

## **Monitoring a hodnotenie participačných procesov na úrovni štátnej správy**

### **metodika k zberu dát v rámci prípravy prípadových štúdií na národnej úrovni**

#### **Vypracovali:**

- Alexandra Poláková Suchalová
- Daniel Klimovský
- Anna Šestáková
- Bruno Konečný

názov výstupu: **Monitoring a hodnotenie participačných procesov na úrovni štátnej správy**

**verzia:** prvá verzia

**názov výstupu z opisu:** Metodika nezávislého hodnotenia participatívnych procesov I.

**zadávatel':** Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti,

**národný projekt:** PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI, PARTICIPATÍVNEJ TVORBY  
VEREJNÝCH POLITÍK

ITMS kód projektu: 314011M298

**operačný program:** OP Efektívna verejná správa

obdobie vyhotovenia/spracovania: august 2018

Tento materiál je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

## Obsah

|   |    |
|---|----|
| Monitoring a hodnotenie participačných procesov na úrovni štátnej správy  | 1  |
| metodika k zberu dát v rámci prípravy prípadových štúdií na národnej úrovni   | 1  |
| O dynamických riešeniach a nových témach výskumu  | 3  |
| 1/ Monitoring a hodnotenie participačných procesov na úrovni štátnej správy   | 4  |
| 2/ Monitoring a hodnotenie zavádzania participatívnych rozpočtov v prostredí územnej samosprávy                       | 4  |
| 3/ Monitoring a hodnotenie zavádzania procesu participatívneho rozpočtovania v ekosystéme stredných a základných škôl | 5  |
| Zdôvodnenie zberu dát   | 6  |
| Ciele zberu dát v rámci prípravy prípadových štúdií   | 8  |
| Dizajn spracovania výstupov zberu dát   | 9  |
| Metodika zberu dát  | 10 |
| Rámcový protokol na zber dát v štátnej správe   | 12 |
| Priebežná správa o postupe zberu dát III.   | 16 |
| Postup pri výbere nových spolupracovníkov   | 16 |
| Prípravné činnosti pre zber dát III. na úrovni štátnych politík   | 16 |
| Výber politík do prvej etapy zberu dát  | 17 |
| Príloha 1: Vzor sprievodného listu / e-mailu  | 18 |
| Príloha 2: Vzor informovaného súhlasu   | 19 |

## O dynamických riešeniach a nových témach výskumu

**Podaktivita 2**, ktorá je zameraná na **analyticko-metodicko-legislatívnu podporu zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe**, zastrešuje celú škálu zadaní, prieskumov a výskumných programov. Spoločným menovateľom je participácia a participačný proces tvorby verejných politík, ktoré v rámci činnosti jednotlivých pracovných, expertných a vedeckých tímov:

- analyzujeme z rôznych uhlov pohľadu (plánovanie, implementácia, monitoring a hodnotenie participačných procesov),
- sledujeme cez optiku a vlastnosti prostredia, konkrétne s dôrazom na jednotlivé úrovne verejnej správy (štátna, regionálna, mikroregionálna a lokálna),
- skúmame s dôrazom na konkrétne aspekty (legislatívne zakotvenie, zapájanie zraniteľných skupín, prínosy tvorby verejných politík v partnerstve, budovanie kapacít, ukazovatele kvality participácie a mnohé ďalšie).

Činnosti sú realizované v logických fázach výskumu: metodické nastavenie, zber a sumarizácia dát, analýza, interpretácia dát, závery a odporúčania, ktoré sú predmetom samostatných výstupov: metodík, receptárov, katalógov dobrých príkladov z praxe, prehľadových štúdií, procesných máp, prípadových štúdií, analýz, usmernení, ako aj konkrétnych návrhov na zmenu právnych úprav, legislatívy, či aplikačnej praxe.

Do štruktúry podaktivity 2 sme zapracovali aj jedno voľné zadanie. Cieľom bolo vytvoriť priestor pre nové témy a ďalšie interpretačné rámce výskumu, ktoré prinesie samotná realizácia projektu. Témy výskumu, oblasti verejných politík a konkrétne participačné procesy sme sa rozhodli identifikovať až na základe dynamických rozhodnutí a potrieb projektu. V rámci opisu projektu sme úlohy zadefinovali veľmi voľne ako výskum aktuálnych, prebiehajúcich, práve ukončených, alebo z iného dôvodu zaujímavých participačných procesov/scenárov/príkladov, ktoré stoja mimo pilotnú schému participatívnej tvorby verejných politík (Podaktivita 1).

Konkrétne ide o položky **kvalitatívny zber dát III. - nezávislé hodnotenie participatívnych procesov**, stojacich mimo pilotnú schému, ktorého súčasťou je príprava **metodiky nezávislého hodnotenia participatívnych procesov**. Výsledkom je **súbor prípadových štúdií o participácii**, ktoré sledujú vybrané ukazovatele, zadefinované v metodickom ukotvení výskumu s dôrazom na vybrané premenné a kritériá, ktoré majú na kvalitu participačného procesu vplyv.

Závery, odporúčania a zistenia z jednotlivých výskumných expedícií, budú transformované do konkrétnych prípadových štúdií, alebo katalógov tak, aby sa stali cenným zdrojom dát pre záverečné analýzy, sumarizujúce naše poznatky v troch hlavných oblastiach:

- súčasný stav participácie zainteresovaných skupín na tvorbe verejných politík a príkladov dobrej praxe na Slovensku a v zahraničí na národnej, regionálnej a miestnej úrovni,
- súčasné postupy tvorby verejných politík a pripravenosti na participáciu na národnej, regionálnej, mikroregionálnej a lokálnej úrovni,

- súčasné legislatívne nástroje a možnosti participácie verejnosti a zainteresovaných skupín na tvorbe verejných politík na Slovensku a v zahraničí na národnej, regionálnej a miestnej úrovni.

V roku 2018 sme pristúpili k zadefinovaniu konkrétnych zadaní, ktoré dali konkrétne obsahové zameranie ďalším výskumným sondám, realizovaným v rámci položky kvalitatívny zber dát III.

- nezávislé hodnotenie participatívnych procesov. Konkrétne ide o tieto výskumy:

- 1. monitoring a hodnotenie participačných procesov na úrovni štátnej správy,**
- 2. monitoring a hodnotenie zavádzania participatívnych rozpočtov v prostredí územnej samosprávy,**
- 3. monitoring a hodnotenie zavádzania procesu participatívneho rozpočtovania v ekosystéme stredných a základných škôl.**

## **1/ Monitoring a hodnotenie participačných procesov na úrovni štátnej správy**

Bola zadefinovaná potreba získať väčšie znalosti o príčinách úspešnosti/neúspešnosti a hlavne o úskaliach aplikačnej praxe zavádzania participatívnej tvorby verejných politík na štátnej úrovni. Relevantné medzinárodné iniciatívy (OSN, EÚ, Agenda 2030, RIA, OGP) celkom jednoznačne artikulujú rolu verejnosti v celom procese rozhodovania a životnom cykle štátnych politík, ktorú adresujú členským štátom v podobe úloh, či výziev.

Indície ukazujú, že existuje akási vzájomne obrátená realita participácie, v ktorej komunálne mechanizmy zapájania verejnosti majú málo štandardizované a formalizované postupy, ale hodnotovo chápu pointu participácie, jej kontext, hodnotu, zmysel, význam, exaktnejšie a spravidla dosahujú uspokojivé výsledky. Na druhej strane štát reprezentovaný ústrednými orgánmi disponujúci pomerne dobrými formálnymi mechanizmami zapájania, poskytujúci vysoký štandard formálneho zapojenia, bojuje so schopnosťou dostatočne znútorňiť podstatu participácie a zapojenia verejnosti do prípravy, schvaľovania, implementácie, monitorovania, vyhodnocovania a aktualizácie politík.

Pochopenie zrkadlovej sínusoidy môže naznačiť aj vzájomné príležitosti na výmenu skúsenosti a scitlivenia prostredia štátnej správy.

## **2/ Monitoring a hodnotenie zavádzania participatívnych rozpočtov v prostredí územnej samosprávy**

Participatívny rozpočet je účinným nástrojom zapájania ľudí do rozhodovania, ktorý prináša reálne výsledky v relatívne krátkom časovom horizonte. Napriek tomu, že sa dnes stáva veľmi obľúbeným nástrojom participácie na všetkých úrovniach verejnej správy, túto problematiku na Slovensku považujeme za doposiaľ nedostatočne preskúmanú oblasť.

Rastúci záujem slovenských samospráv o zapájanie občanov do tvorby rozpočtu vytvoril potrebu zmapovať danú problematiku komplexne. Výsledky nášho výskumu chceme poskytnúť samosprávam, ktoré stoja pred svojou prvou skúsenosťou s participatívnym rozpočtom a podnietiť tak ich nárast na lokálnej úrovni.

Poznaním problémov svojich predchodcov a učením sa z príkladov dobre fungujúcej praxe, sa budú nové samosprávy pýšiť nielen samotným zavedením tohto nástroja, ale i jeho kvalitným a zmysluplným nastavením a využívaním.

### **3/ Monitoring a hodnotenie zavádzania procesu participatívneho rozpočtovania v ekosystéme stredných a základných škôl**

Vzhľadom na výsledky realizovaných prieskumov, kvalitatívnych rozhovorov a panelových diskusií sme sa rozhodli zamerať na participatívny proces, ktorého hlavnými aktérmi sú mladí ľudia. Téma aktívneho občianstva sa ukázala z hľadiska existujúceho potenciálu pre zmenu, ktorým sú mladí ľudia, ako kľúčová. Jeden zo zaujímavých prístupov, ktorý tému aktívneho občianstva na školách otvára sú participatívne rozpočty a zavádzanie procesu participatívneho rozpočtovania.

Zvolili sme formát pilotného zavádzania participačných procesov v prostredí stredných škôl na úrovni Trenčianskeho samosprávneho kraja (TSK). Prvá dotačná schéma na Slovensku, ktorá cielene podporuje presadzovanie princípov participatívneho rozpočtovania v prostredí stredných škôl, vytvára pre národný projekt ideálne podmienky pre výskum. V rámci participatívneho rozpočtu študenti škôl sami ponúkajú riešenia a následne rozhodujú o tom, ako naložiť s vyčlenenou časťou finančných prostriedkov zo školského rozpočtu.

V rámci projektu budeme analyzovať participatívny proces na jednotlivých zapojených školách a testovať originálne prístupy ku zavádzaniu procesu participatívneho rozpočtovania na jednotlivých školách. V rámci výskumu využijeme sieť školských koordinátorov, ktorí budú zodpovední za priebeh participačných rozpočtov na zapojených školách a zabezpečia zber dát priamo z prostredia jednotlivých škôl.

## Zdôvodnenie zberu dát

Zber dát je motivovaný získaním robustnejšej znalosti o príčinách úspešnosti a úskaliach aplikačnej praxe zapájania verejnosti do procesov rozhodovania a tvorby verejných politík na štátnej úrovni aj z dôvodu, že relevantné medzinárodné iniciatívy<sup>1</sup> celkom jednoznačne artikulujú rolu verejnosti v celom rozhodovacom procese a životnom cykle štátnych politík a adresujú ju členským štátom v podobe úloh, či výziev.

Priebežné indície z realizácie národného projektu a deklarovaných participatívnych procesov ukazujú, že existuje akási vzájomne obrátená realita participácie. Komunálne mechanizmy zapájania verejnosti majú neraz málo rozvinuté štandardizované, formalizované postupy, v ktorých by sa zrkadlilo právo verejnosti na zapojenie sa. Ide skôr o nekodifikované, zvyklosti, respektíve, ich kodifikácia nemá vymožitelnú povahu. Zapájanie verejnosti je ale vnímané ako čosi prirodzené, zmysluplné, samozrejmé.

Na druhej strane je štát a ministerstvá, poskytujúcimi pomerne vysoký štandard formálneho zapojenia, ktorý bojuje so schopnosťou dostatočne znútorňiť podstatu, pointu účasti verejnosti na správe vecí verejných. Pochopenie tejto zrkadlovej sínusoidy môže naznačiť aj vzájomné príležitosti na výmenu skúsenosti, scitlivenie, identifikáciu univerzálne funkčných opatrení medzi týmito úrovňami, či naopak, identifikovať opatrenia, ktoré je nevyhnutné dizajnovať špecificky pre konkrétne úrovne.

---

<sup>1</sup> napríklad Organizácia spojených národov spolu s Európskou úniou Agenda 2030, Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj – napríklad stratégia RIA, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Rada Európy - usmernenie výboru ministrov č. CM(2017)83-final

## Výber oblasti zberu dát

Analýza dvoch participačných politík, ktoré sú súčasťou podaktivity 1 v rámci národného projektu sa nejaví ako dostatočne robustná vzorka na to, aby mohla analýza zachytávať relevantnú časť reality. Navyše, je možné, že idea prípravy zamýšľanej politiky participatívne prešla svojim vývojom ešte skôr, než národný projekt vôbec začal byť v praxi realizovaný, čo mohlo mať vplyv na kľúčových aktérov. Pre potreby získania dostatočne plastického obrazu je potrebné rozšíriť vzorku, ktorá bude podrobená zberu dát a analýze.

Prirodzenou vzorkou výberu boli politiky s „etalónom“ participatívnej prípravy. Ako vhodný „bazén“ participačných praxí bol teda zvolený zoznam, ktorý bol vytvorený na základe úloh vyplývajúcich z uznesenia vlády SR č. 104/2017, a ktorým bol schválený Akčný plán iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2017-2019. Identifikovaných zo strany rezortov bolo viac než 25 politík. Vhodnosť tohto výberu podporili najmä skutočnosti, že v prípade participatívnych praxí je možné očakávať určitú úroveň aplikačnej praxe vyplývajúcu z používania odporúčanej metodiky pre štátne orgány, ktorou sú Pravidlá zapájania verejnosti<sup>2</sup> a tiež, že existuje jasný politický záväzok realizovať prípravu verejnej politiky spolu so záväzkom realizovať ju participatívne.

V rámci zhodnotenia kapacít Národného projektu bol rozsah na zber dát formulovaný na desať politík mimo rámca pilotných projektov (v rámci pilotných projektov – podaktivity 1, sú na úrovni štátu realizované dve politiky). Do zberu dát bude potrebné zapojiť existujúce aj nové personálne kapacity v rámci projektu.

Na základe konzultácii s gestorkou iniciatívy OGP v SR a splnomocnencom vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti bolo identifikovaných 9 participatívnych politík, na ktorých bude realizovaný zber dát. Z tejto vzorky boli zvolené tie, ktorých participatívna fáza už realizovaná bola, alebo má byť v dohľadnej dobe realizovaná. Časť politík nemohla byť zaradená nakoľko ich realizačná fáza prekračuje časové rámce spracúvania výstupov NP. Kritériom boli aj faktory tematickej pestrosti, tradície v zapájaní verejnosti a podobe.

**Zber dát bude realizovaný na týchto participatívne pripravovaných politikách:**

|  |
|--|
| <b>MK SR</b> / Návrh Akčného plánu zameraného na rozvoj kultúrneho a kreatívneho priemyslu, s primárnym fokusom na rozvoj a podporu internacionalizácie a cross-sektorových inovácií |
| <b>MDV SR</b> / Aktualizácia Národnej stratégie rozvoja cyklistickej dopravy a cykloturistiky v SR – Implementačný dokument ku Koncepcii mestského rozvoja.                          |
| <b>MŽP SR</b> Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030  |
| <b>MH SR</b> / Stratégia hospodárskej politiky + Surovinová politika   |
| <b>MV SR</b> / Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 406/2011 Z. z. o dobrovoľníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a i.              |
| <b>MPSVaR SR</b> / Národný akčný plán pre deti na roky 2018-2022   |
| <b>ÚPVII</b> / Zákon o údajoch   |

<sup>2</sup> [Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík](#)

## Ciele zberu dát v rámci prípravy prípadových štúdií

Ciele boli definované nasledovne:

- identifikácia prvkov alebo procesov existujúcej dobrej praxe
- analýza nedostatkov participatívnych procesov a návrhu spôsobov a nástrojov ich prekonávania v rámci NP Participácia

Poznatky zo zberu dát bude možné zohľadniť aj v ďalších výstupoch Národného projektu, prípadne iných aktivitách, najmä pri:

- doplnení/objektivizácii analýzy vzdelávacích potrieb v rámci NP Participácia
- indentifikácii prípadných potrebných legislatívnych zmien, eventuálne normatívnych aktov,
- nastavení follow-up NP Participácia

Z identifikovaných deviatich procesov nemusí byť identifikovaných 9 príkladov dobrej praxe. Cieľom je identifikovať čo najviac príkladov dobrej praxe na procesoch. Ak však nebude možné identifikovať dobrú prax, bude hľadaná dobrá prax aspoň v jednotlivých procesných etapách, či v rámci procesných prvkoch či v kontexte. Cieľom tejto časti je zdôrazniť pozitívne aspekty participatívnej tvorby.



## Dizajn spracovania výstupov zberu dát

Pri návrhu dizajnu sa vychádzalo z poznatkov získaných v rámci analýzy, respektíve hodnotení participatívnych procesov v minulosti, najmä pri realizácii analýzy štyroch participatívnych procesov<sup>3</sup>, ktorá predchádzala príprave Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politík. Táto analýza bola podrobená kritike zo strany dvoch rezortov, ktoré sa usilovali poukázať na rôzne nedostatky práce, spochybniť relevantnosť výrokov a ich použitia v analýze.

Obsah zistení, a ich analytické zhodnotenie zaniklo v snahe rezortov spochybniť kompetentnosť autorov a objektívnosť zistení. Aj preto, hoc sa tým sťažší náročnosť spracovania dát, dospelo sa k riešeniu, našlo zhodu riešenie, ktoré dokáže kritické pohľady na postup rezortov udržať v neosobnej rovine tak, aby bolo na príklade reakcie rôznych aktérov možné ilustrovať ako vnímajú a interpretujú realizáciu participatívnych procesov.

Zároveň, je možné predpokladať, že podmienky pre kvalitné participatívne procesy na mnohých rezortoch chýbajú, čo môže mať za následok, že výsledky participatívnych procesov sú postavené na úsilí a schopnosti jednotlivcov s absentujúcou inštitucionálnou alebo systematickou podporou. Dáta o nedostatkoch, neúspechoch a zlyhaniach budú preto agregované do logickej štruktúry a prísne anonymizované. Takýmto spôsobom bude možné porovnať rôzne prístupy a postupy, vytvorí sa pomerne plastický obraz založený na niekoľkých desiatkach rozhovorov a bude možné identifikovať témy a problémy, ktoré sa vyskytujú naprieč procesmi.

Nevýhodou tohto prístupu pre čitateľa je, že nebude možné identifikovať nedostatky na konkrétnom rezorte, bude však možné identifikovať chronické nedostatky a poukázať na ich rôzne dôsledky v rôznych kontextoch. Nevýhodou pre gestorov bude, že nedostanú adresnú spätnú väzbu.

---

<sup>3</sup> [Analýza a/alebo evaluácia štyroch Dialógov o verejných politikách](#)

## Metodika zberu dát

Metodika slúži ako základný materiál pre všetkých výskumníkov a výskumníčky, ktorí/é budú zbierať dáta prostredníctvom semištruktúrovaných rozhovorov v rámci úlohy Zber dát III - Monitoring a hodnotenie participatívnych procesov na úrovni štátnej správy.

Vzhľadom na skutočnosť, že ide o zber dát ex-post, nebolo možné využiť ako metódu etnografické pozorovanie. Zber dát prostredníctvom semištruktúrovaných rozhovorov spolu so zberom dát z dostupných písomných prameňov tvorí základ pre analyzovanie participatívnych procesov.

Vyzbierané dáta budú ďalej spracované do prípadových štúdií, ktorých cieľom je:

- zmapovať proces tvorby verejnej politiky participatívnym spôsobom resp. so zapojením verejnosti – (aj s vyhodnotením miery zapojenia)
- zistiť postoje, pocity, záujem, vôľu, ochotu zainteresovaných aktérov na rôznych úrovniach v organizačných štruktúrach vybraných inštitúcií k participatívnej tvorbe verejných politík (nie deklaratívne poznanie, ale reálne).

Pri realizácii rozhovorov by si výskumníci mali pripraviť protokol rozhovoru, vytvorený tak, aby pokrýval nasledujúce oblasti, ktoré budú zároveň zrkadliť aj obsahovú náplň prípadových štúdií. Metodika vychádza z dokumentu Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, ktoré identifikujú šesť základných krokov v procese tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti.

Každý z krokov je doplnený sériou otázok, ktorých zodpovedanie je nevyhnutným minimálnym predpokladom na obsahové pokrytie budúcej prípadovej štúdie. Otázky je nevyhnutné adaptovať podľa respondenta/respondentky, s ktorým bude výskumník robiť rozhovor najmä vzhľadom na jeho pozíciu v rámci rezortu alebo jeho úlohu v participatívnom procese. Ak je možné na niektoré otázky nájsť odpovede aj iným spôsobom ako realizáciou rozhovorov napr. informácie je možné vyhľadať v relevantných dokumentoch a zdrojoch, je vhodné využiť tieto informácie a overiť ich pravdivosť resp. správnu interpretáciu práve v rozhovoroch. Rámcový protokol z rozhovoru je v závere tohto dokumentu, spolu s informovaným súhlasom dotknutej osoby.

Základný rámec pre hodnotenie kvality je formulovaný v Pravidlách zapájania verejnosti do tvorby politík. Gestorom politík má byť tento rámec známy, nakoľko na jeho použitie odkazuje samotné uznesenie vlády SR, ktoré uložilo úlohu rezortom spracovať aspoň jednu verejnú politiku participatívne. Zároveň predstavuje zdroj informácií, ktoré môžu použiť gestori pri formulovaní základných informácií a inštrukcií pre účastníkov participatívnych procesov.

Ďalšie odborné zdroje ako výstupy a čiastkové výstupy NP Participácia, najmä však Analytický rámec pre plánovanie a hodnotenie projektov verejnej participácie, prípadne Štandardy participácie, používané v rámci Rakúskej ústrednej štátnej správy sú používané v prípadoch, kde je možné identifikovať aspoň základnú úroveň participácie.

Ako kontext je dôležité zobrať do úvahy aj Základné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík, zhrnuté v Pravidlách zapájania verejnosti do desiatich bodov (s.8).

1. Presvedčenie predstaviteľov verejnej správy o skutočnej prospešnosti zapájania verejnosti do rozhodovania o veciach verejných.
2. Aktívne využitie všetkých existujúcich legislatívnych nástrojov na umožnenie práva občanov zúčastňovať sa verejného rozhodovania.
3. Zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu participácie (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť.
4. Dostatočný čas na participatívny proces, t.j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania jednotlivých etáp aj celého procesu tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg.
5. Objektivita, t.j. poskytnutie všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým).
6. Vyčlenenie dostatočných zdrojov (finančných, ľudských, technických a ďalších), nevyhnutných na zabezpečenie celého participatívneho procesu a jeho efektivity.
7. Koordinácia participatívnych procesov cez všetky úrovne a rezorty verejnej správy a s MNO s cieľom maximálnej efektivity a prevencie rizík (duplicity, prílišného zaťaženia verejnej správy ako aj občanov, kontraproduktívnosti a pod.).
8. Zodpovednosť verejnej správy: otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu.
9. Monitorovanie a vyhodnocovanie procesov a výsledkov participatívnej tvorby politík verejnou správou. Cieľom hodnotenia je skvalitnenie participácie a jej prispôbenie meniacim sa podmienkam.
10. Využívanie aktívnych občanov a dynamiky občianskej spoločnosti pre posilnenie občianskeho vzdelávania verejnosti a skvalitnenie rozhodovania.

V rámci prípravy na zber dát boli realizované rešerše elektronických prameňov o participatívnych procesoch, ktoré sú vo finálnej realizačnej fáze, alebo je tá už ukončená. Na základe týchto dát, možno konštatovať, že zber dát v prípade verejných politík, o ktorých participatívnej príprave nie je možné z verejne dostupných zdrojov získať žiadne, alebo len minimálne informácie, bude orientovaný primárne na získanie dát na vytvorenie časovej osi udalostí a základných rámcov procesu. Nie je vylúčené, že bude absentovať hodnotové nastavenie v prospech participácie. Preto je potrebné prispôbovať zber dát tak, aby boli získané základné deskriptívne dáta a základné rozhodovacie úkony v procese a vnímanie role verejnosti na tvorbe verejných politík v tomto hodnotovom kontexte. Z dôvodu rôzneho postavenia organizátora a zapojených stakeholderov v procese bude potrebné upravovať formulácie otázok, tak aby bol dosiahnutý čo najlepší obraz o procese zapojenia verejnosti a jeho interpretácie zo strany zapojených subjektov.

## Rámcový protokol na zber dát v štátnej správe (pre predstaviteľov štátnej správy)

### Na zahriatie:

- ✓ Ste jeden, jedna z tých, ktorí ste sa zúčastnili zaujímavého projektu. Je to Vaše prvá skúsenosť s účasťou na participatívnom procese?
- ✓ Čo ste si od tohto procesu sľubovali?
- ✓ Môžete mi vysvetliť, v čom spočíval hlavný cieľ tohto procesu?
- ✓ Sledovali sa aj iné ciele? Aké?
- ✓ A prečo ste sa rozhodli zapojiť odbornú verejnosť?
- ✓ Povedzte mi, prosím, aká bola vaša špecifická úloha v celom participatívnom procese?

### Plánovanie

- ✓ Iste ste sa pokúsili celý projekt dopredu premyslieť a naplánovať. Pracovali ste na pláne ako tím alebo šlo o individuálnu aktivitu a zodpovednosť? (Akým spôsobom to prebiehalo? ). Kto a ako formuloval problém, ktorý ste chceli riešiť?
- ✓ Boli ste si hneď na začiatku istí, že daný problém vyžaduje participáciu verejnosti? (Ako ste zvažovali iné možné problémy/témy?) V čom bola táto téma/problém odlišná od ostatných?
- ✓ Prečo práve táto téma/problém vyžaduje zapojiť verejnosť?
- ✓ Zhodli ste sa hneď na cieľoch projektu, alebo ste o tom dlhšie diskutovali? Aký argument zavážil pri konečnom rozhodnutí?
- ✓ Podľa Vášho názoru, bol finálny výber témy/problému správny? Prečo áno, prečo nie? Ako vnímate finálny výber tém a cieľov vy?
- ✓ Aké iné pohľady/perspektívy na tému/problém Vás zaujali?

### Koordinácia a riadenie procesu

- ✓ Riadiť a koordinovať participatívny proces je dosť zložité. Ako ste si rozdelili úlohy?
- ✓ Aké nástroje ste využili?
- ✓ Bolo treba vymyslieť aj celkovú stratégiu a taktiku? Ak áno, čo konkrétne ste vymysleli?
- ✓ V čom ste sa navzájom dopĺňali?
- ✓ Zažili ste niekedy pocit, že už viete ako na to?
- ✓ Kedy to bolo? Čoho sa to týkalo?
- ✓ Zažili ste niekedy opačný pocit, že sa nič nedarí, že Vám niečo dôležité uniká? Ak áno, čo ho spôsobilo? O čo vtedy išlo?
- ✓ Aký typ riadenia a koordinácie sa Vám osvedčil?
- ✓ Vidíte participatívne procesy skôr ako spoluprácu medzi rovnocennými partnermi alebo klasické riadenie a kontrolu? Ak áno, prečo? Ak nie, prečo?
- ✓ Aká bola spolupráca medzi realizátormi a pracovnými skupinami? Ak sa niekedy nedarila, v čom spočíval problém? Čo považujete za dôležité podmienky dobrej spolupráce?

### Oslovenie aktérov

- ✓ Iste ste rozmýšľali, kto patrí do verejnosti, ktorú by ste mali osloviť. Ako ste postupovali? Koho ste nakoniec oslovili? Čo ste pri tom výbere zvažovali?

- ✓ Uvažovali ste aj o spolupráci s médiami? Prečo áno, prečo nie?
- ✓ Nie je jednoduché osloviť neznámeho človeka a vysvetliť mu prečo ste oslovili práve jeho a čo bude jeho úlohou. Ako ste to zvládli? Čo Vám pomohlo? Povedzte mi prosím viac o tom, ako prebiehalo oslovenie aktérov.
- ✓ S akými reakciami oslovených ste sa stretli? Z akých dôvodov chceli a nechceli sa zúčastniť participatívneho procesu?
- ✓ Myslíte si, že počet oslovených bol dostačujúci?
- ✓ Myslíte si, že na nejaké skupiny ste zabudli? Ak áno, na aké skupiny a prečo?
- ✓ Bol výber oslovených reprezentatívny? Boli zastúpené aj znevýhodnené skupiny, ktorých sa problém priamo týkal?

### Kontext a zdroje

- ✓ Mali ste už skúsenosti s kontaktovaním neznámych ľudí? Existovala už nejaká história spolupráce (s tými aktérmi, ktorí sa nakoniec zúčastnili)?
- ✓ Myslíte si, že personálne zdroje, ktoré boli na participatívny proces vyčlenené, boli dostatočné? Ak nie, prečo?
- ✓ Myslíte si, že vyčlenené finančné prostriedky postačovali? Prečo áno, prečo nie.
- ✓ Aký vplyv a či vôbec mal prípadný nedostatok zdrojov (či už personálnych alebo finančných) na priebeh participatívneho procesu?
- ✓ Bol dostatok času na realizovanie celého participatívneho projektu? Akú úlohu zohrával časový faktor?

### Informovanie

- ✓ Každý participatívny proces vyžaduje intenzívnu výmenu informácií a osvojenia si poznatkov a spôsobilostí mnohými prizvanými aktérmi. Ako ste, podľa Vášho názoru túto úlohu zvládli?
- ✓ Aké spôsoby informovania aktérov ste zvolili?
- ✓ Čo by ste dnes urobili inak?
- ✓ Aká forma komunikácie podľa Vás najlepšie funguje?
- ✓ Vašou snahou bolo iste zrozumiteľne komunikovať ciele participatívneho projektu. Vyskytli sa také momenty, kedy ste si uvedomili, že Vám oslovení celkom nerozumejú a musíte im informácie podať pre nich zrozumiteľným jazykom? (Povedzte mi o tom viac).
- ✓ Poskytli Vám oslovení aktéri spätnú väzbu ohľadom spôsobu poskytovania informácií? Dostupnosť informácií pre všetkých, včasnosť....

### Udalosti v priebehu procesu

- ✓ Vyskytli sa v priebehu procesu nejaké zaujímavé okolnosti, o ktorých by ste sa chceli zmieniť?
- ✓ Nastali v procese nejaké náhle zmeny zámerov zo strany vedenia?

### Diskusia

- ✓ Boli pre Vás diskusie medzi zúčastnenými aktérmi inšpirujúce? Ak áno, prečo?
- ✓ Čo ste sa vďaka diskusiám naučili?
- ✓ Ako by ste opísali atmosféru stretnutí?

- ✓ Iste sa aj vo Vašom prípade vyskytli názorové konflikty, prípadne konflikty vyplývajúce z odlišných hodnôt a presvedčení. Popíšte, prosím, v čom spočívali.
- ✓ Ako ste ich riešili?
- ✓ Využili ste služby profesionálneho facilitátora?
- ✓ V akej situácii a prečo?
- ✓ Splnil moderátor Vaše očakávania? Prečo áno, prečo nie?
- ✓ Prispela diskusia k vyjasneniu si stanovísk a k vzájomnému rešpektovaniu alebo sa jednotlivé pozície viac vyostřili?
- ✓ Ako by ste charakterizovali spôsob komunikácie medzi aktérmi?
- ✓ Boli podľa vašich skúseností jednotliví aktéri rovnocenní alebo sa dodržiaval obvyklý rozdiel medzi riadiacimi a podriadenými?
- ✓ Podľa Vášho názoru, vyskytovali sa nejaké prekážky efektívnej spolupráce medzi ministerstvom a prizvanými aktérmi?
- ✓ Ako ste problémy nedostatočnej spolupráce riešili? Dominoval nejaký spôsob komunikácie? Aký?
- ✓ Ak áno, ako ste reagovali?
- ✓ Zaujímala sa širšia verejnosť o participatívny proces? Ako sa to prejavovalo?
- ✓ Kde a ako mohla širšia verejnosť komunikovať s ministerstvom?
- ✓ Zaznamenali ste záujem médií?
- ✓ Ak áno, ako ovplyvnili médiá celý participatívny proces?
- ✓ Ktoré z návrhov riešení považujete za inovatívne? Prečo?

### Rozhodovanie

- ✓ Rozhodnúť medzi viacerými alternatívami riešenia problému nie je jednoduché. Boli ste v takej situácii alebo nie?
- ✓ Ak nie, bola zrejme hneď na začiatku zhoda o tom, aké je najlepšie riešenie. Kto podal takýto návrh? Ako presvedčil ostatných členov tímu, že je najlepší? Ak ste boli v takej situácii, aký postup ste zvolili? Hlasovali ste za jednotlivé návrhy?
- ✓ Kto mal posledné slovo?
- ✓ Uvádzali ste argumenty a protiargumenty ku každému návrhu? Presvedčili ste sa navzájom?
- ✓ Ako ste naložili s pripomienkami k víťaznému návrhu?
- ✓ Bol víťazný návrh kompromisom, alebo kombináciou tých najlepších prvkov jednotlivých návrhov?
- ✓ Akým spôsobom ste zverejňovali svoje rozhodnutie?
- ✓ Prečo práve táto forma?
- ✓ Vedeli sa všetci účastníci s konečným rozhodnutím stotožniť alebo nie? Ak nie, z akých dôvodov? Čo potom nasledovalo?
- ✓ Bola širšia verejnosť spokojná s rozhodnutím? Aké možnosti mala sa k nemu vyjadriť?
- ✓ Boli pripomienky širokej verejnosti brané do úvahy? Ak áno, ktoré áno, ktoré nie?
- ✓ Informovali ste verejnosť, ktoré pripomienky boli akceptované a ktoré nie a z akého dôvodu?

### Implementácia

- ✓ Keď sa dané riešenie začalo prakticky realizovať, ako pokračovala spolupráca oslovených aktérov a širokej verejnosti?

- ✓ Ako ste monitorovali úspešnosť navrhnutého riešenia v praxi?
- ✓ Robili ste nejaké korekcie postupu jeho zavádzania? Ak áno, aké?
- ✓ V priebehu implementačnej fázy sa obvykle vyskytne nový druh problémov, ktoré sa od stola ťažko dajú predvídať. S akými problémami ste sa v realizačnej fáze stretli Vy?
- ✓ Vyskytli sa námietky a sťažnosti?
- ✓ Ak áno, boli tieto sťažnosti oprávnené. Ak áno, prečo? Ak nie, prečo?

### **Zhodnotenie**

- ✓ Ako celkovo hodnotíte výsledok participatívneho procesu?
- ✓ Čo ste o ňom vedeli vtedy, keď ste do projektu išli a teraz, keď sa skončil?
- ✓ V čom vidíte silné a slabé stránky celého participatívneho procesu?
- ✓ Čo sa v tomto procese podarilo dosiahnuť?
- ✓ Komu a čomu prospel/neprospel? Prečo?
- ✓ Čo dobré sa podarilo, hoci to nebolo cieľom?
- ✓ Čo by ste dnes, keď už máte skúsenosti, urobili inakšie?
- ✓ Ak porovnáte túto skúsenosť s inými projektmi bez participácie verejnosti v čom vidíte hlavné rozdiely? V čom bola pre Vás skúsenosť s participáciou verejnosti prínosná?
- ✓ Čo ste sa vďaka nej naučili?
- ✓ V čom bola zaťažujúca a stresujúca?
- ✓ Čoho ste sa na začiatku báli?
- ✓ Boli tieto obavy naplnené? Ak áno, aké?
- ✓ Čo sa podľa Vás nepodarilo dosiahnuť? Prečo?
- ✓ Čo by ste odkázali tým, ktorí sú za zavádzanie participácie verejnosti zodpovední?
- ✓ Čo by ste odkázali tým, ktorí stoja pred svojou prvou skúsenosťou s verejnou participáciou?
- ✓ Chcete ešte niečo dodať?



## Priebežná správa o postupe zberu dát III.

### Postup pri výbere nových spolupracovníkov

Na základe záujmu z radov spolupracovníkov na NP Participácia bol identifikovaný priestor pre tri až štyri politiky na ktorých môže byť realizovaný zber dát v spolupráci s novými spolupracovníkmi. Na základe zverejneného inzerátu 14.4.2018 zaslalo svoj životopis do uzávierky 3. mája 55 uchádzačov. Po vyhodnotení informácií z CV uchádzačov bolo vybraných 8 uchádzačov, ktorí boli pozvaní na osobný pohovor realizovaný dňa 19.6.2018. Z uvedeného počtu sa zúčastnilo 5 uchádzačov, z ktorých boli vybratí štyria uchádzači, ktorým bude ponúknutá dohoda o vykonaní práce. K uzavretiu dohody nakoniec došlo s tromi uchádzačkami.

### Prípravné činnosti pre zber dát III. na úrovni štátnych politík

Metodika zberu dát vychádza z Pravidiel zapájania verejnosti a existujúcich štandardov participatívnych procesov (Rakúske štandardy) s cieľom identifikovať nie len procesné parametre, ale aj obsahové kvalitatívne parametre. Bola tiež konzultovaná v rámci podaktivity 2 NP. Pripravený bol koordinačný workshop, ktorý sa realizoval dňa 4.7.2018.

#### Účelom koordinačného workshopu k zberu dát III. bolo:

- predstavenie obsahu a cieľov zberu dát,
- predstavenie metodiky pološtruktúrovaného rozhovoru,
- predstavenie spôsobu spracovania dát,
- predstavenie postupov predkladania a preberania výstupov, koordinácie a administratívneho vykazovania,
- predstavenie vybraných participatívnych politík a ich rozdelenie do zodpovednosti,
- odovzdanie základných dát o stave ich realizácie (správy o plnení úloh OGP – kontaktné údaje).

#### Účastníci workshopu:

- ✓ Výskumníci / Alena Rochovská, Zuzana Révészová, Marianna Mrva
- ✓ Členovia projektového tímu, ktorí prejavili záujem participovať / Anna Šestáková, Daniel Klimovský, Alexandra Poláková, Barbara Gindlová, Bruno Konečný, Tomáš Malec, Alexandra Hrabínová, Jakub Varíni, Dominika Halienová

#### Príprava programu:

- ✓ Alexandra Poláková / Daniel Klimovský – metodika
- ✓ Daniel Klimovský / Bruno Konečný – účel zberu cieľe
- ✓ Bruno Konečný – administratíva („kontrolné body“, PV, ...)



### Výber politík do prvej etapy zberu dát

Na základe identifikácie procesov prípravy politík a ich predkladania do záverečných fáz schvaľovania a výstupov v rámci strednodobého sebahodnotiaceho procesu v rámci plnenia úloh vyplývajúcich z uznesenia vlády SR č. 104/2017 boli do prvej etapy vybrané štyri politiky:

- Stratégia hospodárskej politiky SR do roku 2030
- Koncepcia surovinovej politiky do roku 2030
- Stratégia environmentálnej politiky do roku 2030 (Envirostratégia 2030)
- Koncepcia mestského rozvoja

V rámci prípravnej fázy boli, okrem metodiky zberu dát (samostatný dokument), pripravené znenie oslovovacieho listu, formát informovaného súhlasu. Diskusia prebehla aj o etike výskumu. Taktiež boli sumarizované základné informácie o verejných politikách, základných internetových zdrojoch, osobách zodpovedných za ich prípravu.

Úlohou výskumníkov bolo na základe poskytnutých informácií, metodiky a vlastnej rešerše pripraviť protokol rozhovoru s príslušným vecným gestorom, následne boli identifikovaní aj na základe informácií z rozhovorov ďalší respondenti z radov zainteresovaných aktérov.

V mesiaci august sa začal zber dát na troch projektoch:

- Stratégia hospodárskej politiky SR do roku 2030
- Koncepcia surovinovej politiky do roku 2030
- Koncepcia mestského rozvoja

## Príloha 1: Vzor sprievodného listu / e-mailu

Vážená pani/Vážený pán,

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti pripravuje proces vyhodnotenia identifikovaných participatívnych procesov tvorby a implementácie verejných politík na úrovni ústredných orgánov štátnej správy. Hlavným účelom vyhodnotenia procesov je šírenie príkladov dobrej praxe. Veríme, že pozitívnymi príkladmi môžeme povzbudiť ďalších aktérov k lepšej praxi a vniesť odhodlanie a motiváciu aj tam, kde doposiaľ chýbala. Budeme radi, ak sa stretneme s Vaším ústretovým prístupom k naplneniu tohto cieľa.

Keďže Iniciatíva pre otvorené vládnutie, ako aj participatívne procesy vo verejnej správe patria k pomerne novým prístupom, je našou snahou získať poznatky tých, ktorí sa na cestu vydali medzi prvými. Vaše skúsenosti, ale aj Váš kritický pohľad na prax je to, čo pomáha tunajšiemu úradu nastavovať lepšie podmienky, reflektovať potreby gestorov, aktérov a prinášať praktické a funkčné riešenia. Aj pri napĺňaní tohto cieľa môžeme byť skutočne úspešní len, ak si získame Vašu dôveru, otvorenosť a ústretovosť.

Výstupy z tejto aktivity budú členené do dvoch podôb. Prvou bude katalóg príkladov dobrej praxe, kde bude príklad prepojený s reálnym procesom participatívnej prípravy verejnej politiky. Druhou budú **analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe**. Budú vychádzať zo zistení, ktoré budú anonymizované na úroveň ústrednej štátnej správy, a základnú úroveň typológie aktérov. Nebude tak z nich možné identifikovať ani agendu, ani ministerstvo. Cieľom je koncentrovať pozornosť na zistenia a možné funkčné riešenia a nie na hľadanie „vinníkov“ zisteného stavu. Veríme, že takéto nastavenie spracovania výstupov bude pre Vás popri anonymizácii Vašich odpovedí dostatočnou garanciou na otvorenosť v rozhovoroch a aj Vašu vôľu udeliť dobrovoľný súhlas s nahrávaním rozhovoru za účelom efektívnejšieho spracovania dát.

Zberom dát o procese participatívnej tvorby politiky XXXX bola poverená MMMM Pppppp, ktorá Vás bude kontaktovať za účelom poskytnutia rozhovoru.

S úctou

Martin Giertl  
Splnomocnenec vlády SR  
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Za koordináciu zberu dát  
Bruno Konečný  
odborný konzultant národného projektu

Zber dát je realizovaný ako aktivita Národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík

## Príloha 2: Vzor informovaného súhlasu

**VEC: Účasť na zbere dát o procesoch participatívnej tvorby verejných politík a ich implementácie**

### Vyhlásenie riešiteľa:

Realizovaný zber dát formou pološtruktúrovaných rozhovorov je súčasťou aktivít Národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík, ktorý realizuje Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v rámci OP EVS. Zber dát slúži ako podklad pre aktivity v rámci **knižnice príkladov dobrej praxe** a v rámci **Analyticko-metodicko-legislatívnej podpory zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe** (ďalej len „podporné nástroje“).

Všetky dáta z rozhovorov budú anonymizované výskumníkom. Zvukový záznam bude opatrený alfanumerickým kódom, a nebude obsahovať meno a priezvisko respondenta. Identitu respondenta tak bude poznať len výskumník a koordinátor zberu dát. Zvukové záznamy nebudú zverejnené, bez súhlasu respondenta nebudú poskytnuté tretím osobám a budú použité výhradne na ciele vyhodnotenia a podpory participatívnej tvorby verejných politík.

Získané informácie budú použité v dvoch formách výstupov. V katalógu príkladov dobrej praxe bude verejnosti sprístupnený názov verejnej politiky, a anonymizované výroky za predstaviteľov ministerstva, a predstaviteľov zainteresovanej verejnosti, prípadne ak to bude relevantné jednotlivých cieľových skupín tak, aby zostala zachovaná ich anonymita. Pri druhej podobe použitia dát – **podporné nástroje** nebude konkretizovaná verejná politika. Vo výstupoch však budú používané v anonymizovanej podobe dáta a výroky predstaviteľov ministerstiev a dotknutej verejnosti. V rámci podporných nástrojov sa bude vychádzať minimálne z desiatich procesov participatívnej tvorby verejných politík na úrovni štátu.

Rešpektujeme anonymitu a súkromie subjektov výskumu. Pokiaľ respondent/ka nebude súhlasiť so zverejnením informácií, a nepraje si byť citovaný/á, získané informácie budú považované za dôverné.

S osobnými údajmi bude nakladané v súlade s Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679.

Bruno Konečný

odborný konzultant národného projektu

koordinátor zberu dát III.

MMMMMM

PPPPPPPP

odborný expert participácia 4

výskumník

### Vyhlásenie respondenta

Súhlasím / Nesúhlasím so svojou účasťou na zbere dát o procesoch participatívnej tvorby verejných politík a ich implementácie. Bol/a som informovaný/a o cieľoch a spôsobe použitia poskytnutých informácií.

Súhlasím / Nesúhlasím s využitím poskytnutých informácií pre účely knižnice príkladov dobrej praxe a **Analyticko-metodicko-legislatívnej podpory zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe**.

Súhlasím / Nesúhlasím s publikovaním častí rozhovoru v anonymizovanej podobe.

Súhlasím / Nesúhlasím s vyhotovením zvukovej nahrávky z poskytnutého rozhovoru.

Dátum

podpis

Meno priezvisko