

**Predbežná správa z dotazníkového prieskumu o priebehu
a hodnotení procesov tvorby verejných politík**

Vybrané zistenia

Bratislava marec 2016

Obsah

Úvod.....	3
Metodológia	5
Vybrané zistenia dotazníkového prieskumu – subjekty verejnej správy	5
Hodnotenie participatívneho procesu tvorby verejnej politiky.....	5
Pozitíva a silné stránky procesu.....	5
Slabé stránky procesu	6
Zmeny, ktoré by uľahčili realizáciu participatívnych procesov	6
Vybrané aspekty priebehu a efektivity procesu.....	7

Úvod

V rámci Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2015 (ďalej len „*Akčný plán OGP 2015*“) bola jednotlivým ministrom¹ uložená úloha **identifikovať tie verejné politiky v gescii rezortu, ktoré sú vhodné na participatívnu tvorbu** v roku 2015².

Po identifikácii verejných politík organizoval ÚSV ROS v priebehu mesiacov apríl a máj 2015 **vzdelávacie workshopy pre zamestnancov štátnej správy** s cieľom prehĺbiť poznatky zamestnancov rezortov o participatívnej tvorbe verejných politík v súlade s materiálom *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík* (ďalej len „Pravidlá“). Vzdelávacie workshopy boli určené pre tie osoby, ktoré boli ministerstvami určené ako osoby zodpovedné za tvorbu identifikovaných politík. Workshopov sa zúčastnilo spolu 34 osôb.

Ďalším krokom ÚSV ROS bolo **vytvorenie „Kritérií na hodnotenie participatívnych procesov tvorby verejných politík a implementácie“** (ďalej len „Kritériá“), ktoré vychádzajú z Pravidiel. Ku každému Scenáru 1 – 4 boli vytvorené jednoduché check-listy s kontrolnými otázkami, ktoré umožňujú zodpovedným osobám získať rýchlu spätnú väzbu na priebeh participatívnych procesov, t.j. do akej miery je participatívny proces realizovaný v súlade s odporúčacím materiálom Pravidlá.

Úloha C. 26 Uznesenia vlády č. 59/2015 uložila splnomocnencovi vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti úlohu v tomto znení: „*Vyhodnotiť tvorbu a implementáciu vybraných verejných politík zrealizovaných participatívnym spôsobom*“. V tejto súvislosti realizoval ÚSV ROS v mesiacoch január a február 2016 **zber kvantitatívnych a kvalitatívnych dát** s cieľom vyhodnotiť participatívne procesy tvorby verejných politík, ktoré boli identifikované v rámci AP OGP 2015. Zber dát prebiehal prostredníctvom dotazníkového a telefonického prieskumu. ÚSV ROS na základe získaných informácií od jednotlivých rezortov oslovil so žiadosťou o spoluprácu na hodnotení participatívnych procesov viac ako 60 účastníkov³ participatívnych procesov z občianskej spoločnosti. Žiadosť o spoluprácu na hodnotení bola zároveň smerovaná aj na osoby zodpovedné za tvorbu politík v rámci jednotlivých sekcií, odborov jednotlivých rezortov.

Cieľom prieskumu bolo získať relevantné kvalitatívne a kvantitatívne dáta o procese tvorby verejnej politiky, mapovať participatívny proces, identifikovať silné a slabé stránky procesu a šíriť príklad dobrej praxe.

Dotazníkový prieskum sa konal v rámci hodnotenia plnenia úlohy C. 26 Uznesenia vlády SR č. 59/2015 k Akčnému plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015. Úloha C. 26 ukladá splnomocnencovi vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti vyhodnotiť procesy

¹Okrem ministra práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ministra životného prostredia SR, ministra zahraničných vecí a európskych záležitostí

²Jednotliví ministri identifikovali tieto politiky: Novela zákona o slobodnom prístupe k informáciám (MS SR), Stratégia zvyšovania prístupnosti stavieb a územia s dôrazom na osoby so zdravotným postihnutím, Stratégia implementácie nového stavebného zákona, Rozvoj verejnej osobnej a nemotorovej (cyklistickej a pešej) dopravy (MDSVRR SR), Strategický rámec starostlivosti o zdravie 2014-2030 (MZ SR), Stratégia rozvoja kultúry SR na roky 2014 – 2020 a Akčný plán na roky 2015 – 2017, (MK SR) Vytvorenie spoločného fóra podnikateľov, spotrebiteľov a dotknutých orgánov štátnej správy (MH SR), Zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií (MV SR), rozpracovanie Konceptie podpory pre malých, mladých a rodinných farmárov (MPaRV SR), príprava novej Obrannej stratégie SR (MO SR), Asignácia dane právnických a fyzických osôb (MF SR), Program podpory dobrovoľníctva a dobrovoľníckych centier (MŠVVaŠ SR).

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

tvorby verejných politík, ktoré boli identifikované ako vhodné na participatívnu tvorbu (úloha C. 22 spomínaného uznesenia).

Do prieskumu boli zahrnutí respondenti a respondentky, ktorí participovali na tvorbe týchto verejných politík:

- Mechanizmus asignácie dane právnických a fyzických osôb (MF SR)
- Rozpracovanie Koncepcie na podporu malých, mladých a rodinných farmárov (MPaRV SR)
- Zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií (MV SR)
- Spotrebiteľský zákonník (MH SR)
- Koncepcia na podporu práce s mládežou (MŠVVaŠ SR)
- Strategický rámec starostlivosti o zdravie 2014 - 2030 (MZ SR)
- Návrh Koncepcie rozvoja práce s mládežou na roky 2016 – 2020 (MŠVVaŠ SR)
- Novela Zákona č. 211/200 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (MS SR)
- Zákon č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon (MK SR)

Priebežná správa prezentuje niekoľko vybraných zistení, ktoré nám umožňujú pochopiť prečo je žiaduce zapájať verejnosť do tvorby verejných politík.

Metodológia

Zber kvantitatívnych a kvalitatívnych dát sa uskutočnil prostredníctvom on-line dotazníka a čiastočne formou telefonického anketu. Zvolená metóda on-line dotazníka napriek svojim limitom umožňuje získať v krátkom časovom rámci štandardizované odpovede od väčšieho počtu respondentov. On-line dotazník je metódou menej nákladnou zo strany zadávateľ a menej náročnou na čas zo strany respondentov. I napriek tomu však bola návratnosť dotazníkov od účastníkov a účastníčok procesu z radov občianskej spoločnosti relatívne nízka (18 z celkového počtu oslovených 60 oslovených) a preto sme zber dát následne doplnili o telefonickú anketu. Relatívne nízka návratnosť dotazníkov by však v prípade nášho prieskumu nemala mať dopad na kvalitu získaných dát, keďže vychádzame z predpokladu, že sa prieskumu zúčastnili respondenti a respondentky s vyššou motiváciou k poskytnutiu údajov, ktoré by prispeli k naplneniu cieľov prieskumu.

Vybrané zistenia dotazníkového prieskumu – subjekty verejnej správy

Do prieskumu sa zapojilo 10 respondentov a respondentiek (100 % z oslovených), ktorí boli účastníkmi procesu ako zástupcovia a zástupkyne subjektov verejnej správy. Vzorka respondentov sa skladala z osôb zodpovedných za tvorbu daných verejných politík.

Hodnotenie participatívneho procesu tvorby verejnej politiky

Pozitíva a silné stránky procesu

Všetky do prieskumu zapojené subjekty verejnej správy sa domnievajú, že výstupy z participatívneho procesu zlepšili, prípadne zlepšia kvalitu výslednej verejnej politiky VP (ďalej len „VP“). Zároveň **9 z 10** dotazovaných respondentov hodnotilo **návrhy účastníkov procesu ako výborné a dobré**, iba 1 respondent ich považoval za zlé. V **9-tich** prípadoch boli **predmetom participatívnej diskusie aj ciele verejnej politiky**. Kladne je tiež vnímané aj zlepšenie vzájomnej spolupráce medzi subjektom verejnej správy a občianskou spoločnosťou na základe procesu tvorby VP (100 % kladných odpovedí).

Respondenti a respondentky ako príčiny pozitívnych dopadov uvádzajú:

- lepšia a efektívnejšia komunikácia medzi zúčastnenými stranami (výmena informácií, získanie kontaktov, eliminácia napätia a snaha o dosiahnutie konsenzu) lepšie formulovanie opatrení na základe návrhov získaných od účastníkov a uplatňovania princípu spolutvorby VP, ktorý umožňuje získanie iného pohľadu na riešenú problematiku.
- lepšie vnímanie opatrení VP, zníženie kritiky zo strany subjektov občianskej spoločnosti na základe lepšej informovanosti verejnosti o cieľoch VP
- zvýšenie vzájomnej dôvery medzi zúčastnenými stranami na základe vzájomnej komunikácie a osobného kontaktu a záujmu zo strany subjektu verejnej správy o získanie ich návrhov v danej oblasti tvorby VP
- zlepšenie potenciálu vzájomnej spolupráce do budúcnosti.

Toto hodnotenie však reflektuje proces predovšetkým tak, ako ho vnímali respondenti a respondentky z radov verejnej správy - miera systematického získavania spätnej väzby od účastníkov procesu ohľadne ich hodnotenia zvolenej formy a kvality participácie bola pomerne nízka: až 8 subjektov odpovedalo, že nezískovalo hodnotenie zvolenej formy a kvality participácie. Z priebehu procesu a neformálnej spätnej väzby sa však polovica z nich (5

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

odpovedí) domnieva, že účastníci nehodnotili priebeh procesu negatívne. Subjekty, ktoré zisťovali spätnú väzbu od účastníkov, v slovnom hodnotení uviedli, že proces bol hodnotený kladne. Na ilustráciu: „(Účastníci procesu) boli nadšení, pretože sa tak stalo na našom ministerstve prvýkrát. Obe strany sa zhodli, že takáto forma tvorby VP bola veľmi prínosná a užitočná.“

Najčastejšie uvádzanou **silnou stránkou** procesu bola **možnosť zapojiť verejnosť do legislatívneho procesu VP** a získať návrhy a spätnú väzbu od odbornej verejnosti – a to aj od ľudí v regiónoch (6 odpovedí).

Ďalšie uvádzané silné stránky procesu poukázali na možnosť aktívneho dialógu a výmeny praktických skúseností, zlepšenie informovanosti verejnosti a tým predchádzanie nezhodám a tenziám v pripomienkovom konaní, či dosiahnutie spoločného výsledku na základe konsenzu.

Z uvedeného vyplýva, že **respondenti vnímajú ako pozitívum samotnú možnosť zapojenia verejnosti do tvorby VP**. Toto zistenie korešponduje s náhľadom respondentov a respondentiek – za dôležitú alebo skôr dôležitú považuje participáciu verejnosti na tvorbe VP všetci dotazovaní. Na tomto základe sa tiež **očakáva vyššia kvalita VP**, keďže proces umožňuje prezentáciu alternatívnych návrhov riešení, ktoré by za iných okolností mohli zostať nepovšimnuté.

Je tiež zrejmé, že participatívny proces vytvára priestor pre zlepšenie komunikácie, má potenciál eliminovať trecie plochy a konflikty v diskusii a budovanie dôvery, aj keď, ako naznačuje hodnotenie účastníkov procesu z radov občianskej spoločnosti, nie vždy je tento potenciál plne využitý.

Slabé stránky procesu

Najčastejšie uvádzanou slabou stránkou procesu bolo jeho časová náročnosť, resp. obmedzený časový priestor tak na prípravu, ako aj spracovanie výsledkov procesu (5 odpovedí).

Ďalšie uvádzané slabé stránky procesu zahŕňali **nezáujem oslovených subjektov**, prílišný formalizmus procesu, nedostatočnú znalosť legislatívy, z ktorej vychádza príslušná VP a odbornú nekompetentnosť niektorých účastníkov z radov verejnosti, či príliš široké odborné spektrum zúčastnených.

Zmeny, ktoré by uľahčili realizáciu participatívnych procesov

Respondentky a respondenti prieskumu uvádzajú nasledovné návrhy na zlepšenie realizácie participatívnych procesov pri tvorbe VP:

- vytvorenie dostatočného časového priestoru pre tlmočenie návrhov a pre verejné konzultácie a diskusie (2 odpovede)
- zmena v systéme a mechanizmoch fungovania rezortu (2 odpovede)
- kompenzácia nákladov pre zainteresované strany, najmä mimovládne organizácie
- lepšia znalosť legislatívy, ktorou sa riadi príslušná politika zo strany zástupcov občianskej spoločnosti
- vytvorenie manuálu vychádzajúceho z príkladov dobrej praxe

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Niektorí z respondentov sa domnievajú, že je potrebná najmä zmena myslenia ľudí na strane štátnej správy ako aj na strane občianskej spoločnosti.

Vybrané aspekty priebehu a efektivity procesu

6 respondentov uviedlo, že na realizáciu participatívnych aktivít boli vyčlenené finančné, ľudské, technické zdroje, no iba v 1 prípade boli zástupcovia občianskej spoločnosti finančne ocenení za výkon expertnej práce v rámci tvorby VP.

Najčastejšie používanými metódami participácie boli:

- zber návrhov a pripomienok od organizácií občianskej spoločnosti (7 odpovedí)
- osobné konzultácie s vybranými odborníkmi (7 odpovedí)
- zber návrhov a pripomienok od organizácií občianskej spoločnosti (7 odpovedí)
- zber návrhov a pripomienok od subjektov verejnej správy (5 odpovedí)
- workshopy (5 odpovedí)
- diskusné stretnutia (5 odpovedí)

Medzi **najmenej používané metódy** participácie patrili:

- verejné zvažovanie (deliberačné fóra s účasťou verejnosti) (1 odpoveď)
- rady vlády (1 odpoveď)
- verejné vypočutie (0 odpovedí)

Podľa respondentov prispeli zvolené participatívne metódy k splneniu cieľov v plnom rozsahu (4 odpovede) a čiastočne (5 odpovedí), iba 1 respondent ich hodnotil negatívne.

Najčastejším kritériom pre výber účastníkov participatívneho procesu bola nominácia iného subjektu (napr. ÚSV ROS, platforma neziskových organizácií, nezisková organizácia, a i.).

Ďalšími bola pozitívna skúsenosť z minulej spolupráce (3) a expertíza v riešenej problematike (2). Na základe otvorenej výzvy na zapojenie sa do procesu nebol vybraný žiaden účastník. 6 respondentov uviedlo, že informácia o tom, kto a akou formou sa môže do procesu zapojiť, bola zverejnená, v 4-och prípadoch zverejnená nebola.

Prieskum preukázal, že väčšina účastníkov a účastníčok procesu z radov subjektov verejnej správy **nemala predchádzajúcu skúsenosť** s participatívnou tvorbou VP (**6 odpovedí**). Zároveň bola však **miera oboznámenosti** s materiálom „Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík“ u zapojených subjektov **nízka: 8 negatívnych odpovedí**.

8 účastníkov tiež odpovedalo záporne na otázku, či v ich organizácii existuje nejaká interná smernica, ktorá hovorí o spôsobe ako zapájať zainteresované skupiny do tvorby verejnej politiky. 5 z nich by ocenilo, ak by mali takúto internú smernicu k dispozícii.

(Priebežná správa bude doplnená o ďalšie výsledky prieskumu)