

Participatívna realizácia Konceptie rozvoja práce s mládežou

Príbeh pilotného projektu č. 2

(hlavní partneri projektu: Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, Rada mládeže Slovenska)

Mládežnícka politika

Mládežnícka politika je vládny záväzok i aktivitou smerujúcou k zabezpečeniu dobrých životných podmienok a príležitostí pre mladú populáciu v danej krajine.¹ Ide vlastne o stratégiu implementovanú orgánmi verejnej moci, ktoré poskytujú mladým ľuďom príležitosti a skúsenosti podporujúce ich úspešnú spoločenskú integráciu a ktoré im umožňujú byť nielen aktívnymi a zodpovednými členmi spoločnosti, ale aj potenciálnymi agentmi zmeny.² Mládežnícka politika má dva základné ciele:

- 1) poskytnúť mladým ľuďom viac rovných príležitostí vo sfére vzdelávania i na pracovnom trhu,
- 2) povzbudiť mladých ľudí k aktívnej participácii v spoločnosti.³

Účelom mládežníckej politiky je príprava podmienok na učenie sa, vytváranie príležitostí a nadobúdanie skúseností, ktoré umožňujú mladým ľuďom rozvíjať ich poznatky, zručnosti a kompetencie. To umožňuje mladým ľuďom žijúcim v demokratických pomeroch stať sa plnohodnotnými aktérmi verejného života, primerane sa spoločensky integrovať a najmä hrať aktívnu rolu v občianskej spoločnosti i na pracovnom trhu. Kľúčovými princípmi mládežníckej politiky sú propagácia občianskeho vzdelávania sa a inkluzívny politický prístup.⁴

Mládežníckej politike prikladajú veľký význam mnohé z najvyspelejších krajín Európy. Výborným príkladom sú krajiny Škandinávie, ktoré investujú do tejto verejnej politiky veľké finančné objemy. Podobne sa k tomu stavia aj Európska únia, pre ktorú aktuálna mládežnícka politika i jej ďalšie smerovanie predstavuje jednu z prioritných verejných politík. Napríklad, podľa rezolúcie Európskej rady z 28. novembra 2018 by mala mládežnícka politika viesť k posilneniu účasti mladých na demokratickom živote, mala by podporiť ich sociálnu aj

¹ Denstad, F. Y. 2009. Youth Policy manual – How to develop a national youth strategy. Strasbourg: Council of Europe.

² Council of Europe: Recommendation CM/Rec(2015)3 of the Committee of Ministers to Member States on the access of young people[1]from disadvantaged neighbourhoods to social rights.

³ Youth Metre: Youth Policy. Dostupné z: <<http://youthmetre.eu/youth-policy/>> (18. 7. 2019).

⁴ Council of Europe: About youth policy. Dostupné z: <<https://www.coe.int/en/web/youth/about-youth-policy>> (18. 7. 2019).

hospodársku angažovanosť a zároveň by mala zabezpečiť, aby všetci mladí ľudia v Európe mali zodpovedajúce zdroje na to, aby sa stali plnohodnotnými členmi spoločnosti.⁵

Na úrovni členských štátov EÚ sa mládežníckej politike venujú nielen poverené orgány štátnej správy a samosprávy, ale tiež celý rad mimovládnych zainteresovaných aktérov, ktorí zvyčajne sledujú užšie ciele, než je to v prípade spomínaných orgánov verejnej moci. Ich vzájomná spolupráca a pomerne jasné prekrývanie cieľov by však mali smerovať k vytváraniu synergických efektov a k saturácii potrieb mladých ľudí.

Základným legislatívnym dokumentom upravujúcim mládežnícku politiku v Slovenskej republike je zákon NR SR č. 282/2008 o podpore práce s mládežou a o zmene a doplnení zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Od nadobudnutia jeho účinnosti uplynulo už celé desaťročie. Projektívni partneri boli presvedčení o neaktuálnosti tejto legislatívnej úpravy a zdôrazňovali potrebu zmeny. Napríklad Michal Považan, ako zástupca Rady mládeže Slovenska, skonštatoval v tlačovej správe rady aj toto: *Zákon v súčasnej podobe nezodpovedá dostatočne realite, ktorú žijú mladí ľudia na Slovensku, a preto je potrebné ho novelizovať.*⁶

Pokiaľ ide o hlavné výhrady k tejto legislatívnej úprave, projektívni partneri v rámci projektového zámeru zdôraznili nasledujúce: *Zákon sa ukázal ako aplikovateľný v praxi iba v menšej miere. Bol totiž koncipovaný v čase, keď mal štát iné smerovanie pri určovaní štátnej mládežníckej politiky a tomu zodpovedal aj vytvorený inštitucionálny rámec. To, čo sa za uplynulé obdobie zmenilo najviac, a čo potrebuje legislatíva zohľadniť, sú potreby a záujmy mladých ľudí, ktoré by mali byť základným východiskom aj pre nastavenie podmienok na systematickú podporu práce s mládežou. V uplynulom období sa tiež významne zmenila úloha štátu pri financovaní práce s mládežou. Veľká časť práce s mládežou miestnych verejných poskytovateľov je financovaná z obecných rozpočtov, respektíve rozpočtov samosprávnych krajov. V prípade finančnej podpory mládežníckych organizácií tak došlo k výraznému poklesu podpory zo štátneho rozpočtu. Na druhej strane tento pokles donútil mnohé mládežnícke organizácie k zvýšenému vynakladaniu kapacít na získanie finančných prostriedkov z iných zdrojov.*⁷

Partneri projektu

Partnerským subjektom z verejného sektora bolo v tomto pilotnom projekte Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. *Ministerstvo je ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky pre materské školy, základné školy, stredné školy a vysoké školy, školské zariadenia, celoživotné vzdelávanie, vedu a techniku, pre štátnu starostlivosť o mládež a šport. Ministerstvo v rozsahu svojej pôsobnosti zriaďuje rozpočtové organizácie a*

⁵ European Commission: EU Youth Strategy. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy_en> (20. 8. 2019).

⁶ Mládežnícke organizácie žiadajú väčšiu podporu od štátu. Tlačová správa Rady mládeže Slovenska. Dostupné z: <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2018/RMS%20tlacovka.pdf> (20. 8. 2019).

⁷ Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 2.

*príspevkové organizácie, kontroluje a hodnotí ich činnosť*⁸ (typickým príkladom je Iuventa – Slovenský inštitút mládeže). Práve do gescie tohto ministerstva teda patrí mládežnícka politika. V rámci interných štruktúr ministerstva pôsobí odbor mládeže, ktorý má zákonom určenú povinnosť vyvíjať príslušné aktivity v oblasti mládežníckej politiky.

Rada mládeže Slovenska je občianskym združením a strešnou organizáciou, ktorá združuje mimovládne organizácie venujúce sa deťom a mládeži. K jej zriadeniu došlo v roku 1990. Rada od svojho zriadenia pôsobí na celoštátnej úrovni a členské mládežnícke organizácie zastrešuje bez ohľadu na ich politické presvedčenie, náboženské vyznanie, národnostnú alebo etnickú príslušnosť. V súčasnosti zastrešuje 25 iných organizácií, pričom majú charakter občianskych združení alebo neziskových organizácií. V štruktúrach týchto organizácií je člensky zaregistrovaných viac než 60 000 detí a mladých ľudí. Medzi jej hlavné aktivity patrí zastupovanie detí a mladých ľudí v orgánoch reprezentujúcich mimovládny sektor, organizovanie vzdelávacích podujatí pre pracovníkov s deťmi a mládežou i pre aktívnych mladých ľudí, ako aj udeľovanie cien MOST, ktoré zviditeľňujú a vyzdvihujú aktívnych a výnimočných mladých ľudí.

Neprehľadnosť systému nielen v rámci Stratégie práce s mládežou na roky 2014 až 2020 nevyhovovala mládežníckym organizáciám, ktoré sa snažia kvalitne pracovať s mladými ľuďmi, a nebola ani v záujme mladých ľudí, ktorí sa zúčastňovali na ich aktivitách. Ani MŠVVaŠ SR a Iuventa však neboli spokojné s týmto stavom a snažili sa o zmenu tohto stavu prostredníctvom zámeru novelizovať zákon o podpore práce s mládežou. Pre oboch projektových partnerov tak bola plánovaná novelizácia zákona NR SR č. 282/2008 Z. z. o podpore práce s mládežou v znení neskorších predpisov hlavným motívom deklarovania vzájomnej spolupráce. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti vstupoval do projektu nielen ako donor, ale tiež ako facilitátor snažiaci sa podporiť spoluprácu týchto partnerov. Táto mala byť postavená na princípoch participatívnej a inkluzívnej, aby plánovaná novela zohľadňovala záujmy a potreby čo najširšieho okruhu zainteresovaných aktérov a aby ju títo aktéri vnímali ako výsledok spoločných snáh.

Radu mládeže Slovenska v projekte zastupoval predovšetkým Michal Považan, ktorý zastával pozíciu projektového manažéra a koordinátora rady. Jeho spolupracovníčkou bola Katarína Čavojská, ktorá zastáva pozíciu výskumnej pracovníčky Rady mládeže Slovenska.

Kľúčovým zástupcom Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky bol Ivan Hromada, riaditeľ odboru mládeže MŠVVaŠ SR. Kontaktnou osobou tohto projektu v štruktúre ministerstva bola Beáta Šimurdová, referentka odboru mládeže MŠVVaŠ SR. Táto sa v úvodných projektových fázach významne podieľala na realizácii projektu. V letných mesiacoch 2018 však ukončila svoj pracovný pomer s ministerstvom a jej agenda prešla de facto priamo na riaditeľa odboru Ivana Hromadu.

Ciele a časový plán projektu

Partneri projektu sa v rámci tohto pilotného projektu podujali spoločne realizovať také aktivity, ktoré zodpovedajú zámerom Konceptie rozvoja práce s mládežou. Plánom bolo

⁸ Štatút Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky.

zamerať sa na dosiahnutie cieľov tejto koncepcie v troch z jej piatich základných tém, ktoré sa majú riešiť do roku 2021. Konkrétne išlo o:

- definovanie aktérov práce s mládežou, a to tak aktérov verejnoprávneho charakteru, ako aj aktérov súkromnoprávnej povahy;
- aktualizáciu kritérií kvalitnej práce s mládežou, aby tieto zodpovedali aktuálnemu stavu poznania i súčasným trendom;
- návrh spôsobov a foriem financovania práce s mládežou z verejných zdrojov.

Projektoví partneri si zadefinovali aj hlavné ciele ich spoločnej iniciatívy. Prvým cieľom sa stalo vytvorenie podmienok podpory práce s mládežou, ktoré by boli férovejšie a zrozumiteľnejšie pre všetkých zainteresovaných aktérov, teda nielen pre poskytovateľov služieb v oblasti mládežníckej politiky, ale tiež pre politikov, úradníkov a v neposlednom rade i pre mladých ľudí a ich zákonných zástupcov. Druhý cieľ bol definovaný ako vyrovnanie sa s nejasným postavením štátu a samospráv pri podpore práce s mládežou. Inými slovami, partneri projektu sa podujali precizovať postavenie orgánov verejnej moci tak, aby sa stanovili jasné kompetenčné hranice a aby sa vyprofilovali vhodné nástroje, ktoré orgány verejnej moci môžu využívať pri podpore práce s mládežou. Posledným z týchto cieľov sa stala podpora zvyšovania kvality práce s mládežou.

Celkovo bolo identifikovaných šesť rôznych aktivít, ktoré súviseli priamo s implementáciou tohto pilotného projektu:

- zber a následná analýza relevantných dát o aktuálnej situácii vo sfére mládežníckej politiky, o stave tých aktérov, ktorí sú zainteresovaní v oblasti práce s mládežou, ako aj o kvalite samotnej práci s mládežou;
- vytvorenie expertných skupín, v ktorých budú mať zastúpenie orgány verejnej moci, organizácie venujúce sa práci s mládežou, experti i širšia angažovaná verejnosť;
- spracovanie návrhov nasledujúcich materiálov, respektíve dokumentov:
 - akčný plán obsahujúci konkrétne riešenia problémov pomenovaných v Koncepcii práce s mládežou a zodpovednosti orgánov za ich implementáciu;
 - návrh nového znenia zákona o podpore práce s mládežou;
 - návrh nového znenia kritérií podpory mládežníckych organizácií v programoch pre mládež, ktoré sú realizované MŠVVaŠ SR;
 - návrh kritérií podpory poskytovateľov práce s mládežou a aktívnych mladých ľudí zo strany subjektov štátnej správy a samosprávy;
- informačná kampaň vo vzťahu k cieľovým skupinám a aktivity zamerané na začleňovanie širokej verejnosti a konzultáciu výstupov pripravených expertnými skupinami s touto širokou verejnosťou – táto aktivita sa mala realizovať dvoma hlavnými nástrojmi:
 - okrúhle stoly – táto forma bola určená skôr pre odbornú verejnosť (mali to byť menšie podujatia určené primárne pre zástupcov organizácií pracujúcich s mládežou, ktoré majú regionálnu, alebo dokonca celoslovenskú pôsobnosť) a mala slúžiť na podrobnejšie predstavenie spracovaných výstupov pilotného projektu a na detailnejšiu diskusiu o ich prínosoch a očakávaných problémoch (predpokladalo sa, že zainteresovaní aktéri budú mať záujem diskutovať nielen

o smerovaní práce s mládežou, ale prejavia tiež aktivity vedúce k priamemu podieľaniu sa na tvorbe tejto verejnej politiky);

- verejné diskusie na miestnej alebo regionálnej úrovni s mladými ľuďmi zapojenými do činností mládežníckych organizácií a s ich zákonnými zástupcami – táto forma bola určená hlavnej cieľovej skupine (táto cieľová skupina mala byť oslovená jednak prostredníctvom siete členských organizácií Rady mládeže Slovenska, ako aj prostredníctvom zapojenia iných organizácií pracujúcich s mládežou) a jej zámerom bolo vytvorenie priestoru na diskusiu o trendoch a smerovaní v oblasti práce s mládežou, o implementácii relevantných dokumentov prijatých na celoštátnej úrovni (napríklad Stratégia pre prácu s mládežou a Koncepcia pre rozvoj práce s mládežou), ako aj o navrhovaných zmenách a opatreniach, ktoré vo svojich výstupoch definovali jednotlivé expertné skupiny (preto mal byť na takýchto stretnutiach prítomný vždy aspoň jeden zo spolupracujúcich expertov);
- zapracovanie pripomienok širokej verejnosti do expertných výstupov;
- diseminácia výstupov pilotného projektu medzi zainteresovanými aktérmi z verejného sektora i mimovládneho sektora.⁹

Implementačná fáza projektu bola rozdelená do štyroch etáp. V rámci prvej malo dôjsť k zostaveniu expertných skupín, k zberu dát v teréne a ich prvotnej analýze. Podstata druhej etapy spočívala v spracovaní získaných dát do podoby expertných výstupov. Predpokladalo sa, že expertné skupiny sa budú schádzať v pravidelných intervaloch a práca bude rozdelená medzi jednotlivé expertné skupiny tak, aby sa vzájomne dopĺňali. Zámerom bolo vytvorenie priestoru na primeranú diskusiu o zámeroch a smerovaní podpory mládežníckych organizácií pri práci s mládežou a tiež o konkrétnych a realizovateľných opatreniach, ktoré majú garantovať kvalitný výkon takejto práce. V tretej etape mala byť pozornosť sústredená na zapájanie širšej verejnosti, najmä definovaných cieľových skupín tejto verejnej politiky, a na zber pripomienok či návrhov zo strany tejto verejnosti. V rámci poslednej z implementačných etáp mali byť relevantné pripomienky a návrhy zapracované do expertných výstupov, pričom zodpovednosť za vyhodnotenie pripomienok a návrhov, ako aj za mieru ich zapracovania mali niesť samotné expertné skupiny.

Príprava projektu

Iniciátorom projektovej myšlienky bola Rada mládeže Slovenska. Táto projektová iniciatíva zo strany uvedeného mimovládneho subjektu zapadala do programového vyhlásenia vlády SR, a teda aj do plánov aktivít príslušného rezortu, ktorým bol rezort školstva reprezentovaný predovšetkým Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. Po akceptácii návrhu na vzájomnú spoluprácu v tomto projekte prebiehala komunikácia medzi radou a ministerstvom predovšetkým po linke Michal Považan, ako zástupca rady, a Beáta Šimurdová, ako zástupkyňa ministerstva. O celom prípravnom procese bol informovaný aj vedúci odboru mládeže na ministerstve Ivan Hromada.

⁹ Projektová dokumentácia pilotného projektu č. 2.

Na tomto mieste je však potrebné uviesť jednu významnú skutočnosť, ktorá sa neskôr ukázala ako kľúčová z hľadiska charakteru implementácie tohto pilotného projektu. Na strane ministerstva došlo k zmene hlavného zástupcu pre tento projekt, pričom poverenie na jeho implementáciu dostal práve spomínaný Ivan Hromada. Z jeho pohľadu išlo o „zdedený“ projekt, s ktorého cieľmi a obsahom nebol plne stotožnený, pretože nebol pri tvorbe projektového zámeru. Navyše, projekt bol od začiatku prezentovaný ako iniciatíva rady a táto vnímala projektový návrh ako svoje vlastníctvo, čo viedlo k jej neochote meniť nastavenie a obsah projektu. Už v rámci prípravnej fázy existovali témy, ktoré mali sporný charakter. Keďže neboli priamo spomenuté v projekte, projektívni partneri neformulovali v tejto fáze žiadne zásadnejšie pripomienky a prípadným „trecím plochám“ sa vyhli. Typickým príkladom boli odlišné pohľady na postavenie IUVENTY ako rozpočtovej organizácie ministerstva v kontexte systému financovania mládežníckej politiky na Slovensku. Napriek odlišným predstavám, projektívni partneri si svoje pozície a zámery nechali pre seba a nepokúšali sa zadefinovať si témy, ktoré môžu byť z hľadiska vzájomného konfliktu rizikové. To sa neskôr ukázalo ako jeden z faktorov, ktoré mali vplyv na priebeh projektu i kvalitu spolupráce.

Projektívni partneri mali dlhodobú skúsenosť s predchádzajúcou spolupracou. Svojou povahou i postavením totiž ide o prirodzených partnerov v rámci mládežníckej politiky a vďaka tomu, že Rada mládeže Slovenska pôsobí v tejto sfére od svojho založenia (teda od roku 1990), obaja partneri sa stretli už na mnohých fórach a pri veľkom počte aktivít. Ministerstvo spolupracuje s radou, ale aj ďalšími relevantnými aktérmi prostredníctvom zákonom určených nástrojov. Typickým príkladom jeho aktivít je rozhodovanie o pridelovaní dotácií, príprava výziev na verejné pripomienkovanie relevantnej legislatívnej úpravy a podobne. Pre radu, ako strešnú organizáciu združujúcu veľký počet rôznorodých mládežníckych organizácií, je ministerstvo najdôležitejším partnerom pre medzisektorovú spoluprácu. Rovnako ako ministerstvo, aj rada spolupracuje s ďalšími aktérmi, a to predovšetkým s územnou samosprávou (teda so samosprávnymi krajmi a obcami) a s aktérmi zo súkromného sektora.

Rada vo vzťahu k ministerstvu predstavuje tiež zástupcu združených organizácií, ktorý týmto organizáciám poskytuje lepšiu pozíciu na vyjednávanie či lobovanie za vlastné záujmy, prípadne na obhajobu nimi definovaných rozvojových vízií. Rada pravidelne spolupracuje s ministerstvom v rámci jeho grantových výziev a zapája sa do pripomienkového konania pri tvorbe legislatívnych dokumentov. Pri pohľade do histórie tejto spolupráce je vhodné uviesť, že jej kvalita bola vždy podmienená personálnym obsadením kľúčových postov. Zatiaľ čo v prípade ministerstva možno badať určitú mieru stability a závislosť skôr od volebných cyklov, v prípade rady dochádzalo k pomerne častým zmenám na pozícii predsedu, pričom túto pozíciu zastáva spravidla niektorý z vedúcich zamestnancov členských organizácií. Bez ohľadu na uvedené však platí, že pre radu predstavuje ministerstvo prakticky jediného celonárodne pôsobiaceho partnera disponujúceho kľúčovými kompetenciami a, naopak, vďaka tomu, že rada je strešnou organizáciou, pre ministerstvo ide o veľmi dôležitého aktéra mládežníckej politiky, ktorý má právo vystupovať v mene veľkej časti mládežníckych organizácií na Slovensku.

Prvá a druhá etapa implementácie (september 2017 – marec 2018)

Rozbehnutie implementačnej fázy pilotného projektu zodpovedalo časovému plánu obsiahnutému v projektovej dokumentácii. Hlavnou aktivitou tejto časti implementácie projektu bolo z hľadiska Rady mládeže Slovenska zazmluvňovanie expertov (aj expertov z externého prostredia). Okrem toho dochádzalo k zberu údajov prostredníctvom metódy tzv. *desktop research*. Po zazmluvnení expertov boli títo zaradení do pracovných skupín a v rámci nich sa začali stretávať s cieľom diskutovať o témach, ako kvalita práce s mládežou, postavenie aktérov mládežníckej politiky, financovanie mládežníckej politiky a jej aktérov atď. Tieto diskusie vyústili do formulácie základných okruhov pre ideový zámer zákona o podpore práce s mládežou.¹⁰

Kvalitatívne bol tento začiatok projektovej implementácie významným spôsobom ovplyvnený personálnou zmenou na strane riaditeľa odboru na ministerstve, ktorým sa stal Ivan Hromada. Z uvedeného je zrejmé, že sám nemohol ovplyvniť prípravnú fázu pilotného projektu a vstúpil priamo do jeho implementačnej fázy, čo sa najmä v neskoršom období prejavilo na kvalite spolupráce i na celkovom priebehu projektu ako takom.

Napriek zdaniu, že projekt sa rozbehol podľa dohodnutého plánu, pri bližšom pohľade dovnútra projektu bolo jasné, že nezhody medzi projektovými partnermi sa objavili hneď v začiatkovej etape implementácie projektu. Základné nedorozumenie sa týkalo vymedzenia líderskej pozície. Medzi partnermi neexistovala vzájomná zhoda v otázke líderstva, a tak ministerstvo, ako aj rada sa domnievali, že lídrami sú práve oni. V nadväznosti na toto súperenie sa ako problematické ukázalo aj rozdelenie projektových úloh. Rada prevzala v danej situácii iniciatívu a snažila sa aktívne vymedziť svoj priestor a definovať vlastné aktivity. Tieto následne riešila rada prevažne vo vlastnej réžii. Ministerstvo síce reagovalo na navrhované rozdelenie úloh, no zároveň realizovalo aj vlastné aktivity. Výsledkom bolo, že obaja partneri vnímali potrebu rozdelenia úloh iba v deklaratívnej rovine a v skutočnosti sa nesnažili o intenzívnu spoluprácu a prepájanie vlastných aktivít s aktivitami projektového partnera, ako by sa od pilotného projektu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík očakávalo.

Výborným príkladom je tvorba plánu zberu údajov, ich analýzy a súvisiacej organizácie verejných diskusií. Tieto aktivity sa mali konať so zámerom prípravy strategického dokumentu obsahujúceho aj zmenu financovania podpory mládežníckych organizácií. Napriek očakávaniu spoločného postupu bol plán na splnenie úlohy vypracovaný zo strany rady a táto svoj plán následne poslala ministerstvu na pripomienkovanie. Tento prístup však MŠVVaŠ SR nepovažovalo za férový a s návrhom zo strany rady sa nestotožnilo. Zo strany MŠVVaŠ SR bol vyslovený jednoznačný nesúhlas s formou zberu a organizáciou verejných diskusií, ktorý navrhovala rada.¹¹ Napriek takejto jasnej výhrade Rada mládeže Slovenska uskutočnila zber údajov aj organizáciu verejných diskusií v súlade s vlastnými zámermi a bez aktívnej organizačnej spoluúčasti ministerstva. Preto ani neprekvapuje fakt, že na viacerých projektových akciách sa zástupcovia ministerstva nezúčastňovali, prípadne sa zúčastňovali iba

¹⁰ Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 2 (spracované zástupcami Rady mládeže Slovenska).

¹¹ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

pasívne. Nerešpektovanie jasne formulovaných požiadaviek partnera a na to naviazané odmietanie zúčastňovať sa na takto pripravených akciách odzrkadľuje problematické vzťahy, prístup a spoluprácu medzi projektovými partnermi od začiatku implementačnej fázy.

Komunikácia sa vo veľkej miere obmedzovala iba na elektronické formy (dominovala predovšetkým e-mailová komunikácia). Úrad ako donor projektu sa pokúšal o zmierňovanie napätia a o nájdenie spoločne akceptovateľných riešení tým, že vytváral priestor na spoločné stretnutia zástupcov oboch partnerov. Aj napriek tomu zostali vzťahy medzi zástupcami partnerských subjektov napäté, partneri sa navzájom nerešpektovali a na škodu celého pilotného projektu dochádzalo s postupujúcim časom iba k prehlbovaniu ich vzájomnej nedôvery a neochoty spolupracovať zmysluplným spôsobom. Hlavní zástupcovia projektových partnerov sa pri tom navzájom obviňovali z „partizánskych aktivít“, ktoré podkopávali autoritu i snahu toho druhého partnera. Na tomto mieste je zaujímavá ešte jedna skutočnosť. V prvých mesiacoch implementácie projektu partneri pristupovali v rámci monitoringu k vzájomnej kritike skôr opatrne a nekonkretizovali výhrady. Čím viac sa však projekt blížil k záverečnej etape implementácie, tým konkrétnejšie boli ich vzájomné výhrady a vracali sa v nich aj do začiatkových implementačných etáp.¹²

Tretia etapa implementácie (apríl – jún 2018)

Ani druhá implementačná etapa sa nevyhla problémom. Z hľadiska časového plánu prebiehalo všetko v súlade s projektovou dokumentáciou. Ako kritický sa však ukázal zber reakcií na návrh konkrétnych dokumentov. Rada zvolila prístup aktívneho zberu reakcií primárne cez svojich členov počas organizácie okrúhlych stolov s odborníkmi a prostredníctvom verejných diskusií, ktoré niesli označenie „Z hlavy na nohy“ a ktoré sa uskutočnili v štyroch vybraných mestách:

- Banská Bystrica (25. júna 2018);
- Prešov (26. júna 2018);
- Trnava (27. júna 2018) – na tomto stretnutí sa zúčastnil aj priamo zástupca ministerstva;
- Bratislava (28. júna 2018) – na tomto stretnutí sa zúčastnil aj priamo zástupca ministerstva.

Tieto podujatia moderovali Peter Gušťačík a Miroslava Žilinská z občianskeho združenia PDCS, ktoré sa špecializuje, okrem iného, na poskytovanie služieb v oblasti facilitácie a deliberácie. Zástupcovia PDCS zároveň pripravili pre potreby projektových partnerov aj správu o priebehu týchto podujatí a o spätnej väzbe, ktorá bola poskytnutá zo strany zúčastnenej verejnosti.¹³

MŠVVaŠ SR od začiatku preferovalo skôr tradičný prístup zberu údajov a názorov vo forme zverejnenia výzvy na predkladanie pripomienok a návrhov prostredníctvom svojej internetovej stránky. Jeho cieľom bolo poskytnúť priestor nielen predstaviteľom mládežníckych organizácií združených pod hlavičkou rady, ale aj tým, ktorí v rade nie sú

¹² Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

¹³ Gušťačík, P. – Žilinská, M. 2018. Správa PDCS z participatívneho procesu k zmene zákona o podpore práce s mládežou. Dostupné z: <http://mladez.sk/wp-content/uploads/2018/12/Sprava_z_participativneho_procesu_doplnena-1-1-1.pdf> (20. 8. 2019).

organizovaní a tiež úplne neorganizovaným subjektom. Predstavitelia MŠVVaŠ SR mali zároveň závažné výhrady k organizácii verejných diskusií, ktoré považovali aj kvôli nízkej účasti za nedostatočne reprezentatívne a málo inkluzívne: *Účastníkov bolo pomerne malé množstvo a zástupcovia projektu tvorili ich prevažnú časť na všetkých stretnutiach okrem stretnutia v Bratislave.*¹⁴

V rámci národného projektu PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK partneri projektu: Rada mládeže Slovenska, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR a Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti pripravujú novú zákonnú úpravu podpory aktivít mladých a práce s mladými ľuďmi.

Pozývame Vás na sériu diskusií k ideovému zámeru novej zákonnej úpravy podpory aktivít mladých ľudí

▶ Z HLAVY NA NOHY ◀

Chceme poznať názory ľudí pracujúcich s mládežou a pre mládež!

Príďte nám povedať, čo si myslíte o zmenách týkajúcich sa Zákona o podpore práce s mládežou č. 282/2008 Z. z.

Diskusie budú prebiehať:

25. 6. 2018 – 13:30-17:30

BANSKÁ BYSTRICA, Záhrada – Centrum nezávislej kultúry, Námestie SNP 16

26. 6. 2018 – 13:30-17:30

PREŠOV, Diecézne centrum pre mládež, Metodova 1

27. 6. 2018 – 13:30-17:30

TRNAVA, Zasadacia miestnosť mestskej rady, Trhová 3

28. 6. 2018 – 13:30-17:30

BRATISLAVA, Mestská knižnica BA, Klariská 16

**ZAZNAČTE SI
DO KALENDÁRA**

Pozvaní sú všetci, ktorým záleží na deťoch a mladých ľuďoch a chcú zlepšiť ich postavenie a možnosti na Slovensku. Tešíme sa na Vašu účasť.



Obrázok č. 1: Pozvánka na diskusné podujatia Z hlavy na nohy

Za príklad dobre organizovaného podujatia dávalo ministerstvo verejné pripomienkovanie vlastného návrhu nového znenia zákona o podpore práce s mládežou. Na týchto aktivitách spolupracovalo ministerstvo s IUVENTOU – Slovenským inštitútom mládeže a v rámci tripartitných rokovaní zorganizovali 3. mája 2018 stretnutie, kde bola pozornosť venovaná legislatívnym úpravám i súvisiacemu akčnému plánu. Na tomto stretnutí bol dohodnutý termín ďalšieho pracovného stretnutia, tentoraz so zástupcami samosprávnych krajov, ktoré majú vo svojej pôsobnosti aj úlohy súvisiace s prácou s mládežou. Toto druhé stretnutie sa uskutočnilo 16. mája 2018 v Žiline a zúčastnilo sa na ňom celkovo 26 osôb (okrem regionálnych koordinátorov IUVENTY – Slovenského inštitútu mládeže a zástupcov ministerstva sa na ňom zúčastnil aj zástupca Rady mládeže Slovenska). Celkovo zástupcovia ministerstva vzniknutú situáciu popísali takto: *Tri z týchto štyroch stretnutí organizovaných Radou mládeže Slovenska považujeme za zlyhanie a premárnenú šancu, keďže sa na nich zúčastnilo viac zástupcov*

¹⁴ Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 2 (spracované zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky).

projektu a jeho organizácií ako verejnosti. Ministerstvo na toto zlyhanie zo strany rady reagovalo formou publikovania „Online verejnej konzultácie“ vo forme výzvy, na ktorú mohla reagovať aj širšia verejnosť. Táto výzva bola zverejnená na internetových stránkach MŠVVaŠ SR a IUVENTA a takisto boli na ňu priamo e-mailom upozornení najrelevantnejší zainteresovaní aktéri v oblasti mládežníckej politiky v zmysle ďalšieho šírenia informácie smerom dovnútra sektora.¹⁵



Obrázok č. 2: Diskusné podujatie Z hlavy na nohy, ktoré sa konalo v Banskej Bystrici¹⁶

Rada mládeže Slovenska sa podieľala predovšetkým na iniciovaní a organizovaní verejných diskusií po názvom „Z hlavy na nohy“, ktoré mali byť zamerané na zamýšľané zmeny v legislatívnej úprave podpory práce s mládežou. Vzhľadom na kritiku zo strany ministerstva i úradu, keď oba subjekty upozornili na fakt, že samotná mládež mala veľmi obmedzené možnosti zúčastniť sa na týchto verejných diskusiách, pristúpila rada k organizácii ďalších diskusných podujatí, ktorých cieľovou skupinou boli predovšetkým mladí ľudia. Tieto diskusie sa konali na rôznych miestach Slovenska (napríklad v Košiciach, Jelšave, Považskej Bystrici,

¹⁵ Naratívna správa (apríl – jún 2018) k pilotnému projektu č. 2 (spracované zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky).

¹⁶ Rada mládeže Slovensko – Facebook: Fotogaléria. Zverejnené 25. 6. 2018. Dostupné z: <<https://www.facebook.com/mladez.sk/photos/a.992290034143559/1917281414977745/?type=3&theater>> (27. 9. 2019).

Banskej Bystrici a tak ďalej) a z hľadiska času boli organizované aj v priebehu nasledujúcej implementačnej etapy.



Obrázok č. 3: Diskusné podujatie Z hlavy na nohy, ktoré sa konalo v Trnave¹⁷

Štvrtá etapa implementácie (júl 2018 – apríl 2019)

Obmedzená spolupráca, nerešpektovanie požiadaviek druhej strany a vzájomná nedôvera vyústili do stavu, pri ktorom nebol spracovaný spoločný návrh nového znenia zákona o podpore práce s mládežou. Naopak, každý z partnerských subjektov pripravil vlastný návrh. Na jednej strane tak možno konštatovať, že k naplneniu hlavného zámeru pilotného projektu vo formálnom zmysle došlo, pretože bol spracovaný návrh novej legislatívnej úpravy, ktorý prešiel nejakými formami pripomienkovania aj zo strany širšej verejnosti, no na druhej strane platí, že pri dôkladnejšom pohľade dovnútra projektu sa obaja partneri domáhali vymedzenia svojich vlastných pozícií a preferencií, pričom princípy participatívnej a inkluzívnej tvorby verejných politík zostali kdesi na okraji nimi realizovaných aktivít.

Oba partnerské subjekty mali možnosť vzájomne si pripomienkovať svoje návrhy, pričom navzájom vyjadrovali nesúhlas s návrhom predloženým zo strany druhého partnera.

¹⁷ Rada mládeže Slovensko – Facebook: Fotogaléria. Zverejnené 27. 6. 2018. Dostupné z: <https://www.facebook.com/mladez.sk/photos/a.992290034143559/1920744461298107/?type=3&theater> (27. 9. 2019).

Ministerstvo však využilo pri vyhodnocovaní oboch zámerov svoju exkluzívnu pozíciu a do ďalšieho legislatívneho postupu posunulo vlastný návrh, s ktorým rada nesúhlasila. Návrh z dielne Rady mládeže Slovenska bol zamietnutý a rade sa tak nepodarilo presadiť zriadenie plánovaného fondu na financovanie podpory mládežníckych organizácií, v ktorom by mala aj vlastné zastúpenie.



Obrázok č. 4: Diskusné podujatie, ktoré sa konalo v priestoroch komunitného centra v košickej mestskej časti Luník IX¹⁸

Ukončenie projektu, jeho dopad na prax a replikovateľnosť v iných podmienkach

Výstupy pilotného projektu boli zapojenými partnermi vnímané ako dôležité, no rozdielnym spôsobom. Zatiaľ čo pre Radu mládeže Slovenska pripravovaná legislatívna úprava bola kľúčovou legislatívnou úpravou z hľadiska postavenia a pôsobenia jej členských organizácií, pre ministerstvo ide iba o jednu z mnohých aktivít, keďže jeho agenda je mimoriadne široká. V istom momente sa dá dokonca konštatovať, že ministerstvo sa zaoberalo prioritnejšími oblasťami a sféra mládežníckej politiky nebola pre tento ústredný orgán štátnej správy najdôležitejšou témou v sledovanom projektovom období.¹⁹

K meškaniu v projekte nedošlo. Počas implementácie projektu však mali predstavitelia MŠVVaŠ SR pocit, že sa objavili viaceré „hluché obdobia“. Ako príklad bolo spomenuté čakanie na draft návrhu akčného plánu, keď rada s ministerstvom prakticky nekomunikovala. Rada mládeže Slovenska túto skutočnosť vysvetlila potrebou sústredenia sa na prípravu

¹⁸ Rada mládeže Slovensko – Facebook: Fotogaléria. Zverejnené 1. 8. 2018. Dostupné z: <<https://www.facebook.com/mladez.sk/photos/a.992290034143559/1981932618512624/?type=3&theater>> (27. 9. 2019).

¹⁹ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

podkladového materiálu, ktorá si vyžadovala príslušný čas.²⁰ Tu je vhodné uviesť, že ak mali zástupcovia ministerstva pocit, že komunikácia nie je zo strany rady dostatočná, sami mali prevziať iniciatívu a dožadovať sa vysvetlení či doplňujúcich informácií. Nič to však nemení na situácii, že rada mala urobiť všetko pre to, aby jej projektový partner nenadobúdala pocit vylúčenia z niektorých „spoločných“ projektových aktivít

Celkovo tak projekt vyznel ako začarovaný kruh. Obaja partneri mali byť jednoznační vo vlastných prioritách a očakávaniach už v prípravnej fáze projektu. V tomto období mala prebehnúť tiež diskusia o líderstve a rozdelení úloh. Ministerstvo mohlo a malo prejaviť väčší záujem o začlenenie do organizácie podujatí určených na zapájanie verejnosti a rada mohla a mala vo väčšej miere zapájať do vlastných aktivít ministerstvo. Obaja partneri sa totiž zapájali do aktivít toho druhého zvyčajne až v momente, keď „už bolo neskoro“, teda keď už nemali vplyv na organizáciu a priebeh daných aktivít.

Vzhľadom na uvedené nie je prekvapujúce, že v závere implementačnej fázy prišiel každý z partnerov s vlastným návrhom, pričom vzájomne si vyjadrovali nesúhlasné stanoviská. Z hľadiska participatívnej tvorby verejných politík bolo najzávažnejším nedostatkom to, že vzájomná nedôvera a nízka miera spolupráce viedli aj k nízkej miere zapájania širokej verejnosti do celého procesu, čo rozhodne nespĺňa predpoklady príkladu dobrej praxe. Z tohto pohľadu nie je projekt vhodným adeptom na kopírovanie. Jeho priebeh i obsah by mali byť skôr výstrahou, ako môžu nedorozumenia a nejasnosti súvisiace s vlastnými prioritami a predstavami narušiť celú projektovú implementáciu a viesť k výsledku, ktorý síce formálne vyzerať v poriadku, no obsahovo nie je želaným stavom.

Podľa vlastných slov sa projektív partneri hlásia k naplneniu plánovaných cieľov projektu.²¹ Ide však prevažne o formálne naplnenie týchto cieľov, keďže priebeh projektu a samotná spolupráca medzi partnermi nezodpovedali formulovaným očakávaniam. Dosiadnuté výsledky a priebeh projektu hodnotia partneri neutrálne. Z pohľadu splnenia úloh bol projektový zámer naplnený, ale obaja partneri by väčšinu realizovaných úloh vykonali bez ohľadu na existenciu tohto pilotného projektu. Úrad a ním poverená odborná garantka vnímajú vzniknutú situáciu podobne. Podľa nej v najväčšej miere ovplyvnil priebeh a výsledky projektu vzájomný vzťah a osobné konflikty medzi hlavnými zástupcami partnerov.

Zhodnotenie vybraných prvkov participatívnej tvorby verejných politík

Niektoré vzájomné očakávania boli počas prípravnej fázy medzi partnermi vysvetlené, ale ako už bolo naznačené, projektív partneri podcenili diskusiu o možných rizikových témach. Komplikáciou sa stala aj personálna zmena na kľúčovom mieste u jedného z partnerov, pretože neskôr, najmä v implementačnej fáze, sa prejavila rezistencia nového zástupcu voči nastaveniu a obsahu projektu. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti sa pokúšal zabezpečiť hladký priebeh projektu. Napriek snahám o zmierňovanie napätia medzi hlavnými zástupcami projektového partnera toto napätie sa

²⁰ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

²¹ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

stupňovalo s postupujúcou implementáciou projektu a vyústilo až do pomerne komplikovaného vzťahu, v rámci ktorého projekt bol deklarovaný ako spoločný, no pozície oboch partnerov boli odlišné, čo sa prejavilo aj vo vzťahu k projektovým výstupom.

Vnímanie líderstva sa počas celej realizácie projektu nemenilo. Obe strany sa vnímali ako lídri. Rada pri tomto vnímaní vychádzala jednak zo svojej iniciatívnosti na začiatku projektu, a jednak z vlastného postavenia, pri ktorom vystupuje ako strešná organizácia zastupujúca záujmy veľkého počtu iných mládežníckych organizácií. Ministerstvo, naopak, vychádza pri vnímaní vlastnej pozície z legislatívou garantovanej pozície ústredného orgánu štátnej správy vo sfére mládežníckej politiky, ako aj z vnímania potrebných politických prepojení v rámci predpokladaného legislatívneho procesu, ktorý mal zavŕšiť snaženie oboch partnerských subjektov.²²

Vzájomná dôvera medzi partnermi bola rovnako limitovaná. V priebehu trvania projektu sa dokonca ešte oslabovala, čo vyplývalo z akcií a reakcií na stranách oboch partnerov. Už pri príprave projektu a rozdeľovaní úloh partneri dostatočne nespolupracovali. Rada mládeže Slovenska miestami vystupovala tak, ako keby ministerstvo nemalo mať samostatnú zodpovednosť za žiadnu projektovú aktivitu. Viaceré úlohy zobrala výhradne na svoje plecia, čo však spôsobilo, že predstavitelia MŠVVaŠ SR nadobudli pocit, že sú z celého procesu projektovej implementácie naschvál vynechávaní.²³ Vzájomná komunikácia prebiehala na začiatku projektu viac-menej štandardným spôsobom (najmä elektronicky, no uskutočnilo sa aj viacero osobných stretnutí), ale postupom času sa vzťahy začali zhoršovať a to sa nevyhnutne odrazilo aj na kvalite komunikácie. Osobné stretnutia sa uskutočňovali aj v pokročilejších implementačných etapách projektu, ale zvyčajne ich iniciovala Jana Gažurová z pozície odbornej garantky projektu za Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Pokiaľ ide o pohľad na splnenie cieľov projektu, partneri sa v tejto otázke nezhodnú. Z pohľadu rady bolo splnené všetko, čo malo byť splnené. Ministerstvo však identifikovalo viaceré nedostatky. Plnenie úloh zo strany rady považuje taktiež za nedostatočné. Významnú výhradu formulovalo napríklad ministerstvo k zapájaniu vlastných zástupcov do „spoločných aktivít“, pretože podľa jeho vyjadrenia očakávalo, že rada začlení zástupcov ministerstva do ňou realizovaných úloh v oveľa väčšej miere a umožní im primerane participovať na všetkom, čo malo súvis s implementáciou tohto pilotného projektu.²⁴

V prípade personálnych projektových kapacít nastal na strane ministerstva od samého začiatku projektu problém. MŠVVaŠ SR odmietlo čerpať prostriedky projektu a zároveň požiadalo o možnosť zapojiť externého spolupracovníka, ktorý by vykonával projektové úlohy v mene ministerstva. Tejto žiadosti nebolo možné vyhovieť vzhľadom na nastavenie a podmienky grantovej schémy, a tak ministerstvo počas celej doby trvania projektu nečerpalo žiadne pridelené finančné prostriedky. Podľa zástupcov projektu na strane MŠVVaŠ SR aj to bol dôvod, prečo mali miestami pasívnejší prístup k plneniu projektových úloh i k celému

²² Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

²³ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

²⁴ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

projektu. Projektové úlohy totiž museli poverení zamestnanci ministerstva vykonávať nad rámec ich ďalších pravidelných úloh a zároveň projekt nevnímali ako prioritný (vedúci odboru, ktorý nastúpil do svojej funkcie v čase začiatku implementácie projektu, dokonca nebol s obsahom projektu stotožnený). V tomto kontexte ich prístup nie je až taký prekvapujúci, no namiesto sa objavuje otázka, prečo vôbec MŠVVaŠ SR potom do takéhoto projektu vstupovalo.

Ako už bolo spomenuté v predchádzajúcich častiach, zapojení partneri nepracovali, respektíve nekoordinovali svoj spoločný postup. Dokonca nevyužili ani prístup v zmysle: „ak my splníme naše úlohy a vy splníte vaše, v istom momente dôjde k prelínaniu či prepojeniu a tým aj k splneniu projektových cieľov“. Partneri totiž nielen nespolupracovali, ale neboli dohodnutí ani na prepájanie vlastných výstupov. Zároveň je potrebné konštatovať, že partnerské subjekty sledovali pri implementácii projektu aj vlastné ciele a v istom momente rezignovali na plnenie spoločných cieľov, ktoré vyplývali z projektovej dokumentácie. Na jednej strane nízke zapojenie ministerstva do prípravy projektu spôsobilo, že jeho zástupcovia nevnímali definované ciele ako spoločné ciele, na druhej strane je nutné zdôrazniť aj to, že partneri mali aj latentné ciele, ktoré neformulovali navonok voči druhému partnerovi.

Priebežný monitoring poukázal na zaujímavý, no nie zriedkavý fenomén. Napriek existujúcemu napätiu vnútri projektového partnerstva navonok partneri aspoň v prvej časti projektovej implementácie formulovali skôr zdržanlivé vyjadrenia. Spoluprácu označovali za štandardnú a ich obavy sa týkali skôr administratívnej záťaže, než obsahu projektu. Až v neskoršom priebehu implementácie dochádzalo k otvorenejším prejavom kritiky a táto sa vracala aj do minulých udalostí, čo odhalilo pozadie celého konfliktu medzi hlavnými projektovými partnermi.²⁵ Napriek tomu, že partnerské subjekty sa začali kritizovať a obviňovať v inštitucionálnej rovine, pozorovania potvrdili, že veľká časť napätia vychádzala z interpersonálneho vzťahu, ktorý medzi sebou mali hlavní zástupcovia partnerov, teda Michal Považan na strane Rady mládeže Slovenska a Ivan Hromada ako hlavný zástupca Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. Ich vzájomná animozita bola otvorená (i keď na verejnosti sa ju pokúšali potlačovať) a najmä v priebehu druhej časti implementácie projektu už dochádzalo k nechote k vzájomným stretnutiam.

Tento fenomén významným spôsobom ovplyvnil nielen implementačnú fázu projektu, ale aj kvalitu jeho výstupov. Na lepšiu ilustráciu danej situácie je možné uviesť moment, keď vyhrotené napätie viedlo k tomu, že predstavitelia rady sa pokúsili obísť svojho partnera a komunikovali svoje požiadavky priamo s ministerkou. Okrem toho požiadali aj o zmenu na poste zástupcu ministerstva v tomto projekte. Zástupcovia ministerstva označili tieto aktivity rady ako „politické hry“ a odmietli sa na nich zúčastňovať.

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti sa prostredníctvom svojej odbornej garantky snažil zmierňovať existujúce napätie a zvolil cestu osobných stretnutí so zámerom vyjasniť si pozície, priority a spoločné ciele. Ako priznala aj samotná garantka: *Komunikácia so zástupcami projektových partnerov v tomto konkrétnom projekte nebola jednoduchá. Týka sa to oboch zúčastnených strán. Napriek snahe a viacerým spoločným*

²⁵ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

*stretnutiam nedošlo k zlepšeniu vzájomných vzťahov a zároveň k zlepšeniu fungovania spolupráce na samotnom projekte.*²⁶

Problémom bola aj apatickosť projektových partnerov vo vzťahu k „spoločným“ aktivitám. Napríklad, ministerstvo opakovane nadobúdalo pocit, že niektoré úlohy meškajú, prípadne nie sú plnené v rámci dohodnutých mantinelov či v súlade so schválenou projektovou dokumentáciou, no napriek tomu iniciatívne nekonalo. Projekt ako taký totiž nevnímali jeho zástupcovia ako prioritu. Navyše, hlavný výstup projektu, ktorým bol návrh legislatívnych úprav zákona o podpore práce s mládežou, vyplýval tak či tak z ich pracovnej činnosti a projektové aktivity vnímali skôr ako nadbytočnú záťaž. Celú situáciu z ich pohľadu komplikoval aj postoj a správanie rady, ktorá miestami ani nepočítala s aktívnou účasťou MŠVVaŠ SR, a jej zástupcovia sa nepokúšali aktívnejšie zapojiť zástupcov ministerstva do niektorých projektových aktivít.²⁷

Zapojení partneri vo všeobecnosti nenašli zhodu v komunikačných nástrojoch, respektíve v organizácii a koordinácii komunikácie, pre účel oslovenia a zapojenia čo najširšej verejnosti. Pre účely prípravy plánovaných strategických materiálov využila rada vlastné kapacity. Až keď mala pripravený prvý návrh, tento sa snažila komunikovať s mládežníckymi organizáciami, no je nutné poznamenať, že komunikovala najmä s vlastnou členskou základňou. Pre účely pripraveného návrhu materiálov zorganizovala štyri regionálne verejné diskusie (v mestách Banskej Bystrici, Prešove, Trnave a Bratislave), na ktoré mali prístup nielen predstavitelia jej členských mládežníckych organizácií, ale tiež predstavitelia iných organizácií i široká odborná či laická verejnosť. Účasť na týchto podujatiach však nebola veľmi vysoká a ministerstvo radu kritizovalo najmä preto, lebo samo nemalo možnosť spolupodieľať sa na ich organizácii. Oveľa závažnejšou však bola kritika ministerstva voči rade, že táto neumožnila dostatočným spôsobom zapojenie širokej verejnosti a tých organizácií, ktoré nie sú členskými organizáciami rady. Týmto MŠVVaŠ SR ospravedlnilo vlastnú iniciatívu, keď bez konzultácie s Radou mládeže Slovenska zverejnilo na svojej internetovej stránke zámer novelizovať zákon o podpore práce s mládežou a zároveň o tejto iniciatíve e-mailom informovalo vybrané mládežnícke organizácie.

Aj tieto príklady poukazujú na to, že partneri nekomunikovali primerane a nespolupracovali ani pri takej fundamentálnej otázke, ako je výber komunikačného mixu pri participatívnom spôsobe tvorby verejnej politiky. Pozitívnym prvkom bolo zapojenie PDCS do moderovania verejných diskusií, na ktorých boli zbierané podnety zo strany verejnosti.

Pokiaľ ide o zapájanie širokej verejnosti i zainteresovaných aktérov do tvorby mládežníckej politiky v tomto konkrétnom prípade, je nutné uviesť hneď niekoľko zaujímavých skutočností. Široká verejnosť mala možnosť zúčastniť sa na všetkých verejných diskusiách iniciovaných zo strany Rady mládeže Slovenska, ktoré mali zámer predstaviť pripravené materiály a zároveň zozbierať podnety zo strany verejnosti. Pozvánky rada distribuovala predovšetkým vlastným členským mládežníckym organizáciám, ale účasť nebola limitovaná a zúčastniť sa na týchto podujatiach mohol prakticky ktokoľvek. MŠVVaŠ SR zverejnilo na podporu účasti na týchto

²⁶ Rozhovor s odbornou garantkou pilotného projektu za Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

²⁷ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

podujatiach oficiálnu výzvu na svojej internetovej stránke. Samotnej rade však adresovalo jasnú kritiku. Prvým kritizovaným momentom bolo to, že rada oslovovala predovšetkým vlastné členské organizácie, čo ministerstvo považovalo za neochotu prizvať do pripomienkového procesu aj ďalšie, nečlenské mládežnícke organizácie. Tým druhým bola samotná organizácia podujatí, pretože napríklad čas ich konania spôsoboval, že účasť viacerých subjektov nebola možná (napríklad rôznych neorganizovaných komunít pracujúcich s mládežou či samotnej školopovinnej mládeže).

Z kvantitatívneho hľadiska platí, že na podujatiach organizovaných Radou mládeže Slovenska v rámci implementácie tohto projektu sa zúčastnilo celkovo 52 osôb.²⁸ Týmto bolo umožnené priamo sa vyjadriť k problematike práce s mládežou, mládežníckej politike i navrhovaným legislatívnym zmenám. Rada hodnotí diskusie ako živé a ocenila tiež vstup PDCS, ktorý ako externý subjekt zabezpečoval moderovanie týchto diskusií. Cieľom akcií bolo podľa rady nielen informovať verejnosť o zámere rady, ale tiež zozbierať podnety zo strany verejnosti k tomuto zámeru. Aj v tomto prípade však ministerstvo poukazovalo na skutočnosť, že rada pozývala na svoje podujatia najmä zástupcov vlastnej členskej základne. Zároveň zástupcovia ministerstva upozornili na fakt, že verejnosť nebola následne primeraným a dostatočným spôsobom informovaná o naložení s jej podnetmi.²⁹ Nešlo totiž o riadne zákonom stanovené pripomienkové konanie (čo by zaväzovalo ministerstvo) a rada zbierala podnety spoločne, čo znamenalo, že pri ich vyhodnotení nebolo možné viacerých účastníkov priamo informovať o ich vlastných podnetoch. Ministerstvo túto kritiku adresovalo rade, ale až po ukončení príslušnej implementačnej etapy, keď už bolo príliš neskoro na nápravu. Proaktívnym pôsobením sa pritom dalo viacerým takýmto nedostatkom pomerne ľahko vyhnúť. Aj rada však mala výhrady k aktivitám ministerstva. Napríklad, jej zástupcovia upozornili, že do participatívnych aktivít realizovaných ministerstvom nie je rada prizývaná.

Partnerom sa síce potenciálne podarilo osloviť všetky dotknuté subjekty, ale pohľad na reálnu mieru participácie poukazuje na neefektívnosť komunikácie a nízku účinnosť zvolených komunikačných nástrojov. Do implementačnej fázy projektu tak boli zapojené iba vybrané mládežnícke organizácie, čo nebolo cieľom, pretože iné organizácie mohli nadobudnúť pocit exklúzie. Participácia tak síce bola formálne otvorená a verejnosť sa mohla do implementačnej fázy projektu zapájať, no nedbalosť či nedostatočná aktivita partnerov vyústili do stavu, keď participácia bola výrazne limitovaná. Až zarážajúco vyznieva fakt, že odborná garantka pilotného projektu za úrad musela opakovane obom projektovým partnerom zdôrazňovať záväzok, respektíve očakávanie zapájania čo najširšej verejnosti. Ale v tomto kontexte potom neprekvapuje, že verejnosť bola oslovovaná iba klasickým, pomerne formálnym spôsobom, čo vyvolalo zapojenie najmä tradičných („overených“) aktérov, a k samotnej iniciatívnosti nebola širšia verejnosť nijako motivovaná.

Projektívni partneri si v rámci nepravidelných projektových stretnutí priebežne vyhodnocovali postup a vzájomne si poskytovali spätnú väzbu. Na začiatku však táto spätná väzba bola viac formálna a partneri svoju nedôveru a nesúhlas skrývali (spätnú väzbu poskytovali najmä

²⁸ Gušťařík, P. – Žilinská, M. 2018. Správa PDCS z participatívneho procesu k zmene zákona o podpore práce s mládežou. Dostupné z: http://mladez.sk/wp-content/uploads/2018/12/Sprava_z_participativneho_procesu_doplnena-1-1-1.pdf (20. 8. 2019).

²⁹ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

Michal Považan a Ivan Hromada). Neskôr, keď vzájomná kritika prerástla do otvoreného konfliktu, spätná väzba už nemala vplyv na zlepšenie vzťahov a priebeh projektu. Reakcie na kritiku a prijaté opatrenia zapojených partnerov v priebehu implementácie projektu boli veľmi limitované.

Návrhy partnerov boli zverejňované na internetových stránkach oboch partnerských subjektov. Tieto návrhy obsahovali aj zdôvodnenia. Spätná väzba získavaná od participujúcich subjektov bola však objemovo limitovaná. Miestami sa dokonca otvárali otázky transparentnosti celého postupu a projektoví partneri sa navzájom kritizovali a obviňovali zo sledovania úzkych záujmov, ktoré nerátajú s integráciou podnetov zo strany širokej verejnosti.

Napriek deklarovanej spolupráci v rámci priebežného monitoringu, na základe uskutočnených pozorovaní a realizovaných rozhovorov je potrebné konštatovať, že pre tento pilotný projekt nebolo charakteristické vzájomné porozumenie hlavných projektových partnerov. To sa prejavilo nielen v neefektívnej spolupráci (ak vôbec o spolupráci možno hovoriť), ale tiež v tom, že títo partneri nesledovali spoločný cieľ. Naopak, vzájomná nedôvera medzi zástupcami verejného sektora a mimovládneho sektora sa v priebehu projektovej implementácie iba prehľbovala. V konečnom dôsledku táto (ne)spolupráca mala vplyv aj na úspešnosť celého projektu z pohľadu využitia participačných mechanizmov. Na tomto mieste je možné vyzdvihnúť štyri fundamentálne príčiny spomínanej (ne)spolupráce:

- Hlavní zástupcovia projektových partnerov si osobnostne takpovediac „nesadli“. Obaja sa snažili zastávať pozíciu lídra a namiesto partnerstva svojmu oponentovi ponúkali skôr submisívnu pozíciu, z ktorej by jasne vyplynulo, ktorý z partnerských subjektov je ten dôležitejší. Zatiaľ čo zástupca ministerstva zdôrazňoval fakt, že *ministerstvo je ústredný orgán štátnej správy, ktorý je zodpovedný za definovanie priorít v danej politike i všetky relevantné legislatívne návrhy, a v rade je organizovaných iba časť subjektov venujúcich sa mládežníckej politike na Slovensku,*³⁰ zástupca rady sa snažil vychádzať z toho, že *rada je strešnou organizáciou združujúcou signifikantnú časť organizácií pracujúcich s mládežou a ministerstvo je typickým ústredným a byrokraticky fungujúcim orgánom, ktorý je priveľmi vzdialený bežným potrebám mládežníckych organizácií.*³¹
- Reprezentant MŠVVaŠ SR neprejavoval dostatočný záujem o tento projekt už od samotného začiatku. V rozhovoroch bolo napríklad uvedené aj to, že *táto oblasť nie je aktuálne prioritnou oblasťou pre ministerstvo.*³² Toto konštatovanie neznamena, že daný zamestnanec k svojej práci alebo agende mládežníckej politike nepristupuje dostatočne kvalitne, ale na druhej strane platí, že vo vzťahu k pilotnému projektu vystupoval skôr pasívne a vzhľadom na jeho možný účinok bol pesimistický. Svoj postoj okrem iného odvádzal od konštatovania, že Rada mládeže Slovenska nedokáže hovoriť za celú mládež na Slovensku a nadobudol pocit, že svojou aktivitou sa snaží vylúčiť tie organizácie i neorganizovaných mládežníkov, ktorí sa nehlásia k jej štruktúram.

³⁰ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

³¹ Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

³² Rozhovory so zástupcami Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Rady mládeže Slovenska.

V tomto kontexte je vhodné zdôrazniť, že nikto z nadriadených zamestnancov ministerstva (teda napríklad ministerka alebo príslušný štátny tajomník) nevstúpil do implementačnej fázy projektu a nepodporil daný projekt ako prioritnú aktivitu ministerstva. Vo výsledku tak bol tento projekt, pravdepodobne, vnímaný ako projekt s nízkou prioritou, čo nepodporovalo motiváciu poverených zamestnancov ministerstva pri jeho realizácii, pretože ho vnímali ako „povinnú jazdu“, respektíve ako povinnú aktivitu, ktorej výsledok však nie je dôležitý. Inými slovami, hlavný reprezentant ministerstva nebol stotožnený s významom projektu, jeho cieľmi a plánovanými aktivitami.

- Zástupcovia ministerstva zastávali pozíciu, že plánovaný návrh zákona spracujú vo svojej réžii, a to bez ohľadu na to, či pri tom Rada mládeže Slovenska bude, alebo nebude. Táto skutočnosť bola explicitne formulovaná aj vo vzťahu k partnerskému subjektu, čo nepodporilo vzájomnú dôveru a rešpekt medzi projektovými partnermi.
- Poslednou, no nemenej dôležitou príčinou nedostatku spolupráce bol nesúlady v politických cieľoch a prístupoch projektových partnerov. Na jednej strane rada nevnímala potrebu zapájať do realizácie projektu také mládežnícke organizácie, ktoré nie sú integrované do jej štruktúr, s čím nesúhlasilo ministerstvo, pretože jeho predstavitelia boli presvedčení, že je potrebné zapojiť aj tých, ktorí sú neorganizovaní a tých, ktorí nepatria do štruktúr rady. Na druhej strane, pre radu bola dôležitá otázka financovania a redistribúcie zdrojov prostredníctvom ňou ponúkaného nástroja (fondu), čo sa nestretlo s porozumením u zástupcov ministerstva a vnímali to ako „partizánsku aktivitu“ a snahu o monopolizáciu vlastného postavenia zo strany rady.

Z formálneho hľadiska boli v rámci projektu splnené všetky stanovené úlohy. Partneri predložili dva návrhy zákona o podpore práce s mládežou, súvisiaci akčný plán, návrh nového znenia kritérií podpory mládežníckych organizácií v programoch pre mládež realizovaných MŠVVaŠ SR a tiež návrh kritérií podpory poskytovateľov práce s mládežou a aktívnych mladých ľudí zo strany subjektov štátnej správy a samosprávy. Ak sa však pozrieme na priebeh projektu z hľadiska princípov, ktoré sa viažu k participatívnej tvorbe verejných politík, je potrebné formulovať vážne výhrady. Už skutočnosť, že partneri nakoniec vypracovali dva návrhy zákonov (každý partner vo vlastnej réžii), vypovedá o mimoriadne problematickom vzťahu partnerských subjektov. Na celkové zhodnotenie projektu môže vhodne poslúžiť nasledujúci výrok odbornej garantky za Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti: *Oni nechápu, čo je participácia. Okrem nepochopenia samotnej participácie projekt ovplyvnili aj vlastné politické ciele a ambície predstaviteľov projektových partnerov.*³³

³³ Rozhovor s odbornou garantkou pilotného projektu za Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.