

# Začíname participovať: kedy a ako?

## Manuál participácie pre začiatočníkov

Učebné texty pre účastníkov vzdelávacieho programu Participatívna tvorba verejných politík

*Autorky: Karolína Miková, Miroslava Žilinská, Zuzana Fialová, PDCS*

### Obsah

<b>Úvod</b>	<b>2</b>
<b>Malý slovník pojmov, s ktorými pracujeme</b>	<b>2</b>
<i>Participácia</i>	<i>2</i>
<i>Verejná politika</i>	<i>2</i>
<i>Verejné rozhodovanie</i>	<i>2</i>
<i>Kto je to "verejnosť"?</i>	<i>3</i>
<b>Prečo hovoríme o zapájaní verejnosti?</b>	<b>3</b>
<i>3 x ÁNO pre participáciu</i>	<i>3</i>
<b>Participatívne áno alebo nie? Rozhodujeme sa o zapojení verejnosti</b>	<b>4</b>
<b>Prínosy, nároky a výzvy participatívneho procesu</b>	<b>4</b>
<b>Kedy participovať – kedy by sme sa mali rozhodnúť pre participáciu verejných politík</b>	<b>8</b>
<b>Kedy NEparticipovať – nezapájať verejnosť?</b>	<b>10</b>
<b>Ako obhájiť/zabezpečiť participatívny proces?</b>	<b>12</b>
<b>Akú úroveň participácie zvoliť?</b>	<b>13</b>
<b>Štyri úrovne/scenáre zapájania verejnosti</b>	<b>13</b>
<i>Scenár 1: Verejnosť je informovaná o tvorbe politiky</i>	<i>14</i>
<i>Scenár 2: Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky</i>	<i>15</i>
<i>Scenár 3: Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike</i>	<i>17</i>
<i>Scenár 4: Verejnosť sa podieľa na realizácii verejnej politiky</i>	<i>18</i>
<b>Identifikácia zainteresovaných aktérov</b>	<b>19</b>
<i>Prečo je dôležitá analýza zainteresovaných aktérov/stakeholderov?</i>	<i>19</i>
<i>Úroveň stakeholderov: Nie je stakeholder ako stakeholder</i>	<i>20</i>
<i>Ako správne identifikovať stakeholderov</i>	<i>23</i>
<i>Dobrá rada: Správne zacielená informačná kampaň</i>	<i>23</i>
<i>Analýza zainteresovaných aktérov</i>	<i>23</i>
<b>Zdroje</b>	<b>25</b>

## Úvod

V tomto manuáli participácie pre začiatočníkov získate základný prehľad o:

- základných pojmov v participácii,
- dôvodoch prečo vôbec uvažovať o participácii (a ako ju aj zdôvodňovať nadriadeným),
- spôsobe ako si vybrať najvhodnejší spôsob zapájania verejnosti,
- celkovom postupe tvorby verejnej politiky so zapojením zainteresovaných aktérov,
- príkladoch dobrej praxe.

Manuál je doplnením a úvodom k materiálu „[Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politikách](#)“, ktorý bol schválený uznesením vlády SR č. 50 z roku 2012, úloha C. 17.: Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby vybraných politik.

Obsahuje krátke zhrnutia, praktické tipy a odporúčania k implementácii jednotlivých možností zapájania verejnosti do tvorby verejných politik.

## Malý slovník pojmov, s ktorými pracujeme

### Participácia

Participáciou vo vzťahu k tvorbe verejnej politiky rozumieme organizovaný a metodický proces, na ktorom sa zúčastňujú zástupcovia verejnej správy a rozličných sociálnych skupín (zainteresovaní aktéri) s cieľom iniciovať diskurz a kooperatívny konzultačný proces, zameraný na prijatie kolektívne záväzných rozhodnutí – verejných politik. Pod diskurzom rozumieme interaktívne procesy deliberácie medzi občanmi resp. organizáciami a predstaviteľmi verejnej správy s cieľom zmysluplne prispieť k tvorbe politických rozhodnutí, a to transparentným a zodpovedným spôsobom. Dopĺňa politickú participáciu občanov (napr. účasť na voľbách) ako aj autonómnu participáciu občanov, iniciovanú a ukotvenú v občianskej spoločnosti (podľa Plichtová, Šestáková, 2018).

### Verejná politika

Verejná politika predstavuje sériu verejných rozhodnutí v nejakej konkrétnej oblasti (napr. vzdelávanie detí v rámci povinnej školskej dochádzky, starostlivosť o sociálne odkázané skupiny, zahraničná politika štátu), ktoré robí výkonná moc štátu (vláda, ústredné orgány štátnej správy, samosprávy). Pri tvorbe verejnej politiky sa výkonná moc rozhoduje o tom čom sa bude venovať ale aj čomu sa venovať nebude (napr. podpore malého a stredného podnikania, starostlivosti o odkázané skupiny, zahraničným hrozbám a hybridnej vojne, prevencii extrémizmu a radikalizácie), aké priority bude mať (napr. podpora veľkých zamestnávateľov, výstavba diaľnic, podpora menej rozvinutých regiónov) a aké prostriedky (štátne dotácie, štrukturálne fondy, daňové bonusy, atď.) na dosiahnutie svojich zámerov použije.

### Verejné rozhodovanie

Verejné rozhodovanie je rozhodovanie s verejnými dôsledkami; dôsledky takéhoto rozhodnutia ovplyvnia širšiu verejnosť. Do verejného rozhodovania patria aj všetky rozhodnutia o použití verejných prostriedkov (z daní a poplatkov od občanov), (Miková a Bianchi, 2000).

## Kto je to “verejnost”?

Pod verejnostou v tomto prípade rozumieme dve základné skupiny, a to:

- zainteresovaných aktérov (používa sa aj pojem **stakeholderi**, niekedy sa tiež používa nie úplne totožný pojem odborná verejnost')
- občania, t. j. laická verejnost'

## Stakeholderi

Medzi zainteresovaných aktérov patrí každá inštitúcia, organizácia, skupina alebo jednotlivec, ktorí si vo vzťahu k prijímaniu nových verejných politík môžu niečo nárokovať; majú právo spolurozhodovať o zdrojoch, využívajú, alebo poskytujú služby, alebo sú priamo ovplyvnení činnosťami v rámci implementácie verejnej politiky (upravené Bryson, 1988). Vo vzťahu k rozhodovaniu rozoznávame **tri základné kategórie stakeholdrov** (Potapchuk, 1991):

- tí, ktorí sú formálne zodpovední za rozhodnutie,
- tí, ktorí rozhodnutím budú ovplyvnení, alebo majú nejaký záujem na rozhodnutí
- tí, ktorí nejakým spôsobom môžu znemožniť alebo ovplyvniť realizáciu rozhodnutia

## Prečo hovoríme o zapájaní verejnosti?

Potreba participácie občanov, teda zapájania verejnosti do tvorby verejných politík sa dostáva stále viac do popredia. O možnosť participácie sa hlási odborná verejnost', rôzne záujmové združenia, mimovládne organizácie či aktívni občania a občianky, no jej význam rastie aj v očiach štátnych a verejných inštitúcií, ktoré chcú robiť kvalitnejšie verejné rozhodnutia za účasti občanov.

## 3x ÁNO pre participáciu (OECD, 2001):

- Vďaka participácii verejnosti vznikajú lepšie verejné rozhodnutia a lepšie verejné politiky.
- Pri rozhodovaní o verejných politikách máme vďaka participácií väčší rozsah a lepšiu kvalitu vstupných informácií, následkom čoho rastie šanca, že prijatá politika bude lepšie akceptovaná a následne realizovateľná.
- Participácia posilňuje dôveru občanov v štátnu a verejnú správu; rúca mylnú predstavu obyvateľov, že na ich názore aj tak nezáleží.
- Participácia verejnosti posilňuje demokraciu, vzťahy verejnosti a vlády a podporuje aktívne občianstvo. Vďaka participácii kultivujeme spoločnosť, učíme sa lepšie porozumieť demokratickým procesom.

## Participatívne alebo nie? Rozhodujeme sa o zapojení verejnosti

Participáciu, čiže aktívne zapájanie verejnosti pri tvorbe verejných politík možno vnímať ako ukážku demokracie v praxi. Pokiaľ sa rozhodneme ísť cestou participácie v našej inštitúcii, vysielame tým spoločnosti signál, že:

- Veríme a chceme presadzovať hodnoty demokracie v praxi.
- Považujeme názory verejnosti za dôležité a relevantné.
- Nebojíme sa otvorene komunikovať s verejnosťou a to aj v prípade, že máme odlišné názory na problematiku.
- Závazok slúžiť občanom berieme vážne.

Participácia tak predstavuje nielen prax pri tvorbe verejných politík, ale participatívnym prístupom sa inštitúcia hlási k hodnotám demokracie. Neznamená to však, že na každú verejnú politiku aplikujeme jednotnú mustru participácie. Hodnotu demokracie preukazujeme predovšetkým tým, že hľadáme rôzne vhodné cesty participácie verejnosti. Rozhodnutie, či, kedy a ako zapojiť verejnosť je dôležité vždy dôkladne zvážiť.

## Prínosy, nároky a výzvy participatívneho procesu

Naše rozhodnutie o tom, či zapojíme verejnosť do tvorby verejnej politiky závisí aj od pochopenia a uváženia prínosov, ale aj nárokov participatívneho procesu. Prínosy a nároky participatívneho procesu je potrebné vždy vziať do úvahy ešte pred samotným rozhodnutím, či ideme cestou participatívnej tvorby verejnej politiky. Tú sú príklady otázok, ktoré si musíme klásť, aby sme lepšie odhadli prínosy, nároky a výzvy participatívneho procesu (Tabuľka č. 1).

Tabuľka č. 1: Ako analyzovať prínosy, nároky a výzvy participatívneho procesu

Prínosy participatívneho procesu	Otázky, ktoré nám pomôžu:
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Zvýšiť informovanosť verejnosti.</b></li></ul> Vďaka participácií sa verejnosť dozvie viac informácií o pripravovanej verejnej politike a súčasne má možnosť lepšie porozumieť procesu tvorby verejnej politiky, t. j. tomu ako výkonná moc prijíma rozhodnutia.	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Má verejnosť o téme pripravovanej verejnej politiky pravdivé a presné informácie?</i></li><li>• <i>Odkiaľ sa verejnosť dozvedá o zámeroch vlády pri tomto rozhodovaní?</i></li><li>• <i>Čo získame ak verejnosť budeme informovať priamo my?</i></li><li>• <i>Čo stratíme ak informovanie verejnosti prenecháme niekomu inému?</i></li><li>• <i>Aké informácie dostane verejnosť o pripravovanej politike, ak to necháme na iných aktérov?</i></li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pozitívne ovplyvniť kvalitu verejných politík.</b></li> </ul> <p>Dobre realizovaná participácia umožňuje získať kvalitné vstupy, ktoré umožnia prijať také verejné rozhodnutie, ktoré napĺňa potreby každodennej praxe.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Poznáme dôležitých hráčov a ich názory v téme verejnej politiky?</i></li> <li>• <i>Máme dostatočne pestré vstupy o potrebách/ názoroch/ preferenciách verejnosti (vo vzťahu k prijímanej politike)?</i></li> <li>• <i>Existujú skupiny, ktorých zapojenie by zlepšilo kvalitu politiky?</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Zvýšiť šancu, že prijatá verejná politika bude verejnosťou akceptovaná.</b></li> </ul> <p>Aktéri, ak nemajú šancu o rozhodnutí vedieť a diskutovať v predstihu, reagujú kritikou. Ak ich od začiatku zapojíme, zvyšuje pravdepodobnosť akceptácie, prípadne pozitívnych reakcií. To platí aj o konfliktných témach.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Je možné predpokladať, že verejnosť sa bude chcieť k téme vyjadriť?</i></li> <li>• <i>Môže otvorenie témy priniesť v spoločnosti nejaké obavy, príp. odpor?</i></li> <li>• <i>Ako pristupuje k téme verejnej politiky verejnosť?</i></li> <li>• <i>Je téma politiky pre verejnosť konfliktná? Polarizuje téma spoločnosť?</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Zabezpečiť si dobrú pôdu pre následnú implementáciu verejnej politiky.</b></li> </ul> <p>Participácia vopred pripravuje dotknutých aktérov na implementáciu politiky. Ak aktérov zapojíme do spolurozhodovania, tak zvyšujeme ich ochotu spolupodieľať sa na implementácii. Participácia je nevyhnutná ak nemáme dostatok kompetencií a zdrojov na jej implementáciu. Ak sme na aktéroch pri implementácii závislí, musíme s nimi spolurozhodovať o smerovaní politiky.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Koho sa prijatá politika dotkne a aký to bude mať vplyv na následnú "hladkosť" implementácie?</i></li> <li>• <i>Závisí implementácia politiky od iných aktérov?</i></li> <li>• <i>Závisí implementácia politiky od aktérov, ktorých neriadime?</i></li> <li>• <i>Aký prínos môže mať zapojenie aktérov pre následnú implementáciu politiky?</i></li> <li>• <i>Aké škody nám hrozia ak niektorých aktérov nezapojíme?</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Zvyšovať dôveru vo verejné inštitúcie a v demokratické procesy.</b></li> </ul> <p>Vďaka participácii získavame dôveru občanov, že tvorba politík prebieha transparentne a v záujme verejnosti.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ako vníma verejnosť činnosť inštitúcie?</i></li> <li>• <i>Sú nejaké hlasy, ktoré ju napádajú a prečo?</i></li> <li>• <i>Je inštitúcia a tvorba politík zrozumiteľná a transparentná pre verejnosť?</i></li> <li>• <i>Čo sa stane s imidžom našej inštitúcie ak verejnosť zapojíme?</i></li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Čo sa stane s imidžom našej inštitúcie ak verejnosť nezapojíme?</li> </ul>
<b>Nároky a výzvy participatívneho procesu</b>	<b>Otázky, ktoré nám pomôžu:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Zvyšujú sa nároky na ľudské kapacity a expertov.</b></li> </ul> <p>O personálnych nárokoch sa dočítate viac v Tabuľke č. 2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokáže inštitúcia vyčleniť adekvátne ľudské kapacity na participáciu?</li> <li>• Disponuje inštitúcia vedomosťami a zručnosťami pre participáciu alebo bude najímať externých expertov?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Na participatívny proces je potrebné vyčleniť adekvátny rozpočet a materiálne zdroje.</b></li> </ul> <p>Každý participatívny proces niečo stojí, pričom mnoho organizácií s touto položkou nepočíta pri tvorbe rozpočtu. Realizovať participáciu bez adekvátnych zdrojov väčšinou nie je možné.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ráta rozpočet inštitúcie s participatívnym procesom?</li> <li>• Je možné získať finančné a materiálne zdroje potrebné pre participatívnych proces?</li> <li>• Je možné nedostatok finančných prostriedkov nejako kompenzovať? Existujú iné/lacnejšie možnosti participácie?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rastú časové nároky na prípravu verejnej politiky.</b></li> </ul> <p>Participáciu nemožno uponáhľať alebo urobiť iba "naoko". Pokiaľ máme skutočný záujem o zapojenie verejnosti, musí byť na to vyčlenený dostatočný čas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokedy je potrebné prijať verejnú politiku? Je termín fixný?</li> <li>• S akým časom pre participáciu možno počítať?</li> <li>• Ovplyvňuje prijatie politiky iné politiky, ktoré musia byť prijaté v krátkom čase?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Musíme byť komunikačne pripravený.</b></li> </ul> <p>Participácia prináša zákonite záujem o tému: inštitúcia musí viac komunikovať s verejnosť, zabezpečiť web-stránku, kontaktnú osobu či manažéra pre komunikáciu. Chýbať by nemal ani scenár pre krízovú komunikáciu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je možné počítať s podporou komunikačného oddelenia?</li> <li>• Máme k dispozícii IT oddelenie, ktoré nám môže pomôcť?</li> <li>• Má komunikačné oddelenie dostatočné kapacity alebo bude nutné ho posilniť?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Zvyšujú sa nároky na koordináciu v rámci inštitúcie.</b></li> </ul> <p>Participácia sa dotkne viacerých oddelení a ľudí v inštitúcii. Je potrebné, aby niekto dotknuté strany koordinoval, zabezpečil informovanosť a koordináciu v rámci inštitúcie</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rozumie inštitúcia potrebe participácie? Ako k nej pristupujú jednotlivé oddelenia, s ktorými budeme spolupracovať?</li> <li>• Existuje v rámci inštitúciu systém komunikácie, ktorý môžeme využiť?</li> <li>• Kto bude zodpovedný za koordináciu a zabezpečenie informovanosti v rámci inštitúcie?</li> </ul>

- **Realizácia participatívneho procesu nemusí priniesť spokojnosť všetkých strán.**

Napriek výhodám participácie je potrebné rátať aj s nespokojnosťou – či už zo strany zapojenej verejnosti alebo niektorých predstaviteľov štátu, iných inštitúcií, či dokonca tej našej vlastnej. Musíme mať od participácie realistické očakávania. Jedným z nich je skutočnosť, že nikdy nebudú spokojní úplne všetci.

- *Kto môže voči participácii vystúpiť zo strany verejnosti, inštitúcie, či iných štátnych inštitúcií?*
- *Ako vieme pracovať s odporom?*
- *Ako sa vieme pripraviť na prípadné protesty a nespokojnosť s participáciou?*

## Tabuľka č. 2: Personálne nároky participatívnych procesov

**Aby participácia priniesla želané benefity (a minimalizovala niektoré riziká), je potrebné, aby bola realizovaná odborne a profesionálne. Nezaobídeme sa preto bez odborníkov, ktorými buď disponujeme v rámci inštitúcie alebo si ich externe najmeme.**

**Manažér participácie** – pripravuje dizajn procesu: pomáha pri mapovaní zainteresovaných aktérov, navrhuje formát participácie a metódy zapájania, spracováva výstupy. Väčšinou si inštitúcie najímajú externistu.

**Koordinátor procesu** – je zodpovedný za riadenie a koordináciu všetkých aktivít v rámci participatívneho procesu: komunikuje a koordinuje v rámci a navonok inštitúcie. Kľúčová je úzka spolupráca s odborníkom na participáciu a väčšinou je možné túto pozíciu zabezpečiť v rámci existujúceho personálu.

**Facilitátor/facilitátori stretnutí** – je zodpovedný za profesionálne vedenie stretnutí v rámci participácie. Mal by zabezpečovať neustrannosť a viesť stretnutie v súlade s navrhovaným procesom a jeho cieľmi. Pokiaľ je pozícia zabezpečená externou osobou, je ľahšie obhájiť jej nezainteresovanosť, ako keď sa rozhodneme využiť facilitátora z radov pracovníkov organizácie.

**Odborník na komunikáciu** – väčšinou je možné zabezpečiť v rámci existujúceho personálu inštitúcie. Odborník na komunikáciu musí rozumieť participatívne procesu a byť pravidelne informovaný o naplňaní procesu.

**Zapisovatelia** – osoby zodpovedné za tvorbu zápisov zo stretnutí a spracovanie základných výstupov pre koordinátora a odborníka na participáciu. Prax ukazuje, že zápisy bývajú neadekvátne (buď ide o doslovné prepisy stretnutí alebo o nedostatočný zápis). Pozíciu je možné zabezpečiť z interných kapacít po adekvátnom preškolení.

**Logistická podpora stretnutí** – pomáha koordinátorovi s logistikou – zabezpečením priestorov, materiálu, občerstvenia, pozvaním a evidenciou zúčastnených a pod. Väčšinou je možné túto funkciu zabezpečiť v rámci existujúceho tímu.

## Kedy participovať – kedy by sme sa mali rozhodnúť pre participáciu pri tvorbe verejných politík?

Existuje veľa pádných dôvodov pre participáciu verejnosti. Prostredníctvom pomocnej Tabuľky č. 3 si môžete zmapovať v rámci vašej inštitúcie, koľko argumentov vo vašom prípade hovorí za participáciu.

Výpočet pomocných otázok nie je konečný. Predstavuje minimum, ktoré by si mala inštitúcia odpovedať, aby získala lepší prehľad o tom, či vytvárať verejnú politiku za účasti verejnosti.

Tabuľka č. 3: Mapujeme dôvody pre zapojenie verejnosti

Dôvody pre zapojenie	Otázky, ktoré nám môžu pomôcť	Zdôvodnenie
<b>Záujem verejnosti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Zasiahne prijatá politika významne verejnosť, či nejaké časti obyvateľstva?</i></li> <li>• <i>Ovplyvní politika niektoré skupiny viac ako iné?</i></li> <li>• <i>Zaujíma sa verejnosť o tému, ktorej sa verejná politika dotýka?</i></li> <li>• <i>Ide o novú verejnú politiku, prípadne novú tému?</i></li> </ul>	<p>Čím väčší je záujem verejnosti, tým väčšia šanca, že existujú skupiny, ktoré sa budú zapojenia dožadovať. Pokiaľ nebudú zapojení do dialógu, môžu začať vytvárať odpor voči prijatej politike, príp. ju kritizovať.</p> <p>V prípade vyššieho záujmu verejnosti je dobré reagovať nielen umožnením diskusie, ale niekedy aj možnosťou spolurozhodovať o verejnej politike.</p> <p>Pri zvažovaní koho zapojiť je dôležité zvážiť účasť aj tých, ktorí účasť momentálne nevyžadujú ale rozhodnutie ich ovplyvní viac ako iných – to sa týka všetkých rozhodnutí o trasovaní diaľnic, umiestnení elektrární (najmä jadrových), zatváraní baní, atď.</p> <p>Nové témy môžu vyvolať otázky občanov – chcú vedieť, ako verejná politika do ich života zasiahne. V prípade novej témy a politiky máme možnosť od začiatku tému “rámcovať”, a tým ovplyvňovať ako ju verejnosť vníma.</p>
<b>Komplexnosť témy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Existujú rôznorodé názorové a odborné prúdy o téme, ktorou sa verejná politika zaoberá?</i></li> </ul>	<p>Čím je problematika, ktorou sa verejná politika zaoberá komplexnejšia, a čím viac rôznych prístupov a priorit rôznych aktérov v nej existuje, tým väčšia je potreba zapojiť zainteresovaných aktérov. Kladieme pri tom dôraz na názor expertov a odborných inštitúcií. V takých situáciách odporúčame postupovať náročnejšími scenármi participácie (podľa scenára 3 alebo 4).</p>



<p><b>Kontroverznosť témy</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Polarizuje téma verejnej politiky zainteresovaných aktérov a verejnosť?</i></li> <li>• <i>Dotýka sa téma verejnej politiky existujúceho spoločenského konfliktu?</i></li> <li>• <i>Vyžaduje rozhodovanie podstatné kompromisy alebo zvažovanie hodnôt?</i></li> </ul>	<p>Pokiaľ téma verejnej politiky prináša kontroverziu a konflikt, participácia býva nevyhnutnosťou. Niekedy sa inštitúcia mylne domnieva, že participáciou a diskusiou "prileje olej do ohňa" a výsledkom budú rozhádzané názorové skupiny. Toto riziko je reálne a musíme ho zohľadniť, no nemal by to byť dôvod pre prijímanie rozhodnutia bez participácie. Obídenie verejnosti môže totiž priniesť oveľa väčší odpor. Je dôležité, aby sme na proces vyčlenili dostatočný čas a netlačili na prijatie rozhodnutia v čase keď je polarizácia najvyššia. V tomto prípade ambíciou participatívneho procesu nie je nevyhnutne smerovanie k spoločnej dohode, ale k vyjasneniu argumentov a zvyšovanie porozumenia argumentácii druhej strany (t. j. scenár 2, niekedy scenár 3).</p>
<p><b>Záber politiky</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dotkne sa prijaté rozhodnutie veľkej časti verejnosti alebo aktérov?</i></li> <li>• <i>Bude mať rozhodnutie vplyv na súčasné zákonné nároky?</i></li> </ul>	<p>Čím väčšej skupiny obyvateľstva sa prijaté rozhodnutie dotkne, tým skôr by sme mali nad participáciou uvažovať. Príkladom sú napríklad zmeny na úrovni školstva, ktoré sa dotýkajú veľkej časti obyvateľstva a rôznych ďalších aktérov.</p> <p>Pri zvažovaní koho zapojiť je dôležité zvážiť účasť aj tých, ktorí účasť momentálne nevyžadujú ale rozhodnutie sa bude dotýkať ich záujmov/ nárokov/prípadne práv</p>
<p><b>Nutnosť zapojenia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Vzťahuje sa na toto rozhodovanie legislatíva, ktorá vyžaduje participáciu zainteresovaných aktérov a/alebo verejnosti?</i></li> <li>• <i>Existujú medzinárodné dohovory, ktoré nariaďujú alebo odporúčajú participáciu</i></li> </ul>	<p>Pokiaľ existuje národná legislatíva a medzinárodné dokumenty, dohovory, ktoré vyžadujú alebo odporúčajú participáciu verejnosti, verejnosť by sme mali určite zapojiť.</p>

	<i>pri tvorbe tejto politiky?</i>	
<b>Potreba akceptácie politiky</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Potrebujeme dosiahnuť akceptáciu prijatej politiky širokým spektrom aktérov a verejnosti?</i></li> </ul>	Z rôznych dôvodov (aj v nadväznosti na vyššie menované) môže byť v našom záujme, aby prijatá politika bola vo veľkom akceptovaná, či pozitívne prijatá.

(inšpirované podľa Creightona, 2005)

### Rámik č. 1: Príklad z praxe: Pandémia COVID-19 na Slovensku – ako nezapojenie niektorých kľúčových aktérov môže ohroziť život

**Na jar 2020 Slovensko a svet bojovali s pandémiou nového koronavírusu ochorenia COVID-19. Slovensko sa mohlo dlho chváliť dobrými výsledkami vďaka opatreniam, ktoré prijala vláda. Posledný aprílový týždeň však začali prichádzať správy o výskyte nového koronavírusu v pezinskom domove sociálnych služieb (DSS). Takéto zariadenie, hoci jeho klientmi boli práve tí najzraniteľnejší, čo sa týka riadenia nespadá pod Ministerstvo zdravotníctva SR a sociálne služby už dlhšie avizovali, že nemajú ľudské ani materiálne prostriedky na ochranu svojich klientov.**

Napriek tomu predsedníčka Asociácie poskytovateľov sociálnych služieb po vypuknutí epidémie povedala, že za epidémiu v DSS nesie zodpovednosť minister zdravotníctva. Asociácia totiž vyzývala MZ SR už koncom marca, aby spustilo plošné testovanie zamestnancov domovov sociálnych služieb. To sa nestalo a po Veľkej noci prišli prvé obeť práve z jednej z DSS.

Koronakríza predstavovala bez pochyb veľkú skúšku pripravenosti vlády koordinovať odborníkov a kľúčových hráčov. Pri každom rozhodnutí musela vláda zvažovať rýchlosť reakcie. V čase krízy je nutný promptný dialóg s dôsledne identifikovanými kľúčovými aktérmi. Zostavenie poradného zboru (krízového štábu) z dostatočne rôznorodých kľúčových aktérov je aj v prípade krízovej situácie hlavou úlohou tých, ktorí sú za rozhodnutie zodpovední. V tomto prípade medzi poradcami chýbali práve praktici so skúsenosťou s poskytovaním sociálnych služieb najzraniteľnejšej skupine – seniorom.

### Kedy neparticipovať – NEzapájať verejnosť?

Existujú dôvody, pre ktoré je lepšie do tvorby vybranej politiky verejnosť nezapájať. Prostredníctvom Tabuľky č. 4 si môžete zmapovať v rámci vašej inštitúcie, či existujú dôvody, prečo sa rozhodnúť v danom prípade participácii vyhnúť.

Tabuľka č. 4: Mapujeme dôvody, prečo participáciu občanov nerobiť

Dôvody proti participácii	Otázky, ktoré nám môžu pomôcť	Zdôvodnenie
<b>Silná vnútorná opozícia voči participácii</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Existuje politický alebo technický záväzok inštitúcie pre špecifické znenie verejnej politiky?</i></li> <li>• <i>Vyskytujú sa v inštitúcii interní kľúčoví hráči, ktorí sú proti participácii?</i></li> <li>• <i>Môže silná opozícia zo strany interných aktérov spomaliť, príp. zmať participatívny proces?</i></li> </ul>	<p>Politický aktéri v rámci inštitúcie môžu svoju nevôľu voči participatívne procesu zdôvodňovať existujúcim politickým alebo technickým záväzkom pre špecifické znenie verejnej politiky, napr. tým čo voličom sľúbili v programovom vyhlásení vlády a nechcú to ohroziť zapojením aktérov s iným názorom do spolurozhodovania či diskusie.</p> <p>Pokiaľ existuje silná opozícia zo strany kľúčových interných kľúčových aktérov voči participatívne procesu musíme zvážiť, či takýto proces spúšťať. Práve interní aktéri totiž môžu celý začatý proces bojkotovať a celkom zmať. Prvým krokom v takom prípade by malo byť získať dostatočný počet kľúčových aktérov, ktorí sa postavia na stranu participatívne procesu.</p>
<b>Urgentnosť rozhodnutia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Máme dostatok času na zapojenie verejnosti (od úvodnej prípravy až po finálne rozhodnutie)?</i></li> <li>• <i>Je možné potrebnú úroveň participácie dosiahnuť vo vymedzenom čase?</i></li> <li>• <i>Existuje aj rezervný čas v prípade, že sa participatívne procesu predĺži?</i></li> </ul>	<p>Ak existuje nejaký tlak na rýchlosť rozhodnutia (nejaké nariadenia, nutnosť rýchleho opatrenia, tlak z EÚ a pod.) musíme zvážiť, či je možné začať plnohodnotný participatívny proces. Narýchlo robené procesy, ktoré prebiehajú skôr pro forma zožnú vlnu kritiky a prinesú viac škody ako úžitku. Verejnosť potrebuje byť o politike informovaná, no nie vždy je časovo možné zapojiť verejnosť aj do diskusie a rozhodovania.</p> <p>Niekedy je však potrebné zapojiť do diskusie minimálne vybraných kľúčových aktérov, obzvlášť pokiaľ ide o vážnu situáciu (príklad nájdete v Rámiku č. 1)</p>
<b>Objektívna nemožnosť participácie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Existuje v súčasnosti objektívne obmedzenie pre prístupnosť</i></li> </ul>	<p>Pokiaľ existujú objektívne prekážky v participácii verejnosti, je prirodzené, že sa cestou participácie nevyberieme. Takými situáciami môžu byť aj prípady možného konfliktu záujmov – v takom prípade je však dôležité zvážiť, či je možné</p>

	<p><i>informácií nutných pre rozhodovanie?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Viaže vašu inštitúciu aktuálne špecifická podoba politiky, ktorá neumožňuje participáciu?</i></li> </ul>	<p>napriek tomu participatívny proces realizovať a urobiť kroky, ktorý možný konflikt záujmov minimalizujú. Príkladom môže byť <a href="#">odporúčanie pre implementáciu Európskeho štrukturálneho fondu</a>, ktoré motivujú jednotlivé riadiace orgány do participatívnej tvorby výziev.</p>
<b>Absencia zdrojov</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Máme k dispozícii potrebné finančné zdroje?</i></li> <li>• <i>Máme k dispozícii potrebné ľudské zdroje? (Pozri <a href="#">Rámček 1</a>)</i></li> <li>• <i>Je možné získať potrebné zdroje na participáciu?</i></li> </ul>	<p>Bez vyčlenenia adekvátnych zdrojov participácia nie je možná, resp. jej podoba by mala ďaleko od participácie. Pozor, nedostatok zdrojov by sa nemal stať opakovaným argumentom pre vynechanie verejnosti z informovanosti, diskusie a rozhodovania.</p>

## Ako obhájiť/zabezpečiť participatívny proces?

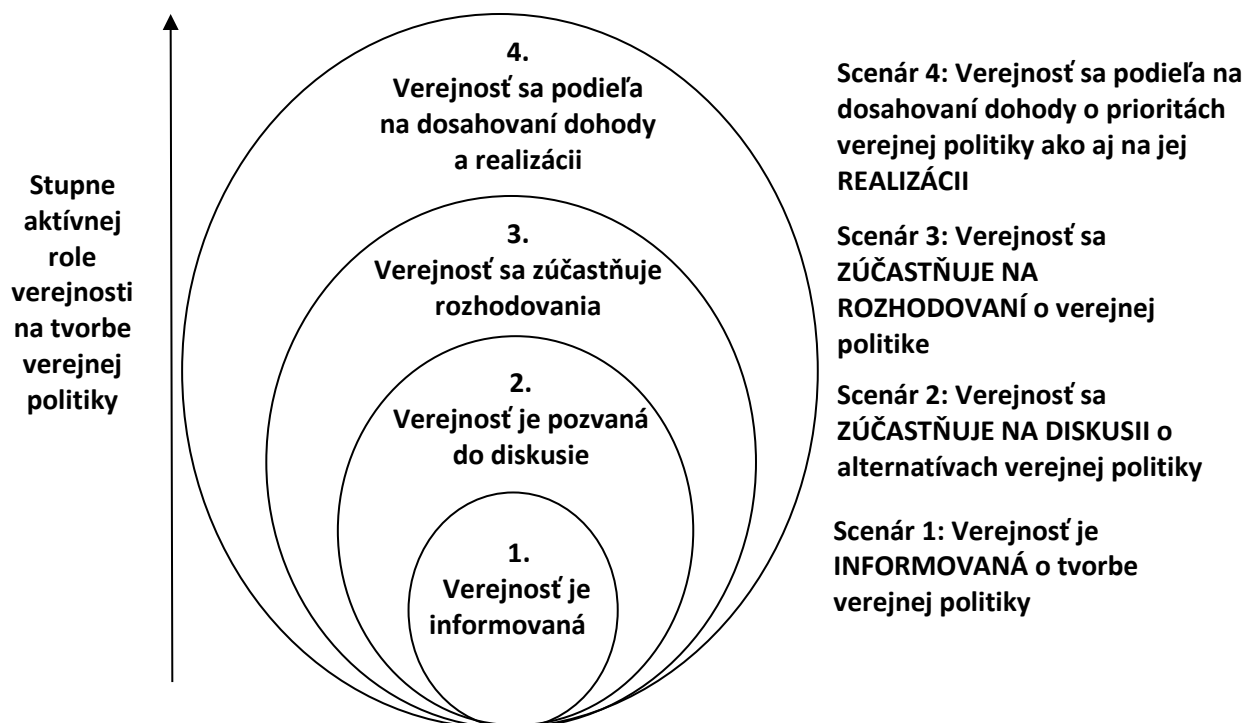
- Dohodnite sa na osobe, ktorá bude mať na starosti neustále sledovanie procesu a jeho napĺňanie (a bude najlepšie informovaná aj o harmonograme a jednotlivých krokoch).
- Dbajte na prípravu realistického časového plánu. Zvážte možné faktory, ktoré môžu spôsobiť zdržanie, realisticky odhadujte jednotlivé kroky realizácie.
- Pri tvorbe návrhu vyberajte metódy predovšetkým s ohľadom na ich efektívnosť pre proces, nie cenu.
- Buďte pripravení obhájiť cenu navrhovaného procesu. Sú nástroje, na ktorých je možné ušetriť a sú výdavky, ktorých obmedzenie by mohlo ohroziť efektívnosť procesu.
- Nezabudnite už počas prípravy osloviť budúcich spolupracovníkov a overiť ich časové možnosti (napríklad facilitátorov, grafikov a pod.).
- Súčasťou návrhu procesu môže byť pomenovanie alternatív a príprava krízových scenárov (v prípade, že očakávate v procese úskalia).
- Súčasťou návrhu by malo byť aj overovanie a získavanie spätnej väzby o účinku informovania.

## Akú úroveň participácie zvoliť?

Pokiaľ urobíme rozhodnutie, že chceme, aby sa na tvorbe verejnej politiky podieľala verejnosť, neznamená to, že dokážeme použiť univerzálny postup participácie. Celkovo môžeme hovoriť o **štyroch úrovniach participácie**:

1. Informovanie verejnosti o zámere vytvoriť/zmeniť konkrétnu politiku a o obsahu zvažovaných zmien
2. Pozvanie občanov (zástupcov občanov) aj do diskusie a výmeny argumentov vo vzťahu ku zamýšľanej politike (konzultácie)
3. Účasť verejnosti na rozhodovaní (vyjednávanie zainteresovaných aktérov a dosahovanie spoločnej dohody o výslednej podobe verejnej politiky).
4. Verejnosť a zainteresovaní aktéri sa podieľajú na dosahovaní dohody o spoločných prioritách ako aj na plánovaní postupu realizácie a následnej implementácii verejnej politiky.

## Štyri úrovne/scenáre zapájania verejnosti



Môže sa stať, že nedostatočné zapojenie verejnosti do tvorby verejných politík neplynie z nezájmu, ale skôr z nejasnosti, aké by mali byť zapojenie verejnosti intenzívne. Nie je možné jednotlivé scenáre aplikovať univerzálnne. Pri nevhodnom stupni zapojenia totiž hrozí, že sa verejnosť vzbúri vo chvíli, keď bude mať pocit, že je vynechaná pri dôležitých diskusiách alebo sa naopak stretne s nezaujmom a frustráciou zapojených obyvateľov, pokiaľ sa majú vyjadrovať k otázkam a témam, ku ktorým nemajú čo povedať (chýba im expertíza, témy sa ich netýkajú...). Pri výbere scenára pre participatívnu tvorbu verejnej politiky môžeme uvažovať oddelene o úrovni participácie zmapovaných zainteresovaných aktérov a o úrovni participácie občanov.

## Scenár 1: Verejnosť je informovaná o tvorbe politiky

V tomto scenári sa nepočíta s aktívnou rolou verejnosti, v podstate sa predpokladá iba jednostranné informovanie.

### Checklist: Kedy použiť Scenár 1?

verejnú politiku je potrebné prijať v krátkom čase, téma verejnej politiky je pomerne odborná a zainteresovaných aktérov mimo našej inštitúcie nie je veľmi veľa, verejnosť je o téme málo informovaná (ide o novú tému a neexistuje o nej rozvinutý diskurz), názory expertov a odbornej verejnosti v téme verejnej politiky nie sú vo výraznom konflikte, vnútri inštitúcie existuje opozícia voči participatívne procesu existujú záväzné rámci pre prijímanú verejnú politiku.

### Cieľ participácie podľa scenára 1:

Verejnosť je včas a zrozumiteľne informovaná o verejnej politike. Na základe dostupných informácií má základné porozumenie problému, ktorý verejná politika rieši. Akceptuje rozhodnutie o podobe verejnej politiky a predpokladáme implementáciu politiky bez väčších komplikácií a odporu.

### Na čo si dávať pozor?

Je veľký rozdiel v tom, či poskytovanie informácií verejnosti je realizované ešte pred rozhodnutím, alebo až po ňom. Informovanie na začiatku zvažovania tvorby novej verejnej politiky (a počas procesu prijímania politiky) je postupom, ktorý umožňuje participáciu, zatiaľ čo informovanie len o výslednej podobe verejnej politiky je politickým marketingom. Preto pri tomto scenári informujeme verejnosti v priebehu celého procesu tvorby politiky.

### Rámik 2: Príklad z praxe: Agenda 2030

**Koncom roka 2017 vznikla iniciatíva Úradu podpredsedu vlády SR pre informatizáciu a investície v spolupráci so splnomocnencom vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti Martinom Giertlom implementovať Agendu 2030 prostredníctvom participatívnej identifikácie národných priorít.**

Cieľom participatívneho procesu v rámci pripomienkovania návrhu Národných priorít implementácie Agendy 2030 bolo:

- identifikovať a zapojiť zainteresovaných aktérov do diskusie o národných prioritách implementácie Agendy 2030 na Slovensku,
- validovať/ podrobiť oponentúre návrh piatich národných priorít implementácie Agendy 2030 (pripravený Prognostickým ústavom SAV v decembri 2017, Príloha 1) a vytvoriť podklad pre rozhodovanie Rady vlády SR pre Agendu 2030 pre udržateľný rozvoj,
- informovať verejnosť (najmä prostredníctvom webovej stránky) o Agende 2030, navrhovaných národných prioritách, participatívnych aktivitách a možnostiach účasti verejnosti pri implementácii a monitoringu národných priorít Agendy 2030.

Vzhľadom na veľmi limitovaný čas na participatívny proces (tri mesiace) bola na úrovni laickej verejnosti zvolená 1. úroveň/scenár participácie (informovanie) a na úrovni zainteresovaných aktérov 2. úroveň /scenár participácie (zapojenie do diskusie a výmeny

argumentov vo vzťahu ku zamýšľanej verejnej politike). Rozhodovacia funkcia v tomto prípade bola rezervovaná Rade vlády pre Agendu 2030 pre udržateľný rozvoj, v ktorej sú však reprezentovaní niektorí kľúčoví zainteresovaní aktéri.

Východiskovým materiálom pre participatívny proces bol návrh priorit Prognostického ústavu SAV. Následne bolo identifikovaných až 250 zainteresovaných aktérov. Bola vytvorená tzv. Komora zainteresovaných aktérov (ktorá bola súčasťou Pracovnej skupiny pre Agendu 2030 a NIP (Národný investičný plán), ktorá priamo komunikovala s Radou vlády pre Agendu 2030 pre udržateľný rozvoj). Úlohou komory bolo aktívne sledovať a prepájať participatívne aktivity v jednotlivých témach. Ku každej z navrhovaných priorit totiž prebehli dva tematické semináre, ktoré slúžili na diskusiu a zber podnetov od zainteresovaných aktérov. Okrem toho paralelne prebiehala diskusia s mladými ľuďmi, ktorú organizovala Iuventa – Slovenský inštitút mládeže a dostupná bola aj webová stránka, ktorá o procese informovala. Za následné spracovanie výstupov bol zodpovedný expertný tím. Výsledný materiál bol v júni 2018 po rokovaní vlády SR schválený.

Celú správu z procesu nájdete [online](#).

## Scenár 2: Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky

Tento scenár umožňuje aktívnu rolu verejnosti. Informovanie verejnosti je prirodzenou súčasťou aj tohto scenára, a to od začiatku celého procesu až po informovanie o využití návrhov a pripomienok stakeholderov a verejnosti v závere procesu. Diskusia o aspektoch problému a alternatívach jeho riešenia je postavená na úplnom informovaní zainteresovaných aktérov a verejnosti. Odporúčame aby sa na diskusii zúčastňovali nielen rôznorodí zainteresovaní aktéri ale priamo aj tvorcovia politiky. Ich účasť na diskusii umožní hlbšie porozumenie argumentácii zainteresovaných.

### Checklist: Kedy použiť “scenár 2: Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky”?

- problému, ktorý má riešiť budúca verejná politika, existuje verejná diskusia, verejnosť sa zaujíma o možné riešenia,
- v spoločnosti sú sformované názorové skupiny,
- odborníci presadzujú odlišné prístupy k riešeniu verejného problému, možné riešenia môžu polarizovať spoločnosť,
- potreba prijať verejnú politiku nie je urgentná, ale existuje tlak na zmenu súčasného prístupu k riešenému problému,
- verejná správa disponuje kľúčovými zdrojmi potrebnými pre realizáciu politiky vlastnými inštitúciami, prostredníctvom rezortných dotačných, grantových schém, či inými mechanizmami financovania realizácie politiky (napr. Stratégia rozvoja dopravy SR),
- kľúčoví hráči vo verejnej správe vnímajú potrebu vstupov/informácií od zainteresovaných aktérov,
- v rámci verejnej inštitúcie neexistuje zásadné obmedzenie pre realizáciu participatívneho procesu (v inštitúcii nie je neprekonateľná opozícia voči procesu, so zainteresovanými aktérmi je možné zdieľať nevyhnutné informácie).

## Cieľ participácie podľa scenára 2

Získať informácie o spektre názorov a porozumieť argumentácii a zdôvodneniam, ktoré presadzujú stakeholderi a verejnosť a na základe ich vyhodnotenia a konzultácií s odborníkmi rozhodnúť o výslednej podobe novej politiky.

### Na čo si dávať pozor?

V rámci tohto scenára nestačí realizovať prieskumy verejnej mienky doplnené individuálnymi konzultáciami s vybranými zainteresovanými. Podstatné je vstúpiť do diskusie, ktorej sa zúčastňujú ako zainteresovaný aktéri, tak aj tvorcovia verejnej politiky.

Výstupy z participatívneho procesu v tomto scenári sú obzvlášť závislé od toho, koho do procesu vyzveme. Veľkú pozornosť musíme preto venovať otázke, kto sa má diskusie zúčastniť (pozri kapitolu [Identifikácia zainteresovaných aktérov](#)). Priestor by mali dostať rôznorodé a pestré záujmové skupiny.

### Rámik 3: Príklad z praxe: Skúsenosti s participáciou na príprave Národného akčného plánu pre deti na roky 2013-2017

Pri participácii verejnosti by sme mali naozaj premýšľať o skutočných kľúčových aktéroch, ktorých sa verejná politika dotkne. Jednou s často opomínanou skupinou sú deti a mladí ľudia, na ktorých by sme pri príprave tvorby verejných politík nemali zabúdať.

Dobry príkladom je skúsenosť s participáciou na príprave Národného akčného plánu pre deti na roky 2013 - 2017. Išlo o spojenie iniciatívy Slovenského výboru pre UNICEF, ktorý bol zapojený do kvalitatívneho výskumu s názvom „Deti o svojich právach: Kvalitatívna sonda do života detí na Slovensku“ a sekretariátu Výboru pre deti a mládež, ktorý v tom čase začal s prípravou akčného plánu. Realizovaný výskum preto bolo možné použiť ako formu participácie detí a vznikli tak podklady pre pripravovaný akčný plán.

Výskumu sa zúčastnil reprezentatívny výber 19 detí, ktoré sa v rámci víkendového pobytu zúčastňovali rôznorodých fókusových skupín, pološtruktúrovaných rozhovorov, *world cafe* diskusií a kreatívnych workshopov na tému detských práv v ich živote.

Táto skúsenosť poukazuje na dôležitosť spolupráce medzi štátnym a neziskovým sektorom, bez ktorého by participácia nemohla vzniknúť, nakoľko sekretariát Výboru pre deti a mládež, ktorý mal na starosti tvorbu plánu na to nemal vyčlenené prostriedky. Štúdia sa tak stala podkladom pre tvorbu plánu.

Samozrejme, skúsenosť s takouto participáciou detí bola nová a je možné sa z nej poučiť. Najvýznamnejším poučením ostáva, že participácia by nemala slúžiť iba ako podklad na tvorbu dokumentu, ale poslúži aj ako následná kontrola pri odpočte napĺňania ukazovateľov. Poukazuje na absenciu systematických možností zapájania takých skupín, ako sú deti a mládež, no odhaľuje aj to, že pre participáciu je možné nachádzať kreatívne cesty.

Viac sa o participácií detí a mládeže (a iných zraniteľných skupín sa dočítate v publikácii [12 prípadových štúdií participácie zraniteľných skupín](#) (Gallová Kriglerová, E., Lajčáková, J., Kadlečíková, J., Holka Chudžíková, A., 2018).



### Scenár 3: Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike

V tomto scenári sa počíta s aktívnou rolou zainteresovaných aktérov a verejnosti. Hlavnou úlohou inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej politiky je riadenie vzájomného vyjednávania, hľadania dohody a koordinácie aktivít rôznorodých účastníkov.

V tento scenári sa počíta s výrazne aktívnou rolou zainteresovaných aktérov. Informovanie verejnosti je prirodzenou súčasťou tohto scenára, a to od začiatku celého procesu. Diskusia o optimálnom riešení je postavená na úplnom informovaní všetkých zložiek verejnosti.

#### Checklist: Kedy použiť scenár 3: „Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike“?

- o predmete budúcej politiky existuje pomerne rozvinutá verejná diskusia,
- v spoločnosti sú výrazne artikulované názorové skupiny,
- odborníci a zainteresovaní aktéri predstavujú rôzne, v niektorých prípadoch priam protichodné, prístupy k verejnej politike,
- je možné identifikovať široké spektrum zainteresovaných aktérov, ktorých spolupráca je významná pri implementácii verejnej politiky,
- kľúčoví hráči vo verejnej správe vnímajú potrebu vstupov/informácií od zainteresovaných aktérov,
- v rámci verejnej inštitúcie neexistuje zásadné obmedzenie pre realizáciu participatívneho procesu (v inštitúcii nie je neprekonateľná opozícia voči procesu, so zainteresovanými aktérmi je možné zdieľať nevyhnutné informácie).

#### Ciele participácie podľa scenáru 3:

V tomto scenári je dôležité dosiahnuť vysoký stupeň akceptácie zamerania výslednej verejnej politiky (nielen porozumenia pre rôznorodosť názorov). Komunikácia s verejnosťou a so všetkými strategickými stakeholdermi je od počiatku vedená v takom duchu, aby bolo možné dosiahnuť pokiaľ možno maximálnu akceptáciu a ideálnom prípade aj zhodu na tom, aké riešenia budú prijaté.

#### Na čo si dávať pozor?

Je dôležité už v úvode procesu jasne pomenovať rolu jednotlivých okruhov identifikovaných zainteresovaných aktérov. Intenzita zapojenia jednotlivých okruhov zainteresovaných môže byť odlišná. V tom prípade je kľúčové aby od začiatku bolo zrejmé aký vplyv na konečné rozhodnutie budú mať, inak ich motivácia zapojiť sa bude veľmi nízka. Zároveň však musia zúčastnené strany pochopiť, že nie je v silách ani možnostiach participácie, kompletne naplniť požiadavky všetkých zainteresovaných.

#### Rámik 4: Príklad z praxe – stratégia v oblasti kultúry

**V júli 2013 začalo Ministerstvo kultúry SR prípravu Stratégie rozvoja kultúry SR na roky 2014 – 2020. V tomto prípade sa ministerstvo rozhodlo do tvorby stratégie intenzívnejšie zapojiť kultúrne inštitúcie v svojej zriaďovateľskej kompetencii (3. úroveň participácie)**

### **a aktérom zo širšej kultúrnej obce umožnilo pripomienkovanie návrhov stratégie (2. úroveň participácie).**

V rámci participatívneho procesu prebehla séria 5 workshopov, v rámci ktorých vznikol prvý návrh stratégie a následná konferencia, na ktorej sa prediskutoval druhý návrh stratégie. V úvode procesu prebehla analýza aktuálneho stavu kultúry na Slovensku, ktorá slúžila ako podklad pre tvorbu strategických priorít. Celý proces tvorby dokumentu mala na starosti pracovná skupina, ktorá pozostávala zo zástupcov Ministerstva kultúry SR, Slovenského národného múzea a Slovenskej národnej galérie a Slovenského ľudového umeleckého kolektívu. Za projektový manažment, koordináciu a facilitáciu stretnutí boli zodpovední externí experti.

Workshopy sa konali v Bratislave, vo Zvolene a v Košiciach a mali za cieľ informovať o procese tvorby stratégie, prvom návrhu stratégie, zozbierať pripomienky a návrhy pre dokument. Zároveň slúžili na diskusiu o oblastiach, ktoré mohli priniesť prípadné nezhody.

Workshopy mali podobu verejných akcií, ktorých kapacita bola limitovaná iba priestorom. Účastníci, identifikovaní aktéri pôsobiaci v oblasti kultúry, boli oslovení priamo e-mailom. Zároveň pre potreby procesu vznikla aj stránka [www.strategiakultury.sk](http://www.strategiakultury.sk). Workshopov sa spolu zúčastnilo 90 účastníkov (zástupcovia výskumných a akademických inštitúcií, samospráv, predstavitelia múzeí a galérií, zástupcovia mimovládnych neziskových organizácií, predstavitelia štátnych divadelných a hudobných inštitúcií a iní odborníci a odborníčky).

Po zapracovaní pripomienok tak vznikol druhý návrh stratégie, ktorý bol prediskutovaný v rámci konferencie, ktoré bolo otvoreným stretnutím, ktorého sa zúčastnilo celkom 84 ľudí. Participatívna tvorba stratégie bola pozitívne prijatá a zapojenie zainteresovaných aktérov nepochybne prispelo k tvorbe kvalitnej stratégie pre rozvoj kultúry na Slovensku.

### **Scenár 4: Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii**

V tomto scenári sa počíta s aktívnou rolou zainteresovaných aktérov nielen pri formulácii priorít verejnej politiky ale aj pri jej implementácii. Hlavnou úlohou inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej politiky je riadenie vzájomného vyjednávania, hľadania dohody a koordinácie aktivít rôznorodých účastníkov.

#### **Checklist: Kedy použiť scenár 4: „Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii“?**

- o predmete budúcej politiky existuje pomerne rozvinutá verejná diskusia,
- v spoločnosti sú výrazne artikulované názorové skupiny,
- odborníci a zainteresovaní aktéri predstavujú rôzne, v niektorých prípadoch priam protichodné, prístupy k verejnej politike,
- je možné identifikovať široké spektrum zainteresovaných aktérov, ktorých spolupráca je významná pri implementácii verejnej politiky,
- verejná správa, resp. inštitúcia zodpovedná za prípravu verejnej politiky nemá dostatočné kapacity, zdroje, prípadne autoritu na realizáciu budúceho rozhodnutia,

- ❑ problém, ktorý rieši verejná politika je komplexný a pri jeho riešení musí štát spolupracovať s rôznorodými inštitúciami, samosprávou, MNO, občianskymi iniciatívami, miestnymi komunitami a aj neformálnymi lídrami,
- ❑ v rámci verejnej inštitúcie neexistuje zásadné obmedzenie pre realizáciu participatívneho procesu (v inštitúcii nie je neprekonateľná opozícia voči procesu, so zainteresovanými aktérmi je možné zdieľať nevyhnutné informácie).

#### Cieľ participácie podľa scenáru 4:

V tomto scenári je dôležité dosiahnuť dohodu na zameraní verejnej politiky (nielen porozumenia pre rôznorodosť názorov, alebo pasívnu akceptáciu rozhodnutia štátu). Zároveň je dôležité dosiahnuť dohody na spoluúčasti zapojených zainteresovaných aktérov na implementácii politiky – bez ktorej, by finálna verejná politika bola len ďalším dokumentom v políci, nie vykonávané rozhodnutie exekutívy.

#### Na čo si dávať pozor?

Význam záväzku, ktorý na seba berie orgán, ktorý je za celý proces zodpovedný (napr. vláda, ministerstvo, samospráva), je v tomto scenári najväčší - nejde totiž iba o záväzok zrealizovať participatívny proces otvorený verejnosti, ale akceptovať to riešenie, ktoré bude vybraté v náročnom procese vzájomných konzultácií a argumentácií všetkých stakeholderov, pracovných skupín, vyjednávacích tímov a ďalších a toto riešenie presadiť v definitívnom rozhodnutí o konkrétnej podobe novej verejnej politiky.

#### Identifikácia zainteresovaných aktérov

Medzi zainteresovaných aktérov patrí každá inštitúcia, organizácia, skupina alebo jednotlivec, ktorí si vo vzťahu k prijímaniu nových verejných politík môžu niečo nárokovať; majú právo spolurozhodovať o zdrojoch, využívajú, alebo poskytujú služby, alebo sú priamo ovplyvnení činnosťami v rámci implementácie verejnej politiky (upravené Bryson, 1988). Vo vzťahu k rozhodovaniu rozoznávame tri základné kategórie stakeholderov: 1) tí, ktorí sú formálne zodpovední za rozhodnutie, 2) tí, ktorí rozhodnutím budú ovplyvnení, alebo majú nejaký záujem na rozhodnutí a 3) tí, ktorí nejakým spôsobom môžu znemožniť alebo ovplyvniť realizáciu rozhodnutia (Potapchuk, 1991).

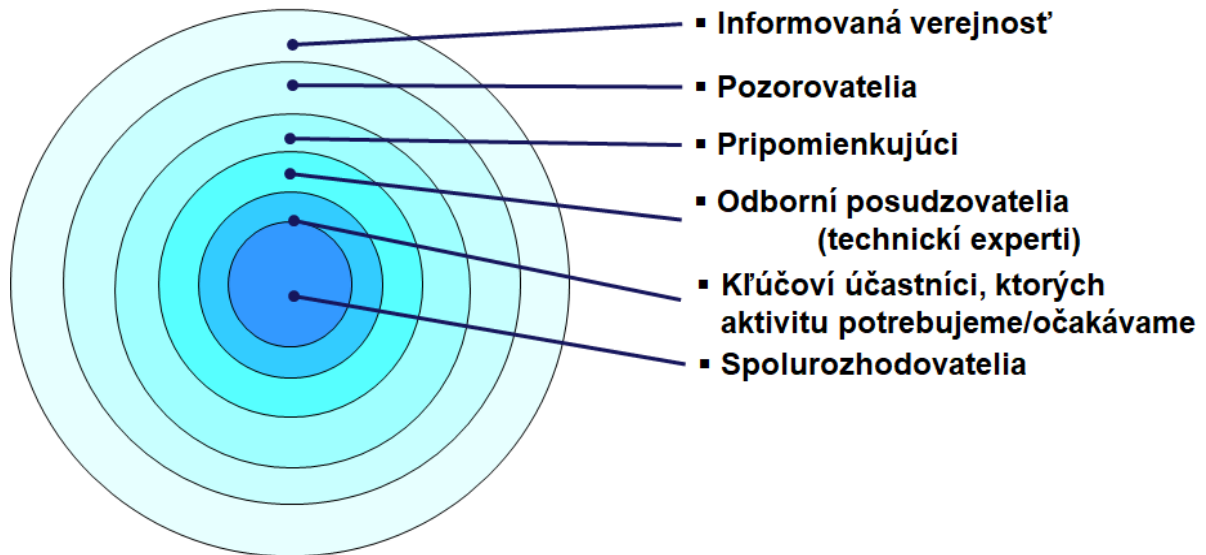
Analýza zainteresovaných aktérov je pre každý participatívny proces kľúčová, niekedy dokonca predchádza rozhodnutiu o tom, či ísť cestou participácie, príp. aký stupeň participácie verejnosti zvoliť.

#### Prečo je dôležitá analýza zainteresovaných aktérov/ stakeholderov?

- Odpovedá na to, koho do procesu zapojiť.
- Pomáha nám pri návrhu participatívneho procesu.
- Umožní nám včas odhaliť potenciálne konfliktné oblasti.
- Dobře urobená analýza stakeholderov a ich adekvátne zapojenie je predpokladom pre prevenciu vzniku a eskalácie konfliktov a blokovania participatívneho procesu.

## Úroveň stakeholderov: Nie je stakeholder ako stakeholder

Nie každý identifikovaný stakeholder musí byť zapojený rovnakým spôsobom. Práve spôsob zapojenia závisí od toho, ako veľmi je stakeholder vplyvný a nakoľko sa ho téma týka. Úroveň stakeholderov by sme mohli znázorniť nasledovným obrázkom:



<b>Názov stakeholdera</b>	<b>Krátky opis záujmu a vplyvu na participatívny proces</b>	<b>Vlastné poznámky – návrhy reálnych stakeholderov</b>
<b>Spolurozhodovatelia</b>	Najdôležitejší aktéri. Majú rozhodovaciu právomoc (daná legislatívou, prípadne organizačnou štruktúrou inštitúcie, ktorá má zodpovednosť za prípravu politiky).	
<b>Kľúčoví účastníci, ktorých aktivitu potrebujeme/ očakávame</b>	Majú vysoký záujem o tému politiky. Sú odbornými kapacitami v téme politiky.	
<b>Odborní posudzovatelia (technickí experti)</b>	Viac než rozhodovaciu právomoc majú kompetenciu vyjadriť sa a odborne zhodnotiť pripravovanú politiku. Povinnosť pripomienkovať môže byť daná aj zákonnou úpravou.	
<b>Pripomienkujúci</b>	Dotknuté subjekty a ich združenia, záujmové združenia inštitúcií, ale aj jednotlivcov. Zvyčajne sa sami chcú vyjadriť.	
<b>Pozorovatelia</b>	Zaujímajú sa o proces, no samotné rozhodnutie o výzve sa ich silno nedotýka alebo na ňom nemajú záujem. Je dôležité ich priebežne informovať.	
<b>Informovaná verejnosť</b>	Ide o všeobecnú verejnosť (vrátane expertov, inštitúcií), ktorých sa síce výsledná podoba politika dotkne, no aktuálne nemajú záujem sa vyjadrovať.	

Pomocná tabuľka pre správnu identifikáciu stakeholderov

Mali by sme si zároveň dávať pozor, aby sme identifikovali a prizvali do spolupráce aktérov rôznych záujmov, pozícií, ale aj sektorového pôsobenia:

- jednotlivci, experti v téme,
- predstavitelia štátnych, medzinárodných či vedeckých inštitúcií,
- mimovládny sektor,
- formálne a neformálne názorové zoskupenia,
- existujúce rady, platformy, komisie,
- iní.

#### Rámik č. 5: Príklad identifikovaných stakeholderov

**Môžeme si predstaviť hypotetický príklad, že naša sekcia bola poverená prípravou strategického dokumentu v oblasti podpory a ochrany zdravia obyvateľstva SR. Keďže ide o tak kľúčovú tému, je pochopiteľné, že prijatie stratégie “od stola” by vyvolala vlnu nevôle a kritiky z rôznych strán. Kým by sme premýšľali nad procesom participácie, mali by sme sa venovať aj komplexnému zmapovaniu stakeholderov. Takéto analýza by nás priviedla zrejme k nasledovným výsledkom:**

Medzi spolurozhodovateľov by patrili:

- Ministerstvo zdravotníctva SR (minister, štátni tajomníci, generálni riaditelia jednotlivých sekcií),
- premiér,
- iné rezorty a pod.

Medzi kľúčových účastníkov by patrili:

- Úrad verejného zdravotníctva,
- zdravotné poisťovne,
- zástupcovia sekcií a odborov MZ SR,
- Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou,
- Kancelária WHO na Slovensku.

Medzi technických expertov by sme zaradili:

- sieť zdravotných zariadení,
- VÚC,
- odborné komory.

Medzi pripomienkujúcich by patrili:

- patientske organizácie
- univerzity a vysoké školy,
- združenia medikov,
- Radu vlády pre občanov so zdravotným znevýhodnením,
- aktívni lekári,
- široká odborná verejnosť.

Medzi pozorovateľmi by boli:

- médiá,
- pacienti,
- informovaná verejnosť,
- obyvateľstvo SR.

Zoznam samozrejme nie je vyčerpávajúci a kompletný. Môžeme však vidieť, že spektrum aktérov je široké a rôznorodé a nemožno očakávať, či dokonca vyžadovať od všetkých aktérov rovnakú mieru angažovanosti a záujmu o tému.

## Ako správne identifikovať stakeholderov

Analýza stakeholderov prebieha na každej úrovni zapojenia verejnosti. Preto by sme si v každom scenári mali položiť otázku, kto je vlastne verejnosť, ktorá má byť informovaná a do procesu zapojená. Pomôcť nám môžu nasledovné otázky:

- Kto má na téme záujem?
- Kto sa doteraz k téme verejne vyjadroval?
- Koho ovplyvní rozhodnutie a realizácia politiky?
- Kto môže mať dopad na realizáciu diskusii, rozhodnutie a následnú implementáciu politiky?
- Kto sú odborníci v tejto oblasti?
- Ak v minulosti existovala diskusia o tejto téme, kto sa k nej vyjadril?
- Kto sú reprezentanti, ktorí sú prístupní konštruktívnemu vyjednávaniu a majú dôveru názorovej skupiny, ktorú zastupujú?
- Koho výsledné rozhodnutie ovplyvní?
- Kto by mohol mať záujem toto rozhodnutie nejako meniť?
- Kto môže ovplyvniť povahu rozhodnutia, príp. jeho výklad alebo jeho realizáciu?
- Sú skupiny obyvateľstva, inštitúcií, ktorých rozhodnutie nejako špecificky zasiahne?
- Sú skupiny obyvateľstva, inštitúcií, ktorých rozhodnutie významne zvýhodní/znevýhodní?

### Dobrá rada: Správne zacielená informačná kampaň

Pri identifikácii stakeholderov by sme nemali ostať spokojní s výsledkom v znení “široká verejnosť”. A to ani v situáciách, kedy potrebujeme časť aktérov predovšetkým informovať, no hlbšiu úroveň zapojenia neočakávame alebo nepotrebujeme. Správne zameraná informačná kampaň totiž pracuje so špecifikáciou a segmentáciou jednotlivých cieľových skupín, vďaka čomu vie lepšie formulovať posolstvá kampane a zvoliť správne informačné nástroje.

## Analýza záujmov zainteresovaných aktérov

Už v rámci identifikácie stakeholderov sa môžeme pozrieť, aké sú záujmy aktérov a či v procese môže prísť k stretu záujmov týchto aktérov. Možného konfliktu by sme sa nemali báť, ani sa mu umelo vyhýbať. Skorou identifikáciou záujmov a ich možných stretov sa vieme na situácie lepšie pripraviť a následne ju lepšie zvládnuť.

Pri rozmyšľaní nad záujmami aktérov nám môžu pomôcť tieto otázky:

- Čo vieme o záujmoch identifikovaných zainteresovaných aktérov?
- Aké záujmy, v súvislosti s prijímanou verejnou politikou, majú identifikovaní spolurozhodovatelia a kľúčoví účastníci?
- V čom sú tieto záujmy vzájomne súvisiace a v čom protichodné?
- Medzi kým možno predpokladať vznik koalície?
- Aká je moc a sila aktérov? Sú aktéri zastrešení jednotlivcami, organizovanými skupinami či inštitúciami?
- Aké sú potenciálne spoločné záujmy?
- Aké sú pozície jednotlivých aktérov?
- Aké je, že medzi aktérmi vyescaluje konflikt?
- Ako by vyzerala možná situácia dohody, príp. kompromisu?



## Zdroje

OECD (2001), Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264195578-en>.

Creighton, J.L. (2005). The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement. San Francisco: Jossey-Bass/Wiley Imprint. Dostupné online: <https://smartnet.niua.org/sites/default/files/resources/Public%20Participation%20Handbook.pdf>.

Plichtová, J., Šestáková, A. (2018): Slovník základných pojmov participácie občanov a verejnosti v kontexte demokracie. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti,