



Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

AKÁ JE PRAX PARTICIPAČNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK? analýza pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík

Autori:

- Daniel Klimovský a kol. (Jozef Gašparík a Jakub Varíni)

názov výstupu: Aká je prax tvorby verejných politík ? – analýza pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík

názov výstupu z opisu:

zadávateľ: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti,

národný projekt: PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI, PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

ITMS kód projektu: 314011M298

operačný program: OP Efektívna verejná správa

zdroj financovania: Európsky sociálny fond

obdobie vyhotovenia/spracovania: 2020

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti
(zadávateľ)

**Aká je prax participačnej tvorby verejných politík? – analýza pilotnej schémy
participatívnej tvorby verejných politík**
poznámky/skúsenosti z procesu tvorby a schvaľovania materiálu

Poznámka:
**Záverečná analýza je súčasťou publikácie - Participatívne procesy v praxi – čítanka
participatívnej tvorby verejných politík**

Autori: Daniel Klimovský a kol. (Jozef Gašparík a Jakub Varíni)

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

Predložené dňa: august 2020
Opis Národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík

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

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

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

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

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

Aká je prax participačnej tvorby verejných politík? – analýza pilotnej schémy participačnej tvorby verejných politík

Stručný opis: dokument predstavuje záverečnú správu k procesu monitoringu a hodnotenia pilotných projektov participačnej tvorby verejných politík. Ponúka špecifický pohľad na kľúčové elementy participačných procesov tvorby verejných politík, realizovaných v partnerstve subjektov verejnej správy a mimovládnych organizácií. Cez porovnávaciu analýzu napĺňania pätnástich kritérií skúmaných v čase prípravy, realizácie, zhodnotenia participačných procesov tvorby verejných politík v partnerstve VS a MNO, bolo spracované záverečné vyhodnotenie, ktoré sumarizuje omyly a rozbíja zažitú stereotypy, ktoré sú spojené so zapájaním verejnosti. Záverečná analýza rovnako detekuje príležitosti a sumarizuje odporúčania pre ďalšiu prax zavádzania participačných procesov do praxe verejnej správy.

Základné kritériá monitoringu a hodnotenia kvality participačných procesov:

- Nadviazanie partnerstva,
- Komunikácia medzi partnermi,
- Komunikácia voči iným zainteresovaným aktérom,
- Dôvera medzi partnermi, Rešpekt medzi partnermi,
- Líderstvo v partnerstve, Spolupráca medzi partnermi,
- Zapájanie odbornej verejnosti,
- Zapájanie laickej verejnosti,
- Otvorenosť procesov,
- Miera participácie verejnosti,
- Plánovanie participačnej tvorby verejnej politiky,
- Nástrojový mix,
- Projektové výstupy,
- Naplnenie definovaných cieľov.

Súčasťou materiálu je aj metodika pre zber a vyhodnocovanie dát (príloha).

Obsah

ÚVOD.....	7
VYHODNOTENIE – ČO SME VEDELI A NEVEDELI O PARTICIPÁCII VEREJNOSTI?	8
1.1 Omyly a stereotypy.....	8
1.2 Príležitosti	27
1.3 Odporúčania	29
PRÍLOHA ČÍSLO 1: METODIKA PRIEBEŽNEJ DOKUMENTÁCIE A HODNOTENIA PARTICIPATÍVNYCH PROCESOV (SEBAHODNOTENIE A MONITORING PILOTNÝCH PROJEKTOV VRÁTANE PLÁNU ZBERU ÚDAJOV).....	31
Participácia verejnosti v rámci tvorby verejných politík.....	31
Analytický rámec pre monitorovanie vybraných participačných procesov	32
Význam sebahodnotenia	34
Ciele a výstupy sebahodnotenia	35
Časový harmonogram sebahodnotenia.....	37
Nástroje zberu údajov pre účely sebahodnotenia.....	38
1.3.1 Interné dokumenty pilotných projektov.....	38
1.3.2 Mediálne výstupy a oficiálna komunikácia navonok	38
1.3.3 Štvrtročné naratívne správy.....	39
Posun v porovnaní s prechádzajúcim obdobím a ďalší postup.....	42
1.3.4 Postojové dotazníky	42
1.3.5 Rozhovory	42
1.3.6 Pozorovanie	43
1.3.7 Fokusové skupiny.....	43
Sebahodnotiaci proces	45
PRÍLOHA ČÍSLO 2: HODNOTENIE PILOTNÝCH PROJEKTOV PODĽA VYBRANÝCH KRITÉRIÍ	47
PRÍLOHA ČÍSLO 3: INFORMÁCIE O PILOTNÝCH PROJEKTOCH A PILOTNEJ SCHÉME	62
Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík	62
Dvanásť pilotných projektov participatívnej tvorby verejných politík	62

ÚVOD

Hodnotenie jednotlivých projektov podľa vybraných kritérií je obsiahnuté v prílohe čítanky. V tejto časti sa venujeme úvahám o nadobudnutých skúsenostiach. Poukazujeme pritom na skutočnosti, ktoré sme predpokladali, i na skutočnosti, ktoré nás prekvapili. Našou ambíciou je poskytnúť čitateľom nielen odporúčania opierajúce sa spomínané skúsenosti, ale tiež otvorene uvažovať o participácii v širších kontextoch a vyprovokovať tým ďalšie rozvíjanie našich úvah predovšetkým zo strany tých, ktorí sa participácii venujú vo svojej pracovnej praxi. Jedným z najcennejších prínosov realizovaných pilotných projektov je odhalenie desiatich omylov, ktoré sa prejavujú v pomerne bežných stereotypoch v uvažovaní. Okrem týchto omylov ponúkame súbor príležitostí a odporúčaní pre všetkých tvorcov verejných politík. Pevne totiž veríme, že participatívne prístupy v sebe nesú potenciál skvalitnenia tvorby verejných politík na všetkých úrovniach.

VEYHODNOTENIE – ČO SME VEDELI A NEVEDELI O PARTICIPÁCII VEREJNOSTI?

Pilotné projekty boli živými laboratóriami, ktoré prepájali svet mimovládnych organizácií so svetom verejnej správy. I keď ide o inštitucionálne pomerne jasne oddelené svety, v oblasti tvorby verejných politík možno vidieť obrovský potenciál prekrytia, či dokonca splynutia týchto svetov. Predpokladom ich intenzívneho prekrytia je však zmysluplná a prínosná spolupráca medzi aktérmi zastupujúcimi verejnú správu a mimovládny sektor. V tejto súvislosti nám pilotné projekty mnohé odhalili.

1.1 Omyly a stereotypy

Jedným z najcennejších prínosov realizovaných pilotných projektov je odhalenie desiatich omylov, ktoré sa prejavujú v pomerne bežných stereotypoch v uvažovaní.

Omyl č. 1

Participácii verejnosti už bola venovaná primeraná odborná a výskumná pozornosť a v súčasnosti ide o obsahovo jasný pojem.

Naša skúsenosť

Pojem participácia verejnosti je mnohorozmerným pojmom a aj v pilotnej schéme sa objavilo hneď niekoľko prístupov, ktoré ovplyvnili procesy tvorby sledovaných verejných politík.

Nielen niektorí zamestnanci zapojených orgánov verejnej správy, ale aj niektorí zástupcovia mimovládnych organizácií od začiatku upozorňovali, že pilotná schéma neponúka definíciu želanej participácie. Odborná literatúra však považuje participáciu verejnosti za mnohorozmerný pojem, a tak neprekvapuje, že viacerí partneri pristupovali k tomuto fenoménu z odlišných perspektív. V konečnom dôsledku sa ukázalo, že partneri projektov sa na participáciu verejnosti neďívajú rovnako a s tým súviselo aj to, že medzi nimi nepanovala vždy zhoda v tom, čo je potrebné alebo vhodné urobiť.

Tento fakt bol zvýraznený aj tým, že v niektorých projektoch neboli medzi partnermi dostatočným spôsobom formulované vzájomné očakávania. Až počas implementácie, keď dochádzalo k nedorozumeniam, sa ukázalo, že partnerské subjekty mali vlastne odlišné očakávania. Tomuto sa však dalo predísť pomerne jednoducho aj tým, že by si od začiatku zadefinovali východiská svojho postupu.

Pojmy ako participácia, tvorba verejných politík, decentralizácia, subsidiarita či legitimizácia patria medzi pojmy, s ktorými obyvateľstvo bežne neoperuje. Niektoré pilotné projekty dokonca ukázali, že používanie týchto pojmov môže viesť až k nedôvere či nechote týchto obyvateľov venovať svoju pozornosť prezentovaným témam. Zástupcovia partnerov tak neraz stáli pred dilemou, či lipnúť na odbornej terminológii, alebo prispôbiť jazyk i formu šírených informácií publiku. Pilotné projekty jednoznačne potvrdili, že pri distribúcii informácií je potrebné zvažovať nielen vhodnosť informačných kanálov a obsah informácií, ale tiež aj formu, respektíve spôsob vyjadrenia týchto informácií.

Odborná terminológia nie je problémom, ak ide o medziinštitucionálnu komunikáciu (napríklad komunikáciu medzi rôznymi orgánmi verejnej správy). Ak však dochádza k výmene

informácií medzi orgánmi verejnej správy a širokou verejnosťou (vrátane bežných obyvateľov), potom je nutné zvažovať využívanie odbornej terminológie a aplikovať pravidlo, že menej je niekedy viac.

Pri tomto omyle si na ilustráciu môžeme pomôcť prístupmi Nadácie Ekopolis a Rómskeho inštitútu pri príprave a implementácii ich pilotných projektov. Tak nadácia ako aj inštitút mali v rámci prípravnej fázy projektov pomerne jasnú predstavu o tom, čo chcú realizovať, akým spôsobom, v akých časových rámcoch a čo sú ich očakávania. Priebeh pilotných projektov a implementácia zvolených nástrojov však poukázali na rozdiely v ich postupe. Zatiaľ čo nadácia sa striktnie pridržala zvoleného plánu a jej prístup viedol k naplneniu očakávaní, inštitút sa aj pod vplyvom externých faktorov odchyľil od plánovaného postupu. Takáto improvizácia však spôsobila odchýlky od zamýšľaných krokov a participácia verejnosti nadobudla iné charakteristiky.

Tento jednoduchý príklad potvrdzuje variabilitu participácie verejnosti a jej závislosť od rôznych činiteľov. I skúsený aktér sa potom môže dostať do situácie, v ktorej jeho postup nevedie k zamýšľaným, respektíve želaným výsledkom. A aj keď sa participácia verejnosti na začiatku javí ako jasná záležitosť, praktická skúsenosť nás privádza k akceptácii jej mnohorozmernosti.

Omyl č. 2

V porovnaní s orgánmi verejnej správy sú mimovládne organizácie lepšie pripravené na zabezpečovanie participatívnych procesov pri tvorbe verejných politík.

Naša skúsenosť

Ukázalo sa, že subjekty mimovládneho sektora nie sú vždy lepšie pripravené na zabezpečovanie participatívnych procesov pri tvorbe verejných politík.

Prakticky všade vo vyspelých krajinách platilo, že najvýraznejšími propagátormi participatívnych prístupov k správe vecí verejných a k tvorbe verejných politík boli aktéri reprezentujúci tretí, respektíve mimovládny neziskový sektor. Slovensko nebolo výnimkou a aj v jeho podmienkach sa tretí sektor profiloval do pozície najsilnejšieho obhajcu participácie verejnosti, ktorá mu okrem iného zabezpečovala aj legitímnu požiadavku podielu na moci.

Pri sledovaní pilotných projektov a ich vyhodnocovaní sa ukázalo, že v niektorých projektoch mimovládne organizácie dokázali zastávať líderskú pozíciu a viedli partnerský subjekt verejnej správy na ceste k spoznávaniu a aplikovaniu participatívnych postupov. V rámci pilotnej schémy sa ale objavili aj také prípady, v ktorých zapojený orgán verejnej správy prevzal iniciatívu a svojou rozhodnosťou i aktivitami predčil aj svojho partnera z mimovládneho sektora. Iniciatívnosť sa pri tom prejavovala najmä u orgánov územnej samosprávy, ktoré z hľadiska možností na zabezpečenie participácie verejnosti majú predsa len výhodnejšie postavenie, než je tomu u orgánov štátnej správy.

Ďalším a treba povedať, že i závažnejším príkladom „zlyhávania“ mimovládnych organizácií bolo prioritné sledovanie vlastných partikulárnych záujmov a nezohľadňovanie záujmov iných zainteresovaných aktérov.

Inými slovami, v niektorých prípadoch sa ukázalo, že mimovládna organizácia považovala vlastné zapojenie do tvorby danej verejnej politiky za postačujúce zapojenie verejnosti a svojimi ďalšími krokmi nepodporovala, alebo dokonca aj limitovala zapájanie ďalších zainteresovaných aktérov. V určitých situáciách však tento prístup viedol až k neželanej exklúzii niektorých ďalších zainteresovaných aktérov. Zaujímavé v tejto súvislosti bolo, že v takýchto prípadoch svoje aktivity a ich následky mimovládne organizácie nevnímali negatívne a nezapojenie ďalších aktérov zľahčovali argumentáciou, že ony sú pripravené formulovať požiadavky verejnosti takým spôsobom, ktorý bude reprezentatívny a inklúзивny.

Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť bol presne tým partnerom pri príprave a implementácii pilotného projektu, ktorý od začiatku dominoval a plnil rolu lídra. V tomto kontexte by sa dalo konštatovať, že mimovládna organizácia bola na participatívne procesy pri tvorbe vybranej verejnej politiky pripravená lepšie a partner zastupujúci verejný sektor jej prakticky iba sekundoval. Odlišný príklad však ponúka pilotný projekt, do ktorého bolo zapojené mesto Nitra. I keď aj ono spolupracovalo so skúsenou a rešpektovanou mimovládnu organizáciou, jeho zamestnanci pôsobiaci pri príprave a implementácii pilotného projektu sa nebáli prevziať iniciatívu. Pri vyhodnotení tejto skúsenosti oba partnerské subjekty vyjadrili presvedčenie, že mesto zvládlo svoju rolu veľmi dobre a že v ničom nezaostalo za svojím partnerom zastupujúcim mimovládny sektor. Dokonca v istých

momentoch prebrali jeho zamestnanci iniciatívu a preukázali svoju rovnocennú pripravenosť podieľať sa na participatívnych procesoch pri tvorbe verejných politík. Participáciu verejnosti si často podvedome spájame s priamou demokraciou a na aktérov vo verejnom sektore nahliadame s nedôverou. Naopak, mimovládny sektor sa často javí ako ten, kto by mal byť lídrom pri presadzovaní takých prístupov pri tvorbe verejných politík, ako sú participatívne prístupy. Bezprostredná skúsenosť z pilotnej schémy však ukazuje, že aktéri zastupujúci verejný sektor nemusia hrať druhoradú rolu a dokážu si plnohodnotne poradiť aj s takým fenoménom, ako je participácia verejnosti.

Omyl č. 3

Úradníci sa bránia novým a inovatívnym prístupom a nie sú naklonení zapájaniu ďalších aktérov do tvorby verejných politík.

Naša skúsenosť

Skúsenosť pilotných projektov jasne preukázala, že úradníci disponujú potrebným entuziazmom, a ak sú správne vedení, radi sa zapoja aj do inovatívnych riešení.

Problém, ktorý jasne odkryli aj sledované pilotné projekty, spočíval vo volaní po zodpovednosti za aktivity, ktoré má úradník vykonať v neznámom prostredí či za využitia nepoznaných nástrojov. Nepoznané a neodskúšané vyvoláva neistotu u každého jednotlivca, a to bez ohľadu na to, či pracuje v sektore verejnej správy alebo v mimovládnom sektore. Participácia verejnosti je vzhľadom na svoju vágnosť a nedostatočné legislatívne uchopenie tou sférou, kde zástupcovia orgánov verejnej správy musia neraz vystúpiť zo svojej komfortnej zóny a kde sa od nich očakávať hľadanie takých ciest, s ktorými nie sú úplne stotožnení. Pomerne bežne sa do takýchto situácií aktéri dostávali vtedy, keď používali odlišnú interpretáciu legislatívnej úpravy (napríklad interpretácia úloh a možností zo strany zapojeného orgánu verejnej správy bola užšia a naopak, zapojený aktér reprezentujúci mimovládny sektor využíval extenzívnejšiu formu výkladu).

Kľúčovou sa ukázala podpora zo strany nadriadených (volených i nevolených funkcionárov) a v takých prípadoch si zapojení zamestnanci orgánov verejnej správy dokázali poradiť aj s nekonvenčnými riešeniami. Ak totiž úradník nedokáže nájsť primeranú oporu svojho konania v legislatívnych textoch, celkom prirodzene sa pokúša legitimizovať vlastné konanie hľadaním podpory u svojho nadriadeného, respektíve u zamestnanca, ktorý z jeho pohľadu zodpovedá za koordináciu riešených úloh. Práca s týmito zamestnancami a ich ďalšie vzdelávanie môže byť rozhodujúcim faktorom pri šírení participatívnych prístupov vo sfére tvorby verejných politík.

Dôležitým a neopomenuteľným faktom je to, že orgány samosprávy a orgány štátnej správy pôsobia v odlišnom legislatívnom prostredí. Aj keď ide o verejné orgány vykonávajúce moc, pri určitej miere nepresnosti sa dá povedať, že štátni zamestnanci pôsobia v legislatívne zviazanejšom prostredí a ich možnosť prijímať nekonvenčné riešenia je výrazne limitovaná priamo ústavou i zákonmi. Toto je, žiaľ, bežne opomínané zo strany ďalších zainteresovaných aktérov a k nedorozumeniam nezriedka dochádza aj preto, lebo požiadavky kladené na orgány verejnej správy sú z pohľadu týchto orgánov nerealizovateľné.

Prax pilotných projektov ukázala, že zamestnanci orgánov verejnej správy sa v zásade nebránia nekonvenčným alebo inovatívnym riešeniam ako takým, ale nie sú ochotní pristúpiť k svojvoľnému konaniu, ktoré by nevedeli legitímne vysvetliť. Ich ďalšie vzdelávanie, ako i precizovanie legislatívnej úpravy sa tu ponúkajú ako nenáročné, no potenciálne veľmi prínosné opatrenia smerujúce k zlepšeniu aktuálneho stavu.

Rezistenciu úradníkov voči participatívne mu prístupu pri tvorbe verejných politík možno dokladovať napríklad na pilotnom projekte, ktorý za sektor verejnej správy zabezpečovali Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstvo zdravotníctva SR. Ich rezistenciu pritom nie je možné zdôvodňovať automaticky ich nezáujmom alebo neochotou súvisiacou so začleňovaním verejnosti do tvorby príslušných verejných politík. Koniec koncov, tieto ministerstvá majú bohaté skúsenosti napríklad s pripomienkovaním rôznych strategických i legislatívnych dokumentov. Problémom v prípade ich pilotného projektu však bola skutočnosť, že zamestnanci týchto ministerstiev sa dostávali mimo svojej komfortnej zóny a vzhľadom na legislatívnu zviazanosť orgánov štátnej správy bolo otázne, nakoľko iniciatívni môžu byť ich zamestnanci v porovnaní so zástupcami mimovládneho sektora. Na opačnom póle škály iniciatívnosti sa pri hodnotení priebehu pilotných projektov ocitli zamestnanci Bratislavského samosprávneho kraja. Títo boli mimoriadne aktívny v rámci celej implementačnej fázy pilotného projektu, nebáli sa prichádzať s vlastnými nápadmi a vstupovali aj do riešení, ktoré z ich pohľadu mohli byť vnímané ako netradičné, alebo málo odskúšané.

Toto jednoduché porovnanie potvrdzuje tézu o odlišnom postavení štátnych zamestnancov v porovnaní s ostatnými zamestnancami verejného sektora. Okrem toho však poukazuje aj na zistenie, že zamestnancom orgánov verejnej správy apriórne nechýba entuziazmus a ochota zapájať do tvorby verejných politík aj ďalších aktérov.

Omyl č. 4

Čím vyššia administratívno-politická úroveň, tým ťažšia participácia širokej verejnosti.

Naša skúsenosť

Potvrdilo sa nám, že rastúca administratívno-politická úroveň neznamená automaticky náročnejšie podmienky rozvíjania participácie verejnosti.

Pomerne bežne rozoberanou témou na rôznych odborných fórach je miera decentralizácie a „vzdialenosť“ verejnosti od orgánov zapojených do správy vecí verejných a do tvorby verejných politík. Bežne sa v tejto súvislosti uvažuje tým spôsobom, že s rastúcou administratívno-politickou úrovňou dochádza aj rastu „vzdialenosti“ medzi spravujúcimi aktérmi, respektíve aktérmi tvorby verejných politík a aktérmi, ktorí reprezentujú širokú verejnosť. Táto rastúca „vzdialenosť“ sa následne vníma ako jedna z prekážok efektívneho využívania nástrojov participácie verejnosti. Ide o častú formu stereotypného uvažovania, ktorá však nevychádza z reality.

I keď pilotné projekty s účasťou ministerstiev nepatrili medzi najjednoduchšie implementované projekty, ministerstvá majú pomerne dobre prepracované nástroje zapájania širokej verejnosti napríklad do prípravy legislatívnych materiálov. Vnímanie ministerstiev, ako príliš vzdialených aktérov je spôsobované ich vrcholovým postavením v systéme správy vecí verejných, ich koncentráciou v jedinom vládnom centre, ako aj ich strategicko-plánovacími úlohami pri tvorbe väčšiny verejných politík. Nedostatky, ktoré sa objavili v pilotných projektoch so zapojenými ministerstvami preto nie je možné hodnotiť ako následok zapojenia ministerstiev ako takých.

Až prekvapujúco ľahko si s rozvíjaním participatívnych prístupov pri tvorbe verejných politík poradili samosprávne kraje. Tieto na Slovensku prakticky od svojho zriadenia približne pred dvoma dekadami bojujú s dôverou verejnosti a s tým, že verejnosť má iba veľmi limitované poznatky o ich význame, úlohách, aktivitách a financovaní. Práve neznalosť a nedostatočná miera orientácie v danej problematike v minulosti i dnes vyvolávajú mnohé nedorozumenia, nedôveru alebo podceňovanie. V pilotných projektoch so zapojenými samosprávnymi krajinami sa však jednoznačne ukázalo, že rozhodujúca nie je „vzdialenosť“ od verejnosti, ale ochota a pripravenosť zapojiť túto verejnosť. Zapojené samosprávne kraje postupovali príkladne a spôsob, akým k týmto pilotným projektom a riešeným verejným politikám pristúpili, môže slúžiť ako príklad hodný nasledovania aj pre iné samosprávy.

Iným typom dôkazu vyvracajúcim tézu o vzťahu medzi administratívno-politickou úrovňou a mierou či kvalitou participácie verejnosti je identifikovaná horizontálna diverzita. Pomerne veľké kvalitatívne rozdiely boli totiž zaznamenané v prípade pilotných projektov, ktoré sa realizovali na miestnej alebo mikroregionálnej úrovni. To znamená, že aktéri pôsobiaci na rovnakej administratívno-politickej úrovni dosahovali rozdielne výsledky vo sfére participatívnej tvorby verejných politík. Samozrejme, do hry v týchto prípadoch vstupovalo viacero faktorov (napríklad aj povaha samotnej verejnej politiky a jej atraktivnosť alebo závažnosť z hľadiska participujúcich aktérov), ale aj tak táto identifikovaná horizontálna

diverzita potvrdzuje, že administratívno-politická úroveň nemá rozhodujúci vplyv na rozvíjane participácie verejnosti a prípadné neúspechy je vhodnejšie hľadať inde.

Sledované pilotné projekty jasne poukázali na neplatnosť tohto omylu. Napríklad ak by sme sa pozreli na pilotné projekty, v ktorých verejnú správu zastupovali samosprávne jednotky, potom môžeme konštatovať, že zapojené samosprávne kraje (ako zástupcovia regionálnej samosprávy) si poradili s participatívnou tvorbou verejných politík ľahšie, než viaceré obce či mestá, ktoré predstavujú zástupcov samosprávy na miestnej úrovni. Nepotvrdili sa teda obavy, že aktéri „stojaci ďalej“ od občanov budú pri využívaní participačných nástrojov menej úspešné. Platí to tak v prípade Trenčianskeho samosprávneho kraja, ako aj v prípade Bratislavského samosprávneho kraja.

Zároveň platí, že aj medzi miestnymi samosprávami existovala veľká diverzita. Ak napríklad porovnáme postup mesta Partizánske a postup obce Lenartov, môžeme vidieť diametrálne odlišnú skúsenosť. Táto skúsenosť poukazuje na fakt, že administratívno-politická úroveň je skôr druhořadým faktorom, ktorý ovplyvňuje najmä podmienky, v ktorých sa participačné nástroje majú využiť. Mieru ich využitia a dosiahnutie či nedosiahnutie výsledkov však výraznejšie ovplyvňujú iné faktory.

Omyl č. 5

Skutočne autentická a prínosná je len aktívna participácia smerujúca zdola nahor.

Naša skúsenosť

Pilotné projekty hneď niekoľkokrát preukázali, že zmysluplné iniciatívy sledujúce participatívny charakter tvorby verejných politík môžu smerovať tak zdola nahor, ako aj zhora nadol. Rozhodujúci je pri tom zámer iniciátora a jeho skutočné ciele.

Pomerne bežne sa možno stretnúť s názorom, že participácia by mala prebiehať zdola nahor, lebo iba pri splnení tohto predpokladu ide o reálnu, respektíve autentickú participáciu verejnosti. Tento prístup zdôrazňuje princíp zdroja moci, ktorým je v demokratických režimoch ľud, pričom jeho aktivizácia prostredníctvom participácie je interpretovaná ako prirodzená možnosť vziať si svoju odovzdanú moc späť.

Participácia verejnosti v zastupiteľských demokraciách však v štandardných situáciách nevyžaduje to, aby mala formu späťvzatia moci. Úplne by sa tým narušila požiadavka rovnocenného postavenia a princípu partnerstva, ktoré sú súčasťou DNA zmysluplnej participácie. Práve naopak, participácia verejnosti je v zastupiteľských demokraciách vnímaná ako vhodný a cenný doplnok pri rozhodovaní o relevantných otázkach. Zároveň plní rolu „nočného strážnika“, pretože informovaná verejnosť má potenciál stať sa aktívne zapojenou verejnosťou a v tejto súvislosti by mali byť orgány verejnej správy pripravené na možné vstupy či požiadavky zo strany verejnosti počas rôznych fáz tvorby verejných politík.

Pilotná schéma svojimi výsledkami podporila práve tento spôsob nazerania na participáciu verejnosti. Vo viacerých pilotných projektoch došlo k situáciám, keď iniciatívu prevzal orgán verejnej správy. Väčšina zo zapojených orgánov verejnej správy sa novej úlohy nezľakla a participácia smerujúca zhora nadol nebola o nič menej kvalitná, než tomu bolo pri participácii rozvíjanej zdola nahor. Niektorí by mohli namietajú, že takto sa záber participácie verejnosti umelo limituje na témy, ktoré apriórne zadefinuje orgán verejnej správy. S týmto by sa dalo súhlasiť iba za predpokladu, že daný orgán by nepostupoval dostatočne otvorene a nepripúšťal by aj modifikáciu obsahu tvorenej verejnej politiky. Ako však ukázali napríklad projekty implementované na miestnej i regionálnej úrovni, obsah tvorených verejných politík sa flexibilne upravoval vzhľadom na požiadavky zapájaných aktérov a neobmedzoval sa výlučne na preddefinované témy.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že spájanie vnímania participácie verejnosti výlučne s aktívnou participáciou smerujúcej zdola nahor je značne zužujúci prístup. Prax sledovaných pilotných projektov dokázala poukázať na význam konzultácií, pri ktorých bol orgán verejnej správy vnímaný ako garant riešenej verejnej politiky a rolu nehralo to, či po konzultácii volala zapájaná verejnosť, alebo o výsledky konzultácie prejavoval záujem samotný orgán verejnej správy. Rovnako dôležité však bolo aj informovanie smerujúce od zapojeného orgánu verejnej správy (teda od pomyselného garanta tvorenej verejnej politiky) k širokej verejnosti, pretože práve informovanie udržiavalo širokú verejnosť pripravenú na jej potenciálne aktívnejšie zapojenie.

Dôležitým prvkom participatívnej tvorby verejných politík je možnosť paralelnej participácie verejnosti prebiehajúcej tak zdola nahor, ako aj zhora nadol. Tieto dva prístupy sa totiž nemusia nevyhnutne vylučovať. Práve naopak, ide skôr o komplementárne prístupy vychádzajúce z určenia povinností, práv a právom chránených záujmov všetkých zainteresovaných aktérov. V mnohých prípadoch právo niektorých aktérov korešponduje s povinnosťou iných aktérov (typickým príkladom je právo občanov na relevantné informácie a povinnosť orgánov verejnej moci primerane informovať o všetkých skutočnostiach, ktoré by sa mohli dotknúť práv, právom chránených záujmov alebo povinností týchto občanov). Pri tvorbe verejných politík však ale platí, že nie v každej fáze majú rôzni aktéri rovnocenné postavenie. Napríklad vo fáze rozhodovania je zrejmé, že konečné slovo majú takmer vždy v rukách právnymi predpismi určené orgány verejnej moci, čím sa sleduje nielen princíp legitímnosti rozhodovania o verejných záležitostiach, ale tiež napríklad princíp procesnej predvídateľnosti. Práve tento umožňuje nastavovať rôznym aktérom svoju taktiku pri vstupe do vyjednávania o konečnej podobe verejných politík.

Spolupráca Priateľov Zeme a mesta Partizánske ukazuje na príklad participácie vyvolávanej a iniciovanej zdola. Priatelia Zeme majú bohaté skúsenosti s aktivizáciou komunit v environmentálnej oblasti a mesto Partizánske sa v prípade implementácie ich spoločného pilotného projektu nechalo viesť požiadavkami zdola, ktoré následne primeraným spôsobom reflektovalo aj vo svojich aktivitách. Dosiahla sa tak obojstranná spokojnosť a tento pilotný projekt potvrdzuje prínosnosť participácie verejnosti smerujúcej zdola nahor.

Opačným príkladom je postup Bratislavského samosprávneho kraja. Tento od začiatku pilotného projektu vystupoval mimoriadne iniciatívne a deklaroval ochotu riešiť identifikovaný verejný problém participatívnym spôsobom aj bez toho, aby bol zapojený do pilotnej schémy. Jeho postupy a zvolené nástroje boli hodnotené zo strany všetkých zapojených aktérov pozitívne a prakticky nedošlo k tomu, že by sa niektorý aktér cítil vylúčený, alebo znevýhodnený. Práve prístup Bratislavského samosprávneho kraja tak môže poslúžiť ako výborný príklad toho, ako môže byť participácia verejnosti vyvolávaná aj zhora nadol a to bez toho, aby stratila svoju autenticitu, alebo prínosnosť.

Požiadavka na zamietanie participácie vyvolávanej zhora nadol je odborne prekonaná a patrí do sféry anarchizmu. Moderné koncepcie správy vecí verejných a tvorby verejných politík sú dostatočne otvorené a vybavené primeranými nástrojmi na to, aby podporovali participatívne prístupy. Samozrejme, ich aplikácia v konkrétnych podmienkach nemusí byť úspešná a môže zlyhávať, no to nesúvisí ani tak s obsahom týchto koncepcií, ako skôr so spôsobom ich interpretácie a implementácie.

Omyl č. 6

Čím viac subjektov zapojíme do participácie, tým lepšia/kvalitnejšia je táto participácia.

Naša skúsenosť

Vyššia miera participácie (napríklad vyšší počet zapojených obyvateľov) automaticky nevedie ku kvalitnejším výstupom participácie.

V moderných demokraciách platí, že pre participáciu a podobné fenomény je dôležitejší princíp potenciality, než reálneho využitia. Inými slovami, každý zainteresovaný subjekt má mať nielen právo zapojiť sa do tvorby verejných politík, ale tiež právo nezapojiť sa do takejto tvorby a to bez ohľadu na dôvod svojho nezapojenia.

Pilotná schéma poukázala na to, že veľmi dobré výsledky sa dajú dosiahnuť aj v prípadoch, keď miera participácie nedosahuje závratné výšky, no kvalita vstupov v týchto prípadoch predstihuje ich kvantitu. Typickým príkladom bol zber podnetov od obyvateľov na rôznych verejných zhromaždeniach. Napriek nízkej účasti sa vo viacerých projektoch podarilo partnerom takýmto spôsobom získať veľmi cenné podnety, ktoré boli už vo fáze ich zberu podrobené revízii vo forme diskusie ich plusov a mínusov, prípadne silných a slabých stránok. Naopak, v projektoch, ktoré využili napríklad dotazníkovú formu zberu podnetov, síce partneri získavali oveľa vyššie počty podnetov, no tieto sa často opakovali a nezriedka mali povahu priveľmi všeobecne popísaných návrhov.

Mimoriadne dôležitým sprievodným predpokladom dobre zvládnutej participácie verejnosti zo strany orgánov verejnej správy sa ukázala ich pripravenosť vhodne interpretovať získané podnety z hľadiska nimi riešenej verejnej politiky. Prax pilotných projektov totiž poukázala na to, že verejnosť nie vždy rešpektovala vymedzenú tému a prichádzala s podnetmi, ktoré boli závažné, ale tematicky nespádali pod riešenú verejnú politiku, prípadne za ne kompetenčne zodpovedá iný orgán verejnej moci.

Špecifickú a dôležitú rolu môžu plniť strešné organizácie, ktoré zvyčajne majú právo hovoriť aj v mene svojich členských organizácií. Vo viacerých pilotných projektoch vystupovali strešné organizácie a v istých momentoch pomohli racionalizovať prebiehajúcu diskusiu. Dokázali totiž integrovať názory a požiadavky viacerých zainteresovaných aktérov, čo napríklad časovo skracovalo procesy vyjednávania. Nezodpovedanou otázkou však ostala váha, respektíve dôležitosť takto prezentovaných názorov alebo požiadaviek, a to najmä v porovnaní s názormi či požiadavkami, ktoré vychádzali od rôznych individuálnych aktérov.

Akákoľvek grantová schéma so sebou prináša aj požiadavku na monitoring merateľných ukazovateľov. Ich kvantitatívne nenaplnenie však nemusí automaticky znamenať neúspešnú projektovú implementáciu. Veľmi dobrý príklad nám ponúka pilotný projekt pripravovaný a implementovaný obcou Spišský Hrhov a jej partnerskými obcami vo vytváranom mikroregióne. Kvantitatívne ukazovatele sa pri tomto projekte nepodarilo naplniť ani pri zbere dát, ani pri výsledkoch. Pri zbere dát sa napríklad do zhromaždení obyvateľov zapájalo výrazne menej miestnych obyvateľov, než to bolo očakávané. Ako však uviedli zástupcovia Spišského Hrhova, nižší počet zúčastnených obyvateľov bol vyvažovaný aktivitou a kvalitou návrhov zo strany tých, ktorí sa zapojili. Pokiaľ ide o výsledky, obec Spišský Hrhov avizovala,

že do mikroregionálnej spolupráce sa prihlásil nižší počet obcí, než sa pôvodne očakávalo. Keďže pilotný projekt má byť iniciačným, respektíve štartovacím bodom niečoho dlhodobejšieho, prípadne udržateľného, nemožno nižší počet zapojených obcí okamžite vyhodnotiť ako indikátor neúspechu celého projektu. Práve naopak, ide o klasický príklad budovania partnerstiev, ktoré so sebou obnáša aj určitú mieru nedôvery, opatrnosti a rozdielne tempo v rozhodovaní zainteresovaných aktérov. To, že sa v súčasnosti do kooperácie zapojil nižší počet obcí neznamená, že aj nateraz nezapojené obce sa v blízkej či vzdialenejšej budúcnosti rovnako nezapoja.

Pôsobenie Rady mládeže Slovensko predstavuje čiastočne paradoxný príklad pôsobenia strešnej organizácie. Na jednej strane vystupovala rada ako reprezentant svojich členských organizácií a v tejto súvislosti tlmočila ich záujmy a ciele, čím zefektívňovala celý proces participatívnej tvorby danej verejnej politiky. Na druhej strane nebolo možné nevšimnúť si, že do určitej miery rada marginalizovala záujmy tých aktérov, ktorí nepatria medzi jej členské organizácie, čím vlastne jasne stavala svoje záujmy (vrátane záujmov svojej členskej základne) nad záujmy ostatných zainteresovaných aktérov.

Vyhodnocovanie projektov a špeciálne vyhodnocovanie pilotných projektov prinášajúcich určité inovácie by nemalo byť obmedzované, respektíve orientované výlučne na kvantitatívne indikátory. To by totiž v administratívno-politickej praxi neraz viedlo k negatívnemu hodnoteniu aj mnohých pozitívnych výsledkov.

Omyl č. 7

Inštitucionálna/organizačná sila dokáže zabezpečiť efektívnu implementáciu participačných nástrojov.

Naša skúsenosť

Inštitucionálna/organizačná sila vyplývajúca z kompetenčných a materiálno-finančných kapacít zapojených aktérov bola síce dôležitá, no nebola jediným rozhodujúcim faktorom úspešnosti procesov participácie. Ako dôležitejší faktor sa javilo individuálne líderstvo/vodcovstvo a sociálny kapitál.

Inštitucionálna, respektíve organizačná sila opierajúca sa o primerané kompetenčné, materiálne a finančné kapacity patrí medzi dôležité predpoklady účinnej a efektívnej tvorby verejných politík. V tejto súvislosti by sa mohlo predpokladať, že čím systémovo významnejší orgán verejnej moci vstupuje do tvorby verejných politík, tým výraznejšiu silu má. Táto sila však môže niekedy mať podobu skôr deklaratórnu, pretože ak príslušná verejná politika nie je prioritou pre daný orgán verejnej moci, potom sa môžeme stretnúť s tým, že táto verejná politika nie je podporovaná naplno a prax prináša aj príklady, keď sa jej navonok silný orgán verejnej moci odmieta venovať.

Rozhodne tak nemožno inštitucionálnu/organizačnú silu považovať za jediný, prípadne rozhodujúci predpoklad účinnej a efektívnej tvorby verejných politík. Pri zameraní sa na participatívne prístupy sa totiž ukázalo, že si s nimi oveľa jednoduchšie poradili tie organizácie, respektíve inštitúcie, na čele ktorých stáli rozhladení a otvorení lídri rešpektujúci svojich partnerov. Líderstvo v týchto prípadoch zohralo rozhodujúcu rolu, pretože poskytlo oporu aj v momentoch, keď zapojení partneri improvizovali a postupovali v takých oblastiach, kde precízna legislatívna úprava chýba. Líder prebral na seba funkciu tvorca pravidiel, čím vytváral pomyselnú komfortnú zónu aj pre svojich podriadených, ktorí by za iných okolností nemali usmernenie pri svojom postupe.

Pomerne jasne sa v rámci pilotnej schémy ukázal aj význam nadobudnutého sociálneho kapitálu. Zorientovanosť v prostredí, dôvera a v minulosti nadviazaná kooperácia pomohli nielen pri rozbehu niektorých pilotných projektov, ale aj pri implementácii rôznych participačných nástrojov. Vzájomne sa poznajúci partneri nemali potrebu vzájomne sa overovať a vo väčšine prípadov dokázali odhadovať svoj ďalší postup. Naopak, menej skúsení aktéri, prípadne aktéri, ktorí sa pred implementáciou pilotných projektov nepoznali, zažívali situácie súvisiace s nedorozumeniami, s nevyjasnenými očakávaniami, či s nepochopením vlastných zámerov.

Nadobúdanie sociálneho kapitálu súvisí aj so sieťovaním. Napríklad zapojené strešné organizácie mali pri začleňovaní ďalších aktérov určitú výhodu, pretože ich interné siete im umožňovali jednoduchšie prepájanie svojich aktivít s aktivitami iných aktérov.

Na ilustráciu tohto omylu môžeme použiť pôsobenie dvoch miest v pilotnej schéme. Mesto Bratislava má z hľadiska kompetencií rovnaké postavenie ako mesto Nitra, no napríklad z hľadiska materiálnych a finančných kapacít je zrejme, že ide o väčšie a administratívno-politicky i hospodársky významnejšie mesto. Dalo by sa teda predpokladať, že

s participatívnymi procesmi si vzhľadom na svoje kapacity dokáže poradiť jednoduchšie. Sledované pilotné projekty ale poukázali na to, že spomínané kapacity neboli rozhodujúce. Oveľa dôležitejším sa ukázala schopnosť líderstva. Poverení zamestnanci mesta Nitra vystupovali oveľa iniciatívnejšie a suverénnejšie než tomu bolo v prípade zástupcov mesta Bratislava. Aj podpora zo strany politického vedenia mesta bola výraznejšia a jednoznačnejšia v prípade Nitry.

Ako mimoriadne pozitívny prístup možno vyhodnotiť ochotu mesta Nitra rozšíriť svoj záujem pri participatívnych procesoch aj o tých aktérov, o ktorých pôvodne bolo uvažované iba okrajovo, prípadne o nich nebolo uvažované prakticky vôbec. Tým sa potvrdila nielen pripravenosť lídrov improvizovať a popri tom neustále sledovať stanovené ciele, ale tiež ochota investovať do sieťovania a budovania sociálneho kapitálu, čo sa môže pozitívne prejavovať pri tvorbe ďalších verejných politík v budúcnosti.

S líderstvom i budovaním sociálneho kapitálu úzko súvisí personálna kapacita. To nás môže viesť k úvahám o tom, že výber správnych zamestnancov a podpora ich líderských kvalít (napríklad prostredníctvom špecializovaných tréningov) môže byť účinnou investíciou aj pre aktérov pôsobiacich v sektore verejnej správy.

Omyl č. 8

Záujem o participáciu má byť deklarovaný a následne je možné participáciu dosiahnuť.

Naša skúsenosť

Deklarovanie participácie automaticky nemusí znamenať, že naše konanie vedie k reálnej participácii. Navyše, participácia verejnosti môže prebiehať aj spontánne.

Vstup aktérov z verejného sektora do pilotnej schémy obsahoval implicitný predpoklad, že v rámci diseminácie a popularizácie myšlienky participatívnej tvorby politiky bude tento fenomén propagovaný aj prostredníctvom rôznych deklarácií a zverejnených zámerov. Veľmi skoro sa však ukázalo, že niektorých aktérov to zvädza k obmedzeniu svojich reálnych aktivít a k zameriavaniu sa na deklarovanie ich realizácie. Pilotná schéma pozostávala iba z tučta projektových iniciatív, no aj medzi nimi sa objavili pokusy o predstieranie či zahmlievanie, ktoré mohli súvisieť napríklad s plnením projektového zadania. Deklarovanie participácie verejnosti (i keď riadne zverejnené) automaticky nevedlo k reálnej participácii verejnosti. V tomto kontexte možno konštatovať, že nie všetky pilotné projekty naplnili tento cieľ pilotnej schémy.

Na to, aby sa dosiahla reálna participácia verejnosti, musia koordinujúce subjekty postupovať transparentne, otvorene a s cieľom primerane zapojiť všetkých ostatných relevantných aktérov. Akonáhle sa v ich konaní objavuje prvok špekulovania, ostatní zainteresovaní aktéri sú schopní túto tendenciu vybadať a k procesom tvorby verejných politík pristupujú s nedôverou a neochotou. V extrémnych prípadoch špekulácie zo strany niektorých aktérov môžu viesť až k odmietaniu vlastného začlenenia do tvorby príslušnej verejnej politiky zo strany iných zainteresovaných aktérov. Takéto deštruktívne správanie niektorých aktérov bolo zaznamenané aj v rámci pilotnej schémy a celkom jednoznačne sa pri ňom ukázalo, ako ich kroky odrádzajú iných zainteresovaných aktérov nielen od vstupu do tvorby riešenej verejnej politiky, ale dokonca aj od záujmu o túto verejnú politiku.

Prirodzene, participácia verejnosti môže mať aj podobu spontánnej aktivity. V pilotných projektoch bolo zaznamenaných hneď niekoľko situácií, keď došlo zo strany projektových partnerov k improvizácii a participácia verejnosti prebehla bez výraznejšej koordinácie. Ide o jeden z prejavov aktívnej participácie nevyvolávanej smerom zhora nadol. V týchto prípadoch sa len potvrdilo, že deklarovanie participácie nepodmieňuje jej reálny priebeh. Navyše, spontánne využívanie rôznych participačných nástrojov bolo v niektorých prípadoch využívané tak, že napríklad zapojení obyvatelia prakticky ani nevnímali, že sú súčasťou participatívnych procesov pri tvorbe verejných politík.

Ak nejaký aktér zdôrazňuje a deklaruje záujem o participatívnu tvorbu verejnej politiky, nemusí ísť o reálny zámer. Takýto príklad v rámci pilotných projektov ponúkli napríklad Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR a Rada mládeže Slovenska. Už pri vstupe do pilotného projektu totiž dané ministerstvo vystupovalo z pozície vrcholného orgánu verejnej moci v oblasti školstva a zdôrazňovalo, že pripravovanú legislatívnu úpravu predloží v stanovenom termíne bez ohľadu na aktivity svojho projektového partnera. Rada mládeže Slovenska síce považovala samú seba za rovnocenného partnera, no je pravda, že sa ním v rámci implementovaného projektu nestala. Navyše, aj jej konanie bolo do určitej

miery vyulčujúce vo vzťahu k aktérom, ktorí nepatrili do jej členskej základne. Navonok deklarovaná participatívna tvorba verejnej politiky tak nebola naplnená obsahom.

Kooperácia mesta Partizánske a Priateľov Zeme môže poslúžiť ako dobrý príklad toho, keď deklarovaná snaha o participatívny postup zodpovedá realite. Obaja títo aktéri svojimi aktivitami naplňali deklarované zámery a tak neprekvapuje, že aj nimi dosiahnuté výsledky možno označiť za pozitívne.

Zaujímavým je z tohto pohľadu postup mesta Svidník. Deklarovaný participatívny prístup bol dodržiavaný nielen počas funkčného obdobia primátora, ktorí stál pri príprave pilotného projektu, ale aj po volebnej zmene. Nová primátorka mesta akceptovala prebiehajúci pilotný projekt a podporovala jeho implementáciu. O to prekvapujúcejšie však vyznelo ukončenie projektu. Napriek deklaráciám totiž nebol strategický dokument spracovaný v rámci implementačnej fázy projektu predložený zo strany primátorky mestskému zastupiteľstvu, ktoré malo kompetenciu na jeho schválenie.

Omyl č. 9

Participácia prináša iba pozitívne efekty.

Naša skúsenosť

Participácia verejnosti je v prvom rade nástrojom a ako každý nástroj, aj participácia verejnosti prináša pozitívne i negatívne efekty.

Participácia verejnosti je v istom zmysle paradoxným javom. Na jednej strane je žiaduca, hodná podpory zo strany všetkých zainteresovaných a dokáže prinášať veľa pozitívneho. Na druhej strane, participácia verejnosti bez pravidiel by v zastupiteľských demokraciách mohla viesť až k anarchistickým snahám a k neželaným fenoménom ako sú tyrania väčšiny, alebo NIMBY („Not-In-My-Back-Yard“/„nie na mojom dvore“) syndróm, ktorý spočíva v našom apriórnom odmietaní takých riešení verejných problémov, ktoré sa dotýkajú našich záujmov alebo práv. I preto sa musí k využívaniu nástrojov participácie pristupovať so všetkou vážnosťou a zohľadňovať sa musí cieľ, ktorý sa nimi má dosiahnuť. Zle nastavený nástrojový mix môže mať za následok nielen neočakávané následky, ale aj následky, ktoré sú vyhodnocované ako neželané.

Pravidlo, že čím viac je zapojených strán, tým náročnejšie je hľadanie spoločných riešení sa do istej miery naplnilo aj v rámci sledovaných pilotných projektov. Táto náročnosť sa týkala predovšetkým nákladov na koordináciu a času potrebného na prijatie rozhodnutia. Ani zníženie počtu vyjednávajúcich strán prostredníctvom zapojenia strešných organizácií však nie vždy viedlo k zjednodušovaniu pri hľadaní spoločných riešení. Strešné organizácie mali vlastné záujmy, ktoré nie vždy zodpovedali záujmom iných zainteresovaných aktérov. V rámci niektorých pilotných projektov sa preto objavovali aj situácie, keď zástupcovia jedného sektora ponúkali rôzne, niekedy i kontradiktórne riešenia a ich požiadavky si vzájomne odporovali.

Neopomenuteľným problémom je tiež rozdielne šírenie informácií a ich rozdielna interpretácia, respektíve pochopenie. Participácia verejnosti zo svojej podstaty vyžaduje zapájanie rôznych aktérov a ich informačná, poznatková a skúsenostná diverzita celkom prirodzene vedie ku komplikáciám pri hľadaní konsenzuálnych alebo kompromisných riešení. Pilotné projekty zreteľne ukázali, aká veľká informačná asymetria existuje napríklad medzi obyvateľmi zapojených obcí. Konfrontácia ich požiadaviek tak nebola úplne férová. Špecificky to je viditeľné predovšetkým v prípadoch, keď proti sebe argumentačne stoja viaceré skupiny, z ktorých aspoň jedna je nejakým spôsobom znevýhodnená. Veľmi pekne sa to ukazovalo v takmer všetkých sledovaných pilotných projektoch, pričom nebol dôležitý dôvod znevýhodnenia, ale fakt, že išlo o znevýhodnené a teda aj určitým spôsobom vylučované skupiny.

Pilotný projekt implementovaný v podmienkach mesta Hlohovec je dobrým príkladom toho, keď snaha o participatívnu tvorbu verejných politík nemá nevyhnutne iba pozitívne efekty. A rozhodujúca nemusí byť iba kvalita spolupráce rôznych aktérov, ale tiež odlišné vnímanie participačných nástrojov z ich strany. Mesto Hlohovec a združenie Utopia našli zhodu vo svojich zámeroch i aktivitách napríklad pri pokuse o plánovanie verejných priestorov. Tí istí partneri však v rámci toho istého pilotného projektu nedokázali nájsť spoločnú reč pri

implementácii participatívneho rozpočtovania. Nielen že tým došlo k narúšaniu hladkého priebehu daného ročníka participatívneho rozpočtu v meste Hlohovec, ale konflikt medzi partnermi došiel až do bodu, kedy eskalované napätie vyžadovalo zásah z externého prostredia. Zvoleným riešením bola mediácia, ktorú zabezpečoval nezávislý subjekt, no ani tento nástroj nevedol k významnej náprave. Pokus o participatívnu tvorbu zvolenej verejnej politiky tak viedol k „dodatčným nákladom“, ktoré zaťažovali oboch zapojených partnerov.

Iným príkladom je Trenčiansky samosprávny kraj a jeho spolupráca so združením Špirála. Participatívny prístup pri tvorbe verejných politík si daný samosprávny kraj vyskúšal už pri iných aktivitách a spolupráca medzi oboma partnermi bola z hľadiska porozumenia vzájomnej prospešnosti ukážková. Vlastnú „investíciu“ do participatívnej tvorby verejnej politiky vnímali navyše zástupcovia tohto samosprávneho kraja aj ako príležitosť na propagovanie vlastných aktivít, čo z ich pohľadu zvýraznilo prospešnosť participácie verejnosti pri tvorbe zvolenej verejnej politiky.

Omyl č. 10

Participácia je cieľom, o ktorý sa tvorcovia verejných politík majú/musia usilovať.

Naša skúsenosť

Participácia verejnosti je nástrojom, ktorý môže v mnohom pomôcť, no nemala by byť hlavným cieľom.

Participácia nemá byť mantrou, respektíve cieľovou páskou snaženia pri tvorbe akejkoľvek verejnej politiky. To, že sa podarí zapojiť zainteresovaných aktérov do tejto tvorby je skvelá správa, no samotná tvorba má nejaký svoj cieľ (tým je obyčajne riešenie vymedzených praktických problémov) a participácia verejnosti je využívaná napríklad na posilnenie legitimacy pri prijímaných rozhodnutiach, na zvýšenie miery informovanosti širokej verejnosti a podobne. Pilotné projekty, ktoré primárne sledovali participáciu (a tým aj naplnenie hlavnej podmienky pilotnej schémy), v niektorých prípadoch „pozabudli“ sledovať naplnenie svojich hlavných cieľov. Nimi dosiahnuté výstupy nezodpovedali pôvodným zámerom, hoci sa im podarilo formálne naplniť spomínanú podmienku pilotnej schémy. V tomto kontexte tak pilotná schéma do určitej miery deformovala správanie zapojených partnerov, ktorí okrem riešenej témy (problému) vybranej verejnej politiky paralelne sledovali aj napĺňanie indikátorov pilotnej schémy, respektíve záväzkov, ktoré im vyplývali zo zapojenia sa do tejto pilotnej schémy.

Bez ohľadu na uvedené však možno potvrdiť, že participácia verejnosti nemôže byť vnímaná ako konečný cieľ, pretože vágne, respektíve bezcieľne zapájanie verejnosti a jej aktivizácia môže do budúcnosti vyústiť do jej pasivity alebo dokonca spoločensko-politickej apatie. Aj realizovaný monitoring poukazoval na to, že menej je niekedy viac a tak, ako každý jednotlivec má obmedzenú racionalitu, tak má zároveň obmedzenú aj kapacitu zapájať sa do identifikácie a hľadania riešení verejných problémov.

Pilotný projekt implementovaný v podmienkach obce Lenartov je možné použiť na ilustráciu toho, keď je participácia vnímaná ako cieľ. Obec sa v spolupráci s Rómskym inštitútom primárne snažila naplniť požiadavky pilotnej schémy. Oboch partnerov pri tom nezastavilo ani odchýlenie sa od pôvodného implementačného rámca. Neprekvapuje preto, že dosiahnuté výsledky nezodpovedajú pôvodným projektovým zámerom.

Opačný príklad ponúka pilotný projekt, do ktorého bol zapojený Bratislavský samosprávny kraj. Tento od začiatku vnímal potrebu riešenia identifikovaného verejného problému a participácia verejnosti bola braná ako nástroj podporujúci jeho systematické riešenie. Zámer samosprávneho kraja bol tak výrazný, že tento aktér bol ochotný implementovať projekt aj bez nárokovania si finančnej podpory zo strany úradu splnomocnenca. O to cennejší je fakt, že ani v takýchto podmienkach samosprávny kraj neustúpil a nezľavil z požiadavky na participatívnu tvorbu dotknutej verejnej politiky.

Určovanie cieľov a priorít je tak v súkromnom ako aj verejnom sektore kľúčovou zručnosťou všetkých lídrov. Pokiaľ ide o tvorbu verejných politík, dosiahnutie jej participatívneho charakteru nemôže byť cieľom. Verejná politika má byť totiž primárne zameraná na riešenie identifikovaných verejných problémov. Participácia verejnosti je však presne tým nástrojom, ktorý prispieva k všeobecnej akceptácii prijatých rozhodnutí, čo je v zastupiteľských demokraciách mimoriadne cenný prínos.

1.2 Príležitosti

Realizovaná pilotná schéma môže byť hodnotená vysoko pozitívne, ak sa analytická pozornosť zameria na identifikáciu príležitostí. Monitorovací tím spolupracoval s ďalšími analytickými jednotkami a v rámci ich spolupráce bolo identifikovaných šesť oblastí príležitostí.

Prvou z týchto oblastí je oblasť **legislatívy**. Monitoring jednotlivých pilotných projektov pomerne jednoznačne poukázal na fakt, že existujúca legislatívna úprava zatiaľ nereagovala na viaceré nástroje, ktoré sa objavili pri tvorbe verejných politík v nedávnom období. Týka sa to nielen využívania rôznych moderných elektronických nástrojov, ale tiež využívania nástrojov, ktoré vyzerajú konvenčnejšie, no boli k nám „importované“ zo zahraničia (typickým príkladom sú rôzne verejné vypočutia, komunitné mediácie, participatívne rozpočtovanie a podobne). Takéto nástroje naša legislatíva neupravuje a preto neprekvapuje, že orgány verejnej moci k nim pristupujú s nedôverou. Celkom prirodzene to vyvoláva i rôzne prístupy a ich diverzita sa prejavuje aj v charakteristikách aktivít a krokov, ktoré sú pri ich zavádzaní využívané. Z perspektívy povzbudenia participatívnych prístupov pri tvorbe verejných politík je vhodné uvažovať o legislatívnych úpravách, ktoré by priamo legitimizovali využívania niektorých nástrojov. Dôležitá je ale i primeranosť otvorenosti pri ich definovaní, pretože prílišná legislatívna zviazanosť môže pôsobiť tiež kontraproduktívne a namiesto povzbudenia k využívaniu nástrojov participácie môže viesť k limitovaniu pri ich využívaní.

Personálne kapacity predstavujú ďalšiu z identifikovaných oblastí. Všetky zapojené partnerské subjekty zo sektora verejnej správy zverili prípravu a implementáciu pilotných projektov bežným zamestnancom, pričom pre niektorých bola participácia verejnosti a potreba zabezpečovania súvisiacich procesov novou témou. Ak sa však orgány verejnej moci (nielen orgány verejnej správy) chcú vážne zaoberať problematikou otvárania procesov tvorby verejných politík vo vzťahu k ostatným zainteresovaným aktérom a ak majú reálny záujem o využívanie participatívneho prístupu, potom by mali zvažovať aj posilnenie personálnych kapacít v tejto oblasti. Jednou zo zaujímavých možností, ktorá bola spomínaná aj počas implementácie viacerých pilotných projektov, je štandardizácia pracovnej pozície, na ktorej by sa príslušný zamestnanec venoval primárne nastavovaniu a implementácii participačných nástrojov. Vďaka tomu by bolo jasné, kto je za nastavenie využitých procesov zodpovedný. Okrem toho by to umožnilo špecializáciu takéhoto zamestnanca a potenciálne zvyšovanie jeho odbornosti a skúsenosti v oblasti participatívnej tvorby verejných politík. V neposlednom rade platí, že by to bol práve tento zamestnanec, ktorý by mohol koordinovať aktivity ďalších zamestnancov špecializujúcich sa na iné procesy implementovanej verejnej politiky. Prirodzene, rozsahovo a kapacitne veľké orgány verejnej moci (napríklad ministerstvá) by mohli uvažovať aj o zriadení celých organizačných jednotiek zahŕňajúcich niekoľkých takto špecializovaných zamestnancov.

Ak majú byť zamestnanci pôsobiaci vo verejnom sektore pripravení na participatívnu tvorbu verejných politík, musia mať k dispozícii aj zodpovedajúce **vzdelávanie a tréningy**. Hneď vo viacerých pilotných projektoch bolo viditeľné, ako poverení zamestnanci improvizujú a konajú skôr intuitívne, než premyslene. Na jednej strane to je dobrá správa, pretože mnoho z nich sa s touto výzvou popasovalo dobre. Na druhej strane nám to ukazuje potrebu systematickej

prípravy zamestnancov, ktorí majú vstupovať do participatívnych procesov. Vo viacerých prípadoch by im totiž systematická a obsahovo dobre nastavená príprava pomohla zvládať procesy takpovediac automaticky, respektíve štandardne a nemuseli by hľadať „vlastné“ riešenia. Došlo by tak aj ku kapacitnej úspore, ktorá sa môže využiť v iných procesoch.

Z hľadiska **financovania** sa pri implementácii pilotných projektov ukázalo, že finančné prostriedky nie sú rozhodujúcim faktorom ovplyvňujúcim rozsah využitia participačných nástrojov. Existuje totiž celý rad finančne nenáročných nástrojov, ktoré je možné využiť pri zabezpečovaní participácie verejnosti v rámci tvorby verejných politík. V tejto súvislosti teda platí, že participatívna tvorba verejných politík nemusí byť nevyhnutne drahou záležitosťou, ktorá by neprimerane zaťažovala verejný rozpočet.

Participatívna tvorba verejných politík v sebe obsahuje požiadavku na spoluprácu medzi rôznymi aktérmi verejných politík. **Rozvíjanie kooperatívnych aktivít** je tak prirodzenou príležitosťou pre budovanie vzťahov v rámci sektorov, i medzi sektormi. Platí, že aktéri verejných politík vstupujú do procesov tvorby verejných politík s rôznou intenzitou i rôznymi zámermi, ale nikdy sa nevyhnú konfrontácii s ďalšími aktérmi. Je potom na nich, či ide o konfliktnú konfrontáciu, alebo naopak, či daná konfrontácia má povahu kooperácie. Samozrejme, ani kooperácia nevylučuje vznik konfliktných situácií, no práve kooperácia a spoločné úsilie o riešenie identifikovaných verejných problémov sú považované za predpoklad plynulej tvorby verejných politík.

Čiastočne nezodpovedanou otázkou ostala v rámci pilotnej schémy téma **diseminácie výsledkov**, teda odovzdávania príkladov (dobrej) praxe. Do pozície hlavného širiteľa, respektíve propagátora nadobudnutých poznatkov a skúseností sa totiž postavil úrad splnomocnenca. Pilotná schéma by však mala obsahovať požiadavku, aby so do týchto diseminačných procesov zapojili všetky zapojené partnerské subjekty. Prax už neraz totiž ukázala, že viac veríme „naším“, než niekomu, kto prichádza z externého prostredia. Inými slovami, napríklad pre samosprávu je uveriteľnejšie, keď jej skúsenosti ponúka iná samospráva a nie úrad, o ktorého existencii niekedy dotknutá samospráva ani netuší, prípadne skupina expertov, ktorí sú pre danú samosprávu príliš akademickí, alebo prichádzajú z prostredia, ktoré nezodpovedá podmienkam v danej samospráve (typický je argument, že problémy malých obcí ľudia z veľkých miest nedokážu dobre pochopiť). Tu je dôležité, aby zapojené partnerské subjekty neostali pasívne a neuzavreli sa so svojimi skúsenosťami do seba. Naopak, mali by ich diskutovať verejne a to dokonca bez ohľadu na to, či ide o pozitívne alebo negatívne skúsenosti. Verejné prezentovanie skúseností zároveň umožňuje verejnú kontrolu zo strany ostatných zapojených aktérov a vytvára priestor pre formuláciu spätnej väzby.

1.3 Odporúčania

Na tomto mieste môžeme skúsiť naformulovať niekoľko normatívne znejúcich odporúčaní pre prax. Vychádzame pri tom z monitorovaných pilotných projektov, ktoré nepredstavovali síce reprezentatívnu vzorku, no aj napriek tomu poskytli mnoho zaujímavého materiálu. Tento umožňuje nielen hlbšiu analýzu, ale vyžaduje tiež zamyslenie sa nad niektorými prvkami v našom systéme tvorby verejných politík i správy vecí verejných:

- Participatívny prístup je do veľkej miery ovplyvňovaný aj spontánnymi aktivitami a improvizáciou. Napriek tomu je vhodné, aby si zainteresovaní aktéri dokázali vyjasniť základné pojmy, očakávania a aby aspoň do určitej miery zladžovali svoj postup (minimálne z hľadiska účinnej legislatívnej úpravy).
- Používaný jazyk by mal odzrkadľovať potreby zapájaných aktérov. Akokoľvek dobre mienený zámer sa môže minúť účinkom, ak ostane nepochopený a povedie napríklad k odradeniu zapájania tých, ktorých sa riešený problém bezprostredne dotýka.
- Aj participácia iniciovaná zhora nadol má svoj význam a dokáže viesť k cenným výsledkom. Musí byť však otvorená a transparentná a nemôže ísť o „diktát z hora“, ktorý iba chce byť potvrdený, respektíve legitimizovaný nejakým aktom zo strany verejnosti. Naopak, aj pri takejto participácii musia existovať otvorené scenáre.
- Od orgánov verejnej správy je možné očakávať aktivitu aj v oblasti participácie verejnosti, no je nutné brať do úvahy ich legislatívnu zviazanosť. Predovšetkým orgány štátnej správy sú prísne limitované zákonnou úpravou, ktorá im zvyčajne neumožňuje nekonvenčné riešenia, hoci by sa v danej situácii mohli zdať lepšími.
- Zamestnancov orgánov verejnej správy nie je vhodné posúvať do pozície neistoty, kde by hrozila svojvôľa či iné pochybenie. Ich váhanie, či odmietavý postoj sa totiž často nesprávne interpretujú ako byrokratická rezistencia, no v mnohých prípadoch ide iba o ich zodpovedné správanie a odmietanie porušovania pravidiel.
- Participácia verejnosti je možná na akejkoľvek administratívno-politickej úrovni. Výhovorky typu, že riešená téma je príliš odborná, prípadne, že ide o strategický typ problému, kde verejnosť nemá čo robiť, rozhodne nie sú najlepším východiskom pri zvažovaní možností pre zapojenie verejnosti. Samozrejme, existujú také problémy, kde laická verejnosť nemá dostatočné informácie, ale vždy existuje aj odborná verejnosť a táto by z procesov tvorby špecifických verejných politík nemala byť vylučovaná.
- Pri participácii verejnosti sa nemožno slepo zameriavať iba na kvantitatívne ukazovatele, pretože množstvo zapojených aktérov nemusí korešpondovať napríklad s kvalitou podnetov. Ak vedú participatívne procesy k vstupom do tvorby verejných politík, tieto by v prvom rade mali byť posudzované na základe ich obsahu (a možného prínosu) a nie iba na základe nejakého kvantitatívneho kritéria (napríklad počet aktérov, ktorí daný vstup, respektíve podnet podporili).
- Líderstvo je jedným z rozhodujúcich faktorov pri rozvíjaní participatívnej tvorby verejných politík. Aj pilotné projekty vo viacerých prípadoch potvrdili, že lídri dokážu byť tým pomyselným jazýčkom na váhach. Na jednej strane dokážu mimoriadnym spôsobom naštartovať a podporovať aktivitu aj u ďalších jednotlivcov či skupín, no na druhej strane dokážu pôsobiť tiež zničujúco na celý participatívny proces, a to najmä

vtedy, keď demotivujú, či doslova znemožňujú participatívnu aktivitu u ďalších jednotlivcov alebo skupín.

- Obsah participácie je dôležitejší než jej forma. Ide o pravidlo, ktoré už bolo naznačené aj v súvislosti s kvantitou vstupov participatívnych aktivít. Forma participácie môže nadobúdať veľmi rôznorodé podoby. O to viac, ak je rozvíjaná priamo verejnosťou a to v rámci nejakej spontánnej aktivity. Tieto rôzne a možno i nekonvenčné či netradičné spôsoby však nie je vhodné odsúdiť len kvôli ich forme. Naopak, je dôležité vnímať aj ich obsah, pretože súčasťou participácie je i nepretržité učenie sa všetkých zainteresovaných aktérov a pozitívnym prístupom je možné dosiahnuť viac, než apriórnym odmietnutím dobrých nápadov len preto, že nespĺňajú nejaké formálne stanovené pravidlá.
- Rovnako, ako každý iný nástroj, aj participácia verejnosti neprináša iba pozitívne efekty. S tým musia zainteresovaní aktéri rátať. Dokonca musia rátať aj s tým, že časť nimi vynaložených nákladov sa im nevráti, pretože ich požiadavky napríklad nebudú zohľadnené.
- Rovnako je dôležité mať na pamäti, že participácia verejnosti nie je cieľom. Je nástrojom, ktorý pomáha dosiahnuť nejaký cieľ a tento cieľ úzko súvisí s tvorenou verejnou politikou. Odklonením sa od cieľa síce môžeme dosiahnuť vysoké zapojenie verejnosti, no bez reálneho obsahu to nebude tak prínosné, ako by sme si predstavovali.

PRÍLOHA ČÍSLO 1: METODIKA PRIEBEŽNEJ DOKUMENTÁCIE A HODNOTENIA PARTICIPATÍVNYCH PROCESOV (SEBAHODNOTENIE A MONITORING PILOTNÝCH PROJEKTOV VRÁTANE PLÁNU ZBERU ÚDAJOV)

Participácia verejnosti v rámci tvorby verejných politík

Verejné politiky sú tou sférou, v rámci ktorej verejná správa prostredníctvom svojich orgánov veľmi intenzívne vstupuje do viacerých, vzájomne prepojených a nezriedka aj prelínajúcich sa procesov. Verejná správa navyše, ako konštatuje Klimovský (2014), v týchto procesoch plní viaceré roly. V niektorých prípadoch je iniciátorom otvorenia nejakej témy, v iných prípadoch je facilitátorom prebratia otvorenej témy do politickej agendy, inokedy pôsobí ako rozhodovací subjekt, no takmer vždy sú s verejnou správou spojené implementačné procesy a procesy evaluačného charakteru. Dôležitým momentom je pri tom skutočnosť, že verejná správa nepôsobí v žiadnom pomyselnom vákuu. Naopak, jej aktivity sú ovplyvňované inými subjektmi, ktoré často bývajú v pozíciách jej klientov, teda spotrebiteľov jej služieb. V tomto kontexte celkom prirodzene dochádza k vytváraniu trecích plôch. Tieto sú násobené požiadavkou na spolupôsobenie klientov pri tvorbe verejných politík, teda na participatívnu tvorbu verejných politík (Klimovský, 2008).

Participácia verejnosti (bez ohľadu na to, či ide o participáciu inštitucionálnu, alebo individualizovanú) je vždy pre zainteresované orgány verejnej správy akousi výzvou. Zamestnanci týchto orgánov totiž vstupujú do interakcie s jednotlivcami i skupinami jednotlivcov, ktorí majú nezriedka odlišné záujmy a očakávania. Tieto vyplývajú zo statusových pozícií, deklarovaných i latentných cieľov, ako aj z sociálno-kultúrneho prostredia, z ktorého participujúci jednotlivci a skupiny týchto jednotlivcov pochádzajú. Diverzita participujúcich subjektov vytvára nesmierny tlak na zamestnancov verejnej správy. Ukazuje sa pri tom, že i keď legalistický prístup zaručuje univerzálne unifikovaný prístup k všetkým klientom, práve jednotnosť a nereflektovanie niektorých špecifík môže v končenom dôsledku viesť nielen k nedorozumeniam, ale aj k nežiaducej exklúzii. Na túto skutočnosť upozorňuje napr. Ostrom (1990), keď zdôrazňuje potrebu modifikácie zavedených pravidiel a ich prispôbovanie konkrétnym podmienkam s cieľom zvýšiť robustnosť systému správy vecí verejných a jeho schopnosť reagovať aj na nepredvídané, respektíve doteraz nepoznané zmeny.

Podľa práce, ktorej autorom je Fung (2006), sa pri snahe o poznanie participačných fenoménov musíme zameriavať na tri dimenzie participácie:

1. kto participuje
2. akým spôsobom dochádza k výmene informácií a rozhodnutiam
3. aká je súvislosť medzi diskusiou a verejnou akciou.

Kvalitatívne poznanie týchto dimenzií determinujú komplexné fenomény, akými sú napr. transparentnosť a otvorenosť, dôvera medzi spolupracujúcimi subjektmi, snaha o účinné riešenia, požiadavka na ekonomickú efektívnosť a podobne. Celú situáciu ešte komplikuje to, že tieto dimenzie sú inak vnímané zvnútra participácie, a inak zvonku. I preto je nevyhnutnou súčasťou hodnotenia pilotných projektov tiež tzv. sebahodnotenie, ktoré realizuje monitorovací tím v úzkej spolupráci so všetkými zainteresovanými stranami (riešiteľmi pilotných projektov). Tento dokument predstavuje usmerňujúci metodický materiál, ktorého obsahom je stanovenie významu, cieľov a postupov týkajúcich sa sebahodnotenia pilotných projektov.

Analytický rámec pre monitorovanie vybraných participačných procesov

Hodnotenie participácie verejnosti pri tvorbe verejných politík v sebe ukrýva niekoľko požiadaviek, ktoré musia byť splnené, aby samotné hodnotenie ponúklo zmysluplné odpovede na základné otázky. Tieto otázky sa pri tom týkajú týchto oblastí:

1. spôsob vytýčenia cieľov a ich správne nastavenie
2. dopady participácie verejnosti na účastníkov, na politiky, na vládnutie ako také
3. metódy zapájania verejnosti a ich vhodnosť a primeranosť
4. komunikácia medzi orgánmi verejnej moci a verejnosťou a jej dostatočnosť, otvorenosť a zrozumiteľnosť
5. charakter spolupráce v rámci participačných procesov (partnerstvo vs. subordinácia).

Takéto vymedzenie možných hodnotených oblastí pomáha zamerať monitorovací proces. Tento však nesmie opomenúť prierezové princípy, ktoré sa týkajú všetkých týchto oblastí. V súlade s dokumentom „Analytický rámec pre plánovanie a hodnotenie projektov verejnej participácie“, ktorý bol spracovaný J. Plichtovou a A. Šestákovou (2018) boli identifikované kľúčové princípy monitoringu a evaluácie pilotných projektov. Z hľadiska zmysluplného a efektívneho monitoringu sa monitorovací proces zameria na nasledujúce princípy:

- inkluzívnosť
- reprezentatívnosť
- spravodlivosť
- transparentnosť a nezávislosť.

Inkluzívnosť zodpovedá požiadavke na nevyučovanie žiadnej skupiny potenciálnych zainteresovaných subjektov a to bez ohľadu na priamosť ich zainteresovanosti. Za účelom získania relevantných dát bude nutné zamerať sa predovšetkým na zodpovedanie nasledujúceho okruhu otázok:

- Identifikovali a oslovili organizátori všetky zainteresované strany?
- Nie sú slabší účastníci vylúčení, marginalizovaní alebo diskriminovaní?
- Konajú sa stretnutia v takom čase, aby nikoho z účasti nevyučovali?
- Poskytli administrátori primeranú asistenciu tým, ktorí by sa inak nemohli zúčastniť (napr. hrať cestovné náklady, zabezpečiť starostlivosť o deti a pod.)?
- Používal sa jazyk, ktorý je zrozumiteľný všetkým účastníkom?
- Bol participačný proces nastavený tak, aby všetci účastníci chápali, čo sa v ňom deje?

Reprezentatívnosť je princípom, ktorý odzrkadľuje jednak distribúciu „hlasov“ pri rozhodovaní a jednak vypočutie rôznorodých strán pri rešpektovaní existujúcej diverzity. Relevantné dáta budú získavané najmä prostredníctvom zodpovedania týchto monitorovacích otázok:

- Sú zastúpené názory a pozície všetkých, ktorých sa rozhodnutie týka?
- Využili administrátori pri oslovení dotknutých širokú škálu dostupných prostriedkov?
- Existuje medzi participujúcimi primeraná diverzita z hľadiska etnicity, veku, rodu, vzdelania ...?

- Boli oslovené mienkotvorné osobnosti, neformálne autority v miestnej komunite, miestni aktivisti...?

Mimoriadne senzitívnym princípom, ktorý je sledovaný v rámci plánovaného monitoringu, je spravodlivosť. Odhliadnuc od množstva rôznych vymedzení spravodlivosti platí, že pri sledovaní participačných procesov bude nutné zamerať sa najmä na zodpovedanie týchto otázok:

- Diskutuje sa aj o hodnotách, ktoré súvisia s odlišnými perspektívami (napr. katolíci – liberáli)?
- Je v centre záujmu dobro celku alebo prevažujú len osobné a skupinové záujmy?
- Mal každý zainteresovaný rovnakú šancu vyjadriť sa?
- Bola účasť verejnosti bez bariér?
- Dostali jednotlivé pozície/skupiny rovnaký priestor pre vyjadrenie svojich záujmov, hodnôt, návrhov atď.?
- Bol facilitátor verejných diskusií nestranný?
- Zavážila kvalita argumentov a nielen sociálna pozícia hovoriaceho?
- Používa sa jazyk, ktorý je zrozumiteľný všetkým účastníkom?
- Bol proces nastavený tak, aby všetci zúčastnení chápali, čo sa v ňom deje?

Posledným, nemenej dôležitým princípom, ktorý bude sledovaný a vyhodnocovaný v rámci monitoringu, je princíp transparentnosti a nezávislosti rozhodovania. Tento zodpovedá požiadavke, aby mali zainteresované strany voľný prístup k relevantným zdrojom (informačným) a zároveň aby nedochádzalo k narúšaniu nezávislosti rozhodovacieho mechanizmu prostredníctvom nerovnej, resp. asymetrickej distribúcii informácií. Za týmto účelom budú sledované predovšetkým tieto otázky:

- Boli organizátori a facilitátori na sebe nezávislí?
- Boli organizátori a facilitátori vnímaní ako nezávislí aj zo strany verejnosti?
- Boli všetci zainteresovaní nezávislí od sponzorov?
- Boli všetky informácie otvorené a dostupné?
- Existovala jasná komunikácia o dôvodoch, prečo niektoré informácie neboli zverejnené?
- Ako bola zabezpečená dôveryhodnosť informácií?
- Boli informácie vyvážené? (zahŕňali rôzne pozície a perspektívy)?

Význam sebahodnotenia

Vo všeobecnosti možno pod sebahodnotením (autoevaluáciou) rozumieť celkové zhodnotenie nejakej ucelenej aktivity z hľadiska jej plánovaných cieľov, realizovaných aktivít i dosiahnutých výsledkov. Podstatnou črtou sebahodnotenia je pri tom fakt, že sebahodnotenie je realizované z vnútorných kapacít a ide tak o pohľad „zvnútra“. V tomto kontexte je nutné zohľadňovať pravdepodobnú subjektivitu získaných údajov (najmä údajov kvalitatívneho charakteru) a pri ich analýze a interpretácii je preto vhodné kombinovať kvalitatívne údaje s takými kvantitatívnymi údajmi, pri ktorých je možnosť subjektivity limitovaná, prípadne vylúčená.

Berúc do úvahy potreby, ktoré má saturovať projekt „Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík“, sebahodnotenie vybraných 12 pilotných projektov povedie predovšetkým k získaniu analyticko-štatistických údajov kvalitatívneho i kvantitatívneho charakteru, ktoré budú vypovedať o súčasnom stave a možnostiach participácie na Slovensku. Výstupy sebahodnotenia budú jedným z hlavných podkladov pri definovaní ďalších strategických rámcov a krokov, ktoré bude ÚSV ROS vo vzťahu z inklúzií verejnosti do tvorby verejných politík v rámci svojej činnosti presadzovať a plniť.

Vďaka získaniu a analýze relevantných kvalitatívnych a kvantitatívnych údajov o participácii na základe komplexnej analytickej činnosti bude možné vyhodnotiť potrebu prípadných zmien legislatívneho rámca týkajúceho sa začleňovania verejnosti do tvorby verejných politík. Okrem toho analytické výstupy poukážu na oblasti, v ktorých bude potrebné podporovať budovanie kapacít v prostredí verejnej správy a to prostredníctvom špecializovaného vzdelávacieho programu pre zamestnancov verejnej správy. Získané a analyzované kvalitatívne i kvantitatívne údaje budú transformované do súboru poznatkov a skúseností. Tieto sa stanú podkladom vyššie uvádzaného vzdelávacieho programu, čím sa prispeje k celkovej udržateľnosti tejto aktivity a čo zároveň povedie k podpore presahu významu tejto aktivity ďaleko „za hranice“ sledovaných 12 pilotných projektov.

Ciele a výstupy sebahodnotenia

Cieľom tohto sebahodnotenia je v prvom rade poskytnutie verného obrazu realizovaných aktivít a dosiahnutých výsledkov projektovým tímom implementujúcim 12 vybraných pilotných projektov. Konkretizácia takto definovaného cieľa vedie k nasledujúcim trom čiastkovým cieľom:

1) Spoznanie vlastných výsledkov

Sebahodnotenie umožní zosumarizovať a zároveň kvalitatívne vyhodnotiť dosiahnuté výsledky. Tieto môžu byť vnímané z rôznych uhlov a miera naplnenie cieľov pilotných projektov môže viesť k diferencovanému vnímaniu zo strany rôznych subjektov. Konfrontácia vnímania dosiahnutých výsledkov tak umožní zapojeným subjektom nielen spoznať vlastné výsledky, ale zároveň odhalí, nakoľko sa vnímanie dosiahnutých výsledkov líši v perspektíve týchto zapojených subjektov.

2) Identifikácia problémových oblastí

Jednou z kľúčových súčastí sebahodnotenia je odhalenie tzv. problémových oblastí. Nevyhnutným predpokladom pri tejto aktivite je schopnosť kriticky nazerať na vlastné aktivity a nimi dosiahnuté výsledky. Táto súčasť sebahodnotenia významným spôsobom poukazuje na to, ako zapojené subjekty vnímajú vlastné aktivity a dosiahnuté ciele z hľadiska problémov, ktoré sa objavili, a ako tieto zapojené subjekty dokážu vnímať identifikované problémy v kontexte spolupráce s ďalšími subjektmi.

3) Vytváranie možností pre prijatie nápravy

Riadnou súčasťou plnohodnotného sebahodnotenia je identifikácia a prípadný návrh možností pre prijatie nápravy v tých oblastiach, kde boli identifikované problémy pri dosahovaní plánovaných výsledkov, prípadne v oblastiach, kde došlo k úplnému zlyhaniu a nenaplneniu plánovaných výsledkov.

Výstupy sebahodnotenia možno z hľadiska miery ich spracovania rozdeliť do dvoch základných skupín:

- Do **prvej skupiny** patria všetky dokumenty obsahujúce primárne (kvalitatívne aj kvantitatívne) údaje. Ich zbieraním a zoradovaním sa vytvorí unikátny archív. Časť z týchto dokumentov však vo svojej nespracovanej podobe nebude k dispozícii verejnosti (ide o také dokumenty, ktoré budú charakterizované ako interné dokumenty slúžiace výlučne pre potreby sebahodnotenia pilotných projektov – napr. priebežne odovzdávané naratívne sebahodnotiace správy). Naopak, niektoré dokumenty budú k dispozícii aj širšej verejnosti, najmä odbornej verejnosti.
- Druhá **skupina pozostáva** z dokumentov obsahujúcich sekundárne údaje (t.j. spracované primárne údaje) a tieto dokumenty budú povinne diseminované širokej verejnosti. Najdôležitejším z nich je katalóg príkladov dobrej praxe (resp. katalóg „príbehov víťazov“) z prostredia pilotnej schémy. Tento katalóg bude predstavovať pohľad na pilotnú schému „zvnútra“ (tzv. zainteresovaný pohľad). Jednotlivé príklady budú zamerané najmä na zdokumentovanie priebehu, postupov, rizík, bariér, miery zapojenia verejnosti/zainteresovaných skupín, postavenia a úloh subjektov verejnej správy, mimovládnych organizácií a iných v procese prípravy a tvorby sledovaných

verejných politik a to na štyroch rôznych úrovniach (národná úroveň, regionálna úroveň, mikroregionálna úroveň a komunálna/lokálna úroveň). Do tejto skupiny však patria aj ostatné diseminačné výstupy, ktoré sú plánované v rámci projektu „Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politik“.

Časový harmonogram sebahodnotenia

Predpokladom zmysluplného sebahodnotenia je časovo zladená distribúcia úloh tých subjektov, ktoré sú do sebahodnotenia zapojené. Keďže ide o proces dotýkajúci sa celej realizácie projektu, aktivity sebahodnotenia sú plánované na celé relevantné obdobie (Schéma č. 1).

Schéma č. 1: Plán aktivít sebahodnotenia (Ganttov diagram)

Aktivity	2017			2018												2019												2020						
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	
Aktivity na strane zapojených subjektov																																		
Zber dotazníkov																																		
Odovzdanie správ																																		
Výkazy a interné dokumenty																																		
Pozorovania/rozhovory/fokusové skupiny																																		
Aktivity na strane ÚSV ROS																																		
Spracovanie zozbieraných údajov																																		
Poskytnutie spätnej väzby k správam																																		
Konzultácie k sebahodnoteniu																																		
Príprava podkladov pre katalóg dobrej praxe																																		
Spracovanie a finalizácia katalógu dobrej praxe																																		

Termin odovzdania/zberu
Realizácia/zber na základe podnetu

Sebahodnotenie bude koordinovať ÚSV ROS, pričom bude úzko spolupracovať so všetkými zapojenými subjektmi do 12 vybraných pilotných projektov. Pokiaľ ide o zapojené subjekty, tieto budú mať pri zbere údajov nasledujúce úlohy:

- Zástupcovia zapojených subjektov budú oslovení prostredníctvom postojujúceho dotazníka so žiadosťou o jeho vyplnenie. Distribúcia a zber tohto dotazníka prebehne v dvoch etapách: 1) v úvodných troch mesiacoch implementácie 12 pilotných projektov a 2) v priebehu troch mesiacov po skončení týchto pilotných projektov.
- Vybraní zástupcovia 12 pilotných projektov budú spracovávať a poskytovať sebahodnotiace naratívne správy v trojmesačných intervaloch, a to od začiatku realizácie týchto pilotných projektov až do ich ukončenia.
- Priebežne, počas celej doby realizácie pilotných projektov, budú poskytovať zapojené subjekty všetky povinné výkazy a interné dokumenty, ktoré taktiež pomôžu pri sebahodnotení a pri formulácii spätnej väzby zo strany ÚSV ROS.
- Na základe podnetov, tak zo strany zapojených subjektov ako aj zo strany ÚSV ROS, budú využívané aj iné nástroje (napr. pozorovanie či rozhovory). Ich využitie bude mať charakter ad hoc (príležitostného) využitia a bude súvisieť s realizáciou pilotných projektov a s dianím „vnútri“ týchto projektov.

ÚSV ROS, resp. skupina vybraných zamestnancov ÚSV ROS, bude plniť nasledujúce úlohy:

- Priebežne, počas celej doby realizácie pilotných projektov bude zbierať a spracovávať relevantné údaje poskytnuté zo strany jednotlivých pilotných projektov.
- K sebahodnotiacim naratívnym správam bude spracovávať a poskytovať spätnú väzbu a to v trojmesačných intervaloch, aby daná spätná väzba nadväzovala na jednotlivé naratívne správy.
- V priebehu celej realizácie pilotných projektov je ÚSV ROS pripravený poskytovať konzultácie týkajúce sa týchto pilotných projektov. Konzultácie budú buď individualizované pre potreby konkrétneho pilotného projektu, alebo skupinové, teda upravené pre potreby viacerých alebo všetkých projektov. Ku konzultáciám pri tom

môže dochádzať tak na základe žiadosti zástupcov zapojených subjektov, ako aj na základe podnetu ÚSV ROS, a to predovšetkým v prípade podnetov poukazujúcich na existenciu možných problémov.

- Jeden z hlavných výstupov sebahodnotenia bude katalóg príkladov dobrej praxe, resp. katalóg s „príbehmi víťazov“. Tento katalóg sa začne pripravovať v spolupráci so zapojenými subjektmi a to približne od polovice realizácie 12 vybraných pilotných projektov, kedy už bude možné identifikovať a aspoň predbežne popísať niektoré pozitívne procesy. K finalizácii výberu príkladov dobrej praxe a k ukončeniu spracovania tohto plánovaného výstupu dôjde až v záverečnej etape projektu a teda s určitým časovým odstupom od ukončenia sledovaných 12 pilotných projektov.

Všetky údaje budú zbierané v súlade s už popísaným časovým harmonogramom a prostredníctvom nástrojov uvádzaných v nasledujúcej časti. Z hľadiska iniciácie zberu možno konštatovať, že zber údajov síce prebehne v súlade s plánom, no tento pripúšťa flexibilitu a zber niektorých údajov môžu iniciovať aj samotné projektové tímy. Ako príklad môže poslúžiť identifikovanie zaujímavej situácie, ktorá si vyžiada špecifický zber údajov s cieľom analyzovať napr. príčiny vzniku danej situácie.

Nástroje zberu údajov pre účely sebahodnotenia

Zber údajov pre účely sebahodnotenia zahŕňa niekoľko nástrojov, a to s cieľom získať, resp. zozbierať čo najväčší objem relevantných kvantitatívnych aj kvalitatívnych údajov, ktoré následne môžu byť analyzované.

1.3.1 Interné dokumenty pilotných projektov

Každý pilotný projekt bude produkovať interné dokumenty týkajúce sa „života“ (realizácie) daného projektu. Ide napr. záznamy o uskutočnených aktivitách, zápisnice z uskutočnených porád či stretnutí.

Základné náležitosti nástroja:

- typ zberu: priebežný zber
- obdobie/termín zberu: od začiatku realizácie pilotných projektov až do ukončenia ich realizácie
- cieľ: poskytnutie oficiálnych údajov o „živote“ pilotných projektov
- zostavovateľ/poskytovateľ: zamestnanci zapojených subjektov.

1.3.2 Mediálne výstupy a oficiálna komunikácia navonok

Riadnou súčasťou diseminačného plánu každého pilotného projektu je komunikácia projektu, jeho aktivít a výsledkov navonok prostredníctvom mediálnych výstupov (napr. tlačových správ).

Základné náležitosti nástroja:

- typ zberu: priebežný zber
- obdobie/termín zberu: od začiatku realizácie pilotných projektov až do ukončenia ich realizácie, prípadne aj po ukončení (v prípade zverejnenia mediálnych výstupov po ukončení pilotného projektu)

- cieľ: poskytnutie oficiálnych údajov o tom, čo sa prostredníctvom médií komunikuje navonok a aký obraz sa prostredníctvom mediálnych výstupov vytvára o pilotnom projekte napr. vo vzťahu k verejnosti
- zostavovateľ/poskytovateľ: zamestnanci zapojených subjektov.

1.3.3 Štvrťročné naratívne správy

Pre získanie pohľadu „zvnútra“ pilotných projektov budú vybraní zamestnanci zapojených subjektov (napr. odborní garanti jednotlivých pilotných projektov) spracovávať štvrťročné naratívne správy, v ktorých otvoreným spôsobom popíšu dianie v rámci ich pilotných projektov počas uplynulých troch mesiacov. Keďže do bude pohľad/perspektíva tých, ktorí tieto správy budú zostavovať, údaje, ktoré budú obsahovať, sa môžu odlišovať od oficiálnych údajov uvádzaných v iných dokumentoch.

Všetky správy budú mať jednotnú štruktúru, aby bolo možné sledovať zmeny vo vývoji pilotných projektov, porovnávať vývoj (pozitívne zmeny, negatívne zmeny alebo status quo) v rámci jednotlivých projektov, ako aj porovnávať vývoj pri realizácii rôznych pilotných projektov. Požiadavka jednotnej štruktúry pri tom neznamená, že každá časť/správa bude mať vždy rovnaký rozsah. Naopak, ak sa napr. v nejakom období neobjavia problémy či zmeny, netreba ich umelo vymýšľať, len aby správa bola naplnená. Navrhovaná štruktúra štvrťročných naratívnych správ je takáto:

1. časť: Realizácia projektu
2. časť: Organizácia
3. časť: Zamestnanci
4. časť: Zapojené/partnerské subjekty
5. časť: Verejnosť (obyvatelia a iné organizácie)
6. Posun v porovnaní s prechádzajúcim obdobím a ďalší postup
7. Iné (rôzne)

1. časť: Realizácia projektu

Očakávaný obsah a pomocné otázky:

1.1 Realizované aktivity (Aké aktivity sa realizovali? Aké boli očakávania a aké výsledky sa dosiahli?)

1.2 Nerealizované aktivity (Aké aktivity sa nerealizovali, ak boli plánované? Prečo nedošlo k realizácii takýchto aktivít?)

1.3 Riadenie realizácie projektu (Ako často sa schádzal riadiaci orgán/skupina pilotného projektu a aké témy sa na jeho stretnutiach diskutovali?)

1.4 Líderstvo (Kto plnil rolu lídra projektu, napr. nastoľovaním tém na diskusiu, iniciovaním stretnutí? Objavili sa nové iniciatívy? Objavili sa iniciatívy napr. zo strany verejnosti, ktoré neboli „vypočuté“? Ak áno, prečo?)

1.5 Spolupráca medzi zapojenými subjektmi (Ako prebiehala spolupráca s partnermi projektu? Plnili sa očakávania? Objavili sa problémové situácie? Ak sa objavili, aké?)

1.6 Spolupráca s tretími subjektmi (Prizvali si partnerské/zapojené subjekty nejaké ďalšie organizácie (napr. externých expertov) do spolupráce? Ak áno, za akým účelom?)

1.7 Spory pri realizácii projektu (Došlo v uplynulom období k sporovým situáciám? Kto boli sporové strany? Čo bolo predmetom sporu? Plnil niekto rolu mediátora medzi sporovými stranami? Ako bol spor vyriešený?)

2. časť: Organizácia

Očakávaný obsah a pomocné otázky:

2.1 Zmeny v štruktúre organizácie (Boli prijaté zmeny v organizačnej štruktúre Vašej organizácie? Ak áno, čo sa zmenilo? Aké sú aktuálne následky zmeny?)

2.2 Zmeny v procesoch organizácie (Boli prijaté zmeny v procesoch, ktoré využíva Vaša organizácia? Ak áno, čo sa zmenilo? Aké sú aktuálne následky zmeny?)

2.3 Iné zmeny prijaté kvôli projektu (Boli vo Vašej organizácii v súvislosti s realizáciou pilotného projektu prijaté aj nejaké ďalšie zmeny? Ak áno, čo sa zmenilo? Aké sú aktuálne následky týchto zmien?)

2.4 Komunikácia vnútri organizácie (Akým spôsobom prebiehala komunikácia vnútri Vašej organizácie?)

2.5 Oficiálne a neoficiálne stretnutia vnútri organizácie k projektu (Boli vo Vašej organizácii zvolané nejaké interné stretnutia k realizácii projektu? Ak áno, aký mali tieto stretnutia priebeh a aké boli ich výsledky?)

2.6 Atmosféra vnútri organizácie (Ako by ste popísali atmosféru vnútri Vašej organizácie v súvislosti s realizáciou projektu? Všimli ste si nejaké zmeny? Ak áno, aké?)

3. časť: Zamestnanci

Očakávaný obsah a pomocné otázky:

3.1 Reakcie a výkon zamestnancov (Akým spôsobom reagovali zamestnanci na uplynulú realizáciu projektu? Ako sa im darilo plniť zverené úlohy?)

3.2 Schopnosť zamestnancov prispôbiť sa (Všimli ste si nejaké zmeny v správaní zamestnancov? Ak áno, v čom spočívali a prečo k nim došlo?)

3.3 Otázky zamestnancov (Zaznamenali ste zo strany zamestnancov nejaké doplňujúce otázky týkajúce sa realizácie projektu? Ak áno, čoho sa týkali?)

3.4 Sťažnosti zamestnancov (Zaznamenali ste zo strany zamestnancov nejaké sťažnosti týkajúce sa realizácie projektu? Ak áno, čoho sa týkali?)

3.5 Vzdelávanie zamestnancov (Boli pre Vašich zamestnancov organizované nejaké školenia/tréningy/semináre? Ak áno, aké mali tieto školenia/tréningy/semináre následky?)

4. časť: Zapojené/partnerské subjekty

Očakávaný obsah a pomocné otázky:

4.1 Reakcie zapojených subjektov/partnerov na zmeny v organizácii/procesoch organizácie (Ak ste v súvislosti s realizáciou projektu zaviedli organizačné zmeny, ako reagovali ostatné zapojené subjekty?)

4.2 Komunikácia s partnermi (Ako prebiehala komunikácia Vašej organizácie so zapojenými subjektmi?)

4.3 Oficiálne a neoficiálne stretnutia so zapojenými subjektmi k projektu (Boli v rámci realizácie projektu zvolané nejaké stretnutia zástupcov zapojených subjektov? Ak áno, aký mali tieto stretnutia priebeh a aké boli ich výsledky?)

4.4 Atmosféra medzi zapojenými subjektmi (Aká bola atmosféra medzi zapojenými subjektmi počas realizácie projektu? Všimli ste si nejaké zmeny? Ak áno, aké?)

5. časť: Verejnosť (obyvatelia a iné organizácie)

Očakávaný obsah a pomocné otázky:

5.1 Komunikácia s verejnosťou (Kto v rámci realizácie projektu zabezpečoval komunikáciu s verejnosťou? Akým spôsobom prebiehala komunikácia s verejnosťou?)

5.2 Reakcie verejnosti na realizáciu projektu (Kto v rámci realizácie projektu zabezpečoval zber spätnej väzby zo strany verejnosti? Akým spôsobom prebiehal zber spätnej väzby zo strany verejnosti? Čo komunikovala v rámci spätnej väzby verejnosť vo vzťahu k realizácii projektu?)

5.3 Podnety zo strany verejnosti (Aké oficiálne aj neoficiálne podnety adresovala verejnosť zapojeným subjektom pri realizácii projektu? Mali tieto podnety aj charakter sťažností/protestov? Ak áno, čoho sa týkali?)

5.4 Účasť verejnosti na podujatiach (Organizovali sa podujatia určené verejnosti? Kde a kedy sa organizovali tieto podujatia? Kto bol zodpovedný za organizáciu týchto podujatí? Ako vyzerala skladba účastníkov týchto podujatí a aká bola ich účasť z hľadiska miery aktivity?).

Posun v porovnaní s prechádzajúcim obdobím a ďalší postup

Očakávaný obsah a pomocné otázky:

6.1 Progres (Nakoľko ste spokojní s progresom v rámci doterajšej realizácie projektu? V prípade, že nie ste úplne spokojní, čo sú hlavné príčiny Vašej nespokojnosti?)

6.2 Plán ďalšieho postupu (Ak sa pozriete na realizáciu projektu z perspektívy nasledujúcich troch mesiacov, aké aktivity máte naplánované?)

7. Iné (rôzne)

Ak chcete ešte niečo doplniť alebo vysvetliť, prosím, využite tento priestor:

Základné náležitosti nástroja:

- typ zberu: priebežný pravidelne sa opakujúci (každé 3 mesiace)
- obdobie/termín zberu: od začiatku realizácie pilotných projektov až do ukončenia ich realizácie
- cieľ: poskytnutie subjektívneho pohľadu na „život“ projektu a to od začiatku jeho realizácie až do jej ukončenia (ide o pohľad „zvnútra“)
- zostavovateľ/poskytovateľ: vybraný zamestnanec niektorého zo zapojených subjektov (za každý pilotný projekt jeden zamestnanec, napr. odborný garant).

1.3.4 Postojové dotazníky

Totožný postojový dotazník bude distribuovaný respondentom reprezentujúcim všetky tri skupiny zapojených subjektov a to v dvoch etapách, aby bolo možné merať postoje k vybraným skutočnostiam a zároveň posuny/zmeny v postojoch. Postojové dotazníky nebudú vyhodnocované individuálne, pretože primárnym zámerom je merať postoje vybraných skupín respondentov. Získané údaje budú spracované korektnými štatistickými metódami a v prípade štatisticky významných alebo zaujímavých výsledkov budú tieto dopĺňané o ďalšie údaje (získané napr. rozhovormi) a analyzované doplnkovými metódami (napr. obsahovou analýzou).

Základné náležitosti nástroja:

- typ zberu: časovo fixovaný s opakovaným využitím toho istého nástroja
- obdobie/termín zberu: v úvodnej etape (etapa „rozbehu“) realizácie pilotných projektov (v priebehu prvých troch mesiacov realizácie pilotných projektov) a po záverečnej etape (etapa „finalizácia“) realizácie pilotných projektov
- cieľ: meranie postojov a zmien týchto postojov vybraných respondentov u všetkých troch skupín subjektov (t.j. verejná správa, mimovládne organizácie, verejnosť reprezentovaná obyvateľmi participujúcimi v projektových aktivitách) na všetkých štyroch úrovniach; miera zmien bude meraná zmenami v postojoch, ktoré budú zaznamenané na začiatku realizácie pilotných projektov a po ich skončení
- zostavovateľ/poskytovateľ: poučení zamestnanci/experti ÚSV ROS.

1.3.5 Rozhovory

Nástroje uvedené v časti 4.1. – 4.4. budú viesť k identifikácii zaujímavých situácií či procesov, ktoré bude vhodné hlbšie analyzovať. Za týmto účelom budú využité, okrem iných nástrojov, aj rozhovory. Početnosť rozhovorov nie je možné v tejto etape presne určiť, ale dá sa očakávať, že celkovo sa v rámci 12 pilotných projektov uskutoční cca 30 rozhovorov.

Základné náležitosti nástroja:

- typ zberu: priebežný zber (na základe podnetov a po identifikácii relevantných osôb)

- obdobie/termín zberu: približne od doručenia prvých štvrtročných naratívnych správ až do ukončenia realizácie pilotných projektov, prípadne aj po ukončení
- cieľ: poskytnutie detailných údajov týkajúcich sa identifikovaných zaujímavých situácií a procesov v rámci 12 vybraných pilotných projektov
- zostavovateľ/poskytovateľ: poučení zamestnanci/experti ÚSV ROS.

1.3.6 Pozorovanie

Pozorovanie, bude používané podobne ako rozhovory, teda v prípade identifikácie zaujímavých situácií či procesov v rámci pilotných projektov, ktoré bude vhodné hlbšie analyzovať. Početnosť pozorovaní nie je možné v tejto etape presne určiť, ale dá sa očakávať, že celkovo sa v rámci 12 pilotných projektov uskutoční cca 12 pozorovaní. Obsah pozorovaní môže byť zameraný všeobecnejšie (napr. na priebeh realizácie nejakého podujatia), alebo špecificky (teda na konkrétny jav v rámci vybraného podujatia).

Základné náležitosti nástroja:

- typ zberu: priebežný zber (na základe podnetov a po identifikácii relevantného miesta a času)
- obdobie/termín zberu: približne od doručenia prvých štvrtročných naratívnych správ až do ukončenia realizácie pilotných projektov
- cieľ: poskytnutie detailných údajov týkajúcich sa identifikovaných zaujímavých situácií a procesov v rámci 12 vybraných pilotných projektov
- zostavovateľ/poskytovateľ: poučení zamestnanci/experti ÚSV ROS.

1.3.7 Fokusové skupiny

Fokusové skupiny sa budú využívať pri hodnotení vybraných skutočností, alebo pri hľadaní nových postupov, pričom ich hlavnou prednosťou bude skupinová dynamika. Fokusové skupiny budú organizované jednak z iniciatívy ÚSV ROS, no rovnako môžu byť organizované aj na základe iniciatívy zapojených subjektov (napr. v prípade výskytu problémových situácií a to s cieľom ich vyhodnotenia a nájdenia možných riešení). Početnosť fokusových skupín nie je možné v tejto etape presne určiť, ale dá sa očakávať, že celkovo sa v rámci 12 pilotných projektov uskutoční cca 6 fokusových skupín. Fokusové skupiny môžu pri tom byť zamerané na špecifickú tému týkajúcu sa iba jedného pilotného projektu, ako aj všeobecnejšie a v takom prípade sa dá predpokladať účasť zástupcov rôznych pilotných projektov.

Základné náležitosti nástroja:

- typ zberu: priebežný zber (na základe podnetov a po identifikácii účastníkov a relevantného miesta a času)
- obdobie/termín zberu: približne od doručenia prvých štvrtročných naratívnych správ až do ukončenia realizácie pilotných projektov
- cieľ: hodnotenie vybraných javov, do ktorého je zapojená skupina oslovených účastníkov (potenciálne aj externých expertov)
- zostavovateľ/poskytovateľ: poučení zamestnanci/experti ÚSV ROS.

Sebahodnotiaci proces

Sebahodnotiace procesy 12 pilotných projektov sú plánované tak, aby rešpektovali tri zásady:

- Projektové tímy a spolupracujúce subjekty budú sebahodnotením zaťažené iba v nevyhnutnej miere.
- Sebahodnotenie poskytne iba odporúčania, nie nariadenia, príkazy či zákazy.
- Sebahodnotenie slúži na kritické vyhodnocovanie vybraných údajov a nie je iba „slepou“ kritikou (teda kritizovaním za každú cenu).

Na to, aby tieto zásady mohli byť dodržané, sebahodnotenie si vyžaduje dodržanie dvoch podmienok:

- 1) Sebahodnotenie má zmysel iba za predpokladu, že pracuje s relevantnými a pravdivými údajmi.
- 2) Sebahodnotenie si vyžaduje spoluprácu a vzájomný rešpekt.

Personálne bude sebahodnotenie realizované tímom zamestnancov a expertov ÚSV ROS pod vedením doc. Daniela Klimovského. Tento tím bude úzko spolupracovať predovšetkým s odbornými garantmi projektov, ktorí budú zodpovední za riadne a včasné doručenie požadovaných údajov. Na úrovni každého pilotného projektu budú pôsobiť zástupcovia ÚSV ROS, ktorých úlohou je pomáhať pri zbere údajov (napr. pri kontrole úplnosti vyplnených formulárov). Súčasťou tímu sebahodnotenia sú hodnotitelia (zamestnanci/experti ÚSV ROS), ktorí sú určení pre jednotlivé projekty. Títo hodnotitelia sú poučení a spôsobilí zbierať údaje príslušnými metódami a majú možnosť zúčastňovať sa projektových aktivít a zaznamenávať potrebné údaje. Navyše, všetci členovia monitorovacieho tímu budú povinne zaškolení v rámci tréningu realizácie interview, aby sa zabezpečil ich jednotný postup a predišlo sa prípadným nežiaducim rozdielom napr. v kódovaní či vyhodnocovaní realizovaných interview. Zamestnanci zapojených subjektov im budú poskytovať patričnú súčinnosť pri zbere údajov.

Členmi monitorovacieho tímu boli:

- Mgr. Alexandra Hrabínová, Mgr. Terézia Szabová, Mgr. Tomáš Jacko, PhD. Mgr. Tomáš Malec, Mgr. Alexandra Poláková, PhD., Mgr. Jakub Varíni.

Poskytnuté/získané údaje sa budú spracovávať dvoma spôsobmi. Prvým spôsobom je individuálne hodnotenie jednotlivých pilotných projektov, v rámci ktorého budú priebežné sebahodnotiace správy vo forme spätnej väzby konzultované s príslušnými odbornými garantmi. Druhým spôsobom je celkové (všeobecnejšie) hodnotenie všetkých pilotných projektov. Toto všeobecnejšie hodnotenie bude poskytované všetkým odborným garantom pilotných projektov jednotne.

Pokiaľ ide o etický rozmer zberu údajov, tento je postavený na nasledovných zásadách:

- Analytické výstupy budú obsahovať anonymizované vstupy (tam, kde to bude možné) i neanonymizované vstupy.
- Citlivé informácie budú v rámci spätnej väzby zdieľané tak, aby nenarušali realizáciu žiadneho pilotného projektu.
- V prípade problémovej/nejasnej situácie bude postup konzultovaný na úrovni ÚSV ROS.

Použité zdroje

Fung, A. (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration*, roč. 66, s. 66 – 75.

Klimovský, D. (2008): Formy občianskej participácie v teoretickej perspektíve. *Politické vedy*, roč. 10, č. 1 – 2, s. 7 – 34.

Klimovský, D. (2014): *Základy verejnej správy*. 2. preprac. a dopl. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer.

Ostrom, E. (1990): *Governing the commons: the evolution of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

PRÍLOHA ČÍSLO 2: HODNOTENIE PILOTNÝCH PROJEKTOV PODĽA VYBRANÝCH KRITÉRIÍ

- Pilotné projekty je vhodné hodnotiť nielen ako jednotlivé prípady, ale je možné vzájomne ich porovnať napríklad za využitia súboru vybraných kritérií. Takéto porovnanie môže pomôcť lepšie vnímať rozdiely medzi projektmi. Okrem toho môže viesť k lepšiemu pochopeniu niektorých širších súvislostí a zároveň môže pomôcť pri formulácii relevantných odporúčaní. V tejto prílohe je obsiahnuté porovnanie, ktoré vychádza z perspektívy monitorovacieho tímu. Vybrané kritériá vychádzajú z metodiky monitorovania a hodnotenia pilotných projektov, ktorá bola spracovaná pre účely sledovanej pilotnej schémy. Jej autori nemali ambíciu spracovať metodiku hodnotenia a monitoringu, ktorá by mohla byť využitá pri akýchkoľvek procesoch tvorby verejných politík, no platí, že nimi využité kritériá umožňujú analyzovať participatívnu povahu procesov tvorby verejných politík.

Nadviazanie partnerstva		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
V minulosti partnerstvo nefungovalo veľmi efektívne, i keď partneri sa stretli napríklad v rámci pripomienkovania legislatívnych úprav už viackrát. K pozitívnej kvalitatívnej zmene došlo od roku 2017.	Partneri sa poznali z mnohých predchádzajúcich aktivít a partnerstvo z tohto pohľadu má dlhodobý charakter.	Partneri sa už v predchádzajúcich rokoch stretli pri spoločnom kooperatívnom projekte a vzhľadom na pozitívnu skúsenosť nemali pochybnosti o ochote pokračovať v už nadviazanej spolupráci.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Partneri projektu o sebe vedeli, no k intenzívnejšej spolupráci v minulosti nedošlo.	Partnerstvo má dlhodobý charakter a partneri projektu sa poznali veľmi dobre nielen na organizačnej úrovni, ale aj na osobnej úrovni (teda na úrovni jednotlivcov).	Partneri o sebe vedeli vďaka iným projektovým aktivitám, no toto bola nateraz ich najintenzívnejšia projektová spolupráca.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Partneri už v minulosti realizovali spoločný projekt vo veľmi podobnej oblasti.	Partnerstvo bolo vytvorené pre účely tohto pilotného projektu, pričom pôvodne malo partnerstvo zahŕňať iného aktéra so sektora verejnej správy.	Projektové partnerstvo bolo nové a od úplného začiatku fungovalo.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Partneri projektu sa poznali z predchádzajúcich projektových aktivít. V minulosti však nedochádzalo k tak jasne špecifikovanej spolupráci.	Partneri projektu sa poznali z prechádzajúcich projektových aktivít, no sledovaný pilotný projekt partnerstvo zintenzívil a prehĺbil.	Partneri sa poznali a už v minulosti došlo k spoločným projektovým aktivitám. Pre účely tejto pilotnej schémy však malo partnerstvo zahŕňať iného aktéra zo sektora verejnej správy.

- Z hľadiska nadviazania partnerstva je zrejmé, že väčšina projektov bola pripravená medzi aktérmi, ktorí sa už poznali aspoň z nejakej skoršej projektovej aktivity. V dvoch prípadoch však išlo o úplne nové partnerstvá, pri ktorých bol menený na poslednú chvíľu partner zastupujúci sektor verejnej správy.

Komunikácia medzi partnermi		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Projekt mal z viacerých dôvodov (politických i kapacitných) problémy v oblasti komunikácie prebiehajúcej medzi ministerstvami a asociáciou, ako aj medzi ministerstvami navzájom.	Počiatočná komunikácia medzi ministerstvom a radou sa postupne vytrácala až do momentu, keď prakticky úplne viazla. V tomto momente vstúpil do projektovej implementácie aj úrad splnomocnenca. Komunikácia bola obnovená, no zostala veľmi formálna a do istej miery obsahovo prázdna.	Komunikácia prebiehala štandardne, pričom preferovaná bola telefonická komunikácia a komunikácia zabezpečovaná prostredníctvom elektronických nástrojov.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Komunikácia bola intenzívna. Podľa projektových potrieb volili partneri (samosprávny kraj a združenie) osobnú komunikáciu, telefonickú komunikáciu alebo elektronickú komunikáciu.	Vzhľadom na to, že partneri sa poznali veľmi dobre už pred začiatkom prípravy pilotného projektu a stretávali sa pravidelne, komunikácia bola z hľadiska využitých kanálov pomerne pestrá, no osobná komunikácia a telefonická komunikácia dominovali.	Centrum sídli v hlavnom meste, zatiaľ čo Svidník leží prakticky na opačnom konci krajiny, čo spôsobovalo, že väčšina komunikácie bola realizovaná elektronicky. Komunikácia však bola obojstranná a pomerne intenzívna počas prípravy aj implementácie projektu.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Partneri sa poznali pred začiatkom projektu, čo pozitívne ovplyvnilo aj ich komunikáciu. Táto prebiehala osobne, telefonicky, aj za využitia elektronických nástrojov.	Nedostatočná komunikácia bola jedným z rozhodujúcich determinantov nedorozumení, ku ktorým dochádzalo od začiatku projektovej implementácie. Neskoršia komunikácia bola konfrontačná (predovšetkým zo strany združenia Utopia, no nevyhlo sa jej ani mesto Hlohovec), čo vyústilo až do zaťahovania nezainteresovaných subjektov do komunikácie prebiehajúcej medzi partnermi projektu. V istom momente komunikácia úplne viazla. Do vzniknutého stavu zasiahol tak úrad splnomocnenca, ako aj nezávislý subjekt snažiaci sa o mediáciu a upokojenie vzniknutej situácie. Preferovaná bola elektronická komunikácia.	Komunikácia bola bezproblémová. Okrem pravidelných osobných stretnutí a elektronickej pošty sa využívali aj video-hovory a telefonická komunikácia.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Komunikácia prebiehala bezproblémovo, pričom dominovala elektronická komunikácia.	Partneri sa poznali z predchádzajúcich aktivít a aj vďaka tomu bola komunikácia bezproblémová a viackanálová (osobná, telefonická, elektronická).	Partneri neuvádzali žiadne problémy v komunikácii, no otázna je intenzita komunikácie najmä v čase finalizácie projektových výstupov.

- Komunikácia medzi partnermi sa ukázala ako dôležitý determinant rozvíjania ich vzťahu z hľadiska budovania dôvery a vzájomného rešpektu.

Komunikácia voči iným zainteresovaným aktérom		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Zapojené ministerstvá nevnímali svoju pozíciu ako pozíciu iniciátora a týkalo sa to aj rozvíjania komunikácie voči ostatným aktérom. Táto komunikácia tak bola rozvíjaná takmer výlučne asociáciou, ktorá však primárne komunikovala voči svojej členskej základni a komunikácia voči iným zainteresovaným aktérom mala nedostatky.	Keďže rada komunikovala najmä s vlastnými členskými organizáciami, ministerstvo sa snažilo komunikovať voči iným aktérom (často voči aktérom, ktorí boli v nejakom vzťahu k ministerstvu). Keďže svoje aktivity v oblasti komunikácie nekoordinovali, ich jednotlivé kroky niekedy vyznievali ako „truc-podnik“ a nevyvolávali dôveru u ostatných zainteresovaných aktérov.	Komunikácia bola zabezpečovaná viackanálovo so zámerom osloviť rôzne cieľové skupiny.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
V tejto komunikácii síce dominovalo združenie, no išlo o vzájomnú dohodu partnerov a samosprávny kraj poskytoval primeranú podporu.	Komunikácia voči iným zainteresovaným aktérom mala tak charakter plánovanej komunikácie (napríklad voči reprezentantom ostatných obcí zriaďovaného mikroregiónu), ako aj charakter improvizovanej komunikácie (využívaná bola napríklad voči obyvateľom obcí mikroregiónu na podujatiach, ktoré nemali priamy súvis s implementovaným projektom).	Komunikáciu zabezpečovali tak mesto, ako aj centrum. Mesto však vzhľadom na znalosť miestnych pomerov v tejto aktivite dominovalo, hoci v niektorých prípadoch mohol byť komunikačný mix nastavený vhodnejšie.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Komunikácia bola viackanálová a využité boli aj menej tradičné formy (napríklad prednášky), či moderné formy (napríklad komunikácia prostredníctvom sociálnych sietí). Partnerom sa podarilo dosiahnuť obojsmernú komunikáciu.	Komunikácia voči ostatným zainteresovaným aktérom, teda voči verejnosti ako takej, nebola dostatočne zvládnutá, pričom každý z partnerov poukazoval predovšetkým na chyby druhého partnera.	Komunikácia prebiehala viackanálovo, využité boli tradičné formy (osobné stretnutia) i moderné formy (napríklad komunikácia cez sociálne siete). Zaujímavým prvkom bola komunikácia prostredníctvom akýchsi vyslancov zo strany mesta.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Partneri za účelom komunikácie s inými aktérmi siahli po celom rade rôznych nástrojov. Využité boli napríklad verejné zhromaždenia, rôzne elektronické nástroje (napríklad sociálne siete). Aj vďaka tomu bola komunikácia obojsmerná.	Dominovala komunikácia využívajúca elektronické nástroje (napríklad internetové stránky či sociálne siete), ale intenzívne sa využili aj tradičné nástroje komunikácie, ako boli osobné stretnutia s inými aktérmi, či komunikácia prostredníctvom miestnej tlače. Komunikácia mala obojsmerný charakter.	Komunikácia bola do veľkej miery jednosmerná a v porovnaní s inými pilotnými projektmi bola kvantitatívne obmedzenejšia.

- Až paradoxne vyznieva zistenie, že nie všetci partneri projektu boli pripravení a primerane ochotní komunikovať svoje aktivity aj vo vzťahu k ostatným zainteresovaným aktérom. Problém sa neprejavoval iba vo využití nevhodných komunikačných kanálov, ale aj v odmietaní komunikácie ako takej.

- Dôvera medzi projektovými partnermi bola spolu so vzájomným rešpektom a líderstvom jasným determinantom toho, aký charakter nadobúdala projektová spolupráca a ako sa projektovým partnerom darilo plniť ich projektové ciele. Mimoriadne dôležitým zistením bolo napríklad to, že aj nedôvera na personálnej úrovni, teda nedôvera medzi jednotlivcami reprezentujúcimi projektových partnerov môže vyvolať nedôveru na organizačnej/inštitucionálnej úrovni, ktorá sa následne „dedí“ aj po výmenách príslušných reprezentantov. Toto zistenie podporuje požiadavku citlivého výberu reprezentantov, respektíve zástupcov u všetkých zainteresovaných aktérov, pretože sa ukázalo, že nevhodné personálne obsadenie môže mať deštruktívny charakter na celý proces participatívnej tvorby verejných politík.

Dôvera medzi partnermi		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Partneri projektu na seba nazerali s nedôverou. V prvom rade obhajovali svoje vlastné záujmy, čo sa prejavilo aj na nízkej dôvere medzi ministerstvami.	Medzi partnermi panovala nedôvera, ktorá na konci projektovej implementácie vyústila až do obchádzania sa a odmietania spoločných stretnutí.	Medzi partnermi od začiatku projektovej implementácie fungovala vzájomná dôvera.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Partneri projektu si počas projektovej implementácie vybudovali voči sebe pevnú dôveru.	Dôvera medzi partnermi bola silná, čo však vychádzalo z predchádzajúcich spoločných aktivít. Priebeh samotného pilotného projektu túto dôveru nepotvrdzoval, čo sa prejavovalo nespokojnosťou najmä na strane zástupcov obce.	Projektoví partneri si prejavovali vzájomnú dôveru, no do akejsi neistoty sa centrum dostalo po nástupe novej primátorky.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Medzi partnermi panovala úplná dôvera.	Nedôvera medzi partnermi sa objavila už na začiatku projektovej implementácie a postupne sa prehľbovala. Vyústila do stavu, ktorý sa dá popísať ako úplná nedôvera medzi projektovými partnermi.	Dôvera sa medzi partnermi objavila už počas prípravnej fázy projektu a v priebehu jeho implementácie sa iba prehľbila.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Dôvera medzi partnermi bola pomerne silná, no mesto Bratislava vystupovalo prakticky po celý čas pasívnejšie, než inštitútu.	Dôvera vychádzala z predchádzajúcich skúseností a počas prípravy aj implementácie tohto pilotného projektu nebola narušená.	Partneri pri popise dôvery uvádzali priateľskú atmosféru panujúcu medzi nimi počas implementácie projektu.

- S dôverou úzko súvisí aj vzájomný rešpekt medzi projektovými partnermi. I v tomto prípade ide o fenomén, ktorý zvykne byť považovaný za „štandard“, no vo viacerých pilotných projektoch boli identifikované nielen otvorené, teda explicitné prejavy dešpektu, ale tiež rôzne prejavy latentného dešpektu, ktoré nemusia byť vždy „čitateľné“. Nebolo pritom vždy zrejmé, že ide o dešpekt vychádzajúci z nejakej

negatívnej osobnej skúsenosti, alebo je tento dešpekt vyvolávaný vedomím si vlastnej pozície v administratívno-politickom systéme.

Rešpekt medzi partnermi		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Partneri voči sebe vystupovali s dešpektom (latentným, no v niektorých momentoch aj explicitným). Prejavovalo sa to okrem iného v neschopnosti priznať si vlastné pochybenie a v nepripravenosti uzatvárať kompromis.	Minimálne v prvej implementačnej etape sa partneri snažili zakrývať svoj vzájomný dešpekt, no v neskoršom období sa tento prejavil naplno a spolupráca aj kvôli tomu úplne viazla.	Partneri boli schopní vzájomne sa rešpektovať.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Partneri sa vzájomne rešpektovali, čo sa jasne prejavovalo napríklad pri delení a plnení úloh.	Vzhľadom na bohatú spoločnú minulosť si projektoví partneri prejavovali od začiatku dostatočný rešpekt.	Projektoví partneri si prejavovali vzájomní rešpekt, i keď na strane mesta (najmä u politických reprezentantov) dochádzalo k tomu, že sa objavili pochybnosti o pripravenosti centra chápať potreby a situáciu v meste ležiacom na periférii krajiny.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Rešpekt bol bezvýhradný a počas celej implementačnej fázy nedošlo k jeho narušeniu.	Partneri sa vzájomne nerešpektovali, nezpracovávali vzájomné pripomienky a projekt miestami ťahali rôznymi smermi. Došlo aj k situáciám, kedy združenie ultimatívne požadovalo od mesta výmenu konkrétneho zamestnanca, pretože s ním ďalej nechcelo spolupracovať.	Partneri sa vzájomne rešpektovali a vzájomne zdieľali svoje výstupy.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Partneri sa vzájomne rešpektovali, no partnerstvo nebolo vybudované na rovnocenných rolách.	Medzi partnermi panoval vzájomný rešpekt.	Partneri sa vzájomne rešpektovali.

- V rámci pilotnej schémy sa v jednotlivých pilotných projektoch stretli zástupcovia dvoch rozdielnych sektorov, a to sektoru verejnej správy a mimovládneho sektoru. Bez ohľadu na povahu týchto sektorov sa však ukázalo, že jedným z rozhodujúcich faktorov vplyvajúcich na kvalitu ich aktivít je individuálne líderstvo. Lídrom pritom nemusí byť funkčne vyššie postavený zamestnanec. Naopak, prirodzeným lídrom pokojne môže byť aj funkčne nižšie postavený zamestnanec, ktorý však požíva potrebnú autoritu a zároveň je tou osobou, ktorej dôverujú zástupcovia ostatných zainteresovaných aktérov (je to úplne bežné napríklad na ministerstvách či iných väčších úradoch). V pilotných projektoch sa ukázalo, že tento fenomén nie je ničím výnimočným.

Líderstvo v partnerstve		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Ministerstvá priznávali líderstvo v zabezpečovaní participatívnej	Líderstvo nebolo nikdy jasne určené a obaja partneri sa snažili	Jednotlivé projektové aktivity mali určených lídrov, vďaka čomu sa

tvorby danej vybranej politiky asociácii, no zároveň vystupovali v procesoch z pozície vrcholných orgánov verejnej moci a asociáciu stavali do pozície sprostredkovateľa požiadaviek iných aktérov.	stavať do pozície lídrov. To viedlo okrem iného k tomu, že vzájomne spochybňovali svoje kroky.	partneri v líderstve striedali. Z tohto pohľadu nedochádzalo medzi partnermi k problémom.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Líderstvo bolo určené jasne a zodpovedala tomu aj aktivita daného partnera.	Líderstvo v projekte nebolo určené. Obaja projektoví partneri sa odvolávali na vzájomnú dôveru a predchádzajúce skúsenosti a nepovažovali za dôležité formálne určovať líderstvo pri jednotlivých projektových aktivitách.	Obsahovým lídrom bolo centrum, zatiaľ čo lídrom komunikácie voči miestnym komunitám bolo mesto. Svoje líderstvo partneri vzájomne rešpektovali.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Partneri využívali striedavé líderstvo a dodržiavali ho.	Neexistovala dohoda o líderstve a to sa počas implementácie projektu prejavilo aj tým, že dochádzalo k vzájomnému spochybňovaniu realizovaných aktivít.	Partneri využívali striedavé líderstvo a dodržiavali ho. Mesto sa neobávalo prevziať iniciatívu a v tejto perspektíve sa dostávalo do líderskej pozície aj v etapách, kde malo byť líderstvo na strane kooperujúcej mimovládnej organizácie.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Jednoznačným lídrom bol inštitút. Mesto bolo len v pozícii nasledovníka a počas implementácie projektu nikdy neprebralo pozíciu lídra.	Implementáciu projektu mala na starosti nadácia, čo mesto rešpektovalo. V tomto kontexte bolo líderstvo určené jasne. Mesto prevzalo líderskú pozíciu až v záverečnej etape. Presadenie schválenia pripraveného strategického dokumentu sa ukázalo ako pomerne náročná výzva.	Líderstvo v projektovej dokumentácii nebolo jasne určené. Projektovú implementáciu ovplyvnili viaceré skutočnosti na strane partnerov projektu i na strane úradu splnomocnenca. Obsahovým lídrom však jednoznačne mal byť inštitút.

- Pilotné projekty mali podporovať kooperáciu zapojených partnerov. Za týmto účelom vstupovali zástupcovia mimovládneho sektora a sektora verejnej správy do partnerstiev, pričom väčšina z nich nebola partnerstvami „na zelenej lúke“. Až neuveriteľne v tejto súvislosti vyznieva to, že viac než tretina sledovaných pilotných projektov nevedla k spolupráci, ktorá by pre partnerov bola prínosná a ktorú by zároveň vnímali pozitívne. Navyše, v dvoch projektoch bolo dokonca zo strany donora nevyhnutné riešiť vzniknuté konflikty, pretože tieto mali takú intenzitu, že hrozilo zastavenie implementácie dotknutých pilotných projektov.

Spolupráca medzi partnermi		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Partneri síce formálne spolupracovali, no častejšie sa spolupráca obmedzovala na vytýkanie si chýb, než na hľadanie spoločného postupu. Asociácia sa počas implementácie dostávala	Partneri odmietali spolupracovať, mávali počas projektovej implementácie „hluché obdobia“. Opakovanie si tiež vyjadrovali nesúhlas s predkladanými	Spolupráca v projekte prebiehala bez problémov. Partneri vzájomne oceňovali svoj prístup a spoluprácu hodnotili ako veľmi prospešnú.

do situácií neistoty, keď ministerstvá nejednoznačne komunikovali svoje legislatívne a koordinačné zámery.	materiálmi alebo navrhovaným postupom.	
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Spolupráca prebiehala bezproblémovo, pre partnerov bola obohacujúca a predpokladajú jej pokračovanie aj do budúcnosti.	Spoluprácu hodnotili partneri ako dobrú, nenarazili na žiadny zásadný problém. Zástupcovia obce však mali vyššie očakávania k aktivite zástupcov centra.	Spolupráca podľa partnerov bola bez závažnejších nedostatkov. K určitému zneisteniu centra došlo po komunálnych voľbách, ktorých výsledky znamenali zmenu na strane vedenia mesta, ale spoluprácu v rámci projektovej implementácie to nakoniec nijako zásadne nenarušilo.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Obaja projektoví partneri oceňovali spoluprácu a hodnotili ju ako vzájomne prospešnú.	Spolupráca neprebíhala tak, ako by mala. Partneri sa dostali do viacerých konfliktov, ktoré eskalovali až do momentu, keď bol prizvaný nezávislý aktér, aby plnil rolu mediátora. Je nepravdepodobné, že by v blízkej budúcnosti títo partneri pokračovali v nejakej forme spolupráce.	Nadviazaná spolupráca sa dá hodnotiť pozitívne a je veľký predpoklad, že v spolupráci budú partneri pokračovať aj po skončení pilotného projektu.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Projektová spolupráca bola vytvorená umelo. Hlavným motívom jej vytvorenia bolo naplnenie požiadaviek pilotnej schémy. Aj bez pilotnej schémy by inštitút realizoval svoje aktivity (s ich realizáciou čiastočne začal už pred oficiálnym začiatkom pilotnej schémy). Mesto bolo počas celej doby projektovej implementácie v pozícii príjemcu a do projektovej implementácie zasahovalo iba veľmi málo.	Projektovú spoluprácu partneri hodnotili ako veľmi dobrú a vzájomne prospešnú.	Partneri hodnotia spoluprácu ako vzájomne obohacujúcu. Napriek tomu je zrejmé, že táto sa odchyľovala od plánovanej podoby spolupráce.

- Odborná verejnosť bola zapojená do všetkých pilotných projektov. Miera ich zapojenia bola rozdielna, no v zásade žiadny pilotný projekt nebol implementovaný bez toho, aby priestor nebol ponúknutý aj zástupcom odbornej verejnosti.

Zapájanie odbornej verejnosti		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Partneri sa pokúšali zapájať odbornú verejnosť. Nevyhli sa pritom alebo pochybeniam. Napríklad jeden z odborných seminárov sa uskutočnil bez zástupcov Ministerstva zdravotníctva SR, čo zúčastnená odborná verejnosť vnímala ako	Obaja partneri deklarovali spoluprácu s odbornou verejnosťou, no rada sa viac obmedzovala na vlastnú členskú základňu (ministerstvo bolo z tohto pohľadu otvorejšie).	Partneri projektu využívali odbornú verejnosť predovšetkým s cieľom získania spätnej väzby k vlastným postupom a výstupom.

nezáujem ministerstva o odbornú diskusiu a jej závery.		
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Odborná verejnosť bola do implementačnej fázy projektu zapájaná aktívne. Najčastejšie využívaným nástrojom na zapojenie odborníkov do prípravy plánovaného strategického dokumentu sa stali rozhovory.	Odborná verejnosť bola zapájaná skôr obmedzene, hlavným nositeľom odbornosti bol v projekte partner zastupujúci mimovládny sektor.	Odbornosť zabezpečovalo v projekte centrum, ktoré sa však do istej miery snažilo zapájať do projektovej implementácie aj ďalšiu odbornú verejnosť, a to najmä v rámci pracovných skupín.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Odborná verejnosť bola informovaná o projektovej implementácii a objavili sa pokusy aj o jej aktívnejšie zapojenie.	Odborná verejnosť nebola zapájaná do implementačných procesov (napríklad ani do nastavovania kritérií), čo sa odôvodňovalo odbornou garanciou partnera zastupujúceho mimovládny sektor. Predstavitelia mesta toto neskôr označili za zásadný problém, ktorému sa do budúcnosti chcú vyhnúť.	Pre odbornú verejnosť boli špeciálne organizované viaceré workshopy. Tieto boli obsahovo zamerané na riešenie témy, ako aj na šírenie informácií o prijatých riešeniach a ich výsledkoch.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Do projektu sa zapájali prostredníctvom aktivít inštitútu viaceré odborné iniciatívy. Celý projekt bol nastavený tak, aby odbornosť postupu nebola spochybiteľná.	Odborná verejnosť bola aktívne zapájaná. Využívaný bol predovšetkým nástroj pracovných skupín, ktoré sa stretávali s cieľom prediskutovať riešenie problematiky.	Snaha o zapojenie odbornej verejnosti bola deklarovaná. Reálne dosiahnuté výsledky v tejto oblasti však neboli dostatočné.

- V porovnaní so zapojením odbornej verejnosti bolo zapojenie laickej verejnosti do jednotlivých pilotných projektov oveľa diverzifikovanejšie. Ako sklamanie možno označiť konanie niektorých zo zapojených partnerov, ktorí prakticky bránili intenzívnemu zapájaniu laickej verejnosti. Iným prípadom boli tie pilotné projekty, ktoré boli zamerané na veľmi špecifické témy. V nich hralo začlenenie odbornej verejnosti dôležitejšiu rolu, než začlenenie laickej verejnosti. Zároveň však bolo veľmi dôležité, že laická verejnosť nebola vylúčená ani z tvorby verejných politík v rámci takýchto pilotných projektov, pretože tým by sa narúšal princíp otvorenosti, ktorý patrí medzi základné princípy dobrého spravovania i otvoreného vládnutia.
- Pokiaľ ide o mieru zapojenia laickej verejnosti, ukázalo sa, že ani dobrá vôľa na strane príslušného orgánu verejnej moci a otvorenosť procesov tvorby danej verejnej politiky nemusia automaticky viesť k vysokej miere zapojenia tejto verejnosti. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť princíp potenciality, ktorý umožňuje aktérom z radov širokej verejnosti rozhodovať sa slobodne o tom, či využijú svoje právo na zapojenie do participatívnych procesov, alebo či ho nevyužijú.

Zapájanie laickej verejnosti		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Participácia laickej verejnosti bola umožnená vo viacerých prípadoch	Netypicky pozitívnejšiu rolu pri zapájaní laickej verejnosti zohralo	Napriek tomu, že hlavný výstup (strategický dokument) bol určený

skôr formálne (typickým príkladom je organizácia diskusných stretnutí v doobedňajších hodinách, kedy je väčšina laickej populácie vo svojom zamestnaní).	ministerstvo a nie rada. Táto totiž sledovala predovšetkým záujmy vlastných členských organizácií a do istej miery dokonca účasť ostatných aktérov zo strany laickej verejnosti limitovala.	predovšetkým záujmu odbornej verejnosti, do projektových aktivít bolo primeraným spôsobom umožnené vstupovať aj laickej verejnosti.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Vzhľadom na špecifickosť riešenej témy bolo zapojenie laickej verejnosti do procesov tvorby verejnej politiky relatívne nižšie, než tomu bolo v prípade zapájania odbornej verejnosti. Nič to však nemení na fakte, že zapojenie laickej verejnosti bolo dobré.	Predovšetkým zástupcovia obce sa pokúšali podporovať zapájanie širokej laickej verejnosti aj vlastným proaktívnym postupom. Reálne dosiahnutá miera jej zapojenia však bola nižšia, než boli očakávania.	Mesto i centrum sa pokúšali o intenzívne zapájanie laickej verejnosti a dosiahnutá participácia môže byť hodnotená ako dobrá.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Laická verejnosť bola zapájaná za využitia viacerých nástrojov. Miera jej zapojenia bola dobrá.	Obaja projektoví partneri podporovali čo najširšie zapojenie laickej verejnosti. Problémom bolo, že sa nezhodovali v predstavách o tom, ako by táto verejnosť mala byť zapájaná.	Snaha o zapájanie laickej verejnosti bola zo strany projektových partnerov úprimná. Prebiehala prostredníctvom viacerých kanálov. Je vhodné upozorniť na to, že verejnosť uprednostňovala vyjadrenia svojej nespokojnosti a iba zriedkavo prichádzala s vlastnými nápadmi na riešenia, alebo s konkrétnymi podnetmi na nejaké inovácie.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Laická verejnosť bola oslovovaná nielen elektronickými nástrojmi, ale aj osobne. Preferované boli nástroje informovania a konzultovania.	Partneri pri zapájaní verejnosti využívali predovšetkým nástroje informovania a konzultovania. Zaujímavým faktom je to, že zapojenie laickej verejnosti bolo z pohľadu partnerov uspokojujúcejšie, než tomu bolo pri hodnotení zapojenia odbornej verejnosti.	Partneri projektu deklarovali záujem o zapojenie širokej verejnosti, no nepodarilo sa im v tejto oblasti dosiahnuť želaný stav.

- Kombinácia začleňovania odbornej i laickej verejnosti naznačuje, nakoľko boli pilotné projekty otvorené. Samozrejme, otvorenosť je širším fenoménom, pretože v ňom ide aj o možnosť kontroly, sebakorekcie a úprav. Uzavreté procesy by boli limitujúce nielen z hľadiska začleňovania iných aktérov, ale hlavne z hľadiska ich možných úprav.

Otvorenosť procesov		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Do projektových aktivít sa mohol zapojiť ktorýkoľvek aktér, ak prejavil záujem, ale proaktívne boli oslovení najmä tí aktéri, ktorí boli v nejakom vzťahu k partnerom projektu.	Rada ako strešná organizácia do určitej miery narúšala otvorenosť celého procesu, pretože sa stavala do pozície reprezentanta celého sektoru, no v skutočnosti zastupovala iba záujmy svojich členských organizácií. V kontexte otvorenosti tak zohrávalo ministerstvo pozitívnejšiu rolu než	Cieľom partnerov projektu bolo zapojiť širokú verejnosť bez ohľadu na jej spriaznenosť s niektorým z nich. Projektové aktivity boli primerane otvorené a účasť ostatných zainteresovaných aktérov bola podporovaná.

	jeho partner z mimovládneho sektora, pretože to bolo práve ministerstvo, ktoré nielen upozorňovalo na obhajobu partikulárnych záujmov zo strany rady, ale tiež proaktívne oslovovalo ďalších zainteresovaných aktérov.	
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Projektové aktivity zodpovedali požiadavke otvorenosti. Partneri projektu aktívne začleňovali ďalších aktérov do projektových aktivít (napríklad prostredníctvom nástroja konzultácií).	Projekt bol otvorený a projektoví partneri mali záujem o čo najväčšie zapájanie verejnosti. Otáznym v tejto súvislosti ostáva to, či partneri vynaložili maximum úsilia na to, aby sa tak stalo.	Otvorenosť projektu bola dobrá. Bolo však zreteľné, že mesto nevnímalo všetky procesy rovnako významne ako centrum.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Celý proces tvorby danej verejnej politiky bol otvorený a participatívny.	Projektoví partneri sa snažili o otvorenosť. Problémom však bola nedostatočná koordinácia spoločného postupu a v neskorších etapách implementácie to bol aj otvorený konflikt medzi partnermi, ktorý im bránil koncentrovať sa na participatívnu tvorbu verejných politík.	Od začiatku bolo cieľom partnerov zapájanie širokej verejnosti a proaktívne sa snažili odstraňovať bariéry, ktoré by mohli oslabovať otvorenosť realizovaných procesov.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Partneri projektu a predovšetkým inštitút vytvorili veľmi dobré podmienky na zapájanie ďalších aktérov. Realizované procesy možno hodnotiť z hľadiska otvorenosti veľmi pozitívne.	Tvorba politiky bola otvorená. Participácia verejnosti bola žiaduca a v jej prospech boli vytvárané dostatočné príležitosti.	Partneri síce participáciu verejnosti umožnili, no vlastným postupom (napríklad pri výbere zástupcov do občianskej rady) oslabili dôveru niektorých miestnych skupín, čo vyústilo až do nezájmu o aktívne zapojenie.

- Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v sledovaných pilotných projektoch bola zaznamenaná rozdielna miera participácie verejnosti. Nie je to prekvapujúci výsledok a nevyhnutne ani nič, čo by malo byť hodnotené negatívne.

Miera participácie verejnosti		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Všetci zapojení partneri oficiálne deklarovali dôležitosť participatívnej tvorby danej verejnej politiky. Ak sa však hodnotia reálne kroky týchto partnerov, potom napríklad zo strany ministerstiev možno túto deklaráciu vnímať skôr symbolicky.	Rada ako strešná organizácia vystupovala v prvom rade v mene svojej členskej základne a nedôsledne otvárala proces tvorby verejnej politiky ostatným zainteresovaným aktérom. To sa stalo aj jedným z hlavných problémových bodov. Konflikty medzi partnermi blokovali plynulosť celého procesu a dosiahnutá miera participácie môže byť hodnotená iba ako nedostatočná.	Miera participácie bola primeraná riešenej téme. Obaja projektoví partneri hodnotili participatívny charakter tvorby danej verejnej politiky pozitívne a vyjadrili nádej, že takto sa bude postupovať aj v prípade ďalších tém.

Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Participatívny charakter pri tvorbe pomerne špecifickej verejnej politiky bol dodržiavaný dôsledne a dosiahnutá miera participácie bola veľmi dobrá. Participáciu verejnosti pri riešení danej špecifickej témy vysoko hodnotili a oceňovali obaja projektoví partneri i ostatní zainteresovaní aktéri.	Projektoví partneri v istých momentoch improvizovali, čo sa výrazne podpísalo aj na miere participácie. Na druhej strane platí, že kvantitatívne vyhodnotenie miery participácie by bolo značne zužujúce a projektoví partneri zdôraznili, že nimi dosiahnutá participácia verejnosti bola z obsahového hľadiska uspokojujúca.	Napriek dobrým výsledkom sa centrum dávalo na dosiahnutú mieru participácie pomerne kriticky, pretože očakávania jeho zástupcov boli vyššie. Ak sa však porovná miera dosiahnutej participácie v tomto projekte s ostatnými pilotnými projektmi, potom dosiahnutá miera participácie bola dobrá.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Partneri projektu (a predovšetkým zástupca mimovládneho sektora) mali od začiatku jasno v tom, ako chcú postupovať a čo môžu očakávať. Ich očakávania boli naplnené a dosiahnutá miera participácie v projekte môže byť hodnotená ako veľmi dobrá.	Pri niektorých realizovaných aktivitách sa podarilo dosiahnuť dobrú mieru participácie verejnosti, no pri iných bola výrazne nižšia a nezodpovedala očakávaniam projektových partnerov. Na škodu veci bolo to, že namiesto hľadania odpovede prečo sa tak stalo, volili radšej vzájomné obviňovanie zo zodpovednosti za nenaplnenie očakávaní, ktoré prerástlo do otvoreného konfliktu.	Miera participácie verejnosti bola zväčša veľmi dobrá. Zástupcovia mesta vyjadrili sklamanie z nízkej účasti obyvateľov v dotazníkovom prieskume (tu sa prejavila neskúsenosť zamestnancov mesta s participatívnou tvorbou verejných politík, ktorá spočívala v nedostatočnej distribúcii a neexistujúceho zacielenia dotazníkov určených obyvateľom mesta).
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Predovšetkým inštitút postupoval systematicky a vďaka premysleným krokom bola miera participácie v tomto projekte veľmi dobrá.	Dosiahnutá participácia verejnosti bola veľmi dobrá, hoci zástupcovia nadácie vyjadrovali čiastočnú nespokojnosť s mierou aktívneho zapojenia odbornej i laickej verejnosti do organizovaných podujatí.	Dosiahnuté výsledky boli z hľadiska miery participácie hodnotené partnermi pozitívne. Realita je však taká, že z hľadiska pôvodných projektových cieľov reálne dosiahnutá participácia výrazne zaostala za očakávaniami.

- Predpokladom systematického riešenia identifikovaných problémov verejného charakteru je primerané plánovanie. Táto požiadavka sa týka aj participatívnej tvorby verejných politík. Spontánne iniciatívy smerujúce zdola nahor sú zvyčajne závislé na špecifických podnetoch (verejnosť má zvyčajne vyššiu ochotu participovať v prípade, že cíti ohrozenie vlastných práv či záujmov), nie sú systematické (spontánne iniciatívy sa venujú iba niektorým, nezriedka partikulárnym problémom, no nie sú spôsobilé postihnúť všetky verejné problémy) a v nich využívané postupy často nerešpektujú požiadavku predvídateľnosti, pretože spontánnosť nie je postavená na štandardizácii. O to nástojčivejšou je výzva na spomínané plánovanie tvorby verejných politík.

Plánovanie participatívnej tvorby verejnej politiky		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Plán postupu v projektovej dokumentácii obsahuje viaceré vágne zámery. Z postupu projektových partnerov je zrejmé, že nebol dodržiavaný prísny	Projekt mal určený plán, vrátane časového harmonogramu a projektoví partneri ho formálne plnili. Vzhľadom na odmietanie spoločného postupu však došlo	Plán projektu bol pomerne podrobný, no chýbali v ňom presnejšie zámery v oblasti komunikácie. Rovnako vágne bol

časový harmonogram a partneri napríklad neboli pripravení ani na riadenie rizík.	k odklonu od tohto plánu a nikdy nebol spracovaný jeden spoločný návrh hlavného projektového výstupu (obaja partneri prišli s vlastnými návrhmi, ktoré však druhá strana odmietala).	definovaný aj časový harmonogram.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Plán pilotného projektu bol pripravený jednoznačne a projektívni partneri sa ho pridžali počas celej fázy projektovej implementácie.	Projekt mal síce jasný plán, ktorý odzrkadľoval skúsenosť partnerov s riadením projektov, no samotná projektová implementácia viedla k viacerým zásadným odchýlkam.	Projekt mal obsahovo i metodologicky jasný plán. I keď boli nutné nejaké modifikácie, v zásade bol plán sledovaný počas celej projektovej implementácie.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Projektový plán vrátane častí venovaných časovému harmonogramu a riadeniu rizík bol spracovaný dostatočne a tomu zodpovedala aj projektová implementácia.	Plán projektu bol spracovaný kvalitne (pôvodne bol projekt dimenzovaný pre väčšie mesto a je otázne, nakoľko táto skutočnosť ovplyvnila samotnú implementáciu projektu, ktorá sa od plánu významne odlišovala).	Projektívni partneri spracovali plán obsahujúci jasný časový harmonogram na veľmi dobrej úrovni a počas implementácie projektu sa ho pridžali.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Plán projektu mal skôr charakter rámca, než detailného programu zamýšľaného postupu. Odôvodniť to možno špecifickým vstupom projektových partnerov do tohto pilotného projektu (inštitút by realizoval svoje aktivity aj v prípade, ak by neexistovala pilotná schéma).	Projekt obsahoval pomerne široko postavený plán. Tento však bol projektovými partnermi napĺňaný.	Plán projektu bol jasný a je otázne, čo viedlo projektových partnerov k odchýleniu sa od pôvodných zámierov.

- Zapojení projektívni partneri využili celý rad participačných nástrojov. Časť z nich možno označiť ako konvenčné a bežné nástroje, no niektorí siahli aj po nekonvenčných nástrojoch.

Nástrojový mix		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Projektívni partneri využili viacero participačných nástrojov. Zorganizovali napríklad viacero diskusných seminárov, za účelom udržiavania primeranej miery informovanosti využívali vlastné siete a tak ďalej. Nástrojový mix však nebol premyslený, nepodarilo sa osloviť všetkých zainteresovaných aktérov a niektoré snahy sa tak minuli účinkom.	Partneri nevyužívali jeden mix participačných nástrojov, ktorý by bol výsledkom ich dohody a ktorý by zabezpečoval koordinovaný postup. Niektoré aktivity preto vyznievali duplicitne až chaoticky. Napríklad pri zabezpečovaní informovanosti nebolo úplne zrejmé, kto už bol informovaný, akým spôsobom a rozsahom a či dané informovanie možno považovať za dostatočné.	Partneri projektu sa pokúšali orientovať svoj mix participačných nástrojov na začleňovanie ostatných zainteresovaných aktérov do tvorby danej verejnej politiky. Primeranú pozornosť venovali aj nástrojom zabezpečujúcim informovanosť o dosiahnutých výsledkoch. Z hľadiska konzultačných nástrojov mohla byť využitá širšia škála nástrojov.
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Partnerom projektu sa podarilo nastaviť participačný nástrojový mix tak, že vhodne zabezpečili nielen informovanosť, ale aj konzultácie. Pokiaľ ide o podporu	Z hľadiska určenia nástrojového mixu je pri tomto pilotnom projekte potrebné uviesť, že partneri do veľkej miery improvizovali. Nie vždy sa pridžali	Z hľadiska metodiky využívania participačných nástrojov bol tento projekt spracovaný na veľmi dobrej úrovni. Projektívni partneri mali jasnú predstavu o tom, čo

aktívnej participácie, realizované procesy boli dostatočne otvorené.	projektového plánu a je otázne, nakoľko efektívne sa im podarilo využiť napríklad nástroje zabezpečujúce informovanosť.	chcú robiť. Zaujímavým poznatkom je poznámka zástupcov centra, že sami narazili na problém nedostatočného poznania miestnych podmienok, čo v istom momente viedlo k potrebe úpravy plánovaného postupu.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Projektoví partneri využili osvedčené nástroje a ich nástrojový mix zodpovedal skúsenostiam, ktoré s implementáciou takýchto projektov majú (za zvolený nástrojový mix niesli zodpovednosť predovšetkým zástupcovia Priateľov Zeme).	Keďže projekt bol sám o sebe ambiciózný a zameraný bol až na tri rôzne témy (plánovanie verejných priestorov, otvorenosť verejných dát a participatívne rozpočtovanie), neprekvapuje, že partneri projektu museli siahnuť po veľkom počte rôznych nástrojov. Niektoré boli zvládnuté lepšie (napríklad stretnutia s obyvateľmi mesta pri plánovaní verejných priestorov), iné boli zvládnuté horšie (napríklad stretnutia s obyvateľmi mesta pri rozbiehaní participatívneho rozpočtovania).	Partneri sa pokúšali využívať viaceré participačné nástroje, no napriek ich snahe sa nevyhli aj určitým pochybeniam, ktoré mohli súvisieť napríklad s ich menšou skúsenosťou s participatívnou tvorbou verejných politík. Typickým príkladom je pokus zberu názorov obyvateľov mesta prostredníctvom dotazníkovej metódy šírenej cez jednu zo sociálnych sietí.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Nástrojový mix bol premyslený a z odborného hľadiska dobre vyargumentovaný. V tejto súvislosti nemal inštitút žiadny problém pri interpretovaní zozbieraných údajov a pri ich transformácii do hlavného projektového výstupu.	Partneri projektu mali dobre navrhnutý mix participačných nástrojov, ale prax ukázala, že niektoré procesy neboli úplne dotiahnuté. Prejavilo sa to napríklad nižšou účasťou na podujatiach, ktoré boli organizované počas projektovej implementácie.	Projektoví partneri siahli po viacerých participačných nástrojoch, no niektoré boli využité nesprávne (napríklad výber osôb do vytvárateľnej rady nebol dostatočne otvorený).

- Vzhľadom na odlišné prostredie pre rozvíjanie participatívnych prístupov, ako aj odlišnosti riešených problémov neprekvapuje, že nie všetky projekty viedli k plánovaným výstupom.

Projektové výstupy		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Projektové výstupy boli síce spracované, no ich kvalita nezodpovedala ani očakávaniam zapojených partnerov, ani očakávaniam zo strany odbornej i laickej verejnosti.	Hlavným výstupom projektu mal byť spoločný legislatívny návrh. Paradoxne, projekt vyústil do spracovania dvoch, vzájomne nekoordinovaných legislatívnych návrhov. To je aj dôvod, prečo sú dosiahnuté výstupy hodnotené ako nedostatočné. Tieto návrhy totiž nevzišli zo vzájomnej spolupráce partnerov projektu a za využitia participačných nástrojov, ale ako výsledok	Výstupy projektu boli dosiahnuté na primeranej úrovni a obaja projektoví partneri vyslovili spokojnosť s ich kvalitou.

	odmietania spolupráce a odlišných predstáv či požiadaviek. To je jednoznačne v rozpore s princípom otvorenosti, ktorý je súčasťou koncepcii dobrého spravovania a otvoreného vládnutia.	
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Priebeh projektu a dodanie výstupov zodpovedalo projektovým plánom. Kvalita výstupov bola oboma partnermi aj ostatnými zainteresovanými aktérmi hodnotená ako veľmi vysoká.	Blízkosť projektových partnerov a intenzívne neformálne vzťahy medzi ich zástupcami spôsobili, že partneri na seba nevyvíjali primeraný tlak na včasné plnenie plánovaných termínov. Dodané výstupy z hľadiska kvantity síce zodpovedajú projektovej dokumentácii, no kvalitatívne zaostali za očakávaniami.	Projektoví partneri dôsledne sledovali dodanie všetkých plánovaných výstupov. Otáznym ostal iba posledný krok, ktorým bolo schválenie spracovaného strategického dokumentu zo strany mesta, ktoré sa neudialo.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Všetky výstupy projektu boli dodané načas (niektoré i s miernym predstihom) a v príslušnej kvalite.	Počas projektovej implementácie došlo k omeškaniu viacerých aktivít z dôvodu príliš ambiciózných termínov alebo iných komplikácií. Vzhľadom na konflikt medzi partnermi neboli dodané všetky plánované výstupy v očakávanej kvalite.	Projektoví partneri spracovali všetky plánované výstupy v primeranej kvalite.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Projektové výstupy boli dodané v plánovanej kvalite a v súlade s časovým harmonogramom. Jediným nedostatkom tak ostáva iba pasívne zapojenie mesta, čo sa dá hodnotiť z perspektívy mesta ako nevyužitá príležitosť na budovanie a rozvoj vlastných kapacít.	Všetky výstupy projektu boli dodané načas (niektoré i s miernym predstihom) a v príslušnej kvalite.	Projekt sa dostal nielen do časového sklzu, ale k odklonu došlo aj vo vzťahu k projektovým aktivitám. Projektoví partneri nedodali všetky výstupy v takej podobe, ako to bolo naplánované.

- Implementácia pilotných projektov sa ukázala ťažšou, než sa pôvodne predpokladalo a hneď niekoľkým projektovým partnerom sa nepodarilo splniť všetky plánované ciele.

Naplnenie definovaných cieľov		
Pilotný projekt č. 1	Pilotný projekt č. 2	Pilotný projekt č. 3
Cieľ projektu nebol definovaný dostatočne a projektoví partneri v priebehu implementácie projektu niekedy postupovali tak, ako keby jasný spoločný cieľ ani nemali.	Z formálneho hľadiska projektoví partneri deklarujú naplnenie definovaných cieľov. Bližší pohľad na priebeh pilotného projektu však poukazuje na to, že tento projekt sa minul očakávaniam a odkryl systémový nedostatok, ktorý skôr či neskôr bude musieť byť riešený. Keďže hlavným cieľom bola príprava spoločného	Dosiahnuté výsledky naznačujú splnenie všetkých cieľov.

	legislatívneho návrhu, tento cieľ nebol splnený (každý partner pripravil vlastný návrh).	
Pilotný projekt č. 4	Pilotný projekt č. 5	Pilotný projekt č. 6
Projektoví partneri deklarujú naplnenie všetkých hlavných projektových cieľov.	Projektoví partneri sa zhodli na tom, že nedošlo k úplnému splneniu všetkých cieľov, čo čiastočne pripisujú svojmu postupu a čiastočne nepripravenosti iných aktérov vnímať dôležitosť riešenej témy. Z hľadiska participácie verejnosti poukazovali projektoví partneri na nezrozumiteľnosť tohto konceptu pre bežné vidiecke obyvateľstvo.	Plánované ciele boli naplnené iba čiastočne. Nedotiahnuté ostalo predloženie spracovaného strategického dokumentu mestskému zastupiteľstvu, ku ktorému sa mesto neodhodlalo.
Pilotný projekt č. 7	Pilotný projekt č. 8	Pilotný projekt č. 9
Plánované ciele boli splnené.	Niektoré ciele boli naplnené aspoň čiastočne, no celkovo projekt svoj hlavný cieľ nespĺnil. Podiel na tom majú nielen obaja projektoví partneri, ale do istej miery aj úrad splnomocnenca, ktorý v projekte vystupoval v pozícii donora a do projektovej implementácie opakovane vstupoval.	Projektové ciele sa podarilo nielen naplniť, ale v určitom zmysle dokonca i prekonať.
Pilotný projekt č. 10	Pilotný projekt č. 11	Pilotný projekt č. 12
Plánované ciele sa projektovým partnerom podarilo splniť, i keď od začiatku až do konca dominoval projektu a jeho implementácii inštitút a je ťažké spätne odhadnúť, či ciele mesta nemohli mať aj inú podobu.	Z hľadiska nadácie boli ciele splnené na sto percent, no zároveň platí, že nedotiahnutý ostal cieľ súvisiaci s implementáciou pripraveného strategického dokumentu.	Projekt vo veľkej miere nespĺnil svoje ciele. Došlo k zúženiu projektových aktivít (a teda aj cieľov) iba na oblasť vzdelávania a aj v tejto oblasti neboli naplnené všetky plánované ciele.

PRÍLOHA ČÍSLO 3: INFORMÁCIE O PILOTNÝCH PROJEKTOCH A PILOTNEJ SCHÉME

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík predstavovala praktickú časť projektu. Bola „živým laboratóriom participatívnych procesov v prostredí verejnej správy“, teda cenným zdrojom dát pre analytickú činnosť, ako aj priestor pre overenie a zhodnotenie použitých nástrojov, foriem a metód zapájania verejnosti. Zastrešila dvanásť pilotných projektov participatívnej tvorby verejných politík. Na základe dvanástich memoránd o spolupráci medzi ÚSV ROS, subjektom verejnej správy (VS) a konkrétnou mimovládnu organizáciou (MNO) vzniklo dvanásť participatívne tvorených verejných politík. **Pilotné projekty** testovali rôzne participačné scenáre a nástroje zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík na 4 úrovniach (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna). Pilotná schéma bola súčasne cenným zdrojom dát pre analytickú činnosť, ktorá predstavovala druhú časť projektu. Predstavovala Zámerom bolo vytvoriť podmienky pre podporu dvanástich procesov participatívnej tvorby verejných politík, ktoré by sa v budúcnosti mohli stať nie len základom dobrých/zlých príkladov z praxe, ale hlavne zdrojom poznania o detských chorobách zavádzania participatívnej tvorby verejných politík na rôznych úrovniach verejnej správy na Slovensku.

Dvanásť pilotných projektov participatívnej tvorby verejných politík

ÚSV ROS zriadil päťčlennú výberovú komisiu (*Jana Plichtová, Milan Šagát, Marcel Zajac, Skarlet Ondrejčáková, Peter Straka*), ktorá posudzovala 44 prijatých projektových zámerov. Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti na základe odporúčania členov výberovej komisie vybral **dvanásť pilotných projektov** zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, predložených dvanástimi mimovládnymi neziskovými organizáciami, ktoré boli oficiálne oslovené so žiadosťou o spoluprácu na príprave a realizácii národného projektu ÚSV ROS. Pilotné projekty testovali rôzne **participačné scenáre** a nástroje zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík na **4 úrovniach** (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna) v zameraní na **širokú škálu tém** - sociálna inklúzia, otvorené dáta, udržateľná mobilita, deti a mládež, medziobecná spolupráca, využívanie verejných priestorov, odpadové hospodárstvo, environmentálna výchova a vzdelávanie.

1. **Stratégia dlhodobej starostlivosti (PP1)**
2. **Participatívna realizácia koncepcie rozvoja práce s mládežou (PP2)**
3. **Krajská koncepcia environmentálnej výchovy a vzdelávania a osvetu v Trenčianskom kraji (PP3)**
4. **Poskytovanie sociálnej pomoci ľuďom s mentálnym postihnutím a ich rodinám (PP4)**
5. **Od Levoče po Spišský hrad – politiky medziobecnej spolupráce (PP5)**
6. **Mesto pre všetkých – integračná stratégia (PP6)**
7. **Stratégia nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske (PP7)**
8. **Transparentnosť výkonu samosprávy a otvorené dáta (PP8)**
9. **Návrh stratégie zabezpečenia prístupnosti pre všetkých (PP9)**
10. **Využívanie verejných priestorov a plôch na lokálnej úrovni (PP10)**
11. **Trvalo udržateľná mobilita (PP11)**
12. **Integrácia marginalizovaných skupín do procesu tvorby verejných politík (PP12)**