


# Analýza participace v Plzni



Centrum  
pro komunitní práci  
západní Čechy

**Měníme systém.**  
**S odvahou.**

Iceland  
Liechtenstein  
Norway



**Active  
citizens fund**

| Nadace OSF

**VDV**  
VÝVOJ DUBNÉ VĚTVE  
INSTITUT

**SKAUTSKÝ  
INSTITUT**

# Obsah

O projektu Podpora participace v Plzni	4
I. Úvod	5
II. Teorie a metodologie	7
III. Presentace zjištění a interpretace	9
<b>Bariéry participace</b>	<b>10</b>
Intersubjektivní bariéry participace	10
Mýty	10
Mýty – souhrnná interpretace	14
Uvažování o východiscích a metodách participace	14
Způsob řízení procesu participace	15
Možnost zneužití procesu participace	16
Načasování	16
Ne/využívání nástrojů elektronické komunikace	17
Propagace zapojování veřejnosti a komunikační strategie	17
Chybějící metodická podpora	18
Vypořádávání připomínek	19
Komunikace v rámci úřadu	20
Cílové skupiny	20
Objektivní bariéry participace	22
Subjektivní bariéry participace	23
<b>Stimulanty participace</b>	<b>24</b>
Intersubjektivní stimulanty participace	24
Negativní zkušenost	24
Dobrá zkušenost	24
Vliv osobností	24
Zahraniční inspirace	24
Participace jako nástroj předcházení problémům	25
Propagace zapojování veřejnosti, komunikační strategie	25
Využívání nástrojů elektronické komunikace	25
Výběr tematických oblastí vhodných k participaci	26
Politický vliv	26
Stimulanty v uvažování o specifických skupinách obyvatel	26
Hledání a využívání finančních zdrojů	26
Objektivní stimulanty participace	27
Subjektivní stimulanty participace	28
IV. Doporučení pro participaci	29
1. Zapojování veřejnosti v kontextu řízení města	30
2. Metodická podpora	34
3. Vzdělávání aneb Zažít dobrou zkušenost	38
4. Řízení participativního procesu	42
5. Propagace zapojování veřejnosti a komunikační kampaně	46
V. Seznam literatury	50

## O projektu Podpora participace v Plzni

Analýza participace v Plzni je jedním z výstupů projektu „Podpora participace v Plzni“, který podpořila Nadace OSF v rámci programu Active Citizens Fund. Program je financován z Fondů EHP a Norska, doba trvání projektu je od 1.10.2019 do 31.3.2023.

Usilujeme o rozšíření a zkvalitnění možností pro účast veřejnosti na rozhodování o strategických dokumentech nebo jiných záměrech v oblastech, kde se to běžně neděje, jako je rozvoj města, rozpočet, doprava, životní prostředí nebo školství.

Analýzu zveřejňujeme k další diskusi v prosinci 2022, kdy již víme, že se nám podařilo spolupracovat s odbornými složkami města, konkrétně Správou veřejného statku a Plzeňskými městskými dopravními podniky. Mohli jsme tak otevřít diskusi s veřejností nad připravovanými strategickými dokumenty týkajícími se veřejné dopravy a cyklodopravy. Dalším dokumentem, který je připravován společně s veřejností, je Krajská koncepce ekologické výchovy, osvěty a vzdělávání Plzeňského kraje.

Nejsme v tom sami, partnerem projektu je JOHAN, z.ú, který provozuje Centrum pro sociální a kulturní projekty na bývalém nádraží Plzeň Jižní předměstí. Zde se také odehrávají všechny veřejné diskuse spojené s projektem. Podporu projektu vyjádřila ředitelka Útvaru koncepce a rozvoje města Plzně Irena Vostracká a také náměstek primátora pro dopravu a životní prostředí Michal Vozobule. Děkujeme.

### Centrum pro komunitní práci západní Čechy / Plzeň, 2022

Kol. autorů: Mgr. Tomáš Hirt, Ph.D. / Mgr. Tereza Pelclová /

Mgr. Marie Kubalíková / Bc. Petr Jiskra

Odborní konzultanti: Mgr. Martin Nawrath / Pavla Dusíková Jindrová, MSc.

Jazykové korektury: Mgr. Monika Stehlíková

Grafická úprava: Martin Bušek / Jan Dienstbier

- 1 Zapojoování veřejnosti do veřejných prostranství bylo v 90. letech a později metodicky vedeno Nadací Partnerství a Nadací VIA. První projekt Parku na přání (2001–2003) byl podporován Nadací VIA, díky tehdejšímu americkému donorovi byl metodicky veden Helen Lendou a Henry Hansonem. Důraz byl kladen na účast veřejnosti hned na počátku (v přípravné fázi projektu). Jednalo se o zjišťování potřeb prostřednictvím komentovaných vycházek po řešeném území s architektem a o další úvodní šetření (pozorování atd. V druhé fázi byla veřejnosti představena zpracovaná studie a veřejnost se následně podílela i na samotné realizaci (zde sázela stromy). Tento metodický postup potom SVSMP uplatňovala i na další prostranství.**
- 2 Proběhly i tak rozsáhlé akce jako řešení podoby Jiráskova náměstí na Slovanech nebo vnitrobloku Krašovská na Lochotíně, obě tyto akce řešené nejen na základě participace, ale i prostřednictvím architektonické soutěže.**
- 3 K aktualizaci této koncepce je jednou ročně zvána odborná veřejnost. Především s odbornou veřejností je pravidelně připravován i Komunitní plán sociálních služeb.**
- 4 Strukturovaná a pro veřejnost zajímavá diskuse o plánování budoucího rozvoje čtyř hlavních plzeňských čtvrtí nebo nabídka účasti na vizionářském třídním workshopu „Pekárna nápadů“, který se zabýval vizí veřejných prostranství.**
- 5 Nejedná se o neobvyklý vývoj. V Praze se např. začala v roce 2012 testovat metoda tzv. Metropolitní ozvučné desky. Jednalo se o snahu otevřít komplikovaná témata odborné veřejnosti (v tomto případě především architektům), a vytvořit si tak nezávislý oponentní expertní panel k připravovaným strategiím nebo významným rozhodnutím. Tato iniciativa byla ukončena s nástupem primátorky Andrey Krnáčové. Více o Metropolitní ozvučné desce v Hudeček (2019) Řízení a správa města kniha třetí. Vyd. IPR.**

## I. Úvod

Výsledkem teoretické části projektu je tato Analýza participace v Plzni, kterou chápeme jako podkladový materiál pro další diskusi s vedením města, odbornými složkami, neziskovými organizacemi a veřejností. Diskuse povede v ideálním případě k zavedení pravidelných transparentních a funkčních participativních procesů, které se budou týkat zpracovávaných strategických dokumentů a významných rozhodnutí města Plzně.

Naše organizace se zabývá participací (zapojoování veřejnosti do rozhodování) od doby vzniku, to je od roku 1996. Často jsme se podíleli i na participačních projektech v Plzni. Nechceme působit jako „teoretičtí rádci“, máme v zásobě řadu praktických zkušeností, takže dobře víme, že dovést úspěšně do konce participační projekt tak, aby realizace zohlednila potřeby dotčených občanů při zachování odborného náhledu, není jednoduché.

V Plzni kopírujeme společenský vývoj České republiky v oblasti participace, postupujeme od jednoduchého ke komplikovanému. Začátky participace jsou i zde spojené s veřejnými prostranstvími. Na přelomu tisíciletí začala Správa veřejného statku města Plzně (dále jen SVSMP) iniciovat tzv. parky na přání. Jednalo se o tehdy novátorský, nyní již relativně běžný postup, který spočíval v odborném vytipování žádoucích ploch k úpravě a dva parky poté byly na základě důkladné a metodicky vedené participace<sup>1</sup> s občany upraveny.

Plzeň má mnoho zkušeností se zapojoování veřejnosti do řešení veřejných prostranství, je zde možné nalézt řadu úspěšných počinů, kdy byly podle potřeb občanů upraveny různé typy veřejných prostranství od památkově chráněných a celoměstsky významných zelených ploch, jako jsou Lochotínský nebo Borský park, přes sídlištní zeleň a vnitrobloky až po zahrady mateřských a základních škol. Obvody nyní upravují již poměrně běžně veřejná prostranství na základě proběhlé participace s místními občany<sup>2</sup>.

Určitě i v této oblasti je stále co zlepšovat, ale nyní existují v rámci ČR popsané postupy pro zapojoování veřejnosti do veřejných prostranství, síť expertů, a to jak architektů, facilitátorů, tak i organizátorů celého procesu. Veden snahou sjednotit postupy v participaci veřejných prostranství zpracoval v roce 2020 Útvar koncepce a rozvoje města Plzně (dále jen ÚKRMF) tzv. Plzeňský standard participace, následně schválený Radou města Plzně.

V plzeňském kontextu máme i zkušenosti s přizváním veřejnosti ke strategickému plánování. V poslední době se jednalo o Strategický plán města Plzně, byl schválen Zastupitelstvem města Plzně v červnu 2018. Získání titulu Evropské hlavní město kultury 2015 bylo doprovázeno velkou snahou o komunikaci s veřejností, s tím souviselo zapojení veřejnosti do zpracování Programu rozvoje kultury ve městě Plzni na léta 2009–2019<sup>3</sup>.

Přípravné období na kandidaturu cca od roku 2006 a samotný průběh roku 2015, kdy byla Plzeň nositelem titulu Evropské hlavní město kultury, bylo velkou příležitostí i pro participaci. Ve spolupráci s British Council se testovaly nové metody. Konala se vizionářská fóra jako Future City Games<sup>4</sup>. V té době vznikl i grantový program na podporu komunitních projektů Pěstuj prostor, který se snažil podporovat občanské iniciativy ve veřejném prostoru. Po skončení Plzně 2015 tyto snahy utichly a v Plzni momentálně neexistuje pravidelná platforma pro diskusi o budoucím směřování Plzně s veřejností<sup>5</sup>.

Zapojoování veřejnosti pojmáme pro účely této analýzy především jako metodu práce moderní správy města, která odpovědně přistupuje k budoucím investicím tak, že je transparentně plánuje s dotčenými občany s pomocí vhodně vybraných nástrojů participace. V ideálním případě je participace zahajována včas, tedy ve fázi záměru, kdy je možné podněty od občanů smysluplně využít, a týká se témat, které se bezprostředně dotýkají života

obyvatel města, jako je budoucí rozvoj města, životní prostředí, veřejná doprava, školství, kultura, sport, sociální služby a veřejná prostranství.

V tomto textu se zabýváme participací, která je řízená ze strany města, ne tlačena zdola. Pokud je participace vhodně a s respektem ke všem zúčastněným řízená, je to výhodné především pro samotné město. Posilují se vzájemné vazby a zvyšuje se odolnost města, to je velmi používaný pro participační argument, který vzhledem k současným krizím, kterým čelíme, nabývá na aktuálnosti. Občané vstupují do rozhodování ve fázi, kdy je možné podobu rozhodnutí ovlivnit, a nedochází k bojkotu těsně před dokončením projektu. Správně vedený participační projekt buduje vzájemnou důvěru a zvyšuje demokratické kompetence všech zúčastněných.

Výstižně popisuje Klápště: „Lidé budou mít vždy snahu vyjadřovat se k dění, které je ovlivňuje. Pokud nedostanou impulz formou včasné výzvy a dobře připravených témat a otázek, ozývají se k tématům dle svého uvážení v čase, kdy se o nich dozvědí. Protože jsou v plánovacích a projekčních procesech laici, hrozí řešení málo podstatných věcí nebo těch podstatných v nevhodnou dobu (obvykle pozdě na to, aby mohly být požadavky snadno zapracovány). Cílená participace znamená při dobré znalosti plánovacího procesu průběžně vytipovávat a otevírat relevantní témata a připravovat otázky i způsob diskusí tak, aby byly věcné a efektivní. Participace (na rozdíl od průzkumů veřejného mínění) neznamena ptát se pouze obecně na to, co si lidé myslí, ale informovat je a ptát se velmi konkrétně na to, co architekti potřebují vědět, aby mohli kvalitně odvést svou odbornou práci a naplnit potřeby lidí.“<sup>6</sup>

Pozitivní zprávou je, že všichni, s kterými jsme vedli rozhovory si uvědomují rostoucí význam participace a potřebu začlenit tyto postupy do běžné agendy města. Nelze přehlédnout současné snahy především Prahy, Brna nebo Ostravy institucionalizovat procesy zapojování veřejnosti a přejít od nahodilé participace k systematické.<sup>7</sup> Naším cílem je pokročit v této snaze i v Plzni.

#### Seznam použitých zkratk:

CAMP	Centrum architektury a městského plánování
CpKP ZČ	Centrum pro komunitní práci západní Čechy
KPSS	Komunitní plánování sociálních služeb
MMP	Magistrát města Plzně
OŽP MMP	Odbor životního prostředí Magistrátu města Plzně
IPR	Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy
SITMP	Správa informačních technologií města Plzně
SVSMP	Správa veřejného statku města Plzně
ÚKEP	Útvar koordinace evropských projektů
ÚKRMP	Útvar koncepce a rozvoje města Plzně
ÚMO	Úřad městského obvodu

<sup>6</sup> Klápště, P. (2013). Zvládnutá participace: férový prostor uživatelům pro naplnění jejich potřeb a šanci na tvůrčí práci architektům. *Nature Systems*.

<sup>7</sup> Více v Menšíková, Bouchal, Rákos. (2018). *Propojit Prahu: současná praxe participace a víze pro její systémové zakotvení*. Vyd. společnost Demokracie 2.1, s. r. o. Praha.

<sup>8</sup> Jordan, A. T. (1994): *Organizational Culture: The Anthropological approach*. *Annals of Anthropological Practice*. Vol 14 (1): 3-16.

<sup>9</sup> V rámci Bradshawovy teorie jsou rozlišovány potřeby normativní, pocíťované, vyjadřované a komparativní. Srv. Ervin, A. (2005): *Applied anthropology: Tools and Perspectives for Contemporary Practice*. Allyn and Bacon. 64-65.

<sup>10</sup> Výrazem informátor jsou v kvalitativním výzkumu standardně označovány sociální aktéři (participanti sledované kultury), se kterými proběhly výzkumné rozhovory (genderový status u uvedených kategorií informátorů při interpretaci nezohledňujeme a pro obě genderové kategorie shodně používáme mužský rod).

## II. Teorie a metodologie

Analytická část zprávy vychází z konceptu *organizační kultury*<sup>8</sup>. To znamená z předpokladu, že v rámci organizací, jako jsou firmy či úřady, je předávána určitá kultura ve smyslu sdílených představ (hodnot, norem, přesvědčení), na jejímž základě se odehrává myšlení a jednání lidí, kteří v těchto organizacích působí. Dalším východiskem je předpoklad, že součástí organizačních kultur jsou určité *bariéry* a *stimulanty*, které myšlení a jednání aktérů ovlivňují ve vztahu k potenciálním inovacím a změnám zaběhnutých rutin. Bariéry mají podobu sdílených představ (vzorců myšlení a jednání), které brání přijetí a uskutečnění určité inovace, stimulanty jsou naopak takové představy, které tendence k určité změně posilují.

Při analýze zapojování veřejnosti v Plzni se soustředíme na společnou organizační kulturu Magistrátu města Plzně (dále jen MMP), příspěvkových organizací města (Správa veřejného statku, Útvar koncepce a rozvoje, Útvar koordinace evropských projektů a Správa informačních technologií) a Úřadů městských obvodů (dále jen ÚMO), a to s cílem identifikovat bariéry a stimulanty, které (ochotu k) zapojování veřejnosti limitují, resp. podporují. Vedle bariér a stimulantů obsažených v organizační kultuře sledujeme i bariéry a stimulanty *objektivní*, čili ty, které jsou vzhledem k zapojování veřejnosti v Plzni vnější nebo dané (např. zákonné normy, rozpočtové možnosti, technické podmínky), a *subjektivní*, vnitřní, které vycházejí z individuálního nastavení aktérů (např. obavy z vystupování na veřejnosti, odpor k sociálním sítím a internetovým platformám). Bariéry a stimulanty, které nejsou objektivní, ani subjektivní, ale mají podobu představ či myšlenkových vzorců komunikačně sdílených v kontextu sledované organizační kultury, označujeme jako *intersubjektivní* (např. přesvědčení, že veřejnost řadě věcí nerozumí a má strach se vyjádřit).

Na základě identifikovaných stimulantů a bariér jsou analyticky definovány *potřeby*, přičemž termín potřeba zde chápeme jako hypotetický stav, kdy jsou jednotlivé bariéry minimalizovány a stimulanty maximalizovány (z hlediska klasifikace potřeb se jedná o potřeby *normativní*)<sup>9</sup>. Z takto stanovených potřeb, jejichž naplnění představuje cíl, ke kterému by měla změna v souvislosti se zapojováním veřejnosti ve městě Plzni směřovat, odvozuje *doporučení*, která spočívají v navržení postupu, jak naplnění jednotlivých potřeb dosáhnout.

### Metody a postup výzkumných prací

Metodologicky je analýza založená v logice *kvalitativního výzkumu*. To znamená, že data, která v rámci analýzy vytváříme, nevyjadřujeme pomocí numerických hodnot a jejich měření (statistického zpracování), ale chápeme je jako *kulturní data* zachycující význam aktérského myšlení a jednání v rámci kulturního systému, který studujeme, vyjádřená verbálně ve formě textu. V případě analýzy zapojování veřejnosti v Plzni je studovaným kulturním systémem organizační kultura MMP, ÚMO a městských organizací. Kulturními daty jsou interpretace aktérského významu představ vztahujících se k zapojování místní veřejnosti do rozhodování.

Informátory<sup>10</sup> výzkumu jsou nositelé těchto představ, čili účastníci sledované organizační kultury. V rámci analýzy rozlišujeme tři základní kategorie informátorů/aktérů: *úředníky*, *politiky* a *externí odborníky*. Úředníkem rozumíme osobu s příslušným zaměstnaneckým statutem ve struktuře MMP, městských organizací a ÚMO, politikem voleného zástupce či vykonavatele politické funkce a externím odborníkem osobu, která se odborně zabývá otázkou zapojování veřejnosti a působí či působila na tomto poli ve městě Plzni pod hlavičkou relevantní nevládní, komerční nebo akademické organizace. Při interpretaci, pokud je to významné, přihlížíme k tomu, v rámci jaké tematické oblasti/agendy daný informátor působí (životní prostředí, doprava, koncepce a rozvoj, kultura, sociální věci, ekonomika) a případně rovněž k tomu, zda působí na úrovni MMP, městských organizací nebo ÚMO. Individuální identitu aktérů

v dokumentu neuvádíme, přesné citace konkrétních výroků anonymizovaně uvádíme, pouze pokud ilustrují převažující trendy v rámci dat.

Koordinaci výzkumných a analytických prací zajišťovala pracovní skupina složená ze dvou zástupců zadavatele (Centrum pro komunitní práci západní Čechy) a dvou zástupců výzkumné organizace (Katedra antropologie FF ZČU). Od počátku byl výzkum koncipován jako týmový, to znamená, že výzkumný design, postup prací a interpretace jsou založeny na společném projednání v pracovní skupině, resp. byly vytvářeny participativně v rámci průběžného vyjednávání mezi zástupci zadavatele a výzkumnými pracovníky z akademické instituce. Výsledný text je produktem této týmové spolupráce.

Výzkumné a analytické práce probíhaly od ledna 2021 do srpna 2022, a to v následujících krocích:

- 1 SWOT analýza zkušeností *externích odborníků* s podporou zapojování veřejnosti ve městě Plzni a související zkušenosti se spoluprací s MMP a ÚMO. Tato část analýzy se uskutečnila ve formě řízeného skupinového rozhovoru, přičemž posloužila jako předvýzkum, jehož smyslem bylo předběžně identifikovat bariéry a stimulanty participace ve městě Plzni expertním pohledem zvenčí (z vnější strany sledované organizační kultury).
- 2 Na základě výsledků předvýzkumu byla vytvořena tematická osnova pro vedení semi-strukturovaných rozhovorů s úředníky a politiky tak, aby se rozhovory zaměřovaly právě na oblast bariér a stimulantů procesu zapojování veřejnosti a na významové souvislosti určitých *předpokládaných* bariér a stimulantů v kontextu organizační kultury.
- 3 Dle osnovy byly uskutečněny rozhovory s úředníky a politiky, přičemž zastoupení byli aktéři ze všech sledovaných tematických oblastí, resp. ze tří organizačních úrovní (MMP, městské organizace, ÚMO). Oslovování byli ti aktéři, kteří ve své profesní či politické roli přicházejí s tématem zapojování veřejnosti do praktického kontaktu. Rozhovory v počtu devatenácti byly vedeny individuálně, tři proběhly skupinově, celkem jsme získali vyjádření 28 informátorů, přičemž rozhovory probíhaly až do okamžiku tzv. nasycení<sup>11</sup>. Jako tazatelé působili členové pracovní skupiny.
- 4 Rozhovory byly doslovně přepsány do podoby textu a v počítačovém programu pro kvalitativní analýzu MAXQDA zpracovány prostřednictvím in-vivo kódování, čili opatřeny kódy odvozenými od výroků, formulací, myšlenek pronesených aktéry v rámci rozhovorů, a to v kombinaci se standardním (deskriptivním) kódováním na základě analytických kategorií (bariéra, stimulant). Kódování bylo prováděno opakovaně, ve dvou cyklech (každý rozhovor byl okódován min. dvěma výzkumníky).
- 5 Od jednotlivých segmentů textu okódovaných mj. jako *bariéra* nebo *stimulant* byly odvozeny konkrétní *potřeby* (resp. kritické momenty) a následně formulovány doporučení pro participaci.
- 6 Dokument byl veřejně představen v prosinci 2022 jako podklad pro diskuzi o posílení participativního rozhodování a zapojování občanů do plzeňského veřejného dění.

11 Teoretické nasycení je pojem užívaný v rámci kvalitativního výzkumu (zejména v případě zakotvené teorie). Jedná se o situaci, kdy další výzkum nebo dotazování nepřináší žádné nové podstatné informace.

### III. Presentace zjištění a interpretace

Primárním cílem analýzy organizační kultury MMP, ÚMO a městských organizací, jejichž nositeli jsou úředníci, politici a experti, je identifikace sdílených představ vztahujících se k tématu zapojování veřejnosti. Tyto představy jsou analyticky členěny na *bariéry*, čili myšlenkové vzorce a vzorce praktického jednání bránící efektivnímu zapojování veřejnosti, a *stimulanty*, čili myšlenkové vzorce a vzorce praktického jednání, které zapojování veřejnosti naopak podporují. Vedle *bariér* a *stimulantů intersubjektivních* (tzn. obsažených ve sdílené organizační kultuře) sledujeme i *bariéry* a *stimulanty* objektivní a subjektivní.

Struktura následujícího textu, v němž jsou prezentována zjištění a interpretace, odpovídá logice analytického členění problému. Nejprve představíme bariéry, a to intersubjektivní, objektivní a subjektivní, a analogicky následně stimulanty. Témata jednotlivých podkapitol a odstavců vycházejí z okódovaných motivů, které se ve výpovědích informátorů nejčastěji opakovaly, uvozovkami je označena přímá řeč (anonymizovaných) informátorů. Kurzívu používáme pro zdůraznění analytických pojmů. V závěrečné kapitole jsou pojmenovány potřeby (resp. cíle), které z jednotlivých zjištění a interpretací vyplývají, a návazně návrhy opatření resp. výzev pro participaci pro budoucí rozhodovací procesy ve městě Plzni.

### Intersubjektivní bariéry participace

#### Mýty

Termínem *mýtus* jsou v kontextu teorie zapojování veřejnosti označovány sdílené představy či předpoklady, které jsou vzhledem k standardizovaným principům a hodnotám participace částečně nebo zcela neadekvátní, třebaže je aktéři za adekvátní, standardní nebo prostě dané považují. V kontextu organizační kultury MMP a ÚMO jsou mýty obvykle vyjadřovány rétorickou figurou „...ano, ale...“, kdy mýtus následuje po spojce „ale“, která předchází tvrzení, které je se standardizovanými principy a hodnotami zapojování veřejnosti v souladu. Mýty tak často nabývají podobu kritických poznámek na okraj pochvalného vyjádření, přičemž za nevýhodu je typicky vydáván takový aspekt zapojování veřejnosti, který je řešitelný nebo odstranitelný.

V tomto smyslu chápeme mýty jako (*intersubjektivní*) bariéry, které limitují ochotu aktérů plnohodnotně a s důvěrou koncept participace naplňovat. Mytologie vztahující se k participaci je nástrojem, jehož prostřednictvím je v kontextu organizační kultury reprodukován určitý obraz veřejnosti a možností jejího zapojování, určité chápání demokracie a rozhodovacích procesů a také určitý obraz vlastních činností a snah, které představitelé města na daném poli uskutečňují.

Podobné mýty, předpoklady, premisy nebo obrazy obsahuje každá organizační, administrativní či byrokratická kultura ve výše nastiněném pojetí, přičemž smyslem aplikovaného společenskovědního výzkumu veřejných politik je snaha těmto kolektivně sdíleným představám porozumět, neboť se od nich odvíjí praktické jednání aktérů.

#### „Reprezentativní vzorek“

Mýtus o reprezentativitě je v podstatě mýtem o „zkreslenosti“ výsledků zapojování veřejnosti, pokud se jej neúčastní zástupci různých sociálních kategorií ve smyslu statistického „vzorku“. Měřítkem takto chápané zkreslenosti je (neadekvátní) ideál zapojování veřejnosti založený na představě, že občané, kteří se ho účastní, mají plnohodnotně reprezentovat populaci v sociodemografickém smyslu, přičemž rozhodování zapojených občanů má vycházet z většinového hlasování. Zapojování veřejnosti je aktéry chápáno jako svého druhu referendum.

Informátoři opakovaně vyjadřují obavu, že se některá skupina v rámci zapojování prosadí své úzké zájmy. V pozadí vyjádření o zkreslenosti stojí představa, že úřednický aparát či političtí představitelé – na rozdíl od participace – populaci města/obvodu („voliče“) reprezentují lépe či přesněji, resp. pocit, že zapojování veřejnosti představuje konkurenci zastupitelské demokracii: „Rizikem je představa některých lidí, že veřejnost má mít hlavní slovo, co se kde udělá, ale to pak nemusí být volby... riziko vidím v té bezbřehosti, kdy si opravdu někteří myslí, že demokracie vládne lidu a oni mají vlastně rozhodovat za ty politiky“. „Okolo může bydlet nějakých 3000 až 4000 lidí a z toho přijde 70, 80, což je už hodně, ale ze 3000 je to velmi málo.“

Otázka reprezentativnosti výsledků veřejného projednávání je typicky nastolována jako svého druhu delegitimační pojistka v souvislosti s obavou, že zapojení občané „prosadí“ jiné než politiky preferované řešení.“ Zmínky o reprezentativnosti či zkreslenosti se objevují obvykle v obecném smyslu, čili ve vztahu k sociodemografickému složení celé místní populace, a nikoli ve vztahu k jednotlivým projektům, resp. k populaci, již se daný projekt týká (např. pokud se plánování dětského hřiště neúčastní v reprezentativní míře senioři, nýbrž jsou nad reprezentovány děti s rodiči, nikterak to nepodlamuje naplánovaný výsledek).

„...rozešli jsme se s tím, že lidé byli naštvanější, než když na to jednání šli“

#### „Vyhovění všem“

Mýtus o vyhovění všem spočívá v představě, že výsledek zapojování veřejnosti by měl rovnoměrně reflektovat přání všech zúčastněných (i neúčastněných) individuálních aktérů v dotčené populaci. Tento mýtus odráží sdílenou obavu z „nenaplněných očekávání“, z „naštvaní lidí“, resp. přesvědčení, že zapojování může vyprovokovat konflikt: „...rozešli jsme se s tím, že lidé byli naštvanější, než když na to jednání šli“.

Oproti obavě z neblahého prosazení skupinového zájmu (viz mýtus o reprezentativním vzorku) stojí obava z vzájemné neslučitelnosti zájmů individuálních, přičemž obě rezonují mezi výpověďmi informátorů relativně výrazně. „Pokud se budete každého ptát na vše, nic se nedozvíte“, „...když se zeptáte lidí, co by chtěli, tak zjistíte, že by ve finále chtěli všechno“, „to jsou pak ošklivá dohadovací řízení“, „některé požadavky nejdou skloubit, to je úplná klasika“, „dobrá vůle se může přístupem veřejnosti ... zhortit, ... prostě nedojde k ničemu, protože moc hlav moc ví“.

V pozadí mýtu „o vyhovění všem“ je patrná nedůvěra v možnost (řízeného) dosahování konsensu v rámci dialogu, resp. preference konfrontačního stylu vyjednávání, kdy určitá stanoviska vyhrávají nebo prohrávají.

#### „Strach občanů ze změny“

„Už se nám stalo, že jsme měli moc hezký projekt, ale (lidé) tam raději nic dělat nechtěli. Někdy je obrovský ten strach ze změny.“ Informátoři zhusta a celkem automaticky interpretují odmítnutí nějakého projektu občany jako jejich strach ze změny. Pouze v jediném případě se na straně informátorů objevila úvaha, že odmítnutí navrhovaného řešení ze strany občanů má souvislost s jeho nedostatečnou přípravou, nevhodnou prezentací či s neadekvátností projektu vzhledem k potřebám a představám občanů.

Mýtus o strachu občanů ze změny představuje bariéru v tom smyslu, že případný neúspěch snahy o participativní rozhodování nebo nesouhlas veřejnosti s navrhovaným řešením je automaticky vykládán jako důsledek iracionálního pohnutí, strachu na straně veřejnosti.

#### „Nekompetentní veřejnost“

Podobným způsobem jako mýtus o strachu občanů ze změny funguje i mýtus o nekompetentní veřejnosti, ovšem s tím rozdílem, že tento mýtus se nevztahuje k předpokládaným iracionálním obavám, ale racionálním, znalostním či „odborným“ limitům veřejnosti: „Já bych potřebovala, aby byla proškolená veřejnost.“ Sdílené přesvědčení o nezpůsobilosti občanů k participativnímu rozhodování informátoři typicky vyjadřují formulací, že občané jsou často „mimo realitu“. Zřetelnou bariérou participace je, že veřejnosti jako celku je informátoři paušálně (jako by veřejnost byla jedním homogenním organizmem) přisuzováno, že „přicházejí s pitomostmi“, „hloupostmi“, „blbostmi“, přínos občanů je označován jako „lidová tvořivost“.

S východiskem konceptu zapojování veřejnosti je rovněž v rozporu informátoři vyjadřovaný předpoklad, že „veřejnost si myslí, že může zasahovat do věcí, do kterých zasahovat ve skutečnosti nemůže“, „není možné se ptát, co tady chcete mít“, „je lepší jim dávat na výběr z možností a), b), c)“. „Běžný občan neumí číst výkresy“. Symptomatické je, že informátoři ve svých výpovědích neuvážují nad tím, jak problém sdělit či vizualizovat srozumitelně, ale apriorně vycházejí z toho, že veřejnost „odborné“ věci nebude rozumět. Někteří informátoři se domnívají, že nedostatek „kompetentnosti“ či „vědomí vlastních odborných limitů“ je důvodem, proč se veřejnost k mnoha věcem nevyjadřuje. Veřejnost... řadě věcí nerozumí... a má strach se vyjádřit“. „Veřejnost nechce být do těchto procesů (participace) vtažena“.

Vedle přesvědčení, že veřejnost je odborně nekompetentní, se ve výpovědích informátorů objevuje i představa, že lidé v rámci zapojování veřejnosti

nevyjadřují svá autentická mínění, postoje či potřeby, ale jsou „ovlivněni“, „oblbnutí šmejdý“ nebo „televizí“. Mýtus o nekompetentní veřejnosti je coby bariéra participace významný v tom smyslu, že představuje nejenom zpochybnění veřejnosti ve vztahu k participativnímu rozhodování, ale i delegitimizaci samotného konceptu zapojování veřejnosti.

### „Křiklouni“

Mýtem o „křiklounech“ označujeme sdílené přesvědčení, že zapojování veřejnosti „kazí“, „ničí“ či „zneužívají“ lidé, kteří při veřejných setkáních hlasitě prosazují svůj zájem anebo manifestují svoji nespokojenost. Součástí tohoto mýtu je představa, že „participaci lze zneužít ze strany toho, kdo ji iniciuje nebo i toho, kdo se do ní zapojuje“, která zrcadlí sdílený dojem, že vztah mezi organizátorem participace (městem, obvodem) a zapojujícími se občany je mocensky symetrický v tom smyslu, že „křiklouni“ mají moc „strhnout projednávání na svoji stranu“ a nebo moc vyvolat „vzbouření“. Vyjádřeními informátorů se významně prolíná představa, že participativní projednávání se účastní jakési „strany“ ve smyslu pro a proti, resp. zjednodušující rozklad situace na zastánce a odpůrce předkládaných projektů.

Úvaha, že určité rozhodnutí je participativně vyjednáno mezi mnohými (tzn. nikoli pouze dvěma) hledisky nebo, že zapojená skupina společně dojde ke konsensuálnímu řešení či rozhodnutí, aniž by participanti na setkání dorazili s již hotovými názory, se v rámci výpovědi informátorů téměř nevyskytuje. Konflikt je informátory převážně chápán jako zádrhel veřejného projednávání, a nikoli jako jeho organická součást nebo jako příznivé podhoubí pro konstruktivní vyjednávání. Rovněž se neobjevují vyjádření v tom smyslu, že by „křiklouni“ mohli přinášet užitečný pohled – otázka po věcném významu, souvislostech či příčinách toho, co „křiklouni“ vyjadřují, není informátory uváděna. Naopak poměrně časté je vyjádření potřeby „křiklouny“ disciplinovat: „Tuhle lidi je potřeba přesouvat k pochopení, že město není proti obyvatelům“.

### “Mlčící většina a pořád stejní lidé“

Mýtus o neaktivních občanech se zakládá na sdíleném přesvědčení, že většinu obyvatel „nezajímá, co se děje kolem nich“, „80% lidí je naprosto jedno, co se v tom městě děje“. Tato „laxnost“, „pasivita“ či „rezignovanost“ je informátory dávana do souvislosti se „společenským a politickým vývojem“, s „příklonem k individualismu“, se sociálními médii („lidé nadávají na sociálních sítích, ale osobnímu setkání se spíše vyhýbají“) a s generační obměnou („mladší generaci chybí pohled na to, jak to bude vypadat za deset let“).

Zároveň informátoři vyjadřují přesvědčení, že se lidé aktivizují pouze v případě, že je bezprostředně něco „pálí“, ale „nějaké dlouhodobé nebo obecní věci občany moc nezajímají“. Výrazný je mezi informátory pocit, že se lidé (v dostatečné míře) nezapojují, třebaže organizátoři využili všech dostupných způsobů, jak je informovat („snažíme se využívat všechny kanály“, „pokud člověk čte alespoň jedno běžné médium, tak se o tom dozví“, „i když se to dá do schránek, tak mám pocit, že ve finále je to těm lidem jedno“).

Právě v tomto přesvědčení lze spatřovat bariéru zapojení veřejnost, neboť informátoři díky tomu, že občany vnímají jako ty, kteří se zapojovat „nechtějí“, nevidí prostor pro zlepšení vlastní aktivity ve vztahu k informování veřejnosti. Přísně řečeno hledají informátoři příčiny nízké participace na straně veřejnosti, resp. na straně strukturálních vlivů. Další způsob, jak zapojování veřejnosti delegitimizovat, skýtá i sdílená představa „mlčící většiny“, jejíž obdoba je představa, že na lokálním politickém životě aktivně participují „pořád stejní lidé“ („300 podepíše petici, ale dalších 10000 mlčí“). Jako by platila či měla platit úměra, že čím více lidí se zapojí, tím závaznější jsou výsledky veřejných projednání, nebo naopak jako by nízká účast byla důvodem, proč na hlas participujících občanů nebrat zřetel.

12 Participativní rozpočet byl poprvé realizován v Porto Alegre v Brazílii v roce 1989. Cílem bylo dosáhnout lepší distribuce veřejných financí tak, aby z nich spravedlivě benefitovaly všichni obyvatelé včetně marginalizovaných skupin či chudinských čtvrtí města. Nejednalo se tedy o rozhodování o části rozpočtu, ale o diskusi o a tvorbu celého rozpočtu města. Způsob zapojení obyvatel se také lišil oproti tomu, na co se stalo standardem v ČR. Obyvatelé byli zapojeni do diskusí a následných rozhodování o všech oblastech řízení města. Řízení města bylo rozděleno na pět okruhů a) vzdělávání, volný čas a kultura, b) doprava, c) zdraví a sociální oblast, d) ekonomický rozvoj a daně a e) rozvoj města a administrativy města. V každé z městských částí byla v průběhu roku pro každý okruh svolána dvě veřejná setkání. Na prvním proběhl sběr podnětů a návrhů od občanů a na druhém stanovení priorit městské části v řešené oblasti. V mezičase probíhala řada dalších setkání a zejména vzdělávacích aktivit pro občany, aby se do procesu mohli smysluplně a efektivně zapojit. Každá městská část následně vybrala své zástupce do Rady participativního rozpočtu. Rada participativního rozpočtu, kde byli 2 zástupci za každou městskou část, 2 zástupci za každou řešenou oblast a další 2 občané, se intenzivně pravidelně scházela a zpracovávala návrh rozpočtu města pokrývající všechny oblasti, který byl posléze projednán a schválen vedením města. Oproti tomu participativní rozpočet v České republice je vždy postaven na vyčlenění marginální části městského rozpočtu, o kterém může veřejnost rozhodovat. Obvykle je také podmínkami omezeno do jaké oblasti mohou navrhované projekty směřovat. Svoji charakteristikou tak obecní participativní rozpočty spíše připomínají komunitní grantová schémata. První v této oblasti překvapivě nebyly obce s participativními rozpočty, ale soukromí donátoři – projekt Plzeňského Prazdroje Občanská volba, kde se veřejnost podílela na navrhování a výběru podpořených projektu, proběhl poprvé již v roce 2002.

### „Nespojitost odborného a veřejného pohledu“

Výraznou intersubjektivní bariérou participace je sdílené přesvědčení že pohled zapojující se veřejnosti stojí v příkrém protikladu k pohledu „odbornému“. Informátoři zdůrazňují, že veřejnost nemůže „rozhodovat“ o odborných věcech, podceňují kompetence veřejnosti vyjadřovat se k projektům či studiím navrženým odborníky, resp. staví odborná hlediska do polohy čehosi nesporného a jednoznačného, a naopak hledisko veřejnosti chápou jako „nelogické“ a rozporuplné.

„Většina je dána projektem, veřejnost nemá, co by rozhodovala.“ „Odborná činnost je nákladná, takže veřejnost těžko může představit adekvátní protiváhu“. Mýtus o nespojitelnosti (protikladnosti) odborného a veřejného pohledu zjevně slouží k delegitimizaci konceptu zapojování veřejnosti a jako svého druhu ochrana/obrana před hlasem občanů. V kontextu tohoto mýtu vystupuje zapojování veřejnosti jako obtíž, kterou je potřeba překonat a „držet odbornou linii“, jako zbytečná komplikace. „9 z 10 podnětů veřejnosti nejsou použitelné“. Pozoruhodná je v dané souvislosti opakovaně vyslovovaná obava, že veřejnost „rozhodne“ v rozporu s odborným pohledem, jako by mezi pohledem veřejnosti a odborným pohledem byl a priori konkurenční vztah, resp. jako by veřejnost měla pravomoc „rozhodnout“ (mezi „rozhodováním“ a „zapojením do rozhodování“ je rozdíl, který není aktéry v plnosti vnímán).

Podobně je veřejnost informátory podceňována i ve vztahu k materiálním či technickým danostem veřejného prostoru, jako by občanům nebylo možné určitá infrastrukturní omezení v rámci participativního plánování přijatelným způsobem vysvětlit. Do kontrastu k zapojování veřejnosti jsou některými informátory kladeny i architektonické soutěže v tom smyslu, že není potřeba zapojovat veřejnost, když je vypsána architektonická soutěž.

### „Musíme je přesvědčovat“

V kontextu výpovědi informátorů z různých oblastí se výrazně objevuje představa, že zapojování veřejnosti je nástrojem „přesvědčování“ veřejnosti, resp. prostředkem „předcházení problémům“ či „konfliktům“, objevuje se i výraz „odzboreni“, který metaforicky situuje občany do role jakýchsi protivníků městských či obvodních úřadů, jejichž „odpor“ je potřeba zlomit. Rezonuje obava z „odmítnutí“ určitých projektů či politických rozhodnutí, resp. snaha o to, aby se s nimi občané „ztotožnili“, což má právě občanská participace zajistit. Pozoruhodná je v dané souvislosti též myšlenka, že je důležité, aby občané z veřejných projednávání „odcházeli spokojeni“, jako by poklidný průběh veřejných akcí byl sám o sobě cílem participace.

Představa, že občané a město stojí proti sobě, a že veřejnost je nastavena vůči úřadu a politické reprezentaci odmítavě, rezonuje i ve sdíleném pocitu, že „lidé jsou podezíraví“, „vymýšlejí si, že úředník je lump a politik ještě větší“, že si lidé myslí, že řada projektů je „podplacených“. Bariérou je v daném kontextu přesvědčení o antagonismu mezi občany na jedné straně a úředníky či politiky na straně druhé, resp. defenzivní obraz veřejnosti jako nepřátelsky naladěný.

### “Participativní rozpočet“

Jako příklad dobré praxe ve vztahu k zapojování veřejnosti v Plzni je uváděn „participativní rozpočet“, jak je realizován na UMO4. „Na UMO4 to dělají dobře, v projednávání s veřejností se hodně posunuli.“ Mezi mýty toto sdílené přesvědčení řadíme proto, že se zde o metodu participativního rozpočtu ve skutečnosti nejedná. Jde spíše o grantový program, na který je vyčleněna velmi omezená část rozpočtu, o jejímž čerpání rozhodují občané v internetovém hlasování. Podobná grantová schémata jsou i v řadě dalších českých obcí označována zavádějícím termínem „participativní rozpočet“, přičemž problém nespátřujeme v zapojení veřejnosti do rozhodování o podpoře drobných projektů, ale v názvu, resp. v představě, že právě toto je „participativní rozpočet“ 12. Rozšířená představa, že na UMO4 již mají „participativní rozpočet“ a že jej „dělají dobře“, jakkoli je zdejší grantové schéma úspěšné a pro



budování komunity příznivé, může vytvářet bariéru ve vztahu k rozvoji snah o plnohodnotné a metodicky správné zapojování veřejnosti do významných rozhodnutí nebo i do tvorby rozpočtu na příslušném obvodu i ve městě.

### Mýty — souhrnná interpretace

Napříč jednotlivými mýty, které chápeme jako bariéry zapojování veřejnosti usazené v kontextu organizační kultury, se prolínají tři relativně ustálené obrazy či myšlenková schémata: 1) obraz obtížně zapojitelného univerzálního „občana“ reprezentující představu, že veřejnost nemá dostatek ochoty nebo schopnosti plnohodnotně participovat, 2) obraz participace veřejnosti jako konkurence zastupitelské demokracie a standardních rozhodovacích procesů, 3) obraz vlastních aktivit na poli participace coby kompetentních, dostatečných a dobře míněných.

- Mezi úředníky a politiky je reprodukována určitá představu hypotetického „občana“, který se vyznačuje charakteristikami, jež podle informátorů brání jeho efektivnímu zapojování. Mezi těmito charakteristikami dominuje pasivita („mlčící většina“), a pokud se o občanech hovoří jako o aktivních, jsou zpravidla spojováni s aktivitou, která je řízení rozhodovacích procesů nepřiměřená („křiklouni“, prosazování vlastních individuálních zájmů), dále jsou občané vykreslováni jako (odborně) nekompetentní a konzervativní ve smyslu neochoty přijmout změnu.
- Aktéři organizační kultury města Plzně staví koncept zapojování veřejnosti do opozice k zastupitelské demokracii, resp. do polohy konkurence „standardních“ rozhodovacích procesů, čímž implicitně vyjadřují přesvědčení, že zapojování veřejnosti je cosi nestandardního, nového, co přichází jako svého druhu móda. Společně s tímto rezervovaným postojem je v podstatě vyjádřen i určitý sdílený a pevně usazený obraz demokracie jako procesu, který se zakládá na debatě mezi zvolenými zástupci, při níž jsou předkládány a argumentačně obhajovány určité návrhy, resp. na většinovém hlasování coby formě výběru mezi těmito návrhy. Taková představa fungování demokracie je oproti tomu, co koncept zapojování veřejnosti umožňuje, značně zúžená.
- Mezi informátory silně rezonuje představa, že město ve vztahu k zapojování veřejnosti, resp. ve vztahu k občanům, dělá maximum možného, má „dobrou vůli“, která se „může přístupem veřejnosti zbortit“. Výrazně se v pozadí informátorských výpovědí objevuje představa protikladu mezi snažícím se městem a nezodpovědnými občany. V rámci vlastních aktivit a aktivit města na poli zapojování veřejnosti informátoři až na výjimky nenacházejí vady, převažuje sdílené přesvědčení, že město (resp. jednotliví úředníci a politici) koná kompetentně a dostatečně. A v případě, že nekoná, jsou příčiny shledávány ve vnějších faktorech.

### Uvažování o východiscích a metodách participace

Za bariéru v uvažování o zkvalitnění procesu participace považujeme to, že jednotliví informátoři vnímají navzájem významně odlišně, co to vlastně participace je. Jako kontinuální systematický proces, přístup ke správě věcí veřejných přitom vnímá participaci spíše menšina. Většinou je participace vnímána jako součást jen jednotlivých vybraných investičních projektů (především projekty veřejných prostranství). Informátoři často ztotožňují participaci a informování: „My participujeme, protože vše zveřejňujeme na našich webových stránkách, úředních deskách a v městském zpravodaji.“

U části informátorů je zřejmé, že se snaží uchopit participaci zodpovědně, nechtějí z toho dělat „dekorativní demokracii“. Zmiňují, že se především učí a vycházejí z vlastních zkušeností. Není zvykem vycházet ze zkušeností kolegů z jiných úřadů. Nápomocně neslouží ani Plzeňský standard participace. „Čekali jsme, že Útvar koncepce a rozvoje k tomu přistoupí

„Máme samozřejmě negativa a to je např. to, že jsme si museli vyzkoušet projektové řízení v samosprávě, na což samosprávy nejsou úplně připravené.“

13 ÚKRMP zpracoval dokument Plzeňský standard participace, který má sloužit k sjednocení postupů pro zapojování veřejnosti do veřejných prostranství (netýká se tedy strategických dokumentů). Strategické a koncepční dokumenty města nezpracovává pouze ÚKRMP, ale i odborné složky Magistrátu města Plzně zajišťující sport, kulturu a školství nebo příspěvkové organizace města (Správa veřejného statku města Plzně nebo Útvar koordinace evropských projektů).

„Pojmout projekt, který někde začíná a někde končí, je vlastně úplně jiná disciplína.“

metodicky, že nám manuál participace nebude pouze představen, ale že ho začneme používat.“

Vyhodnocení procesu jednotlivých participačních akcí nebylo informátory zmiňováno jako přístup, který by využívali.

Někteří zástupci veřejné správy za participaci považují standardní komunikaci s veřejností, např. rozhovory při kontrolách dotací či vyřizování připomínek či dotazů vznesených na městský úřad občany z jejich vlastní iniciativy, a to zcela mimo jakoukoliv cílenou komunikaci ze strany úřadu, případně sociální poradenství. Představa, že zapojování veřejnosti spočívá v náhodné či neiniciované komunikaci s veřejností, brání aktérům v širším využití nástrojů participace. Pro politiky je jako zapojování veřejnosti vnímána v tomto ohledu i náhodná diskuze s občany při jakékoliv akci, např. vernisáži nebo účast občanů na jednání zastupitelstva.

Ze strany úředníků, ale i samotných politiků se vyskytují obavy z účasti na participaci, konkrétně se jedná zejména o obavu, že budou zahlceni velkým množstvím stížností a nadávek a budou sloužit pouze jako „hromosvod“ pro nespokojené občany. Z toho plyne, že se velice často političtí představitelé dostaví „ukázat“ pouze na začátek akce nebo pokud mají jistotu, že „téma nebude nijak kontroverzní“. V souvislosti s nízkou mírou účasti a zájmu politiků lze vypíchnout důležité téma: využívání participace jako nástroje politického marketingu. Informátoři mnohokrát upozorňují, že pozorovat zvýšenou aktivitu politiků v oblasti participace lze především v období voleb a u témat, při nichž je nízké riziko konfliktu s občany a ztráty politických bodů.

Jako naprosto nevhodná témata, pro participaci označují nejčastěji dopravní a technické stavby a sítě, neboť existuje obava, že „lidé do nich vnášejí příliš rozličných nápadů“, kterým nelze z důvodu technických, finančních nebo časových limitů vyhovět. Za nevhodné téma je označována také tvorba rozpočtu, který je vnímán jako příliš „vysoká matematika, do které by neměl mluvit nikdo jiný, než ekonomové a ti, co tomu rozumí“. Existuje sdílená představa, že z kapacitních důvodů a vysoké frekvence jsou pro participaci nevhodné také drobnější úpravy veřejného prostranství a jeho údržba, jako je například umístování nebo likvidace městského mobiliáře nebo menší projekty, „které se nevztahují přímo k veřejnému prostoru“.

V Plzni se často opakovaně k zapojování veřejnosti využívá následující škála nástrojů. Konkrétně se jedná zejména o pracovní skupiny, veřejná projednání, komentované procházky, ankety a dotazníkové šetření, výjimečně pocitová mapa. U inovativních nástrojů se nejedná o systematické a dlouhodobé využívání, ale spíše o ojedinělé případy v rámci jednotlivých projektů např. Evropské hlavní město kultury.

### Způsob řízení procesu participace

Jako problém bylo uvedeno, že zapojování veřejnosti je nutně spojeno s projektovým řízením, které může jít napříč jednotlivými úřady. To bylo popisováno jako obtížně uchopitelné.

Co se týče samotného Plzeňského standardu participace<sup>13</sup>, jeho využívání a znalost mezi informátory je nízká. U informátorů lze mluvit pouze o jednom městském obvodu, který se s ním snaží pracovat. A přiznává, že nároky tam popsané jsou spíše nadstandardní a nemají oporu v realitě fungování městských obvodů. Větší městské obvody (1 až 4) se snaží vytvářet personální kapacity, které se věnují zapojování veřejnosti. Řeší to většinou vedoucí investičních odborů, ředitelé úřadů či tiskový mluvčí (v různých kombinacích). Obvody 6 až 10 nemají vyčleněné kapacity věnující se zapojování veřejnosti.

Pokud se dotazujete na to, kdo je odpovědný za participaci na městě, informátoři sdílejí dva pohledy. Většinově si myslí, že „asi ÚKRMP“, menšinově je jmenován Odbor propagace a marketingu na MMP. ÚKRMP je zmiňován

i z toho důvodu, že poskytoval metodickou podporu a pomáhal obvodům při zapojování veřejnosti před cca 5–7 lety.

Na MMP, ani obvodech není úsek nebo koordinátor, který by byl zapojováním veřejnosti pověřen, tj. poskytoval organizační nebo metodickou podporu. Toto všichni informátoři potvrdili. „...nevnímám žádný středobod, na který bych se já mohl obrátit, ať už s odbornou nebo tou odbornou-metodickou nebo jakoukoliv pomoc s participací. Kromě vás a dalších jako externích subjektů. Ve městě necítím, že by tohle bylo.“ Zřízení pozice koordinátora nebo úseku, který by se věnoval zapojování veřejnosti, poptávají především obvody. Nicméně ani v rámci ÚKRMP nemá nikdo v náplni práce zapojování veřejnosti a samotný ÚKRMP se momentálně k této agendě nehlásí z důvodů nedostatečných kapacit.

### Možnost zneužití procesu participace

Část informátorů se domnívá, že proces participace může veřejnost, spolky či aktivisté zneužít, že díky participaci mohou lidé „nařizovat“ městu, co má dělat. Ojedinele se u některých informátorů objevuje představa, že prostřednictvím participace může naopak město občany manipulovat – „uklidnit“, „přesvědčit, aby s námi souhlasili“.

V rozhovorech byly naznačovány i případy, kdy se participace dělala spíše tzv. na oko „aby ta veřejnost byla spokojená“. Informátoři také vyjádřili přesvědčení, že si uvědomují, že pokud používají pouze prostředky dané zákonem, tak se o tom veřejnost nedozví, protože „vývěsky nikdo nečte“. „Zcela upřímně nikdo vývěsky nesleduje, takže ano, používáme argument, že to bylo vyvěšeno na vývěškách, bylo to zde a zde, ale člověk zkrátka elektronické vývěsky úřadů nesleduje.“

Částečné nepochopení, v čem zapojování veřejnosti spočívá, je patrné v případech, kdy informátoři vyjadřují obavu, že si občané mohou díky participaci protlačit, cokoliv je napadne, ale „představy lidí velice často jsou mimo realitu“. Případně, že se může stát, že se „jedna skupina stmelila proti městu, a když se spustí lidová tvořivost, mohou potom být i nereálná očekávání, kdy si lidé začnou hodně vymýšlet“. Nicméně v řízeném participativním procesu jsou na začátku představeny objektivní limity (např. co se týče území, památkové ochrany apod.) a součástí participace by měl být dialog vedoucí ke společnému konsenzu.

Někteří informátoři jsou přesvědčeni o významu participace, ale jsou v tom osamocení. „Na mě jako příznivce participace jsou určitě dva zastupitelé, kteří nad tím mávnou rukou a vezmou participaci jako nutné zlo, a nebo ještě v horším, odsedět si to, odkývat to a pak si to stejně udělat podle sebe.“

### Načasování

I když drtivá většina informátorů deklaruje, že je potřeba začít s participací „od začátku“ nebo „včas“, každý si pod termínem „včas“ představuje něco jiného. Většinou tyto představy nezahrnují zapojení veřejnosti do přípravné fáze tvorby (zadání) projektu nebo architektonické soutěže nebo zapojení veřejnosti již ve fázi zpracování analýzy strategie. ÚKRMP např. považuje za nejlepší přístup „mít již připravený nějaký projekt a ten si nechat od lidí připomínkovat“.

V uvažování o načasování se vyjevují dvě zásadní překážky. Za prvé informátoři často nevědí, na co se v počáteční fázi participace lidí ptát (zejména pak v případě strategických plánů, ale také územních studií či staveb).

Za druhé se vyskytuje obava, že lidé mohou požadovat věci, které není možné v rámci daného projektu z objektivních důvodů realizovat, tedy „že by si vymýšleli“. Na druhou stranu jsou i negativní zkušenosti ze situací, kdy byla „zadána studie maximálně možného rozsahu přeměny lokality, co se tam max. dá vybudovat/vysadit. A to se u veřejnosti neosvědčilo, oni nebyli nakloněni

jakýmkoliv změnám, dospělo se k tomu, že když jim tam dáme nějakou lavičku nebo vysadíme stromy, tak budou spokojeni, byli spíše pro menší úpravy.“ Další stupně projektové dokumentace se poté již v tomto konkrétním případě nezádalaly.

Někteří informátoři uváděli i obavy ze zapojení občanů do přípravné fáze projektů či strategií. Může to podle nich vést k zbytečnému oddalování realizace projektů, případně vzbudit zbytečné emoce. Informátoři také vyjadřují obavu, že když lidé se rozdělí na dva protichůdné tábory, kdy jeden je pro projekt a druhý proti, může dojít až k zastavení projektu. „Moje zkušenost..., tak chtěli zprůjezdnit ulici, dneska je zaslepená a v jedné variantě toho řešení bylo jí zprůjezdnit, podle dopraváků by to bylo hladší, lépe by se tam parkovalo a polovina ulice byla zásadně proti a ti druzí byli pro, bylo to neřešitelné, patová situace.“

V kontextu plánování veřejných prostranství na druhou stranu z výpovědí informátorů vyplývá i pozitivní zkušenost se zapojením veřejnosti zcela na začátku, tzn. v přípravné fázi, kdy je možné představit i limity území.

„Získáme informaci o tom, co ti lidé opravdu chtějí, můžeme tomu přizpůsobit i plánovací přípravné kroky daného projektu, případně můžeme připravit projekt zcela nový podle představ těch lidí, ale je vždycky třeba to srovnat s realitou, protože představy lidí velice často jsou mimo realitu.“

### Ne/využívání nástrojů elektronické komunikace

Informátoři se shodují, že online komunikace má své nevýhody a nedostatky. Při využívání elektronických nástrojů sice roste kvantita zapojených občanů, nicméně charakter online setkávání nedosahuje kvality *face to face* komunikace, neboť „chybí osobní kontakt a interakce“ a „lidé nejsou v online prostředí tolik otevření“. Z tohoto důvodu jsou elektronické nástroje komunikace preferovány především jako „informační a prezentační“ kanál, ale přesto panuje názor, že potenciál sociálních sítí v tomto ohledu stále město neumí plně využít. Další nevýhodou je dle informátorů exkluzivní povaha elektronické komunikace, neboť z možnosti jejího užívání jsou „vyloučeny“ určité sociální skupiny nebo jedinci z důvodu absence potřebného vybavení nebo znalostí k jeho užívání. Mezi informátory panuje obava, že možnost „schovat se za anonymní přezdívku“, kterou online prostředí nabízí, umožňuje agresivnější, zkreslené vyjadřování, které nereflektuje tak skutečný názor občanů (viz např. mýtus o křiklounech), znemožňuje racionální diskuzi a může „odradit politiky od další veřejné konfrontace“.

### Propagace zapojování veřejnosti a komunikační strategie

Z výpovědí informátorů vyplývá, že panuje nejistota v tom, jak dostatečně komunikovat jednotlivé participační projekty.

Někteří z informátorů, kteří mají za sebou přípravu akcí pro veřejnost, tvrdí, že již nevědí, jak jinak veřejnost oslovit. Zveřejňují informace na webu, sociálních sítích, v Radničních a obvodních listech, dělají dle vlastních slov pro informování maximum. A i přesto se následně účastní velmi málo lidí. Neúčast si vysvětlují tak, že to veřejnost nezajímá (viz mýtus o neaktivních občanech).

Bariérou může být nevyhodnocování úspěšnosti komunikační kampaně, chybějící finanční prostředky na informační kampaně týkající se participací a také nedostatečná časová dotace na přípravu a průběh kampaně. Neexistují ustálené, doporučené postupy.

„Jednoznačně za mě si myslím, že si neověřujeme dostatečně jako město to, jak nás ty lidé vnímají a jestli jsou spokojeni s tím, jak s nimi komunikujeme v těch věcech, které je zajímají, ale zároveň si myslím, že potřebujeme zjistit, co je zajímavé.“

O tom, že komunikační strategie ve smyslu zvaní veřejnosti na plánování strategických či koncepčních dokumentů, není dostatečná, se vyjádřil jeden z informátorů: „...všechny strategie, které byly, tak byly většinou komunikace navenek, buď je tiskové a PR a potom jsou cestovní ruch a tyhle věci a město to neustále vylepšuje v rámci různých nástrojů, ale třeba právě o některých konkrétních projektech a věcech se informuje buď pozdě, a nebo nekonkrétně, neadresně, obecně, a ne každý to je schopen zachytit.“

Existují i postoje, kterými si někteří z informátorů omlouvají nízkou účast na projednáváních, protože „bud to děláme (příslušný úřad) tak dobře, že připomínky nejsou, nebo je (veřejnost) to nezajímá“. Všechny tyto postoje mohou bránit vyhodnocování úspěšnosti komunikačních kampaní a následnému zkoušení nových postupů, jak oslovit veřejnost.

### Chybějící metodická podpora

V souvislosti s chybějící metodickou podporou, o níž informátoři opakovaně hovořili, se jako bariéra vyjevuje neochota aktérů „osamoceně“, bez náležitého metodického a organizačního vedení realizovat náročné participační akce. Aktéři se necítí být dostatečně motivováni, zapojování veřejnosti není v kontextu organizační kultury města Plzně zažito jako automatická zvyková součást plánování a realizace jednotlivých projektů a akcí, naopak spíše panuje sdílená představa, že se jedná o cosi navíc. Chybějící podpora ve formě metodického vedení a organizační pomoci je vnímána především ze strany obvodů. Ty se s tím vyrovnávají každý svým způsobem, nicméně zároveň připouštějí, že pokud by bylo potřeba, je vždy možné se obrátit na ÚKRMP.

Významným motivem rozhovorů byla představa některých informátorů, že „jsou v tom sami“, kterou chápeme jako bariéru, neboť představa či pocit osamocení má za následek, že k zapojování veřejnosti nedochází od počátku plánovaných akcí a projektů nebo se projevuje v tom, že zapojování veřejnosti je považováno za jakýsi doplněk realizace projektů, a nikoli za jejich organizační součást.

Vzhledem k opakujícím se výrokům o nedostatečné metodické podpoře je paradoxní, že informátoři při vysoké míře shody vyjadřují rezervovaný postoj k možnému zřízení pozice koordinátora participace v rámci některé z městských institucí. Jako zdůvodnění je používána široce sdílená myšlenka, že oblasti, ve kterých by mělo k zapojování veřejnosti docházet, jsou navzájem velmi různorodé, přičemž „jeden člověk není schopen obsáhnout vše“. Uvedená tvrzení vycházejí z představy, že potenciální koordinátor by neměl být pouhým fmeslníkem zaměřeným na formální aspekty participace, ale že při řízení zapojování veřejnosti je nezbytné, aby realizátor do určité míry rozuměl i odborným či obsahovým aspektům participovaných projektů.

Dalším důvodem odmítnutí myšlenky centrální koordinace zapojování veřejnosti je přesvědčení, že „případní koordinátoři rychle vplynou do systému, nechají se pohltit a ztratí určitou míru kreativity a nadhledu, která je k výkonu této profese nutná“. Ze strany obvodů je též zmiňován nedostatek prostředků na zřízení specifické pozice koordinátora.

Oproti rezervovanému postoji k zajištění podpory zapojování veřejnosti zevnitř městských struktur stojí ve výpovědích informátorů výrazně pozitivní poměr k využívání externích odborníků a služeb, který je založený na dobré zkušenosti s organizacemi zaměřenými na podporu zapojování veřejnosti. Tyto organizace i jednotliví experti jsou využíváni v široké škále rolí od jednorázové facilitace až po řízení celého procesu zapojení veřejnosti v rámci určitého projektu. Jakkoli je využívání vnějších expertních subjektů v kontextu zapojování veřejnosti žádoucí a rozvoji občanské participace příznivé, může zároveň představovat i svého druhu bariéru, a to především v kontrastu k pochybnostem týkajícím se interní podpory v rámci města. Přílišný důraz na externí formy podpory může vpsledku bránit snahám o začlenění participační agendy do běžného provozu města a městských organizací.

Vedle externích odborníků na řízení samotného procesu participace jsou v kontextu snah o zapojování veřejnosti zmiňováni i odborníci na jednotlivé tematické oblasti, a to z hlediska své schopnosti „přesvědčit“ veřejnost. Informátoři mezi „odborníky“ rozlišují podle toho, zda jsou či nejsou schopni vystupovat na veřejnosti a komunikovat s lidmi, přičemž způsob jejich vystupování je informátoři chápán jako důležitý faktor úspěšnosti či neúspěšnosti veřejného projednávání – „výborný architekt, ale naprosto neschopný se bavit s lidmi“. Z vyjádření informátorů je patrné, že na základě předchozí zkušenosti cíleně zvažují účast odborníka při veřejných akcích s ohledem na jeho komunikační schopnosti.

V souvislosti s otázkou po využívání metodických materiálů, manuálů či příruček o participaci byl opakovaně zmiňován Plzeňský standard participace, zpravidla informátoři označovaný jako „metodika“. Pouze jeden informátor se však vyslovil v tom smyslu, že ho aktivně používá. Většinou informátoři říkali, že tento materiál „dostali“, případně, že o něm vědí. Mezi informátoři nepanuje shoda o užitečnosti písemných metodických materiálů, výpovědi varují od polohy „nesnáším manuály“ až po „potřebuji něco, čeho bych se mohl striktně držet“. Část informátorů se nicméně shodla na tom, že by vedle distribuce manuálu uvítala i nějaké následné podpůrné kroky, například školení.

Co se týká vzdělávací podpory aktérů v tématech spojených se zapojováním veřejnosti, neúčastnil se téměř nikdo žádného školení nebo stáže v jiném městě. Ti, kteří tvořili výjimku a nějaké vzdělávací akce se zúčastnili, vyzdvihovali získanou zkušenost jako velmi přínosnou. Vyzdvihována byla především zahraniční zkušenost.

### Vypořádávání připomínek

Informátoři zcela nerozlišují mezi připomínkami, které se objevují permanentně například v podobě komentářů na sociálních sítích, v aplikaci Plznito nebo v mailové a osobní komunikaci (občan přijde na úřad/napiše mail) a mezi řízeným sběrem připomínek v rámci jednotlivých participačních akcí. U některých je zřejmé, že jsou pod tlakem sociálních sítích a komentáře (většinou negativní) jsou jim velmi nepříjemné.

Z výpovědí vyplývá, že jsou úředníci přehlcní permanentními žádostmi občanů a připomínkami. Tok připomínek od občanů je tak silný, že v nich může vzniknout přesvědčení, že již vše ví a od občanů se již nového nedozvedí, pravděpodobně také nemají energii a chuť organizovat systematicky zapojování veřejnosti.

Vypořádání připomínek z veřejných projednání nebo těch, které přijdou na městský úřad, je již na jednotlivých pracovištích zaběhnuté. „Připomínky se sepiší, číslují a vypořádají se systémem: ano, tohle můžeme zapracovat, lze to/ tohle nelze zapracovat, protože [...]“ „Všechny podněty zvážíme, nikoho automaticky nevyřazujeme.“ „Připomínky od jednotlivců, které přijdou během roku, se vypořádávají hned.“

Z výpovědí informátorů vyplývá, že ale není jednotný postup vypořádávání připomínek, které jsou sebrány při akcích s veřejností a především konsenzus na tom co to vlastně „vypořádávání připomínek“ je. Nejsou stanovená společná pravidla (v rámci MMP). Někdo to dělá v rámci odborné diskuze, někdo to předá projektantovi, někdo si to vyhodnotí v rámci pracovní skupiny.

Další bariérou, i když ne tak častou, je představa, že ne všichni občané umí připomínkovat, že dokáží vhodně či slušně argumentovat. Existuje obava z agresivních či neslušných připomínek, které by mohly zaznít na projednání, tato obava pramení paradoxně často z příspěvků sdílených na sociálních sítích. Někteří ovšem také vnímají ohrožení v připomínkách od vzdělaných či odborných účastníků participace. „Někdy je riziko, že se účastní [pracovní skupiny] vzdělání lidí.“

Někteří informátoři také uvedli, že se setkali s připomínkami, u nichž nevěděli, jak je vypořádat, nevěděli, jak s nimi pracovat: „některé požadavky se nedají skloubit“, „nedovedli jsme na projednání reagovat, když nás účastníci obvinili, že lžeme“. „S kritiky se moc pracovat nedá (nejsou spokojeni, dokud jim nevyhovíme).“ „Někteří budou kritizovat pořád – nejde jim to vysvětlit.“

### Komunikace v rámci úřadu

Jak nám řekl jeden z vysoce politicky postavených informátorů: „Je to univerzální vlastnost všech velkých organizací, jako jsme my. Jsme příliš velký organismus, než abychom byli schopni v tom nastavit efektivní komunikaci.“

Spolupráce mezi jednotlivými obvody a „velkým“ městem byla popisována jako komplikovaná, někdy i jako konkurenční. Problematičtěji je vnímán vztah ze strany obvodů vůči MMP a jeho odborným složkám než naopak.

Představitelé obvodů komentují vzájemný vztah tak, že jsou tzv. nejbliže lidem a příslušelo by jim s nimi intenzivně komunikovat, ale zároveň k tomu mají omezené pravomoce. K realizaci záměrů si musí vyjednávat podporu u všech příslušných organizací (jmenován byl ÚKRMP, SVSMP, OŽP MMP).

Častokrát bylo (ze strany obvodů) zmiňováno srovnání s Prahou, kde mají obvody mnohem větší pravomoci a kompetence ve srovnání s Plzní. Kritizována byla i úprava Statutu města Plzně, podle kterého musejí být veškeré úpravy na obvodu schvalovány ÚKRMP.

Zmiňovány byly i situace, kdy se liší politické vedení obvodů a magistrátu, s tím, že potom spolupráce funguje obtížněji.

### Cílové skupiny

V souvislosti s otázkou, zda informátoři při snaze o zapojování veřejnosti rozlišují v rámci plzeňské populace určité skupinové kategorie či sociální vrstvy a na základě jakých kritérií tak případně činí, se nejčastěji objevovalo třídění z hlediska věku (senioři, děti/mládež) a z hlediska profesního statusu či „odbornosti“. Významně je zastoupená představa, že při zapojování veřejnosti je potřeba přihlížet k tomu, jestli je zapojována „odborná“ nebo „laická“ veřejnost, frekventovaná je představa, že odborníci tvoří „specifickou skupinu“.

Ve vztahu k sociálně vyloučeným lidem (resp. lidem bez domova) je patrná nejistota stran toho, jak je pojmenovat – objevují se označení jako „tito lidé“, „tyhlety specifické skupiny“, z čehož je zřejmé, že v organizační kultuře města schází terminologický a myšlenkový rámec umožňující se k sociálně vyloučeným či zranitelným lidem smysluplně vztahovat v kontextu veřejných politik. Absenci takového rámce, resp. nejistotu spatřou s jejich pojmenováním, uchopením a oslovením, chápeme jako jednu z bariér smysluplného zapojování lidí ze společenského okraje do rozhodovacích procesů a veřejného života.

V souvislosti s „cizinci“ se objevuje představa, že žijí v „neproniknutelných“ „uzavřených komunitách“ (Vietnamci a Číňani), v jejichž rámci si dokáží vše „vyřešit sami“, „nemají žádné potřeby“, a ohledně zahraničních agenturních pracovníků představa, že „se necítí být součástí“ (městského života), „nechtějí se družít“. Rovněž toto přesvědčení chápeme jako bariéru jejich participace, a to tím spíše, že uvedená tvrzení nejsou opřena o žádnou přímou zkušenost či výzkum, pouze čerpají z všeobecně sdíleného obrazu cizineckých populací. V souvislosti s lidmi bez domova, sociálním vyloučením a cizineckým statutem se zhusta objevuje představa, že jediný způsob, jak je zapojovat, je prostřednictvím nevládních organizací, resp. poskytovatelů sociálních služeb. Tuto nepřímou formu oslovení uvedených kategorií lidí (tzn. přesvědčení, že určité kategorie lidí lze kontaktovat pouze skrze sociální pracovníky nebo institucionální prostředníky) také chápeme

jako svého druhu bariéru participace, třebaže sociální pracovníci na druhou stranu mohou představovat i užitečný kanál komunikace se svými klienty, čili stimulant jejich zapojování.

Podobná úvaha se objevuje i v souvislosti se zapojováním občanů prostřednictvím SVJ do plánování veřejných prostranství nebo seniorů skrze „důchodcovské nebo seniorské svazy“. V souvislosti s participativním rozpočtem jsou senioři vnímáni jako vyloučení díky tomu, že málo používají internet, ovšem na druhou stranu zaznívá i myšlenka, že to „už také dnes neplatí“. Nezanedbatelné je přesvědčení části informátorů (především z oblasti životního prostředí, dopravy a ekonomiky), že „specifické skupiny“ není potřeba rozlišovat. Tento přístup ovšem poněkud zastiňuje skutečnost, že ne všichni obyvatelé města mají k účasti na veřejném životě stejné podmínky, resp. představuje bariéru zapojování znevýhodněných skupin spočívající v nevšímavosti k jejich specifické situaci.

## Objektivní bariéry participace

V předchozí kapitole jsme se věnovali intersubjektivně sdíleným představám o různých aspektech zapojování veřejnosti. K tomu je nezbytné dodat, že výše uvedená přesvědčení (resp. bariéry zapojování veřejnosti) vychází z určitých objektivních podmínek a reálných situací, které limitují a spoluurčují to, co je obsahem myšlenkových vzorců komunikovaných mezi aktéry a uplatňovaných v praxi.

Mezi objektivní faktory zapojování veřejnosti řadíme nejen materiální, finanční či zákonné danosti, které participaci v Plzni limitují, ale i širší společenský a historický kontext, který spoluvytváří to, co si lidé myslí a jak jednají. V následující prezentaci jednotlivých identifikovaných bariér uvádíme ty, které jsou součástí faktického, reálného stavu věcí nebo vnějších společenských podmínek. Při formulaci doporučení rozlišujeme na jedné straně bariéry – v kontextu města Plzně, změnitelné (např. alokace finančních zdrojů) a na druhé straně bariéry v tomto rámci nezměnitelné či neovlivnitelné, a věnujeme se pouze těm změnitelným.

K nezměnitelným bariérám patří samozřejmě i lokální historie participace ve smyslu nejen úspěšných, ale i negativních příkladů, kdy se veřejnost snaží zvrátit rozhodnutí, do kterého nebyla přizvána.<sup>14</sup>

V rozhovorech se velmi málo objevuje reference k objektivním bariérám v souvislosti s určitou konkrétní situací nebo konkrétní participovanou akcí. Jsou obecně uváděny překážky jako nedostatek financí na splnění požadavků veřejnosti, časová náročnost organizace participace či legislativa, ale bez doložení konkrétních příkladů či situací.

Nejčastější překážkou zmiňovanou informátory jsou finance. Jednak jde o finance přímo na proces participace – finance informátoři zmiňují jako významnou bariéru především u obvodů, i když se snaží se nakupovat jen minimum služeb (např. facilitaci nebo dotazníkové šetření) a zajišťovat participaci z vlastních zdrojů, to zaznělo na úrovni centrálních obvodů 1–4. U obvodů 6–10 jsou finance překážkou ještě významnější vzhledem k velmi omezeným prostředkům na investice, které mohou realizovat v samostatné působnosti. Nejedná se ovšem o finance na participační proces jako takový, ale na realizaci toho, co by mohlo být potencionálně naplánováno.

Starostové obvodů vnímají jako vnější překážku zapojování veřejnosti také nedostatek peněz na investování. Malé obvody prakticky na jakýkoliv projekt musí žádat peníze od MMP. Nemají tudíž jistotu, zda na určitý projekt peníze získají, nebo ne, a proto do něj veřejnost zapojovat nechtějí. Někteří informátoři uvedli, že je to z důvodu, že mají obavu z toho, že by pak participaci veřejnost vnímala jako ztrátu času, nebo jako "zradu". Jiní mají obavu spíše z toho, že pokud by jim byly peníze přirknuty a oni by pak veřejnost zapojili, tak by jim lidé mohli „říct, že to nechtějí, že chtějí něco jiného“.

Další zmiňovanou překážkou je všeobecně uvedená časová náročnost participace. Až na výjimky neměl nikdo z informátorů uvedenou v náplni práce činnosti spojené se zapojováním veřejnosti. Informátory jsou dále popisovány překážky, které ani tak nesouvisí s procesem participace, jako spíše s naplňováním toho, co bylo nebo by mohlo být s veřejností naplánováno. „Rok budete něco chystat s veřejností, a pak to zkrachuje na vodárně nebo na něčem takovém.“

Objektivní bariérou je komplexita města a s tím související množství subjektů vstupujících do jednoho projektu. Tato překážka byla reflektována spíše ze strany obvodů než „velkého“ města a příslušných příspěvkových organizací. Vysadit alej na vesnici nebo na menším městě nebo v městské části, která všechno vlastní, je úplně něco jiného než vysadit alej tady, kde se musí vyjímat ze zemědělských kupních fondů, musíme se domlouvat s městem, se SVSMP. Je to takové, struktura toho úřadu pro řízení nějaké participace je prostě složitá.“

<sup>14</sup> Více a podrobně rozebráno v Kaiserová, Mertl (2016). Plzeň - město (politické) kultury, Analýza tří případů subpolitického rozhodování v Plzni: Vymáhání dluhů za jízdu na černo, Referendum o postavení nákupního domu v centru města, Spalovna Chotíkov. Vyd. Centrum pro komunitní práci Západní Čechy.

## Subjektivní bariéry participace

Mezi subjektivní bariéry řadíme individuální postoje, názory, obavy a přesvědčení, které jednotliví informátoři vyjádřili a které tvoří subjektivní překážku jejich plnohodnotné a aktivní snahy o zapojení veřejnosti. Osobní postoje a názory mohou být zásadní, zejména pak ve chvíli, kdy je zastává osoba v klíčové pozici a je tak vysoká šance, že se tyto postoje otisknou do celé organizační kultury. Při identifikaci subjektivních bariér jsme narázeli na fakt, že určité osobní obavy či postoje byly informátory často rámovány jako realistický pohled vyplývající z objektivních příčin nebo z vlastní objektivizované zkušenosti. Například strach z nepříjemného zážitku při konfrontaci s občany byl informátory typicky formulován tak, že účastníci stejně vždy jen nadávají, a nic smysluplného z toho nakonec nevyplyne.

Dominantní oblastí, ve které se subjektivní bariéry vyjevují, jsou obavy, které se týkají časové náročnosti participace, neboť „připravit něco dobře, poté to vyhodnotit, ponaučit se z toho a poté to změnit, to skutečně zabere velmi dost času“. Dále se vyskytují obavy z rozrušeného davu, který se vyjadřuje na sociálních sítích, a tedy nemá smysl na projednání přijít, jen proto „abych si nechal vynadat znova“.

Několik informátorů zastávajících klíčové pozice vyjadřuje osobní odpor k sociálním sítím a používání internetu. Významnou subjektivní bariérou je i podceňování kompetence občanů a obecně skepse a snaha o dehonestaci konceptu participace.

Někteří informátoři se například domnívají, že „participace je svým způsobem manipulace“ nebo „sociální inženýrství.“ a veřejnost je „velmi snadno ovlivnitelná“ nebo „se má příliš dobře a „vymýšlí si potom hrozná bláznoviny“.

## Stimulanty participace

### Intersubjektivní stimulanty participace

Intersubjektivním stimulantem zapojování veřejnosti ve městě Plzni je jakýkoli zaběhlý a v rámci organizační kultury sdílený způsob uvažování či praktického jednání, který participaci veřejnosti napomáhá. Následující oddíl je členěn dle dílčích oblastí souvisejících se zapojováním veřejnosti, které se v rámci výzkumných rozhovorů vyjevily jako významné.

#### Negativní zkušenost

Negativní zkušenost s participací byla v Plzni paradoxně v několika případech stimulem pro participaci občanů. Veřejnost zprvu k plánování přizvána nebyla, což následně vedlo k nevoli, odporu k plánovanému projektu či činnosti města, proto byla veřejnost do projektu dodatečně zapojena. Negativní zkušenosti jsou poměrně dávného data, ale měly vliv na změnu přístupu dané instituce k participaci.

#### Dobrá zkušenost

Informátoři vnímají, že stimulem pro zapojování veřejnosti by mohlo být sdílení dobré zkušenosti s konkrétním projektem. Dalším může být pak přímo zažití úspěšného procesu participace, na jejímž konci je vznik kvalitního veřejného prostranství, projektu či strategie.

Z hlediska strategií je vnímána jako pozitivní zkušenost účast veřejnosti na tvorbě současného Strategického plánu města. Pozitivně vnímají ohlas občanů na zapojení do tohoto procesu, a i když byla očekávána vyšší účast, považují tuto akci z hlediska počtu účastníků za úspěšnou. Pozitivně v tomto ohledu vnímají i to, že občané si „nevymýšleli“ nic nereálného a prakticky jejich představy o budoucím směřování Plzně a potřebách obyvatel odpovídaly analýzám a návrhům cílů, které si úředníci a zástupci města předem připravili.

Za inspirující pro zapojování veřejnosti považují informátoři mimo Strategický plán města také projekt Náplavky, přípravu kandidatury Plzeň 2015, dále byly zmiňovány další projekty, např. vnitroblok Krašovská, Park na přání, park Podzemník a Jiráskovo náměstí (zde především zapojení dětí), náměstí Karla Steinera (zde pouze participační část) nebo nově plánování dětského hřiště Šeříkova na Slovanech.

#### Vliv osobností

Za osobnost rozvíjející participaci v Plzni je částí informátorů považován architekt a občanský aktivista Marek Sivák. Zda jsou do projektu občané v Plzni zapojeni či ne, závisí ale více na osobnostech úředníků a politiků. V organizacích města či na obvodech i mezi politiky, s kterými jsme dělali rozhovory, byly takové osobnosti, u kterých bylo patrné, že je to právě díky nim, že participace v rámci dané organizace či v daném obvodu funguje. Je k tomu ale zapotřebí určité konstelace, tj. úředníka, který řeší participaci a má zároveň podporu politika. A naopak ani politik nadšený do participace bez proškoleného úřednictva mnoho nezmuže. Jako pozitivní stimul účasti na diskusi s veřejností se ukazuje, pokud na diskusi přijde respektovaná osobnost z oboru (jmenován byl příklad hydrobiologa Jindřicha Durase).

#### Zahraniční inspirace

Inspirace v zahraničí, jak se „dělá město“ např. v Liverpoolu, Mnichově či Turíně, je pro úředníky zajímavá a podnětná. Právě zkušenosti ze zahraničí byly

informátory zmiňovány nejčastěji. Je důležité říci, že se převážně jednalo o zahraniční zkušenosti staršího data a že novější zahraniční zkušenosti byly svázané především s kandidaturou Plzně na Evropské hlavní město kultury v roce 2015.

Coby významná zahraniční osobnost inspirující k rozvoji participace byl jmenován bratislavský primátor Matúš Vallo, původně architekt a aktivista.

#### Participace jako nástroj předcházení problémům

Zapojování veřejnosti je informátory vnímáno jako nástroj k předcházení problémů, prostředek pro získání zpětné vazby. „Pro mě je obrovské pozitivum, že předejdu následným nedorozuměním, rozporům s uživatelem, a to ušetří do budoucna, práci, peníze... a pak většinou je ten projekt přijatý.“

Zdůrazňována byla i nutnost začínat s participací včas, po důkladné úvaze a promyšleně. Často bylo zmiňováno pravidlo, že než dělat participaci „špatně, pak raději vůbec“.

#### Propagace zapojování veřejnosti, komunikační strategie

Strategií informátorů v komunikaci s veřejností je snaha šířit informace směrem k veřejnosti „všemi kanály“ – přes média, vlastní webové stránky, sociální sítě, pozvánky tištěnou formou, někteří uvedli i emailové rozesílky, neformální setkávání s veřejností na obvodech. Menší obvody zmiňují, že využívají nebo plánují chytrý rozhlas, SMS či newslettery do e-mailu.

Pozitivně je hodnocena nově zaváděná praxe, kdy do představení komplikovaných témat týkajících se např. dopravy vstupují specialisté z marketingu nebo z tiskového odboru a pomáhají s prezentací pro veřejnost. Je podporováno, aby součástí odborných týmů (na ÚKRMP nebo SVSMP) byl člověk zaměřený na komunikaci. Dále se objevuje téma větší propagace projektů, které byly řešené s účastí veřejnosti a potřeba více propagovat a zpřehledňovat projekty probíhající.

#### Využívání nástrojů elektronické komunikace

Pandemická doba přinesla nutnost využívat elektronické nástroje komunikace. Otevřely se tak nové možnosti. Elektronická komunikace spolu nese specifické výhody, ale i nevýhody a jinak tomu není ani při jejím využívání v oblasti participace.

Nástroje elektronické komunikace lze v tomto ohledu využívat zejména dvěma způsoby, jednak jako nástroj propagace, tedy ke sdílení, pozvánkám, informování a oznámením a jednak jako nástroj přímé komunikace, tedy k vypořádání připomínek, monitoringu diskuze na sociálních sítích nebo pro živá online setkání a streaming. U monitoringu sociálních sítí byla zmíněna pozitivní zkušenost s očkovací kampaní, zde si město ve spolupráci s externí firmou nastavilo jednotný způsob komunikace (nekonfrontační, věcný).

Mezi většinou informátorů panuje shoda, že nástroje elektronické komunikace v mnoha ohledech práci urychlují a nemohou být opomíjeny. Online prostředí umožňuje překonávat časoprostorové překážky a zapojit větší množství lidí. Osvědčila se například živá vysílání přímo z radnice nebo i online tiskové konference, případně ankety, dotazníky a průzkumy. Jako dobrý nástroj je to hodnoceno u nekonfliktních témat s celoměstskou působností, např. prezentace studie úprav na Chlumu, kde je možné využívat kombinaci online/offline prezentace.

Pro vypořádávání připomínek je ideálním nástrojem e-mailová komunikace. Dobré zkušenosti mají informátoři také s aplikacemi vyvinutými přímo pro město, konkrétně zazněla chvála na aplikaci Plznito, kterou „se Plzeňáci naučili používat“.

## Výběr témat vhodných k participaci

Informátoři se shodují, že u některých témat a oblastí je participace vhodnější než u jiných, nebo je nevhodná zcela. K tomu se váže samozřejmě i rozsah a míra zapojení veřejnosti.

„Jsou typy projektů, kde se to nabízí ze samé podstaty“, takovými jsou dle informátorů veřejná prostranství, jako jsou parky, dětská hřiště, náměstí nebo ulice. Vhodnými tématy jsou také prostranství komunitního charakteru, tedy prostory, „kde lidé žijí“, zejména vnitrobloky, okolí domů nebo komunitní zahrádky.

Za vhodné jsou považovány i objekty a služby, které jsou veřejnosti běžně přístupné k vykonávání specifických aktivit, jedná se o divadla, koncertní sály, sportoviště, knihovny, ale i změny a plánování veřejné dopravy. Nespornou výhodou zapojování veřejnosti ve výše zmíněných oblastech je znalost terénu, neboť „v té oblasti toho praktického života a místa, kde lidé žijí, je skutečně schopen dát ten relevantní podnět i naprostý laik. On může mít dokonce daleko relevantnější názor, než odborník, který se tam jde podívat poprvé v životě“. V rámci obvodů se v tomto ohledu participace osvědčila při plánování revitalizací sídlišť. Za dobrou zkušenost a vhodné téma je považována i tvorba strategických dokumentů, jako byl Strategický plán města Plzně.

## Politický vliv

Mezi informátory existuje sdílené přesvědčení, že političtí představitelé se participace účastní pouze zřídka a až na výjimky ji neinicují. Zároveň ale panuje názor, že politik je pro úspěšný proces participace jednou z klíčových složek. Svou přítomností dle informátorů politik získává možnost přímého kontaktu s občany, může získat jejich důvěru a ukázat, jakým způsobem se snaží „hájit jejich zájmy“. Zároveň informátoři přítomnost politika vnímají tak, že pomáhá zviditelnit jednotlivé akce a projekty, zdůrazňuje jejich důležitost, „je zodpovědný lidem za finální rozhodnutí“ a je pro občany zárukou, že se projekt dotáhne do konce.

## Stimulanty v uvažování o specifických skupinách obyvatel

V souvislosti se zapojováním studujících mladých lidí, resp. v souvislosti s jejich „aktivizací“ jsou často zmiňovány žákovské parlamenty, pozitivně je vnímána i role škol při zapojování rodičů, a to nejen informátory z oblasti školství, ale i z ÚMO, kultury, sociálních věcí a životního prostředí. Potenciál pro podporu zapojování „odborné veřejnosti“ je spatřován ve spolupráci se ZČU stejně jako při zapojování VŠ studentů. Ambivalentně jsou vnímáni senioři – na jedné straně jsou vyzdvihováni jako nejaktivnější se zapojující segment plzeňské populace, na straně druhé se objevují kritické zmínky o tom, že se zapojují „vždycky a všude“ a jejich hlas pak převažuje (srv. mýtus o reprezentativním vzorku). Jednoznačným stimulantem ochoty zapojovat různé „specifické skupiny“ jsou institucionální prostředníci, např. organizace poskytující sociální služby, neboť přímá komunikace především s cizinci a sociálně vyloučenými lidmi je považována za obtížnou či nemožnou do té míry, že bez zprostředkovatelů by snaha o jejich zapojování neprobíhala.

## Hledání a využívání finančních zdrojů

Jako pozitivum participačních akcí bylo zmíněno, že je možné díky nim prověřit zájem o řešení problému a nevkládají se finanční prostředky do investic, o které není zájem. Část informátorů tak participaci chápe jako způsob šetření peněz. Zároveň byl zmíněn příklad, že díky jasně deklarovanému zájmu veřejnosti o řešení problému byly finanční prostředky snáze nalezeny a veřejný prostor byl následně upraven, který odkazuje k přesvědčení, že účast veřejnosti při plánování napomáhá snazšímu získávání zdrojů na plánované projekty.

## Objektivní stimulanty participace

Mezi nejvýznamnější objektivní stimulant lze zařadit finance. Okolo roku 2000 byla participace hrazena z externích zdrojů, bylo počítáno s tím, že se jedná o neodzkoušené postupy, příliš neotřelé na to, aby byly hrazeny z prostředků města. To již po téměř třiceti letech neplatí, výhody participačních postupů jsou všeobecně známé a přijímané, finanční prostředky nadací se přesunuly do potřebnějších oblastí. Předpokládá se, že města budou tuto agendu interní komunikace s občany zajišťovat sama. To předpokládá i aktuálně platný Strategický plán města<sup>15</sup>, Plzeňský standard participace a i nově schválený Marketingový plán města<sup>16</sup>.

Akcelerátorem participace může stále být snaha získat dotaci nebo splnit podmínky plynoucí z čerpané dotace. Zde je příkladem přípravné období projektu Evropské hlavní město kultury, které reálně probíhalo od roku 2009 do roku 2015. V té době byl dáván značný prostor participaci, participativně vznikl např. Program rozvoje kultury ve městě Plzni na léta 2009–2019 a podporovány byly občanské aktivity – Den sousedů, grantová výzva Pěstuj prostor, Kontejnery k světu a Náplavka k světu atd. Druhým typem je zpracování Programu udržitelné mobility města Plzně, kde je nutné dle předepsané metodiky zapojovat veřejnost.

**15 Hlavní aktivity 5.4.1 Podporovat aktivní zapojování obyvatel do fungování města. „Posílit informovanost obyvatel a jejich pozitivní vztah k městu Cílem opatření je posílit informovanost obyvatel o dění ve městě zejména v oblasti kultury, sportu a možnosti vzdělávání a udržet jejich spokojenost s životem ve městě na velmi vysoké úrovni. Kultura, sport a vzdělávání na sebe váží pozornost aktivních lidí, kteří jsou velmi často také ekonomicky aktivní nebo mají na mladé lidi ve svém okolí pozitivní vliv. V maximální možné míře je při komunikaci třeba využívat také dostupných moderních informačních kanálů. Město Plzeň je velmi pozitivně vnímáno svými obyvateli. Více než 90 % z nich je s životem v Plzni spokojeno. Nabízí se proto velká příležitost motivovat obyvatele ještě více k projevování hrdosti na své město a učinit z nich aktivní ambasadory, kteří se svým městem za jeho hranicemi nebo před návštěvami rádi pochlubí.“**

**16 Ve SWOT analýze Marketingové strategie města je jako jedno z ohrožení uveden nezáměr obyvatel a podnikatelů o veřejný život ve městě a nedůvěra v úřad. A naopak jedna z příležitostí je posílení participativních procesů.**

## Subjektivní stimulanty participace

V oblasti subjektivních stimulantů se jako nejvýznamnější jeví dobrá osobní zkušenost. „Nejlepší je si to vyzkoušet na vlastní kůži a projít si ty fáze“. Informátoři, kteří měli možnost být součástí nebo sledovat proces participace, k ní mají jednoznačně pozitivnější postoj a jsou schopni překonat některé bariéry. Pozitivní osobní zkušenosti čerpali informátoři také ze zahraničních projektů, například v „Liverpoolu nebo za hranicemi v Mnichově“. Díky zkušenostem jsou informátoři schopni vnímat kritiku a negativní ohlasy jako motivaci se zlepšit, „více přemýšlet a hledat řešení“ a překonat úvodní skepsi vůči participaci. Čerpání inspirace z dobrých zkušeností nicméně předchází osobní přesvědčení, otevřenost a dobrá vůle, neboť „polovina úspěchu je mít lidi, které to baví, kteří to chtějí dělat“.

## IV. Doporučení pro participaci

V této kapitole představujeme doporučení pro participaci vyplývající z potřeb, jak byly popsány na základě identifikace bariér a stimulantů.

Doporučení pro participaci dělíme do těchto tematických oblastí:

- 1 Zapojení veřejnosti v kontextu řízení města
- 2 Metodická podpora
- 3 Vzdělávání aneb Zažít dobrou zkušenost
- 4 Řízení participativního procesu
- 5 Propagace zapojování veřejnosti a komunikační kampaně



# 1.

## Zapojování veřejnosti v kontextu řízení města

Nikdy se nejedná o systematickou a koordinovanou činnost s dlouhodobou politickou podporou, realizace participace více závisí na náhodné personální shodě osobně motivovaných aktérů na klíčových místech (politické zadání se potká s motivovaným úředníkem nebo naopak).

I když dojde ke shodě, že participace je nezbytnou součástí projektu nebo strategie, potýkají se aktéři s množstvím bariér. V první řadě se jedná o finanční a časové překážky. Nejsou alokované finanční prostředky na participaci a vyskytuje se i obava z toho, že náklady na participaci jsou nepřiměřeně vysoké. Finance jsou nezbytnou podmínkou pro zlepšení participačních procesů. Objektivně omezují četnost, kvalitu a průběh participativních procesů. Při přípravě harmonogramu projektů není počítáno s participací a participace se často dodává až posléze.

Zmíněna byla i náročnost projektového řízení, kdy je potřeba spolupracovat s jinými úseky. Určitý vliv má i „osamocenost“ současných koordinátorů participace. Postupně zjistí, že organizace participačního projektu je natolik časově náročná, že je pro ně zdrojem nadměrného stresu, případně ji nikdo nevyžaduje nebo neoceňuje. V důsledku mohou od těchto aktivit ustupovat. V rámci města také chybí systematické metodické vedení participace.

„Polovina úspěchu je mít lidi, které participace baví a chtějí to dělat“.

## Kritické momenty

- závislost na náhodné shodě mezi osobně motivovaným politikem a úředníkem ohledně participace
- chybějící finance a čas
- nutnost spolupráce s dalšími odbory, institucemi města
- osamocenost současných koordinátorů participace.



17 Existuje omezené časové okno, kdy je možné akce s veřejností dělat (školní prázdniny, svátky atd.; nedoporučuje se prosinec, neosvědčily se ani termíny příliš blízké zahájení a ukončení školního roku).

## Jak to řešit?

- Participace bude systémově začleněna do řízení města. Je třeba k participaci vytvořit oporu v interních dokumentech města.
- Odpovědnost za participaci bude doplněna v popisu činnosti všech členů Rady města Plzně. Popis činnosti může být upraven následujícím způsobem: zajišťuje vztahy s veřejností včetně tiskových zpráv a komuniké, konzultuje s veřejností relevantní rozhodnutí. Je otázkou, zda by řízení participačních procesů nemělo mít vlastního odpovědného radního na městě.
- Doplnit náplně práce relevantních úředníků o činnosti spojené se zapojováním veřejnosti
- Doplnit do relevantních statutárních a prováděcích dokumentů (zřizovací listina, organizační řád) u institucí (ÚKRMP, SVSMP, obvody, MMP) oblast zapojování veřejnosti.
- Počítat s náklady na participaci jako automatickou součástí rozpočtu projektu (investice, strategie, studie apod.) Momentálně neexistuje metodika určení nákladů na participaci, nicméně je možné ji odhadovat dle hodnoty díla, velikosti cílové skupiny a rozsahu očekávaného dopadu. Snižovat externí náklady na participaci budováním interních kapacit a kompetencí.
- Plánovat participační akce v ročním cyklu, a využít tak nejlépe časové okno, smysl to má především u celoměstských akcí/strategií<sup>17</sup>.
- Z šetření vyplývá, že v následujících oblastech, kde je participace nejvíce žádoucí, je potřeba vytvořit odpovídající personální kapacity. Mezi tyto oblasti patří: rozvoj města včetně veřejné infrastruktury / životní prostředí / veřejná prostranství / veřejná doprava / kultura / sociální služby / školství / sport.
- Personální kapacitu specialistů věnujících se participaci z hlediska komunikace je žádoucí vyčlenit i na Odboru propagace a marketingu a v Tiskovém odboru MMP. A vzhledem k tomu, že participace jako obor velmi souvisí i s prací s daty a webovými aplikacemi, bylo by žádoucí zapojení i SITMP.
- Alokovat více času na projekty realizované se zapojením veřejnosti, protože spolupráce s jinými subjekty bude vždy náročnější a rozsáhlejší. Minimálně je potřeba zapojit odbor odpovědný za komunikaci. Informátoři popisovali řešení projektů pomocí meziresortních pracovních skupin.
- Vytvořit/ustavit systém metodického vedení a sdílení a peer to peer podpory pro zodpovědné politiky a úředníky. Takto vznikne vzájemně spolupracující a podporující se skupina.

# 2.

## Metodická podpora

Nejrozsáhlejší zkušenosti s participací jsou s plánováním veřejných prostranství. V participaci veřejných prostranství jsou aktivní větší městské obvody (1–4). Poptávána je zde metodická pomoc ve formě praktických konzultací. Městské obvody 5–10 spoléhají na „venkovský“ charakter osídlení a možnost „vyříkat si to s obyvateli napřímo“. Participační akce samostatně neorganizují. Jedním z důvodů byla např. skutečnost, že v případě komplikovaného sjednání samotné investice s MMP se nechtějí pouštět do dalšího prodlužování akce projednáváním s občany.

Téma participace v okrajových městských obvodech by stálo za další průzkum. Rizikem zde může být hrozící nerovnost, tedy že v okrajových částech Plzně nebudou mít obyvatelé stejný přístup k možnosti ovlivňovat veřejná prostranství, jako je tomu v centru. S cílem sjednotit postup pro participaci veřejných prostranství vydal ÚKRMP Plzeňský standard participace, který ale nefunguje jako jednoduchý návod pro uživatele.

U strategických dokumentů nejsou používány optimální metody zapojení a vůbec oslovení veřejnosti v celé své šíři. Strategické dokumenty v některých oblastech např. ve sportu nebo ve školství nejsou s veřejností projednávány (např. Místní akční plán vzdělávání).

## Kritické momenty

- chybějící odborníci na participaci napříč městem (v relevantních institucích SVSMP, ÚKRMP, MMP, obvody)
- chybějící podpora pro implementaci Plzeňského standardu participace
- chybějící metodická podpora pro obvody 1–4 a celkový servis pro participaci na obvodech 5–10
- chybějící metodické vedení pro projednávání strategií a strategických rozhodnutí



## Jak to řešit?

- Systémově posílit personální kapacity pro participaci a cíleně tyto kapacity chápat a kultivovat jako projektový tým pro participaci. Tato skupina by nespádala pod jeden odbor, ale byla by složena z jednotlivých pracovníků relevantních odborů. S těmito pracovníky pak systematicky a dlouhodobě pracovat na zvyšování jejich kompetence v různých oblastech zapojování veřejnosti.
- Postupovat v souladu s Plzeňským standardem participace a ověřovat zde navržený postup praxí. Zpracovat a zveřejňovat příklady dobré praxe veřejných prostranství, které vznikly participačně.
- Chybějící metodické vedení u obvodů je možné v první fázi řešit pořádáním interních vzdělávacích seminářů zaměřených na sdílení zkušeností a ukázkové plánování vytipovaných veřejných prostranství.
- V případě strategických dokumentů kombinovat přístupy pro zapojení odborné a laické veřejnosti. U expertní veřejnosti se nabízí i jiné formáty než jsou zavedené pracovní skupiny. Efektivní může být např. ozvučná deska, která umožňuje získat názory doposud neangažované odborné veřejnosti, která běžně není pro činnost v pracovní skupině oslovoována.
- Zkoušet přístupy, které maximálně snižují práh pro účast veřejnosti (deliberativní fórum, občanská poradní komise atd.). Cíleně oslovovat i skupiny obyvatel, které se některých akcí neúčastní (mladé lidi/seniory). Komunikovat se zapojenou veřejností o postupu naplánovaných akcí průběžně, což je u strategických dokumentů ještě významnější, než je tomu u veřejných prostranství.
- I když jsou dobré zkušenosti s dodavateli expertních služeb na participaci, dle informátorů dodávají do procesu zkušenosti z jiných akcí, je vhodné jít cestou posilování interních zdrojů a kombinovat je s dodavatelskými. Jako řešení se nabízí zřízení odborné pozice na městě po vzoru velkých měst. Participace zde není řešena jednotlivcem, ale týmem. Toto řešení je ovšem v Plzni napříč všemi dotazovanými odmítáno jako nefunkční.

# 3.

## Vzdělávání aneb Zažít dobrou zkušenost

Zkušenosti se zapojováním veřejnosti a představy o tom, jak má participace standardně probíhat se liší a to i u těch informátorů, kteří mají rozsáhlé zkušenosti. Odlišně se postupuje, jak u jednotlivých institucí, tak i v oblastech, kde se participuje např. sociální oblast, sport, kultura atd. Minimum informátorů se zúčastnilo vzdělávacích akcí (exkurzí, stáží, apod.) týkajících se participace. Znalosti jsou založené převážně na tom, že zažili participační projekty v Plzni, což považují za dostatečné vzdělání v oboru participace, a nevyhledávají další možnosti vzdělávání v této oblasti.

Objektivně to souvisí s tím, že vzdělávací nabídka v participaci není běžně dostupná. Pochopitelným požadavkem také je, aby se jednalo o smysluplné školení založené na sdílení příkladů dobré praxe v dostupné vzdálenosti.

Účast na vzdělávací akci nebo stáži v zahraničí je informátory vždy hodnocena velmi pozitivně a tento vliv je reflektován i s časovým odstupem (poslední stáže se konaly v souvislosti s kandidaturou Plzně na Evropské hlavní město kultury).

V rámci současných vzdělávacích programů zaměřených na téma občanské participace a zapojování veřejnosti je většinou kladen důraz na praktickou, metodologickou či tzv. řemeslnou stránku věci, čili na oblast znalostí a dovedností. Při analýze organizační kultury města Plzně se však jako významné vyjevily (vzdělávací) potřeby i v oblasti postojů a pozitivní motivace. Domníváme se, že obsah vzdělávacích akcí pro úředníky (a politiky) by měl zahrnovat i hodnotovou a teoretickou složku.

## Kritické momenty

- chybějící vzdělávání koordinátorů participace
- nedostatečná opora v demokratických hodnotách
- chybí kontinuita a sdílení zkušeností napříč městem
- nenahraditelnost vlastní zkušenosti s participací



## Jak to řešit?

- Systematicky a dlouhodobě podporovat účast klíčových pracovníků a politiků na vzdělávacích akcích týkajících se zapojování veřejnosti, které budou postavené na výměně zkušeností s konkrétními projekty, plánování participativních procesů, ale budou obsahovat i hodnotovou a teoretickou složku.
- Podporovat stáže v jiných městech (nabízí se ideálně Praha), ale i v zahraničí. V ideálním případě podporovat společnou účast klíčových interních pracovníků zabývajících se participací ze všech oblastí a odborů (městské obvody, příspěvkové organizace nebo odbory MMP a to včetně Odboru propagace a marketingu a tiskového odboru).
- Zavést systém archivace projektů, které byly připravovány s účastí veřejnosti. Archiv potom bude sloužit jako zdroj inspirace a usnadní přenos zkušeností s participací v podmínkách města Plzně.

# 4.

## Řízení participativního procesu

V Plzni (a to jak na obvodech či ve všech orgánech a institucích města) není zřejmé, jakým způsobem dochází k výběru projektů nebo strategií, do kterých bude veřejnost přizvána. Výběr není transparentní, nejsou stanovena kritéria ani osoby odpovědné za rozhodnutí. Ve většině případů výběr závisí na osobní iniciativě/osobním zájmu a souhře náhod.

Není zvykem zahrnovat veřejnost do počáteční ideové fáze tvorby projektů. Zapojení veřejnosti obvykle přichází na řadu až ve chvíli, kdy jsou projekty již rozplánované a možnosti zásadnějšího ovlivnění rozhodnutí jsou omezené nebo neefektivní. Vyjádření veřejnosti, že nemá zájem daný projekt vůbec realizovat, které by v počáteční ideové fázi sloužilo k efektivnějšímu zacílení veřejných zdrojů, je pak bráno jako iracionální bojkot.

Zapojování veřejnosti se zpravidla neodvíjí od předběžné sociodemografické analýzy městské populace, která by napověděla, jakých segmentů populace se plánované opatření týká, jaké jsou potřeby dotčených občanů a jaké jsou vhodné strategie jejich oslovení a zapojení. O řadě projektů je veřejnost standardně informována (obvykle v pozdějších fázích přípravy projektu – “představení studie”), ale k jejímu plnohodnotnému zapojení nedochází. V kontextu dosavadní zkušenosti se zapojováním veřejnosti v Plzni jsou relativně opomíjené různé zranitelné a marginalizované kategorie lidí.

Způsob vypořádání připomínek od veřejnosti se liší a připomínky včetně jejich vypořádání nejsou jednoduše dohledatelné. Vypořádání připomínek je často ještě ztíženo tím, že se při volbě metody zapojení veřejnosti dostatečně nezvažuje, jakou formu připomínek/podnětů veřejnosti daná metoda generuje a nakolik či zda vůbec je možné s nimi pak smysluplně pracovat (např. metoda komunitních procházek, fotovoice atd.).

Po realizaci projektu nedochází k evaluaci ani vnitřní (v rámci týmu lidí zapojených do realizace), natož vnější. Není tak možné reflektovat získané zkušenosti z aplikace jednotlivých postupů v místních specifikách, rozvíjet a posilovat kompetence zapojených úředníků či politiků nebo sdílet a využívat zkušenosti napříč městem.

## Kritické momenty

- výběr projektů pro participaci
- zapojení veřejnosti až v pozdějších fázích přípravy projektu
- průběh a rozsah informační kampaně s ohledem na cílové skupiny
- vypořádání připomínek
- chybějící evaluace a nedostatečná zpětná vazba pro veřejnost



## Jak to řešit?

- Pravidelně sestavovat a schvalovat plán participace na příslušný kalendářní rok. Výběr projektů k zařazení do tohoto plánu by měl být zároveň jak odborným tak politickým rozhodnutím. Mezi výběrovými kritérii by měla být velikost ovlivněné komunity, význam projektu/rozhodnutí, očekávaný zájem ze strany dotčených obyvatel apod.
- Zavést pravidlo, že participace veřejnosti je kontinuální součástí projektů od prvotního ideačního momentu.
- Proces zapojení veřejnosti standardně odvíjet od analytického vhledu do složení a potřeb skupin obyvatel dotčených projektem. Nejedná se totiž o homogenní celek typických „občanů“, ale komplexní útvar, v němž žije mnoho různých kategorií lidí s různým pohledem na svět, s různými potřebami, strategiemi a možnostmi. Jednotlivé projekty se přitom dotýkají pouze některých segmentů populace.
- Standardně zavést praxi zveřejňování zápisů z jednání s veřejností a záznamu a vypořádání všech připomínek. Nejvhodnější se jeví metoda připomínkových listů, která se již běžně používá v praxi ÚKRMP a SVSMP. Je nutné se zaměřit na zveřejňování, které je v současné době slabým místem všech orgánů a institucí města.
- Vyhodnocovat realizované projekty, což se v současné době až na výjimky neděje. Výstupy vyhodnocení pak nejlépe následně sdílet a případně zapracovat do úprav postupů pro další projekty. Pro metodiku vyhodnocení je možné vycházet z Plzeňského standardu participace, který se evaluací zabývá.
- Dbát na evaluaci strategických dokumentů města. Pokud strategie vznikají s účastí veřejnosti, je potřeba provádět pravidelné evaluace naplňování nebo aktualizace dokumentů taktéž s účastí veřejnosti. Chybějící zpětná vazba odrazuje veřejnost se příště angažovat. V poslední době byla veřejnost zapojena do Strategického plánu města, Plánu udržitelné mobility města Plzně, Generelu veřejné dopravy nebo Cyklogenerelu.



# 5.

## Propagace zapojování veřejnosti a komunikační kampaně

„Málo se o tom ví  
a je to škoda“

Informátoři vyjadřovali určitou míru nejistoty, jak dostatečně a přiléhavě komunikovat ve vztahu k cílovým skupinám, tak aby se zapojily. Současně se stupňuje náročnost a komplikovanost témat, která město řeší (životní prostředí, klima, veřejná doprava, rozvoj města, kultura, školství, sport). Výzvou tedy je představení řešených témat, aby občané pochopili jejich význam a dopady na jejich životy. Souvisí s tím i nutnost veřejnost vzdělávat, představovat varianty řešení se zdůrazněním dilemat, které představovaný návrh nebo strategie přináší.

Pozitivně je hodnocena nově zaváděná praxe, aby součástí odborných týmů (na SVSMP a na ÚKRMP) byl i člověk zaměřený na komunikaci. Do představení komplikovaných témat týkajících se např. dopravy vstupují specialisté z marketingu a z tiskového odboru a pomáhají s prezentací pro veřejnost.

Objektivní překážkou je komplikovanost řízení města a s tím souvisí i množství informačních kanálů, kde jsou projekty velmi rozdílně prezentovány. Záleží na organizátorovi, ale participační projekty mohou mít samostatné webové stránky, mohou se objevit na webu města, městských obvodů, některé z příspěvkových organizací města nebo spolupracující organizace. Aktuálně je nejvíce k tématu participace na webu ÚKRMP, ale špatně dohledatelné, na webu města se téma objevuje v Aktualitách.

## Kritické momenty

- formální přístup v informování občanů o projektu
- nepřehlednost v uchovávání informací o participativních projektech
- komunikace projektů jen ve chvíli, kdy probíhá participační fáze a ne průběžně až do samotné realizace
- nedostatečná propagace projektů na úrovni města, které jsou připravovány ve spolupráci s veřejností



## Jak to řešit?

- Rozšířit a ideálně sjednotit zveřejňování informací o participovaných projektech na hlavním webu města, jednotlivých obvodů, SVSMP a ÚKRMP. A to tak, že odkaz bude snadno dohledatelný, vždy na první stránce a na stejném místě každého webu.
- Zveřejňovat plány participace u realizovaných projektů (jednoduchý přehled harmonogramu participace s dílčími metodami a možnostmi zapojení veřejnosti).
- Vytvářet informační kampaně ve spolupráci s Odborem propagace a marketingu a Tiskovým odborem, tak aby zvolené nástroje odpovídaly komunikačním potřebám cílových skupin. Využívat pro komunikaci organizace a instituce, které s cílovými skupinami pracují.
- Zvát na participativní akce přes nový portál akce.plzen.eu.
- Systematicky a průběžně využívat sociální sítě a nástroje elektronické komunikace ke komunikaci s veřejností po vzoru ostatních velkých měst (např. pražský IPR, ostravská MAPPa).
- Zajistit snadnou dostupnost všech dokumentů a informací (pozdávky, zápisy, podklady pro projednání, apod.) v průběhu celého trvání projektu i zpětně (minimálně do jeho realizace).
- Téma participace a úspěšně participované projekty průběžně propagovat například formou přehledových výstav v centru města, přehledových článků, samostatným webem věnovaným jen participaci.
- Zvážit zde pojmenování tohoto odkazu. Slovo participace nemusí a nebývá tím, co občan hledá. Pojmenování může směřovat víc vůči občanovi a jeho potřebě – službě, kterou mu město zprostředkovává (rozhodují, zapojují se, plánují apod.) Z hlediska občana by bylo žádoucí, aby byly všechny připravované akce k nalezení na jednom místě, kde budou přehledně prezentované včetně všech výstupů z participace.
- Roční plánování participativních projektů pomůže i v přípravě jednotlivých komunikačních kampaní.

## V. Seznam literatury

- Bandelli, A., Konjin, E. A. 2013. Science Centers and Public Participation Methods, Strategies, and Barriers. *Science Communication* 35(4):419-448.
- Ervin, A. 2005. Applied anthropology: Tools and Perspectives for Contemporary Practice. Allyn and Bacon. 64–65.
- Foster, G. 1969. Applied Anthropology. Little, Brown and Co. Haken, R., Havlín, F., Marek, O., & al, e. 2015. Analýza participace v České republice – shrnutí.
- Hirt, T. (a kol). 2012. Vybrané kapitoly z aplikované antropologie. Západočeská univerzita v Plzni.
- Hudeček T. 2019. Řízení a správa města, kniha první. Vyd. IPR Praha
- Hudeček T. 2019. Řízení a správa města, kniha druhá. Vyd. IPR Praha
- Hudeček, T. 2019. Řízení a správa města, kniha třetí. Vyd. IPR Praha
- Jedon R., Holler J. 2020. Plzeňský standard participace. Vyd. Útvar koncepce a rozvoje města Plzně
- Jordan, A. T. 1994. Organizational Culture: The Anthropological approach. *Annals of Anthropological Practice*. Vol 14 (1): 3–16.
- Kaiserová I., Mertl J. 2016. Plzeň - město (politické) kultury, Analýza tří případů subpolitického rozhodování v Plzni: Vymáhání dluhů za jízdu na černo, Referendum o postavení nákupního domu v centru města, Spalovna Chotíkov. Vyd. Centrum pro komunitní práci západní Čechy.
- Klápště, P. 2013. Zvládnutá participace: férový prostor uživatelům pro naplnění jejich potřeb a šanci na tvůrčí práci architektům. Nature Systems.
- Landemore, H. 2017. Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy. *The American Academy of Arts and Sciences*. Vol. 146, Issue 3:52.
- Menšíková, Bouchal, Rákos. 2018. Propojit Prahu: současná praxe participace a vize pro její systémové zakotvení. Vyd. společnost Demokracie 2.1, s. r. o. Praha.
- Návrat, Brlík, Macáková, McGarrell Klimentová, Pelčíková. 2015. Manuál participace Jak zapojit veřejnost do plánování města. Vyd. IPR Praha.
- Návrat P., Macáková M., Sidorová M. 2015. Praxe městských částí Prahy v začleňování veřejnosti do plánování města

Vydalo Centrum pro komunitní práci  
Rok vydání 2022. První vydání.  
Analýza participace v Plzni  
ISBN: 978-80-87809-99-0

