



Európska únia
Európsky sociálny fond

Participácia verejnosti v kontexte dobrého vládnutia a jej kritická alternatíva

Vypracovali:

- prof. PhDr. Jana Plichtová,
- Mgr. Anna Šestáková, PhD.

názov výstupu: Participácia verejnosti v kontexte dobrého vládnutia a jej kritická alternatíva

názov výstupu z opisu: **Pozitívne vplyvy participácie vo vzťahu k princípom good governance**

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

zdroj financovania: Európsky sociálny fond

obdobie vyhotovenia/spracovania: 2020

Obsah

Úvod.....	4
Dobré vládnutie z perspektívy medzinárodných organizácií rozvojovej pomoci	5
Problémy normatívnej koncepcie vládnutia	6
Význam governance a zapájania verejnosti v EÚ	7
Definícia verejnej participácie.....	8
Kritika koncepcie verejnej participácie v EÚ.....	11
Je deliberatívna a participatívna demokracia lepšou alternatívou pre účasť na správe vecí verejných?	12
Kritika deliberatívnej participácie	13
Záver	16
Literatúra	17

Podpora partnerstva a dialógu v oblasti 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 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, miestna územná samospráva).

Participácia verejnosti v kontexte dobrého vládnutia a jej kritická alternatíva

Štúdia objasňuje obsah pojmu dobrého vládnutie v kontexte medzinárodných organizácií, inštitúcií EÚ a vlád členských štátov v previazaní na princíp a významu účasti verejnosti na vládnutí. Spracovaný materiál ukazuje, že dobrá správa vecí verejných sa často chápe iba ako prostriedok prosperity a hospodárskeho rastu, čo vedie k obmedzeným formám účasti verejnosti a uprednostňovaniu hospodárskych záujmov na úkor ľudských práv a inklúzie/súdržnosti.

Kľúčové slová: good governance, účasť verejnosti, deliberácia, participatívna demokracia.

Úvod

Cieľom predkladanej práce je analyzovať význam prisudzovaný účasti verejnosti na správe vecí verejných v kontexte medzinárodného, európskeho a národného vládnutia. Komparácia ponímania vzťahov medzi vládnutím a participáciou verejnosti v odlišných inštitucionálnych rámcoch sa nám javí ako užitočný nástroj objasňovania významu oboch konceptov. Najskôr preskúmame, aké normatívne princípy dobrého vládnutia postulujú medzinárodné inštitúcie rozvojovej pomoci, EÚ a národné inštitúcie verejnej správy. Sústreďujeme sa predovšetkým na to, ako participáciu verejnosti operačne definujú a praktizujú. Výsledky tohto skúmania následne konfrontujeme s alternatívnymi modelmi participatívnej a deliberatívnej demokracie. Na záver sa pokúsime zhodnotiť praktický význam a budúce možnosti participácie verejnosti v rámci konceptu dobrého vládnutia.

V prvom rade si naša analýza vyžaduje odlíšiť pojem *governance* (vládnutie) od *government* (vláda). Vláda (*government*) sa vzťahuje k tým formálnym a inštitucionálnym procesom, prostredníctvom ktorých národné štáty udržujú verejný poriadok a spravujú určitú politickú komunitu (Stoker, 1998). Na rozdiel od toho, *governance* (vládnutie)¹ kladie väčší dôraz na procesy riadenia a spravovania. História tohto pojmu siaha do 19. storočia, kedy ho Plummer a Fortescue, nadväzujúc na francúzsku myšlienkovú tradíciu (de Montesquieu, Rousseau) použili v diele *Governance of England* (1885, 1999) v súvislosti s odlíšením moci absolutistického monarchu od panovníka, ktorého moc je obmedzená ústavou. Omnoho neskôr pojem *governance* v kontexte medzinárodnej politiky rozpracovali Rosenau a Czempiel (1992). Systém novodobého vládnutia je podľa nich čoraz viac založený na neformálnom poriadku než na úlohe vlády ako centrálnej politickej autority. Kým autoritatívne vládnutie vyžaduje disciplínu, poslušnosť a konformitu podriadených, partnerské vládnutie počíta s aktivitou a spoluzodpovednosťou.

Vládnutie sa odohráva v trojuholníku vzťahov medzi vládou, podnikateľským a občianskym sektorom, pričom vláda je súčasne garantom dodržiavania ľudských práv, súkromného vlastníctva a slobody podnikania. Spôsob vládnutia čoraz viac ovplyvňuje globálny systém trhovej ekonomiky a obchodu a medzinárodné inštitúcie, globálne environmentálne výzvy, nepredvídateľnosť finančných trhov, starnutie populácie, atď. A nielen to. Do hry vstupuje aj rastúca politická účinnosť virtuálne prepojených miestnych a nadnárodných komunit. Inteligentná masa aktérov vie dosiahnuť rezignáciu skorumpovaných politikov (napr. odstúpenie filipínskeho prezidenta v roku 2001), odštartovať Arabskú jar (Tunis, 2010), revolúciu na Ukrajine (2014) atď. Rheingold (2002) predpokladá, že politická sila chytrých más (*smart mobs*) bude naďalej rásť, pričom z hľadiska teórie manažmentu, politických vied a verejných politik je dôležitý fakt, že chytré davy sú schopné strategicky a účinne konať bez formálnych vodcov a hierarchického rozhodovania, len s využitím sieťovania prostredníctvom internetu. Pierre Lévy už v roku 1997 konštatoval, že kyberpriestor vytvára nový spôsob komunikácie a organizovania sa, ktorý harmonizuje individuálne záujmy a iniciatívy bez toho, aby sa zapojení museli podriaďovať vodcovskej autorite (český preklad, 2000).

Podobný koncept (*networked governance*) zaviedol Rhodes (2006). Označuje ním spoluprácu medzi jednotlivými inštitúciami verejnej správy ako aj spoluprácu vlády s občianskym a podnikateľským sektorom, ktorá stojí na neformálnych dohodách. Dôraz na neformálne dohody reflektuje poznatok sociálnych a psychologických vied, že sociálna

¹ V článku používame obe verzie pojmu *governance*: slovenský preklad (vládnutie) aj jeho anglický ekvivalent. Dôvod je ten, že slovenský preklad (vládnutie) je mnohoznačný a v niektorých kontextoch by si čitateľ nemusel uvedomiť, že sa jeho použitie vzťahuje na koncepciu *governance*. Pojem *good governance* prekladáme ako dobré vládnutie.

regulácia formou pravidiel je charakteristikou každej ľudskej skupiny a neviaže sa na inštitúciu politického štátu. Vládnutie je úsilie identifikovať a manažovať aspirácie a činnosti ľudských bytostí spôsobom, ktorý podporuje ich aktérstvo (MacDonald, 2005). Štát je v roli facilitátora dosahovania individuálnych a kolektívnych cieľov, a to spôsobom, ktorý podporuje aktérstvo a schopnosť autoregulácie.

V súčasnosti pojem governance zastrešuje výskum rôznych dimenzií vládnutia z perspektívy odlišných vedeckých disciplín, ktoré sa líšia aj v teoretických východiskách. Predmetom pokračujúcej diskusie sú témy ako vzťah medzi štátom (verejný sektor) a dobrovoľníckymi organizáciami, medzi ústavnosťou a politikou, racionalitou zákonov a politickým rozhodovaním, medzi externou regulačnou aktivitou a interným manažmentom, atď. Do popredia sa dostáva dynamické hľadisko, ktoré reflektuje kontinuitu medzi vládou zákona a sociálnym životom a autokorekciu systému na základe spätnej väzby. Súhrnom možno konštatovať, že z transdisciplinárnej perspektívy sa koncept governance javí ako užitočný analytický rámec, ktorý umožňuje skúmať predstavy o demokratickom, zodpovednom a spravodlivom spôsobe vládnutia v komplexných a dynamicky sa meniacich spoločnostiach.

Dobré vládnutie z perspektívy medzinárodných organizácií rozvojovej pomoci

Kým vládnutie predstavuje viac-menej konceptuálny rámec, dobré vládnutie môžeme považovať za normatívnu teóriu. Korene tohto konceptu siahajú do 70. rokov, kedy sa v oblasti verejnej správy začali presadzovať manažérske prístupy. Samotný koncept dobrého vládnutia (*good governance*) vznikol v 80. rokoch minulého storočia ako odpoveď medzinárodných organizácií na chronické problémy vládnutia a ekonomické zaostávanie rozvojových krajín. Organizácie rozvojovej pomoci si uvedomili, že finančná pomoc podporí hospodársky rozvoj príjemcov len za predpokladu, že v rozvojových krajinách budú efektívne fungovať demokratické inštitúcie (slobodné voľby, zodpovedajúci sa politici, atď.) a kvalitná verejná správa. Predpokladalo sa, že zdrojom ekonomických problémov a chudoby rozvojových krajín je neefektívny verejný sektor, korupcia a nízka participácia občanov (Onazi, 2009).

Z uvedeného je zrejmé, že kľúčovú rolu pri formovaní normatívnych princípov dobrého vládnutia zohrávali medzinárodné organizácie. Hoci sa v konceptualizácii dobrého vládnutia do veľkej miery zhodujú, pri pozornejšom pohľade možno odhaliť niektoré rozdiely. OSN² operacionalizuje dobré vládnutie prostredníctvom štyroch charakteristík: zodpovedania sa (vlády), participácie občanov na spravovaní vecí verejných, transparentnosti a inklúzie všetkých členov spoločnosti. Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (OECD)³ deklaruje, že základom dobrého vládnutia sú ľudské práva, najmä právo participovať, nebyť diskriminovaný a niesť zodpovednosť za kvalitu vládnutia. Predpokladá, že štáty schopné stimulovať ekonomickú spoluprácu a rozvoj sú tie, ktorých vládne inštitúcie sú otvorené, transparentné, zodpovedajúce sa a inkluzívne. Švédska medzinárodná agentúra rozvoja (SIDA)⁴ podmieňuje poskytnutie ekonomickej pomoci splnením kritérií dobrého spravovania

² United Nations (2013). *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development*, Final Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. New York.

³ OECD DAC, 2007. *DAC Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 3. www.oecd.org/development/governance-development/39350774.pdf).

⁴ SIDA, "Aid Policy Framework: The Direction of Swedish Aid," Government Communication 2013/14:131 (Stockholm: Government Offices of Sweden, March 2014), 11–12.

(skladanie účtov, participácia, otvorenosť, transparentnosť), pričom jej originálnym príspevkom je, že pridáva kritérium nediskriminácie.

Rozdiely nespočívajú len v tom ako sú princípy dobrého vládnutia definované, ale tiež v tom, ktoré z nich sú viac, resp. menej akcentované a ako sú implementované. Medzi donormi existujú výrazné rozdiely v tom, či dodržiavanie ľudských práv (v zmysle širokej účasti na správe vecí verejných) považujú za hodnotu samú o sebe alebo participáciu chápu inštrumentálne – ako nástroj ekonomického rozvoja. Inštrumentálne chápanie ľudského práva zúčastňovať sa vládnutia zvädza k tomu, že za dostačujúce sa považuje len dodržiavanie princípov transparentnosti a zodpovedania sa vlády na úkor participácie a inklúzie. Logickým dôsledkom je preferencia takých foriem participácie, ktoré prinajlepšom začínajú šírením informácií a končia občianskymi konzultáciami. Na druhej strane, ak donori chápu právo participovať ako hodnotu samú o sebe, vyžadujú intenzívne formy participácie. Je otázne, či princípy dobrého vládnutia predstavujú jednotnú agendu a nie súbor cieľov, ktoré medzi sebou zápasia o zdroje a pozornosť (Carothers, Brechenmacher, 2014).

Problémy normatívnej koncepcie vládnutia

Otvorené vládnutie v spolupráci s viacerými organizáciami potenciálne prináša značné výhody, okrem iného napr. lepšiu schopnosť vlády odpovedať na nové výzvy a meniace sa okolnosti. Na druhej strane, prináša viaceré riziká. Keďže komplexné štruktúry ako je governance so sebou nesú značnú mieru neurčitosti, dobré zámery automaticky negarantujú žiaduce výsledky. Konkrétna zodpovednosť jednotlivých subjektov môže byť v takomto systéme veľmi neprehľadná, keďže súčasne vytvára priestor pre spoluprácu, ale aj pre oportunistické správanie, manipuláciu, zbavovanie sa zodpovednosti a hľadanie obetných baránkov v prípade zlyhania (Stoker, 1998). Potenciálne hrozí nielen neprehľadnosť a neistota, ale aj neférovosť, nedodržanie neformálnych dohôd, zákulisné dohody, dominancia súkromného sektora a unesenie štátu privátnymi korporáciami.

Nadnárodné korporácie disponujú značným vplyvom, prostredníctvom ktorého dokážu vytvárať účinný nátlak na znižovanie štandardov v sociálnej a ekologickej oblasti, dosiahnuť neoprávnené výhody a korumpovať politikov (bližšie pozri napr. Potůček, 2015). Keďže konceptuálny rámec governance dostatočne nerozlišuje medzi súkromnými (podnikateľskými) záujmami a verejným záujmom, hrozí, že verejný záujem bude v reálnej praxi ťahať za kratší koniec (príklady z oblasti developérskej činnosti na Slovensku uvádza napr. Šuška, 2014). Koncept governance sa využíva aj pri obhajobe tzv. minimálneho štátu, t.j. presadzovaní privatizácie, deregulácie a zdôrazňovaním trhu ako najefektívnejšieho nástroja na zabezpečenie služieb. Presúvanie verejných služieb na súkromný sektor však predstavuje riziko pre nízkopříjmové skupiny obyvateľstva ako dokladajú viaceré štúdie (pozri napr. Bakker, 2010).

Samotné hodnotenie kvality vládnutia odráža hodnoty a kultúrny kontext spoločnosti, ktorá vymedzuje prijateľnosť určitého spôsobu vládnutia a hierarchiu hodnôt. Dobré vládnutie je tak ako aj iné politické koncepty sociálnou konštrukciou a predstavuje určitú formu mocenskej hegemonie (Mouffe, 2000). Dôsledky globálneho vládnutia a vplyvu nadnárodných korporácií analyzuje Ilona Švihlíková (pozri napr. Švihlíková, 2010, 2015), ktorá na ekonomických dátach dokladá, že strata suverenity národných štátov viedli k nárastu chudoby a neistoty, koncentracii bohatstva, rastúcemu vplyvu elít a oligarchizácii politických systémov. A tak zatiaľ čo medzinárodné organizácie presadzujú koncept governance ako prostriedok ekonomického rozvoja, Švihlíková a ďalší autori ho vnímajú ako nástroj presadzovania neoliberalných politik, ktoré prispievajú k roztváraniu nožníc medzi príjmami bohatých a chudobných. Radikálni kritici dobré vládnutie dokonca prirovnávajú k novodobého

kolonializmu, prostredníctvom ktorého západné štáty presadzujú vlastné záujmy poskytovaním alebo zadržívaním rozvojovej pomoci (Onazi, 2009).

Za zmienku stojí aj negatívny vplyv tzv. Nového verejného manažmentu, ktorý zavádza pravidlá riadenia vytvorené vo sfére podnikania do verejnej správy s cieľom obmedziť intervencie štátu, byrokratický spôsob riadenia a podporiť zodpovedné rozhodovanie. Hoci je cieľ znižovania výdavkov verejnej správy racionálny, v praxi tento prístup prinášal viaceré problémy (pozri napr. Klimovský, 2010). Slabšia verzia neoliberálneho modelu vládnutia, známa ako koncept inteligentného vládnutia (*smart governance*) už pripúšťa okrem hospodárnosti aj ďalšie kritériá (napríklad podporu kultúrnej identity). Stále však dostatočne neberie do úvahy širšie spoločenské dopady koncepcie minimálneho štátu. Redistribučné, sociálne, kultúrne, environmentálne a ďalšie politiky nemôžu byť hodnotené optikou hospodárnosti. Politická prax ako aj jej akademická reflexia je príliš jednostranne ovplyvnená právnou a ekonomickou analýzou, ktorá debatu o cieľoch a hodnotách zužuje na technológiu vládnutia.

Na druhej strane je zrejmé, že koncept dobrého vládnutia je dynamicky sa vyvíjajúci konštrukt, pričom jeho teoretické uchopenie sa môže líšiť od implementačnej praxe. Výrazne pokročila aj diskusia o vzťahu medzi štátom a trhom, najmä kritika tézy, že akákoľvek regulácia zo strany štátu negatívne zasahuje do „prirodzene“ sa regulujúceho trhu. Predstava neregulovaného trhu je mýtus, keďže takáto inštitúcia by nemohla existovať bez toho, aby nezničila ľudskú a prírodnú základňu spoločnosti (Polanyi, 1944; 2003). Regulácia globálneho kapitálu je pre národné štáty veľkou výzvou a bez medzinárodnej kooperácie nie je možná. Politický štát nemá byť vazalom kapitálu⁵. Naopak, má vytvárať arénu, ktorá rozhoduje, koľko slobody sa mu má ponechať a za akých podmienok (pozri bližšie MacDonald, 2005, Webb, 2005). Vláda, ktorá trh reguluje, je symbolickou konštrukciou sociálnej solidarity, cez ktorú inštitúcie uznávajú a legitimizujú túžby, hodnoty a ciele všetkých členov polis.

Význam governance a zapájania verejnosti v EÚ

V kontexte EÚ získal dominantný vplyv koncept otvoreného, kooperatívneho a viacúrovňového vládnutia, ktorý odkazuje na prepojenie centrálnej autority EÚ s jednotlivými členskými štátmi (horizontálna úroveň) ako aj s neštátnymi aktérmi (vertikálna úroveň). V závislosti od kontextu sa hovorí o vládnutí založenom na spolupráci a partnerstve inštitúcií (*collaborative governance*), o vládnutí prostredníctvom neformálnych sietí (*network governance*), o rozhodovaní na viacerých úrovniach (*multi-level governance*) a podobne. Participácia, ktorá je považovaná za ústrednú charakteristiku dobrého vládnutia (pozri napr. Hooghe, Marks, 2003), je ukotvená vo viacerých medzinárodných dokumentoch (napr. Aarhurský dohovor) a v európskych smerniciach (napr. 2003/35/EC). Experimentuje s relatívne novým spôsobom zapájania verejnosti, a to s *public participation* (verejnou participáciou). Hoci adjektívum *public* sa javí ako nadbytočné, používa sa zrejme pre prepojenosť s *public policy* ako súborom vecne zameraných politík, teda konkrétnych riešení dobre vymedzených spoločenských problémov (politika zdravotnej starostlivosti, vedy, školstva, atď. - pozri objasnenie rozdielov v pojmoch *polity*, *policy* a *politics* v Potůček, 2015).

Práve Aarhurský dohovor (1998) zaviedol pojem zainteresovanej verejnosti. Definuje ju ako tú časť verejnosti, ktorá má osobitný vzťah k rozhodovaciemu procesu. Anglický termín stakeholder (pôvodne *stockholder* – podielnik) taktiež indikuje, že pre aktérov je niečo

⁵ Michael Trebilcock už v roku 1982 zdôvodnil, prečo je deregulácia zavádzajúci pojem. Štát nemôže byť nepriateľom občanov. Nemožno zabudnúť, že je to spoločnosť, ktorá vytvára štát, a nie naopak. Politický štát je inštrument, ktorý si ľudia vytvorili, aby mu dovolili manažovať svoj spoločný život.

„v stávke“ (z ang. *stake* – stávka, podiel, hmotný záujem). Sú to všetky subjekty (jedinci, skupiny alebo organizácie), ktorých sa nejaké rozhodnutie týka alebo ktorí majú na ňom svoje záujmy. V praxi sa zúčastňujú aj tí aktéri, ktorí nemusia byť priamo dotknutí, avšak disponujú v danej oblasti expertným alebo laickým (skúsenostným) poznaním. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na rozdiel v teoretickom a praktickom vymedzení pojmu verejnosť. Teoreticky verejnosť chápeme ako všetkých členov politickej komunity (*polis*). Prakticky sa jedná o participáciu relevantnej, dotknutej časti verejnosti, či už organizovanej alebo nie (porovnaj Klimovský, 2008).

V slovenskom kontexte sa pojem verejnej participácie (*public participation*) príliš nepoužíva. Hoci sa odborné texty zmieňujú o zapájaní verejnosti, slovenskí a českí autori preferujú pojem občianskej (príp. občiansko-politickej) participácie. Analýza používania pojmov v slovenskej a českej literatúre ukazuje, že podľa domácich autorov do fenoménu občianskej participácie patria veľmi rozmanité formy participácie, od volieb, cez aktivity mimovládnych organizácií, občianske protesty až po účasť v participatívnych procesoch riadených štátom. Je na mieste pochybovať, či takéto široké používanie pojmu je užitočné. Dobré koncepty by mali spĺňať určité kritériá (pozri Gering, 1999), napríklad kritérium koherentnosti (internú konzistenciu jednotlivých vlastností). K tomuto stanovisku sa prikláňa napr. Berger (2009), podľa ktorého je koncept občianskej participácie exemplárnym príkladom vágnej, amorfnej konceptualizácie - označuje toľko rozličných fenoménov, že sa stal absolútne neužitočným. Jeho jedinou prednosťou je známosť a frekventované používanie.

Problém spočíva aj v tom, že teoretický rámec akademických štúdií sa môže odlišovať od teoretického ukotvenia dokumentov, ktoré sa týkajú verejnej správy a dobrého vládnutia v EÚ. Tie konzistentne narábajú s pojmom *public participation* – participácie zainteresovanej verejnosti, pričom tento termín sa objavuje aj v medzinárodných dohovoroch (vid' spomínaný Aarhurský dohovor). Participácia verejnosti má niekoľko špecifik, ktoré sú typické práve pre tento typ participácie, a ktoré ju odlišujú od takých prejavov ako je účasť na voľbách alebo občianske protesty. Podrobnejšie náš argument rozvedieme nižšie.

Definícia verejnej participácie

V prvom rade je potrebné ozrejmiť, že participácia verejnosti je pojem, ktorý sa vzťahuje k verejnému záujmu a verejným politikám. Jedná sa teda o participáciu riadenú „zhora“, financovanú z verejných zdrojov. Nemožno ju zahrnúť pod hlavičku občianskej participácie, pod ktorou neraz mnohí autori rozumejú občianske iniciatívy organizované zdola a financované z darov a súkromných zdrojov. Líši sa aj od politickej participácie, ktorá sa prejavuje formou občianskych protestov alebo bojkotu. Pojem verejnej participácie odkazuje na záväzok organizátorov (vlády), aby oslovili dotknutú verejnosť a využili dostupné prostriedky na informovanie širokej verejnosti. Bežnou súčasťou verejnej participácie je účasť zástupcov najrôznejších inštitúcií (vrátane samospráv, akademickkej sféry a súkromného sektora). Na rozdiel od toho, aktérmi politickej ako aj nepolitickej (t.j. občianskej alebo tzv. spoločenskej) participácie sú podľa všetkých klasických definícií občania ako súkromné osoby (a ich združenia).

Po vyjasnení základných rozdielov sa môžeme pokúsiť o definíciu. Verejná participácia je organizovaný a metodický proces, na ktorom sa zúčastňujú zástupcovia rozličných sociálnych skupín s cieľom iniciovať diskurz a kooperatívny konzultačný proces, zameraný na prijatie kolektívne záväzných rozhodnutí (Schroeter et al., 2016). Pod diskurzom v ideálnom prípade rozumieme interaktívne a iteratívne procesy deliberácie medzi občanmi resp.

organizáciami a predstaviteľmi verejnej správy ⁶s cieľom zmysluplne prispieť k tvorbe politických rozhodnutí, a to transparentným a zodpovedným spôsobom (Phillips, Orsini, 2002). Participatívne procesy by mali spĺňať kritériá definované princípmi dobrého vládnutia.

Vyššie diskutovaný spor o koncept verejnej participácie má reálne implikácie v praxi. V prípade participatívnych projektov je častým javom presúvanie zodpovednosti za ich organizáciu na mimovládne organizácie. Dochádza tak k zámene verejnej participácie s občianskymi iniciatívami. Takéto rozlíšenie je dôležité, pretože občianske iniciatívy na rozdiel od verejnej správy nedisponujú dostatočnou autoritou na to, aby zaviedli niektoré opatrenia do praxe alebo zabezpečili účasť relevantnej verejnosti. Navyše, ak bremeno koordinácie celého procesu nesú mimovládne organizácie alebo občianske združenia, sú to oni, kto sa musí snažiť o nadviazanie spolupráce s verejnou správou. Prax ukazuje, že miera spolupráce sa líši od prípadu k prípadu a mnohokrát závisí od ochoty konkrétnych ľudí z prostredia verejnej správy.

Z akých príčin však verejná správa pozýva zástupcov verejnosti do procesu rozhodovania? Na heterogénnosť dôvodov zapájania verejnosti poukazuje nasledovná tabuľka. Motívy sme extrahovali zo súboru publikovaných štúdií o verejnej participácii v západných demokraciách (Európa, USA, Kanada⁷) a následne kategorizovali. Treba poznamenať, že dôvody sa môžu kumulovať.

Tabuľka č. 1 Kategorizácia dôvodov zapájania verejnosti verejnou správou

	Dôvody zapájania verejnosti	Kategória
Legislatívne		
1	Dodržať požiadavky vyplývajúce zo zákona.	0
Získať súhlas zo strany verejnosti, zvýšiť efektívnosť vládnutia		
2	Vzdelávať a informovať verejnosť, zvyšovať povedomie o určitej problematike.	1
3	Vzdelávať a informovať verejnú správu o hodnotách a preferenciách verejnosti.	1
4	Zohľadniť potreby a hodnoty verejnosti, a tak získať jej podporu pre určité riešenie a jeho implementáciu.	1
6	Obnoviť (zvýšiť) dôveru vo vládne inštitúcie.	1
7	Zlepšiť efektívnosť (účinnosť) verejnej správy, predchádzať mareniu jej moci.	1
8	Minimalizovať konflikty medzi zainteresovanými aktérmi.	1
Podporiť spoluprácu verejnej správy a občianskej spoločnosti		
10	Odpovedať na iniciatívu organizovanej verejnosti.	2
11	Zlepšiť koordináciu aktivít medzi verejnosťou a vládnu inštitúciou, podporiť svojpomocné aktivity komunity.	2
12	Využiť znalosti lokálnej komunity (<i>local knowledge</i>) o miestnych podmienkach a kultúre pri plánovaní a implementácii politik.	2
Odstrániť nespravodlivosť a diskrimináciu		
13	Vypočúť stanoviská marginalizovaných občanov, podporiť ideál sociálnej spravodlivosti (napr. posilnením vplyvu marginalizovaných skupín pri plánovaní a prijímaní rozhodnutí).	3

⁶ Verejnú správu vykonávajú orgány štátnej správy, územnej samosprávy ako aj verejnoprávne inštitúcie (Volko, Kiš, 2007 – dostupné na <https://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>)

⁷ Úplný zoznam zahrnutých štúdií poskytneme na požiadanie.

14	Zvýšiť kvalitu politík v zmysle férovosti, spravodlivosti a sledovania verejného záujmu.	3
Prehliť demokraciu a svojprávnosť občianskej spoločnosti		
15	Približovať sa k ideálu demokratickej participácie.	4
16	Podporiť autonómnu organizáciu a sebareguláciu komunity, občianskej spoločnosti.	4
17	Podporiť sociálnu kohéziu občianskej spoločnosti, zvýšiť pocit vzájomnosti, spoločnej identity, zvýšiť pocit bezpečnosti a istoty – napr. budovaním horizontálnej dôvery.	4
18	Udržať a zvýšiť kapacitu občanov kooperatívne riešiť spoločné problémy, podporovať sociálne učenie, sociálny kapitál, zvyšovať odolnosť sociálneho systému.	4

Verejná participácia v súčasnosti vyžaduje prepracované metódy a techniky práce s verejnosťou. Nižšie uvedená tabuľka poskytuje aspoň základný prehľad.

Tabuľka č. 2 Popis a charakteristika vybraných metód verejnej participácie

Deliberatívne fóra a konferencie	10 až 16 členov je náhodne vybraných z populácie tak, aby tvorili reprezentatívnu vzorku. Konferencii a diskusiám predchádza šírenie informácií o danej problematike. Stretnutia sú zvyčajne otvorené širokej verejnosti. Výstupom býva publikovaná správa a/alebo tlačová konferencia. Prevládajúca komunikácia je zvažovanie.
Deliberatívne prieskumy (deliberative polls)	Do prieskumu vnášajú element deliberácie. Účelom je zistiť, aké by boli názory verejnosti na určitú problematiku, keby bola informovaná a mala priestor zvažovať jednotlivé alternatívy v deliberatívnej diskusii. Výber účastníkov by preto mal byť reprezentatívny vzhľadom k populácii. Presný počet nie je stanovený. Cieľom nie je konsenzus.
Focusové skupiny	Skupiny v počte 5-12 zástupcov rôznych skupín diskutujú o určitej problematike s minimálnymi zásahmi zo strany facilitátora. Stretnutia bývajú jednorazové v rozsahu 1-2 hodín. Zvyčajne sa využívajú na exploráciu názorov, záujmov a postojov.
Komunitné plánovanie (community planning)	Široká participácia verejnosti, ktorej cieľom je vytvorenie vízie, rozhodnutie, ako by mala vyzeráť komunita, aké služby by mala poskytovať a pod. Môže zahŕňať viacero participatívnych techník.
Konsenzuálne konferencie (consensus conference)	Diverzifikovaná skupina občanov sa stretne za účelom riešenia problému, ktorý má technický alebo vedecký charakter. Pozostáva z dvoch fáz – 1. stretnutie s expertmi a diskusia v malých skupinách za účelom dosiahnutia konsenzu, 2. zistenia a závery sú prezentované na konferencii (pre širšiu verejnosť, médiá a pod.)
Občianske panely (citizen panels)	Náhodne vybraná 12-členná skupina občanov sa pravidelne stretáva (napr. 4-krát za rok) za účelom zvažovania a diskusie ohľadom vybraných problémov. Iný model občianskych panelov: niekoľko tisíc účastníkov, vybraných tak, aby reprezentovali určitú populáciu, je opakovane kontaktovaných (najčastejšie poštou alebo telefonicky), medzitým sú vyzvaní, aby diskutovali o svojich názoroch s rodinou a okolím.

Občianske poroty (citizen juries)	12 až 20 členov je náhodne vybraných tak, aby boli reprezentatívnou vzorkou populácie. Ide o niekoľko dňové deliberatívne stretnutia, ktoré zahŕňajú vypočúvanie svedkov a expertov. Stretnutia nebývajú otvorené verejnosti. Výsledkom je publikovaná správa alebo konferencia.
Plánovacie bunky (planning cells)	Sú podobné občianskym porotám. Bunky zložené z 25 participantov vyprodukujú na základe diskusii a deliberácie správu, ktorú lokálne alebo národné authority musia vziať do úvahy pri rozhodovaní.
Pracovné a poradné skupiny	Zástupcovia rôznych organizácií diskutujú o zvolenej problematike, navrhujú riešenia. Nebývajú reprezentatívne.
Prieskumy verejnej mienky	Zisťovanie preferencií verejnosti na veľkej, zväčša reprezentatívnej vzorke. Väčšinou sa realizuje prostredníctvom dotazníkov alebo telefonicky, prípadne online. Slúži na získanie informácií.
Verejné vypočutie (public hearings)	Účastníkmi sú politici, experti a občania, ktorí prejavia záujem. Koná sa vo forme prezentácií. Predstavitelia môžu vyjadriť názor, ale majú malý vplyv na rozhodovanie.
Workshopy a semináre	Podujatia organizované vo forme prezentácií a diskusií. Zväčša sú otvorené širokej verejnosti. Hlavným cieľom je vzdelávať, prezentovať činnosť inštitúcií či organizácií, rozširovať povedomie o určitej problematike a pod.

Zdroj: Abelson et al., 2001, skrátené a upravené autorkami

Kritika koncepcie verejnej participácie v EÚ

Súčasný systém zapájania verejnosti má veľmi málo záruk, že inštitúcie splnia aspoň minimálny štandard. Podľa smerníc EÚ (pozri napr. 2000/60/EC) má verejná správa len minimálne povinnosti, a to povinnosť kontinuálne informovať verejnosť a pozývať zainteresovaných na konzultácie. Neexistuje však žiadna garancia toho, že verejnosť bude zahrnutá aj do procesu rozhodovania. Často využívané mechanizmy ako sú napríklad verejné vypočutia sú zriedka reprezentatívne a neposkytujú veľa priestoru pre kvalitný dialóg. Vyššie formy zapájania smernice uvádzajú len vo forme odporúčania. Navyše, EÚ má k dispozícii pomerne slabé mechanizmy kontroly a sankcií za porušenie záväzkov členských štátov.

Na Slovensku, napriek nadštandardným legislatívnym úpravám, nie sú požiadavky, ku ktorým sme sa zaviazali na základe medzinárodných dohovorov adekvátne napĺňané. Nedostatky existujú predovšetkým v oblasti informovania, implementácie výstupov participatívneho procesu ako aj vo formálnom vykazovaní účasť verejnosti bez esencie zmysluplnej participácie (Strussová, Petriková, 2009). Zriedkavosťou nie je ani to, že verejná správa zástupcov verejnosti pozve len preto, aby sa v prípade sťažností mohla odvolať na fakt, že rozhodnutie bolo prijaté „participatívne“. Do procesov sa prioritne pozývajú mimovládne organizácie ako zástupcovia občianskej spoločnosti a súkromný sektor. Zapájanie vzdelaných a motivovaných elít nemusí byť problémom, ak presadzujú záujmy všetkých dotknutých segmentov populácie. To sa však často krát nedeje.

Demokratický deficit európskeho vládnutia dokladajú aj empirické dáta: napríklad prieskum Eurobarometra ukázal, že Európskej únii nedôveruje až 55% občanov (v kontraste s 33%, ktorí Únii dôverujú) (Eurobarometer, 2017). Vo všeobecnosti sa Európska Únia dlhodobo borí s malým záujmom občanov o voľby do európskych inštitúcií, malým zmyslom

pre pochopenie jej kompetencií a nízkou identifikáciou s európskym občianstvom (Eurobarometer, 2015). Udalosti a krízy posledného desaťročia (ekonomická kríza, grécka kríza, migračná kríza, teroristické útoky, klimatické zmeny, atď.) a neschopnosť európskych lídrov riešiť ich sa nepochybne podpísali pod tieto zistenia. Na druhej strane, trend klesajúcej dôvery v politické authority potvrdzujú empirické štúdie aj u nás. Negatívne hodnotenie politických autorít je sprevádzané eróziou dôvery a odcudzením, stratou záujmu o politiku, nízkou politickou gramotnosťou a presvedčením, že neutešený stav vládnutia nie je možné z pozície občana efektívne ovplyvniť (Gyárfášová, 2015). Zároveň dochádza k nárastu nacionalistických až ultrapravicových postojov (pozri napr. INEKO, 2017). Kríza dôvery v liberálny model demokracie je reflektovaná v mnohých akademických prácach (pozri napr. Putnam, Farr, 2000; Crouch, 2004; Znoj, Bíba, Vargovčíková, 2015; Bustikova, Guasti, 2017), ktoré osvetľujú aj nárast antiliberálnych hnutí.

Je deliberatívna a participatívna demokracia lepšou alternatívou pre účasť na správe vecí verejných?

Najčastejšie diskutované alternatívy sú dva modely – model participatívnej a deliberatívnej demokracie⁸. Zriedkavejšie sa však uvažuje nad tým, nakoľko sú zlučiteľné. Táto otázka nie je v žiadnom prípade triviálna; už povrchná analýza odhaľuje, že ide o rozdielne paradigmy a dve odlišné historické tradície. Kým počiatky participatívnej demokracie nájdeme v študentských protestoch v 60. rokoch minulého storočia a v prácach takých autorov ako sú Carole Patemanová (1970) a Benjamin Barber (2003), koncept deliberatívnej demokracie bol prvý krát rozpracovaný v práci Josepha Besseta v 80. rokoch, na čo nadviazali ďalší autori (napr. Jon Elster, Bernard Manin, Joshua Cohen; podľa: Floridia, 2013). Floridia (2013) dokonca na báze podrobnej historickej analýzy argumentuje, že medzi týmito dvoma tradíciami nemožno nájsť nijakú logickú ani chronologickú následnosť.

Keďže na tomto mieste nemáme priestor na podrobný rozbor teoretickej genealógie oboch prístupov, prikrčíme hneď k analýze podobností a rozdielov. Asi najjednoduchšie vymedzenie rozdielov medzi participatívnou a deliberatívnou demokraciou spočíva v konštatovaní, že nie každá forma deliberácie je participatívna a nie každá participácia sa vyznačuje deliberatívnou kvalitou. Participatívna demokracia sa vzťahuje k vytváraniu inštitúcií, ktoré otvárajú proces politického rozhodovania občianskej verejnosti. Dôležité postavenie má podpora takých politických procesov, ktoré podporujú učenie, emancipáciu a zmocnenie (*empowerment*). Participácia nadobúda rôzne formy: protesty, demonštrácie, politický lobbying, účasť v politických procesoch atď. Tento model tiež príliš nepodporuje ideu politickej reprezentácie, keďže práve priama participácia dokáže u občanov facilitovať spomínané procesy zmocnenia a učenia (Pateman, 2012).

Už tu možno vidieť základné body tenzie medzi oboma modelmi. Deliberatívna dimenzia v participatívnej demokracii nie je zaručená ani nevyhnutná. Väčší dôraz sa kladie na rovnosť a otvorený prístup aj tých občanov, ktorí nepatria k elitám. Kým participatívna demokracia sa zakladá predovšetkým na priamej akcii občanov a postuluje ich právo disponovať určitým vplyvom v politickom rozhodovaní, deliberatívna demokracia spočíva v argumentačnej výmene, recipročnom zdôvodňovaní a verejnej diskusii, ktorá predchádza politickým rozhodnutiam. Svoj záujem tak sústreďuje na samotný rozhodovací proces, pričom vymedzuje jeho štandardy (pozri napr. Steenbergen et al., 2003). Proces rozhodovania z pohľadu deliberatívneho modelu prebieha tak, že jednotliví aktéri si navzájom načúvajú,

⁸ Niekedy sa uvádzajú aj radikálne pluralistické teórie. Teóriou radikálnej demokracie sa podrobnejšie zaoberáme v časti venovanej kritike deliberatívneho modelu.

zdôvodňujú svoje pozície, rešpektujú sa navzájom a sú ochotní zmeniť svoje pôvodné stanovisko, ak v diskusii zaznejú presvedčivé argumenty.

Fung (2001, 2006) sa pokúsil o spojenie týchto odlišných tradícií v modeli zmocnenej deliberatívnej demokracie (*empowered deliberative democracy*). Jeho ambíciou je prehĺbiť demokraciu tým, že verejnosť umiestňuje priamo do procesov politického rozhodovania. Model zmocnenej deliberatívnej demokracie je radikálne demokratický, pretože počíta aj so schopnosťami, kompetenciami a energiou radových občanov. Zároveň je však aj deliberatívny, lebo inštitucionalizuje taký spôsob rozhodovania, ktorý má deliberatívne kvality. Fung a Wright (2001) ho označujú aj za zmocnený (*empowered*), pretože priamo prepája diskusiu a akciu (resp. výsledok deliberatívneho procesu a implementáciu rozhodnutí).

Efektívny postup riešenia problémov je v tomto modeli založený na niekoľkých princípoch. Participácia sa týka konkrétneho problému, ktorý vyžaduje riešenie. Verejná správa naň reaguje tým, že zapája verejnosť, resp. jej vybrané skupiny od začiatku procesu a primárne na lokálnej úrovni. Využíva pritom ich vedomosti a skúsenosti (*local knowledge*), ktoré sú postavené na jednu úroveň s expertným poznaním. Skupinové rozhodnutia sa uskutočňujú deliberatívnym spôsobom. Participácia spĺňa štandardy modelu zmocnenej deliberatívnej participácie do tej miery, v akej môžeme odpovedať kladne na nasledovné otázky (Fung, 2006): Sú procesy rozhodovania skutočne deliberatívne? Sú výsledky deliberatívnych procesov efektívne transformované do akcie? Je implementácia rozhodnutí monitorovaná? Zahŕňa plán koordináciu aktivít lokálnych jednotiek a zdieľanie skúseností a inovácií? Predstavujú deliberatívne procesy skutočné „školy demokracie“? Sú reálne výsledky lepšie ako v predošlom inštitucionálnom usporiadaní?

Keďže model zmocnenej deliberatívnej demokracie predpokladá inštitucionalizovanú participáciu, môžeme hovoriť aj o zmocnenom participatívnom vládnutí. Prax ukazuje, že pri správnom použití môže byť tento typ participácie mimoriadne efektívny. Úspešnými príkladmi sú správa škôl a spolupráca občanov a polície v Chicagu (Fung, 2004) alebo participatívny rozpočet v Brazílii (ale aj ďalších v krajinách) (Pateman, 2012). V porovnaní s formálnou participatívnou praxou má viacero výhod. Je primárne založený na dialógu a spolupráci medzi predstaviteľmi verejnej správy a verejnosťou. Dôrazom na dialóg a kooperáciu facilituje učenie a vytvára sociálny kapitál. Aktivizuje všetky zložky spoločnosti, v rátane občanov s nižším socio-ekonomickým postavením (viď napr. participatívny rozpočet). V neposlednom rade má deliberatívnu kvalitu, ktorou mnohé v súčasnosti preferované spôsoby zapájania verejnosti nedisponujú.

Kritika deliberatívnej participácie

Pokusy ako už spomínaný model deliberatívnej participácie sú atraktívne o to viac, že reflektujú tzv. obrat k deliberatívnej demokracii, ktorý sa v politických vedách udial v posledných desaťročiach. Avšak hoci podľa niektorých autorov je deliberácia „základnou esenciou demokracie, významnejšou, než je hlasovanie, agregácia záujmov, vyjednávanie alebo dokonca samospráva“ (Dryzek, 2000, s.1), zd'aleka nie všetci s tým súhlasia. Naša analýza by nebola úplná, keby sme sa nepokúsili dať priestor aj týmto kritickým hlasom.

Už samotný dôraz na racionálny diskurz a argumentáciu je problematický, pretože sa môže stať prostriedkom vylučovania. Normatívny rámec racionálneho diskurzu sa niektorí autori (napr. Bächtiger et al., 2010) pokúsili prekonať tak, že uznali oprávnenosť „akýchkoľvek aktivít, ktorých účelom je dosiahnuť komunikatívny vplyv“ (s.33). Deliberatívny model demokracie však čelí ďalším vážnym výhradám z pozície radikálnej demokracie. Zástancovia tohto smeru ho obviňujú z toho, že len zastiera dimenziu útlaku súčasných liberálnych

a oligarchických systémov (Mouffe, 2006; Ranciére, 2006). Deliberáciu pokladajú za spôsob, ako vytvoriť zdanie súhlasu a potlačiť oprávnený protest a nesúhlas znevýhodnených aktérov. Chantal Mouffeová (2005) spochybňuje údajne neutrálnu racionalitu deliberatívnych praktík, ktoré sa ľahko môžu stať prostriedkom slúžiacim na umlčanie utláčaných. Za vhodnejší prostriedok politického zápasu považuje sociálne hnutia a protesty. Podobne Iris Youngová (1990) kriticky poukazuje na vylučovanie celých skupín občanov v rámci politiky liberálneho kapitalizmu. Deliberatívne mechanizmy tak môžu napomáhať udržiavaniu sociálnych a politických hierarchií.

Na túto kritiku sa deliberatívni demokrati snažia odpovedať predovšetkým zdôraznením plurality ako zásadnej požiadavky v deliberácii. Deliberácia má podporovať diverzitu zahrnutím širokého spektra odlišných pozícií; má ťažiť z rozdielnosti, nie ju potláčať. Ako konštatuje Dryzek (2000, s. 72), „*bez rozdielnosti by deliberácia bola veľmi nudnou konverzáciou*“. Fakt, že verejný záujem (resp. spoločné dobro) zastáva v deliberatívnej diskusii dôležitú pozíciu neznamená, že deliberatívny proces musí nevyhnutne vyústiť do jednej jedinej zjednocujúcej vôle. Deliberácia však poskytuje prostriedky k tomu, aby sa aj v zložitej situácii protirečivých záujmov našiel kompromis alebo aspoň „*raciónálne motivovaná dohoda*“ (Cohen, 1989, s. 23). Netreba zabúdať, že jedno a to isté riešenie môžu aktéri deliberácie akceptovať z úplne odlišných dôvodov.

Tým sa však problémy deliberatívneho modelu nekončia. Rovnosť účastníkov je síce jedným z normatívnych kritérií deliberácie, nakoľko je však tento ideál v praxi dosiahnuteľný? Empirické dáta potvrdzujú oprávnenosť tejto otázky. Nielenže hodnovernosť argumentov závisí od sociálnej pozície diskutujúcich, ale tejto nerovnosti nedokážu zabrániť ani také opatrenia ako sú reprezentatívnosť vzorky a prítomnosť nestranného facilitátora. Čím sú metódy zisťovania epistemologickej nerovnosti presnejšie, tým sú zistené epistemologické nerovnosti výraznejšie (Ostertágová, 2017). Situácia je ešte zložitejšia, pretože v hre nie sú len sociálne charakteristiky komunikujúcich, ale aj ich reálna argumentačná kompetencia, ktorá – najmä ak prihliadneme k ústrednému významu racionálnej argumentácie v deliberácii – má veľa čo do činenia s úrovňou vzdelania a tradíciou argumentatívneho (západného) myslenia.

Hoci záruka rovnosti diskutujúcich je otázna, môžeme ju podporiť premyslenými opatreniami. Už klasickým je v tomto smere experiment Aronsona et al. (1978; pozri tiež Aronson, Patnoe, 1997), ktorí stáli pred úlohou vyrovnáť epistemologický status medzi americkými školákmi rôznej farby pleti. Deti s inou farbou pleti učili novým zručnostiam, pomocou ktorých získali rešpekt svojich bielych rovesníkov. Prirodzene tak dochádzalo k prenosu poznatkov a interakciám aj s deťmi, ktoré boli predtým podceňované. Viacero príkladov vhodných inštitucionálnych nástrojov na podporu rovnosti uvádza aj Fung (2006). V rámci lokálnej správy škôl v Chicagu, ktorá je manažovaná participatívnym spôsobom, dostali rodičia právo odvolávať riaditeľov, čo značne zlepšilo ich vyjednávaciu pozíciu vo vzťahu s verejnou správou.

Deliberatívna participácia sa musí vyrovnáť aj s rizikom, že v jej procese dôjde k polarizácii názorov. Polarizácia môže mať v kontexte deliberácie dvojaký význam. Buď sa celá skupina posunie k extrémnejšiemu pólu alebo nedôjde k dohode a konflikt medzi opozičnými skupinami sa ešte viac vyostří. Proces prípravy Stratégie ľudských práv na Slovensku v roku 2015 je exemplárnym príkladom takejto názorovej polarizácie. Skupiny kresťanských aktivistov sa vtedy ocitli v nezmieriteľnej opozícii voči zástancom stratégie, a to najmä v oblasti práv LGBTI osôb. K polarizácii postojov dochádza preto, že účastníci si vypočujú ďalšie argumenty podporujúce ich vlastnú pozíciu. Zároveň prikladajú menšiu váhu tým argumentom, ktoré ich pozícii protirečia (Sunstein, 2009). Otázka znie, či existujú nástroje, ktorými je možné efekt polarizácie zvrátiť.

Už klasický experiment v tejto oblasti uskutočnili Burnstein a Vinokur (1978). Novšie štúdie (napr. Sunstein, 2000) poukazujú na to, že depolarizácia je výsledkom viacerých

faktorov: nových argumentov z opozičného spektra (možno pripomenúť klasickú americkú drámu *12 angry men*), presvedčivosti argumentov a sociálnych charakteristík komunikujúcich („sympatickosť“, charizma) a prvkov deliberatívneho dizajnu. Nízka tendencia k polarizácii sa napríklad objavila vo Fishkinových experimentoch s deliberatívnymi prieskumami (1997), ktoré boli späté s prítomnosťou nestranného moderátora, sprístupnením podrobných a vyvážených informácií a výraznou heterogenitou deliberujúcich. Tým sa vraciame k vyššie spomenutým kritikom deliberácie, ktorí sa obávajú o nedostatok diverzity. Ak je názorová polarizácia výsledkom vypočutia si ďalších argumentov podporujúcich jednu a tú istú pozíciu, potom protielikom je zastúpenie čo najširšieho množstva rôznych pozícií. Inak skutočne hrozí, že účastníci deliberácie budú „*počuť iba ozvenu vlastného hlasu*“ (Sunstein, 2000, s. 76).

Ďalšia kritika prichádza z radov prívržencov teórie sociálnej voľby. Tí popierajú možnosť, že by individuálne záujmy mohli byť prekonané racionálnou diskusiou. Ich predpoklady odrážajú základné premisy liberalizmu, ktorý odmieta ideu spoločného dobra a stavia na súťaži individuálnych záujmov. Podľa liberálnej teórie sú jednotlivci vždy viac motivovaní sledovať svoje vlastné záujmy než akýkoľvek všeobecný alebo verejný záujem. Individuálne záujmy sú navyše vopred dané a s ich transformáciou sa neráta. Preto je deliberácia v zásade neužitočná, bez ohľadu na jej kvalitu (pozri napr. Austen-Smith, 1992).

Bolo by chybou myslieť si, že v deliberácii sa nepočíta aj s individuálnymi záujmami zúčastnených. Naopak, deliberatívna aréna umožňuje otvorene vyjadrovať a zdôvodňovať vlastnú pozíciu, čím sa odkrývajú motivácie jednotlivých aktérov. Prednosťou deliberatívneho dialógu je, že účastníci majú možnosť vypočuť si stanoviská ostatných a uvedomiť si, že aj ich záujmy sú legitímne. Niektorí autori upozorňujú na fenomén katarzie, ktorý nasleduje po vyslovení vlastných oprávnených požiadaviek. Podľa Monnoyer-Smitha a Wojacikovej (2012) ide o nevyhnutnú súčasť deliberácie, ktorá má svoje miesto predovšetkým na začiatku procesu. Až následne možno pristúpiť k snahe hľadať najmenší spoločný menovateľ odlišných záujmov. Ak by však deliberácia bola len arénou boja medzi individuálnymi záujmami, tak by nemala čo ponúknuť. Ako konštatoval Macpherson už v 70. rokoch, potrebujeme si klásť otázku, či je súťaživé, individuálny úžitok maximalizujúce správanie racionálne (Sekerák, 2017). Domnievame sa, že dnes je táto výzva aktuálnejšia ako kedykoľvek predtým.

Záver

Ako sme už naznačili, dobré vládnutie je polysémantický koncept, čím sa otvárajú možnosti pre rozmanité interpretácie a nedorozumenia. Ak sa jeho význam zužuje primárne na hospodárne manažovanie spoločných zdrojov, problematika ľudských a občianskych práv sa odsúva na menej významnú pozíciu a stáva sa len prostriedkom na dosiahnutie ekonomickej prosperity. Súčasné vymedzenie konceptu vládnutia v sebe obsahuje nádej aj riziko. Otvorené vládnutie sa môže stať prostriedkom vzniku sietí privilegovaných aktérov, ako predpokladajú jeho kritici, alebo naopak, novým nástrojom hlbšieho a spravodlivejšieho zapájania verejnosti do rozhodovacích procesov.

Napriek diskutovaným problémom netreba na koncept dobrého vládnutia rezignovať. Hoci je potrebné zachovať si kritický pohľad, prílišná kritika môže viesť k obave z experimentovania s novým inštitucionálnym usporiadaním a ustrnutie v starých byrokratických a centralizovaných formách vládnutia, o ktorých je známe, že nefungujú. V našom článku sa hlásime k takému konceptu vládnutia, ktorý stojí na predpoklade, že jednotlivci a skupiny chcú a majú záujem zapojiť sa do rozhodovania o veciach verejných a disponujú potrebnými kompetenciami. Tento predpoklad sme doložili aj prakticky na inštitucionálnych experimentoch so zmocnenou deliberatívnou participáciou.

Po kritike spôsobu vládnutia redukovaného na výber hospodárnych (efektívnych) nástrojov a kritike konceptu smart smeruje vládnutie k iteratívnym procesom, pomocou ktorých štát s občanmi a sprostredkujúcimi inštitúciami formulujú celkovú víziu spoločnosti a ciele konkrétnych politík. Je nevyhnutné posunúť sa od statického vymedzenia konceptu vládnutia k jeho dynamickému chápaniu, ktoré neignoruje dlhodobé trendy a parciálne úspechy. Najlepší spôsob vládnutia v 21. storočí stavia na kombinácii konvenčných a inovatívnych inštitúcií, inštrumentov a procesov, ktoré sa pokúšajú minimalizovať svoje slabé stránky a súčasne vzájomne kompenzovať svoje nedostatky.

Literatúra

Aarhuský dohovor, 1998: www.ec.europa.eu/environment/aarhus

ABELSON, J.- FOREST, P. - EYLES, J. - SMITH, P. - MARTIN, E. - GAUVIN, F., 2001: Deliberations about deliberation: issues in the design and evaluation of public consultation processes. Working paper 01, Master University Centre for Health Economics and Policy Analysis Research.

ARONSON, E. - BLANEY, N.- STEPHIN, C. - SIKES, J. - SNAPP, M., 1978: The jigsaw classroom. Beverly Hills, CA: Sage Publishing Company.

ARONSON, E.- PATNOE, S., 1997: Cooperation in the classroom: the jigsaw method. London: Pinter & Martin.

AUSTEN-SMITH, D., 1992: Strategic models of talk in decision making. In: International Political Science Review, 13, č.1, s. 45-58.

BACHTIGER, A., NIEMEYER, S., NEBLO, M., STEENBERGEN, M., STEINER, J., 2010: Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. In: The Journal of Political Philosophy, 18, č. 1, s. 32–63.

BAKKER, K., 2010: Privatizing water: governance failure and the world's urban water crisis. Ithaca: Cornell University Press.

BARBER, B., 2003: *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. London: University of California Press.

BERGER, B., 2009: Political theory, political science and the end of civic engagement. In: Perspectives on politics, 7, s. 335-350.

BUSTIKOVA, L. - GUASTI, P., 2017: The illiberal turn or swerve in central Europe? In: Politics and Governance, 5, č. 4, s. 166-176.

CAROTHERS, T., - BRECHENMACHER, S., 2014: Accountability, transparency, participation, and inclusion: a new development consensus? Carnegie Endowment for International Peace, October 20.

COHEN, J., 1989: Deliberation and democratic legitimacy. In: Hamlin, A. – Pettit, P. (Eds.): The Good Polity: Normative Analysis of the State. Oxford: Blackwell, s. 17-34.

CROUCH, C., 2004: Post-democracy. Cambridge: Polity Press.

DRYZEK, J., 2000: Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations. New York: Oxford University Press.

European Commission. 2000. Common implementation strategy for the water framework directive. Guidance document no.8. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

FISHKIN, J., 1997: The voice of the people. Yale University Press.

- FLORIDIA, A., 2013: Participatory democracy versus deliberative democracy: elements for a possible theoretical genealogy. Two histories, some intersections [online]. Dostupné na internete: [https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/71d7f83c-3fe4-4b11-82a2-c151cd3769f4.pdf]
- FORTESCUE, J. - PLUMMER, CH., 1999: The governance of England. New Jersey: The Lawbook Exchange.
- FUNG, A., 2006: Varieties of participation in complex governance. In: Public Administration Review, 66, s. 66-75.
- FUNG, A., 2004: Empowered participation. Reinventing urban democracy. Princeton: Princeton University Press.
- FUNG, A. - WRIGHT, E., 2001: Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. In: Politics and Society, 29, s. 5-41.
- GERRING, J., 1999: What makes a concept good? In: Polity, 31, č.3, s. 357-393.
- GOLIAŠ, P.- HAJKO, J.- PIŠKO, M., 2017: Demokraciu na Slovensku ohrozuje populizmus a korupcia. Správa o stave a vývoji demokracie na Slovensku: Neriešenie problémov a zneužívanie moci [online]. Dostupné na internete: [http://www.ineko.sk/clanky/demokraciu-na-slovensku-ohrozuje-populizmus-a-korupcia].
- GYÁRFÁŠOVÁ, O., 2015: To sladké slovo demokracia... Spokojnosť s demokraciou a politické odcudzenie na Slovensku. In: Sociológia, 47, č. 4, s. 365-389.
- HOOGE, L., - MARKS, G., 2003: Unravelling the central state, but how? Type of multi-level in American governance. In: The American Political Science Review, 97, s. 223-234.
- KLIMOVSKÝ, D., 2010: Genéza koncepcie good governance a jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspektíve. In: Ekonomický časopis, 58, č. 2, s. 188 – 205.
- KLIMOVSKÝ, D., 2008: Participačné nástroje v rukách občanov a proces tvorby politiky. In: Politické vedy, 11, č. 3, s. 23-45.
- LÉVY, P., 2000: Kyberkultura. Praha: Nakladatelství Karolinum.
- MACDONALD, R. A., 2005: The Swiss Army Knife of Governance. In: P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (Eds): Designing Government: From Instrument to Governance. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, s. 201-241.
- MONNOYER-SMITH, L. - WOJCIK, S., 2012: Technology and the quality of public deliberation: a comparison between on and offline participation. In: International Journal of Electronic Governance, 5, č. 1, s. 24-49.
- MOUFFE, C., 2006: The return of the political. In: Science and Society, 60, č. 1, s. 116-119.
- MOUFFE, C., 2005: On the Political. London & New York: Routledge.

MOUFFE, C., 2000: The democratic paradox. London: Verso.

ONAZI, O., 2009: Good governance and marketisation of human rights: a critique of the neoliberal normative approach. In: Law, Social Justice and Global Development Journal [online]. Dostupné na internete: [https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2009_2/onazi/].

OSTERTÁGOVÁ, A., 2017: Analýza rovnosti v deliberujúcej skupine: sociálno-kognitívny prístup. Dizertačná práca. Bratislava: Filozofická fakulta Univerzity Komenského.

PATEMAN, C., 1970: Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

PATEMAN, C., 2012: Participatory democracy revisited. In: Perspectives on Politics, 10, s. 7-19.

PHARR, S. - PUTNAM, R. (eds.), 2000: Disaffected democracies? What's troubling the trilateral countries? Princeton: Princeton University Press.

PHILIPS, S. - ORSINI, M., 2002: Mapping the links: citizen involvement in policy processes. Ottawa: Canadian Policy Research Network.

POLANYI, K., 2003: Velká transformace. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

POTŮČEK, M., 2015: Veřejná politika. Praha: C. H. Beck.

RANCIÈRE, J., 2006: Democracy, republic, representation. In: An International Journal of Critical and Democratic Theory, 13, č. 3, s. 297-307.

RHEIGOLD, H., 2002: Smart Mobs: The Next Social Revolution. Cambridge, Massachusetts: Basic Books.

RHODES, R., 2006: The new governance: governing without government. In: Political Studies, 44, s. 652-667.

ROSENAU, J. – CZEMPIEL, E. (eds), 1992: Governance without government: order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press.

SCHROETER, R.- SCHEEL, O. - RENN, O. - SCHWEIZER, P., 2016: Testing the value of public participation in Germany: theory, operationalization and a case study on the evaluation of participation. In: Energy Research and Social Science, 13, s. 116-125.

SEKERÁK, M., 2017: Koncepty občianskej participácie a participatívnej demokracie nazerané teoretickej optikou. In: Sociológia, 49, č. 2, s. 179-202.

Standard Eurobarometer, 2017 [online]. Dostupné na internete: [<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143>].

Standard Eurobarometer, 2015 [online]. Dostupné na internete: [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instrument=s=STANDARD&yearFrom=1974&yearTo=2015].

STEENBERGEN, M.- BÄCHTIGER, A.- SPÖRNDLI, M.- STEINER, J., 2003: Measuring political deliberation: a discourse quality index. In: *Comparative European Politics*, s. 21-48.

STOKER, G., 1998: Governance as theory: five propositions. In: *International Social Science Journal*, 50, s. 155, 17-28.

STRUSSOVÁ, M. - PETRÍKOVÁ, D., 2009: Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji. In: *Sociológia*, 41, č.4, s. 354-379.

SUNSTEIN, C., 2009: *Going to extremes: how like minds unite and divide*. New York: Oxford University Press.

SUNSTEIN, C., 2000: Deliberative trouble? Why groups go to extremes. In: *The Yale Law Journal*, 110, s. 71-119.

ŠUŠKA, P., 2014: Politické a diskurzívne príležitosti lokálneho environmentálneho aktivizmu: prípad premien bratislavského ochranárstva. In: *Sociológia*, 46, č.1, s. 60-87.

ŠVIHLÍKOVÁ, I. 2015: Nerovnosť, chudoba, neistota. In: *Sociální pedagogika*, 3, č.1, s. 24-34.

ŠVIHLÍKOVÁ, I., 2010: *Globalizace a krize. Souvislosti a scénáře*. Všeň: Grimmus.

VINOKUR, A. - BURNSTEIN, E., 1978: Depolarization of attitudes in groups. In: *Journal of Personality and Social Psychology*, 36, č. 8, s. 872-885.

WEBB, K., 2005: *Sustainable Governance in the Twenty-First Century. Moving beyond Instrument Choice*. In: P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (Eds): *Designing Government: From Instrument to Governance*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, s.242-280.

YOUNG, I., 1990: *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

ZNOJ, M. - BÍBA, J. - VARGOVČÍKOVÁ, J. 2015: *Demokracie v postliberální konstelaci*. Praha: Karolinum.