

1. NASTAVENIE AGENDY A ORGANIZÁCIA PROCESU

Zvážte:

- dôvody zapojenia verejnosti
- vhodnosť problému pre participáciu
- otázky a problémy, ktoré budú predmetom procesu
- nástojčivosť problému pre verejnosť
- riešiteľnosť problému na danej úrovni
- potenciálne konflikty a koalície
- postoje, stupeň polarizácie
- prekážky implementácie

Zabezpečte:

- stanovenie jasných a dosiahnuteľných cieľov
- procesný doprovod (organizácia, facilitácia)
- rozdelenie úloh a rolí
- časový harmonogram (ideálne s časovou rezervou)
- scenár procesu
- vyvážené informačné podklady
- zapojenie verejnosti do výberu cieľov a tvorby agendy (ak je to možné)

1.1 Vhodnosť problému pre participáciu

POZOR!

Nie všetky problémy sú vhodné pre participáciu. Participatívny proces nie je vhodný organizovať (alebo ho treba minimálne dôkladne zvážiť) vtedy, keď:

- rozhodnutie už bolo urobené
- vo vnútri organizácie existuje silná opozícia voči participácii
- riešenie musí byť prijaté okamžite a na participatívny proces nie je dostatok času
- neexistuje dostatok zdrojov na realizáciu procesu
- kvalifikované rozhodnutie vyžaduje informácie, avšak informácie z legitímnych dôvodov nemôžu byť poskytnuté verejnosti

POZOR!

Participatívny proces je naopak vhodný najmä vtedy, keď:

- rozhodnutie / verejná politika sa týka hodnôt, preferencií, záujmov alebo priorít
- rozhodnutie / verejná politika bude mať významné dopady na niektoré skupiny obyvateľstva
- implementácia rozhodnutia / verejnej politiky si bude vyžadovať spoluprácu verejnosti
- verejnosť disponuje informáciami, ktoré môžu skvalitniť rozhodnutie alebo viesť k inovatívnym riešeniam
- organizátori procesu chcú posilniť vzťahy s verejnosťou (občianskou spoločnosťou), posilniť legitimitu, nájsť riešenie, ktoré bude široko akceptované
- vyžaduje to legislatíva

POZOR!

Aj tie problémy, ktoré sa zdajú byť čisto vecou odbornej či technickej expertízy často zahŕňajú aspekty, ktoré súvisia s hodnotovými preferenciami. V takom prípade by do rozhodovania mala byť prizvaná aj verejnosť.

1.2 Mapovanie tém a aktérov

POZOR!

V úvode participatívneho procesu by malo prebehnúť systematické mapovanie zainteresovaných aktérov, hodnotových pozícií a tém, vrátane tých, ktoré sú potenciálne konfliktné. Včasným identifikovaním rôznych záujmov možno predísť problémom v ďalšom procese.

1.3 Stanovenie cieľov a podmienok

POZOR!

Účastníci participatívneho procesu by sa na ňom mali podieľať už vo fáze definovania problému a nastavovania pravidiel, rolí a cieľov. Už rámcovanie problému determinuje spektrum možných alternatív riešenia. Ciele by mali byť jasne definované podľa SMART a ich napĺňanie by malo byť pravidelne vyhodnocované.

POZOR!

Mal by byť jasný časový rámec procesu, finančné náklady, zodpovednosti a kompetencie jednotlivých aktérov a všetky ostatné podmienky (napr. legitimita pracovných skupín, záväznosť ich rozhodnutí a pod.).

1.4 Výber metód a organizácia procesu

POZOR!

Pri výbere metód treba zvážiť, akú časovú investíciu (a iné zdroje) od účastníkov budú vyžadovať a aké možnosti ovplyvniť proces im dávajú. Ak je pre nich pomer snahy a možných výsledkov nepriaznivý, s najväčšou pravdepodobnosťou sa nezapoja (pokiaľ nejde o problém, ktorý sa ich intenzívne dotýka).

POZOR!

Slabšie stupne participácie bez skutočného vplyvu na rozhodnutie môžu byť verejnosťou vnímané ako pseudoparticipácia. Formálna participácia je horšia ako žiadna, pretože môže výrazne ohroziť dôveru verejnosti v to, že na ich názore skutočne záleží.

POZOR!

Výber metód zapájania verejnosti treba prispôsobiť cieľom procesu – napr. ak je cieľom podpora spolupráce a dôvery medzi aktérmi, je potrebné uprednostniť nástroje, ktoré umožňujú intenzívnu vzájomnú interakciu a kvalitnú diskusiu. Formát verejného vypočutia nie je vhodný.

POZOR!

Spôsob organizácie procesu (napr. čas stretnutí) môže predstavovať bariéru pre veľkú časť verejnosti (napr. dopoludňajšie stretnutia pre ľudí, ktorí chodia do zamestnania). Rôzne cieľové skupiny majú svoje špecifiká, ktoré treba identifikovať a prispôsobiť im proces.

POZOR!

Príliš vysoký počet účastníkov pracovných skupín môže viesť k nízkej interaktivite a nízkej efektívnosti skupiny. Ak dizajn procesu zahŕňa tematické podskupiny, je dôležité, aby fungoval prenos informácií medzi skupinami.

1.5 Scenár procesu a časový harmonogram

POZOR!

Plán participatívneho procesu by mal byť detailný, ale zároveň flexibilný. To znamená priebežne sledovaný a vyhodnocovaný, aby bolo možné v jeho priebehu uskutočniť zmeny podľa vzniknutej situácie. Je potrebné počítať s časovou rezervou ako aj s externými faktormi (napr. vplyv politických cyklov, voľby). Nenačisovať dôležité udalosti na obdobie letných prázdnin a pod.

POZOR!

Ak má mať participatívny proces zmysel, je kriticky dôležité zaistiť si podporu kľúčového rozhodovacieho subjektu. Ak budú predstavitelia tohto subjektu súčasťou procesu, ich rozhodovanie o prijatí danej politiky bude informovanejšie a zodpovednejšie.

POZOR!

Príprava na participatívny proces by mala obsahovať aj plán hodnotenia procesu (čo sa bude monitorovať, aké sú indikátory „úspechu“, resp. „kvality“ procesu, aké metódy hodnotenia budú použité, atď.). Existuje odôvodnený predpoklad, že hodnotenie zo strany nezávislých expertov bude neutrálnejšie a objektívnejšie.

2. ZDROJE A KONTEXT

Zvážte:

- miestne normy, zvyky
- postoje verejnosti k participácii
- záujem verejnosti o problém
- špecifiká geografickej lokality
- históriu spolupráce s aktérmi
- iné relevantné minulé udalosti
- legislatívny rámec
- politickú podporu pre proces
- kto bude prijímať konečné rozhodnutie
- nakoľko je výstup z procesu pre rozhodovací orgán záväzný

Zvážte dostupnosť:

- finančných prostriedkov
- technickej asistencie
- času (časovej rezervy)
- personálnych zdrojov:
 - administratívy
 - expertných analýz
 - dobrovoľníckej práce
- informácií
- formálnych a neformálnych lídrov
- iných zdrojov, napr. sociálneho kapitálu (existujúcich spolupracujúcich sietí, medzi ktorými existuje dôvera a spoločné normy)

2.1 Zhodnotenie zdrojov

POZOR!

Kopírovanie modelu participácie, ktorý fungoval inde automaticky nezaručí úspešnosť participatívneho procesu. Je potrebné dôkladne premyslieť všetky podmienky, interné a externé faktory.

POZOR!

Efektívna participácia vyžaduje dostatok času, priestoru a kapacitu ľudí, ktorí tejto téme budú venovať adekvátnu pozornosť (napr. organizačný útvar, ktorý by sa participácii venoval intenzívne a nielen popri svojej bežnej agende). Zároveň je potrebné zabezpečiť spoluprácu s ďalšími oddeleniami úradu.

POZOR!

V procese by nemal chýbať skúsený nezávislý externý facilitátor, disponujúci potrebnými zručnosťami v mediácii konfliktov a facilitácii pracovných skupín. Veľmi dôležitá je aj pozícia formálnych či neformálnych lídrov - ľudí, ktorí o téme vedia najviac, sú najaktívnejší a mohli by inšpirovať, motivovať alebo spájať ostatných.

3. VÝBER AKTÉROV

Zvážte:

- intenzitu zapájania rôznych skupín verejnosti
- či bude zapojená organizovaná alebo aj široká verejnosť
- ktoré metódy sú vhodné pre zapojenie rôznych skupín
- fázu procesu, v ktorej bude verejnosť oslovená (ideálne čo najskôr)
- prípadnú asistenciu a odstránenie bariér pre pozvaných aktérov

Zabezpečte:

- rovnovážne zastúpenie všetkých záujmov
- oslovenie všetkých, ktorých sa dané rozhodnutie dotýka
- zapojenie znevýhodnených skupín (napr. ľudia so zdravotným či sociálnym znevýhodnením)
- aby účastníci procesu boli skutočne reprezentantmi skupín, ktoré majú zastupovať
- aby nedochádzalo k diskriminácii a vylučovaniu

3.1 Výber zainteresovaných aktérov**POZOR!**

Je potrebné rozlišovať rozdielne úrovne a členenie verejnosti, a to najmä občanov, ktorí sú priamo dotknutí riešením daných problémov, občanov, ktorí sa zaujímajú o problémy až po občanov alebo skupiny občanov, ktorí môžu byť postupne vtiahnutí do rozhodovacieho procesu.

POZOR!

Množstvo aktérov zapojených do procesu nie je až tak dôležité ako to, či je adekvátne zastúpené celé spektrum záujmov a hodnotových pozícií. Pokiaľ do procesu od začiatku nie sú zapojení reprezentanti čo najširšieho spektra rôznych záujmov, môže to proces skôr či neskôr zablokovať. Je dôležité pozvať všetkých, ktorých sa to týka a nebuť selektívny (napr. pozvať len tých, ktorí sú menej kritickí voči orgánom verejnej moci).

POZOR!

Jedna organizácia za nejakú skupinu nemusí reprezentovať všetkých, ktorých sa daný problém týka. Organizátori procesu by sa mali zamyslieť, akým spôsobom zapojiť aj tie skupiny, ktoré nie sú organizované.

POZOR!

Čím bezprostrednejšie sa problém dotýka aktérov procesu, tým viac budú voči procesu kritickí. Čím kontroverznejší proces (resp. čím menšia dôveryhodnosť inštitúcie, ktorá ho zastrešuje), tým je dôležitejšie, aby boli do neho zapojení aj ľudia zvonku (napr. nezávislí facilitátori, koordinačná skupina, experti z univerzít ako tvorcovia informačných podkladov, atď.). Transparentnosť a dôveryhodnosť procesu môže byť výrazne posilnená dohľadom nezávislých organizácií.

3.2 Pozvanie do procesu

POZOR!

Nestačí očakávať, že verejnosť sa sama zapojí. Je dôležité, aby verejná správa proaktívne prizývala a motivovala verejnosť k účasti a dala jej opodstatnený pocit účinnosti – teda, že účasť na tvorbe verejných politík bude mať zmysel.

POZOR!

Metóda “pasívne otvorených dverí” pritiahne skôr tú časť verejnosti, ktorá je už sama osebe aktivizovaná a disponuje pomerne vysokým sociálnym a kultúrnym kapitálom. Keď sa však zapojí len takáto limitovaná vzorka spoločnosti, verejná správa je frustrovaná. V dôsledku toho je frustrovaná verejnosť, pretože verejná správa prijíma politiky, ktoré nenapĺňajú jej potreby.

3.3 Zapojenie znevýhodnených skupín

POZOR!

Jednou z najväčších prekážok participácie znevýhodnených skupín je nedôvera v ich kompetenciu, v dôsledku čoho sú vnímaní skôr ako objekty politik než ako rovnocenní partneri. Je dôležité zapojiť priamo predstaviteľov znevýhodnených skupín, nielen ich zastupujúce organizácie, keďže práve oni sú najväčšími expertmi na vlastnú situáciu a potreby. Svojich zástupcov by si mala voliť skupina samotná, nemali by byť nominovaní štátnymi inštitúciami.

POZOR!

Pre zaistenie efektívnej participácie všetkých skupín obyvateľstva (aj tých marginalizovaných) je dôležité, aby bol systém participácie na tvorbe verejných politik nastavený čo najviac otvorene, nízkoprahovo a inkluzívne. Je potrebné prispôsobiť podmienky, materiály, priestory (napr. bezbariérovosť, tlmočenie), zabezpečiť asistenciu (napr. hradenie nákladov za dopravu) a pod.

POZOR!

Znevýhodnené skupiny sa nezapoja automaticky. Ľudia, ktorí sú geograficky alebo sociálne izolovaní, prípadne čelia fyzickým či psychologickým bariéram, by mali byť do procesov zapájaní netradičnými formami (napr. ísť do terénu, robiť rozhovory s ľuďmi).

4. INFORMOVANIE

Zvážte:

- kto je poskytovateľom informácií (t.j. kto ich má pod kontrolou)
- do akej miery sú informácie nezávislé a nezaujaté
- či je spektrum odborných názorov pokryté v plnej šírke
- do akej miery sa využíva aj laické (skúsenostné) poznanie
- do akej miery je možné poskytnúť odkazy na dodatočné zdroje
- do akej miery je potrebné informovať širokú verejnosť o procese a jeho výsledkoch

Zabezpečte:

- rovnaký prístup k informáciám pre všetky skupiny
- prispôbenie informácií pre cieľové skupiny
- kvalitu a zrozumiteľnosť informačných materiálov
- včasné poskytnutie informácií a podkladov
- bezbariérový prístup k informáciám
- proaktívne informovanie
- viacero informačných kanálov, s ohľadom na cieľové skupiny
- kontaktné osoby pre poskytnutie ďalších informácií

4.1 Zverejňovanie informácií

POZOR!

Široká verejnosť by mala byť minimálne informovaná o tom, že sa participatívny proces realizuje. Zároveň by mali byť prístupné spôsoby, ako sa do procesu zapojiť v prípade, že existuje záujem.

POZOR!

Všetky informácie o procese (napr. to, že proces prebieha, zloženie pracovných skupín, zápisnice zo stretnutí, pripomienky verejnosti, atď.) by mali byť prístupné aj širšej verejnosti bez zbytočných bariér a trvalo (možnosť späťne si vyhľadať informácie).

POZOR!

Pasívne zverejňovanie informácií nemusí byť dostačujúce, najmä ak sa využívajú komunikačné platformy, ktoré nie sú prístupné všetkým skupinám verejnosti. Informácie treba poskytnúť rovnako všetkým. Dať niečo na webstránku nie je zárukou, že si to všetci pozrú.

POZOR!

Bez úplných, objektívnych, zrozumiteľných a dostupných informácií verejnosť nemôže zmysluplne participovať. Vyšším formám zapájania (konzultovaniu, spolupráci) by malo predchádzať informovanie. Informácie musia byť prispôbené cieľovým skupinám – odborná terminológia môže pôsobiť odradzujúco a sťažovať pochopenie problému.

4.2 Informovanie o východiskách procesu

POZOR!

Verejnosť často nemá prehľad o kompetenciách verejnej správy. Očakávania od participácie potom môžu byť na strane verejnosti príliš vysoké, v dôsledku čoho nevyhnutne dochádza k sklamaniu z výsledku. V úvode procesu si preto treba vyjasniť vzájomné očakávania.

POZOR!

Všetky pravidlá a podmienky procesu by mali byť jasne komunikované a sprístupnené všetkým zainteresovaným stranám. Musí byť jasné o čom sa ide hovoriť, akou formou, čo bude finálny výstup, kto je za to zodpovedný, aké bude trvanie procesu, aké sú finančné náklady. Obzvlášť pri dlhších procesoch je dôležité informovať zapojených aktérov o tom, v ktorej fáze tvorby materiálu sa nachádzajú a čo má byť na konci.

5. KONZULTOVANIE A SPOLUPRÁCA

Zabezpečte:

- stručnú informáciu o procese (o predmete, cieľoch, harmonograme..)
- primerané lehoty (na preštudovanie podkladov, pripomienky...)
- rovnakú možnosť pripomienkovania pre všetky skupiny
- distribúciu informácií napr. medzi pracovnými skupinami
- zdokumentovanie celého procesu
- možnosť kontroly a doplnenia zápisníc
- prispôbenie procesného plánu konkrétnej participatívnej metóde (napr. konsenzuálna konferencia, okrúhle stoly, plánovacie bunky...)
- časový a fyzický priestor pre riešenie konfliktov a diskusiu
- nestrannú a kvalitnú facilitáciu
- rovnaký priestor pre všetkých

Zvážte:

- ako viesť diskusiu tak, aby viedla ku konštruktívnej spolupráci
- ako predísť názorovej polarizácii a vyhroteniu konfliktov
- ako predísť tomu, aby niektorí účastníci čelili riziku fyzických alebo slovných útokov
- ako podporiť pozíciu mocensky slabších skupín
- ako udržať komunikáciu vo vecnej rovine
- ako predísť tomu, aby si niektoré skupiny presadili vlastné požiadavky mimo procesu
- ako prispôbiť komunikáciu tak, aby bola zrozumiteľná všetkým účastníkom
- aké úpravy procesu by mohli pomôcť tomu, aby sa zapojili aj bežne vylúčené skupiny

5.1 Komunikácia v priebehu procesu

POZOR!

Najmä pri citlivých témach treba dohliadať na to, aby sa v procese participácie neporušoval princíp dodržiavania ľudských práv (napr. presadením opatrení, ktoré narúšajú demokratický systém). Je dôležité vopred nastaviť mantinely (napr. dané legislatívou EÚ, medzinárodnými záväzkami).

POZOR!

Rovnaká možnosť participovať nevedie automaticky k rovnosti jednotlivých strán. Tie strany, ktoré disponujú väčšími zdrojmi, mocou a statusom, majú takmer vždy v participácii lepšiu pozíciu. Je potrebné prijať opatrenia na redukciu mocenských nerovností, napr. posilniť pozíciu tých, ktorí sú v slabšej pozícii, majú nedostatok zdrojov a pod.

POZOR!

Prenos informácií od členov pracovnej skupiny (zástupcov) smerom k svojim inštitúciám nie vždy funguje. Stanovisko prezentované konkrétnym členom pracovnej skupiny nemusí byť totožné so stanoviskom inštitúcie, ktorú daný človek reprezentuje, najmä ak sa jedná o zástupcov s nižšou právomocou a funkciou. Je vhodné sa dohodnúť s účastníkmi na spôsoboch, akým budú posúvať informácie k skupinám, ktoré zastupujú.

POZOR!

Prieskumy, ktorým nepredchádza kvalitná verejná diskusia často zachytia len tzv. nerefektované, neinformované názory verejnosti. Riešenia, založené na podobných dátach preto nemusia byť príliš kvalitné.

POZOR!

Nedodržanie lehôt, nevysvetlené zdržania či omeškania, ktoré nie sú adekvátne zdôvodnené a vysvetlené s najväčšou pravdepodobnosťou vyvolajú nedôveru a sklamanie verejnosti a rezignáciu na účasť v podobných procesoch v budúcnosti.

6. PRIPOMIENKOVANIE A ROZHODOVANIE

Zabezpečte:

- preukázateľné odborné posúdenie pripomienok a argumentov
- zdôvodnenie akceptovaných a neakceptovaných pripomienok
- jasný postup po konzultačnej fáze
- zverejnenie kompletnej dokumentácie
- aby bolo v príslušnej dokumentácii uvedené, či a ako participácia ovplyvnila podobu výsledného rozhodnutia

6.1 Predkladanie pripomienok

POZOR!

Na preštudovanie materiálov musí byť poskytnutý dostatočný čas. Nedostatok času, resp. neprimerané lehoty môžu vyvolať nedôveru verejnosti (napr. že sa ide narýchlo prijať dokument alebo zákon bez toho, aby prebehla diskusia s tými, ktorých sa týka).

POZOR!

Zatiaľ čo výsledky ankety sa dajú zverejniť bez problémov, v prípade, že organizátori procesu chcú identifikovať zúčastnené strany s pripomienkami, musia mať na to ich súhlas (netýka sa to MPK).

6.2 Prijímanie rozhodnutia

POZOR!

Kritická fáza participácie je vtedy, keď sa blíži finálne rozhodnutie – pre zníženie pocitu neistoty účastníkov je dôležité naďalej komunikovať s verejnosťou a kontinuálne poskytovať informácie.

POZOR!

Rozhodovanie na základe hlasovania môže byť v niektorých situáciách nevhodné (väčšina si vždy presadí svoje). Je potrebné zvážiť, aký spôsob rozhodovania (alebo ich kombinácia) je v danej situácii najvhodnejší -hlasovanie, hľadanie konsenzu, diskusia a následné hlasovanie, atď.

POZOR!

Výstup z procesu by mal byť odlišný od finálneho materiálu (napr. stratégie), pričom verejnosť by mala mať možnosť kontroly toho, či sú ich pozície vo výstupe z procesu hodnoverne zachytené.

POZOR!

Rozhodnutie je potrebné odôvodniť. Bez spätnej väzby, prečo niektoré požiadavky prijaté boli a niektoré nie dochádza k frustrácii a spochybňovaniu zmyslu participácie. Musí byť jasné kritérium, na základe ktorého sa verejná správa niektorými pripomienkami odmieta zaoberať.

7. IMPLEMENTÁCIA A HODNOTENIE

Zabezpečte:

- existujúci plán implementácie
- dodržovanie plánu a časového harmonogramu implementačných opatrení
- jasnú zodpovednosť za implementáciu
- kvalifikovaný tím, ktorý bude dohliadať na proces implementácie
- dostatočné zahrnutie zástupcov verejnosti do procesu implementácie
- monitorovanie procesu implementácie
- vyčlenenie zdrojov na implementáciu
- vyhodnotenie úspechu, resp. neúspechu implementácie
- identifikáciu príčin úspechu, resp. neúspechu

Zvážte:

- či boli ciele procesu vytýčené správne
- do akej miery boli ciele splnené
- aké boli dôsledky procesu
 - a. na účastníkov
 - b. na kvalitu prijatých politík
 - c. na spravodlivosť a vyváženosť prijatého riešenia
 - d. na spôsob vládnutia (inovácie, atď.)
- vhodnosť zvolených metód
- kvalitu komunikácie s verejnosťou
- aká je miera protestov a zdržaní v implementačnej fáze a aké sú ich príčiny
- ako v budúcnosti korigovať chyby
- ako sa poučiť zo silných a slabých stránok procesu

7.1 Implementácia

POZOR!

Monitoring implementácie a hodnotenie by nemali byť uzavretými procesmi, do ktorých nikto nemá prístup. Aktéri participatívneho procesu aj širšia verejnosť môžu zohrávať dôležitú úlohu aj v týchto fázach.

POZOR!

Ak nedôjde k realizácii opatrení, verejnosť si nevytvorí dôveru voči participačným procesom, ani voči orgánom verejnej moci. Naopak, bude participáciu vnímať ako stratu času a energie.

POZOR!

V prípade ak nastane situácia, že k implementácii nedôjde, je nutné viesť so zainteresovanými skupinami naďalej korektný dialóg a objasniť im, aké interné a externé faktory znemožnili implementáciu a schválenie verejnej politiky.

7.2 Hodnotenie

POZOR!

Bez dôkladnej dokumentácie celého procesu nie je možná spätná kontrola a poučenie sa z prípadných chýb. Orgány verejnej moci by mali byť pripravené na spätnú väzbu, ktorá môže byť aj veľmi kritická.

POZOR!

Spätnú väzbu je možné získať nielen po realizácii procesu, ale aj počas realizácie, čo umožní včas korigovať realizované aktivity alebo naopak, aktivity naplánovať.

POZOR!

Vynakladať prostriedky, čas a energiu na hodnotenie participačných procesov má zmysel len vtedy, ak sú výsledky hodnotiacej správy použité – či už na šírenie príkladov dobrej praxe alebo na zlepšenie výkonu inštitúcií verejnej správy. Zverejnenie hodnotiacej správy ďalej prispieva k transparentnosti a dôveryhodnosti inštitúcie.