

NA SPOLUPRÁCI ZÁLEŽÍ

ISBN 978-80-89051-89-2



9 788089 051892

Reflexia spolupráce
mimovládnych neziskových
organizácií a tvorcov
politik vo formulovaní
verejných politik

NA SPOLUPRÁCI ZÁLEŽÍ


Hana Mravcová & Tomáš Winkler



Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti



Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti



Reflexia spolupráce
mimovládnych neziskových
organizácií a tvorcov
politik vo formulovaní
verejných politik

NA SPOLUPRÁCI ZÁLEŽÍ

SOCIÁLNE SLUŽBY A SOCIÁLNA POMOC,
ZDRAVOTNÍCTVO, ROZVOJOVÁ SPOLUPRÁCA
A HUMANITÁRNA POMOC

Hana Mravcová & Tomáš Winkler

NA SPOLUPRÁCI ZÁLEŽÍ

Reflexia spolupráce mimovládnych neziskových organizácií
a tvorcov politik vo formulovaní verejných politik

Sociálne služby a sociálna pomoc, zdravotníctvo, rozvojová spolupráca
a humanitárna pomoc

Vydalo: © Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Autori © Hana Mravcová, Tomáš Winkler

Zodpovedná redaktorka: Alena Petrželková

Jazyková korektúra: Ivana Gibová

Obálka a grafický dizajn © Zuzana Chmelová

Bratislava 2023

ISBN 978-80-89051-89-2

Publikácia je súčasťou národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti
participatívnej tvorby verejných politik II.

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

ZOZNAM POUŽITÝCH SKRATIEK

Na tomto mieste sa chceme poďakovať našim respondentom za ich ochotu, čas a zdieľanie cenných informácií a skúseností, ktoré tvoria základ tejto analýzy. Za podporu a vedenie v priebehu výskumu i písania analýzy ďakujeme Barbare Gindlovej, odbornej garantke Národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík 2. Za cenné rady a pripomienky pri realizácii tejto analýzy ďakujeme Alexandre Polákovej Suchalovej a Anne Šestákovej, našim drahým kolegyniam z Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

| | |
|--------------------|--|
| Ambrela | Platforma rozvojových organizácií – Ambrela |
| Komora MNO | Komora mimovládnych neziskových organizácií pri Rade vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie |
| MNO | mimovládna nezisková organizácia |
| MPK | medzirezortné pripomienkové konanie |
| MPSVR SR | Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky |
| MV SR | Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky |
| MZ SR | Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky |
| MZVaEZ | Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky |
| PDCO | Platforma dobrovoľníckych centier a organizácií |
| PPK | predbežné pripomienkové konanie |
| Rada vlády pre MNO | Rada vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie |
| ÚOŠS | Ústredné orgány štátnej správy |
| ÚSV ROS | Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti |
| VP | verejná/é politika/y |
| VPK | vnútorné pripomienkové konanie |

SLOVNÍK POJMOV

Pojmom **ministerstvá** referujeme k výkonným inštitúciám štátnej správy a ich organizačným jednotkám či podriadeným inštitúciám v rámci ich kompetenčného záberu.¹

Tvorcovia verejných politík (VP) označujú nami špecifikovanú skupinu respondentov z ÚOŠS (viď str. 15, *Tabuľka 3*). Pojem zároveň vychádza z konceptu, ktorý približujeme v kapitole 2. *Teoretické ukotvenie výskumu*. Keďže skupina respondentov z ÚOŠS bola identifikovaná len z prostredia rezortov, pri prezentácii našich zistení a odporúčaní (kapitola 4. *Čo sme zistili?*) používame namiesto termínu ÚOŠS označenie *ministerstvá*.

Platformy MNO predstavujú ekvivalentný termín pre strešné organizácie MNO, ktoré združujú svojich členov a pozorovateľov, t. j. MNO, a spájajú ich spoločnou víziou, stratégiou, hodnotami a cieľmi. V rámci nášho skúmania sme sa zamerali na platformy, ktoré majú členstvo v Rade vlády MNO.²

Termín **zástupcovia mimovládnych neziskových organizácií (MNO)** používame v zmysle nami špecifikovanej skupiny respondentov z mimovládneho neziskového prostredia. Patria sem respondenti z **platforiem MNO a členských organizácií platforiem** (viď s. 15, *Tabuľka 3*). V prípade, že referujeme všeobecne k aktérom pôsobiacim v mimovládnom sektore, uvádzame to v poznámke pod čiarou.

Termín **verejnosť** chápeme v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Podľa neho pod verejnosť spadá jedna fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny (Čl. 1, § 3, písm. r).

Pojem **tematicko-sektorové oblasti** označuje oblasti verejných politík, v ktorých sledujeme spoluprácu tvorcov politík a zástupcov MNO v procese formulovania VP.


ZOZNAM OBRÁZKOV A TABULIEK

| | |
|------------|---|
| Obrázok 1 | Fázy cyklu tvorby verejnej politiky |
| Tabuľka 1 | Výber platforiem |
| Tabuľka 2 | Výber tematicko-sektorových oblastí |
| Tabuľka 3 | Rozdelenie respondentov |
| Tabuľka 4 | Analytické kategórie výskumu |
| Tabuľka 5 | Motivácie MNO k zapojeniu sa do formulovania VP |
| Tabuľka 6 | Motivácie zapojiť MNO do formulovania VP |
| Tabuľka 7 | Spôsob a kritériá výberu MNO do procesu formulovania VP |
| Tabuľka 8 | Roľa Rady vlády pre MNO, resp. Komory MNO vo formulovaní VP |
| Tabuľka 9 | Prínosy MNO v procese formulovania VP |
| Tabuľka 10 | Nedostatky a výzvy spolupráce medzi MNO a tvorcami politík pri formulovaní VP |
| Tabuľka 11 | Návrhy zástupcov MNO a tvorcov politík na riešenie nedostatkov a zlepšenie spolupráce vo formulovaní VP |

¹ Napríklad ide o sekcie a odbory ministerstiev, ďalej Inštitút pre výskum práce a rodiny alebo Regionálny úrad verejného zdravotníctva.

² Viď zdôvodnenie v podkapitole *Výber skúmaných prípadov* na s. 18 – 19.

| | |
|---|--------------|
| 1. Úvod | // 10 |
| 2. Teoretické ukotvenie výskumu | // 12 |
| 3. Ako sme postupovali? | // 16 |
| 3.1. Cieľ výskumu a výskumné otázky | // 17 |
| 3.2. Rámec pre analýzu spolupráce MNO a tvorcov verejných politík | // 18 |
| Výber skúmaných prípadov | // 18 |
| Metóda zberu dát a výber respondentov | // 22 |
| Analýza získaných dát | // 23 |
| 3.3. Limity výskumu | // 25 |
| 4. Čo sme zistili? | // 28 |
| 4.1. Spôsob účasti mno vo formulovaní verejných politík | // 29 |
| 4.2. Motivácia k zapojeniu mno do formulovania verejných politík | // 32 |
| 4.3. Spôsob účasti MNO vo formulovaní verejných politík | // 36 |
| 4.4. Rola Rady vlády pre MNO a Komory MNO vo formulovaní verejných politík | // 39 |
| 4.5. Prínosy MNO v procese formulovania verejných politík | // 42 |
| 4.6. Fázy a úrovne spolupráce | // 44 |
| 4.7. Formy a modely spolupráce | // 45 |
| 4.8. Nedostatky a výzvy spolupráce medzi MNO a tvorcami politík vo formulovaní verejných politík | // 48 |
| 4.9. Sebareflexia a vnímanie vlastných limitov | // 56 |
| 4.10. Návrhy riešení nedostatkov a zlepšenia spolupráce medzi tvorcami politík a MNO vo formulovaní verejných politík | // 57 |
| 5. Priestor na ďalšie skúmania | // 62 |
| 6. Záver | // 64 |
| 7. Zhrnutie návrhov a odporúčaní | // 68 |
| Zoznam zdrojov | // 72 |
| Primárne zdroje | // 73 |
| Rozhovory | // 73 |
| Ostatné primárne zdroje | // 74 |
| Sekundárne zdroje | // 75 |



Úvod

Kľúčom k tvorbe kvalitných verejných politík je spolupráca rôznych aktérov, t. j. zástupcov občianskej spoločnosti, MNO, odborníkov, akademikov, inštitúcií verejnej správy či podnikateľského sektora. V opačnom prípade hrozí, že sa verejné politiky budú tvoriť „od zeleného stola“ a nebudú dostatočne reflektovať problémy a potreby verejnosti.

Cestou k zlepšeniu fungovania verejnej správy, a v užšom zmysle i spolupráce medzi ÚOŠS a verejnosťou pri formulovaní VP, je hľadanie vzájomného pochopenia medzi aktérmi. Preto možno za hlavný prínos predkladanej analýzy považovať to, že sa na interakcie v oblasti tvorby verejných politík pozerá dvoma optikami – pohľadom tvorcov politík i zástupcov mimovládnych neziskových organizácií. Pomyselný hlas týchto aktérov prehovorí v texte aj v podobe citátov z rozhovorov.

Cieľom predkladanej *policy* analýzy je opísať vnímanie doterajšej spolupráce MNO a tvorcov politík pri formulovaní verejných politík v troch vybraných tematicko-sektorových oblastiach na národnej úrovni. Súčasne je zámerom priniesť odporúčania pre skvalitnenie a zefektívnenie spolupráce medzi uvedenými aktérmi. Nevyhnutným predpokladom je však poznanie súčasného stavu spolupráce – teda mať vedomosť o tom, ako interakcie vznikajú, ako prebiehajú a čo aktéri považujú za ich prekážky a výzvy. Analýza preto vznikla na základe kvalitatívneho zberu dát, ktorý bol realizovaný od júna do novembra 2022 vo forme dvadsiatich troch pološtruktúrovaných rozhovorov so zástupcami MNO a tvorcami politík.

Prvá kapitola textu sa venuje teoretickému ukotveniu našej analýzy a konceptualizácii základných pojmov. V nasledujúcej časti textu sa dočítate o tom, ako sme počas realizácie analýzy postupovali – aké sú výskumné otázky; na základe čoho sme vybrali tri nami sledované tematicko-sektorové oblasti a respondentov pološtruktúrovaných rozhovorov; a ako sme uskutočnili kvalitatívnu analýzu dát. V ďalších kapitolách postupne predstavujeme naše zistenia o vzniku a priebehu spolupráce medzi aktérmi a prekážkach a výzvach spolupráce z perspektívy respondentov. Súčasťou týchto kapitol sú aj závery a odporúčania, a tiež citáty respondentov z pološtruktúrovaných rozhovorov.³ Tie slúžia na ilustráciu prezentovaných záverov a na oživenie textu prostredníctvom autentického pohľadu aktérov. V závere prinášame zhrnutie zistení analýzy, návrhov a odporúčaní.

³ Pre zachovanie autenticity sme citáty uverejnené v analýze nepreformovali do spisovného jazyka. Vykonali sme len drobné úpravy v záujme plynulosti čítania (napr. opravu nesprávneho skloňovania alebo odstránenie „slovných barličiek“). Tieto úpravy však nezmenili obsahový význam výrokov.

2.

Teoretické ukotvenie výskumu

V texte operujeme s viacerými konceptmi, ktoré je pre jasné pochopenie cieľa a výstupov *policy analysis* výskumu⁴ potrebné čitateľovi priblížiť. Pri konceptualizácii pojmov vychádzame z modelu *policy-making system*⁵ a širšieho teoretického rámca *good governance*,⁶ pričom tento rámec doplníme o naše chápanie problematiky a tiež analytické výstupy ÚSV ROS v oblasti participatívnej tvorby verejných politík.

Pre účely nášho výskumu chápeme **verejné politiky** ako „súhrn vládnych aktivít,⁷ ktoré priamo alebo sprostredkované ovplyvňujú život občanov štátu“ (Peters, 1989: 4), pričom tieto aktivity sledujú dosahovanie kolektívnych cieľov (Colebatch, 1998). Samotný pojem verejná politika je veľmi široký a zahŕňa nielen výstup v podobe legislatívneho či nelegislatívneho materiálu, ale aj dynamickú zložku formulovania politík.⁸ Práve na samotný proces formulovania verejných politík na národnej úrovni sa zameriavame v predkladanej *policy* analýze, pričom výstupmi týchto procesov môžu byť napríklad akčné plány, krátkodobé až dlhodobé koncepcie a stratégie, reformné zámery alebo legislatívne materiály, ktoré majú dočasný či dlhodobý dopad na zainteresovaných aktérov a občanov.

Cyklus tvorby verejných politík⁹ predstavuje životný cyklus verejnej politiky v rámci politického systému štátu. Zahŕňa iniciatívny zámer, formulovanie podoby verejnej politiky, jej schválenie, monitoring a evaluáciu. Cyklus tvorby VP nemusí mať vždy konečnú fázu, keďže evaluácia môže vyústiť do prípadného preformulovania a revízie prijatých rozhodnutí – teda do fázy novej politickej iniciatívy. Z tohto hľadiska môžeme na cyklus tvorby VP nazerať aj ako na nikdy nekončiaci proces (viď napr. modely autorov Dunn, 1994: 15, Easton, 1973: 30; Jann, 1981: 17; Schito, 2022).

Proces formulovania verejnej politiky,¹⁰ ktorý je súčasťou *cyklu tvorby verejných politík*, vnímame ako proces nastavovania podoby a znenia verejnej politiky za možnej účasti aktérov z externého prostredia, ktorý je ukončený prijatím VP. Pre účely nášho výskumu však proces formulovania VP ohraničujeme vstupom do **legislatívneho procesu**,¹¹ keďže nás zaujíma počiatočná

⁴ Pre viac informácií viď napr. Fiala and Schubert (2000), Fischer and Miller (2017).

⁵ Pre viac informácií viď napr. Fiala and Schubert (2000: 55 – 65), Jann (1981: 17).

⁶ Pre viac informácií viď napr. prehľad *The Concept of Governance and Public Governance Theories* (Katsamunská, 2016), *Governance* (Kjær, 2011).

⁷ Pojem vláda v tomto prípade je vnímaný v širokom zmysle slova (Peters, 1989: 4).

⁸ Pre viac informácií viď napr. Burch and Wood (1993).

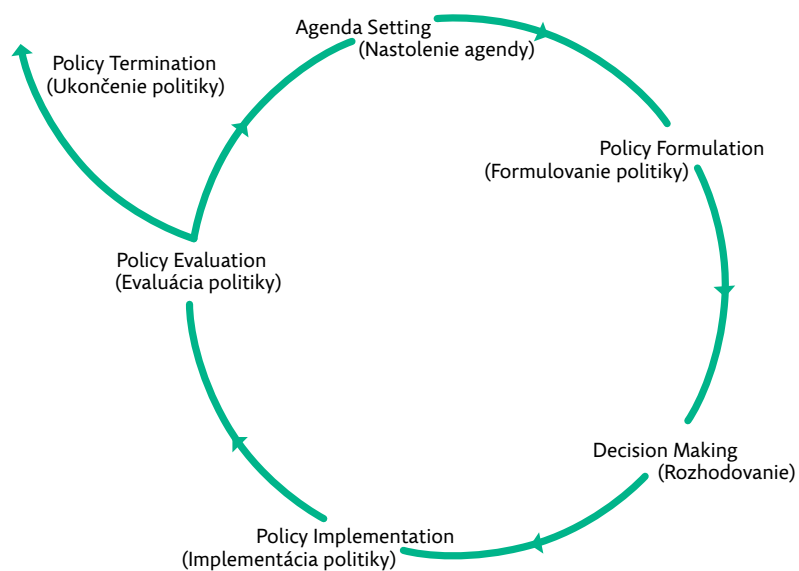
⁹ Z anglického *policy-making cycle*.

¹⁰ Z anglického *policy formulation*.

¹¹ T. j. pred vstupom do PPK, VPK a MPK.

fáza formulovania politík, o ktorej v slovenských podmienkach nedisponujeme dostatočným množstvom dát. Je to spôsobené najmä tým, že tento proces je len výnimočne dokumentovaný a existujúce záznamy sú často parciálne a nedostupné pre verejnosť.

Obrázok 1: Fázy cyklu tvorby verejnej politiky



Zdroj: Autori podľa Schito, 2022

Tvorcov verejných politík,¹² napriek tomu, že odborná literatúra ich chápe širšie, pre účely nášho výskumu ohraničujeme na zamestnancov ÚOŠS a ich príslušných organizácií,¹³ ktorí pracujú na verejnej politike z pozície gestora alebo sú za jej tvorbu zodpovední.

¹² Z anglického *policy makers*. Pre viac informácií viď napr. Hartmann (2014), Schito (2022a) a pod.

¹³ V kontexte respondentov výskumu ide napríklad o zamestnancov príslušných odborov a sekcií rezortov MZ SR, MZVaEZ SR či MPSVR SR; zástupcov Inštitútu pre výskum práce a rodiny a Regionálneho úradu verejného zdravotníctva. Kompletný zoznam pološtruktúrovaných rozhovorov je k dispozícii na s. 73.

Pod **spoluprácou** sledujeme **interakcie medzi tvorcami VP a mimovládnyimi neziskovými organizáciami** v procese formulovania VP.¹⁴ Zahŕňa to výmenu a poskytovanie informácií, písanie alebo pripomienkovanie materiálov, účasť v pracovných skupinách, účasť na bilaterálnych/multilaterálnych stretnutiach alebo inú formu spolupráce. Samotný pojem spolupráca v našom chápaní nezahŕňa hodnotenie kvality interakcií, teda nevnímame ho v intenciách prívlastkov dobrá/zlá, kvalitná/nekvalitná a podobne.

Pri úrovniach spolupráce tvorcov politík a zástupcov MNO pri formulovaní VP vychádzame z dokumentu *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík* (2014), ktorý rozlišuje štyri úrovne zapojenia verejnosti: informovanie, konzultovanie, spolupráca a spolurozhodovanie. Informovanie však nepovažujeme za participáciu, preto sa sústreďujeme na zvyšné tri úrovne.¹⁵ **Konzultovanie** znamená, že sa verejnosť zúčastňuje diskusií o alternatívach verejnej politiky. Úroveň konzultovania predstavuje základnú minimálnu príležitosť na vstup verejnosti do rozhodovania, pričom dôraz je pri nej na získaní spätnej väzby, napríklad vo forme pripomienkovania vznikajúcej VP. Pri **spolupráci** je verejnosť aktívne zapojená do formulovania znenia VP a účastníkom je umožnené vyjadriť nesúhlas so zamietnutím alebo spôsobom zapracovania ich stanovísk. V takomto prípade tvorcovia politík vynaložia snahu o nájdenie konsenzu alebo kompromisu. V prípade **spolurozhodovania** má verejnosť možnosť aktívne sa zúčastniť rozhodovacieho procesu. Pri tejto úrovni sú rešpektované výsledky zapojenia verejnosti v plnej miere a čo najvernejšie zapracované do návrhu VP.¹⁶

V kontexte úrovni spolupráce hovoríme v texte aj o **fáze zapojenia** MNO do spolupráce s tvorcami politík, čím sledujeme časové hľadisko vzniku spolupráce. Zaujímá nás, v ktorej fáze formulovania politiky vstupujú MNO do spolupráce s tvorcami politík.

Pri analýze spolupráce používame aj termíny **formy** a **modely spolupráce**. Sledujeme nimi, akými modelmi z procesného hľadiska prebieha spolupráca medzi tvorcami politík MNO (napr. prostredníctvom pracovných skupín, okrúhlych stolov, konzultačných fór, individuálnej komunikácie atď.) a aké formy majú interakcie medzi účastníkmi, t. j. či sú napríklad formalizované, neformálne, otvorené, uzavreté, homogénne, heterogénne a pod.

¹⁴ Predpoklad spolupráce medzi ÚOŠS a MNO v tvorbe verejných politík, teda aj v procese formulovania VP, vychádza najmä z [Programového vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2021 – 2024, Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2022 – 2023, Európskeho kódexu správania pre partnerstvo a Odporúčania Rady OECD k Otvorenému vládnutiu z 2017.](#)

¹⁵ V súlade s týmito tromi úrovňami je aj vznikajúci dokument *Princípy a pravidlá zapájania do tvorby verejných politík*, ktorý definuje tri stupne (intenzity) zapojenia verejnosti – diskusiu s verejnosťou, spoluprácu a spolurozhodovanie.

¹⁶ Zdroj: Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík.

3.

Ako sme postupovali?

3.1. CIEĽ VÝSKUMU A VÝSKUMNÉ OTÁZKY

Cieľom výskumu je zistiť, ako MNO a tvorcovia VP popisujú doterajšiu spoluprácu v procese formulovania verejných politík v troch vybraných tematicko-sektorových oblastiach.

Výskumné otázky:

1. Ako MNO a tvorcovia VP popisujú dôvody a proces vzniku spolupráce vo formulovaní verejných politík vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?
 - Zámerom prvej výskumnej otázky je získanie prehľadu o tom, ako a prečo tieto interakcie vznikajú – t. j. aké sú motivácie aktérov k nadviazaniu spolupráce, akým spôsobom spolupráca vzniká a na základe akých kritérií dochádza k výberu zapojených MNO zo strany tvorcov politík.
2. Aké formy a úrovne spolupráce identifikujú MNO a tvorcovia VP vo formulovaní verejných politík vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?
 - V rámci druhej výskumnej otázky nás zaujíma, aká je úloha MNO v tomto procese a do akej úrovne siaha ich zapojenie (t. j. konzultovanie, spolupráca alebo spolurozhodovanie). Zároveň sa výskumná otázka zameriava na možné modely spolupráce (napr. pracovné skupiny, okrúhle stoly, konzultačné fóra atď.) a ich formy (napr. formalizované, neformalizované, otvorené, uzavreté, homogénne, heterogénne a pod.).
3. Aké výzvy a nedostatky identifikujú MNO a tvorcovia VP v rámci spolupráce vo formulovaní verejných politík vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?
 - Tretia výskumná otázka má za cieľ pomenovať výzvy a nedostatky spolupráce, ktoré respondenti v rozhovoroch identifikovali.

3.2. RÁMEC PRE ANALÝZU SPOLUPRÁCE MNO A TVORCOV VEREJNÝCH POLITÍK

ÚBER SKÚMANÝCH PRÍPADOV

Pre výber troch tematicko-sektorových oblastí, v ktorých skúmame spoluprácu tvorcov VP a MNO vo formulovaní VP, sme najskôr identifikovali platformy MNO. Zamerali sme sa na tie, pri ktorých prebieha interakcia s ÚOŠS. Nosné tematické zameranie vybraných platform MNO¹⁷ následne vymedzuje rámec pre skúmané oblasti.

Podmienkou pre výber platform MNO je členstvo v Komore MNO pri Rade vlády pre MNO.¹⁸ Táto špecifikácia vyplýva z faktu, že Rada vlády pre MNO ako poradný orgán predstavuje jediný inštitucionalizovaný mechanizmus spolupráce¹⁹ medzi zástupcami štátu a formálne zvolenými alebo menovanými zástupcami MNO. Na základe toho predpokladáme, že členské platformy Komory MNO a ich organizácie majú prinajmenšom nadviazané kontakty so štátom, prípadne sa tieto kontakty pretavili do dlhodobějších vzájomných vzťahov pri formulovaní verejných politík. Otvára sa tak priestor na skúmanie spolupráce.

Keďže Komoru MNO tvorí dvadsaťštyri platform, bolo potrebné určiť kritériá pre výber troch aktívnych platform MNO, pri ktorých dochádza k spolupráci s ÚOŠS. Kritériá výberu týchto platform sú nasledovné:

- **Aktivita v Rade vlády pre MNO a v Komore MNO:** pravidelná účasť a zapájanie sa na zasadnutiach;²⁰
- **existencia interakcií so štátom pri realizácii verejných politík:** tlačové správy o stretnutiach so zástupcami ÚOŠS, verejné výzvy adresované

¹⁷ Nosné tematické zameranie platform MNO sme určili na základe štatútu platform MNO a následne vyšpecifikovali v komunikácii s ich zástupcami.

¹⁸ Zoznam členov Rady vlády pre MNO (citované 2023-03-10).

¹⁹ Rada vlády pre MNO je poradným orgánom vlády, ktorý vo svojom štatúte upravuje spoluprácu medzi zástupcami MNO a zástupcami verejnej správy.

²⁰ Na základe konzultácie s v tom čase úradujúcou tajomníčkou Rady vlády pre MNO a prezenčných listín zo zasadnutí Rady.

ÚOŠS, zverejnené návrhy legislatívy na webe, pripomienkovanie legislatívy, petície a pod.;²¹

- **existencia vnútorných mechanizmov riadenia a spolurozhodovania v rámci platform ako predpoklad pre interakcie so štátom:** vnútorná interakcia medzi členskou základňou a vedením platformy, existencia výkonných a pracovných orgánov, pravidelné zasadnutia členov a pod.;²²
- **transparentnosť a informovanie o činnosti:** zverejňovanie zoznamu členov, vykazovanie činnosti (zápisy zo stretnutí členskej základne, respektíve výkonnej zložky), správy o činnosti a pod.;²³
- členstvo v nadnárodnej sieti.²⁴

Ku kritériám sme vypracovali metodiku bodového hodnotenia, podľa ktorej sme postupovali pri výbere platform MNO. Na základe *aktivity v Rade vlády pre MNO a v Komore MNO* sme najskôr vyseletovali jedenásť platform, ktoré získali hodnotenie vyššie ako nula (*viď Tabuľka 2*). Tie sme následne posudzovali podľa zvyšných kritérií.

²¹ Na základe rešerše webov.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

Tabuľka 1 – Výber platforiem, vlastné spracovanie²⁵

| PLATFORMY MNO V RADE VLÁDY PRE MNO | KRITÉRIÁ VÝBERU A ICH BODOVANIE | | | | | |
|---|--|--|--|---|---------------------------------------|-------|
| | Aktivita v Rade vlády pre MNO a v Komore MNO (0-2) | Dokázateľná interakcia so štátom pri príprave, implementácii a monitoringu verejných politík (0-5) | Existencia vnútorných mechanizmov riadenia a spolurozhodovania platforiem ako predpoklad pre interakciu so štátom (0-2) | Transparentnosť a informovanie o činnosti (0-3) | Členstvo v nadnárodnej sieti (0-2) | Spolu |
| Platforma dobrovoľníckych centier a organizácií | 2 | 5 | 2 | 3 | 2 | 14 |
| Asociácia na ochranu práv pacientov SR | 2 | 5 | 2 | 3 | 2 | 14 |
| Platforma rozvojových organizácií – AMBRELA | 2 | 5 | 2 | 3 | 2 | 14 |
| SocioFórum | 2 | 5 | 2 | 2 | 2 | 13 |
| Asociácia poskytovateľov sociálnych služieb | 2 | 2 | 1 | 3 | 2 | 10 |
| Rada mládeže Slovenska | 2 | 2 | 2 | 3 | 0 | 9 |
| Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR | 2 | 4 | 0 | 1 | 1 | 8 |
| Asociácia organizácií zdravotne postihnutých občanov SR | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 | 6 |
| EKOFÓRUM | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 4 |
| Slovenský Červený kríž | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Asociácia telovýchovných jednôt a klubov SR | 1 | - | - | - | - | 1 |

Po zosumarizovaní bodového hodnotenia sme vybrali tri platformy MNO, ktorých tematické zameranie zadefinovalo tematicko-sektorové oblasti, v rámci ktorých sme analyzovali spoluprácu (viď *Tabuľka 2*):

Tabuľka 2 – Výber tematicko-sektorových oblastí, vlastné spracovanie

| Platforma MNO | Tematicko-sektorová oblasť VP |
|---|--|
| Asociácia na ochranu práv pacientov SR | oblasť zdravotníctva |
| SocioFórum | oblasť sociálnych vecí a sociálnej pomoci |
| Platforma rozvojových organizácií – AMBRELA | oblasť rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci |

²⁵ V *Tabuľke 1* možno vidieť, že Asociácia telovýchovných jednôt a klubov SR (ďalej len Asociácia) a Slovenský Červený kríž získali čiastkové hodnotenie len v prípade prvého kritéria. Pri Asociácii sme neudeľovali zvyšné body, keďže z dostupných zdrojov nebolo možné získať potrebné informácie vzťahujúce sa k definovaným kritériám. V prípade Slovenského Červeného kríža sme ďalej nehodnotili stanovené parametre, keďže táto organizácia je zriaďovaná podľa osobitného zákona a ako taká nezapadá do rámca zvyšných platforiem. Ak by sme tento fakt ignorovali, mohlo by dôjsť ku skresleniu získaných a analyzovaných dát, a teda aj ku skresleniu konečných výstupov. Pokiaľ ide o Platformu dobrovoľníckych centier a organizácií (ďalej len PDCO), napriek tomu, že jednotlivé kritériá boli posudzované, nezradili sme ju do konečného zoznamu platforiem pre výber tematicko-sektorových oblastí VP, keďže s PDCO sme uskutočnili pilotné testovanie pološtruktúrovaných rozhovorov (viac k pološtruktúrovaným rozhovorom nižšie).

METÓDA ZBERU DÁT A VÝBER RESPONDENTOV

Pre realizáciu výskumu bol z hľadiska získavania dát²⁶ kľúčovým krokom výber respondentov do pološtruktúrovaných rozhovorov spomedzi MNO a tvorcov VP z ÚOŠS. Rozhovory sme realizovali nielen so zástupcami vybraných platforiem, ale aj so zástupcami ich členských organizácií. Spoločnou podmienkou pre výber respondentov bola empirická skúsenosť s procesom formulovania VP.

Vzhľadom na rôznorodosť vybraných respondentov sme vypracovali tri verzie protokolov pološtruktúrovaných rozhovorov. V nich sme sa sústredili na zovšeobecnenú skúsenosť zo vzájomnej spolupráce, ako aj na popis a hodnotenie spolupráce pri konkrétnom procese tvorby verejnej politiky.

Zaradenie, profily a počet respondentov sú nasledovné:

Tabuľka 3 – Rozdelenie respondentov, vlastné spracovanie

| Zaradenie respondenta/ky | Profil respondenta/ky | Počet respondentov |
|-------------------------------------|---|--------------------|
| Platformy MNO | zástupca/kyňa platformy: štatutár/ka, resp. výkonný riaditeľ/riaditeľka a pod.; <i>identifikovaný na základe výberu platforiem (viď Tabuľka 1)</i> | 3 |
| Členské organizácie platforiem MNO* | zástupca/kyňa MNO: štatutár/ka, resp. výkonný riaditeľ/riaditeľka a pod.; <i>identifikovaný na základe odporúčania zástupcu/zástupkyne platformy</i> | 9 |
| ÚOŠS | tvorca verejných politík; <i>identifikovaný na základe rozhovorov s respondentmi z platforiem a členských organizácií</i> | 11 |

*podmienkou výberu je aktivita členskej organizácie na živote a činnosti platformy a tiež aktívne zapájanie sa do tvorby VP

Verejné politiky, v ktorých sme skúmali spoluprácu, definovali v rozhovoroch zástupcovia MNO. Následne nám pomohli identifikovať respondentov z ÚOŠS (viď *Tabuľka 3*), ktorí sa podieľali na procese formulovania týchto VP. Vďaka tomu sme zachytili priamu skúsenosť účastníkov procesov. Skúmané verejné politiky sú v gescii: MZ SR (v oblasti zdravotníctva), MPSVR SR (v oblasti sociálnych služieb a sociálnych vecí), MZVaEZ SR (v oblasti rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci) a MV SR (v oblasti humanitárnej pomoci).

ANALÝZA ZÍSKANÝCH DÁT

Spracovanie výskumných dát prebehlo prostredníctvom kvalitatívnej obsahovej analýzy.²⁷ Obsahová analýza je výskumná technika na vytváranie replikovateľných a validných záverov z textov, prípadne iných materiálov obsahujúcich významy (Krippendorff, 2004: 18). Kvalitatívna obsahová analýza sa zameriava na obsah textov a na charakteristiky skúmaných javov.

Predmetom analýzy boli doslovné prepisy pološtruktúrovaných rozhovorov, pričom sme pri analýze postupovali induktívnym spôsobom – čiže sme naše závery extrahovali z nazbieraných dát. Na účely spracovania dát a následne zodpovedania výskumných otázok sme vypracovali rámec analytických kategórií (viď *Tabuľka 4*), ku ktorým sme hľadali odpovede zo získaných dát.

V prvom kroku sme výskumné dáta kódovali, pričom kódy vychádzali z tematických oblastí a otázok, ktorých sme sa dotkli v rozhovoroch. V nasledujúcom kroku sme kódy a k nim priradené výroky respondentov v syntetizovanej podobe zlučovali a usporiadali do kategórií na základe výskumných otázok.

Tým vznikli analytické kategórie našej analýzy. Pri viacerých analytických kategóriách sme rozlišovali perspektívu tvorcov politik a MNO, aby sme mohli v analýze kriticky reflektovať špecifiká a odlišnosti ich pozícií, resp. vzájomne verifikovať a overovať výroky respondentov. Postupovali sme tak z toho dôvodu, že rozhovory sa zameriavali nielen na zovšeobecnenú skúsenosť respondentov, ale aj na proces formulovania konkrétnej VP, na ktorú sme získali reflexiu z oboch strán. Vo fáze finálnej interpretácie sme postúpili od deskriptívneho k naratívneho spôsobu – teda sme interpretovali to, o čom dáta vypovedajú a prečo k popisovaným javom dochádza.

²⁶ Metóda pološtruktúrovaných rozhovorov nám umožnila získať kvalitatívne dáta, ktoré nie je možné nadobudnúť z verejne dostupných zdrojov kvôli častej absencii dokumentovania procesu formulovania VP.

²⁷ Pre viac informácií o kvalitatívnej obsahovej analýze viď napr.: Mayring (2014), Guest – MacQueen – Namey (2012), Krippendorff (2004).

Tabuľka 4 – Analytické kategórie výskumu, vlastné spracovanie

| Cieľ výskumu: Zistiť, ako MNO a tvorcovia VP popisujú doterajšiu spoluprácu v procese formulovania verejných politík v troch vybraných tematicko-sektorových oblastiach | | |
|---|--|---|
| Výskumné otázky | Analytické kategórie | Interpretácia analytických kategórií |
| Ako MNO a tvorcovia VP popisujú dôvody a proces vzniku spolupráce vo formulovaní verejných politík vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach? | Spôsob účasti MNO vo formulovaní VP | Kategória analyzuje, či vstup a účasť MNO v procese formulovania VP prebieha individuálne alebo prostredníctvom platformy MNO (príp. iným spôsobom). Zároveň sa zameriava na zdôvodnenie identifikovaného spôsobu účasti MNO v procese formulovania VP. |
| | Motivácie MNO k zapojeniu sa do formulovania VP | Kategória analyzuje, čo motivuje zástupcov MNO k spolupráci s tvorcami politík pri formulovaní VP. |
| | Motivácie MNO k zapojeniu sa do formulovania VP | Kategória analyzuje, čo motivuje tvorcov politík k zapojeniu MNO do procesu formulovania VP. |
| | Spôsob a kritériá výberu MNO do procesu formulovania VP | Kategória analyzuje, akým spôsobom a na základe akých kritérií tvorcovia politík postupujú pri výbere MNO zapojených do procesu formulovania VP. |
| Aké formy a úrovne spolupráce identifikujú MNO a tvorcovia VP vo formulovaní verejných politík vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach? | Rola Rady vlády pre MNO, resp. Komory MNO vo formulovaní VP | Kategória analyzuje, akú rolu majú Rada vlády pre MNO a Komora MNO pri vzniku a priebehu spolupráce medzi MNO a tvorcami politík v procese formulovania VP. |
| | Fáza a úroveň zapojenia MNO do formulovania VP | Kategória analyzuje, v akej fáze formulovania VP vstupujú MNO do spolupráce s tvorcami politík, aká je ich úloha v tomto procese a do akej úrovne formulovania VP siahajú ich zapojenie. |
| Aké výzvy a nedostatky spolupráce pri formulovaní VP | Formy a modely spolupráce pri formulovaní VP | Kategória analyzuje, akými formami (napr. formalizovaná, neformálna, otvorená, uzavretá, homogénna, heterogénna a pod.) a modelmi (napr. pracovné skupiny, okrúhle stoly, konzultačné fóra atď.) z procesného hľadiska prebieha spolupráca medzi MNO a tvorcami politík pri formulovaní VP. |
| | Výzvy a nedostatky spolupráce pri formulovaní VP | Kategória analyzuje výzvy a nedostatky v rámci spolupráce MNO a tvorcov politík pri formulovaní VP. |
| Aké výzvy a nedostatky identifikujú MNO a tvorcovia politík v rámci spolupráce vo formulovaní verejných politík vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach? | Návrhy na riešenie nedostatkov a na skvalitnenie spolupráce pri formulovaní VP | Kategória analyzuje respondentmi identifikované návrhy na riešenie nedostatkov a na skvalitnenie spolupráce medzi MNO a tvorcami politík v procese formulovania VP. |
| | Sebareflexia, vlastné limity a ponaučenie do budúcnosti | Kategória analyzuje vlastné reflektované limity, sebareflexiu a ponaučenie smerom do budúcnosti pri spolupráci MNO a tvorcov politík v procese formulovania VP. |
| Prínosy MNO v procese formulovania VP (prierezová analytická kategória) | | Kategória analyzuje prínosy zapájania MNO do procesu formulovania VP. |

3.3. LIMITY VÝSKUMU

S cieľom dosiahnutia objektívneho porozumenia skúmanej problematike je namieste transparentne popísať limity *policy analysis* výskumu.

Ako už bolo uvedené, pri našom skúmaní sme sa vydali kvalitatívnou cestou, čomu sme patrične prispôbili aj zvolené metódy. Okrem zamerania sa na tri do istej miery tematicky ohraničené oblasti verejných politík sme našu pozornosť upriamili na fázu formulovania verejných politík. Nesústredili sme sa teda na ďalšie fázy cyklu tvorby verejných politík – implementáciu, monitoring či evaluáciu. Je však nutné zdôrazniť, že jednotlivé fázy sa nedajú striktno oddeliť a vnímame ich v prizme *policy analysis* ako fluidné a vzájomne prepojené. Naš výskum však predstavuje prvý krok k hlbšiemu poznaniu danej problematiky, ktorý do budúcnosti otvára priestor na analyzovanie aj ďalších tematicko-sektorových oblastí či iných fáz cyklu tvorby verejnej politiky.²⁸ **V súvislosti s tým interpretujeme dáta, a z nich vyplývajúce zistenia, v hraniciach vymedzeného rámca, teda ako reflexiu existujúcej praxe z pohľadu respondentov vo vymedzených troch tematicko-sektorových oblastiach.** Netvrdíme však, že reflexia praxe pri príbuzných či viac vzdialených politikách sa diametrálne líši, alebo je naopak veľmi podobná. Rovnako sa môže líšiť skúsenosť a pohľad MNO pôsobiacich v daných tematicko-sektorových oblastiach, ktoré nie sú súčasťou Rady vlády pre MNO/Komory MNO. Keďže sme výskumný rámec obmedzili len na organizácie, ktoré sú členmi poradného orgánu, nemôžeme naše zistenia zovšeobecňovať.

Medzi možné skreslenia záverov analýzy možno zaradiť skutočnosť, že základným kritériom výberu respondentov z ministerstiev bola existencia spolupráce s MNO pri formulovaní VP. Vyplýva to zo samotnej témy výskumu – spoluprácu medzi týmito aktérmi sme mohli logicky skúmať len v tých prípadoch, v ktorých k spolupráci dochádza. Preto sme nevenovali pozornosť procesom formulácie VP, v ktorých nedošlo k zapojeniu MNO. Aj takéto procesy však vytvárajú celkový obraz o interakciách medzi ministerstvami a mimovládny sektorom a ovplyvňujú vzájomný vzťah týchto aktérov. Svedčí o tom aj jedna zo zistených výziev a nedostatkov spolupráce – nedostatočné alebo len

²⁸ Z anglického *policy-making cycle*. Pre viac informácií pozri napr. Fiala and Schubert (2000: 55 – 65), Jann (1981).

formálne zapájanie MNO do formulovania VP, pri ktorom zástupcovia MNO nevnímajú dostatočný dosah na výslednú podobu VP.

Mieru prípadného skreslenia vyplývajúceho zo získaných dát sme eliminovali prostredníctvom kritického posúdenia získaných dát a čiastočne sme ich overovali aj v procese spracovania. Vďaka rozhovorom s oboma stranami – MNO a tvorcami politík – sme tiež mohli porovnať a vyhodnotiť prípadné rozporujúce sa informácie súvisiace s procesom formulovania a vecným obsahom predmetných verejných politík.

4.

Čo sme zistili?

4.1. SPÔSOB ÚČASTI MNO VO FORMULOVANÍ VEREJNÝCH POLITÍK²⁹

Ako prebieha vstup a účasť členských organizácií platforiem v procese formulovania VP? A čo na to vplýva?

Členské organizácie platforiem MNO v procese formulovania verejných politík **využívajú oba spôsoby účasti – (1) vstupujú do formulovania VP prostredníctvom platforiem MNO alebo (2) individuálne po vlastnej linke**, teda v priamej interakcii s tvorcami VP. Dôležitými faktormi, ktoré to ovplyvňujú, sú **téma VP** (širšie alebo užšie profilovaná politika) a **účel, za ktorým prebieha interakcia s rezortom**. Uvedené spôsoby sa vzájomne nevyklučujú, keďže v rámci jedného procesu môže dôjsť k ich kombinácii.

Respondenti z členských organizácií uviedli, že (1) prostredníctvom strešnej organizácie vstupujú do formulovania VP pri **poskytovaní vstupov z praxe** v prípade, keď ministerstvá oslovia priamo platformy MNO alebo pri **snahe MNO znásobiť tlak na tvorcov VP** s cieľom presadiť svoje návrhy. Organizácie za týmto účelom môžu využívať aj inú sieť organizácií ako je ich „domovská“ platforma.

Keď sa má vyjednávať alebo niečo presadiť, tak postupujeme skôr ako sieť organizácií, prípadne cez inú strešnú organizáciu. (Zástupca/kyňa MNO)

Špecificky v oblasti zdravotníctva MNO vnímajú, že prostredníctvom platforiem majú **jednoduchší prístup k tvorcom verejných politík**. Súčasne je to efektívnejší a systematickejší spôsob aj pri riešení prierezočných patientskych tém, akou je napríklad dostupnosť zdravotnej starostlivosti. Rozvojová spolupráca a humanitárna pomoc je zase príkladom oblasti, v ktorej je **prítomná**

²⁹ Analytickú kategóriu sme z logiky podstaty veci skúmali len z pohľadu zástupcov členských organizácií platforiem.

„silná“ platforma.³⁰ Tá primárne zastrešuje interakcie mimovládnych organizácií s rezortom zahraničných vecí a európskych záležitostí, v dôsledku čoho je priestor na individuálnu komunikáciu MNO a rezortu limitovaný.

„Určite zmyslom tej strešnej organizácie je, keďže má väčší vplyv a viac otvorené dvere na to ministerstvo, tak ju, samozrejme, využívame naplno, ako sa dá... niekedy, čo sa týka kvantity, strácame argumenty, keďže nemáme (ako organizácia) tú kvantitatívnu silu. V tomto momente sme členmi aj Slovenskej aliancie zriedkavých ochorení, čo je platforma pre zriedkavé ochorenia, ale sme členmi aj AOPP. Číže pre nás má obrovský zmysel využívať platformy do najväčšej možnej miery.“ (Zástupca/kyňa MNO)

„... čo sa týka rozvojovej oblasti, my nemáme žiadne individuálne rokovania, ani nič podobné. Všetko rieši Ambrela. Čo sa týka ostatných vecí, tak, samozrejme, tam komunikujeme individuálne ako organizácia.“ (Zástupca/kyňa MNO)

MNO (2) priamo interagujú s ministerstvami v prípadoch, keď majú vo svojich primárnych témach **vytvorené individuálne vzťahy s tvorcami verejných politik**, ku ktorým môžu poskytnúť relevantné vstupy v podobe dát a expertízy. Prípadne vtedy, keď sú presvedčené, že **individuálnou cestou ľahšie dosiahnu svoje ciele**.

„Ak vieme, že daný človek má alergiu na Socioforum, tak ich (tvorcov VP) radšej oslovím pod svojím vlastným menom.“ (Zástupca/kyňa MNO)

V oblasti zdravotníctva hrá rolu aj úzka vymedzenosť témy. V prípade úzko profilovanej VP, ktorá sa dotýka špecifických zriedkavých ochorení, pacient-ske organizácie preferujú individuálnu spoluprácu s rezortom zdravotníctva. Využitie platformy by v takom prípade bolo zbytočné vzhľadom na širšie zameranie strešných organizácií a súčasne ojedinelosť expertízy v oblasti zriedkavých ochorení.

³⁰ Ambrela: Platforma rozvojových organizácií.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Zo zistení vyplýva, že spôsob, akým MNO interagujú s ministerstvami, závisí od toho, čo chcú touto spoluprácou dosiahnuť. Kľúčovým faktorom je aj to, či ide o širšie, alebo užšie profilovanú politiku. Je preto zrejmé, že výber spôsobu vstupu do formulovania VP nie je striktno stanovený a závisí od povahy VP a stratégie aktérov. MNO si samy dokážu vyhodnotiť, kedy a za akých podmienok je výhodné interagovať s tvorcami verejných politik priamo, teda bez využitia platformy, a kedy je, naopak, efektívnejšie sa z hľadiska dosiahnutia stanovených cieľov na ňu obrátiť.

Relevanciu oboch spôsobov vstupu do spolupráce si uvedomujú aj tvorcovia VP. Vyplýva to z výpovedí respondentov z MNO, ktorí uviedli, že tvorcovia VP sami vytvárajú podmienky na interakcie MNO prostredníctvom platformy. Deje sa tak v prípade, ak je zámerom tvorcov politik získať širší a komplexnejší „balík“ vstupov z praxe. V takom prípade je pre tvorcov jednoduchšie a efektívnejšie osloviť strešnú organizáciu, než kontaktovať organizácie jednotlivo. Na druhej strane – ak potrebujú získať konkrétne vstupy a disponujú kontaktom priamo na organizácie, oslovia ich priamo.

Riziká spolupráce s MNO cez ich strešné organizácie sú predovšetkým v tom, že ani „silné“ platformy nezduružujú všetky organizácie. To môže viesť k tomu, že MNO, ktoré nie sú členmi platforiem a nemajú nadviazané interakcie s ministerstvami, nedostanú možnosť obhajovať svoje záujmy v procesoch tvorby VP. V súčasnosti je to prípad rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci. To v konečnom dôsledku môže mať negatívny vplyv na kvalitu verejných politik, keďže rezorty sa môžu ochudobňovať o dôležité vstupy a odborné kapacity. Rezortom preto odporúčame dôsledne mapovať MNO v ich tematicko-sektorových oblastiach a vytvárať podmienky na zapojenie tých organizácií, ktoré nie sú členmi skúmaných platforiem. Mapovanie aktérov by malo prebiehať na pravidelnej báze s cieľom priebežnej aktualizácie.

4.2. MOTIVÁCIA K ZAPOJENIU MNO DO FORMULOVANIA VEREJNÝCH POLITÍK

Z POHĽADU MNO

Aké sú motivácie zástupcov MNO spolupracovať s tvorcami VP v procese formulovania politik?

Medzi kľúčové motivácie MNO k zapájaniu sa do formulovania VP respondenti uviedli: **(1) absenciu verejnej politiky v danej oblasti**, respektíve snahu upriamiť pozornosť na nedostatočne pokryté témy; **(2) záujem skvalitniť tematicko-sektorovú oblasť, v ktorej pôsobia, a podobu existujúcich alebo navrhovaných verejných politik** prostredníctvom konštruktívnej spätnej väzby a účasti v odbornej diskusii; **(3) zabezpečiť prenos poznatkov z praxe; (4) zosúladiť verejnú politiku s aplikačnou praxou a (5) ovplyvniť podobu VP v prospech verejnosti**. Tieto dôvody rovnako akcentovali respondenti naprieč oslovenými platformami MNO, ako aj príslušnými členskými organizáciami.

„Nás motivujú a ženu požiadavky zo strany pacientov, ktoré sa valia, alebo problémy, ktorými nás zasypávajú. Snažíme sa ich nejako požiť, spracovať a dopytovať sa konkrétneho ministerstva. Čiže to je taká prívalová vlna. To, čo ide odspodu, tak sa cez nás prevalí a my sa snažíme tomu otvoriť dvere a prívalovú vlnu pustiť ďalej a nejakým spôsobom spracovať.“ (Zástupca/kyňa MNO)

„My chceme, aby sa veci zmenili. Vidíme, že tie veci dole nie sú dobré a ony sa musia zmeniť systémovo. Čiže pre nás je veľmi dôležité, čo v tom teréne zistíme. Či už prostredníctvom zberu dát, prostredníctvom priamych aktivít. Chceme, aby sa to premietlo do tých politik.“ (Zástupca/kyňa MNO)

V oblasti **rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci** sa medzi motiváciami špecificky objavili **zlepšenie systému financovania MNO** v snahe zmieriť ekonomické dopady na organizácie v dôsledku pandémie koronavírusu

a **podpora napĺňania medzinárodných záväzkov** s cieľom posilnenia vnímania SR ako zodpovedného partnera na medzinárodnom fóre.

„Pri zákone o rozvojovej spolupráci bolo motiváciou, aby sme znížili alebo úplne odstránili aspoň dočasne povinnosť spolufinancovať desiatimi percentami projekty, ktoré sú financované zo štátneho rozpočtu. To bola motivácia s cieľom odľahčiť ekonomické dopady na mimovládky, ktoré robia rozvojovú spoluprácu a ktoré kvôli covidu-19 na ne dopadli.“ (Zástupca/kyňa MNO)

„Motivácia je tá – keď to poviem úplne, že... na tom najvyššom stupienku asi je to, aby Slovenská republika bola zodpovedný partner na medzinárodnej scéne.“ (Zástupca/kyňa MNO)

Tabuľka 5 – Motivácie MNO k zapojeniu sa do formulovania VP, vlastné spracovanie

| Motivácie MNO k zapojeniu sa do formulovania VP | |
|---|--|
| Prierezové motivácie | absencia verejnej politiky v danej oblasti, resp. snaha upriamiť pozornosť na nedostatočne pokryté témy |
| | skvalitniť tematicko-sektorovú oblasť, v ktorej MNO pôsobia, a podobu existujúcich alebo navrhovaných VP |
| | zabezpečiť prenos poznatkov z praxe |
| | zosúladiť verejnú politiku s aplikačnou praxou |
| Motivácie špecifické pre oblasť rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci | ovplyvniť podobu VP v prospech verejnosti |
| | skvalitniť systém financovania MNO |
| | podporiť napĺňanie medzinárodných záväzkov |

Z POHĽADU TVORCOV POLITÍK

Aké sú motivácie tvorcov politik zapájať MNO do formulovania VP?

Ak sa na motivácie zapájania MNO do formulovania verejných politik pozrieme z pohľadu tvorcov politik, nimi zdôrazňované motivácie možno zlúčiť do troch skupín. V prvom prípade sa motivácia spája so získaním a maximalizáciou **vstupov**. Ide napríklad o **potrebu nadobudnúť odborné znalosti z praxe a bližšie sa zoznámiť s „terénom“**, v ktorom sú VP implementované.

Druhá skupina motívácií sa viaže k **podobe výstupov**. Môžeme do nej zaradiť napríklad **potrebu zaistiť kvalitu** alebo **vykonateľnosť verejnej politiky**³¹ prostredníctvom zapojenia MNO to formulovania politik.

Tretia identifikovaná skupina sa spája s **aktérmi**, ktorých sa daná verejná politika týka. Na jednej strane ide o záujem **viesť diskusiu so zainteresovanými aktérmi z mimovládneho sektora**. Na druhej strane si tvorcovia politik uvedomujú, že **ak umožnia zástupcom MNO zúčastniť sa formulovania VP, zvýši to akceptáciu konečnej podoby VP**. Vďaka tomu bude následne jednoduchšie danú politiku implementovať.

Tabuľka 6 – Motívácie zapojiť MNO do formulovania VP, vlastné spracovanie

| Motívácie zapojiť MNO do formulovania VP | |
|---|---|
| Motívácie spojené so získaním vstupov | potreba nadobudnúť odborné znalosti z praxe |
| | zoznámiť sa s prostredím, v ktorom budú VP implementované |
| Motívácie spojené s podobou výstupu | potreba zaistiť kvalitu VP |
| | potreba zaistiť vykonateľnosť VP |
| Motívácie spojené so zainteresovanými aktérmi | viesť diskusiu so zainteresovanými aktérmi |
| | zaistiť akceptáciu VP u zainteresovaných aktérov |

„Každý rozumný tvorca novely sa snaží vopred ju prediskutovať so všetkými stakeholdermi – nemusí to byť cez zdieľanie draftu, ale napríklad aj zdieľaním myšlienky.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Mám taký dojem, že keď sa už raz konštruktívne nastaví spolupráca, tak aj ministerstvo proaktívne zapája mimovládne organizácie do tvorby verejných politik. Vidíme, že to má pridanú hodnotu aj pre nás, takže tá motívácia nevyplýva len z nejakej morálnej povinnosti ich zapojiť.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Ja si to neviem predstaviť, že by sme nespolupracovali, a ak by to náhodou malo dospieť do bodu, že by sme nespolupracovali, tak my nie sme vôbec efektívni vo využívaní verejných prostriedkov. Nie sme transparentní vo využívaní verejných prostriedkov a potom to dáva otázku, že načo by sme to vôbec mali potom robiť?“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

³¹ Možnosť aplikovať a implementovať VP v konkrétnom tematicko-sektorovom prostredí.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Zo zistení jednoznačne vyplýva, že obe strany si uvedomujú pridanú hodnotu a dôležitosť vzájomnej spolupráce v procese formulovania politik. Kým MNO sa legitímne usilujú o plnenie svojich vízií a cieľov v prospech občanov, tvorcovia politik považujú ich prítomnosť za nevyhnutnú v rámci posilňovania odborných kapacít a získavania vstupov priamo z terénu pre adresnejšie výsledné znenie VP.

Z nášho pohľadu je pozitívne, že tvorcovia VP si uvedomujú posilnenie legitimacy verejnej politiky práve zapojením aktérov z externého prostredia, a tiež možnosť takýmto spôsobom zaistiť akceptáciu a efektívnejšiu implementáciu politik. Práve na to by sa mali tvorcovia jednoznačne sústrediť pri rozhodovaní o zapájaní či, naopak, nezapájaní aktérov z externého prostredia. Súčasne potreba zaistiť akceptáciu VP a jej efektívnu implementáciu slúži pre tvorcov ako užitočný argument pri zdôvodňovaní nutnosti prizvať konkrétnych účastníkov do procesu formulovania politik.

4.3. SPÔSOB A KRITÉRIÁ VÝBERU MNO DO PROCESU FORMULOVANIA VEREJNÝCH POLITÍK

Akým spôsobom a na základe akých kritérií tvorcovia politik postupujú pri výbere MNO do procesu formulovania VP?

V prípade **spôsobu výberu** môžeme hovoriť o **tzv. priamom výbere**, keď rozhodnutie, akých aktérov zahrnúť do formulovania VP, uskutočňujú priamo tvorcovia politik, respektíve organizačné jednotky rezortov, v ktorých pôsobia. V takomto prípade tvorcovia politik disponujú znalosťou aktérov z MNO – buď z vlastnej skúsenosti z predošlých procesov, alebo na základe odporúčania iných tvorcov verejných politik. Často ide o kolegov z rovnakej organizačnej jednotky či z iných odborov a sekcií rezortu. Tvorcovia politik však čerpajú aj z odporúčaní od MNO, s ktorými už majú vytvorené väzby a/alebo s ktorými v minulosti spolupracovali na tvorbe politik.

Druhým spôsobom výberu aktérov je tzv. **delegovaný výber**. V takom prípade tvorcovia VP stavajú na dlhodobých existujúcich interakciách s MNO a vzájomnej dôvere, a ponechajú možnosť delegovať aktérov z MNO na platformy v rámci konkrétnej tematicko-sektorovej oblasti. Tvorcovia môžu špecifikovať podmienky, ktoré majú nominované MNO z členskej základne platforiem spĺňať, ale samotné rozhodnutie ponechávajú na strešné organizácie.

Vo všeobecnosti tvorcovia politik realizujú výber aktérov na základe **kritérií**, ktoré ďalej dopĺňajú a špecifikujú profil zástupcov MNO vo zvolenom spôsobe výberu. Z analýzy rozhovorov vyplýva, že tvorcovia politik považujú za kľúčové nasledujúce kritériá: **(1) expertízu a pôsobnosť MNO v predmetnej tematickej oblasti** a **(2) širší tematický záber MNO**. Druhé zmienené potvrdzuje aj tendencia tvorcov VP uprednostniť oslovenie platforiem, ak v danej oblasti nejaká pôsobí. Deje sa tak z toho dôvodu, že platformy združujú viacero MNO a tvorcovia politik tak majú možnosť získať informácie zo širšieho spektra tém. Dôležitým kritériom je tiež **(3) funkčnosť MNO** – v zmysle reálneho napĺňania svojich aktivít „v teréne“ a schopnosti interagovať s ministerstvami.

To znamená, že organizácie majú dostatočné ľudské a odborné kapacity reagovať na potreby a úlohy vyplývajúce z prípravy VP.

Tabuľka 7 – Spôsob a kritériá výberu MNO do procesu formulovania VP, vlastné spracovanie

| Spôsob a kritériá výberu MNO do procesu formulovania VP | | |
|---|-----------------|--|
| Spôsob výberu | Priamy | na základe existujúcej znalosti a prehľadu o aktéroch z prostredia MNO |
| | Sprostredkovaný | na základe skúseností s aktérmi z prostredia MNO |
| Kritériá výberu | | na základe odporúčania od MNO |
| | | delegovaním výberu organizácie na platformu MNO |
| | | expertíza a pôsobnosť MNO v predmetnej tematickej oblasti |
| | | širší tematický záber MNO |
| | | funkčnosť MNO |

„Ustanovili sa klastre sociálnych služieb, ktoré boli odvodené od cieľových skupín sociálnych služieb, pričom bola dôležitá reprezentatívnosť a početnosť poskytovateľov v daných klastroch. Cieľom bolo predísť neudržateľnému počtu participantov. Bolo nevyhnutné zapojiť zástupcov strešných organizácií verejných aj neverejných poskytovateľov, keďže na Slovensku je vyše 800 poskytovateľov sociálnych služieb.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Spolupracujeme s takými zástupcami mimovládnych organizácií, ktorých považujeme za konštruktívnych a môžeme sa na nich spoľahnúť. (...) Vo veľkej miere je interakcia s organizáciami založená na individuálnej báze a skúsenosti, na úkor všeobecnejšieho povedomia o týchto aktéroch v rezorte zdravotníctva. Neexistuje nejaký formalizovaný postup, ako si vytvoriť network partnerov, a častokrát sa niektoré organizácie dozvedia až v neskoršej fáze o pripravovanej verejnej politike.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Je zložité s nimi všetkými (s MNO) to konzultovať, preto využijeme platformy. Takže je tu platforma rozvojových organizácií Ambrela, ktorá sa vždy s nami stretne. Dáva svoje pripomienky k týmto materiálom a tieto pripomienky sú aj zapracované. Samozrejme, prebieha normálne živý rozhovor o tom, čo je asi z nášho pohľadu realizovateľné a čo nie je.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Adekvátne zvolený spôsob výberu MNO, ako aj ďalších aktérov, uľahčuje výber relevantných účastníkov procesu formulovania politík. Okrem určenia vhodného spôsobu výberu – napr. „priameho“ alebo „delegovaného“, odporúčame tvorcom verejných politík detailnejšie sa zamerať aj na špecifikovanie kritérií, ktoré by účastníci procesu mali spĺňať. Spôsob výberu a kritériá by mali korešpondovať s cieľmi procesu formulovania VP, ale i s povahou pripravovanej verejnej politiky. Nie je potrebné zahrnúť široké masy aktérov, ale je vhodné sústrediť sa na tých, ktorí spĺňajú zadané kritériá.

Ministerstvám odporúčame aktívne pracovať s dokumentom Ako navrhovať proces zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík,³² ktorý obsahuje spôsoby pre výber a triedenie aktérov v rámci participatívneho formulovania verejných politík. Dokument je zároveň flexibilne použiteľný na rôzne typy verejných politík, preto je vhodný pre všetky ministerstvá.

³² V súčasnosti Národný projekt Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík 2 pripravuje finálnu verziu znenia dokumentu. Po jeho finalizácii do konca roka 2023 má byť súčasťou pripravovaného materiálu *Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*.

4.4. ROLA RADY VLÁDY PRE MNO A KOMORA MNO VO FORMULOVANÍ VEREJNÝCH POLITÍK

Akú rolu má Rada vlády pre MNO, resp. Komora MNO pri vzniku a priebehu spolupráce medzi MNO a tvorcami politík v procese formulovania VP?

Z výpovedí oboch skupín respondentov vyplýva, že **rola poradného orgánu Rady vlády pre MNO** v procese formulovania VP, konkrétne **pri vzniku a priebehu spolupráce** medzi MNO a ministerstvami **v tematicko-sektorových oblastiach VP, je minimálna.**

Respondenti z MNO uviedli, že Rada vlády pre MNO, respektíve jej organizačná súčasť – Komora MNO, zohráva úlohu predovšetkým v otázkach týkajúcich sa **financovania MNO a podmienok fungovania mimovládneho sektora** ako takého.

Z pohľadu tvorcov politík prevažovala **nevedomosť o existencii poradného orgánu vlády**. Respektíve, aj keď respondenti o jej existencii vedeli, neidentifikovali žiadne príklady, kedy by Radu/Komoru využili pri spolupráci s MNO. Platí to aj v prípade výpovedí respondentov z členských organizácií i platforiem MNO. Jedinou výnimkou je oblasť eurofondov, kde existuje rozpracovaný systém spolupráce a partnerstva medzi štátom a MNO prostredníctvom *Systému riadenia spolupráce a partnerstva so zástupcami občianskej spoločnosti pri príprave, implementácii a monitoringu fondov EÚ v programovom období 2021 – 2027*,³³ v ktorom je Rada/Komora účastná v rámci nominačného a výberového konania.

³³ Viac informácií o Systéme riadenia spolupráce a partnerstva so zástupcami občianskej spoločnosti pri príprave, implementácii a monitoringu fondov EÚ v programovom období 2021 – 2027 tu (citované 2023-04-10).



Tabuľka 8 – Rola Rady vlády pre MNO, resp. Komory MNO vo formulovaní VP, vlastné spracovanie

| | |
|---|--|
| Rola Rady vlády pre MNO, resp. Komory MNO vo formulovaní VP | nevedomosť o Rade vlády pre MNO, resp. Komore MNO |
| | absencia roly Rady vlády pre MNO, resp. Komory MNO pri tematických oblastiach |
| | minimálna rola Rady vlády pre MNO, resp. Komory MNO pri tematických oblastiach |
| | rola Rady vlády pre MNO, resp. Komory MNO v otázkach fungovania mimovládneho sektora |

„Jedna línia sú eurofondy. A druhá línia sú zákony, ako bol register o neziskových organizáciách a zákon o dobrovoľníctve. Potom sa tam prinášajú témy otvoreného vládnutia a stratégie s tým súvisiace. Dve percentá, teda dane. Čiže tieto, ktoré sa ako keby týkajú Konceptie rozvoja občianskej spoločnosti.“ (Zástupca/kyňa MNO)

„Nie, Komoru vôbec nevyužívame pri tvorbe verejných politík. Pre nás je partner buď Ambrela, alebo konkrétne MNO v integračnej politike.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Rola Rady vlády pre MNO, respektíve jej organizačnej jednotky Komory MNO, je pri formulovaní tematicko-sektorových oblastí VP minimálna, čo vyplýva z výpovedí zástupcov MNO i tvorcov politík. Naopak, existujúci model, v ktorom dominujú platformy MNO pri interakciách s rezortmi, je pozitívne hodnotený a z oboch strán preferovaný. Vyplýva to najmä z toho, že všetky nami sledované platformy majú vybudované s príslušnými rezortmi dlhodobé interakcie, ktoré sa prejavujú aj formou osobných vzťahov. Súčasne k tomu prispieva pôsobnosť Rady upravená štatútom. Podľa neho je gro činnosti Rady zamerané na rozvoj mimovládneho sektora a na tzv. nadrezortné témy súvisiace s fungovaním MNO a občianskej spoločnosti. Z nášho pohľadu je kľúčovým fakt, že členmi Rady za verejnú správu sú štátni tajomníci, ktorí sa priamo nepodieľajú na procese formulovania VP. Z toho dôvodu je znalosť poradného orgánu medzi tvorcami VP ojedinelá.

Otázne je zapájanie MNO, ktoré nie sú združené v žiadnej z členských platforiem Rady vlády pre MNO. Je žiaduce zamyslieť sa nad mechanizmom, ako efektívne prepojiť ministerstvá s organizáciami, ktoré vypadávajú zo siete platforiem a nefigurujú ani na zozname aktérov z MNO u tvorcov politík. Priestor vidíme najmä v práci a aktívnom prístupe rezortov pri vytváraní máp a zoznamov MNO v tematicko-sektorových oblastiach. Riešením môžu byť aj neformálne podujatia organizované rezortmi s cieľom prepájať aktérov naprieč tematickými oblasťami a sektormi (mimovládny, súkromný a verejný). Zároveň k tomu môže dopomôcť novovznikajúci inštitút rezortnej rady pri Rade vlády pre MNO, ktorého cieľom je prepojiť ÚOŠS so širším spektrom MNO.³⁴



³⁴ Viac informácií o novovznikajúcom inštitúte rezortnej rady pri Rade vlády pre MNO dostupných tu (citované 2023-04-10).

4.5. PRÍNOSY MNO V PROCESĚ FORMULOVANIA VEREJNÝCH POLITÍK

Aké sú prínosy zapájania MNO do procesu formulovania VP?

Medzi najviac zdôrazňované prínosy MNO v procese formulovania VP, ktoré uvádzali tvorcovia VP i zástupcovia MNO, patrí (1) **poskytnutie dát a prenos inovácií** otestovaných v mimovládnom sektore. Prostredníctvom zapojenia MNO môžu rezorty získať prístup k jedinečným dátam z aplikačnej praxe, s ktorými organizácie disponujú vďaka realizácii aktivít v tematicko-sektorovej oblasti. MNO sú tiež otvorené novým prístupom, čo im umožňuje vytváranie a následné testovanie inovatívnych riešení. Taktiež sú (2) **zdrojom odborných poznatkov a skúseností z terénu**. Ich účasť pri tvorbe VP má preto pozitívny vplyv na kvalitu a implementovateľnosť verejnej politiky.

Významnú rolu majú MNO aj pri (3) **prenose podnetov priamo z prostredia**, ktorého sa verejné politiky týkajú. Zároveň dokážu (4) **flexibilne reagovať na vývoj v prostredí**, vďaka čomu môžu promptne **formulovať potreby aktérov** v danej tematicko-sektorovej oblasti. Účasť pri formulovaní VP využívajú na (5) **iniciovanie návrhov pre skvalitnenie existujúcich verejných politík**, keďže monitorujú aktuálny stav a dopad opatrení. Následne upriamujú pozornosť na nedostatky, čím vytvárajú tlak na tvorcov politík, aby sa nimi zaoberali.

MNO považujú za prínos svojej účasti vo formulovaní politík aj **prepájanie jednotlivých rezortov** pri prierezových verejných politikách, čo môže pozitívne vplývať na ešte stále prítomný rezortizmus v štátnej správe. Tvorcovia politík si na druhej strane uvedomujú, že účasť MNO má priamy či sekundárne pozitívny vplyv na **akceptáciu konečnej podoby verejnej politiky**, a tiež minimalizáciu výdavkov z verejných zdrojov vďaka efektívnejšej implementácii politík.

Tabuľka 9 – Prínosy MNO v procese formulovania VP, vlastné spracovanie

| Prínosy MNO v procese formulovania VP | |
|---------------------------------------|---|
| Z oboch perspektív | poskytnutie dát z aplikačnej praxe a prenos inovácií |
| | zdroj odborných poznatkov a skúseností z terénu |
| | prenos podnetov z terénu |
| | schopnosť flexibilne reagovať na aktuálny vývoj |
| | iniciovanie návrhov na skvalitnenie existujúcich VP |
| Z perspektívy zástupcov MNO | prepájanie rezortov v prierezových/nadrezortných témach |
| Z perspektívy tvorcov VP | pozitívny vplyv na akceptáciu konečnej podoby VP |

„Často sú ľudské kapacity ministerstva obmedzené – časom aj odbornosťou, a preto sa veľakrát opierame o výstupy alebo postoje INEKO, AOPP, INESS. Pozitívne to zvyšuje našu knowledge base, z ktorej môžeme vychádzať.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Činnosť MNO je prospešná, pretože otvárajú nové témy a upozorňujú na problémy, čím vytvárajú tlak, aby štát tieto problémy riešil. Deje sa to najmä pomocou lobingu a ovplyvňovania cez osobné kontakty.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Verejná politika je pre verejnosť a tá, keď je formalizovaná do organizácií a mimovládnych organizácií, do platforiem, do čohokoľvek, je to veľmi dôležité... Potom tá verejná politika bude skutočne odzrkadľovať to, čo by mala, pretože ten pohľad samotných tvorcov môže byť iný ako pohľad ľudí, na ktorých to bude mať dopad.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

4.6. FÁZY A ÚROVNE SPOLUPRÁCE

V akej fáze formulovania VP vstupujú MNO do spolupráce s tvorcami politik? Do akej úrovne siaha ich zapojenie a aká je ich úloha v procese?

Najčastejšou identifikovanou úrovňou zapojenia MNO do formulovania VP je v nami skúmaných prípadoch (1) **konzultovanie**, konkrétne vo forme **pripomienkovania** materiálu, ktoré vytvorilo ministerstvo vo vlastnej gescii, prípadne v spolupráci s inými aktérmi. Pripomienkovanie zo strany MNO sa primárne deje **prostredníctvom účasti v pracovných skupinách**.

Ďalším zisteným typom konzultovania je **poskytnutie vstupov** zo strany MNO, a to najmä **v podobe zdieľania dát a informácií z aplikačnej praxe či spolupráce na podkladovom materiáli pre pracovnú skupinu**. Tento typ spolupráce prebieha väčšinou prostredníctvom individuálnej komunikácie a vzniká z iniciatívy MNO. Je výsledkom dlhodobejšieho úsilia MNO o ovplyvňovanie podoby VP, o ktorej budeme písať v nasledujúcej kapitole. Hranice medzi poskytovaním vstupov a pripomienkovaním podoby VP nie sú pevné. To znamená, že MNO, ktoré poskytnú „vstupné“ informácie, dáta a podklady, bývajú zapojené aj do pripomienkovania (v menej častých prípadoch aj do spoločného formulovania pripravovanej VP).

V skúmaných prípadoch je prítomná aj úroveň (2) **spoluv tvorby** – scenára, keď zástupcovia MNO a tvorcovia politik **spoločne formulujú znenie VP**. V takomto prípade sa MNO zúčastňujú procesu od začiatku a majú preto väčší dosah na konečnú podobu VP. Zároveň ide o podobu spolupráce, ktorá v porovnaní s pripomienkovaním prináša väčšie nároky na MNO v podobe času, ľudských kapacít a expertízy. Oproti pripomienkovaniu už vytvoreného draftu VP ide o menej častý scenár. Dochádza k nemu vtedy, ak tvorcovia VP považuje danú MNO za rešpektovaného partnera, čo vyplýva najmä z existencie dlhodobej spolupráce a z odbornosti a prehľadu MNO o danej téme. Počas výskumu sme zachytili aj prípady, keď zástupcovia MNO boli prítomní v procese formulovania VP v role expertov, pri tomto scenári však nezastupovali záujmy svojej organizácie, ale zúčastňovali sa procesu ako jednotlivci.

4.7. FORMY A MODELY SPOLUPRÁCE

Akými formami a modelmi z procesného hľadiska prebieha spolupráca medzi MNO a tvorcami politik pri formulovaní VP?

Jednoznačne prevládajúcim modelom spolupráce MNO a tvorcov politik pri formulovaní VP sú **pracovné skupiny**, ktorých fungovanie sa líši podľa miery formalizácie. Činnosť **formalizovaných pracovných skupín** je definovaná štatútom, ktorý upravuje ich pôsobnosť, zloženie, postup a pravidlá práce a podobu výstupov. Členovia formalizovaných pracovných skupín sú zapájaní prostredníctvom menovacieho dekrétu. Z výpovedí tvorcov VP vyplynulo, že hlavným kritériom výberu MNO do formalizovaných pracovných skupín je **reprezentatívnosť**. Preto je pre formalizované pracovné skupiny typická účasť platforiem MNO, ktoré združujú viac organizácií pôsobiach v danej tematickej oblasti. Z hľadiska výberu aktérov bol identifikovaný aj spôsob delegovanej nominácie, pri ktorom sú oslovené strešné organizácie, aby nominovali zástupcov konkrétnych MNO spomedzi svojich členských organizácií.

V prípade **menej formalizovaných pracovných skupín**³⁵ je nominačný proces menej štruktúrovaný a fungovanie pracovnej skupiny neformálnejšie. Analýza ukázala, že výber aktérov sa v týchto prípadoch najčastejšie deje **na základe existujúcich vzťahov a predchádzajúcej dobrej skúsenosti pri spolupráci**. Pod dobrou skúsenosťou v kontexte formulovania VP chápeme tvorcovia politik najmä expertízu a kvalitu vstupov zo strany MNO a rýchlosť a efektívnosť komunikácie.

Ďalším modelom dlhodobejšej spolupráce medzi MNO a ministerstvami je účasť **MNO v odborných komisiách** zriaďovaných ministerstvami. V prípade jednorazovej spolupráce pri pripomienkovaní VP bol identifikovaný aj model **okružných stolov**.

³⁵ Pre úplnosť treba dodať, že analytické rozdelenie na formalizované a menej formalizované pracovné skupiny uvádzame na základe analýzy jednotlivých prípadov. V praxi sa pracovné skupiny líšia v miere formalizácie. Práve preto používame termín „menej formalizované pracovné skupiny“.

Nezávisle od pracovných skupín a ďalších opisovaných modelov prebieha medzi zástupcami MNO a ministerstvami aj **neformálna komunikácia**.³⁶ Tá zahŕňa e-mailovú komunikáciu a stretnutia, ktoré prebiehajú väčšinou individuálne medzi zástupcami MNO a tvorcami politik. Na základe analýzy možno zovšeobecniť, že neformálna komunikácia je väčšinou iniciovaná zástupcami MNO, ktorí oslovujú ministerstvá³⁷ s podnetmi súvisiacimi s ich agendami a tematickým zameraním. Predmetom týchto stretnutí je snaha o ovplyvňovanie podoby VP prostredníctvom komunikovania potrieb a záujmov, prinášania návrhov či upriamovania pozornosti na nedostatky vo VP. V téme rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci dochádza k pravidelným stretnutiam medzi MZVaEZ SR a Ambrelou: platformou rozvojových organizácií, ktoré vychádzajú zo spoločného memoranda medzi týmito aktérmi. Predmetom týchto stretnutí je vzájomné informovanie, poskytovanie expertízy a pripomienkovanie VP zo strany Ambrely.

Výskum sa síce zameriava na proces formulovania VP, je však náročné určiť jasnú hranicu medzi neformálnou komunikáciou a samotným formulovaním znenia VP. Ide totiž o druh stretnutí, ktoré (1) môžu predchádzať formulácii VP alebo (2) sa odohrávajú paralelne s ňou. Pri prvom spomenutom scenári ide aj o dlhodobejšie, v niektorých prípadoch aj viacročné úsilie MNO iniciovať formuláciu nových VP, prípadne ovplyvňovať podobu už existujúcich politik.³⁸ V druhom prípade ide zväčša o diskusiu o čiastkových témach v menšom okruhu aktérov, aby došlo k zefektívneniu činnosti pracovných skupín.

„Ja som v tejto téme tridsať rokov a tridsať rokov som v neziskovom sektore, takže tá spolupráca vznikala tým, že tam človek musel chodiť a vysvetľovať. (...) A pamätám si, že som tam niekoľkokrát chodila, že ma nepochopili, čo vlastne chcem. Takže, ako sa hovorí, keď účastníka vyhodia oknom, tak ide dverami, alebo naopak.“ (Zástupca/kyňa MNO)

„Väčšinou je to formalizované, čo ale neznamená, že sa ne bavíme aj neformálne s členmi. Pri čiastkových témach sa bavíme aj s jednotlivými relevantnými členmi, aby sme nezaťažovali celú pracovnú skupinu.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

³⁶ Neformálna komunikácia je termín, ktorý často používali samotní respondenti, preto s ňou narábame aj my v rámci analýzy.

³⁷ Prípadne ich konkrétnych zamestnancov, s ktorými už majú predošlú skúsenosť.

³⁸ Iniciovanie tvorby nových VP v nepokrytých oblastiach a úsilie o ovplyvňovanie podoby existujúcich VP patria zároveň medzi hlavné motivácie vstupu MNO do spolupráce s tvorcami politik. Pre viac informácií o tejto téme viď kapitolu *Motivácia k zapojeniu MNO do formulovania verejných politik* na s. 32.

ZÁVERY

Výskum ukázal, že spolupráca medzi tvorcami politik a zástupcami MNO sa líši v miere formalizácie. Model formalizovaných pracovných skupín predpokladá existenciu kritérií výberu účastníkov pracovnej skupiny, ktoré dávajú tvorcom politik možnosť väčšieho vplyvu na jej reprezentatívnosť. Prítomnosť štatútu zároveň napomáha jasnejšiemu definovaniu úloh účastníkov a priebehu spolupráce v pracovnej skupine.

Pri menej formalizovaných modeloch spolupráce majú veľkú rolu už existujúce vzťahy medzi aktérmi, ktoré sa vytvárajú predovšetkým prostredníctvom dobrých skúseností so vzájomnou spolupracou a komunikáciou. To podnecuje MNO k vyvíjaniu iniciatívy smerom k ministerstvám, aby boli v ich očiach rozpoznateľným a rešpektovaným partnerom a aby tak mali väčší dosah na tvorbu VP. Tento jav zároveň môže viesť k vylúčeniu niektorých MNO z procesov tvorby VP z dôvodu absencie partnerských vzťahov s ministerstvami, napr. v dôsledku menšej miery profesionalizácie organizácií, nedostatku kapacít a expertízy, kritického prístupu k danému ministerstvu alebo z toho dôvodu, že sú tvorcami politik vnímané ako konfliktné.

Pokiaľ ide o menej formalizovaný proces výberu aktérov, môže v prípade pracovných skupín dôjsť k organickému nárastu počtu ich členov. To na jednej strane prináša viac pohľadov a vstupov do procesu formulovania VP (čo môže prispieť k skvalitneniu jej výslednej podoby), na druhej strane môže spomaliť a skomplikovať proces z dôvodu väčšieho množstva pripomienok.

4.8. NEDOSTATKY A VÝZVY SPOLUPRÁCE MEDZI MNO A TVORCAMI POLITÍK VO FORMULOVANÍ VEREJNÝCH POLITÍK

Aké nedostatky a výzvy identifikovali zástupcovia MNO a tvorcovia politik v rámci spolupráce pri formulovaní VP?

NEDOSTATOK KAPACÍT NA STRANE MNO I MINISTERSTIEV

Zástupcovia MNO i tvorcovia politik zhodne identifikovali v rámci svojho pôsobenia nedostatok časových, personálnych a finančných kapacít. Z výpovedí respondentov z rezortov vyplýva, že proces formulovania VP sa často deje v gescii odborov, z ktorých sú mnohé kapacitne poddimenzované. Nie sú výnimkou ani prípady, keď je za proces formulovania VP zodpovedný iba jednotlivec. Veľké množstvo agend a málo ľudských kapacít neumožňujú tvorcom politik venovať sa jednej téme dlhobojšie a viac do hĺbky. V prípade finančných kapacít na strane ministerstiev ide o absenciu finančných mechanizmov na zapájanie širšieho spektra aktérov, expertov a celkovú podporu procesu participatívnej tvorby verejných politik.

Zástupcami MNO bola negatívne reflektovaná skutočnosť, že pripomienkovanie verejných politik im zaberá veľa času a ľudských kapacít, v čoho dôsledku majú menej času a kapacít na iné činnosti, ako napríklad advokáciu, zber dát či prácu s cieľovými skupinami. Nedostatok časových a personálnych kapacít u MNO je podľa respondentov spôsobený aj potrebou získavania finančných zdrojov vo forme grantov a dotácií. Súvisí s tým aj neistota ohľadom financovania po skončení trvania grantov a dotácií, čo môže narúšať kontinuitu činnosti MNO, prípadne limitovať schopnosť organizácií zapájať sa do formulovania VP.

„Pokiaľ tie procesy sú takto otvorené širokým aktérom a my potrebujeme od nich spätnú väzbu, to je niečo, čo ide na úkor času, ktorý my nemáme, lebo jednoducho úlohy sa stále musia plniť. A pokiaľ vám do toho sadne takáto rozsiahla úloha, ktorá má úplne iný charakter než to, čo sa tu rieši na dennej báze, tak je to veľmi ťažko sklápatelné a je to podľa mňa veľký problém, na ktorý sa v štátnej správe nenahliada tak, ako by sa malo.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„My nemáme ľudí na to. Bohužiaľ, veľakrát robíme veci narýchlo, kedy ja sám cítim, že by sme mali tomu dať omnoho viac času a trošku hlbšie sa o tom porozprávať. Ale, bohužiaľ, pri tom návale agendy, ktorá je, a zaťaženie ľudí, ktorých na odbore máme. Alebo aj na iných sekciách, ktoré by mali k tomu čo povedať. Chýba mi čas a kapacity, aby sme sa tomu mohli venovať naozaj do hĺbky.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„To, že by som nemusela robiť niečo iné, čo musím robiť, keď zháňam peniaze, hej? Zháňam peniaze, kontrolujeme granty, pozeráme granty, vytvárame nejaké stratégie. Toho času je veľmi málo.“ (odpoveď zástupkyne MNO na otázku, čo by bolo riešením problému s nedostatkom času)

ABSENCIA ŠTANDARDIZÁCIE SPOLUPRÁCE PRI FORMULOVANÍ VP

Z výpovedí respondentov vyplýva tiež absencia štandardizácie spolupráce. Chýbajú širokým spektrom aktérov prijaté a v praxi zaužívané nástroje,³⁹ ktoré by tvorcom verejných politik poskytovali návod na zapojenie MNO do formulovania VP. V súčasnosti podoba a kvalita zapájania MNO vo veľkej miere závisí od osobných postojov a prístupu konkrétnych tvorcov politik, ktorí na základe témy, cieľov a ďalšieho kontextu VP vyhodnotia, či vôbec, v akej miere, koho a akým spôsobom zapoja. Ak napríklad prichádzajú podnety na tvorbu alebo úpravu VP z aplikačnej praxe,⁴⁰ riešenie týchto podnetov závisí vo veľkej miere od toho, či si nájdu „vlastníka“ na danom rezorte. Z absencie štandardizácie spolupráce vyplývajú aj nejednotné kritériá pre výber aktérov a nejasne zadané úlohy a kompetencie účastníkov. Pre tvorcov politik je preto často jednoduchšie, a z hľadiska kapacít menej nákladné, zapojiť MNO, s ktorými už existuje pozitívna skúsenosť a vzájomne vybudovaná dôvera.

³⁹ Napríklad dokumenty, manuály alebo metodiky.

⁴⁰ T. j. najmä zo strany MNO, ktorá sa usiluje o presadenie „svojich“ tém do VP.

„Nie je štandardizovaný postup, ako sa s tými pripomienkami nakladá, a subjekty nevedia, čo bude konkrétne predmetom samotného procesu. A akýkoľvek podnet ide z aplikačnej praxe, je to o tom, či nájde „spriaznenú dušu“ na ministerstve. Čiže niekoho, kto je ochotný si ho vypočuť.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Ja by som osobne privítal, keby to malo rámeček. Nejaký inštitucionálny alebo formalizovaný. Povedzme, že máme už vytvorené mechanizmy na to, aby sme ich (pozn.: MNO) zapájali. Pretože ma nebaví, že všetko je ad hoc. Nevieme to robiť ako keby dopredu, respektíve si kreslíme ten proces tesne predtým, ako začneme robiť. Že jednoducho mať už nejaké formáty, aby všetci boli s tým uzrozmenejší, že to tak bude, budú zapojení títo aktéri a toto je očakávaný výstup.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

NEDOSTATOČNÁ KOMUNIKÁCIA NA INŠTITUCIONÁLNEJ ÚROVNI

Najmä v prípade formulovania nadrezortných verejných politík je prítomná nedostatočná komunikácia medzi zainteresovanými ministerstvami, čo výrazne spomaľuje a komplikuje proces. Zahŕňa to nedostatočné zdieľanie informácií a dostupných dát a obmedzenia pri koordinácii agend. Tento princíp platí nielen naprieč ministerstvami, ale i dovnútra rezortov – v dôsledku ich fragmentovanosti absentuje efektívnejšia komunikácia medzi jednotlivými odbormi a sekciami, či konkrétnymi zamestnancami. V prípade procesov, do ktorých je zapojených viacero rezortov alebo ich organizačných jednotiek, je problémom aj nejasnosť „vlastníctva“ danej témy, respektíve verejnej politiky. Uvedený nedostatok spomínali ako zástupcovia MNO, tak i tvorcovia politík.

„Vládne desný rezortizmus. Že tu strašne málo komunikujú jednotlivé rezorty medzi sebou, a pritom niektoré témy sú tak závislé na tom, aby tie rezorty medzi sebou komunicovali, že inak tá téma nemôže byť úspešná. A nedá sa úspešne nastaviť tá stratégia.“ (Zástupca/kyňa MNO)

„Niekedy aj odbory medzi sebou, ale niekedy aj rezorty nekomunikujú. Najmä teda pri takých všeobecnejších alebo širších veciach, ako je napríklad oblasť detí so zdravotným postihnutím, alebo marginalizované rómske komunity. Veľkrát sa mi stane, že sa stretnem s niekým z Ministerstva zdravotníctva a ten netuší, čo sa v tej istej téme deje na práci alebo na školstve. Alebo len tak hmlisto, alebo vôbec nevie, kto to tam má na starosti.“ (Zástupca/kyňa MNO)

NEREALISTICKÉ OČAKÁVANIA MNO OHĽADOM PROCESU FORMULOVANIA VP A JEJ VÝSLEDNEJ PODOBY

Najmä z rozhovorov s tvorcami politík vyplynula ďalšia výzva súvisiaca s nerealistickými očakávaniami MNO ohľadom procesu formulácie VP a ich výslednej podoby. Pre tvorcov politík totiž často nie je možné zapracovať do výslednej verzie VP všetky požiadavky účastníkov. Nesúlal v očakávaniach zdôvodňovali tvorcovia VP najmä tým, že zástupcom MNO chýba prehľad o pomalosti procesov, o špecifikách politického rozhodovania a o dennej práci na rezortoch, t. j. o množstve agend, súvisiacej byrokracii a kapacitnej poddimenzovanosti.

„Máme organizácie, ktoré veľmi tvrdým spôsobom kritizujú celý systém bez toho, aby videli do zákulisia rozhodnutí. Je výzva nájsť spoločnú reč s niektorými, čo neustále kritizujú. Každý si musí uvedomiť, že kompromis je dôležitý a aj niektoré MNO musia niekedy znížiť svoje nároky.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Dôležitá je realita očakávaní, hlavne od mimovládneho sektora v zmysle poskytovateľov sociálnych služieb. Ja chápem na jednej strane, že nechcú spraviť nejaký dokument vlašný. Že chcú, aby tie opatrenia boli naozaj konkrétne a jasné a efektívne. A my zase z tých skúseností, čo máme, máme tendenciu ísť do niečoho vlašnejšieho, aby to aspoň prešlo, lebo v konečnom dôsledku ten dokument budeme predkladať na vládu my. My budeme rozporovať s rezortmi a pokiaľ tam budú opatrenia, ktoré naozaj nemajú reálnu oporu a krytie, tak ten dokument neprejde vôbec.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

NEDOSTUPNOSŤ A VYSOKÁ MIERA RÔZNORODOSTI DÁT

Respondenti negatívne hodnotili nedostatok dát potrebných pre informované rozhodnutia, resp. ich nedostupnosť každému z aktérov. Obzvlášť to platí v prípade MNO, ktoré nemajú dostatok vlastných kapacít na zber dát. Dochádza tak k „informačnej asymetrii“, ktorá oslabuje pozíciu MNO v komunikácii s ministerstvami a v užšom zmysle aj v samotnom procese formulácie VP.

Najmä v oblasti zdravotníctva je v parciálnych témach prítomná aj rôznorodosť a odlišnosť dát. Vyplýva to zo skutočnosti, že v zdravotníctve pôsobí široké spektrum rôzne silných aktérov,⁴¹ ktorých záujmy a motivácie sú neraz

⁴¹ Napríklad MZ SR, zdravotné poisťovne, lekári, patientske organizácie a iní.

odlišné a títo aktéri môžu disponovať rozličnými dátami, čo komplikuje vzájomnú spoluprácu.

„Mne osobne vadí informačná asymetria. Že niekedy naozaj, špeciálne pri tej liekovej politike, ide o to, že je to tak náročná oblasť a je to tak komplikované, že aj keď napríklad sa tomu venujeme roky, aj tak je to strašne náročné už len naštudovať a pochopiť tieto vzťahy. Potom tie dáta, večný problém sú dáta. Každý má nejaké iné dáta a teraz kde sa my prikloníme?“ (Zástupca/kyňa MNO)

„Asi to plynie z disponovania vlastnými internými dátami. Napríklad Asociácia nemocníc Slovenska má dáta, ako sa vyvíja ich ekonomická situácia, počet pacientov atď. Takže majú prístup k neverejne dostupným dátam, ktorými vedia obhajovať svoje návrhy. Zatiaľ čo MNO sa musia spoľahnúť na verejne dostupné dáta, s ktorými pracuje rezort. Z toho plynie informačná asymetria v ich neprospech.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Nemáme dostatočné dáta na to, aby Ministerstvo zahraničných vecí mohlo robiť nejaké informované rozhodnutia. Oni robia, samozrejme, tie rozhodnutia, ale je to častokrát také trochu na vode. Ako keby tá práca s tými dátami tam úplne nie je.“ (Zástupca/kyňa MNO)

ČASTÉ PERSONÁLNE ZMENY NA MINISTERSTVÁCH A ABSENCIA KONTINUITY

Najmä v dôsledku politického cyklu a volieb dochádza na ministerstvách k personálnym zmenám, ktoré podľa oboch skupín respondentov komplikujú dlhodobú spoluprácu medzi ministerstvami a MNO, pretože spomaľujú zabehnuté procesy a narúšajú už vybudovanú dôveru.⁴² Personálne zmeny vplývajú na proces formulovania VP aj na vnútroinštitucionálnej úrovni, pretože v ich dôsledku musia tvorcovia politik opakovane informovať svojich kolegov o témach a cieľoch verejnej politiky a o priebehu participatívneho procesu a získavať podporu nadriadených. Komplikáciou je aj skutočnosť, že vo všeobecnosti je štandard dokumentovania procesov pomerne nízky. Tým pádom, ak sa vymenia ľudia na nejakej pozícii, nemajú k dispozícii veľa informácií o procesoch, ktorých neboli súčasťou.

⁴² Keďže tá vzniká často v dôsledku predchádzajúcej histórie interakcií a dobrých skúseností.

„Ľudia sa menia spolu s voľbami, čo nie je najšťastnejšie na spoluprácu. Myslím si, že spolupráca sa netvorí medzi inštitúciami, ale medzi ľuďmi. Aj tá dôvera v rámci spolupráce vzniká v priamej interakcii. Ak sa ľudia veľmi často menia, tak potom sa narúša tá spolupráca, aj sa vytráca dôvera v tej spolupráci.“ (Zástupca/kyňa MNO)

„Na Slovensku všetko príšerne dlho trvá. A podľa mňa nám to hrozne škodí. Aj tie procesy spolupráce s ministerstvami často končia v ničom, pretože prídu voľby, vymenia sa ľudia a môžeme začať úplne odznovu. Ale to je asi aj na regionálnej úrovni, nielen na tej národnej.“ (Zástupca/kyňa MNO)

NEDOSTATOK ODBORNÝCH VEDOMOSTÍ O TÉMACH VEREJNÝCH POLITÍK A NEDOSTATOK ZRUČNOSTÍ A PRAKTICKÝCH SKÚSENOSTÍ S PARTICIPATÍVNOU TVORBOU VP

Ďalšou z identifikovaných prekážok je nedostatok odborných vedomostí o témach, ktorých sa VP dotýkajú. Platí to pri oboch skupinách aktérov – tvorcov politik aj zástupcov MNO. Najmä v prípade nadrezortných tém je pre aktérov náročné orientovať sa v riešených oblastiach, a to aj z dôvodu nedostatočných časových kapacít. Analýza identifikovala aj chýbajúce zručnosti a praktické skúsenosti s participatívnou tvorbou VP u tvorcov politik. Na druhej strane – zástupcovia MNO majú často skreslené predstavy o participatívnych procesoch, čo sa premieta i do už spomínaných nerealistických očakávaní ohľadom procesov formulovania VP.

„Hovoríte o témach bývania, zdravia a tak ďalej, čiže nielenže sa to fyzicky dá ťažko zvládnuť, lebo je toho veľa, ale aj vedomostne. My nie sme odborníčky v oblasti bývania. A pokiaľ máme nejak aj facilitovať tie stretnutia a všetko to zastrešovať, tak je to extrémne náročné a nie vždy sme schopné byť odborne natoľko zdatné, aby sme tú tému vedeli posunúť. Takže aj toto je veľký problém.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Nám chodia možnosti pripomienkovať zákony a vlastne sme zahlcovaní množstvom materiálu, ktorý ani možno nie je úplne v kapacite jedného alebo malej skupiny ľudí preštudovať a nejakým spôsobom fundovane sa k tomu vyjadriť. Dokonca novely sú niekedy tak komplikované, že aj špičkové odborníčky z AOPP povedia, že toto už ani my nevieme, o čo tu vlastne ide alebo ako z toho vyjsť, aby sa nespravilo viac zla ako dobra.“ (Zástupca/kyňa MNO)

NEDOSTATOČNÉ, RESP. FORMÁLNE ZAPÁJANIE MNO DO FORMULOVANIA VP A NEGATÍVNY POSTOJ K MNO

Ďalší z nedostatkov skúmaných procesov bol reflektovaný najmä respondentmi z MNO. Ide o podceňujúci prístup zo strany ministerstiev,⁴³ ktorý sa prejavuje vo forme nedostatočného zapájania MNO do formulovania VP. Znamená to, že zástupcovia MNO buď nie sú vôbec prizývaní do týchto procesov a musia do nich vstupovať prostredníctvom vyvinutia vlastného úsilia, prípadne, ak aj sú zapojení, svoju rolu považujú len za formálnu a necítia reálny dosah na výsledný materiál. Z perspektívy zástupcov MNO sa to v praxi prejavuje najmä nedostatočným zdôvodnením a komunikovaním nezpracovania navrhovaných pripomienok do podoby VP zo strany tvorcov politik.

Spomínané nedostatky a výzvy nie sú spôsobené len negatívnym nastavením rezortov, resp. ich zamestnancov voči MNO, ale vychádzajú aj z neznalosti rezortov o činnosti a expertíze MNO či z vysokých očakávaní zo strany MNO.

„Jedna vec je otvorenosť štátu voči tretiemu sektoru, lebo stále mám pocit, že štát ako keby stále tie mimovládky odsúval na tretiu koľaj. A štát necíti, že tie mimovládky sú partnerom na rovnocennú komunikáciu a pomoc. Ďalšia vec je dôvera štátu v tretí sektor. Takisto sa častokrát stretávame s tým, že štát nejakým spôsobom veľmi zľahčuje a zjednodušuje funkciu toho tretieho sektora, aj pomoc, ktorú mu ten tretí sektor poskytuje.“ (Zástupca/kyňa MNO)

„Čo nás z času na čas frustruje, je to, keď je to naozaj veľmi osobné a narážime na nejakého úradníka, ktorý buď z nedostatku vedomostí a z nadbytku sebavedomia, alebo z akýchkoľvek iných pohnútok trvá na niečom bez toho, aby bol ochotný počúvať a hľadať nejaké riešenia.“ (Zástupca/kyňa MNO)

ROZDIELNOSŤ NÁZOROV NA STRANE MNO A OTÁZKA REPREZENTATÍVNOСТИ

Podľa výpovedí oboch skupín respondentov je v sektore MNO prítomná rozdielnosť názorov v niektorých tematických oblastiach. V takomto prípade je pre MNO náročné zhodnúť sa na menšom počte aktérov, ktorí by reprezentovali názory a postoje viacerých. Táto nekonzistentnosť sa prejavuje aj

⁴³ Uvedené nedostatky a výzvy spolupráce boli zástupcami MNO vnímané najmä na inštitucionálnej úrovni ministerstiev, ale zaznamenali sme aj výpovede respondentov o neochote a odmietavom prístupe voči MNO na individuálnej úrovni jednotlivých zamestnancov ministerstiev.

v rozličnej úrovni expertízy a kvality vstupov, čo komplikuje ich zapracovanie. Spomenuté javy prinášajú zároveň výzvu pre tvorcov politik pri výbere relevantných aktérov z prostredia občianskej spoločnosti.

„Pre zástupcov neziskového sektora a neverejných poskytovateľov by to (pozn.: zúženie pracovnej skupiny) znamenalo, že sa musia dohodnúť povedzme na jednom človeku alebo na dvoch zástupcoch. A toto vnímam ako dosť veľký problém pre nich, pretože mnohí sú tiež názorovo nekoherentní, mnohí majú svoje oblasti a témy. Takže si myslím, že pre nás by to bolo určité zjednodušenie, pretože by sme nemuseli komunikovať povedzme s tridsiatimi, ale komunikovali by sme iba s dvoma. A tým pádom akože utriem si ruky, poviem hotovo, lebo však bolo to formalizované. Ale nevyužili by sme ten ich potenciál, tie možnosti.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

Tabuľka 10 – Nedostatky a výzvy spolupráce medzi MNO a tvorcami politik pri formulovaní VP, vlastné spracovanie

| | |
|--|--|
| Nedostatky a výzvy spolupráce medzi MNO a tvorcami politik pri formulovaní VP | nedostatok kapacít na strane MNO i ministerstiev |
| | absencia štandardizácie spolupráce pri formulovaní VP |
| | nedostatočná komunikácia na inštitucionálnej úrovni |
| | nerealistické očakávania MNO ohľadom procesu formulovania VP a jej výslednej podoby |
| | nedostupnosť a vysoká miera rôznorodosti dát |
| | časté personálne zmeny na ministerstvách a absencia kontinuity |
| | nedostatok odborných vedomostí o témach verejných politik a nedostatok zručností a praktických skúseností s participatívnou tvorbou VP |
| nedostatočné, resp. formálne zapájanie MNO do formulovania VP a negatívny postoj k MNO | |
| rozdielnosť názorov na strane MNO a otázka reprezentatívnosti | |

4.9. SEBAREFLEXIA A VNÍMANIE VLASTNÝCH LIMITOV

Ako vnímajú tvorcovia politik a zástupcovia MNO svoje limity, resp. limity ministerstiev a MNO, v ktorých pôsobia? Čo by robili inak v budúcnosti?

Pri hľadaní potenciálnych riešení súčasných prekážok a výziev pri spolupráci medzi tvorcami politik a MNO pri formulovaní VP sme naše otázky v pološtruktúrovaných rozhovoroch smerovali aj k pomenovaniu prípadných vlastných limitov jednotlivých respondentov, resp. limitov MNO alebo ÚOŠS, v ktorých pôsobia. Od zástupcov MNO viackrát odznela odpoveď, že by mali **vyvíjať väčší tlak voči rezortom a vo väčšej miere poukazovať na nedostatky vo verejných politikách**. Opakovane bola reflektovaná aj **potreba vystupovať viac koordinovane**⁴⁴ pre zlepšenie a zefektívnenie komunikácie s ministerstvami, prípadne sa viac sieťovať a spájať s inými MNO. V prípade tvorcov VP boli odpovede **rôznorodé a žiadna sa nevyskytovala opakovane**. Respondenti pomenovali napríklad potrebu **viac chodiť do terénu**, napríklad pre väčší kontakt s prijímateľmi sociálnych služieb; **viac komunikovať s inými odborníkmi v rámci ministerstva** alebo **napísať vlastný projekt pre získanie financií na realizáciu participatívnych procesov**.

⁴⁴ Napríklad vo väčšej miere využívať platformu MNO.

4.10. NÁVRHY RIEŠENÍ NEDOSTATKOV A ZLEPŠENIA SPOLUPRÁCE MEDZI TVORCAMI POLITÍK A MNO VO FORMULOVANÍ VEREJNÝCH POLITÍK

Aké návrhy na riešenie nedostatkov a skvalitnenie spolupráce pomenovali zástupcovia MNO a tvorcovia politik?

Štandardizácia procesov zapájania MNO do formulovania VP by podľa respondentov napomohla k riešeniu viacerých výziev a prekážok spolupráce medzi ministerstvami a MNO – najmä výzvy spojené s reprezentatívnym výberom MNO, nejasným definovaním úloh a kompetencií aktérov a nedostatočným zapojením MNO do formulovania VP.

Ďalším navrhovaným opatrením je **posilnenie vnútrorezortnej a medzirezortnej spolupráce**, čiže zlepšenie koordinácie agend, komunikácie a informovanosti medzi ministerstvami, ako aj v rámci ich vnútornej štruktúry. Obzvlášť to platí v prípade nadrezortných verejných politik.

Respondenti z radov MNO i ministerstiev prichádzali s návrhom **zvýšenia personálnych, časových a finančných kapacít**. Podľa zástupcov MNO by mohla pomôcť systematizácia a inštitucionalizácia podpory⁴⁵ občianskeho sektora k riešeniu kompetencií, ktoré štát nedokáže v súčasnosti dostatočne naplniť, respektíve ich občianska spoločnosť vie naplniť efektívnejšie.⁴⁶ Zástupcovia MNO by preferovali mať viac kapacít na advokačnú činnosť či na priebežné vytváranie podkladov, napr. výstupov, analýz, ktoré by posilnili ich pozíciu pri komunikácii s ministerstvami.

⁴⁵ Napríklad finančnej, metodologickej či vedomostnej podpory.

⁴⁶ Príkladom je schopnosť občianskeho sektora rýchlejšie a efektívnejšie reagovať na nepredvídateľné situácie, čoho príkladom bolo i poskytovanie pomoci po vypuknutí vojny na Ukrajine.

Podľa respondentov je kľúčom k zlepšeniu a zefektívneniu spolupráce aj **zvyšovanie odborných znalostí aktérov v témach VP a skvalitnenie zručností tvorcov politik v oblasti participatívnej tvorby VP**. Najmä zástupcovia MNO v tomto kontexte opakovane pomenovali potrebu zlepšenia facilitovania stretnutí, ktoré sú organizované ministerstvami.

Tabuľka 11 – Návrhy zástupcov MNO a tvorcov politik na riešenie nedostatkov a zlepšenie spolupráce vo formulovaní VP, vlastné spracovanie

| | |
|--|--|
| Návrhy zástupcov MNO a tvorcov politik na riešenie nedostatkov a na zlepšenie spolupráce vo formulovaní VP | štandardizácia procesov zapájania MNO do formulovania VP |
| | posilnenie vnútrorezortnej a medzirezortnej spolupráce |
| | zvýšenie personálnych, časových a finančných kapacít na strane ministerstiev i MNO |
| | zvyšovanie odborných znalostí aktérov v témach VP a skvalitnenie zručností tvorcov politik v oblasti participatívnej tvorby VP |

„Vytvorenie stabilných štruktúr v rámci participácie, lebo už keď máte niečo proste stabilne, dajme tomu aj ukotvené nejakými dokumentami, v zákone napríklad a vytvorené aj tie procesy v rámci toho neziskového sektora, teda ako nominovať, ako vyberať, koho, kde, ako odvolať. Tam už potom neriešiš, že dobre, ty sa poznáš s týmto, tak teraz zavolajú, ale my sa nepoznáme, tak nezavolajú.“ (Zástupca/kyňa MNO)

„Pokiaľ sa nejaká politika alebo nejaký strategický materiál na rezorte robí, tak ja naozaj odporúčam, aby celý rezort o tom vedel, alebo aspoň tie sekcie, ktorých sa to týka, aby to komunikovali, že aj oni na tom participujú a je to pre nich prioritou, že aby tu jednoducho prestalo byť niečo také, že každý odbor na niečom robí, ale zároveň medzi odborníkmi sa tvárimo, že to je vec toho druhého.“ (Zástupca/kyňa ministerstva)

„Naozaj na tých ministerstvách niekedy tá facilitácia chýba. A potom tie mítingy nevedú nikam, naozaj, proste dobrý facilitátor vie urobiť úplný zážrak s tými výsledkami a s tým postupom celého procesu. Čiže facilitovať proste, odborne facilitovať všetko.“ (Zástupca/kyňa MNO)

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

K vyššie uvedeným návrhom na zlepšenie spolupráce medzi MNO a tvorcami politik pripájame aj ďalšie:

Štandardizácia procesov by ponúkla tvorcom VP jednotný nástroj na výber aktérov, na voľbu foriem a modelov ich zapojenia a na spôsob zapracovania vstupov účastníkov participatívneho procesu. Z perspektívy MNO by takýto postup mohol prispieť k procesnému uchopeniu ich vstupu do formulovania VP a k jasnejšiemu zadefinovaniu ich úloh a kompetencií. To má zároveň potenciál zrealizovať očakávanie MNO ohľadom priebehu participatívneho procesu a svojho vplyvu na výslednú podobu VP. Riešením je aj nastavenie štandardov a postupov pri participatívnych procesoch tak, aby mohli byť aplikovateľné na rôzne prípady – čiže ich univerzalizácia. Vhodným nástrojom štandardizácie procesov sú v súčasnosti vznikajúce Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik.⁴⁷

Aj v súčasnosti môžeme nájsť príklady kvalitných a efektívnych procesov zapájania MNO a ďalších aktérov do formulovania VP. Podoba procesov však aktuálne výrazne závisí od individuálneho prístupu tvorcov politik a inštitúcií. Predpokladom systémovej zmeny je väčšia politická „objednávka“ zapájania verejnosti do tvorby politik. To by malo viesť aj k efektívnejšiemu využitiu existujúcich formalizovaných participatívnych inštitútov,⁴⁸ i k vzniku nových mechanizmov. Jedným z ich atribútov by mala byť záväznosť, vymožiteľnosť vrátane prípadných sankčných mechanizmov, ktorých cieľom nemá byť trestanie tvorcov politik, ale zabezpečenie účasti verejnosti v procese tvorby verejných politik.

Na účely skvalitnenia spolupráce navrhujeme vytváranie stálych medzirezortných pracovných skupín, ktorých členmi by mali byť aj zástupcovia relevantných MNO či ich platforiem. Na tento účel je vhodné i využívanie tzv. rezortných rád, ktorých cieľom je prepojiť zástupcov zástupcov MNO a jednotlivými

⁴⁷ Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik (pracovný názov) vznikajú v gescii ÚSV ROS. V súčasnosti prebieha participatívny proces k ich tvorbe. Finálny materiál má za cieľ okrem iného ukázať prínosy tvorby VP so zapojením verejnosti, nastaviť základné štandardy procesu a interpretovať rôzne pojmy súvisiace s tvorbou VP so zapojením verejnosti. Jednou z príloh materiálu by mal byť aj dokument *Ako navrhovať proces zapojenia verejnosti do tvorby verejných politik*, ktorého cieľom je pomôcť tvorcom politik s nastavením participatívneho procesu. Viac informácií o vznikajúcom materiáli nájdete na: https://www.minv.sk/?ros_participacia2_UOSS_nove_pravidla_zapajania (citované 2023-05-09).

⁴⁸ Ide predovšetkým o nasledovné: Predbežnú informáciu, Legislatívny zámer, Správu o účasti verejnosti pri tvorbe právnych predpisov a pripomienkové konanie, v zmysle Zákona o tvorbe právnych predpisov č. 400/2015 Z. z. a Legislatívnych pravidiel vlády.



ÚOŠS a budovať dlhodobý a riadený dialóg medzi týmito aktérmi.⁴⁹ Rezortné rady možno vnímať aj ako nástroj inštitucionalizácie existujúcich vzťahov medzi rezortmi a niektorými MNO, pri ktorých hrá dôležitú rolu pozitívna skúsenosť so spoluprácou.

Na zefektívnenie vnútrorezortnej spolupráce odporúčame zavedenie nástrojov na zdieľanie informácií vo vnútri rezortov (napr. vo forme pravidelných pracovných porád či online nástrojov na zdieľanie informácií a dokumentov). Pre zabezpečenie continuity pri personálnych zmenách na ministerstvách je dôležité dať dôraz na dokumentáciu participatívneho procesu, napríklad v podobe zápisníc zo stretnutí.

V mnohých prípadoch prebieha formulovania VP v časovej tiesni a prináša veľkú pracovnú záťaž pre tvorcov politik – napríklad i z toho dôvodu, že okrem tvorby politik majú úradníci aj iné pracovné agendy. Preto je potrebné zvyšovať personálne obsadenie na ministerstvách, čo následne zabezpečí aj viac časových kapacít zamestnancov.

Riešením viacerých identifikovaných prekážok a výziev⁵⁰ je vytvorenie univerzálnej pracovnej pozície na ministerstvách, zameranej na vedenie a organizáciu participatívnych procesov – tzv. koordinátorov participácie. Šlo by o zamestnancov ministerstva, ktorí by v spolupráci s tvorcami politik „nadi-zajnovali“ a následne realizovali proces zapájania verejnosti do tvorby VP.

Okrem zvyšovania kapacít navrhujeme aj zefektívnenie súčasných procesov. Pre zabezpečenie odbornej úrovne, procesnej plynulosti a nestrannosti formulovania materiálov môže byť prospešné napríklad výraznejšie zapájanie expertov či externých facilitátorov. Vytvorenie finančných nástrojov by uľahčilo zapájanie MNO do formulovania VP, keďže to sa deje prevažne bez kompenzácie nákladov.⁵¹

Navrhujeme aj šírenie dobrej praxe a vzdelávanie tvorcov politik. Riadenie participatívneho procesu je komplexnou úlohou, preto by sa vzdelávacie aktivity mali zameriavať na odborné znalosti tvorcov politik i na ich praktické

⁴⁹ Viac informácií o vznikajúcom modeli rezortných rád nájdete na: https://www.minv.sk/?ros_participacia2_MNO_rezortne_rady (citované 2023-05-10)

⁵⁰ Najmä absencie štandardizácie procesov, nedostatku kapacít, nedostatočnej komunikácie na inštitucionálnej úrovni či chýbajúcich zručností spojených s PP.

⁵¹ Niektorí zástupcovia MNO hovorili o finančnej záťaži spojenjej s účasťou na stretnutiach, ktoré sa konajú mimo miesta pôsobenia organizácie – napríklad v podobe cestovných nákladov a ubytovania. To môže z dlhodobého hľadiska odradiť niektoré MNO od spolupráce s ministerstvami pri formulovaní VP.



zručnosti súvisiace s organizovaním procesu.⁵² Príkladom takéhoto vzdelávacieho programu, ktorý prebieha na ÚSV ROS, sú *Učiace sa inštitúcie*.⁵³

Na prekonanie informačnej asymetrie, spôsobenej neprístupnosťou dát pre MNO, odporúčame, aby tvorcovia politik kládli väčší dôraz na zdieľanie informácií a dát „aj mimo inštitúcie“. Datasetsy relevantné pre danú verejnú politiku by mali byť k dispozícii všetkým účastníkom participatívneho procesu.

⁵² Napríklad na odborné znalosti o teoretických a praktických aspektoch participácie, legislatíve či o mimovládnom sektore na Slovensku. V prípade praktických zručností ide napríklad o prácu s dátami, organizačné a plánovacie schopnosti, vyjednávanie a riešenie konfliktov či facilitovanie stretnutí.

⁵³ *Učiace sa inštitúcie* sú programom sprevádzania zamestnancov v čase prípravy participatívnych procesov tvorby konkrétnych politik. Je určený pre odborných zamestnancov ÚOŠS, ktorí budú v rámci jednotlivých rezortov zodpovední za prípravu, riadenie a manažment participatívneho procesu. Viac informácií o programe nájdete na: https://www.minv.sk/?ros_participacia_2_UOSS_uciace_sa_institutcie (citované 2023-05-10).



5.

Priestor na ďalšie skúmania

Z procesu spracovania dát a formulovania záverov vyplynulo niekoľko podnetov pre ďalšie smerovanie skúmania interakcií a spolupráce medzi tvorcami politik a MNO.

V analýze sme sa zameriavali na spoluprácu tvorcov VP a zástupcov MNO vo formulovaní VP. Medzi týmito aktérmi však prebiehajú interakcie aj v procese ich implementácie, prípadne aj evaluácie. Práve implementácia VP je jednou z dôležitých sfér pôsobenia MNO, čo môže prinášať inú dynamiku vzťahu medzi MNO a ÚOŠS v porovnaní s procesom formulovania VP, ktorý sa deje výlučne v gestorstve rezortov. V súčasnosti však existuje malý prehľad o podobe interakcií v ďalších fázach tvorby VP. Preto navrhujeme zamerať sa pri budúcich výskumoch aj **na spoluprácu medzi MNO a ÚOŠS pri implementácii a evaluácii VP.**

Z výskumu vyplynul veľký význam tzv. neformálnej komunikácie, ktorá medzi aktérmi prebieha neustále a dlhodobo. Ide o komunikáciu, ktorá často predchádza zapojeniu MNO do formulovania VP, resp. môže podnecovať aj samotný vznik nových VP alebo revíziu už existujúcich VP. Preto sa tento typ komunikácie stal aj súčasťou našej analýzy. Zachytili sme v nej však len výsek neformálnych interakcií medzi spomínanými aktérmi. Z toho dôvodu navrhujeme venovať viac pozornosti otázkam, **prečo a akými spôsobmi neformálna komunikácia medzi MNO a ministerstvami vzniká a ako prebieha.** Treba však dodať, že práve kvôli „neformálnosti“ týchto interakcií je náročné ich zachytiť a analyzovať, keďže prebiehajú vo forme neverejných stretnutí, telefonických konzultácií či e-mailovej komunikácie.

Skutočnosť, že formulovanie VP za účasti verejnosti nie je v súčasných slovenských podmienkach štandardizované, spôsobuje väčšiu mieru závislosti procesu od individuálneho prístupu tvorcov politik a inštitúcií. Preto navrhujeme venovať viac výskumnej pozornosti prístupu tvorcov VP a inštitucionálnemu zázemiu zapájania aktérov do tvorby VP. Základné otázky vyžadujúce hlbšie skúmanie by teda v tomto kontexte mohli znieť: **(1) na základe čoho sa tvorcovia politik rozhodujú, koho a akým spôsobom zapoja do procesu formulovania VP a (2) akú rolu hrá pri ich rozhodovaní inštitúcia, v ktorej pôsobia?**

Náš výskum sa venoval tematicko-sektorovým oblastiam sociálnych služieb a sociálnej pomoci, zdravotníctva a rozvojovej spolupráci a humanitárnej pomoci. Primárne, hoci nie výhradne, sme sa preto na inštitucionálnej úrovni dotýkali rezortov MPSVR SR, MZ SR a MZVaEZ SR. Preto by mohlo byť podnetné zrealizovať podobne metodologicky nastavené **výskumy aj v iných tematických oblastiach, resp. so zapojením ďalších ministerstiev.**



Záver

V predkladanej *policy* analýze sme sa zamerali na **popísanie vnímania doterajšej spolupráce zástupcov MNO a tvorcov politik v procese formulovania verejných politik v oblasti (1) zdravotníctva, (2) sociálnych vecí a sociálnej pomoci a (3) rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci**. Na dosiahnutie cieľa a zodpovedanie výskumných otázok sme použili metódu pološtruktúrovaných rozhovorov a kvalitatívnu analýzu. Zistenia na základe dát sme doplnili o naše odporúčania pre zástupcov MNO, a tiež tvorcov politik. V nasledujúcich riadkoch sumarizujeme závery kvalitatívnej analýzy v prepojení na výskumné otázky.

Ako MNO a tvorcovia VP popisujú dôvody a proces vzniku spolupráce vo formulovaní verejných politik vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?

Mimovládne neziskové organizácie **vstupujú do formulovania VP prostredníctvom platforiem MNO alebo individuálne – bez využitia strešnej organizácie**. **Téma VP a účel interakcie s ministerstvami** sú dôležitými faktormi, ktoré ovplyvňujú spôsob vstupu MNO do formulovania VP.

Zástupcovia MNO uvádzali v súvislosti s účasťou vo formulovaní VP nasledovné motivácie: **absencia verejnej politiky v danej oblasti, skvalitnenie tematicko-sektorového prostredia a podoby verejných politik, zabezpečenie prenosu poznatkov z praxe, zosúladenie VP s aplikačnou praxou a ovplyvnenie podoby VP v prospech verejnosti**. V oblasti rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci sa medzi motiváciami objavujú aj **posilnenie systému financovania MNO a snaha o napĺňanie medzinárodných záväzkov**.

Tvorcov politik motivuje zapojiť MNO do formulovania VP **potreba získať odborné znalosti z praxe a znalosti terénu**, ktorý pripravované politiky adresujú. Medzi motivácie patrí aj **potreba zaistiť kvalitu a vykonateľnosť VP**. V neposlednom rade ide o záujem **viest diskusiu so zainteresovanými MNO a zabezpečiť akceptáciu konečnej podoby verejnej politiky** prostredníctvom účasti MNO vo formulovaní VP.

Tvorcovia VP uskutočňujú výber zástupcov MNO do procesu formulovania VP **priamo alebo delegovane**. V prvom zmienenom prípade je rozhodnutie, ktorých účastníkov zahrnúť, v rukách tvorcov politik. Pri delegovanom výbere tvorcovia politik ponechajú možnosť určiť aktérov z MNO na platformy, pričom tvorcovia môžu špecifikovať podmienky, ktoré majú účastníci spĺňať. Najdôležitejšie kritériá výberu sú **expertíza MNO a pôsobnosť v predmetnej tematickej oblasti**, širší tematický záber MNO a **funkčnosť MNO**.

Rola poradného orgánu Rady vlády pre MNO vo formulovaní VP, špecificky pri vzniku a priebehu spolupráce medzi MNO a ministerstvami v tematicko-sektorových oblastiach VP, **je minimálna**. Rada pre MNO má svoju úlohu

predovšetkým v otázkach týkajúcich sa **financovania MNO a nastavenia fungovania mimovládneho neziskového sektora**.

Medzi najviac akcentované prínosy zapájania MNO do formulovania VP patria: **poskytnutie informácií a prenos inovácií, poskytnutie odborných poznatkov a skúsenosti priamo z terénu, transfer podnetov priamo z prostredia, schopnosť flexibilne reagovať na vývoj v prostredí** a následne **formulovať potreby aktérov, iniciovanie návrhov a zlepšenie existujúcich verejných politík, prepájanie rezortov v prierezočných VP a akceptácia konečnej podoby verejnej politiky**.

Aké formy a úrovne spolupráce identifikujú MNO a tvorcovia VP vo formulovaní verejných politík vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?

Z výskumu vyplynulo, že spolupráca medzi tvorcami politík a MNO prebieha najčastejšie na úrovni konzultovania, konkrétne prostredníctvom **pripomienkovania** znenia verejnej politiky. MNO spolupracujú s ministerstvami aj pri **poskytovaní vstupov** k procesom tvorby VP, napríklad prostredníctvom zdieľania dát a informácií z aplikačnej praxe či spolupráce na podkladovom materiáli pre pracovnú skupinu. V niektorých prípadoch dochádza aj k spolupráci, čiže k **spoločnej formulácii znenia VP**. Táto úroveň zapojenia prináša väčšie nároky na MNO v podobe času, ľudských kapacít a expertízy. Dochádza k nemu vtedy, ak ministerstvo považuje danú organizáciu za rešpektovaného partnera, čo vyplýva najmä z existencie dlhodobej spolupráce, z odbornosti a prehľadu MNO o riešenej téme.

Prevládajúcim modelom spolupráce MNO a tvorcov politík pri formulovaní VP sú **pracovné skupiny**, ktoré sa líšia v miere formalizácie. Fungovanie a zloženie formalizovaných pracovných skupín sú definované štatútom a hlavným kritériom výberu MNO je v ich prípade **reprezentatívnosť**. Na jej dosiahnutie využívajú tvorcovia politík delegovaný výber prostredníctvom strešných organizácií MNO. Pri menej formalizovaných pracovných skupinách sa výber MNO deje najmä **na základe existujúcich vzťahov a predchádzajúcej dobrej skúsenosti pri spolupráci**. Výskum identifikoval častý výskyt a veľký význam neformálnej komunikácie, ktorá je väčšinou iniciovaná zástupcami MNO.

Aké výzvy a nedostatky identifikujú MNO a tvorcovia VP v rámci spolupráce vo formulovaní verejných politík vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?

Na základe výpovedí respondentov sme identifikovali deväť nedostatkov a výziev spolupráce medzi zástupcami MNO a tvorcami politík v procese formulovania VP.

- 1. Nedostatok kapacít na strane MNO i ministerstiev.** Výskum ukázal, že u zástupcov MNO i ministerstiev chýbajú časové, personálne a finančné kapacity na proces formulácie VP, resp. na zapojenie sa do tohto procesu v prípade MNO.
- 2. Absencia štandardizácie spolupráce pri formulovaní VP.** Jej podoba (napr. výber aktérov a spôsob ich zapojenia) preto vo veľkej miere závisí od prístupu tvorcov politík a inštitúcií.
- 3. Nedostatočná komunikácia na inštitucionálnej úrovni** medzi ministerstvami, i dovnútra rezortu na úrovni jednotlivých sekcií a odborov.
- 4. Nerealistické očakávania MNO ohľadom procesu tvorby VP a jej výslednej podoby** bola reflektovaná najmä zo strany tvorcov politík. Vyplýva najmä z kapacitnej poddimenzovanosti na strane ministerstiev, z byrokracie a zo špecifík politického rozhodovania.
- 5. Nedostatok dát a ich rôznorodosť** spôsobuje komplikácie pri rozhodovaní. Pre MNO sú niektoré dáta nedostupné, čo oslabuje ich pozíciu pri formulovaní VP.
- 6. Časté personálne zmeny na ministerstvách a z toho vyplývajúca absencia kontinuity** pri procesoch tvorby VP komplikuje a spomaľuje spoluprácu medzi MNO a ministerstvami, keďže tá je vo veľkej miere založená na dôvere medzi aktérmi a na dobrých skúsenostiach z minulosti.
- 7. Nedostatok odborných vedomostí o témach VP** limituje pri spolupráci v procese tvorby VP obe skupiny skúmaných aktérov. V prípade tvorcov politík bol identifikovaný aj **nedostatok zručností a praktických skúseností s participatívnou tvorbou verejných politík**.
- 8. Nedostatočné, respektíve formálne zapájanie MNO do formulovania VP a negatívny postoj k MNO.** Zástupcovia MNO buď nie sú prizývaní do tvorby VP, prípadne, ak aj sú MNO zapojené, svoju rolu v tvorbe danej VP považujú len za formálnu a necítia reálny dosah na výsledný materiál.
- 9. Nevyjasnenosť postojov na strane MNO a dosiahnutie reprezentatívneho výberu aktérov** z prostredia občianskej spoločnosti sú výzvou pre zástupcov ministerstiev.

7

Zhrnutie návrhov a odporúčaní

- Štandardizovať procesy zapájania MNO do formulovania VP pomocou nástrojov, ktoré procesne zdefinujú a zjednotia výber aktérov a voľbu foriem a modelov ich zapájania. Vhodným prostriedkom na to môže byť využívanie vznikajúceho materiálu *Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*.
- Efektívnejšie využívať existujúce formalizované participatívne inštitúty a vytvárať nové, záväzné a vymožitelné mechanizmy participatívnej tvorby VP. Z dlhodobého hľadiska je potrebná prítomnosť väčšej politickej „objednávky“ na zapájanie verejnosti do tvorby politík.
- Vytvoriť univerzálnu pracovnú pozíciu na ministerstvách, zameranú na vedenie a organizáciu participatívnych procesov – tzv. koordinátorov participácie.
- Skvalitniť odborné znalosti a praktické zručnosti tvorcov politík, napríklad prostredníctvom šírenia dobrej praxe participatívnej tvorby VP a vzdelávania.
- Jasnejšie zdefinovať úlohy a kompetencie MNO v rámci procesov formulovania VP, čo má potenciál zrealizovať očakávania MNO ohľadom priebehu procesu a svojho vplyvu na výslednú podobu VP.
- Tvorcom politík odporúčame, aby pri zdôvodňovaní zapojenia konkrétnych aktérov do procesu formulovania VP argumentovali potrebou zaistiť akceptáciu a efektívnu implementáciu konečnej podoby politiky.
- Ministerstvá by mali dať väčší dôraz na aktívne mapovanie aktérov z prostredia mimovládneho neziskového sektora a na špecifikovanie kritérií, ktoré by mali účastníci procesu splňať vzhľadom na dosiahnutie cieľa procesu formulovania VP.
- Tvorcom VP odporúčame pracovať s dokumentom *Ako navrhovať proces zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík*, ktorý ponúka spôsoby, ako uvažovať o cieľoch participatívneho procesu, o nastavení jeho priebehu a o výbere a triedení účastníkov procesu.
- Pre reprezentatívnosť výberu aktérov je vhodné zapájanie platforiem MNO, je však dôležité vytvárať podmienky aj pre účasť MNO, ktoré nie sú členskými organizáciami platforiem MNO.
- Uskutočňovať neformálne podujatia organizované ministerstvami s cieľom posilniť mapovanie MNO a identifikovanie organizácií, ktoré nie sú združené v platformách. Tento priestor odporúčame využiť aj na prepájanie aktérov naprieč tematickými oblasťami a sektormi (mimovládny, súkromným a verejným).

- Skvalitniť koordináciu agend, komunikáciu a informovanosť medzi ministerstvami v rámci ich vnútornej štruktúry i medzi rezortmi a MNO. Vhodným nástrojom sú medzirezortné pracovné skupiny a zavedenie inštitútu Rezortnej rady. Zároveň je potrebné dbať na zachovanie kontinuity na ministerstvách prostredníctvom plynulého odovzdávania agend pri personálnych zmenách.
- Zvýšiť personálne, časové a finančné kapacity pre participatívnu tvorbu VP na ministerstvách i v prostredí MNO.
- Zefektívniť procesy participatívnej tvorby VP – napr. výraznejším zapájaním expertov, externých facilitátorov či prostredníctvom spomínanej pozície koordinátorov participácie.
- Na prekonanie informačnej asymetrie, spôsobenej neprístupnosťou dát pre MNO, odporúčame, aby tvorcovia politik kládli väčší dôraz na zdieľanie informácií a dát s účastníkmi participatívneho procesu.

Zoznam zdrojov

PRIMÁRNE ZDROJE

Rozhovory

Zoznam zrealizovaných pološtruktúrovaných rozhovorov so zástupcami MNO

- Osobný rozhovor so zástupkyňou Nezávislej platformy SocioFórum, Bratislava, 3. 6. 2022
- Online rozhovor so zástupcom OZ Barlička, 9. 6. 2022
- Osobný rozhovor so zástupcom DePaul Slovensko, Bratislava, 14. 6. 2022
- Online rozhovor so zástupkyňou AOPP (Asociácie na ochranu práv pacienta), 17. 6. 2022
- Osobný rozhovor so zástupkyňou OZ Sklon, Bratislava, 21. 6. 2022
- Online rozhovor so zástupkyňou OZ Lymfoma Slovensko, 29. 6. 2022
- Online rozhovor (v 2 častiach) so zástupcom Platformy rozvojových organizácií – Ambrela, 13. a 15. 7. 2022
- Osobný rozhovor so zástupkyňou neziskovej organizácie Centrum Slniečko, Nitra, 28. 7. 2022
- Osobný rozhovor so zástupkyňou Karpatskej nadácie, Košice, 29. 7. 2022
- Online rozhovor so zástupkyňou Ligy proti reumatizmu na Slovensku, 15. 8. 2022

Zoznam zrealizovaných pološtruktúrovaných rozhovorov s tvorcami politik

- Online rozhovor so zástupkyňou Inštitútu pre výskum práce a rodiny (MPSVR SR), 20. 9. 2022
- Online rozhovor so zástupkyňou Odboru sociálnych služieb (MPSVR SR), 21. 9. 2022
- Osobný rozhovor so zástupkyňou Odboru sociálnych služieb (MPSVR SR), Bratislava, 22. 9. 2022
- Online rozhovor so zástupkyňou Odboru sociálnych služieb (MPSVR SR), 23. 9. 2022
- Osobný rozhovor so zástupcom Inštitútu zdravotných analýz (MZ SR), Bratislava, 7. 10. 2022
- Osobný rozhovor so zástupcom Sekcie farmácie a liekovej politiky (MZ SR), Bratislava, 11. 10. 2022
- Osobný rozhovor so zástupcom Odboru rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci (MZVaEZ SR), Bratislava, 13. 10. 2022
- Online rozhovor so zástupkyňou Regionálneho úradu verejného zdravotníctva Zvolen (MZ SR), 18. 10. 2022
- Online rozhovor so zástupkyňou Odboru celoživotného vzdelávania (MŠVVaŠ SR), 25. 10. 2022
- Osobný rozhovor so zástupcom Migračného úradu SR (MV SR), Bratislava, 31. 10. 2022
- Online rozhovor so zástupkyňou Sekcie legislatívy, práva a akcionárskych práv (MZ SR), 14. 11. 2022

Ostatné primárne zdroje

- Európska komisia. 2014. „Európsky kódex správania pre partnerstvo v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov“. Op.europa.eu. Január 2014. <https://op.europa.eu/sk/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8>. (citované 2023-03-10)
- MŠVVaŠSR. 2022. „Národný konzultačný proces k inovácii Stratégie globálneho vzdelávania“. Minedu.sk. 2022. <https://www.minedu.sk/data/att/22719.pptx>. (citované 2023-03-10)
- MŠVVaŠSR. 2022. „Stratégia globálneho vzdelávania na roky 2023 – 2030: (návrh)“. Slov-lex.sk. 2022. <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-856>. (citované 2023-03-10)
- Národný projekt Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík 2. „Národný projekt Participácia 2“. Minv.sk. 2020 – 2023. https://www.minv.sk/?ros_participacia_2. (citované 2023-03-10)
- Secretary-General of the OECD. 2017. „Odporúčania Rady OECD k Otvorenému vládnutiu: Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Open Government“. Legalinstruments.oecd.org. 2017. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. (citované 2023-03-10)
- ÚSV ROS. 2022. „Konceptia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2022 – 2030“. Minv.sk. August 2022. https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/2022/kros_2022_2030/KROS%2022-2030.pdf. (citované 2023-03-10)
- ÚSV ROS. 2022. „Rezortné rady“. Minv.sk. https://www.minv.sk/?ros_participacia2_MNO_rezortne_rady (citované 2023-05-10)
- ÚSV ROS. 2022. „Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti / RADA VLÁDY PRE MNO / Členovia“. Minv.sk. https://www.minv.sk/?ros_rvmno_clenovia. (citované 2023-03-10)
- ÚSV ROS. 2022. „Učiace sa inštitúcie – program sprevádzania zamestnancov ÚOŠS v čase prípravy a sprevádzania participatívnych procesov“. Minv.sk. https://www.minv.sk/?ros_participacia_2_UOSS_uciace_sa_institucie (citované 2023-05-10)
- ÚSV ROS. 2014. Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík. Minv.sk. https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf (citované 2023-06-05)
- ÚSV ROS. 2022. „Tvorba nových Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politík“. Minv.sk. https://www.minv.sk/?ros_participacia2_UOSS_nove_pravidla_zapajania (citované 2023-03-09)
- ÚSV ROS. 2023. Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík.
- VLÁDA SR. „Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 – 2024“. Vlada.gov.sk. 28. apríla 2021. https://www.vlada.gov.sk/share/uvsr/pvv-sr_2020-2024.pdf. (citované 2023-03-10)

SEKUNDÁRNE ZDROJE

- Burch, Martin Burch, and Bruce Wood. 1993. Public Policy in Britain. Ed. Blackwell Press.
- Colebatch, Hal K. 1998. Policy. Buckingham: Open University Press.
- Dunn, William N. 1994. Public Policy Analysis. Second edition. New Jersey: Prentice-Hall.
- Easton, David. 1979. „Systems Analysis in Politics and its Critics“. In Revolutions, Systems and Theories, H. J. Johnson, J. J. Leach, and R. G. Muehlmann, 21 – 36. Dordrecht: Springer.
- Fiala, Petr, and Klaus Schubert. 2000. Moderní analýza politiky. Brno: Barrister & Principal.
- Fischer, Frank, and Gerald J. Miller. 2017. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Routledge.
- Guest, Greg, and MacQueen, Kathleen M., and Namey, Emily E. 2012. Applied thematic analysis. Los Angeles: SAGE.
- Hartmann, Sebastian. 2014. Partisan policy-making in Western Europe: How ideology influences the content of government policies. Mannheim: Springer.
- Jenkins, Bill. 1993. „Policy Analysis – Models and Approaches“. In The Policy Process: A reader, Michael James Hill, 34 – 44. Hertfordshire: University of Newcastle upon Tyne.
- Kjær, Anne Mette 2011: Governance. Cambridge – Malden: Polity Press.
- Krippendorff, Klaus. 2004. Content analysis. An introduction to its methodology. Thousand Oaks: SAGE publications.
- Peters, B. Guy. 1989. Politics of Bureaucracy. London.
- Mayring, Philipp. 2014. Qualitative content analysis. Theoretical foundation, basic procedures and software solution. Klagenfurt.
- Schito, Marco. 2022. „Public Policy 101: The Stages of the Policy Process“. Byarcadia.org. 8 May 2022. <https://www.byarcadia.org/post/public-policy-101-the-public-policy-actors>. (citované 2023-03-10)
- Schito, Marco. 2022. „Public Policy 101: The Public Policy Actors“. Byarcadia.org. 8 May 2022. <https://www.byarcadia.org/post/public-policy-101-the-public-policy-actors>. (citované 2023-03-10)

NA SPOLUPRÁCI ZÁLEŽÍ

Reflexia spolupráce mimovládnych neziskových organizácií a tvorcov politík vo formulovaní verejných politík

Sociálne služby a sociálna pomoc, zdravotníctvo, rozvojová spolupráca
a humanitárna pomoc

Vydalo: © Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Autori © Hana Mravcová, Tomáš Winkler

Zodpovedná redaktorka: Alena Petrželková

Jazyková korektúra: Ivana Gibová

Obálka a grafický dizajn © Zuzana Chmelová

Bratislava 2023

ISBN 978-80-89051-89-2

Publikácia je súčasťou národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti
participatívnej tvorby verejných politík II.

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.



ÚRAD SPLNOMOCNENCA
VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI



MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



Operačný program
Efektívna
verejná správa



Európska únia
Európsky sociálny fond