

PREHĽAD EKONOMICKÝCH PRÍNOSOV PARTICIPÁCIE

Vypracoval Bruno Konečný

Názov výstupu: PREHĽAD EKONOMICKÝCH PRÍNOSOV PARTICIPÁCIE

verzia: prvá verzia

názov výstupu z opisu: Prehľad modelov zhodnotenia prínosov a ekonomickej efektívnosti participácie.

zadávatel': 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

obdobie vyhotovenia/spracovania: august 2018

Tento materiál je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Obsah

PREHLAD EKONOMICKÝCH PRÍNOSOV PARTICIPÁCIE	1
Vypracoval Bruno Konečný.....	1
Úvod.....	3
Čo je považované za participáciu na tvorbe verejných politík? Je potrebné/vhodné zohľadňovať aj participáciu verejnosti na (re)dizajne verejných služieb?	3
Čo sú prínosy participácie?.....	4
Prínosy podľa scenárov participácie	8
Scenár „informovanie“	8
Prínosy podľa typických aktérov.....	15
Verejná správa:	15
Verejnosť	16
Kde sú vyhodnocované prínosy?	20
Proces samotný a použité nástroje.....	20
Negatívne prínosy a riziká nekvalitnej participácie	21
Prínosy a ekonomické prínosy.....	22
Záver	24
Participácia 2.0	26

Úvod

„Prečo by mali agentúry zapojiť verejnosť do procesu hodnotenia a rozhodovania o životnom prostredí? Čo má byť prínosom? A aké sú náklady a riziká spojené s účasťou verejnosti?“
Úvod kapitoly Prísľuby a úskalia participácie¹.

Úvodný citát ilustruje potrebu hlbšieho chápania zapájania verejnosti, než je len akejsi pózy - formálneho a pasívneho chápania participácie ako nejakého priestoru pre vyjadrenie názorov pre tých, ktorí chcú. Orgány verejnej správy zodpovedajúce za verejné politiky by mali poznať odpovede na otázky v citáte skôr, než začnú vytvárať rámec pre participáciu verejnosti. Takéto formulovanie dôvodov a očakávaní im v mnohom uľahčí zvládnutie celého procesu a pomôže odlíšiť pro-forma aktivít od tých potrebných. Táto štúdia sumarizuje prínosy identifikované v literatúre na základe praktických príkladov participácie. V praktickej participácii, rovnako ako v iných oblastiach spoločenskej činnosti nemusia platiť zákonitosti podobné tým, ktoré boli dokázané v laboratóriách, či v podmienkach priaznivých pre dosiahnutie prínosov. Je preto na mieste vnímať potenciálne prínosy ako možné ciele, ktorých dosiahnuteľnosť závisí od mnohých faktorov prostredia, iniciatívy a aktivity verejnej správy aj aktérov. Dobrou správou je, že naozaj otvoreným a transparentným postupom a úsilím o férové zaobchádzanie a partnerským prístupom k verejnosti, teda investíciami, ktoré nemajú zásadnejší finančný dopad, môže verejná správa dosiahnuť významné prínosy pre seba a verejnosť.

Snaha o formulovanie štandardov participácie ako formálnych a záväzných pravidiel, ktoré sa majú stoj – čo stoj dodržať, bez ohľadu na kontext a prínos nie je cieľom ani tejto štúdie. Napriek tomu, ako si v nasledujúcich častiach ukážeme, existujú elementárne princípy, ktorých dodržiavanie je zakotvené v princípoch otvoreného vládnutia a niektoré z nich aj v právnom poriadku. Nedodržiavanie týchto základných princípov nie len že nemusí priniesť a spravidla ani neprinesie pozitíva, práve naopak, nedodržiavanie týchto pravidiel zhoršuje podmienky aj pre budúce iniciatívy participácie, čím spôsobuje hlboké sociálne a aj ekonomické straty. Slovmi Branislava Moňoka z pilotného projektu č. 7² : „Najväčšou prekážkou dobrej participácie je minulosť“.

Čo je považované za participáciu na tvorbe verejných politík? Je potrebné/vhodné zohľadňovať aj participáciu verejnosti na (re)dizajne verejných služieb?

Rámec tvorby verejných politík je daný a obsahovo totožný s rámcom použitým v Pravidlách³: *„napríklad legislatívny zámer, zámer reformy, koncepciu, stratégiu, program, t.j. koncepčno – strategický materiál, ktorý má dlhodobý dopad na zainteresovaných aktérov a občanov.“* Zároveň je ale na tomto mieste vhodné podotknúť, že vhodná participácia verejnosti môže byť významne prínosná, vrátane konkrétnych ekonomických prínosov aj v (re)dizajne verejných služieb⁴, v nastavovaní, realizácii a vyhodnocovaní projektových aktivít.⁵

¹ <https://www.nap.edu/catalog/12434/public-participation-in-environmental-assessment-and-decision-making>

² Pilotný projekt realizovaný v partnerstve odborníkov z organizácie Priatelia Zeme SPZ a mesta Partizánske zaoberajúci sa stratégiou nakladania s odpadmi.

³ Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík s. 10

⁴ Zvýšenie záujmu o verejnú hromadnú dopravu https://ac.els-cdn.com/S1877042813040421/1-s2.0-S1877042813040421-main.pdf?tid=f7e49092-119b-11e8-921d-00000aab0f6b&acdnat=1518622401_16a9f04a34d65e553d3de0d3489ffeee ,

Práve participácia verejnosti pri re-dizajne verejných služieb môže prinosiť, vrátane tých ekonomických, prezentovať najhmataateľnejšie, pre verejnosť najviac pochopiteľne a uchopiteľne. Zároveň, a to nie len pri verejných službách, môže byť výsledkom participatívneho procesu požiadavka na vyčlenenie väčšieho objemu verejných finančných prostriedkov ako reakcia na podfinancované verejné služby alebo verejnú politiku. Takúto požiadavku však nemožno pokladať v automaticky, či v celej miere za zvýšené náklady ako dôsledok participácie. Neuspokojené potreby verejnosti z dôvodu nedostatočných kapacít sú totiž spôsobilé generovať záporné prínosy (negatíva), keďže zvyšujú náročnosť prioritizácie cieľových skupín (priorizujú sa tí najnúdznejší), zvyšujú potenciál konfliktu, náročnosť dokazovania a preukazovania nárokov (finančná náročnosť rozhodovacích procesov), zvyšujú korupčný potenciál, znižujú celkovú hodnotu nedostatkového služby v očiach verejnosti.

Pri aplikácii participácie v re-dizajne služieb sa stráca potenciál komplexného posúdenia celej problematiky a nie len jedného nástroja – služby. To môže spôsobiť, že namiesto hľadania efektívnejších riešení prostredníctvom iných nástrojov sa všetky potreby prostredia a stakeholderov skoncentrujú v požiadavke navýšenia kapacity jednej služby. Príkladom môže byť diskusia o zariadeniach pre senioroch, kde pri absencii terénnych služieb, a programov sociálnej integrácie a rehabilitácie môže odraziť v požiadavke na zvýšenie objemu kapacít v pobytových zariadeniach, namiesto komplexného posúdenia stavu a potrieb a hľadania ich vhodných aj cenovo únosných riešení. Efektívne re-dizajnovanie služieb je súčasťou neustáleho dialógu so spotrebiteľmi, obdobne, ako to robia producenti komerčných služieb. V tomto ohľade je možné nájsť paralely s participatívnou tvorbou verejných politík.

Čo sú prínosy participácie?

Sú prínosom participácie len efekty, vyplývajúce z participatívneho procesu, alebo sú prínosom aj zmeny, aktualizácie, inovácie, ktoré boli vďaka participatívne procesu vyvolané na realizácii politiky, prevádzkovaní služby, či procedúrach? Je možné prínosy z participatívneho procesu abstrahovať? Je možné ich kvantifikovať a prípadne vyjadriť v peniazoch?

Na prínosy participácie je možné nahliadať rôznou optikou. Prínosy vyplývajúce vysokokvalitnej aplikácie participatívnych postupov, ktoré identifikuje odborná literatúra možno členiť na dve množiny:

- prínosy vyvolané samotnou interakciou medzi stakeholdermi, ako nevyhnutný a v určitom ohľade univerzálny efekt vysokokvalitného procesu participácie – napríklad obnovenie dôvery vo verejnú inštitúciu, v to, že ciele sú naozaj legitímne, transparentné, hospodárne, ale aj odstránenie mýtov o pochybných motiváciách zástupcov občianskych organizácií, ktoré sa vyskytujú vo verejných inštitúciách, či u ich predstaviteľov.
- prínosy vyplývajúce z včasnej alebo vhodne lokalizovanej intervencie ako cieleného riadenia predvídateľných rizík (konfliktov) s cieľom zamedziť budúcim stratám – príkladom môže byť včasná identifikácia potenciálneho konfliktu a jeho konštruktívne riešenie prostredníctvom vhodne zvolených nástrojov.

⁴ <https://www.citizens.is/portfolio/>, využitie verejných priestorov počas toho, keď neslúžia primárnemu účelu na komunitné aktivity (KC Sásová, Banská Bystrica), či zvýšenie napríklad priestorovej atraktivity priestorov určených napr. pre mládež <https://www.d21.me/cs/school-pb/>

Tieto prínosy môžu vyvolávať ďalší pozitívny efekt v oblasti prínosov v samotnej politike, službe alebo procedúre. Zvýšenie miery, napríklad dôvery medzi stakeholdermi, je samo o sebe prínosom pre konkrétny participatívny proces, ale aj pre mnohé ďalšie interakcie mimo rámca participatívneho procesu. Stabilná „kultúra participácie“, teda cieľavedomé a systematické uplatňovanie participatívneho prístupu tak generuje, v porovnaní s ad-hoc participatívnymi procesmi, nové prínosy, resp. znižuje náklady na jednotlivé participatívne procedúry a zvyšuje ich efektívnosť.

Ďalším možným poňatím prínosov participácie je aplikácia pohľadu zainteresovaných strán, ktoré sa na procese zúčastňujú. Základnými budú orgán verejnej správy, politici, a verejnosť. Pri tomto pohľade na prínosy dochádza k prekryvaniu prínosov, keďže jeden a ten istý prínos, môže byť vnímaný ako prínos súbežne u viacerých stakeholderov, avšak s rôznou interpretáciou hodnoty prínosu. Takže napríklad zvýšenie dôvery, môžu vnímať všetky tri strany v procese, ale nemusí mať pre nich rovnaký význam. Tento pohľad využíva napríklad metodika SROI (Social return on investment) využívaná primárne pri sociálnych investíciách. Participatívny prístup k evaluácii efektov sociálnej investície umožňuje vyhodnocovať transformáciu finančnej investície, najčastejšie zo strany verejnej správy, jej transformáciu na sociálny kapitál⁶. Odhaľuje však aj druhú, a v participatívnych procesoch nemenej dôležitú investíciu zo strany verejnosti, v podobe sociálnych nákladov, teda najčastejšie v podobe času aktérov a verejnosti venovaného aktivite majúcej význam pre danú oblasť problémov.

Schematicky by bolo možné tieto efekty vyjadriť nasledovne



Schéma symbolicky znázorňuje, že všetky zainteresované strany sú v nejakej podobe investormi, preto je na mieste rešpektujúci partnerský prístup, vrátane vzájomnej zodpovednosti voči ostatným partnerom. Prostredníctvom partnerského procesu, napríklad cez participatívnu tvorbu verejných politík dochádza k úplnej, alebo čiastočnej transformácii a zhodnoteniu investícií partnerov. Prínosy majú na strane verejnej správy a verejnosti spravidla zmiešaný charakter. Príkladom môže byť investovanie do kvalitného participatívneho procesu, ktorý môže generovať zvýšenie účinnosti verejnej politiky, či účelnejšie využívanie verejných služieb, čím zvyšujú ich efektívnosť a zároveň táto investícia generuje pre verejnú správu skúsenosť, poznatky, kontakty a partnerstvá.

⁶ Sociálny kapitál je tu používaný pre zjednodušenie schémy, v skutočnosti však zahŕňa sociálny kapitál individuálny (zážitky, zručnosti, znalosti získané počas procesu a interakcie s ostatnými aktérmi) sociálny kapitál kolektívny („povedomie“ o schopnosti riešiť aj komplikované problémy, posilnenie identity, hodnoty inklúzie, aj určitej hrdosti na to, že sa podarili dobré veci) no a tiež čosi, čo možno označiť za politický kapitál – aktéri tu môžu získavať (a strácať) spoločenskú prestíž, môžu prezentovať svoje schopnosti pri dosahovaní konsenzu, transformácie konfliktu, posilňovania marginalizovaných, či artikulácie významných spoločných hodnôt a ich aplikácie v konkrétnych situáciách.

Na požiadavku zapojenia verejnosti do tvorby verejnej politiky sa môžeme pozrieť aj cez optiku princípov demokratického právneho štátu a ich procesného a obsahového naplnenia. Prostredníctvom skúmania dvoch kľúčových princípov tak je možné zisťovať, či a v akej miere sú tieto princípy len frázami, alebo sú vytvorené podmienky pre ich skutočné naplnenie.

Princíp subsidiarity – spočíva v posudzovaní toho, na ktorej úrovni verejnej moci je možné dosiahnuť najoptimálnejšie reguláciu spoločenských vzťahov. Jedným z najhmatateľnejších uplatnení princípu subsidiarity je decentralizácia centrálnej moci, v právnom postavení samospráv, podmienok ich fungovania a kompetenčného nastavenia. Je vyjadrením toho, že štát, centrálna vláda má v čo najväčšej miere ponechávať reguláciu takých vzťahov, ktoré sa najviac dotýkajú života obyvateľov, orgánom, ktoré sú im čo najbližšie. Zároveň má dbať na utváranie takých podmienok, aby bolo možné dosiahnuť čo najväčšiu kompetentnosť orgánov a obyvateľov v riešení dôležitých oblastí ich života lokálne, pri dodržiavaní demokratických princípov, ľudských práv a základných slobôd. Samotnú decentralizovanú správu tak možno v určitom zmysle vnímať ako participačný mechanizmus, ktorého cieľom je zvýšenie účasti obyvateľov na rozhodovaní o vybraných otázkach, ich zmocnenie a zodpovednosť, a tiež aktivizáciu lokálnych zdrojov, a využitie miestnych podmienok. Ak sa však princíp participácie neuplatňuje aj vo vzťahu k decentralizovanej správe, môže mať znaky decentralizovanej autokracie⁷. Navyše s rizikom, že nebude dodržiavaný ani štandard, ktorý už bol dosiahnutý vo vzťahu k centralizovanej moci.

Princíp proporcionality – spočíva vo vyváženosti cieľa právnej regulácie na jednej strane, a rešpektovania čo najmenšieho zásahu do iných základných práv a prirodzenej slobody jednotlivca na strane druhej. Podstatou teda je otázka: ako účinne regulovať, a zároveň ponechávať čo najviac slobody? To súvisí s obsahom a procesom definovania verejného záujmu. Obsahom verejného záujmu je samotná potreba verejnej regulácie – teda usporiadania práv a povinností tak, aby bolo možné dosiahnuť to, čo je na prospech všetkým. A nakoniec, súvisí proporcionality aj s efektívnosťou a spravodlivosťou verejného donútenia – teda, ako dosiahnuť to, čo je nevyhnutné dodržiavať, aby bolo dodržiavané.

Prostredníctvom otázok smerujúcich k identifikácii aktérov ovplyvňujúcich obsah verejného záujmu, vyváženosti práv a povinností, konzekventnosti a spravodlivosti môžeme zhodnotiť do akej miery je proces autoritársky, elitársky, či participatívny a inkluzívny.

Prostredníctvom takejto optiky by bolo možné vytvoriť aj akýsi indikátor účasti verejnosti na napĺňaní týchto kľúčových princípov, napríklad nasledovným spôsobom:

Úrovně zapojenia verejnosti pri vyhodnocovaní subsidiarity a proporcionality

0 bodov – proporcionality a subsidiarity nie je vyhodnocovaná, nie je vyhodnocovaná účinnosť regulácie, účinnosť nástrojov verejného donútenia.

1 bod – proporcionality a subsidiarity je určovaná autoritársky/je vyhodnocovaná účinnosť regulácie, účinnosť nástrojov verejného donútenia. (pri príliš malej účinnosti sa len zvyšuje represia, pri príliš veľkej účinnosti sa nedeje nič, kým nie je odpor alebo kritika - frekventovaný jav - byrokracia),

2 body - proporcionality a subsidiarity je určovaná v dialógu s privilegovanými elitami/je vyhodnocovaná účinnosť regulácie, účinnosť nástrojov verejného donútenia. (pri príliš malej sa len zvyšuje represia, najmä voči „nepriprôsobivým“),

7

https://www.researchgate.net/publication/296483716_Uncertain_impact_Have_the_Roma_in_Slovakia_benefitted_from_the_European_Social_Fund_Findings_from_an_Analysis_of_ESF_Employment_and_Social_Inclusion_Projects_in_the_2007_-_2013_Programming_Period s 77.

3 body - proporcionalita a subsidiarita je určovaná v dialógu aj so znevýhodnenými skupinami, rešpektuje rozdielnosti/je vyhodnocovaná účinnosť rôznych nástrojov regulácie, vrátane osvetu a informovanosti, účinnosť nástrojov verejného donútenia je úmerná miere porušenia a osobe porušovateľa tak, aby sa zabezpečila jej výchovná funkcia. Existujú nástroje „odstraňovania tvrdosti sankcie“ sankcie sú funkčné aj voči príslušníkom elit.

Z pohľadu kvality naplnenia vyššie uvedených princípov právneho štátu sa môže aplikácia participácie javiť nie ako fakultatívna možnosť pre verejnú správu, ktorá môže, ale nemusí byť aplikovaná, ale ako elementárna nevyhnutnosť definujúca samotný obsah slova „verejná“ v označení verejná správa. Prínosy participácie, a ich ekonomická podstata, tak nie je argumentom aplikácie, alebo neaplikácie cieleného a systematického zapájania verejnosti, ale výhradne ako nástroj hľadania čo najvyššej účinnosti a efektívnosti rôznych participatívnych modelov a postupov. Zapájanie verejnosti do tvorby verejných politík je v tomto kontexte potrebné vnímať ako neoddeliteľnú súčasť zastupiteľskej demokracie, politickej participácie občanov v stranách a občianskej spoločnosti. Vzájomné ovplyvňovanie sa týchto štyroch nevyhnutných súčastí vitálnej demokracie je v neustálom procese zmeny, každý z elementov je nevyhnutný a nenahraditeľný, hoc v určitých ohľadoch je možné do istej miery a na určité obdobie kompenzovať nedostatky jedného elementu presahmi zvyšných, z dlhodobého hľadiska je pre vývoj spoločnosti žiadúce aby boli vzájomnými katalyzátormi aj inhibítormi.

Pre ilustráciu, ak sa politické strany stanú príliš elitárskymi združeniami, odtrhnutými od reality bežných životov, môže tento ich nedostatok kompenzovať vitálna spoločnosť, a orgány verejnej správy prostredníctvom zásadnejšieho zapájania verejnosti, pokým politické strany opätovne nájdu cestu k hodnotovej a ideovej stabilizácii tak, aby boli schopné na tomto základe byť atraktívne pre osobnú participáciu občanov v ich členskej základni. Politické strany so zdravou členskou základňou môžu krátkodobo kompenzovať málo vitálnu občiansku spoločnosť prostredníctvom vytvárania širokej občianskej participácie, no z dlhodobého hľadiska je efektívnejšie vytvárať podmienky pre budovanie kapacít organizovanej občianskej spoločnosti.

To, či sa prínosy participácie podarí dosiahnuť závisí od toho, či prostredie, v ktorom sa má realizovať napĺňa základné predpoklady, či sú dodržiavané zásady a základné pravidlá, ako aj od toho, do akej miery je odborne zvládnutý proces zapájania. Výbor ministrov formuluje⁸ ako predpoklad úprimný a čestný záujem o výmenu informácií medzi zúčastnenými stranami spočívajúci v určitej politickej, spoločenskej a právnej kultúre. Je zrejmé, že bez dodržiavania ľudských práv a základných slobôd, demokratických princípov a politických záväzkov je ťažké presvedčiť verejnosť v čestnosť a úprimnosť záujmu predstaviteľov verejnej moci. Aby mohli ostatné potenciálne zúčastnené strany adekvátne reagovať, musia byť jasné a zrozumiteľné postupy a tiež spoločný priestor (časový aj fyzický) pre výmenu názorov. V neposlednom rade však musia byť vytvorené podmienky pre vitálnu občiansku spoločnosť, zahŕňajúcu tak organizované, či menej organizované alebo neformálne skupiny, MVO, či jednotlivcov.

V správe Svetovej banky sa konštatuje, že všetky formy zapojenia verejnosti (voľby, politické organizácie, občianske organizácie, občianska deliberácia-čo obsahovo zodpovedá tu používanému spojeniu občianska participácia, participácia verejnosti na tvorbe verejných politík) majú svoje negatíva a optimálny rozvojový potenciál je možné dosahovať pri ich správnom

⁸ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd#_ftnref1; <https://rm.coe.int/16802eed4c>;
https://issuu.com/rsutaria/docs/dialogue_toolkit/15; <https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation> <https://rm.coe.int/16802eed6>
<https://rm.coe.int/16802eede1> <https://rm.coe.int/16802eed5c>

vzájomnom pomere. Ako sa v správe uvádza, dôležité zmeny v histórii, ako sa konštatuje v správe, boli dosahované prostredníctvom koalícií reformujúcich elít a organizovaných občanov, ktorý podporovali reformné iniciatívy⁹. Participácia tak môže byť vnímaná ako dôležitý nástroj budovania takejto koalície pričom aplikácia vhodných participačných nástrojov umožňuje optimalizovať spôsob naplnenia reformných cieľov, vrátane ich vyhodnotenia a revízie.

V nasledujúcej časti sumarizujeme prínosy identifikované v rôznych vedeckých, politických alebo metodických dokumentoch. Rozdelenie štruktúry do klastrov obvyklých aktérov participácie verejnosť – verejná správa sa snažíme rozšíriť ešte o aktéra majúceho zásadný vplyv na realizáciu výsledkov participácie.

Prínosy podľa scenárov participácie

Scenár „informovanie“

V teórii aj praktických príručkách venujúcich sa participácií je za základnú úroveň, resp. scenár považovaná úroveň informovania. Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík¹⁰, ale aj napríklad Štandardy participácie¹¹, identifikujú tento scenár ako aktivity zamerané na zvýšenie povedomia verejnosti o téme politiky. Kľúčová je pritom objektívnosť informácií a vhodné formy ich prezentácie a distribúcie. Objektívita informácií je elementárnou esenciou dôveryhodnosti, a zároveň neobjektívne informácie môžu celý proces a aj jeho výsledky manipulovať.

Scenár informovanie sa využíva samostatne, najmä v situáciách, keď vládne spoločenská zhoda na podobe politiky, jej hodnotách, alternatívnych prístupoch je dostatočná znalostná a dátová základňa potrebná na dobré nastavenie politiky, neexistujú zásadné hodnotové konflikty týkajúce sa témy. Cieľom použitia tohto scenára je v Ústave SR zakotvená povinnosť orgánov informovať o svojej činnosti v tejto parciálnej téme, pripraviť podmienky na spoločenskú akceptáciu, adaptáciu jednotlivcov a skupín v záujme optimálneho priebehu implementácie politiky, teda jej uvedenia do praxe. Rozhodnutie sa pre tento scenár by malo zodpovedať záväzku gestora spočívajúceho v tom, že dôjde k tomu, že verejnosť, s dôrazom na špecifické skupiny bude informovaná, a nie len že informácie budú nejakým spôsobom zverejnené. Prínosom pri tomto scenári je dostatočné povedomie o verejnej politike, procesoch jej prípravy, dátach, na ktorých je budovaná a predovšetkým dôvodoch jej prípravy a cieľoch, ktoré majú byť jej realizáciou dosiahnuté. Tento stav, spolu s možnosťami interakcie s gestorom legislatívy, je základom dôveryhodnej politiky.

Scenár informovanie je často používaný ako nevyhnutná súčasť ďalších scenárov. Otvára a sprevádza celý proces zapájania verejnosti počas celého životného cyklu prípravy, implementácie, hodnotenia a aktualizácie verejnej politiky. Má povahu komunikačnej stratégie k participatívne procesu, ktorý obsahom a komunikačnými nástrojmi podporuje, sprehľadňuje proces pre širšiu verejnosť, než je verejnosť, ktorá sa procesov bezprostredne zúčastňuje. Takýto

⁹ <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017> s 225

¹⁰ Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík s. 12.

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf

¹¹ http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oebs_standards_engl_finale_web.pdf

postup je vhodný predovšetkým vtedy, keď nie je celkom reálne zapojiť širokú verejnosť (najmä z časových dôvodov), resp. téma politiky je vysoko odborná, no zároveň je potrebné ponechať priestor pre prípadné vstupy od nezúčastnenej verejnosti, resp. je potrebné, aby mohol byť proces sledovaný a jeho výsledky po schválení príslušnými orgánmi plynulo a vedome uvedené do praxe.

Základnými prínosmi scenára informovanie je:

- Zvyšuje sa zodpovednosť inštitúcií pri využívaní dát v čo najväčšej miere, racionalizuje sa celý proces tvorby politik.
- Zvyšuje sa miera a kvalita informovanosti širokej verejnosti, prípadne cieľových skupín o procese prípravy a obsahu verejnej politiky.
- Prispieva k zníženiu dosahu dezinformácií a negatívnych dôsledkov manipulácie s faktami o procese prípravy, obsahu a cieľoch politiky. Tým znižuje pochybnosti o legitímnosti cieľov, zvyšuje sa dôvera v procesy a ciele i v samotných gestorov.
- Objektívne informácie znižujú potenciál vzniku konfliktu z dezinterpretácie, i nákladov na vybavovanie požiadaviek hnutí „odporu“ (napr. sťažnosti, petície, protesty, blokády) vychádzajúcich z nedostatku informácií a podobne.
- Umožňuje včasné odhalenie skrytých konfliktov v cieľovom prostredí politiky, najmä ak súčasťou informačných kampaní je možnosť poskytnúť spätnú väzbu.
- Ak odkazuje na zverejnené podkladové dáta, analýzy, či iné zdroje informácií; umožňuje sa inštitúciám, ako napríklad miestnej samospráve, vzdelávacím inštitúciám, či aktívnym jednotlivcom, tieto dáta verifikovať, poskytnúť gestorovi doplňujúce dáta alebo využívať tieto dáta aj v iných kontextoch. To všetko prispieva k lepšiemu chápaniu a interpretácii charakteristík spoločnosti a spoločenských javov.

Ďalej, ako súčasť ďalších scenárov:

- Vytvára podmienky pre efektívnejšie zapojenie aktérov, ktorí sa do procesov z rôznych dôvodov zapájajú neskôr. Znižuje teda náklady na strane neskôr zapojeného aktéra, ale aj zdržania celého procesu a všetkých ostatných aktérov vyvolaného pribratím nového aktéra, jeho uvedením do témy a aktuálneho stavu.
- Prostredníctvom priebežného zverejňovania vytvára konštruktívny tlak na zapojených aktérov v záujme ich aktívneho zapojenia, seriózných a objektívnych vstupov. Zároveň, v nadväznosti na konštruktívnosť a kvalitu vstupov aktérov prispieva k ich vyššiemu spoločenskému statusu.
- Prispieva k stabilite procesu a priebežných výstupov a znižuje priestor pre neskoršiu manipuláciu zo strany „silných hráčov“, vrátane zneužívania procesu a témy v politickom súboji.
- Posilňuje a prispieva k schopnosti zapojených aktérov prinášať do diskusií širšie názorové spektrum, keďže uľahčuje komunikáciu obsahu do vnútra štruktúr stakeholderov. Tým prispieva ku kvalitnejším a robustnejším vstupom za jednotlivých stakeholderov.
- Dostatočná informačná podpora vyšších scenárov participácie prostredníctvom informovania znižuje potrebu masových diskusných fór. Tie však môžu byť vhodným nástrojom na zber podnetov z prostredia ako podkladov pre následné konzultácie, najmä v situácii, ak nie sú k dispozícii aktuálne dáta o prostredí.
- Vytvára podmienky pre tých stakeholderov, ktorí sa cítia byť dotknutí len parciálne (ale potrebujú monitorovať vývoj témy), aby sa zapojili len v príslušnej etape alebo parciálnej

téme a informovaným spôsobom komunikovali svoje vstupy. Tým sa šetria limitované, neraz „dobrovoľnícke“ kapacity stakeholderov.

- Umožňuje zapojenie aj takých aktérov, o ktorých existencii gestor politiky nemal vedomosť.
- Umožňuje sa dištančné zapojenie aktérov, ktorých prezenčné zapojenie by bolo vzhľadom na teritoriálnu vzdialenosť neefektívne (Skype, pasívne/interaktívne videokonferencie, písomne predložené stanoviská, pozície atď).

Potenciálne ekonomické prínosy z uvedených prínosov je možné formulovať ako

- nástroj vyrovnávania informačnej nerovnováhy medzi štátom a verejnosťou, prípadne medzi prizvanou verejnosťou a verejnosťou v roli „pozorovateľa“-
- nástroj prevencie vzniku nákladov z budúceho konfliktu (náklady na riešenie konfliktu s postupujúcim časom a etapami procesu rastú),
- nástroj predchádzania situácii, keď sa v politike nerieši pre verejnosť dôležitá súvisiaca téma (procedúra schvaľovania, resp. dopĺňania sa musí opakovať – napr. u nás nezriedkavé novelizácie zákonov bezprostredne po ich prijatí),
- nástroj získania vedomosti o existencii špecifických subjektov, ktorých sa politika negatívne dotkne ale doposiaľ neboli aktívny, prípadne neboli známi ich stakeholderi (procedúra schvaľovania, resp. dopĺňania musí byť realizovaná znova – napr. novelizácie zákonov bezprostredne po ich prijatí, môžu vzniknúť dodatočné náklady na kompenzáciu neprimeraného zásahu do práv takýchto cieľových skupín, môže silnieť pocit nespravodlivosti, či vnímania postupov orgánov ako arogancie moci),
- nástroj odhaľovania prípadnej nevyváženosti politiky (napr. vplyvom skrytého lobbingu).

Ak je informačná/komunikačná stratégia, ako súčasť participatívneho procesu, tvorená s týmito ambíciami, a výsledky takejto stratégie sa prejavujú v participatívnom procese a/alebo v jeho výstupoch, môžeme hovoriť o náraste kvality pripravovanej verejnej politiky.

Uvedené prínosy spravidla nemajú samostatnú ekonomickú hodnotu. Ich kvantifikácia sa spravidla realizuje prostredníctvom porovnávania ekonomických indikátorov dosahovaných pri meniacich sa úrovniach dôvery vo verejné inštitúcie podobne ako je tomu napríklad indikátore ekonomického sentimentu či spotrebiteľskom barometri¹².

Je potrebné upozorniť aj na takzvané externé vplyvy na ekonomické prínosy scenára informovanie a to minimálne v dvoch rovinách. Prvou je počiatočné štádium zavádzania proaktívnej informačnej kultúry, ktorá v prvých etapách zavádzania môže byť pomerne nákladná v porovnaní s výsledkom, keďže musí čeliť neochote v rámci vnútorného prostredia inštitúcie a aj nedôvere a stereotypom zo strany verejnosti prameniaticim z minulosti. V druhom rade ide o celkovú kultúru inštitúcie, prípadne aj iných, či nadriadených inštitúcií, keďže jednotlivý, alebo ojedinelý optimálne nastavený participatívny proces nemusí generovať vyššie uvedené prínosy, či nemusí meniť náladu v spoločnosti natoľko, aby boli zreteľné ekonomické prínosy tejto zmeny.

¹² Viaceré makroekonomické ukazovatele pracujú s veličinou „nálady“ v rôznych segmentoch ekonomiky, v odpovediach respondentov sa nepochybne odrážajú aj názory na stav krajiny, dôveru v inštitúcie štátu, predvídateľnosť či stabilita.

<https://slovak.statistics.sk:443/wps/portal?urlile=wcm:path:/obsah-sk/static-content/temy/makroekonomicka-statistika/konjukturalne/metaudaje>

Zároveň ale platí, že zavedenie kultúry proaktívneho funkčného informovania zvyšuje efektívnosť nákladov jednotlivých informačných aktivít.

Dôležitým aspektom efektívneho informovania je prístupnosť a používanie takých komunikačných a vyjadrovacích prostriedkov, ktoré sú efektívne pri distribúcii informácii v prostredí. Častou praxou v administratíve je používanie takmer výhradne textovej formy a použitie „administratívneho jazyka“, nedodržiavanie štandardov prístupnosti formátov a obsahu.

Žiadna, resp. vlažná reakcia verejnosti na formálne vykonanú informačnú aktivitu týkajúcu sa verejnej politiky sa neraz mylne interpretuje ako konkludentný súhlas s návrhom politiky (súhlas mlčaním, súhlas nevznesením námietky), bez toho, aby bolo overené aký dosah mal použitý informačný prostriedok alebo ako zrozumiteľne bola informácia formulovaná. To, pochopiteľne, zvyšuje riziká vzniku budúcich nákladov na riešenie konfliktov, napríklad preto, že skupiny, na ktoré má daná politika dopad neboli informované a ich výhrady boli identifikované až po tom, čo celý proces spotreboval nemalú časť personálnych, finančných a časových zdrojov.

V čase konšpiračných webov, dezinformácií, no aj pretlaku informácií sa javí zapájanie verejnosti prostredníctvom zrozumiteľných, dostupných a prístupných informácií ako jednou z kľúčových reakcií demokratických inštitúcií na post faktickú éru. Zároveň však ide aj o výzvu, ako efektívne „doručovať“ informácie aj tej časti verejnosti, ktorá tradičné médiá ako zdroj relevantných informácií už prestala využívať. Pre kvalitnú participáciu verejnosti na úrovni informovania je komunikácia pasívneho zverejnenia niekde v útrobách webového sídla orgánu verejnej správy nepochopením dôležitosti efektívneho doručovania informácie.

Zaujímavým môže byť v tejto súvislosti aj pohľad na dopady pretrvávajúceho stavu v úrovni a kvalite informovania verejnosti. Teda, či takzvaná mŕtva váha, alebo inak povedané, nulový variant má fixnú hodnotu, alebo táto hodnota v čase klesá. Ak by sme akceptovali hypotézu, že pretrvávaním stavu nízkej informovanosti sa neinformovanosť prehĺbuje a všeobecná informovanosť o verejných politikách eroduje, potom akýkoľvek zásadnejší pozitívny krok smerom k lepšej informovanosti má v čase pozitívny prínos v porovnaní s neinformovaním.

Niektoré prínosy participácie tak je možné identifikovať už aj na jej elementárnej úrovni. Taktiež je možné definovať výsledkové ukazovatele a náklady použité na ich dosiahnutie, či efektívnosť jednotlivých nástrojov. Pre účely pilotného overovania vyhodnocovania ekonomických prínosov participácie však nebude postačujúce vyhodnocovať tie procesy, kde sa aplikuje len úroveň informovania verejnosti. Zároveň ale bude vhodné a nevyhnutné vnímať prínosy informovania verejnosti v súvislosti s vyššími úrovňami participácie, a to aj preto, že pomerne častým javom aplikačnej praxe v oblasti zapájania časti verejnosti do tvorby verejných politik je to, že vznikajú rôzne konzultačné a poradné orgány (participácia na úrovni expertných konzultácií), o ktorých práci, stanoviskách a výstupoch nemá verejnosť žiadne informácie, alebo sú tieto informácie zverejňované len formálne. Na nedostatočné informovanie o procesoch prípravy participatívneho procesu a jeho priebehu poukazuje aj správa z výskumu Analýza a/alebo evaluácia štyroch dialógov o verejných politikách¹³. Dôsledkom nízkej alebo nekvalitnej informovanosti je, že sa nezvyšuje príspevok odborného dialógu alebo dialógu s relevantnými stakeholdermi k legitímnemu rozhodovaniu, odborné návrhy riešení sú politizované, znižuje sa hodnota odbornosti v riešeníach verejných otázok. Takýto postup môže mať za následok aj to, že

¹³http://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/01/Evaluacia-dialogov-o-verejnych-politikach-a-manual_spolu-s-errata_09-2014.pdf

stakeholderi, resp. odborníci, po predchádzajúcej negatívnej skúsenosti s informovaním o procese a jeho výstupoch môžu stratiť motiváciu zúčastňovať sa na ďalších procesoch. Na strane druhej, kvalitné informovanie zvyšuje zodpovednosť stakeholderov, ich návrhy, pripomienky a podnety sa stávajú verejnými a mali by byť pripravení ich aj obhájiť.

Ak sa na náklady, ktorými sa podrobnejšie zaoberáme v ďalších častiach pozrieme nie len z pohľadu nákladov na participatívny proces na strane orgánu verejnej správy, ktorý tento proces realizuje, ale zoberieme do úvahy aj náklady verejnosti, prípadne stakeholderov, môžeme získať ešte jeden dôležitý pohľad na dôležitosť informovania v procese. Osoby, ktoré sa procesu zúčastnia sa spravidla na aktivitu musia pripraviť, teda oboznámiť sa s podkladmi, prerokovať prípadné návrhy v rámci svojej organizačnej alebo spoločenskej štruktúry, a vyčleniť si čas na účasť na aktivite procesu. Podľa počtu účastníkov sa tieto časové a odborné náklady na strane zúčastnenej verejnosti násobia. Nie je výnimočné, že presiahnu časový vklad zamestnancov verejnej správy. Neposkytnutie informácie o priebehu a výsledku participatívnej aktivity verejnosti tak môže byť vnímané ako zníženie hodnoty čiastkovo investovaného času do aktivity v rámci procesu a tiež ako nedostatok rešpektu a úcty voči stakeholderom, ktorých časové investície nestoja orgánu verejnej správy za to, aby ich prostredníctvom informovania verejnosti zhodnotil.

Informovanie verejnosti má ešte jednu pomerne významnú funkciu. V participatívnych procesoch je bežné a v zásade veľmi prirodzené, že o účasť prejavia záujem najmä tí, ktorí by mohli pri presadení svojich záujmov na výslednej politike získať. Ovplyvňovanie verejných politík je podstatou lobbingu, ktorý nemusí mať vždy len negatívny význam, lobbujú totiž aj subjekty všeobecne prospešného zamerania. V zásade každý stakeholder v procese a každý účastník takéhoto procesu lobbuje v záujme svojho prospechu alebo prospechu svojej skupiny, ktorú reprezentuje. Nástroj, prostredníctvom ktorého sa z individuálneho neraz utajeného lobbovania stáva participatívny proces je prezentovanie rozličných pozícií a potrieb a hľadanie optimálnej zhody a informovanie o procese a jeho obsahu.

Dôvodom, prečo sme takú veľkú časť textu venovali práve významu informovania popri všetkých ďalších úrovniach participácie je, že bez kvalitného a systematického informovania na všetkých úrovniach participatívneho procesu nemožno s plnou vážnosťou tieto procesy označiť za kvalitnú participáciu verejnosti a tiež preto, že nedostatočné informovanie o obsahu a procese tvorby verejnej politiky významne znižuje pozitívne efekty participácie. Druhým dôvodom je, že úroveň participatívneho procesu, v Pravidlách zapájania verejnosti do tvorby verejných politík tiež nazývanú ako scenár, možno ilustrovať ako pyramídu, kde vyššia úroveň participatívneho procesu obsahuje tie nižšie, prinajmenšom však úroveň informovania.

Scenár 2: „konzultácie

V Pravidlách zapájania tiež identifikovaný ako scenár 2 - verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky. Tento scenár je v praxi často indikovaný ako scenár, ktorý orgán verejnej správy použil pri zapojení verejnosti. Spravidla pod ním môžeme nájsť širokú škálu inak pomerne bežných postupov verejnej správy pozostávajúcu z dvojstranných alebo viacstranných dialógov s rôznymi cieľovými skupinami. Zahŕňa sa sem organizovanie a činnosť rôznych okrúhlych stolov, diskusných fór alebo v činnosti stálych alebo dočasných pracovných skupín organizovaných orgánom verejnej správy s účasťou zástupcov verejnosti.

Tento scenár umožňuje pomerne široký priestor pre aplikáciu rôznych postupov a prístupov. Od dvojstranných rokovaní až po rokovania v širších plénach, ktorých cieľom je predstaviť návrh/y riešenia, získať spätnú väzbu od verejnosti zapracovať ju do pripravovanej politiky. Pomerne častým javom však je, že tento proces konzultácií neobsahuje v sebe predchádzajúci scenár, teda informovanie. Ostáva tak bez potrebnej informačnej stopy spôsob a dôvody výberu partnerov pre konzultovanie, obsah konzultácií, spôsob zapracovania obsahu konzultácie, ktorý navrhli konzultované subjekty. Ako bolo poukázané v Analýza a/alebo evaluácia štyroch dialógov o verejných politikách¹⁴, je pomerne bežnou praxou, že konzultácie prebiehajú súbežne na viacerých úrovniach organizačnej štruktúry gestorov politiky. Je preto dôležité, aby konzultácie vedené na vyšších úrovniach negatívne neovplyvňovali širšie procesy na úrovni participatívnych procesov, resp. ak tak boli aspoň riadne zdôvodnené.

Ako najtenší bod tohto scenára v aplikačnej praxi sa ukazuje zvládnutie scenára 1 - informovanie v kontexte scenára 2, teda zachytenie všetkých dôležitých vstupov, ich autorov, spôsobov ich zapracovania, odkonzultovanie s ostatnými dotknutými stranami. Objektívny záznam konzultácií, aktérov a nimi presadzovaných zmien, ich zapracovania do finálneho textu je jeden z najväčších prínosov tohto scenára. Drží aktérov vo vecnej rovine ich legitímnych a legálnych cieľov. Racionalizuje argumentáciu aktérov smerom k dátam, a hodnotám. Oproti scenáru informovanie umožňuje identifikovať odlišné interpretácie obsahu, a vnímania legitímnych cieľov verejnej politiky. Preferované varianty riešení môžu byť doplnené o dôležité detaily.

Potenciálne ekonomické prínosy z uvedených prínosov je možné formulovať ako

- nástroj presnejšej identifikácie hodnotového nastavenia stakeholderov a informácie o ich preferenciách,
- nástroj prevencie vzniku nákladov z budúceho konfliktu (náklady na riešenie konfliktu s postupujúcim časom a etapami procesu rastú),
- nástroj predchádzania situácii, keď sa v politike nerieši pre verejnosť dôležitá súvisiaca téma (procedúra schvaľovania, resp. dopĺňania sa musí opakovať – napr. u nás nezriedkavé novelizácie zákonov bezprostredne po ich prijatí),
- nástroj prevencie výberu nesprávnej alternatívy spôsobujúcej náklady následnú novelizáciu politik,
- nástroj odhaľovania prípadnej nevyváženosti politiky (napr. vplyvom skrytého lobbingu).
- Prostredníctvom transparentnosti procesu a obsahu procesu sa v porovnaní so scenárom 1 zvyšuje povedomie o politike, postupoch, a identifikujú sa dáta, ktoré za relevantné považuje orgán verejnej správy a ktoré považuje za relevantné verejnosť (nie vždy musia byť totožné).

Scenár 3: „spolurozhodovanie“

Tento scenár je tiež formulovaný ako scenár v ktorom sa verejnosť zúčastňuje na rozhodovaní. V porovnaní s predchádzajúcimi scenármi, ktoré sú jeho logickou štruktúrnou súčasťou, vytvára priestor pre dosahovanie podobných ekonomických aj sociálnych prínosov avšak vo väčšej miere. Predpokladom a podmienkou zároveň je vhodné nastavenie štandardov transparentnosti, informovania, a konzultácií. Malo by sa dôsledne dbať na to, aby nedochádzalo k dohodám stakeholdera a gestora verejnej

¹⁴http://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/01/Evaluacia-dialogov-o-verejnych-politikach-a-manual_spolu-s-errata_09-2014.pdf

politiky, ktoré sú mimo spolurozhodovaciu schému a vstupujú do spolurozhodovania ako zúženie priestoru pre spolurozhodovanie.

Najhodnotnejšími výstupmi s možnosťou aj ekonomického vyjadrenia sú riešenia, ktorú majú povahu konsenzu. Preto by mal gestor procesu prispôbovať technické podmienky k tomu, aby na dosiahnutie konsenzu bol vytvorený najmä časový priestor. Keďže v procese hľadania spoločného konsenzu dochádza k vyjasňovaniu si obsahov pojmov, významov hodnôt a hodnotových systémov v konkrétnom kontexte verejnej politiky ale aj stretu týchto hodnôt, mal by byť gestor procesu pripravený poskytnúť neutrálne prostredie, a špecializované služby facilitátorov a prípadne mediátorov. Nedostatočné podmienky pre predvídateľné okolnosti procesu znižujú šancu na dosiahnutie ekonomických prínosov. Ak sa v procese spolurozhodovania odhalí konflikt pre ktorého konštruktívne riešenie nemá gestor procesu nástroj na riešenie – mediáciu/transformáciu konfliktu, môže takýto parciálny konflikt znehodnotiť investície do kvalitne realizovaných scenárov 1 a 2 a, čo môže byť závažnejšie, tento konflikt môže „intoxikovať“ celé prostredie zapojenej verejnosti. Preto je pri vyšších scenároch participácie potrebné poznať nie len pozitívne prínosy participácie ale aj riziká, a ich negatívne ekonomické dopady na alokované finančné, sociálne a ľudské zdroje.

Nie každý konflikt je možné riešiť s ohľadom na potrebný čas, a niektoré hodnotové konflikty je potrebné oddeliť od samotného participatívneho procesu v záujme dodržania dohodnutého harmonogramu. Dohoda tak môže spočívať v tom, že výsledok vyriešenia konfliktu bude prezentovaný a zapracovaný neskôr, ak sa strany dohodnú.

Podcenenie hodnotového konfliktu je častým syndrómom participatívnych procesov s ambíciou naplniť čo najlepšie základné štandardy. Zároveň však môže poukazovať na podcenenie alebo prehliadanie existujúceho konfliktu a jeho neriešenie v čas a vhodnými nástrojmi. Takéto veľké hodnotové konflikty sú schopné rozvrátiť akýkoľvek proces tvorby verejnej politiky a sú prítomné vo všetkých väčších politikách.

Asi najväčšou pridanou hodnotou tohto a aj vyššieho scenára je, ak sa prostredníctvom na to určených postupov a nástrojov podarí eliminovať alebo aspoň izolovať a racionalizovať hodnotový konflikt, neraz prameniacy z autoritatívneho rozhodovania v predchádzajúcich obdobiach, ktoré sa negatívne dotýkalo vysoko cenených hodnôt jednej alebo druhej strany (lesoochranári – vlastníci dreva).

Ako je možné vnímať v aplikačnej praxi, neriešený konflikt, „výbušnosť“ prostredia a zároveň tlaky vyvíjane z oboch strán sú často dôvodom neriešenia potrebných tém zo strany verejnej správy – nezasahovanie do toho, čo je platné. Takýto stav znižuje možnosti efektívnej politiky v záujme ochrany a zvelaďovania hodnôt, ktoré sú pre verejnosť dôležité. Dochádza k finančným aj sociálnym stratám nemalého rozsahu. Pretrvávajúci konflikt sa prenáša do iných oblastí a eroduje spoločnosť. Ekonomický prínos riešenia alebo aspoň izolácie konfliktu je možné ilustrovať prostredníctvom stanovenia krivky ekonomických dopadov v tzv. nulovom variante. Pri kľúčových hodnotových konfliktoch je na konci takejto krivky násilie a škody na zdraví, životoch a majetku.

Scenár 4: „spoluvlastníctvo“

V Pravidlách zapájania verejnosti je tento scenár popisovaný aj ako účasť verejnosti na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii. Tento scenár dosahuje vo všetkých predpokladaných ekonomických prínosoch najväčšiu váhu. Verejnosť si osvojuje verejnú politiku ako súčasť svojej hodnotovej a kultúrnej identity, a jej morálneho kódexu. Takýto stav napomáha dosiahnutiu dvoch cenných efektov, ktoré môžu mať svoj ekonomický kontext. Dochádza k seba regulácii na úrovni jednotlivca, dochádza k akceptovaniu „morálnej povinnosti“ podieľať sa na údržbe ochrane systému a hodnôt príkladom môže byť dobrovoľné vzdanie sa produkcie niektorých zložiek odpadu, osvojenie si cieľov, zodpovedné spotrebiteľské správanie, vytváranie tlaku na dodávateľov služieb. Takéto efekty je možné identifikovať aj v zmene dopravného správania jednotlivcov – využívanie ekologickejších foriem dopravy, či napríklad v netolerovaní korupcie a to ani v podmienkach bežnej občianskej interakcie. Samozrejme, uvedené príklady nemusia byť výslednicou participatívneho scenára 4, je možné v ich vývoji identifikovať mnohé body, ktoré boli kľúčové pre ich vznik týchto politík aj osvojitelnosť zo strany verejnosti.

Prínosy podľa typických aktérov

Verejná správa:

Získava informácie o verejnosti, jej štruktúre, kapacitách, kľúčových aktéroch.

Spracúvanie týchto poznatkov do systémového poznania je pre verejnú správu príležitosťou, výzvou a zároveň kľúčovou nevyhnutnosťou na ceste k lepšej správe. Lepšia znalosť verejnosti je pre verejnú správu otázkou správnej predikcie, efektívnej komunikácie, lepšej formulácie riešení, ako aj citlivosti na dôležité detaily.

Získava informácie o sebe, o vnímaní seba verejnosťou a jej aktérmi.

Poznanie názorov verejnosti na orgán verejnej správy a systematický prístup k týmto názorom je dôležitým aspektom schopnosti generovať podmienky participácie. Ak je orgán verejnej správy vnímaný ako nedôveryhodný, mal by s týmto vnímaním pracovať aj v rámci zapájania verejnosti. Vyššia dôvera znamená nižšie náklady aj na zapájanie verejnosti, ale aj na implementáciu politík, riešenie konfliktov, konštruktívneho spracovania ťažkých výziev a podobne. Pracovanie pre nedôveryhodnú inštitúciu vedie často k tomu, že jej zamestnanci sa nepriznávajú v rámci svojich súkromných interakcií k pracovnému pomeru pre túto inštitúciu, nezískavajú tak adrešnú spätnú väzbu, nevyhľadávajú konfrontáciu s názorom verejnosti v rámci svojich vzťahov. Kvalitné zapájanie verejnosti slúži zároveň ako jeden z funkčných nástrojov zvyšovania dôvery.

Získava indície a priestor pre hlbšie porozumenie príčinných súvislostí, medzi vlastným konaním, konaním politikov a reakciami verejnosti. Pri zavádzaní participatívnej kultúry dochádza postupne k oživeniu interakcií s verejnosťou. Verejná správa nemusí mať spracované poznatky o tom, aké reakcie vyvolávalo jej konanie, či nekonanie v čase, keď s verejnosťou nemala priame interakcie a verejnosť bola pasívna alebo rezignovaná.

Získava informácie o celej škále postojov a preferencií v rámci štruktúry verejnosti, názorových alebo postojových kontroverziách a to od odborných, po laické, získava informácie o potenciálnych alebo existujúcich konfliktoch a ich príčinách. Získava spätnú väzbu na zrozumiteľnosť a interpretácie obsahu vlastných informačných aktivít. Získava informácie

o vnímaní prípadných rizík, pocitov ohrozenia, pochybností. Nie len na médiách, školách a výchove ku kritickému mysleniu spočíva zodpovednosť za vysporiadanie sa s „postfaktickou“ a „post pravdovou“ spoločnosťou. Významná výzva spočíva práve vo verejnej správe, a v jej schopnosti komunikovať obsah svojich úloh, činností, rozhodnutí pravdivo, efektívne, zrozumiteľne, dostupne a prístupne.

Pri najvyšších stupňoch zapájania verejnosti, kedy hovoríme o získaní vlastníctva nad verejnou politikou zo strany verejnosti dochádza k zvyšovaniu efektívnosti všetkých etáp životného cyklu prípravy a implementácie politiky, vrátane angažovaného monitorovania. Verejná správa je v pozícii garanta podporných systémov, preberá obsahy konsenzov do všeobecne záväzných predpisov a vykonáva administratívnu správu a represívnu zložku. Práve tlak na objem represívnej zložky je nižší, ak ciele a princípy politiky sa stanú súčasťou hodnotovej či kultúrnej identity spoločnosti, keďže spoločnosť využíva mechanizmy sociálneho učenia a sociálneho tlaku.

Verejnosť

Získava informácie o verejnej správe, jej štruktúre, predstaviteľoch, kompetenciách a ich limitoch. Tieto informácie sú kľúčové pre efektívne adresovanie podnetov, očakávaní, dosahovanie cieľov. Neadekvátne očakávania voči verejnej správe vyplývajúce z nezrozumiteľnosti alebo neznalosti kompetenčného nastavenia a zákonných limitov sú neraz príčinou vzniku konfliktu, nepochopenia a podozrievania medzi zúčastnenými.

Získava informácie o vnímaní verejnosti, jej štruktúre, predstaviteľov, vnímania ich dôveryhodnosti. Najmä pre organizovanú občiansku spoločnosť – MNO ide o dôležitý aspekt efektívnosti presadzovania cieľov alebo hodnôt MNO, výberu vhodných kontaktných osôb, vnímania ich kredibility zo strany verejnej správy.

Získava indície a priestor pre hlbšie porozumenie príčinných súvislostí, medzi vlastným konaním, konaním predstaviteľov verejnosti a reakciami verejnej správy. Konanie verejnej správy po interakcii s verejnosťou môže byť zo strany verejnosti dezinterpretované, vnímanie ako korupčné (čo môže byť pravdou). Príčina takýchto krokov verejnej správy však môže byť aj výsledkom konania aktérov zo strany verejnosti.

Získava informácie o celej škále postojov a preferencií v rámci štruktúry verejnej správy, názorových alebo postojových kontroverziách. Získava spätnú väzbu na zrozumiteľnosť a interpretácie obsahu vlastných informačných aktivít. Získava spätnú väzbu na prípadné riziká, pocity ohrozenia, pochybnosti.

Získava a prispieva k lepšiemu využitiu jej spoločných zdrojov (personálnych, majetkových, finančných) **efektívnejším a adresnejším službám**, orientovanými na riešenie podstaty problému a nie len symptómov. **Získava kvalitnejšie verejné služby**, zodpovedajúce jej (skutočným) potrebám, v objemoch bližšie reflektujúcich realitu. Môže napomôcť pri identifikácii služieb vhodných pre sociálne podnikanie a podnikanie, získava a prispieva k dostupnejším, prístupnejším, bezpečnejším a zrozumiteľnejším službám.

Získava stabilnejšie, bezpečnejšie a predvídateľnejšie podmienky a väčší vplyv pri utváraní podmienok pre život jednotlivcov, páry, deti, rodiny, seniorov aj rôzne skupiny a jednotlivcov ohrozených vylúčením a fungovanie záujmových organizácií, podnikateľov, cirkví.

Získava (verejnú) podmienky, nástroje a zdroje pre vlastný sociálny aj ekonomický rozvoj.

Vzájomné poznanie týchto aspektov zapojených strán a úprimné a čestné využitie týchto poznatkov v prospech kvality funkcií verejnej správy je dôležité pre správnu aplikáciu participatívnych postupov, pochopenie dôsledkov vzájomných kapacitných deficitov a úsilie o ich zmierňovanie.

Prínosy sa pri zohľadnení vyššie uvedených poznatkov a princípov môžu prejavovať ako:

Vyššia adresnosť verejných politík a verejných služieb –

- úspora zdrojov vyplývajúca z eliminácie kvázi verejných politík, teda takých, ktoré riešia fiktívne problémy, alebo „riešia“ len symptómy a nie ich podstatu,
- úspora vyplývajúca z optimalizácie predimenzovaných alebo nepotrebných služieb,

Vyššia efektivita a hospodárnosť služieb –

- úspora spočívajúca vo vyššej verejnej, aj vnútornej kontrole, transparentnosti, odpočtovateľnosti,
- úspora spočívajúca v aplikácii funkčnejších mechanizmov dosahovania dodržiavania noriem správania sa, než je len samotná sankcia. Najmä, ak v spoločnosti absentuje pochopenie dôležitosti dodržiavania normy, stáva sa porušovanie normy „ľudovým športom“, štát posilňuje represívne a kontrolné zložky, ich výkonnosť však nemusí zodpovedať nákladom, keďže verejnosť je v opozícii voči represívnym a kontrolným zložkám,
- lepšie využívanie voľných kapacít verejných služieb alebo statkov, napríklad verejné budovy, verejná doprava, športoviská.

Vyššia stabilita verejných služieb a verejných politík, verejných regulatívov–

- úspory vyplývajúce z vypustenia (len) politicky alebo ideologicky motivovaných zmien vo verejných politikách a službách,
- úspory, resp. vhodnejšie využitie aparátu dnes orientovaného na prípravu neustálych zmien a doplnkov politík, regulatívov,
- stabilnejšie plánovacie prostredie umožňuje lepšie plánovať prostriedky a zdroje v čase, znižuje potrebu operatívneho presúvania zdrojov a prostriedkov z dôvodu ad-hoc zmien plánov,
- lepšie povedomie o pravidlách, právach a povinnostiach znižuje náklady na kontrolu a vynucovanie dodržiavania pravidiel a obhajobu práv,

Vyššia reaktivita na vznikajúce problémy prostredníctvom aktívneho dialógu s verejnosťou –

- včasná identifikácia problémov a včasné riešenie problémov, potrieb a výziev už od ich začiatku sú šetrnejšie k verejným zdrojom v porovnaní s neskorou identifikáciou problému, často už štruktúrovaného, nabaleného o sekundárne problémy, s presahom

do sociálneho prostredia – efekt snehovej gule, a to aj v prípade nákladov na následnú sanáciu.

- nízky pocit spoluzodpovednosti vo verejnosti neumožňuje ešte pred verejnými inštitúciami využiť vplyv a nástroje sociálnej regulácie a neformálnej pomoci (sociálna kontrola, sociálny tlak, sociálna podpora).
- zvýšené požiadavky na zdroje inštitucionalizovanej verejnej pomoci v podobe služby znáša potom celá spoločnosť.

Poznanie a prezencia štruktúry hodnôt, potrieb a záujmov –

- umožňuje vhodnejšiu prioritizáciu riešení v podmienkach limitovaných zdrojov.
- umožňuje identifikáciu potenciálnych synergií, keďže rôzne alebo aj podobné potreby dvoch, či viacerých skupín môžu byť naplnené ich vzájomným prepojením (napríklad vhodne prepojené chránené bývanie alebo chránené pracoviská pre ľudí s mentálnym postihnutím v zariadeniach sociálnych služieb napríklad pre seniorov),
- umožňuje tiež aktivizáciu sociálneho podnikania a sociálne investovanie čím môže spôsobiť uvoľnenie verejných zdrojov na iné, alternatívne nenaplniteľné priority.

Monitoring a vyhodnocovanie

- umožňuje využívať rôzne nástroje monitorovania a zberu dát, než sú typicky používané vo verejnej správe,
- participatívne vyhodnocovanie verejnej politiky alebo služby predchádza nesprávnej interpretácii dát, zhoda na interpretácii výsledkov a vplyv faktorov na dosiahnuté výsledky je objektívnejšie,
- verejná správa v rámci partnerstva s aktérmi v občianskej spoločnosti dostáva konštruktívnu spätnú väzbu, môže tak predchádzať nekonštruktívnej kritike.

Vlastníctvo – dosiahnutia stavu, v ktorom spoločnosť pociťuje vlastníctvo verejnej politiky alebo verejnej služby má svoje predpoklady, podmienky a princípy zhodné s tými, ktoré platia pre participáciu: ide najmä o transparentnosť, odpočtovateľnosť a dosledovateľnosť, zrozumiteľnosť, čestnosť a úprimnosť, otvorenosť, iluzívnosť a zodpovednosť.

Okrem už uvedenej verejnej kontroly nad efektívnosťou, hospodárnosťou a účelnosťou, je možné medzi prínosy vlastníctva verejnej politiky alebo verejnej služby zaradiť:

- priebežná údržba v podobe kontinuálneho vyhodnocovania a aktualizácie,
- aktivizácia zdrojov na verejnou vlastnú verejnú politiku alebo verejnú službu aj mimo zdrojov verejnej správy (zdroje finančné, personálne, odborné, organizačné),
- väčšia samostatnosť a spoluzodpovednosť aktérov prináša pozitívne prínosy v proaktívnom prístupe všetkých aktérov, avšak s vedomím spoločnej zodpovednosti,
- samoregulácia jednotlivcov pri využívaní verejnej politiky alebo verejných služieb, vzhľadom k svojim možnostiam a spoločenskému statusu – nevyužívajú dotované verejné služby bezplatne, ak aj áno, snažia sa to kompenzovať platbou darom alebo inou formou protiplnenia, ponechávajú kapacity pre núdznych, teda pre tých, ktorí nemajú také priaznivé ekonomické alebo sociálne podmienky, nerobia tak pre orgán verejnej správy ale pre svoju komunitu a jej verejnú politiku

Bezpečný priestor pre vyjadrenie a výmenu názorov, identifikovanie potrieb, prejavenie kreativity. Budovanie a garantovaného takéhoto prostredia je dôležitým aspektom pre získavanie cenných informácií, ktoré sú schopné generovať mnohé z vyššie uvedených úspor.

Podstatou takéhoto bezpečného priestoru je zavedenie pravidiel rešpektujúcej partnerskej komunikácie, v ktorej prezentované nápady nie sú dehonestované ale diskutované a racionálne posudzované aj s ohľadom na verejne dostupné transparentné dáta a jasne definované limity (napr. právne, rozpočtové). Existuje priestor pre zodpovedné experimentovanie na základe konsenzu, teda zúčastnení sú si vedomí potenciálnych prínosov aj strát. Prínos takýchto podmienok sa môže prejavíť v

- tvorbe inovácií, ktoré môžu priniesť nemalé úspory zvýšenou efektivitou, aplikáciou nových technológií, odhalením doposiaľ neaplikovaných príčinných súvislostí, alebo úplne inou filozofiou prístupu k riešenej problematike,
- znížení nákladov na riešenie konfliktov, ktoré sa v kultivovanom prostredí vždy riešia v konštruktívnom dialógu a orientácii na pozitívne riešenia,

Včasný odhalenie a riešenie konfliktu – konflikt ako stret dvoch (a viac) nesúbežných potrieb, názorov, alebo záujmov je v spoločnosti bežným javom a je prítomný v mnohých medziľudských interakciách. Samotná existencia konfliktu ešte nie je znakom nefunkčnej verejnej správy, takýmto znakom sa stáva až jeho prehliadanie, či dokonca, a to je pomerne časté, jeho podporovanie a eskalácia. Je teda žiadúce aby konflikt, ktorý má negatívne dopady na prípravu, schvaľovanie a realizáciu verejnej politiky alebo prevádzku verejnej služby bol odhalený čo najskôr. Neidentifikovaný alebo prehliadaný konflikt môže spôsobiť straty na verejných zdrojoch veľkého rozsahu. Škody môžu mať podobu zvýšených nákladov na implementáciu politiky, zvýšenú potrebu jej opráv a plátania nedostatkov, súdnych sporov, ale aj celkovej polarizácie spoločnosti. Súperiace strany sa stiahnu do „zákopov“ a obnova konštruktívnej spolupráce si vyžiada značné úsilie a nemalé zdroje. Verejná správa, ktorá nemá záujem riešiť konflikt, alebo ho svoji nástrojmi eliminovať, nenaplní svoju elementárnu úlohu, ktorou je zabezpečenie verejného poriadku a bezpečia. Eliminácia konfliktu, a jeho transformácia do riešenia je, podobne ako prevencia a včasná intervencia, efektívnejšia, ako následná sanácia. Včasný riešenie konfliktu si vyžaduje bezpečný priestor pre vyjadrenie a výmenu názorov, identifikáciu potrieb a záujmov. Prevenciou vzniku konfliktu je aj transparentné, odpočítateľné, odsledovateľné a zrozumiteľné zdieľanie pravdivých informácií, ktoré predchádzajú vzniku nedorozumenia, dezinterpretácie, fám a bludov.

Pretrvávajúci konflikt v spoločnosti má tendenciu sa šíriť aj do vzťahov a oblastí, v ktorých pôvodne nevznikol. Jeho riešenie v nepôvodnej oblasti nie je takmer možné, a intervenciu je potrebné lokalizovať do pôvodného prostredia vzniku konfliktu. Dnes často používané označenie frustrovaného voliča je obrazom naakumulovaných a neriešených konfliktov, nedostatočnej komunikácie verejných politik, a podobne. Výsledkom môže byť zmena orientácie v riadení štátu smerom k autokratickým, autoritárskym politickým systémom.

Úspory zo včasného riešenia konfliktov môžu mať podobu

- zníženia pravdepodobnosti alebo elimináciu konfliktov v neskorších fázach prijímania a zavádzania politiky alebo verejnej služby,
- vyššieho pocitu bezpečia a zdravého prostredia na život – wellbeing, zníženia negatívnych spoločenských tlakov a „turbulencií“. Niektorí používajú slovné spojenie sociálny zmier. Tie vytvárajú lepšie podmienky pre prácu, vzdelávanie, rozvoj, investovanie a podnikanie.

Je samozrejme vecou zvoleného uhlu pohľadu, či prínosy na strane verejnosti nie sú vlastne prínosmi verejnej správy, keďže zlepšujú spravované prostredie, čo možno považovať za principiálnu úlohu správy a vice-versa či prínosy pre verejnú správu nie sú prínosmi pre

verejností, keďže zlepšujú správu a jej efektivitu, čím sa zlepšuje prístup k službám verejnej správy.

Kde sú vyhodnocované prínosy?

Kontext, v ktorom sa participatívny proces odohráva

Posúdenie kontextu participatívneho procesu je pomerne dôležitým krokom pri identifikácii prínosov. Aspekty, ktoré znižujú potenciál dosahovania prínosov participatívneho procesu sú najmä:

- Nedôvera alebo nízka dôvera voči orgánu verejnej správy, politickému predstaviteľovi alebo predstaviteľom, alebo aktérom na strane verejnosti,
- Negatívny obraz o verejnej inštitúcii (neflexibilná, byrokratická, ...) alebo o verejnosti (nevzdelaná, chaotická, ...)
- Nízka úroveň sociálneho kapitálu najmä v podobe funkčných vzájomných vzťahov
- Negatívna alebo nie pozitívna predchádzajúca skúsenosť s „participatívnym“ procesom

Zároveň je potrebné zdôrazniť, že kvalitný participatívny proces je jedným z kľúčových nástrojov na zmenu týchto negatívnych kontextuálnych podmienok.

Kontextové faktory, ktoré na druhej strane pozitívne ovplyvňujú potenciál dosahovania prínosov sú napríklad:

- už existujúce funkčné partnerstvo
- schopnosť formulovať a prijímať konštruktívnu kritiku na všetkých stranách partnerstva,
- proobčianska orientácia verejnej správy
- štruktúrovaná občianska spoločnosť
- vysoká miera informovanosti verejnosti o témach verejnej správy, jej limitoch a možnostiach
- prítomnosť proparticipatívne ladených a široko rešpektovaných lídrov
- spoločný pohľad na funkciu, potenciálne prínosy a limity participácie, v prostredí verejnej správy a zastupiteľskej demokracie.

Proces samotný a použité nástroje

Sem môžeme zaradiť vyhodnocovanie procesných podmienok participatívneho procesu na jeho prínosy, ako aj vplyv použitých nástrojov na zapojenie verejnosti do procesu a ich podiel na prínosoch celého procesu. V tomto pohľade na vyhodnocovanie procesu je nápomocné, ak sú všeobecne akceptované princípy, zásady, alebo štandardy participatívnych procesov, ktoré umožňujú identifikovať odklony od štandardu a ich hlbšiu analýzu. Ide najmä o:

Existencia kapacity pre realizáciu a manažment participatívnych procesov

- personálnej kapacity – dostatok časového priestoru pre venovanie sa procesom,
- odborné kapacity, interné alebo externé, know-how o participácii a nástrojoch
- finančné kapacity – alokácia zdrojov na nastavenie procesov, realizáciu potrebných expertíz, a odborných činností externými dodávateľmi – manažment participácie, komunikačné stratégie, facilitácia, mediácia, ..

plánovanie participatívneho procesu – plánovanie a vyhodnotenie okolností odklonu od plánu
komunikačné nástroje a ich aplikácia

Vyhodnocovanie efektivity použitia komunikačných nástrojov

vyhodnocovanie využívania štandardných a inovatívnych nástrojov participatívneho procesu, najmä kombinácia prezenčných a elektronických nástrojov v rámci participácie 2.0¹⁵ a kombinácia informačných, konzultatívnych a deliberačných nástrojov a nástrojov na získanie pozornosti (raising awareness), či digitálnych možností monitorovania a evaluácie.

informovanie – kvalitná distribúcia informácií, dostupnosť informačných báz, opendata, zrozumiteľnosť informácií, vytváranie atmosféry informovaného súhlasu spoločnosti s rozhodnutiami prijímanými ich volenými zástupcami sú všetko faktory, ktoré ovplyvňujú mieru obrazu obsahu, úloh a možností orgánu verejnej správy v spoločnosti a realitou orgánov verejnej správy informovanie je tak primárne nástrojom eliminácie konfliktných situácií medzi verejnou správou a verejnosťou ale aj medzi skupinami v rámci spoločnosti, budovania dôvery a zvyšovania hodnoty orgánov verejnej správy v očiach verejnosti.

Dopad procesu

Najambicióznejšia časť je vyhodnocovanie prínosov participácie, najmä pokiaľ ide o identifikáciu neplánovaných prínosov, a vplyv externalít mimo participatívneho procesu. Navyše, dopady sa neraz naplno prejavujú v dlhších časových odstupoch, pri participatívne pripravovaných strategických dokumentoch až v rádo rokov. Zároveň je pomerne zložitá formulovať hypotézu vývoja v prípade neaplikácie participatívneho procesu v príprave stratégie.

Porovnávajú sa predpokladané efekty vyplývajúce z procesov participácie v čase po ich ukončení a samotná realizácia verejnej politiky, prevádzka verejnej služby a pod. Taktiež sa posudzujú nepredpokladané dopady a ich príčinná súvislosť s participatívnym procesom.

Negatívne prínosy a riziká nekvalitnej participácie

V odborných prameňoch sa častejšie možno stretnúť s vyzdvihovaním prínosov participácie, bežne bývajú formulované základné princípy ako napríklad otvorenosť, transparentnosť, odpočtovateľnosť či zrozumiteľnosť. V oveľa menšom rozsahu sú formulované riziká, resp. dopady porušenia princípov alebo nekvalitného procesného riadenia participácie. Vytvára sa tak priestor pre do istej miery idealizovaný obraz prínosov participácie, bez dostatočnej argumentácie vo vzťahu k rizikám nekvalitnej participácie a ich eliminácii.

Zároveň je pomerne frekventovaný rezervovaný, ak nie priamo negatívny postoj k participácii verejnosti zo strany verejnej správy a jej predstaviteľov. Teda, že participácia stojí veľa námahy a zdrojov a neprináša v rámci zastupiteľskej demokracie zásadnejšie pozitívne vstupy k riešenej problematike. Častým argumentom je, že verejnosť proste nerozumie danej problematike.

Ako bolo už v predchádzajúcom texte na viacerých miestach naznačené, takmer všetky potenciálne prínosy kvalitného participatívneho procesu nesú v sebe svoje záporné vyjadrenie pri nekvalitnej realizácii. Navyše, ako už bolo taktiež poukázané, absenciou systémového zapájania verejnosti dochádza z dlhodobého hľadiska k pozvoľnej erózii inštitúcií a obsahu demokratického a právneho štátu, okrem iného aj cez vyprázdnenie obsahu princípov

¹⁵ Participácia 2.0 je termín, inšpirovaný termínom web 2.0 a používaný na označenie participácie a jej odlišných charakteristík a nástrojov v digitálnom prostredí. Synonymá sú tiež digitálna participácia a e-participácia : http://eparticipation.eu/wp-content/uploads/2012/10/eCitizeni_manuaal_A4_CZ-1.pdf
http://civitas.eu/sites/default/files/participation_2.0_in_the_sump_process_dynamo_web.pdf
https://www.iuventu.sk/files/documents/7_vyskummladeze/spravy/davm027/on_line_generacia_publicakia.pdf

proporcionality a subsidiarity alebo toho, čo je verejným záujmom a akými procesmi sa kreuje. Nekvalitná participácia môže tieto javy aj urýchľovať, napríklad cez nedodržanie prísľubov, vytváranie dojmu participácie bez záujmu akokoľvek zapracovať výstupy participatívneho procesu, či čo i len sa nimi zaoberať. Takýto stav, eliminuje dôveru a dôveryhodnosť politických reprezentácií aj verejnej správy a v konečnom dôsledku aj zastupiteľskej demokracie. Znižuje záujem aktérov participovať a byť tak spájaní s rozhodnutiami, ktoré nemajú súvis s ich aktivitou. Realizácia participatívnych procesov tak je primárne záväzok iniciátora vykonávať ich v daných okolnostiach čo najkvalitnejšie.

Potenciál prínosov participácie znižujú aj podmienky, v ktorých je iniciatíva participatívneho procesu presadzovaná. Negatívny prínos môžu spôsobovať najmä:

- predchádzajúca negatívna skúsenosť z kvázi-participatívneho procesu, porušenie záväzkov zo strany verejnej správy, dehonestovanie partnerov, stakeholderov, vzájomné útoky, pretrvávajúci otvorený alebo latentný konflikt medzi verejnou správou, jej politickým vedením a verejnosťou,
- netransparentné procesy a postupy zo strany verejnej správy, manipulácia s faktami,
- podhodnotenie finančných, personálnych a odborných kapacít potrebných na zvládnutie participatívneho procesu a neflexibilné reagovanie na aktuálny vývoj,
- nezrozumiteľné, formálne, pasívne informovanie, nepochopenie významu a prínosom kvalitného informovania
- iniciovanie participatívneho procesu na témach, ktoré sú pre verejnosť nepodstatné, najmä po tom, čo pre verejnosť podstatné témy boli rozhodnuté autokraticky,
- neriešenie konfliktu medzi aktérmi,

Prínosy a ekonomické prínosy

Hoci sú v teoretickej aj praktickej rovine popísané prínosy participácie pomerne bežne, s ich ekonomickým vyjadrením sa môžeme stretnúť len výnimočne, príčin môže byť hneď niekoľko:

V štádiu prípravy participatívneho procesu je možné identifikovať len časť predpokladaných prínosov, nakoľko nie je možné v rámci plánovania odhadnúť napríklad vplyv inovácie, ktorá ešte nebola navrhnutá. V určitých ohľadoch je možné vzhľadom k poznaniu teórie participatívnych procesov formulovať ciele participatívneho procesu, napríklad miera zvýšenia dôvery medzi aktérmi a jej prepočítanie cez proxy hodnoty¹⁶ a formulovanie hypotézy hodnoty dosiahnutej zmeny. Napríklad zvýšenie dôvery v rámci verejnosti vedie k vyššej ekonomickej aktivite, odvážnejšiemu investovaniu, vyššej spotrebe¹⁷. Takéto a podobné ekonomické ukazovatele sú porovnávané s mierou dôvery. Je tak možné vyjadriť ekonomický ekvivalent posunu miery dôvery. Objektívizáciu dosiahnutia cieľového ukazovateľa a zvolených ekonomických ukazovateľov je možné realizovať až s odstupom času po participatívnom procese. Zvolený

¹⁶ Proxy hodnoty sú hodnoty abstrahované z väčšieho súboru dát, v rámci ktorých je možné formulovať všeobecnú ekonomickú hodnotu dosiahnutia zvoleného kritéria.

¹⁷ V ekonomických analýzach sa často využíva indikátor ekonomického sentimentu, ide o kompozitný indikátor pozostávajúci z piatich sektorových indikátorov dôvery (confidence) zisťovaných v sektoroch priemysel, služby, spotrebiteľ, výstavba a maloobchod.

cieľový ukazovateľ môže byť naplnený už počas procesu participácie, a v závislosti od úrovne participácie v rámci implementácie, monitorovania a evaluácie verejnej politiky alebo služby môže mať klesajúci alebo stúpajúci trend. Jeho ekonomické dopady sa však môžu začať prejavovať oveľa neskôr.

V štádiu realizácie participatívnych procesov je možné nájsť najväčší rozsah štúdií popisujúcich konkrétne procesy a analyzujúcich príčinné súvislosti medzi procesom plánovania, vytvorením a adekvátnosťou kapacít, používaním participatívnych nástrojov a ich bezprostrednými efektmi, prípadne vplyvom na budúce prínosy. Väčšina identifikovaných prínosov vychádza práve z analýzy vplyvov participácie verejnosti realizovanej počas alebo bezprostredne po ukončení participatívnych procesov. Zároveň v tomto časovom, priestorovom a personálnom rozsahu je možné získať najpresnejšie dáta viažuce sa primárne na participatívny proces. Rozsah externých vplyvov je buď malý, alebo nie je ich význam v takej miere braný do úvahy samotnými aktérmi participatívneho procesu. S odstupom času sa príčinná súvislosť medzi participáciou a jej dopadmi postupne stráca, dochádza k ďalším interakciám, ktoré ovplyvňujú vnímanie efektov participatívneho procesu.

V štádiu po realizácii procesu sa pozornosť sústreďuje na zmenu v spoločnosti a z toho vyplývajúci vývoj ekonomických ukazovateľov. Čím väčší odstup od participatívneho procesu tým je problematickejšie formulovať priamu príčinnú súvislosť medzi procesom a jeho dopadmi, vplyv neskorších externých faktorov prekrýva vnímanie prínosu participácie na aktuálny stav. Taktiež sa zvyšuje pravdepodobnosť, že externý faktor anuluje alebo zníži časť potenciálnych prínosov participatívneho procesu. Napríklad si obyvatelia obce nájdu spoločnú víziu nakladania s odpadmi, ktorá je udržateľná, férová, zodpovedná, no najmä funkčná a zákonodarcu zmení filozofiu zákona. Obyvateľom síce ostane vedomie vzájomného partnerstva, schopnosti riešiť vlastnými silami spoločné výzvy, zároveň ale ostane pocit márnosti spoločnej aktivity a osobného nasadenia aktérov. Analyzovanie prínosov participácie v tomto štádiu je tak v oveľa väčšej miere závislé od výberu takých indikátorov, ktoré majú výpovednú hodnotu, vnímavosti voči externým faktorom a správnej analýze miery ich vplyvu a prisúdením ekonomických dopadov participatívneho procesu. V oveľa menšej miere je možné identifikovať vplyv konkrétnych krokov, opatrení alebo aktivít na dopady.

Čo sú náklady participácie? Prihliada sa len na náklady verejnej správy, alebo sú zohľadňované aj náklady na strane verejnosti? Započítavajú sa len náklady na samotný participatívny proces, alebo aj náklady na politiku, službu, alebo procedúru, na ktorej sa realizuje participatívny proces?

Podobne, ako pri prínosoch participácie, aj pri nákladoch je možné pozorovanie sústrediť dvoma smermi. Prvý je skúmanie bezprostredný efekt participatívneho procesu na jeho aktérov, a spoločnosť. Druhým je vnímanie širšieho časového a aj nákladového rámca. Kým v prvom prípade sú v centre pozornosti náklady spojené s prípravou a realizáciou kvalitného participatívneho procesu a na strane verejnosti náklady na zapojenie sa do procesov, v druhom prípade sa záujem orientuje aj na náklady súvisiace s verejnou politikou tvorenou v procese participácie verejnosti. Ako bolo v úvodnej časti už naznačené, to, či náklady na realizáciu verejnej politiky budú vyššie alebo nižšie než sa predpokladalo pred participatívnym procesom, závisí predovšetkým od stavu predchádzajúcej verejnej politiky a miery akou napĺňa skutočný verejný záujem. Prostredníctvom participatívneho procesu môže silnejšie zarezonovať (a spravidla aj zaznieva) všeobecná požiadavka na zabezpečenie väčšieho objemu zdrojov do

predmetnej verejnej politiky. Je úlohou orgánu verejnej správy aby riadil proces v záujme získania oveľa konkrétnejšej štruktúry takejto požiadavky, vrátane identifikovania vnútorných skrytých rezerv existujúcej verejnej politiky, prioritizácie a adresovania prípadných ďalších verejných zdrojov, či identifikácie disponibilných privátnych zdrojov a podmienok ich využitia, možných synergických efektov. Keďže jedným zo znakov kvalitne pripravených participatívnych procesov je jasné a zrozumiteľné vymedzenie priestoru na deliberáciu, je vecne správne, ak gestor verejnej politiky vymedzí aj finančné mantinely tohto procesu. Mal by však zväžiť ponechanie priestoru aj na zvažovanie a sumarizáciu argumentov, prioritizáciu použitia finančných prostriedkov nad takto určený mantinel nakoľko v procese deliberácie môžu vzniknúť riešenia, ktoré budú síce drahšie, ale rádovo efektívnejšie. Z pohľadu úlohy participácie v systéme zastupiteľskej demokracie je ale korektné prípadné vyčlenenie dodatočných zdrojov podmienit rozhodovacími procesmi, ktoré vyplývajú zo zákonov (napríklad rozpočtové pravidlá vo verejnej správe), resp. z princípov demokratického vládnutia (napríklad proces zostavovania verejných rozpočtov a ich zmien).

Participatívny proces, najmä ak je zameraný aj na tento aspekt, môže významne prispievať k dosahovaniu vyššej hodnoty za peniaze.

Najpresnejšie údaje o bezprostredných nákladoch participácie má k dispozícii verejná správa, nakoľko jej činnosť a aktivity podliehajú rôznym úrovňam kontroly činnosti. Je vhodné, ak sú náklady súvisiace s procesom sledované na analytickom účte. Taktiež je prínosné evidovať aj „osobohodiny“ – teda množstvo času zamestnancov verejnej správy, ktoré boli venované príprave podmienok a podkladov participatívneho procesu a realizácie jeho jednotlivých aktivít.

V prípade, že gestor politiky zoberie do úvahy aj osobohodiny na strane zapojenej verejnosti, najmä čas potrebný na oboznámenie sa s podkladovými materiálmi, účasťou na aktivitách, spracovanie vstupov za stakeholdera a začne o nich uvažovať ako o nákladoch na strane rešpektovaného partnera, môže to viesť k zásadnej zmene prístupov verejnej správy v dialógu s verejnosťou. Ak sú totiž napríklad podklady pre konzultácie s verejnosťou rozsiahle, ťažko zrozumiteľné, či ťažko dostupné, narastajú náklady na strane verejnosti, znižuje sa schopnosť verejnosti vstupovať do procesu informovaná (dobrá informovanosť verejnosti zvyšuje efektivitu participatívnych procesov a znižuje rozsah času potrebného na eliminovanie informačnej nerovnováhy medzi jednotlivými aktérmi, tá je potrebná na to, aby mohli jednotliví aktéri rovnocenne prezentovať svoje návrhy a mali rovné predpoklady na ovplyvnenie verejnej politiky), znižuje sa tiež motivácia zúčastňovať sa na procese, keďže neochota, alebo neschopnosť eliminovať aspoň zjavné prekážky môže byť vnímaná ako nepartnerský prístup, bez nevyhnutného rešpektu.

Podobne je to aj pri rozhodovaní o časoch a priestoroch pripravovaných aktivít, ak je ich dostupnosť z pohľadu aktérov nedostatočná, alebo sú nevhodne zvolené. Napríklad ak aktivita pre širokú verejnosť sa uskutočňuje v pracovný deň počas obvyklého pracovného času a prevláda snaha „ušetriť“ na nadčasoch pre potrebných zamestnancov a vyvolá sa tak zvýšený náklad na strane potenciálnych účastníkov, ktorí, ak sa chcú zúčastniť, musia kalkulovať s ušlým zárobkom.

Záver

Monitorovanie, vyhodnocovanie participatívnych procesov, ich prínosov a rizík je nevyhnutným predpokladom cieľavedomého a systémového prístupu k týmto procesom, ako aj nástroj poznávania, učenia sa a neustáleho zdokonaľovania procesov vo verejnej správe. Obdobne je potrebné vnímať aj ekonomické prínosy participácie, teda ako nástroj hľadania optimálneho

pomeru nákladov a prínosov, poznávania príčinných súvislostí a rozumného „investovania“ do participatívnych procesov. V žiadnom prípade však nemôžu byť ekonomické kritériá argumentom na neuplatnenie aspoň elementárnej úrovne zapájania – kvalitného informovania, nakoľko takýto stav by odporoval samotnému zmyslu verejnej správy a jej elementárnym princípom akými sú transparentnosť, odpočtovateľnosť, účelnosť, hospodárnosť a efektívnosť vynaložených zdrojov, nediskriminácia, inklúzivnosť.

Kľúčovým faktorom pre vyhodnocovanie participatívnych procesov je ich štandardizácia v zmysle všeobecne rešpektovaných a uznávaných zásad a princípov. Bez ich špecifikácie bude pre skúmanie prínosov a príležitostí obtiažne nájsť metriku pre ich meranie a meranie vplyvov použitých nástrojov a postupov. Na druhej strane je potrebné si uvedomiť, že prílišná rigidnosť bez otvorenosti pre invencie, experimentovanie a skúmanie inovatívnych prístupov, kreatívne, či zábavne poňatých sprievodných aktivít, ktoré umocňujú vôľu byť súčasťou participatívneho procesu môže byť skôr kontraproduktívna než prínosná. Takéto prístupy by však vždy mali byť odprezdávané súčasťou každého experimentu – láskou k objektívnemu poznaniu, a vedeckému bádaniu.

Posudzovanie prínosov je preto potrebné vnímať ako:

Nástroj poznávania a pochopenia príčinných súvislostí medzi verejnosťou a nástrojmi jej správy – verejnej správy, zastupiteľskej demokracie, priamej demokracie, participatívnej demokracie a nie ako nástroj vytvárania argumentov proti participatívnym procesom, výhradne v prospech zastupiteľskej demokracii, či dokonca v prospech autoritárskych štýlov vládnutia.

Nástroj učenia sa a zvyšovania účinnosti participatívnych procesov, a nie ako nástroj nekonštruktívnej kritiky a dehonestácie či diskreditácie stakeholderov,

Posudzovanie ekonomických prínosov participatívnych procesov navyše poskytuje príležitosť porozumieť príčinným súvislostiam medzi nevyhnutnými „investíciami“ do podmienok a predpokladov participácie a mechanizmami v jej procese a „výnosmi“ takejto investície, čo umožní lepšie a cieľavedomejšie využívanie nástrojov v záujme dosahovania spoločného cieľa.

Kritéria na vyhodnocovanie participatívnych procesov¹⁸:

1. Kritérium - Reprezentatívnosť

Ľudia, ktorí sa zúčastňujú konzultačného procesu, musia predstavovať širokú reprezentatívnu vzorku dotknutej. To znamená, že všetky strany so záujmom o problematiku a výstupy procesu sú zapojené do celého procesu. Proces zabezpečuje odprezentovanie celého spektra názorov a hodnôt verejnosti.

2. Kritérium - Vplyv

Pri rozhodovaní sa musia vziať do úvahy otázky, ktoré sú relevantné pre rozhodnutie a ktoré zaujímajú verejnosť. Zo strany verejných subjektov majú vstupy primárne podobu prípravy podkladov a vyhodnocovania možných riešení, vstupy verejnosti predstavuje skutočný vplyv na rozhodnutie. Je dôležité, aby bolo zabezpečené v čo najväčšej miere rovné postavenie medzi stakeholdermi, zúčastnenou verejnosťou a reprezentáciou verejnej správy a odborníkmi.

3. Kritérium – Harmonogram

¹⁸ <http://www.doc.govt.nz/documents/science-and-technical/sfc308.pdf>

Realistické míľniky a termíny musia byť aplikované počas celého procesu, vrátane dostatočného časového priestoru pre zmysluplné konzultácie s verejnosťou.

4. Kritérium - Účel

Zapojenie verejnosti musí vychádzať zo spoločného cieľa a musí byť jasne vymedzený charakter zapojenia a jeho účel a rozsah. Vráťane zabezpečenia transparentnosti celého procesu tak, aby verejnosť videla čo sa deje a ako sa prijíma rozhodnutie. Základné procesné pravidlá a role účastníkov musia byť jasne definované.

5. Kritérium - Včasnosť

Verejnosť má byť zapojená dostatočne zavčasu, pričom počas priebehu procesu je miera zapojenia garantovaná, prípadne rozširovaná. Zapojenie sa týka aj prípravy návrhov a konzultovania návrhov.

6. Kritérium - Efektívnosť

Verejnosť musí byť schopná podieľať sa na efektívnom fóre. Za týmto účelom sa používa viacero techník v záujme zabezpečenia poskytovania a prijímania informácií a/alebo prezenčných diskusií.

7. Kritérium - Informácie

Informovanie verejnosti poskytuje účastníkom informácie, ktoré potrebujú na zmysluplné zapojenie sa. Verejnosť má mať k dispozícii vysokokvalitné a zrozumiteľné informácie.

8. Kritérium – Spôsob (zapojenia)

Proces participácie verejnosti sa snaží a uľahčuje zapojenie tých, ktorí sú potenciálne dotknutí rozhodnutím. Vyhľadáva vstupy od účastníkov o tom ako chcú byť zapojení, to znamená, že proces zapojenia nie je nastavený len samotným orgánom verejnej správy. Proces poskytuje rovné a rovnovážne príležitosti efektívnej účasti pre všetky strany. Proces participácie je realizovaný nezávisle a nezaujato.

9. Kritérium – Spätná väzba (feedback)

Proces participácie verejnosti zabezpečuje, že účastníci sú informovaní o tom, ako bolo rozhodnutie ovplyvnené ich aktivitou.

Participácia 2.0

Samostatnou teoretickou, výskumnou aj praktickou výzvou je participácia 2.0. Toto označenie je používané na vyjadrenie digitálnej participácie v previazanosti na web 2.0. Za túto métu pochopiteľne siahajú ďalšie úrovne vývoja internetu, akými sú web 3.0 a 4.0. Aktuálnou je však potreba hľadania spôsobov používania vymožeností moderného internetu v rámci participatívneho procesu. Presunutie celého procesu zapájania verejnosti do digitálneho prostredia má viacero výhod, keďže odstraňuje mnohé bariéry prezenčných foriem. Na druhej strane prináša množstvo neľahkých výziev, ktoré bude potrebné zdolať. Dnes sa nepovažuje za vhodné, ak sa používa výhradne len jedna z foriem zapájania verejnosti, teda len prezenčná alebo len digitálna. Do budúcnosti je predpoklad, že prezenčných foriem bude s rastúcou digitálnou gramotnosťou najstarších generácií postupne pribúdať. Aj preto je potrebné uvažovať o nástrojoch, modeloch, príležitostiach a obmedzeniach participácie 2.0.

Výhodou 2.0 platformy pre participáciu je samozrejme jej virtuálna podoba, možnosti strojového spracovania dát. Vstupné náklady nevyhnutné na spracovanie podkladov pre takýto proces, sú

v zásade nezávislé od počtu účastníkov, ktorý neobmedzujú priestorové limity. Prístupnosť takýchto procesov 24/7/365 môže byť výhodou a zároveň prekážkou, roztrúsená komunikácia, časová zdĺhavosť vedenia dialógu, ktorý by v prezenčnej forme trval hodinu sa vo virtuálnom môže natiahnuť na niekoľko dní, ak nie je možnosť konferenčných hovorov. Možnosti moderovania, facilitácie, či mediácie sú limitované na časové kapacity osôb vykonávajúcich tieto činnosti. Otvorenie diskusie, bez široko rešpektovaných pravidiel partnerskej komunikácie môže prispieť k eskalácii konfliktov v časoch, keď moderátor nie je k dispozícii.

Potenciálne veľkým prínosom môže byť aspekt co-workingu – dnes už bežne využívaného spôsobu spolupráce, spoluprotvorby. Digitálny svet môže priat' najmä vysoko inovatívnym riešeniam a pomerne vysokej úrovni deliberatívnych fór, ktoré budú na rozdiel od tých súčasných prezenčných prebiehať kontinuálne aj niekoľko týždňov. Sprístupnenie alchymie tvorby verejných politík v prostredí, ktoré je pre mladých ľudí prirodzené, môže byť významným spúšťačom ich záujmu o verejné dianie.