Pravidlá participatívneho plánovania verejných priestorov.<sup>43</sup> V priebehu júla 2019 bol tento dokument schválený interným predpisom a od tohto momentu sú pravidlá v ňom obsiahnuté záväzné pre všetkých zamestnancov mesta. Pravidlá sú zostavené ako súbor nadväzujúcich krokov, ktoré je potrebné dodržať pri plánovaní verejných priestorov v lokalitách, do ktorých sa mesto rozhodlo zapojiť svojich obyvateľov.

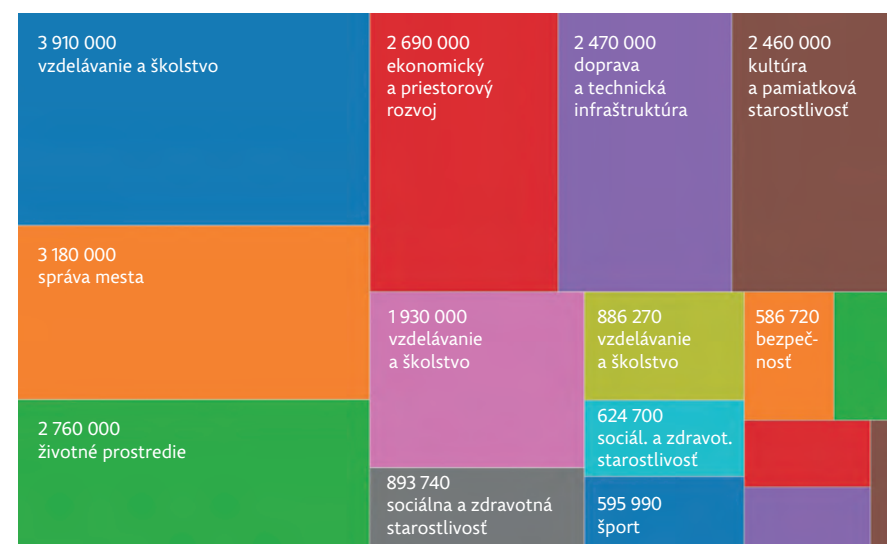
Niektoré kategórie otvorených dát, popísané v pláne zverejňovania dát zostaveného v prvej etape implementácie projektu, sa do konca pilotného projektu nepodarilo zverejniť. Išlo napríklad o údaje k bezpečnosti a poriadku, mestskému majetku, činnosti stavebného úradu a podobne. Celkovo bolo v priebehu implementácie projektu zverejnených, respektíve sprístupnených 24 kategórií otvorených dát:

- v termíne október – november 2017: zmluvy, dodávateľské faktúry, odberateľské faktúry, objednávky, verejné obstarávanie;
- v termíne november 2017 – marec 2018: rozdiel príjmov a výdavkov mestského rozpočtu podľa jednotlivých rokov, prehľad príjmov rozpočtu, prehľad

výdavkov rozpočtu, programový rozpočet, ulice mesta, adresy mesta, počet psov podľa ulíc, počet psov podľa adries, zoznam daňových dlžníkov;

- v termíne november 2017 – marec 2019: počty obyvateľov v jednotlivých rokoch, prírastky a úbytky obyvateľov za jednotlivé roky, počet obyvateľov podľa ulíc, počet obyvateľov podľa veku, počet obyvateľov podľa krstných mien, počet obyvateľov podľa priezvisk, počet obyvateľov podľa dňa narodenia;
- v termíne január – máj 2019: významné mestské objekty, počet psov podľa plemien.

Expert združenia Utopia, Peter Hanečák, zabezpečil prenos údajov týkajúcich sa rozpočtu mesta na platformu Open Spending. Vďaka tomu bola počas leta dokončená základná vizualizácia rozpočtov mesta za obdobie rokov 2016 – 2019.<sup>44</sup> Platforma Open Spending je určená pre bežnú verejnosť (služi napríklad na pochopenie a prácu s rozpočtom, no neposkytuje pokročilé analytické funkcie). Ukážku zo spracovanej vizualizácie programového rozpočtu mesta Hlohovec pre rok 2019 znázorňuje nasledujúca schéma:



<sup>43</sup> Pravidlá participatívneho plánovania verejných priestorov. Dostupné z: <<http://obcan.hlohovec.sk/participativne-planovanie-verejnych-priestorov.phtml?id3=135277>> (30. 9. 2019).

<sup>44</sup> Vizualizácia rozpočtu mesta Hlohovec za roky 2016 – 2019. Dostupné z: <<https://openspending.org/s/?q=hlohovec>> (30. 9. 2019).



Ďalší ročník participatívneho rozpočtovania 2019/2020 v meste Hlohovec odštartovalo mesto koncom marca 2019 vo vlastnej réžii (bez vedenia a pomoci združenia Utopia). Mesto upustilo od označenia participatívneho rozpočtovania názvom IdeaSiTy, keďže tento portál prestalo mesto používať. Priebeh úvodného stretnutia bol rovnaký ako pri predchádzajúcom ročníku, pričom zástupcovia mesta explicitne zdôraznili, že do tohto ročníka vstupujú bez pomoci zo strany združenia Utopia. Moderovanie stretnutia mal na starosti garant projektu za mesto Hlohovec, ktorým zostal Matúš Lukačovič. Pri pracovnej časti zameranej na zber a zapisovanie nápadov zo strany obyvateľov podal mestu pomocnú ruku ÚSV ROS, ktorého zamestnanci pri týchto aktivitách asistovali a vypomáhali mestu Hlohovec. Zúčastneným bola predstavená nová internetová stránka hlohovec.hlasobcanov.sk, ktorá v tomto novom ročníku mala pokrývať celý proces participatívneho rozpočtovania, a to od predkladania nápadov, cez hlasovanie, až po vyhodnocovanie a zverejňovanie výsledkov hlasovania. Prítomným bol vysvetlený postup registrácie na túto stránku, i obsah nových elektronických formulárov určených na predkladanie nápadov. Keďže spolupráca partnerov pilotného projektu (teda mesta Hlohovec a združenia Utopia) formálne ukončená nebola a aktivity v rámci projektu naďalej prebiehali, bol v dobrej viere zo strany mesta na tomto podujatí komunikovaný pilotný projekt a jeho partneri formou banneru s logami partnerov (vrátane loga združenia Utopia). Pomoc na podujatí zo strany zástupcov ÚSV ROS a skutočnosť, že sa nadväzuje na proces, ktorý bol iniciovaný združením, no v danom čase ho už združenie ako garant projektu neovplyvňuje, vnímali zástupcovia združenia Utopia ako neférový krok, ktorý sa stal príčinou ďalšieho sporu. Účastníkmi tohto sporu sa tentokrát už stali všetci aktéri, nielen mesto Hlohovec a združenie Utopia, ale aj Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Kvôli podceneniu komunikácie zo strany ÚSV ROS začala organizácia mediačného stretnutia až v marci 2019. Oslovený bol nezávislý facilitátor pôsobiaci v organizácii PDCS. Prípravné stretnutia prebiehali v apríli 2019 a to najskôr s každou zainteresovanou stranou osobitne. Samotné mediačné stretnutie sa konalo 22. mája 2019 v Bratislave. Za mesto Hlohovec sa ho zúčastnil primátor mesta, Miroslav Kollár, a garant projektu za mesto Hlohovec, Matúš Lukačovič. Za združenie Utopia sa mediačného stretnutia zúčastnili Jozef Veselovský, Peter Nedoroščik a Martina Belanová (chýbal však garant projektu, Peter Vittek). Úrad zastupovali splnomocnenec vlády, Martin Giertl, a garantka projektu, Barbara Gindlová. Stretnutie napokon viedli dvaja nezávislí facilitátori z PDCS. Výsledkom tohto stretnutia bol zo všetkých strán deklarovaný záujem

opätovne sa stretnúť, prediskutovať návrhy a vyriešiť napätú situáciu.<sup>45</sup> Napokon sa začiatkom júla 2019 projektívni partneri dohodli na spoločnom postupe a na ukončení pilotného projektu v riadnom čase.

V priebehu apríla a mája 2019 prebehli v Hlohovci dve kolá stretnutí participatívnych komunít zamerané na rozpracovanie prvotných projektových nápadov pre druhý ročník participatívneho rozpočtovania. Tematicky zostali participatívne komunity zachované z predchádzajúceho ročníka (sociálne veci, šport a kultúra, verejné priestory a zeleň, doprava a cyklodoprava).

Na začiatku leta 2019 sa začalo s plánovaním troch záverečných workshopov, ktoré dostali pomenovanie Samospráva pre ľudí – Ľudia pre samosprávu. Obsahovo boli workshopy venované trom nosným témam: 1) participatívne rozpočtovanie, 2) participatívne plánovanie verejných priestorov a 3) otvorené dáta. Zostavenie programu a oslovovanie rečníkov malo na starosti združenie Utopia, pričom návrhy ostatných partnerov boli vítané. Združenie navrhlo z vlastnej iniciatívy pripraviť dva dotazníky pre účastníkov podujatia, no tento zámer združenie nikdy nenaplnilo. Napriek tomu vnímali partneri spoluprácu na príprave programu workshopov ako príjemnú, čo sa prejavilo aj v tom, že si vzájomne vychádzali v ústrety. Prenájom priestorov, občerstvenie, publicitu, pozývanie a ubytovanie účastníkov, ich registráciu a komunikáciu s nimi zabezpečovali zástupcovia ÚSV ROS.

Workshopy Samospráva pre ľudí – Ľudia pre samosprávu sa konali počas dvoch augustových dní v priestoroch Novej Cvernovky v Bratislave. Oba dni začali sériou spoločných prednášok a následne sa pokračovalo troma paralelnými workshopmi zameranými na témy pilotného projektu. Personálne boli prednášky pokryté zástupcami a odborníkmi združenia Utopia. Prvého dňa sa zúčastnilo približne 100 osôb, v druhom dni účasť dosiahla úroveň približne 70 osôb. Celé podujatie sa nieslo v konštruktívnej a príjemnej atmosfére. Veľmi pozitívna bola aj spätná väzba od účastníkov podujatia.<sup>46</sup>

Počas leta prebiehali individuálne konzultácie s predkladateľmi projektov v rámci ďalšieho ročníka participatívneho rozpočtovania 2019/2020 a zároveň došlo dňa 31. augusta 2019 k formálnemu ukončeniu spolupráce partnerov na pilotnom projekte Transparentnosť výkonu samosprávy a otvorené dáta v Hlohovci. Po verejnej prezentácii projektov postúpilo do hlasovania na prelome septembra a októbra šesť občianskych projektov a sedem zadaní

45 Zápis z mediačného stretnutia v Bratislave dňa 22. mája 2019.

46 Z denníkov pilotnej schémy – august 2019: Pilotný projekt č. 8 – Samospráva pre ľudí, ľudia pre samosprávu! Dostupné z: <[https://www.minv.sk/?ros\\_np\\_participacia\\_aktuality&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-august-2019](https://www.minv.sk/?ros_np_participacia_aktuality&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-august-2019)> (30. 9. 2019).

pre mesto. Do hlasovania sa zapojilo 982 hlasujúcich, ktorí rozhodli o podpore štyroch občianskych projektov (opäť bolo na tieto projekty vyčlenených celkovo 20 000 eur) a tri zadania pre mesto (aj v prípade zadaní zostala zachovaná celková výška ich rozpočtu, teda 40 000 eur). Vzhľadom na skúsenosti z pilotného ročníka však predsa došlo k implementácii niekoľkých dôležitých procesných zmien:

- hlasovací portál IdeaSiTy nahradila hlasovacia platforma hlohovec.hlasobcanov.sk (negatívne hlasy nebolo možné udeľovať a hlasovanie prostredníctvom SMS znížilo riziko podvodných a duplicitných hlasov),
- hlasovanie sa obmedzilo výlučne na elektronickú formu prostredníctvom platformy hlohovec.hlasobcanov.sk (fyzická forma hlasovania prostredníctvom hlasovacích urien, kde by bolo možné odovzdávať papierové hlasy, nebola využitá),
- verejné zvažovanie predkladateľov projektov, ako kvalitatívny mechanizmus v rozhodovacom procese, bolo vypustené.

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

Napriek formálnemu ukončeniu pilotného projektu v auguste 2019 sa realizovalo ešte jedno spoločné podujatie – evaluačné stretnutie k pilotnému ročníku participatívneho rozpočtovania 2018/2019 v Hlohovci. Iniciovalo ho združenie Utopia a jeho realizácia vyplývala zo vzájomnej dohody všetkých partnerov. Evaluačné stretnutie sa konalo v prvú októbrovú sobotu 2019 v klube AXA v meste Hlohovec. Pozvánky adresované všetkým poslancom Mestského zastupiteľstva mesta Hlohovec boli rozoslané z e-mailovej adresy Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, pričom e-maily boli podpísané všetkými partnermi projektu. Predkladateľov projektov, ktorí sa prihlásili do participatívneho rozpočtovania 2018/2019 so svojimi projektmi, pozývali zástupcovia združenia Utopia. Zamestnancov mestského úradu a širokú verejnosť pozývalo mesto Hlohovec prostredníctvom zverejnenia pozvánky na stránke Participácia Hlohovec sociálnej siete Facebook a na internetovej stránke mesta. Na podujatí sa zúčastnili štyria zástupcovia združenia Utopia (vrátane garanta

projektu za združenie, Petra Vitteka), dvaja zástupcovia mesta Hlohovec (primátor mesta a garant projektu za mesto) a traja zástupcovia úradu (vrátane garantky projektu). Ďalej sa stretnutia zúčastnili tiež štyria predkladatelia zastupujúci tri projekty, ktoré sa uchádzali o podporu prostredníctvom mechanizmu IdeaSiTy – participatívneho rozpočtu mesta Hlohovec 2018/2019. Z radov poslancov mestského zastupiteľstva, zamestnancov mestského úradu, ani širokej verejnosti ale neprišiel nikto. Stretnutie viedli dvaja nezávislí facilitátori, no tentokrát diskusia nebola ani konštruktívna, ani kultivovaná. Atmosféra počas stretnutia bola vyhrotená a zástupcovia združenia Utopia mali záujem diskutovať len v limitoch sporných bodov, na ktoré dlhodobo upozorňovali. Zástupcovia mesta Hlohovec zdôvodňovali svoje kroky i prijaté rozhodnutia a zároveň poukazovali na skutočnosť, že v rámci naštartovaného procesu sa urobilo aj veľa dobrých vecí, o ktorých sa vôbec nehovorí. Ponechanie možnosti udeľovania negatívnych hlasov a nedostatočné zabezpečenie platformy IdeaSiTy označili za chyby, z ktorých sa poučili a zdôraznili, že v budúcnosti tieto chyby nezopakujú. Platformu IdeaSiTy medzitým nahradili aplikáciou Hlas občanov, ktorá je schopná zabezpečiť elektronické hlasovanie s možnosťou udelenia podpory viacerým projektom. Vynechanie fyzického hlasovania v nasledujúcom ročníku bolo zdôvodnené riadnym zabezpečením elektronického hlasovania. Toto riešenie však bolo kritizované, pretože obmedzuje možnosti participácie viacerých zraniteľných skupín (napríklad seniorov, alebo členov marginalizovaných skupín bez prístupu k internetu či mobilnému telefónu). Ďalším nešťastným krokom bolo vynechanie verejného zvažovania z procesu rozhodovania, ktoré spolu s váhovaním jednotlivých foriem rozhodovania považovali zástupcovia mesta za príliš komplikované (sami priznali, že v danom čase nevnímali pridanú hodnotu tejto metódy rozhodovania). Tieto rozhodnutia však boli prijímané v dobrej viere a snahe zástupcov mesta o zjednodušenie celého procesu. Prítomní predkladatelia projektov podporili myšlienku obnovenia verejného zvažovania v procese rozhodovania, ako aj vyjadrili svoju spokojnosť so spoluprácou so združením Utopia, v ktorej by radi pokračovali aj v budúcnosti. Zároveň ale boli tolerantní voči rozhodnutiam zo strany mesta v rámci nastavenia pravidiel participatívneho rozpočtovania a dokázali ich vnímať ako proces organizačného/inštitucionálneho učenia sa. Zástupcovia mesta v závere evaluačného stretnutia vyjadrili ochotu prispôbiť proces participatívneho rozpočtovania v jeho ďalšom ročníku predstavám obyvateľov a nastaviť jeho pravidlá v spolupráci s nimi.

Každá z troch verejných politík realizovaných v rámci tohto pilotného projektu je replikovateľná v podmienkach iných miestnych, najmä mestských, samospráv (s prihliadnutím na lokálne špecifiká). Predovšetkým proces

participatívneho rozpočtovania je v tejto štúdii popísaný pomerne detailne a poskytuje názornú ukážku toho, čo v danom prípade fungovalo, i to, čomu je potrebné sa vyvarovať. Súčasťou implementácie pilotného projektu bolo aj spracovanie Príručky participatívneho rozpočtu z dielne združenia Utopia. Ide o podnetný návod pre všetkých, ktorí majú záujem o zavedenie participatívneho rozpočtovania. Čitateľom príručka ponúka odpovede na tri základné otázky:

- kto? (interakcie medzi verejnosťou, obecným/mestským úradom a obecným/mestským zastupiteľstvom);
- čo? (výstupy participatívnych procesov);
- ako? (nastavenie participatívnych procesov a súvisiacich mechanizmov navrhovania, hodnotenia, výberu, poskytovania spätnej väzby aj implementácie).

Hodnotu tejto publikácie znásobuje fakt, že aktuálna literatúra písaná v slovenskom jazyku sa problematike participatívneho rozpočtovania nevenuje v potrebnom rozsahu a ak sa nejaké miestne samosprávy rozhodnú siahnuť po tomto nástroji participatívnej tvorby verejných politík, sú nútené čerpať poznatky a skúsenosti buď zo zahraničia, alebo sa spoliehajú na zatiaľ pomerne limitované poznatky a skúsenosti slovenskej samosprávnej praxe.

Okrem toho je jedným z výstupov tohto pilotného projektu aj odporúčanie v podobe súboru deviatich krokov, ktoré reflektujú postup pri participatívnom plánovaní verejných priestorov. Skúsenosť mesta Hlohovec poukazuje na to, že tento postup funguje a že dokáže priniesť veľmi pozitívne výsledky.

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Pilotný projekt bol pôvodne písaný pre inú, populačne výrazne väčšiu mestskú samosprávu. Mesto Hlohovec bolo síce identifikované ako vhodný „náhradník“, no pravdou ostáva, že projektová dokumentácia prispôbená na podmienky mesta Hlohovec nebola nikdy prepracovaná.

Nedohliadnutie na úpravu projektovej dokumentácie je spätne možné vyhodnotiť ako chybu na strane ÚSV ROS, ktorý mal v rukách dostatočné nástroje na zabezpečenie takejto úpravy. Združenie Utopia k tejto záležitosti dodalo, že to *nebolo až také dôležité, nakoľko rozumní ľudia a ľudia, ktorí*

*majú o participáciu úprimný záujem, spolu vedia vychádzať a spolupracovať aj bez papiera.*<sup>47</sup> Na druhej strane zástupcovia združenia priznali, že i pre nich by bola upravená dokumentácia dobrým štartovacím bodom spolupráce, pretože napríklad mesto Hlohovec je populačne trikrát menším mestom, než pôvodne plánované partnerské mesto, ktorým bola Trnava. To bezprostredne vplývalo aj na plnenie stanovených ukazovateľov (napríklad počet účastníkov na podujatiach), ktoré boli nadimenzované na populačne väčšiu samosprávu.

Druhým dôležitým nedostatkom projektovej dokumentácie bolo to, že v nej boli vymedzené iba úlohy partnerskej mimovládnej organizácie. Úlohy partnerskej samosprávy v tejto dokumentácii neboli definované. *Z našej strany sme to možno úplne nepochopili a potom prichádzalo aj ku konfliktom, že my sme očakávali niečo iné ako združenie v skutočnosti v projekte malo robiť,*<sup>48</sup> poznamenal garant projektu za mesto Hlohovec. Garant projektu za združenie vyjadril presvedčenie, že v združení nemali pocit, že by rozdelenie úloh nebolo dostatočne vysvetlené.<sup>49</sup> Okrem úvodného projektového stretnutia sa totiž s odborným garantom za mesto Hlohovec v rámci prípravnej fázy projektu stretli a pomenovali svoje očakávania vo vzťahu ku koordinátorovi participatívnych aktivít na strane Hlohovca, ktorým bol Matúš Lukačovič. Zástupca združenia vnímal rolu združenia ako konzultačnú, expertnú a facilitátorskú: *Mohlo sa samozrejme stať, že sme nevysvetlili všetko dostatočne, ale ani neviem či sme k tomu dostali nejakú spätnú väzbu. Možno sme sa nezhodli v predstavách na niektoré veci, ale myslím, že to je úplne normálne.*<sup>50</sup>

O tom, kto počas implementácie projektu zastával pozíciu lídra, panuje medzi partnermi odlišný názor. Obaja partneri sa totiž sami pasovali do tejto pozície. Mesto Hlohovec svoju líderskú pozíciu odvádzalo od skutočnosti, že väčšinu projektových aktivít a stretnutí organizovalo takmer výlučne vo vlastnej réžii, prípadne v spolupráci s ÚSV ROS. Združenie odvádzalo svoje líderstvo od pozície projektového vizionára a zároveň iniciátora projektových stretnutí a udalostí. Jeho zástupcovia však uznali, že mesto Hlohovec bolo iniciatívne pri príprave podujatí, pri pripomienkovaní všetkých návrhov a tiež pri zavádzaní niektorých odporúčaní do praxe.

Partneri projektu odlišne hodnotili aj priebeh vzájomnej spolupráce. Zatiaľ čo zástupcovia združenia Utopia vnímali vzájomnú spoluprácu projektových partnerov v jej začiatkoch ako dobrú a bezproblémovú, zástupcovia

<sup>47</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Hlohovec a občianskeho združenia Utopia.

<sup>48</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Hlohovec a občianskeho združenia Utopia.

<sup>49</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Hlohovec a občianskeho združenia Utopia.

<sup>50</sup> Rozhovory so zástupcami mesta Hlohovec a občianskeho združenia Utopia.

mesta Hlohovec projektovú spoluprácu označili ako veľmi strohú. Takýto dia-metrálne odlišný pohľad je možné vysvetliť rozdielnym prístupom partnerov k práci a k plneniu dohodnutých termínov. Mesto sa z tohto pohľadu javilo počas projektovej implementácie ako jasne zorganizovaný a termínovo rigid-ný partner, no združenie pristupovalo k dodržiavaniu termínov voľnejšie a pri plnení úloh sa nevyhýbalo ani improvizácii.

Ilustrovať to možno na pripomienkovaní pravidiel portálu IdeaSiTy – participatívneho rozpočtu mesta Hlohovec i spracovaní východiskovej analýzy participácie v meste Hlohovec, ktorá bola odovzdaná až po štyroch zdoku-mentovateľných výzvach a takmer jeden a pol roka po uplynutí prvého ter-mínu. Nedodržiavanie termínov na strane združenia Utopia ospravedlňoval garant projektu za združenie, Peter Vittek, pracovnou vyťaženosťou členov združenia na iných projektoch a v iných zamestnaniach. Na druhej strane, zástupcovia združenia Utopia dostávali z mesta reakcie, ale nie zdôvodnenia v zásadných procesných otázkach. Spolupráca sa podľa monitorovacích správ zlepšovala najmä v tých častiach implementačných etáp, kedy sa organizovali verejné stretnutia a neriešili sa otázky nastavovania procesov. Expertov zdru-ženia Utopia spätne vnímajú zástupcovia mesta Hlohovec ako konzultantov a facilitátorov, pričom uznávajú, že túto svoju rolu plnili veľmi dobre. Garant projektu za mesto Hlohovec, Matúš Lukačovič, vyzdvihol predovšetkým prácu Jozefa Veselovského, experta na plánovanie verejných priestorov. Naučil sa od neho predovšetkým to, ako viesť verejné stretnutia s obyvateľmi v oblasti plánovania verejných priestorov.

K rapídne zhoršeniu spolupráce a významnému našttrbeniu vzťahov medzi všetkými partnermi (a dokonca i ÚSV ROS) došlo v období, kedy sa pro-ces pilotného participatívneho rozpočtovania blížil do finále (teda približne v októbri 2018). Mesto Hlohovec do pravidiel participatívneho rozpočtovania nezpracovalo zásadné pripomienky združenia Utopia, čo sa následne prejavilo v podobe naplnenia negatívnych scenárov, ktoré združenie predikovalo. Za udalosti spojené s udeľovaním negatívnych hlasov a neúspešnú organizáciu prvého verejného zvažovania obvinili zástupcovia združenia Matúša Lukačo-viča, garanta projektu za mesto Hlohovec. Svoju ďalšiu spoluprácu podmienili jeho odvolaním z funkcie koordinátora participatívnych aktivít v meste Hlo-hovec a zároveň avizovali, že zorganizujú aj druhé verejné zvažovanie, hoci mesto pôvodne deklarovalo nesúhlas s takým krokom. Jednostranné konanie a direktívne požiadavky, ktoré sú v protiklade s princípmi partnerstva, odsúdil nielen primátor mesta, ale aj splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. V tomto kontexte neprekvapuje, že vzájomná dôvera, vzťahy me-dzi projektovými partnermi i ochota spolupracovať boli po týchto udalostiach nenávratne poškodené. V takejto atmosfére žiadali zástupcovia združenia

o zorganizovanie mediačného stretnutia s cieľom jasného pomenovania chýb a nedostatkov na stranách zúčastnených partnerov. Zástupcovia úradu v atmosfére vypätých vzťahov podcenili komunikáciu a na túto požiadavku nereagovali dostatočne rýchlo. Mediačné stretnutie sa začalo organizovať až o štyri mesiace, teda v čase, kedy sa partneri dostali do ďalšieho sporu.

Až paradoxne vyznieva to, že pilotný projekt zhodnotili obaja projek-toví partneri ako úspešný. Procesy participatívneho plánovania verejných priestorov i zverejňovania otvorených dát prebiehali plynule a bez závažnej-ších komplikácií. Predstavy partnerov projektu sa teda zásadne rozchádzali iba v otázkach obsahu a najmä nastavenia procedurálnych pravidiel parti-cipatívneho rozpočtovania. Polemika ohľadne základu pojmu participatívny rozpočet vyplýva primárne zo skutočnosti, že slovenská legislatíva tento pojem nedefinuje. Napríklad mesto Hlohovec odvádza tradíciu participatív-neho rozpočtovania od zavedenia portálu IdeaSiTy, teda od roku 2015. Túto aktivitu však združenie Utopia považuje skôr za internetovú anketu o projek-toch, v ktorej absentovali jasne stanovené pravidlá, a s ktorou je z hľadiska participácie spojených niekoľko problematických aspektov. V tejto súvislosti združenie zdôrazňuje, že za začiatok participatívneho rozpočtovania v mes-te Hlohovec je potrebné považovať rok 2018 (podobne kriticky sa združenie pozerá aj na zavádzanie rôznych nástrojov „participatívneho rozpočtovania“ v obciach ako Žabokreky, Poniky alebo Sološnica). Združenie Utopia v tom-to zmysle komunikovalo smerom k Úradu splnomocnenca vlády SR pre roz-voj občianskej spoločnosti požiadavku, aby pojmami participatívny rozpočet a participatívne rozpočtovanie boli označované len také nástroje, ktoré zod-povedajú vopred definovaným kritériám. Na tomto mieste je ale dôležité zdô-razniť, že zámerom ÚSV ROS v rámci realizácie národného projektu nikdy nebolo rigidné nastavenie a presadenie štandardov participatívneho rozpoč-tovania, ale skôr zmapovanie skúseností miestnej samosprávy, ktoré samot-ná samospráva vníma ako prvky participatívneho rozpočtovania. Zároveň sa úrad pokúšal o naštartovanie prvých diskusií o participatívnom rozpočte, ktoré doteraz absentovali. Nastavenie princípov, kritérií a merania kvality zavádzania participatívnych rozpočtov do praxe vníma úrad ako budúcu po-tenciálne samostatnú tému, ktorá musí prejsť širšou verejnou diskusiou, kde bude zohľadnený tak názor miest a obcí, ako aj názor odbornej (akademickej) verejnosti a v neposlednom rade tiež názory ostatných relevantných aktérov vrátane obyvateľov spomínaných miest a obcí.<sup>51</sup>

51 Zápis z pracovného stretnutia ÚSV ROS a združenia Utopia, ktoré sa konalo dňa 12. 06. 2019 v Bratislave

Štúdiá síce jasne poukazuje na procesné pochybenia, z ktorých sa možno poučiť, no zároveň je potrebné uviesť i to, že spolupráca projektových partnerov priniesla mnohé inovatívne prvky a výstupy, s ktorými sa partneri môžu pochváliť. Pilotný projekt napríklad v meste viedol k implementácii niekoľkých inovatívnych nástrojov (tieto sa týkali predovšetkým vedenia verejných stretnutí s obyvateľmi pri participatívnom rozpočte, ako aj participatívnom plánovaní verejných priestorov). Združenie pozitívne vnímalo hlavne dobre zvládnutú mediálnu komunikáciu zo strany mesta, kde oceňovalo nielen využitie všetkých reálne dostupných informačných kanálov, ale aj počet zapojených osôb do verejných stretnutí i do verejného hlasovania, rôznorodosť predkladaných projektov z hľadiska ich tém a tiež spoluprácu a komunikáciu s prednostkou mestského úradu, Denisou Bartošovou, vedúcou odboru stratégie, Martinou Kováčovou, a vedúcou odboru spoločenských služieb, Ľubomírou Bečarovičovou. Túto spoluprácu zhodnotili nielen ako efektívnu a vecnú, ale aj ako príjemnú.

Združenie Utopia sa na adresu Mestského úradu Hlohovec opakovane vyjadrilo, že *ide o veľmi funkčný úrad a bez významného a sofistikovaného vkladu z jeho strany by sa nič nepodarilo*.<sup>52</sup> Chyby, ktoré sa udiali, však podľa zástupcov združenia ohrozili celý proces a spochybnili ho tak v očiach verejnosti, ako aj v očiach časti poslancov mestského zastupiteľstva. Zástupcovia združenia si uvedomovali svoju pozíciu ako odborného garanta tohto projektu, a preto chyby vnímali citlivo: *zmeny v procesoch, ktoré sme sa snažili presadiť, boli navrhované v prospech mesta Hlohovec, jeho občanov i samotných procesov*.<sup>53</sup> Nie každý sa musí s prístupom združenia Utopia k participatívne rozpočtovaniu plne stotožniť, no faktom zostáva, že toto združenie sa v roku 2011 nepopierateľne zaslúžilo o zavedenie prvého participatívneho rozpočtu na Slovensku. Skúsenosti, ktoré od tohto času jeho experti nazbierali, sú nespochybniteľné a mimoriadne cenné. Súčasne ale treba zdôrazniť, že aj opatrenia a kroky mesta boli prijímané a realizované v dobrej viere a v snahe zjednodušiť niektoré procesy pre obyvateľov mesta, zatriktívniť ich zapájanie do rozhodovacích procesov a skvalitniť životné podmienky v meste.

Tento príbeh je možné vnímať ako skvelú lekciu zahŕňajúcu sériu víťazstiev i pochybení, a to na strane oboch hlavných projektových partnerov i ÚSV ROS. Jednotlivé udalosti nie je možné vnímať oddelene, pretože iba kontext celého projektu, od prípravnej fázy až po jeho ukončenie, nám poskytuje komplexný pohľad na to, s čím treba pri zavádzaní daných participatívnych nástrojov rátať a čo netreba podceňovať.

52 Rozhovory so zástupcami mesta Hlohovec a občianskeho združenia Utopia.

53 Rozhovory so zástupcami mesta Hlohovec a občianskeho združenia Utopia.

## Otázky a úlohy

- Participatívne rozpočtovanie patrí medzi rozpočtové inovácie, ktoré sa rozšírili celosvetovo v priebehu posledných dekád. Ak sa na túto rozpočtovú iniciatívu pozriete z hľadiska subjektov verejnej správy, v čom vidíte jej atraktivnosť, respektíve výhody, a aké riziká, respektíve nevýhody, sa podľa vás s ňou spájajú?
- Čo pre vás znamená otvorenosť a transparentnosť? Považujete otvorené dáta za užitočný nástroj z pohľadu širokej verejnosti? Zamyslite sa nad situáciami, kedy by vám otvorené dáta mohli pomôcť – uvažujte o týchto situáciách z viacerých perspektív: 1) občan krajiny; 2) obyvateľ samosprávneho kraja; 3) obyvateľ obce alebo mesta.
- Prípadová štúdiá popisuje prípad, keď spoluprácu medzi partnermi a dosiahnuté výsledky výrazne negatívne ovplyvnilo narušenie ich vzájomnej dôvery a eskalujúci konflikt. Partnerské subjekty dospeli až do štádia, keď na zníženie napätia využili mediáciu zo strany nezainteresovaného subjektu. Pokúste sa zamyslieť nad tým, aké nástroje bolo možné prijať už v prípravnej fáze so zámerom predchádzať spomínanému napätiu a narušeniu vzájomnej dôvery.

PP

Návrh stratégie  
zabezpečenia  
prístupnosti  
pre všetkých

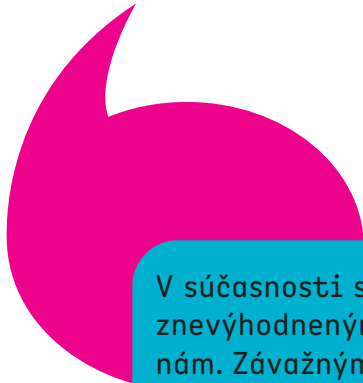
IX

# Príbeh pilotného projektu č. 9

Terezia Šabová

Hlavní partneri projektu:

- mesto Nitra
- občianske združenie Únia nevidiacich a slabozrakých Slovenska



V súčasnosti sa už pomerne bežne venuje pozornosť rôznym znevýhodneným alebo donedávna rôzne prehliadaným skupinám. Závažným problémom, ktorý sa však v tejto súvislosti objavuje, je to, že verejné politiky sa nezriedka zameriavajú na minimalizáciu dopadov znevýhodnenia, no nedostatočná pozornosť je venovaná príčinám, respektíve dôvodom tohto znevýhodnenia. Táto prípadová štúdia opisuje prípravu a implementáciu pilotného projektu, ktorý bol venovaný identifikácii bariér znevýhodnenia takej špecifickej skupiny obyvateľstva, akou sú nevidiace a slabozraké osoby. Verejnú správu v tomto pilotnom projekte zastupovalo mesto Nitra a zástupcom mimovládneho sektora sa stala Únia nevidiacich a slabozrakých Slovenska. Realizácia projektu vo všetkých svojich fázach spĺňa požiadavky na vzorový projekt spolupráce medzi mimovládny sektorom a verejnou správou pri riešení dôležitého spoločenského problému. Vybudovanie vzájomnej dôvery, plnenie projektových úloh zo strany oboch projektových partnerov, zapájanie širšej verejnosti, dodržiavanie dohodnutého časového harmonogramu i vzájomný rešpekt medzi projektovými partnermi – to všetko možno nájsť v tomto pilotnom projekte, ktorý môže byť použitý v podmienkach iných samospráv ako príklad dobrej praxe. Zaujímavým momentom je tiež uvedenie si hĺbky a šírky riešenej problematiky zo strany mesta, ktoré viedlo k rozšíreniu aktivít debarierizácie a ktoré tak malo pozitívny efekt aj vo vzťahu k ďalším znevýhodneným skupinám.

## BEZBARIÉROVOSŤ A PRÍSTUPNOSŤ AKO PRINCÍP INKLUZÍVNOSTI

Téma inkluzívnej, sociálnej a udržateľnej stratégie rozvoja miest je jednou z významných tém, ktorým Európska únia dlhodobo venuje svoju pozornosť. V súčasnosti sa však čoraz väčší dôraz kladie na prístupnosť, ktorá je prepájaná s rovnosťou a nediskrimináciou. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že zabezpečenie prístupnosti fyzického prostredia je vnímané ako odstraňovanie potenciálnych prekážok a cieľom je pomyselná bezbariérovosť. Opomenúť sa nesmie ani skutočnosť, že takáto bezbariérovosť môže byť z pohľadu osôb so zdravotným znevýhodnením vnímaná aj ako jedno z ich základných práv, čo vyplýva aj z článku 9 Dohovoru Organizácie spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím. Tento dohovor v roku 2010 ratifikovalo aj Slovensko a ustanovenia odseku 1 spomínaného článku obsahujú nasledujúci záväzok: *S cieľom umožniť osobám so zdravotným postihnutím, aby mohli žiť nezávislým spôsobom života a plne sa podieľať na všetkých aspektoch života, zmluvné strany prijímú príslušné opatrenia, ktoré zabezpečia osobám so zdravotným postihnutím na rovnakom základe s ostatnými prístup k fyzickému prostrediu, k doprave, k informáciám a komunikácii vrátane informačných a komunikačných technológií a systémov, ako aj k ďalším prostriedkom a službám dostupným alebo poskytovaným verejnosti, a to tak v mestských, ako aj vo vidieckych oblastiach.*<sup>1</sup>

Fyzické bariéry zvyčajne môžu byť ľahko identifikovateľné zo strany osôb, ktoré nie sú nijako znevýhodnené, no v prípade zdravotne znevýhodnených osôb môžu takéto bariéry viesť až k sociálnemu vylučovaniu z verejného, spoločenského i pracovného života. V EÚ žije približne 80 miliónov obyvateľov so zdravotným postihnutím, pričom charakter i miera ich znevýhodnenia sú veľmi variabilné. Ak sa vezme do úvahy fenomén starnutia populácie, dá sa dokonca uvažovať o náraste podielu takýchto osôb na celkovej populácii.<sup>2</sup> Aj z tohto dôvodu pristúpil v roku 2015 Európsky parlament k prijatiu takzvaného Európskeho aktu o prístupnosti (European Accessibility Act – EAA), ktorý

<sup>1</sup> Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (s komentárom vybraných článkov). Dostupné na: <<http://www.zpmpvsr.sk/dokum/dohovorOSN.pdf>>

<sup>2</sup> Európsky akt o prístupnosti: lepší prístup pre postihnutých občanov. Dostupné na: <[https://multimedia.europarl.europa.eu/sk/european-accessibility-act-better-access-for-the-disabled\\_N01-PUB-190304-ACCE\\_ev](https://multimedia.europarl.europa.eu/sk/european-accessibility-act-better-access-for-the-disabled_N01-PUB-190304-ACCE_ev)>

má zabezpečiť, aby mali osoby so zdravotným postihnutím čo najlepší prístup ku každodenným službám a výrobkom. Jeho prijatím vznikla pre členské krajiny EÚ povinnosť túto smernicu transponovať do národnej legislatívy, a to v lehote troch rokov od jej schválenia na úrovni Európskeho parlamentu.<sup>3</sup>

Téma prístupnosti je teda oficiálne uznanou politickou témou a vďaka tlaku zo strany EÚ dochádza k prijímaniu relevantných politických nástrojov aj zo strany tých aktérov, ktorí jej doteraz nevenovali primeranú pozornosť. Dobre viditeľné to je na miestnej úrovni, kde predovšetkým mestské samosprávy prijímajú rôzne opatrenia s cieľom zlepšiť či uľahčiť prístupnosť pre osoby so špecifickými potrebami. Sledujú tým ich plnohodnotné zapojenie do spoločenského života vrátane ich inklúzie do tvorby miestnych verejných politík.

Jedným z motivačných nástrojov používaných na zvyšovanie miery prístupnosti v európskych mestách je súťaž o ocenenie „prístupné mesto“ (Access City Award) vyhlasovaná Európskou komisiou v spolupráci s Európskym fórom zdravotného postihnutia. Táto súťaž oceňuje úsilie miest o zavádzanie nástrojov smerujúcich k bezbariérovosti, podporuje nediskrimináciu osôb so zdravotným postihnutím a umožňuje mestám a ich orgánom šíriť a implementovať príklady dobrej praxe.<sup>4</sup> Obsahom hodnotenia sú prijaté riešenia bezbariérovosti v mestských podmienkach. Bezbariérovosť nie je vnímaná len vo fyzickom význame (teda ako bezbariérovosť v zastavaných zónach, na verejných priestranstvách alebo v dopravných prostriedkoch), ale oveľa širšie (hodnotené sú aj sféry, ako bezbariérovosť v prístupe k informáciám či k zariadeniam občianskej vybavenosti a ich službám). A práve takýto komplexný pohľad na prístupnosť poslužil partnerom projektu ako inšpirácia i vzor pri spracovaní projektového zámeru, ktorým sa mesto Nitra pokúsilo naplniť svoju ambíciu stať sa moderným európskym mestom.

<sup>3</sup> Directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States as regards the accessibility requirements for products and services: COM/2015/0615 final – 2015/0278 (COD). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2015%3A0615%3AFIN>> (30. 9. 2019). / Začína sa písať nová kapitola – Európska únia nakoniec prijala Európsky akt o prístupnosti.

Dostupné na: <<https://www.unss.sk/aktuality/2019/eu-prijala-europsky-akt-o-pristupnosti.php>>  
<sup>4</sup> Access City Award 2020 – pravidlá súťaže. Dostupné na: <[https://www.accesscityaward.eu/registration/files/rules\\_of\\_contest\\_aca\\_2020\\_sk\\_final.pdf](https://www.accesscityaward.eu/registration/files/rules_of_contest_aca_2020_sk_final.pdf)>



## PARTNERI PROJEKTU

---

Prvým z partnerských subjektov je mesto Nitra reprezentované vlastným mestským úradom. Problematika bezbariérovosti pritom nie je pre mesto Nitru novou témou. Už v období rokov 2011 – 2013 bol na miestnej úrovni realizovaný projekt, v ktorom jedným z cieľov bola aj tvorba akčného plánu pod názvom: Nitra pre všetkých: Informácie (nielen) pre hendikepovaných turistov.<sup>5</sup> V rámci neho mesto prijalo viacero opatrení a implementovalo súbor nástrojov, ktoré mali zvýšiť mieru bezbariérovosti. V súvislosti s týmito aktivitami bol spracovaný aj informačný materiál Nitra bez bariér. Tento materiál mal charakter brožúry a cieľovou skupinou boli turisti so zdravotným postihnutím. Mesto Nitra sa teda už v uvedenom období pokúšalo o debarierizáciu prostredia, ktorá nemala slúžiť iba domácomu obyvateľstvu, ale i návštevníkom mesta (informácie boli poskytované v takej podobe, aby uľahčovali orientáciu v meste).<sup>6</sup> Okrem toho sa mesto Nitra pravidelne zúčastňuje na súťaži Oskar bez bariér, ktorej ústrednou témou je primárne progres a prijateľné postupy v oblasti debarierizácie a integrácie rôznych marginalizovaných skupín obyvateľstva (v roku 2009 mesto Nitra získalo v tejto súťaži hlavné ocenenie).<sup>7</sup> Spomenúť je potrebné napríklad aj projekt SMART City, v rámci ktorého sa mesto venuje tiež koncepčnému riešeniu inteligentnej a modernej verejnej dopravy, ktorá počíta s prístupnosťou pre všetkých.<sup>8</sup> Napriek týmto nedávnym snahám a aktivitám si mesto Nitra aj naďalej uvedomovalo, že ani zďaleka sa mu nepodarilo dosiahnuť želaný stav vo sfére bezbariérovosti. Aj preto vstúpilo do partnerstva s Úniou nevidiacich a slabozrakých Slovenska (ÚNSS), aby mu jej experti pomohli identifikovať problémové prvky v rovine sociálnych, teda najmä komunikačných a informačných bariér.

Mesto Nitru, respektíve Mestský úrad Nitra, v tomto projekte zastupovali dve zamestnankyne. Martina Hrozenská pracuje na mestskom úrade od roku 2017 a v súčasnosti pôsobí ako referent pre komunitné plánovanie na odbore sociálnych služieb. Irena Lehocká pôsobí na Mestskom úrade Nitra ako referentka a koordinátorka na odbore projektového a strategického riadenia.

---

5 Akčný plán – Nitra pre všetkých – Informácie (nielen) pre hendikepovaných turistov. Dostupné na <<https://www.nitra.sk/Zobraz/Obsah/18345>>

6 N. Šimová, E. Klenková, A. Pivarčiová, 2012. Nitra bez bariér, Mesto Nitra, s. 2

7 N. Šimová, E. Klenková, A. Pivarčiová, 2012. Nitra bez bariér, Mesto Nitra, s. 2

8 Koncepcia Smart City mesta Nitra. Dostupné na: <[http://www.smartcityvpraxi.cz/prezentace/Konference\\_SmarcityvpraxiIII/Jozef\\_Dvonc\\_2018.pdf](http://www.smartcityvpraxi.cz/prezentace/Konference_SmarcityvpraxiIII/Jozef_Dvonc_2018.pdf)>

Druhým partnerom v tomto projekte bola Únia nevidiacich a slabozrakých Slovenska. Ide o občianske združenie, ktorého členmi sú osoby so zrakovým postihnutím, ich priaznivci, priatelia a rodičia nevidiacich alebo slabozrakých detí. Poslaním združenia je poskytovanie sociálnych služieb, obhajoba záujmov osôb so zrakovým postihnutím zameraná na vytváranie rovnakých príležitostí, zabezpečenie rovnakého zaobchádzania a realizáciu pozitívnych opatrení na prekonávanie a kompenzáciu dôsledkov zrakového postihnutia.<sup>9</sup>

V rámci štruktúry ÚNSS funguje Centrum technických a informačných služieb. Je to špecializované pracovisko, ktorého úlohou je technická podpora vzdelávania, zamestnávania a nezávislého života osôb so zrakovým postihnutím. Podpora je realizovaná predovšetkým formou sprístupňovania informácií a rôznych informačných a komunikačných technológií, ako aj formou komplexného rozvoja tých zručností, ktoré nevidiace a slabozraké osoby potrebujú na ich primerané využívanie. Ďalším významným pracoviskom ÚNSS, ktoré vstúpilo do implementácie projektu, bolo oddelenie prevencie architektonických a dopravných bariér a metodík v oblasti prevencie architektonických a dopravných bariér. Ako už vyplýva z názvu, jeho úlohou je analýza a príprava návrhov odstraňovania bariér v prostredí, ktoré neraz nevyžadujú rozsiahle investície, ale často len ochotu spolupracovať a príslušné know-how.

Pokiaľ ide o personálne zastúpenie, hlavným reprezentantom únie v projekte bola Michaela Hajduková, ktorá pracuje v Centre technických a informačných služieb, pričom sa odborne venuje predovšetkým informačnej prístupnosti. V projektovom tíme však pôsobila i riaditeľka únie Tatiana Winterová a predseda únie Branislav Mamojka. Architektonickú oblasť v projekte zastrelil Pavol Korček, ktorý je vedúcim oddelenia prevencie architektonických a dopravných bariér a metodík v oblasti prevencie architektonických a dopravných bariér. Odborne sa venujú hlavne problematike architektúry bez bariér, a to s ohľadom na integráciu znevýhodnených, hendikepovaných a diskriminovaných skupín osôb do života spoločnosti.

---

9 <<https://www.unss.sk/co-je-unss.php>>

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

Hlavnou témou projektu sa stala problematika bezbariérovosti v širšom zmysle slova. Ideologicky sa pri tom vychádzalo z dokumentu Dohovor OSN o právach ľudí so zdravotným postihnutím, ktorý prijalo a ratifikovalo aj Slovensko. Obecné samosprávy majú povinnosť naplňovať jeho ciele a vytvárať bezbariérové prístupy pre svojich obyvateľov. V snahe vytvoriť a implementovať stratégiu zabezpečenia prístupnosti pre všetkých v meste Nitre sa projektoví partneri zamerali na fyzickú bezbariérovosť (teda bezbariérovosť v oblasti architektúry, dopravy a verejných priestranstiev) i na bezbariérovú dostupnosť vo sfére služieb a informácií (teda na uľahčenie prístupu k oficiálnym informáciám mestského úradu, poskytovanie informačného servisu v oblasti umenia, kultúry, zábavy, športu, poskytovanie podporných technológií a zdrojov vo verejných knižniciach, klientskych centrách a mnohé iné oblasti). Jedným zo základných predpokladov úspešnej implementácie projektu bola jeho komplexnosť. Samosprávy si síce uvedomujú rôzne bariéry týkajúce sa zastavaných území, verejných priestranstiev, dopravy a súvisiacej infraštruktúry, informácií a komunikácie či občianskej vybavenosti a verejných služieb, no snažia sa ich zvyčajne riešiť na úrovni izolovaných opatrení, čo znižuje ich účinnosť a nasmeruje k synergii. V kontexte uvedomovania si nedostatkov takéhoto prístupu sa zapojení partneri rozhodli zapojiť do celého procesu aj širokú verejnosť a špecificky tiež relevantné skupiny obyvateľstva, aby pripravili viacdimenzionálny súbor nástrojov a opatrení, ktoré by boli všeobecne akceptované a ktoré povedú k dosiahnutiu stavu bezbariérového systému.<sup>10</sup>

Partneri si definovali dva základné ciele: 1) spracovanie stratégie s účasťou dotknutých skupín, ktorá zabezpečí komplexnú prístupnosť v meste v previazaní na zastavené územie, verejné priestranstvá, dopravu, občiansku vybavenosť či informácie a komunikáciu s mestom; a 2) v spolupráci s verejnosťou a dotknutými skupinami hľadať efektívne bezbariérové riešenia s cieľom dosiahnutia dostupnosti rovnakej kvality života v meste pre všetkých.<sup>11</sup> Pavol Korček, architekt a expert Únie nevidiacich a slabozrakých Slovenska, sa v tomto smere vyjadril tak, že cieľom bolo zamerať sa na komplexnosť

v odstraňovaní bariér. Ako uviedol, ak mestská samospráva disponuje budovou, ktorá je prístupná a bezbariérová, je to skvelé, no nestačí to. Problémom môže byť napríklad miestna doprava, ktorá bezbariérová nie je. Človek so zdravotným postihnutím má následne problém dostať sa do spomínanej bezbariérovej budovy, prípadne sa tam vôbec nedostane a nemôže tak využiť jej bezbariérovosť.<sup>12</sup> Martina Hrozenská ako odborná garantka projektu za mesto Nitra to doplnila o širšie vnímanie významu bezbariérovosti: *Tým, že eliminujeme napríklad architektonické bariéry pre najviac zraniteľnú skupinu, v tomto prípade osoby so zdravotným postihnutím, uľahčíme využívanie verejného priestoru pre celý rad jeho ďalších dnešných aj budúcich užívateľov (napríklad pre rodičov s detskými kočíkmi, starších ľudí, ale napríklad aj pre turistov s batožinou).*<sup>13</sup>

Projektoví partneri si implementáciu projektových aktivít rozvrhli do obdobia 24 mesiacov, a to od septembra 2017 do augusta 2019. Harmonogram a naň naviazané projektové aktivity boli od začiatku projektu jasne vymedzené a oba partnerské subjekty sa snažili tieto dohodnuté implementačné rámce fungovania dodržiavať počas celého trvania projektovej implementácie. Celkovo možno implementáciu projektu rozdeliť na štyri etapy. V rámci prvej etapy bolo dohodnuté spracovanie metodiky vypracovania stratégie prístupnosti. V tomto období mal byť tiež zriadený riadiaci výbor, ktorého hlavnou úlohou mala byť koordinácia projektovej implementácie. V neposlednom rade boli v tejto prvej etape naplánované tri workshopy, ktoré tematicky mali byť zamerané na problematiku mestskej prístupnosti. V druhej etape bolo naplánované kreovanie troch pracovných skupín a nadviazanie spolupráce projektových partnerov so Strednou priemyselnou školou stavebnou v Nitre. Kľúčovou implementačnou etapou bola podľa plánu tretia etapa, ktorá mala byť venovaná mapovaniu prístupnosti a odhaľovaniu potrieb obyvateľov i návštevníkov mesta. Okrem ankiet mali partneri projektu záujem o realizáciu elektronického prieskumu zameraného na postoje a názory širokej verejnosti. Mesto sa zaviazalo realizovať audit prístupnosti, a to v spolupráci so študentmi spolupracujúcej strednej školy. Naplánované boli však tiež viaceré miniaudity, ktoré mali realizovať vybraní mestskí aktéri a ktoré mali byť rovnako zamerané na prístupnosť. V závere sa predpokladalo, že stratégia bude finalizovaná prostredníctvom pripomienkovania na zasadnutiach dotknutých

<sup>10</sup> PP9 / Návrh stratégie zabezpečenia prístupnosti pre všetkých. Dostupné na: <<https://www.participacia.eu/piloty/pilotny-projekt-9/>>

<sup>11</sup> PP9 / Návrh stratégie zabezpečenia prístupnosti pre všetkých. Dostupné na: <<https://www.participacia.eu/piloty/pilotny-projekt-9/>>

<sup>12</sup> rozhovor: „Ak je politika pre najzraniteľnejších, je pre všetkých.“ Dostupné na: <<https://www.participacia.eu/piloty/pilotny-projekt-9/>>

<sup>13</sup> rozhovor: „Ak je politika pre najzraniteľnejších, je pre všetkých.“ Dostupné na: <<https://www.participacia.eu/piloty/pilotny-projekt-9/>>

komisií mestského zastupiteľstva, ako aj zo strany verejnosti. Za determinant úspechu sa pri tom zo strany oboch partnerov projektu považovalo nielen spracovanie zamýšľaného strategického dokumentu, ale i jeho schválenie na pôde Mestského zastupiteľstva mesta Nitry.

## PRÍPRAVNÁ FÁZA

---

Partnerské subjekty boli do prípravy projektu začlenené od začiatku rovnocenným spôsobom. Istá forma spolupráce medzi mestom Nitrou a Úniou nevidiacich a slabozrakých Slovenska (ďalej únia) však existovala už pred realizáciou tohto projektu. Išlo pri tom hlavne o spoluprácu mesta a krajského strediska únie v meste Nitre. Aj na základe toho vyjadrili partneri presvedčenie, že k realizácii takéhoto druhu projektu by došlo aj bez „intervencie zvonku“, teda bez toho, aby sa zapojili do národného projektu. Mesto Nitra disponovalo dostatočnými kapacitami a tiež motiváciou. Únia, ktorú možno považovať za iniciátora projektu, dokonca konštatovala, že mesto Nitra aj vďaka dlhodobému záujmu o problematiku bezbariérovosti a prístupnosti prejavovalo o projekt taký eminentný záujem a pristupovalo k nemu natoľko systematicky, že by ho dokázalo, pravdepodobne, realizovať aj samostatne, teda vo vlastnej réžii.<sup>14</sup> Ako veľká výhoda projektu bola vnímaná i politická podpora projektu a jeho aktivít, ktorú deklaroval aj primátor mesta.

V rámci prípravnej fázy projektu si projektoví partneri vyjasňovali vlastné pozície i očakávania. Definované boli ciele, časový rámec a hlavné projektové výstupy. Súbor činností vedúcich k tvorbe finálnej podoby stratégie bol rozčlenený do dvoch základných oblastí – praktickej a teoretickej. Do praktickej oblasti sa zaradili aktivity, ako vytvorenie riadiaceho výboru projektu, analýza existujúcej situácie v oblasti prístupnosti mesta Nitry, vytvorenie pracovných skupín pre jednotlivé oblasti prístupnosti, organizovanie okrúhlych stolov i verejnej diskusie a podobne. Do takzvanej teoretickej oblasti partneri zaradili analytickú, metodickú a legislatívnu podporu zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe.

---

<sup>14</sup> Naratívna správa (september – december 2017) k pilotnému projektu č. 9 (spracované zástupcami oboch partnerských subjektov).

Projektoví partneri sa dohodli na tom, že hlavným výstupom projektu bude návrh stratégie zabezpečenia prístupnosti mesta Nitry pre osoby so zdravotným postihnutím, seniorov, ďalšie skupiny obyvateľov a návštevníkov mesta. Dokument mal obsahovať základný rámec priorít a cieľov, ktoré je potrebné realizovať na území mesta Nitry, a to tak, aby bolo možné považovať mesto za prístupné pre všetkých bez ohľadu na špecifické potreby jednotlivca-obyvateľa vo sfére využívania verejných priestranstiev, občianskej mobility, ako aj prístupnosti obyvateľov a návštevníkov mesta k informáciám a službám, ktoré poskytuje mestská samospráva.

Táto stratégia mala slúžiť potrebám obyvateľov mesta a rovnako tak mala reflektovať potreby odborných zamestnancov Mestského úradu v Nitre, ktorí pripravujú a realizujú jednotlivé miestne verejné politiky. Partneri projektu zároveň poňali tvorbu tejto stratégie ako tvorbu univerzálneho návodu pre budúce využitie, a to nielen v podmienkach mesta Nitry, ale aj v podmienkach iných miest či obcí. Ďalšími očakávanými výstupmi mali byť analýzy a expertné stanoviská k aktuálnemu stavu prístupnosti i potrieb zabezpečenia prístupnosti, ako aj súbor návrhov riešení zabezpečenia prístupnosti.

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (SEPTEMBER – DECEMBER 2017)

---

Začiatok realizácie projektu bol určený na 15. septembra 2017. Bezprostredne po jeho spustení došlo k stretnutiu zástupcov únie so zástupcami mesta, na ktorom bol upresnený harmonogram implementácie projektu a vybraných projektových činností. Zároveň sa partneri projektu dohodli na metodike vypracovania stratégie prístupnosti, ktorá obsahovo vychádzala zo súboru kritérií prestížnej európskej súťaže Access City Awards.

V priebehu septembra a októbra 2017 sa uskutočnili ďalšie dve stretnutia, na ktorých sa partnerské subjekty venovali:

- zriadeniu riadiaceho výboru, ktorý pozostával zo zástupcov projektových partnerov, pričom partneri využili paritný prístup a v tomto výbore mali po troch zástupcov;
- diskusii o komunikačných kanáloch, ktoré by bolo možné v projekte využiť;
- zapojeniu iných organizácií pôsobiacich v meste Nitre do projektovej spolupráce (na tento účel bol zostavený adresár relevantných organizácií).

Príprava workshopov bola obsahom pracovného stretnutia, ktoré sa konalo koncom októbra 2017. Tieto workshopy boli navrhnuté ako stretnutia odbornej verejnosti, ktoré by mali slúžiť na oboznámenie tejto verejnosti s problematikou a jej následné zapojenie pri mapovaní mesta Nitry z hľadiska prístupnosti. Približne o mesiac (v termíne 29. – 30. novembra 2017) prebehli v priestoroch Mestského úradu v Nitre tri poldenné workshopy. Odborná verejnosť, ktorá sa na nich zúčastňovala, pozostávala zo zamestnancov mestského úradu a zástupcov poslaneckého zboru mesta Nitry. Úvodný workshop, ktorý viedol Pavol Korček, sa zameriaval na prístupnosť dopravy a prostredia a zúčastnilo sa na ňom 17 osôb. Po ňom nasledoval workshop na tému prístupnosti informácií a informačných systémov, ktorý viedol Peter Teplický. Na tomto workshope sa zúčastnilo 13 osôb. Na treťom workshope sa zúčastnilo 19 ľudí a bol venovaný prístupnosti z hľadiska občianskej vybavenosti a služieb.

Očakávania zo strany odbornej garantky projektu za samosprávu týkajúce sa počtu účastníkov workshopov ostali nenaplnené. Martina Hrozenská totiž predpokladala vyššiu účasť (približne 50 účastníkov/workshop). Účastníci však boli aktívni a nemali problém zapájať sa do aktivít workshopov a vyjadrovať vlastné názory. Dokonca došlo až k situácii, keď bolo potrebné komunikáciu v rámci jedného z workshopov mierniť.

V niektorých prípadoch sa účastníci vyjadrovali veľmi všeobecne a stávalo sa, že nastoľovali problémy, ktoré súviseli viac s ich znevýhodnením, než s prístupnosťou ako takou. Projektový tím následne konštatoval, že forma workshopu nebola pre stanovený účel, ktorým malo byť oboznámenie verejnosti s problematikou prístupnosti a aktivitami projektu, najvhodnejšou formou. V tejto súvislosti odborná garantka za mesto Nitru formulovala potrebu presnejšie definovať očakávania, respektíve ciele, ktoré má priniesť nejaké stretnutie, pretože to môže napomôcť pri určovaní formy a obsahu stretnutia.<sup>15</sup> Napriek uvedenému platí, že výstupy z workshopov, ako aj pomoc zapojených účastníkov plánovali partneri projektu využiť pri ďalšom postupe v tvorbe stratégie.

Obaja zapojení partneri intenzívne vzájomne komunikovali a spolupráca bola vnímaná z ich strany ako efektívna a bezproblémová. Plynulý a koordinovaný chod implementačných procesov (nielen počas úvodnej etapy implementácie) zabezpečoval riadiaci výbor zložený zo zástupcov mesta Nitry, Únie nevidiacich a slabozrakých Slovenska, ktorý bol doplnený o expertov ďalších zainteresovaných aktérov. Veľkým pozitívom sa ukázalo to, členovia

<sup>15</sup> Naratívna správa (september – december 2017) k pilotnému projektu č. 9 (spracované zástupcami oboch partnerských subjektov).

výboru sa dokázali pravidelne stretávať a ich komunikácia bola rozvíjaná zo strany všetkých zapojených členov.

V tejto etape implementácie ešte nedochádzalo k spolupráci s ďalšími, teda tretími zainteresovanými aktérmi. Obaja partneri si však už v tejto etape uvedomovali, že v ďalších implementačných etapách bude potrebné komunikovať aj s týmito ďalšími aktérmi, ktorí boli identifikovaní ako zainteresované subjekty pre potreby úspešnej implementácie projektu. K týmto ďalším aktérom, s ktorými partneri plánovali nadviazať dialóg, patrili napríklad osoby so všetkými druhmi zdravotného postihnutia/znevýhodnenia a ich záujmové organizácie, seniori a rôzne seniorské organizácie, deti a ich rodičia/zákonní zástupcovia, magistrát mesta, vzdelávacie a osvetové inštitúcie či organizácie, rôzne odborné inštitúcie, ktoré sa venujú prístupnosti alebo zdravotne postihnutým/znevýhodneným osobám a podobne. Pôvodný zámer spočívajúci v oslovení Strednej priemyselnej školy stavebnej v Nitre už v tejto etape bol prehodnotený a spolupráca i príslušné aktivity boli presunuté do druhej implementačnej etapy. Dôvodom bola snaha o nadviazanie na poznatky z workshopov z tejto úvodnej implementačnej etapy.

Pokiaľ išlo o komunikáciu s verejnosťou, tá prebiehala nielen prostredníctvom štandardných, respektíve konvenčných kanálov, ale i priamo, oslovovaním zo strany členov komisií mestského zastupiteľstva, ktorí boli zároveň členmi projektového tímu. Spätná väzba zo strany verejnosti mala skôr charakter vyjadrení všeobecnej nespokojnosti, než konkrétnych podnetov na inovácie.<sup>16</sup>

---

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE

### (JANUÁR – MAREC 2018)

---

Pre túto etapu je charakteristické dotvorenie implementačnej projektovej štruktúry. V marci 2018 boli sformované tri pracovné skupiny ako základné realizačné zložky projektu. Tieto nadväzovali na aktivity navrhnuté počas workshopov so zamestnancami mestského úradu a zástupcami mestského zastupiteľstva. Tím každej pracovnej skupiny zahŕňal experta zastupujúceho úniu,

<sup>16</sup> Naratívna správa (september – december 2017) k pilotnému projektu č. 9 (spracované zástupcami oboch partnerských subjektov).

ktorý ho zároveň viedol, vybraného zástupcu projektového tímu, určeného pracovníka mestského úradu, povereného poslanca mestského zastupiteľstva a vybraného pracovníka relevantnej inštitúcie alebo organizácie v meste. V každom tíme však boli aj zástupcovia dotknutej skupiny osôb so zdravotným znevýhodnením, respektíve postihnutím. Ich úlohou bolo reprezentovať záujmy takýchto skupín a formulovať nielen ich požiadavky, ale tiež navrhovať vlastné riešenia a vyjadrovať sa k návrhom ostatných aktérov.

Pracovné skupiny mali svojou činnosťou pokryť štyri základné cieľové oblasti:

- zastavané územia a verejné priestranstvá,
- dopravu a súvisiacu dopravnú infraštruktúru,
- informácie a komunikáciu vrátane využívania informačných a komunikačných technológií,
- občiansku vybavenosť a verejné služby.

Prvé dve témy boli pre svoju obsahovú blízkosť zlúčené a zastrešovala ich pracovná skupina 1, ktorú viedol Pavol Korček. Pracovná skupina 2, vedená Petrom Teplickým, sa venovala informačnej a komunikačnej oblasti. Občiansku vybavenosť a verejné služby mapovala a vyhodnocovala z hľadiska prístupnosti pracovná skupina 3, ktorá bola vedená Timeou Hókovou.

Úvodné spoločné stretnutie všetkých troch zriadených pracovných skupín prebehlo 15. marca 2018 v priestoroch Mestského úradu v Nitre a zúčastnilo sa na ňom 23 osôb. Okrem hlavnej témy, ktorou bola diskusia o aktuálnom stave a plánovanom postupe pri tvorbe návrhu stratégie zabezpečenia prístupnosti pre všetkých, bolo cieľom stretnutia vzájomné zoznámenie sa všetkých členov pracovných skupín. Účastníci na stretnutí riešili tiež metódu pracovného postupu pracovných skupín, harmonogram stretnutí a podobu výstupov ich práce.<sup>17</sup> Z hľadiska náplne práce mali pracovné skupiny svojou činnosťou pokryť viaceré oblasti. Konkrétne išlo o identifikáciu kompetenčného priestoru z pohľadu mestského úradu (napríklad pri zabezpečovaní a regulácii stavieb a úprav verejných priestorov, pri poskytovaní informácií či pri zabezpečovaní občianskej vybavenosti a poskytovaní verejných služieb), sumarizáciu existujúcich dokumentov v oblasti prístupnosti, tvorbu kritérií hodnotenia prístupnosti za jednotlivé cieľové oblasti, zmapovanie aktuálneho stavu prístupnosti mesta v jednotlivých cieľových oblastiach (na základe

štúdiá existujúcich dokumentov, výsledkov stretnutí s obyvateľmi mesta, odborných skúseností členov pracovných skupín či prieskumu so zapojením študentov spolupracujúcej strednej školy) a podobne.

Počas tejto implementačnej etapy bola nadviazaná spolupráca s ďalším aktérom, ktorým bola Stredná priemyselná škola stavebná v Nitre. Účelom tejto spolupráce bolo nielen zvýšenie povedomia študentov o zdravotných postihnutiach a znevýhodneniach vo vzťahu k prístupnosti fyzického prostredia, ale tiež zapojenie študentov do mapovania vybraných trás v meste. K prvotnému oboznámeniu s problematikou a edukácii o zdravotných postihnutiach, súvisiacich znevýhodneniach a bezbariérovosti došlo počas poldenného workshopu, ktorý sa konal 6. februára 2018 v priestoroch školy. Zapojilo sa doň 57 študentov tejto školy. Názorné simulácie ukázali mladým ľuďom síce iba zlomok komplikovaných situácií zo života človeka so zdravotným postihnutím, no na druhej strane sa potvrdilo, že je lepšie raz si to vyskúšať, než stokrát o tom počuť. Podstatnou témou workshopu bola problematika architektonických bariér a princípy sprístupňovania verejných priestorov. Do tejto problematiky uviedol študentov zástupca únie a architekt Pavol Korček. Už v tomto čase dostali študenti informáciu, že budú zapojení do auditov prístupnosti a budú tiež mapovať vybrané trasy v meste Nitre.

Partneri projektu pokračovali v bezproblémovej spolupráci, ktorú označovali ako korektnú a profesionálnu. Potvrdzovalo to aj sformovanie veľmi aktívneho pracovného tímu. Mesto Nitra i Únia nevidiacich a slabozrakých Slovenska boli i počas tejto implementačnej etapy z hľadiska líderstva v rovnocennej pozícii. K prirodzenému striedaniu vo vedení projektových aktivít dochádzalo pri plnení jednotlivých úloh, a to v súlade so schváleným plánom a harmonogramom. Riadiaci projektový výbor pokračoval v intenzívnej komunikácii a koordinácii. Realizované boli tiež dve ďalšie pracovné stretnutia, ktoré partneri vyhodnotili ako konštruktívne a prínosné. Komunikácia medzi členmi výboru prebiehala osobnými konzultáciami alebo formou zdieľania písomných výstupov, ktoré si navzájom vymieňali elektronickou poštou. Pomerne často boli využívané aj videohovory cez službu Skype.<sup>18</sup>

Komunikáciu navonok, teda komunikáciu s verejnosťou, zabezpečovali v tejto etape predovšetkým zástupcovia mestského úradu. Názorným príkladom takejto komunikácie a s ňou súvisiacich komplikácií je príspevok zdieľaný prostredníctvom sociálnej siete Facebook (na stránke mesta Nitra). Tento

<sup>17</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 9 (spracované zástupcami oboch partnerských subjektov).

<sup>18</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 9 (spracované zástupcami oboch partnerských subjektov).

príspevok obsahoval správu o prvom spoločnom stretnutí pracovných skupín, ako aj informáciu o cieľoch projektu. Prevažne anonymné reakcie verejnosti na tento príspevok boli väčšinou negatívne a diskutujúci v nich útočili na mesto kvôli jeho doterajšej pasivite v oblasti debarierizácie. Mesto na komentáre tohto typu reagovalo konštruktívnou odpoveďou, v ktorej vyzývalo obyvateľov k účasti na plánovanom septembrovom stretnutí s verejnosťou, kde budú môcť obyvatelia mesta i jeho návštevníci informovať zainteresovaných aktérov o pociťovaných problémoch i o navrhovaných riešeniach.<sup>19</sup>

## TRETIA ETAPA IMPLEMENTÁCIE (APRÍL – AUGUST 2018)

Nasledujúca etapa mala prívlastok investigatívna, pretože počas nej sa projektoví partneri spoločne s ostatnými zainteresovanými aktérmi venovali mapovaniu prístupnosti a odhaľovaniu potrieb obyvateľov i návštevníkov mesta Nitry v tejto sfére. Z hľadiska participatívnej tvorby verejných politík išlo o kľúčovú etapu, pretože práve v nej sa mal výrazne prejavíť efekt intenzívneho zapájania širokej verejnosti do implementácie projektu.

Po úvodnom stretnutí začali pracovné skupiny vyvíjať činnosť v súlade so zadaním a dohodnutou metodikou. Následne, v súlade s harmonogramom projektu, si každá skupina organizovala v období apríl – máj 2018 dve individuálne pracovné stretnutia. V júni 2018 sa uskutočnilo plánované spoločné stretnutie všetkých troch pracovných skupín. V rámci neho sa tímy pracovných skupín venovali predovšetkým scenárom miniauditov prístupnosti, príprave online dotazníka, ako aj technicko-organizačnej a obsahovej príprave participatívneho stretnutia s obyvateľmi mesta, ktoré bolo naplánované na 11. septembra 2018. Rozhodne potešujúcim zistením zo strany partnerov projektu bola jasne aktívna účasť tých členov pracovných skupín, ktorí pochádzali z radov obyvateľov mesta, čo si partnerské subjekty vysvetlili ako prejavenie záujmu obyvateľov mesta o kvalitatívnu zmenu v oblasti prístupnosti.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 9 (spracované zástupcami oboch partnerských subjektov).

<sup>20</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 9 (spracované zástupcami ÚNSS).

Do tejto etapy sa výrazne zapojili študenti Strednej priemyselnej školy stavebnej v Nitre. Zatiaľ čo v rámci workshopu boli bližšie oboznámení s problematikou prístupnosti externého stavebného prostredia z hľadiska osôb so zdravotným postihnutím či znevýhodnením i s teoretickou prípravou potrebnou na realizáciu auditu prístupnosti súvislých peších trás v meste, v tejto etape sa zapojili do samotného mapovania. Došlo k tomu v priebehu apríla 2018 a zapojení študenti vykonali auditu na štyroch trasách v meste:

- trasa 1: železničná stanica – Galéria Mlyny,
- trasa 2: Nitriansky hrad – Staničná ulica (autobusová stanica),
- trasa 3: Jurkovičova ulica – Divadlo Andreja Bagara,
- trasa 4: Lúčna ulica – fakultná nemocnica.

Audity peších trás poskytli partnerom projektu mimoriadne cennú spätnú väzbu. Zistilo sa, že napríklad chodníky na daných trasách nie sú dostatočne zabezpečené, majú nevhodný povrch, nemajú dostatočnú šírku, v niektorých úsekoch sa na nich vyskytujú prekážky, ktoré sťažujú plynulé a bezproblémové prechádzanie a podobne. V rámci procesu mapovania boli aj vďaka týmto zisteniam a v spolupráci s odborníkmi vytypované také architektonické bariéry, ktoré mali byť v budúcnosti odstránené alebo upravené. Na auditu nadviazovalo júnové stretnutie so študentmi zapojenými do mapovania. Na stretnutí sa diskutovalo o výsledkoch auditov a praktickými cvičeniami im, ako budúcim realizátorom stavieb, bola priblížená problematika bezbariérovej výstavby.<sup>21</sup>

Ďalším nástrojom, ktorý bol pri projekte využitý priamo v teréne, boli miniaudity prístupnosti realizované vo vybraných objektoch poskytujúcich služby obyvateľom i návštevníkom mesta Nitry. Vybranými objektmi boli Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Nitra, lekáreň Dami a mestské informačné centrum. Miniaudity sa organizovali v termíne od 20. júna do 1. augusta 2018. Deväť hodnotiteľov malo posúdiť prístupnosť každého objektu a jeho okolia z pohľadu osôb so zrakovým, sluchovým, telesným a mentálnym postihnutím, pričom hodnotitelia postupovali podľa vopred pripraveného scenára miniauditov. Hodnotil sa najmä prístup k objektu, vstup do objektu, prístupnosť priestorov vnútri objektu, ako aj prístupnosť informácií a spôsob komunikácie pri vybavovaní záležitostí v danom objekte.<sup>22</sup> Miniaudity možno v tomto smere považovať za inovatívny nástroj, ktorý partneri pri projekte využili. Dovtedy mesto nemalo s takýmto nástrojom reálnu skúsenosť.

<sup>21</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 9 (spracované zástupcami ÚNSS).

<sup>22</sup> Branislav Mamojka, Pavol Korček: Vyhodnotenie miniauditov.

Na organizáciu prvého participatívneho stretnutia s obyvateľmi so zdravotným postihnutím bola využitá výročná členská schôdza Základnej organizácie Únie nevidiacich a slabozrakých Slovenska Nitra, ktorá sa konala 28. apríla 2018. Účasť dosiahla takmer hranicu 100 osôb a na stretnutí sa riešila téma prístupnosti mesta s ohľadom na potreby obyvateľov so zdravotným postihnutím. Účastníci boli aktívni, komunikovali svoje potreby, ktoré sa týkali prístupnosti, ako aj nedostatky, ktoré pociťujú. Z projektového tímu sa na stretnutí zúčastnili Michaela Hajduková, Branislav Mamojka a Miriam Bošelová. Na stretnutí odznelo mnoho dôležitých podnetov, ktoré občianstvo bez znevýhodnenia každodenne prehliada. Účastníci napríklad uvádzali, že sklenené dvere obchodných centier nie sú dostatočne označené, že v zdravotníckych zariadeniach, kde sú očné ambulancie, býva v čakárňach využitie nevhodné osvetlenie, že na mnohých (aj frekventovaných) priechodoch pre chodcov chýba signalizácia a tak ďalej.<sup>23</sup>

Samozrejme, projektoví partneri realizovali v tejto implementačnej etape aj ďalšie aktivity s cieľom zozbierať čo najviac relevantných údajov:

- anketa pre rodičov, ktorí sa schádzajú v materskom centre Klokanček, do ktorej sa zapojilo 57 respondentov,
- anketa zameraná na seniorov mesta Nitry, do ktorej sa zapojilo celkovo 93 respondentov:
  - seniory navštevujúci Jednotu dôchodcov Slovenska Nitra (JDS Nitra),
  - klienti a zamestnanci zariadenia sociálnych služieb Viničky (ZSS Viničky) v mestskej časti Klokočina,
  - klienti denného stacionára pre seniorov,
  - obyvatelia zariadení opatrovateľskej služby,
  - tematická diskusia s cieľovou skupinou občanov s telesným postihnutím o prístupnosti mesta Nitry, na ktorej sa zúčastnilo 30 osôb.

Nástrojom, s ktorým boli spojené veľké očakávania zo strany projektových partnerov, bol online dotazník, ktorý mal pomôcť odhaliť postoje a názory širšej verejnosti v oblasti prístupnosti. V dotazníku mohli obyvatelia mesta napríklad označiť/identifikovať rozbité chodníky, schodiská či nefunkčnú svetelnú signalizáciu na priechodoch pre chodcov, mohli sa vyjadriť k prístupnosti verejných budov (napríklad úradov, polikliniky či pôšt) a tiež k prístupnosti služieb a informácií v meste. Tento dotazník bol zverejnený na internetovej stránke mesta Nitry. Napriek propagácii a možnosti vyhrať darčekové balíčky

<sup>23</sup> Zápis tematickej diskusie s cieľovou skupinou občanov so zrakovým postihnutím o prístupnosti mesta Nitry, 28. 4. 2018, reštaurácia Olympia Nitra.

od mesta sa do dotazníkového prieskumu zapojilo iba 67 respondentov – obyvateľov mesta a 9 expertov zapojených do projektu. Partneri projektu si nízky záujem o prieskum vysvetľovali zlým načasovaním zberu dát (dotazník bolo možné vyplniť v priebehu letných mesiacov 2018) i časom, ktorý bol potrebný na jeho vyplnenie (v priemere trvalo vyplnenie tohto dotazníka asi 20 minút). Napriek pomerne nízkej účasti boli zistenia z prieskumu použité ako jeden z podkladov na prípravu obsahu participatívneho stretnutia s obyvateľmi, ktoré bolo naplánované na 11. septembra 2018, ako aj na spracovanie plánovaného strategického dokumentu.

Spolupráca i naďalej prebiehala hladko a bezproblémovo a z hľadiska líderstva sa v projekte ani v tejto etape nič zásadné nezmenilo. Hlavné roly plnili obe odborné garantky – za mesto Martina Hrozenská a za úniu Michaela Hajduková. Riadiaci výbor projektu pravidelne komunikoval a koordinoval projektové aktivity. Okrem samostatných stretnutí sa obvykle stretával aj pri zasadnutiach pracovných skupín, čo sa využívalo na diskusiu o niektorých partikulárnych otázkach. Pozornosť sa v tejto fáze venovala realizovaným participatívnym stretnutiam, miniauditom prístupnosti a príprave i realizácii online dotazníka o prístupnosti v meste Nitre. V tejto etape zároveň došlo k vypracovaniu podrobného návrhu osnovy plánovanej stratégie.<sup>24</sup>

V neposlednom rade platí, že práve v tejto etape sa zintenzívnila aktivita projektových partnerov v oblasti publicity. Cieľom bola podpora participácie verejnosti na stretnutiach i pri anketách a dotazníkovom prieskume. Propagačné a informačné články boli publikované v miestnych novinách, na internetovej stránke mesta a v internom časopise únie.

## ŠTVRTÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (SEPTEMBER 2018 – JÚN 2019)

V tejto etape projektový tím úspešne zavŕšil tvorbu stratégie prístupnosti mesta Nitry pre všetkých. Bolo však zrejmé, že projekt debariérizácie a zlepšovania prístupnosti v meste touto etapou nekončí, keďže ide o strategický návod, ktorého význam sa prejaví až jeho implementáciou do praxe.

<sup>24</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 9 (spracované zástupcami ÚNSS).

Dňa 11. septembra 2018 sa konalo participatívne stretnutie, respektíve verejná diskusia s obyvateľmi o prístupnosti mesta Nitra. Na stretnutí sa zúčastnilo 41 osôb vrátane vtedajšieho primátora mesta Nitry Jozefa Dvonča a ďalších vedúcich predstaviteľov mesta, ako aj zástupcov projektového tímu. Prítomným účastníkom boli na začiatku stretnutia poskytnuté základné informácie o projekte a jeho aktivitách. Potom boli odprezentované výstupy práce jednotlivých pracovných skupín a zmienené boli i výsledky miniauditov a online prieskumu so zameraním na najvýraznejšie nedostatky vo všetkých štyroch sledovaných oblastiach prístupnosti. Kvôli lepšej ilustrácii bol tento výpočet doplnený o autentické výpovede troch osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré žijú v meste Nitre a ktoré priblížili svoj každodenný boj s bariérami rôzneho druhu. Rozhodujúcou časťou stretnutia však bola diskusia, v rámci ktorej obyvatelia mesta prezentovali svoje osobné skúsenosti so životom v meste a zdolávaním bariér. Dominovali pri tom najmä architektonické a dopravné bariéry, ktoré sa často nedotýkajú iba zdravotne znevýhodnených osôb. Približne 30 podnetov, ktoré odzneli na tomto stretnutí, bolo dôsledne zaznamenaných, postúpených kompetentným orgánom mesta a zodpovedaných do 30. októbra 2018.<sup>25</sup>

V nasledujúcich mesiacoch pokračovali aktivity jednotlivých pracovných skupín. K podnetom, ktoré odzneli na septembrovom stretnutí s obyvateľmi mesta, mala každá pracovná skupina vlastné pracovné stretnutie a aj tieto podnety slúžili ako podklad na spracovanie jednotlivých častí stratégie. Posledné spoločné stretnutie všetkých troch pracovných skupín sa konalo 12. decembra 2018. Na tomto stretnutí sa zúčastnilo nielen 24 členov pracovných skupín, experti z únie a zamestnanci mesta, ale tiež novozvolený primátor mesta Nitry Marek Hattas, ktorý túto príležitosť využil na vyjadrenie svojej podpory projektu a jeho aktivitám. Na stretnutí došlo zo strany vedúcich pracovných skupín k autoevaluácii realizovaných aktivít. Diskutovaná bola tiež štruktúra a obsah pripravovanej stratégie. V rámci diskusie zaznela požiadavka, aby autori stratégie nerezignovali na zámer spracovať tento dokument tak, aby bol replikovateľný aj v podmienkach iných samospráv.

Podľa projektového harmonogramu mala byť finálna verzia stratégie hotová do konca marca 2019. Tento termín sa síce nepodarilo dodržať, no nemalo to žiadny zásadnejší vplyv na úspešné dokončenie projektu. Pripomienkovanie dokumentu komisiou Mestského zastupiteľstva mesta Nitry

prebehlo v období apríl – máj 2019 a v tom istom čase mohla paralelne pripomienkovať stratégiu na internetovej stránke mesta i verejnosť. Posledným krokom bolo vyhodnotenie pripomienok a zapracovanie relevantných pripomienok do finálnej verzie stratégie.

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

Dňa 18. júna 2019 sa v koncertnej sále Župného domu v Nitre uskutočnila záverečná konferencia projektu. Konferencia Prístupnosť mesta Nitry pre všetkých alebo ako byť IN vo veľkom meste predstavila zúčastneným výstupy projektu, ako aj aktuálny stav a víziu sociálnej politiky v meste Nitre. Účastníkom konferencie boli priblížené tiež metódy participácie, ktoré boli použité na získanie podkladových dát na spracovanie stratégie. V druhom bloku konferencie prezentovali predstavitelia pozvaných samospráv nimi využívané spôsoby zapájania verejnosti do tvorby verejných politík na miestnej úrovni.<sup>26</sup> Úspešným zavŕšením snahy projektového partnerstva v rámci tohto projektu bolo schválenie stratégie Mestským zastupiteľstvom mesta Nitry na jeho riadnom zasadnutí, ktoré sa konalo dňa 27. júna 2019.

Hlavný cieľ projektu, ktorým bolo vypracovanie návrhu stratégie prístupnosti mesta Nitry pre všetkých, sa projektovým parterom podarilo splniť. Je vhodné zdôrazniť, že tento cieľ naplnili v predstihu. Projekt zároveň viedol k splneniu všetkých čiastkových cieľov, ktoré boli definované v prípravnej fáze projektu. Určitou revíziou oproti pôvodnému zámeru prešiel len jeden z nich, ktorý bol formulovaný ako „návrhy prístupnosti vybraných objektov v meste Nitre“. V priebehu projektu sa totiž projektoví partneri zhodli na tom, že nie je efektívne navrhovať prístupnosť objektov v rámci mesta Nitry separátnym spôsobom. Následne preto zvolili všeobecnejší a komplexnejší prístup, ktorý bol využitý aj pri zostavovaní samotnej stratégie.

<sup>25</sup> Únia nevidiacich a slabozrakých Slovenska, mesto Nitra 2019: Stratégia prístupnosti mesta Nitry pre všetkých, s. 45.

<sup>26</sup> Návrh Stratégie zabezpečenia prístupnosti mesta pre všetkých – zápis zo záverečnej konferencie.



Hoci aktivity, ktoré sa realizovali v rámci projektu, boli primárne zamerané na identifikované cieľové skupiny, projektoví partneri sa pokúšali dosiahnuť určitú mieru univerzálnosti. Zmyslom tejto univerzálnosti bolo zavádzanie takých nástrojov, ktoré by neprinášali pozitívne účinky iba pre ľudí so závažným zdravotným postihnutím či znevýhodnením, ale aby sa vytvoril systém rešpektujúci dizajn, ktorý by vyhovoval všetkým. Od úplného začiatku mali projektoví partneri aj ambíciu aplikovateľnosti tohto projektu v podmienkach iných samospráv a na účel takejto replikovateľnosti bola v nadväznosti na spracovanú stratégiu vytvorená i samostatná metodická príručka. Tá môže slúžiť ako pomyselný návod pre ďalšie samosprávy, ktoré majú v úmysle vypracovať vlastnú stratégiu prístupného mesta pre všetkých.<sup>27</sup>

Samozrejme, projektoví partneri si boli vedomí toho, že spracovaním a prijatím strategického dokumentu sa začína nová etapa života výstupov tohto projektu, ktorú je možno popísať aj ako aplikačnú fázu výstupov. Na stratégiu je totiž potrebné naviazať realizačné kroky, ktorými bude aplikovaná do praxe. Konkrétne ide o prípravu a implementáciu akčného plánu opatrení, ktoré by mali prispieť k zvýšeniu kvality života ľudí so zdravotným postihnutím. Martina Hrozenská ešte pred schválením stratégie zdôraznila: *Pre nás je hlavnou výzvou nielen sformulovanie samotnej stratégie, ale hlavne to pretavenie do aplikačnej praxe.*<sup>28</sup> Predseda únie Branislav Mamojka ju následne doplnil: *Aj po tom, ako bude stratégia hotová, tak my, ako Únia nevidiacich, sa budeme podieľať na konkrétnych realizačných krokoch. Takže tá spolupráca tam bude aj naďalej.*<sup>29</sup> Oba partnerské subjekty si teda uvedomovali, že sformulovaním stratégie sa ich spoločná cesta nekončí. Naopak, vzhľadom na definované ciele, ktoré majú krátkodobý, strednodobý i dlhodobý charakter, je práve implementácia navrhnutých nástrojov výzvou a bude pri nej potrebná ich úzka spolupráca. Jedným z podstatných ukazovateľov úspešnosti zavádzania strategických opatrení do praxe má byť podľa projektových partnerov napríklad vyhodnocovanie schopnosti mesta úspešne sa umiestniť medzi uchádzačmi o ocenenie v súťaži Access City Award.

27 Únia nevidiacich a slabozrakých Slovenska, mesto Nitra 2019: Stratégia prístupnosti mesta Nitry pre všetkých, s. 16.

28 Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Nitra a ÚNSS (realizované 16. 1. 2019).

29 Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Nitra a ÚNSS (realizované 16. 1. 2019).

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Partnerské subjekty postupovali počas realizácie projektu spoločne, po celý čas bolo možné pozorovať bezproblémovú kooperáciu, v rámci ktorej sa prejavil efekt fungujúcej a efektívnej komplementárnosti. Kým únia pôsobila v projektovom partnerstve ako garant odbornosti v posudzovaní nastavenia prístupnosti, úlohou samosprávy bolo zapojenie obyvateľov i ďalších zainteresovaných aktérov. Projektoví partneri využívali striedavé líderstvo a aj rozdeľovanie a plnenie úloh rešpektovalo zásadu rovnomernosti a primeranosti (vzhľadom na kompetencie, kapacity a možnosti partnerov). Vytvorený partnerský vzťah bol založený na synergii a dôvere, ktoré sa časom ešte viac prehľbovali.

Spolupráca sa pre pozorovateľov zvonku javila ako ukážková a nadštandardná. Potvrdzovalo ju nielen plnenie časového harmonogramu, ale tiež priebežné vyjadrenia počas monitoringu projektovej implementácie. Napríklad, podľa zástupcov únie plnilo mesto Nitra svoje záväzky a úlohy v rekordnom čase a precízne<sup>30</sup>. Odborná garantka za úniu Michaela Hajduková k spolupráci dodala: *My sme mesto Nitru nevnímali ako nejakého separátneho partnera, ale vždy sme vnímali to, že sme jeden tím. Nevymedzovali sme sa, že my a oni, ale fungovali sme ako jeden celok. To je môj hlavný pocit z tejto spolupráce.*<sup>31</sup> Pozitívne sa však na nadviazanú a realizovanú spoluprácu dívali aj zástupcovia mesta. Podľa Martiny Hrozenskej, odbornej garantky za mesto Nitru, platilo pri tejto spolupráci z pohľadu mesta nasledujúce: *Pre nás bolo fajn, že si nás únia nevidiacich vybrala. Profitujeme z toho partnersky, ale hlavne profesionálne, lebo sa od nich veľa učíme a tieto novinky preberáme do každodennej praxe.*<sup>32</sup>

Berúc do úvahy predchádzajúce informácie, neprekvapuje, že aj komunikácia medzi projektovými partnermi bola bezproblémová, jasná a plynulá. Počas plynutia projektovej implementácie sa do tejto komunikácie dostávali aj viaceré prvky neformálnosti, čo partneri ocenili, a zároveň to podporovalo ich vzájomnú dôveru, rešpekt i pozitívnu pracovnú atmosféru. Vzájomný kontakt

30 Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Nitra a ÚNSS (realizované 16. 1. 2019).

31 Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Nitra a ÚNSS (realizované 16. 1. 2019).

32 Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Nitra a ÚNSS (realizované 16. 1. 2019).

prebiehal na pravidelnej báze, pričom sa využívali tak osobné stretnutia, ako aj elektronická forma komunikácie (pomerné bežne boli využívané napríklad videohovory). Práve intenzívnu komunikáciu označovali projektoví partneri za jeden z kľúčových faktorov úspechu celého projektu. Napríklad, Michaela Hajduková zdôraznila význam komunikácie takto: *Nám sa veľmi vyplatilo to pravidelné stretávanie zúčastnených subjektov. Vďaka tomu sme vedeli pružne reagovať na okolnosti priebehu projektu a na podnety, ktoré prichádzali. Dôležitá bola intenzívna komunikácia a vzájomná informovanosť.*<sup>33</sup>

Projekt ako taký mal mať jednoznačný participatívny charakter a mal viesť k čo najintenzívnejšej inklúzii ostatných zainteresovaných aktérov do riešenia identifikovaného problému.

Napriek vynaloženej snahe oba partnerské subjekty vyjadrili istú formu sklamaní z miery záujmu obyvateľov mesta voči téme prístupnosti. Boli presvedčení, že využili pomerné širokú škálu nástrojov propagácie a komunikácie projektu i jeho aktivít smerom k verejnosti, no dosiahnutý ohlas nebol podľa nich adekvátny. *Na verejnú diskusiu prišlo mizivé percento ľudí. Do dotazníkového šetrenia sa tiež zapojilo málo ľudí. Využili sme všetky dostupné informačné kanály, aby sa k ľuďom táto informácia dostala a oni sa rozhodli neprísť, no naopak, keď sa diskutuje na sociálnych sieťach, tak pod rúškom anonymity sú viac „zdielni“ a kritickí. Zrejme sú teda aj na našej strane rezervy, ako tých ľudí vťahovať, aké formy na to využiť,*<sup>34</sup> skonštatovala v tejto súvislosti Martina Hrozenská. Michaela Hajduková k tejto téme podotkla, že pre scitlivenie širšej verejnosti voči tejto téme a vzbudenie jej reálneho záujmu bude potrebná určitá edukácia: *My sme nechceli osloviť nejakú špecifickú skupinu, ale chceli sme v rámci projektu osloviť verejnosť ako takú, aby sa začala zaoberať problémami špecifických skupín ľudí. V rámci stratégie deklarujeme univerzálne navrhovanie, čo znamená to, že tie úpravy, ktoré riešime, sa v nejakom bode života dotýkajú každého z nás. A išlo nám o to, aby sme zmenili myslenie verejnosti ako takej, a to ja osobne mám pocit, že sa nám až tak nepodarilo. Lebo pokiaľ sa to tých ľudí v danom momente netýka, nereagujú na to. A z toho mi vyplýva potreba osvety, teda potreba zvyšovania povedomia verejnosti aj v tejto oblasti.*<sup>35</sup>

Pokiaľ ide o hodnotenie spolupráce s úradom splnomocnenca, zo strany oboch projektových partnerov zaznievali pomerné pozitívne vyjadrenia. Martina Hrozenská k pozícii úradu v rámci realizácie projektu uviedla aj toto:

*Ja vnímam pozíciu Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti nielen ako donora, ale ako niekoho, kto je tretím partnerom v tomto projekte.*<sup>36</sup> Oba partnerské subjekty ocenili pôsobenie odborného garanta za úrad, ktorý bol podľa nich vždy ochotný a nápomocný a celkovo bol považovaný za veľkú oporu vo fáze implementácie projektu. Hlavným obmedzením, o ktorom sa partneri projektu zmieňovali počas celého trvania projektu, bola jeho administratívna záťaž. Toto bolo podľa nich spôsobené napríklad viacerými zbytočnými medzikrokmi či postupmi pri spracovávaní výkazov práce.

Z pohľadu bezprostredne zaangažovaných projektových partnerov, ako aj z pohľadu monitoringu je tento popisovaný projekt ukážkou vzorovej spolupráce. Partneri využili početné nástroje participácie a aj vďaka ich využitiu sformulovali stratégiu prístupnosti, ktorá má univerzálne použitie. Jej uplatnenie v praxi tak zlepší kvalitu života nielen u obyvateľov a návštevníkov mesta Nitry, ale má potenciál (v prípade úspešného transferu tejto skúsenosti) zlepšiť kvalitu života aj v ďalších mestách a obciach.

## Otázky a úlohy

- Predstavte si, že pracujete pre magistrát väčšieho slovenského mesta a vašou úlohou je zverejniť dôležitý informačný oznam, s ktorým by sa mali oboznámiť všetci obyvatelia mesta. Aký mix informačných nástrojov by ste využili? Pri každom nástroji definujte možné bariéry a tiež spôsob ich eliminácie.
- Aké faktory boli v tomto prípade rozhodujúce z hľadiska úspešnej spolupráce medzi mestom a mimovládnu organizáciou?
- Zamyslite sa nad tým, akým spôsobom by výsledky tohto projektu mohli byť šírené ako dobrá prax medzi iné obce a mestá na Slovensku. Navrhnite postup a zdôvodnite ho.

<sup>33</sup> Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Nitra a ÚNSS (realizované 16. 1. 2019).

<sup>34</sup> Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Nitra a ÚNSS (realizované 16. 1. 2019).

<sup>35</sup> Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Nitra a ÚNSS (realizované 16. 1. 2019).

<sup>36</sup> Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Nitra a ÚNSS (realizované 16. 1. 2019).

PP

Využívanie  
verejných  
priestorov plôch  
na lokálnej  
úrovni




# Príbeh pilotného projektu č. 10

Alexandra Poláková Suchalová

Hlavní partneri projektu:

- hlavné mesto Bratislava
- občianske združenie Inštitút pre dobre spracovanú spoločnosť



Táto prípadová štúdia je venovaná otvorenému plánovaniu verejných priestorov. Sledovaný pilotný projekt bol riešený projektovým konzorciom pozostávajúcim z mesta Bratislava a Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť (ďalej inštitút) a predmetom ich kooperatívnej aktivity bol priestor dvoch susediacich námestí (Námestie Slovenského národného povstania a Kamenné námestie). Odborne a procesne dominoval pri príprave a implementácii projektu inštitút, pričom zastúpenie mesta sa dá vyhodnotiť ako kapacitne poddimenzované. Mesto sa tak dostalo do pozície asistujúceho partnera a líderstvo aj iniciatíva boli jednoznačne na strane zástupcu mimovládneho sektora. Takéto usporiadanie vzťahov je však čiastočne paradoxné, pretože mestská samospráva by sa mala aktívne starať o využívanie verejných priestorov a špeciálne, ak ide o priestory využívané početnými skupinami rôznych užívateľov. Z hľadiska replikovateľnosti projektu je mimoriadne cenná skúsenosť so zberom dát v teréne. Pri tomto zbere sa prejavila odborná skúsenosť i kapacity inštitútu, ktorý využil viaceré inovatívne metódy. Typickým príkladom sú pocitové mapy, ktoré sú pomerne jednoducho využiteľné aj zo strany iných obecných samospráv. Podobne zaujímavou metódou, ktorá môže byť vyhodnotená ako príklad dobrej praxe, bolo aj využitie súboru takzvaných „rýchlych riešení“, ktoré môžu byť využívané ako súčasť a úvodná fáza komplexnejších riešení.

## PLÁNOVANIE VYUŽÍVANIA VEREJNÝCH PRIESTOROV

Téma verejných priestorov a ich využívania nebola dlhodobo na Slovensku dostatočne atraktívnou témou. Ide o paradoxné konštatovanie, pretože verejné priestory sa týkajú prakticky každého aktéra pôsobiaceho v danom meste alebo obci. Obzvlášť to platí pre obyvateľov a návštevníkov miest a obcí, pretože charakter verejných priestorov priamo determinuje nielen ich ochotu tieto verejné priestory využívať, ale aj spôsoby, ako sa tieto verejné priestory využívajú. Pomyselnou lastovičkou sa v oblasti využívania verejných priestorov stal v roku 2005 program PrieStory, ktorý bol koordinovaný Nadáciou Ekopolis. Jeho cieľom bolo plánovanie i riešenie využívania verejných priestorov so zapojením širokej verejnosti a metodicky bol program zakotvený v metodike, ktorú využíva americká organizácia Project for Public Spaces. V tejto súvislosti bol v období rokov 2008 – 2011 realizovaný tiež medzinárodný projekt UrbSpace, ktorý bol podporený z programu Central Europe a Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Projekt bol zameraný na zvyšovanie atraktivity a kvality mestských verejných priestorov.<sup>1</sup> Od roku 2005 bolo v rámci programu PrieStory riešených niekoľko desiatok verejných priestorov (spomenúť možno mestský park Lanice vo Zvolene, areál ihriska na Žehrianskej ulici v Petržalke, literárny parčík v Žiline, bývalú farskú záhradu v Rajci, Dolnú Ružovú uličku v Banskej Štiavnici, areály dialyzačných stredísk v Partizánskom a v Galante či verejné priestory vo vidieckom prostredí, napríklad komunitnú záhradu v Medovarciach, takzvaný Pohorelský dvor v Pohorelej, historický park v Rumanovej alebo verejný priestor v Pruskom).<sup>2</sup>

Sledovaný pilotný projekt bol zameraný na špecifický verejný priestor v hlavnom meste Bratislave. Konkrétne išlo o intenzívne využívaný priestor dvoch územne na seba nadväzujúcich námestí, a to Kamenného námestia a Námestia SNP. Špecifickosť tohto priestoru možno charakterizovať takto:

- v období pred rokom 1989 patril tento priestor vďaka niekoľkým stavebným počinom (napríklad obchodný a obytný dom Manderla, budova Hlavnej pošty v Bratislave, budova bývalého obchodného domu Prior či budova Hotela Kyjev) medzi architektonické dominanty hlavného mesta;
- priestor oboch námestí je známy po celom Slovensku ako miesto, kde sa spoluvytváralo a stále spoluvytvára smerovanie našej krajiny (konalo sa na ňom niekoľko spoločensko-politických významných protestov, vrátane hlavných protestov počas Nežnej revolúcie,<sup>3</sup> i nedávnych masových protestov po vražde novinára a jeho snúbenice<sup>4</sup>);
- po roku 1989 sa stal tento priestor dlhodobo vizuálne málo prístupným<sup>5</sup> a obyvateľmi i návštevníkmi nebol vnímaný ako bezpečný (viacerí vnímali napríklad zvýšenú koncentráciu bezdomovcov v tejto oblasti).<sup>6</sup>

Napriek unikátnej lokalite priestoru týchto dvoch námestí v bezprostrednej blízkosti k historickému centru a nespornému významu z hľadiska pohybu obyvateľov i návštevníkov mesta nebol jeho potenciál v posledných dekádach využívaný primeraným a efektívnym spôsobom. Význam tohto verejného priestoru si však uvedomovali viacerí relevantní aktéri. Títo sa opakovane pokúšali o realizáciu zásadných alebo aspoň čiastkových zmien, no vždy skôr či neskôr narazili na prekážku, ktorá ich snahy zastavila. Spoločným znakom spomínaných prekážok bola rôznorodosť záujmov zainteresovaných jednotlivcov či záujmových skupín. Územia Kamenného námestia a Námestia SNP boli totiž vždy priestorom, kde na seba narážali záujmy vlastníkov pozemkov tam situovaných bytových i nebytových priestorov, podnikateľské zámery, architektonické záujmy a zámery chránené miestne príslušnými pamiatkovými úradmi, ako aj záujmov širokej verejnosti, ktorá námestia denne využíva najrôznejšími spôsobmi (od pohybu chodcov či dopravy obyvateľov i návštevníkov mesta za prácou, štúdiom alebo oddychom, cez realizáciu voľnočasových aktivít

3 Kalendárium k udalostiam pádu komunistického režimu v roku 1989. Dostupné z: <<https://www.17november1989.sk/sk/kalendarium/>> (30. 9. 2019).

4 Slovensko zažilo najväčšie demonštrácie v histórii. V Bratislave bolo podľa odhadov 50 tisíc ľudí. Zverejnené v Denníku N dňa 9. marca 2018. Dostupné z: <<https://dennikn.sk/1056566/slovensko-zazilo-najvacsie-demonstracie-v-historii-v-bratislave-bolo-podla-odhadov-50-tisic-ludi/>> (30. 9. 2019).

5 Reality.trend.sk: Najväčšie opachy Bratislavy? Podľa prieskumu obe stanice a Kamenné námestie. Dostupné z: <<https://reality.trend.sk/komercne-nehnutelnosti/najvacsie-opachy-bratislavy-podla-prieskumu-obe-stanice-a-kamenne-namestie.html>> (30. 9. 2019).

6 Mestská polícia Bratislava: Zásahy hliadok MsP v 12. týždni: Zásahy hliadok MsP v týždni od 20. marca do 26. marca 2006. Na Kamennom námestí opäť najviac priestupkov. Dostupné z: <<http://mestskapolicia.bratislava.sk/zasahy-hliadok-msp-v-12-tyzdni/d-1149/p1=1013>> (30. 9. 2019).

1 Nadácia Ekopolis: Verejné priestory: Plánovanie a tvorba verejných priestranstiev za účasti verejnosti. Dostupné z: <<https://www.ekopolis.sk/mesta-pre-ludi/verejne-priestory>> (30. 9. 2019).

2 Miková, K. – Paulíková, M. – Pauliniová, Z. 2010. Verejné priestory: Ako tvoriť priestory s príbehom, pre ľudí a s ľuďmi. Banská Bystrica: Nadácia Ekopolis. Dostupné z: <[https://www.pdcs.sk/sk/publikacie/download/4\\_e856cf0a3d422b79065b2a8798085e87](https://www.pdcs.sk/sk/publikacie/download/4_e856cf0a3d422b79065b2a8798085e87)> (30. 9. 2019).

a nákupov, až po poskytovaní priestoru na ekonomické aktivity alebo trvalé i prechodné bývanie). Tieto skutočnosti nás vedú k záveru, že tento verejný priestor bol vnímaný aj ako neprehľadná sieť najrôznejších potrieb a očakávaní, ktoré dlhodobo zostávali nenaplnené.

## PARTNERI PROJEKTU

Bratislava je podľa Ústavy SR hlavným mesto Slovenska. Počet obyvateľov s nahláseným trvalým pobytom dosiahol k 31. decembru 2018 úroveň 432 864 obyvateľov. Z pohľadu reálneho využívania verejných priestorov mesta Bratislavy je zaujímavejšou i dôležitejšou informáciou skutočný počet obyvateľov, ktorí mesto Bratislava a jeho priestory, dopravu či verejné služby využívajú. Pri tomto meraní sa využila metóda počítania aktívnych SIM kariet na území Bratislavy v denných i nočných hodinách. Merania, ktoré boli realizované v polovici roka 2019, ukázali, že kým v nočných hodinách sa na území mesta nachádzalo 633 806 aktívnych SIM kariet, počas denných hodín to bolo až 682 562 SIM kariet.<sup>7</sup> Územia Kamenného námestia a Námestia SNP patria k najintenzívnejšie využívaným verejným priestorom hlavného mesta Bratislavy. Denne je tento priestor využívaný tisíckami osôb, pričom formy využívania kolíšu od statických až po dynamické (napríklad aktivity vlastníkov alebo prevádzkovateľov rôznych podnikateľských prevádzok, zásobovanie podnikateľských prevádzok, využívanie bytových i nebytových priestorov obyvateľmi i návštevníkmi mesta, individuálna automobilová doprava i parkovanie osobných automobilov, mestská hromadná doprava, alternatívne spôsoby dopravy, voľnočasové aktivity obyvateľov i návštevníkov mesta a tak ďalej).

Mesto Bratislava, rovnako ako ostatné obce a mestá Slovenska, je priamo zodpovedné za územné plánovanie na svojom území. Pod územným plánovaním sa rozumie sústavné a komplexné riešenie priestorového usporiadania a funkčného využívania územia. Malo by pri tom rešpektovať potreby tvorby zdravého životného prostredia, ekologickej stability, šetrného nakladania so zdrojmi, zachovávanie kultúrno-historickej hodnoty územia, územného rozvoja

7 Koník, J. 2019. V Bratislave žije vyše 600 tisíc ľudí, ukázali telefóny (+ mapy). Zverejnené v *Denníku N* dňa 11. júna 2019. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/1495410/v-bratislave-zije-vyse-600-tisic-ludi-a-dalsich-130-tisic-dochadza-ukazali-telefony-mapy/>> (28. 11. 2019).

a tvorby krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja. Územným plánovaním sa vo verejnom záujme určuje hospodárne využitie zastavaného územia a ochrana nezastavaného územia. Orgány územného plánovania (kam patria aj príslušné orgány obcí a miest) premietajú prostredníctvom územného plánovania konkrétne zámery do územia a súčasne koordinujú verejné záujmy.<sup>8</sup> Využívanie oboch námestí bolo aj v nedávnej minulosti predmetom viacerých debát a zámerov rôznych architektonických zmien, no najmä z dôvodu rôznorodosti záujmov, ktoré nenašli spoločnú „reč“, sa postupom času stali chátrajúcim priestorom, ktorý prestával plniť svoje funkcie. Dôkazom toho bolo aj množstvo podnetov týkajúcich sa využívania a problémov týchto dvoch námestí, ktoré mesto Bratislava i mestská časť Bratislava-Staré mesto prijali prostredníctvom platformy Odkaz pre starostu.<sup>9</sup>

Magistrát mesta Bratislavy reprezentoval v projekte Marek Dinka, ktorý v danom čase pôsobil na sekcii územného plánovania.

Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť je etablovanou, neziskovou, mimovládnu organizáciou, ktorá vznikla v roku 2001. Od svojho založenia sa stala jednou z prvých organizácií na Slovensku, ktoré sa venovali témam kvalitnej tvorby verejných politík a dobrého spravovania. Inštitút svoje aktivity postupne rozširoval na rôzne oblasti a v roku 2010 spustil portál Odkaz pre starostu. Prostredníctvom neho sa komunikácia o kvalite a využívaní verejného priestoru aj v partikulárnych záležitostiach stala dostupnou každému záujemcovi (nielen obyvateľom) vďaka aplikácii pre mobilné telefóny. Navyše, nahlásenie podnetu malo jasného adresáta, ktorý bol viditeľný a transparentne pomenovaný, čím bol vytvorený tlak na prijatie primeraných riešení. Spomínaný portál slúžil aj ako priestor na poskytnutie adresnej spätnej väzby, ktorá zároveň súvisela s fenoménom verejnej kontroly. Práve tento portál umožnil zhromaždiť veľké množstvo dát, ktoré sa týkali aj verejného priestoru Kamenného námestia a Námestia SNP a ktoré umožnili pomenovať alebo odkryť problémové lokality i témy, ktoré tieto na seba územne nadväzujúce námestia dlhodobo sužovali (pri vyhodnocovaní dát z portálu Odkaz pre starostu sa ukazuje, že územia týchto dvoch námestí patria medzi citlivo vnímané verejné priestory mesta Bratislavy).

8 UzemnePlany.sk: Čo je to územný plán? Dostupné z: <<http://www.uzemneplany.sk/co-je-to-uzemny-plan>> (30. 9. 2019).

9 Odkaz pre starostu: Námestie SNP, Bratislava: Dostupné z: <<https://www.odkazprestarostu.sk/bratislava/podnety/ulica/198/namestie-snp>> / Odkaz pre starostu: Kamenné námestie. Dostupné z: <<https://www.odkazprestarostu.sk/bratislava/podnety/ulica/112/kamenne-namestie>> (11. 12. 2019).

Inštitút bol v projekte najmä v prípravnej fáze a na začiatku implementácie reprezentovaný vtedajším jeho riaditeľom Ctiborom Košťálom, ktorého na riaditeľskej pozícii i v projekte v priebehu projektovej implementácie nahradila Veronika Prachárová. Kľúčovým zástupcom inštitútu bol Juraj Hurný, ktorý stál pri realizácii všetkých fáz projektu, a to od jeho prípravy až do ukončenia.

Aliancia Stará Tržnica (ďalej aliancia) síce nebola oficiálnym partnerom tohto projektu, no je potrebné uviesť, že svojimi aktivitami zásadne prispela k skvalitňovaniu verejných priestorov Kamenného námestia a Námestia SNP a zároveň k napĺňaniu cieľov tohto projektu. Zlepšením stavu zelene, mobiliáru i osvetlenia verejného priestoru pred Starou tržnicou (na území dnešného Námestia Nežnej revolúcie, ktoré bolo vyňaté z územia Námestia SNP 16. novembra 2019<sup>10</sup>), sa jej podarilo priestor oživiť, zatraktívniť ho z pohľadu obyvateľov i návštevníkov a podporiť efektívnejšie nakladanie s jeho potenciálom. Dnes je to miesto konania viacerých pouličných festivalov, je považované za funkčný a bezpečný verejný priestor slúžiaci rôznym skupinám obyvateľov Bratislavy i návštevníkom tohto mesta. Zároveň slúži ako príklad skvalitnenia intenzívne využívaného verejného priestoru, ktoré bolo dosiahnuté pomerne nízkonákladnými zmenami. Za alianciu v projektových aktivitách vystupoval predovšetkým Gábor Bindics. Do projektu sa však zapojili aj ďalšie občianske či odborné iniciatívy, napríklad 2021 Architekti či Laboratórium architektúry krajiny LABAK.

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

Zámer projektu bol definovaný projektovými partnermi pomerne široko a bez priamej väzby na predmetné územie. Skôr poukazoval na potrebu komplexnejšieho prístupu k verejným priestorom a nevyhnutnosť využívania participatívneho prístupu pri tvorbe verejných politík (najmä pri spracovávaní plánovacích a koncepčných dokumentov) zameraných na *využívanie verejných priestorov a plôch v rámci samospráv (miest a obcí) a participáciu obyvateľov na ich tvorbe, správe a užívaní. Primárnym cieľom takto tvorenej verejnej politiky*

<sup>10</sup> Bratislava má Námestie Nežnej revolúcie. Dostupné z: <<https://www.bratislava.sk/sk/sprava/bratislava-ma-namestie-neznej-revolucie>> (30. 11. 2019).

*je zabezpečiť hospodárnu, kvalitnú a inkluzívnu správu a využívanie verejných priestorov a plôch v mestách a obciach.*<sup>11</sup> V projektovom zámere predkladateľa poukazovali na *existenciu veľkého množstva nevyužitých, respektíve nedostatočne využívaných verejných plôch a priestorov v mestách a obciach (v našom projekte v meste Bratislave)*<sup>12</sup> a zároveň na nevyužitý potenciál zapájania obyvateľov miest a obcí do tvorby lokálnych rozvojových verejných politík, teda aj tých politík, ktoré súvisia s využívaním verejných priestorov. Práve Kamenné námestie malo byť tým priestorom, z ktorého sa podľa vzoru iných verejných priestorov na území Bratislavy stane ďalší prípad vhodný na štúdium a inšpiráciu, *na ktorom bude možné demonštrovať aplikáciu navrhutej participatívnej metódy a procesu.*<sup>13</sup> Výstupom pilotného projektu by malo byť *spracovanie spätnej väzby od obyvateľstva viažucej sa ku Kamennému námestiu, navrhnutie intervencií a formulovanie súťažných kritérií na zhotovenie štúdie na rekonštrukciu námestia mestom Bratislavou.*<sup>14</sup> V neposlednom rade malo byť v rámci projektu *v spolupráci s magistrátom Bratislavy vyladené fungovanie mechanizmu spätnej väzby prostredníctvom portálu Odkaz pre starostu*<sup>15</sup> a zámerom snaha o osvojenie si participatívneho procesu s jeho ukotvením v relevantných dokumentoch pri tvorbe ďalších lokálnych rozvojových politík podobného charakteru.

Z hľadiska časového harmonogramu platí, že projekt neprebíhal štandardným spôsobom v porovnaní s ostatnými pilotnými projektmi. Zatiaľ čo niektoré pilotné projekty boli v priebehu leta či jesene 2017 len vo svojej prípravnej fáze a nestihli začať s vlastnou implementačnou fázou, tento pilotný projekt mal za sebou už významnú časť implementačnej fázy vrátane podstatnej časti zberu dát. Primerane k tomu bolo naplánované aj skoršie ukončenie projektu.

<sup>11</sup> SGI: Zámer projektu. Interný podkladový materiál projektu.

<sup>12</sup> SGI: Zámer projektu. Interný podkladový materiál projektu.

<sup>13</sup> SGI: Zámer projektu. Interný podkladový materiál projektu.

<sup>14</sup> SGI: Zámer projektu. Interný podkladový materiál projektu.

<sup>15</sup> SGI: Zámer projektu. Interný podkladový materiál projektu.

## PRÍPRAVNÁ FÁZA

---

Pôvodný zámer projektu sa obmedzoval na územie Kamenného námestia a išlo prakticky o iniciatívu, v ktorej mesto Bratislava nehralo dôležitú rolu. Tento projektový zámer však bol z hľadiska svojho záberu rozšírený aj o územie Námestia SNP. Zdôvodnenie rozšírenia projektového záberu bolo pomerne jednoduché. Po prvé, obe námestia sú prepojené nielen územne, ale tiež prostredníctvom aktivít, ktoré sa na nich realizujú. Po druhé, obyvatelia i návštevníci mesta ich bežne vnímajú ako jeden súvislý verejný priestor. A po tretie, vzhľadom na viacdimenzionálnu previazanosť týchto námestí sa dá očakávať, že zásahy, ktoré budú uskutočnené na jednom námestí, bude neskôr potrebné zrealizovať (v plnom rozsahu alebo s určitými modifikáciami) aj na druhom námestí.

Vďaka týmto úvahám a rozšíreniu pôvodného projektového zámeru vznikol projekt Živé námestie, ktorý bol podporený aj ďalšími organizáciami. Inými slovami, tento projekt sa stal jedným z výstupov projektu Shared Cities: Creative Momentum, ktorý bol spolufinancovaný z programu Európskej únie Kreatívna Európa, a národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v rámci operačného programu Efektívna verejná správa, ktorý bol podporený prostriedkami Európskeho sociálneho fondu. Okrem toho boli niektoré výstupy projektu Živé námestie spolufinancované z Fondu na podporu umenia.<sup>16</sup>

Plánovaný výstup nami sledovaného projektu bol definovaný ako *príprava podkladov na verejnú súťaž ku Kamennému námestiu a Námestiu SNP, ktoré budú vychádzať z participatívnych procesov (...) aj vytvorenie dobrých príkladov participatívnych aktivít na území týchto námestí. Okrem uvedeného bude výstupom projektu aj analýza doterajších pokusov o participáciu na pôde hlavného mesta.*<sup>17</sup> Projekt mal teda pomerne jasne definovaný plán, jednotlivé fázy na seba obsahovo aj časovo nadväzovali a zároveň bol jasne určený aj jeho hlavný výstup. Je však dôležité poukázať na fakt, že tento participatívny projekt nestál na rovnakej štartovacej čiare v porovnaní s inými projektmi realizovanými v rámci spomínaného národného projektu. Kvalitatívna zmena

---

<sup>16</sup> Živé námestie. Dostupné z: <<https://zivenamestie.sk/zive-namestie>> (30. 9. 2019).

<sup>17</sup> SGI: Národný projekt Participácia. Dostupné z: <[https://www.governance.sk/gov\\_project/narodny-projekt-participacia/](https://www.governance.sk/gov_project/narodny-projekt-participacia/)> (28. 11. 2019).

verejného priestoru Kamenného námestia (a neskôr i Námestia SNP) bola iniciatívou Aliancie Stará Tržnica, ktorá na svoj zámer získala grant v rámci medzinárodného projektu Shared Cities: Creative Momentum už na prelome rokov 2016 a 2017. Aliancia sa spojila s inštitútom vďaka platforme Odkaz pre starostu, ktorý chcel využiť na zber dát vzťahujúcich sa k riešenému územiu. Až takto vytvorené a pripravené konzorcium sa uchádzalo o prostriedky národného projektu. Je teda zrejmé, že aliancia aj inštitút by sa danej téme venovali aj bez zapojenia sa do národného projektu, no práve vďaka tomuto zapojeniu sa záber plánovaných projektových aktivít rozšíril aj o testovanie a štandardizáciu istých procesov participácie, ktoré by mali byť nevyhnutnou súčasťou práce s akýmkoľvek verejným priestorom. Na druhej strane platí, že mesto Bratislava nebolo účastníkom podstatnej časti prípravnej fázy projektu.

---

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (JÚL – DECEMBER 2017)

---

Pre prvú etapu bol charakteristický masívny zber dát, ktorý prebiehal v niekoľkých obsahových rovinách so zapojením veľkého množstva expertov i laikov. Tomuto predchádzala tvorba takzvaného participačného plánu, respektíve tvorba metodiky procesu participácie.<sup>18</sup> Podľa tohto plánu sa cieľom stalo mapovanie relevantných aktérov a aktivít, ktoré je potrebné realizovať, a následné nastavenie harmonogramu realizácie týchto aktivít. Prvé pracovné stretnutia a tvorba scenárov či metodík tak prebiehali už v júli roku 2017. Rovnako tak prvé dátové zbery boli realizované v priebehu leta 2017.

Jedným z najaktívnejších mesiacov bol september 2017, v ktorom prebehlo niekoľko participatívnych procesov so zapojením širokej verejnosti. Na jednej strane prebiehali expertné a odborné zbery dát (napríklad architektonické, urbanistické a dizajnérske analýzy, expertné rozhovory, analýzy vlastníckych vzťahov a užívateľských titulov, analýza podnetov z platformy Odkaz pre starostu), no paralelne prebiehali aj participatívne aktivity zamerané na zapojenie širokej verejnosti.

---

<sup>18</sup> Naratívna správa (júl – december 2017) k pilotnému projektu č. 10 (spracované zástupcami Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť).



Odkaz pre starostu je silný nástroj zberu dát v štruktúrovanej forme, ktorý zo svojej podstaty umožňuje veľmi jednoduchý spôsob, ako môže jednotlivec poukázať na zníženie alebo zlyhanie kvality verejného priestoru alebo verejnej služby.<sup>19</sup> Nie je proaktívnym participatívnym nástrojom v zmysle aktívneho vťahovania občanov, ale vytvára priestor na časovo nenáročný spôsob komunikácie medzi obyvateľmi či návštevníkmi mesta alebo obce a zodpovednými zástupcami samosprávy. Jeho veľkou výhodou je pre obe strany zrozumiteľný a nenáročný prenos informácií od obyvateľov či návštevníkov, ktorí majú bezprostrednú skúsenosť s nejakým problémom verejného priestoru, smerom k zodpovedným osobám (napríklad funkčne príslušným úradníkom) na strane samosprávy. Navyše, istým spôsobom tento prenos informácií zaväzuje zodpovedné osoby na strane samosprávy ku konaniu, keďže podnety sú verejne prístupné a ponúkajú nielen informácie o ich obsahoch, ale tiež informácie o stave riešení. V rámci projektu Živé námestie bolo analyzovaných 407 podnetov obsahovo zameraných na územia Kamenného námestia a Námestia SNP. Tieto podnety boli podané v priebehu uplynulých 7 rokov (sledovaným bolo obdobie od decembra 2010 do júla 2017).<sup>20</sup> Najčastejšie sa podnety týkali kvality chodníkov a ciest (108 podnetov) a verejného poriadku, teda najmä rušenia nočného pokoja, reklamy a graffiti (62 podnetov). Za sledované obdobie bolo vyriešených 147 podnetov a 155 podnetov zostalo nevyriešených (vrátane 89 podnetov, ktoré boli podané už v období medzi rokmi 2010 a 2014).<sup>21</sup>

Okrem štandardných techník zberu dát, ako sú dotazníky, pološtruktúrované rozhovory či fókusové skupiny, boli v rámci zberu dát v tomto projekte využité aj inovatívnejšie participatívne techniky. Typickými príkladmi sú takzvané stretnutia nad mapou, komunitné prechádzky či vytváranie takzvanej emočnej mapy. Do zberu dát boli zapojení nielen interní zamestnanci inštitútu a aliancie, ale tiež viacerí dobrovoľníci, ktorí boli na tento účel vhodne poučení a zaškolení.

V rámci dotazníkového prieskumu, ktorý prebiehal medzi júlom až októbrom 2017, boli využité dve formy. Na jednej strane boli využité dotazníky

v elektronickej forme, ktoré boli zamerané na tie cieľové skupiny, pre ktoré je vhodný tento typ zberu dát. Na druhej strane však nezostali opomenuté ani osoby so zníženou dostupnosťou alebo schopnosťou pracovať s informačno-komunikačnými technológiami. Tieto osoby boli oslované priamo a anketári im pomáhali s vyplňaním dotazníkov. Kombináciou oboch foriem distribúcie dotazníkov sa podarilo získať dáta od rôznych cieľových skupín, čím sa sledovalo dosiahnutie reprezentatívnosti vzorky.<sup>22</sup> Celkovo bolo počas štyroch mesiacov vyzbieraných 1087 úplne alebo čiastočne vyplnených dotazníkov. Tieto dotazníky obsahovo pokrývali vybrané témy, napríklad účel využívania námestí, bezpečnosť, čistotu a poriadok na námestiach, dostupnosť/prístupnosť námestí, hlavné pozitíva či negatíva území týchto námestí, absentujúce prvky či služby, ktoré by mali tieto námestia poskytovať.<sup>23</sup>

Hĺbkové pološtruktúrované rozhovory boli orientované prevažne na expertov (z rôznych relevantných oblastí, napríklad na architektov) a zástupcov iných zainteresovaných aktérov, od ktorých bolo potrebné získať konkrétne a detailné informácie o predmetnom území. Celkovo išlo o 41 respondentov, ktorými boli okrem spomínaných expertov napríklad majitelia alebo prevádzkovatelia rôznych podnikateľských prevádzok, vlastníci pozemkov, budov alebo bytov v okolí riešených námestí, nájomníci a tak ďalej.

Fókusové skupiny boli zamerané na špecifické cieľové skupiny. Ich špecifiká spočívali v špecifických potrebách zúčastnených osôb. V tejto súvislosti sa vo fókusových skupinách zúčastnili seniori – obyvatelia Seniorcentra, ktoré sídli na Podjavorinskej ulici. Títo seniori spomínali na niekdajší vzhľad, funkčnosť a význam predmetného územia. Spôsob zberu dát bol prispôsobený potrebám týchto respondentov, čo znamená, že jednotlivé časti námestia boli pre nich vizualizované s cieľom čo najlepšie identifikovať konkrétne miesta a ich význam.

Na účel zberu relevantných dát bola využitá aj metóda takzvanej emočnej, respektíve pocitovej mapy. Táto metóda bola celkovo využitá trikrát, a to na prelome mesiacov október a november 2017 v priestoroch Starej tržnice. Zber dát touto metódou sa realizoval v čase, v ktorom sa konali pravidelné

<sup>19</sup> Viac pozri na: <<https://www.odkazprestarostu.sk>>

<sup>20</sup> Aliancia Stará Tržnica (2018): Živé námestie. Podnety z portálu Odkazprestarostu.sk týkajúce sa Kamenného námestia a Námestia SNP v Bratislave. Dostupné z: <<https://zivenamestie.sk/assets/download/Podnety%20z%20portalu%20Odkazprestarostu.sk%20tykaju%20sa%20Namestia%20SNP%20a%20Kamenného%20namestia%202017.pdf?v=20180605>> (30. 9. 2019).

<sup>21</sup> Aliancia Stará Tržnica (2018): Živé námestie. Podnety z portálu Odkazprestarostu.sk týkajúce sa Kamenného námestia a Námestia SNP v Bratislave. Dostupné z: <<https://zivenamestie.sk/assets/download/Podnety%20z%20portalu%20Odkazprestarostu.sk%20tykaju%20sa%20Namestia%20SNP%20a%20Kamenného%20namestia%202017.pdf?v=20180605>> (30. 9. 2019).

<sup>22</sup> Prachárová, V. – Hurný, J. (2019): Participáciu k Živému námestiu – Konceptia a plán využívania Kamenného námestia a Námestia SNP v hlavnom meste Bratislava, v Bratislave. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Dostupné na: <<https://www.governance.sk/wp-content/uploads/2019/09/Participaciou-k-Zivemu-namestiu.pdf>> (30. 9. 2019).

<sup>23</sup> Prachárová, V. – Hurný, J. (2019): Participáciu k Živému námestiu – Konceptia a plán využívania Kamenného námestia a Námestia SNP v hlavnom meste Bratislava, v Bratislave. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Dostupné na: <<https://www.governance.sk/wp-content/uploads/2019/09/Participaciou-k-Zivemu-namestiu.pdf>> (30. 9. 2019).

aktivity s predpokladanou účasťou širokej verejnosti (v tomto prípade trhy). Nespornou výhodou tejto metódy je efektívnosť zberu dát, pretože bez potreby identifikácie osobných dát a veľmi jednoduchým spôsobom bolo možné získať hodnotenie spokojnosti (prostredníctvom identifikovania pocitov) rôznych užívateľov konkrétneho verejného priestoru. Oslovené respondentky a respondenti odpovedali na dve jednoduché otázky:

- Kde sa v danom priestore cítite príjemne a prečo?
- Kde sa v danom priestore cítite nepríjemne a prečo?

Celkovo bolo vyzbieraných 263 podnetov, pričom respondenti svoje pocity zaznamenávali do veľkej 3D mapy prostredníctvom *umiestnenia farebnej bodky priamo do mapy s vysvetlením svojho výberu. Tieto vysvetlenia boli dobrovoľníkmi zaznamenané do slovnej podoby a následne spracovávané.*<sup>24</sup>

Pre prvú etapu implementácie projektu bolo charakteristické hlavne mapovanie verejného priestoru Kamenného námestia a Námestia SNP a zbieranie rôznorodých dostupných dát. Tieto mali v ďalších etapách slúžiť ako dátové podklady pre plánované analýzy. Hlavným lídrom a koordinátorom projektových aktivít bol inštitút, ktorý intenzívne spolupracoval s alianciou. Zapojenie mesta ako projektového partnera bolo skôr dopytovo podmienené, teda ak prišla zo strany ostatných dvoch partnerov projektu (a realizátorov väčšiny aktivít) požiadavka na zapojenie, táto bola promptne splnená. Išlo hlavne o situácie, keď je znalosť vnútorných procesov fungovania takej komplexnej inštitúcie, ako je magistrát hlavného mesta, nevyhnutná. Zástupca mesta Marek Dinka tak plnil úlohu sprostredkovateľa procesov, ktoré boli potrebné na získavanie komplexných informácií v riešenom verejnom priestore. Hlavné mesto v tomto čase nemalo vyčlenenú žiadnu personálnu kapacitu na realizáciu participatívnych procesov a plne sa v tomto spoliehalo na inštitút a alianciu. Napriek tomu však zástupcovia inštitútu skonštatovali, že niektoré procesy by bez aktívneho zapojenia zamestnanca magistrátu trvali významne dlhšie a náročnosť zberu niektorých dát by sa tým jednoznačne zvýšila.<sup>25</sup>

Z hľadiska komunikácie projektu a jeho aktivít navonok bolo dôležité, že z každej zo zrealizovaných aktivít bol vypracovaný záznam, ktorý

24 Aliancia Stará Tržnica (2018): Živé námestie. Pocitová mapa k územiám Kamenného námestia a Námestia SNP. Dostupné z: <<https://zivenamestie.sk/assets/download/Pocitova%20mapa%20k%20uzemiam%20Kamenného%20namestia%20a%20Namestia%20SNP%202017.pdf?v=20180605>> (30. 9. 2019).

25 Rozhovory so zástupcami hlavného mesta Bratislavy, Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť a Aliancie Stará Tržnica.

bol v neskoršom období zverejnený na projektovej internetovej stránke [www.zivenamestie.sk](http://www.zivenamestie.sk), čím sa sledovalo zabezpečenie prístupnosti projektových informácií „pod jednou strechou“. Ďalšími informačnými kanálmi, prostredníctvom ktorých bolo realizované informovanie o prebiehajúcich participatívnych aktivitách, boli sociálna sieť Facebook a iné formy elektronickej komunikácie, ako aj *spolupráca s inými subjektmi aktívnymi v komunitnom dianí v Bratislave.*<sup>26</sup> Spolupráca projektového tímu prebiehala bez vnútorných konfliktov medzi partnermi projektu, pričom frekvencia osobných stretnutí rešpektovala projektové potreby.

---

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE

### (JANUÁR – JÚN 2018)

---

V druhej etape implementácie projektu prebiehal ďalší zber dát, a to prostredníctvom fókusových skupín. Tieto boli tentoraz zamerané na obyvateľov so špecifickými potrebami z dôvodu ich zdravotného stavu, ako aj na rodičov malých detí v materskom centre Prešporokovo, ktorých nároky na funkčnosť priestoru sú determinované hlavne potrebami ich detí. Tieto fókusové skupiny využili jedinečnú metódu, ktorou bolo takzvané stretnutie nad mapou. Účastníkom fókusových skupín bola sprístupnená mapa celého verejného priestoru a prostredníctvom takejto vizualizácie bolo pre účastníkov jednoduchšie vnímať riešený verejný priestor a pomenovávať jeho problematiké aj vyhovujúce časti. Voľba tejto metódy bola čiastočne náhodná, pretože pôvodne bol plánovaný priamy vstup účastníkov do verejného priestoru. Vzhľadom na poveternostné podmienky v priebehu mesiacov január – február 2018 však bolo rozhodnuté, že vhodnejšie bude použitie mapy.

Dáta získané popísanými metódami boli následne spracovávané. Ich predbežné spracovanie pri tom viedlo k vypracovaniu súboru takzvaných „rýchlych riešení“ (quick wins), ktoré predstavujú relatívne nenákladné riešenia na revitalizáciu zvoleného verejného priestoru, teda najmä na jeho skvalitnenie a sfunkčnenie, a to až do času, kým bude vyhlásenú oficiálna

26 Naratívna správa (júl – december 2017) k pilotnému projektu č. 10 (spracované zástupcami Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť).

architektonická súťaž na komplexnú úpravu daného územia. Dominantnou aktivitou tejto etapy sa stala príprava ucelených podkladových materiálov publikovateľných na internetovej stránke, ktorá by mala byť hlavným informačným zdrojom. Okrem toho sa aktivity projektových partnerov orientovali aj na budovanie značky Živé námestie, pod ktorou projekt začal postupne fungovať. Hotové materiály boli prezentované verejnosti buď formou workshopov, alebo využitím iných akcií (využitie bolo napríklad podujatie Dobrý trh, na ktorom boli informácie poskytované formou informačného stánku, v ktorom boli záujemcom zodpovedané ich otázky).

Oficiálna internetová stránka projektu [www.zivenamestie.sk](http://www.zivenamestie.sk) bola spustená 2. mája 2018. Už v momente svojho spustenia obsahovala všetky dovtedy spracované výstupy jednotlivých projektových aktivít. Z hľadiska transparentnosti tvorby príslušnej verejnej politiky predstavovala teda jedinečnú informačnú platformu, ktorá bola potenciálne dostupná každému záujemcovi o informácie, ktorý má k dispozícii internetové pripojenie.

Všetky materiály boli oficiálne odovzdané tiež vtedajšiemu primátorovi mesta Ivovi Nesrovnalovi, ktorý projekt podporil a prisľúbil snahu o realizáciu navrhnutých zmien. Navrhované zmeny (takzvané „rýchle riešenia“) boli kategorizované do ôsmich tém, a to takto (v celkovom náklade cca 500 000 eur):

1. Zjednoťme námestia: cieľom je štandardizovať mobiliár a objekty na oboch námestiach, ako sú napríklad odpadkové koše, kvetináče, cyklostojany, lavičky, zábrany, informačné tabule a kiosky (identifikovaných bolo 61 rôznych druhov, odporúčaných je 12 štandardných typov).
2. Uprednostnime chodcov: cieľom je rozširovať priestory pre chodcov na úkor parkovania, keďže na spomenuté námestia sa dopravuje len 5 % ich návštevníkov osobnou automobilovou dopravou.
3. Vytvoríme celoročné a sezónne sedenie: cieľom je k pevnému celoročnému sedeniu pridať flexibilné sezónne sedenie, ktoré zabezpečí možnosť jeho adaptovania podľa počasia a podobne.
4. Nové detské ihrisko: cieľom je obohatiť nevyužitý priestor Kamenného námestia detským ihriskom, vďaka ktorému bude podporené vytváranie sociálnych interakcií medzi deťmi aj dospelými.
5. Sociálna kontrola: cieľom je zlepšiť viditeľnosť a prístupnosť prostredníctvom úpravy zelene, osvetlenia a navigačného označenia na námestiach.
6. Lokálna správa: cieľom je sformovanie združenia medzi mestom a významnými zainteresovanými aktérmi týchto námestí, v ktorého záujme bude kvalita verejného priestoru (upratovanie, operatíva a podobne), ako aj starostlivosť o program námestia.
7. Obmedzme parkovanie áut: cieľom je zrušenie približne 10 % parkovacích miest na tomto území.

8. Presuňme voľné parkovacie miesta a zaveďme regulovanú dopravu: cieľom je efektívnejšie využívanie parkovacích miest prostredníctvom ich presunutia, čo by malo mať žiadaný efekt na povzbudenie a vznik ekonomických a sociálnych interakcií na týchto námestiach.<sup>27</sup>

Širokej verejnosti bol nový projekt Kamenného námestia a Námestia SNP predstavený na niekoľkých verejných prezentáciách, ktoré boli realizované prevažne zástupcami aliancie. Popri tom boli všetky relevantné informácie dostupné aj prostredníctvom internetových stránok partnerov projektu, ako aj prostredníctvom sociálnej siete Facebook, kde príspevky zdieľali predovšetkým inštitúty a aliancia.

---

## TRETIA ETAPA IMPLEMENTÁCIE

### (JÚL 2018 – AUGUST 2019)

---

Po prezentácii projektu na čas jeho aktivity stíchli, čo bolo spôsobené tak ukončením hlavných aktivít projektu, ako aj blížiacimi sa komunálnymi voľbami. I keď potenciálne mohli mať výsledky volieb zásadný vplyv na osud celého pilotného projektu, nestalo sa tak. Komunálne voľby sa konali 10. novembra 2018 a v Bratislave došlo k viacerým významným zmenám na pomyselnéj lokálnej politickej mape, pričom k zmene došlo aj na pozícii primátora mesta. Po Ivovi Nesrovnalovi prevzal primátorský mandát Matúš Vallo.<sup>28</sup> Tejto zmene predchádzal pomerne tvrdý predvolebný zápas. V každom prípade, Matúš Vallo prakticky okamžite po zvolení deklaroval podporu tomuto projektu, prevzal jeho agendu aj s plánovanými úlohami, respektíve aktivitami, a prakticky žiadnym spôsobom tak komunálne voľby neovplyvnili implementáciu tohto pilotného projektu.

Nové vedenie mesta o realizovaných zmenách začalo informovať prostredníctvom rôznych komunikačných kanálov. Oblúbenými sa stali napríklad

---

<sup>27</sup> Aliancia Stará Tržnica: Živé námestie – Elaborát 2018. Dostupné z: <[https://issuu.com/staratrznica/docs/elaborat\\_2018\\_05\\_01\\_dpi150](https://issuu.com/staratrznica/docs/elaborat_2018_05_01_dpi150)> (30. 9. 2019).

<sup>28</sup> SME Voľby: Bratislava – Výsledky komunálnych volieb 2018. Výsledky voľby primátora – Bratislava. Dostupné z: <<https://volby.sme.sk/komunalne-volby/2018/vysledky/bratislavsky-kraj/bratislava/bratislava>> (30. 9. 2019).

verejné zhromaždenia, ale tiež informačné videá či statusy na sociálnych sieťach Facebook a Instagram. Ako bolo spomenuté v úvode, tento projekt mal ambíciu presiahnuť vytvorenie súboru podkladov na revitalizáciu Kamenného námestia a Námestia SNP prostredníctvom takzvaných „rýchlych riešení“ a na oficiálnu architektonickú súťaž. Táto ambícia sa týkala širšieho kontextu rozvíjania participatívnych prístupov k tvorbe verejných politík týkajúcich sa verejných priestorov. Aj preto boli v záverečnej implementačnej etape projektu vypracované celkovo štyri publikácie metodického, koncepčného a plánovacieho charakteru. Ich obsah by mohol byť považovaný za manuál pri ďalšom riešení iných verejných priestorov nielen v podmienkach hlavného mesta Bratislavy:

- Participáciou k Živému námestiu;
- Stratégia participatívneho plánovania verejných priestranstiev;
- Zapojenie verejnosti do plánovania verejných priestranstiev – krok za krokom;
- Participatívne plánovanie verejných priestranstiev v Bratislave.

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

Sledovaný pilotný projekt patrí z hľadiska rozsahu participatívnych procesov medzi mimoriadne počiny v oblasti participatívnej tvorby verejných politík v podmienkach hlavného mesta Bratislavy. Deklarované ciele projektu, a to tak širšie, ako aj špecifickejšie vzhľadom na územie boli takmer úplne naplnené. Výstupom projektu sa nestali iba štyri publikácie, ktoré poskytujú ucelený pohľad na projekt, jeho aktivity, využité postupy a dosiahnuté výsledky, ale tiež súbor reálne využitých riešení, ktoré už v dnešnej dobe pomohli obyvateľom i návštevníkom mesta skvalitniť realizovateľnosť ich aktivít spojených s verejným priestorom Kamenného námestia a Námestia SNP. Týmto sa však potvrdzuje aj priamy dopad projektu a jeho výstupov na prax, pretože najmä „rýchle riešenia“ predstavovali také opatrenia, ktoré nevyžadovali neprimerané investície z pohľadu mesta ako jedného z hlavných beneficentov výstupov pilotného projektu. Vďaka spracovaniu metodických, koncepčných a plánovacích

dokumentov, ako aj vďaka vhodnej informačnej kampani, ktorou sa projekt, jeho aktivity a výsledky komunikovali navonok, sa vytvorili predpoklady na replikovateľnosť tohto projektu aj v podmienkach ďalších samospráv. Samozrejme, projekt bol realizovaný v prísne mestskom prostredí, ktoré má svoje špecifiká, a tak sa ako prirodzení recipienti jeho replikovateľnosti ponúkajú iné veľké mestá na Slovensku. Napríklad, metódy získavania dát, ktoré boli pri implementácii projektu využité, však nie sú viazané iba na mestské prostredie a môžu byť úspešne využité aj v podmienkach vidieckych obcí. Rovnako tak „rýchle riešenia“ navrhnuté v tomto projekte majú potenciál inšpirovať akúkoľvek samosprávu, ktorá je pripravená prispôbiť si ich svojim vlastným, miestne špecifickým podmienkam.

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Z hľadiska budovania partnerstva, ktoré malo byť jedným z výsledkov tejto participatívnej schémy, je možné konštatovať, že v zásade k vybudovaniu skutočného partnerstva, kde ide o rovnocenný a vzájomne sa dopĺňujúci vzťah, nedošlo. Príčiny však netreba hľadať na personálnej či inštitucionálnej úrovni. Z hľadiska spolupráce i realizovanej komunikácie boli vzťahy medzi projektovými partnermi korektné a partneri sa navzájom rešpektovali. Rovnako tak nebol sponchybný ani inštitucionálny význam ktoréhokoľvek zo zapojených projektových partnerov. Hlavným dôvodom pre nevytvorenie silného partnerstva sa stalo „umelé“ pridanie mesta k už existujúcej a naplánovanej iniciatíve a tiež výrazná poddimenzovanosť ľudských zdrojov, ktoré Magistrát hlavného mesta Bratislavy poveril riešením tohto projektu. V tomto prípade išlo iba o jednu osobu – Mareka Dinku, ktorý popri svojej bežnej agende zamestnanca magistrátu fungoval aj ako kontaktná osoba a zároveň aktívny člen projektového tímu. Z celkom logických dôvodov (kapacitné limity) to nebolo realizovateľné, z čoho vyplýva, že jeho skutočné zapojenie do projektu bolo obmedzené na účasť na nevyhnutných stretnutiach a pomoc s vnútornými procesmi magistrátu. Samotný zástupca mesta priznal, že najmä na začiatku realizácie projektu bol doslova hodený do studenej vody a keďže bol poverený zo strany

nadriadených, neostávalo mu nič iné, iba plávať.<sup>29</sup> Pozitívom je identifikovaný efekt medziorganizačného učenia sa. Zástupcovia inštitútu totiž poukázali na potrebu naučiť sa zohľadňovať partnerov v projekte a rešpektovať, že v rámci mesta nie sú všetky procesy plynulé a rýchle.<sup>30</sup> V tejto súvislosti sa potvrdilo, že ak je opomenutý rozmer rozdielnosti vnútorného fungovania a pôsobenia inštitúcií vo verejnom sektore a organizácií v mimovládnom sektore, môže to vyústiť do nedorozumení a miestami až do komplikácií v spolupráci. Naopak, platí, že prihliadanie na rozdielne prostredia a očakávania zvyčajne pôsobí ako dostatočná prevencia potenciálnych konfliktov medzi kooperujúcimi partnermi.

Z opisu prípravy a priebehu projektu jednoznačne vyplýva, že líderstvo prirodzene zostalo v rukách participujúcich mimovládnych organizácií (teda inštitútu a aliancie), pričom v projekte sa neobjavil záujem ani priestor toto nastavenie líderstva nejakým spôsobom meniť. Zástupca mesta bol minimálne v prvej polovici projektu príliš málo zainteresovaný do príprav a prvých implementačných aktivít. Navyše, jeho pracovné vyťaženie súvisiace s jeho riadenou agendou na magistráte a absencia podpory zo strany ďalších zamestnancov magistrátu ani nevytvárali predpoklad na to, aby mesto prostredníctvom svojho zastúpenia prevzalo v tomto projekte líderskú pozíciu.

Verejný priestor Kamenného námestia a Námestia SNP mal byť pokračovaním už revitalizovaného verejného priestoru pred Starou tržnicou. Za realizáciou zmien v tomto priestore autorsky stojí aliancia, ktorá plánovala pokračovať vo zveľaďovaní územia aj ďalej. I preto spolupráca s inštitútom, ktorý inštitucionálne zastrešuje platformu Odkaz pre starostu, bola vcelku očakávaným a obojstranne prínosným partnerstvom. Mesto Bratislava síce dlhodobo deklarovalo záujem tento verejný priestor riešiť, vždy však narážalo na príliš veľa prekážok, ktoré vyhodnotilo ako neriešiteľné. Kontextom, ktorý je pre priebeh projektu zaujímavý a čiastočne aj ťažko pochopiteľný, je duplicitná aktivita hlavného mesta. V čase pôsobenia predchádzajúceho vedenia (primátor Ivo Nesrovnal) totiž daný verejný priestor riešil nielen tento pilotný projekt, ale tiež projekt Živé námestie a aktivity týchto projektov sa chtiac-nechtiac prelínali. I preto je prakticky nemožné oddeliť výsledky týchto dvoch projektov.

Z hľadiska kvality participatívneho procesu je dôležité poukázať na jeho rozsiahlosť. V zásade došlo ku kombinácii informovania a konzultovania (v zmysle zbierania množstva dát od širokej verejnosti), aby vznikla čo

možno najširšia dátová základňa, ktorá by identifikovala a špecifikovala potreby a predstavy reálnych užívateľov daného verejného priestoru. Paralelne prebiehal aj zber expertných dát, ktoré do istej miery rámcovali a čiastočne korigovali potreby, nároky či očakávania širokej verejnosti na daný priestor z hľadiska reálnosti i realizovateľnosti. Prekrytie týchto dvoch rovín vytvorilo predpoklad na spracovanie kvalitných podkladov, ktoré v krátkom časovom horizonte viedli k takzvaným „rýchlym riešeniam“ a v dlhodobom časovom horizonte vyústia do komplexne poňatej architektonickej súťaže s cieľom revitalizovať verejný priestor Kamenného námestia a Námestia SNP. Realizáciou tejto súťaže sa zároveň potvrdí význam i udržateľnosť výstupov tohto pilotného projektu.

Jeden z dôležitých predpokladov úspešného participatívneho procesu je dôkladne spracovaný participatívny plán, na ktorého existenciu sa odvolávajú aj realizátori tohto projektu. Pravdou však ostáva, že jeho skutočné znenie nie je dostupné. Súčasťou takéhoto plánu by mala byť poctivá analýza všetkých zainteresovaných aktérov a následné nastavenie mixu participatívnych nástrojov vhodných vzhľadom na povahu zainteresovaných aktérov, ktorí majú byť oslovení. Partnerom projektu sa v tomto projekte podarilo zaangažovať veľké množstvo týchto ostatných zainteresovaných subjektov vrátane širokej verejnosti. Ako mimoriadne pozitívne je potrebné vyhodnotiť oslovenie a zapájanie zraniteľných, respektíve znevýhodnených skupín aktérov (v tomto prípade napríklad ľudí so špecifickými potrebami či rodičov s malými deťmi). V prípravnej fáze projektu bolo zvažované aj oslovenie veľmi špecifickej skupiny aktérov – bezdomovcov, ktorí vyžívajú sledovaný verejný priestor aj na zabezpečenie svojho bývania, no zároveň k nemu nemajú žiadny vlastnícky vzťah. Podľa Juraja Hurného by si oslovenie tejto skupiny vyžadovalo väčšiu časovú alokáciu a nevyhnutná by bola spolupráca s organizáciami, ktoré sa takýmto osobám venujú a vedeli by byť nápomocné pri ich identifikácii, oslovení, ako aj pri samotnom zbere dát. Na to však projekt nemal časové, materiálne ani personálne kapacity.<sup>31</sup>

Pozitívne je možné hodnotiť aj kombináciu konvenčných nástrojov na zapájanie aktérov s menej konvenčnými či inovatívnejšími nástrojmi (napríklad s pocitovými mapami). Zber dát prostredníctvom takejto kombinácie metód sa ukázal ako efektívny nielen z kvantitatívneho hľadiska, ale tiež z hľadiska zabezpečenia primerane pestrej skladby respondentov. Sila takejto

29 Rozhovory so zástupcami Hlavného mesta Bratislavy, Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť a Aliancie Stará Tržnica.

30 Naratívna správa (júl – december 2017) k pilotnému projektu č. 10 (spracované zástupcami Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť).

31 Rozhovory so zástupcami Hlavného mesta Bratislavy, Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť a Aliancie Stará Tržnica.

kombinácie sa tiež prejavovala v tom, že viedla k synergickému efektu a umožňovala spájať zber dát s inými aktivitami, ktoré však so zberom dát nemali žiadny súvis. Respondenti veľmi oceňovali vizualizačné techniky, ktoré im umožňovali ľahkú orientáciu vo verejnom priestore bez toho, aby sa v ňom pri jeho hodnotení nachádzali priamo.

O intenzite participácie verejnosti je možné hovoriť na úrovni informovania a konzultovania. V prvej implementačnej etape bola verejnosť oslovená tak, aby poskytovala spätnú väzbu, no najmä v prípade prezentácie „rýchlych riešení“ už možno hovoriť iba o pasívnom zapájaní. Od verejnosti nebola systematicky zbieraná spätná väzba, a teda neexistuje ani jej písomná spracovaná podoba. O istej forme spätnej väzby, ktorá je však nekoordinovaná a vzniká živelné, možno hovoriť v prípade komentárov a diskusií k rôznym príspevkom súčasného vedenia mesta na sociálnych sieťach, ktoré informujú obyvateľov o plánovaných či zrealizovaných zmenách na územiach Kamenného námestia a Námestia SNP.

Tento pilotný projekt podporil už skôr sformované iniciatívy vzťahujúce sa ku skvalitneniu a lepšiemu využívaniu verejného priestoru dvoch dôležitých námestí hlavného mesta Bratislavy – Kamenného námestia a Námestia SNP. Aj vďaka nemu sa dlhodobo chátrajúci priestor s mnohými problémovými lokalitami stáva verejným priestorom, ktorý bude obyvateľmi i návštevníkmi mesta vnímaný pozitívnejšie a využívaný kvalitnejším spôsobom. Partneri projektu sa navzájom rešpektovali, i keď jednoznačne dominujúcimi aktérmi boli mimovládne neziskové organizácie a mesto zostalo v pozícii podporujúceho aktéra a významného beneficienta projektových výsledkov. Výstupy z projektu sú využiteľným základným rámcom pre ďalšie obsahovo bohatšie verzie rozvojových dokumentov vzťahujúcich sa k riešenému verejnemu priestoru. Tento totiž bude čeliť aj ďalším výzvam, ktoré projekt nezohľadňoval (typickým príkladom sú následky klimatickej zmeny). Zároveň však tieto výstupy majú potenciál naštartovať poznatkový a skúsenostný transfer, ktorý umožní replikáciu využitých postupov aj v podmienkach iných mestských i vidieckych samospráv.

## Otázky a úlohy

- Verejné priestory môžu mať rôzny charakter. Načrtnite si dva verejné priestory: 1) zanedbaný park s neudržiavanou zeleňou nachádzajúci sa medzi dvoma tichými ulicami pri miestnom kostole v malej obci, ktorá je situovaná v turisticky málo atraktívnom regióne; 2) hektické námestie veľkého a turisticky atraktívneho mesta, ktoré je dôležitým uzlom z hľadiska mestskej dopravy, nachádzajú sa na ňom bytové domy i viacero obchodov a reštauračných zariadení a zároveň čiastočne svojím územím zasahuje do pešej zóny pokrývajúcej historické časti daného mesta. Pokúste sa vymedziť aktérov, ktorí by mali byť zahrnutí do plánovania využitia daných verejných priestorov, a zároveň u každého z aktérov definujte hlavný dôvod, prečo by vybraný aktér mal byť zahrnutý do spomínaného plánovania.
- Viete si predstaviť využitie nástroja pocitových máp v podmienkach vášho mesta, respektíve vašej obce? Vašu odpoveď zdôvodnite.
- Jednoznačným lídrom v tomto prípade bola mimovládna organizácia. Ako hodnotíte aktívne zapájanie mimovládnych organizácií do identifikácie a riešenia verejných problémov? Pokúste sa naformulovať a zdôvodniť pozitíva i negatíva takéhoto aktívneho zapájania mimovládnych organizácií. Zamyslite sa tiež nad tým, či existujú nejaké významné rozdiely v možnostiach ich zapájania na miestnej úrovni, regionálnej úrovni a národnej úrovni.

PP

Trvalo udržateľná  
mobilita v meste  
Banskej Bystrici


XI

# Príbeh pilotného projektu č. 11

Daniel Klimovský

Hlavní partneri projektu:

- mesto Banská Bystrica
- Nadácia Ekopolis



Problematika mobility sa v posledných desaťročiach stala veľmi populárnou a rôzne inovatívne riešenia spočívajúce v alternatívnych spôsoboch dopravy sa začali presadzovať oveľa výraznejším spôsobom, než to bolo pred dvoma či tromi dekadami. Zaujímavú rolu v týchto procesoch plnia mestá, ktoré čelia v dopravnej oblasti rôznym tlakom a sú tak tlačené do hľadania rôznych, nezriedka nekonvenčných riešení. Táto prípadová štúdia je venovaná pilotnému projektu, ktorého cieľom bolo spracovanie stratégie trvalo udržateľnej mobility vo vybranom veľkom meste. Zatiaľ čo verejnú správu v projekte zastupovalo mesto Banská Bystrica, mimovládny sektor reprezentovala Nadácia Ekopolis. Ide o mimoriadne skúseného mimovládneho aktéra zaoberajúceho sa rôznymi environmentálnymi témami. Samotný pilotný projekt možno označiť ako príklad dobre fungujúceho partnerstva medzi samosprávou a mimovládnu organizáciou. Zástupcovia mimovládnej organizácie pritom v projekte vystupovali ako poskytovatelia know-how a zároveň analytici pripravení zbierať, analyzovať a vyhodnocovať relevantné dáta. Mesto nezostalo len v pasívnej pozícii a okrem potrebnej asistencie pri zbere a vyhodnocovaní dát predstavovalo tiež „laboratórium“ na zavedenie niektorých riešení na pôde vlastného úradu. Pri implementácii projektu sa využila tiež inovatívna metodika, ktorá môže byť aj na základe tejto skúsenosti využitá ďalšími samosprávami. Čiastočne prekvapujúcou bola pasivita niektorých zainteresovaných aktérov, pri ktorej je možné uvažovať o byrokratickej rezistencii vzťahujúcej sa k nekonvenčným riešeniam.



## UDRŽATEĽNÁ MOBILITA V MESTSKOM PROSTREDÍ

I keď podiel mestského obyvateľstva na Slovensku je nižší, než je to v prípade vyspelých európskych krajín,<sup>1</sup> aj v našich podmienkach žije väčšina obyvateľstva v mestskom prostredí. V roku 2014 žilo v mestskom prostredí takmer 54 % obyvateľov Slovenska<sup>2</sup> a aj preto je nevyhnutné zaoberať sa i v našich podmienkach problémami, ktoré súvisia s kvalitou života v mestách.

Jedným z najpálčivejších problémov je mobilita, ktorá sa však týka nielen mestského prostredia vnútri jasne vymedzených hraníc, ale často aj jeho bezprostredného okolia. Vyplyva to z fenoménu životného cyklu mesta, ktorý môže nadobúdať povahu urbanizácie, suburbanizácie, disurbanizácie alebo reurbanizácie.<sup>3</sup> Viacero miest na Slovensku, vrátane Banskej Bystrice, sa totiž nachádza v štádiu disurbanizácie, pri ktorej sa jadro mesta populačne zmenšuje, no na druhej strane rastie zázemie mesta.<sup>4</sup> A práve rast zázemia mesta a nevyhnutnosť zabezpečenia zintenzívňujúcej sa migrácie veľkého počtu osôb do centra mesta kladie zvýšené nároky na kvalitu mobility a predstavuje výzvu pre celkovú obslužnosť miest.

Pre viaceré slovenské mestá je vo sfére dopravnej politiky typický *nesystémový prístup k riešeniu dopravných problémov, absencia základných nástrojov riešiacich mestskú mobilitu, nezodpovedné a nedôsledné územné plánovanie, presadzovanie krátkodobých riešení, ktoré predstavujú komplikácie do budúcnosti, nedostatočná legislatíva pre potrebné regulačné opatrenia v automobilovej doprave a často i nedostatočné personálne a materiálne vybavenie útvarov verejnej správy, ktoré rozhodujú o veciach dopravy. Mesto Banská Bystrica nie je výnimkou a bojuje s podobnými problémami. Zápchy, problémy s parkovaním, nekvalitné chodníky pre chodcov, nepostačujúca infraštruktúra pre cyklistov, to všetko ovplyvňuje každodenný život obyvateľov. Jednou z príčin*

1 Cities in Europe: Facts and figures on cities and urban areas. Dostupné z: <<https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2016-Cities-in-Europe-2469.pdf>> (24. 4. 2019).

2 Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2014. Dostupné z: <<https://www.enviroportal.sk/uploads/report/2014-01-zaklad-info.pdf>> (24. 4. 2019).

3 Klaassen, L. H. – Scimemi, G. 1981. Theoretical issues in urban dynamics. In: Klaassen, L. H. – Molle, W. T. M. – Paelinck, J. H. P. (eds.). The Dynamics of Urban Development: Proceedings of an International Conference of the Netherlands Economic Institute. New York: St. Martin's Press, s. 8 – 28.

4 Novotný, L. 2010. Urbánny vývoj v najväčších slovenských mestských regiónoch. Geographia Cassoviensis IV., č. 1, s. 130 – 134.

*tohto stavu je aj zlá prax v oblasti dopravného plánovania, ktorej chýba systematický a integrovaný prístup. Za politiku mestskej a regionálnej mobility vrátane plánovania sú primárne zodpovedné miestne a regionálne orgány verejnej správy, ktoré aj z dôvodu absencie odborného personálu a nedostatku finančných zdrojov neriešia problémy mobility komplexne a neuplatňujú v praxi nové, inovatívne prístupy a riešenia.*<sup>5</sup>

V súvislosti s rastom miest sa pri mobilite otvárajú otázky neznižovania jej kvality a udržateľnosti. V praxi bolo vyvinutých viacero metód analyzujúcich a hodnotiacich mobilitu, pričom využívajú pomerne pestrý rozsah kritérií. V tomto kontexte patrí ADVANCE medzi populárne nástroje. Cieľom ADVANCE je audit identifikujúci slabé a silné stránky plánovania trvalo udržateľnej mobility, ich analýza a formulácia odporúčaní, ktoré by mohli viesť k zlepšeniu existujúceho stavu. Spomínaný audit má smerovať k akčnému plánu. Ten obsahuje súbor opatrení, respektíve aktivít a časového harmonogramu ich implementácie. Z hľadiska využiteľnosti možno uviesť, že akčný plán sa má stať základom prípravy nového plánu udržateľnej mestskej mobility, prípadne má smerovať k aktualizácii už existujúceho plánu udržateľnej mestskej mobility.

## PARTNERI PROJEKTU

Mesto Banská Bystrica patrí medzi populačne najväčšie slovenské mestá. Celkový počet obyvateľov mesta atakuje hranicu 80 000 obyvateľov. Z hľadiska dopravy je zaujímavá lokalita mesta, pretože v jeho blízkosti sa nachádza iné ďalšie veľké slovenské mesto (Zvolen, viac ako 40 000 obyvateľov) a mesto Banská Bystrica je napojené na dôležitý cestný ťah R1 (smer Zvolen). Okrem toho z juhu (smer Zvolen) sa pripája cesta prvej triedy I/69, zo severu (smer Donovaly) I/59 a z východu (smer Brezno) I/66. Verejná doprava je zabezpečovaná trolejbusovými a autobusovými linkami, v meste sa nachádzajú dve železničné stanice a neďaleko mesta funguje malé medzinárodné letisko Sliač. Z uvedeného je zrejmé, že mesto čelí viacerým výzvam súvisiacim s intenzifikáciou

5 Sitányiová, D. – Štulajterová, A. 2018. Správa z auditu ADVANCE pre mesto Banská Bystrica. Dostupné z: <[https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/participacia/vystupy\\_np\\_parti/Sprava%20z%20audit%20ADVANCE%20pre%20mesto%20Banska%20Bystrica.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Sprava%20z%20audit%20ADVANCE%20pre%20mesto%20Banska%20Bystrica.pdf)> (25. 4. 2019).

predovšetkým automobilovej dopravy, pričom vyrovnávanie sa s týmito výzvami nie je jednoduchou záležitosťou. Mesto Banská Bystrica sa však snaží proaktívne riešiť svoju dopravnú situáciu a dopravná politika patrí už dlhšie obdobia medzi prioritné politiky mesta. Napríklad, už v roku 2013 sa objavila iniciatíva zladenia vypracovaného generelu nemotorovej dopravy s platnou územno-plánovacou dokumentáciou v meste Banskej Bystrici (k samotnému zladeniu však došlo až v roku 2018). A už v roku 2016 sa Mestský úrad Banskej Bystrice podujal v rámci medzinárodného projektu MOVECIT<sup>6</sup> vypracovať prvý inštitucionálny plán mobility na Slovensku. Ním sa samotný mestský úrad snažil dostať do pozície aktéra, ktorý ide príkladom ostatným aktérom. Už v tomto prípade spolupracovalo mesto Banská Bystrica s Nadáciou Ekopolis, pričom riaditeľ nadácie Peter Medveď zdôraznil, že daný projekt prostredníctvom svojich výstupov navrhol sadu opatrení na motiváciu zamestnancov Mestského úradu Banskej Bystrice na to, aby sa priklonili k dochádzke do práce, prípadne na služobné cesty v rámci mesta inak než individuálnou automobilovou dopravou.<sup>7</sup>

Mestský úrad Banskú Bystricu v tomto projekte zastupoval predovšetkým Vladimír Brieda, ktorý je vedúcim oddelenia investičnej výstavby a riadenia projektov Mestského úradu Banskej Bystrice. Vzhľadom na jeho doterajšie aktivity ide o skúseného a v téme zorientovaného zamestnanca tohto partnera projektu. Okrem neho bola do projektu zapojená tiež Eva Golčáková, ktorá pôsobí na rovnakom oddelení ako referentka.

Spomínajúc Nadáciu Ekopolis, je potrebné uviesť, že táto nadácia patrí medzi etablovaných a známych aktérov, zameriavajúcich sa na rôzne témy súvisiace s tvorbou a ochranou životného prostredia a s environmentálnou udržateľnosťou. Jej takmer 30-ročná história garantuje schopnosť zapájať sa do projektov a využívať primerané kapacity na ich úspešnú implementáciu. Špecifikom tejto organizácie je fakt, že pôsobí ako donor (vo vzťahu k rôznym vlastným grantovým schémam), no zároveň sa sama zapája do niektorých projektov v pozícii konzultujúceho (respektíve expertízu poskytujúceho) alebo implementujúceho subjektu.

6 Inštitucionálny plán udržateľnej mobility pre Mestský úrad v Banskej Bystrici. Dostupné z: <<https://www.interreg-central.eu/Content.Node/Movecit/Workplace-Mobility-Plan--Municipality-of-Banska-Bystrica.pdf>> (25. 4. 2019).

7 Forgács, J. 2016. Udržateľná mobilita v meste? Bystrica bude mať na Slovensku unikátne prvenstvo. Bystrica 24, 1. 12. 2016. Dostupné z: <<https://bystrica.dnes24.sk/udrzatelna-mobilita-v-meste-bystrica-bude-mat-na-slovensku-unikatne-prvenstvo-257084>> (3. 5. 2019).

Hlavným zástupcom Nadácie Ekopolis v tomto projekte bol jej riaditeľ Peter Medveď. Okrem neho sa však do projektu a najmä do zberu dát prostredníctvom verejných stretnutí zapojilo oveľa viac zamestnancov nadácie. Spracovaním auditu vo forme dokumentu boli poverené Dana Sitányiová a Andrea Štulajterová, ktoré boli zároveň členkami zriadenej pracovnej skupiny.

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

Partneri projektu definovali cieľ svojej spolupráce pomerne široko. Ako uvádzajú, ich širším zámerom je dosiahnuť v Banskej Bystrici vytvorenie takej dopravnej politiky, ktorá bude rovnocenne vytvárať lepšie podmienky nielen pre individuálnu automobilovú dopravu, ale v oveľa vyššej miere bude zohľadňovať aj potreby cestujúcich MHD, cyklistov, chodcov a iných účastníkov dopravy, napríklad mamičiek s kočíkmi alebo vozičkárov. *Riešenie problémov dopravy v meste tak bude založené na vyvážení využitia rôznych druhov dopravných prostriedkov a bude rešpektovať záujem obyvateľov mesta o kvalitné a zdravé životné prostredie.*<sup>8</sup>

Hlavným výstupom projektu sa mal stať audit udržateľnej mestskej mobility v Banskej Bystrici, pri ktorého spracovaní mala byť využitá metodika ADVANCE. Ďalším výstupom bol akčný plán pre mesto Banskú Bystricu, zahŕňajúci odporúčania pre plánovanie udržateľnej mestskej mobility. Partneri projektu zároveň poňali tvorbu auditu ako príležitosť odkomunikovať tému udržateľnej mobility s banskobystrickou verejnosťou. Hlavné výstupy auditu sú brané ako dôležité vstupy pri tvorbe Plánu udržateľnej mestskej mobility (PUMM), pričom tvorba PUMM pre mesto Banskú Bystricu mala podľa plánu nasledovať v období bezprostredne po ukončení auditu.

Harmonogram projektu mal od začiatku jasné kontúry a partneri projektu disponovali dostatočnými kapacitami i skúsenosťami na to, aby harmonogram napĺňali bez väčších problémov.

Prvá etapa bola naplánovaná na obdobie október – december 2017, pričom úlohy v tejto etape boli zverené predovšetkým Nadácii Ekopolis.

8 Projekt Trvalo udržateľná mobilita. Dostupné z: <<https://www.ekopolis.sk/mesta-pre-ludi/projekt-trvalo-udrzatelna-mobilita>> (3. 5. 2019).

V rámci etapy bolo naplánované oboznámenie sa s relevantnými záväznými i metodickými dokumentmi, ale tiež realizácia sociologického prieskumu dopravného správania v podmienkach mesta Banskej Bystrice, oslovenie ďalších potenciálnych aktérov a zainteresovaných skupín, ich oboznámenie s projektovým zámerom i projektovými aktivitami a terénny skrining dopravnej situácie v meste. Harmonogram projektu predpokladal v závere tejto etapy stretnutie pracovnej skupiny, oboznámenie zástupcov mesta s doterajším postupom a obsahom dotazníka.

Druhú etapu implementácie projektu možno časovo vymedziť obdobím január – marec 2018. Na začiatku tejto etapy mali byť spracované dáta získané dotazníkovou metódou a predstavenie predbežných výsledkov na druhom stretnutí pracovnej skupiny. Výsledky sociologického prieskumu mali viesť k formulácii odporúčaní, ktoré boli v ďalšom pokračovaní tejto etapy konzultované s miestnou verejnosťou. Harmonogram predpokladal päť verejných stretnutí, na ktorých mali byť diskutované sformulované odporúčania. Výsledky sociologického prieskumu a konzultácií s verejnosťou mali následne viesť k spracovaniu správy z auditu ADVANCE a odporúčaní pre plánovanie udržateľnej mestskej mobility pre mesto Banskú Bystricu.

Záverečná etapa, ktorá mala trvať až do októbra 2018, predpokladala nielen ďalšie stretnutie pracovnej skupiny, ale tiež schválenie správy z auditu ADVANCE a odporúčaní pre plánovanie udržateľnej mestskej mobility pre mesto Banskú Bystricu. V súlade s publicitou projektu bola súčasťou tejto etapy aj záverečná projektová konferencia, kde mali byť prezentované výsledky projektu.

## PRÍPRAVA PROJEKTU

Príprava pilotného projektu bola do určitej miery špecifická. Vychádzala totiž z aktivít mesta Banskej Bystrice, ktoré mesto v ostatných rokoch realizovalo v spolupráci s viacerými organizáciami, napríklad s Občianskou cykloiniciatívou OCI BB, Inštitútom verejnej dopravy, samotnou Nadáciou Ekopolis, ale aj s ďalšími neformálnymi iniciatívami, ktoré Banskú Bystricu zaradili medzi inováčných lídrov v oblasti plánovania mobility v mestskom prostredí. Dá sa teda konštatovať, že tento pilotný projekt nezačínal v „bode nula“, ale že svojím obsahom nadväzoval už na naštartované, respektíve rozbehnuté, kooperatívne iniciatívy medzi mestom Banskou Bystricou a ďalšími aktérmi v téme mobility.

V prípravnej fáze obaja hlavní partneri vystupovali aktívne, i keď hlavné plánovacie aktivity ležali na pleciach nadácie. Pozitívne skúsenosti s minulou spoluprácou však mali pozitívny dopad aj na prípravu tohto projektu a v rámci tejto fázy sa neobjavili žiadne trecie plochy, ktoré by sa ukázali ako neriešiteľné.

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (OKTÓBER – DECEMBER 2017)

Základným cieľom prvej etapy implementácie projektu bolo predstavenie projektu zástupcom zainteresovaných subjektov, respektíve ďalším aktérom, a oboznámenie širokej verejnosti s plánovanými projektovými aktivitami. Súčasťou tejto etapy však boli aj príprava a realizácia sociologického prieskumu o dopravnom správaní v meste Banskej Bystrici. V neposlednom rade bola zriadená pracovná skupina auditu ADVANCE, ktorá mala 22 členov:

- Ján Barič (MsÚ Banská Bystrica),
- Zuzana Detková (MsÚ Banská Bystrica),
- Ivana Frčová (Únia nevidiacich a slabozrakých Slovenska),
- Renáta Hláčiková (MsÚ Banská Bystrica),
- Zdenka Hoferová (Dopravný inšpektorát Okresného riaditeľstva Policajného zboru Banská Bystrica),
- Zuzana Hrušková (MsÚ Banská Bystrica),
- Vladimír Letovanec (MsÚ Banská Bystrica),
- Ján Miko (OZ Občianska cykloiniciatíva Banská Bystrica),
- Marek Modranský (predseda dopravnej komisie pri MsZ Banská Bystrica a predseda Inštitútu verejnej dopravy v Banskej Bystrici),
- Vladimír Orság (SAD Zvolen, prevádzka MHD a prímestskej dopravy),
- Milan Ozdinec (MsÚ Banská Bystrica),
- Slavomír Planieta (Dopravný inšpektorát Okresného riaditeľstva Policajného zboru Banská Bystrica),
- Adrián Polóny (SAD Zvolen, prevádzka MHD a prímestskej dopravy),
- Ľudmila Priehodová (poslankyňa MsZ Banská Bystrica),
- Ján Roháč (Nadácia Ekopolis),
- Peter Rusnák (OZ Interaktívna škola urbanizmu a územného plánovania),
- Milan Smädo (poslanec MsZ Banská Bystrica),

- Miroslav Snopko (Dopravný podnik mesta Banská Bystrica),
- Juraj Šipula (MsÚ Banská Bystrica),
- Michal Valent (Správa zelene v meste Banská Bystrica),
- Ľuboš Vrbický (OZ Slatinka),
- Silvia Žabková (Komunitné centrum Fončorda).

Sociologický prieskum bol realizovaný v mesiacoch november – december 2017. Nadácia Ekopolis so zámerom prípravy a realizácie tohto prieskumu spolupracovala s Pedagogickou fakultou Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. *Cieľom prieskumu mobility na území mesta Banská Bystrica bolo získať údaje o podieloch jednotlivých druhov dopravy v meste Banská Bystrica a opísať dopravné správanie ľudí prepravujúcich sa v tomto meste.*<sup>9</sup>

Pokiaľ ide o prípravu výskumu, zorganizované bolo zaškolenie anketárov, ktorými boli študenti študijného odboru sociálna práca, formou osobnej inštruktáže. Pre výber respondentov bol zvolený kvótny výber, a to na základe rodu, veku a trvalého bydliska. Určený bol tiež minimálny vek respondenta, a to na hranicu 15 rokov. Tento výber mal zabezpečiť rovnomernosť distribúcie zvolených znakov vnútri výskumnej vzorky.

Do zberu dát sa napokon zapojilo 31 anketárov, ktorí zozbierali odpovede od 1062 osôb. Anketárom sa podarilo osloviť takú vzorku, v ktorej podiel pravidelne dochádzajúcich do práce dosahoval takmer 80 %. Zo zozbieraných odpovedí možno vyzdvihnúť aspoň niekoľko zistení:

- Priemerná dĺžka jednotlivých cesty trvá približne 18 minút.
- Dopravné služby využívajú výrazne viac najmä ekonomicky aktívni obyvatelia a osoby zapojené do pravidelného vzdelávania.
- Viac ako tretina z pravidelne cestujúcich respondentov využíva individuálnu automobilovú dopravu, pričom alarmujúcim je najmä fakt, že pri dochádzke do práce väčšina respondentov priznáva, že v osobnom automobile cestujú sami.
- Respondenti považujú dostupnosť, komfort, efektívnosť a finančnú náročnosť za najdôležitejšie faktory ovplyvňujúce ich rozhodovanie o spôsobe cestovania v meste.

<sup>9</sup> Brozmanová Gregorová, A. – Hroncová, K. – Jusko, P. – Papšo, P. – Šavrnichová, M. – Šolcová, J. – Vaska, L. 2018. Mobilita na území mesta Banská Bystrica (sociologický prieskum). Záverečná správa z prieskumu. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Bellianum, 2018. Dostupné z: <[https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/participacia/vystupy\\_np\\_parti/Prieskum%20Dopravneho%20chovania.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Prieskum%20Dopravneho%20chovania.pdf)> (6. 5. 2019).

Viac než štvrtina respondentov by nemerala spôsob cestovania, no ostatní by sa nebránili úvahe o zmene dopravy, ak by im to poskytovalo finančné výhody, prípadne ak by došlo k zvýšeniu kvality dopravných služieb.

Z hľadiska dopravnej infraštruktúry respondenti vyjadrili spokojnosť s prevádzkou verejnej dopravy, naopak, výraznú nespokojnosť vyjadrili k dostupnosti voľných parkovacích miest a k sieti cyklotrás.<sup>10</sup>

Prvé stretnutie pracovnej skupiny, ktoré sa uskutočnilo dňa 1. 12. 2017 a zúčastnil sa na ňom aj primátor mesta Ján Nosko,<sup>11</sup> neprinieslo želané výstupy. Zástupcovia Nadácie Ekopolis, ako aj zástupcovia mesta Banskej Bystrice, vyjadrili nespokojnosť s postojom viacerých zúčastnených aktérov k danej téme. Obe skupiny sa zhodli v nasledujúcom: *Zástupcovia viacerých relevantných subjektov sa tvárili tak, že ide o projekt, ktorý nie je obsahovo v ich bezprostrednom záujme a v tejto súvislosti nejavili veľký záujem o jeho výsledky. Ich vstupy sa na pracovnom stretnutí obmedzili iba na veľmi formálne pripomienky a v zásade neprispeli žiadnym významným spôsobom ku kvalitatívnemu posunu v akejkoľvek oblasti súvisiacej s riešenou témou. U niektorých to dokonca vyzeralo tak, že im tento projekt vytvára povinnosť vyjsť zo svojej komfortnej zóny a oni neboli ochotní o tom ani uvažovať, nieto ešte aj diskutovať.*<sup>12</sup>

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (JANUÁR – MAREC 2018)

V rámci tejto etapy si partneri projektu dali za cieľ získanie relevantných vstupov do auditu ADVANCE. Vstupy mali byť získané od identifikovaných cieľových skupín, ktorými boli nielen predstavitelia rôznych dotknutých (zainteresovaných) organizácií, ale tiež široká verejnosť. Na uvedený účel bola zo

<sup>10</sup> Brozmanová Gregorová, A. – Hroncová, K. – Jusko, P. – Papšo, P. – Šavrnichová, M. – Šolcová, J. – Vaska, L. 2018. Mobilita na území mesta Banská Bystrica (sociologický prieskum). Záverečná správa z prieskumu. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Bellianum, 2018. Dostupné z: <[https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/participacia/vystupy\\_np\\_parti/Prieskum%20Dopravneho%20chovania.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Prieskum%20Dopravneho%20chovania.pdf)> (6. 5. 2019).

<sup>11</sup> Sumarizačná správa za podaktivitu 1 k výročnej monitorovacej správe za rok 2017: Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík (obdobie: 15. apríl – 31. december 2017). Spracovala: B. Gindlová.

<sup>12</sup> Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Banská Bystrica a Nadácie Ekopolis.

strany partnerov projektu vyvíjaná snaha o vytvorenie participačného priestoru, teda priestoru, v ktorom bolo možné zbierať názory, nápady, informácie či iné podnety tak od verejnosti, ako aj od zástupcov spomínaných organizácií.

Koncom januára Nadácia Ekopolis zorganizovala prípravné stretnutie úzkeho projektového tímu a následne sa dňa 9. februára 2018 stretla pracovná skupina na svojom druhom pracovnom stretnutí. Okrem zástupcov Nadácie Ekopolis a zamestnancov Mestského úradu Banskej Bystrice (títo reprezentovali odbor územného plánovania a architekta mesta, stavebný úrad, odbor rozvojových aktivít mesta a tiež oddelenie údržby miestnych komunikácií a inžinierskych sietí) sa na ňom zúčastnili zástupcovia oddelenia dopravného inšpektorátu Okresného riaditeľstva Policajného zboru SR, zástupcovia mestskej spoločnosti ZARES, ktorá má na starosti údržbu zelene v meste, zástupcovia Dopravného podniku mesta Banskej Bystrice, ako aj zástupcovia viacerých občianskych združení a iniciatív. Toto pracovné stretnutie bolo na rozdiel od prvého pracovného stretnutia konštruktívnejšie. Ako uviedli zástupcovia Nadácie Ekopolis: *Zo strany organizácií, ktoré majú dopravu a mobilitu vo svojej pôsobnosti, bol záujem o tému o niečo menší, než boli naše očakávania, ale vďaka vhodne nastavenému formátu sa ho podarilo oproti prvej etape implementácie projektu viac stimulovať.*<sup>13</sup>

V súlade s plánovaným harmonogramom nadviazali na realizovaný sociologický prieskum a pracovné stretnutia ďalšie aktivity. Tieto mali podobu série piatich verejných stretnutí, ktoré sa uskutočnili v priebehu marca 2018:

- Dňa 13. marca 2018 sa uskutočnilo verejné stretnutie v časti Fončorda (v priestoroch Základnej školy na Spojovej ulici).
- Dňa 14. marca 2018 sa uskutočnilo verejné stretnutie v časti Radvaň (v priestoroch Polyfunkčného zariadenia SZU na Bernolákovej ulici).
- Dňa 15. marca 2018 sa uskutočnilo verejné stretnutie v časti Sásová (v priestoroch Komunitného centra v Sásovej na Tatranskej ulici).
- Dňa 21. marca 2018 sa uskutočnilo verejné stretnutie v časti Uhlisko a Centrum (v priestoroch Centra nezávislej kultúry Záhrada na Námestí Slovenského národného povstania).
- Dňa 28. marca 2018 sa uskutočnilo verejné stretnutie v časti Podlavice (v priestore Základnej školy Jozefa Gregora Tajovského na Gaštanovej ulici).

<sup>13</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 11 (spracované zástupcami Nadácie Ekopolis).

Tieto verejné stretnutia sa organizovali primárne s cieľom získať názory od obyvateľov mesta k téme alternatívnych dopravných možností a ich využiteľnosti pri cestovaní v meste. Doplnkovými cieľmi však boli tiež zvýšenie povedomia širokej verejnosti o príprave plánu udržateľnej mestskej mobility a vytvorenie možností pripomienkovania tohto plánu.

Komunikácia s verejnosťou bola ťažiskovou aktivitou tejto etapy implementácie projektu. Z hľadiska personálneho zabezpečenia organizácie možno uviesť, že nastavenie stratégie oslovenia a práce s verejnosťou mala na starosti Martina Paulíková, komunikáciu spočívajúcu v príprave a distribúcie pozvánok i propagácii prostredníctvom sociálnych sietí zabezpečovala Eva Ščepková a identifikáciu zástupcov relevantných cieľových skupín, ktorí mali byť oslovení, mala na starosti Andrea Štulajterová. Okruhy otázok a diskutovaných tém na stretnutiach pripravil Ján Roháč. V praxi boli o stretnutiach obyvatelia informovaní prostredníctvom lokálnych médií, webovej stránky mesta Banskej Bystrice, ako aj na informačných tabuliach v jednotlivých častiach mesta.<sup>14</sup>

Stretnutia facilitovala Martina Palíková. Peter Medveď a Andrea Štulajterová pripravili úvodné informatívne prezentácie. Účasť na týchto piatich verejných stretnutiach oscilovala od 14 do 21 osôb a partneri projektu ocenili iniciatívnosť niektorých zo zúčastnených osôb. Účasť na týchto stretnutiach umožňovala organizujúcim subjektom využiť formát menších pracovných skupín, pričom každá z nich sa venovala štyrom základným otázkam:

- Čo by sa malo zmeniť, aby ste viac chodili pešo?
- Čo by sa malo zmeniť, aby ste viac využívali služby MHD?
- Čo by sa malo zmeniť, aby ste viac využívali bicykel?
- Prečo chodíte autom? Čo je hlavným dôvodom využívania auta? Kam sa autom potrebujete nevyhnutne dopraviť?

Odpovede, pripomienky a ďalšie podnety sa zaznamenávali na flipcharty a tieto boli následne spracovávané poverenými zamestnancami do prehľadových správ zo stretnutí. Zozbierané podnety boli venované mobilite v meste Banskej Bystrici, pričom obsah podnetov determinovalo aj miesto stretnutia (zúčastnené osoby mali tendenciu uvádzať predovšetkým problémy vzťahujúce

<sup>14</sup> Sitányiová, D. – Štulajterová, A. 2018. Správa z auditu ADVANCE pre mesto Banská Bystrica. Dostupné z: <[https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/participacia/vystupy\\_np\\_parti/Sprava%20z%20audit%20ADVANCE%20pre%20mesto%20Banska%20Bystrica.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Sprava%20z%20audit%20ADVANCE%20pre%20mesto%20Banska%20Bystrica.pdf)> (25. 4. 2019).

sa k ich mestskej časti). Aj napriek tomu, že sa objavili viaceré kritické podnety či pripomienky, účastníci verejných stretnutí sa vyhli sťažnostiam i protestom. Výstupy z verejných stretnutí viedli aj k výstupu, ktorý pôvodne nebol naplánovaný. Išlo o spracovanie elektronickej mapy s bodmi a územiaми, ktoré participujúca verejnosť označila ako kritické zóny, ktorým by pri riešení mestskej mobility mala byť venovaná zvýšená pozornosť.

Okrem jedného koordinačného stretnutia projektového tímu, ktoré sa uskutočnilo 19. januára 2018, sa členovia tohto tímu stretávali kvôli koordinácii vlastných aktivít na iných realizovaných aktivitách. Tento spôsob bol možný vďaka tomu, že samotný projektový tím nebol veľmi početný, a tak aj koordinácia spoločného postupu bola relatívne jednoduchá. Jeho veľkou výhodou je tiež to, že sa komunikácia medzi partnermi projektu neobmedzovala iba na elektronickú a telefonickú komunikáciu, ale často boli vytvorené podmienky na bezprostrednú osobnú komunikáciu. Nadácia Ekopolis plnila naďalej rolu lídra projektovej implementácie, ale mesto Banská Bystrica primeraným spôsobom plnilo svoje úlohy. Takýto pozitívny postoj oboch hlavných projektových partnerov bol determinovaný jednak plnením plánu, ako aj faktom, že oba partnerské subjekty považovali tento projekt od začiatku za dôležitý a prínosný. Konštruktívnosť spolupráce a jej pozitívny charakter možno ilustrovať tým, ako hodnotili projektovú spoluprácu v priebehu tejto etapy projektu zástupcovia Nadácie Ekopolis: *Atmosféra vnútri organizácie je konštruktívna. Téma projektu je zaujímavá pre všetkých zainteresovaných pracovníkov, ktorí majú úprimný profesionálny aj ľudský záujem, aby bol projekt úspešne zrealizovaný. O priebehu aktivít a priebežných výsledkoch projektu sú informovaní všetci relevantní pracovníci mestského úradu v rámci pravidelných organizačných porád.*<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 11 (spracované zástupcami Nadácie Ekopolis).

## TRETIA ETAPA IMPLEMENTÁCIE (APRÍL – OKTÓBER 2018)

V priebehu mesiaca apríla 2018 bol finalizovaný dokument Správa z auditu ADVANCE pre mesto Banská Bystrica, na ktorého príprave sa podieľali všetci členovia expertného tímu. Ďalší aktéri, ktorých zástupcovia boli členmi pracovnej skupiny, mali možnosť pripomienkovať tento dokument na treťom pracovnom stretnutí, ktoré sa uskutočnilo dňa 29. mája 2018.

Dokument Správa z auditu ADVANCE pre mesto Banská Bystrica editovali Dana Sitányiová a Andrea Štulajterová, ktoré boli členkami expertného tímu za Nadáciu Ekopolis. Prílohami tejto správy sa stali výstupy z verejných stretnutí a štúdiá zo sociologického prieskumu pod názvom Mobilita na území mesta Banská Bystrica (sociologický prieskum).

Spomínané pracovné stretnutie sa uskutočnilo v priestoroch Mestského úradu Banskej Bystrice. Na ňom bol účastníkom prezentovaný obsah predmetnej správy, najdôležitejšie zistenia zo sociologického prieskumu i verejných stretnutí a zároveň pracovná verzia auditu ADVANCE v príslušnom štádiu rozpracovania. Zástupcovia ostatných aktérov tak boli ubezpečení, že k finalizácii auditu dôjde načas a plne v súlade s časovým harmonogramom projektu. Určitým prekvapením však bola nízka aktivita zástupcov verejných inštitúcií pri formulácii vlastných pripomienok a podnetov, na čom sa zhodli zástupcovia projektových partnerov: *Realizačný tím sa stretol s rozdielnou reakciou zapojených subjektov rôznej povahy. Občianske združenia a iniciatívy reagovali aktívnejšie a mali záujem o hlbšiu spoluprácu, zatiaľ čo verejné inštitúcie, ako sú napríklad dopravná polícia či prevádzkovatelia MHD, reagovali menej aktívne. Medzi dôvodmi pre túto skutočnosť vnímame to, že modus operandi týchto organizácií nepredpokladá aktívne zapájanie sa do projektov a procesov, ktoré presahujú nevyhnutný základný záber ich činností a zodpovedností. Pracovníci takéto zapájanie niekedy vnímajú ako nadprácu, z ktorej vyplývajú nie nevyhnutné pracovné povinnosti.*<sup>16</sup>

Po finalizácii auditu ADVANCE sa partneri projektu pripravovali na prezentáciu výstupov projektu na pôde národnej konferencie Cyklistická doprava. Táto sa konala v dňoch 23. – 24. októbra 2018 a riaditeľ Nadácie Ekopolis

<sup>16</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 11 (spracované zástupcami Nadácie Ekopolis).

Peter Medveď prezentoval výsledky pilotného projektu hneď počas prvého konferenčného dňa. Konferencia bola využitá aj ako príležitosť na formálne odovzdanie auditu ADVANCE predstaviteľom mesta Banskej Bystrice.

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

Projekt bol z hľadiska prípravy plánovaného strategického dokumentu de facto ukončený. Partneri projektu realizovali aktivity v súlade s obsahovým plánom i časovým harmonogramom a v súčasnosti je na rade mesto Banská Bystrica, ktoré má možnosť prijať výsledky auditu ADVANCE, riadiť sa podľa nich a najmä vyžadovať od zhotoviteľa IPUM, aby ich zahrnul a rešpektoval pri príprave IPUM. To si vyžaduje dodržanie určitých procedurálnych pravidiel zahŕňajúcich spolupôsobenie Mestského zastupiteľstva Banskej Bystrice so svojou dopravnou komisiou. V tomto kontexte je zaujímavý nasledujúci postreh partnerov projektu: *Tento cieľ bude odložený na obdobie po komunálnych voľbách, teda po ustanovení nového zastupiteľstva a vytvorení novej dopravnej komisie.*<sup>17</sup> Toto vyjadrenie naznačuje uvedomovanie si závislosti rozhodovania o verejných politikách a ich obsahu na politických cykloch, ktoré prirodzene súvisia s volebnými obdobiami. Obavu v tejto súvislosti vyjadrili partneri projektu preto, lebo projekt bol implementovaný v období, keď bolo zloženie príslušnej komisie i mestského zastupiteľstva odlišné v porovnaní s obdobím, keď budú jeho výsledky posudzované a potenciálne prijímané.

Spracovaný výstupný dokument projektu bol mestom Banskou Bystricou prebratý a ako celok záväzne zaradený medzi vstupné podklady pre spracovanie Plánu udržateľnej mobility mesta. Tým je prakticky naplnený jeho hlavný účel pre ďalšie praktické využitie záverov a odporúčaní auditu ADVANCE.

<sup>17</sup> Naratívna správa (júl – september 2018) k pilotnému projektu č. 11 (spracované zástupcami Nadácie Ekopolis).

Zámerom realizačného tímu je dosiahnuť aj formálne schválenie dokumentu na úrovni dopravnej komisie MsZ a po dohode s komisiou predloženie auditu ADVANCE na MsZ. V čase spracovania tohto článku nemá mesto kvôli prieťahom vo verejnom obstarávaní uzavretú zmluvu s dodávateľom PUMM-u, čo je pre mesto v téme plánovania mobility prioritou.

Skúsenosť s prípravou a využitím nástroja auditu nebola iným mes-tám odovzdávaná priamo a individuálne, bola však prezentovaná na národnej konferencii Cyklistická doprava 2018, ktorá je každoročne na Slovensku vrcholovým podujatím v téme mobility pre aktívne odborné organizácie, firmy aj samosprávy.

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Vzájomné vzťahy medzi partnermi projektu boli od začiatku veľmi dobré. Vyplývalo to nielen z pozitívnych skúseností z predchádzajúcej spolupráce, ale tiež z bezproblémovej implementácie tohto pilotného projektu. Mesto Banská Bystrica a Nadácia Ekopolis sa poznajú nielen na inštitucionálnej úrovni, ale medzičasom boli vytvorené vzťahy aj na osobnej úrovni (teda medzi zástupcami nadácie a predstaviteľmi mesta), čo iba podporilo vzájomné porozumenie a spokojnosť s realizovanými kooperatívnymi aktivitami. Nadácia Ekopolis, ako reprezentant mimovládneho sektora, ocenila tiež postoj zamestnancov Mestského úradu Banskej Bystrice k participatívnym postupom k tvorbe verejných politík. Ako uviedli, pri rešpektovaní skutočnosti, že škála kompetencií a úloh mestského úradu je objektívne široká a rozsiahla, je záujem úradu o spoluprácu s verejnosťou, mimovládnymi organizáciami a inými subjektami v oblasti udržateľnej mobility na vysokej úrovni. Vzhľadom na uvedené neprekvapuje, že obaja partneri vnímajú pozitívny synergický efekt, ktorý generuje ich spolupráca, a tak nadácia, ako aj mestský úrad opakovane deklarovali ochotu pokračovať v spolupráci nielen v danej téme, ale aj v nových témach.

Zamestnanci Mestského úradu Banskej Bystrice oceňovali líderskú pozíciu Nadácie Ekopolis. Ich dôvera v skúsenosti a kapacity partnerského subjektu bola postavená na predchádzajúcich skúsenostiach a počas celej

implementácie tohto projektu nebola narušená. Na druhej strane zástupcovia nadácie oceňovali konštruktívny prístup zamestnancov mestského úradu a zdôrazňovali, že dochádza k riadnemu a včasnemu plneniu všetkých dohodnutých úloh.<sup>18</sup> Zamestnanci úradu sa pri implementácii projektu oboznámili s problematikou a terminológiou udržateľnej mobility. Ide o dôležitú pridanú hodnotu projektu, pretože zamestnanci aktívne vstupujú do tvorby verejných politík, ktorých sa mobilita priamo týka, pričom sami nedisponujú žiadnym špecificky zameraným vzdelaním. Vďaka projektu tak dostali možnosť nahliadnuť do problematiky udržateľnej mobility, čo im umožňuje vnímať identifikované problémy v širšom kontexte. Ako sa vyjadrili zástupcovia nadácie: *Zamestnanci úradu už napríklad vedia, že keď idú rekonštruovať školu, mali by myslieť aj na stojany na bicykle. Keď projektujú rekonštrukciu ulice, nesmú opomínať potrebu skosených obrubníkov na priechodoch a podobne.*<sup>19</sup>

Pokiaľ ide o participatívny spôsob tvorby verejných politík, partnerské subjekty to považujú za dôležitý prvok podporujúci legitimitu rozhodovania o verejných záležitostiach. Pre mesto ide navyše o spôsob, akým zvyšuje povedomie miestnych obyvateľov o obsahu verejných politík, ktorým sa venuje mesto v rámci svojich kompetencií.<sup>20</sup> Ako mimoriadne prínosné sa v tomto prípade javí to, že samotný mestský úrad sa snažil byť nielen nositeľom hlavnej myšlienky danej politiky, ale tiež reprezentantom toho, ako je možné realizovať túto myšlienku v praxi a sám začal podporovať alternatívne spôsoby cestovania pri dochádzke vlastných zamestnancov do práce. Zástupcovia mestského úradu zdôraznili, že väčšine zamestnancov sa táto myšlienka zapáčila a nebol problém s ich zapájaním do súvisiacich aktivít.<sup>21</sup>

Využitie nástroje participácie determinovali dosiahnutú mieru participácie. I keď by mohol niekto namietat, že účasť obyvateľov mesta na verejných stretnutiach nebola vysoká, zástupcovia nadácie zdôraznili, že prišli najmä tí, ktorí mali čo povedať a navyše, nižšia účasť umožnila prácu v menších skupinách, ktoré dokázali niektoré témy v diskusii rozobrať hlbšie. Vysoko je potrebné oceniť kombináciu metód zberu dát a ich kvantitatívne i kvalitatívne vyhodnocovanie.

Procesný postup pri implementácii tohto pilotného projektu rešpektoval dohodnutý plán a partnerom sa podarilo postupovať v jeho súlade.

<sup>18</sup> Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Banská Bystrica a Nadácie Ekopolis.

<sup>19</sup> Elektronická komunikácia so zástupcami Nadácie Ekopolis.

<sup>20</sup> Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Banská Bystrica a Nadácie Ekopolis.

<sup>21</sup> Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 11 (spracované zástupcami Mestského úradu Banská Bystrica).

Okrem informatívneho zaškolenia relevantných zamestnancov v oblasti vykazovania a monitoringu nebolo nutné žiadnym spôsobom špeciálne inštruovať zainteresovaných zamestnancov partnerských subjektov. Ani nadácia, ani mestský úrad nevnímali administratívnu záťaž spôsobenú zapojením Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti za výrazne neprimeranú, i keď obaja partneri sa zhodli v tom, že pracovné výkazy boli na začiatku implementácie projektu vnímané niektorými zamestnancami ako zbytočne komplikované.

Z hľadiska neúspechov je potrebné uviesť dve skutočnosti. Tou prvou je pomerne malý záujem rôznych dotknutých verejných inštitúcií zo skupiny ďalších aktérov o aktívne zapojenie do projektu. Predstavitelia partnerov projektu síce avizovali, že na druhom stretnutí pracovnej skupiny zástupcovia týchto aktérov prejavili väčší záujem o projektové výsledky a aktivity, ale neskôr tento záujem upadol. Pri bližšom pohľade na možné vysvetlenie takéhoto správania nám zástupcovia Nadácie Ekopolis ponúkajú toto vysvetlenie: *Je jasné, že náš projekt je inovatívny a inovácie zvyknú vyvolávať určitú rezistenciu. Týka sa to hlavne takých subjektov, ktorým narastie objem práce alebo zodpovedností. Sklamanie však možno vyjadriť najmä vo vzťahu k dopravnému inšpektorátu, pretože takýto projekt im ponúka priestor na preventívnu prípravu, respektíve aj na ovplyvňovanie možných zmien. Namiesto aktivity sme sa však stretli skôr s pasivitou.*<sup>22</sup>

Druhým neúspechom, ktorý vnímali predovšetkým zástupcovia Nadácie Ekopolis, je nevytvorenie a neobsadenie odborného manažérskej pozície koordinátora pre mobilitu v meste v organizačnej štruktúre mestského úradu. Ako uvádzajú, *k vytvoreniu plnohodnotnej pozície napriek obojstrannému porozumeniu i obojstranne deklarovanej vôli nedošlo. Základný problém spočíval v tom, že ani na základe vyhlásenia otvorenej pozície zo strany mestského úradu, ani po hľadaní vhodného kandidáta cez kontakty našej nadácie sme ideálneho kandidáta, respektíve kandidátku, nenašli.*<sup>23</sup> Vzhľadom na existenciu politickej vôle a dôležitosť, ktorú danej téme priznáva mesto Banská Bystrica, však tento neúspech možno vnímať aj ako menej závažný, pretože finalizáciou projektu prostredníctvom dodania jeho hlavných výstupov sa nekončí implementácia danej verejnej politiky a mesto sa môže pokúsiť obsadiť takúto koordinačnú pozíciu aj po skončení tohto pilotného projektu. Navyše, ako

<sup>22</sup> Rozhovory so zástupcami Mestského úradu Banská Bystrica a Nadácie Ekopolis.

<sup>23</sup> Naratívna správa (júl – september 2018) k pilotnému projektu č. 11 (spracované zástupcami Nadácie Ekopolis).



provizórne riešenie sa ukázalo prijatie zamestnanca s príslušným vzdelaním na odbor územného plánovania a architekta mesta Mestského úradu Banskej Bystrice. Jeho úlohou je venovať sa primárne mobilite v meste. Nadácia Ekopolis ocenila v tomto prípade rolu i pozitívny prístup mestského úradu, ktorý sa snažil o hľadanie alternatívneho riešenia.

So zaujímavým postrehom prišiel tiež riaditeľ Nadácie Ekopolis Peter Medveď vo vzťahu k pozícii Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Práve projektový formát podľa neho viedol k nižšej miere zapojenia verejnosti i verejných inštitúcií a jeho vysvetlenie je takéto: *Termín „projekt“ má vo všeobecnosti negatívne konotácie v zmysle, že: a) ide o niečo dočasné, čo dnes je, ale po skončení projektu s veľkou pravdepodobnosťou nemusí mať pokračovanie; a b) pokiaľ ide o projekt financovaný zo zdrojov EÚ, je vytvorený stereotyp, že ide o niečo s pochybnou efektívnosťou a v horšom prípade je v ňom prítomná nejaká forma korupcie.*<sup>24</sup> Jedným dychom však dodal i to, že v tomto projekte nebola potvrdená žiadna z týchto obáv.

24 Naratívna správa (júl – september 2018) k pilotnému projektu č. 11 (spracované zástupcami Nadácie Ekopolis).

## Otázky a úlohy

- Predstavte si väčšie mesto, ktorého populácia sa počas dňa vďaka pracovným, študijným a voľnočasovým aktivitám zdvojnásobuje. Ako a na základe čoho by ste sa rozhodli o spôsobe vašej bežnej dopravy do a/alebo po meste, ak by ste boli v pozícii: 1) študentky miestnej strednej školy, ktorej trvalé bydlisko sa nachádza viac než 50 km od tohto mesta (študentka býva v internáte nachádzajúcom sa v okrajovej časti mesta); 2) študenta miestnej univerzity bývajúceho stále u rodičov v tomto meste; 3) mladej absolventky miestnej univerzity, ktorá si našla pracovné miesto v miestnej firme a na bývanie využíva podnájom v odľahlejšej časti mesta; 4) rodinu pozostávajúcu z rodičovského páru a dvoch školopovinných detí, ktorá sa pred niekoľkými rokmi odsťahovala do neďalekej obce, no rodičia i deti denne dochádzajú kvôli práci, povinnej školskej dochádzke a záujmovým krúžkom do daného mesta; 5) bezdetnej miestnej úradníčky bývajúcej s partnerom vo vlastnom byte, ktorý sa nachádza neďaleko magistrátu, kde je zamestnaná; 6) dôchodcovského páru bývajúcom vo vlastnom byte na jednom z mestských sídlisk?
- Tento prípad ukazuje, ako hlavný aktér presadzuje vybrané riešenie verejného problému aj vlastným príkladom. Pokúste sa navrhnúť iné problémy, pri riešení ktorých by hlavní aktéri mohli ísť vlastným príkladom, čím by sledovali jednoduchšiu akceptáciu daného riešenia aj zo strany iných aktérov či zainteresovaných subjektov.
- Na vysvetlenie nezáujmu niektorých zainteresovaných subjektov o ponúkané riešenia po identifikovaní verejného problému sa zvykne v prípade administratívnych aktérov používať napríklad byrokratická rezistencia. O akých iných dôvodoch by sa dalo pri takto prejavenej nezáujme uvažovať?

PP


Integrácia  
marginalizovaných  
skupín  
do procesu tvorby  
verejných politík

# Príbeh pilotného projektu č. 12

Jakub Varíni – Daniel Klimovský

Hlavní partneri projektu:

- obec Lenartov
- nezisková organizácia Rómsky inštitút



Marginalizovaným skupinám a predovšetkým rôzne segregovaným rómskym komunitám bola na Slovensku v posledných desaťročiach venovaná zo strany mimovládneho sektora i miestnej samosprávy veľmi veľká pozornosť. Do realizácie tohto pilotného projektu bola na strane mimovládneho sektora zapojená nezisková organizácia Rómsky inštitút. Pokiaľ ide o zástupcu verejnej správy, do prípravy projektu bola zapojená iná obec, no napokon sa pre určité nezhody do projektu zapojila náhradná obec, ktorou bol Lenartov. Napriek skúsenostiam na strane oboch kooperujúcich partnerov je nutné skonštatovať, že sledovaný pilotný projekt nemôže byť vyhodnotený ako príklad dobrej praxe. Z hľadiska projektového plánu sa dá konštatovať, že projektovým partnerom sa od začiatku nedarilo naplňať ani časový harmonogram implementácie. Projektová idea mala síce pomerne jasné kontúry, ale implementácia projektu sa od nich odklonila a partnerom sa nepodarilo dosiahnuť očakávané výsledky. Najzávažnejším odklonom bol odlišný spôsob kreovania miestnej občianskej rady, ktorý nebol dostatočne otvorený a inkluzívny. Partneri sa zameriavali viac na naplnenie formálnych kritérií, než na samotnú projektovú ideu. Ako nedostatočná sa ukázala využitá informačná kampaň. Napriek zámeru sústrediť sa tak na oblasť vzdelávania, ako aj na oblasť zamestnanosti, implementácia projektu sa takmer výlučne sústredila iba na oblasť vzdelávania.

# RÓMOVIA NA SLOVENSKU AKO MARGINALIZOVANÁ ETNICKÁ SKUPINA

Početnosť Rómov na Slovensku patrí medzi zaujímavé politické otázky. Napríklad počas oficiálneho sčítania obyvateľstva v roku 2011 sa k rómskemu etnickému pôvodu prihlásilo iba asi 100 000 osôb. Približne v tom istom období sa uskutočnil aj takzvaný expertný odhad, podľa ktorého na Slovensku v danom období žilo viac ako 400 000 osôb rómskeho pôvodu.<sup>1</sup> Uvedený rozdiel sa tradične vysvetľuje neochotou časti obyvateľstva Slovenska deklarovať svoju príslušnosť k tomuto etniku. Ich neochota sa spája s rozšírenou diskrimináciou prakticky vo všetkých sférach spoločenského života.

Postavenie Rómov na Slovensku ovplyvňujú okrem spomínanej diskriminácie aj hlboko zakorenené predsudky a stereotypné uvažovanie o Rómoch a ich živote zo strany majoritnej spoločnosti. Toto uvažovanie sa prejavuje v rôznych syndrómoch, ako sú NIMBY (not in my back-yard/nie na mojom dvore) či LULU (locally unwanted land use/miestne nežiaduce využívanie pozemkov).<sup>2</sup> Najjasnejším prejavom popisovaného antagonizmu a s ním súvisiacej marginalizácie i spoločenskej exklúzie je existencia veľkého množstva segregovaných rómskych osád. Mnoho z nich nedisponuje ani základnou infraštruktúrou a životné podmienky nespĺňajú bežné štandardy. Rómske komunity, ktorých počet členov dosahuje aspoň 30 osôb, sa nachádzajú v 1070 slovenských obciach. Približne 46 % rómskej populácie žije rozptýlene medzi majoritnou populáciou a 54 % rómskej populácie žije v koncentrovaných komunitách:

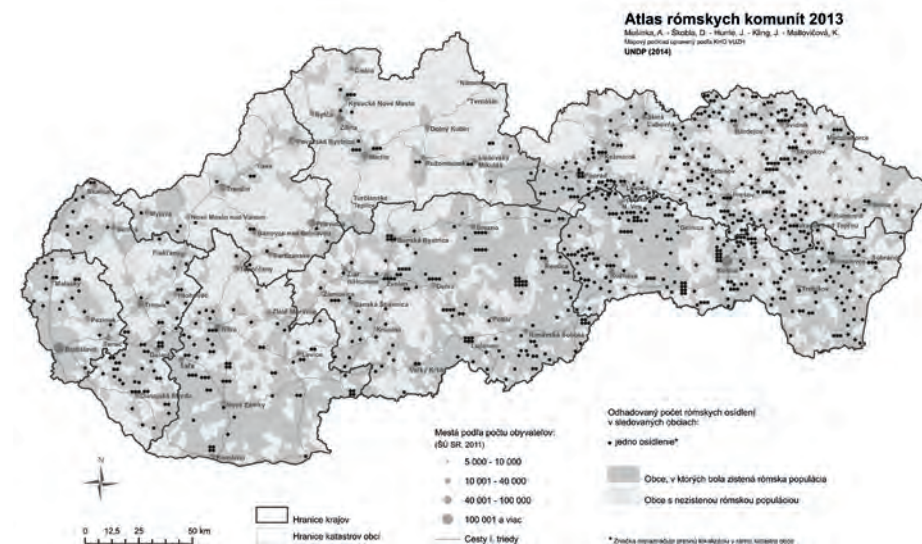
- 246 z týchto komunit je lokalizovaných vnútri intravilánu obcí a miest Slovenska,
- 324 komunit je lokalizovaných na periférii intravilánu obcí a miest Slovenska,
- 233 komunit je segregovaných a lokalizovaných v extraviláne obcí a miest Slovenska.<sup>3</sup>

1 Mušinka, A. et al. 2014. Atlas of Roma Communities in Slovakia 2013. Bratislava: UNDP Europe/CIS, Bratislava Regional Centre.

2 Klimovský, D. 2008. NIMBY syndróm v slovenských podmienkach na príklade riešenia problému existencie rómskej osady v Letanovciach. Verejná správa a spoločnosť, roč. 9, č. 1 – 2, s. 65 – 76.

3 Mušinka, A. et al. 2014. Atlas of Roma Communities in Slovakia 2013. Bratislava: UNDP Europe/CIS, Bratislava Regional Centre.

Obrázok č. 1: Lokalizácia segregovaných osád obývaných rómskym etnikom na území Slovenska v roku 2013<sup>4</sup>



Napriek snahám štátu o riešenie problematiky postavenia členov rómskeho etnika v slovenskej spoločnosti, nateraz dosiahnuté výsledky neboli považované za dostačujúce, či dokonca uspokojivé. Ukazuje sa, že ani medzinárodná pomoc (napríklad vo forme štrukturálnych fondov EÚ) nie je adresne využívaná v prospech tých, ktorí sú najviac postihnutí chudobou a exklúziou.<sup>5</sup> V tejto súvislosti neprekvapuje fakt, že do tejto verejnej politiky začali aktívne vstupovať aj ďalší aktéri, najmä miestne jednotky územnej samosprávy (obce) a nadnárodné, celoštátne i lokálne pôsobiace mimovládne organizácie.<sup>6</sup>

Miestna samospráva bola najmä v minulosti často tým aktérom, ktorá udržiavala Rómov, nezriedka aj vedomými krokmi, na okraji spoločnosti

4 Mušinka, A. et al. 2014. Atlas of Roma Communities in Slovakia 2013. Bratislava: UNDP Europe/CIS, Bratislava Regional Centre.

5 Klimovský, D. – Želinský, T. – Matlovičová, K. – Mušinka, A. 2016. Roma settlements and poverty in Slovakia: Different policy approaches of the state, local governments, and NGOs. Anthropological Notebooks, roč. 22, č. 1, s. 23 – 42.

6 Klimovský, D. – Želinský, T. – Matlovičová, K. – Mušinka, A. 2016. Roma settlements and poverty in Slovakia: Different policy approaches of the state, local governments, and NGOs. Anthropological Notebooks, roč. 22, č. 1, s. 23 – 42.

(medializovaný bol napríklad prípad rómskej osady v obci Letanovce, ale dlhodobo neslávne známym je i prípad košického sídliska Luník IX). Napriek tomu v posledných rokoch bolo možné naraziť na Slovensku na ostrovy pozitívnej deviácie, ktoré predstavovali obce snažiace sa o podporu politickej participácie Rómov a o ich začleňovanie do spoločenského života (medializovanými prípadmi boli obce ako Spišský Hrhov, Raslavice alebo Ulič).<sup>7</sup>

## PARTNERI PROJEKTU

Zástupcom verejného sektora v tomto pilotnom projekte mala pôvodne byť obec Markušovce. Kvôli okolnostiam, ktoré sú podrobnejšie uvedené v ďalšom texte, však došlo k nahradeniu Markušoviec. Voľba padla na obec Lenartov. Kataster obce, ktorý zaberá necelých 15 km<sup>2</sup>, leží v okrese Bardejov. Ide o malú obec a jej populácia je pod úrovňou 1200 obyvateľov.

V obci Lenartov žije početne výrazná skupina Rómov. Približne 700 osôb hlásiacich sa k rómskemu etniku obýva osadu, ktorá sa nachádza niekoľko stoviek metrov od hlavnej časti intravilánu obce. V osade sa nachádza jeden bytový dom s 18 bytovými jednotkami, 80 chatrčí (jednoduchých obydlí, na ktorých výstavbu boli použité dostupné suroviny, najmä drevo, plasty a plechy), tri unimobunky a dve hájovne.

Okrem bývania boli ako kritické oblasti pre tvorbu verejných politík zo strany obce určené aj vzdelávanie a zamestnanosť. Základnú školu v Lenartove navštevuje dokopy približne 90 detí rómskeho pôvodu. Deti nerómskeho pôvodu navštevujú Základnú školu v Malcove, teda v susediacej obci. Škola v Lenartove funguje v dvojzmennej prevádzke, pričom okrem troch bežných tried sú v jej štruktúre zriadené tiež tri špeciálne triedy a jedna špecializovaná trieda). Pre školu v Lenartove je charakteristická nedostatočná kapacita a chýbajúca telocvičňa, školská kuchyňa i jedáleň (strava je dovážaná z Materskej školy v Lenartove). Nízky záujem o vzdelanie zo strany žiakov aj ich zákonných zástupcov vyúsťuje do absencie domácej prípravy na vyučovanie, slabšej dochádzky a tiež do pomerne komplikovanej komunikácie s týmito zákonnými

<sup>7</sup> Monitorovacia správa občianskej spoločnosti o implementácii národnej stratégie integrácie Rómov na Slovensku so zameraním sa na štrukturálne a horizontálne predpoklady jej úspešnej implementácie. 2018. Bratislava.

zástupcami. Celú situáciu zhoršuje aj kapacitná obmedzenosť Základnej školy Malcov, ktorej riaditeľka avizovala, že už od školského roku 2018/2019 bude musieť pristúpiť k odmietaniu žiadostí o prijatie žiakov druhého stupňa, ktorí majú trvalý pobyt v obci Lenartov.<sup>8</sup> Pokiaľ ide o sféru zamestnanosti, v segregovanej rómskej osade prevláda veľká miera frustrácie a mnoho ekonomicky aktívnych obyvateľov tejto osady je nezamestnaných. V obci sa preto začalo pracovať s víziou zriadenia sociálneho podniku, pričom ako jasný predpoklad zamestnania u mnohých obyvateľov osady sa javila potreba zvýšenia ich zručností prostredníctvom školiacich aktivít.

Obec si uvedomuje neudržateľnosť aktuálneho stavu a môže sa pochváliť proaktívnym prístupom k riešeniu životných podmienok rómskej komunity. S veľmi pozitívnym ohlasom sa stretlo napríklad zriadenie rómskych hliadok, ktoré dostali za úlohu dohliadať na poriadok v segregovanej osade.<sup>9</sup> V obci sa aj vďaka podpore zo strany Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity podarilo rozbehnúť tiež komplexný projekt takzvaného prestupného bývania.<sup>10</sup> Obec sa tiež rozhodla zapojiť do projektu DOM.ov,<sup>11</sup> ktorého podstata spočíva v svojpomocnej výstavbe nízkonákladových domov, ktoré by podporila formou poskytnutia mikropôžičiek.<sup>12</sup> Pozitívne túto iniciatívu vníma aj starostka obce: *(Rómovia) žijú natlačení v doline a nemajú sa kam pohnúť. Čakali, kým postavíme bytovky. Dnes máme odvahu ponúknuť aj iné možnosti – teda tým, čo si sporia na vlastné domy.*<sup>13</sup>

Obec Lenartov zastupovala v projekte predovšetkým Jana Bľandová, ktorá zároveň počas celého trvania projektu zastávala funkciu starostky obce. I keď v riadnom termíne volieb starostov obcí v roku 2010 v Lenartove

<sup>8</sup> Ministerstvo vnútra SR: Z denníkov pilotnej schémy – November 2017. Dostupné z: <[https://www.minv.sk/?ros\\_np\\_participacia\\_aktuality&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017](https://www.minv.sk/?ros_np_participacia_aktuality&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017)> (30. 9. 2019).

<sup>9</sup> Hudák, M. 2015. Rómska hliadka v Lenartove: Niektorí nám závidia, ale poriadok musí byť. Korzár Prešov, 24. júl 2015. Dostupné z: <<https://presov.korzar.sme.sk/c/7924757/romska-hliadka-v-lenartove-niektori-nam-zavidia-ale-poriadok-musi-byt.html>> (30. 9. 2019).

<sup>10</sup> Ďurinová, I. 2016. V Lenartove presvedčili majiteľov pôdy, aby ju predali miestnym Rómom. SME Rómovia, 20. septembra 2016. Dostupné z: <<https://romovia.sme.sk/c/20280225/v-lenartove-presvedcili-majitelov-pody-aby-ju-predali-miestnym-romom.html>> (30. 9. 2019).

<sup>11</sup> Projekt DOM.ov. Dostupné z: <<https://projektdomov.sk/ukazme-slovensku/romske-lokality/>> (30. 9. 2019).

<sup>12</sup> Koník, J. 2017. Rómovia nedostanú všetko zadarmo, musia sporiť a dom si kúpiť z pôžičky. Denník N, 2. apríl 2017. Dostupné z: <<https://dennikn.sk/720838/o-30-rokov-budu-dnesne-deti-z-chatrci-stavat-pekne-domy-aj-vo-vasom-susedstve/>> (30. 9. 2019).

<sup>13</sup> Ministerstvo vnútra SR: Z denníkov pilotnej schémy – November 2017. Dostupné z: <[https://www.minv.sk/?ros\\_np\\_participacia\\_aktuality&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017](https://www.minv.sk/?ros_np_participacia_aktuality&sprava=z-dennikov-pilotnej-schemy-november-2017)> (30. 9. 2019).

Jana Blandová nekandidovala, už koncom júna 2011 sa v tejto obci konali nové voľby a v nich uspela. Svoju funkciu obhájila aj v nasledujúcich riadnych komunálnych voľbách, ktoré sa konali v rokoch 2014 a 2018. Ide teda o skúsenú komunálnu političku, ktorá pozná miestne pomery. Práve obdobie jej výkonu starostovskej funkcie je spojené s realizáciou viacerých projektov zameraných na zlepšenie životných podmienok Rómov obývajúcich osadu, ktorá sa nachádza mimo intravilánu obce. Okrem nej bola do projektu aktívne zapojená aj poverená zamestnankyňa Obecného úradu obce Lenartov.

Druhým hlavným partnerom tohto pilotného projektu je nezisková organizácia Rómsky inštitút. Táto nezisková organizácia bola založená v roku 2007. Okrem riaditeľky v jej štruktúrach pôsobia traja programoví experti, jedna programová asistentka a jedna administratívna asistentka. Motiváciu inštitútu zapojiť sa do tohto projektu vysvetlila jeho riaditeľka takto: *Projekt ponúkol možnosť zúročiť niekoľkoročnú prax Rómskeho inštitútu v tvorbe verejných politík na všetkých úrovniach. Privítali sme možnosť skĺbiť existujúce skúsenosti a na konkrétnom príbehu obce ukázať, čo participácia znamená a prečo je dôležitá.*<sup>14</sup>

V rámci svojich aktivít Rómsky inštitút poskytuje technickú pomoc územnej samospráve i prorómskym mimovládny organizáciám, a to najmä pri strategickom plánovaní komunitného rozvoja, pri implementácii štrukturálnych fondov EÚ i pri rozvoji občianskej spoločnosti na miestnej úrovni. Okrem toho sa táto nezisková organizácia venuje tvorbe, analýzam a hodnoteniam verejných politík a iniciatív zameraných na sociálne začleňovanie Rómov na Slovensku, aktívne sa zapája do pripomienkového konania vo vzťahu k relevantným legislatívnym návrhom, prispieva k budovaniu i skvalitňovaniu kapacít a potenciálu kvalifikovaných dobrovoľníkov i profesionálov, ktorí sa aktívne zúčastňujú v mediačnom procese i pri tvorbe a implementácii konkrétnych projektov spravidla na úrovni obcí, rozvíja knižničný fond, ktorého základom je knižnica Nadácie InfoRoma, spravuje archív Emílie Horváthovej, zakladateľky romistiky na Slovensku, poskytuje informácie o aktuálnom dianí a verejných politikách na Slovensku vo vzťahu k Rómom, organizuje rôzne druhy školení a podobne.<sup>15</sup> Takýto široký záber aktivít znamená, že inštitút je skúseným aktérom verejných politík zameraných na životné podmienky Rómov na Slovensku.

<sup>14</sup> Predstavujeme pilotný projekt č. 12. Dostupné z: <<https://mailchi.mp/0ab68a887b9a/robi-politiku-pre-rmov-bez-rmov-je-katastrofa?e=ea4d7a0373>> (30. 9. 2019).

<sup>15</sup> Rómsky inštitút: Aktivity. Dostupné z: <<http://www.romainstitute.sk/sk/aktivity/>> (30. 9. 2019).

Hlavnou zástupkyňou Rómskeho inštitútu bola v tomto pilotnom projekte jeho riaditeľka Klára Orgovánová. Ide o mimoriadne skúsenú odborníčku, ktorá napríklad stála pri založení Nadácie pre rómske dieťa (1991) i Nadácie InfoRoma (1995). Aktívna však bola aj politicky. V období rokov 1991 – 1993 pôsobila ako poradkyňa na Úrade vlády SR v sekcii pre národnosti a ľudské práva a v období rokov 2001 – 2007 zastávala pozíciu splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity. Navyše, od roku 1993 do roku 2001 bola tiež programovou riaditeľkou Nadácie otvorenej spoločnosti v Bratislave. Okrem Kláry Orgovánovej bol Rómsky inštitút v projekte zastúpený aj Janou Bayerlovou, ktorá pracuje v jeho štruktúrach od roku 2014. Aj v jej prípade môžeme hovoriť o skúsenej odborníčke, pretože má osobné skúsenosti z práce v pozícii terénneho sociálneho pracovníka a tiež z asistovania pri implementácii viacerých projektov zameraných na zlepšenie životných podmienok rómskeho etnika na Slovensku.

## CIELE A ČASOVÝ PLÁN PROJEKTU

Partneri projektu definovali cieľ svojej spolupráce nasledujúcim spôsobom: *Cieľom projektu je zabezpečiť účasť marginalizovanej rómskej časti obyvateľstva obce na tvorbe verejných politík v oblastiach, ako vzdelávanie, sociálne služby, bývanie, zdravie a iné. Na to bude slúžiť Stratégia začleňovania Rómov v obci Lenartov v previazaní na čiastkové politiky obce. Problematika marginalizovaných rómskych komunít je široká a náročná agenda. Obce si často nevedia poradiť, ako začleniť tieto skupiny obyvateľov do bežného života obce. Na príprave stratégie zapájania marginalizovaných rómskych komunít je nevyhnutné pracovať s verejnosťou a najmä s dotknutými skupinami obce tak, aby nastavené opatrenia a riešenia našli pochopenie a reakciu verejnosti a riešili existujúci problém v čo najväčšej miere. Zámerom je práve v spolupráci s verejnosťou hľadať model efektívnej účasti marginalizovaných rómskych komunít na procese spolurozhodovania.*<sup>16</sup>

Inými slovami, projektoví partneri sa v rámci realizácie tohto pilotného projektu zaviazali k nasledujúcim zámerom:

<sup>16</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 12.

- dosiahnutie pozitívnej zmeny v lokalite obce Lenartov, a to vo sfére bývania, vzdelávania, zamestnanosti a zlepšovania kvality interetnických vzťahov s dôrazom na rodovú rovnosť ako prierezovú tému;
- predstavenie a implementáciu modelu efektívnej účasti členov marginalizovanej rómskej komunity i nerómskej komunity na tvorbe verejných politík v obci Lenartov;
- vytvorenie priestoru na tvorbu použiteľných národných politík tak, aby pôsobili podporne vo vzťahu k inklúzii marginalizovaných skupín obyvateľstva.<sup>17</sup>

Z projektového zámeru pilotného projektu vyplýva, že výsledkom tohto projektu má byť spracovanie strategických dokumentov a návrh čiastkových verejných politík obce vychádzajúcich z účasti a požiadaviek všetkých zainteresovaných aktérov. So zámerom naplnenia uvedeného cieľa sa hlavní partneri zaviazali svojimi aktivitami priniesť tieto výstupy:

- lokálny akčný plán vzdelávania v obci Lenartov;
- stratégiu pri zakladaní sociálneho podniku v obci Lenartov;
- stratégiu usporiadania pozemkov a legalizáciu obydľí v obci Lenartov s návrhom zmien v príslušnom územnom pláne a analýzou možností mikropôžičiek;
- spoločný postup pri prekonávaní predsudkov v obci Lenartov vrátane návrhov spoločných aktivít detí, mládeže, dospelých i seniorov;
- analýzu inštitucionálnych možností účasti marginalizovaných komunít na tvorbe, prijímaní a monitorovaní verejných politík na lokálnej úrovni v podmienkach obce Lenartov;
- zavedenie procesného modelu spolurozhodovania, monitorovania a vyhodnocovania lokálnych politík zdola nahor prostredníctvom zriadenia občianskej rady a tematicky zameraných pracovných skupín.<sup>18</sup>

Plán vytvorenia občianskej rady sleduje cieľ zmocnenia členov miestnej marginalizovanej komunity, pretože sa predpokladá, že prostredníctvom tohto orgánu budú môcť formulovať svoje požiadavky aj členovia miestnej rómskej komunity. Je to zároveň prostriedok na vzdelávanie rómskych aj nerómskych obyvateľov, ktorí majú záujem o zapojenie do rozhodovania o verejných záležitostiach v obci. Závery rady majú byť komunikované vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu i vedeniu obce Lenartov a títo sa zaväzujú zaoberať sa týmito závermi. V zmocňovaní miestneho obyvateľstva má pomôcť aj inštitút

<sup>17</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 12.

<sup>18</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 12.

tematicky zameraných pracovných skupín. Facilitácia stretnutí týchto skupín bude zverená do rúk expertov, aby nedochádzalo k obviňovaniu z nadŕžania, prípadne k vylučovaniu niektorých aktérov z ich pracovných rokovaní. Okrem miestneho obyvateľstva a zástupcov relevantných miestnych aktérov sú pracovné skupiny svojou povahou otvorené aj vo vzťahu k širšiemu inštitucionálnemu a expertnému prostrediu.

Ako kľúčový predpoklad úspešného naplnenia projektového zámeru sa javí budovanie odborných kapacít na úrovni obce a neformálne vzdelávanie obyvateľov obce zamerané na vzájomné porozumenie, rešpekt a dôveru. Vychádza sa pri tom z nasledujúceho konštatovania: *Bežní obyvatelia nedisponujú dostatočnými poznatkami o legislatívnych a finančných možnostiach, ktoré majú verejné orgány k dispozícii pri riešení pre nich dôležitých problémov.*<sup>19</sup> Z toho vyplývajú mnohé nedorozumenia a hrozia potenciálne zbytočné konflikty.

Ako vyplýva z projektového zámeru, projektoví partneri sa aj prostredníctvom tohto projektu snažia o zabezpečenie rovnej účasti všetkých častí obecnej komunity na správe vecí verejných. Projekt mal podľa tohto zámeru potenciál stať sa modelom pre participatívnu tvorbu miestnych politík a v tomto kontexte mal byť realizovaný ako príklad, ktorý môže byť replikovateľný aj v podmienkach iných obcí či miest, kde žijú marginalizované rómske komunity.

## PRÍPRAVA PROJEKTU

Začiatok pilotnej schémy bol odkladaný, čo spôsobilo, že pôvodne uzavreté partnerstvo medzi Rómskym inštitútom a obcou Markušovce nevydržalo, pretože obec Markušovce sa rozhodla z projektu odstúpiť ešte pred začiatkom jeho implementačnej fázy. Rozpad pôvodne dohodnutého partnerstva sa tak stal výzvou pre neziskovú organizáciu Rómsky inštitút i pre Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ktorý mal záujem na realizácii naplánovaného projektového zámeru. Rómskemu inštitútu sa aj na základe predchádzajúcich bohatých skúseností so spolupracou podarilo úspešne osloviť obec Lenartov. S touto obcou totiž Rómsky inštitút nadviazal kooperatívne projektové partnerstvo už v roku 2010, a to v oblasti tvorby

<sup>19</sup> Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 12.

strategických materiálov a technickej asistencie pri čerpaní eurofondov. Vedenie obce Lenartov sa po diskusii na úrovni zastupiteľstva rozhodlo prijať ponuku na projektovú spoluprácu.

Iniciácia projektového zámeru vzišla zo strany inštitútu. Základ formulovania projektovej idey bol postavený na praktických skúsenostiach tejto neziskovej organizácie. Vychádzalo sa pri tom z presvedčenia, že účinnejšie a stabilnejšie zmeny sú schopné zavádzať tie obce a mestá, ktoré do riešení dokážu zapájať všetky potenciálne cieľové skupiny (vrátane rizikových miestnych komunit). Od výmeny partnera zastupujúceho verejný sektor prebiehala príprava projektu štandardným spôsobom. Obe organizácie sa síce poznali z minulosti, no aj tak bolo potrebné ubezpečenie, že disponujú vôľou i potrebnými kapacitami na realizáciu tohto pilotného projektu.

## PRVÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE (SEPTEMBER – NOVEMBER 2017)

I keď pre inštitút nebolo prostredie v Lenartove úplne cudzím prostredím, vzhľadom na improvizáciu pri uzatváraní projektového partnerstva v prípravnej fáze projektu bolo nevyhnutné, aby úvod implementačnej etapy využili zástupcovia tejto neziskovej organizácie jednak na podrobnejšie oboznámenie sa s týmto prostredím, a jednak na oboznámenie hlavných cieľových skupín s projektovou iniciatívou a jej zámermi. Keďže projektový zámer predpokladal zber veľkého množstva kvalitatívnych dát, najmä z pohľadu zástupcov inštitútu, ktorý mal túto úlohu na starosti, bolo kľúčové, aby sa v miestnych podmienkach oboznámili s preferovanými komunikačnými kanálmi a s formálnymi i neformálnymi vzťahmi, ktoré panujú v miestnej rómskej komunite a ktoré potenciálne mohli mať veľký vplyv na mieru spolupráce. V neposlednom rade bolo nutné, aby miestna rómska komunita prijala projektovú iniciatívu pozitívne a aby sa nadviazala medzi jej realizátormi a členmi miestnej komunity vzájomná dôvera, pretože projektový zámer predpokladal v rámci projektovej implementácie aktívnu inklúziu a angažovanosť miestneho obyvateľstva (najmä členov rómskej komunity).

Zástupcovia hlavných projektových partnerov sa stretli v Lenartove dňa 29. septembra 2017 na pracovnom informačnom stretnutí. Na tomto podujatí si vymenili informácie o stave projektu a predstavený bol plán činnosti

aktivít do konca kalendárneho roku. Zároveň bola predstavená aktualizácia dát vyplývajúca z rozhovorov s obyvateľmi obce a vedením obce.

Tieto rozhovory boli zamerané na viaceré témy, napríklad na fungovanie základnej školy a materskej školy v obci, možnosti vytvárania pracovných miest v obci a zamestnania sa v obci, význam eurofondov, možnosti občianskej angažovanosti a kvalitu obcou poskytovaných sociálnych služieb. Respondenti pri tom neboli obmedzení iba na hodnotenie, ale zároveň mali možnosť formulovať aj vlastné predstavy o zlepšeníach v tej-ktorej oblasti. Tieto dáta boli zbierané so zámerom ich spracovania do podoby vstupnej analýzy, ktorá mala slúžiť ako základný podkladový materiál pre zapojenie externých expertov a naštartovanie prác v rámci pracovných skupín. Prvé rozhovory s obyvateľmi Lenartova (vrátane obyvateľov obývajúcich miestnu rómsku osadu) pomohli identifikovať niekoľko tém, ktoré miestne obyvateľstvo považuje za najdôležitejšie témy súvisiace so sférami vzdelávania a zamestnanosti:

- apatickosť a nízky, či dokonca žiadny záujem o správu vecí verejných;
- nevyužívanie svojpomocných mechanizmov vnútri rómskej komunity a úplná závislosť od podpory zvonku;
- potreba rozbehu takzvaného sociálneho podnikania a potreba vytvárania nových pracovných miest v obci;
- nedostatok rodičovských zručností a neschopnosť vnímať odlišné životné stratégie vyúsťujúce do nezájmu zákonných zástupcov detí žijúcich v rómskej komunite o ich vzdelávanie a ďalšie možnosti ich rozvoja;
- alarmujúco nedostatočná kapacita miestnych vzdelávacích inštitúcií (základnej školy i materskej školy), hrozba prekročenia disponibilných kapacít základnej školy v susednej obci a s tým súvisiace riziko komplikovanej dochádzky miestnych detí do škôl vo vzdialenejších lokalitách.

Okrem toho pomohli tieto rozhovory identifikovať aj hlavné riziká participatívnej tvorby verejných politík v podmienkach obce Lenartov. Na strane obyvateľov vylučovanej rómskej komunity bol ako hlavné riziko identifikovaný nízky stupeň dosiahnutého vzdelania u väčšiny členov tejto komunity a s tým spojená apatickosť vo vzťahu k verejnému daniu. Na druhej strane, u ostatných obyvateľov sa ako riziko identifikovali stereotypné postoje a predsudky voči miestnej rómskej komunite a jej kapacite prispieť k miestnemu rozvoju a pomôcť si v aktuálnej situácii vlastnými silami.

Osemčlenná občianska rada bola zriadená na jej úvodnom stretnutí dňa 22. novembra 2017. Na tomto ustanovujúcom stretnutí sa zúčastnili nielen hlavní predstavitelia obce Lenartov a zástupcovia Rómskeho inštitútu i Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ale aj obyvatelia obce Lenartov. Rada sama seba zadefinovala ako poradný orgán



pozostávajúci z rómskych aj nerómskych obyvateľov obce Lenartov, ktorí majú záujem o správu vecí verejných v ich obci. Navrhnutí členovia rady (zástupca starostky, predseda komisie pre životné prostredie a verejný poriadok a predseda komisie územného plánovania a spolupráce s podnikateľskými subjektmi pri Obecnom zastupiteľstve obce Lenartov, člen obecnej rady, zástupcovia obecnej základnej školy a materskej školy, terénny sociálny pracovník a asistent osvetly zdravia) súhlasili so svojím členstvom v tomto orgáne a tiež s projektovým zámerom a jeho aktivitami. Na ustanovujúcom stretnutí bola pozornosť venovaná tiež definovaniu tém, na ktoré by sa chceli členovia rady zamerať v spolupráci s projektovými expertmi. Neopomenuteľným bodom stretnutia bolo tiež zdôraznenie roly rady pri zabezpečovaní inklúzie a participácie širokej verejnosti. Rada totiž dostala za úlohu aj oslovovať a zapájať širokú verejnosť (teda obyvateľov obce Lenartov) do vytvorených pracovných skupín, ktoré sa budú venovať témam, ako vzdelávanie či zamestnanosť.

Závažným problémom bol rozpor pri kreovaní občianskej rady a pôvodným projektovým zámerom. Ten totiž predpokladal kreovanie tohto orgánu na základe otvorenej inklúzie, aby sa umožnila participácia aj členom vylúčenej rómskej komunity. Členmi rady sa od začiatku však stali osoby, ktoré boli oslovené vďaka zastávanej funkcii, alebo osoby, ktoré v minulosti spolupracovali s vedením obce. Výber členov rady tak nebol dostatočne otvorený. Rada síce pripúšťala rozširovanie svojich členov o ďalšie osoby, no i v neskoršom období implementácie projektu sa ukázalo, že tento deklarovaný zámer nebol podporený využitím ďalších potrebných nástrojov. V konečnom dôsledku tak možno uviesť, že ustanovenie rady bolo naplnením jedného z hlavných merateľných ukazovateľov úspešnej projektovej implementácie, ale z procesného hľadiska je potrebné uviesť aj to, že model kreovania tohto orgánu nezodpovedal projektovému zámeru.

V súlade s projektovou dokumentáciou boli okrem občianskej rady zriadené tiež dve pracovné skupiny. Oslovovanie a kreovanie týchto pracovných skupín mala na starosti najmä procesná analytička Nicole Fuchsová. Členmi pracovnej skupiny *vzdelávanie* sa stali riaditeľka a jedna z učiteliek Základnej školy Lenartov, riaditeľka Materskej školy Lenartov, jeden z asistentov učiteľa, ako aj asistent terénnej sociálnej práce. Členmi pracovnej skupiny *zamestnanosť* sa stali tieto osoby: jeden z miestnych podnikateľov, terénny sociálny pracovník, bývalá zamestnankyňa miestneho komunitného centra, jedna z absolventiek rekvalifikačného kurzu, jeden z členov občianskej hliadky, predseda kultúrnej a športovej komisie pri Obecnom zastupiteľstve obce Lenartov, jeden z členov obecnej rady a zástupca Jednoty dôchodcov Slovenska. Členstvo v týchto pracovných skupinách bolo považované za otvorené a predpokladalo sa, že ich členmi by sa mohli stať aj ďalší obyvatelia obce.

Už o deň neskôr, teda 23. novembra 2017, sa uskutočnilo pracovné stretnutie vybraných zainteresovaných aktérov. Zúčastnili sa na ňom zástupcovia vedenia obce Lenartov, poslanci Obecného zastupiteľstva obce Lenartov, zástupcovia Základnej školy Lenartov a Materskej školy Lenartov, zástupcovia miestnych podnikateľov, terénny sociálny pracovník, asistent zdravia, asistenti učiteľa pôsobiaci na Základnej škole Lenartov, experti Rómskeho inštitútu, experti Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Na tomto pracovnom stretnutí bol diskutovaný obsah projektu, jeho zámer a hlavné aktivity. Bolo zdôraznené, že hlavnými témami projektu sú vzdelávanie a zamestnanosť rómskej komunity žijúcej v obci Lenartov, pričom tieto témy nemajú byť riešené „od zeleného stola“, ale naopak, riešenia majú byť hľadané v úzkej súčinnosti s touto komunitou, a to s využitím nástrojov inklúzie a participácie verejnosti.

Do konca tejto prvej implementačnej etapy sa nepodarilo dokončiť prácu na vstupnej analýze. Projektívni partneri poukazovali na prílišnú pracovnú vyťaženosť spolupracujúcich expertov. Túto skutočnosť však ani jeden z partnerov nepovažoval za takú významnú, aby ohrozila úspešné pokračovanie projektovej implementácie. Napriek uvedenému, z predbežnej analýzy realizovaných rozhovorov vyplynulo, že obyvatelia obce nemajú rovnaký postoj k vzdelávaniu detí v obci. Zástupcovia Rómskeho inštitútu pritom konštatovali: *Ocenili by sme a pre ďalší vývoj by bolo žiaduce, aby sa obec ako celok stotožnila s myšlienkou znižovania segregácie pri vzdelávaní detí.*<sup>20</sup>

---

## DRUHÁ ETAPA IMPLEMENTÁCIE

### (NOVEMBER 2017 – SEPTEMBER 2019)

---

I keď implementácia projektu sa rozbehla vcelku svižne a spustenie projektovej implementácie neohrozila ani zmena v projektovom partnerstve, pokračovanie implementácie viedlo k zvýrazňovaniu omeškania v dokončovaní projektových výstupov a k odkláňaniu sa od pôvodne formulovaných projektových zámerov.

---

<sup>20</sup> Rozhovory so zástupcami obce Lenartov a Rómskeho inštitútu.

K dôležitému pracovnému stretnutiu občianskej rady došlo 12. apríla 2018. Jeho obsahom bolo pokračovanie diskusie o identifikácii problémov obce vo sférach zamestnanosti a vzdelávania. Takto identifikované problémy boli postúpené pracovným skupinám, ktoré mali za úlohu pracovať s nimi a pripraviť súbor nástrojov a odporúčaní.

V tomto čase bolo rozhodnuté aj to, že do pracovných skupín sa začlenia externí experti. Členmi pracovnej skupiny *vzdelávanie* sa stali Peter Drál a Andrej Findor. V prípade pracovnej skupiny *zamestnanosť* jej členská základňa bola posilnená o Zuzanu Poláčkovú a Jarmilu Lajčákovú. Napriek snahe o mobilizáciu miestnych komunít o širšie zapájanie ich členov do aktivít pracovných skupín, záujem o členstvo v pracovných skupinách zo strany rómskej i nerómskej komunity obce bol veľmi limitovaný. Cieľ zaangažovania celých komunít (nielen formálnych lídrov týchto komunít) do prípravy riešení spoločných problémov sa tak nepodarilo naplniť.

Ďalšie pokračovanie projektovej implementácie prinieslo opakované stretnutie pracovných skupín, pričom líderskú pozíciu v nich zohrali predovšetkým externí experti. Napríklad, 24. apríla 2018 sa stretla pracovná skupina *vzdelávanie* pod vedením Petra Drála a Andreja Findora. Na tomto stretnutí sa identifikovali silné a slabé stránky vzdelávania detí z rómskej komunity v obci Lenartov, pričom otvorené boli aj témy, ako práca s ich zákonnými zástupcami a výchova k rodičovstvu, rozdiely v hygiene v rómskej osade a v škole, kvalita a význam domácej prípravy detí do školy, problém záškoláctva a komplikácií s dochádzkou detí do školy, hospodárenie domácností a vnímanie potreby vzdelávania detí a podobne. Externí experti predstavili viaceré príklady dobrej praxe, ktoré sa úspešne aplikovali v zahraničí aj v iných obciach a mestách na Slovensku (napríklad Feuersteinovu metódu inštrumentálneho obohacovania, model školy otvorenej všetkým, model celodenného výchovného systému, model spoločného učenia detí s rodičmi, doplnkové vzdelávanie učiteľov a tak ďalej). Pozitívom je, že obe pracovné skupiny oslovili so zámerom spolupráce aj ďalších, externe pôsobiacich aktérov.

V polovici mája 2018 sa konalo stretnutie občianskej rady, na ktorom vystúpila Jarmila Lajčáková. Predmetom jej prezentácie boli možnosti participatívnej tvorby verejných politík v podmienkach slovenských obcí. I keď toto stretnutie bolo vnímané aj ako intervencia, ktorá by mala smerovať k akcelerácii aktivít a využívania rôznych nástrojov, implementačná prax na to nereagovala primerane a projektív partneri udržiavali aj v nasledujúcom období pomyselné status quo pri implementácii tohto projektu.

S cieľom zvýšiť povedomie o možnosti zapájania sa do tvorby verejných politík obce v oblasti vzdelávania a zamestnanosti bol 6. decembra 2018

zorganizovaný na Obecnom úrade obce Lenartov informačný deň Kam kráčaš Lenartov? Diskusie s volenými aj nevolenými predstaviteľmi obce sa týkali rozvojových obecných aktivít, možností komunikácie a šírenia informácií vo vzťahu k rómskej i nerómskej komunite obce, možností zapájania zraniteľných a vylučovaných skupín do všetkých relevantných procesov pri tvorbe verejných politík. Diskusie však neobišli ani témy, ako kvalita spolužitia Rómov a Nerómov v obci a s tým spojené konflikty. Ako pozitívum z hľadiska implementácie tohto projektu je potrebné zdôrazniť, že v rámci informačného dňa bola prezentovaná aj občianska rada a cieľom bolo vysvetľovať jej postavenie a hlavné úlohy. Berúc do úvahy skutočnosť, že tento poradný orgán bol zriadený už v novembri 2017, je jasné, že dovtedy realizovaná informačná kampaň medzi obyvateľmi obce nebola dostatočná a aj viac ako rok od svojho ustanovenia väčšina obyvateľov nerozumela významu tohto orgánu a nevnímala ho ako prostriedok na vlastné zapojenie sa do riešenia verejných záležitostí v obci.

Hlavní projektív partneri oslovili aj ďalšie subjekty s cieľom spolupráce. Typickým príkladom bola diskusia Čo sa nám spolu podarilo v oblasti výchovy a vzdelávania v Lenartove?, v ktorej sa zúčastnili aj zástupcovia Rómskeho vzdelávacieho fondu. Navyše, pracovný tím sa opakovane stretával aj mimo obce Lenartov (napríklad v Prešove).

---

## UKONČENIE PROJEKTU, JEHO DOPAD NA PRAX A REPLIKOVATEĽNOSŤ V INÝCH PODMIENKACH

---

Pilotný projekt nebol z hľadiska doručenia plánovaných projektových výstupov stále ukončený. Aj v prípade, že sa formálne tieto výstupy podarí naplniť, je otáznym účinkom tohto projektu v dlhodobom časovom horizonte. Táto obava je spojená so spôsobom projektovej implementácie a odchýlením sa od pôvodného projektového zámeru zo strany hlavných projektových partnerov.

Implementácia projektu nateraz viedla k niektorým jasne identifikovateľným výstupom:

- Projektív partneri zorganizovali viac než 25 konzultácií a pracovných stretnutí (vrátane stretnutí s externými expertmi, príslušnými orgánmi štátnej správy a ďalšími relevantnými mimovládnyimi organizáciami, napríklad

so Združením mladých Rómov, Rómskym vzdelávacím fondom, ETP Slovensko alebo Nadáciou Pontis). Nie všetky tieto stretnutia však boli primárne venované implementovanému pilotnému projektu.

- Došlo k zriadeniu občianskej rady v obci Lenartov a tiež k ustanoveniu dvoch pracovných skupín (jedna bola zameraná na vzdelávanie, druhá na zamestnanosť), ktoré zahŕňali aj externých expertov. Ako však už bolo naznačené, výber členov rady nezodpovedal princípom otvorenosti a inkluzívnosti.
- Pre komunikáciu vo vzťahu k externému prostrediu i vo vzťahu k cieľovým skupinám projektoví partneri využili skôr konvenčné metódy. Projekt bol prezentovaný na verejných prezentáciách, v miestnom tlačnom periodiku Lenartovčan, prostredníctvom obecného rozhlasu, v obmedzenej miere aj na internetových stránkach projektových partnerov a informácie o implementácii projektu sa šírili aj priamym ústnym podaním.

Projekt sa dostal v priebehu implementácie do významného časového sklzu. Tento nedostatok však nie je najzávažnejším problémom tohto projektu. Pri hlbšej analýze doručených výstupov a na základe uskutočnených pozorovaní je možné konštatovať nasledujúce:

- Projektoví partneri nepostupovali v súlade so zámerom, s ktorým vstupovali do tohto projektu a ktorého podstata spočívala v otvorenom a inkluzívnom prístupe. Prejavilo sa to napríklad pri kreovaní občianskej rady, keď jej členovia boli vybraní z pozície zastávaných funkcií alebo priamym zadaním (napríklad na základe skúseností z predchádzajúcej spolupráce).
- Výstupy boli vo viacerých prípadoch plnené formalisticky. Ich obsah pritom nezodpovedal v plnom rozsahu stanoveným cieľom.
- Verejnosť mala byť vtiahnutá do všetkých procesov v maximálne možnej miere. Takéto zapojenie však nebolo dosiahnuté a intervencie zo strany hlavných projektových partnerov boli neúčinné. Základným problémom sa pri tom javí nedostatočná informačná kampaň, ktorá nebola primerane účinná. Z nej vyplynulo nielen nedostatočné zapojenie zainteresovaných aktérov (predovšetkým členov miestnej rómskej komunity), ale tiež nedostatočná spätná väzba.
- Napriek tomu, že už v priebehu projektu bolo zrejmé, že jeho implementácia nepovedie k naplneniu všetkých cieľov, projektoví partneri neiniciovali potrebu ich modifikácie.
- Projektoví partneri vo veľkej miere obmedzili svoje aktivity iba na oblasť vzdelávania. Oblasť zamestnanosti ostala výrazne menej riešenou.
- Vzhľadom na nerešpektovanie hlavného zámeru, ktorý obsahoval testovanie navrhnutého modelu v praxi obce Lenartov, replikovateľnosť projektu je limitovaná.

- Hlavní projektoví partneri upozornili na fakt, že zo strany Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti došlo k výraznému omeškaniu platieb týkajúcich sa financovania poverených osôb na strane obce Lenartov. Ako uviedla starostka: *Obec sa musela vyrovnáť s tým, že projekt bolo potrebné implementovať, práce sa museli realizovať, no obec nemala z čoho financovať aktivity poverenej zamestnankyne. Keď sme to riešili prostredníctvom presúvania zdrojov z iných rozpočtových kapitol, celkom prirodzene sa objavili otázky obecného zastupiteľstva, ktoré sa týkali nastavenia projektu a jeho financovania. Navyše, keď už konečne finančné prostriedky na účet obce prišli, z administratívneho hľadiska bolo mimoriadne komplikované použiť ich a opäť sa otvorilo kolo otázok a potrebných vysvetlení.*<sup>21</sup> V súvislosti s uvedeným neprekvapuje, že dotknutá zamestnankyňa bola pri plnení svojich úloh zbytočne vyrušovaná administratívnymi prietahmi, ktoré sama nedokázala ovplyvniť, no ktoré zároveň mohli negatívne ovplyvňovať nielen jej motiváciu, ale tiež atmosféru na pracovisku.

---

## ZHODNOTENIE VYBRANÝCH PRVKOV PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

---

Projektoví partneri deklarovali, že komunikácia medzi nimi prebiehala štandardne a nenarazili na žiadne prekážky vo vzájomnej spolupráci. Počas implementácie projektu sa neobjavili výraznejšie konflikty alebo nedorozumenia a atmosféra vnútri pracovného tímu bola popisovaná ako priateľská. Zástupcovia partnerov to odvádzali od predchádzajúcej spolupráce a tiež od faktu, že si vzájomne dôverujú a že sa snažia naplniť spoločné ciele.

Zaujímavo vyznieva, že projektoví partneri sa nehlásili k jednoznačnému líderstvu. Zástupcovia obce zdôrazňovali, že s rómskou komunitou obec pracuje dlhodobo a že autorom tejto projektovej idey je Rómsky inštitút.

---

<sup>21</sup> Rozhovory so zástupcami obce Lenartov a Rómskeho inštitútu.

Na druhej strane zástupcovia inštitútu vnímali postavenie vlastnej organizácie skôr v pozícii mediátora medzi rôznymi zainteresovanými stranami/aktérmi.<sup>22</sup>

Projektovým partnerom sa nepodarilo v dostatočnej miere zapojiť do projektových aktivít členov miestnych komunít a obzvlášť to platí, ak hovoríme o členoch miestnej vylučovanej rómskej komunity. Ponúka sa nám hned niekoľko možných vysvetlení. Prvým je nepripravenosť týchto členov zapojiť sa do rozhodovacích aktivít, ktorá je spojená napríklad s nízkym stupňom vzdelania i celkovou nedôverou, ktorá panuje v tejto komunite voči tým, ktorí prichádzajú s riešeniami „zvonku“. Druhým je nezávládnutá informačná a mobilizačná kampaň zo strany hlavných projektových partnerov. Je ťažké odhadnúť, nakoľko hrali rolu pretrvávajúce stereotypy a predsudky spojené s odvolávaním sa na „tradičné riešenia“ a „špecifickosť miestnych pomerov“ a nakoľko ide o podcenenie prípravy a neodhadnutie využitia potrebného nástrojového mixu. A tretím vysvetlením je možný nezáujem o projektové témy vyplývajúci z faktu, že pre miestnu rómsku komunitu je oveľa dôležitejšie riešiť ich najakútnejšiu potrebu, ktorou je stabilné bývanie, pričom ostatné témy (napríklad vzdelávanie a zamestnanosť) nevnímajú v potrebných súvislostiach a berú ich ako podružné.

Jedným z najzávažnejších determinantov vplyvujúcich na implementáciu projektu bola aj fyzická vzdialenosť jedného z hlavných projektových partnerov od lokality, kde sa projekt implementoval. Rómsky inštitút bol vnímaný miestnym obyvateľstvom v Lenartove ako aktér prichádzajúci „zvonku“ a externých expertov vnímali miestni ako *tých z Bratislavy*.<sup>23</sup> V tomto kontexte neprekvapuje, že dôvera v aktivity tohto projektu zo strany hlavnej cieľovej skupiny (teda miestnej rómskej komunity) bola limitovaná. S tým súvisela aj veľmi obmedzená vôľa aktívne participovať, čoho dôkazom je aj nedostatočná spätná väzba. Samotní zástupcovia Rómskeho inštitútu už pri hodnotení prvej implementačnej etapy vo svojej naratívnej správe skonštatovali toto: *Účasť verejnosti, a tým máme na mysli tej „lenartovskej“, je zatiaľ minimálna*.<sup>24</sup>

Implementáciu projektu negatívne ovplyvnili aj nedostatky spojené s očakávaným transferom finančných prostriedkov zo strany ÚSV ROS v prospech obce Lenartov. Tento nedostatok však zároveň nie je možné považovať za hlavný dôvod celkového odklonu od pôvodného projektového zámeru.

<sup>22</sup> Naratívna správa (január – marec 2018) k pilotnému projektu č. 12 (spracované zástupcami Rómskeho inštitútu).

<sup>23</sup> Pozorovania realizované počas projektových podujatí.

<sup>24</sup> Naratívna správa (september – december 2017) k pilotnému projektu č. 12 (spracované zástupcami Rómskeho inštitútu).

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ponúkal počas prípravy projektu i celej projektovej implementácie primeranú administratívno-technickú i organizačnú podporu a prostredníctvom vlastných aktivít a iniciatív sa pokúšal o opakovanú akceleráciu realizovaných projektových aktivít. Tieto iniciatívy však nepriniesli žiaduci účinok.

## Otázky a úlohy

- V súvislosti s riešením postavenia rôznych marginalizovaných skupín sa v posledných desaťročiach používali pojmy, ako asimilácia, integrácia či inklúzia. Vysvetlite rozdiely medzi týmito pojmami z hľadiska teórie a uveďte príklady nástrojov asimilácie, integrácie a inklúzie.
- Vyberte si jeden z dvoch výrokov, ktorý sa viac približuje k tomu, s čím súhlasíte, a pokúste sa zdôvodniť svoj výber: 1) O Rómoch a spôsobe ich života by mali rozhodovať predovšetkým odborníci, lebo Rómovia sú málo vzdelaní a sami nevedia, ako by sa ich život mohol zlepšiť. 2) O Rómoch a spôsobe ich života sa musia rozhodovať predovšetkým samotní Rómovia, lebo ak sa rozhoduje bez ich aktívneho zapojenia, oni vnímajú tieto rozhodnutia ako cudzie, nemajú k ich obsahu vzťah a vnútorne s nimi nesúhlasia.
- Zamyslite sa nad priebehom popísaného prípadu a pokúste sa naformulovať možné intervencie, respektíve nástroje, ktoré mohli zlepšiť implementačnú fázu z hľadiska jej obsahu i výsledkov.

Čo sme vedeli  
a nevedeli  
o participácii  
verejnosti

Hodnotenie jednotlivých projektov podľa vybraných kritérií je obsiahnuté v prílohe čítanky. V tejto časti sa venujeme úvahám o nadobudnutých skúsenostiach. Poukazujeme pritom na skutočnosti, ktoré sme predpokladali, i na skutočnosti, ktoré nás prekvapili. Našou ambíciou je poskytnúť čitateľom nielen odporúčania opierajúce sa spomínané skúsenosti, ale tiež otvorene uvažovať o participácii v širších kontextoch a vyprovokovať tým ďalšie rozvíjanie našich úvah predovšetkým zo strany tých, ktorí sa participácii venujú vo svojej pracovnej praxi.

**Jedným z najcennejších prínosov realizovaných pilotných projektov je odhalenie desiatich omylov, ktoré sa prejavujú v pomerne bežných stereotypoch v uvažovaní.** Okrem týchto omylov ponúkame súbor príležitostí a odporúčaní pre všetkých tvorcov verejných politík. Pevne totiž veríme, že participatívne prístupy v sebe nesú potenciál skvalitnenia tvorby verejných politík na všetkých úrovniach.

- **Omyl č. 1**

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

- **Naša skúsenosť**

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

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

Tento fakt bol zvýraznený aj tým, že v niektorých projektoch neboli medzi partnermi dostatočným spôsobom formulované vzájomné očakávania. Až počas implementácie, keď dochádzalo k nedorozumeniam, sa ukázalo, že partnerské subjekty mali vlastne odlišné očakávania. Tomuto sa však dalo predísť pomerne jednoducho aj tým, že by si od začiatku zadefinovali východiská svojho postupu.

Pojmy ako participácia, tvorba verejných politík, decentralizácia, subsidiarita či legitimizácia patria medzi pojmy, s ktorými obyvateľstvo bežne neoperuje. Niektoré pilotné projekty dokonca ukázali, že používanie týchto pojmov môže viesť až k nedôvere či neochote týchto obyvateľov venovať svoju pozornosť prezentovaným témam. Zástupcovia partnerov tak neraz stáli pred dilemou, či lipnúť na odbornej terminológii, alebo prispôbiť jazyk i formu šírených informácií publiku. Pilotné projekty jednoznačne potvrdili, že pri distribúcii informácií je potrebné zvažovať nielen vhodnosť informačných kanálov a obsah informácií, ale tiež aj formu, respektíve spôsob vyjadrenia týchto informácií.

Odborná terminológia nie je problémom, ak ide o medziinštitucionálnu komunikáciu (napríklad komunikáciu medzi rôznymi orgánmi verejnej správy). Ak však dochádza k výmene informácií medzi orgánmi verejnej správy a širokou verejnosťou (vrátane bežných obyvateľov), potom je nutné zvažovať využívanie odbornej terminológie a aplikovať pravidlo, že menej je niekedy viac.

Pri tomto omyle si na ilustráciu môžeme pomôcť prístupmi Nadácie Ekopolis a Rómskeho inštitútu pri príprave a implementácii ich pilotných projektov. Tak nadácia, ako aj inštitút mali v rámci prípravnej fázy projektov pomerne jasnú predstavu o tom, čo chcú realizovať, akým spôsobom, v akých časových rámcoch a čo sú ich očakávania. Priebeh pilotných projektov a implementácia zvolených nástrojov však poukázali na rozdiely v ich postupe. Zatiaľ čo nadácia sa striktnie pridržala zvoleného plánu a jej prístup viedol k naplneniu očakávaní, inštitút sa aj pod vplyvom externých faktorov odchyľil od plánovaného postupu. Takáto improvizácia však spôsobila odchýlky od zamýšľaných krokov a participácia verejnosti nadobudla iné charakteristiky. Tento jednoduchý príklad potvrdzuje variabilitu participácie verejnosti a jej závislosť od rôznych činiteľov. I skúsený aktér sa potom môže dostať do situácie, v ktorej jeho postup nevedie k zamýšľaným, respektíve želaným výsledkom. A aj keď sa participácia verejnosti na začiatku javí ako jasná záležitosť, praktická skúsenosť nás privádza k akceptácii jej mnohorozmernosti.

- **Omyl č. 2**

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

- **Naša skúsenosť**

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

Prakticky všade vo vyspelých krajinách platilo, že najvýraznejšími propagátormi participatívnych prístupov k správe vecí verejných a k tvorbe verejných politík boli aktéri reprezentujúci tretí, respektíve mimovládny neziskový sektor. Slovensko nebolo výnimkou a aj v jeho podmienkach sa tretí sektor profiloval do pozície najsilnejšieho obhajcu participácie verejnosti, ktorá mu okrem iného zabezpečovala aj legitímnu požiadavku podielu na moci.

Pri sledovaní pilotných projektov a ich vyhodnocovaní sa ukázalo, že v niektorých projektoch mimovládne organizácie dokázali zastávať líderskú pozíciu a viedli partnerský subjekt verejnej správy na ceste k spoznávaniu a aplikovaniu participatívnych postupov. V rámci pilotnej schémy sa však objavili aj také prípady, v ktorých zapojený orgán verejnej správy prevzal iniciatívu a svojou rozhodnosťou i aktivitami prevýšil aj svojho partnera z mimovládneho sektora. Iniciatívnosť sa pri tom prejavovala najmä pri orgánoch územnej samosprávy, ktoré z hľadiska možností na zabezpečenie participácie verejnosti majú predsa len výhodnejšie postavenie, než je to pri orgánoch štátnej správy.

Ďalším, a treba povedať, že i závažnejším, príkladom „zlyhávania“ mimovládnych organizácií bolo prioritné sledovanie vlastných partikulárnych záujmov a nezohľadňovanie záujmov iných zainteresovaných aktérov.

Inými slovami, v niektorých prípadoch sa ukázalo, že mimovládna organizácia považovala vlastné zapojenie do tvorby danej verejnej politiky za postačujúce zapojenie verejnosti a svojimi ďalšími krokmi nepodporovala, alebo dokonca aj limitovala zapájanie ďalších zainteresovaných aktérov. V určitých situáciách však tento prístup viedol až k neželanej exklúzii niektorých ďalších zainteresovaných aktérov. Zaujímavé v tejto súvislosti bolo, že v takýchto prípadoch svoje aktivity a ich následky mimovládne organizácie nevnímali negatívne a nezapojenie ďalších aktérov zľahčovali argumentáciou, že ony sú pripravené formulovať požiadavky verejnosti takým spôsobom, ktorý bude reprezentatívny a inkluzívny.

Participáciu verejnosti si často podvedome spájame s priamou demokraciou a na aktérov vo verejnom sektore nahliadame s nedôverou. Naopak, mimovládny sektor sa často javí ako ten, kto by mal byť lídrom pri presadzovaní takých prístupov pri tvorbe verejných politík, ako sú participatívne prístupy. Bezprostredná skúsenosť z pilotnej schémy však ukazuje, že aktéri zastupujúci verejný sektor nemusia hrať druhoradú rolu a dokážu si plnohodnotne poradiť aj s takým fenoménom, ako je participácia verejnosti.

Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť bol presne tým partnerom pri príprave a implementácii pilotného projektu, ktorý od začiatku dominoval a plnil rolu lídra. V tomto kontexte by sa dalo konštatovať, že mimovládna organizácia bola na participatívne procesy pri tvorbe vybranej verejnej politiky pripravená lepšie a partner zastupujúci verejný sektor jej prakticky iba sekundoval. Odlišný príklad však ponúka pilotný projekt, do ktorého bolo zapojené mesto Nitra. I keď aj ono spolupracovalo so skúsenou a rešpektovanou mimovládnu organizáciou, jeho zamestnanci pôsobiaci pri príprave a implementácii pilotného projektu sa nebáli prevziať iniciatívu. Pri vyhodnotení tejto skúsenosti

oba partnerské subjekty vyjadrili presvedčenie, že mesto zvládlo svoju rolu veľmi dobre a že v ničom nezaostalo za svojim partnerom zastupujúcim mimovládny sektor. Dokonca v istých momentoch prebrali jeho zamestnanci iniciatívu a preukázali svoju rovnocennú pripravenosť podieľať sa na participatívnych procesoch pri tvorbe verejných politík.

- **Omyl č. 3**

Úradníci sa bránia novým a inovatívnym prístupom a nie sú naklonení zapájať ďalších aktérov do tvorby verejných politík.

- **Naša skúsenosť**

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

Problém, ktorý jasne odkryli aj sledované pilotné projekty, spočíval vo volaní po zodpovednosti za aktivity, ktoré má úradník vykonať v neznámom prostredí či za využitia nepoznaných nástrojov. Nepoznané a nevyskúšané vyvoláva neistotu u každého jednotlivca, a to bez ohľadu na to, či pracuje v sektore verejnej správy alebo v mimovládnom sektore. Participácia verejnosti je vzhľadom na svoju vágnosť a nedostatočné legislatívne uchopenie tou sférou, kde zástupcovia orgánov verejnej správy musia neraz vystúpiť zo svojej komfortnej zóny a kde sa od nich očakáva hľadanie takých ciest, s ktorými nie sú úplne stotožnení. Pomerne bežne sa do takýchto situácií aktéri dostávali vtedy, keď používali odlišnú interpretáciu legislatívnej úpravy (napríklad interpretácia úloh a možností zo strany zapojeného orgánu verejnej správy bola užšia a, naopak, zapojený aktér reprezentujúci mimovládny sektor využíval extenzívnejšiu formu výkladu).

Kľúčovou sa ukázala podpora zo strany nadriadených (volených i nevolených funkcionárov) a v takých prípadoch si zapojení zamestnanci orgánov verejnej správy dokázali poradiť aj s nekonvenčnými riešeniami. Ak totiž úradník nedokáže nájsť primeranú oporu svojho konania v legislatívnych textoch, celkom prirodzene sa pokúša legitimizovať vlastné konanie hľadaním podpory u svojho nadriadeného, respektíve u zamestnanca, ktorý z jeho pohľadu zodpovedá za koordináciu riešených úloh. Práca s týmito zamestnancami a ich ďalšie vzdelávanie môžu byť rozhodujúcim faktorom pri šírení participatívnych prístupov vo sfére tvorby verejných politík.

Dôležitým a neopomenuteľným faktom je to, že orgány samosprávy a orgány štátnej správy pôsobia v odlišnom legislatívnom prostredí. Aj keď ide o verejné orgány vykonávajúce moc, pri určitej miere nepresnosti sa dá povedať, že štátni zamestnanci pôsobia v legislatívne zviazanejšom prostredí a ich možnosť prijímať nekonvenčné riešenia je výrazne limitovaná priamo ústavou i zákonmi. Toto je, žiaľ, bežne opomínané zo strany ďalších zainteresovaných aktérov a k nedorozumeniam nezriedka dochádza aj preto, lebo požiadavky kladené na orgány verejnej správy sú z pohľadu týchto orgánov nerealizovateľné.

Prax pilotných projektov ukázala, že zamestnanci orgánov verejnej správy sa v zásade nebránia nekonvenčným alebo inovatívnym riešeniam ako takým, ale nie sú ochotní pristúpiť k svojvoľnému konaniu, ktoré by nevedeli legitímne vysvetliť. Ich ďalšie vzdelávanie, ako i precizovanie legislatívnej úpravy sa tu ponúkajú ako nenáročné, no potenciálne veľmi prínosné opatrenia smerujúce k zlepšeniu aktuálneho stavu.

Rezistenciu úradníkov voči participatívnejmu prístupu pri tvorbe verejných politík možno dokladovať napríklad na pilotnom projekte, ktorý za sektor verejnej správy zabezpečovali Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstvo zdravotníctva SR. Ich rezistenciu pritom nie je možné zdôvodňovať automaticky ich nezáujmom alebo nechotou súvisiacou so začleňovaním verejnosti do tvorby príslušných verejných politík. Koniec koncov, tieto ministerstvá majú bohaté skúsenosti, napríklad s pripomienkovaním rôznych strategických i legislatívnych dokumentov. Problémom v prípade ich pilotného projektu však bola skutočnosť, že zamestnanci týchto ministerstiev sa dostávali mimo svojej komfortnej zóny a vzhľadom na legislatívnu zviazanosť orgánov štátnej správy bolo otázne, nakoľko iniciatívni môžu byť ich zamestnanci v porovnaní so zástupcami mimovládneho sektora. Na opačnom póle škály iniciatívnosti sa pri hodnotení priebehu pilotných projektov ocitli zamestnanci Bratislavského samosprávneho kraja. Títo boli mimoriadne aktívni v rámci celej implementačnej fázy pilotného projektu, nebáli sa prichádzať s vlastnými nápadmi a vstupovali aj do riešení, ktoré z ich pohľadu mohli byť vnímané ako netradičné alebo málo vyskúšané. Toto jednoduché porovnanie potvrdzuje tézu o odlišnom postavení štátnych zamestnancov v porovnaní s ostatnými zamestnancami verejného sektora. Okrem toho však poukazuje aj na zistenie, že zamestnancom orgánov verejnej správy apriórne nechýba entuziazmus a ochota zapájať do tvorby verejných politík aj ďalších aktérov.



- **Omyl č. 4**

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

- **Naša skúsenosť**

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

Pomerne bežne rozoberanou témou na rôznych odborných fórach je miera decentralizácie a „vzdialenosť“ verejnosti od orgánov zapojených do správy vecí verejných a do tvorby verejných politík. Bežne sa v tejto súvislosti uvažuje tým spôsobom, že s rastúcou administratívno-politickou úrovňou dochádza aj k rastu „vzdialenosti“ medzi spravujúcimi aktérmi, respektíve aktérmi tvorby verejných politík a aktérmi, ktorí reprezentujú širokú verejnosť. Táto rastúca „vzdialenosť“ sa následne vníma ako jedna z prekážok efektívneho využívania nástrojov participácie verejnosti. Ide o častú formu stereotypného uvažovania, ktorá však nevychádza z reality.

I keď pilotné projekty s účasťou ministerstiev nepatrili medzi najjednoduchšie implementované projekty, ministerstvá majú pomerne dobre prepracované nástroje zapájania širokej verejnosti, napríklad do prípravy legislatívnych materiálov. Vnímanie ministerstiev, ako príliš vzdialených aktérov, je spôsobované ich vrcholovým postavením v systéme správy vecí verejných, ich koncentráciou v jedinom vládnom centre, ako aj ich strategicko-plánovacími úlohami pri tvorbe väčšiny verejných politík. Nedostatky, ktoré sa objavili v pilotných projektoch so zapojenými ministerstvami, preto nie je možné hodnotiť ako následok zapojenia ministerstiev ako takých.

Až prekvapujúco ľahko si s rozvíjaním participatívnych prístupov pri tvorbe verejných politík poradili samosprávne kraje. Tieto na Slovensku prakticky od svojho zriadenia približne pred dvoma dekadami bojujú s dôverou verejnosti a s tým, že verejnosť má iba veľmi limitované poznatky o ich význame, úlohách, aktivitách a financovaní. Práve neznalosť a nedostatočná miera orientácie v danej problematike v minulosti i dnes vyvolávajú mnohé nedorozumenia, nedôveru alebo podceňovanie. V pilotných projektoch so zapojenými samosprávnymi krajinami sa však jednoznačne ukázalo, že rozhodujúca nie je „vzdialenosť“ od verejnosti, ale ochota a pripravenosť zapojiť túto verejnosť. Zapojené samosprávne kraje postupovali príkladne a spôsob, akým k týmto pilotným projektom a riešeným verejným politikám pristúpili, môže slúžiť ako príklad hodný nasledovania aj pre iné samosprávy.

Iným typom dôkazu vyvracajúcim tézu o vzťahu medzi administratívno-politickou úrovňou a mierou či kvalitou participácie verejnosti je identifikovaná horizontálna diverzita. Pomerne veľké kvalitatívne rozdiely boli totiž zaznamenané v prípade pilotných projektov, ktoré sa realizovali na miestnej alebo mikroregionálnej úrovni. To znamená, že aktéri pôsobiaci na rovnakej administratívno-politickej úrovni dosahovali rozdielne výsledky vo sfére participatívnej tvorby verejných politík. Samozrejme, do hry v týchto prípadoch vstupovalo viacero faktorov (napríklad aj povaha samotnej verejnej politiky a jej atraktivnosť alebo závažnosť z hľadiska participujúcich aktérov), ale aj tak táto identifikovaná horizontálna diverzita potvrdzuje, že administratívno-politická úroveň nemá rozhodujúci vplyv na rozvíjanie participácie verejnosti a prípadné neúspechy je vhodnejšie hľadať inde.

Sledované pilotné projekty jasne poukázali na neplatnosť tohto omylu. Napríklad, ak by sme sa pozreli na pilotné projekty, v ktorých verejnú správu zastupovali samosprávne jednotky, potom môžeme konštatovať, že zapojené samosprávne kraje (ako zástupcovia regionálnej samosprávy) si poradili s participatívnou tvorbou verejných politík ľahšie než viaceré obce či mestá, ktoré predstavujú zástupcov samosprávy na miestnej úrovni. Nepotvrdili sa teda obavy, že aktéri „stojaci ďalej“ od občanov budú pri využívaní participačných nástrojov menej úspešní. Platí to tak v prípade Trenčianskeho samosprávneho kraja, ako aj v prípade Bratislavského samosprávneho kraja. Zároveň platí, že aj medzi miestnymi samosprávami existovala veľká diverzita. Ak napríklad porovnáme postup mesta Partizánske a postup obce Lenartov, môžeme vidieť diametrálne odlišnú skúsenosť. Táto skúsenosť poukazuje na fakt, že administratívno-politická úroveň je skôr druhoradým faktorom, ktorý ovplyvňuje najmä podmienky, v ktorých sa participačné nástroje majú využiť. Mieru ich využitia a dosiahnutie či nedosiahnutie výsledkov však výraznejšie ovplyvňujú iné faktory.

- **Omyl č. 5**

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

- **Naša skúsenosť**

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

Pomerne bežne sa možno stretnúť s názorom, že participácia by mala prebiehať zdola nahor, lebo iba pri splnení tohto predpokladu ide o reálnu, rešpektívne autentickú participáciu verejnosti. Tento prístup zdôrazňuje princíp zdroja moci, ktorým je v demokratických režimoch ľud, pričom jeho aktivizácia prostredníctvom participácie je interpretovaná ako prirodzená možnosť vziať si svoju odovzdanú moc späť.

Participácia verejnosti v zastupiteľských demokraciách však v štandardných situáciách nevyžaduje to, aby mala formu späťvzatia moci. Úplne by sa tým narušila požiadavka rovnocenného postavenia a princípu partnerstva, ktoré sú súčasťou DNA zmysluplnej participácie. Práve naopak, participácia verejnosti je v zastupiteľských demokraciách vnímaná ako vhodný a cenný doplnok pri rozhodovaní o relevantných otázkach. Zároveň plní rolu „nočného strážnika“, pretože informovaná verejnosť má potenciál stať sa aktívne zapojenou verejnosťou a v tejto súvislosti by mali byť orgány verejnej správy pripravené na možné vstupy či požiadavky zo strany verejnosti počas rôznych fáz tvorby verejných politík.

Pilotná schéma svojimi výsledkami podporila práve tento spôsob nazerania na participáciu verejnosti. Vo viacerých pilotných projektoch došlo k situáciám, keď iniciatívu prevzal orgán verejnej správy. Väčšina zo zapojených orgánov verejnej správy sa novej úlohy nezľakla a participácia smerujúca zhora nadol nebola o nič menej kvalitná, než to bolo pri participácii rozvíjanej zdola nahor. Niektorí by mohli namietajúť, že takto sa záber participácie verejnosti umelo limituje na témy, ktoré apriórne zafinuje orgán verejnej správy. S týmto by sa dalo súhlasiť iba za predpokladu, že daný orgán by nepostupoval dostatočne otvorene a nepripúšťal by aj modifikáciu obsahu tvorenej verejnej politiky. Ako však ukázali napríklad projekty implementované na miestnej i regionálnej úrovni, obsah tvorených verejných politík sa flexibilne upravoval vzhľadom na požiadavky zapájaných aktérov a neobmedzoval sa výlučne na preddefinované témy.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že spájanie vnímania participácie verejnosti výlučne s aktívnou participáciou smerujúcej zdola nahor je značne zužujúci prístup. Prax sledovaných pilotných projektov dokázala poukázať na význam konzultácií, pri ktorých bol orgán verejnej správy vnímaný ako garant riešenej verejnej politiky a rolu nehralo to, či po konzultácii volala zapájaná verejnosť, alebo o výsledky konzultácie prejavoval záujem samotný orgán verejnej správy. Rovnako dôležité však bolo aj informovanie smerujúce od zapojeného orgánu verejnej správy (teda od pomyselného garanta tvorenej verejnej politiky) k širokej verejnosti, pretože práve informovanie udržiavalo širokú verejnosť pripravenú na jej potenciálne aktívnejšie zapojenie.

Požiadavka na zamietanie participácie vyvolávanej zhora nadol je odborné prekonaná a patrí do sféry anarchizmu. Moderné koncepcie správy vecí verejných a tvorby verejných politík sú dostatočne otvorené a vybavené primeranými nástrojmi na to, aby podporovali participatívne prístupy. Samozrejme, ich aplikácia v konkrétnych podmienkach nemusí byť úspešná a môže zlyhávať, no to nesúvisí ani tak s obsahom týchto koncepcií, ako skôr so spôsobom ich interpretácie a implementácie.

Dôležitým prvkom participatívnej tvorby verejných politík je možnosť paralelnej participácie verejnosti prebiehajúcej tak zdola nahor, ako aj zhora nadol. Tieto dva prístupy sa totiž nemusia nevyhnutne vylučovať. Práve naopak, ide skôr o komplementárne prístupy vychádzajúce z určenia povinností, práv a právom chránených záujmov všetkých zainteresovaných aktérov. V mnohých prípadoch právo niektorých aktérov korešponduje s povinnosťou iných aktérov (typickým príkladom je právo občanov na relevantné informácie a povinnosť orgánov verejnej moci primerane informovať o všetkých skutočnostiach, ktoré by sa mohli dotknúť práv, právnom chránených záujmov alebo povinností týchto občanov). Pri tvorbe verejných politík však platí, že nie v každej fáze majú rôzni aktéri rovnocenné postavenie. Napríklad, vo fáze rozhodovania je zrejme, že konečné slovo majú takmer vždy v rukách právnymi predpismi určené orgány verejnej moci, čím sa sleduje nielen princíp legitimitnosti rozhodovania o verejných záležitostiach, ale tiež napríklad princíp procesnej predvídateľnosti. Práve tento umožňuje nastavovať rôznym aktérom svoju taktiku pri vstupe do vyjednávania o konečnej podobe verejných politík.

---

Spolupráca Priateľov Zeme a mesta Partizánske ukazuje na príklad participácie vyvolávanej a iniciovanej zdola. Priatelia Zeme majú bohaté skúsenosti s aktivizáciou komunit v environmentálnej oblasti a mesto Partizánske sa v prípade implementácie ich spoločného pilotného projektu nechalo viesť požiadavkami zdola, ktoré následne primeraným spôsobom reflektovalo aj vo svojich aktivitách. Dosiahla sa tak obojstranná spokojnosť a tento pilotný projekt potvrdzuje prínosnosť participácie verejnosti smerujúcej zdola nahor.

Opačným príkladom je postup Bratislavského samosprávneho kraja. Tento od začiatku pilotného projektu vystupoval mimoriadne iniciatívne a deklaroval ochotu riešiť identifikovaný verejný problém participatívnym spôsobom aj bez toho, aby bol zapojený do pilotnej schémy. Jeho postupy a zvolené nástroje boli hodnotené zo strany všetkých zapojených aktérov pozitívne a prakticky nedošlo k tomu, že by sa niektorý aktér cítil vylúčený alebo znevýhodnený. Práve prístup Bratislavského samosprávneho kraja tak môže poslúžiť

ako výborný príklad toho, ako môže byť participácia verejnosti vyvolávaná aj zhora nadol, a to bez toho, aby stratila svoju autenticitu alebo prínos.

- **Omyl č. 6**

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

- **Naša skúsenosť**

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

V moderných demokraciách platí, že pre participáciu a podobné fenomény je dôležitejší princíp potenciality než reálneho využitia. Inými slovami, každý zainteresovaný subjekt má mať nielen právo zapojiť sa do tvorby verejných politík, ale tiež právo nezapojiť sa do takejto tvorby, a to bez ohľadu na dôvod svojho nezapojenia.

Pilotná schéma poukázala na to, že veľmi dobré výsledky sa dajú dosiahnuť aj v prípadoch, keď miera participácie nedosahuje závažné výšky, no kvalita vstupov v týchto prípadoch predstihuje ich kvantitu. Typickým príkladom bol zber podnetov od obyvateľov na rôznych verejných zhromaždeniach. Napriek nízkej účasti sa vo viacerých projektoch podarilo partnerom takýmto spôsobom získať veľmi cenné podnety, ktoré boli už vo fáze ich zberu podrobené revízii vo forme diskusie ich plusov a mínusov, prípadne silných a slabých stránok. Naopak, v projektoch, ktoré využili napríklad dotazníkovú formu zberu podnetov, síce partneri získavali oveľa vyššie počty podnetov, no tieto sa často opakovali a nezriedka mali povahu priveľmi všeobecne popísaných návrhov.

Vyhodnocovanie projektov a špeciálne vyhodnocovanie pilotných projektov prinášajúcich určité inovácie by nemalo byť obmedzované, respektíve orientované výlučne na kvantitatívne indikátory. To by totiž v administratívno-politickej praxi neraz viedlo k negatívnemu hodnoteniu aj mnohých pozitívnych výsledkov.

Mimoriadne dôležitým sprievodným predpokladom dobre zvládnutej participácie verejnosti zo strany orgánov verejnej správy sa ukázala ich pripravenosť vhodne interpretovať získané podnety z hľadiska nimi riešenej verejnej politiky. Prax pilotných projektov totiž poukázala na to, že verejnosť nie vždy rešpektovala vymedzenú tému a prichádzala s podnetmi, ktoré boli

závažné, ale tematicky nespádali pod riešenú verejnú politiku, prípadne za ne kompetenčne zodpovedá iný orgán verejnej moci.

Špecifickú a dôležitú rolu môžu plniť strešné organizácie, ktoré zvyčajne majú právo hovoriť aj v mene svojich členských organizácií. Vo viacerých pilotných projektoch vystupovali strešné organizácie a v istých momentoch pomohli racionalizovať prebiehajúcu diskusiu. Dokázali totiž integrovať názory a požiadavky viacerých zainteresovaných aktérov, čo napríklad časovo skracovalo procesy vyjednávania. Nezodpovedanou otázkou však ostala váha, respektíve dôležitosť takto prezentovaných názorov alebo požiadaviek, a to najmä v porovnaní s názormi či požiadavkami, ktoré vychádzali od rôznych individuálnych aktérov.

Akákoľvek grantová schéma so sebou prináša aj požiadavku na monitoring merateľných ukazovateľov. Ich kvantitatívne nenaplnenie však nemusí automaticky znamenať neúspešnú projektovú implementáciu. Veľmi dobrý príklad nám ponúka pilotný projekt pripravovaný a implementovaný obcou Spišský Hrhov a jej partnerskými obcami vo vytváranom mikroregióne. Kvantitatívne ukazovatele sa pri tomto projekte nepodarilo naplniť ani pri zbere dát, ani pri výsledkoch. Pri zbere dát sa napríklad do zhromaždení obyvateľov zapájalo výrazne menej miestnych obyvateľov, než to bolo očakávané. Ako však uviedli zástupcovia Spišského Hrhova, nižší počet zúčastnených obyvateľov bol vyvažovaný aktivitou a kvalitou návrhov zo strany tých, ktorí sa zapojili. Pokiaľ ide o výsledky, obec Spišský Hrhov avizovala, že do mikroregionálnej spolupráce sa prihlásil nižší počet obcí, než sa pôvodne očakávalo. Keďže pilotný projekt má byť iniciálnym, respektíve štartovacím bodom niečoho dlhodobiejšieho, prípadne udržateľného, nemožno nižší počet zapojených obcí okamžite vyhodnotiť ako indikátor neúspechu celého projektu. Práve naopak, ide o klasický príklad budovania partnerstiev, ktoré so sebou prináša aj určitú mieru nedôvery, opatrnosti a rozdielne tempo v rozhodovaní zainteresovaných aktérov. To, že sa v súčasnosti do kooperácie zapojil nižší počet obcí, neznamená, že aj nateraz nezapojené obce sa v blízkej či vzdialenejšej budúcnosti rovnako nezapoja.

Pôsobenie Rady mládeže Slovenska predstavuje čiastočne paradoxný príklad pôsobenia strešnej organizácie. Na jednej strane vystupovala rada ako reprezentant svojich členských organizácií a v tejto súvislosti tlmočila ich záujmy a ciele, čím zefektívňovala celý proces participatívnej tvorby danej verejnej politiky. Na druhej strane nebolo možné nevšimnúť si, že do určitej miery rada marginalizovala záujmy tých aktérov, ktorí nepatria medzi jej členské

organizácie, čím vlastne jasne stavala svoje záujmy (vrátane záujmov svojej členskej základne) nad záujmy ostatných zainteresovaných aktérov.

- **Omyl č. 7**

Inštitucionálna/organizačná sila dokáže zabezpečiť efektívnu implementáciu participačných nástrojov.

- **Naša skúsenosť**

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

Inštitucionálna, respektíve organizačná sila opierajúca sa o primerané kompetenčné, materiálne a finančné kapacity patrí medzi dôležité predpoklady účinnej a efektívnej tvorby verejných politík. V tejto súvislosti by sa mohlo predpokladať, že čím systémovo významnejší orgán verejnej moci vstupuje do tvorby verejných politík, tým výraznejšiu silu má. Táto sila však môže niekedy mať podobu skôr deklaratórnu, pretože ak príslušná verejná politika nie je prioritou pre daný orgán verejnej moci, potom sa môžeme stretnúť s tým, že táto verejná politika nie je podporovaná naplno a prax prináša aj príklady, keď sa jej navonok silný orgán verejnej moci odmieta venovať. Rozhodne tak nemožno inštitucionálnu/organizačnú silu považovať za jediný, prípadne rozhodujúci predpoklad účinnej a efektívnej tvorby verejných politík. Pri zameraní sa na participatívne prístupy sa totiž ukázalo, že si s nimi oveľa jednoduchšie poradili tie organizácie, respektíve inštitúcie, na čele ktorých stáli rozhladení a otvorení lídri rešpektujúci svojich partnerov. Líderstvo v týchto prípadoch zohralo rozhodujúcu rolu, pretože poskytlo oporu aj v momentoch, keď zapojení partneri improvizovali a postupovali v takých oblastiach, kde precízna legislatívna úprava chýba. Líder prebral na seba funkciu tvorca pravidiel, čím vytváral pomyselnú komfortnú zónu aj pre svojich podriadených, ktorí by za iných okolností nemali usmernenie pri svojom postupe.

Pomerne jasne sa v rámci pilotnej schémy ukázal aj význam nadobudnutého sociálneho kapitálu. Zorientovanosť v prostredí, dôvera a v minulosti nadviazaná kooperácia pomohli nielen pri rozbehu niektorých pilotných projektov, ale aj pri implementácii rôznych participačných nástrojov. Vzájomne sa poznajúci partneri nemali potrebu vzájomne sa overovať a vo väčšine prí-

padov dokázali odhadovať svoj ďalší postup. Naopak, menej skúsení aktéri, prípadne aktéri, ktorí sa pred implementáciou pilotných projektov nepoznali, zažívali situácie súvisiace s nedorozumeniami, s nevyjasnenými očakávaniami či s nepochopením vlastných zámerov.

Nadobúdanie sociálneho kapitálu súvisí aj so sieťovaním. Napríklad, zapojené strešné organizácie mali pri začleňovaní ďalších aktérov určitú výhodu, pretože ich interné siete im umožňovali jednoduchšie prepájanie svojich aktivít s aktivitami iných aktérov.

S líderstvom i budovaním sociálneho kapitálu úzko súvisí personálna kapacita. To nás môže viesť k úvahám o tom, že výber správnych zamestnancov a podpora ich líderských kvalít (napríklad prostredníctvom špecializovaných tréningov) môže byť účinnou investíciou aj pre aktérov pôsobiacich v sektore verejnej správy.

---

Na ilustráciu tohto omylu môžeme použiť pôsobenie dvoch miest v pilotnej schéme. Mesto Bratislava má z hľadiska kompetencií rovnaké postavenie ako mesto Nitra, no napríklad z hľadiska materiálnych a finančných kapacít je zrejme, že ide o väčšie a administratívno-politicky i hospodársky významnejšie mesto. Dalo by sa teda predpokladať, že s participatívnymi procesmi si vzhľadom na svoje kapacity dokáže poradiť jednoduchšie. Sledované pilotné projekty však poukázali na to, že spomínané kapacity neboli rozhodujúce. Oveľa dôležitejším sa ukázala schopnosť líderstva. Poverení zamestnanci mesta Nitry vystupovali oveľa iniciatívnejšie a suverénnejšie, než to bolo v prípade zástupcov mesta Bratislavy. Aj podpora zo strany politického vedenia mesta bola výraznejšia a jednoznačnejšia v prípade Nitry.

Ako mimoriadne pozitívny prístup možno vyhodnotiť ochotu mesta Nitry rozšíriť svoj záujem pri participatívnych procesoch aj o tých aktérov, o ktorých pôvodne bolo uvažované iba okrajovo, prípadne o nich nebolo uvažované prakticky vôbec. Tým sa potvrdila nielen pripravenosť lídrov improvizovať a popritom neustále sledovať stanovené ciele, ale tiež ochota investovať do sieťovania a budovania sociálneho kapitálu, čo sa môže pozitívne prejavíť pri tvorbe ďalších verejných politík v budúcnosti.

- **Omyl č. 8**

Záujem o participáciu má byť deklarovaný a následne je možné participáciu dosiahnuť.

- **Naša skúsenosť**

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

Vstup aktérov z verejného sektora do pilotnej schémy obsahoval implicitný predpoklad, že v rámci diseminácie a popularizácie myšlienky participatívnej tvorby politiky bude tento fenomén propagovaný aj prostredníctvom rôznych deklarácií a zverejnených zámerov. Veľmi skoro sa však ukázalo, že niektorých aktérov to zväzda k obmedzeniu svojich reálnych aktivít a k zamieraniu sa na deklarovanie ich realizácie. Pilotná schéma pozostávala iba z tucta projektových iniciatív, no aj medzi nimi sa objavili pokusy o predstieranie či zahmlievanie, ktoré mohli súvisieť napríklad s plnením projektového zadania. Deklarovanie participácie verejnosti (i keď riadne zverejnené) automaticky nevedlo k reálnej participácii verejnosti. V tomto kontexte možno konštatovať, že nie všetky pilotné projekty naplnili tento cieľ pilotnej schémy.

Na to, aby sa dosiahla reálna participácia verejnosti, musia koordinujúce subjekty postupovať transparentne, otvorene a s cieľom primerane zapojiť všetkých ostatných relevantných aktérov. Hneď ako sa v ich konaní objavuje prvok špekulovania, ostatní zainteresovaní aktéri sú schopní túto tendenciu vybadať a k procesom tvorby verejných politík pristupujú s nedôverou a neochotou. V extrémnych prípadoch špekulácie zo strany niektorých aktérov môžu viesť až k odmietaniu vlastného začlenenia do tvorby príslušnej verejnej politiky zo strany iných zainteresovaných aktérov. Takéto deštruktívne správanie niektorých aktérov bolo zaznamenané aj v rámci pilotnej schémy a celkom jednoznačne sa pri ňom ukázalo, ako ich kroky odrádzajú iných zainteresovaných aktérov nielen od vstupu do tvorby riešenej verejnej politiky, ale dokonca aj od záujmu o túto verejnú politiku.

Prirodzene, participácia verejnosti môže mať aj podobu spontánnej aktivity. V pilotných projektoch bolo zaznamenaných hneď niekoľko situácií, keď došlo zo strany projektových partnerov k improvizácii a participácia verejnosti prebehla bez výraznejšej koordinácie. Ide o jeden z prejavov aktívnej participácie nevyvolávanej smerom zhora nadol. V týchto prípadoch sa len

potvrdilo, že deklarovanie participácie nepodmieňuje jej reálny priebeh. Navyše, spontánne využívanie rôznych participačných nástrojov bolo v niektorých prípadoch využívané tak, že napríklad zapojení obyvatelia prakticky ani nevnímali, že sú súčasťou participatívnych procesov pri tvorbe verejných politík.

Ak nejaký aktér zdôrazňuje a deklaruje záujem o participatívnu tvorbu verejnej politiky, nemusí ísť o reálny zámer. Takýto príklad v rámci pilotných projektov ponúkli napríklad Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR a Rada mládeže Slovenska. Už pri vstupe do pilotného projektu totiž dané ministerstvo vystupovalo z pozície vrcholného orgánu verejnej moci v oblasti školstva a zdôrazňovalo, že pripravovanú legislatívnu úpravu predloží v stanovenom termíne bez ohľadu na aktivity svojho projektového partnera. Rada mládeže Slovenska síce považovala samu seba za rovnocenného partnera, no je pravda, že sa ním v rámci implementovaného projektu nestala. Navyše, aj jej konanie bolo do určitej miery vyulučujúce vo vzťahu k aktérom, ktorí nepatrili do jej členskej základne. Navonok deklarovaná participatívna tvorba verejnej politiky tak nebola naplnená obsahom.

Kooperácia mesta Partizánske a Priateľov Zeme môže poslúžiť ako dobrý príklad toho, keď deklarovaná snaha o participatívny postup zodpovedá realite. Obaja títo aktéri svojimi aktivitami naplnili deklarované zábery, a tak neprekvapuje, že aj nimi dosiahnuté výsledky možno označiť za pozitívne.

Zaujímavým je z tohto pohľadu postup mesta Svidník. Deklarovaný participatívny prístup bol dodržiavaný nielen počas funkčného obdobia primátora, ktorý stál pri príprave pilotného projektu, ale aj po volebnej zmene. Nová primátorka mesta akceptovala prebiehajúci pilotný projekt a podporovala jeho implementáciu. O to prekvapujúcejšie však vyznelo ukončenie projektu. Napriek deklaráciám totiž nebol strategický dokument spracovaný v rámci implementačnej fázy projektu predložený zo strany primátorky mestskému zastupiteľstvu, ktoré malo kompetenciu na jeho schválenie.

- **Omyl č. 9**

Participácia prináša iba pozitívne efekty.

- **Naša skúsenosť**

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

Participácia verejnosti je v istom zmysle paradoxným javom. Na jednej strane je žiaduca, hodná podpory zo strany všetkých zainteresovaných a dokáže prinášať veľa pozitívneho. Na druhej strane, participácia verejnosti bez pravidiel by v zastupiteľských demokraciách mohla viesť až k anarchistickým snahám a k neželaným fenoménom, ako sú tyrania väčšiny alebo NIMBY („Not-In-My-Back-Yard“/„nie na mojom dvore“) syndróm, ktorý spočíva v našom apriórnom odmietaní takých riešení verejných problémov, ktoré sa dotýkajú našich záujmov alebo práv. I preto sa musí k využívaniu nástrojov participácie pristupovať so všetkou vážnosťou a zohľadňovať sa musí cieľ, ktorý sa nimi má dosiahnuť. Zle nastavený nástrojový mix môže mať za následok nielen neočakávané následky, ale aj následky, ktoré sú vyhodnocované ako neželané.

Pravidlo, že čím viac je zapojených strán, tým náročnejšie je hľadanie spoločných riešení, sa do istej miery naplnilo aj v rámci sledovaných pilotných projektov. Táto náročnosť sa týkala predovšetkým nákladov na koordináciu a času potrebného na prijatie rozhodnutia. Ani zníženie počtu vyjednávajúcich strán prostredníctvom zapojenia strešných organizácií však nie vždy viedlo k zjednodušovaniu pri hľadaní spoločných riešení. Strešné organizácie mali vlastné záujmy, ktoré nie vždy zodpovedali záujmom iných zainteresovaných aktérov. V rámci niektorých pilotných projektov sa preto objavovali aj situácie, keď zástupcovia jedného sektora ponúkali rôzne, niekedy i kontradiktórne riešenia a ich požiadavky si vzájomne odporovali.

Neopomenuteľným problémom je tiež rozdielne šírenie informácií a ich rozdielna interpretácia, respektíve pochopenie. Participácia verejnosti zo svojej podstaty vyžaduje zapájanie rôznych aktérov a ich informačná, poznatková a skúsenostná diverzita celkom prirodzene vedie ku komplikáciám pri hľadaní konsenzuálnych alebo kompromisných riešení. Pilotné projekty zreteľne ukázali, aká veľká informačná asymetria existuje napríklad medzi obyvateľmi zapojených obcí. Konfrontácia ich požiadaviek tak nebola úplne férová. Špecificky to je viditeľné predovšetkým v prípadoch, keď proti sebe argumentačne stoja viaceré skupiny, z ktorých aspoň jedna je nejakým spôsobom znevýhodnená. Veľmi pekne sa to ukazovalo v takmer všetkých sledovaných pilotných projektoch, pričom nebol dôležitý dôvod znevýhodnenia, ale fakt, že išlo o znevýhodnené, a teda aj určitým spôsobom vylučované skupiny.

---

Pilotný projekt implementovaný v podmienkach mesta Hlohovec je dobrým príkladom toho, keď snaha o participatívnu tvorbu verejných politík nemá nevyhnutne iba pozitívne efekty. A rozhodujúca nemusí byť iba kvalita spolupráce rôznych aktérov, ale tiež odlišné vnímanie participačných nástrojov

z ich strany. Mesto Hlohovec a združenie Utopia našli zhodu vo svojich zámeroch i aktivitách, napríklad pri pokuse o plánovanie verejných priestorov. Tí istí partneri však v rámci toho istého pilotného projektu nedokázali nájsť spoločnú reč pri implementácii participatívneho rozpočtovania. Nielen že tým došlo k narúšaniu hladkého priebehu daného ročníka participatívneho rozpočtu v meste Hlohovec, ale konflikt medzi partnermi dospel až do bodu, keď eskalované napätie vyžadovalo zásah z externého prostredia. Zvoleným riešením bola mediácia, ktorú zabezpečoval nezávislý subjekt, no ani tento nástroj nevedol k významnej náprave. Pokus o participatívnu tvorbu zvolenej verejnej politiky tak viedol k „dodatčným nákladom“, ktoré zaťažovali oboch zapojených partnerov.

Iným príkladom je Trenčiansky samosprávny kraj a jeho spolupráca so združením Špirála. Participatívny prístup pri tvorbe verejných politík si daný samosprávny kraj vyskúšal už pri iných aktivitách a spolupráca medzi oboma partnermi bola z hľadiska porozumenia vzájomnej prospešnosti ukázková. Vlastnú „investíciu“ do participatívnej tvorby verejnej politiky vnímali navyše zástupcovia tohto samosprávneho kraja aj ako príležitosť na propagovanie vlastných aktivít, čo z ich pohľadu zvýraznilo prospešnosť participácie verejnosti pri tvorbe zvolenej verejnej politiky.

- **Omyl č. 10**

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

- **Naša skúsenosť**

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

Participácia nemá byť mantrou, respektíve cieľovou páskou snaženia pri tvorbe akejkoľvek verejnej politiky. To, že sa podarí zapojiť zainteresovaných aktérov do tejto tvorby, je skvelá správa, no samotná tvorba má nejaký svoj cieľ (tým je obyčajne riešenie vymedzených praktických problémov) a participácia verejnosti je využívaná napríklad na posilnenie legitimacy pri prijímaných rozhodnutiach, na zvýšenie miery informovanosti širokej verejnosti a podobne. Pilotné projekty, ktoré primárne sledovali participáciu (a tým aj naplnenie hlavnej podmienky pilotnej schémy), v niektorých prípadoch „pozabudli“ sledovať naplnenie svojich hlavných cieľov. Nimi dosiahnuté výstupy nezodpovedali

pôvodným zámerom, hoci sa im podarilo formálne naplniť spomínanú podmienku pilotnej schémy. V tomto kontexte tak pilotná schéma do určitej miery deformovala správanie zapojených partnerov, ktorí okrem riešenej témy (problému) vybranej verejnej politiky paralelne sledovali aj napĺňanie indikátorov pilotnej schémy, respektíve záväzkov, ktoré im vyplývali zo zapojenia sa do tejto pilotnej schémy.

Určovanie cieľov a priorít je tak v súkromnom, ako aj verejnom sektore kľúčovou zručnosťou všetkých lídrov. Pokiaľ ide o tvorbu verejných politík, dosiahnutie jej participatívneho charakteru nemôže byť cieľom. Verejná politika má byť totiž primárne zameraná na riešenie identifikovaných verejných problémov. Participácia verejnosti je však presne tým nástrojom, ktorý prispieva k všeobecnej akceptácii prijatých rozhodnutí, čo je v zastupiteľských demokraciách mimoriadne cenný prínos.

Bez ohľadu na uvedené však možno potvrdiť, že participácia verejnosti nemôže byť vnímaná ako konečný cieľ, pretože vágne, respektíve bezcieľne zapájanie verejnosti a jej aktivizácia môže do budúcnosti vyústiť do jej pasivity, alebo dokonca spoločensko-politickej apatie. Aj realizovaný monitoring poukazoval na to, že menej je niekedy viac, a tak ako každý jednotlivec má obmedzenú racionalitu, tak má zároveň obmedzenú aj kapacitu zapájať sa do identifikácie a hľadania riešení verejných problémov.

---

Pilotný projekt implementovaný v podmienkach obce Lenartov je možné použiť na ilustráciu toho, keď je participácia vnímaná ako cieľ. Obec sa v spolupráci s Rómskym inštitútom primárne snažila naplniť požiadavky pilotnej schémy. Oboch partnerov pri tom nezastavilo ani odchýlenie sa od pôvodného implementačného rámca. Neprekvapuje preto, že dosiahnuté výsledky nezodpovedajú pôvodným projektovým zámerom.

Opačný príklad ponúka pilotný projekt, do ktorého bol zapojený Bratislavský samosprávny kraj. Tento od začiatku vnímal potrebu riešenia identifikovaného verejného problému a participácia verejnosti bola braná ako nástroj podporujúci jeho systematické riešenie. Zámer samosprávneho kraja bol taký výrazný, že tento aktér bol ochotný implementovať projekt aj bez nárokovania si finančnej podpory zo strany úradu splnomocnenca. O to cennejší je fakt, že ani v takýchto podmienkach samosprávny kraj neustúpil a nezľavil z požiadavky na participatívnu tvorbu dotknutej verejnej politiky.

## PRÍLEŽITOSTI

---

Realizovaná pilotná schéma môže byť hodnotená vysoko pozitívne, ak sa analytická pozornosť zameria na identifikáciu príležitostí. Monitorovací tím spolupracoval s ďalšími analytickými jednotkami a v rámci ich spolupráce bolo identifikovaných šesť oblastí príležitostí.

Prvou z týchto oblastí je oblasť **legislatívy**. Monitoring jednotlivých pilotných projektov pomerne jednoznačne poukázal na fakt, že existujúca legislatívna úprava zatiaľ nereagovala na viaceré nástroje, ktoré sa objavili pri tvorbe verejných politík v nedávnom období. Týka sa to nielen využívania rôznych moderných elektronických nástrojov, ale tiež využívania nástrojov, ktoré vyzerajú konvenčnejšie, no boli k nám „importované“ zo zahraničia (typickým príkladom sú rôzne verejné vypočutia, komunitné mediácie, participatívne rozpočtovanie a podobne). Takéto nástroje naša legislatíva neupravuje, a preto neprekvapuje, že orgány verejnej moci k nim pristupujú s nedôverou. Celkom prirodzene to vyvoláva i rôzne prístupy a ich diverzita sa prejavuje aj v charakteristikách aktivít a krokov, ktoré sú pri ich zavádzaní využívané. Z perspektívy povzbudenia participatívnych prístupov pri tvorbe verejných politík je vhodné uvažovať o legislatívnych úpravách, ktoré by priamo legitímizovali využívanie niektorých nástrojov. Dôležitá je však i primeranosť otvorenosti pri ich definovaní, pretože prílišná legislatívna zviazanosť môže pôsobiť tiež kontraproduktívne a namiesto povzbudenia k využívaniu nástrojov participácie môže viesť k limitovaniu pri ich využívaní.

**Personálne kapacity** predstavujú ďalšiu z identifikovaných oblastí. Všetky zapojené partnerské subjekty zo sektora verejnej správy zverili prípravu a implementáciu pilotných projektov bežným zamestnancom, pričom pre niektorých bola participácia verejnosti a potreba zabezpečovania súvisiacich procesov novou témou. Ak sa však orgány verejnej moci (nielen orgány verejnej správy) chcú vážne zaoberať problematikou otvárania procesov tvorby verejných politík vo vzťahu k ostatným zainteresovaným aktérom a ak majú reálny záujem o využívanie participatívneho prístupu, potom by mali zvažovať aj posilnenie personálnych kapacít v tejto oblasti. Jednou zo zaujímavých možností, ktorá bola spomínaná aj počas implementácie viacerých pilotných projektov, je štandardizácia pracovnej pozície, na ktorej by sa príslušný zamestnanec venoval primárne nastavovaniu a implementácii participatívnych nástrojov. Vďaka tomu by bolo jasné, kto je za nastavenie využitých procesov zodpovedný. Okrem toho by to umožnilo špecializáciu takéhoto zamestnanca a potenciálne zvyšovanie jeho odbornosti a skúsenosti v oblasti

participatívnej tvorby verejných politík. V neposlednom rade platí, že by to bol práve tento zamestnanec, ktorý by mohol koordinovať aktivity ďalších zamestnancov špecializujúcich sa na iné procesy implementovanej verejnej politiky. Prírodzene, rozsahovo a kapacitne veľké orgány verejnej moci (napríklad ministerstvá) by mohli uvažovať aj o zriadení celých organizačných jednotiek zahŕňajúcich niekoľkých takto špecializovaných zamestnancov.

Ak majú byť zamestnanci pôsobiaci vo verejnom sektore pripravení na participatívnu tvorbu verejných politík, musia mať k dispozícii aj zodpovedajúce **vzdelávanie a tréningy**. Hneď vo viacerých pilotných projektoch bolo viditeľné, ako poverení zamestnanci improvizujú a konajú skôr intuitívne než premyslene. Na jednej strane to je dobrá správa, pretože mnoho z nich sa s touto výzvou popasovalo dobre. Na druhej strane nám to ukazuje potrebu systematickej prípravy zamestnancov, ktorí majú vstupovať do participatívnych procesov. Vo viacerých prípadoch by im totiž systematická a obsahovo dobre nastavená príprava pomohla zvládať procesy takpovediac automaticky, respektíve štandardne, a nemuseli by hľadať „vlastné“ riešenia. Došlo by tak aj ku kapacitnej úspore, ktorá sa môže využiť v iných procesoch.

Z hľadiska **financovania** sa pri implementácii pilotných projektov ukázalo, že finančné prostriedky nie sú rozhodujúcim faktorom ovplyvňujúcim rozsah využitia participačných nástrojov. Existuje totiž celý rad finančne nenáročných nástrojov, ktoré je možné využiť pri zabezpečovaní participácie verejnosti v rámci tvorby verejných politík. V tejto súvislosti teda platí, že participatívna tvorba verejných politík nemusí byť nevyhnutne drahou záležitosťou, ktorá by neprimerane zaťažovala verejný rozpočet.

Participatívna tvorba verejných politík v sebe obsahuje požiadavku na spoluprácu medzi rôznymi aktérmi verejných politík. **Rozvíjanie kooperatívnych aktivít** je tak prirodzenou príležitosťou pre budovanie vzťahov v rámci sektorov i medzi sektormi. Platí, že aktéri verejných politík vstupujú do procesov tvorby verejných politík s rôznou intenzitou i rôznymi zámermi, ale nikdy sa nevyhnú konfrontácii s ďalšími aktérmi. Je potom na nich, či ide o konfliktnú konfrontáciu, alebo, naopak, či daná konfrontácia má povahu kooperácie. Samozrejme, ani kooperácia nevyklučuje vznik konfliktných situácií, no práve kooperácia a spoločné úsilie o riešenie identifikovaných verejných problémov sú považované za predpoklad plynulej tvorby verejných politík.

Čiastočne nezodpovedanou otázkou ostala v rámci pilotnej schémy téma **diseminácie výsledkov**, teda odovzdávania príkladov (dobrej) praxe. Do pozície hlavného šíriteľa, respektíve propagátora nadobudnutých poznatkov a skúseností, sa totiž postavil úrad splnomocnenca. Pilotná schéma by však mala obsahovať požiadavku, aby so do týchto diseminačných procesov

zapojili všetky zapojené partnerské subjekty. Prax už neraz totiž ukázala, že viac veríme „naším“ než niekomu, kto prichádza z externého prostredia. Inými slovami, napríklad pre samosprávu je uveriteľnejšie, keď jej skúsenosti ponúka iná samospráva a nie úrad, o ktorého existencii niekedy dotknutá samospráva ani netuší, prípadne skupina expertov, ktorí sú pre danú samosprávu príliš akademickí, alebo prichádzajú z prostredia, ktoré nezodpovedá podmienkam v danej samospráve (typický je argument, že problémy malých obcí ľudia z veľkých miest nedokážu dobre pochopiť). Tu je dôležité, aby zapojené partnerské subjekty neostali pasívne a neuzavreli sa so svojimi skúsenosťami do seba. Naopak, mali by ich diskutovať verejne, a to dokonca bez ohľadu na to, či ide o pozitívne alebo negatívne skúsenosti. Verejné prezentovanie skúseností zároveň umožňuje verejnú kontrolu zo strany ostatných zapojených aktérov a vytvára priestor pre formuláciu spätnej väzby.

## ODPORÚČANIA

Na tomto mieste môžeme skúsiť naformulovať niekoľko normatívne znejúcich odporúčaní pre prax. Vychádzame pri tom z monitorovaných pilotných projektov, ktoré nepredstavovali síce reprezentatívnu vzorku, no aj napriek tomu poskytli mnoho zaujímavého materiálu. Tento umožňuje nielen hlbšiu analýzu, ale vyžaduje tiež zamyslenie sa nad niektorými prvkami v našom systéme tvorby verejných politík i správy vecí verejných:

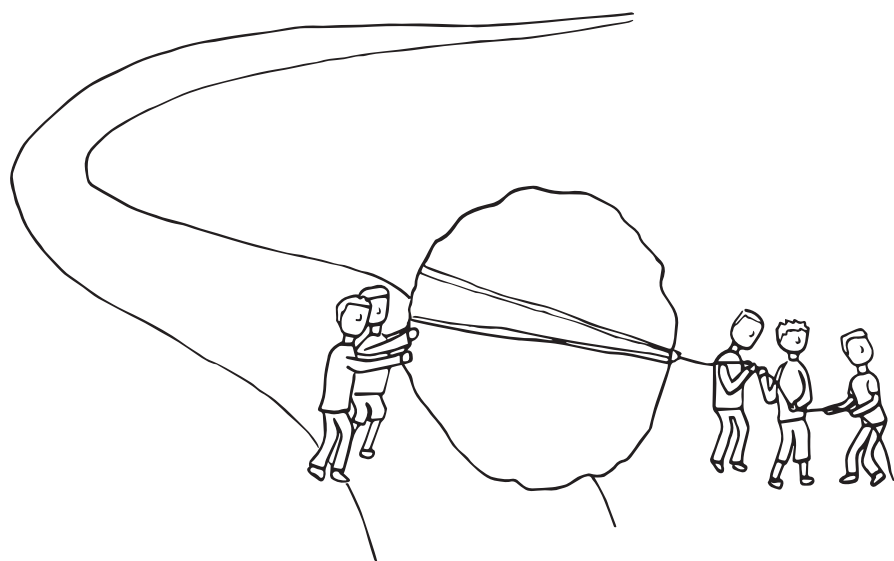
- Participatívny prístup je do veľkej miery ovplyvňovaný aj spontánnymi aktivitami a improvizáciou. Napriek tomu je vhodné, aby si zainteresovaní aktéri dokázali vyjasniť základné pojmy, očakávania a aby aspoň do určitej miery zladžovali svoj postup (minimálne z hľadiska účinnej legislatívnej úpravy).
- Používaný jazyk by mal odzrkadľovať potreby zapájaných aktérov. Akokoľvek dobre mienený zámer sa môže minúť účinku, ak ostane nepochopený a povedie napríklad k odradeniu zapájania tých, ktorých sa riešený problém bezprostredne dotýka.
- Aj participácia iniciovaná zhora nadol má svoj význam a dokáže viesť k cenným výsledkom. Musí byť však otvorená a transparentná a nemôže ísť o „diktát zhora“, ktorý iba chce byť potvrdený, respektíve legitimizovaný nejakým aktom zo strany verejnosti. Naopak, aj pri takejto participácii musia existovať otvorené scenáre.



- Od orgánov verejnej správy je možné očakávať aktivitu aj v oblasti participácie verejnosti, no je nutné brať do úvahy ich legislatívnu zviazanosť. Predovšetkým orgány štátnej správy sú prísne limitované zákonnou úpravou, ktorá im zvyčajne neumožňuje nekonvenčné riešenia, hoci by sa v danej situácii mohli zdať lepšími.
- Zamestnancov orgánov verejnej správy nie je vhodné posúvať do pozície neistoty, kde by hrozila svojvôľa či iné pochybenie. Ich váhanie či odmietavý postoj sa totiž často nesprávne interpretujú ako byrokratická rezistencia, no v mnohých prípadoch ide iba o ich zodpovedné správanie a odmietanie porušovania pravidiel.
- Participácia verejnosti je možná na akejkoľvek administratívno-politickej úrovni. Výhovorky typu, že riešená téma je príliš odborná, prípadne, že ide o strategický typ problému, kde verejnosť nemá čo robiť, rozhodne nie sú najlepším východiskom pri zvažovaní možností pre zapojenie verejnosti. Samozrejme, existujú také problémy, kde laická verejnosť nemá dostatočné informácie, ale vždy existuje aj odborná verejnosť a táto by z procesov tvorby špecifických verejných politík nemala byť vylučovaná.
- Pri participácii verejnosti sa nemožno slepo zameriavať iba na kvantitatívne ukazovatele, pretože napríklad množstvo zapojených aktérov nemusí korešpondovať s kvalitou podnetov. Ak vedú participatívne procesy k vstupom do tvorby verejných politík, tieto by v prvom rade mali byť posudzované na základe ich obsahu (a možného prínosu) a nie iba na základe nejakého kvantitatívneho kritéria (napríklad počet aktérov, ktorí daný vstup, respektíve podnet, podporili).
- Líderstvo je jedným z rozhodujúcich faktorov pri rozvíjaní participatívnej tvorby verejných politík. Aj pilotné projekty vo viacerých prípadoch potvrdili, že lídri dokážu byť tým pomyselným jazýčkom na váhach. Na jednej strane dokážu mimoriadnym spôsobom naštartovať a podporovať aktivitu aj u ďalších jednotlivcov či skupín, no na druhej strane dokážu pôsobiť tiež zničujúco na celý participatívny proces, a to najmä vtedy, keď demotivujú, či doslova znemožňujú participatívnu aktivitu u ďalších jednotlivcov alebo skupín.
- Obsah participácie je dôležitejší než jej forma. Ide o pravidlo, ktoré už bolo naznačené aj v súvislosti s kvantitou vstupov participatívnych aktivít. Forma participácie môže nadobúdať veľmi rôznorodé podoby. O to viac, ak je rozvíjaná priamo verejnosťou, a to v rámci nejakej spontánnej aktivity. Tieto rôzne a možno i nekonvenčné či netradičné spôsoby však nie je vhodné odsúdiť len kvôli ich forme. Naopak, je dôležité vnímať aj ich obsah, pretože súčasťou participácie je i nepretržité učenie sa všetkých zainteresovaných aktérov, a pozitívnym prístupom je možné dosiahnuť viac než apriórnym odmietnutím dobrých nápadov len preto, že nespĺňajú nejaké

formálne stanovené pravidlá.

- Rovnako ako každý iný nástroj, aj participácia verejnosti neprináša iba pozitívne efekty. S tým musia zainteresovaní aktéri rátať. Dokonca musia rátať aj s tým, že časť nimi vynaložených nákladov sa im nevráti, pretože ich požiadavky napríklad nebudú zohľadnené.
- Rovnako je dôležité mať na pamäti, že participácia verejnosti nie je cieľom. Je nástrojom, ktorý pomáha dosiahnuť nejaký cieľ a tento cieľ úzko súvisí s tvorenou verejnou politikou. Odklonením sa od cieľa síce môžeme dosiahnuť vysoké zapojenie verejnosti, no bez reálneho obsahu to nebude také prínosné, ako by sme si predstavovali.



PRÍLOHA

## HODNOTENIE PILOTNÝCH PROJEKTOV PODĽA VYBRANÝCH KRITÉRIÍ

Pilotné projekty je vhodné hodnotiť nielen ako jednotlivé prípady, ale je možné vzájomne ich porovnať napríklad za využitia súboru vybraných kritérií. Takéto porovnanie môže pomôcť lepšie vnímať rozdiely medzi projektmi. Okrem toho môže viesť k lepšiemu pochopeniu niektorých širších súvislostí a zároveň môže pomôcť pri formulácii relevantných odporúčaní. V tejto prílohe je obsiahnuté porovnanie, ktoré vychádza z perspektívy monitorovacieho tímu. Vybrané kritériá vychádzajú z metodiky monitorovania a hodnotenia pilotných projektov, ktorá bola spracovaná pre účely sledovanej pilotnej schémy. Jej autori nemali ambíciu spracovať metodiku hodnotenia a monitoringu, ktorá by mohla byť využitá pri akýchkoľvek procesoch tvorby verejných politík, no platí, že nimi využité kritériá umožňujú analyzovať participatívnu povahu procesov tvorby verejných politík.

Z hľadiska nadviazania partnerstva je zrejmé, že väčšina projektov bola pripravená medzi aktérmi, ktorí sa už poznali aspoň z nejakej skoršej projektovej aktivity. V dvoch prípadoch však išlo o úplne nové partnerstvá, pri ktorých bol menený na poslednú chvíľu partner zastupujúci sektor verejnej správy.

Až paradoxne vyznieva zistenie, že nie všetci partneri projektu boli pripravení a primerane ochotní komunikovať svoje aktivity aj vo vzťahu k ostatným zainteresovaným aktérom. Problém sa neprejavoval iba vo využití nevhodných komunikačných kanálov, ale aj v odmietaní komunikácie ako takej.

Dôvera medzi projektovými partnermi bola spolu so vzájomným rešpektom a líderstvom jasným determinantom toho, aký charakter nadobúdala projektová spolupráca a ako sa projektovým partnerom darilo plniť ich projektové ciele. Mimoriadne dôležitým zistením bolo napríklad to, že aj nedôvera na personálnej úrovni, teda nedôvera medzi jednotlivcami reprezentujúcimi projektových partnerov môže vyvolať nedôveru na organizačnej/inštitucionálnej úrovni, ktorá sa následne „dedí“ aj po výmenách príslušných reprezentantov. Toto zistenie podporuje požiadavku citlivého výberu reprezentantov, respektíve zástupcov u všetkých zainteresovaných aktérov, pretože sa ukázalo, že nevhodné personálne obsadenie môže mať deštruktívny charakter na celý proces participatívnej tvorby verejných politík.

S dôverou úzko súvisí aj vzájomný rešpekt medzi projektovými partnermi. I v tomto prípade ide o fenomén, ktorý zvykne byť považovaný za „štandard“, no vo viacerých pilotných projektoch boli identifikované nielen otvorené, teda

explicitné prejavy dešpektu, ale tiež rôzne prejavy latentného dešpektu, ktoré nemusia byť vždy „čitateľné“. Nebolo pritom vždy zrejmé, že ide o dešpekt vychádzajúci z nejakej negatívnej osobnej skúsenosti, alebo je tento dešpekt vyvolávaný vedomím si vlastnej pozície v administratívno-politickom systéme.

V rámci pilotnej schémy sa v jednotlivých pilotných projektoch stretli zástupcovia dvoch rozdielnych sektorov, a to sektoru verejnej správy a mimovládneho sektoru. Bez ohľadu na povahu týchto sektorov sa však ukázalo, že jedným z rozhodujúcich faktorov vplývajúcich na kvalitu ich aktivít je individuálne líderstvo. Lídrom pritom nemusí byť funkčne vyššie postavený zamestnanec. Naopak, prirodzeným lídrom pokojne môže byť aj funkčne nižšie postavený zamestnanec, ktorý však požíva potrebnú autoritu a zároveň je tou osobou, ktorej dôverujú zástupcovia ostatných zainteresovaných aktérov (je to úplne bežné napríklad na ministerstvách či iných väčších úradoch). V pilotných projektoch sa ukázalo, že tento fenomén nie je ničím výnimočným.

Pilotné projekty mali podporovať kooperáciu zapojených partnerov. Za týmto účelom vstupovali zástupcovia mimovládneho sektora a sektora verejnej správy do partnerstiev, pričom väčšina z nich nebola partnerstvami „na zelenej lúke“. Až neuveriteľne v tejto súvislosti vyznieva to, že viac než tretina sledovaných pilotných projektov nevedla k spolupráci, ktorá by pre partnerov bola prínosná a ktorú by zároveň vnímali pozitívne. Navyše, v dvoch projektoch bolo dokonca zo strany ÚSV ROS nevyhnutné riešiť vzniknuté konflikty, pretože tieto mali takú intenzitu, že hrozilo zastavenie implementácie dotknutých pilotných projektov. Odborná verejnosť bola zapojená do všetkých pilotných projektov. Miera ich zapojenia bola rozdielna, no v zásade žiadny pilotný projekt nebol implementovaný bez toho, aby priestor nebol ponúknutý aj zástupcom odbornej verejnosti.

V porovnaní so zapojením odbornej verejnosti bolo zapojenie laickej verejnosti do jednotlivých pilotných projektov oveľa diverzifikovanejšie. Ako sklamanie možno označiť konanie niektorých zo zapojených partnerov, ktorí prakticky bránili intenzívnemu zapájaniu laickej verejnosti. Iným prípadom boli tie pilotné projekty, ktoré boli zamerané na veľmi špecifické témy. V nich hralo začlenenie odbornej verejnosti dôležitejšiu rolu, než začlenenie laickej verejnosti. Zároveň však bolo veľmi dôležité, že laická verejnosť nebola vylúčená ani z tvorby verejných politík v rámci takýchto pilotných projektov, pretože tým by sa narúšal princíp otvorenosti, ktorý patrí medzi základné princípy dobrého spravovania i otvoreného vládnutia.

Pokiaľ ide o mieru zapojenia laickej verejnosti, ukázalo sa, že ani dobrá vôľa na strane príslušného orgánu verejnej moci a otvorenosť procesov tvorby danej verejnej politiky nemusia automaticky viesť k vysokej miere zapojenia

tejto verejnosti. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť princíp potenciality, ktorý umožňuje aktérom z radov širokej verejnosti rozhodovať sa slobodne o tom, či využijú svoje právo na zapojenie do participatívnych procesov, alebo či ho nevyužijú.

Komunikácia medzi partnermi sa ukázala ako dôležitý determinant rozvíjania ich vzťahu z hľadiska budovania dôvery a vzájomného rešpektu.

Kombinácia začleňovania odbornej i laickej verejnosti naznačuje, nakoľko boli pilotné projekty otvorené. Samozrejme, otvorenosť je širším fenoménom, pretože v ňom ide aj o možnosť kontroly, sebakorekcie a úprav. Uzavreté procesy by boli limitujúce nielen z hľadiska začleňovania iných aktérov, ale hlavne z hľadiska ich možných úprav.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v sledovaných pilotných projektoch bola zaznamenaná rozdielna miera participácie verejnosti. Nie je to prekvapujúci výsledok a nevyhnutne ani nič, čo by malo byť hodnotené negatívne.

Predpokladom systematického riešenia identifikovaných problémov verejného charakteru je primerané plánovanie. Táto požiadavka sa týka aj participatívnej tvorby verejných politík. Spontánne iniciatívy smerujúce zdola nahor sú zvyčajne závislé na špecifických podnetoch (verejnosť má zvyčajne vyššiu ochotu participovať v prípade, že cíti ohrozenie vlastných práv či záujmov), nie sú systematické (spontánne iniciatívy sa venujú iba niektorým, nezriedka partikulárnym problémom, no nie sú spôsobilé postihnúť všetky verejné problémy) a v nich využívané postupy často nerešpektujú požiadavku predvídateľnosti, pretože spontánnosť nie je postavená na štandardizácii. O to nástojčivejšou je výzva na spomínané plánovanie tvorby verejných politík.

Zapojení projektoví partneri využili celý rad participatívnych nástrojov. Časť z nich možno označiť ako konvenčné a bežné nástroje, no niektorí siahli aj po nekonvenčných nástrojoch.

Vzhľadom na odlišné prostredie pre rozvíjanie participatívnych prístupov, ako aj odlišnosti riešených problémov neprekvapuje, že nie všetky projekty viedli k plánovaným výstupom.

Implementácia pilotných projektov sa ukázala ťažšou, než sa pôvodne predpokladalo a hneď niekoľkým projektovým partnerom sa nepodarilo splniť všetky plánované ciele.

### Nadviazanie partnerstva

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
V minulosti partnerstvo nefungovalo veľmi efektívne, i keď partneri sa stretli napríklad v rámci pripomienkovania legislatívnych úprav už viackrát. K pozitívnej kvalitatívnej zmene došlo od roku 2017.	Partneri sa poznali z mnohých predchádzajúcich aktivít a partnerstvo z tohto pohľadu má dlhodobý charakter.	Partneri sa už v predchádzajúcich rokoch stretli pri spoločnom kooperatívnom projekte a vzhľadom na pozitívnu skúsenosť nemali pochybnosti o ochote pokračovať v už nadviazanej spolupráci.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Partneri projektu o sebe vedeli, no k intenzívnejšej spolupráci v minulosti nedošlo.	Partnerstvo má dlhodobý charakter a partneri projektu sa poznali veľmi dobre nielen na organizačnej úrovni, ale aj na osobnej úrovni (teda na úrovni jednotlivcov).	Partneri o sebe vedeli vďaka iným projektovým aktivitám, no toto bola nateraz ich najintenzívnejšia projektová spolupráca.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Partneri už v minulosti realizovali spoločný projekt vo veľmi podobnej oblasti.	Partnerstvo bolo vytvorené pre účely tohto pilotného projektu, pričom pôvodne malo partnerstvo zahŕňať iného aktéra zo sektoru verejnej správy.	Projektové partnerstvo bolo nové a od úplného začiatku fungovalo.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Partneri projektu sa poznali z predchádzajúcich projektových aktivít. V minulosti však nedochádzalo k tak jasne špecifikovanej spolupráci.	Partneri projektu sa poznali z prechádzajúcich projektových aktivít, no sledovaný pilotný projekt partnerstvo zintenzívnil a prehĺbil.	Partneri sa poznali a už v minulosti došlo k spoločným projektovým aktivitám. Pre účely tejto pilotnej schémy však malo partnerstvo zahŕňať iného aktéra zo sektora verejnej správy.

### Komunikácia medzi partnermi

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Projekt mal z viacerých dôvodov (politických i kapacitných) problémy v oblasti komunikácie prebiehajúcej medzi ministerstvami a asociáciou, ako aj medzi ministerstvami navzájom.	Počítačová komunikácia medzi ministerstvom a radou sa postupne vytrácala až do momentu, keď prakticky úplne viazla. V tomto momente vstúpil do projektovej implementácie aj úrad splnomocnenca. Komunikácia bola obnovená, no zostala veľmi formálna a do istej miery obsahovo prázdna.	Komunikácia prebiehala štandardne, pričom preferovaná bola telefonická komunikácia a komunikácia zabezpečovaná prostredníctvom elektronických nástrojov.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Komunikácia bola intenzívna. Podľa projektových potrieb volili partneri (samosprávny kraj a združenie) osobnú komunikáciu, telefonickú komunikáciu alebo elektronickú komunikáciu.	Vzhľadom na to, že partneri sa poznali veľmi dobre už pred začiatkom prípravy pilotného projektu a stretávali sa pravidelne, komunikácia bola z hľadiska využitých kanálov pomerne pestrá, no osobná komunikácia a telefonická komunikácia dominovali.	Centrum sídli v hlavnom meste, zatiaľ čo Svidník leží prakticky na opačnom konci krajiny, čo spôsobovalo, že väčšina komunikácie bola realizovaná elektronicky. Komunikácia však bola obojstranná a pomerne intenzívna počas prípravy aj implementácie projektu.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Partneri sa poznali pred začiatkom projektu, čo pozitívne ovplyvnilo aj ich komunikáciu. Táto prebiehala osobne, telefonicky, aj za využitia elektronických nástrojov.	Nedostatočná komunikácia bola jedným z rozhodujúcich determinantov nedorozumení, ku ktorým dochádzalo od začiatku projektovej implementácie. Neskoršia komunikácia bola konfrontačná (predovšetkým zo strany združenia Utopia, no nevyhlo sa jej ani mesto Hlohovec), čo vyústilo až do zaľahovania nezainteresovaných subjektov do komunikácie prebiehajúcej medzi partnermi projektu. V istom momente komunikácia úplne viazla. Do vzniknutého stavu zasiahol tak úrad splnomocnenca, ako aj nezávislý subjekt snažiaci sa o mediáciu a upokojenie vzniknutej situácie. Preferovaná bola elektronická komunikácia.	Komunikácia bola bezproblémová. Okrem pravidelných osobných stretnutí a elektronickej pošty sa využívali aj video-hovory a telefonická komunikácia.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Komunikácia prebiehala bezproblémovo, pričom dominovala elektronická komunikácia.	Partneri sa poznali z predchádzajúcich aktivít a aj vďaka tomu bola komunikácia bezproblémová a viackanálová (osobná, telefonická, elektronická).	Partneri neuvádzali žiadne problémy v komunikácii, no otázna je intenzita komunikácie najmä v čase finalizácie projektových výstupov.

### Komunikácia voči iným zainteresovaným aktérom

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Zapojené ministerstvá nevnímali svoju pozíciu ako pozíciu iniciátora a týkalo sa to aj rozvíjania komunikácie voči ostatným aktérom. Táto komunikácia tak bola rozvíjaná takmer výlučne asociáciou, ktorá však primárne komunikovala voči svojej členskej základni a komunikácia voči iným zainteresovaným aktérom mala nedostatky.	Keďže rada komunikovala najmä s vlastnými členskými organizáciami, ministerstvo sa snažilo komunikovať voči iným aktérom (často voči aktérom, ktorí boli v nejakom vzťahu k ministerstvu). Partneri svoje aktivity v oblasti komunikácie nekoordinovali, vďaka čomu ich jednotlivé kroky niekedy vyznievali ako „truc-podnik“ a nevyvolávali dôveru u ostatných zainteresovaných aktérov.	Komunikácia bola zabezpečovaná viackanálovo so zámerom osloviť rôzne cieľové skupiny.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
V tejto komunikácii síce dominovalo združenie, no išlo o vzájomnú dohodu partnerov a samosprávny kraj poskytoval primeranú podporu.	Komunikácia voči iným zainteresovaným aktérom mala tak charakter plánovanej komunikácie (napríklad voči reprezentantom ostatných obcí zriaďovaného mikroregiónu), ako aj charakter improvizovanej komunikácie (využívaná bola napríklad voči obyvateľom obcí mikroregiónu na podujatiach, ktoré nemali priamy súvis s implementovaným projektom).	Komunikáciu zabezpečovali tak mesto, ako aj centrum. Mesto však vzhľadom na znalosť miestnych pomerov v tejto aktivite dominovalo, hoci v niektorých prípadoch mohol byť komunikačný mix nastavený vhodnejšie.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Komunikácia bola viackanálová a využité boli aj menej tradičné formy (napríklad prednášky), či moderné formy (napríklad komunikácia prostredníctvom sociálnych sietí). Partnerom sa podarilo dosiahnuť obojsmernú komunikáciu.	Komunikácia voči ostatným zainteresovaným aktérom, teda voči verejnosti ako takej, nebola dostatočne zvládnutá, pričom každý z partnerov poukazoval predovšetkým na chyby druhého partnera.	Komunikácia prebiehala viackanálovo, využité boli tradičné formy (osobné stretnutia) i moderné formy (napríklad komunikácia cez sociálne siete). Zaujímavým prvkom bola komunikácia prostredníctvom akýchsi vyslancov zo strany mesta.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Partneri za účelom komunikácie s inými aktérmi sahlali po celom rade rôznych nástrojov. Využité boli napríklad verejné zhromaždenia, rôzne elektronicke nástroje (napríklad sociálne siete). Aj vďaka tomu bola komunikácia obojsmerná.	Dominovala komunikácia využívajúca elektronicke nástroje (napríklad internetové stránky či sociálne siete), ale intenzívne sa využili aj tradičné nástroje komunikácie, ako boli osobné stretnutia s inými aktérmi, či komunikácia prostredníctvom miestnej tlače. Komunikácia mala obojsmerný charakter.	Komunikácia bola do veľkej miery jednosmerná a v porovnaní s inými pilotnými projektmi bola kvantitatívne obmedzenejšia.

### Dôvera medzi partnermi

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Partneri projektu na seba nazerali s nedôverou. V prvom rade obhajovali svoje vlastné záujmy, čo sa prejavilo aj na nízkej dôvere medzi ministerstvami.	Medzi partnermi panovala nedôvera, ktorá na konci projektovej implementácie vyústila až do obchádzania sa a odmietania spoločných stretnutí.	Medzi partnermi od začiatku projektovej implementácie fungovala vzájomná dôvera.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Partneri projektu si počas projektovej implementácie vybudovali voči sebe pevnú dôveru.	Dôvera medzi partnermi bola silná, čo však vychádzalo z predchádzajúcich spoločných aktivít. Priebeh samotného pilotného projektu túto dôveru nepotvrdzoval, čo sa prejavovalo nespokojnosťou najmä na strane zástupcov obce.	Projektoví partneri si prejavovali vzájomnú dôveru, no do akejsi neistoty sa centrum dostalo po nástupe novej primátorky.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Medzi partnermi panovala úplná dôvera.	Nedôvera medzi partnermi sa objavila už na začiatku projektovej implementácie a postupne sa prehľbovala. Vyústila do stavu, ktorý sa dá popísať ako úplná nedôvera medzi projektovými partnermi.	Dôvera sa medzi partnermi objavila už počas prípravnej fázy projektu a v priebehu jeho implementácie sa iba prehľbila.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Dôvera medzi partnermi bola pomerne silná, no mesto Bratislava vystupovalo prakticky po celý čas pasívnejšie, než inštitút.	Dôvera vychádzala z predchádzajúcich skúseností a počas prípravy aj implementácie tohto pilotného projektu nebola narušená.	Partneri pri popise dôvery uvádzali priateľskú atmosféru panujúcu medzi nimi počas implementácie projektu.

### Rešpekt medzi partnermi

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Partneri voči sebe vystupovali s dešpektom (latentným, no v niektorých momentoch aj explicitným). Prejavovalo sa to okrem iného v neschopnosti priznať si vlastné pochybenie a v nepripravenosti uzatvárať kompromis.	Minimálne v prvej implementačnej etape sa partneri snažili zakrývať svoj vzájomný dešpekt, no v neskoršom období sa tento prejavil naplno a spolupráca aj kvôli tomu úplne viazla.	Partneri boli schopní vzájomne sa rešpektovať.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Partneri sa vzájomne rešpektovali, čo sa jasne prejavovalo napríklad pri delení a plnení úloh.	Vzhľadom na bohatú spoločnú minulosť si projektoví partneri prejavovali od začiatku dostatočný rešpekt.	Projektoví partneri si prejavovali vzájomný rešpekt, i keď na strane mesta (najmä u politických reprezentantov) dochádzalo k tomu, že sa objavili pochybnosti o pripravenosti centra chápať potreby a situáciu v meste ležiacom na periférii krajiny.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Rešpekt bol bezvýhradný a počas celej implementačnej fázy nedošlo k jeho narušeniu.	Partneri sa vzájomne nerešpektovali, nezapracovávali vzájomné pripomienky a projekt miestami ťahali rôznymi smermi. Došlo aj k situáciám, kedy združenie ultimatívne požadovalo od mesta výmenu konkrétneho zamestnanca, pretože s ním ďalej nechcelo spolupracovať.	Partneri sa vzájomne rešpektovali a vzájomne zdieľali svoje výstupy.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Partneri sa vzájomne rešpektovali, no partnerstvo nebolo vybudované na rovnocenných rolách.	Medzi partnermi panoval vzájomný rešpekt.	Partneri sa vzájomne rešpektovali.

### Líderstvo v partnerstve

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Ministerstvá priznávali líderstvo v zabezpečovaní participatívnej tvorby danej vybranej politiky asociácii, no zároveň vystupovali v procesoch z pozície vrcholných orgánov verejnej moci a asociáciu stavali do pozície sprostredkovateľa požiadaviek iných aktérov.	Líderstvo nebolo nikdy jasne určené a obaja partneri sa snažili stavať do pozície lídrov. To viedlo okrem iného k tomu, že vzájomne spochybňovali svoje kroky.	Jednotlivé projektové aktivity mali určených lídrov, vďaka čomu sa partneri v líderstve striedali. Z tohto pohľadu nedochádzalo medzi partnermi k problémom.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Líderstvo bolo určené jasne a zodpovedala tomu aj aktivita daného partnera.	Líderstvo v projekte nebolo určené. Obaja projektoví partneri sa odvolávali na vzájomnú dôveru a predchádzajúce skúsenosti a nepovažovali za dôležité formálne určovať líderstvo pri jednotlivých projektových aktivitách.	Obsahovým lídrom bolo centrum, zatiaľ čo lídrom komunikácie voči miestnym komunitám bolo mesto. Svoje líderstvo partneri vzájomne rešpektovali.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Partneri využívali striedavé líderstvo a dodržiavali ho.	Neexistovala dohoda o líderstve a to sa počas implementácie projektu prejavilo aj tým, že dochádzalo k vzájomnému spochybňovaniu realizovaných aktivít.	Partneri využívali striedavé líderstvo a dodržiavali ho. Mesto sa neobávalo prevziať iniciatívu a v tejto perspektíve sa dostávalo do líderskej pozície aj v etapách, kde malo byť líderstvo na strane kooperujúcej mimovládnej organizácie.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Jednoznačným lídrom bol inštitút. Mesto bolo len v pozícii nasledovníka a počas implementácie projektu nikdy neprebralo pozíciu lídra.	Implementáciu projektu mala na starosti nadácia, čo mesto rešpektovalo. V tomto kontexte bolo líderstvo určené jasne. Mesto prevzalo líderskú pozíciu až v záverečnej etape. Presadenie schválenia pripraveného strategického dokumentu sa ukázalo ako pomerne náročná výzva.	Líderstvo v projektovej dokumentácii nebolo jasne určené. Projektovú implementáciu ovplyvnili viaceré skutočnosti na strane partnerov projektu i na strane úradu splnomocnenca. Obsahovým lídrom však jednoznačne mal byť inštitút.

### Spolupráca medzi partnermi

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Partneri síce formálne spolupracovali, no častejšie sa spolupráca obmedzovala na vytýkanie si chýb, než na hľadanie spoločného postupu. Asociácia sa počas implementácie dostávala do situácií neistoty, keď ministerstvá nejednoznačne komunikovali svoje legislatívne a koordinačné zámery.	Partneri odmietali spolupracovať, mávali počas projektovej implementácie „hluché obdobia“. Opačkovanie si tiež vyjadrovali nesúhlas s predkladanými materiálmi alebo navrhovaným postupom.	Spolupráca v projekte prebiehala bez problémov. Partneri vzájomne oceňovali svoj prístup a spoluprácu hodnotili ako veľmi prospešnú.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Spolupráca prebiehala bezproblémovo, pre partnerov bola obohacujúca a predpokladajú jej pokračovanie aj do budúcnosti.	Spoluprácu hodnotili partneri ako dobrú, nenarazili na žiadny zásadný problém. Zástupcovia obce však mali vyššie očakávania k aktivite zástupcov centra.	Spolupráca podľa partnerov bola bez závažnejších nedostatkov. K určitému zneisteniu centra došlo po komunálnych voľbách, ktorých výsledky znamenali zmenu na strane vedenia mesta, ale spoluprácu v rámci projektovej implementácie to nakoniec nijako zásadne nenarušilo.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Obaja projektoví partneri oceňovali spoluprácu a hodnotili ju ako vzájomne prospešnú.	Spolupráca neprebiehala tak, ako by mala. Partneri sa dostali do viacerých konfliktov, ktoré eskalovali až do momentu, keď bol prizvaný nezávislý aktér, aby plnil rolu mediátora. Je nepravdepodobné, že by v blízkej budúcnosti títo partneri pokračovali v nejakej forme spolupráce.	Nadviazaná spolupráca sa dá hodnotiť pozitívne a je veľký predpoklad, že v spolupráci budú partneri pokračovať aj po skončení pilotného projektu.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Projektová spolupráca bola vytvorená umelo. Hlavným motívom jej vytvorenia bolo naplnenie požiadaviek pilotnej schémy. Aj bez pilotnej schémy by inštitút realizoval svoje aktivity (s ich realizáciou čiastočne začal už pred oficiálnym začiatkom pilotnej schémy). Mesto bolo počas celej doby projektovej implementácie v pozícii príjemcu a do projektovej implementácie zasahovalo iba veľmi málo.	Projektovú spoluprácu partneri hodnotili ako veľmi dobrú a vzájomne prospešnú.	Partneri hodnotia spoluprácu ako vzájomne obohacujúcu. Napriek tomu je zrejme, že táto sa odchylovala od plánovanej podoby spolupráce.

### Zapájanie odbornej verejnosti

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Partneri sa pokúšali zapájať odbornú verejnosť. Nevyhli sa pritom pochybeniam. Napríklad jeden z odborných seminárov sa uskutočnil bez zástupcov Ministerstva zdravotníctva SR, čo zúčastnená odborná verejnosť vnímala ako nezáujem ministerstva o odbornú diskusiu a jej závery.	Obaja partneri deklarovali spoluprácu s odbornou verejnosťou, no rada sa viac obmedzovala na vlastnú členskú základňu (ministerstvo bolo z tohto pohľadu otvorenejšie).	Partneri projektu využívali odbornú verejnosť predovšetkým s cieľom získania spätnej väzby k vlastným postupom a výstupom.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Odborná verejnosť bola do implementačnej fázy projektu zapájaná aktívne. Najčastejšie využívaným nástrojom na zapojenie odborníkov do prípravy plánovaného strategického dokumentu sa stali rozhovory.	Odborná verejnosť bola zapájaná skôr obmedzene, hlavným nositeľom odbornosti bol v projekte partner zastupujúci mimovládny sektor.	Odbornosť zabezpečovalo v projekte centrum, ktoré sa však do istej miery snažilo zapájať do projektovej implementácie aj ďalšiu odbornú verejnosť, a to najmä v rámci pracovných skupín.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Odborná verejnosť bola informovaná o projektovej implementácii a objavili sa pokusy aj o jej aktívnejšie zapojenie.	Odborná verejnosť nebola zapájaná do implementačných procesov (napríklad ani do nastavovania kritérií), čo sa odôvodňovalo odbornou garanciou partnera zastupujúceho mimovládny sektor. Predstavitelia mesta toto neskôr označili za zásadný problém, ktorému sa do budúcnosti chcú vyhnúť.	Pre odbornú verejnosť boli špeciálne organizované viaceré workshopy. Tieto boli obsahovo zamerané na riešenie témy, ako aj na šírenie informácií o prijatých riešeniach a ich výsledkoch.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Do projektu sa zapájali prostredníctvom aktivít inštitútu viaceré odborné iniciatívy. Celý projekt bol nastavený tak, aby odbornosť postupu nebola spochybiteľná.	Odborná verejnosť bola aktívne zapájaná. Využívaný bol predovšetkým nástroj pracovných skupín, ktoré sa stretávali s cieľom prediskutovať riešenie problematiky.	Snaha o zapojenie odbornej verejnosti bola deklarovaná. Reálne dosiahnuté výsledky v tejto oblasti však neboli dostatočné.

### Zapájanie laickej verejnosti

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Participácia laickej verejnosti bola umožnená vo viacerých prípadoch skôr formálne (typickým príkladom je organizácia diskusných stretnutí v doobedňajších hodinách, kedy je väčšina laickej populácie vo svojom zamestnaní).	Netypicky pozitívnejšiu rolu pri zapájaní laickej verejnosti zohralo ministerstvo a nie rada. Táto totiž sledovala predovšetkým záujmy vlastných členských organizácií a do istej miery dokonca účasť ostatných aktérov zo strany laickej verejnosti limitovala.	Napriek tomu, že hlavný výstup (strategický dokument) bol určený predovšetkým odbornej verejnosti, do projektových aktivít bolo primeraným spôsobom umožnené vstupovať aj laickej verejnosti.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Vzhľadom na špecifickosť riešenej témy bolo zapojenie laickej verejnosti do procesov tvorby verejnej politiky relatívne nižšie, než tomu bolo v prípade zapájania odbornej verejnosti. Nič to však nemení na fakte, že zapojenie laickej verejnosti bolo dobré.	Predovšetkým zástupcovia obce sa pokúšali podporovať zapájanie širokej laickej verejnosti aj vlastným proaktívnym postupom. Reálne dosiahnutá miera jej zapojenia však bola nižšia, než boli očakávania.	Mesto i centrum sa pokúšali o intenzívne zapájanie laickej verejnosti a dosiahnutá participácia môže byť hodnotená ako dobrá.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Laická verejnosť bola zapájaná za využitia viacerých nástrojov. Miera jej zapojenia bola dobrá.	Obaja projektoví partneri podporovali čo najširšie zapojenie laickej verejnosti. Problémom bolo, že sa nezhodovali v predstavách o tom, ako by táto verejnosť mala byť zapájaná.	Snaha o zapájanie laickej verejnosti bola zo strany projektových partnerov úprimná. Prebiehala prostredníctvom viacerých kanálov. Je vhodné upozorniť na to, že verejnosť uprednostňovala vyjadrenia svojej nespokojnosti a iba zriedkavo prichádzala s vlastnými nápadmi na riešenia, alebo s konkrétnymi podnetmi na nejaké inovácie.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Laická verejnosť bola oslovená nielen elektronickými nástrojmi, ale aj osobne. Preferované boli nástroje informovania a konzultovania.	Partneri pri zapájaní verejnosti využívali predovšetkým nástroje informovania a konzultovania. Zaujímavým faktom je to, že zapojenie laickej verejnosti bolo z pohľadu partnerov uspokojujúcejšie, než tomu bolo pri hodnotení zapojenia odbornej verejnosti.	Partneri projektu deklarovali záujem o zapojenie širokej verejnosti, no nepodarilo sa im v tejto oblasti dosiahnuť želaný stav.



### Otvorenosť procesov

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Do projektových aktivít sa mohol zapojiť ktorýkoľvek aktér, ak prejavil záujem, ale proaktívne boli oslovení najmä tí aktéri, ktorí boli v nejakom vzťahu k partnerom projektu.	Rada ako strešná organizácia do určitej miery narúšala otvorenosť celého procesu, pretože sa stavala do pozície reprezentanta celého sektoru, no v skutočnosti zastupovala iba záujmy svojich členských organizácií. V kontexte otvorenosti tak zohrávalo ministerstvo pozitívnejšiu rolu než jeho partner z mimovládneho sektora, pretože to bolo práve ministerstvo, ktoré nielen upozorňovalo na obhajobu partikulárnych záujmov zo strany rady, ale tiež proaktívne oslovovalo ďalších zainteresovaných aktérov.	Cieľom partnerov projektu bolo zapojiť širokú verejnosť bez ohľadu na jej spriaznenosť s niektorým z nich. Projektové aktivity boli primerane otvorené a účasť ostatných zainteresovaných aktérov bola podporovaná.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Projektové aktivity zodpovedali požiadavke otvorenosti. Partneri projektu aktívne začleňovali ďalších aktérov do projektových aktivít (napríklad prostredníctvom nástroja konzultácií).	Projekt bol otvorený a projektoví partneri mali záujem o čo najväčšie zapájanie verejnosti. Otázny v tejto súvislosti ostáva to, či partneri vynaložili maximum úsilia na to, aby sa tak stalo.	Otvorenosť projektu bola dobrá. Bolo však zreteľné, že mesto nevnímalo všetky procesy rovnako významne ako centrum.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Celý proces tvorby danej verejnej politiky bol otvorený a participatívny.	Projektoví partneri sa snažili o otvorenosť. Problémom však bola nedostatočná koordinácia spoločného postupu a v neskorších etapách implementácie to bol aj otvorený konflikt medzi partnermi, ktorý im bránil koncentrovať sa na participatívnu tvorbu verejných politík.	Od začiatku bolo cieľom partnerov zapájanie širokej verejnosti a proaktívne sa snažili odstraňovať bariéry, ktoré by mohli oslabovať otvorenosť realizovaných procesov.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Partneri projektu a predovšetkým inštitút vytvorili veľmi dobré podmienky na zapájanie ďalších aktérov. Realizované procesy možno hodnotiť z hľadiska otvorenosti veľmi pozitívne.	Tvorba politiky bola otvorená. Participácia verejnosti bola žiaduca a v jej prospech boli vytvárané dostatočné príležitosti.	Partneri síce participáciu verejnosti umožnili, no vlastným postupom (napríklad pri výbere zástupcov do občianskej rady) oslabili dôveru niektorých miestnych skupín, čo vyústilo až do nezaujmu o aktívne zapojenie.

### Miera participácie verejnosti

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Všetci zapojení partneri oficiálne deklarovali dôležitosť participatívnej tvorby danej verejnej politiky. Ak sa však hodnotia reálne kroky týchto partnerov, potom napríklad zo strany ministerstiev možno túto deklaráciu vnímať skôr symbolicky.	Rada ako strešná organizácia vystupovala v prvom rade v mene svojej členskej základne a nedôsledne otvárala proces tvorby verejnej politiky ostatným zainteresovaným aktérom. To sa stalo aj jedným z hlavných problémových bodov. Konflikty medzi partnermi blokovali plynulosť celého procesu a dosiahnutá miera participácie môže byť hodnotená iba ako nedostatočná.	Miera participácie bola primeraná riešenej téme. Obaja projektoví partneri hodnotili participatívny charakter tvorby danej verejnej politiky pozitívne a vyjadrili nádej, že takto sa bude postupovať aj v prípade ďalších tém.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Participatívny charakter pri tvorbe pomerne špecifickej verejnej politiky bol dodržiavaný dôsledne a dosiahnutá miera participácie bola veľmi dobrá. Participáciu verejnosti pri riešení danej špecifickej témy vysoko hodnotili a oceňovali obaja projektoví partneri i ostatní zainteresovaní aktéri.	Projektoví partneri v istých momentoch improvizovali, čo sa výrazne podpísalo aj na miere participácie. Na druhej strane platí, že kvantitatívne vyhodnotenie miery participácie by bolo značne zužujúce a projektoví partneri zdôraznili, že nimi dosiahnutá participácia verejnosti bola z obsahového hľadiska uspokojujúca.	Napriek dobrým výsledkom sa centrum dávalo na dosiahnutú mieru participácie pomerne kriticky, pretože očakávaná miera participácie v tomto projekte s ostatnými pilotnými projektmi, potom dosiahnutá miera participácie bola dobrá.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Partneri projektu (a predovšetkým zástupca mimovládneho sektora) mali od začiatku jasno v tom, ako chcú postupovať a čo môžu očakávať. Ich očakávania boli naplnené a dosiahnutá miera participácie v projekte môže byť hodnotená ako veľmi dobrá.	Pri niektorých realizovaných aktivitách sa podarilo dosiahnuť dobrú mieru participácie verejnosti, no pri iných bola výrazne nižšia a nezodpovedala očakávaniam projektových partnerov. Na škodu veci bolo to, že namiesto hľadania odpovede prečo sa tak stalo, volili radšej vzájomné obviňovanie zo zodpovednosti za nenaplnenie očakávaní, ktoré prerástlo do otvoreného konfliktu.	Miera participácie verejnosti bola zväčša veľmi dobrá. Zástupcovia mesta vyjadrili sklamanie z nízkej účasti obyvateľov v dotazníkovom prieskume (tu sa prejavila neskúsenosť zamestnancov mesta s participatívnou tvorbou verejných politík, ktorá spočívala v nedostatočnej distribúcii a neexistujúceho zacielenia dotazníkov určených obyvateľom mesta).
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Predovšetkým inštitút postupoval systematicky a vďaka premysleným krokom bola miera participácie v tomto projekte veľmi dobrá.	Dosiahnutá participácia verejnosti bola veľmi dobrá, hoci zástupcovia nadácie vyjadrovali čiastočnú nespokojnosť s mierou aktívneho zapojenia odbornej i laickej verejnosti do organizovaných podujatí.	Dosiahnuté výsledky boli z hľadiska miery participácie hodnotené partnermi pozitívne. Realita je však taká, že z hľadiska pôvodných projektových cieľov reálne dosiahnutá participácia výrazne zaostala za očakávaniami.

### Plánovanie participatívnej tvorby verejnej politiky

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Plán postupu v projektovej dokumentácii obsahuje viaceré vágne zámery. Z postupu projektových partnerov je zrejmé, že nebol dodržiavaný prísny časový harmonogram a partneri napríklad neboli pripravení ani na riadenie rizík.	Projekt mal určený plán, vrátane časového harmonogramu a projektívni partneri ho formálne plnili. Vzhľadom na odmietanie spoločného postupu však došlo k odklonu od tohto plánu a nikdy nebol spracovaný jeden spoločný návrh hlavného projektového výstupu (obaja partneri prišli s vlastnými návrhmi, ktoré však druhá strana odmietala).	Plán projektu bol pomerne podrobný, no chýbali v ňom presnejšie zámery v oblasti komunikácie. Rovnako vágne bol definovaný aj časový harmonogram.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Plán pilotného projektu bol pripravený jednoznačne a projektívni partneri sa ho pridržali počas celej fázy projektovej implementácie.	Projekt mal síce jasný plán, ktorý odzrkadľoval skúsenosť partnerov s riadením projektov, no samotná projektová implementácia viedla k viacerým zásadným odchýlkam.	Projekt mal obsahovo i metodologicky jasný plán. Keď boli nutné nejaké modifikácie, v zásade bol plán sledovaný počas celej projektovej implementácie.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Projektový plán vrátane častí venovaných časovému harmonogramu a riadeniu rizík bol spracovaný dostatočne a tomu zodpovedala aj projektová implementácia.	Plán projektu bol spracovaný kvalitne (pôvodne bol projekt dimenzovaný pre väčšie mesto a je otáznе, nakoľko táto skutočnosť ovplyvnila samotnú implementáciu projektu, ktorá sa od plánu signifikantne odlišovala).	Projektívni partneri spracovali plán obsahujúci jasný časový harmonogram na veľmi dobrej úrovni a počas implementácie projektu sa ho pridržali.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Plán projektu mal skôr charakter rámca, než detailného programu zamýšľaného postupu. Odôvodniť to možno špecifickým vstupom projektových partnerov do tohto pilotného projektu (inštitút by realizoval svoje aktivity aj v prípade, ak by neexistovala pilotná schéma).	Projekt obsahoval pomerne široko postavený plán. Tento však bol projektovými partnermi napĺňaný.	Plán projektu bol jasný a je otáznе, čo viedlo projektových partnerov k odchýleniu sa od pôvodných zámerov.

### Nástrojový mix

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Projektívni partneri využili viacero participatívnych nástrojov. Zorganizovali napríklad viacero diskusných seminárov, za účelom udržiavania primeranej miery informovanosti využívali vlastné siete a tak ďalej. Nástrojový mix však nebol premyslený, nepodarilo sa osloviť všetkých zainteresovaných aktérov a niektoré snahy sa tak minuli účinkom.	Partneri nevyužívali jeden mix participatívnych nástrojov, ktorý by bol výsledkom ich dohody a ktorý by zabezpečoval koordinovaný postup. Niektoré aktivity preto vyznievali duplicitne až chaoticky. Napríklad pri zabezpečovaní informovanosti nebolo úplne zrejmé, kto už bol informovaný, akým spôsobom a rozsahom a či dané informovanie možno považovať za dostatočné.	Partneri projektu sa pokúšali orientovať svoj mix participatívnych nástrojov na začleňovanie ostatných zainteresovaných aktérov do tvorby danej verejnej politiky. Primeranú pozornosť venovali aj nástrojom zabezpečujúcim informovanosť o dosiahnutých výsledkoch. Z hľadiska konzultačných nástrojov mohla byť využitá širšia škála nástrojov.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Partnerom projektu sa podarilo nastaviť participatívny nástrojový mix tak, že vhodne zabezpečili nielen informovanosť, ale aj konzultácie. Pokiaľ ide o podporu aktívnej participácie, realizované procesy boli dostatočne otvorené.	Z hľadiska určenia nástrojového mixu je pri tomto pilotnom projekte potrebné uviesť, že partneri do veľkej miery improvizovali. Nie vždy sa pridržali projektového plánu a je otáznе, nakoľko efektívne sa im podarilo využiť napríklad nástroje zabezpečujúce informovanosť.	Z hľadiska metodiky využívania participatívnych nástrojov bol tento projekt spracovaný na veľmi dobrej úrovni. Projektívni partneri mali jasnú predstavu o tom, čo chcú robiť. Zaujímavým poznatkom je poznámka zástupcov centra, že sami narazili na problém nedostatočného poznania miestnych podmienok, čo v istom momente viedlo k potrebe úpravy plánovaného postupu.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Projektívni partneri využili osvedčené nástroje a ich nástrojový mix zodpovedal skúsenostiam, ktoré s implementáciou takýchto projektov majú (za zvolený nástrojový mix niesli zodpovednosť predovšetkým zástupcovia Priateľov Zeme).	Keďže projekt bol sám o sebe ambiciózný a zameraný bol až na tri rôzne témy (plánovanie verejných priestorov, otvorenosť verejných dát a participatívne rozpočtovanie), neprekvapuje, že partneri projektu museli siahnúť po veľkom počte rôznych nástrojov. Niektoré boli zvládnuté lepšie (napríklad stretnutia s obyvateľmi mesta pri plánovaní verejných priestorov), iné boli zvládnuté horšie (napríklad stretnutia s obyvateľmi mesta pri rozbiehaní participatívneho rozpočtovania).	Partneri sa pokúšali využívať viaceré participatívne nástroje, no napriek ich snahe sa nevyhli aj určitým pochybeniam, ktoré mohli súvisieť napríklad s ich menšou skúsenosťou s participatívnou tvorbou verejných politík. Typickým príkladom je pokus zberu názorov obyvateľov mesta prostredníctvom dotazníkovej metódy šírenej cez jednu zo sociálnych sietí.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Nástrojový mix bol premyslený a z odborného hľadiska dobre vyargumentovaný. V tejto súvislosti nemali inštitút žiadny problém pri interpretovaní zozbieraných údajov a pri ich transformácii do hlavného projektového výstupu.	Partneri projektu mali dobre navrhnutý mix participatívnych nástrojov, ale prax ukázala, že niektoré procesy neboli úplne dotiahnuté. Prejavilo sa to napríklad nižšou účasťou na podujatiach, ktoré boli organizované počas projektovej implementácie.	Projektívni partneri siahli po viacerých participatívnych nástrojoch, no niektoré boli využité nesprávne (napríklad výber osôb do vytvárateľnej rady nebol dostatočne otvorený).

### Projektové výstupy

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Projektové výstupy boli síce spracované, no ich kvalita nezodpovedala ani očakávaniam zapojených partnerov, ani očakávaniam zo strany odbornej i laickej verejnosti.	Hlavným výstupom projektu mal byť spoločný legislatívny návrh. Paradoxne, projekt vyústil do spracovania dvoch, vzájomne nekoordinovaných legislatívnych návrhov. To je aj dôvod, prečo sú dosiahnuté výstupy hodnotené ako nedostatočné. Tieto návrhy totiž nevzišli zo vzájomnej spolupráce partnerov projektu a za využitia participatívnych nástrojov, ale ako výsledok odmietania spolupráce a odlišných predstáv či požiadaviek. To je jednoznačne v rozpore s princípom otvorenosti, ktorý je súčasťou koncepcii dobrého spravovania a otvoreného vládnutia.	Výstupy projektu boli dosiahnuté na primeranej úrovni a obaja projektoví partneri vyslovili spokojnosť s ich kvalitou.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Priebeh projektu a dodanie výstupov zodpovedalo projektovým plánom. Kvalita výstupov bola oboma partnermi aj ostatnými zainteresovanými aktérmi hodnotená ako veľmi vysoká.	Blížkosť projektových partnerov a intenzívne neformálne vzťahy medzi ich zástupcami spôsobili, že partneri na seba nevyvíjali primeraný tlak na včasné plnenie plánovaných termínov. Dodané výstupy z hľadiska kvantity síce zodpovedajú projektovej dokumentácii, no kvalitatívne zaostali za očakávaniami.	Projektoví partneri dôsledne sledovali dodanie všetkých plánovaných výstupov. Otáznym ostal iba posledný krok, ktorým bolo schválenie spracovaného strategického dokumentu zo strany mesta, ktoré sa neudialo.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Všetky výstupy projektu boli dodané načas (niektoré i s miernym predstihom) a v príslušnej kvalite.	Počas projektovej implementácie došlo k omeškaniu viacerých aktivít z dôvodu príliš ambiciózných termínov alebo iných komplikácií. Vzhľadom na konflikt medzi partnermi neboli dodané všetky plánované výstupy v očakávanej kvalite.	Projektoví partneri spracovali všetky plánované výstupy v primeranej kvalite.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Projektové výstupy boli dodané v plánovanej kvalite a v súlade s časovým harmonogramom. Jediným nedostatkom tak ostáva iba pasívne zapojenie mesta, čo sa dá hodnotiť z perspektívy mesta ako nevyužitá príležitosť na budovanie a rozvoj vlastných kapacít.	Všetky výstupy projektu boli dodané načas (niektoré i s miernym predstihom) a v príslušnej kvalite.	Projekt sa dostal nielen do časového sklzu, ale k odklonu došlo aj vo vzťahu k projektovým aktivitám. Projektoví partneri nedodali všetky výstupy v takej podobe, ako to bolo naplánované.

### Naplnenie definovaných cieľov

Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Cieľ projektu nebol definovaný dostatočne a projektoví partneri v priebehu implementácie projektu niekedy postupovali tak, ako keby jasný spoločný cieľ ani nemali.	Z formálneho hľadiska projektoví partneri deklarujú naplnenie definovaných cieľov. Blížši pohľad na priebeh pilotného projektu však poukazuje na to, že tento projekt sa minul očakávaniam a odkryl systémový nedostatok, ktorý skôr či neskôr bude musieť byť riešený. Keďže hlavným cieľom bola príprava spoločného legislatívneho návrhu, tento cieľ nebol splnený (každý partner pripravil vlastný návrh).	Dosiahnuté výsledky naznačujú splnenie všetkých cieľov.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Projektoví partneri deklarujú naplnenie všetkých hlavných projektových cieľov.	Projektoví partneri sa zhodli na tom, že nedošlo k úplnému splneniu všetkých cieľov, čo čiastočne pripisujú svojmu postupu a čiastočne nepripravenosti iných aktérov vnímať dôležitosť riešenej témy. Z hľadiska participácie verejnosti poukazovali projektoví partneri na nezrozumiteľnosť tohto konceptu pre bežné vidiecke obyvateľstvo.	Plánované ciele boli naplnené iba čiastočne. Nedotiahnuté ostalo predloženie spracovaného strategického dokumentu mestskému zastupiteľstvu, ku ktorému sa mesto neodhodlalo.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Plánované ciele boli splnené.	Niektoré ciele boli naplnené aspoň čiastočne, no celkovo projekt svoj hlavný cieľ nesplnil. Podiel na tom majú nielen obaja projektoví partneri, ale do istej miery aj úrad spoločenstva ktorý do implementácie projektu opakovane vstupoval.	Projektové ciele sa podarilo nielen naplniť, ale v určitom zmysle dokonca i prekonať.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Plánované ciele sa projektovým partnerom podarilo splniť, i keď od začiatku až do konca dominoval projekt a jeho implementácii inštitút a je ťažké spätne odhadnúť, či ciele mesta nemohli mať aj inú podobu.	Z hľadiska nadácie boli ciele splnené na sto percent, no zároveň platí, že nedotiahnutý ostal cieľ súvisiaci s implementáciou pripraveného strategického dokumentu.	Projekt vo veľkej miere nesplnil svoje ciele. Došlo k zúženiu projektových aktivít (a teda aj cieľov) iba na oblasť vzdelávania a aj v tejto oblasti neboli naplnené všetky plánované ciele.







# O NÁRODNOM PROJEKTE PARTICIPÁCIA

Všetky informácie  
o priebehu a výstupoch  
národného projektu  
nájdete na:



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

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

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

Analytickým tímom expertov utáboreným na prvom poschodí ponúkala priestor na realizáciu výskumných aktivít v interiéroch projektového domu, ako aj exteriéroch, vo svete mimo pilotnej schémy. Analytické expedície, prieskumy neznámych teritórií verejnej správy a metodické prvovýstupy – postavené na širokom zbere a postupnom vyhodnocovaní procesov a dát – reprezentovali „teoretickú časť“ projektu, zameranú na rozšírenie poznatkov o stave a možnostiach zapájania verejnosti v reálnom živote verejnej správy, ako aj na prípravu vzdelávacieho programu na podporu participácie pre zamestnancov ministerstiev, vyšších územných celkov, miest a obcí.

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

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

# TOTO NIE JE KONIEC, JE TO LEN ZAČIATOK...

Úrad splnomocnenca vlády SR zodpovedá za dve základné agendy: „Iniciatívu pre otvorené vládnutie“ a „Konceptiu rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku“. Každá má v rozvoji občianskej spoločnosti svoje špecifické poslanie. Spoločným zadaním je vytvorenie priestoru a určenie pravidiel hry, ktoré zabezpečia zvýšenie informovanosti a dostupnosť informácií, ako aj zapojenie verejnosti do tvorby verejných politík, tak aby pre štát bola verejnosť partnerom a rovnocenným účastníkom participatívneho procesu. Obrazne povedané, aby vzniklo prvoligové ihrisko, kde sú jasné a dodržiavané pravidlá, kde má každý šancu využívať svoje schopnosti a možnosti na dosiahnutie spoločného cieľa.

Keď sa vláda SR rozhodla, že vytvorí operačný program Efektívna verejná správa, bolo logické, že sa úrad do programu prostredníctvom národného projektu, ktorého nosnou témou bola participácia, zapojil. Participáciu považujem za najdôležitejší prvok pre zefektívnenie verejnej správy. Úrad bol aktívny aj pri tvorbe operačného programu. Dali sme si za cieľ, aby národný projekt obsahol celé Slovensko a jednotlivé úrovne verejnej správy a aby súčasne zohľadňoval spoločenskú objednávku, ktorá určila priority a témy dvanástich pilotných projektov participatívnej tvorby verejných politík.

Realizácia pilotnej schémy potvrdila jej zmysel. Veľkým prínosom bolo, že vybrané projekty zrkadlili potreby a problémy Slovenska. Ďalším pozitívom je, že boli zahrnuté všetky úrovne verejnej správy od štátu cez samosprávne kraje, mikroregióny, mestá a malé obce.

Získali sme cenné skúsenosti – dobré aj zlé, čo je nesmierne dôležité, lebo mnohokrát príklady zlej praxe nás posúvajú ďalej ako tie dobré. Najväčším benefitom bol princíp partnerstva, dialógu a spolupráce mimovládnych organizácií a subjektov verejnej správy, ktorý participáciu posunul o krok ďalej. Participácia ako prirodzený spôsob komunikácie a tvorby verejných politík bola kľúčovou esenciou pilotných projektov. Prínosom je aj to, že vieme týchto dvanásť príkladov multiplikovať na celé Slovensko. Realizácia národného projektu priniesla poznanie, že Slovensko v spolupráci verejnej správy a neziskového sektora nevyhnutne potrebuje pokračovať.

Potvrdením, že sa národnému projektu podarilo naštartovať dialóg a spoluprácu medzi verejnými inštitúciami a tretím sektorom, je, že pri príprave pokračovania národného projektu úrad zaevidoval enormný záujem subjektov štátnej správy, ale aj miestnej a regionálnej samosprávy, zapojiť sa do pokračovania projektu a otvoriť ďalšiu kapitolu zapájania verejnosti na Slovensku.

**Martin Giertl**, splnomocnenec vlády Slovenskej republiky  
pre rozvoj občianskej spoločnosti



---

Publikácia **Participatívne procesy v praxi alebo čítanka participatívnej tvorby verejných politík** bola vydaná v rámci knižnej edície Participácia, ako jeden z kľúčových výstupov národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík. Súčasne bude aktualizovaná na formát vysokoškolských skrípt, ktoré vzniknú v spolupráci Filozofickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave. Skriptá budú využívané pre zavádzanie témy participácie do výuky v prostredí vysokých škôl. Testovací modul **nového pilotného predmetu** s názvom Verejná politika na Slovensku, ktorý poskytol študentom relevantné poznatky týkajúce sa aktuálne dominujúcich konceptov spravovania vecí verejných ako sú otvorené vládnutie, dobré spravovanie a participatívna tvorba verejných politík, vznikol v spolupráci Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Prvá prednáška za účasti garanta predmetu Daniela Klimovského, ako aj splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti Martina Giertla, sa konala 17. februára 2020.



Úrad splnomocnenca vlády SR  
pre rozvoj občianskej spoločnosti



Operačný program  
**Efektívna  
verejná správa**



**Európska únia**  
Európsky sociálny fond



MINISTERSTVO  
VNÚTRA  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



**PARTICIPATÍVNE PROCESY V PRAXI**  
**čítanka participatívnej tvorby verejných politik**

Vydalo: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR  
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Editor: Daniel Klimovský

Autori textov:

1. kapitola, 10. kapitola: Alexandra Poláková Suchalová

2. kapitola, 3. kapitola: Tomáš Jacko

4. kapitola, 7. kapitola: Tomáš Malec, Daniel Klimovský

5. kapitola, 9. kapitola: Terezia Šabová

6. kapitola, 11. kapitola: Daniel Klimovský

8. kapitola: Alexandra Hrabínová

12. kapitola: Jakub Varíni

Jazyková korektúra: Alexandra Tomeková

Ilustrácia s. 11, s. 368: Matej Klimovský

Obálka a grafický dizajn: Zuzana Chmelová

Bratislava 2020

Publikácia je súčasťou národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politik, ktorý je podporený z Európskeho sociálneho fondu prostredníctvom operačného programu Efektívna verejná správa.

ISBN 978-80-89051-51-9

Zdieľaním a šírením informácií z tejto publikácie podporíte participatívnu tvorbu verejných politik a rozvoj občianskej spoločnosti. Ďakujeme.