

Som veľmi rada, že vám môžeme ponúknuť publikáciu z novej knižnej edície Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti s názvom Participácia. Sériu 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.

Záujem o participatívne procesy narastá. Napriek tomu neexistuje univerzálna metóda ich hodnotenia. Dôvodom je, že koncept participácie nemá jednotnú definíciu a neexistujú všeobecne prijímané kritériá hodnotenia. Hodnotenie participatívnych procesov je však dôležité, a to nielen pre všetky zainteresované strany (organizátorov a účastníkov), ale aj pre verejnosť ako takú. Hodnotenie je žiaduce z finančných dôvodov (ako záruka toho, že sa verejné zdroje používajú zmysluplne), z praktických dôvodov (ako prostriedok identifikácie chýb a poučenia sa z nich), z etických dôvodov (napríklad za účelom posúdenia miery reprezentatívnosti, inklúzie, vyváženosti a spravodlivosti), či z výskumných dôvodov (prehĺbiť poznanie o tom, čo sa vlastne deje v participatívnych procesoch).

Hlavným cieľom hodnotenia participatívnych procesov je proces učenia sa a všeobecnejšie poznanie o tom, čo funguje (dizajn a spôsob realizácie participatívneho procesu). Autorky **Jana Plichtová** a **Anna Šestáková** ponúkajú teoretický prehľad a sprievodcu prístupov k meraniu a hodnoteniu kvality participácie. Prezentujú plán hodnotenia kvality participatívnych procesoch, ktorý by mal zodpovedať nasledovné otázky: Ako definovať „kvalitu“ participácie?, Akým spôsobom stanoviť hodnotiace kritériá? či Akým spôsobom prísť k ich operacionalizácii a meraniu?

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

# Ako merať kvalitu participatívnych procesov?

## Prehľad prístupov merania a hodnotenia kvality participácie

Jana Plichtová  
Anna Šestáková

ISBN 978-80-89051-48-9



9 788089 051489





# Ako merať kvalitu participatívnych procesov?

## Prehľad prístupov merania a hodnotenia kvality participácie

Jana Plichtová  
Anna Šestáková

### **Ako merať kvalitu participatívnych procesov?**

Prehľad prístupov merania a hodnotenia kvality participácie

Vydalo: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR

pre rozvoj občianskej spoločnosti

Text: Jana Plichtová, Anna Šestáková

Jazyková korektúra: Alexandra Tomeková

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 978-80-89051-48-9

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



Úrad splnomocnenca 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 mimovládnyimi 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

---

## ÚVOD // 8

## 1. ČO JE TO „KVALITA“ PARTICIPÁCIE? // 10

## 2. VÝBER HODNOTIACICH KRITÉRIÍ // 12

- 2.1. Kritériá hodnotenia procesu // 13
  - 2.1.1. Príklad: Hodnotenie na základe kritérií prijateľnosti a efektívnosti // 14
- 2.2. Kritériá hodnotenia výsledku // 16
  - 2.2.1. Príklad: Hodnotenie na základe „sociálnych cieľov“ // 17

## 3. OPERACIONALIZÁCIA A MERANIE

### HODNOTIACICH KRITÉRIÍ // 22

- 3.1. Konštrukcia meracieho nástroja // 23
- 3.2. Validita, reliabilita a použiteľnosť // 25
- 3.3. Indexy participácie a deliberácie // 26
  - 3.3.1. Indexy kvality deliberácie // 26
  - 3.3.2. Indexy participácie // 29

## 4. PREHĽAD SPÔSOBOV MERANIA A HODNOTENIA

### PARTICIPATÍVNYCH PROCESOV // 32

- 4.1. Kvantitatívne vs. kvalitatívne metódy hodnotenia // 33
- 4.2. Prehľad spôsobov hodnotenia reálnych participatívnych procesov (1980 – súčasnosť) // 34

## 5. EMPIRICKÉ OVEROVANIE VZŤAHU

### MEDZI PROCESOM A JEHO VÝSLEDKAMI // 42

- 5.1. Príklad č. 1: Testovanie vzťahu medzi mierou participácie a dôverou // 44
- 5.2. Príklad č. 2: Vplyv deliberatívnej participácie na ochotu spolupracovať // 46

## 6. ZÁVER // 48

## 7. LITERATÚRA // 52

## 0 NÁRODNOM PROJEKTE PARTICIPÁCIA // 56

# Úvod

*„Odporúčania pre zlepšenie demokratického vládnutia sú príliš dôležité na to, aby sa robili na báze dohadov.“<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Hibbing, Theiss-Morse, 2002, s. 30.

---

Napriek nárastu záujmu o participatívne procesy v posledných desaťročiach neexistuje univerzálny spôsob, prístup alebo metóda ich hodnotenia. Na absenciu univerzálneho analytického rámca pre hodnotenie participatívnych procesov poukázali Sewell a Phillips už v roku 1979 a zdá sa, že odvtedy sa veľa nezmenilo. Problémy spočívajú predovšetkým v tom, že:

- koncept participácie nemá jednotnú definíciu,
- neexistujú všeobecne prijímané kritériá hodnotenia,
- zhoda neexistuje ani v oblasti metód hodnotenia a merania,
- neexistuje dostatok reliabilných nástrojov merania.

Hodnotenie participatívnych procesov je však dôležité, a to nielen pre všetky zainteresované strany (organizátorov a účastníkov), ale aj pre verejnosť ako takú. Hodnotenie je žiaduce:

- Z finančných dôvodov (ako záruka toho, že sa verejné zdroje používajú zmysluplne).
- Z praktických dôvodov (ako prostriedok identifikácie chýb a poučenia sa z nich).
- Z etických dôvodov (napríklad s cieľom posúdiť mieru reprezentatívnosti, inklúzie, vyváženosti a spravodlivosti).
- Z výskumných dôvodov (prehliť poznanie o tom, čo sa vlastne deje v participatívnych procesoch). Konečným cieľom hodnotenia participatívnych procesov je dospieť k všeobecnejšiemu poznaniu o tom, čo funguje (dizajn a spôsob realizácie participatívneho procesu), kedy a za akých okolností (politické, ekonomické, sociokultúrne podmienky atď.)

(Rowe, Frever, 2004).

Plán hodnotenia kvality participatívnych procesoch by mal v prvom rade zodpovedať nasledujúce otázky:

- Ako definovať „kvalitu“ participácie?
- Akým spôsobom stanoviť hodnotiace kritériá?
- Akým spôsobom pristúpiť k ich operacionalizácii a meraniu?

# 1. Čo je to „kvalita“ participácie?

---

Prvým nevyhnutným krokom hodnotenia či merania kvality participatívnych procesoch je definovať, čo kvalita participácie v tomto prípade znamená (pojem kvality sa v literatúre zvykne zamieňať s inými pojmami, napr. úspešná participácia, efektívna participácia). Bez jasnej definície nie je možné stanoviť hodnotiace kritériá, na základe ktorých by bolo možné kvalitu participácie posudzovať (Rowe, Frewer, 2004).

Na účely tejto práce sa pod kvalitnou participáciou myslí taká participácia, ktorá:

- vedie k dobrému výsledku (t. j. kvalitnej verejnej politike) a ďalším žiaducim efektom (napr. učeniu, budovaniu sociálneho kapitálu, ekonomickému rozvoju);
- pričom tieto výsledky a efekty boli dosiahnuté na základe procesu, ktorý spĺňa požiadavky demokracie a dobrého vládnutia (napr. reprezentatívnosť, spravodlivosť, transparentnosť, nezávislosť atď.).

Výhodou tejto definície je jej univerzálna aplikovateľnosť (na rozdiel od špecifických definícií, ktoré sú aplikovateľné len na konkrétny participatívny proces). Z vyššie uvedenej definície taktiež vyplýva, že koncept kvality participácie je multidimenzionálny, t. j. tvorený z viacerých komponentov alebo kritérií kvality.

## 2. Výber hodnotiacich kritérií

---

Hodnotenie participatívnych procesov sa môže zamerať buď na samotný proces, a/alebo na jeho výsledky (efekty). V odbornej literatúre je dosiaľ väčšia pozornosť venovaná procedurálnym kritériám. Problémom pri hodnotení výsledkov procesu je fakt, že inštitucionálne a spoločenské efekty sa môžu prejaviť mesiace alebo až roky po jeho ukončení. Efekty procesu je navyše náročné odlíšiť od iných vplyvov (napr. kontextuálnych) – nevieme preto s istotou povedať, či určité zmeny nastali vďaka participatívne procesu, alebo v dôsledku iných faktorov (pozri aj 5. kapitolu – *Empirické overovanie vzťahu medzi procesom a jeho výsledkami*).

Viacerí autori (napr. Chess, Purcell, 1999) obhajujú metodologický pluralizmus, t. j. vyváženú kombináciu hodnotenia participatívneho procesu, ako aj jeho výsledkov. Hodnotenia založené na percepciách jednotlivých účastníkov by mali byť porovnané s dátami z iných zdrojov (napr. prezenčné listiny, mediálne správy, zápisnice, informačné materiály, písomné pripomienky účastníkov, videozáznamy stretnutí atď.).

### 2.1. KRITÉRIÁ HODNOTENIA PROCESU

Hodnotenie procesu sa zameriava na základné parametre participatívneho procesu, pričom si kladie tieto otázky: Do akej miery sú zastúpené všetky zainteresované strany? Sú účastníci procesu legitímnymi zástupcami skupín, ktoré majú reprezentovať? Existuje otvorená a partnerská komunikácia medzi účastníkmi procesu a predstaviteľmi verejnej správy? Do akej miery je celý proces transparentný a nezávislý? Zodpovedajú sa verejné authority za svoje rozhodnutia účastníkom procesu a širšej verejnosti (Beierle, 1998)?



## 2.1.1. Príklad: hodnotenie na základe kritérií prijateľnosti a efektívnosti

Jeden z najznámejších pokusov navrhnuť univerzálny rámec pre hodnotenie participatívnych projektov učinili Rowe a Frewer (2000). Hodnotiace kritériá rozdelili na takzvané kritériá prijateľnosti (rozhodovací proces by mal byť zo strany verejnosti vnímaný ako legitímny) a kritériá efektívnosti (proces hľadania riešení musí byť efektívny, t. j. viesť k dobrým rozhodnutiam).

### Kritériá prijateľnosti

**Reprezentatívnosť** – aktéri participatívneho procesu by mali tvoriť reprezentatívnu vzorku dotknutej verejnosti. Toto kritérium možno zabezpečiť napríklad na základe stratifikovaného výberu alebo dotazníkového prieskumu o hodnotových preferenciách (participanti sú následne vybraní tak, aby boli vyvážené zastúpené rôzne hodnotové pozície).

**Nezávislosť** – participatívny proces by mal prebiehať spôsobom, ktorý neposkytuje výhody žiadnej zo zainteresovaných strán. Nezávislosť je možné zabezpečiť napríklad tým, že organizátori procesu sú nezávislí od jeho sponzorov a prítomnosťou nezávislého facilitátora.

**Včasné zapojenie** – verejnosť má byť do procesu zapojená na začiatku, resp. vtedy, keď sú všetky možnosti riešenia problému otvorené.

**Vplyv** – výstup z procesu by mal ovplyvniť prijaté riešenie, resp. verejnú politiku. Mala by existovať dohoda o tom, akým spôsobom sa bude ďalej nakladať s výstupom z procesu, respektíve záväzkov zo strany predstaviteľov verejnej moci, že návrhy verejnosti zohľadnia pri rozhodovaní.

### Kritériá efektívnosti

**Dostupnosť zdrojov** – participatívne procesy vyžadujú adekvátne zdroje. Ide o 1. informačné zdroje (kvalitné analýzy, informačné materiály); 2. personálne zdroje (organizačný tím, odborníci, facilitátori); 3. finančné prostriedky; 4. čas.

**Jasné definovanie úloh** – aktérom v procese musí byť jednoznačne jasné, akého problému sa participácia týka, aká je ich úloha v procese, čo bude výstupom z procesu a akými prostriedkami sa k nemu dospeje.

**Štruktúrovaný rozhodovací proces** – rozhodovací proces by mal byť dobre zdokumentovaný (transparentný) vrátane argumentov, ktoré zavážili, a miery podpory rôznych stanovísk zo strany jednotlivých aktérov. Špeciálnu pozornosť je potrebné venovať korekcii omylov, ku ktorým dochádza pri skupinovom rozhodovaní.

**Priaznivý pomer nákladov a výnosov** – pri plánovaní procesu je vhodné zvážiť aj pomer nákladov k získaným benefitom z participácie (princíp hodnoty za peniaze), napríklad neorganizovať veľkú a nákladnú deliberatívnu konferenciu o probléme, ktorý verejnosť nevníma ako zásadný alebo dôležitý.

Uvedené kritériá autori aplikovali na deliberatívnu konferenciu v oblasti riadenia rizík spojených s kontamináciou potravín (Rowe, Marsh, Frewer, 2004). Pri hodnotení kombinovali rôzne metódy:

- dotazník (7-bodová škála od silného súhlasu až po silný nesúhlas), ktorý vyplňali účastníci,
- check-list (kontrolný list), ktorý vyplňali expertní posudzovatelia,
- kvalitatívne rozhovory na doplnenie informácií získaných z dotazníka.

Tab. 1 – Položky dotazníka  
Zdroj: Rowe, Marsh, Frewer, 2004

#### Podľa môjho názoru...

1. Proces bol reprezentatívny z hľadiska zapojenia všetkých, ktorých sa daný problém dotýka.
2. Proces prebehol nezávisle od vonkajších vplyvov alebo tlakov zo strany jeho sponzorov.
3. Odporúčania z procesu budú implementované sponzormi procesu.
4. Ciele boli transparentné z pohľadu jeho účastníkov.
5. Zdroje (informačné materiály, dostatok času) v procese boli adekvátne a umožnili efektívnu účasť na diskusiách.
6. Povaha zadania bola dobre definovaná – bolo jasné, čo sa odo mňa očakáva.
7. Dizajn stretnutí vyústil do odporúčaní, ktoré sú logické a konzistentné.
8. Pomer nákladov a benefitov v procese bol priaznivý (t. j. nie je pravdepodobné, že by iná metóda bola efektívnejšia v dosahovaní rovnakých výsledkov).

Hodnotiaci check-list je oproti dotazníku rozsiahlejší – v rámci 8 kritérií rozlišuje 39 subkritérií, ktoré sa zisťujú prostredníctvom indikatívnych otázok. Posudzovatelia hodnotia kvalitu procesu v každom kritériu – od *veľmi zlej, zlej, priemernej, dobrej, veľmi dobrej* až po *nie je možné posúdiť*. Skóre z dotazníka sa vyhodnocuje na základe sumy hodnotení v každom kritériu (resp. aritmetického priemeru).

Pre kvalitatívne rozhovory bol navrhnutý súbor otázok:

1. Aké boli vaše očakávania v súvislosti s týmto procesom?
2. Do akej miery sa splnili? (Ak nie, prečo?)
3. Čo bolo na celom procese to najlepšie?
4. Čo bolo, naopak, najhoršie?
5. V čom mohol byť formát jednotlivých stretnutí pripravený lepšie?
6. Viete si predstaviť iný spôsob participácie, ktorý by bol efektívnejší?
7. Máte akékoľvek ďalšie komentáre k procesu?

Efektívny proces by podľa autorov mal dosiahnuť priaznivé hodnotenie vo všetkých troch typoch hodnotení.

## 2.2. KRITÉRIÁ HODNOTENIA VÝSLEDKU

Pri hodnotení výsledkov sa môžeme zamerať na kvalitu prijatých riešení alebo na široké spektrum efektov, ktoré nastávajú v dôsledku prijatých politík, ale aj procesu ako takého. Nasledujúca tabuľka ponúka orientačný prehľad potenciálnych priaznivých efektov participatívneho procesu. Participatívne procesy, pochopiteľne, nevedú len k priaznivým efektom, naopak, prinášajú so sebou aj veľa rizík (pozri napr. Luyet et al., 2012).

Tab. 2 – Efekty participácie

### Efekty participácie

1. Vzdelanie verejnosti, politická gramotnosť.
2. Sociálne učenie (predstavitelov VS aj verejnosti).
3. Vzdelanie predstaviteľov verejnej správy (o preferenciách, potrebách verejnosti).
4. Budovanie sociálneho kapitálu (vznik spolupracujúcich sietí, dôvery, noriem).
5. Redukcia konfliktov a protestov, sťažností zo strany občanov.
6. Zvýšenie kvality rozhodnutia (inovatívne riešenia).
7. Zmena postojov, hodnôt.
8. Zmocnenie.
9. Uznanie legitímnosti záujmov ostatných.
10. Miera sociálnej kohézie, integrovaná spoločnosť.



11. Tolerancia voči iným skupinám, miera solidarity.
12. Záujem o politiku, miera angažovanosti.
13. Ochota ku spolupráci.
14. Spokojnosť s prijatým rozhodnutím.
15. Životná spokojnosť, kvalita života (well-being).
16. Ekonomický rozvoj územia.

### 2.2.1. Príklad: Hodnotenie na základe „sociálnych cieľov“

Príkladom hodnotenia založeného na výsledkoch procesu je hodnotiaci rámec, ktorý sformuloval Beierle (1998). Rámec je založený na dosiahnutí nasledujúcich žiaducich cieľov, resp. efektov participácie:

1. vzdelanie verejnosti,
2. zohľadnenie hodnôt, preferencií a poznania verejnosti pri rozhodovaní,
3. zvýšenie kvality prijatého rozhodnutia,
4. budovanie dôvery,
5. redukcia konfliktov,
6. priaznivý pomer nákladov a výnosov (cost-effectiveness).

Beierle tieto efekty nazýva sociálnymi, resp. spoločenskými cieľmi, pretože presahujú záujmy zúčastnených a smerujú k záujmom spoločnosti ako takej. Pri hodnotení jednotlivých kritérií odporúča nasledujúci súbor indikatívnych otázok:

#### Vzdelanie verejnosti:

- Aká časť verejnosti mala prístup k informáciám a využila túto možnosť?
- Boli informácie distribuované aj širšej verejnosti, napríklad prostredníctvom médií, kampaní alebo konferencií?
- Mali zapojení aktéri pocit, že sa na základe získaných informácií dokážu zmysluplne zúčastňovať na diskusiách a prispieť ku kvalite rozhodnutia?
- Mali jednotlivé skupiny presnú predstavu o svojej úlohe v procese?
- Boli dostupné relevantné, spoľahlivé a dôveryhodné informácie?

## Zohľadnenie hodnôt, preferencií a poznania verejnosti pri rozhodovaní:

- Boli návrhy a pripomienky verejnosti využité v procese analýzy a rozhodovania?
- Do akej miery je zapojená verejnosť presvedčená o tom, že mala vplyv na prijaté rozhodnutie? Dostala verejnosť prijateľné zdôvodnenie toho, prečo niektoré pripomienky neboli zohľadnené?
- Boli oslovené a zapojené všetky zainteresované strany (vrátane tých bez formálnej organizácie alebo znevýhodnených skupín)?
- Do akej miery boli zúčastnení aktéri skutočnými reprezentantmi zainteresovaných skupín?
- Do akej miery boli účastníci procesu nútení zodpovedať sa skupinám, ktoré reprezentujú?

## Zvýšenie kvality prijatého rozhodnutia:

- Objavili sa v procese nové, inovatívne nápady alebo riešenia?
- Zvýšila sa spokojnosť všetkých zúčastnených s procesom ako takým a s prijatým rozhodnutím (napr. v porovnaní s podobnými procesmi v minulosti, ktoré neprebíhali participatívne)?
- Objavili sa v procese nové fakty, ktoré dopĺňali, korigovali alebo významne zlepšili odborné analýzy? Boli prijaté rozhodnutia technicky, finančne a politicky uskutočniteľné?

## Budovanie dôvery

- Je verejnosť presvedčená o tom, že organizátori procesu sú schopní a ochotní plniť svoje záväzky?
- Do akej miery je verejnosť presvedčená o tom, že predstavitelia verejnej správy si vážia jej záujmy? Aká je ochota predstaviteľov verejnej správy postúpiť časť svojej autority a moci zapojenej verejnosti?
- Do akej miery je verejnosť presvedčená o tom, že by verejná správa prijala a implementovala vhodné riešenia aj bez verejného tlaku a kontroly?

## Redukcia konfliktov:

- Zmiernil participatívny proces protesty a sťažnosti verejnosti voči prijatým rozhodnutiam?
- Aký je pomer prijatých sťažností alebo súdnych podnetov v porovnaní s inými podobnými prípadmi? Ak došlo k dohode, boli zúčastnené strany ochotné ju dodržať v priebehu dlhšieho času?

- Vytvorili sa komunikačné mechanizmy, ktoré umožnia flexibilne reagovať na meniace sa podmienky? Zlepšil sa obraz verejnej správy (z hľadiska jej kompetencie a dôveryhodnosti) v očiach verejnosti natoľko, že to v budúcnosti uľahčí prípadnú spoluprácu s verejnosťou?
- Zhoršil alebo zlepšil participatívny proces vzťahy a spoluprácu medzi zapojenými aktérmi či skupinami?

## Priaznivý pomer nákladov a výnosov

(pozn.: toto kritérium sa niekedy označuje ako procesné, inokedy ako kritérium hodnotenia výsledku participácie)

- Boli zvolené nástroje zapájania verejnosti efektívne z hľadiska vynaložených nákladov vzhľadom na dosiahnuté prínosy?
- Mohli iné spôsoby zapájania verejnosti priniesť tie isté výsledky za vynaloženia nižších nákladov?
- Je možné vynaložené náklady v zmysle času, finančných prostriedkov a pod. zdôvodniť na základe dosiahnutých výsledkov?

## Aplikácia na konkrétny prípad

V rámci procesu v oblasti ochrany životného prostredia v Kalifornii bola miestna komunita zapojená do čistenia skládky. Napriek tomu, že výber účastníkov bol dostatočne reprezentatívny, sa v procese objavili problémy. Členovia poradného orgánu mali problém porozumieť informačným materiálom a technickým aspektom čistenia skládky. Vzhľadom na to sami spochybňovali možnosť zmysluplne prispieť k rozhodovaniu. Viacerým nebol zrejmý účel poradného orgánu ani to, do akej miery sú jeho odporúčania pre organizátorov záväzné. Veľmi málo informácií bolo tiež distribuovaných širšej verejnosti, ktorá sa o proces príliš nezaujímal, hoci účasť na stretnutiach poradného orgánu bola otvorená. Členovia poradného orgánu nedôverovali jeden druhému a polovica z nich proces opustila pred jeho ukončením. Proces bol poznamenaný aj nedostatkom dôvery medzi organizátormi, poradným orgánom a širšou verejnosťou. Existujúce konflikty participatívny proces vo výsledku skôr prehĺbil, ako zmiernil (Beierle, 1998).



# 3. Operacionalizácia a meranie hodnotiacich kritérií

---

Po stanovení súboru hodnotiacich kritérií by mala nasledovať ich operacionalizácia, t. j. prevedenie na merateľné ukazovatele kvality (Rowe, Frewer, 2000). Jeden a ten istý konštrukt môže byť operacionalizovaný rôznymi spôsobmi. V procese operacionalizácie dochádza k výberu, resp. tvorbe inštrumentov a postupov, ktoré umožnia exaktne vyjadriť mieru úspechu participatívneho procesu v každom stanovenom kritériu. Operacionalizácia hodnotiacich kritérií a výber či tvorba štandardizovaných nástrojov merania je základom rigorózneho analýzy a vzájomnej komparácie kvality participatívnych procesov. Meranie sa môže uskutočňovať napríklad prostredníctvom dotazníkov, ktoré vyplňajú samotní účastníci, alebo na základe metód, s ktorými pracujú experti ako pozorovatelia procesu. Rowe, Marsch a Frewer (2004) považujú za ideálnu situáciu, v ktorej sa obe hodnotenia (účastníkov aj expertných hodnotiteľov) pri jednotlivých kritériách zhodujú.

## 3.1. KONŠTRUKCIA MERACIEHO NÁSTROJA

---

Index je nástroj merania kvantitatívnej povahy odvodený z viacerých položiek na základe kombinácie, resp. sumy ich hodnôt. Predstavuje škálu merania hypotetického konštrukt (napr. kvality participácie), ktorý nie je možné merať na základe jednej položky alebo jediného indikátora (Babbie, 2011). Výhody indexov spočívajú predovšetkým v ich schopnosti vyjadriť hodnotu v skúmanom fenoméne prostredníctvom jedného čísla, v jednoduchej interpretácii a možnosti porovnať dosiahnuté hodnoty v jednotlivých kritériách medzi sebou navzájom aj pri opakovaných meraniach (v priebehu času). Nevýhodou je, že index môže ponúknuť skreslený obraz skúmaného fenoménu, najmä pri nesprávnej voľbe a interpretácii indikátorov (Mazziotta, Pareto, 2013).

V súčasnosti existuje viacero praktických a podrobných návodov konštrukcie indexov (pozri napr. spoločný dokument Organizácie pre hospodársky rozvoj a spoluprácu – OECD a Európskej komisie, 2008). Konštrukciu indexov možno zjednodušene rozdeliť do štyroch základných krokov (pozri aj Babbie, 2011):

- výber položiek,
- preskúmanie vzťahov medzi položkami,
- agregácia položiek do jedného indexu,
- validizácia indexu.

Mazziotta a Pareto (2012) popísali proces tvorby kompozitných indexov takto:

- Definovanie skúmaného fenoménu, z ktorého musí byť jasné, čo daný index meria – definícia by mala vychádzať z teoretického rámca a vysvetľovať súvislosť medzi jednotlivými kritériami (indikátormi). Prvým krokom pri tvorbe indexov je teda revízia dostupnej literatúry a výber teoretického rámca, na základe ktorého sa identifikujú dimenzie, resp. kritériá indexu.
- Výber indikátorov podľa relevantnosti, ale aj dostupnosti – pre jednotlivé kritériá sa následne hľadajú vhodné indikátory, ktorých môže byť viacero. Napríklad, indikátormi indexu ľudského rozvoja (Human Development Index – UNDP, 2010) sú očakávaná dĺžka života, vzdelanie a hrubý domáci produkt. Alternatívnou možnosťou sú indikatívne otázky, ktoré sa posudzujú na škále. Salzman (2003) odporúča vypočítať mieru súvislosti (koreláciu) potenciálnych indikátorov a vynechať tie, ktoré poskytujú redundantné informácie.
- Normalizácia indikátorov – umožňuje porovnávanie hodnôt v prípadoch, keď sú indikátory vyjadrené v rôznych jednotkách. Na tento účel sa používajú matematické operácie, ako napr. štandardizácia prostredníctvom z-skóre.
- Agregácia normalizovaných indikátorov – kombinácia všetkých komponentov tak, aby tvorili jeden index.

Pri konštrukcii indexov Mazziotta a Pareto (2013) odporúčajú vziať do úvahy tieto faktory:

**Typ indikátorov** – tzv. nahraditeľné vs. nenahraditeľné indikátory. Nahraditeľné sú tie, v ktorých deficit jedného komponentu môže byť nahradený nadbytkom iného komponentu (napr. nízka hodnota indikátora volebnej participácie sa kompenzuje vysokou účasťou na politických protestoch). Nenahraditeľné sú tie, kde takáto náhrada nie je možná (napr. v indexe kvality života počet kultúrnych zariadení na 100 tisíc obyvateľov nemôže kompenzovať nízke hodnotenie hrubého domáceho produktu). Nahraditeľné indikátory umožňujú použiť jednoduché metódy agregácie (napr. aritmetický priemer), kým pre nenahraditeľné sa odporúčajú iné metódy (napr. geometrický priemer).

**Spôsob agregácie** – závisí od toho, či má byť index použiteľný aj pre širšiu verejnosť. Ak je zámerom výskumníkov, aby bol index použiteľný pre širší okruh používateľov, jednoduchá metóda agregácie (napr. aritmetický priemer)

je vhodnejšia ako komplexné metódy (multivariačné metódy, faktorové analýzy a pod.).

**Typ komparácie** – tomuto faktoru sa nebudeme podrobnejšie venovať. Zjednodušene povedané, ide o súvis medzi spôsobom normalizácie (štandardizácie) dát a možnosťou porovnávať hodnoty pri opakovaných meraniach.

**Spôsob váženia** – volí sa na základe posúdenia, či jednotlivé indikátory majú rovnakú dôležitosť, alebo nie. Kritériám možno priradiť rovnakú alebo rôznu váhu – druhá možnosť sa využíva vtedy, ak sú niektoré kritériá dôležitejšie ako iné. Existujú tri základné možnosti:

1. Všetkým kritériám sa priradí rovnaká váha.
2. Kritériám sa priradí rôzna váha na základe subjektívneho posúdenia ich dôležitosti.
3. Kritériám sa priradí rôzna váha na základe objektívneho posúdenia, resp. výpočtu ich variability (indikátory s nízkou variabilitou budú mať nižšiu váhu než indikátory s vysokou variabilitou). Vo všeobecnosti možno konštatovať, že indikátory s nízkou alebo žiadnou variabilitou nie sú v indexe príliš užitočné.

### 3.2. VALIDITA, RELIABILITA A POUŽITELNOSŤ

Tvorba meracieho nástroja by mala zohľadniť viaceré požiadavky, predovšetkým vyhovieť kritériám reliability, validity a použiteľnosti (Rowe, Frewer, 2004).

**Validita** predstavuje schopnosť výskumného nástroja zisťovať to, čo bolo zamýšľané zisťovať (v tomto prípade napr. kvalitu participácie). Existuje niekoľko rôznych typov validity (konštruktová, obsahová, kritériálna, ekologická atď.), ktorým sa v tejto práci podrobne nebudeme venovať. Praktický spôsob overenia validity výskumného nástroja je jeho porovnanie s iným etablovaným nástrojom, ktorý meria ten istý alebo príbuzný konštrukt. Problémom tohto prístupu v prípade merania kvality participácie je neexistencia overených nástrojov, na základe ktorých by sa dali nové nástroje posudzovať.

**Reliabilita** udáva spoľahlivosť testu, teda relatívnu neprítomnosť chyby merania. Reliabilita sa posudzuje prostredníctvom opakovanej administrácie nástroja (test, retest) a na základe vnútornej konzistencie jeho položiek (Cronbachova alfa). Vychádza z predpokladu, že všetky položky nástroja, ktorý meria jeden konštrukt, by mali mať medzi sebou vysokú pozitívnu súvislosť (koreláciu). V kvalitatívnom výskume sa zvykne využívať tzv. zhoda pozorovateľov (resp. hodnotiteľov). Ide o mieru, do akej viacerí posudzovatelia hodnotia ten

istý jav zhodne (napríklad interview nezávisle od seba kóduje viac výskumníkov). Reliabilita je nevyhnutnou, avšak nie postačujúcou podmienkou validity (nástroj môže spoľahlivo merať určitý konštrukt, avšak nie ten, ktorý bol zamýšľaný výskumníkom).

K požiadavkám validity a reliability pridávajú Rowe a Frewer (2004) aj kritérium *použitelnosti*. Podľa nich nestačí, ak sú nástroje merania dostatočne validné a reliabilné, musia byť zároveň aj použiteľné v praxi vzhľadom na časové, finančné a iné obmedzenia. Reálna použiteľnosť nástroja je inverzne úmerná snahe, ktorú musia participanti vynaložiť pri jeho vyplňaní (napr. ak ide o dotazník). Indikáciou toho, že nástroj nespĺňa kritérium použiteľnosti, je napríklad to, ak participanti prejavujú malú ochotu dotazník vyplniť, nízka návratnosť alebo nevyplnené údaje. Nie je zriedkavé, že výskumníci musia v praxi pristúpiť ku kompromisom práve kvôli použiteľnosti nástroja a ochote participantov zúčastniť sa na výskume. V konečnom dôsledku sa treba usilovať o praktickú použiteľnosť nástrojov za súčasného overenia ich validity a reliability. Je veľmi dôležité, aby spôsob overovania reliability a validity meracieho nástroja výskumníci explicitne formulovali a uviedli aj príslušné zistenia (napr. Cronbachovu alfu, výsledky faktorovej analýzy a pod.).

### 3.3. INDEXY PARTICIPÁCIE A DELIBERÁCIE

#### 3.3.1. Indexy kvality deliberácie

Index kvality diskurzu (*The discourse quality index – DQI*) navrhli Steenbergen et al. (2003) na základe Habermasovej teórie diskurzívnej etiky (Habermas, 1995, 1996). Index kvality diskurzu pozostáva z kvantitatívneho hodnotenia na základe vyhovenia nasledujúcim kritériám:

- **Kritérium rovnosti (participatívnosti)** hodnotí reprezentatívnosť aktérov, inklúziu a rovnosť, t. j. či a nakoľko je prístup do procesu deliberácie otvorený, do akej miery jednotliví aktéri vstupujú do diskusie, do akej miery sú prerušovaní a nakoľko zavážia v diskusii ich argumenty.
- **Kritérium kvality zdôvodňovania** vyjadruje mieru, v akej odvodené premisy podporujú tézy diskutujúcich. Gutman a Thompson (1996) upozorňujú, že dôležitá je nielen miera zdôvodňovania – či je, alebo nie je tvrdenie sprevádzané zdôvodnením – ale aj obsah argumentov (napr. rasistické argumenty by mali byť automaticky diskvalifikované).

- **Kritérium spoločného dobra** sa vzťahuje k stanovisku, aké jednotliví diskutujúci v argumentácii zastávajú – či svoje argumenty opierajú len o súkromný záujem, alebo o dobro celej skupiny či verejnosti.
- **Kritérium rešpektu** rozlišuje medzi rešpektom k skupinám ľudí, rešpektom k požiadavkám ostatných diskutujúcich a rešpektom voči ich protiargumentom. V prvom prípade sa hodnotiaci zameriavajú na výroky, ktoré rešpektujú alebo dehonestujú vyjadrenia iných osôb alebo skupín. V druhom prípade hodnotiaci upriamuje pozornosť na pozitívne a negatívne zmienky o tých, ktorí nie sú účastníkmi debaty (napr. výroky o menšinách). Rešpekt voči protiargumentom oponentov sa posudzuje na základe toho, ako k nim diskutujúci pristupuje. Analytik sleduje, či sa diskutujúci nepokúša argumenty protivníka degradovať, či používa iné prostriedky, než je neosobná kritika prostredníctvom korektnej argumentácie.
- **Konstruktívnosť interakcií** hodnotí, nakoľko prejavujú diskutujúci záujem kooperovať. Hodnotenie tohto kritéria sa pohybuje na škále od situácie, keď diskutujúci zotrávajú na svojich pozíciách bez toho, aby prihliadali k argumentom oponentov a nijako sa neusilujú o zblíženie svojich pozícií, až po ideálnu situáciu, keď k zblíženiu pozícií dochádza prostredníctvom konštruktívnych návrhov.

Index kvality deliberácie sa zostavuje na základe sumy hodnotení všetkých relevantných kritérií (aplikácia kritérií indexu na participatívne procesy v Steenbergen et al., 2003; Monnoyer-Smith, Wojcik, 2012). Jednotkou analýzy je diskurz, resp. každý individuálny prehovor aktérov. Autori rozlišovali medzi tzv. relevantnými a irelevantnými časťami prejavu (napr. doplňujúce otázky a pod.), pričom kódovali len tie relevantné. Reliabilita indexu sa meria na základe:

- zhody posudzovateľov, že určitý indikátor je možné aplikovať na konkrétnu jednotku analýzy;
- zhody v priradení konkrétneho kódu.

Posledným krokom pri konštrukcii sumárneho indexu je preskúmanie vzťahov medzi jednotlivými kritériami a overenie toho, či tvoria jeden celok, resp. merajú jeden konštrukt (kvalitu deliberácie).

## Kódovacie kategórie

### Participácia

- 0 – prerušenie rečníka;
- 1 – účasť v diskusii možná bez prerušenia.

### Úroveň zdôvodňovania

- 0 – žiadne zdôvodnenie;
- 1 – deficitné zdôvodnenie (napr. rečník uvedie dôvod Y, prečo by sa skupina mala rozhodnúť pre X bez bližšieho vysvetlenia vzťahu medzi X a Y);
- 2 – kvalifikované zdôvodnenie (rečník vysvetlí aj súvislosť medzi X a Y);
- 3 – sofistické zdôvodnenie (rečník uvedie aspoň dve úplné zdôvodnenia požiadavky X).

### Obsah zdôvodnenia

- 0 – explicitné stanovisko týkajúce sa skupinových záujmov;
- 1 – neutrálne stanovisko (žiadna zmienka o skupinovom alebo spoločnom záujme);
- 2a – explicitné stanovisko týkajúce sa spoločného záujmu (utilitárne poňatie – čo najväčšie dobro pre čo najväčší počet osôb);
- 2 b – explicitné stanovisko týkajúce sa spoločného záujmu (princíp spravodlivosti – pomoc slabším).

Pozn.: Kódy 0, 2a a 2 b sa vzájomne vylučujú.

### Rešpekt

Rešpekt voči rôznym skupinám (ktoré nemusia byť účastné na diskusii):

- 0 – žiadne prejavy rešpektu (negatívne zmienky o skupinách, napr. o menšinách);
- 1 – implicitný rešpekt (žiadne explicitne negatívne, ale ani pozitívne zmienky);
- 2 – explicitný rešpekt (pozitívne zmienky).

### Rešpekt voči požiadavkám ostatných diskutujúcich:

- 0 – žiadne prejavy rešpektu voči požiadavkám ostatných diskutujúcich;
- 1 – implicitný rešpekt voči požiadavkám ostatných diskutujúcich;
- 2 – explicitný rešpekt voči požiadavkám ostatných diskutujúcich.

### Rešpekt voči protiargumentom:

- 0 – ignorovanie protiargumentov (protiargumenty sú v diskusii prítomné, ale oponent ich ignoruje);

- 1 – protiargumenty sú registrované, avšak následne degradované zo strany oponenta (napr. prostredníctvom ironie, negatívnych poznámok atď.);
- 2 – protistrana registruje argumenty oponentov bez negatívnej alebo pozitívnej reakcie;
- 3 – protiargumenty sú nielen registrované, ale aj explicitne pozitívne ocenené zo strany protistrany.

### Konstruktívnosť interakcií

- 0 – zotrvávanie na svojich pozíciách (diskutujúci zotrvávajú na svojich pozíciách; nie je prítomný žiadny náznak úsilia o dosiahnutie dohody alebo kompromisu);
- 1 – alternatívne návrhy (diskutujúci učiní voči protistrane návrh, ktorý sa priamo nevzťahuje na riešený problém);
- 2 – mediačné návrhy (diskutujúci učiní voči protistrane návrh, ktorý sa vzťahuje na riešený problém).

## Revidovaná verzia indexu kvality deliberácie

Index kvality deliberácie bol neskôr podrobený kritike, na základe ktorej došlo k jeho revízii. Revidovaná verzia indexu pripúšťa aj iné formy komunikácie ako racionálne zdôvodňovanie (napr. rozprávanie príbehov, strategické vyjednávanie) a kladie dôraz aj na výsledky (napr. záväznosť pre orgány verejnej moci), nielen na proces (Bächtiger et al., 2010; Monnoyer-Smith, Wojcik, 2012). Pri praktickej aplikácii sa niektoré kritériá môžu vypustiť, ak nie sú v danom prípade relevantné.

## 3.3.2. Indexy participácie

Na rozdiel od indexu kvality deliberácie, obdobný index kvality participácie v súčasnosti v literatúre absentuje.<sup>1</sup> Existujúce indexy participácie sa zameriavajú na rôzne oblasti participácie, ktoré s jej kvalitou síce súvisia, avšak nemerajú ju priamo. Konkrétne ide o:

<sup>1</sup> Indexom dobrého vládnutia, ktoré s problematikou merania participácie súvisia, sa v tejto práci bližšie nevenujeme. Pre bližšie informácie pozri Slovník základných pojmov participácie občanov a verejnosti v kontexte demokracie: <[https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/aktuality/participacia/2018/z\\_dennikov\\_analytiky/december\\_2018/Slovník%20zakladnych%20pojmov\\_FINAL.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2018/z_dennikov_analytiky/december_2018/Slovník%20zakladnych%20pojmov_FINAL.pdf)>



- mieru využívania participatívnych metód,
- mieru zapájania občanov v rôznych oblastiach verejnej správy,
- fázy procesu, v ktorých sú občania zapájaní.

Indexy boli skonštruované s cieľom zhodnotiť mieru a spôsoby participácie v amerických mestách (Wang, 2001; Wang, Wart, 2007). V prípade všetkých troch indexov autori prieskumu v ďalších výpočtoch narábali s priemerom dosiahnutého skóre v jednotlivých položkách, hodnotených na Likertovej škále. Dôležité údaje predstavovali aj štandardná odchýlka a reliabilita indexu (pozri 3.2. *Validita, reliabilita a použiteľnosť*).

Použitá škála:

1	2	3	4	5
silne nesúhlasím	nesúhlasím	ani súhlas, ani nesúhlas	súhlasím	silne súhlasím

Tab. 4 – Indexy participácie

Zdroj: Wang (2001), Wang, Wart (2007)

#### Index využívania participatívnych metód

Respondenti sa prostredníctvom 5-bodovej škály vyjadrujú ku konštatovaniu, že ich administratíva využila konkrétnu metódu (nástroj) participácie:

Verejné vypočutie.

Komunitné a susedské stretnutia.

Občianske poradné komisie, rady a výbory.

Vypočutie jednotlivých reprezentantov občanov.

Prieskum (potrieb) občanov.

Občianske fókusové skupiny.

Telefonická linka pre občanov.

Internetová komunikácia.

#### Index participácie na fungovaní verejnej správy

Respondenti označujú prostredníctvom 5-bodovej stupnice, či boli občania v ich meste zahrnutí do výkonu nasledujúcich funkcií:

Manažérske funkcie:

1. Rozpočet.

2. Personálne záležitosti.

3. Zaopatrovacie služby.

↗ ↗

↓
Služby:
4. Zónovanie a plánovanie.
5. Parky a rekreácia.
6. Polícia a verejná bezpečnosť.
7. Vynucovanie zákona.
8. Doprava a údržba ciest.
9. Pevný odpad a zber odpadkov.
<b>Index participácie na rozhodovaní</b> Respondenti sa na 5-bodovej škále vyjadrujú k tomu, v ktorých fázach procesu boli občania zapojení do rozhodovania:
Nastavovanie cieľov
1. Určenie činností a programov.
Určovanie stratégie politik a kapacít
2. Vývin stratégií, ako dosiahnuť programové ciele.
3. Vývin programových alternatív.
4. Vyjednávanie o rozpočte.
5. Určenie exekutívneho rozpočtu.
Monitorovanie a hodnotenie
6. Monitorovanie procesu poskytovania služieb.
7. Hodnotenie procesu poskytovania služieb.
8. Kontrola služieb a dosahovania programových cieľov.
9. Hodnotenie politik a programových cieľov.
<b>Index celkovej participácie</b>
Priemer
Cronbachova alfa

# 4. Prehľad spôsobov merania a hodnotenia participatívnych procesov

## 4.1. KVANTITATÍVNE VS. KVALITATÍVNE METÓDY HODNOTENIA

Hodnotenie a meranie participácie sa realizuje buď kvantitatívnym spôsobom, na základe operacionalizácie a kvantifikácie jednotlivých premenných (pozri 3. kapitolu), alebo kvalitatívne. Napriek užitočnosti a širokej využiteľnosti kvantitatívnych postupov tento prístup viacerí autori kritizujú (napr. Harvey, 2009). Redukcia komplexného diania v participatívnych procesoch na číselné vyjadrenie v podobe indexu podľa nich neposkytuje adekvátny obraz o kvalite procesu, najmä ak hodnotenie nie je doplnené o kvalitatívne prístupy. Kvalitatívny prístup k hodnoteniu participatívnych procesov má zväčša podobu prípadových štúdií, resp. „príbehov“, ktoré sa snažia detailne popísať a analyzovať participatívne procesy (Burton, 2009). Z hľadiska metód sa tento prístup opiera o výpovede účastníkov, obsahovú analýzu dokumentov a zriedkavejšie o systematické pozorovanie.

Pri hodnotení kvality procesov je možné využiť napríklad etnografické, diskurzívne a fenomenologické prístupy (Harvey, 2009):

- **Etnografický prístup** si kladie za cieľ porozumieť diani v prirodzenom prostredí. Na tento účel najčastejšie využíva etnografické pozorovanie, v ktorom sa výskumník stáva súčasťou diania. Osobná účasť, a v ideálnom prípade dlhodobý osobný kontakt s aktérmi v ich prirodzenom prostredí, umožňuje porozumieť ich hodnotám a popísať dianie v participatívnom procese do hĺbky, v akej to iné prístupy neumožňujú.
- **Diskurzívne prístupy** sa bližšie zameriavajú na vzájomné interakcie medzi aktérmi, ktoré analyzujú s dôrazom na rôzne aspekty komunikácie. Zatiaľ čo konverzačná analýza podrobne skúma vetnú stavbu a výber rétorických prostriedkov, diskurzívna analýza venuje väčšiu pozornosť analýze diskurzu, inštitucionálnemu usporiadaniu a mocenským aspektom sociálnych vzťahov a tomu, ako sa vzájomne konštituuju.
- **Fenomenologický prístup** si všíma predovšetkým osobné skúsenosti a zážitky účastníkov procesu. Hoci sa môžu zdať z hľadiska „objektivity“ hodnotenia irelevantné, Harvey (2009) upozorňuje, že účasť v participatívnych procesoch často prináša vysoko emocionálne situácie (pozri aj Thompson, Hoggett, 2001). Participant tak získavajú osobnú skúsenosť, ktorej sa však zriedka venuje dostatočná pozornosť. Porozumenie tejto skúsenosti by umožnilo bohatší opis a hlbší vhľad do participatívnych procesov.

## 4.2. PREHLAD SPÔSOBOV HODNOTENIA REÁLNYCH PARTICIPATÍVNYCH PROCESOV (1980 – SÚČASNOSŤ)

Súčasný objem výskumných poznatkov umožňuje poskytnúť prehľad prístupov, metód a kritérií, o ktorých sa v literatúre najčastejšie diskutuje a ktoré už boli empiricky testované v praxi na konkrétnych projektoch. V tabuľke 5 ponúkame chronologickú sumarizáciu spôsobov hodnotenia reálnych participatívnych procesov. V prvom stĺpci zľava je uvedený zdroj (autori štúdie) a opis kritérií, ktoré hodnotitelia procesu použili. Ďalšia časť tabuľky obsahuje popis nástrojov merania a bližšiu charakteristiku participatívneho procesu.

Tab. 5 – Prehľad spôsobov hodnotenia reálnych participatívnych procesov  
Zdroj: Rowe, Frewer, 2004, doplnené a upravené autorkami

Zdroj	Hodnotiace kritériá	Nástroj merania	Charakteristika procesu
Schroeter, Scheel, Renn, Schweizer, (2016)	Autori najskôr z literatúry odvodili normatívne kritériá, ktoré upravili pre konkrétny proces. Finálne hodnotenie pozostávalo z kombinácie normatívnych a empirických kritérií: 1. Očakávanie (na začiatku). 2. Transparentnosť. 3. Prijateľnosť (súhlas s dizajnom procesu a mandátom verejnosti). 4. Férovosť (rovnosť). 5. Efektívnosť (dosiahnutie cieľov). 6. Pomer vynaloženého úsilia a dosiahnutých výsledkov. 7. Vplyv na rozhodnutie. 8. Spokojnosť (na konci).	Dotazníky, kvalitatívne rozhovory a analýza dokumentov.  Dotazník sa týkal nových perspektív, férovosti diskusií, stupňa informovanosti, atmosféry stretnutí, vplyvu facilitátorov, zohľadnenia argumentov bez ohľadu na sociálnu pozíciu hovoriaceho, ochoty odborných stakeholderov vziať do úvahy laickú perspektívu, miery, v akej sa návrhy verejnosti odzrkadlili vo finálnom výstupe, kvality výstupu (miera inovatívnosti, pokrytie všetkých dôležitých tém), pomeru medzi vynaloženou snahou zo strany participantov a výsledkami, dôvery voči politickým elitám.	Participatívny proces v oblasti environmentálneho plánovania (národná úroveň) – online platforma pre deliberáciu a offline deliberujúce skupiny, pozostávajúce z občanov a odborných stakeholderov.
Monnoyer-Smith, Wojcik, (2012)	1. Rovnosť. 2. Racionálne zdôvodňovanie. 3. Orientácia na spoločné dobro. 4. Rešpekt. 5. Konštruktívnosť interakcií. 6. Alternatívne vyjadrenia.	Porovnanie online a offline deliberácie; oba spôsoby deliberácie boli kódované na základe stanovenejších kritérií. Zistili, že: 1. online a offline deliberácia sa líšia z hľadiska demografických charakteristík účastníkov (napr. ženy viac využívali online deliberáciu); 2. online deliberácia bola lepšie hodnotená v kritériách zdôvodňovania, orientácie na spoločné dobro a vzájomného rešpektu. Na druhej strane, online deliberáciu charakterizovala nízka miera interaktivity. Offline deliberácia viedla k vyššej produkcii nápadov ako online deliberácia, avšak návrhy v rámci online deliberácie mali konštruktívnejší charakter.	Participatívny proces na lokálnej úrovni v oblasti nakladania s odpadmi, 9 verejných stretnutí, offline a online deliberácia.

De Vries, Stanczyk, Ryan, Kim (2011)	<p>Tri skupiny kritérií:</p> <p>Proces:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. facilitácia,</li> <li>2. rovnosť,</li> <li>3. zapojenie účastníkov,</li> <li>4. rešpekt.</li> </ol> <p>Informácie:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. dostupnosť expertov,</li> <li>6. korekcia nesprávnych informácií a omylov,</li> <li>7. učenie,</li> <li>8. aplikácia nových vedomostí,</li> <li>9. vplyv nových informácií na názory zúčastnených.</li> </ol> <p>Uvažovanie:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. zdôvodňovanie,</li> <li>11. otvorenosť voči zložitosti,</li> <li>12. kolektívna perspektíva.</li> </ol>		<p>Prieskum (8 otázok hodnotených na škále). Vedomostný dotazník (17 položiek týkajúcich sa problematiky v oblasti bioetického výskumu).</p> <p>Analýza prepisov deliberujúcich skupín – tie boli podrobené kvantitatívnej (počet slov, počet prehovorov jednotlivých účastníkov a facilitátora) aj kvalitatívnej analýze (na základe kódovania).</p>	<p>Deliberatívna konferencia (bioetický výskum), 503 participantov náhodne rozdelených do 3 skupín – deliberujúca, skupina, ktorej boli sprostredkované edukačné materiály, skupina bez edukačných materiálov a bez deliberácie. V rámci ďalšieho výskumu (Kim et al., v tlači) tieto skupiny experimentálne porovnali a zistili zmenu postojov len v deliberatívnej skupine oproti dvom kontrolným skupinám.</p>
Charnley, Engelbert (2005)	<p>Participantov výskumu autori zahrnuli aj do výberu hodnotiacich kritérií. Finálne hodnotenie pozostávalo z nasledujúcich kritérií:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Spokojnosť verejnosti s poskytnutými informáciami.</li> <li>2. Porozumenie environmentálnym a zdravotným rizikám.</li> <li>3. Spokojnosť s možnosťami ovplyvniť rozhodovanie.</li> <li>4. Spokojnosť s reakciou na podnety občanov.</li> </ol>		<p>Hodnotenie pozostávalo zo 4 fáz: Tvorba nástrojov hodnotenia a ich revízia na základe skúseností z predošlých fáz. Použité metódy pozostávali z telefonických a emailových prieskumov a fókusových skupín. Vo všeobecnosti sa nástroje hodnotenia zjednodušovali a skracovali, pričom telefonické prieskumy boli vypustené úplne. Zmena v spôsobe hodnotenia spôsobila problémy pri porovnávaní výsledkov získaných v jednotlivých fázach.</p>	<p>Osemročný program v oblasti čistenia riskantných odpadových skládok (viacero participatívnych procesov v rôznych lokalitách).</p>
Grant, Curtis (2004)	<p>Na základe revízie literatúry autori odvodili 46 kritérií kvality procesu, ktoré následne upravili pre konkrétny proces. Výsledný súbor kritérií hodnotenia:</p> <p>Hodnotenie procesu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zahnutie všetkých zainteresovaných strán.</li> <li>2. Možnosť ovplyvniť rozhodovanie.</li> <li>3. Konštruktívnosť interakcií.</li> <li>4. Kvalita rozhodovania.</li> </ol> <p>Hodnotenie výsledkov:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Budovanie kapacít.</li> <li>6. Odpoveď na individuálne a kolektívne potreby.</li> <li>7. Vplyv laického (lokálneho) poznania na proces.</li> <li>8. Vytvorenie plánu, ktorý dosiahne širokú podporu.</li> </ol>		<p>Rozhovory, pozorovanie, analýza strategických dokumentov.</p>	<p>Participatívny proces v oblasti manažmentu vodných tokov.</p>
Rowe, Marsh, Frewer (2004)	<p>Deväť kritérií:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definovanie cieľov.</li> <li>2. Reprezentatívnosť.</li> <li>3. Včasné zapojenie.</li> <li>4. Nezávislosť.</li> <li>5. Priaznivý pomer nákladov a výnosov.</li> <li>6. Vplyv.</li> <li>7. Transparentnosť.</li> <li>8. Štruktúrované rozhodovanie.</li> <li>9. Dostupnosť zdrojov.</li> </ol>		<p>Dotazník pre účastníkov, rozhovory, prieskum.</p>	<p>Deliberatívna konferencia.</p>

Bickerstaff, Walker (2001)	Kritériá procesu: 1. Inklúzia. 2. Transparentnosť. 3. Interakcia. 4. Kontinuita.  Kritériá výsledku: 5. Vplyv procesu na prijatý dopravný plán.		Prieskum verejných autorít v oblasti dopravy, obsahová analýza plánovacích dokumentov.	Viacero procesov v oblasti dopravy.
Carr, Halvorsen (2001)	1. Reprezentatívnosť. 2. Identifikácia spoločného dobra. 3. Zahŕnutie hodnôt a presvedčení do diskusie.		Porovnanie účastníkov s demografickými údajmi, prieskum, analýza prepisov diskusií.	Tri procesy: 1x prieskum, 2x komunitné stretnutia.
Halvorsen (2001)	Komfort a spokojnosť účastníkov, deliberácia.		Prieskum (5-bodová škála), 7 otázok – spokojnosť; 6 – komfort; 5 – deliberácia). Reliabilita škály vyjadrená Cronbachovou alfou.	Komunitné stretnutia, diskusie v rámci komunit.
Beierle, Konisky (2000)	Tri „sociálne ciele“: 1. Zakomponovanie perspektív verejnosti do rozhodovania. 2. Riešenie konfliktov medzi súperiacimi záujmami. 3. Zvýšenie dôvery vo verejnú inštitúciu.		Hodnotenie publikovaných prípadových štúdií.	29 prípadových štúdií, zväčša poradných orgánov v oblasti environmentálneho plánovania.
Guston (1999)	1. Všeobecný dopad procesu. 2. Dopad na myslenie aktérov. 3. Dopady v oblasti učenia.		Pološtruktúrované telefonické interview, online prieskum.	Konsenzuálna konferencia v oblasti telekomunikácií.
Coglianesi (1997)	Skrátenie času pri tvorbe regulácie, redukcia súdnych sporov.		Čas potrebný na dosiahnutie rozhodnutia, počet žalôb v participatívnych verus neparticipatívnych prípadoch.	67 prípadov participatívneho vyjednávania – porovnanie s neparticipatívnymi postupmi.
Petts (1995)	Päť kritérií: 1. Reprezentatívnosť. 2. Efektívnosť metódy procesu. 3. Zhoda s cieľmi jednotlivých účastníkov. 4. Učenie. 5. Vplyv na rozhodovanie.		Štruktúrované interview, dotazník administrovaný väčšej vzorke. Monitorovanie stretnutí, dokumentov atď.	Tri občianske panely/ komunitné poradné fóra.
Renn, Webler, Wiedemann (1995)	Dve metakritériá: férovosť a kompetencia (sedem ďalších subkritérií).		Kritériá hodnotené na základe indikatívnych otázok.	Rôzne procesy: občianske poradné komisie, plánovacie bunky, občianske poroty, mediácia, občianske iniciatívy, participatívne vyjednávanie a i.
Kathlene, Martin (1991)	1. Reprezentatívnosť. 2. Pomer nákladov a výnosov. 3. Vplyv na prijaté politiky.		Porovnanie s demografickými charakteristikami populácie (reprezentatívnosť), pomer nákladov a výnosov hodnotený na základe ceny za hodinu času participantov, výstup z procesu porovnaný s prijatou politikou (vplyv). Perspektívy účastníkov získané na základe dotazníka, interview s predstaviteľmi verejnej správy	Občiansky panel v oblasti dopravného plánovania.
Houghton (1988)	Výsledky merané na základe perspektív účastníkov, organizátorov a „reálnych“ výsledkov.		Dotazník spokojnosti (účastníci), hodnotenie toho, nakoľko boli výstupy procesu vzaté do úvahy (sponzori), „reálne“ výsledky posudzované na škále na základe informácií z rozhovorov a analýzy dokumentov.	Deväť občianskych rád.
Berry, Portney, Bablitch, Mahoney (1984)	Tri kritériá: 1. Posúdenie predchádzajúceho hodnotenia. 2. Reprezentatívnosť. 3. Otvorenosť rozhodovacieho orgánu voči požiadavkám participujúcich.		Hodnotenie jednotlivých kritérií na škále (metaanalýza participatívnych procesov, ktoré boli vyhodnotené niekým iným, zväčša organizátormi procesov).	45 procesov rôzneho typu a v rôznych oblastiach (napr. doprava, bývanie, životné prostredie).

Cole, Caputo (1983)	Len jedno kritérium: vplyv na rozhodnutie.		Dotazník zaslaný predstaviteľom verejnej správy všetkých amerických miest nad 50 tisíc obyvateľov (50 % návratnosť).	Vyššie 2000 verejných vypočítí.
MacNair, Caldwell, Pollane (1983)	Miera partnerstva v komunite. Šesť kritérií: 1. Frekvencia stretnutí. 2. Alokované zdroje. 3. Prístup k autoritám. 4. Úloha občanov. 5. Zapojenie do rozhodovacieho procesu. 6. Nezávislý výber členov.		Kritériá hodnotené na trojbodovej škále a následne skombinované do jedného indexu komunitného partnerstva.	394 poradných občianskych „jednotiek“ (poradná funkcia v rôznych oblastiach, napr. doprava).
Twight, Carroll (1983)	Miera konsenzu a otvorenosť autorít voči vplyvu verejnosti.		Dotazník – hodnotenie na škále a výber z ponúknutých možností. Hodnotenie miery konsenzu na základe porovnania odpovedí participantov a ostatnej verejnosti.	13 pracovných seminárov v oblasti územného plánovania.
Hannah, Lewis (1982)	Vplyv na rozhodovanie (napr. v rámci poradného orgánu, skupiny).		Trénovaní pozorovatelia hodnotili interakcie (napr. koľko návrhov bolo iniciovaných občanmi a koľko organizátormi procesu).	9 občianskych poradných komisií na lokálnej úrovni (rôzne oblasti).

# 5. Empirické overovanie vzťahu medzi procesom a jeho výsledkami

---

Väčšina štúdií, ktoré pracujú s hodnotením procesuálnych kritérií, implicitne predpokladá, že kvalitný proces povedie k dobrým výsledkom. Hoci intuitívne sa tento záver zdá logický, vzťah medzi kvalitou participatívnych procesov a ich výsledkami nie je zatiaľ dostatočne empiricky preukázaný (Beierle, 1998). Na základe dostupnej evidencie nevieme teda povedať, ktoré aspekty procesu vedú k úspešným výsledkom. Kritici poukazujú na to, že pozitívne korelácie nie sú dôkazom príčinného vzťahu a prípadové štúdie sú ťažko zovšeobecniteľné. Navyše poukazujú na jestvujúce protirečivé evidencie (napr. participatívne procesy, ktoré viedli k zlým výsledkom, hoci splňali kritériá demokratickej legitimacy – Coglianesi, 2002).

Na doloženie vzťahu medzi parametrami participatívneho procesu a jeho výslednými efektmi je potrebný experimentálny, resp. kváziexperimentálny dizajn. Základom experimentálneho dizajnu je porovnanie tzv. experimentálnej skupiny, v ktorej je prítomný nejaký druh intervencie a kontrolnej skupiny bez zásahu (intervencie môžu byť odstupňované alebo rozdelené do niekoľkých typov, napr. pravá intervencia a placebo). Experimentálna a kontrolná skupina by mali byť čo najpodobnejšie vo všetkých charakteristikách s výnimkou prítomnosti, resp. neprítomnosti zásahu, čo umožňuje testovať kauzálny efekt intervencie. Rozdiel medzi experimentálnym a kváziexperimentálnym dizajnom spočíva v tom, že zatiaľ čo v experimentálnom dizajne sú participanti rozdelení do skupín náhodne, v kváziexperimentálnom dizajne náhodný výber nie je možný. Z tohto opisu je zrejmé, že väčšina výskumov v oblasti efektov participácie sa musí spoliehať na kváziexperimentálny dizajn, ktorý však preukázanie kauzálneho vzťahu výrazne komplikuje (pozri napr. Cook, Campbell, 1979).

Diskusia sa vedie aj o metodologických otázkach – o tom, ako participáciu presne definovať a kvantifikovať, aké vmedzerené a kontextuálne premenné treba vziať do úvahy, aký je vhodný model hodnotenia efektov participácie verejnosti. Adekvátna metodológia vyžaduje, aby sa porovnávala kvalita výsledku (napr. územného rozhodnutia) bez participácie verejnosti a s jej participáciou. Len tak možno vecne odpovedať na kritiku odporcov participatívneho vládnutia, ktorí sú presvedčení, že vládnutie za účasti verejnosti vedie k menej kvalitným výsledkom ako tradičné rozhodovanie v úzkom kruhu predstaviteľov verejnej moci. Náročnosť takéhoto výskumu ilustruje fakt, že v oblasti riadených participatívnych procesov je podobných štúdií veľmi málo.

Na záver uvádzame dva príklady:

- výskum, ktorý overoval vzťah medzi mierou participácie na lokálnej úrovni a dôverou verejnosti, pričom kontroloval vplyv vmedzerenej premennej, a to spôsobu, akým samospráva vykonáva svoje funkcie;
- štúdiu s kváziexperimentálnym dizajnom, ktorá porovnávala kauzálny vplyv deliberatívnej participácie na ochotu spolupracovať.

## 5.1. PRÍKLAD Č. 1: TESTOVANIE VZŤAHU MEDZI MIEROU PARTICIPÁCIE A DÔVEROU

(Wang, Ward, 2007)

Autori štúdie sa pokúsili overiť tézu, že miera zapájania verejnosti na úrovni miestnej samosprávy zvyšuje dôveru občanov vo verejnú správu. Participáciu operacionalizovali na základe indexov participácie opísaných v kapitole 3.3.2. Dôveru merali pre každú skupinu aktérov zvlášť na základe nasledujúcich položiek:

Tab. 6 – Index dôvery v samosprávu  
Zdroj: Wang, Ward, 2007

**Index dôvery verejnosti voči lokálnej samospráve**  
Pozn.: Celkový index tvorí suma hodnotení dôvery všetkých zapojených skupín.

Miestna samospráva je kompetentná.

Miestnej samospráve možno dôverovať.

Miestna samospráva zaobchádza s občanmi férovo.

Miestna samospráva naplňa svoje sľuby.

**Index celkovej dôvery**

Celkový priemer.

Vmedzerenú premennú predstavoval spôsob konania a výkon samosprávy, ktorý autori štúdie operacionalizovali takto:

Tab. 7 – Dimenzie výkonu funkcií samosprávy  
Zdroj: Wang, Ward, 2007

### Výkon funkcií samosprávy

Ochrana a zohľadnenie záujmov verejnosti

1. Budovanie konsenzu.

2. Etické správanie.

3. Zodpovedanie sa, skladanie účtov.

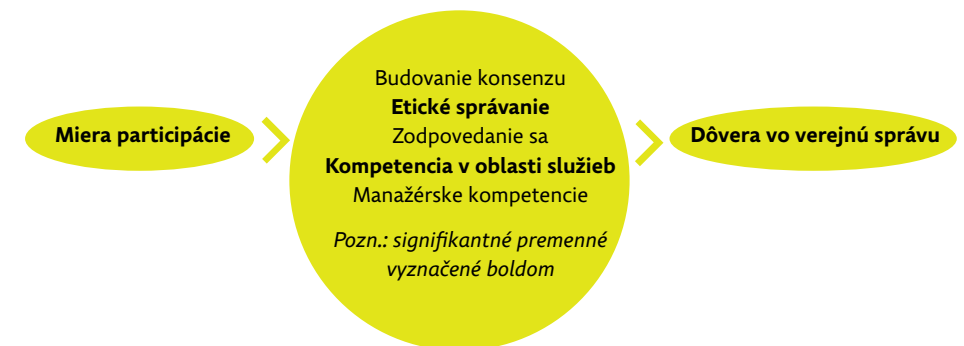
Kompetencie a reálny výkon samosprávy

4. Kompetencia v oblasti poskytovania služieb.

5. Kompetencie v oblasti manažmentu.

Zistili, že hoci vyššia miera participácie na lokálnej úrovni súvisí s vyššou mierou dôvery vo verejnú správu, tento vzťah je nepriamy a vstupuje do neho spôsob, akým samospráva vykonáva svoje funkcie. Zatiaľ čo participácia pozitívne súvisela so všetkými piatimi komponentmi výkonu samosprávy, do vzťahu medzi mierou participácie a dôverou významne vstupovali len dva komponenty: etické správanie predstaviteľov samosprávy a kompetencia v oblasti poskytovania služieb. Autori na základe týchto zistení konštatujú, že ak chce samospráva zvýšiť dôveru verejnosti, samotné zodpovedanie sa alebo zverejňovanie informácií nestačí. Musí presvedčiť verejnosť, že jej predstavitelia dodržia vysoký etický štandard správania sa a samospráva ako taká musí byť schopná zabezpečiť občanom kvalitné služby.

Obr. 1 – Vzťah medzi mierou participácie a dôverou (výkon samosprávy ako vmedzerená premenná)





## 5.2. PRÍKLAD Č. 2 – VPLYV DELIBERATÍVNEJ PARTICIPÁCIE NA OCHOTU SPOLUPRACOVAŤ

(Cavalcanti, Schläpfer, Schmid, 2008)

Štúdia testovala predpoklad, že účasť na tvorbe riešení problému prostredníctvom deliberatívnych komunitných stretnutí povedie k vyššej ochote aktérov implementovať tieto riešenia a spolupracovať s ostatnými. Účastníkmi boli rybári zo šiestich lokalít, ktorí boli pre účely experimentu náhodne rozdelení do dvoch skupín: kontrolnej skupiny bez intervencie a experimentálnej, v rámci ktorej sa konali deliberatívne stretnutia. Stretnutia sa týkali problému s nadmerným výlovom rýb, s ktorým sa komunity potýkali. Na začiatku procesu autori zmerali v oboch skupinách komunit postoje a sociodemografické charakteristiky účastníkov. Následne sa konali stretnutia deliberatívneho charakteru, v rámci ktorých boli vypracované tri alternatívy riešenia. Návrhy sa prezentovali všetkým komunitám a zisťovala sa ochota členov návrhy implementovať na základe kooperácie s ostatnými.

Ďalšou testovanou premennou vo výskume bol vplyv líderstva – autori výskumu opäť všetkých účastníkov rozdelili do kontrolnej a experimentálnej skupiny, pričom tá experimentálna bola oboznámená s preferenciou komunitných lídrov vo veci výberu najlepšieho riešenia. Následne boli porovnané veľkosti efektu nezávislých premenných (socioekonomické charakteristiky, postoje, líderstvo, participácia) na závislú premennú – ochotu ku kooperácii. Dizajn výskumu a použitá metodológia (regresná analýza) umožnili izolovať efekt každej premennej. Výsledky ukázali, že hoci samotná participácia aj názor komunitných lídrov mali kauzálny vplyv na ochotu k spolupráci (t. j. deliberatívna participácia vedie k väčšej ochote implementovať riešenia), najväčší efekt sa prejavil v premennej o presvedčení jednotlivcov, že ostatní členovia komunity sú ochotní spolupracovať (t. j. v tomto prípade obmedziť vlastné benefity z nadmerného výlovu v prospech dobra celej komunity).

Obr. 2 – Experimentálny dizajn  
Zdroj: Cavalcanti, Schläpfer, Schmid, 2008



## 6. Záver

---

Naša analýza spôsobov merania a hodnotenia participácie odhalila niekoľko užitočných smerovaní budúceho výskumu. Analytická a výskumná činnosť by sa mala zamerať predovšetkým na tieto oblasti:

- Vytvoriť rámec pre plánovanie a hodnotenie participatívnych procesov poskytujúci prehľad premenných, ktoré je potrebné v súvislosti s hodnotením participatívnych procesov dokumentovať. Zostavením podobnej metodiky sa zvyšuje pravdepodobnosť toho, že hĺbka a šírka opisu a hodnotenia participatívnych procesov budú kompletne a porovnateľné s inými projektmi. Bez dôkladnej dokumentácie nemožno pristúpiť k následnému kroku, teda k analýze toho, čo všetko spolurozhoduje o úspešnej a neúspešnej aplikácii riadenej participácie v našom spoločenskom a politickom kontexte.
- Zostaviť nástroj, ktorý by meral kvalitu participatívnych procesov priamo (index kvality participácie). Hoci existujúce indexy participácie poskytujú dôležité informácie o tom, do akej miery a akým spôsobom zapája verejná správa verejnosť do participatívnych procesov, chýba index, ktorý by bol špecificky zameraný na meranie kvality riadenej participácie. K tomuto cieľu sa najviac približujú indexy deliberácie, tie však neodrážajú všetky dôležité dimenzie participatívnych procesov. Otázna je aj ich praktická použiteľnosť, keďže nie všetky participatívne procesy majú deliberatívnu kvalitu.
- V literatúre absentujú aj výskumy, ktoré by prostredníctvom experimentálnych postupov poskytli empirickú evidenciu o vzťahu medzi parametrami kvality procesu a jeho výsledkami. Testovanie tézy o vzťahu medzi kvalitným a premysleným dizajnom participatívnych procesov a ich úspešnými výsledkami (či už ide o kvalitné politiky, alebo sekundárne efekty v podobe sociálneho učenia, zvýšenia sociálneho kapitálu a životnej spokojnosti) by malo byť prioritou výskumov v oblasti participácie. Preukázanie takéhoto vzťahu by poskytlo silnú podporu pre zavádzanie participatívnych postupov do tvorby verejných politík.



# 7. Literatúra

- Babbie, E. 2011. *The basics of social research*. Australia; Belmont, CA : Wadsworth/Cengage Learning.
- Bachtiger, A., Niemeyer, S., Neblo, M., Steenbergen, M., Steiner, J., 2010. Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. In *The Journal of Political Philosophy* 18(1), pp. 32 – 63.
- Beierle, T. 1998. *Public participation in environmental decisions: an evaluation framework using social goals*. Discussion Paper 99 – 06. Washington: Resources for the Future.
- Beierle, T. C., Konisky, D.M. 2000. Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. In *Journal of Policy Analysis and Management* 19(4), pp. 587 – 602.
- Berry, J. M., Portney, K. E., Bablich, M. B., Mahoney, R. 1984. Public involvement in administration: The structural determinants of effective citizen participation. In *Journal of Voluntary Action Research* 13, pp. 7 – 23.
- Bickerstaff, K., Walker, G. 2001. Participatory local governance and transport planning. In *Environment and Planning A* 33, pp. 431 – 51.
- Burton, P. 2009. Conceptual, theoretical and practical issues in measuring the benefits of public participation. In *Evaluation* 15(3), pp. 263 – 284.
- Carr, D. S., Halvorsen, K. 2001. An evaluation of three democratic, community-based approaches to citizen participation: Surveys, conversations with community groups, and community dinners. In *Society and Natural Resources* 14(2), pp. 107 – 26.
- Cavalcanti, C., Schläpfer, F., Schmid, B. 2008. Public participation and willingness to cooperate in common-pool resource management: a field experiment with fishing communities in Brazil. German Development Economics Conference, Zürich 2008, No. 5, Verein für Socialpolitik, Ausschuss für Entwicklungsländer, Göttingen.
- Charnley, S., Engelbert, B. 2005. Evaluating public participation in environmental decision-making: EPA's superfund community involvement program. In *Journal of Environmental Management* 77, pp. 165 – 182.
- Chess, C., Purcell, K. 1999. Public participation and the environment: Do we know what works? In *Environmental Science and Technology* 33 (16), pp. 2685 – 92.
- Coglianese, C. 2002. Is satisfaction success? Evaluating public participation in regulatory policy-making. In *Social Science Research Network Electronic Paper Collection*.
- Coglianese, C. 1997. Assessing consensus: The promise and performance of negotiated rulemaking. *Duke Law Journal* 46(6), pp. 1255 – 1349.
- Cole, R. L., Caputo, D. A. 1983. The public hearing as an effective citizen participation mechanism: A case study of the General Revenue Sharing Program. In *American Political Science Review* 78(2), pp. 404 – 16.
- Cook, T. D., Campbell, D. T. 1979. *Quasi-experimentation: design and analysis issues for field settings*. Chicago: Rand McNally College Pub. Co.
- De Vries, R., Stanczyk, A., Ryan, K., Kim, S. 2011. A framework for assessing the quality of democratic deliberation: enhancing deliberation as a tool for bioethics. In *Journal of Empirical Research on Human Research Ethics* 6(3), pp. 3 – 17.
- Grant, A., Curtis, A. 2004. Refining evaluation criteria for public participation using stakeholder perspectives of process and outcome. In *Rural Society* 14, pp. 142 – 161.
- Guston, D. H. 1999. Evaluating the first US consensus conference: The impact of the citizens' panel on telecommunications and the future of democracy. In *Science, Technology, & Human Values* 24(4), pp. 451 – 82.
- Gutmann, A., Thompson, D. 1996. *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Habermas, J. 1996. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Habermas, J. 1995. Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawls's political liberalism. In *Journal of philosophy* 92, pp. 109 – 131.
- Halvorsen, K. E. 2001. Assessing public participation techniques for comfort, convenience, satisfaction and deliberation. In *Environmental Management* 28(2), pp. 179 – 86.
- Hannah, S. B., Lewis, H.S. 1982. Internal citizen control of locally initiated citizen advisory committees: A case study. In *Journal of Voluntary Action Research* 11(4), pp. 39 – 52.
- Harvey, M. 2009. Drama, talk and emotion. Omitted aspects of public participation. In *Science, Technology and Human Values* 34, pp. 139 – 161.
- Hibbing, J., Theiss-Morse, E. 2002. *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Houghton, D.G. 1988. Citizen advisory boards: Autonomy and effectiveness. In *American Review of Public Administration* 18(3), pp. 283 – 96.
- Kathlene, L., Martin, J. A. 1991. Enhancing citizen participation: Panel designs, perspectives, and planning. In *Journal of Policy Analysis and Management* 10, pp. 46 – 63.
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M., Buttler, A. 2012. A framework to implement stakeholder participation in environmental projects. In *Journal of Environmental Management* 111, pp. 213 – 219.
- MacNair, R. H., Caldwell, R., Pollane, L. 1983. Citizen participants in public bureaucracies: Foul-weather friends. In *Administration & Society* 14(4), pp. 507 – 23.
- Mazziotta, M., Pareto, A. 2013. Methods for constructing composite indices: one for all or all for one? In *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica* 67(2), pp. 67 – 80.
- Mazziotta, M., Pareto, A. 2012. A non-compensatory approach for the measurement of the quality of life. In: Maggino F. & Nuvolati G. (eds). *Quality of Life in Italy: Research and reflections*. New York: Springer.
- Monnoyer-Smith, I., Wojcik, S. 2012. Technology and the quality of public deliberation: a comparison between on and offline participation. In *International Journal of Electronic Governance* 5(1), pp. 24 – 49.
- OECD, 2008. *Handbook on constructing composite indicators*. Methodology and user guide. Paris: OECD Publications.
- Petts, J. 1995. Waste management strategy development: A case study of community involvement and consensus-building in Hampshire. In *Journal of Environmental Planning and Management* 38 (4), pp. 519 – 36.
- Renn, O., T., Webler, T., Wiedemann, P. 1995. *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*. Dordrecht, the Netherlands : Kluwer Academic.
- Rowe, G., Frewer, L. 2004. Evaluating public participation exercises: a research agenda. In *Science, Technology and Human Values* 29, pp. 512 – 556.
- Rowe, G., Frewer, L. 2000. Public participation methods: a framework for evaluation. In *Science, Technology and Human Values* 25, pp. 3 – 29.
- Rowe, G., Marsh, R., Frewer, L. J. 2004. Evaluation of a deliberative conference using validated criteria. In *Science, Technology, & Human Values* 29(1), pp. 88 – 121.
- Salzman, J. 2003. *Methodological choices encountered in the construction of composite indices of economic and social well-being*. Ottawa: Center for the Study of Living Standards.
- Schroeter, R., Scheel, O., Renn, O., Schweizer, P. 2016. Testing the value of public participation in Germany: theory, operationalization and a case study on the evaluation of participation. In *Energy Research and Social Science* 13, pp. 116 – 125.
- Sewell, D., Phillips, S. 1979. Models for evaluation of public participation programmes. In *Natural Resources Journal* 19, pp. 337 – 358.
- Steenbergen, M., Bächtiger, A., Spöndli, M., Steiner, J. 2003. Measuring political deliberation: a discourse quality index. In *Comparative European Politics*, pp. 21 – 48.
- Thompson, S., Hoggett, P. 2001. The emotional dynamics of deliberative democracy. In *Policy & Politics* 29(3), pp. 351 – 64.
- Twight, B. W., Carroll, M. S. 1983. Workshops in public involvement: Do they help find common ground? In *Journal of Forestry* 81, pp. 732 – 35.
- Wang, X. 2001. Assessing public participation in U.S. cities. In *Public Performance and Management Review* 24, pp. 322 – 336.
- Wang, X., Wart, M. 2007. When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. In *Public Administration Review* 67(2), pp. 265 – 278.

# O NÁRODNOM PROJEKTE PARTICIPÁCIA

---

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

## **Ako merať kvalitu participatívnych procesov?**

Prehľad prístupov merania a hodnotenia kvality participácie

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

Text: Jana Plichtová, Anna Šestáková

Jazyková korektúra: Alexandra Tomeková

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 978-80-89051-48-9

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

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

