



MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY
Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti
Pribinova 2, 812 72 Bratislava

Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík

Bratislava, marec 2014

OBSAH

1. Úvod	3
2. Kontexty občianskej spoločnosti a verejnej správy v SR z hľadiska potenciálu pre participáciu: všeobecné východiská problematiky	5
3. Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík – manuál	8
3.1 Princípy zapájania občanov do tvorby verejných politík	8
3.2 Ako používať tento manuál.....	9
3.3 Postup tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti	10
<i>Scenár 1: Verejnosť je informovaná o tvorbe verejnej politiky</i>	13
<i>Scenár 2: Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky</i>	18
<i>Scenár 3: Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike</i>	24
<i>Scenár 4: Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii</i>	30
4. Záver	40
4.1 Participácia a občianstvo - teoretické východiská	40

1. Úvod

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len Úrad splnomocnenca pre ROS) vypracoval Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2012-2013¹. V časti Vláda otvorená pre dialóg poukazuje na skutočnosť, že kvalitná správa vecí verejných vzniká spoluprácou a zapojením verejnosti do riešenia kľúčových problémov a výziev súčasnosti, a že kvalitné verejné politiky vznikajú v dialógu so zainteresovanými aktérmi a s participáciou občanov. Dialóg so zainteresovanými aktérmi a občanmi sa má stať súčasťou tvorby konkrétnych politík, najmä tých, v ktorých je možné očakávať výrazné dopady na život občanov.

Cieľom Úradu splnomocnenca pre ROS je zaviesť do praxe konkrétne nástroje, ktoré umožnia pravidelný a kvalitný dialóg pri tvorbe a realizácii legislatívnych, alebo exekutívnych opatrení vlády.

Na dosiahnutie tohto cieľa boli v uznesení vlády Slovenskej republiky č. 50² z roku 2012 definované tri úlohy:

- úloha C. 6, ktorá uložila trom rezortom – Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvu zahraničných vecí a európskej integrácie SR a Ministerstvu životného prostredia SR spolu so splnomocnencom vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len splnomocnenec vlády pre ROS) vypracovať návrh troch procesov Dialógu o stratégii s uplatnením participatívnych metód,
- úloha C. 7, ktorá uložila samotné participatívne vypracovanie verejných politík,
- úloha C. 17, ktorá uložila splnomocnencovi vlády pre ROS vytvoriť pravidlá zapájania verejnosti do tvorby vybraných politík.

V prvom kroku splnomocnenec vlády pre ROS diskutoval s príslušnými ministrami o výbere konkrétnych politík, na príprave ktorých sa participatívnou formou má podieľať verejnosť, ako aj o štruktúre a priebehu samotných participatívnych procesov.

Ďalej Úrad splnomocnenca pre ROS dal vypracovať materiál „*Analýza a evaluácia Dialógov o verejných politikách realizovaných v rámci Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike, ktoré boli zrealizované prostredníctvom participatívnych metód. Na základe tejto analýzy a evaluácie pripraviť podklady pre pravidlá zapájania verejnosti do tvorby vybraných politík*“³. Autori materiálu, Gabriel Bianchi, Barbara Lášticová a Karolína Miková z Ústavu výskumu sociálnej komunikácie SAV, v ňom zmapovali skúsenosti z realizácie participatívnych procesov v rámci dohodnutých pilotných projektov dialógu o verejnej politike:

- *Dialóg o Zákone o sociálnych službách* (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR)
- *Dialóg o Zákone na ochranu prírody* (Ministerstvo životného prostredia SR)
- *Dialóg o Celostátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv* (Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR)

¹ Viac na stránke slovenskej Iniciatívy pre otvorené vládnutie www.otvorenavlada.gov.sk.

² Viac na stránke www.otvorenavlada.gov.sk/data/files/1869_uznesenie-vlady-ku-akcnemu-planu.pdf.

³ Materiál s názvom *Analýza a/alebo evaluácia štyroch Dialógov o verejných politikách* bola prerokovaná na zasadnutí Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie a je k dispozícii na stránke www.tretisektor.gov.sk/data/files/4508_evaluacia4dialogov_uvksav_smanualom11nov.pdf

Pri mapovaní vychádzali z viacerých zdrojov informácií:

- z analýzy pološtrukturovaných rozhovorov s kľúčovými zainteresovanými aktérmi z jednotlivých rezortov a mimovládnych neziskových organizácií (ďalej MNO),
- z dokumentov poskytnutých jednotlivými rezortmi (napr. zápisnice, uznesenia, prezenčné listiny),
- z webových stránok rezortov,
- z relevantných mediálnych výstupov.

Na základe týchto zistení vypracovali odporúčací materiál s názvom „*Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politikách*“, ktorý predkladá Úrad splnomocnenca pre ROS. Jeho cieľom je vytvoriť štandardy a súčasne manuál pre efektívnejšie zapájanie verejnosti do tvorby verejných politik.

2. Kontexty občianskej spoločnosti a verejnej správy v SR z hľadiska potenciálu pre participáciu: všeobecné východiská problematiky

V septembri 2011 sa Slovensko stalo súčasťou medzinárodnej iniciatívy Partnerstvo pre otvorené vládnutie⁴, čím sa prihlásilo k jej zámerom zvyšovať transparentnosť verejnej správy, jej efektívnosť, zodpovednosť a otvorenosť prostredníctvom nových technológií, ako aj vytvárať príležitosti pre občanov participovať na vládnutí. Základné mechanizmy slobodného prístupu občanov k informáciám, ako aj niektoré nástroje participácie verejnosti na rozhodovaní, boli už pred rokom 2011 na Slovensku zakotvené v legislatíve, alebo sa k nim Slovensko zaviazalo v medzinárodných dohovoroch (napr. zákon o slobodnom prístupe k informáciám, zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, Aarhuský dohovor, inštitút hromadnej pripomienky, atď.)⁵. Napriek legislatívnemu a inštitucionálnemu pokroku v tejto oblasti, stále nebola dosiahnutá spoločenská zhoda o úlohe občanov pri správe vecí verejných⁶. Na jednej strane sa dostatočne nepresadili inštitucionálne mechanizmy na primerané a efektívne zapájanie sa občanov do verejných procesov, na druhej strane si samotní radoví občania, ako aj nositelia politickej a ekonomickej moci, v nedostatočnej miere zvnútorňovali normu aktívneho občianstva⁷.

Ďalším problémom je, že občianske iniciatívy a MNO sú vo vyjednávaní s predstaviteľmi štátnych inštitúcií fragmentované, keďže neexistuje reprezentatívny koordinačný alebo strešný orgán, ktorý by vstupoval do verejnej diskusie a vzťahu so štátom⁸. V niektorých tematických oblastiach sa však sformovali platformy, ktoré sprostredkovávajú názor svojich členov vo vzťahu k štátu a do istej miery predstavujú reprezentatívne orgány pre relevantné rezorty⁹.

Štúdiá trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku¹⁰, na ktorej participovali aj renomovaní spoločenský vedci, dlhodobo aktívni v treťom sektore, formuluje niekoľko odporúčaní pre zvýšenie participácie občanov na verejnom rozhodovaní:

1. Podporovať skutočnú, nie formálnu diskusiu medzi predstaviteľmi štátu a MNO.
2. Rozvinúť vzdelávaciu kampaň, vysvetľujúcu otvorenú verejnú diskusiu ako integrálnu súčasť demokratického rozhodovania, keďže dnes je diskusia vnímaná často ako zbytočná strata času.
3. Podporiť systematické vzdelávanie úradníkov vo verejnom sektore, ktoré by posilňovalo motiváciu a zručnosti tých z nich, ktorí budú viesť participačné procesy a zapájať občanov do rozhodovania.

⁴ www.opengovpartnership.org, www.otvorenavlada.gov.sk

⁵ Konceptia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012 – 2013, s. 16-17. Otvorené 15. 10. 2013 z www.tretisektor.gov.sk/publikacie/

⁶ Bútorá, M., Bútorová, Z., Strečanský B., Ondrušek, D., Mesežnikov, G. Eds., (2011a). Štúdiá trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Bratislava: IVO, CPF, PDCS. Otvorené 15. 10. 2013 z www.tretisektor.gov.sk/publikacie/

⁷ Bútorá et al, 2011a, porov. Bútorová, Gyárfášová, op. cit.

⁸ Porov. Bútorá, 2013.

⁹ Konceptia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012 – 2013, s. 4. Otvorené 15. 10. 2013 z www.tretisektor.gov.sk/publikacie/

¹⁰ Bútorá et al., 2011a, s. 18-24, porov. Vzťah štátu a občianskej spoločnosti – sme pripravení spolupracovať?, 2011, s. 19

4. Podporiť viacsektorové participačné projekty týkajúce sa konkrétnych problémov.
5. Vytvoriť či sfunkčnit' poradné orgány, do ktorých občianske organizácie či ich platformy delegujú svojich zástupcov.
6. Zabezpečiť, aby táto dobrovoľnícka činnosť bola aspoň v minimálnej miere finančne pokrytá.

Verejné politiky štátu môžu vznikáť rozličnými spôsobmi. Iniciátorom môže byť štátny orgán, politici alebo aktívni občania, resp. zainteresovaní aktéri. V niektorých prípadoch je vhodné, aby sa na tvorbe podieľali všetky zložky spoločne. Takéto modely tvorby boli na Slovensku používané veľmi ojedinele a s rôznymi výsledkami. Aktuálna *Analýza a/alebo evaluácia štyroch Dialógov o verejných politikách*¹¹ vo veľkej miere potvrdila vyššie uvedené zistenia. Jej hlavné závery možno zhrnúť nasledovne:

- **Hlavné prínosy** realizovaných participatívnych procesov sú:
 - **Zapojenie relatívne diverzifikovaného spektra stakeholderov** z radov MNO a iných zainteresovaných subjektov (akademický sektor, záujmové a profesijné združenia, verejná správa, zainteresovaní jednotlivci).
 - **Pripravenosť** a otvorenosť rezortov vstupovať do komunikácie aj so stakeholdermi, ktorí sa preukázali ako relevantní až v neskorších fázach procesu.
 - Samotné rozhodnutie rezortov otestovať svoje možnosti a limity v týchto pilotných participatívnych procesoch. Tým bol naplnený predpoklad úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík, ktorým je **presvedčenie predstaviteľov verejnej správy o prospešnosti zapájania verejnosti** do rozhodovania o veciach verejných.
- **Nedostatky** analyzovaných participatívnych procesov, ktoré sa vyskytujú opakovane, a preto ich možno považovať za typické pre situáciu v SR, sú nasledovné:
 - Dominoval ten stupeň participácie, v ktorom sa verejnosť zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky, avšak bez toho, aby predtým prebehol prvý nevyhnutný stupeň, kedy je širšia verejnosť informovaná o tom, že sa zvažuje prijatie novej politiky. Nebol tak naplnený jeden zo základných predpokladov úspešnej participácie verejnosti na tvorbe verejných politík, ktorým je **zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu participácie** (cieľov, rolí, aktérov, zodpovednosti, zdôvodnení atď.) **pre laickú verejnosť**.
 - Vo všetkých troch procesoch boli **rezervy, pokiaľ ide o zdieľanie všetkých relevantných informácií** medzi rezortmi a jednotlivými strategickými stakeholdermi či orgánmi zapojenými do procesu. Nebol tak v plnej miere naplnený ďalší predpoklad úspešnej participácie verejnosti, ktorým je **objektivita, t. j. poskytnutie všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy** - úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým.
 - Nebol **dostatočný čas na pripomienkovanie konečnej verzie materiálov**, ktoré mali byť výsledkom procesu, hoci pôvodne naplánovaný časový rámec bol dostatočný. Nebol tak naplnený jeden z predpokladov úspešnej participácie verejnosti, ktorým je dostatočný čas na participatívny proces, t. j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg.
 - Vo všetkých troch procesoch chýbala **spätná väzba o tom, či a do akej miery boli**

¹¹ Analýza a/alebo evaluácia štyroch Dialógov o verejných politikách
www.tretisektor.gov.sk/data/files/4508_evaluacia4dialogov_uvksav_smanualom1inov.pdf

pripomienky predstaviteľov verejnosti začlenené do konečnej podoby predkladaných materiálov. Konzultatívne procesy s verejnosťou preto mohli byť ich účastníkmi vnímané iba ako formalita. Navyše tak nebol naplnený jeden zo základných predpokladov úspešnej participácie verejnosti, ktorým je zodpovednosť verejnej správy, teda otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu.

3. Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík – manuál

3.1 Princípy zapájania občanov do tvorby verejných politík

Zapájanie občanov do rozhodovania o veciach verejných je prístup, ktorý vyplýva zo základných princípov demokratického usporiadania, je odporúčaný uznávanými medzinárodnými inštitúciami (napr. Európska komisia, Úrad vlády Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska, OECD, EPA - United States Environmental Protection Agency¹² atď.), má podporu v medzinárodných právnych dohovoroch¹³ ako aj v národnej legislatíve¹⁴. Súčasne participatívny prístup verejnej správy vyplýva zo záväzku vlády SR v rámci medzinárodného Partnerstva pre otvorené vládnutie¹⁵ a s tým súvisiaceho uznesenia vlády č. 50 z 22. februára 2012. Teoretické východiská pravidiel participácie sa opierajú o politologické a filozofické konceptualizácie občianstva a mechanizmov optimalizácie usporiadania demokratickej spoločnosti a sú zhrnuté v závere materiálu.

Pre úspešné zapájanie občanov do tvorby verejných politík je **nevyhnutný pozitívny postoj verejnej správy a jej pracovníkov k participácii**, ako aj poznanie a uplatňovanie niekoľkých základných metodologických princípov participácie občanov¹⁶. Tieto princípy navigujú základné rozhodovanie sa verejnej správy pri participatívnych procesoch,

Základné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík možno zhrnúť do nasledujúcich desiatich bodov:

1. **Presvedčenie** predstaviteľov verejnej správy o skutočnej prospešnosti zapájania verejnosti do rozhodovania o veciach verejných.
2. Aktívne **využitie všetkých existujúcich legislatívnych nástrojov** na umožnenie práva občanov zúčastňovať sa verejného rozhodovania.
3. Zabezpečenie **zrozumiteľnosti procesu participácie** (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť.
4. **Dostatočný čas** na participatívny proces, t.j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania jednotlivých etáp aj celého procesu tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg.

¹² Zdroje: www.ec.europa.eu/yourvoice/index_sk.htm, Engaging Citizens in Policy-making (2001), PUMA Policy Brief No. 10 for politicians and senior government officials Free on-line at the OECD Public Management Website: <http://www.oecd.org/puma/>, Code of Practice on written consultation, November 2000, www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm, Better Decisions through Consultation and Collaboration, Conflict Prevention and Resolution Center, ERA, http://www.epa.gov/adr/Better_Decisions.pdf, Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens as partners hanbook oecd.pdf.

¹³ www.ec.europa.eu/environment/aarhus/

¹⁴ Základným zákonom, ktorý umožňuje participáciu občanov na rozhodovaní je Ústava Slovenskej republiky, v ktorej je garantované právo na informácie a informovanosť (čl. 26) ako aj právo priamo sa zúčastňovať na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1). Právo na informácie je ďalej podobnejšie ukotvené v zákone č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Ďalším zákonom, ktorý zaručuje informovanosť ako aj aktívnu participáciu občanov je zákon o obecnom zriadení (zákon č. 369/1990 Z. z.). Súvisiacim zákonom je aj správny poriadok (zákon č. 71/1967 Z. z. o správnom konaní v znení neskorších predpisov).

¹⁵ Viac na stránke slovenskej Iniciatívy pre otvorené vládnutie www.otvorenavlada.gov.sk a na stránke medzinárodného Partnerstva pre otvorené vládnutie www.opengovpartnership.org.

¹⁶ Adaptované z: Engaging Citizens in Policy-making (2001), PUMA Policy Brief No. 10 for politicians and senior government officials Free on-line at the OECD Public Management Website: www.oecd.org/puma/.

5. Objektivita, t.j. **poskytnutie všetkých dostupných informácií** zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým).
6. **Vyčlenenie dostatočných zdrojov** (finančných, ľudských, technických a ďalších), nevyhnutných na zabezpečenie celého participatívneho procesu a jeho efektivity.
7. **Koordinácia participatívnych procesov** cez všetky úrovne a rezorty verejnej správy a s MNO s cieľom maximálnej efektivity a prevencie rizík (duplicity, prílišného zaťaženia verejnej správy ako aj občanov, kontraproduktívnosti a pod.).
8. **Zodpovednosť verejnej správy**: otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu.
9. **Monitorovanie a vyhodnocovanie procesov** a výsledkov participatívnej tvorby politik verejnou správou. Cieľom hodnotenia je skvalitnenie participácie a jej prispôbenie meniacim sa podmienkam.
10. Využívanie aktívnych občanov a dynamiky občianskej spoločnosti pre **posilnenie občianskeho vzdelávania** verejnosti a skvalitnenie rozhodovania.

3.2 Ako používať tento manuál

Tento manuál bol vytvorený s cieľom pomôcť pracovníkom verejnej správy, ktorí organizujú účasť verejnosti pri tvorbe a prijímaní verejných politik. Manuál je určený pracovníkom, ktorí majú základnú skúsenosť so zapájaním verejnosti a doteraz si vyskúšali prácu s jednotlivými aktivitami (napr. pracovnými skupinami expertov, verejnými workshopmi, poradnými orgánmi, konferenciami), avšak nevedli premyslený dlhodobý proces participácie verejnosti, v ktorom sú využité viaceré typy aktivít pre rôzne cieľové skupiny.

V nasledujúcom texte **predstavujeme celkový postup tvorby politiky za účasti verejnosti**, po ktorom nasledujú **štyri scenáre, ako takýto proces môže vyzerat'**.

Tieto štyri scenáre predstavujú zjednodušené možnosti pre verejnú správu, ako postupovať pri participatívnej tvorbe verejnej politiky. Predstavené scenáre nepredstavujú pevne dané a nemenné postupy, hoci vychádzajú z dlhoročných skúseností so zapájaním verejnosti v medzinárodnom kontexte aj v podmienkach na Slovensku. Pracovníci verejnej správy si môžu vytvárať konkrétne scenáre vždy podľa špecifických podmienok a požiadaviek. Po zoznámení sa s jednotlivými postupmi, ktorých náročnosť výrazne stúpa od prvého k štvrtému scenáru, je vhodné kontaktovať odborného konzultanta, s pomocou ktorého môže vzniknúť primeraná podoba procesu zapájania verejnosti. Tento manuál umožní pracovníkom verejnej správy kvalifikovane spolupracovať s externým konzultantom, stanovovať si primerané ciele a orientovať sa v možnostiach rôznych foriem participácie verejnosti na tvorbe politik.

3.3 Postup tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti

Pod **pojmom verejná politika** rozumieme napr. legislatívny zámer, zámer reformy, koncepciu, stratégiu a program, t. j. koncepčno-strategický materiál, ktorý má dlhodobý dopad na zainteresovaných aktérov a občanov¹⁷. Tvorbu verejnej politiky s účasťou verejnosti možno prehľadne zobrazit' v šiestich všeobecných krokoch, ktoré rámujú celý participačný proces (Rámček 1).

Rámček 1: Proces tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti

Proces tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti má 6 základných krokov:

- 1. Rozhodnutie o participatívnej tvorbe verejnej politiky o tom, akú rolu má mať verejnosť (zainteresovaní a občania) na kontinuu od informovania cez účasť v argumentáciách, podieľanie sa na podobe rozhodnutia, až po prípadnú účasť na realizácii prijatého rozhodnutia.**
- 2. Príprava:**
 - 2.1. Identifikovanie zainteresovaných aktérov**
 - 2.2. Identifikovanie tém problémov, ktoré má verejná politika riešiť, ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia**
 - 2.3. Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami**
 - 2.4. Návrh dizajnu procesu**
- 3. Priebeh - patricipačné aktivity:**
 - 3.1. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky**
 - 3.2. Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou**
 - 3.3. Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania)**
- 4. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov**
- 5. Informovanie najmä zúčastnenej verejnosti o použití výstupov z participatívneho procesu**
- 6. Evaluácia procesu tvorby politiky**

¹⁷ Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti, str. 13; www.tretisektor.gov.sk/koncepcia-rozvoja-obcianskej-spolocnosti-na-slovensku/.

Prvým krokom procesu tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti je rozhodnutie o tom, že daná inštitúcia chce realizovať takýto proces pri prijímaní verejnej politiky. Toto rozhodnutie by malo byť prijaté/schválené najvyšším orgánom danej inštitúcie (uznesenie vlády, rozhodnutie ministra, miestneho zastupiteľstva a pod.) z viacerých dôvodov:

- aby nemohlo byť neskôr spochybnené,
- aby malo v priebehu realizácie primeranú podporu,
- aby boli k dispozícii potrebné zdroje (finančné, personálne, inštitucionálne) na zabezpečenie participácie.

Súčasťou prvého kroku je rozhodnutie o tom, akú rolu má mať verejnosť (zainteresovaní aktéri a občania) v participačnom procese. Táto rola môže byť pasívna – informovanie verejnosti o danom zámere – alebo aktívna.

Aktívna rola verejnosti má však viacero možných stupňov:

- od účasti verejnosti v diskusii o predmetnej politike,
- cez podieľanie sa verejnosti aj na fáze rozhodovania (napr. možnosť ovplyvniť, ktorá forma/alternatíva riešenia problému bude vybratá),
- až po prípadnú účasť verejnosti na realizácii/implementácii prijatého rozhodnutia do praxe (pozri Rámček 2).

Rámček 2: Stupne aktívnej role verejnosti na tvorbe verejnej politiky

Keď predstavitelia verejnej správy rozhodujú o tom, či a ako zapoja verejnosť do tvorby verejnej politiky, v prvom rade stoja pred rozhodnutím o tom, do akej „hlbky“ tvorby konkrétnej politiky chcú verejnosť zapojiť. Najjednoduchšou úrovňou je **informovanie verejnosti o zámere vytvoriť/zmeniť konkrétnu politiku**, ako aj o obsahu zvažovaných zmien, pričom v pripomienkovacích, rozhodovacích a realizačných úrovniach sa s verejnosťou ráta už len v rozsahu, ktorý prikazuje zákon.

Náročnejšou úrovňou je **pozvanie občanov** (zástupcov občanov) **aj do diskusie a výmeny argumentov** vo vzťahu ku zamýšľanej politike. Verejnosť tak prechádza z pasívnej do aktívnej roly a podieľa sa na formulovaní zdôvodnení pre konkrétnu alternatívu verejnej politiky. Tento stupeň nepredpokladá, že sa verejnosť a zainteresovaní aktéri budú podieľať na rozhodovaní o výslednej politike.

Tretia úroveň participácie predpokladá **účasť verejnosti na rozhodovaní**. Súčasťou procesu na tejto úrovni je vyjednávanie zainteresovaných aktérov a dosahovanie spoločnej dohody o výslednej podobe verejnej politiky.

Posledná, štvrtá úroveň participácie je vhodná pre situácie, v ktorých verejná správa nedisponuje dostatkom kompetencií a zdrojov na riešenie verejného problému a teda na komplexnú realizáciu verejnej politiky, ktorú plánuje prijať. V takomto prípade sa **verejnosť a zainteresovaní aktéri podieľajú na dosahovaní dohody o spoločných prioritách ako aj na plánovaní postupu realizácie** a následnej implementácii verejnej politiky.

V závislosti od toho, ktorý z týchto štyroch variantov je vybraný, rozlišujeme **štyri scenáre** účasti verejnosti (Rámček č. 3).

Rámček 3: Štyri úrovne participácie verejnosti

Scenár 1: Verejnosť je **informovaná o tvorbe verejnej politiky**

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

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

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

Pri rozhodovaní verejnej inštitúcie o úrovni zapojenia verejnosti do tvorby verejnej politiky je nutné zväžiť najmä:

- **záujem verejnosti** (zainteresovaných aktérov, odbornej verejnosti i laikov) o verejnú politiku a ako výrazne nová alebo zmenená verejná politika zasiahne do života občanov; na vyšší záujem a vplyv na verejnosť je dobré reagovať umožnením rozsiahlejšej diskusie a prípadne aj spolurozhodovaním,
- ako **urgentné je rozhodovanie** (koľko reálneho času je k dispozícii na zapájanie verejnosti), ak je napr. silný tlak EÚ na rýchle rozhodnutie, tak verejnosť potrebuje byť informovaná, avšak na zapojenie do diskusie a rozhodovania nie je priestor,
- nakoľko je **rozvinutá verejná diskusia v danej téme** - čím menej je rozvinutá verejná diskusia, tým väčší dôraz na informovanie verejnosti a menší na spolurozhodovanie,
- aká **komplexná je téma** - čím komplexnejší problém, tým väčší dôraz na prácu s odborníkmi a inštitúciami v rámci scenára 4,
- ako **téma verejnej politiky polarizuje zainteresovaných aktérov a verejnosť**, t.j. nakoľko je spojená s verejným konfliktom (podobne ako predchádzajúce, súčasne je potrebné na proces vyčleniť dostatočný čas na poskytnutie informácií verejnosti),
- aké **zdroje** sú k dispozícii na proces participácie (zapájanie verejnosti do rozhodovania vyžaduje finančné aj ľudské zdroje, takže je potrebné zväžiť náročnosť procesu vo vzťahu k dostupným zdrojom. Súčasne ich nedostatok by sa nemal stať opakovaným argumentom pre rozhodovanie bez informovania a účasti verejnosti).

Podľa vyhodnotenia kombinácie týchto faktorov sa verejná inštitúcia, často za pomoci externého konzultanta, rozhodne o úrovni zapájania verejnosti do tvorby verejnej politiky.

Scenár 1: Verejnosť je informovaná o tvorbe verejnej politiky

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách, keď je potrebné prijať verejnú politiku v krátkom čase, súčasne neočakávame výraznú polarizáciu názorov verejnosti prípadne odborníkov a o danom probléme je verejnosť pomerne málo informovaná (ide o novú tému a neexistuje o nej rozvinutý diskurz). V tomto scenári sa nepočíta s aktívnou rolou verejnosti, v podstate sa predpokladá iba jednostranné informovanie.

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 v tomto scenári popisujeme postup informovania verejnosti v priebehu celého procesu tvorby politiky.

Základné charakteristiky takejto podoby participácie sú popísané v nasledujúcej tabuľke:

Úroveň participácie	Ciele procesu	Popis aktivít	Tradičné nástroje	On-line nástroje
Informovanie	<ul style="list-style-type: none">• Zvyšovanie povedomia verejnosti o obsahu / téme verejnej politiky• V niektorých prípadoch je cieľom aj príprava verejnosti na diskusiu o téme verejnej politiky - najmä vtedy, ak ide o komplexnejšie politiky, ktoré sa budú prijímať postupne s dlhým časovým horizontom	<ul style="list-style-type: none">• Poskytnutie informácií verejnosti o danom probléme a o podobe navrhovanej politiky• V niektorých prípadoch je vhodné realizovať aj zisťovanie verejnej mienky, na základe výsledkov ktorého sa dá informačná kampaň efektívnejšie zacieliť• V niektorých prípadoch môže prísť na základe občianskej iniciatívy k spontánnej výmene názorov a informácií medzi verejnou správou a občanmi	<ul style="list-style-type: none">• Informovanie vo verejnoprávnych médiách (spravodajstvo, diskusie)• Tlačová správa• Brífing• Leták a informačný materiál• Verejné zhromaždenie	<ul style="list-style-type: none">• Webová stránka• E-mailový občasník• E-mailové upozornenie na začatie procesu diskusie o špecifickej téme• Proaktívne elektronické zverejňovanie informácií (napr. otvorené dáta)• Zbieranie pripomienok prostredníctvom webu

V tomto scenári sú niektoré kroky procesu participácie vypustené a postup vyzerá zvyčajne takto:

1. Príprava:
 - a. Identifikovanie zainteresovaných aktérov - stakeholderov¹⁸.
 - b. Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť, ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia.
 - c. Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.
 - d. Návrh dizajnu procesu.
2. Participačné aktivity:
 - a. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky.
3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky a formulovanie záväzkov.
4. Informovanie verejnosti o výslednej politike.
5. Evaluácia procesu tvorby politiky.

1. Príprava

V rámci prípravy na realizovanie informačných aktivít je potrebné získať informácie v troch oblastiach:

- identifikovanie zainteresovaných aktérov,
- identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti,
- identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.

Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť dizajn informačnej kampane, ktorá v tomto scenári predstavuje hlavnú zložku participačného procesu.

1.a Identifikovanie zainteresovaných aktérov

O tvorbe verejnej politiky je z podstaty demokracie potrebné informovať širokú verejnosť. Z praktického hľadiska je užitočné venovať mimoriadnu pozornosť stakeholderom. V kontexte informovania verejnosti sú dôležité dve skupiny stakeholderov:

- tí, ktorí budú rozhodnutím ovplyvnení a/alebo majú nejaký záujem na rozhodnutí,
- a tí, ktorí nejakým spôsobom môžu budúce rozhodovanie a realizáciu ovplyvniť, alebo prípadne ohroziť či znemožniť.

Týmto skupinám je potrebné v rámci informačnej kampane venovať osobitnú pozornosť, to znamená zabezpečiť, aby sa k nim potrebné informácie skutočne dostali.

1.b Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť, ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia

Pred spustením informačnej kampane je nevyhnutné **odborne aj komunikačne** pripraviť obsah, ktorý bude prezentovaný verejnosti. Cieľom informovania verejnosti je umožniť, aby si občania dokázali vytvoriť osobný názor na problematiku, v ktorej sa chystajú zásadné

¹⁸ Z zahraničnej literatúry, ale aj v niektorých slovenských publikáciách sa pre pomenovanie zainteresovaných aktérov používa označenie **stakeholderi**.

rozhodnutia. Keďže je kľúčové informačnou kampaňou osloviť hlavne laickú verejnosť, je nevyhnutné, aby informovanie bolo úplné a zrozumiteľné. Tému, ktorú má riešiť verejná politika, je potrebné štrukturovať do troch oblastí:

1. **tematizácia** (napr. zdôvodnenie, prečo je energetika predmetom nových politík),
2. **objasnenie problémov** (napr. vysvetľovanie, prečo je žiaduce posilniť výrobu elektrickej energie z jadra, keďže v najbližších 50 rokoch musíme rátať so stále rastúcimi požiadavkami na elektrickú energiu)
3. **argumentácia** (napr. že výrobou elektriny z jadra sa šetria neobnoviteľné zdroje).

Väčšinou je potrebný konzultant na vypracovanie komunikačnej podoby kampane.

Z komunikačného hľadiska je zase potrebné pripraviť také textové a obrazové materiály, ktoré sú zrozumiteľné každému – je potrebné ich zrozumiteľnosť otestovať na vzorke recipientov s najnižším vzdelaním, ako aj na seniorskej vzorke.

Informovanie by malo v ideálnom prípade prebiehať **vo viacerých etapách**, ktoré umožnia občanom porozumieť všeobecným kontextom problému, špecifickým otázkam aj výhodám jednotlivých alternatívnych riešení. Pokiaľ nie je informačná kampaň vopred komplexne pripravená, je veľké riziko, že verejnosť nesprávne spracuje informácie o verejnom probléme, ktorý rieši verejná politika a následne môže (neodôvodnene) odmietnuť navrhované zmeny.

1.c Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami

Aj keď v tomto scenári participácie sa okrem informovania neráta so žiadnymi ďalšími aktivitami verejnosti, zodpovedná príprava zadávateľa by mala obsahovať aj analýzu záujmov zainteresovaných aktérov a názorových skupín vo verejnosti, ako aj analýzu vlastných záujmov. Takáto analýza bude veľmi užitočná v prípade, že na základe **informovania** (niekedy aj bez informovania) sa ozvú predstavitelia verejnosti, MNO, ich koalície s akcentovanými argumentáciami rozporujúcimi prezentovaný záujem verejnej správy. Keď už sú protesty „na stole“, býva zväčša málo času na to, aby verejná inštitúcia dokázala podrobnejšie analyzovať motivácie protestujúcich, aby mohla vhodne reagovať.

Zvyčajne je potrebný je konzultant na mapovanie a analýzu konfliktu.

V konfliktnnej situácii, keď dve alebo viaceré strany artikulujú nezhodu, je evidentné, že majú protichodné záujmy. Je dôležité uvedomiť si, že tieto záujmy nemusia byť všetkým, o čo ide jednotlivým stranám. Kvalitná reflexia potrieb zväčša odhalí, že konfliktné strany majú aj niektoré spoločné záujmy, avšak kvôli konfliktu sú vytlačené zo zorného uhla. Aj keď sa rozchádzajú v názore na využitie jadra pri výrobe elektriny, môžu sa zhodovať v potrebe zvyšovania jej výroby. Tieto spoločné záujmy je potrebné včas identifikovať a na nich možno stavať záujem o hľadanie alternatívnych riešení a ochotu vyjednávať. Navyše, každá zo zúčastnených strán môže mať ďalšie záujmy, ktoré síce nie sú v zhode, ale nie sú ani v priamom konflikte (napr. otázka importu elektrickej energie zo zahraničia, otázka dotácie pri kúpe elektromobilov a pod.) a pre riešenie predmetnej témy nie sú priamo

relevantné. Pokiaľ si však neuvedomíme ich podružnosť, sme vystavení riziku, že zaberú príliš veľkú pozornosť a budú prekážkou riešenia centrálného problému.

1.d Návrh dizajnu procesu

Návrh dizajnu informačnej kampane obsahuje rozhodnutia týkajúce sa využitia rôznych foriem informovania a získavanie priebežnej spätnej väzby o účinku informovania na stakeholderov a verejnosť. V podstate ide o vytvorenie časového plánu aktivít, ktorých príklady sú uvedené v posledných dvoch stĺpcoch tabuľky vyššie.

Informačná kampaň môže prebiehať vo verejnoprávnych médiách a na Internete. Vo vzťahu ku stakeholderom by mala obsahovať aj niektoré formy priamych stretnutí ako sú brífingy, konferencie, prípadne verejné prerokovania. V niektorých prípadoch, na základe záujmu stakeholderov, je možné realizovať dialogické aktivity (panelové diskusie, ale aj deliberačné fóra). Tie môžu prebiehať rovnako vo verejnoprávnych médiách, na internete, prípadne priamymi (tvárou v tvár) stretnutiami. Realizáciu dialogických aktivít zvyčajne odborne zabezpečuje facilitátor.

Optimálny mix nástrojov pre informačnú kampaň zvyčajne navrhuje odborný konzultant v spolupráci so zadávateľom.

2. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky (rovnaké vo všetkých štyroch scenároch)

V tomto kroku ide o realizovanie procesu, navrhnutého v predchádzajúcom kroku. Súčasťou informovania je aj zverejnenie informácií o zvolenom dizajne procesu, jeho časovom priebehu a zvolených aktivitách, ktoré sú prístupné verejnosti. Súčasťou informovania je aj sprístupnenie všetkej dostupnej dokumentácie o zamýšľanej/pripravovanej verejnej politike tak, aby bola ľahko dostupná každému občanovi - teda nie iba na vyhradených miestach, v určenom krátkom čase a pod.

3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky a formulovanie záväzkov

V tomto scenári je rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky prijímané rovnako ako v rámci bežného postupu tvorby verejnej politiky, napr. pri celoštátnych politikách prechádza procesom medzirezortného pripomienkového konania (MPK), v rámci ktorého môže verejnosť predkladať svoje pripomienky k predkladanému návrhu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť, či a ako boli zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené.

4. Informovanie verejnosti o výslednej politike

Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu.

5. Evaluácia procesu tvorby politiky

(rovnaké vo všetkých štyroch scenároch)

Reflexia celého procesu tvorby verejnej politiky a informačnej kampane o nej má v prvom rade slúžiť pre učenie stakeholderov, a preto by mala byť evaluačná správa dostupná a prezentovaná na všetkých úrovniach inštitúcií, ktoré sa na procese zúčastnili (minimálne na intranete). Prirodzene môže byť využitá aj pre komunikáciu s vonkajším prostredím, pre skvalitnenie komunikácie s verejnosťou. V budúcnosti tiež môže poslúžiť ako argumentačný nástroj pre alokáciu finančných, personálnych a inštitucionálnych zdrojov na pokrytie nákladov nevyhnutných pre participačné procesy.

Evaluáciu procesu je potrebné zadať externému expertovi, ktorý sa nezúčastňoval na tvorbe dizajnu a realizácii informačnej kampane. V prípade nižšieho rozpočtu je možné využiť študentov sociálnych a humanitných vied, ktorí v rámci bakalárskej alebo diplomovej práce môžu vyhodnotiť participačný proces.

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

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách, keď o probléme, 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, avšak možné riešenia nepolarizujú 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). V tomto scenári je preto cieľom získať informácie o spektre názorov a zdôvodnení, ktoré presadzujú stakeholderi a verejnosť a na základe ich vyhodnotenia a konzultácií s odborníkmi rozhodnúť o výslednej podobe novej politiky. Zapojenie verejnosti do diskusie o možných alternatívach riešenia zvyčajne vedie k záujmu verejnosti o novú politiku aj vo fáze jej realizácie.

Tento scenár umožňuje aktívnu rolu verejnosti. Informovanie verejnosti je, prirodzene, 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 stakeholderov a verejnosti.

Úlohy inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej politiky sú:

1. zabezpečenie informačnej kampane,
2. koordinácie aktivít zameraných na rôznorodých účastníkov,
3. riadenie diskusie o možných riešeniach a argumentoch, ktoré ich podporujú či vyvracajú.

Charakteristiky tohto scenára sú zachytené v tabuľke (znovu neopakujeme aktivity z tabuľky k scenáru 1, hoci väčšinu aktivít je potrebné realizovať aj v tomto prípade).

Úroveň participácie	Ciele/ zameranie procesu	Popis	Tradičné nástroje	On-line nástroje
Konzultovanie/ Diskutovanie	<ul style="list-style-type: none">• Zvyšovanie porozumenia verejnosti o obsahu/ téme verejnej politiky• Povzbudzovanie verejnej diskusie• Pomenovanie hodnôt (dôležitých v rámci verejnej témy)• Skvalitnenie rozhodnutí	<ul style="list-style-type: none">• Získavanie podnetov od špecifických skupín a/alebo verejnosti a ich spracovanie do výslednej podoby verejnej politiky• Získavanie odporúčaní od zainteresovaných aktérov	<ul style="list-style-type: none">• Ad hoc osobné konzultácie s vybranými odborníkmi príp. zainteresovanými občanmi• Pracovné skupiny• Poradné skupiny• Rady vlády• Konferencie• Odborné komisie• Workshopy• Verejné vypočutie• Diskusné fóra• Deliberačné fóra	<ul style="list-style-type: none">• Elektronické petície občanov• Elektronické hlasovania

V tomto scenári postup vyzerá takto:

1. Príprava:
 - a. Identifikovanie zainteresovaných aktérov - stakeholderov.
 - b. Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť, ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia.
 - c. Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.
 - d. Návrh dizajnu procesu.
2. Participačné aktivity:
 - a. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky.
 - b. Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou.
 - c. Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania).
3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov.
4. Informovanie verejnosti o použití výstupov z participatívneho procesu.
5. Evaluácia procesu tvorby politiky.

1. Príprava

V rámci prípravy na diskusiu s verejnosťou (na konzultačný proces) je potrebné sa pripraviť podobne ako v predchádzajúcom scenári. Je potrebné získať informácie v troch oblastiach:

- identifikovanie zainteresovaných aktérov, vrátane kľúčových zainteresovaných,
- identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti,
- identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.

Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť dizajn konzultačného procesu, ktorý v tomto scenári predstavuje hlavnú zložku participatívneho procesu.

1.a Identifikovanie zainteresovaných aktérov

V tomto prípade sú stakeholderi prevažne predstavitelia rôznych inštitúcií, neziskových organizácií, formálnych aj neformálnych názorových zoskupení, alebo rôznorodí experti. Podľa toho, nakoľko môžu ovplyvniť úspešnosť implementácie konečnej politiky (prípadne aj proces jej schvaľovania), rozlišujeme, či patria k tzv. kľúčovým stakeholderom alebo nie. V tomto scenári nie je nevyhnutné vytváranie nejakej štruktúry spomedzi identifikovaných strategických stakeholderov, avšak ak už existuje napr. rada vlády alebo poradná rada či komisia, je možné ju v rámci konzultačného procesu efektívne využiť.

O tvorbe verejnej politiky je dôležité verejnosť informovať v priebehu celého procesu tvorby a realizácie a umožniť jej aktívne vyjadrenie svojich názorov.

Pri realizácii tejto aktivity je zväčša potrebný konzultant na identifikovanie strategických stakeholderov, aj na správne zacielenie smerom k všeobecnej verejnosti.

1.b Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť, ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia

(rovnaké ako v scenári 1 okrem posledného odstavca)

Pred spustením konzultačného procesu je nevyhnutné **odborne aj komunikačne** pripraviť obsah, ktorý bude prezentovaný verejnosti. Cieľom informačnej časti procesu je umožniť občanom, aby si dokázali vytvoriť osobný názor na problematiku, v ktorej sa chystajú zásadné rozhodnutia. Keďže je kľúčové osloviť hlavne laickú verejnosť, je nevyhnutné, aby informovanie bolo úplné a zrozumiteľné. Tému, ktorú má riešiť verejná politika, je potrebné štrukturovať do troch oblastí:

1. **tematizácia** (napr. zdôvodnenie, prečo je energetika predmetom nových politík),
2. **objasnenie problémov** (napr. vysvetľovanie, prečo je žiaduce posilniť výrobu elektrickej energie z jadra, keďže v najbližších 50 rokoch musíme rátať so stále rastúcimi požiadavkami na elektrickú energiu)
3. **argumentácia** (napr. že výrobou elektriny z jadra sa šetria neobnoviteľné zdroje).

Väčšinou je potrebný konzultant na vypracovanie komunikačnej stratégie v rámci konzultačného procesu.

Z komunikačného hľadiska je zase potrebné pripraviť také textové a obrazové materiály, ktoré sú zrozumiteľné každému a ich zrozumiteľnosť je potrebné otestovať na vzorke recipientov s najnižším vzdelaním, ako aj na seniorskej vzorke.

Informovanie by malo v ideálnom prípade prebiehať spoločne s diskusiou **vo viacerých etapách**, ktoré umožnia občanom porozumieť všeobecným kontextom problému, špecifickým otázkam aj výhodám jednotlivých alternatívnych riešení. Pokiaľ nie je konzultačný proces vopred dôsledne pripravený, je veľké riziko, že verejnosť nesprávne spracuje informácie o verejnom probléme, ktorý rieši verejná politika a následne môže (neodôvodnene) odmietnuť navrhované zmeny.

V tomto scenári nie je nevyhnutné vopred úplne zmapovať, akým spôsobom kľúčoví stakeholderi formulujú problém a jeho príčiny, ktorý má verejná politika riešiť. Stačí urobiť orientačné mapovanie, ktoré uľahčí prípravu diskusií. Presné sformulovanie problému bude realizované až v priebehu diskusie, napr. v rámci poradného orgánu.

1.c Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami

Keďže v tomto scenári sa ráta s priamou komunikáciou medzi verejnou správou a občanmi/občianskymi skupinami, zodpovedná príprava verejnej inštitúcie by mala obsahovať aj analýzu záujmov jednotlivých názorových skupín vo verejnosti, ako aj analýzu vlastných záujmov. Poznanie záujmov stakeholderov pred realizáciou konzultačného procesu je základnou podmienkou pre navrhnutie dostatočnej prevencie možných konfliktov medzi účastníkmi diskusných aktivít.

Analýza konfliktu je rovnaká ako v ostatných štyroch scenároch. V konfliktnej situácii, keď dve alebo viaceré strany artikulujú nezhodu, je evidentné, že majú protichodné záujmy. Je dôležité uvedomiť si, že tieto záujmy nemusia byť všetkým, o čo ide jednotlivým stranám. Kvalitná reflexia potrieb zväčša odhalí, že konfliktné strany majú aj niektoré spoločné záujmy, avšak kvôli konfliktu sú vytlačené zo zorného uhla. Aj keď sa rozchádzajú v názore na využitie jadra pri výrobe elektriny, môžu sa zhodovať v potrebe zvyšovania jej výroby. Tieto spoločné záujmy je potrebné včas identifikovať a na nich možno stavať záujem o hľadanie alternatívnych riešení a ochotu vyjednávať. Navyše, každá zo zúčastnených strán môže mať ďalšie záujmy, ktoré síce nie sú v zhode, ale nie sú ani v priamom konflikte (napr. otázka importu elektrickej energie zo zahraničia, otázka dotácie pri kúpe elektromobilov, a pod.) a pre riešenie predmetnej témy nie sú priamo relevantné. Pokiaľ si však neuvedomíme ich podružnosť, sme vystavení riziku, že zaberú príliš veľkú pozornosť a budú prekážkou riešenia centrálného problému.

Zvyčajne je potrebný je konzultant na mapovanie a analýzu konfliktu.

1.d Návrh dizajnu procesu

Návrh dizajnu konzultačného procesu obsahuje rozhodnutia týkajúce sa využitia rôznych foriem informovania verejnosti, verejnej diskusie a získavania podnetov od špecifických skupín zainteresovaných. Výsledný dizajn konzultačného procesu obsahuje časový plán aktivít (príklady aktivít sú uvedené v posledných dvoch stĺpcoch tabuľky vyššie), s pomenovaným cieľom každej aktivity a obsahovou nadväznosťou medzi nimi. Súčasťou dizajnu procesu je aj rozhodnutie, kto (aké oddelenie alebo poradný orgán) bude mať celkový prehľad o procese a kto bude priebežne vyhodnocovať všetky získané podnety. Tieto podnety bude na záver potrebné spracovať do správy pre zodpovedných a verejnosť.

Optimálny mix diskusných aktivít a informačných nástrojov zvyčajne navrhuje odborný konzultant v spolupráci so zadávateľom.

Je dôležité, aby súčasťou konzultačného procesu boli aj informačné aktivity v podobnom rozsahu ako v scenári 1 (informačná kampaň vo verejnoprávnych médiách a na Internete plus priame stretnutia ako sú brífingy, konferencie, prípadne verejné prerokovania).

2. Priebeh participačných aktivít

V tomto kroku ide o realizovanie procesu, navrhnutého v predchádzajúcom kroku.

2.a Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky (rovnaké vo všetkých štyroch scenároch)

Súčasťou informovania je aj zverejnenie informácií o zvolenom dizajne procesu, jeho časovom priebehu a zvolených aktivitách, ktoré sú prístupné verejnosti. Súčasťou informovania je aj sprístupnenie všetkej dostupnej dokumentácie o zamýšľanej/pripravovanej verejnej politike tak, aby bola ľahko dostupná každému občanovi - teda nie iba na vyhradených miestach, v určenom krátkom čase a pod.

2.b Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou

V tomto scenári dialóg nasleduje po informačnej kampani. Aktivity v rámci dialógu sú najefektívnejšie, ak sú realizované priamymi stretnutiami tvárou v tvár, avšak môžu prebiehať aj vo verejno-právnych médiách a na internete. Hlavným zmyslom procesu participácie v tomto scenári je umožnenie diskusie medzi zainteresovanými o ich pohľadoch na možné alternatívy riešenia zvoleného problému a dôvodoch konkrétneho prístupu. Vytvorenie priestoru na formulovanie takýchto argumentov a pre ich vypočutie zvyčajne zabezpečuje facilitátor. Rovnako dôležité je, aby sa tieto alternatívy a argumenty dostali k zodpovedným.

Diskusné a konzultančné aktivity zvyčajne vedie/moderuje profesionálny externý facilitátor.

2.c Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria stakeholderi a občania)

Na záver konzultačného procesu je potrebné spracovať výstupy diskusie verejnosti ako aj odporúčania z konzultačného procesu. Sumarizáciu toho, čo verejnosť a stakeholderi vyjadrili v dialógu a prirodzene názorové vyjasnenia, ku ktorým sa v participačnom procese dospelo, je potrebné spracovať pre účely rozhodovania aj spätného informovania stakeholderov. Tento dokument je potrebné poskytnúť verejnosti rovnakými kanálmi, akými prebiehala informačná kampaň. Napriek tomu, že verejnosť sa v tomto scenári priamo nepodieľa na rozhodovaní, ktoré bude nasledovať, nie je toto spätné informovanie samoúčelné. Zvyšuje totiž pravdepodobnosť konštruktívneho prijatia novej verejnej politiky, keď bude uvedená do praxe. Strategickí stakeholderi niekedy do veľkej miery dokážu uľahčiť, alebo naopak skomplikovať jej realizáciu.

3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov

V tomto scenári je rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky prijímané rovnako ako v rámci bežného postupu tvorby verejnej politiky, napr. pri celoštátnych politikách prechádza procesom medzirezortného pripomienkového konania (MPK) v rámci, v rámci ktorého môže verejnosť predkladať svoje pripomienky k predkladanému návrhu. V rámci rozhodovania však tí, ktorí o veci rozhodujú, môžu zvažovať aj argumenty a návrhy, ktoré zazneli v konzultačnom procese a nimi inšpirovaní môžu dospieť k mierne odlišnému rozhodnutiu ako v prípade, ak by konzultačný proces vôbec neprebehol. Okrem priamej účasti na diskusiách sa zodpovední môžu dozvedieť o názoroch verejnosti práve zo správy spracovanej z konzultačného procesu.

4. Informovanie verejnosti o výslednej politike

Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť, či a ako boli zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené. Toto informovanie verejnosti by nemalo byť

iba jednorazovým aktom a malo by byť sprístupnené v rôznych zdrojoch (verejnoprávne médiá, tlačové konferencie, internet).

5. Evaluácia procesu tvorby politiky

(rovnaké vo všetkých štyroch scenároch)

Reflexia celého procesu tvorby verejnej politiky a informačnej kampane o nej má v prvom rade slúžiť pre učenie stakeholderov, a preto by mala byť evaluačná správa dostupná a prezentovaná na všetkých úrovniach inštitúcií, ktoré sa na procese zúčastnili (minimálne na intranete). Prirodzene môže byť využitá aj pre komunikáciu s vonkajším prostredím, pre skvalitnenie komunikácie s verejnosťou. V budúcnosti tiež môže poslúžiť ako argumentačný nástroj pre alokáciu finančných, personálnych a inštitucionálnych zdrojov na pokrytie nákladov nevyhnutných pre participačné procesy.

Evaluáciu procesu je potrebné zadať externému expertovi, ktorý sa nezúčastňoval na tvorbe dizajnu a realizácii informačnej kampane. V prípade nižšieho rozpočtu je možné využiť študentov sociálnych a humanitných vied, ktorí v rámci bakalárskej alebo diplomovej práce môžu vyhodnotiť participačný proces.

Scenár 3: Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách, keď o predmete budúcej politiky existuje pomerne rozvinutá verejná diskusia, v spoločnosti sú výrazne artikulované názorové skupiny, prípadne aj odborníci sa v názoroch rozchádzajú. Týka sa situácií, keď ide o komplexný problém spoločnosti, v ktorom štát musí spolupracovať s rôznorodými inštitúciami, samosprávou, MNO, občianskymi iniciatívami, miestnymi komunitami a aj neformálnymi lídrami. Napríklad problematika dostupnosti zdravotníckych zariadení, služby v predškolskej starostlivosti a pod. Zapojenie verejnosti/strategických stakeholderov na rozdiel od scenára 2 nie je motivované len snahou o využitie rôznorodého názorového potenciálu pre optimalizáciu rozhodnutia. V tomto scenári je dôležité dosiahnuť vysoký stupeň zhody (nielen porozumenia pre rôznorodosť názorov). Preto je komunikácia s verejnosťou a so všetkými strategickými stakeholdermi od počiatku vedená v takom duchu, aby bolo možné dosiahnuť pokiaľ možno maximálnu zhodu v tom, aké riešenie bude prijaté.

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

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

Úlohy inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej politiky sú zabezpečenie informačnej kampane, riadenie diskusie a koordinácia aktivít rôznorodých účastníkov v argumentácii o jednotlivých možných riešeniach a pri hľadaní optimálneho riešenia, ktoré bude vyhovovať maximálnemu podielu strategických stakeholderov aj verejnosti.

Úroveň participácie	Ciele / zameranie procesu	Popis	Tradičné nástroje
<ul style="list-style-type: none">• Dosahovanie dohody / Podieľanie sa na rozhodovaní	<ul style="list-style-type: none">• Zapojenie zainteresovaných a verejnosti do riešenia problému• Zapojenie zainteresovaných a verejnosti do rozhodovania• Budovanie občianskej kapacity pre implementáciu výstupov	<ul style="list-style-type: none">• Získavanie a zapracovanie návrhov od zainteresovaných aktérov• V niektorých prípadoch dosiahnutie dohody/zhody	<ul style="list-style-type: none">• Vyjednávanie so záujmovými skupinami• Vyjednávanie o konkrétnej podobe politiky• Spoločné plánovanie

V tomto scenári postup vyzerá nasledujúco:

1. Príprava:
 - a. Identifikovanie zainteresovaných aktérov - stakeholderov.
 - b. Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť, ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia.
 - c. Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.
 - d. Návrh dizajnu procesu.
2. Participačné aktivity:

- a. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky.
 - b. Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou.
 - c. Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania).
3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov.
 4. Informovanie verejnosti o použití výstupov z participatívneho procesu.
 5. Evaluácia procesu tvorby politiky.

1. Príprava

V rámci prípravy na zapájanie verejnosti do rozhodovania je potrebné sa pripraviť podobne ako v predchádzajúcom scenári. Je potrebné získať informácie v troch oblastiach:

- identifikovanie zainteresovaných aktérov, vrátane kľúčových zainteresovaných,
- identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti,
- identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.

Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť dizajn procesu účasti verejnosti na rozhodovaní, ktorý v tomto scenári predstavuje hlavnú zložku participačného procesu.

1.a Identifikovanie zainteresovaných aktérov

V tomto prípade budú stakeholderi buď prevažne predstavitelia rôznych názorových zoskupení (formálnych aj neformálnych) alebo rôznorodí experti. Podľa toho, nakoľko môžu ovplyvniť úspešnosť implementácie konečnej politiky (prípadne aj proces jej schvaľovania), rozlišujeme, či patria k tzv. strategickým stakeholderom alebo nie. V tomto scenári bude s veľkou pravdepodobnosťou užitočné plánovať aj časť, v ktorej postupne príde k vytváraniu "koalícií" príbuzných názorových zoskupení (MNO, občianske iniciatívy) a nejakej, aj keď neformálnej štruktúry medzi identifikovanými kľúčovými stakeholdermi. Vo fáze vytvárania optimálneho variantu riešenia za účasti predstaviteľov verejnosti je z pragmatického hľadiska nevyhnutné redukovať absolútnu diverzitu názorov na také množstvo reprezentantov, medzi ktorými je možné viesť produktívne vyjednávanie. Štruktúra stakeholderov by teda mala postupne vznikáť s tým, že medzi názorovo spríbuznenými vznikne vzťah dôvery a budú ochotné delegovať svoje očakávania a predstavy na lídrov, ktorí sa budú zúčastňovať priamych stretnutí. Z podstaty participatívneho procesu však prirodzene vyplýva, že je žiaduce o celom procese tvorby a realizácie verejnej politiky informovať širokú verejnosť a umožniť aj jej aktívne vyjadrenie svojich názorov.

1.b Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť, ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia

(rovnaké ako v scenári 1 okrem posledného odseku)

Pred spustením konzultačného procesu je nevyhnutné **odborne aj komunikačne** pripraviť obsah, ktorý bude prezentovaný verejnosti. Cieľom informačnej časti procesu je umožniť občanom, aby si dokázali vytvoriť osobný názor na problematiku, v ktorej sa chystajú zásadné rozhodnutia. Keďže je kľúčové osloviť hlavne laickú verejnosť, je nevyhnutné, aby

informovanie bolo úplné a zrozumiteľné. Tému, ktorú má riešiť verejná politika, je potrebné štrukturovať do troch oblastí:

- **tematizácia** (napr. zdôvodnenie, prečo je energetika predmetom nových politik),
- **objasnenie problémov** (napr. vysvetľovanie, prečo je žiaduce posilniť výrobu elektrickej energie z jadra, keďže v najbližších 50 rokoch musíme rátať so stále rastúcimi požiadavkami na elektrickú energiu)
- **argumentácia** (napr. že výrobou elektriny z jadra sa šetria neobnoviteľné zdroje).

Väčšinou je potrebný konzultant na vypracovanie komunikačnej stratégie v rámci konzultačného procesu.

Z komunikačného hľadiska je zase potrebné pripraviť také textové a obrazové materiály, ktoré sú zrozumiteľné každému – je potrebné ich zrozumiteľnosť otestovať na vzorke recipientov s najnižším vzdelaním, ako aj na seniorskej vzorke.

Informovanie by malo v ideálnom prípade prebiehať spoločne s diskusiou **vo viacerých etapách**, ktoré umožnia občanom porozumieť všeobecným kontextom problému, špecifickým otázkam aj výhodám jednotlivých alternatívnych riešení. Pokiaľ nie je konzultačný proces vopred dôsledne pripravený, je veľké riziko, že verejnosť nesprávne spracuje informácie o verejnom probléme, ktorý rieši verejná politika a následne môže (neodôvodnene) odmietnuť navrhované zmeny.

V tomto scenári je žiaduce dopredu zmapovať to, v čom kľúčoví stakeholderi vidia problém a jeho príčiny v súvislosti s navrhovanou verejnou politikou. Takáto orientácia v názorovom spektre uľahčí a zefektívni prípravu diskusií a formulovanie spoločného rozhodnutia. Takýto prieskum môže zrealizovať externý konzultant.

1.c Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami

(rovnaké ako v scenári 2)

Keďže v tomto scenári sa ráta s priamou komunikáciou medzi verejnou správou a občanmi/občianskymi skupinami, zodpovedná príprava verejnej inštitúcie by mala obsahovať aj analýzu záujmov jednotlivých názorových skupín vo verejnosti, ako aj analýzu vlastných záujmov. Poznanie záujmov stakeholderov pred realizáciou konzultačného procesu je základnou podmienkou pre navrhnutie dostatočnej prevencie možných konfliktov medzi účastníkmi diskusných aktivít.

Analýza konfliktu je rovnaká ako v ostatných štyroch scenároch. V konfliktnej situácii, keď dve alebo viaceré strany artikulujú nezhodu, je evidentné, že majú protichodné záujmy. Je dôležité uvedomiť si, že tieto záujmy nemusia byť všetkým, o čo ide jednotlivým stranám. Kvalitná reflexia potrieb zväčša odhalí, že konfliktné strany majú aj niektoré spoločné záujmy, avšak kvôli konfliktu sú vytlačené zo zorného uhla. Aj keď sa rozchádzajú v názore na využitie jadra pri výrobe elektriny, môžu sa zhodovať v potrebe zvyšovania jej výroby.

Zvyčajne je potrebný konzultant na mapovanie a analýzu konfliktu.

Tieto spoločné záujmy je potrebné včas identifikovať a na nich možno stavať záujem o hľadanie alternatívnych riešení a ochotu vyjednávať.

Navyše, každá zo zúčastnených strán môže mať ďalšie záujmy, ktoré síce nie sú v zhode, ale nie sú ani v priamom konflikte (napr. otázka importu elektrickej energie zo zahraničia, otázka dotácie pri kúpe elektromobilov, a pod.) a pre riešenie predmetnej témy nie sú priamo relevantné. Pokiaľ si však neuvedomíme ich podružnosť, sme vystavení riziku, že zaberú príliš veľkú pozornosť a budú prekážkou riešenia centrálného problému.

1.d Návrh dizajnu procesu

Návrh dizajnu procesu zapájania verejnosti do rozhodovania obsahuje rozhodnutia týkajúce sa využitia rôznych foriem informovania verejnosti, verejnej diskusie a vyjednávania o konkrétnej podobe verejnej politiky. Výsledný dizajn konzultačného procesu obsahuje časový plán aktivít (príklady aktivít sú uvedené v posledných dvoch stĺpcoch tabuľky vyššie), s pomenovaným cieľom každej aktivity a obsahovou nadväznosťou medzi nimi. Súčasťou dizajnu procesu je aj rozhodnutie kto (aké oddelenie alebo poradný orgán) bude mať celkový prehľad o procese a kto spracovávať výstupy z jednotlivých stretnutí, ktoré budú postupne viesť k záverečným odporúčaniam týkajúcim sa verejnej politiky. Tieto podnety bude na záver potrebné spracovať do záverečnej správy pre formálnych zodpovedných a verejnosť.

Optimálny mix diskusných aktivít a informačných nástrojov zvyčajne navrhuje odborný konzultant v spolupráci so zadávateľom.

Je dôležité, aby súčasťou konzultačného procesu boli aj informačné aktivity v podobnom rozsahu ako v scenári 1 (informačná kampaň vo verejnoprávnych médiách a na internete plus priame stretnutia ako sú brífingy, konferencie, prípadne verejné prerokovania).

2. Priebeh participačných aktivít

V tomto kroku ide o realizovanie procesu, navrhnutého v predchádzajúcom kroku.

2.a Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky

(rovnaké vo všetkých štyroch scenároch)

Súčasťou informovania je aj zverejnenie informácií o zvolenom dizajne procesu, jeho časovom priebehu a zvolených aktivitách, ktoré sú prístupné verejnosti. Súčasťou informovania je aj sprístupnenie všetkej dostupnej dokumentácie o zamýšľanej/pripravovanej verejnej politike tak, aby bola ľahko dostupná každému občanovi - teda nie iba na vyhradených miestach, v určenom krátkom čase a pod.

2.b Dialóg

Pre zabezpečenie úspešnosti dialógu je dôležité, aby zadávateľ vyzval kľúčových stakeholderov k dlhodobej aktívnej účasti, aby dialóg mohol byť postupne rozvíjaný a aby mohol dospieť k maximálne možnému priblíženiu sa a porozumeniu vzájomných argumentov (deliberácia), identifikovaniu spoločných záujmov a hľadaniu prijateľného riešenia.

V tomto scenári dialóg nasleduje po informačnej kampani. Na vytvorenie kampane a dialógu je nevyhnutné použiť externých konzultantov a mediálnych expertov. Informačná kampaň o predmetnej problematike môže v princípe prebiehať vo verejnoprávnych médiách a na internete, avšak v odôvodnených prípadoch môže obsahovať aj niektoré formy priamych stretnutí (konzultácie, verejné prerokovania, konferencie, atď.). Aktivity v rámci dialógu môžu obdobne prebiehať vo verejnoprávnych médiách a na internete, prípadne môžu byť doplnené priamymi stretnutiami.

Optimálny mix diskusných aktivít a informačných nástrojov zvyčajne navrhuje odborný konzultant v spolupráci so zadávateľom.

Hlavným zmyslom procesu participácie v tomto scenári je umožnenie dialógu medzi zainteresovanými o ich pohľadoch na možné alternatívy riešenia zvoleného problému a dôvodoch preferovania konkrétneho prístupu. Vytvorenie priestoru na formulovanie takýchto argumentov a pre ich vypočutie zvyčajne zabezpečuje facilitátor.

2.c Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. spracovanie správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania)

Ukončenie informačnej kampane a dialógu by malo priniesť aj sumarizáciu toho, čo verejnosť a strategickí stakeholderi vyjadrili v dialógu a prirodzene názorové vyjasnenia, ku ktorým sa v participačnom procese dospelo. Tento materiál by mal byť prezentovaný verejnosti rovnakými kanálmi, v akých prebiehala informačná kampaň. Napriek tomu, že verejnosť v tomto scenári nie je konečnou inštanciou rozhodnutia, ktoré bude nasledovať, nie je toto spätné informovanie samoúčelné. Zvyšuje totiž pravdepodobnosť konštruktívneho prijatia novej verejnej politiky, keď bude uvedená do praxe. Strategickí stakeholderi niekedy do veľkej miery dokážu uľahčiť, alebo naopak skomplikovať jej aplikáciu.

3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov

V tomto scenári je rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky prijímané rovnako ako v rámci bežného postupu tvorby verejnej politiky, napr. pri celoštátnych politikách prechádza procesom medzirezortného pripomienkového konania (MPK), v rámci ktorého môže verejnosť predkladať svoje pripomienky k predkladanému návrhu. V rámci rozhodovania však tí, ktorí o veci rozhodujú, môžu zvažovať aj argumenty a návrhy, ktoré zazneli v konzultačnom procese a nimi inšpirovaní môžu dospieť k mierne odlišnému rozhodnutiu ako v prípade, ak by konzultačný proces vôbec neprebehol. Okrem priamej účasti na diskusiách sa zodpovední môžu dozvedieť o názoroch verejnosti práve zo správy spracovanej z konzultačného procesu.

4. Informovanie verejnosti o výslednej politike

Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu. Je

efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť, či a ako boli tie zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené. Toto informovanie verejnosti by nemalo byť iba jednorazovým aktom a malo by byť sprístupnené v rôznych zdrojoch (verejnoprávne médiá, tlačové konferencie, internet).

5. Evaluácia procesu tvorby politiky

(rovnaké vo všetkých štyroch scenároch)

Reflexia celého procesu tvorby verejnej politiky a informačnej kampane o nej má v prvom rade slúžiť pre učenie stakeholderov, a preto by mala byť evaluačná správa dostupná a prezentovaná na všetkých úrovniach inštitúcií, ktoré sa na procese zúčastnili (minimálne na intranete). Prirodzene môže byť využitá aj pre komunikáciu s vonkajším prostredím, pre skvalitnenie komunikácie s verejnosťou. V budúcnosti tiež môže poslúžiť ako argumentačný nástroj pre alokáciu finančných, personálnych a inštitucionálnych zdrojov na pokrytie nákladov nevyhnutných pre participačné procesy.

Evaluáciu procesu je potrebné zadať externému expertovi, ktorý sa nezúčastňoval na tvorbe dizajnu a realizácii informačnej kampane. V prípade nižšieho rozpočtu je možné využiť študentov sociálnych a humanitných vied, ktorí v rámci bakalárskej alebo diplomovej práce môžu vyhodnotiť participačný proces.

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

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách, keď verejná správa, resp. inštitúcia zodpovedná za prípravu verejnej politiky nemá dostatočné kapacity, zdroje, prípadne autoritu na realizáciu budúceho rozhodnutia. Týka sa situácií zväčša komplexných problémov spoločnosti, v ktorých štát musí spolupracovať s rôznorodými inštitúciami, samosprávou, MNO, občianskymi iniciatívami, miestnymi komunitami a aj neformálnymi lídrami. Ide napríklad o tvorbu stratégie integrácie Rómov, alebo prevenciu kriminality mládeže, či stratégií týkajúcich sa recyklácie odpadov. V situácii, ak štát, resp. verejná správa nedisponuje dostatočnými zdrojmi a predpokladá sa využitie zdrojov (ľudských...) iných zainteresovaných aktérov, je prirodzené ich zapojiť aj vo fáze rozhodovania o konečnej podobe danej politiky a samozrejme aj do predchádzajúcej širokej diskusie o možných alternatívach riešenia daného problému.

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

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 participačný 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.

Úroveň participácie	Ciele	Popis aktivít	Tradičné nástroje
Plánovanie spoločného postupu/podieľanie sa na realizácii rozhodnutia	<ul style="list-style-type: none">• Zapojenie zainteresovaných aktérov do realizácie• Zapojenie expertov• Znižovanie konfliktu medzi rôznymi záujmami• Zlepšenie (implementácie) verejnej politiky• Budovanie kapacity pre implementáciu výstupov	<ul style="list-style-type: none">• Vytváranie podmienok pre dlhodobú spoluprácu medzi zainteresovanými skupinami pri realizácii verejnej politiky	<ul style="list-style-type: none">• Spoločné plánovanie so zdieľanou zodpovednosťou za realizáciu verejnej politiky

V tomto scenári postup vyzerá nasledujúco:

1. Príprava:
 - a. Identifikovanie zainteresovaných aktérov - stakeholderov.
 - b. Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť, ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia.
 - c. Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.
 - d. Návrh dizajnu procesu.
2. Participačné aktivity:

- a. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky.
- b. Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou
- c. Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania)
3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov.
4. Informovanie verejnosti o použití výstupov z participatívneho procesu.
5. Evaluácia procesu tvorby politiky.

1. Príprava

V rámci prípravy na dosahovanie spoločnej dohody a účasti na realizácii verejnej politiky je potrebné sa pripraviť podobne ako v predchádzajúcich scenároch. Je potrebné získať informácie v troch oblastiach:

- identifikovanie zainteresovaných aktérov, vrátane kľúčových zainteresovaných,
- identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti,
- identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.

Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť dizajn procesu dosahovania spoločnej dohody.

1.a Identifikovanie zainteresovaných aktérov

Podľa témy a úrovne jej predpokladaného riešenia budú stakeholderi buď prevažne zástupcovia inštitúcií alebo jednotlivci. Vo vzťahu k rozhodovaniu rozoznávame štyri základné kategórie stakeholderov t.j. zainteresovaných aktérov, ktorých je potrebné do procesu zapojiť, a to:

- tí, ktorí sú formálne zodpovední za rozhodnutie,
- tí, ktorí reálne vykonávajú dôležité aktivity, aj keď nemajú formálnu zodpovednosť (zo zákona) v danej oblasti,
- tí, ktorí budú rozhodnutím ovplyvnení, alebo majú nejaký záujem na rozhodnutí
- tí, ktorí nejakým spôsobom môžu budúce rozhodovanie a realizáciu ovplyvniť, prípadne ohroziť či znemožniť.¹⁹

Z najviac aktívnych a kľúčových stakeholderov je dobré už na začiatku vytvoriť **plánovaciú skupinu**, ktorá inštitúcii zodpovednej za prípravu verejnej politiky pomôže pripraviť celý proces spoločného rozhodovania a realizovania verejnej politiky.

Dôležité je, aby účasť prijali zástupcovia inštitúcií a organizácií, ktoré disponujú zdrojmi a rozhodovacími kompetenciami v súvislosti s riešením problému. Rovnako dôležitými účastníkmi sú odborníci a praktici, ktorí majú skúsenosť s prístupmi, ktoré pomáhajú, ale aj ktoré boli vyskúšané a nepriniesli očakávaný výsledok. Zvyčajne opomenutou skupinou stakeholderov sú klienti služieb, o ktorých sa v proces rozhoduje, alebo občania, ktorí budú musieť svoje fungovanie prispôbiť novej verejnej politike. Vytvorenie procesu, ktorý

¹⁹ Upravené z Potapchuk, W. (1988): Building Forums for the Cooperative Resolution of Disputes in Communities, National Civic Review, Volume 77, Issue 4, strany 342-349

efektívne zapojí všetky skupiny stakeholderov a je ešte stále realizovateľný, je najväčšou výzvou pre inštitúciu zodpovednú za prípravu verejnej politiky.

Z podstaty participatívneho procesu vyplýva, že je žiaduce o celom procese tvorby a realizácie verejnej politiky informovať širokú verejnosť.

1.b Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť, ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia.

Pred spustením procesu spoločnej tvorby verejnej politiky je nutné **zmapovať to, v čom kľúčoví/strategickí stakeholderi vidia problém** a jeho príčiny, ktorý má navrhovaná verejná politika riešiť. Súčasťou takéhoto mapovania je aj pomenovanie tém a oblastí, ktoré by v rámci tvorby verejnej politiky mali byť prediskutované a v ktorých je podľa stakeholderov potrebné nájsť spoločné porozumenie, prípadne až aktivity. Takéto mapovacie rozhovory môže realizovať externý konzultant a/alebo členovia plánovacej skupiny.

Rovnako je potrebná **odborná aj komunikačná** príprava informácií, ktoré budú prezentované verejnosti. Cieľom informovania verejnosti je umožniť, aby si občania dokázali vytvoriť osobný názor na problematiku, v ktorej sa chystajú zásadné rozhodnutia. Keďže ide v prvom rade o laickú verejnosť, je nevyhnutné, aby informovanie bolo úplné a zrozumiteľné. Z odborného hľadiska je potrebné, aby informovanie bolo štruktúrované do troch oblastí:

- **tematizácia** (napr. zdôvodnenie, prečo je energetika predmetom nových politík),
- **objasnenie problémov** (napr. vysvetľovanie, prečo je žiaduce posilniť výrobu elektrickej energie z jadra, keďže v najbližších 50 rokoch musíme rátať so stále rastúcimi požiadavkami na elektrickú energiu)
- **argumentácia** (napr. že výrobou elektriny z jadra sa šetria neobnoviteľné zdroje).

Z komunikačného hľadiska je zase potrebné pripraviť také textové a obrazové materiály, ktoré sú zrozumiteľné každému – je potrebné ich zrozumiteľnosť otestovať na vzorke recipientov s najnižším vzdelaním, ako aj na seniorskej vzorke.

Informovanie by malo v ideálnom prípade prebiehať **vo viacerých etapách**, ktoré umožnia občanom porozumieť všeobecným kontextom problému, špecifickým otázkam aj výhodám jednotlivých alternatívnych riešení. Pokiaľ nie je informačná kampaň vopred komplexne pripravená, je veľké riziko, že verejnosť nesprávne spracuje informácie o problémoch a následne tendenčne vyhodnotí potrebu zmeny.

1.c Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami

Úvodné neformálne rozhovory s kľúčovými zainteresovanými slúžia na overovanie si toho, aké sú záujmy zainteresovaných v súvislosti s riešeným problémom, zisťovanie toho, či existujú v diskutovaných témach vážne rozdiely, ktoré môžu vyústiť do konfliktov a aká je ochota zainteresovaných investovať do spoločnej tvorby verejnej politiky.

Zodpovedná príprava verejnej inštitúcie by mala okrem zmapovania stakeholderov obsahovať aj analýzu ich ako aj vlastných záujmov, prípadne analýzu záujmov relevantných názorových skupín odbornej i laickej verejnosti. Takéto mapovanie slúži na odhad reakcií zainteresovaných a verejnosti počas rozhodovania, ale najmä na zostavenie legítimnej **koordinačnej skupiny** (alebo riadiaceho výboru), ktorej úlohou počas celého procesu bude odsúhlasovanie aktivít v rámci procesu, dosahovanie dohody o obsahu výslednej verejnej politiky a navrhovanie (obsahových) riešení konfliktov medzi záujmami konkrétnych zainteresovaných.

V konfliktnnej situácii, keď dve alebo viaceré strany artikulujú nezgodu, je evidentné, že majú protichodné záujmy. Je dôležité uvedomiť si, že tieto záujmy nemusia byť všetkým, o čo ide jednotlivým stranám. Kvalitná reflexia potrieb zväčša odhalí, že konfliktne strany majú aj niektoré spoločné záujmy, avšak kvôli konfliktu sú vytlačené zo zorného uhla. Aj keď sa rozchádzajú v názore na využitie jadra pri výrobe elektriny, môžu sa zhodovať v potrebe zvyšovania jej výroby. Tieto spoločné záujmy je potrebné včas identifikovať a na nich možno stavať záujem o hľadanie alternatívnych riešení a ochotu vyjednávať. Navyše, každá zo zúčastnených strán môže mať ďalšie záujmy, ktoré síce nie sú v zhode, ale nie sú ani v priamom konflikte (napr. otázka importu elektrickej energie zo zahraničia, otázka dotácie pri kúpe elektromobilov, a pod.) a pre riešenie predmetnej témy nie sú priamo relevantné. Pokiaľ si však neuvedomíme ich podružnosť, sme vystavení riziku, že zaberú príliš veľkú pozornosť a budú prekážkou riešenia centrálného problému.

V úvode procesu plní externý konzultant najmä rolu procesového konzultanta. V ďalších fázach sa nosnou úlohou stáva facilitovanie koordinačnej skupiny. Priebežne však pokračuje aj dizajnovanie a konzultovanie procesu.

1.d Návrh dizajnu procesu

Dizajn procesu vo väčšine prípadov navrhuje externý konzultant (procesný expert), ktorý na základe predchádzajúcich informácií navrhne najvhodnejšiu kombináciu aktivít zainteresovaných aktérov a verejnosti, ktoré budú smerovať k rozhodnutiu o verejnej politike ako aj jej realizácii. Dizajn procesu najčastejšie kombinuje prácu koordinačnej skupiny, pracovných skupín, konferencií a informovania širokej verejnosti.

Pri rozhodnutí o podobe procesu konzultant zvažuje najmä:

- množstvo a rôznorodosť záujmov zainteresovaných subjektov,
- urgentnosť rozhodnutia a to, či zainteresovaní aktéri hovoria o potrebe dohody medzi nimi,
- existujúce alebo potenciálne konflikty medzi zainteresovanými a verejnosťou,
- v minulosti využité mechanizmy pre rozhodnutie v takejto situácii a ich úspešnosť,
- zdroje (najmä finančné a ľudské) na realizáciu procesu.

Podľa kombinácie týchto faktorov konzultant odporučí niektorý z možných dizajnov procesu (viď nižšie).

Na základe štúdie desiatok príkladov efektívnych procesov Susan Carpenterová²⁰ pomenovala tri základné modely tvorby verejnej politiky za účasti zainteresovaných aktérov:

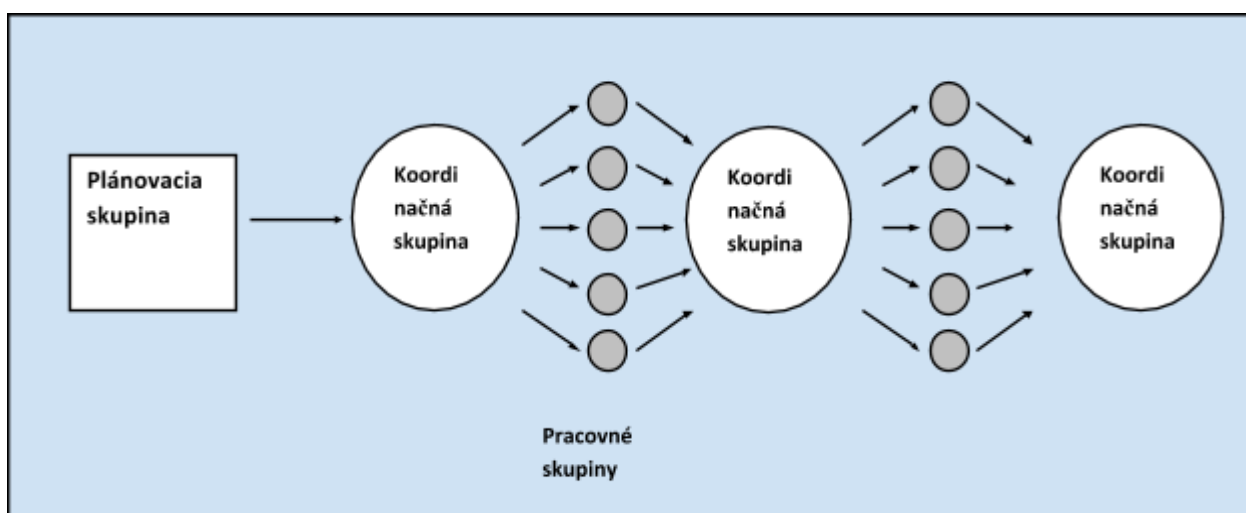
- Model koordinačnej skupiny
- Konferenčný model
- Model vyjednávajúcich tímov

Modely sú zjednodušeným popisom možností kombinácie rôznych typov stretnutí, a pri dizajne procesu na konkrétnu situáciu ich možno veľmi efektívne kombinovať.

Model koordinačnej skupiny

Základný proces kombinuje prácu koordinačnej skupiny a špecifických pracovných skupín (Schéma č. 1). Najviac práce a zodpovednosti pri tvorbe verejnej politiky spočíva na koordinačnej skupine, ktorá je zložená z najaktívnejších kľúčových zainteresovaných a má zvyčajne 10 až 30 členov. Dôležité je, aby všetky záujmové skupiny, ktorých sa riešený problém dotýka, našli v koordinačnej skupine človeka, ktorému dôverujú, a ktorý v ich očiach zastupuje ich záujmy. Koordináčna skupina postupne prechádza jednotlivými krokmi od analýzy súčasnej situácie, cez pomenovanie strategických oblastí až po návrh konkrétnych aktivít a intervencií (konkrétny proces veľmi závisí na obsahu verejnej politiky, preto ho tu nie je možné podrobne popísať). V niektorých fázach diskusie si koordinačná skupina vytvára špecifické pracovné skupiny, ktoré jej pripravujú podklady pre analýzu špecifických aspektov problému alebo navrhnu možné alternatívy riešenia. Týmto spôsobom rieši nielen vnútri koordinačnej skupiny chýbajúcu expertízu, ale súčasne rozširuje okruh odborníkov a zainteresovaných, ktorí sú aktívne zapojení do tvorby verejnej politiky. Okrem toho koordinačná skupina zvyčajne rozhoduje o ďalšom postupe vrátane spôsobov komunikácie s rôznymi inštitúciami, záujmovými skupinami či verejnosťou.

Schéma č. 1: Model koordinačnej skupiny



Pracovné skupiny môžu slúžiť v analytickej fáze procesu na zozbieranie a analyzovanie informácií ku konkrétnym témam a podľa týchto tém môžu byť aj organizované, napr.

²⁰ In: V. Herrman, M.H. ed. (1994), *Resolving Conflicts: Strategies for Local Government*, The International City/County Management Association, Washington, D.C., strany 137-147.

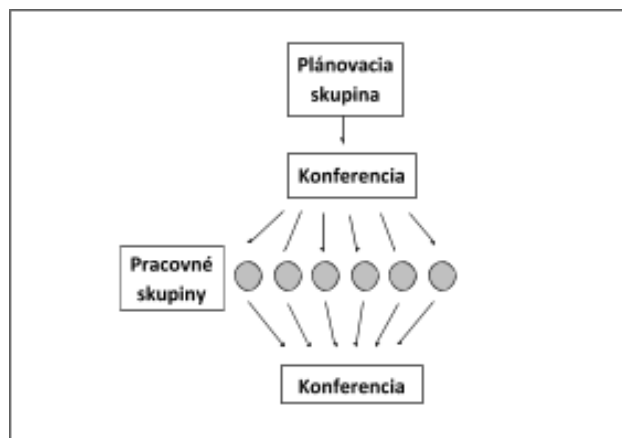
pracovná skupina ku sociálnym službám pre ľudí na dôchodku, pracovná skupina ku službám pre zamestnané matky detí do 3 rokov, pracovná skupina ku službám pre dlhodobo nezamestnaných ľudí. Čiastkové výsledky potom pracovné skupiny prezentujú koordinačnej skupine a sú často doplnené o návrhy nových otázok, na ktoré narazili pri analýze dát. Po ukončení konkrétnej fázy procesu je potom na koordinačnej skupine, či na pokračovanie využijú tie isté pracovné skupiny, alebo vytvoria nové, napríklad na základe nového tematického či geografického členenia. Vytváranie pracovných skupín umožňuje dopĺňanie odborností potrebných či už pri návrhu alternatívnych riešení, alebo na porozumenie špecifickým aspektov problému a súčasne nevyžaduje od úzko zameraných odborníkov či výrazne vyťažovaných ľudí, aby sa zúčastňovali na celom procese.

Niekedy popri tematických skupinách vytvárame aj pracovné skupiny, ktoré fungujú počas celého procesu a majú stabilnú úlohu, ako napr. komunikáciu s verejnosťou, alebo prepájanie priorít so strategickými dokumentmi na vyššej úrovni (napr. na európskej úrovni).

Konferenčný model

Druhou možnosťou, ako organizovať proces, je kombinácia spoločných konferencií a pracovných skupín (pozri Schéma č. 2). Tento model je vhodný, ak je počet zainteresovaných, ktorých je potrebné zapojiť do riešenia problému, veľký (niekde medzi 50 až 200 ľudí) a súčasne je na realizáciu procesu relatívne krátky čas. V takom prípade je možné sa pri príprave programu konferencie inšpirovať niektorou z metód pre veľké skupiny, ako sú napr. open space či world café. Proces realizovaný prostredníctvom konferencií býva zvyčajne kratší, avšak o to intenzívnejší z hľadiska prípravy a množstva úloh, ktoré je nutné zrealizovať počas pár hodín konferencie. Proces potom pokračuje počas niekoľkých týždňov medzi konferenciami prácou v pracovných skupinách, za ktoré sú najčastejšie zodpovední konkrétni stakeholderi.

Schéma č.2: Konferenčný model



V tomto modeli plánovacia skupina po všetkých prípravných krokoch zvolá veľkú spoločnú konferenciu, ktorá môže trvať jeden až dva dni a počas ktorej skupina zainteresovaných prijme návrh postupu spoločného plánovania a zrealizuje prvú fázu procesu. Podobne ako v predchádzajúcom prípade, konkrétny postup krokov počas konferencie závisí od problému a typu procesu. Avšak na rozdiel od modelu koordinačnej skupiny je v prípade konferenčného modelu vhodné hneď na prvej konferencii vytvoriť zo

stakeholderov pracovné skupiny. To umožní rozdelenie skupiny príliš veľkej na jednu spoločnú diskusiu do menších pracovných skupín podľa priorít účastníkov. Zloženie pracovných skupín je zvyčajne dané samovýberom účastníkov. Iniciátor procesu (alebo plánovacia skupina) môže pracovným skupinám ponúknuť koordinátorov, ktorí zabezpečia logistiku a zápisy zo stretnutí. Členovia pracovných skupín sa potom môžu plne sústrediť na obsahovú náplň ich pracovnej skupiny. Pracovné skupiny by mali mať priestor prvýkrát sa zísť a dohodnúť si ďalší postup ešte v rámci programu konferencie.

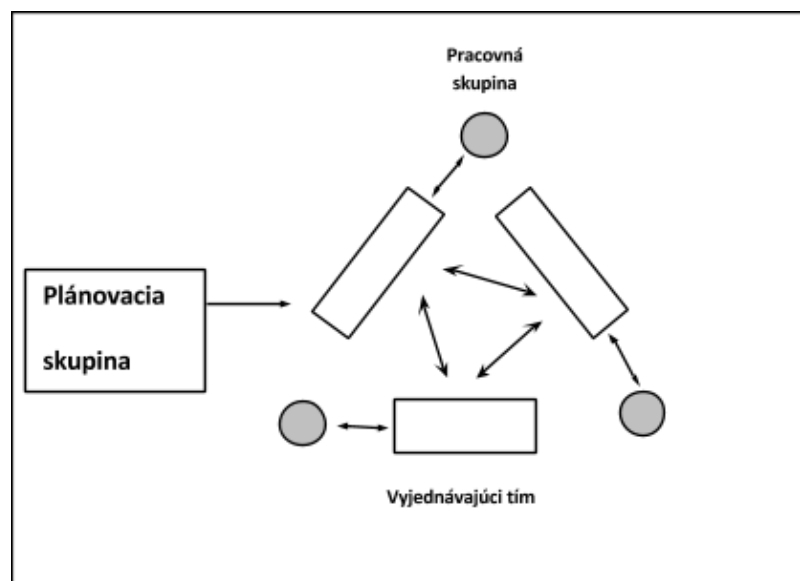
Po dohodnutom čase práce pracovných skupín (rádovo po 2 až 6 mesiacoch) nasleduje druhá spoločná konferencia, na ktorej sa prezentujú predbežné výsledky práce pracovných skupín, koordinuje sa spoločný postup v prekrývajúcich sa témach, diskutuje sa o ďalšom postupe, prípadne sa rušia alebo dopĺňajú pracovné skupiny podľa výsledkov diskusie. Fázy konferencie a následných pracovných skupín sa dva až štyrikrát opakujú po dosiahnutí spoločného výsledku. Po ukončení plánovania sa konferencie môžu opakovať v ročných intervaloch s cieľom sledovať implementáciu spoločného plánu.

Typ riešenej témy ovplyvní, či zvolané konferencie sú otvorené pre každého záujemcu, alebo sa ich môžu zúčastniť iba pozvaní zainteresovaní. V každom prípade platí, že aj širšia skupina zainteresovaných by mala byť priebežne informovaná o procese a mala by mať vytvorené „miesta vstupu“ do procesu. Môže to byť realizované aj tak, že aspoň niektorá z konferencií bude otvorená všetkým záujemcom.

Model vyjednávajúcich tímov

Posledným modelom procesu, ktorý je možné využiť pre spoločnú tvorbu verejnej politiky, je model vyjednávajúcich tímov (pozri Schéma č. 3). Je vhodný pre témy, v ktorých sa prirodzene formujú záujmové skupiny/tímy a v prípadoch, keď sú tieto tímy ochotné o svojich požiadavkách vyjednávať. Každý tím si najprv samostatne pomenuje vlastné ciele a záujmy a následne počas spoločných stretnutí funguje ako jedna strana vyjednávania. Model najlepšie funguje v prípadoch, keď je počet tímov malý (3 až 5 je primeraný počet) a keď má každý tím dobre definované a vzájomne kombinovateľné záujmy.

Schéma č.3: Model vyjednávajúcich tímov



Jednotlivé tímy potrebujú pred spoločnými stretnutiami čas na tímové diskusie a dohody o ďalšom postupe a na stretnutia s ľuďmi, prípadne organizáciami, ktoré vo vyjednávaní zastupujú. Tým potrebujú zreferovať priebeh doterajších krokov a dosiahnuté čiastkové dohody a získať oprávnenie pre ďalšie kroky. Vyjednávajúce tímy si môžu vytvárať pracovné skupiny, ktoré tímu pripraví podklady pre vyjednávanie a to buď zozbieraním potrebných informácií pre argumentovanie za svoje požiadavky, alebo vypracovaním alternatívnych ponúk. Pracovné skupiny umožňujú zapájanie ďalších ľudí a odborníkov do procesu.

Typickým príkladom využitia tohto modelu je vyjednávanie tripartity (odborov, zamestnávateľov a štátu).

2. Priebeh participačných aktivít

2.a Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky

Informovanie prostredníctvom verejnoprávnych médií, web stránka, tlačové konferencie - zverejnenie informácií o zvolenom dizajne procesu, jeho časovom priebehu, informovanie o aktivitách, ktoré sú prístupné verejnosti. Súčasťou tohto informovania by malo byť aj sprístupnenie všetkej dostupnej dokumentácie o zamýšľanej/pripravovanej verejnej politike tak, aby bola ľahko dostupná každému občanovi - teda nie iba na vyhradených miestach, v určenom krátkom čase a pod.

2.b Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou

Bez ohľadu na konkrétny dizajn procesu je potrebné, aby sa v úvode kľúčoví stakeholderi (napr. v rámci koordinačnej skupiny) dohodli na zameraní procesu a spoločných pravidlách fungovania. Základným rámcom diskusie je pritom predbežná formulácia zámeru procesu, ktorú zadefinoval zadávateľ alebo plánovacia skupina. Na prvom spoločnom stretnutí je zvyčajne potrebné prediskutovať a dohodnúť ciele a výstupy procesu a odsúhlasiť návrh procesu pripravený externým konzultantom.

Úvodná dohoda by mala obsahovať:

- cieľ procesu a formu výstupu,
- ohraničenie oblasti, ktorej sa plánovanie bude týkať (vymedzenie tematickej oblasti, ktorá je hlavným rámcom plánovania s prípadnými súvisiacimi témami, prípadne geografické vymedzenie záujmu plánovania),
- základné rámce participatívneho procesu (predpokladaná dĺžka trvania, základný dizajn procesu, zapojené inštitúcie, atď.),
- povinnosti a záväzky stakeholderov, vrátane mandátu účastníkov procesu v prípade, že zastupujú inštitúciu (medzi záväzky môže patriť zdieľanie všetkých relevantných informácií súvisiacich s témou plánovania),
- preferované postupy rozhodovania, (napr. snaha vo všetkých dôležitých oblastiach dosiahnuť dohodu konsenzom, v krajnom prípade prijatie rozhodnutia absolútnou väčšinou),

- „ošetrenie“ rozdielov v moci medzi jednotlivými stakeholdermi (dohodou môže byť, že každý stály člen koordinačnej skupiny má rovnaké slovo/moc v diskusii i pri prijímaní rozhodnutí koordinačnou skupinou),
- spôsob riešenia prípadných názorových či hodnotových rozdielov medzi zainteresovanými,
- postupy informovania zainteresovaných a zverejňovania/medializácie priebežných a celkových výstupov procesu.

Pre zabezpečenie úspešnosti procesu je dôležité, aby sa kľúčoví stakeholderi zaviazali k dlhodobej aktívnej účasti. To sú zvyčajne ochotní urobiť iba vtedy, ak naformulovaný cieľ zodpovedá ich prioritám a vyznieva primerane ambiciózne vo vzťahu k investovanému času a financiám.

Hlavným zmyslom procesu participácie je umožnenie dialógu medzi zainteresovanými o ich pohľadoch na možné alternatívy riešenia zvoleného problému a dôvodoch preferovania konkrétneho prístupu. Vytvorenie priestoru na formulovania takýchto argumentov a pre ich vypočutie zvyčajne zabezpečuje facilitátor.

2.c Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania)

Už počas realizovania participatívnych aktivít je potrebné priebežné informovať verejnosť o ich výstupoch. Najčastejším priebežným výstupom sú zápisy zo stretnutí - bývajú zverejnené a konečným výstupom je spracovaná správa zo stretnutí, sumarizujúca prezentované záujmy zainteresovaných, preferované alternatívy riešenia, ich zdôvodnenie a výslednú dohodu (ak k nej došlo).

3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov

V tomto scenári je dôležité formálne potvrdenie dohody zainteresovaných procedúrou, ktorá je primeraná pre prijatie verejnej politiky, napr. uznesenie vlády, hlasovanie parlamentu o návrhu zákona. Formálne procedúry, ako napr. medzirezortné pripomienkovanie, alebo pripomienky v parlamente, však ešte môžu výslednú podobu verejnej politiky pozmeniť.

4. Informovanie verejnosti o výslednej politike

Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť, či a ako boli tie zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené. Toto informovanie verejnosti by nemalo byť iba jednorazovým aktom a malo by byť sprístupnené v rôznych zdrojoch (verejnoprávne médiá, tlačové konferencie, internet).

5. Evaluácia procesu tvorby politiky

(rovnaké vo všetkých štyroch scenároch)

Reflexia celého procesu tvorby verejnej politiky a informačnej kampane o nej má v prvom rade slúžiť pre učenie stakeholderov, a preto by mala byť evaluačná správa dostupná a prezentovaná na všetkých úrovniach inštitúcií, ktoré sa na procese zúčastnili (minimálne na intranete). Prirodzene môže byť využitá aj pre komunikáciu s vonkajším prostredím, pre skvalitnenie komunikácie s verejnosťou. V budúcnosti tiež môže poslúžiť ako argumentačný nástroj pre alokáciu finančných, personálnych a inštitucionálnych zdrojov na pokrytie nákladov nevyhnutných pre participačné procesy.

Evaluáciu procesu je potrebné zadať externému expertovi, ktorý sa nezúčastňoval na tvorbe dizajnu a realizácii informačnej kampane. V prípade nižšieho rozpočtu je možné využiť študentov sociálnych a humanitných vied, ktorí v rámci bakalárskej alebo diplomovej práce môžu vyhodnotiť participačný proces.

4. Záver

Úrad splnomocnenca vlády SR pre ROS pevne verí, že tento materiál pomôže posilniť postavenie občanov pri správe vecí verejných, pomôže posilniť rozhodovacie právomoci verejnosti pri tvorbe verejných politík a napomôže vzostupu spokojnosti občanov so spoločenských dianím na Slovensku. Úrad splnomocnenca vlády SR pre ROS si uvedomuje, že úroveň a úspešnosť komunikácie medzi verejnou správou a občanmi stojí na ochote obidvoch strán počúvať sa, na snahe pochopiť jeden druhého a na ochote analyzovať aj protichodné názory. Len pravidelným a kvalitným dialógom budú vznikať politiky, ktorých implementácia prinesie spokojnosť a prosperu všetkým občanom SR.

4.1 Participácia a občianstvo - teoretické východiská

V najvšeobecnejšom zmysle je občianstvo o skupinovom členstve. A veľká časť diskusie o občianstve je práve o povahe tohto skupinového členstva. V zmysle uvažovania G. Delantyho²¹ občianstvo ako členstvo v politickej komunite môže stáť na (1) právach (ako to zdôrazňuje liberálna tradícia), (2) povinnostiach a zodpovednostiach (zdôrazňovaných najmä konzervatívnou tradíciou), (3) **participácii** (zdôrazňovanej najmä republikánskou a komunitariánskou tradíciou) a napokon (4) na identite (ktorá je kľúčovou pre národnostne orientované koncepcie občianstva). Tieto partikulárne prístupy premostňuje koncepcia **deliberatívnej demokracie**, ktorá sa usiluje o primeranú rovnováhu medzi liberálnym dôrazom na individuálne práva, konzervatívnym dôrazom na povinnosti a komunitárnym dôrazom na politickú komunitu, prostredníctvom povzbudzovania a umožňovania participácie celej škály aktérov od občanov až po vrcholovú politiku.²² Deliberatívna demokracia je preto optimálnym modelom pre aplikovanie princípu participácie v politickej praxi v našich podmienkach.

Deliberatívnu demokraciu možno definovať ako formu vlády, v ktorej slobodní a rovní občania a ich reprezentanti zdôvodňujú rozhodnutia (**zásada uvádzania dôvodov**) v procese, v ktorom si vzájomne uvádzajú dôvody, ktoré sú vzájomne prijateľné a všeobecne prístupné (**zásada prístupnosti procesu zdôvodňovania ostatným**), s cieľom dosiahnuť záver, ktorý je záväzný pre všetkých občanov v súčasnosti (**zásada záväznosti procesu**), ale otvorený k ďalším výzvam v budúcnosti (**zásada dynamiky procesu**)²³. Koncepcia deliberatívnej demokracie spočíva podľa Iana O'Flynn na štyroch normatívnych princípoch: **reciprocita** (ľudia by mali hľadať také usporiadanie verejných vecí, ktoré vyhovujú všetkým, teda sa vzájomne nevyklučujú), **publicita** (nič nemôže byť tajné), **zodpovednosti** (politici si nemôžu vládnuť len tak ako sa im zachce, ale musia sa zodpovedať ostatným z rozhodnutí, ktoré chcú urobiť alebo urobili) a **inklúzii** (záujmy všetkých členov „obce“ musia byť zahrnuté v deliberácii).

Zdôvodňujúca reciprocita - pri rozhodovaní o verejných veciach je žiaduce, aby tí, ktorí majú moc na politické rozhodnutia, tieto proaktívne zdôvodňovali verejnosti, vysvetľovali svoje východiská, mechanizmy pôsobenia zmeny a sledované ciele. Keďže hodnoty a záujmy

²¹ Delanty, G. (2000). *Citizenship in a global age*. Buckingham: Open University Press.

²² O'Flynn, I. (2002). *The philosophical basis of deliberative democracy*. A thesis submitted to the Queen's University of Belfast for the Degree of Doctor of Philosophy, in the Faculty of Legal, Social and Educational Sciences, s. 88).

²³ Gutmann, A., Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press, s. 3-6.

rôznych častí politickej reprezentácie, rovnako ako záujmy rôznych častí populácie, sú neraz protichodné, cieľom deliberatívnej praxe nie je dosiahnuť konsenzus (zhodu) na úrovni hodnôt, ale porozumenie tejto rôznorodosti východiskových princípov a hľadanie recipročne prijateľných praktických aktivít (politik), ktoré vystihujú spoločné záujmy aktérov vo verejnom priestore (napr. podpora zdravia, rešpektovanie ľudských práv, vymožitelnosť práva).

Otvorenosť - každému občanovi je umožnené participovať v deliberačných procesoch, prístup k participácii nie je obmedzený nejakými systémovými bariérami, organizátor deliberatívneho procesu aktívne zabezpečuje, aby všetky záujmové zoskupenia boli pozvané/**zahrnuté** a celý proces je **prístupný** verejnosti a médiám.

Záväznosť a zodpovednosť - participácia občanov na deliberatívnych procesoch nesmie byť zneužitá na manipuláciu a predstieranie „dobrej vôle“ zo strany zodpovedných za rozhodnutia. Obsahy komunikované nositeľmi politickej moci (**zdôvodňovanie**) – napriek tomu, že sa nejedná o proces „v zmysle zákona“ – musia byť záväzné a nasledované zodpovedným správaním v zmysle zdôvodnenia.

Dynamika procesu deliberatívnej demokracie – znamená, že popri záväznosti a zodpovednosti si všetky strany (nositelia politickej moci aj verejnosť) uvedomujú potrebu dynamického chápania správy vecí verejných. **Nestavajú sa k ďalším potenciálnym zmenám a priori ako k porušeniu doterajších dohôd**, ale ako k výzve pre skvalitňovanie verejných politik.