



Európska únia
Európsky sociálny fond



AKO MERAŤ KVALITU PARTICIPATÍVNYCH PROCESOV?

Prof. PhDr. Jana Plichtová, PhD., Mgr. Anna
Šestáková, PhD.

AKÉ DÔVODY VEDÚ VLÁDU, ABY VYUŽILA VEREJNÚ PARTICIPÁCIU OBČANOV?

- ✓ ak potrebujú, aby občanov boli lepšie informovaní o zámeroch a politike vlády
- ✓ ak chcú získať podporu občanov a ich aktívnu spoluprácu tak pri tvorbe politík ako aj ich realizácii, ak chcú znížiť pravdepodobnosť, že občania budú zámer politiky mariť, bojkotovať
- ✓ ak chcú zvýšiť adresnosť politík, ak chcú zvýšiť ich kvalitu v zmysle férovosti, spravodlivosti, sledovania verejného záujmu, ak chcú využiť znalosti lokálnych pomerov a podmienok (ekologické, ekonomické...).
- ✓ ak chcú zvýšiť dôveru občanov vo vládne inštitúcie a v samosprávu
- ✓ ak chcú podporiť sociálnu kohéziu danej komunity, zlepšiť jej kooperáciu a zvýšiť jej sociálny kapitál.

Občania sú totiž najlepšimi znalcami miestnych pomerov, oni disponujú poznatkami, ktoré sa týkajú vzorcov správania svojej komunity populácie, ich zvyklostí, tradícií, sociálnej stratifikácie, mocenskej štruktúry ako aj znalosťami o lokálnej ekonomike a ekologickom systéme.

Cesta k naplneniu uvedených cieľov vedie cez spôsob komunikácie medzi vládou a občanmi.

Ale aká komunikácia? Akákoľvek?

S akými spôsobmi komunikácie medzi vládou a občianskou spoločnosťou máte ako občania a aktivisti skúsenosti?

Podľa čoho ich rozlišujete?



Skúsme si najprv odpovedať na negatívne položenú otázku:

Ktoré spôsoby komunikácie medzi vládou (centrálne, regionálna, lokálna) a občianskou spoločnosťou nie sú podľa Vašej skúsenosti produktívne?

Aké môžu byť spôsoby komunikácie?



SPÔSOBY KOMUNIKÁCIE

Partnerské, autoritárske, direktívne: príkazy a zákazy, chápajúce, uzavreté, otvorené, jednostranné, obmedzujúce, voľné.

Symetrické, asymetrické.

Jednostranné, obojstranné.

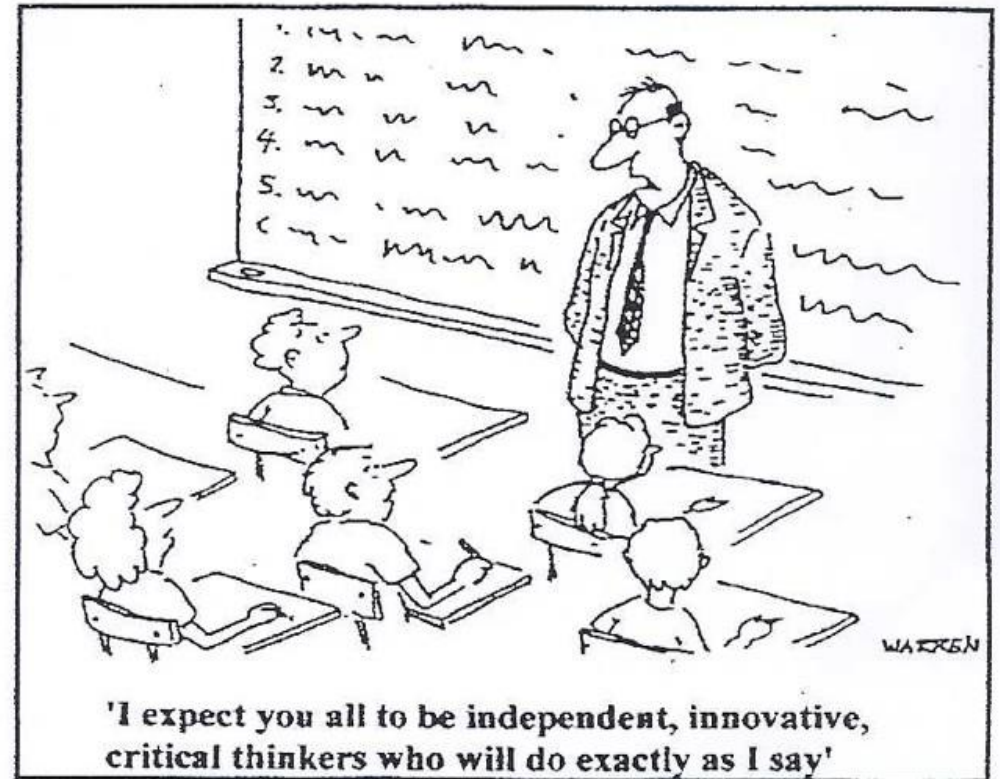


NEPRODUKTÍVNE SPÔSOBY KOMUNIKÁCIE

A. Asymetrická komunikácia, kde jedna strana komunikácie je absolútnou autoritou, len ona má pravdu, len ona je zdrojom poznania. Tá druhá strana má počúvať a podriaďiť sa, hoci ani nepozná dôvody. Nerovnosť moci.
Jednosmerná komunikácia zhora nadol.

B. Ne-komunikácia, kde každá strana vedie monológ, nepočúvajú sa navzájom, nerešpektujú sa, presadzujú svoje čiastkové ciele, s inými nekoordinované ciele.

Jednosmerná komunikácia – zhora nadol.



Prečo nie sú produktívne?

Dôvody:

- nedochádza k spätnej väzbe,
- nekorigujú sa chyby,
- nevyužívajú sa poznatky, skúsenosti a kreativita občanov,
- nedochádza k výmene myšlienok, k vzájomnému ovplyvňovaniu,
- nedochádza k adaptívnej zmene, k akumulácii sociálneho kapitálu,
- k prepájaniu po viacerých dimenziách, po vertikálnej a aj horizontálnej osi,
- nedochádza k sieťovaniu, produktívnej kooperácii a inovácii.

Moc, pravidlá, rešpekt, uznanie.



Existujú nejaké univerzálne kritériá produktívnej komunikácie?

Dialóg: symetrický, partnerský – rešpekt, úcta, uznanie, výmena poznatkov, perspektívy.

Rovnosť v úcte – ku skúsenostiam, poznatkom, potrebám druhých. Spoločná snaha dosiahnuť produktívne riešenie, ktoré zohľadňuje všetkých, nielen záujem niektorých/ elitných skupín občanov.

C. Komunikácia s príležitosťou pýtať sa na dôvody, resp. žiadať o zdôvodnenie, možnosť komentovať, pripomienkovať, podávať návrhy riešení. Dvojsmerná komunikácia.

D. Plne rozvinutá partnerská dialogická komunikácia.

Čo zahŕňa takáto komunikácia?

- ✓ ochota pozrieť sa na problém z perspektívy inej strany,
- ✓ empatia – pochopenie odlišných záujmov a potrieb
- ✓ snaha nájsť spoločný záujem, spoločne prijateľné riešenie
- ✓ zvažovať verejné dobro
- ✓ prinajmenšom koordinovať svoju činnosť tak, aby si navzájom neškodili



HODNOTENIE A MERANIE KVALITY A ÚČINKOV VEREJNEJ PARTICIPÁCIE: PROCES A VÝSLEDKY

Napriek rozsiahlej literatúre o participácii **neexistuje jednotná definícia participácie, ani jednotný koncept merania jej kvality.**

Verejná participácia (public participation) sa bežne zamieňa s inými pojmami (political participation, citizen participation, citizen involvement, engagement).

Spoločný základ väčšiny definícií: akcie/aktivity, ktorú dobrovoľne vykonávajú občania s cieľom ovplyvniť rozhodovanie v rôznych štádiách politického procesu.

Ďalšie typické charakteristiky (podľa Schroeter et al., 2016):

1. má zväčša metodický, organizovaný charakter
2. intenzívna výmena informácií (vzájomná komunikácia medzi verejnosťou a administrátormi) – dôraz na diskurz a vzdelávací potenciál
3. dôsledky participácie – vklad participujúcich je prinajmenšom zohľadnený politickými predstaviteľmi

Príklad hodnotenia kvality verejnej participácie (Schroeter et al., 2016)

- autori štúdie najskôr analyzovali rôzne definície verejnej participácie
- na základe literatúry deduktívne stanovili kritériá jej kvality, ktoré operacionalizovali a previedli na jednotlivé sub-kritériá a indikátory
- tie následne poslúžili ako základný nástroj na meranie procesu a výsledku participácie v prípadovej štúdii (environmentálny program v Nemecku, ktorý zapája verejnosť).

Definícia, ku ktorej dospeli:

Vládou riadená verejná participácia je **súbor procesov, ktoré zahŕňajú zástupcov rozličných sociálnych skupín, organizovaných treťou stranou („by the third party“) s cieľom iniciovať diskurz a kooperatívny konzultačný proces zameraný na prijatie kolektívne záväzných rozhodnutí.**

KRITÉRIÁ KVALITY PARTICIPÁCIE PODĽA AUTOROV

Hlavné charakteristiky	Sub-kritériá
1. Inkluzivita	a) Participatívny proces je platformou pre komunikáciu a vyjednávanie
	b) Rovný vklad zúčastnených (koľko priestoru dostávajú jednotlivé pozície?)
2. Informačná výmena a učenie	c) Výmena poznatkov (laické aj odborné poznatky, kvalita argumentov)
	d) Spoločná databáza informácií (rovnaký prístup všetkých participantov ku všetkým relevantným informáciám)
	e) Transparentnosť (prehľad o rozmanitých pozíciách a argumentoch rôznych skupín)
	f) Spoločné porozumenie procesu (účastníci rozumejú jednotlivým krokom particip. procesu)
3. Vplyv na politické rozhodnutia	g) Efektivita / Účinnosť (všetky zastúpené strany by mali mať vplyv na konečné rozhodnutie)
	h) Zdieľané porozumenie dôsledkov rozhodnutí

Aplikácia kritérií na prípadovú štúdiu

Nemecký environmentálny program participácie BEKO



Ministerstvo životného prostredia iniciovalo projekt verejnej participácie s cieľom získať spätnú väzbu ohľadom 110 možných aktivít a akcií zameraných na redukciu poškodzovania životného prostredia.

Zapojení boli rôzni zainteresovaní: mimovládky, environmentálne skupiny a občania – dobrovoľníci. Ich úlohou bolo posúdiť a zhodnotiť 110 možných variantov ochrany klímy (ktoré zostavili experti).

Samotný dokument bol zverejnený na internete s tým, že každý obyvateľ mesta mohol návrhy komentovať a diskutovať o nich. Účastníci živých diskusií boli vybraní náhodne.

Účastníci boli rozdelení do tematických deliberujúcich skupín, ktoré hodnotili návrhy, formulovali ďalšie odporúčania a nové otázky.

Nakoniec nezisková organizácia zhrnula občianske návrhy a odporúčania, ako aj návrhy zainteresovaných organizovaných skupín (stakeholderov) do správy, ktorú predložili vláde.

V priebehu participačného procesu prebehlo niekoľko prieskumov, zameraných na subjektívne dojmy participantov; pri meraní boli využité kvantitatívne aj kvalitatívne nástroje, on- aj offline.

Autori štúdie porovnali získané dáta so stanovenými normatívnymi kritériami.

Teoretické normatívne kritériá boli doplnené o hodnotenie participantmi, ktoré čiastočne, avšak nie úplne reflektujú a priori stanovené kritériá.

Hodnotenie participácie v BEKO teda vyzeralo nasledovne (po zohľadnení deduktívnych aj empirických kritérií):

Centrálne dimenzie merania participácie

Očakávania participantov od procesu aj výsledku (získané pred začatím procesu).

Transparentnosť - dostupnosť všetkých relevantných informácií, pochopenie úlohy, akú majú samotní participujúci; pre posúdenie dôveryhodnosti administrátorov je dôležité poznať ciele a identitu iniciátorov participatívneho procesu.

Akceptácia - posúdenie rozsahu a limitov kompetencií participujúcich v procese.

Férovosť - subjektívny dojem, že všetci účastníci dostali rovnaký priestor a bolo s nimi zachádzané rovnako.

Efektivita - došlo k dosiahnutiu cieľov participatívneho procesu? Sú výsledky prakticky použiteľné?

Účinnosť - rovnováha medzi vloženou snahou a dosiahnutými výsledkami. Pokiaľ majú účastníci pocit, že pomer snahy a výsledkov je slabý, ovplyvní to ich ochotu participovať.

Vlastný vklad - vzťahuje sa k presvedčeniu jednotlivcov, že boli v procese deliberácie vypočutí a že ich vklad bol zahrnutý do finálneho rozhodnutia.

Spokojnosť s výsledkom aj s procesom.



Stále existuje dlhá cesta k jednotnému uchopeniu kvality participácie, hoci takýto jednotný rámec hodnotenia by znamenal veľký krok vpred a umožnil by vzájomné porovnávanie výsledkov.

Na základe prípadovej štúdie autori ukázali, že hoci súbor indikátorov môže zvolený normatívne, vyššia kvalita hodnotenia potrebuje empirické indikácie o vnímaní jednotlivých participujúcich v konkrétnom prípade.

Autori teda v závere odporúčajú flexibilný a adaptívny prístup, ktorý kritériá odvodené z literatúry prispôbuje preferenciám a prioritám participujúcich.

Prípadová štúdia č.2 (Gelders et al., 2010)



Ide o pokus vytvoriť **integrovateľný analytický rámec pre projekty verejnej participácie**; ten následne autori aplikovali v dvoch prípadových štúdiách, týkajúcich sa miestnej bezpečnosti v Belgicku.

Spomínané projekty boli založené na vzájomnej výmene informácií medzi políciou a občanmi. Aktivita občanov bola cielená na nahlasovanie akýchkoľvek podozrivých aktivít v okolí. Polícia zase pracovala s občanmi na preventívnych opatreniach a správani.

Verejnú participáciu definujú ako aktivity, organizované verejnými autoritami v spolupráci s verejnosťou, ktorých cieľom je znížiť pocit neistoty v akomkoľvek štádiu rozhodovacieho procesu, na úrovni lokálnej komunity.

„Verejná participácia“ pre nich znamená tak jednotlivých občanov, ako aj spoločenské organizácie a firmy. V kontexte tejto štúdie sa zameriavajú na individuálnych občanov a občanov, združených v asociáciách. Jedná sa o štruktúrovanú kooperáciu medzi občanmi a políciou v určitej oblasti.

Autori navrhli nasledovný **analytický rámec podmienok úspešnej participácie**:



1. Participácia a spolupráca

- 1.1 Dohliadajú na implementáciu vhodní/správni ľudia?
- 1.2 Sú schopnosti a zahrnutie participantov na základni implementačnej pyramídy dostatočné?
- 1.3 Spolupracujú participantí s implementačným procesom alebo konajú proti nemu?
- 1.4 Je kooperácia na projekte súčasťou zamestnaneckej zodpovednosti participantov?
- 1.5 Sú participantí presvedčení o užitočnosti opatrení? Podporujú ich?:
- 1.6 Podporujú ciele projektu všetci vykonávatelia rozhodnutí?
- 1.7 Majú participantí priestor na vlastné uvažovanie?
- 1.8 Je dostatočne jasno v otázke, aký je rozsah povinností a kvalifikácie vykonávateľov?
- 1.9 Sú odlišní participantí (vrátane občanov) braní vážne?
- 1.10 Spolupracujú rozliční participantí dostatočne?
- 1.11 Existuje už kooperatívna štruktúra?
- 1.12 Existujú nejaké nezmieriteľné konflikty záujmov?
- 1.13 Sú vzťahy medzi odlišnými participantmi možné?

2. Zdroje

- 2.1 Je k dispozícii dostatok finančných prostriedkov?
- 2.2 Je k dispozícii dostatok zamestnancov?
- 2.3 Sú k dispozícii aj iné zdroje?

3. Zapojenie politickej authority

- 3.1 Je miestna authority ochotná vzdať sa vplyvu?
- 3.2 Je proces transparentný?
- 3.3 Držia si občania svoju autonómiu alebo ju projekt zadusil?
- 3.4 Podporuje miestna autorita projekt participácie?
- 3.5 Sú k dispozícii štrukturálne zdroje pre sledovanie projektu? Aké štrukturálne zdroje sú poskytnuté na sledovanie projektu po jeho skončení?



4. Komunikácia

- 4.1 Vedia potenciálni participanti o existencii tohto projektu?
- 4.2 Sú k dispozícii informácie o tom, aké sú kompetencie participantov?
- 4.3 Existuje jasná komunikácia o rozsahu, v akom sa vklady občanov využijú?
- 4.4 Existuje jasné a konzistentné zdôvodnenie pre politické opatrenie?
- 4.5 Je k dispozícii komunikácia o výsledkoch, ktoré projekt dosiahol v priebehu alebo po skončení projektu?

5. Kontext

- 5.1 Je daná záležitosť vhodná pre participáciu občanov?
- 5.2 Spustil sa projekt preto, že je to požiadavka z terénu?
- 5.3 Majú participanti osoh z implementácie politiky?
- 5.4 Existujú nejaké externé podmienky, ktoré komplikujú implementáciu?
- 5.5 Získali občania pocit, že sa majú starať o svoju bezpečnosť, kým polícia sa starať prestala?

6. Metóda

- 6.1 Je zvolená metóda vhodná na dosiahnutie vlastných cieľov?
- 6.2 Je politická iniciatíva dostatočne prístupná?
- 6.3 Boli participanti zahrnutí do tvorby politiky?
- 6.4 Sú ciele projektu jasné a konzistentné?
- 6.5 Sú ciele implementované a sledované?

7. Kontinuita

- 7.1 Je zabezpečená kontinuita projektu?



Aplikácia na projekt

Pri hodnotení autori dali priestor perspektívam všetkým účastníkom (polícia, občania, lokálne authority).

Využili kombináciu viacerých metód (interview, analýzu dokumentov – novín, prezentácií, letákov..), fokusové skupiny, dostupné štatistiky (od polície), interview s členmi policajného zboru, telefonické interview s vybranými občanmi a koordinátormi, ktorí sa zúčastnili projektu.

Participácia a kooperácia

V oboch projektoch existovali funkčné komunikačné siete medzi obyvateľmi, políciou a verejnou správou. Účastníci boli presvedčení o zmysluplnosti a dôležitosti celého projektu.

Koordinátori mali značnú autonómiu. Napr. rozhodovali o tom, ktoré informácie od polície pošlú všetkým obyvateľom; v jednom z miest pociťovali koordinátori nedostatok spolupráce zo strany polície, ktorá neinformovala dostatočne.

Obyvatelia a polícia sa dohodli na spoločných cieľoch, úlohy a zodpovednosť boli jasne rozdelené, pravidelne sa konali stretnutia (aj neformálnej povahy).

Zdroje

Lokálne authority podporovali projekt: hradili viaceré náklady (napr. poplatky za telefonovanie, tlač materiálov a pod.). Poskytovali priestor na stretávanie sa.

Komunikácia

Okrem stretávania sa zoči-voči, distribuovali občanom informácie v podobe novín (polícia sprostredkovala dáta, koordinátori spísali obsah a distribuovali materiály občanom).

Dáta získané metódou interview ukázalo vysokú spokojnosť napr. s preventívnymi tipmi (napr. proti lúpežiam a pod.).

Kontext

Projekt iniciovali obyvatelia po sérií vlámaní a obáv ohľadom bezpečnosti, žiadne okolnosti v zásade nezabraňujú realizácii projektov a obyvatelia jednoznačne profitujú zo zavedených opatrení.

Metóda

Projekt vzišiel z požiadavky občanov zvýšiť bezpečnosť, predovšetkým čo sa týka vlámaní. Išlo teda o pomerne špecifický a dobre definovaný problém. Autori konštatujú, že hoci sa na prvý pohľad hlásanie občanov polícii nezdá ako najlepšie riešenie, vo výsledku boli obyvatelia spokojní, pretože vnímali záujem polície o zlepšenie situácie.

Kontinuita

Oba projekty sa podarilo udržať. Obyvatelia naďalej dostávajú niekoľkokrát do týždňa informácie od polície kde sa aké vlámanie vyskytlo.

Záver

Autori sa pokúsili navrhnuť systematický rámec pre hodnotenie podobných projektov.

Následná aplikácia na dve prípadové štúdie odhalila, že vybrané kritériá boli relevantné.

Výsledky poukazujú na vysokú účinnosť projektov, ktoré vychádzajú z iniciatívy občanov a v ktorých môžu priamo participovať.

INDEX KVALITY DELIBERÁCIE

Index kvality deliberácie vychádza z uvedených predpokladov produktívneho dialógu.

Prečo deliberácie?

Súvisí s cieľmi politickej deliberácie, a to reformovať súčasný systém súperiacej formy komunikácie medzi politickými stranami a nadradenej pozície politickej elity voči občianskej spoločnosti.

V tomto systéme sú dominantné politické strany, pričom občan je odsunutý do role diváka. Môže v periodických voľbách voliť medzi súperiacimi politickými stranami.

Striedanie moci na základe výsledkov volieb sa nazýva – **polyarchia**.

Scrutton – autor tohto termínu - považuje tento systém vládnutia za relatívne najlepší možný systém. Nie všetci však s jeho závermi súhlasia.

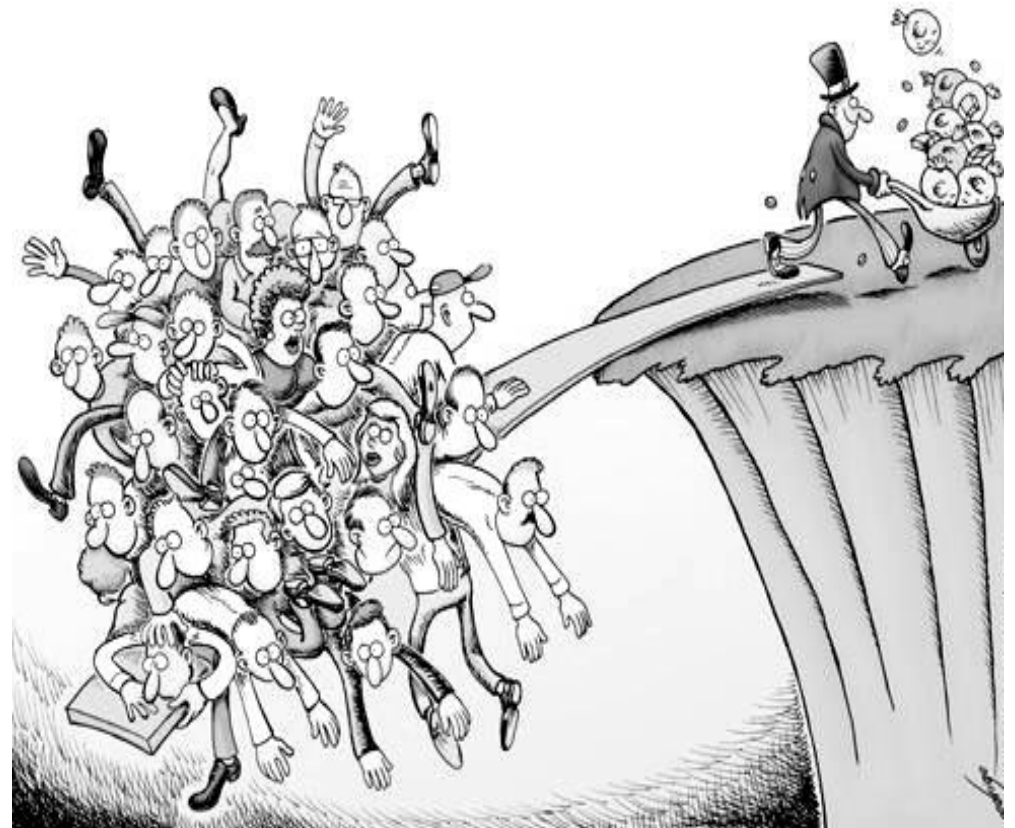
Aký je váš názor?

Je polyarchia – systém zastupiteľskej liberálnej demokracie – najlepšou možnou vládou? Má nejaké nedostatky?

Polyarchia sa považuje za najlepší možný systém, a to aj napriek viacerým chronickým neduhom (korupcia, oligarchické štruktúry, odcudzenie, fragmentácia - nedostatok spoločenskej kohézie, apatia občanov...).

Veľká asymetria moci medzi vládou a občianskou spoločnosťou umožňuje totiž utvárať oligarchické ekonomicko-politické štruktúry a zneužívať svoje dominantné postavenie v prospech partikulárnych straníckych a osobných záujmov, na úkor záujmov a potrieb neelitných občanov alebo verejného záujmu.

Nízka zodpovednosť politikov.





Deliberatívni demokrati navrhujú posunúť sa za súťaženie a zaviesť na miesto konfrontačnej diskusie medzi politickými stranami dialogickú rozpravu – deliberáciu – v ktorej by elity boli povinné zdôvodňovať, vysvetľovať svoje politiky.

Ktoré riešenie zo všetkých predložených alternatív je to najlepšie? Prípadne vymyslieť spolu lepšie.

V prvom rade teda nejde o počet hlasov, či o výsledky vyjednávania a kompromisy medzi politickými stranami, ale o uvažovanie a zdôvodňovanie o každom zmysluplnom návrhu.

Dialóg je produktívny, ak dokáže transformovať už existujúce akoby fixné preferencie občanov a politických strán.

Pokiaľ výsledkom dialógu nie je posun k inkluzívnejším, spravodlivejším, férovejším riešeniam, tak je zbytočný.



Podľa Iana O'Flynna (2002) spočíva **konceptia deliberatívnej demokracie** na štyroch normatívnych princípoch:

A. Reciprocita

Ľudia by mali hľadať také usporiadanie verejných vecí, ktoré vyhovujú všetkým, teda sa vzájomne nevyklučujú.

B. Zverejňovanie

Publicita - nič nemôže byť tajné.

C. Zodpovednosť

Politici si nemôžu vládnuť len tak, ako sa im zachce, ale musia sa zodpovedať ostatným z rozhodnutí, ktoré chcú urobiť alebo urobili.

D. Inklúzia

Záujmy všetkých členov „obce“ musia byť zahrnuté v deliberácii.

Steenbergen so svojim tímom (2003), ktorý vychádzal z Habermasovej etiky diskurzu, artikuloval **podmienky ideálneho dialógu nasledovne:**

(1) participácia má byť otvorená každému účastníkovi, čo implikuje záväzok umožniť každému zúčastniť sa (rovnosť - equality v prístupe k deliberácii);

(2) záväzok zdôvodňovať všetky tvrdenia a platnosť nárokov (zásada zdôvodňovania - justification). Indikátor: či a v akej miere zúčastnená aktéri podkladajú svoje vyjadrenia argumentmi;

(3) záväzok orientácie na verejné dobro (orientation toward common good). **Zahrňa empatiu, zameranie sa na iných, solidaritu, vďaka ktorým berieme do úvahy blaho iných ako aj blaho celej komunity ako takej.** Indikátor: či a nakoľko diskutujúci zohľadňujú okrem individuálnych záujmov aj záujmy iných;

(4) záväzok rešpektovať iných účastníkov, uznávať potreby a práva rôznych sociálnych skupín, rešpektovať ich profiargumenty (expression of respect). Indikátor: či prejavuje voči diskutujúcim a zmieňovaným skupinám osôb rešpekt - úctu, alebo ich dehonestuje.

(5) záväzok interaktivity (interactivity) – teda reagovať na to, čo bolo povedané. Indikátor: či dochádza v deliberácii k dialogickým momentom, alebo ide len o sériu monologických vyjadrení;

(6) záväzok prispieť ku konštruktívnej povahe interakcií (the constructive character of exchanges). Indikátor: či a nakoľko prejavujú zúčastnené osoby snahu kooperovať; dosiahnuť „racionálne motivovanej dohodu“ (Cohen, 1989, str. 23), alebo aspoň vzájomne akceptovateľný kompromis;

(7) záväzok úprimnosti (sincerity) vyjadrovať svoje skutočné zámery a postoje; a nie ich zastierať. Indikátor: nakoľko prejavené zámery korešpondujú s argumentmi.



"Yes, your honor, we finally have a unanimous verdict."

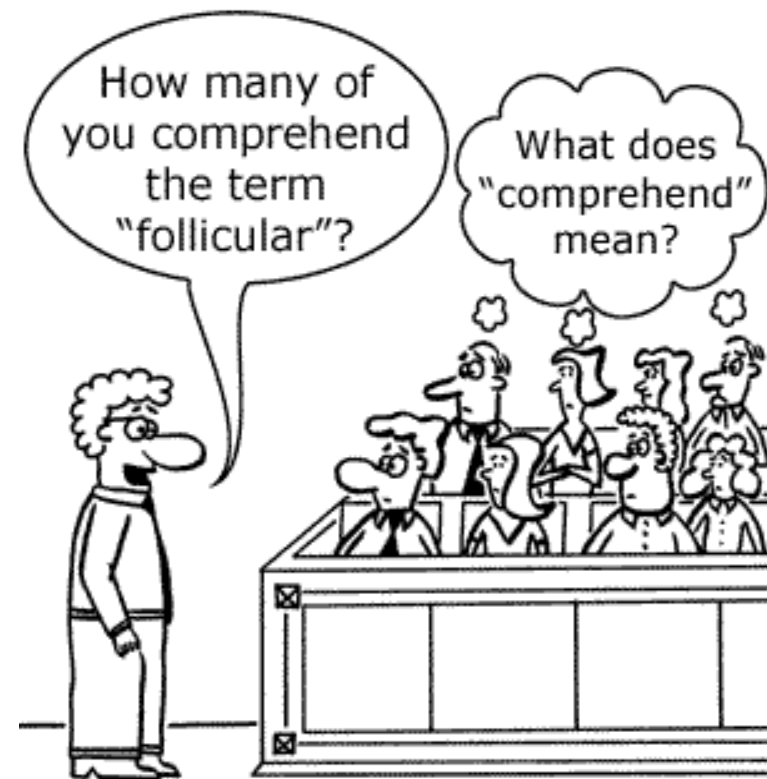
Laurence Monnoyer-Smith a Stéphanie Wojcik (2012) – reagujúc na kritiku uvedených indikátorov formulovali **d'alšie dva indikátory kvality deliberácie:**

(8) alternatívne vyjadrenia (alternative expressions) – miera, do akej sa v deliberácii objavujú rôznorodé argumentačné stratégie (napr. rozprávanie príbehov);

(9) dopad diskusie (external impact factors) – táto dimenzia prekračuje rámec samotnej deliberácie a informuje o tom, nakoľko mala deliberácia vplyv na zúčastnené osoby (ich politické znalosti a zručnosti či nadobudnutie presvedčenia, či ich hlas ovplyvnil politické rozhodnutie).

Odporcovia deliberatívnej demokracie poukazujú na problém realizovateľnosti, časovej a organizačnej náročnosti atď.

Spochybujú najmä to, že výsledok takéhoto úsilia je kvalitnejší.



Čo si myslíte vy? Zaručí kvalita komunikácie/procesu kvalitu výsledku? Alebo kvalita procesu nezaručuje kvalitu výsledku?

Keby sme sa spoločne dohodli overiť hypotézu, že účinnosť dialógu medzi štátnou správou a občianskou spoločnosťou ovplyvňuje kvalitu výsledku, ako by sme postupovali?

Ak máme účinnosť dialógu testovať, mali by sme ho nastoliť. Na základe čoho vieme posúdiť, či sa nám to podarilo alebo nie?

Je index kvality deliberácie dobrým nástrojom?

