

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

**Vyhodnotenie participatívnych procesov  
tvorby verejných politík**

*Hodnotiaca správa*

**Bratislava 2016**

## **O nás**

*Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len „ÚSV ROS“) navrhuje, implementuje a vyhodnocuje strednodobé stratégie v oblasti podpory a rozvoja občianskej spoločnosti.*

*ÚSV ROS navrhuje a koordinuje implementáciu akčných plánov Iniciatívy pre otvorené vládnutie, zabezpečuje a koordinuje tvorbu iniciatív a stratégií, ktoré sa prioritne zameriavajú na posilnenie postavenia občanov voči štátu a orgánom verejnej správy (ďalej len „VS“), podporu aktivít, ktoré zvyšujú participáciu občanov a ich vplyv na verejné politiky, financovanie aktivít občianskej spoločnosti a i.*

*Hlavným poslaním ÚSV ROS je systematické prehlbovanie spolupráce medzi štátom, občanmi a mimovládnyimi neziskovými organizáciami (ďalej len “MNO”).*

*Viac informácií o nás nájdete na <http://www.minv.sk/?ros>.*

## Obsah

Úvod .....	4
1. Stručná informácia o verejných politikách.....	6
2. Metodológia .....	10
3. Hlavné zistenia prieskumu .....	11
3.1. Zistenia na strane subjektov verejnej správy.....	11
3.1.1. Silné a slabé stránky participatívnych procesov.....	12
3.1.2. Sebahodnotenie subjektov VS .....	13
3.1.3. Odporúčania na zlepšenie participatívnych procesov zo strany subjektov VS .....	14
3.2. Zistenia na strane účastníčok a účastníkov participatívneho procesu.....	15
3.2.1. Informovanosť o priebehu procesu .....	15
3.2.1. Silné a slabé stránky participatívnych procesov.....	17
3.2.2. Odporúčania na zlepšenie participatívnych procesov zo strany účastníkov .....	20
4. Záver.....	21
5. Odporúčania na zvýšenie kvality participatívnych procesov.....	22

## Úvod

Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti je poverený koordináciou tvorby a implementácie akčných plánov Iniciatívy pre otvorené vládnutie (z angl. Open Government Partnership, ďalej len „OGP“) na Slovensku.

V rámci úlohy C. 24 Uznesenia vlády č. 59/2015<sup>1</sup> k Akčnému plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2015 (ďalej len „Akčný plán OGP 2015“) bola jednotlivým ministrom<sup>2</sup> uložená úloha **identifikovať verejné politiky v gescii rezortu, ktoré sú vhodné na participatívnu tvorbu** v roku 2015<sup>3</sup>.

Po identifikácii verejných politík (ďalej len „VP“) organizoval ÚSV ROS v priebehu mesiacov apríl a máj 2015 **vzdelávacie workshopy pre zamestnancov štátnej správy**<sup>4</sup> s cieľom prehĺbiť poznatky zamestnancov a zamestnankýň rezortov o participatívnej tvorbe VP v súlade s materiálom *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*<sup>5</sup> (ďalej len „Pravidlá“). Vzdelávacie workshopy boli určené pre tie osoby, ktoré boli ministerstvami určené ako 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**<sup>6</sup> (ďalej len „Kritériá“), ktoré vychádzajú z Pravidiel. Ku každému Scenáru 1 – 4, ktoré sú definované v Pravidlách, boli vytvorené jednoduché „check-listy“ – zoznamy kontrolných otázok, ktoré umožňujú zodpovedným osobám rýchlu spätnú väzbu na priebeh participatívnych procesov, t.j. do akej miery je/bol participatívny proces realizovaný v súlade s odporúčacím materiálom Pravidlá. Nastavené kritériá sa stali vzorom pre dizajnovanie tzv. *Správy o účasti verejnosti*, ktorú musí predkladateľ právneho predpisu vypracovať v rámci povinných náležitostí právneho predpisu<sup>7</sup>.

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 PV z pohľadu tak zamestnancov VS, ako aj z pohľadu tých, ktorí sa na participatívnych procesov zúčastnili.

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 účastníkov a účastníčok participatívnych procesov z občianskej spoločnosti. Žiadosť o spoluprácu na hodnotení prostredníctvom on-line dotazníka a tiež vyššie uvedených sebahodnotiacich „check-listov“ bola zároveň smerovaná aj na osoby zodpovedné za tvorbu politík v rámci jednotlivých sekcií a odborov príslušných rezortov.

<sup>1</sup> <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-14684?prefixFile=u>

<sup>2</sup> Okrem ministra práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ministra životného prostredia SR a ministra zahraničných vecí a európskych záležitostí SR.

<sup>4</sup> Na základe plnenia úlohy C. 23 Uznesenia vlády č. 59/2015

<sup>5</sup> <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=24127>

<sup>6</sup> Kritériá sú dostupné tu [http://www.minv.sk/?ros\\_ogp\\_spravy&sprava=kriteria-na-hodnotenie-participativneho-procesu-tvorby-verejnych-politik-a-implementacie](http://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=kriteria-na-hodnotenie-participativneho-procesu-tvorby-verejnych-politik-a-implementacie).

<sup>7</sup> [http://www.minv.sk/?ros\\_vsetky-spravy&sprava=schvalene-legislativne-pravidla-vlady](http://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=schvalene-legislativne-pravidla-vlady)

Cieľom prieskumu bolo získať relevantné kvalitatívne a kvantitatívne dáta o procese tvorby VP, mapovať participatívny proces, identifikovať silné a slabé stránky procesu a šíriť príklady dobrej praxe. Cieľom hodnotiacej správy je ilustrovať názory jednotlivých účastníkov participatívnych procesov tak na strane VS ako aj občianskej spoločnosti a poukázať na výhody zapájania zainteresovaných skupín do tvorby VP.

Táto správa obsahuje najdôležitejšie zistenia<sup>8</sup> z prieskumu, ktoré sú sondou do priebehu procesov participatívnej tvorby VP a zároveň umožňujú pochopiť, prečo je žiaduce zapájať verejnosť do tvorby VP.

---

<sup>8</sup> Z dôvodov uvedených v diskusii o limitoch zvolenej metodológie nebolo možné do analýzy zahrnúť všetky dáta získané v prieskume – viď. pozn. 5.

## 1. Stručná informácia o verejných politikách

V rámci implementácie Akčného plánu OGP na roky 2015 sa na jednotlivých rezortoch realizovali nasledujúce participatívne procesy. Niektoré participatívne procesy prebiehali niekoľko rokov a zavrhli sa v roku 2015. Ich priebeh a dizajn bol v gescii jednotlivých rezortov.

### **Ministerstvo spravodlivosti SR – Novela Zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov**

Kvalitný zákon o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „Infozákon“) je kľúčovým predpokladom na akúkoľvek participáciu občanov na správe vecí verejných. Z tohto dôvodu bola tvorba novely Infozákona identifikovaná ministrom spravodlivosti ako vhodná na participatívnu tvorbu aj v roku 2015. Na podnet územnej samosprávy bola ministrom spravodlivosti uložená úloha predložiť novelu zákona o slobodnom prístupe k informáciám s cieľom riešiť problémy aplikačnej praxe. V tejto súvislosti zriadilo MS SR medzirezortnú pracovnú skupinu, ktorá sa skladala zo zástupcov štátnej správy, územnej samosprávy, ako aj zástupcov mimovládnych neziskových organizácií (Aliancia Fair play, Via Iuris, Transparency International Slovensko). Novela Infozákona bola predložená do medzirezortného pripomienkového konania dňa 20.02.2015 a k materiálu bolo formulovaných až 757 pripomienok, vrátane 26 hromadných pripomienok verejnosti. MS SR viedlo s pripomienkujúcimi subjektmi v roku 2015 intenzívne rokovania, ktoré vybraní zástupcovia MNO hodnotia ako pozitívne a veľmi korektné. Komplexná novela Infozákona však nebola predložená na rokovanie vlády SR, koncom roka 2015 došlo len k transpozícii smernice 2013/37/EÚ, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/98/ES.

### **Ministerstvo dopravy a regionálneho rozvoja SR – Rozvoj verejnej osobnej a nemotorovej (cyklistickej a pešej) dopravy, resp. implementácia Národnej stratégie rozvoja cyklistickej dopravy a cykloturistiky v Slovenskej republike**

V rámci opatrenia 1.1.1. Cyklostratégie<sup>9</sup> bola s účinnosťou k 01.09.2013 vytvorená medzirezortná pracovná skupina. Jej stáli účastníci sú národný cyklokoordinátor, ôsmi krajskí cyklokoordinátori, traja mestskí cyklokoordinátori, cyklokoordinátor za občianske združenia, cyklokoordinátor za ZMOS a cyklokoordinátor za Úniu miest Slovenska. V súlade so štatútom sa od zriadenia medzirezortná pracovná skupina stretáva spravidla raz za dva mesiace podľa možnosti vždy v inom kraji za prítomnosti pozvaných zástupcov miestne príslušných občianskych združení, podieľajúcich sa na rozvoji cyklistickej dopravy v kraji.

Aj vďaka aktívnej účasti zástupcov MNO sa podarilo zrealizovať dva technické dokumenty - Technické podmienky pre projektovanie cyklistickej infraštruktúry (TP07/2014<sup>10</sup>) a STN 01 8028 Cykloturistické značenie. Vo finančnej oblasti sa podarilo spolupracovať pri príprave vládneho dokumentu Trvalý finančný mechanizmus na implementáciu Národnej stratégie rozvoja cyklistickej dopravy a cykloturistiky v Slovenskej republike, ako aj pri príprave a nastavení podmienok čerpania finančných prostriedkov z eurofondov na rozvoj cyklistickej infraštruktúry. V legislatívnej oblasti sa spoluprácou s tretím sektorom podarilo presadiť tri čiastkové zmeny v prospech cyklistickej dopravy v zákone 8/2009 Z. z. Zákon o cestnej premávke. Výrazný podiel majú zástupcovia tretieho sektora aj v oblasti osvetovej činnosti, predovšetkým pri príprave, priebehu a vyhodnotení kampaní Do práce na bicykli a Do školy na bicykli. Inštitút stratégie spolupracuje s týmito občianskymi združeniami: Ekopolis,

<sup>9</sup> <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=22396>

<sup>10</sup> <http://www.ssc.sk/sk/Technicke-predpisy-rezortu/Zoznam-TP.ssc>

Cyklokoalícia Bratislava, Občianska cykloiniciatíva Banská Bystrica, Prešovská bicyklová skupina Kostitras, Turčianska bicyklová skupina JUS Martin, OZ Mulica a OZ Bercajgel Trnava.

### **Ministerstvo zdravotníctva SR – Strategický rámec starostlivosti o zdravie 2015 - 2030**

V spolupráci so Slovenskou komorou iných zdravotníckych pracovníkov viedlo MZ SR v priebehu marca do júna 2015 šesť okrúhlych stolov v rámci Implementačnej stratégie – systém integrovaného poskytovania zdravotnej starostlivosti: Modernizácia zdravotníckej infraštruktúry a zlepšenie dostupnosti kvalitných služieb v primárnej a akútnej lôžkovej zdravotnej starostlivosti.

Okrúhlych stolov sa zúčastnili organizácie ako ASL SR, Slovenský pacient, Asociácia na ochranu práv pacienta, zástupcovia jednotlivých VÚC a ďalší.

Témami jednotlivých okrúhlych stolov so zainteresovanými skupinami boli:

- procesy poskytovania zdravotnej starostlivosti, ich integrácia a informatizácia
- centrá integrovanej zdravotnej starostlivosti (ďalej len „CIZS“) a sociálne služby
- integrácia starostlivosti v praxi a aktualizácia modelu CIZS
- pilotný projekt prípravy, plánovania, realizácie a prevádzky CIZS
- inštitucionalizácia centier – právne formy žiadateľa o NFP

MZ SR taktiež viedlo dialóg s Asociáciou na ochranu práv pacienta v rámci tvorby novely zákona 362/2011 pojednávajúcej o prevode hodnôt medzi farmaceutickým priemyslom a zdravotníkymi pracovníkmi.

### **Ministerstvo hospodárstva SR – spoločné fórum podnikateľov, spotrebiteľov a dotknutých orgánov štátnej správy a Spotrebiteľský zákonník**

Ministerstvo identifikovalo ako politiku vhodnú na participatívnu tvorbu Vytvorenie spoločného fóra podnikateľov, spotrebiteľov a dotknutých orgánov štátnej správy. Po konzultácii medzi ÚSV ROS a Odborom ochrany spotrebiteľa MH SR sa predmetom participatívnej tvorby stala taktiež tvorba Spotrebiteľského zákonníka. Pri tvorbe zákonníka sa očakáva vysoká angažovanosť spotrebiteľských združení.

Oficiálny termín na predloženie Spotrebiteľského zákonníka na rokovanie vlády SR bol 30.06.2016. V období pred týmto termínom prebiehali najmä prípravné práce, ktorých cieľom bolo stanoviť rozsah právnej úpravy spotrebiteľských zmlúv v novom Občianskom zákonníku a predmet regulácie, ktorý bude obsahom Spotrebiteľského zákonníka. Dôvodom bola potreba zosúladenia prác na novom spotrebiteľskom kódexe s konkrétnymi predstavami a návrhmi novej Rekodifikačnej komisie pre Občiansky zákonník, ktorá bola vymenovaná ministrom spravodlivosti v novembri 2015. Po dohode medzi MS SR, MH SR a MF SR o základných otázkach plánuje MH SR pripraviť návrh Legislatívneho zámeru Spotrebiteľského zákonníka, ktorý bude konzultovaný s členmi pracovnej skupiny k Spotrebiteľskému zákonníku so zastúpením organizácií občianskej spoločnosti. Participatívna tvorba Spotrebiteľského zákonníka nie je ukončená a bude prebiehať aj v priebehu roku 2016.

Zo Stratégie spotrebiteľskej politiky SR na roky 2014 - 2020 MH SR<sup>11</sup> vyplýva úloha „vytvoriť spoločné fórum podľa časti 4.5. Stratégie“, ktoré má mať v zmysle príslušnej časti podobu konferencie a iných odborne zameraných stretnutí za účelom aktívnej spolupráce so združeniami na ochranu spotrebiteľov, podnikateľmi a dotknutými orgánmi štátnej správy. Témou jednotlivých podujatí majú byť aktuálne otázky z oblasti presadzovania práv spotrebiteľov a dodržiavania povinností podnikateľov. Dňa 15.02.2016 sa konala konferencia s názvom „Spotrebiteľ v roku 2016 – Alternatívne riešenie spotrebiteľských sporov“, ktorej cieľom bolo formou príspevkov a diskusií priblížiť nový spôsob mimosúdneho riešenia spotrebiteľských sporov zástupcom súčasných i budúcich subjektov alternatívneho riešenia sporov, spotrebiteľským združeniam, záujemcom z podnikateľského prostredia ako aj širokej

<sup>11</sup> <http://www.mhsr.sk/strategie-spotrebitelскеj-politiky-slovenskej-republiky-na-roky-2014---2020/137628s>

spotrebiteľskej verejnosti a poskytnúť informácie o novinkách a aktuálnych témach v oblasti ochrany spotrebiteľa.

ÚSV ROS víta rozhodnutie MH SR vytvoriť spomínanú platformu, ktorá bude mať určite výrazne pozitívny vplyv na budovanie partnerstva medzi MH SR a organizáciami pôsobiacimi v problematike ochrany spotrebiteľa.

### **Ministerstvo kultúry SR – Implementácia Stratégie rozvoja kultúry SR na roky 2014 - 2020 a Akčný plán na roky 2015 - 2017**

MK SR spolupracuje a aktívne zapája do procesu tvorby koncepčných, strategických a legislatívnych materiálov a do plnení úloh všetky profesijné občianske združenia a širokú kultúrnu odbornú verejnosť.

MK SR identifikovalo v rámci Stratégie rozvoja kultúry SR na roky 2014 – 2020 a Akčného plánu na roky 2015 – 2017 tieto VP, ktoré budú tvorené participatívne:

- návrh konceptu zákona o sponzorstve s akcentom na viaczdrojové financovanie
- posúdenie možnosti revízie daňových zákonov – zváženie možnosti zavedenia diferencovanej daňovej politiky, najmä DPH, voči niektorým oblastiam umenia.

Tvorba týchto VP sa zatiaľ plánuje na rok 2016, 2017 a v súčasnosti prebiehajú intenzívne rokovania na MF SR, nakoľko obe politiky závisia od rôznych makroekonomických veličín a kondície slovenskej ekonomiky.

Z tohto dôvodu došlo k revízii a predmetom participatívnej tvorby v roku 2015 sa stali nasledovné právne predpisy:

- autorský zákon
- utvorenie právnych a sociálnych podmienok pre umeleckú tvorbu
- zákon o kultúrno-osvetovej činnosti
- stratégia rozvoja kreatívneho priemyslu v SR a Akčný plán Stratégia rozvoja kreatívneho priemyslu v SR
- Akčný plán na roky 2015 – 2017 k Stratégii rozvoja kultúry SR na roky 2014 – 2020
- novela zákona o vysielaní a retransmisii

S cieľom vyhodnotiť participatívne procesy oslovil ÚSV ROS v spolupráci s MK SR účastníkov participatívnych procesov pri tvorbe Zákona č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon (MK SR), Stratégia rozvoja kultúry na r. 2014 – 2020 (MK SR), Zákon o Fonde na podporu umenia a o zmene a doplnení zákona č. 434/2010 Z.z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti MK SR.

### **Ministerstvo vnútra SR – Zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií**

Zákon o registri MNO sa intenzívne tvoril v priebehu roku 2015 ako vyústenie mnohoročných snáh o legislatívnu úpravu danej problematiky. Pracovná skupina pri Sekcii verejnej správy MV SR sa skladala zo zástupcov rezortu, zamestnancov ÚSV ROS a občianskej spoločnosti (1. Slovenské neziskové servisné centrum, o. z.). ÚSV ROS pravidelne informoval členov Komory za MNO Rady vlády SR pre MNO o tvorbe zákona a vyhodnocoval ich pripomienky, postrehy. Zároveň organizoval sériu 8. regionálnych workshopov, kde bol návrh zákona prezentovaný širokej verejnosti s cieľom získať spätnú väzbu a nové podnety.

Dňa 10.12. 2015 bol návrh zákona predložený Rade vlády pre MNO s cieľom zahájiť verejnú diskusiu k návrhu zákona. V rámci verejnej diskusie bolo možné zasielať pripomienky k návrhu zákona mailom alebo prostredníctvom google drive.

Materiál má byť predložený na rokovanie vlády SR do 31.12.2016.

### **Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR – rozpracovanie Koncepcie podpory pre malých, mladých a rodinných farmárov**

Hlavným cieľom koncepcie je podporiť diverzitu štruktúry poľnohospodárskych podnikov, zvýšiť životaschopnosť malých, mladých a rodinných fariem a zvýšiť a podporiť ich integráciu



do potravinovej vertikály. Konceptia vychádza z nastavenia podpory malých a mladých poľnohospodárov v rámci operačného programu Program rozvoja vidieka 2014 – 2020. Členmi pracovnej podskupiny pre prípravu podopatrení zameraných na podporu malých a mladých poľnohospodárov boli zástupcovia organizácií občianskej spoločnosti (napr. Združenie mladých farmárov Slovenska), Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora, Národná sieť rozvoja vidieka, Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, Združenie vlastníkov pôdy a agropodnikateľov Slovenska.

Vykonávanie tejto Konceptie prebieha postupne a zástupcovia MNO sa v roku 2015 podieľali na formulácii kritérií výzvy na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok z Programu rozvoja vidieka Slovenskej republiky 2014 – 2020 k podopatrieniu 6.1. Programu rozvoja vidieka<sup>12</sup>.

### **Ministerstvo financií SR – Mechanizmus asignácie podielu zaplatenej dane právnických osôb**

V máji roku 2015 bolo podpísané memorandum MF SR<sup>13</sup> a MNO o stabilite a transparentnosti daňového financovania mimovládnych organizácií ako výsledok dlhoročného a intenzívneho dialógu o modeli asignácie dane z príjmu právnických osôb. Akčná skupina, a teda zástupcovia platforiem reprezentovaných v Rade vlády SR pre MNO sa zaviazali, že model asignácie 2% dane z príjmu právnických osôb sa v najbližších rokoch nebude modifikovať a bude motivovať firmy nielen asignovať, ale aj darovať financie z vlastného zisku. Mimovládne organizácie sa týmto memorandom zaviazali k zvyšovaniu transparentnosti mimovládneho sektora.

### **Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR - Konceptia rozvoja práce s mládežou na roky 2016 – 2020**

Po konzultácii medzi ÚSV ROS a Odborom mládeže MŠVVaŠ SR sa v rámci Akčného plánu OGP 2015 vypracovala participatívne Konceptia rozvoja práce s mládežou na roky 2016 – 2020.

Tvorbe tohto materiálu predchádzala príprava analýzy práce s mládežou a definovanie základných cieľov a priorít prostredníctvom regionálnych aj národných konzultácií. V marci 2015 vznikla 20 členná expertná skupina pozostávajúca zo zástupcov subjektov štátnej správy, samosprávy a MNO, ktorá pripravila návrh tejto konceptie na základe podkladov z 3 národných konzultácií. K návrhu konceptie sa viedol dialóg so širokou verejnosťou – realizovalo sa 8 krajských konzultácií s cieľom získať podnety k materiálu. Na participatívnej tvorbe sa podieľali napr. tieto organizácie: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Združenie mladých podnikateľov Slovenska, Asociácia CVČ, Rada mládeže Slovenska, Asociácia nízkoprahových programov pre deti a mládež, Platforma dobrovoľníckych centier SR, Kampaň Chceme vedieť viac, IUVENTA (hlavný partner na tvorbe), Microsoft/AmCham, ZIPCeM, Únia Miest Slovenska.

Materiál vláda SR schválila uznesením č. 16 z 13. januára 2016<sup>14</sup>.

### **Ministerstvo obrany SR – Obranná stratégia SR**

Plnenie úlohy, a teda participatívna tvorba VP, je na žiadosť ministra obrany SR preložená do 31.12.2016.

Tvorba týchto VP ešte prebieha alebo ešte neprebehla:

- Spotrebiteľský zákonník (MH SR)
- Strategický rámec starostlivosti o zdravie 2014 – 2030 (MZ SR)
- Príprava novej Obrannej stratégie SR (MO SR)
- Zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií (MV SR)

<sup>12</sup> <http://www.apa.sk/index.php?start&navUrl=aktuality&articleName=program-rozvoja-vidieka-2014-2020&id=6333>

<sup>13</sup> <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=84&NewsID=848>

<sup>14</sup> <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=25258>

## 2. Metodológia

Zber kvantitatívnych a kvalitatívnych dát sa uskutočnil primárne prostredníctvom on-line dotazníka. Zvolená metóda napriek svojim limitom<sup>15</sup> umožňuje získať v krátkom časovom rámci štandardizované odpovede od väčšieho počtu respondentov. On-line dotazník je metódou menej nákladnou zo strany zadávateľa a menej náročnou na čas zo strany respondentov.

I napriek tomu však bola návratnosť dotazníkov od účastníkov procesu z radov občianskej spoločnosti relatívne nízka (18 z celkového počtu 60 oslovených), a preto sme zber dát následne doplnili o telefonickú anketu s otázkami o priebehu procesu a jeho hodnotení. Do prieskumu sa zapojilo 10 respondentov (100 % z oslovených), ktorí boli účastníkmi procesu ako zástupcovia subjektov VS. Vzorka respondentov sa skladala z osôb zodpovedných za tvorbu daných VP z ôsmich rezortov VS.

Respondenti z jednotlivých rezortov VS simultánne odpovedali na vyššie uvedené sebahodnotiace otázky – „check-listy“. Celkovo bolo vyplnených 9 checklistov. Vybrané údaje získané touto cestou sú tiež zahrnuté do zistení uvádzaných v tejto správe.

Do prieskumu boli zahrnutí respondenti, ktorí participovali na tvorbe týchto VP:

<b>MS SR</b>	Novela Zákona č. 211/200 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám
<b>MF SR</b>	Mechanizmus asignácie dane právnických a fyzických osôb
<b>MPaRV SR</b>	Rozpracovanie Koncepcie na podpory malých, mladých a rodinných farmárov
<b>MŠVVaŠ SR</b>	Návrh Koncepcie rozvoja práce s mládežou na roky 2016 – 2020
<b>MZ SR</b>	Strategický rámec starostlivosti o zdravie 2014 - 2030
<b>MK SR</b>	Zákon č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon Stratégia rozvoja kultúry na r. 2014 – 2020 Zákon o Fonde na podporu umenia a o zmene a doplnení zákona č. 434/2010 Z. z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti MK SR
<b>MDVRR SR</b>	Rozvoj verejnej osobnej a nemotorovej (cyklistickej a pešej) dopravy resp. implementácia Národnej stratégie rozvoja cyklistickej dopravy a cykloturistiky v slovenskej republike

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

Limitom prieskumu je nízky počet prijatých odpovedí zo strany účastníkov participatívneho procesu. Napriek tomuto faktoru však predkladaná hodnotiacia správa ponúka niekoľko zaujímavých zistení, ktoré sa nedajú generalizovať, ale pomáhajú nám identifikovať silné a slabé stránky jednotlivých procesov a tiež pochopiť motivácie účastníkov participatívnych procesov, prečo sa procesov zúčastňovať alebo ich realizovať.

<sup>15</sup> Napr. aj pri použití otvorených otázok je dotazníkový prieskum menej vhodný na získavanie komplexných hĺbkových kvalitatívnych dát, keďže pri tejto metóde je vyššie riziko nesprávneho porozumenia otázkam, alebo nesprávneho pochopenia odpovedí a tým aj ich mylnej interpretácie. Z tohto dôvodu aj v prípade nášho prieskumu nebolo možné dostatočne jednoznačne interpretovať niektoré odpovede získané prostredníctvom dotazníkov. Vyžadovali by si detailnejšie vyjasnenie (napr. prostredníctvom následného interview). Nevýhodou dotazníkových prieskumov je väčšinou aj nízka návratnosť dotazníkov.

### 3. Hlavné zistenia prieskumu

#### 3.1. Zistenia na strane subjektov verejnej správy

Nasledujúca podkapitola hodnotiacej správy prezentuje najzaujímavejšie zistenia z dotazníkov, ktoré boli adresované zamestnancom jednotlivých rezortov zodpovedných za realizáciu participatívnych procesov.

#### **Najčastejšie používanými metódami na zapájanie verejnosti boli:**

- zber návrhov a pripomienok od organizácií občianskej spoločnosti (7 odpovedí)
- osobné konzultácie s vybranými odborníkmi (7 odpovedí)
- zber návrhov a pripomienok od subjektov VS (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 (5 odpovede) a čiastočnom rozsahu (5 odpovedí).

**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). Iba čisto na základe otvorenej výzvy na zapojenie sa do procesu nebol vybraný žiaden účastník. Aj keď odpovede, ktoré poskytli účastníci procesu, naznačujú, že v prípade tvorby jednej VP bola možnosť zapojenia sa aj prostredníctvom otvorenej verejnej výzvy - i v tomto prípade všetci zúčastnení do procesu vstúpili primárne **na základe predchádzajúcej skúsenosti so spoluprácou a odbornej expertízy**.

**7 respondentov** uviedlo, že **informácia o tom, kto a akou formou sa môže do procesu zapojiť, bola zverejnená**, v 3 prípadoch sa uvádza, že zverejnená nebola<sup>16</sup>.

Prieskum preukázal, že väčšina účastníkov procesu z radov subjektov VS **nemala predchádzajúcu skúsenosť** s participatívnou tvorbou VP (6 odpovedí). **Miera poznania** materiálu Pravidlá u zapojených subjektov bola **nízka**: 8 negatívnych odpovedí.

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

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. V tejto otázke stojí za povšimnutie hodnotenie účastníkov procesu, z ktorých viacerí vyjadrili názor, že zástupcovia verejnosti by mali byť za svoj expertný a časový vklad do tvorby VP finančne kompenzovaní.

---

<sup>16</sup> Dôvody, prečo informácie neboli zverejnené, resp. prečo subjekty verejnej správy uviedli v tomto bode negatívnu odpoveď, neboli predmetom zisťovania.

### 3.1.1. Silné a slabé stránky participatívnych procesov

Jedným z najdôležitejších zistení prieskumu je, že **všetky zapojené subjekty VS sa domnievajú, že výstupy z participatívneho procesu zlepšili, prípadne zlepšia kvalitu výslednej VP**. Zároveň 9 z 10 respondentov hodnotilo **návrhy účastníkov procesu ako výborné a dobré**, iba 1 respondent ich považoval za zlé. Jednoznačne kladne je tiež vnímané aj **zlepšenie vzájomnej spolupráce medzi subjektom VS a občianskou spoločnosťou na základe procesu tvorby VP** (100 % kladných odpovedí).

Respondenti ako **príчины 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 VS 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 z radov VS - miera systematického získavania spätnej väzby od účastníkov procesu** ohľadne ich hodnotenia zvolenej formy a kvality participácie bola pomerne **nízka**: až **8 subjektov** uviedlo, že **nezisťovalo hodnotenie zvolenej formy a kvality participácie**.

Z informácií získaných v priebehu procesu a neformálnej spätnej väzby sa však polovica z nich (5 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.*

V tejto téme sa **hodnotenie subjektov VS zhoduje s hodnotením účastníkov procesu**, z ktorých väčšina uviedla kladné hodnotenie procesu (a to i napriek parciálnej kritike niektorých jeho častí).

Podľa vlastného hodnotenia očakávajú subjekty VS **vyššiu kvalitu VP**, keďže proces umožňuje prezentáciu alternatívnych návrhov riešení, ktoré by za iných okolností mohli zostať nepovšimnuté. Najčastejšie uvádzanými **dôvodmi, ktoré viedli subjekty VS k zapojeniu občianskej spoločnosti** do tvorby VP, boli preto potreba **získať spätnú väzbu** na navrhované riešenie, spolu s **elimináciou napätia kvôli nedostatočnému konzultovaniu návrhu** (obe po 6 odpovedí). S tým súvisí aj uvedomovanie si výhod, ktoré zapojenie verejnosti prináša z hľadiska znižovania konfliktov v schval'ovacom procese a rizík pri implementácii VP (5 odpovedí).

Najčastejšie uvádzanou **pozitívnou stránkou** procesu bola **možnosť 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 z radov VS **vnímajú ako pozitívum samotnú možnosť zapojenia verejnosti do tvorby VP** a oceňujú pridanú hodnotu, ktorú do legislatívneho procesu vnáša účasť verejnosti. Toto zistenie **korešponduje s náhľadom respondentov z radov občianskej spoločnosti – za dôležitú alebo skôr dôležitú považujú participáciu verejnosti na tvorbe VP všetci respondenti.**

Je tiež zrejmé, že participatívny proces vytvára **priestor pre zlepšenie komunikácie**, má potenciál v diskusii **eliminovať trecie plochy a konflikty** pri schvaľovaní a implementácii VP. Zároveň tak proces môže **prispiet' k budovaniu dôvery** medzi zúčastnenými stranami (aj keď, ako naznačuje hodnotenie niektorých účastníkov procesu z radov občianskej spoločnosti, nie vždy je tento potenciál plne využitý).

**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.

### 3.1.2. Sebahodnotenie subjektov VS

Sebahodnotenie subjektov VS prostredníctvom kontrolných otázok („check-listov“), ktoré prebehlo simultánne s on-line dotazníkovým prieskumom, poskytlo údaje o tom, do akej miery zodpovedné osoby vnímajú súlad realizácie daného participatívneho procesu s odporúčacím materiálom Pravidlá<sup>17</sup>.

Údaje získané touto formou poukázali predovšetkým na **rezervy v týchto oblastiach**:

- **vykonanie analýzy záujmov a možných konfliktov zainteresovaných subjektov** (3 negatívne odpovede, 1 odpoveď „neviem“),
- **vykonanie evalvácie procesu a poskytnutie spätnej väzby** (2 negatívne odpovede, 3 odpovede „neviem“, v dvoch prípadoch bola evalvácia vykonaná, no evalvačná správa nebola zverejnená, v dvoch prípadoch nebola vypracovaná správa z participatívneho dialógu a 1 subjekt na túto otázku uviedol odpoveď „neviem“),
- **zabezpečenie kontinuity poskytovania informácií** (2 subjekty uviedli, že zainteresovaným skupinám neboli poskytnuté informácie pred začatím tvorby VP).

Údaje z „check-listov“ sú zaujímavé aj z hľadiska **porovnania vnímania procesu** oboma kategóriami respondentov – **najväčší rozdiel vo vnímaní procesu sa preukázal v oblasti kontinuity a včasnosti poskytovania informácií o tvorbe VP**, keď na rozdiel od účastníkov z radov verejnosti všetky subjekty VS uvádzajú, že zainteresovaným skupinám boli poskytované informácie včas a ako aj počas trvania procesu a po jeho ukončení<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> V niektorých prípadoch neboli zodpovedané niektoré otázky uvedené v „check-listoch.“ V jednom prípade proces nie je ukončený, takže relevantné informácie nebolo možné poskytnúť, v štyroch ďalších prípadoch respondenti indikovali, že na niektoré otázky nevedia relevantne odpovedať – nemajú dostatok informácií, čo bez ďalšieho skúmania neumožňuje komplexné a úplné zhodnotenie všetkých dát.

<sup>18</sup> Viac k tejto téme viď podkapitolu 3.2. Zistenia na strane účastníkov participatívneho procesu.

### 3.1.3. Odporúčania na zlepšenie participatívnych procesov zo strany subjektov VS

**Respondenti prieskumu z jednotlivých rezortov uvádzajú nasledovné návrhy na zlepšenie realizácie participatívnych procesov pri tvorbe VP:**

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

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

**Postrehy a poučenia pre ďalšie participatívne procesy slovami respondentov zo subjektov VS:**

- *„Najväčší prínos procesu vidím v získaní priamych podnetov, návrhov a kritiky od zainteresovaných subjektov v aktívnej, otvorenej diskusii o nich.“*
- *„Je dôležité hľadať kompromisné riešenia vhodné pre čo najväčší okruh dotknutých subjektov.“*
- *„Zainteresované strany nám poskytli iný pohľad na vec, priniesli nové alternatívne riešenia, získali sme poznatky priamo z praxe, ktoré prispievajú ku kvalite VP.“*
- *„Otvorenosť a objektívnosť je základný princíp vedúci k pozitívnemu výsledku.“*

**Aspekty dobrej praxe v konkrétnych príkladoch participatívnej tvorby VP**

- Dobrou praxou z hľadiska kontinuálnej a dlhodobej participatívnej tvorby VP a z hľadiska snahy o zapájanie diverzity aktérov zo všetkých regiónov SR je príprava Koncepcie rozvoja práce s mládežou na roky 2016 – 2020 v gescii Ministerstva školstva SR.
- Dobrá prax z hľadiska otvorenosti procesu a informovanosti verejnosti a aktérov o procese je príprava Stratégia rozvoja kultúry na r. 2014 – 2020 v gescii Ministerstva kultúry SR.

Dobrá prax z hľadiska úsilia o zohľadnenie potrieb a záujmov najširšieho spektra a počtu aktérov procesu je rozpracovanie Koncepcie na podpory malých, mladých a rodinných farmárov v gescii Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR.

### 3.2. Zistenia na strane účastníkov participatívneho procesu

Nasledujúca podkapitola hodnotiacej správy prezentuje najzaujímavejšie zistenia z dotazníkov, ktoré boli adresované účastníkmi participatívnych procesov zo strany občianskej spoločnosti.

Väčšina účastníkov participatívneho procesu uvádza, že **cieľ participatívneho procesu** tvorby VP bol **jasne zadefinovaný** subjektom VS – kladnú odpoveď sme zaznamenali od 12 respondentov. 6 respondentov ho považovalo za **čistočne jasne** definovaný. Zároveň väčšina zúčastnených uvádza, že podľa nich bol **proces** (t.j. deľba kompetencií a zodpovedností) **jasný a zrozumiteľný**: na túto otázku odpovedalo kladne 14 respondentov, v 4-och prípadoch ho účastníci považovali za jasný a zrozumiteľný čiastočne.

Na **navrhovaní alternatívnych riešení** predmetnej VP sa zúčastnilo **16 z 18** respondentov, ktorí odpovedali na dotazník. **6** respondentov uvádza, že ich podnety boli **plne zapracované** do návrhu VP, **10** uvádza, že návrhy boli zapracované **čistočne**, podnety **neboli zohľadnené** iba v **1** prípade.

**Miera spokojnosti** so zapracovaním podnetov zúčastnených do návrhu VP bola prostredníctvom dotazníkov vyjadrená nasledovne: **veľmi spokojný/á – 4, skôr spokojný/á – 9, skôr nespokojný/á – 3, veľmi nespokojný/á – 1.**

Cieľ participatívneho procesu sa podarilo naplniť podľa 11-tich účastníkov, ktorí odpovedali na dotazník, čiastočne sa ho podarilo naplniť v 6-tich prípadoch. 1 proces ešte nie je ukončený, takže zatiaľ nebolo možné z tohto hľadiska posúdiť.

**Najčastejšími formami participácie** na tvorbe VP bola **účasť v pracovnej skupine** (12 odpovedí) a **pripomienkovanie materiálov** (6 odpovedí).

Väčšina respondentov, ktorí odpovedali na dotazník, sa domnieva, že **participatívny dialóg** s účastníkmi bol **vedený odborne a profesionálne**. Na túto otázku sme v dotazníkoch dostali 17 odpovedí „áno“. Toto zistenie vnímame veľmi pozitívne.

Kvalita podmienok pre prácu na tvorbe VP z hľadiska možnosti formulovania pripomienok, podnetov, nápadov a alternatív riešení bola vnímaná nasledovne: ako vyhovujúce ich hodnotilo 8 respondentov, 7 ich považovalo za čiastočne vyhovujúce, za nevyhovujúce ich označili 2 respondenti.

#### 3.2.1. Informovanosť o priebehu procesu<sup>19</sup>

Hoci väčšina respondentov vyjadrila spokojnosť s poskytovanými informáciami (veľmi detailné – 2 odpovede a dostatočné – 12 odpovedí), 7 respondentov a respondentiek

---

<sup>19</sup> Informovanie verejnosti o participatívnej tvorbe Vp vo všetkých jej fázach má dopady na dosiahnutie niekoľkých základných predpokladov úspešného zapájania občanov do tvorby VP, ako sú: zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu participácie pre laickú verejnosť (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.), ďalej objektivita, t.j. poskytnutie všetkých dostupných informácií zo strany VS (úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým) alebo zodpovednosť VS: otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré VS získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu.

Vid'. *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*. Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti, MV SR, Bratislava, 2014, dostupné na:

[http://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf](http://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf)

považovalo informácie o pripravovanej VP iba za čiastočne zrozumiteľné. 4 z opýtaných uviedli, že informácie o pripravovanej VP neboli ľahko dostupné, v 3 prípadoch boli považované za ľahko dostupné iba niektoré z nich.

**Najmenšia spokojnosť medzi účastníkmi procesu z občianskej spoločnosti bola s včasným poskytovaním informácií a ich kontinuitou počas celého procesu.** Ako uvádzajú v dotazníkoch, v dostatočnom časovom predstihu neboli poskytované informácie v 5 prípadoch, alebo boli poskytované iba niektoré z nich (4 odpovede). 6 účastníci uviedli, že im neboli dostatočne poskytované informácie o tvorbe VP a to počas celého obdobia tvorby VP (tzn. pred jej začatím, počas trvania procesu, po ukončení tvorby VP). Dvaja účastníci uviedli že im neboli poskytnuté informácie o konečnom výsledku tvorby VP, alebo len v nedostatočnej podobe (2 odpovede).

#### **Na ilustráciu**

*„Pred začatím a na začiatku som vôbec nevedel, že pôjde o participatívny proces. Po MPK neboli poskytované jasné informácie, prečo ministerstvo nepredloží návrh novely základnej časti zákona do vlády. O osude návrhu a o tom, že do vlády a NR SR pôjde len časť zákona, som sa dozvedal len útržkovito, keď som sa na to opakovane pýtal. Verejne k tomu myslím ani nebolo poskytnuté jasné stanovisko a mne to dodnes nie je úplne jasné... Pracovná skupina, ktorá sa venovala jednej časti novely zákona, nebola zvolávaná pravidelne a dostatočne včas. Neboli poskytované informácie o tom, čo sa deje medzi jednotlivými zasadaniami skupiny.“*

Hodnotenia účastníkov opakovane poukazovali aj na **nedostatky v celkovej všeobecnej informovanosti širšej verejnosti** o tom, že participatívny dialóg prebieha a v jeho propagácii na zabezpečenie účasti širokého spektra zainteresovaných skupín a občanov.

#### **Na ilustráciu**

*„Ak je slabá propagácia, stáva sa, že sa informácia dostane len k jednému typu organizácií a chýba rozmanitosť pohľadov. Je veľmi dôležité, aby sami pracovníci úradov vnímali a prezentovali dôležitosť zachytenia reality a potrieb, ktoré na Slovensku máme.“*

*„Informovanosť verejnosti o prebiehajúcim procese je malá. Mám dojem, ako keby nebola snaha zapojiť verejnosť do prebiehajúceho procesu pripomienkovania. Toto platí aj pre ďalšie VP.“*

Získané údaje zároveň naznačujú **rezervy v poskytovaní spätnej väzby zo strany subjektov VS.** Na otázku, či bola **spracovaná výstupná správa z dialógu** so zainteresovanými skupinami obsahujúca pripomienky, odporúčania a komentáre zúčastnených, 2 opýtaní uviedli **zápornú odpoveď**, v 3 prípadoch bola odpoveď **„neviem posúdiť, neboli sme informovaní“**.

S týmto vnímaním kontrastujú odpovede respondentov z radov VS – v sebahodnotiacich dotazníkoch všetky subjekty VS uviedli, že informácie boli poskytované včas, počas tvorby VP a tam, kde je proces uzavretý, aj po ukončení tvorby VP.



### 3.2.1. Silné a slabé stránky participatívnych procesov

Celkovo hodnotia participatívny proces ako úspešný a skôr úspešný 15 zúčastnení. 3 respondenti ho považujú za neúspešný. Ako príčiny neúspechu procesu (spomínané aj medzi slabými stránkami procesu) uvádzajú napr.:

- návrh zatiaľ nebol implementovaný,
- niektorí účastníci dialógu nemali zrejme dostatočný mandát za svoje inštitúcie, ktoré potom následne nerešpektovali konsenzus dosiahnutý v priebehu dialógu,
- viaceré významné inštitúcie sa do procesu nezapojili alebo neboli prizvané.

I napriek tomu však **všetci zúčastnení**, ktorí odpovedali na dotazníkový prieskum, **považujú zapojenie verejnosti do tvorby VP za dôležité** – 16 odpovedí, prípadne **skôr dôležité** – 2 odpovede.

Zaujímavé je tiež porovnanie hodnotenia skúmaných procesov z hľadiska predchádzajúcej skúsenosti ich účastníkov: **participatívnej tvorby VP sa v minulosti zúčastnilo 12 respondentov**. Z nich túto svoju predchádzajúcu skúsenosť hodnotí ako pozitívnu a skôr pozitívnu 8 respondentov. V porovnaní s minulosťou hodnotilo súčasný proces ako lepší alebo skôr lepší 10 respondentov, 2 ho hodnotia ako rovnaký. **Väčšina respondentov s predchádzajúcou skúsenosťou s participatívnou tvorbou VP teda vníma súčasný proces ako taký pozitívne, a to aj napriek kritickému hodnoteniu niektorých parciálnych aspektov jednotlivých procesov.**

Pozitívnym zistením tiež je, že väčšina z respondentov a respondentiek uviedla, že participatívneho dialógu vygeneroval pre nich nové alebo neočakávané myšlienky, nad ktorými predtým neuvažovali – 13 kladných odpovedí z celkového počtu 18. Oproti tomu z radov zástupcov VS odpovedalo na túto otázku kladne 5 respondentov, 4 odpovede boli „neviem“ a 1 odpoveď bola negatívna.

Na otázky, či z procesu vzišli podnety užitočné pre prácu ich organizácie a podnety **užitočné pre budúcu spoluprácu** zúčastnených subjektov, odpovedalo kladne 12 respondentov z celkového počtu 18. 14 respondentov sa domnieva, že sa na základe participatívneho procesu **zlepšila vzájomná spolupráca** medzi subjektom VS a občianskou spoločnosťou. 4 odpovede boli negatívne.

Medzi **dôvodmi negatívneho hodnotenia procesu** respondenti uvádzajú predovšetkým dôvody, súvisiace s parciálnymi technickými aspektmi priebehu procesu, informovanosťou a tiež s nízkou mierou inštitucionalizácie participatívnych postupov v práci rezortov VS. **Dôvodom negatívneho hodnotenia teda nie je samotná participácia ako princíp tvorby VP, ale to, že proces v súčasnosti závisí od záujmu a dobrej vôle konkrétnych jedincov, alebo od ad hoc postupov, nemajúcich presahu do tvorby iných politík v rámci toho istého rezortu alebo všeobecne.**

#### Ďalšie slabé stránky procesov:

- nejasné zadanie, nedostatočné dáta o problematike (napr. „*Nebolo jasné, čo má koncepcia obsahovať, v akých mantineloch sa pohybujeme. Pri tvorbe koncepcie sme vychádzali z vlastných skúseností a perspektív, nemali sme dostupné kvalitné dáta o problematike.*“),
- príliš dlhé zasadnutia a neefektívne pracovné metódy (napr. absencia zápisov a neaktualizovanie pracovných materiálov, nevyžívanie dostupných technológií),
- nedostatočné zapojenie subjektu VS („*Proces ako keby suploval prácu rezortu.*“),

- zapojenie nedostatočne širokého spektra štátnych organizácií vo fáze pred medzirezortným pripomienkovým konaním, ktoré viedlo k zastaveniu legislatívneho procesu,
- malá informovanosť verejnosti o prebiehajúcom procese (napr. „*Ako keby nebola snaha zapojiť verejnosť do prebiehajúceho procesu pripomienkovania.*“).
- participácia je považovaná za dobrovoľnícku činnosť (napr. „*Zapojila som sa svojimi skúsenosťami preto, že tvorba týchto VP je pre mňa pracovne dôležitá, ale spolupracovala som ako dobrovoľník, čiže na úkor iných mojich pracovných povinností.*“)

### Na ilustráciu

„*Vzhl'adom na meniace sa podmienky vo VS a častú výmenu ľudí na strategických pozíciách, ak sa aj nadviažete kontakt so zástupcami VS a začnete si dôverovať a spolupracovať, pri zmene politickej situácie sa začína nanovo.*“

„*Myslím, že išlo o izolovaný okruh (dvoch) pozitívne naladených ľudí, s obmedzenými právomocami na ministerstve, kvôli čomu participatívny proces nemal dopad na inštitúciu ako celok alebo na jej dlhodobjšiu spoluprácu s verejnosťou.*“

„*Ako jednotlivec nevidím nejaký pozitívny dopad presahujúci do tvorby iných politík, keďže sa medzitým chystali ďalšie dôležité právne predpisy týkajúce sa verejnosti a verejnosť pri viacerých zapájaná nebola a to ani v prípade, že sa predchádzajúca vláda zaviazala tvoriť návrh za účasti verejnosti (zákon o tvorbe právnych predpisov).*“

„*Zdá sa, že vôľa spolupracovať s verejnosťou závisí od človeka, ktorý to má na starosti - od jeho presvedčenia, časových možností a schopností.*“

Medzi **dôvodmi pozitívneho hodnotenia** respondenti uvádzajú napr.:

- „*Lepšie rozumiem formálnym procesom, ktoré musia zamestnanci VS riešiť. Zároveň oni lepšie rozumejú potrebám vychádzajúcim z praxe (už len aby sa tak často ľudia nemenili).*“
- „*Vzájomne sa informujeme, v procese rozhodovania sa zohľadňujú aj návrhy cieľovej skupiny a je prístup k vzájomným informáciám.*“
- „*Vzájomné porozumenie sa zlepšilo na základe vzájomného dialógu.*“
- „*Vzájomná informovanosť sa zlepšila, je však potrebná intenzívnejšia spolupráca.*“

**Ako silná stránka procesu boli vnímané aspekty inkluzívneho dialógu a diskusie**, ktorá v procese dáva priestor na vyjadrenie sa všetkých zúčastnených: konštruktívny prístup všetkých zúčastnených k dialógu a **výmene názorov, dobrá pracovná atmosféra, diskusia zahŕňajúca širokú škálu názorov, ochota zaoberať sa alternatívnymi návrhmi, nevyhýbanie sa citlivým témam, snaha zapojiť široké spektrum relevantných aktérov a tiež otvorenosť diskusie pre podnety z externého prostredia** (od verejnosti, ktorá nebola priamo zúčastnená na práci v komisii). Medzi silnými stránkami bola vyzdvihnuté aj zapojenie širokého spektra aktérov prostredníctvom zbierania podnetov a organizovania pracovných skupín po celom Slovensku.

Ďalšími uvádzanými pozitívami procesu boli tiež jeho dobrá odborná pripravenosť zo strany subjektu VS a kontinuálna možnosť pripomienkovania materiálov počas celého obdobia trvania procesu.

Medzi najčastejšie uvádzané **slabé stránky** procesu patrili jeho **nedostatočná dĺžka, nedostatočná frekvencia stretnutí** (nedostatočný časový priestor na dialóg) a zároveň

**príliš dlhé prestávky** medzi jednotlivými stretnutiami, prípadne časovo nevhodne zvolené zaradenie participatívneho dialógu do logického rámca tvorby VP (napr. „*Považujem za chybu, že sa participatívny proces začal až po schválení konkrétnych dokumentov.*“)

Viacerí účastníci za negatívum procesu považovali **absenciu následného uvedenia VP do praxe** a to, že do procesu **neboli zapojení všetci relevantní aktéri a inštitúcie**. Ako slabina participácie je tiež vnímané **slabá alebo absentujúca finančná podpora expertov** z praxe, ktorí do procesu prinášajú svoj odborný vklad na úkor svojho pracovného času a zárobku.

Ďalšími negatívnymi stránkami procesov bola **nízka informovanosť verejnosti o prebiehajúcom procese tvorby VP, nedostatočná odborná pripravenosť účastníkov** z radov občianskej spoločnosti aj subjektov VS, **nedostatočná kvalita diskusie** (najmä nedostatky v akceptovaní rôznych pohľadov na danú problematiku v snahe nájsť kompromisné riešenia) **a nerešpektovanie konsenzu**, ktorý sa dosiahol v priebehu dialógu (zrejme preto, že niektorí účastníci dialógu nemali dostatočný mandát za svoje inštitúcie).

Z hľadiska vnímania hodnoty participácie verejnosti pri tvorbe VP je zaujímavý postreh jedného z respondentov, ktorý ako negatívum procesu uviedol, že „*participácia nie je zastúpená vo všetkých procesoch tvorby VP*“<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Tento postreh korešponduje so zisteniami uvádzanými v empirických výskumoch participácie verejnosti na utváraní VP v zahraničí, ktoré naznačujú, že vysoká miera participácie verejnosti má celkový pozitívny vplyv na kvalitu legislatívnych úprav, na ich lepšiu udržateľnosť a vo všeobecnosti na rozvoj aktívneho občianstva, a teda aj kvalitu demokracie ako takej.

### 3.2.2. Odporúčania na zlepšenie participatívnych procesov zo strany účastníkov

Účastníci participatívnych procesov ponúkli tieto odporúčania:

- Zlepšiť informovanosť o priebehu procesu a jeho zmenách, ako aj o možnosti a dôležitosti zapojenia sa širšieho okruhu aktérov a subjektov.
- Pre lepšiu efektivitu procesu použiť kombináciu odbornej pracovnej skupiny a otvorených fór.
- Vyvarovať sa nejasnostiam v zadaniach.
- Zvážiť spôsoby väčšieho zapojenia ľudí z regiónov (napr. zbieranie podnetov od verejnosti a organizovanie workshopov, pracovných skupín v regiónoch Slovenska).
- Skvalitniť prípravu odborných materiálov a podkladov (zbierať viac odborných podkladov, štatistík z praxe).
- Hľadať časovo aj strategicky najoptimálnejšie začlenenie participatívneho procesu do celkového procesu tvorby VP (napr. prizvať všetky relevantné inštitúcie do procesu ešte pred MPK aspoň v záverečnej fáze).
- Zlepšiť celkové nastavenie VS na participáciu s občianskou spoločnosťou.

## 4. Záver

Obe kategórie respondentov vnímajú ako **pozitívum samotnú možnosť zapojenia verejnosti** do tvorby VP<sup>21</sup>. Účastníci kladne hodnotili skutočnosť, že participatívna tvorba VP vytvára **priestor pre dialóg** medzi rôznymi relevantnými aktérmi, ktorý im umožňuje prispieť do procesu svojimi návrhmi a tým vplývať na proces rozhodovania.

**Za dôležitú alebo skôr dôležitú považujú participáciu verejnosti na tvorbe VP všetci účastníci z radov občianskej spoločnosti.**

Účastníci procesov z radov občianskej spoločnosti majú osobný **záujem podieľať sa na tvorbe politik a zúročiť tak svoju expertízu a skúsenosti z praxe** a vo svojich odpovediach akcentovali potrebu prispieť k zlepšovaniu súčasnej situácie vo svojich oblastiach práce a dlhodobého záujmu. Jednou z uvádzaných **motivácií** pre zapojenie sa do procesu bola **i účasť v predchádzajúcich participatívnych procesoch**<sup>22</sup>.

Na tomto základe sa tiež **očakáva vyššia kvalita VP** zohľadňujúcich skúsenosti z praxe a alternatívne návrhy riešení, ktoré by za iných okolností mohli zostať nepovšimnuté. Očakáva sa, že participatívny proces by mal umožniť subjektom VS spoznať lepšie prostredie a podmienky, pre ktoré majú novú VP vytvárať.

**Výhody, ktoré zapojenie verejnosti prináša z hľadiska znižovania konfliktov ako aj rizika pri implementácii VP, si uvedomujú aj subjekty VS.**

**Zúčastnení tak z radov VS ako aj občianskej spoločnosti tiež poukazujú na to, že participatívny proces vytvára priestor pre zlepšenie komunikácie, má potenciál v diskusii eliminovať trecie plochy a konflikty a prispieť tak k budovaniu dôvery medzi aktérmi** – aj keď, ako to naznačuje hodnotenie účastníkov procesu z radov občianskej spoločnosti, nie vždy je tento potenciál plne využitý. V niektorých prípadoch však vzájomný dialóg medzi zúčastnenými stranami presahuje trvanie samotného participatívneho procesu a vytvára predpoklady pre ďalšiu spoluprácu do budúcnosti.

Celkovo hodnotenie veľkej väčšiny respondentov naznačuje, že:

- participácia verejnosti na tvorbe VP je **pozitívny trend, ktorý by sa mal naďalej rozvíjať** aj v budúcnosti a mal by sa stať súčasťou tvorby VP v širšom meradle,
- pre zlepšenie a skvalitnenie participatívnej tvorby VP by bola potrebná **lepšia inštitucionalizácia participatívnych procesov tvorby VP** tak, aby boli bežnou súčasťou celkového strategického rámcu VS.

---

<sup>21</sup> Toto zistenie je z hľadiska ďalšieho rozvíjania a podpory účasti verejnosti na tvorbe VP obzvlášť dôležité, keďže jedným z predpokladov úspešného zapájania občanov do tvorby VP je práve presvedčenie predstaviteľov VS o prospešnosti zapájania verejnosti do rozhodovaní o veciach verejných. (Vid'. *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik*. Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti, MVSR, Bratislava, 2014, dostupné na: [http://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf](http://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf))

<sup>22</sup> Dá sa preto predpokladať, že predchádzajúca priama skúsenosť s participatívnym procesom je vo všeobecnosti jedným z motivujúcich faktorov zapájania sa verejnosti do tvorby VP na rôznych úrovniach jej tvorby, skúmanie tejto otázky však nebolo súčasťou tohto prieskumu.

## 5. Odporúčania na zvýšenie kvality participatívnych procesov

Nasledovné odporúčania sú syntézou údajov získaných dotazníkovým prieskumom<sup>23</sup>, sebahodnotením subjektov VS prostredníctvom check-listov s prihliadnutím na materiál ÚSV ROS Pravidlá (MV SR, 2014).

Fáza procesu	Odporúčanie
Príprava	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pri príprave participatívneho procesu sa opierať o materiál <i>Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík</i>.</li><li>• Konzultovať plánovaný dizajnu participatívneho procesu s relevantnými aktérmi, napr. Úradom splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti.</li><li>• Presnejšie definovať ciele participatívneho procesu a zvážiť ich precíziu v dialógu s účastníkmi a účastníčkami procesu.</li><li>• Vykonať analýzu záujmov a možných konfliktov zainteresovaných skupín.</li></ul>
Informovanie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Využívať väčšiu diverzitu komunikačných nástrojov pri informovaní verejnosti o možnosti zapojenia sa do tvorby VP.</li><li>• Zlepšiť informovanie zainteresovaných skupín o participatívnom procese, jeho priebehu a zmenách počas všetkých fáz tvorby VP (t.j. pred jej začiatkom, počas jej tvorby ako aj po jej ukončení).</li><li>• Zlepšiť zrozumiteľnosť a dostupnosť poskytovaných informácií (napr. na základe zisťovania spätnej väzby od účastníkov dialógu).</li><li>• Poskytovať informácie účastníkom dialógu v dostatočnom časovom predstihu.</li></ul>
Dialóg	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zvýšiť otvorenosť procesu výberu účastníkov voči širšej verejnosti a hľadať spôsoby zapojenia nových aktérov, aj z radov marginalizovaných skupín obyvateľstva.</li><li>• Intenzívnejšie a/alebo vo väčšom rozsahu zapojiť ľudí zo všetkých regiónov SR (napr. organizovanie workshopov, pracovných skupín v regiónoch Slovenska).</li><li>• Štandardizovať proces výberu participantov v úzkych pracovných skupinách tak, aby zohľadnil zapojenie všetkých relevantných aktérov (z radov VS aj občianskej spoločnosti).</li><li>• Skvalitniť prípravu odborných materiálov zohľadnením existujúcej expertízy v danej oblasti.</li><li>• Vytvoriť dostatočný časový priestor na dialóg (na tľmočenie návrhov a na verejné konzultácie a diskusie).</li><li>• Používať kombináciu rôznych participatívnych metód (napr. odbornej pracovnej skupiny a otvorených deliberačných fór a ďalšie).</li><li>• Vypracovať výstupnú správu z dialógu obsahujúcu pripomienky a odporúčania zapojených skupín a umožniť zapojeným skupinám jej pripomienkovanie.</li></ul>

<sup>23</sup> Vráťane odporúčaní uvádzaných subjektmi VS a účastníkmi participatívneho dialógu.

Fáza procesu	Odporúčanie
<b>Evalvácia a spätná väzba</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zlepšiť systematickú evalváciu procesu v jednotlivých fázach jeho priebehu ako aj po jeho ukončení.</li> <li>• Využívať systematickú evalváciu participatívnych procesov za účelom získavania spätnej väzby od účastníkov procesu.</li> <li>• Zlepšiť poskytovanie spätnej väzby účastníkom a účastníčkam procesu (napr. v podobe zverejnenia evalvačnej správy).</li> </ul>

### Všeobecné odporúčania

- Zabezpečiť rozvoj zručností zamestnancov VS v oblasti vedenia participatívneho procesu (v spolupráci s ÚSV ROS).
- Alokovať finančné, ľudské a technické zdroje na realizáciu participatívnych procesov vrátane finančného ohodnotenie expertného vkladu a kompenzáciu nákladov pre zainteresovaných odborníkov a MNO.
- Hľadať časovo aj strategicky najoptimálnejšie začlenenie participatívneho procesu do celkového procesu tvorby VP (napr. prizvať všetky relevantné inštitúcie do procesu ešte pred MPK).
- Tvoriť VP na základe prístupu založenom na dôkazoch (evidence-based) s využitím dostupných dát a expertízy v danej oblasti.
- Zvýšiť mandát expertov z radov VS a iniciovať také zmeny v systéme a mechanizmoch fungovania rezortu, ktoré povedú k celkovému zlepšeniu strategického nastavenie VS na participáciu s občianskou spoločnosťou.