

Analýza stavu poskytovania služieb, v ktorých MNO nahrádza, dopĺňa alebo spolupracuje so subjektami verejnej správy

Finálna verzia správy

Pilotná štúdia

Názov výstupu: Analýza stavu poskytovania služieb, v ktorých MNO nahrádza, dopĺňa alebo spolupracuje so subjektami verejnej správy - Finálna verzia správy, Pilotná štúdia

Názov výstupu z opisu: Analýza stavu poskytovania služieb, v ktorých MNO nahrádza, dopĺňa alebo spolupracuje so subjektami verejnej správy

Zadávateľ: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti/MV SR

Národný projekt: PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK II.

ITMS kód projektu: 314011CQM9

Operačný program: Efektívna verejná správa

Obdobie spracovania: 03/2023 – 05/2023



ÚRAD SPLNOMOCNENCA
VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI



MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

Autori a autorky:

Matúš Sloboda (Úvod, Zhrnutie hlavných výsledkov, Kapitola 2, Kapitola 4, Kapitola 5)

Emília Sičáková-Beblavá (Úvod, Zhrnutie hlavných výsledkov, Kapitola 1, Kapitola 3)

Monika Šmeringaiová (Zhrnutie hlavných výsledkov, Kapitola 3)

Brian Fabo (Kapitola 6)

Mária Murray Svidroňová (Kapitola 7)

Vitálišová Katarína (Kapitola 7)

Za pripomienky a komentáre ku kapitolám 1 až 6 ďakujeme:

doc. Vitálišová Katarína, PhD.

doc. Murray Svidroňová Mária, PhD.

a Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Prípadné chyby vyskytujúce sa v tejto správe sú zodpovednosťou autorov a autoriek tejto správy



ÚRAD SPLNOMOCNENCA
VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI



FAKULTA SOCIÁLNYCH
A EKONOMICKÝCH VIED
Univerzita Komenského v Bratislave
Ústav verejnej politiky

2023

Obsah

Úvod	3
Zhrnutie hlavných výsledkov.....	5
1. Služby zabezpečované verejnou správou – Všeobecne prospešné služby	12
2. Výber oblastí všeobecne prospešných služieb do pilotnej štúdie.....	14
3. Motivácia MNO (ne)spolupracovať s verejnou správou na Slovensku a pohľad zo strany organizácií verejnej správy	16
4. Zabezpečovanie všeobecne prospešných služieb mestami a VÚC.....	29
5. Poskytovanie všeobecne prospešných služieb MNO	44
6. Kontrahovanie (zazmluvňovanie) MNO verejnou správou na poskytovanie všeobecne prospešných služieb.....	62
7. Prípadové štúdie zo zahraničia	69
Verejné obstarávanie.....	70
Poukážky	78
Co-production/co-creation	83
Sociálne aliancie/strategické partnerstvá	87
Možnosti zmluvného riešenia vzťahu s MNO na dlhšie obdobie.....	91
Príloha 1: Odporúčané témy manuálu	94

Úvod

Predložená správa je jedným z výstupov národného projektu „Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík II.“ (ďalej len NP PARTI 2), realizovaného Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len ÚSV ROS) a podporeného z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu cez OP Efektívna verejná správa.

Prípravu metodológie zberu dát a analýzu zozbieraných dát pripravil kolektív Ústavu verejnej politiky FSEV UK. Na metodológii zberu dát sa okrem autorov a autoriek tejto správy podieľala aj Zuzana Poláčková. Zber dát vykonal ÚSV ROS v spolupráci s Ústavom verejnej politiky FSEV UK.

Táto správa obsahuje analýzu štyroch samostatných, unikátnych a vzájomne sa dopĺňajúcich datasetov: a.) motivácie mimovládnych neziskových organizácií (ďalej len MNO) spolupracovať so štátom, b.) zabezpečovanie všeobecne prospešných služieb miestnou a regionálnou samosprávou, c.) poskytovanie všeobecne prospešných služieb MNO, d.) zmluvy MNO s organizáciami verejnej správy evidované v Centrálnom registri zmlúv (ďalej len CRZ). Využitie boli tak kvalitatívne, ako aj kvantitatívne výskumné metódy. Predbežné výsledky pilotnej štúdie boli validované formou okrúhlych stolov (ďalej len OS) so zástupcami/kyňami štátnej správy a miestnej a regionálnej samosprávy vo februári 2023. Postrehy a reakcie zástupcov/kyň štátnej správy a miestnej a regionálnej samosprávy sú doplnené do jednotlivých častí za účelom dotvorenia celkového kontextu a interpretácie dát. Vyššie uvedené prístupy a zdroje dát dopĺňajú prípadové štúdie, ktoré poskytujú rozpracované teoretické modely a mechanizmy formalizovanej/neformalizovanej spolupráce MNO a verejnej správy na poskytovaní verejných služieb.

Hlavným cieľom bolo vyvinúť a pilotovať metodológiu zberu dát, ktorá by umožnila identifikovať mieru spolupráce MNO a verejnej správy. Zároveň bolo cieľom identifikovať nové zdroje dát, ktoré by mohli zvýšiť mieru poznania foriem spolupráce MNO a verejnej správy a tým aj potenciál na ďalší výskum a generovanie nového poznania v sledovanej oblasti. V tejto správe sa však venujeme aj skúsenostiam MNO a reprezentantov/tiek z verejnej správy, čo umožnilo identifikovať a validovať potenciálne opatrenia v oblasti zabezpečovania a poskytovania všeobecne prospešných služieb a spolupráce MNO a verejnej správy. V neposlednom rade sa tak v rámci odporúčaní sústredíme na inovatívne prístupy v oblasti spolupráce MNO a verejnej správy tak, aby motivovali k tvorbe a testovaniu inovácií v kontexte všeobecne prospešných služieb, keďže práve tento aspekt činnosti MNO vnímame ako jednu z ich silných stránok. Vzhľadom na ciele a odporúčania je táto správa určená nielen pre ÚSV ROS, ale aj pre tvorcov verejných politík a odbornú verejnosť.

Správa začína zhrnutím hlavných zistení a odporúčaní pre verejnú politiku. Následne predstavíme konceptualizáciu verejných služieb a vysvetlíme, prečo využívame pojem všeobecne prospešné služby na pomenovanie služieb, ktoré má, resp. mala by zabezpečovať verejná správa. V texte tejto správy využívame aj zjednodušený pojem služby, ak hovoríme o vybraných všeobecne

prospešných službách. Pokračujeme odôvodnením výberu troch konkrétnych oblastí všeobecne prospešných služieb, ktoré boli vybrané pre potreby tejto pilotnej štúdie. Všetky služby boli vybrané na základe metodiky vyvinutej pre potrebu tohto projektu (pozri kapitolu 2) a jedná sa o netrhové služby. Potom postupne predstavujeme výsledky pre jednotlivé samostatné zbery dát – motivácia MNO spolupracovať so štátom, zabezpečovanie všeobecne prospešných služieb miestnou a regionálnou samosprávou, poskytovanie všeobecne prospešných služieb MNO, zmluvy MNO s organizáciami verejnej správy evidované v CRZ. Každá časť stručne predstaví postup zberu dát a merania, výsledky a hlavné zistenia.

Zhrnutie hlavných výsledkov

Pilotná štúdia analyzovala **tri konkrétne oblasti všeobecne prospešných služieb: a.) starostlivosť o ľudí bez domova, b.) neformálne vzdelávanie mládeže, c.) integrácia cudzincov**. Jednotlivé zistenia a následne aj odporúčania pre verejné politiky je preto dôležité interpretovať ako zistenia a odporúčania primárne pre tieto tri vybrané oblasti, hoci implikácie môžu byť aj širšie. Konkrétne výsledky sú bližšie uvedené v jednotlivých nasledujúcich kapitolách.

Vo všetkých oblastiach vybraných všeobecne prospešných služieb **sme identifikovali možný deficit v ponuke služieb zo strany miestnej a regionálnej samosprávy. Služby, ktoré mestá a vyššie územné celky (ďalej len VÚC) relatívne¹ najmenej zabezpečujú, zároveň nie sú často ani súčasťou živého trhu²**. Uvedené platí predovšetkým v prípade oblastí krízovej intervencie ľudí bez domova a neformálneho vzdelávania mládeže. V oboch prípadoch dáta naznačujú (napr. v službách neformálneho vzdelávania mládeže, v oblasti prípravy obyvateľstva na obranu štátu, nízkoprahového denného centra či podporovaného zamestnávania a sprevádzania na pracovisku), že **môže dochádzať k nízkej ponuke týchto všeobecne prospešných služieb**, keďže ich relatívne málo poskytujú aj MNO. Je však dôležité zdôrazniť, že v tejto analýze sme nemerali dopyt po vybraných službách, a preto v niektorých prípadoch možný deficit v ponuke služieb nemusí byť problém.

Mestá a VÚC zabezpečujú všeobecne prospešné služby vo vybraných oblastiach **prevažne interne³. Ide o dominantný spôsob. Ak však využijú externý spôsob zabezpečovania služieb, najčastejšou stratégiou je spolupráca s MNO**. Uvedené naznačuje, že existuje dopyt po spolupráci s MNO a ich expertíze v daných oblastiach všeobecne prospešných služieb.

Väčšina MNO zapojených do výskumu funguje menej ako desať rokov, v prevažnej miere sa spolieha na dobrovoľnícku prácu (má maximálne do päť zamestnancov/kýň), má právnu formu občianskeho združenia alebo neziskovej organizácie poskytujúcej všeobecne prospešné služby a poskytuje služby v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže. **Približne polovica z týchto MNO využívala v posledných troch rokoch na poskytovanie všeobecne prospešných služieb nejaký finančný transfer zo strany verejnej správy**. Relatívne **najbežnejšie** typy finančných transferov sú **jednorazové granty a nárokovateľný a opakujúci sa príspevok/dotácia z verejných zdrojov**.

¹ Porovnáваме mieru zabezpečovania v %, pozri viac v kapitole 4.

² Súčasťou živého trhu by boli služby vtedy, ak by ich síce verejná správa nezabezpečovala a neposkytovala, ale ponuku by vytváral súkromný sektor poskytovaným týmto službám.

³ Pre potrebu tejto pilotnej štúdie sme jednotlivcov zamestnaných v organizáciách verejnej správy prostredníctvom Zákonníka práce (napr. cez DVP) kategorizovali ako internú formu zabezpečovania všeobecne prospešných služieb. Z hľadiska paradigmy interno-externého zabezpečovania (make or buy) a teórie transakčných nákladov majú totiž zadávateľia (organizácie verejnej správy) kontrolu nad úlohami definovanými v danom pracovno-právnom vzťahu a zároveň ide o relatívne krátky časový rozsah (daný zákonom) naplňovania vybraných úloh. Avšak ak by boli predmetom skúmania napr. kapacity verejnej správy a MNO, je možné týchto jednotlivcov kategorizovať ako externé subjekty. To znamená, že zaradenie tejto kategórie jednotlivcov v rámci interno-externej dichotómie závisí aj od toho, čo chceme skúmať.

Najčastejšie prijímajú MNO finančné transfery z centrálnej úrovne, no približne polovica MNO na aspoň jednu poskytovanú službu čerpá finančné transfery od subjektov z viacerých úrovní.

Nefinančné transfery, napríklad vo forme daru, zvýhodneného prenájmu, užívania priestorov, nie sú bežne využívané. **Miera využívania finančných transferov v porovnaní s nefinančnými transfermi je až päťnásobne vyššia v oblasti integrácie cudzincov, dva a pol až trikrát vyššia v oblastiach neformálneho vzdelávania mládeže a pomoci ľuďom bez domova.**

Dáta taktiež naznačujú, že zapojené **MNO** v priemere **v žiadnej z oblastí všeobecne prospešných služieb neuviedli miernu či úplnú mieru dostatočnosti z hľadiska pokrytia ich nákladov na poskytovanie týchto služieb.**

Pre potreby tejto pilotnej štúdie operacionalizujeme spoluprácu MNO a verejnej správy ako situáciu, kedy MNO využíva nejakú formu nefinančného alebo finančného transferu zo strany verejnej správy. Pre účely tejto štúdie teda spolupráca MNO a verejnej správy nastáva v prípade, ak verejná správa poskytuje MNO nejaký typ transferu, a tým aspoň čiastočne prispieva na poskytovanie služieb. Dáta ukazujú, že uvedené nastáva v priemere v polovici prípadov.

Z dát z CRZ vidíme, že **spolupráca organizácií verejnej správy a MNO nastáva predovšetkým v sociálnych službách, v kultúre, školstve a vo výskume. Práve do oblastí športu a sociálnych služieb plynie spolu približne 70 percent zdrojov** zo zmluvných vzťahov evidovaných v CRZ. Na ďalšie oblasti ako sú napríklad **ľudské práva, životné prostredie, školstvo a výskum, kultúra ide približne 17 percent zdrojov.** Zároveň vidíme, že **dominujú krátkodobé kontrakty**, keď až tri zo štyroch zmluvných vzťahov malo platnosť jeden rok. Dlhodobých kontraktov (2 a viac rokov) je len osem percent.

Hoci **väčšina MNO si myslí, že úroveň kvality spolupráce s verejnou správou sa líši od prípadu k prípadu, relatívne najčastejšie hodnotili ako najlepšiu spoluprácu s miestnou samosprávou.** Hlavným dôvodom je blízkosť a znalosť problémov miestnych predstaviteľov.

Dáta ďalej naznačujú **záujem MNO spolupracovať s verejnou správou pri zabezpečovaní verejných služieb, ako aj aktívne participovať pri tvorbe strategických materiálov organizácií verejnej správy. Z okrúhlych stolov so zástupcami/kyňami verejnej správy tiež vyplynul záujem spolupracovať s MNO**, nakoľko vedľa poskytovať služby flexibilnejšie a kvalitne. Boli ale identifikované aj viaceré prekážky tejto spolupráce. Príkladom je **mnoho administratívy, ktorá zaťažuje obe strany, finančné schémy vyžadujúce spolufinancovanie, vrchnostenský (menej partnerský) prístup verejnej správy voči MNO, ako aj vzájomné nepochopenie fungovania organizácií verejnej správy a MNO.** Dotazníkové zisťovanie do značnej miery potvrdzuje postoje účastníkov/čok fokusových skupín k spolupráci s verejnou správou. Za najzávažnejšie faktory, ktoré negatívne vplyvajú na spoluprácu sú považované **komplikované a zdĺhavé procesy, neochota úradníkov/čok uviesť si potrebu intervencie, resp. nevládania svojej kompetencie, či v niektorých prípadoch nižšia motivácia verejnej správy riešiť problém.** Dáta zároveň ukazujú, že fluktuácia zamestnancov/kyň vo verejnej správe taktiež spôsobuje problém

z hľadiska kontinuity. Účastníci/čky fokusových skupín a okrúhlych stolov sa zhodujú na výhodách akreditácie MNO a potrebe zjednodušovať grantové a iné podporné schémy.

Naopak na spoluprácu verejnej správy a MNO pozitívne vplýva **existencia vhodných grantových schém pre MNO, ktoré napríklad dovoľujú pokrývať aj mzdové náklady a dovoľujú tzv. paušálne výdavky**. Spolupráca medzi MNO a verejnou správou spravidla prebieha lepšie, ak si je verejná správa schopná uvedomiť problém a priznať, že ho nevie riešiť samostatne. Zároveň spolupráci prospieva, ak **MNO a verejná správa zdieľajú hodnoty** v kontexte problému, ktorý chcú spoločne riešiť. Pozitívne vplýva na spoluprácu aj **predchádzajúca skúsenosť spolupráce MNO a verejnej správy**.

Odporúčania pre verejnú politiku

Pilotná štúdia ukázala, že analýza živého trhu všeobecne prospešných služieb a zoznamu možných všeobecne prospešných služieb v sledovaných oblastiach dokáže identifikovať možný deficit v ponuke služieb a vytvoriť priestor na ciele intervenciu – zabezpečenie služieb, ktoré zatiaľ na živom trhu⁴ nie sú poskytované. Je však dôležité upozorniť, že nie každý potenciálny deficit v ponuke služieb je nevyhnutne problémom pre verejnú politiku. Takúto analýzu ponuky služieb by totiž mala doplniť aj analýza dopytu po sledovaných službách.

Pre potrebu tejto pilotnej štúdie sme pracovali s pojmom *všeobecne prospešných služieb*, ktorý spomedzi viacerých právnych definícií v súčasnosti najlepšie vystihuje živý trh služieb zabezpečovaných organizáciami verejnej správy a MNO. V slovenskom práve poznáme aj pojem *služby vo verejnom záujme*, ktorého vecné naplnenie je riešené vo viacerých zákonoch. Tento koncept sa tak odvíja od definovania verejného záujmu, pričom jednotlivé zákony poskytujú rôzne definície verejného záujmu⁵. Aj preto je vhodné **zvážiť prípravu legislatívnej zmeny, ktorá by definovala služby vo verejnom záujme** jasnejšie a nastavila podmienky ich poskytovania a financovania. Preto odporúčame pokračovať v už prebiehajúcich v expertných paneloch organizovaných ÚSV ROS.

Dominantnou stratégiou miest a VÚC je interné zabezpečovanie služieb. **Priestor na ďalší výskum v tejto oblasti je zisťovanie dôvodov pre túto stratégiu** a dilemy, ktorým v tomto kontexte obce

⁴ Služba je súčasťou živého trhu ak ju nezabezpečuje verejný sektor (napr. miestne a regionálne samosprávy), no služba je dostupná v priestore v obci či regióne a túto službu poskytujú mimovládne neziskové organizácie alebo súkromný (ziskový) sektor.

⁵ Uvedieme dva príklady. Pre oblasť IT ide o zákon č. 95/2019 (§ 3, písm. m). V prípade zákona o sociálnej ekonomike je napĺňaním verejného záujmu poskytovanie spoločensky prospešnej služby pre spoločnosť ako celok alebo pre neobmedzený okruh fyzických osôb, poskytovanie spoločensky prospešnej služby znevýhodneným osobám alebo zraniteľným osobám a poskytovanie spoločensky prospešnej služby podľa odseku 4 písm. g), i) a j).

a VÚC čelia. Uvedené môže byť zisťované napríklad aplikáciou kvalitatívnych výskumných metód (napr. fokusové skupiny), ako aj **vypracovaním konkrétnych benchmarkingových prípadových štúdií**, ktoré by poukázali na meranie nákladov na interne a externe zabezpečované služby, definovali konkrétne benchmarky vo vybraných službách a poskytli metodiku merania nákladov. Tieto prípadové štúdie by mohli byť vhodným podkladom pre školenia v oblasti inštitucionálnych dilem⁶ zabezpečovania všeobecne prospešných služieb a zavedenia vhodnej metodiky merania celkových nákladov spojených s interným a externým modelom zabezpečovania všeobecne prospešných služieb (výrobných a transakčných nákladov). Aktuálna silná politická preferencia interného zabezpečovania služieb je potenciálnou prekážkou pre efektívne zabezpečovanie všeobecne prospešných služieb a zmysluplného zvažovania spolupráce s MNO v konkrétnych všeobecne prospešných službách v oboch prípadoch – pri plánovaní a zabezpečovaní opakovaných typov verejno-prospešných služieb, ako aj pri generovaní a testovaní nových služieb. Zároveň v kontexte toho, čo sa bude v rámci výskumu zisťovať, odporúčame zvažovať, ako vhodne kategorizovať (v rámci interno-externej dichotómie) jednotlivcov zamestnaných v organizáciách verejnej správy na základe Zákonníka práce (napr. na základe dohody o vykonaní práce).

Ďalší a systematický zber dát z CRZ, ktorý umožní nielen zachytenie hlavných trendov z makro pohľadu, ale v prípade hlbšieho výskumu dokáže identifikovať oblasti, predmet a mieru spolupráce verejnej správy a MNO. Z hľadiska množstva dát a ich nevyhnutnosti kódovania však ide o pomerne náročnú aktivitu (napr. zapojenie strojového učenia – machine learning) na čas a finančné zdroje. Zároveň odporúčame prepojiť dáta z CRZ s ďalšími dostupnými datasetmi (napr. register MNO, finstat).

Pre zvýšenie záujmu MNO zapájať sa do partnerstiev pri poskytovaní všeobecne prospešných služieb by bolo vhodné posilniť **informačné nástroje štátu napríklad prostredníctvom verejného portálu** o jednotlivých verejných výzvach (napr. grantových a dotačných schém), do ktorých sa môžu MNO zapojiť⁷. Uvedené by podporilo tak plánované (opakujúce sa), aj ako neplánované (jednorazové) typy všeobecne prospešných služieb a inovácie v službách. Zároveň odporúčame posilniť spoluprácu (participatívnosť) **na tvorbe programov podporovaných z verejných zdrojov**.

Aj na základe vyjadrení účastníkov/čiek okrúhlych stolov a fokusových skupín, odporúčame vytvoriť **manuál pre organizácie verejnej správy, ako spolupracovať s MNO**. Takýto dokument odporúčame tvoriť ako otvorený dokument, teda ako dokument, v ktorom je možné priebežne dopĺňať témy a možné riešenia. Manuál by pomohol predchádzať nenaplneným očakávaniam a

⁶ Pri inštitucionálnych dilemách v uvedenom kontexte ide o viaceré trade-offs (kompromisy) medzi interným a externým organizačným prístupom k zabezpečovaniu všeobecne prospešných služieb, Príkladom sú transakčné náklady pri uvedených prístupoch.

⁷ Dobrým príkladom môže byť portál v Španielsku, ktorý obsahuje grantové výzvy z verejných zdrojov za všetky rezorty: <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias>

nedorozumeniam v rámci vzájomnej spolupráce verejného a mimovládneho neziskového sektora. Odporúčané témy manuálu sú uvedené v Prílohe 1 tohto dokumentu.

Tieto metodologické materiály však následne **neodporúčame iba distribuovať rezortom, regionálnej a miestnej samospráve, ale ich aj aktívne propagovať** napríklad usporiadaním školenia, resp. workshopu s cieľom vysvetliť ich účel. Inými slovami, takýto manuál/príručka by mala byť podkladom **pre školenia organizácií verejnej správy** v oblasti prístupov k zabezpečovaniu všeobecne prospešných služieb. Uvedené by mohlo podporiť predovšetkým plánované služby, ale aj tvorbu a testovanie nových služieb.

Na základe príkladov dobrej praxe zo zahraničia, ale aj zo Slovenska odporúčame viac uplatňovať dlhodobejšie strategické partnerstvá MNO a organizácií verejnej správy. Môže ísť o formu **spoluposkytovania a spoluprorby verejných služieb** (co-production a co-creation). Príkladom pre organizácie verejnej správy môže byť projekt svojpomocnej výstavby domov v marginalizovaných komunitách⁸, napr. obce Kojatice či Rankovce. Využívanie tejto formy dlhodobejších partnerstiev a zapájanie rôznorodých stakeholderov do dizajnovania a poskytovania služieb však bude vyžadovať prípravu odborných podkladov pre vytváranie takýchto partnerstiev a **odborné školenia pre verejnú správu, najmä miestne samosprávy**. Príkladom finančného nástroja na vytvorenie dlhodobých strategických partnerstiev sú národné projekty, ktoré umožňujú udržiavať dlhodobú (viac ako rok) spoluprácu so strategicky vybranými MNO. Taktiež z fokusových skupín, ako aj z okrúhlych stolov, vyplynula potreba príručky aj pre samosprávy, v ktorej treba veľmi konkrétne vysvetliť, ako prakticky možno nadviazať partnerstvo s MNO a využiť ich poznanie a skúsenosti. Tieto opatrenia by mohli podporiť predovšetkým plánované služby a prípadne škálovanie týchto služieb.

Odporúčame **posilniť odborné kapacity verejných obstarávateľov v uplatňovaní a aktívnom využívaní metódy MEAT**. Daný prístup umožňuje v súčasnosti platná legislatíva upravujúca verejné obstarávanie. Verejní obstarávatelia pri hodnotení ponúk by tak mali pracovať so širšou škálou kritérií umožňujúcich posudzovať nielen cenu, ale aj ďalšie parametre definujúce kvalitu príslušnej všeobecne prospešnej služby. Uplatnenie MEAT metódy znamená, že je možné hodnotiť nielen cenu, ale aj náklady na životný cyklus⁹ alebo najlepší pomer cena-kvalita. **Kritériami na hodnotenie ponúk tak nemusí byť len najnižšia cena**, ale aj kvalitatívne, environmentálne a/alebo sociálne aspekty, ako je dátum dodania, lehota dokončenia, proces dodania, prevádzkové náklady, dostupnosť, technické prednosti, organizácia a akékoľvek ďalšie relevantné faktory zvolené hodnotiacim orgánom. Kritériá hodnotenia ponúk verejného

⁸ Cieľom bolo poskytnúť Rómom cenovo dostupné bývanie s minimálnou podporou od štátu, samosprávy alebo inej strany a motivovať ich k účasti priamo na výstavbe a financovaní svojich domov. Výsledkom sú malé jednoduché domy financované z rôznych zdrojov, čo odľahčuje rozpočet VS.

⁹ Náklady na životný cyklus umožňujú verejnemu obstarávateľovi vypočítať všetky náklady, ktoré vzniknú počas životnosti tovaru, služby alebo prác. Náklady zahŕňajú dodávku, inštaláciu, energiu, palivo, údržbu, vyradenie z prevádzky a likvidáciu.

obstarávania môžu byť stanovené aj tak, aby pri výbere boli **uprednostnené tie spoločnosti, ktoré uplatňujú vo svojej činnosti sociálny aspekt**, napr. zamestnávanie dlhodobo nezamestnaných, za predpokladu, že tento sociálny aspekt priamo súvisí s celkovým cieľom nákupu/zmluvy. Odporúčame tak vo vhodných prípadoch uplatňovať tzv. vyhradené zákazky¹⁰. Je preto dôležité, aby **subjekty verejnej správy pracovali s konceptom najlepšej hodnoty a tzv. vyhradených zákaziek** a aby MNO mali možnosť zúčastniť sa takýchto verejných obstarávaní. V danom kontexte tak **odporúčame vypracovanie podrobných manuálov a vzorových podkladov**, ktoré môžu slúžiť verejným obstarávateľom pri práci s metódou MEAT, pri definovaní kritérií v rámci použitia konceptu hodnoty za peniaze a tzv. vyhradených zákaziek pri konkrétnych tovaroch, službách a prácach. Tieto opatrenia by mohli podporiť predovšetkým neplánované služby, ale aj vznik nových služieb a inovácií.

Jednotlivé finančné mechanizmy externého zabezpečovania všeobecne prospešných služieb sú vhodné pre odlišné typy služieb. Pri záujme generovať a testovať nové typy všeobecne prospešných služieb, prípadne pri jednorazových službách, je možné pracovať s grantami. Avšak, vzhľadom na **časové limity projektov získaných z grantových schém a ich administratívnu náročnosť, grantové schémy ako finančný mechanizmus nie sú najvyhovujúcejším nástrojom na zabezpečenie kontinuity** poskytovania osvedčených a opakujúcich sa všeobecne prospešných služieb. Pre udržateľnosť existujúcich kapacít je vhodné uvažovať o **viacročných finančných mechanizmoch**¹¹. V danom kontexte navrhujeme zaviesť podporné schémy s viacročným financovaním, no v tejto oblasti bude potrebná koordinácia aj s Ministerstvom financií SR. Taktiež odporúčame umožniť zahrnúť do oprávnených výdavkov MNO aj mzdy a odvody pracovníkov MNO. Ďalej navrhujeme do podporných programov aj **inštitucionálnu podporu a podporu na rozvoj kapacít organizácií**, ktorá by umožňovala uplatňovanie paušálnych výdavkov ako percento z celkových výdavkov. Tieto opatrenia by mohli podporiť predovšetkým jednorazové služby, ale aj vznik nových služieb a inovácií. Diskusia o vhodných finančných mechanizmoch zohľadňujúcich vyššie uvedené princípy prebieha taktiež v expertných paneloch organizovaných ÚSV ROS.

¹⁰ Vyhradenou zákazkou sa podľa slovenského zákona o verejnom obstarávaní vymedzuje právo účasti vo verejnom obstarávaní „pre registrované integračné sociálne podniky, chránené dielne, fyzické osoby so zdravotným postihnutím, ktoré prevádzkujú alebo vykonávajú samostatnú zárobkovú činnosť na chránenom pracovisku, alebo môžu vyhradiť realizáciu zákazky v rámci programov chránených pracovných miest za predpokladu, že aspoň 30 % zamestnancov registrovaných integračných sociálnych podnikov, zamestnancov vykonávajúcich prácu v chránených dielnach alebo zamestnancov programov chránených pracovných miest tvoria osoby so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnené osoby“.

¹¹ O potrebe viacročného financovania intenzívne diskutujú aj aktéri v rámci Rady vlády pro nestátní neziskové organizace České republiky. Pozri napr.: https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/ex_skup_fin/expertni-skupina-k-systemove-zmene-financovani-verejne-prospernych-sluzeb-a-cinnosti-ze-statniho-rozpoctu-198755/

Zistenia tejto pilotnej štúdie sú zároveň v línii s **predchádzajúcimi zisteniami a odporúčaniami**¹², napríklad v oblasti financovania MNO. Ide o odporúčanie zavedenia paušálnych výdavkov, resp. zvýšenie ich podielu na celkovom rozpočte na napr. stanovené percento, o podporu viacročných projektov (a napr. strategických partnerstiev – viacročné projekty s väčším rozpočtom), o podporu (dlhodobých) inštitucionálnych či strategických grantov na rozvoj kapacít MNO, či o zabezpečenie technickej podpory správy eurofondov pre MNO vrátane verejného obstarávania. Možnosť paušálnych výdavkov by podporila udržateľnosť MNO sektora a potenciálne aj vznik nových služieb a inovácií.

Poukážky fungujú v oblasti kultúry (kultúrne poukazy) a turistického ruchu (rekreačné poukazy), **no existujúci mechanizmus má len obmedzený potenciál pre MNO a poskytovanie všeobecne prospešných služieb**. Potenciálne zaujímavou príležitosťou môže byť nástroj individuálnych vzdelávacích účtov, ktorý má podporovať jednotlivca v ďalšom vzdelávaní (v rekvalifikácii). V praxi by tieto účty znamenali, že záujemcovi bude vytvorený individuálny vzdelávací účet, na ktorom bude mať finančnú alokáciu 200 eur. Záujemca si potom v rámci tohto rozpočtu môže vybrať vzdelávací či rekvalifikačný kurz podľa vlastných potrieb¹³. Kľúčová je však kalibrácia tohto nástroja tak, aby umožnil vstup aj MNO, no zároveň zabezpečil dostatočnú mieru kontroly (napr. formou akreditácie¹⁴). Vysoká miera kontroly a administratívy môže odradiť uchádzačov a poskytovateľov, naopak vysoká otvorenosť a flexibilita systému môže vytvoriť priestor pre nekalé praktiky a zneužívanie nástroja (napr. v UK¹⁵). Tieto opatrenia by mohli podporiť predovšetkým plánované služby a prípadné škálovanie týchto služieb.

¹² Pozri napr.: Odporúčania pre oblasť financovania mimovládnych neziskových organizácií v rámci projektu *Kvalitnejšie verejné politiky prostredníctvom lepšieho poznania občianskej spoločnosti*, autori/ky Murray Svidroňová a kol. (2021), dostupné na:

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/vyskum_neziskoveho_sektora_a_obcianskej_spolocnosti/2021/MF%20SR%20-%20Financovanie%20MNO%20-%20FINAL.pdf

¹³ Pozri: <https://www.minedu.sk/dalsi-krok-k-dosiahnutiu-ciela-vzdelavanie-pre-kazdeho/>

¹⁴ V prípade akreditácie je dôležité zabezpečiť jednoduchú formu kontroly kvality služieb pre občanov – overenie či je subjekt (prípadne vzdelávanie) akreditované a prípadne zvážiť aj tabuľu hanby – zoznam subjektov, ktoré opakovane porušili pravidlá. Cieľom akreditácie by malo byť nielen zabezpečiť kontrolu kvality, ale aj znížiť informačnú asymetriu medzi poskytovateľmi a klientmi.

¹⁵ Pozri napr. tu: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/1960469.stm

1. Služby zabezpečované verejnou správou – Všeobecne prospešné služby

Vo verejno-politickom diskurze sa používa viacero pojmov na pomenovanie aktivít týkajúcich sa zabezpečovania/poskytovania služieb verejnou správou na Slovensku – *verejné služby*, *služby vo verejnom záujme*, *verejnoprospešné služby*, *všeobecne prospešné služby* a *spoločensky prospešné služby*¹⁶. Nasledujúca tabuľka poskytuje stručný prehľad daných konceptov.

Tabuľka 1.1.: Charakteristika vybraných konceptov používaných pri zabezpečovaní služieb verejnou správou

Pojem / koncept	Zákonné vymedzenie	Poskytovateľ služby	Predmet / činnosti	Vhodnosť pre používanie v rámci NP PARTI
Verejné služby	nie, teoretický koncept možné viaceré teoretické vymedzenia/definície	interný aj externý poskytovateľ externý poskytovateľ - zo ziskového aj neziskového sektora	nie je vymedzený - často sa spája s konceptom verejného blaha/ verejným záujmom	širší koncept, ako je potrebné pre účel mapovania
Služby vo verejnom záujme	áno, napr. v IT ¹⁷	interný aj externý poskytovateľ externý poskytovateľ - zo ziskového aj neziskového sektora	zoznam služieb podľa príslušných zákonov	širší koncept ako je potrebné pre účel mapovania možný prekryv s inými uvedenými konceptmi
Verejnoprospešné služby	nie	interný aj externý poskytovateľ koncept používaný hlavne na úrovni miestnej samosprávy (napr. v kontexte	nie je vymedzený	nie je vhodný pre účel mapovania možný prekryv s inými uvedenými konceptmi

¹⁶ Zároveň sa vo verejnom diskurze stretneme s pojmami, ktorú konceptmi viazanými na lokálnu úroveň, napr. *komunálne služby* alebo *komunálne prospešné služby*. Vzhľadom na to, že tento prehľad slúži na definovanie vzťahu medzi neziskovými organizáciami a verejnou správou, uvedeným konceptom sa tu nevenujeme.

¹⁷ napr. pre oblasť IT ide o zákon č. 95/2019 (§ 3, písm. m) o informačných technológiách vo verejnej správe.

		interného zabezpečovania služieb cez ROPO).		
Všeobecne prospešné služby	áno ¹⁸	externí poskytovatelia - neziskové organizácie	zoznam služieb podľa zákona, ktorý je možné rozšíriť.	vhodný koncept v rámci NP PARTI II možný prekryv s inými uvedenými konceptmi.
Spoločensky prospešné služby	áno ¹⁹	subjekty sociálnej ekonomiky, rôzne typy externých poskytovateľov	zoznam služieb podľa zákona	úzky pojem týkajúci sa vymedzeného zoznamu služieb možný prekryv s inými uvedenými konceptmi

Zdroj: autori/ky

V rámci tejto pilotnej štúdie, ktorá sa zameriava na skúmanie vzťahu medzi verejnou správou a neziskovými organizáciami, tak pracujeme s pojmom **všeobecne prospešné služby**. Predmetná právna úprava, ktorá **všeobecne prospešné služby** definuje, viaže dané služby na konkrétneho **poskytovateľa** (neziskové organizácie) a **vymedzuje aj predmet ich činnosti/zamerania**. To vytvára predpoklady na vytvorenie zoznamu konkrétnych typov *všeobecne prospešných služieb* zabezpečovaných verejnou správou cez daných poskytovateľov, čo je predmetom tejto pilotnej štúdie. Zároveň vzhľadom na to, že je pri definovaní všeobecne prospešných služieb **v predmetnom zákone uvedený výraz „najmä”, daný zoznam je možné rozšíriť** a špecifikovať skúmané oblasti, v ktorých sa všeobecne prospešné služby zabezpečujú.

¹⁸ napr. Zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby.

¹⁹ napr. Zákon o sociálnej ekonomike č.112/2018, ktorý definuje spoločensky prospešnú službu.

2. Výber oblastí všeobecne prospešných služieb do pilotnej štúdie

Táto pilotná štúdia sa zamerala na skúmanie miery spolupráce MNO a verejnej správy, a to pri poskytovaní a zabezpečovaní troch vybraných oblastí všeobecne prospešných služieb. Zámerom bolo pilotne otestovať, v rámci NP PARTI 2, vyvinuté metodiky na zber dát o činnosti MNO a ich interakcie s verejnou správou. Pre potreby tejto štúdie sme sa zamerali na nasledovné oblasti všeobecne prospešných služieb:

- starostlivosť o ľudí bez domova,
- neformálne vzdelávanie mládeže,
- integrácia cudzincov.

Pri výbere týchto oblastí zohľadnil ÚSV ROS viaceré kritériá. V prvom rade išlo o početnosť MNO pri poskytovaní všeobecne prospešných služieb. Relatívne najvyšší počet MNO je v sektoroch²⁰ sociálnej starostlivosti a vo vzdelávaní. Šport a kultúru boli vnímané viac ako vzájomne prospešná skupina. V prípade sektora životné prostredie sa služby neposkytujú tretej osobe, a preto nie je vhodný pre potreby tohto zisťovania.

Druhým kritériom bolo jasné kompetenčné napojenie konkrétneho rezortu na potenciálne vybrané oblasti. Pre koncepčnejšie uchopenie oblastí ÚSV ROS špecifikoval tri rezorty (MPSVaR SR, MŠVVaŠ SR a MV SR), v ktorých sa následne hľadal prienik na všeobecne prospešné oblasti v prepojení na neverejných poskytovateľov/MNO. Užší výber oblastí všeobecne prospešných služieb vychádzal z odporúčaní expertného panelu v zložení zo zástupcov štátnej správy, akademickej obce a MNO, ktorý sa konal v júni 2022.

V neposlednom rade, špecifikáciu širšej oblasti vyberal ÚSV ROS so zástupcami rezortov (MPSVaR SR, MŠVVaŠ SR a MV SR), ktorí určili oblasť, kde vidia najväčší prienik verejnej správy a MNO pri zabezpečovaní a poskytovaní služieb. Zároveň partneri na týchto troch rezortoch identifikovali potenciálny prínos zo získaných dát z analýzy služieb vo verejnom záujme.

Stručná špecifikácia jednotlivých oblastí všeobecne prospešných služieb:

- **Starostlivosť o ľudí bez domova** – vychádza zo zákona o sociálnych službách, no tieto služby sú na základe dostupných dát len v nízkej miere poskytované štátom²¹. Samotné MPSVaR SR a miestna a regionálna samospráva nedisponujú dátami o tejto cieľovej skupine a taktiež nemajú dostatočný prehľad o poskytovateľoch týchto služieb na území celého Slovenska.

²⁰ Pre potreby tejto správy považujeme oblasti (napr. neformálne vzdelávanie mládeže) za podmnožinu sektora (vzdelávanie resp. školstvo).

²¹ Pre viac informácií pozri:

https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2018/Ondrusova/podkladovy_material_koncepcie_ondrusova_2018.pdf

Mapovanie tejto oblasti uvítali nielen zástupcovia MNO, ale aj sekcia sociálnej politiky na MPSVR SR.

- **Neformálne vzdelávanie** – formálne vzdelávanie je pomerne podrobne a systematicky ukotvené v zákonoch rezortu MŠVVaŠ SR. Neformálne vzdelávanie štát zabezpečuje len prostredníctvom poskytovania dotácií a grantov cez MŠVVaŠ SR alebo Národný inštitút vzdelávania a mládeže (NIVAM). Poskytujú ho však predovšetkým MNO.
- **Integrácia cudzincov** – v porovnaní s predchádzajúcimi oblasťami táto oblasť predstavuje iný typ služieb a iný spôsob financovania. V tejto oblasti je náročnejšie predvídať dopyt po službách. Táto oblasť bola, v čase pilotného testovania, zároveň výrazne ovplyvnená vojnou proti Ukrajine a utečeneckou vlnou. Zároveň implementačná prax ukázala, že tieto služby potrebujú zmenu v nastavení, ktoré by umožnilo poskytovanie všeobecne prospešných služieb na systematickej báze²².

²² Pre viac informácií pozri: https://mareena.sk/assets/files/Integracia-ludi-z-Ukrajiny_Navrhy-ries%CC%8Ceni%CC%81.pdf

3. Motivácia MNO (ne)spolupracovať s verejnou správou na Slovensku a pohľad zo strany organizácií verejnej správy

V tejto časti predkladáme zistenia z fokusových skupín s MNO (časť 3.1.) a zistenia z okrúhlych stolov s predstaviteľmi/kami štátnej správy a miestnej a regionálnej samosprávy (časť 3.2.). Obe časti sa zamerali na skúmanie motivácií MNO (ne)spolupracovať s verejnou správou na Slovensku.

3.1. Motivácia MNO (ne)spolupracovať s verejnou správou na Slovensku

Fokusové skupiny s MNO sa zameriavali na štyri nasledujúce oblasti:

- motivácia MNO spolupracovať s verejnou správou,
- podoba súčasnej spolupráce s verejnou správou,
- bariéry spolupráce MNO s verejnou správou,
- ako by mala vyzeráť ideálna spolupráca MNO s verejnou správou.

Celkovo bolo uskutočnených 14 fokusových skupín a to v čase od 11. augusta do 29. novembra 2022. Dané zisťovanie na základe fokusových skupín vykonali zamestnanci a zamestnankyne Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti na základe metodológie vytvorenej výskumným tímom ÚVP. Účastníci/čky fokusových skupín boli vybraní z dotazníkového prieskumu. Pre naplnenie počtu približne sedem účastníkov/čiek boli MNO doplnené cez dohľadávanie kontaktov na internete. Pri výbere účastníkov/čok sa zohľadňovala geografia podľa toho, či išlo o západ/stred/východ Slovenska a téma, s ktorou MNO pracuje: a.) neformálne vzdelávanie, b.) ľudia bez domova a c.) integrácia cudzincov. Predmety činnosti a primárne regionálne pôsobenie MNO, ktoré sa zúčastnili fokusových skupín, sú uvedené v tabuľke 3.1. Fokusových skupín sa zúčastnili dvaja až traja facilitátori/ky, resp. moderátor/ka fokusovej skupiny a zapisovateľ/ka. Priemerná dĺžka fokusovej skupiny bola 1,5 až 2 hodiny. Účastníci/čky podpísali prezenčnú listinu a boli oboznámení o vyhotovení zvukového záznamu a spôsobe spracovania informácií pre potreby národného projektu PARTI 2. Informácie na spracovanie predkladanej analýzy boli získané z prepisov vyhotovených počas fokusových skupín zapisovateľom/kou a doplnené z nahrávok. Ako môžeme vidieť v tabuľke 3.1., MNO, ktorých predstavitelia/ky sa zúčastnili fokusových skupín pôsobili predovšetkým v oblastiach sociálnych služieb a vzdelávania.

Tabuľka 3.1.: Prehľad vykonaných fokusových skupín.

Predmet činnosti	Počet fokusových skupín	Regionálne pôsobenie (podľa VÚC)
Integrácia cudzincov	5	Bratislava
Pomoc ľuďom bez domova		
Neformálne vzdelávanie		
Konferencia NP PARTI 2 (dve skupiny) ²³		
Integrácia cudzincov	2	Žilina
Pomoc ľuďom bez domova		
Neformálne vzdelávanie		
Integrácia cudzincov	2	Prešov
Neformálne vzdelávanie		
Integrácia cudzincov a pomoc ľuďom bez domova	2	Banská Bystrica
Neformálne vzdelávanie		
Integrácia cudzincov	3	Košice
Pomoc ľuďom bez domova		
Neformálne vzdelávanie		

Zdroj: autori/ky

Motivácia MNO spolupracovať s verejnou správou

MNO majú záujem spolupracovať s verejnou správou nielen **pri poskytovaní služieb**, ale zároveň majú motiváciu podieľať sa na **tvorbe strategických materiálov** verejnej správy a na príprave konkrétnych verejných politík. Diskusia naznačila motiváciu podieľať sa na tvorbe strategických materiálov na úrovni ministerstiev, regionálnych a miestnych samospráv a to jednak cez strešné organizácie MNO (napr. prostredníctvom Asociácie pre mládež, vedu a techniku – AMAVET), ako aj priamo – zapojením konkrétnych MNO, ktoré sú poskytovateľmi všeobecne prospešných služieb. Príkladom je záujem o participáciu na tvorbe strategických podkladov pre Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR.

²³ Pre viac informácií pozri:

https://www.minv.sk/?ros_participacia_2_konferencie_participacia20_summer_party_np_parti

Najsilnejším dôvodom na spoluprácu s verejnou správou je pre MNO **získanie ďalších finančných zdrojov pri poskytovaní všeobecne prospešných služieb, napr. na úhradu miezd**. Mnohé z MNO majú viaczdrojové financovanie a možnosť získať verejné zdroje na dlhšie časové obdobie (cez viacročné finančné mechanizmy) pre poskytovanie všeobecne prospešných služieb pre nich predstavuje dôležitý **stabilizačný zdroj**. Príkladom dobrej praxe je oblasť rozvojovej pomoci (SlovakAid), v ktorej príslušný rezort uzatvára zmluvu s MNO aj na tri roky (OS 1).

Viacerí účastníci/čky fokusových skupín uviedli, že bez grantov a bez normatívo²⁴ by neprežili. Poskytnuté finančné zdroje (najmä viacročné financovanie – akreditácia na NIVAM) im totiž pomáhajú k stabilizácii práce na vybranej agende, ako aj posilniť zamestnaneckú stabilitu (pokrytie miezd) v prípade, že nejde o dobrovoľnícku činnosť. MNO totiž bežne mzdy uhrádzajú z viacerých dostupných zdrojov, pričom niekoľkí účastníci/čky fokusových skupín dokonca uviedli, že „nevieme pokryť mzdy zamestnancov“ (napr. BA FS 1). Čo sa týka úhrady miezd z grantov, tento finančný mechanizmus je nestabilný, lebo je zvyčajne časovo ohraničený. To znamená, že po skončení grantu MNO čelia prepusteniu časti personálu aj s nadobudnutým know-how.

Podľa účastníkov/čok fokusových skupín je pre verejnú správu daná spolupráca dôležitá, keďže **MNO poskytujú rôznorodé služby, majú odbornosť a vedia sa špecializovať**. Účastníci/čky dokonca uvádzali, že aj napriek zložitým administratívnym procesom majú stále záujem uchádzať sa o finančnú pomoc vo forme normatívo²⁴ od štátu (ministerstiev, VÚC alebo obcí), nakoľko je nevyhnutná pre napĺňanie ich poslania. Čo sa týka grantovej pomoci hlavne cez národné grantové schémy, ich administratíva, nastavenie finančných tokov cez refundácie a vrchnostenský nepartnerský prístup zo strany verejnej správy odrádza MNO od ich čerpania (pozri nižšie v časti o bariérach spolupráce).

Ďalšou motiváciou spolupracovať s verejnou správou je **nastavovanie nových štandardov pri poskytovaní služieb**. Autonómia MNO je zvyčajne spájaná s efektom inovácií a to v oblasti procesov a kvality už zabezpečovaných služieb verejnou správou, ako aj s vývojom nových typov služieb, ktoré flexibilne reagujú na potreby trhu/obyvateľov krajiny. **MNO teda majú kapacitu a záujem vyvíjať a poskytovať aj služby, ktoré verejná správa zatiaľ nepokrýva**. Viacerí účastníci/čky uviedli, že MNO nielen verejnú správu dopĺňajú, ale ju aj „suplujú“ (napr. FS ZA 2). Takáto situácia nastáva v oblastiach ako napríklad ľudia bez domova alebo integrácia rómskej menšiny či utečencov/utečieniek z Ukrajiny. **MNO sú tiež motivované podieľať sa na tvorbe legislatívy v daných oblastiach, keďže disponujú praxou, ktorá môže chýbať verejnej správe**.

Zároveň **MNO vyvíjajú snahy o „štandardizáciu“ nových typov služieb** a prevzatie ich zabezpečovania (aj cez finančný mechanizmus) verejnou správou. V tomto duchu MNO vyvíjajú a rozširujú know-how, ktorý možno neskôr aplikovať aj v rámci aktivít štátu.

²⁴ Pod normatívom v tomto kontexte rozumieme konkrétnu sumu (finančný transfer) poskytovanú organizáciou verejnej správy, ktorá je účelovo viazaná a jej výška je určená predpisom.

MNO tiež poukázali na to, že **spolupráca vzniká aj na základe záujmu konkrétnych predstaviteľov verejnej správy** (napr. starostov), **aj keď niekedy je skôr formálna, bez reálnej pridanej hodnoty**. Slovami účastníkov/čok, niekedy ide iba o „pro-forma” iniciatívu, lebo si to samosprávy, či ministerstvá „potrebujú vykázat” (FS BB 2).

Podobné skúmanie bolo realizované v roku 2020 tímom výskumníkov a výskumníček Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici²⁵. Zistenia tohto výskumného tímu poukázali napríklad na nasledovné motivácie vzniku MNO v kontexte poskytovania všeobecne prospešných služieb a spolupráce s verejnou správou:

- *Verejná správa a samospráva neposkytovala takúto službu/produkt, resp. nie v dostatočnom objeme a/alebo rozsahu, pretože na to nemá kapacity (finančné, personálne...) alebo takýto produkt poskytuje, no so znakmi klientelizmu alebo korupcie.*

Táto motivácia sa pri sociálnych službách výraznejšie (skôr významná a veľmi významná motivácia) prejavila pri takmer 37 percent respondentoch a pri rozvojovej a humanitárnej pomoci pri 20 percent respondentoch a pri vzdelávaní pri 33 percent respondentoch. Daná motivácia vzniku MNO sa ukázala aj v tejto pilotnej štúdii a ide o vyššie uvedenú motiváciu vyvíjať a štandardizovať nové typy služieb.

- *Vníмали potrebu existencie neziskovej organizácie v danej lokalite na Slovensku ako doplnok k verejným organizáciám a súkromným firmám.*

Uvedená motivácia sa pri sociálnych službách výraznejšie (skôr významná a veľmi významná motivácia) prejavila pri takmer 60 percent respondentoch, pri rozvojovej a humanitárnej pomoci pri 80 percent respondentoch a pri vzdelávaní pri 76 percent respondentov. Táto motivácia vzniku MNO sa ukázala aj v tejto pilotnej štúdii a správe, v časti o podobe súčasnej spolupráce, poukazujeme aj na poskytovanie doplnkových služieb týmito organizáciami.

- *MNO ako dôveryhodnejší poskytovateľ statkov/služieb.*

Daná motivácia sa pri sociálnych službách výraznejšie (skôr významná a veľmi významná) prejavila pri takmer 58 percent respondentoch, pri rozvojovej a humanitárnej pomoci pri 40 percent respondentoch a pri vzdelávaní pri 42 percent respondentov. V rámci pilotnej štúdie sme tento motív vzniku a pôsobenia MNO nezaznamenali.

- *Založenie MNO v partnerstve so štátnou správou/samosprávou a vznik naviazaný na konkrétny produkt pre komunitu ľudí žijúcich vo vidieckej oblasti.*

Túto motiváciu sme nezachytili, vzhľadom na špecifický cieľ tejto pilotnej štúdie.

²⁵ Analýza socioekonomického prínosu neziskového sektora a stavu a trendov rozvoja občianskej spoločnosti v rámci projektu *Kvalitnejšie verejné politiky prostredníctvom lepšieho poznania občianskej spoločnosti*, autori/ky Brozmanová Gregorová, A. a kol. (2020), dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/vyskum_neziskoveho_sektora_a_obcianskej_spolocnosti/2020/ANALYZA_NP%20VYSKUM_17.12.2020_FINAL.pdf

Uvedené naznačuje, že motívom vzniku MNO v kontexte poskytovania všeobecne prospešných služieb sú hlavne zlyhania verejnej správy a trhové zlyhania, ako aj vzájomná závislosť medzi verejnou správou a MNO a to napr. pri doplnkových verejno-prospešných službách, kde sčasti dochádza k dopĺňaniu kapacít verejnej správy kapacitami MNO, a teda k čiastočnému vládnutiu pomocou MNO.

Podoby súčasnej spolupráce

Z hľadiska formy spolupráce účastníci/čky popísali rôzne formy spolupráce s verejnou správou – finančné (častejšie) a nefinančné (menej často). Finančná podpora je zvyčajne vo forme grantov, dotácií, normatífov (napr. na vybrané sociálne služby, ako je nocľaháreň), pričom tie sú získavané z domácich a zahraničných zdrojov (napr. eurofondy, nórske finančný mechanizmus, Erasmus a pod.).

Z domácich finančných zdrojov využívajú MNO aj príspevky na podporu zamestnanosti cez Úrady práce sociálnych vecí a rodiny SR. Tento nástroj im umožňuje vzdelávať a zamestnávať personál na výkon služieb a to aj z radov znevýhodnených osôb a udržať pracovné miesta v oblasti všeobecne prospešných služieb. Niektoré **MNO boli zapojené aj do národných projektov, avšak daný nástroj je pre nich menej prístupný z dôvodu nastavenia toku financií pri národných projektoch (refundácia platieb), čo si vyžaduje mať ex-ante zdroje pre priebežné financovanie realizovaných aktivít.**

Záujem o finančnú podporu zo strany MNO je vysoký, aj keď niektorí účastníci/čky zdôraznili, že **nemajú záujem byť financovaní len cez normatívy, lebo si chcú udržať nezávislosť od verejnej správy**: „Nesnažíme sa byť úplne nezávislí, ale čo najviac sebestační, radšej nech nám platia za zákazky“ (napr. FS BB 1 a 2). **Uprednostnili by financovanie konkrétnych zákaziek orientovaných na výsledok** (nie na materiálne zabezpečenie poskytovaných služieb). V rámci dotácií by MNO uprednostnili väčší objem prostriedkov v tzv. „paušále“, kde nemusia veľmi podrobne dokladovať čerpanie verejných zdrojov. Viaceré MNO zdôraznili potrebu diverzifikovať možnosti finančnej podpory. Účastníci/čky taktiež uviedli, že **využívajú súčasne viaceré zdroje financovania na pokrytie svojich aktivít** a tzv. „lepie [rozpočet] ako sa dá“ (FS KE 2). Slovom účastníka fokusovej skupiny: „Musíme to plátať z rôznych úrovní.“ (FS PO 2). MNO sa radi uchádzajú aj o granty zo súkromného sektora (nadácie väčších firiem), individuálne dary a 2 % z príjmu fyzických a právnických osôb, lebo sú menej administratívne náročné (čomu sa venujeme viac nižšie). Súčasne však uvádzajú, že len z toho „by neprežili“ (napr. FS BB 1).

Nefinančná podpora sa vyskytuje vo forme **poskytnutia zvýhodneného alebo bezplatného nájmu. Aj takáto podpora je zo strany MNO cenená**. Iná forma podpory je prevzatie záštity nad organizovanými aktivitami (napr. konferencie) a reklama (poskytovanie informácií) cez mestské plochy a stránky.

Bariéry spolupráce MNO s verejnou správou

Hlavnou identifikovanou bariérou spolupráce MNO a organizácií verejnej správy je **vysoká administratívna záťaž spojená s manažmentom finančných nástrojov verejnej správy**. Mnohé organizácie uviedli, že uvedené je **dôvodom, prečo sa neuchádzali o eurofondové zdroje**. Ako viacerí uviedli: „nemajú personálne kapacity na byrokráciu“, napr. v podobe profesionálneho manažéra/ky fundraisingu, ktorý nielen sleduje výzvy, ale koordinuje ich využívanie. **Niektoré administratívne nároky dokonca účastníci/čky označili za nezmyselné**, napr. potrebu fotodokumentácie, ktorá je v niektorých situáciách nevhodná (napr. pri pomoci ľuďom bez domova). Od záujmu o verejné zdroje ich **odrádzajú aj technické podmienky**, ako napr. **dlhotrvajúce procesy vyhodnocovania** predložených žiadostí (viď. napr. FS ZA 1) spojené s **oneskoreným vyplácaním zdrojov**, či elektronické podpisovanie.

Bariérou spolupráce s organizáciami verejnej správy je pre MNO aj nastavenie finančných schém a v rámci toho **typy oprávnených výdavkov, ktoré nie vždy umožňujú uhrádzať mzdové náklady**, ako aj časový aspekt úhrady výdavkov. Viaceré verejné programy sú nastavené ako refundačné, čo hlavne malým organizáciám znemožňuje účasť na daných programoch. Účastníci/čky spomenuli, že väčšie organizácie sú všeobecne viac zvýhodňované. Respondentka z menšej MNO zhodnotila, že „vzbudzujeme asi nedôveru“ (FS BB 1).

Ďalšou bariérou spolupráce sú témy, ktorým sa organizácie verejnej správy zatiaľ nevenujú. Podľa respondentov/tiek existujú totiž témy a s tým spojené služby, ktoré sú pre riešenie verejných otázok dôležité, a kde majú MNO kapacitu na ich poskytovanie, avšak organizácie verejnej správy sa im zatiaľ nevenujú. Príkladom je boj s extrémizmom, podpora pri rozvodovom konaní, pomoc utečencom, pomoc rómskym ženám, ľuďom bez domova a pod. Práve v týchto oblastiach účastníci/čky upozornili na význam vlastných preferencií politických predstaviteľov: „záleží na hodnotovom/ideologickom nastavení starostu/vlády“ (viď. FS BA 1, FS BB 1) a „že s nami nebudú rokovať, lebo ide o gender ideológiu“ (FS PO 2). Hodnotové preferencie sú tak ďalšou potenciálnou bariérou pri získavaní podpory a budovaní partnerstva naprieč miestnymi samosprávami.

Respondenti/ky zároveň poukázali na pretrvávajúci **dôraz na administratívnu kontrolu** plnenia predmetu zmlúv uzavretých medzi MNO a organizáciami verejnej správy a **menej na kontrolu dosiahnutých výsledkov**.

Ďalšou bariérou spolupráce je **strata kontinuity pri zmene politických predstaviteľov/liek** miestnej samosprávy (najčastejšie), ako aj iných úrovní verejnej správy, ktorá sa prejavuje výmenou zamestnancov/kýň na verejných úradoch, prípadne aj zmenou pravidiel a procesov. Podľa respondentov/tiek je totiž **vytváranie programov pre spoluprácu s MNO stále skôr otázkou záujmu jednotlivcov a menej systematizované na úrovni organizácií verejnej správy**. Poukázali jednak na vysokú fluktuáciu zamestnancov/kýň v štátnej správe slovami „vymenil sa piaty človek na ministerstve a my to nemôžeme vysvetľovať stále dookola“ (FS BA 3), a jednak aj

na ich slabú medzirezortnú koordináciu, kedy „spolupráca sa môže skončiť aj kvôli správaniu jedného človeka [v samospráve/na ministerstve]” (FS KE 3). MNO celkovo volajú po zlepšení komunikácie ako so samosprávami, tak aj s ministerstvami a medzi nimi navzájom, keďže opakovane nedostali odpoveď alebo termín na stretnutie (napr. so starostom): „Potrebujeme, aby vyššie štruktúry vo verejnej správe boli poprepájané a aby medzi sebou komunikovali” (FS ZA 1).

Viacerí respondenti/ky uviedli, že bariérou spolupráce organizácií verejnej správy s MNO je aj **vnímanie niektorých MNO ako neprofesionálnych organizácií a postoj verejnej správy ako nadriadeného subjektu**. Účastníci/čky to vyjadrili nasledovne: „bolo by fajn brať nás vážne, aj keď nemáme tituly, máme prax” (FS BB 2) a „Vôbec to nie je partnerský vzťah, iba direktívne pokyny” (FS BA 3, FS ZA 2, FS BB 1 a 2).

Poznámky k ideálnej spolupráci MNO s verejnou správou

Účastníci/čky fokusových skupín načrtli viaceré opatrenia, ktoré by pomohli zlepšiť spoluprácu MNO s verejnou správou. Rozdeľujeme ich do nasledujúcich kategórií:

- rýchla dostupnosť informácií,
- efektívnejšia koordinácia,
- úprava finančných mechanizmov podpory MNO,
- posilnenie participácie MNO na tvorbe strategických dokumentov organizácií verejnej správy,
- posilnenie kvality činnosti MNO cez akreditáciu vo vybraných oblastiach poskytovania služieb,
- a úprava legislatívy.

Z hľadiska **rýchlej dostupnosti informácií** účastníci/čky odporúčali vytvoriť **verejne dostupný portál (centrálny portál)**, kde budú **sústredené informácie o možnej finančnej podpore MNO** cez organizácie verejnej správy. Účastníci zdôraznili, že je ťažké naplňať vlastné poslanie, lebo „nemáme [MNO] kapacitu sledovať všetky výzvy na nástenkách” (FS BB 1) v zmysle neustáleho hľadania finančných prostriedkov. Zároveň odporúčajú vytvoriť **manuál, resp. príručku pre verejnú správu ako spolupracovať s MNO**.

Respondenti/ky považujú za dôležité **zlepšovať aj mechanizmy koordinácie MNO medzi sebou**, ďalej MNO voči organizáciám verejnej správy. Vo viacerých oblastiach pôsobenia MNO už existujú strešné platformové organizácie, ktoré sa snažia o koordináciu MNO. Príkladom v oblasti sociálnych služieb je Nezávislá platforma SocioFórum. Takéto vecné platformové organizácie však nie sú v každej oblasti a respondenti/ky by privítali prepojenie MNO s podobnými zámermi. Podľa respondentov/tiek by to obmedzilo duplicitnú pomoc ľuďom a tým aj duplicitnú prácu MNO.

Úpravy finančných mechanizmov považovali účastníci/ky za dôležité z hľadiska stability a udržateľnosti ich činnosti. V danom kontexte navrhovali zaviesť **podporné schémy s viacročným financovaním a zahrnúť do oprávnených výdavkov MNO aj mzdy a odvody pracovníkov MNO**. Ďalej navrhovali zaviesť do podporných programov aj inštitucionálnu podporu, ktorá by umožňovala paušálne výdavky ako percento z celkových výdavkov.

Participácia, spolupráca na tvorbe programov podporovaných z verejných zdrojov je ďalšie dôrazne artikulované odporúčanie respondentov/tiek fokusových skupín a to naprieč rôznymi témami/agendami. MNO majú záujem podieľať sa na prácach komisií, ktoré definujú programy a ich výdavkové parametre, ako aj v komisiách, ktoré hodnotia predložené projekty. Príkladom je Rada primátora mesta Banská Bystrica pre mimovládne neziskové organizácie²⁶.

Respondenti/ky navrhovali aj **zavedenie akreditácie** a to v súvislosti s dvoma aspektmi. Akreditácia by **definovala požadované parametre poskytovanej služby a umožnila prístup k normatívom na danú službu**. To si vyžaduje **definovať štandardy kvality príslušných služieb**. Uvedené odporúčali hlavne pre oblasť sociálnych služieb.

Napokon, **legislatíva** je tiež oblasťou, kde respondenti/ky navrhovali zmeny. Odporúčali meniť **legislatívne pravidlá tak, aby sa ľahšie uzatvárali vzťahy súvisiace s poskytovaním služieb MNO**, a aby **sa umožnilo také verejné obstarávanie, ktoré by bralo na zreteľ sociálne aspekty**. Zároveň považujú za dôležité jasnejšie definovať „verejný záujem“ v oblastiach, v ktorých pôsobia (FS KE 2) and vyjasniť kompetencie medzi miestnou a regionálnou samosprávou.

Hlavné zistenia vyplývajúce z fokusových skupín

Vyjadrenia účastníkov/čok fokusových skupín poukazujú na viaceré formy aktuálnej spolupráce s verejnou správou, bariéry v tejto spolupráci, ako aj návrhy na jej zlepšenie. Zisťovanie cez metódu fokusových skupín ukázalo, že **MNO rozširujú kapacity verejnej správy** pri poskytovaní konkrétnych všeobecne prospešných služieb v skúmaných oblastiach, vstupujú teda v daných prípadoch s organizáciami verejnej správy do partnerstiev. Zistenia z fokusových skupín naznačujú, že okrem finančných vzťahov, ktorými vzniká partnerstvo pri poskytovaní všeobecne prospešných služieb, **niektoré MNO spolupracujú aj pri tvorbe relevantných verejných politík v oblasti ich záujmu, a to aj bez finančnej podpory zo strany verejnej správy**. O posilnenie tohto aspektu partnerstva s verejnou správou majú MNO tiež záujem. **Zároveň MNO poskytujú všeobecne prospešné služby a to nad rámec tých typov, ktoré zabezpečuje verejná správa**. V danom prípade môžeme hovoriť o **dodatočných všeobecne prospešných službách poskytovaných MNO**.

²⁶ Poznámka: V čase písanie tejto správy (marec 2023) nebola táto Rada funkčná.

Toto výberové zisťovanie taktiež poukázalo na kapacity a **záujem MNO prinášať inovácie a nové štandardy** do poskytovania všeobecne prospešných služieb.

Medzi **najväčšie bariéry spolupráce MNO s organizáciami verejnej správy patrí množstvo administratívy a často komplikovanej a pomalej komunikácie s verejnou správou**. MNO narážajú na systémové nedostatky (dlhé procesy vyhodnocovania žiadostí, systém refundácie), ako aj na problémy s kvalitou ľudského kapitálu vo verejnej správe (napr. v kontexte ich vysokej fluktuácie) a s hodnotovým nastavením politických predstaviteľov/liek. MNO poukázali aj na ťažkosti s budovaním partnerských vzťahov s verejnou správou a zvyčajne hierarchický prístup k ich partnerstvu, ktorý spochybňuje ich odbornosť. V tomto zmysle by **situáciu pomohla zlepšiť napríklad akreditácia v oblasti poskytovania určitej služby, ktorá by bola financovaná prostredníctvom dotácie** (čo by smerovalo k vyššej stabilite a nižšej administratíve), **lepšia koordinácia rezortov a miestnej/regionálnej samosprávy a tiež vytvorenie centrálného portálu s informáciami o grantoch**.

3.2. Pohľad organizácií verejnej správy na (ne)spoluprácu s MNO

V tejto časti predkladáme zistenia z okrúhlych stolov s predstaviteľmi organizácií verejnej správy, ktoré sa zameriavali, podobne ako fokusové skupiny, na štyri nasledujúce oblasti:

- motivácia verejnej správy spolupracovať s MNO,
- podoba súčasnej spolupráce verejnej správy s MNO,
- bariéry spolupráce verejnej správy s MNO,
- ako by mala vyzeráť ideálna spolupráca verejnej správy s MNO.

Uskutočnili sa tri okrúhle stoly so zástupcami troch rôznych úrovní verejnej správy: ministerstvá, vedenie obcí a VÚC a pracovníci/čky miestnej a regionálnej samosprávy (viď tabuľka 3.2).

Tabuľka 3.2.: Prehľad zorganizovaných okrúhlych stolov.

Účastníci (rámcový popis)	Forma	Dátum
Zástupcovia ministerstiev 3 pilotných oblastí	Prezenčne	8. február 2023
Primátori a predsedovia VÚC	Online video hovor	9. február 2023
Prednostovia a odborní pracovníci samosprávy	Online video hovor	10. február 2023

Zdroj: autori/ky

Cieľom stretnutí bolo oboznámiť účastníkov s výstupmi doteraz uskutočneného výskumu o spolupráci MNO s verejnou správou a získať informácie o ich postojoch a skúsenostiach v

diskutovaných oblastiach. Výstupy stručne zhŕňame v nasledujúcich odsekoch podľa vyššie uvedenej štruktúry.

Motivácia verejnej správy spolupracovať s MNO

Pre viacerých predstaviteľov/ky verejnej správy je motiváciou spolupracovať s MNO väčšia voľnosť MNO pri výkone aktivít, keďže organizácie verejnej správy sú viac viazané zákonne definovanými kompetenciami. Príkladom je práca s MNO pri manažmente utečeneckej vlny z Ukrajiny a ich schopnosť pružne reagovať na nové potreby. Napriek komplikáciám v spolupráci, účastníci/ky okrúhleho stola opakovane vyjadrili podporu MNO a potvrdzovali ich nenahraditeľnosť vo viacerých oblastiach (OS 1, 3).

Podoba súčasnej spolupráce s verejnou správou

Z hľadiska typu všeobecne prospešných služieb účastníci/ky okrúhlych stolov poukázali na to, že zvyčajne s MNO spolupracujú hlavne v oblasti kultúry a v oblasti práce so sociálne vylúčenými skupinami. S MNO spolupracujú skôr pri jednorazových aktivitách, menej pre zabezpečenie opakovaných typov všeobecne prospešných služieb. Pre zabezpečovanie opakovaných všeobecne prospešných služieb ich považujú za drahé (OS 2). S MNO spolupracujú pri zabezpečovaní aj doplnkových všeobecne prospešných služieb, ako je napríklad oblasť neformálneho vzdelávania. Výber konkrétnej MNO však niekedy býva predmetom sporu o to, s ktorou MNO bude VS spolupracovať, resp. kto dostane finančné zdroje (OS 3).

Forma spolupráce a podpory je zvyčajne cez granty a dotácie, väčšie mestá dokážu poskytnúť MNO aj nebytové priestory za symbolický nájom. Požiadavky MNO však podľa respondentov/tiek stále narastajú (OS 2). MNO požadujú aj ďalšie typy podpory, tie však nie vždy dokážu miestne samosprávy pokryť, navyše sú grantové schémy administratívne náročné aj pre verejnú správu. Účastníci/ky okrúhlych stolov zároveň poukázali na to, že grantové schémy a participatívne rozpočty sú často navrhnuté tak, aby MNO medzi sebou súťažili o ich získanie, čo môže negatívne vplývať na ochotu MNO spolupracovať a zdieľať know-how (OS 3).

Bariéry spolupráce MNO a verejnej správy

Za hlavnú bariéru pre spoluprácu verejnej správy a MNO predstavitelia/ky verejnej správy uvádzali finančné (rozpočtové) obmedzenie miestnych a regionálnych samospráv, a to v dlhodobej perspektíve, ako aj pri jednorazovej podpore. V dlhodobej perspektíve mestá majú záujem zabezpečovať sociálne služby a spolupracovať s MNO, avšak na dané aktivity majú nízky

rozpočet a niekedy nezostáva dostatok finančných zdrojov na spoluprácu s MNO. Podľa účastníkov/čok okrúhlych stolov, mestá na Slovensku nedokážu zabezpečovať všetky všeobecne prospešné služby, po ktorých je dopyt. Preto musia prioritizovať vzhľadom na obmedzené zdroje. Tento stav je krátkodobo zhoršený aj obmedzením rozpočtu z dôvodu energetickej krízy, kde dochádza k výraznému obmedzovaniu grantových programov (OS 3).

Zároveň je finančná pomoc pre konkrétne MNO limitovaná pravidlami štátnej pomoci. Viacročné financovanie pre MNO vnímajú predstavitelia/ky verejnej správy ako nerealistické, keďže organizácie verejnej správy fungujú primárne na ročnom rozpočte a možnosti či požiadavky sa vyvíjajú v čase, preto nedokážu garantovať viacročné financovanie (OS 1). Viacročné financovanie je však možné pri iných finančných schémach, napr. pri rozvojovej spolupráci. Inou bariérou spolupráce je aj mechanizmus financovania cez ex-post refundáciu výdavkov. Negatívne vnímanie tohto mechanizmu sme zachytili aj vo fokusových skupinách s predstaviteľmi/kami MNO.

Z hľadiska organizácie zabezpečovania verejne prospešných služieb, ktoré sa mestá rozhodnú zabezpečovať, sa zvyčajne mestá spoliehajú na interné kapacity. Okrem nedostatočnej dôvery v kvalitu a udržateľnosť poskytovania vybraných všeobecne prospešných služieb prostredníctvom MNO a toho, že externé kapacity vnímajú ako drahšie v porovnaní s internými, je pre mestá niekedy problematický aj finančný mechanizmus, prostredníctvom ktorého prebiehajú platby za poskytovanie služieb. Príkladom je starostlivosť o ľudí bez domova, ktorých mestá umiestňujú do existujúcich zariadení (OS 3). Neverejní poskytovatelia ich zoberú až vtedy, keď sú uhradené všetky náklady, čo pre mestá nie je vždy možné vzhľadom na obmedzené finančné zdroje (OS 3).

Napokon, bariérou spolupráce MNO a organizácií verejnej správy je aj ich rozdielna organizačná štruktúra. Uvedené typy organizácií totiž fungujú na odlišných princípoch. MNO sú výrazne flexibilnejšie a menšie organizácie ako organizácie verejnej správy. Podľa predstaviteľov organizácií verejnej správy, zástupcovia MNO zvyčajne nechápu administratívnu a časovú náročnosť procesov verejnej správy (práve aj pri využívaní grantových a iných schém spolupráce s MNO), keďže pôsobia v inom organizačnom rámci (OS 1). Zároveň sú menšie MNO častokrát nepripravené z pohľadu administratívnych kapacít na manažment získaných zdrojov z grantovej schémy (OS 1). Preto predstavitelia/ky organizácií chcú oboznamovať MNO s týmito bariérami a súčasne by uvítali príručku, ktorá by oboznamovala verejnú správu s fungovaním MNO. Napokon, podľa zástupcov verejnej správy je potrebné aj systematické odstraňovanie administratívnych bariér spolupráce, ktoré zaťažujú obe strany vzťahu (OS 1, 3, vid'. zistenia z FS).

Ako by mala vyzeráť ideálna spolupráca MNO s verejnou správou

Podľa predstaviteľov/liek organizácií verejnej správy je kvalita činnosti MNO heterogénna a zároveň majú jednotlivé MNO rôzne záujmy. Preto je podľa nich dobré, ak sa o ich pomoci a

partnerstvách rozhoduje na decentralizovanej úrovni (OS 2). Je teda podľa nich dôležité prepájať MNO najmä s miestnou a regionálnou samosprávou.

Ďalej je podľa nich prospešné pre spoluprácu, ak sa MNO združujú do strešných organizácií (OS 1). Ministerstvá tak môžu efektívnejšie komunikovať s jednou organizáciou, ktorá distribuuje informácie zastrešovaným menším MNO.

Tak isto vnímajú ako dôležité nastaviť štandardy kvality jednotlivých všeobecne prospešných služieb, aby si mestá mohli jednoduchšie vyberať partnerské MNO. Predstavitelia/ky organizácií verejnej správy sa zhodli na tom, že systém akreditácie a financovania by mal byť oddelený, t.j. aj akreditované subjekty by mali byť pravidelne preverované, ak chcú poberať finančné transfery (OS 1, 2, 3). Práve opakované preverovanie MNO (nad rámec akreditácie) bolo ale zástupcami/kyňami MNO vnímané negatívne vzhľadom na s tým spojenú administratívnu záťaž.

Hlavné zistenia vyplývajúce z okrúhlych stolov

Niektoré z vyššie uvedených zistení o spolupráci MNO a verejnej správy boli závermi z okrúhlych stolov podporené a naopak, nie na všetkých existovala zhoda. **Organizácie verejnej správy vo všeobecnosti považujú MNO za potrebné a chcú s nimi posilňovať spoluprácu, no nemajú na to dostatok finančných zdrojov ani organizačné kapacity.** Predstavitelia/ky organizácií verejnej správy pritom nevyjadrili záujem nahrádzať interné kapacity vytvorené za účelom poskytovania všeobecne prospešných služieb externými partnermi, konkrétne MNO.

Jedna z najväčších vnímaných bariér spolupráce organizácií verejnej správy a MNO je **nepochopenie rozdielov v štruktúrach jednotlivých organizácií**, z čoho pramenia viaceré nedorozumenia. Osobitne treba spomenúť limity možnosti viacročných finančných mechanizmov vzhľadom na rozpočtové pravidlá organizácií verejnej správy, ktorých rozpočet a teda ani finančná spolupráca s MNO často nepresahuje jeden rok. Súčasná forma spolupráce MNO a verejnej správy je tak zvyčajne formou grantov, dotácií a jednorazových objednávok služieb od MNO.

Organizácie verejnej správy majú záujem o spoluprácu s akreditovanými MNO. **Účastníci/čky okrúhlych stolov sú naklonení vylepšovaniu akreditácie MNO, avšak chcú pravidelne preverovať aj už akreditované organizácie.** Aj zástupcovia MNO podporujú možnosti akreditácie a pravidelné hodnotenie kvality MNO, avšak obratom by preferovali viacročnú stabilnú a predvídateľnú finančnú podporu.

Zástupcovia/kyne organizácií verejnej správy **vyzdvihli zmysel a pridanú hodnotu tzv. strešných organizácií**, s ktorými môžu komunikovať efektívnejšie než s jednotlivými MNO. Menšie MNO podľa slov respondentov/tiek majú tak často problém v prístupe k spolupráci s verejnou správou.

Účastníci/ky okrúhlych stolov, ako aj fokusových skupín, **sa vo väčšine zhodujú na potrebe znižovať administratívne bariéry** spolupráce (grantových a iných finančných podporných schém), ktoré zaťažujú obe strany, a **tiež by uvítali manuál alebo príručku** na pochopenie rozdielov fungovania VS a MNO.

4. Zabezpečovanie všeobecne prospešných služieb mestami a VÚC

Mieru a spôsob zabezpečovania a poskytovania všeobecne prospešných služieb v miestnych a regionálnych samosprávach sme zisťovali prostredníctvom dotazníkového zisťovania. V rámci tejto výskumnej aktivity sme pilotne zbierali dáta pre tri oblasti všeobecne prospešných služieb (pozri časť Výber oblastí všeobecne prospešných služieb do pilotnej štúdie). V tejto časti stručne popíšeme metodiku zisťovania, výsledky a hlavné zistenia.

Postup zberu dát a merania

Výskumným problémom v rámci tejto výskumnej aktivity je spôsob zabezpečovania a poskytovania verejných služieb v oblastiach, ktoré spadajú kompetenčne pod konkrétny rezort, no sú prenesenými kompetenciami a má (resp. môže) ich zabezpečovať lokálna alebo regionálna samospráva na Slovensku.

Výskumná otázkou je: *aká je miera spolupráce s MNO - outsourcing - verejných služieb v mestách na Slovensku resp. vyšších územných celkoch?* Zároveň sa usilujeme odpovedať na otázku, či mestá resp. VÚC preferujú interné poskytovanie verejných služieb, alebo kontrahovanie/spoluprácu s MNO, prípadne kombináciu.

Pre potreby tejto výskumnej aktivity sme využili jednorazový (one-shot) dotazníkový prieskum²⁷, ktorý bol vytvorený v softvéri Qualtrics a zaslaný priamo na oficiálne e-mailové adresy predstaviteľov a predstaviteľiek miest a VÚC. Súčasťou dotazníka bol aj informovaný súhlas, poučenie o výskumnej aktivite, ochrane dát a práv zúčastnených.

Cieľovou skupinou sú všetky mestá (141) a VÚC (8). V prípade miest bol dotazník primárne smerovaný na úrad prednostu/ky a/alebo primátor/ku a v prípade VÚC na kanceláriu predsedu samosprávneho kraja. Títo predstavitelia/ky miest majú dostatočné poznanie o tom, kto na úrade je kompetentný/á poskytnúť najkvalifikovanejšie odpovede. Zároveň dotazník umožňoval postupné vypĺňanie, a teda aj zapojenie viacerých úradníkov/čok.

Zber dát prebiehal v dvoch fázach. Prvá fáza začala 28. septembra 2022 a prebiehala do 30. októbra 2022. V rámci tohto zberu prebehli tri kolá pripomienok (5.10.; 12.10; 17.10), ktoré išli len tým samosprávam, ktoré ešte nedokončili dotazník. Následne bol dotazník rozposlaný mestám, ktoré nereagovali na dotazník a to prostredníctvom organizácie ZMOS. Táto druhá fáza zberu dát prebehla od 18. októbra 2022 do 30. októbra 2022. Celková miera responzivnosti na

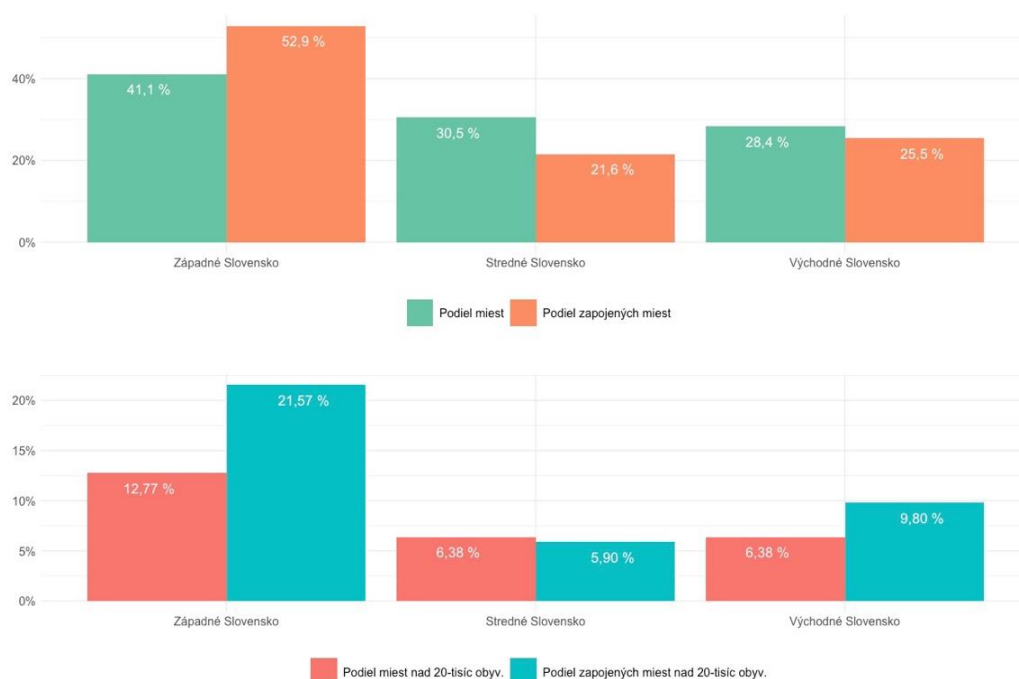
²⁷ Znenie dotazníka si môžete pozrieť tu: https://liveuniba-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/sloboda13_uniba_sk/EVf6tYaUnlIDsRA50YKdXN8BY9Xjdt8WZNh0feypDjS3Ng?e=Sb9BNu

dotazník v prvom kole bola 37,8 % (36,4 % mestá, 62,5 % VÚC). Celkový počet odpovedí s vyplnením aspoň 80 percent je 56. Nie v každej otázke je však rovnaký počet úplných odpovedí.

Z hľadiska reprezentatívnosti odpovedí je potrebné upozorniť na dve veci. Prvou je zastúpenie odpovedí naprieč regiónmi. Z oslovených vyšších územných celkov odpovedali Košický samosprávny kraj, Trnavský samosprávny kraj, Bratislavský samosprávny kraj, Nitriansky samosprávny kraj a Žilinský samosprávny kraj. Je však potrebné upozorniť, že nie vo všetkých oblastiach registrujeme úplné odpovede. Obrázok 4.1. ukazuje distribúciu miest vo finálnej vzorke. Ako môžeme vidieť, mierne nadreprezentované je západné Slovensko na úkor východného a hlavne stredného Slovenska. Z hľadiska zapojenia miest nad 20-tisíc obyvateľov vidíme, že opäť relatívne najviac týchto miest odpovedalo na západnom Slovensku a tiež na východnom Slovensku. Nazdávame sa však, že táto distribúcia by nemala významne ovplyvniť spoľahlivosť dát a ich interpretáciu.

Zároveň je potrebné upozorniť, že získané dáta sú obrazom samohodnotenia (self-reporting) zapojených miest a VÚC (resp. respondentov/tiek) a údaje o miere zabezpečovania jednotlivých služieb neboli pre účely tohto výskumu validované z iných dátových zdrojov.

Obrázok 4.1.: Distribúcia odpovedí



Zdroj: autori/ky

Poznámka: celkový počet miest je 141. Celkový počet miest nad 20-tisíc obyvateľov je 36. Západné Slovensko je BSK, TTSK, NSK, TNSK. Stredné Slovensko je BBSK, ZSK. Východné Slovensko je KSK, PSK.

Výsledky

V tejto časti postupne predstavíme výsledky za jednotlivé oblasti všeobecne prospešných služieb. Vzhľadom na nízky počet pozorovaní pre VÚC (5), vykazujeme výsledky spoločne aj s mestami. V prípade významných odchýlok upozorňujeme na rozdielne výsledky priamo v texte aj v poznámkach.

Oblasť krízovej intervencie pre ľudí bez domova

V tejto oblasti **zabezpečujú mestá a VÚC v priemere takmer štyri služby** z celkovo deviatich ponúkaných služieb, **teda približne 41 percent zo všeobecne prospešných služieb**. Mestá nad 20-tisíc obyvateľov v priemere zabezpečujú len mierne viac služieb (3,9) ako mestá s menej ako 20-tisíc obyvateľmi (3,5). Na prvý pohľad teda veľkosť územnej jednotky nemusí byť dôležitý faktor v tejto oblasti. Na druhej strane, je možné predpokladať, že dopyt po službách v oblasti krízovej intervencie pre ľudí bez domova je vyšší vo veľkých mestách, čo pozitívne vplýva aj na ponuku týchto služieb (napr. v Bratislave 5 zabezpečovaných služieb, v Poprade 7).

Obrázok 4.2.: Služby v oblasti krízovej intervencie pre ľudí bez domova (miera zabezpečovania služieb)



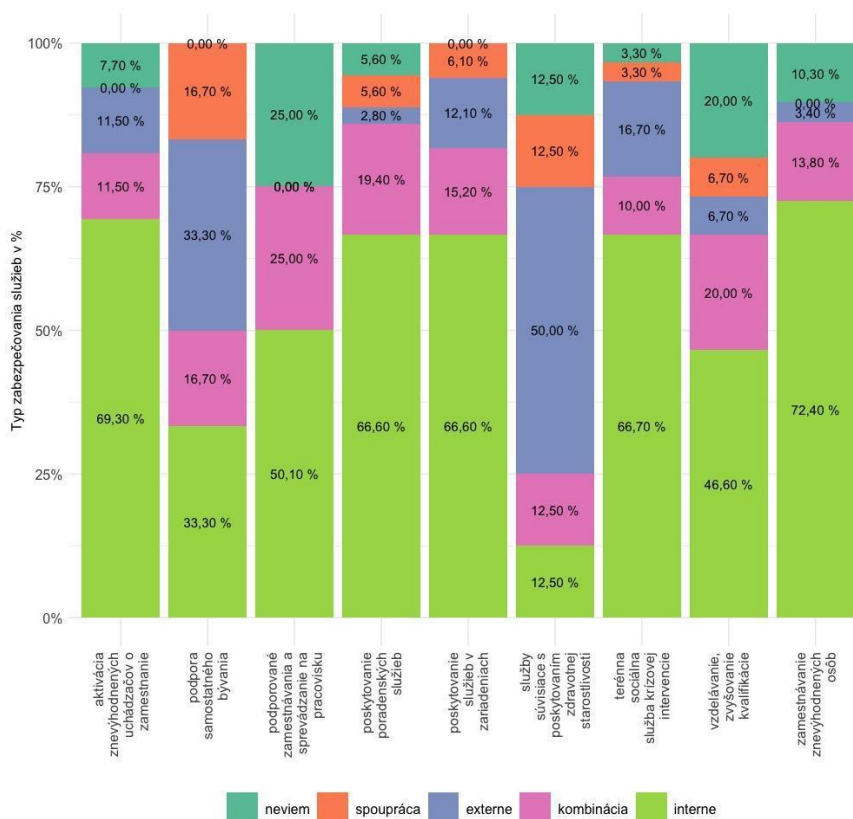
Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=46, mestá a VÚC, ktoré odpovedali, že aspoň za jednu službu zabezpečujú. Mestá zabezpečujú v priemere 3,7 služieb a VÚC v priemere 3,4 služieb. VÚC sa oproti mestám zameriavajú relatívne najviac na služby: poskytovanie služieb v zariadeniach (zabezpečujú všetky VÚC), podpora samostatného bývania (zabezpečujú tri zo štyroch VÚC) a terénna sociálna služba krízovej intervencie a poskytovanie poradenských služieb (zabezpečujú dve zo štyroch VÚC).

Relatívne najčastejšie ide o služby (pozri obrázok 4.1.) ako sú poskytovanie poradensko-informačných a odborných poradenských služieb (74 %), poskytovanie služieb v zariadeniach ako napríklad nízkoprahové denné centrum, nocľaháreň a pod. (72 %), terénna sociálna služba krízovej intervencie (63 %), zamestnávanie znevýhodnených osôb s dôrazom na ľudí so ZP (57 %). Naopak, relatívne najmenej často ide o podporu samostatného bývania (13 %), podporované zamestnávania a sprevádzanie na pracovisku (13%) a služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, vrátane prevencie (15%). Zaujímavosťou je, že väčšinu služieb v oblasti podpory samostatného bývania zabezpečujú VÚC, čo môže naznačovať väčšie kapacity VÚC v tejto finančne a kapitálovo náročnej oblasti. Z miest zabezpečuje službu v oblasti podpory samostatného bývania len mesto Bratislava a Senica.

Mestá a VÚC zabezpečujú služby v oblasti krízovej intervencie pre ľudí bez domova primárne interne, až v 62 % percentách prípadov. V prípade, ak mestá alebo VÚC zabezpečujú služby v oblasti krízovej intervencie pre ľudí bez domova interne, takmer výlučne to robia prostredníctvom svojho úradu (65 %) alebo kombináciou viacerých spôsobov (napr. rozpočtová organizácia alebo verejná firma a úrad, 24 %). Výlučne príspevkové alebo rozpočtové organizácie využívajú len minimálne (7 %). Tu však vidíme, že **VÚC relatívne častejšie využívajú rozpočtové organizácie** na zabezpečovanie služieb, ako je to v prípade miest.

Obrázok 4.3.: Typ zabezpečovania služieb v oblasti krízovej intervencie pre ľudí bez domova



Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=48, mestá a VÚC, ktoré odpovedali, že aspoň za jednu službu zabezpečujú.

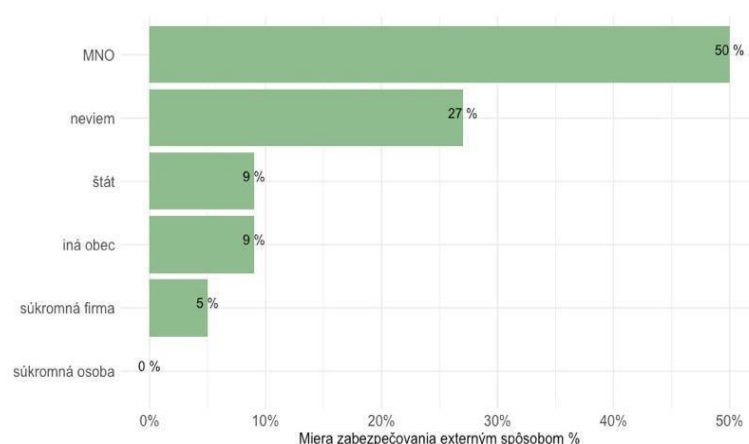
Približne každá desiatu zabezpečovaná služba (11 %) je poskytovaná externým subjektom a v 15 percentách prípadov ide o kombináciu interného a externého zabezpečovania služby. Ako môžeme vidieť na obrázku 4.2., **väčšina služieb je zabezpečovaná v prevažnej miere interne**. Uvedené neplatí len v prípade služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (12 %) a v prípade podpory samostatného bývania. Obe služby zároveň patria medzi relatívne najmenej často zabezpečované mestami a VÚC a v prípade, ak ich zabezpečujú, robia tak prevažne externe alebo formou spolupráce s viacerými obcami alebo s VÚC.

Dominancia interného poskytovania v tejto oblasti je podľa vyjadrení predstaviteľov/liek miestnych samospráv spôsobená implementačnou praxou, napríklad aj v oblasti krízovej intervencie pre ľudí bez domova. Ak sa ľudia bez domova nachádzajú v nepriaznivom zdravotnom stave sú umiestňovaní do zariadení zriadených miestnou samosprávou, pretože ich neverejný poskytovateľ neprijme, nakoľko si nevedia finančne pokryť starostlivosť (OS 3).

V prípade, **ak dochádza k externému zabezpečovaniu služieb krízovej intervencie pre ľudí bez domova, až v polovici poskytujú tieto služby MNO**. Túto stratégiu najčastejšie volia tak mestá, ako aj VÚC. Ide o najbežnejší spôsob externého zabezpečovania. Aj podľa vyjadrení zástupcov štátnej správy, je v tejto oblasti spolupráca s MNO kľúčová (OS 1). Inou štátnou organizáciou alebo inou obcou sú zabezpečované služby krízovej intervencie pre ľudí bez domova v približne 18 percentách prípadov. Súkromné firmy sú zapojené len v minimálnej miere (5 %). Až v štvrtine prípadov (27 %) však respondenti/ky nevedeli uviesť spôsob externého zabezpečovania služby.

Nielen v tejto oblasti všeobecne prospešných služieb evidujeme vysoký podiel odpovedí „neviem“. Tie naznačujú, že respondenti/ky poverení vyplnením dotazníka nemali dostatočné vedomosti o postupoch v prípade externého zabezpečovania služieb, prípadne sa vo svojej praxi ešte nestretli s tým, že by službu zabezpečovali externým spôsobom.

Obrázok 4.4.: Spôsob zabezpečovania služieb - externe/kombinácia

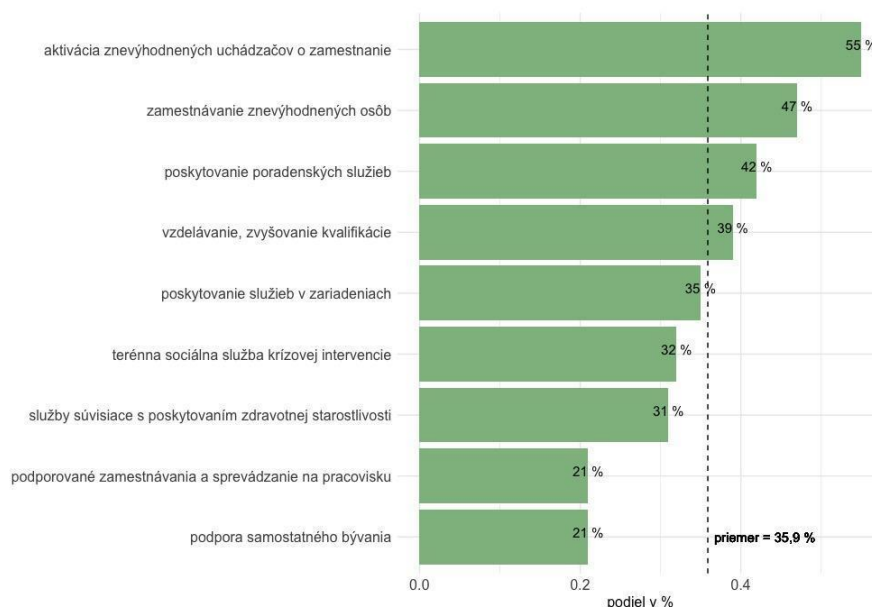


Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=19, mestá a VÚC, ktoré odpovedali, že aspoň jednu službu zabezpečujú externe. Evidujeme vysoký podiel odpovedí „neviem“. Tie naznačujú, že respondenti/ky poverení vyplnením dotazníka nemali dostatočné vedomosti o postupoch v prípade externého zabezpečovania služieb, prípadne sa vo svojej praxi ešte nestretli s tým, že by službu zabezpečovali externým spôsobom. Súkromnou osobou je napríklad živnostník.

Viacere služby v oblasti krízovej intervencie pre ľudí bez domova nemusia mestá a VÚC zabezpečovať, pretože sú súčasťou živého trhu, teda sú aspoň čiastočne dostupné pre občanov. Napríklad môžu ich poskytovať MNO alebo súkromný sektor. Na základe vyjadrení respondentov/tiek, až v polovici prípadov nastáva táto skutočnosť v službách aktivácie znevýhodnených uchádzačov (55 %) o zamestnanie a zamestnávania znevýhodnených osôb (47 %) alebo poskytovania poradenstva (42 %) a vzdelávania, zvyšovania kvalifikácie (39 %). Zaujímavým zistením je, že **služby, ktoré mestá a VÚC relatívne najmenej zabezpečujú, zároveň nie sú často ani súčasťou živého trhu**. Ide o služby podporovaného zamestnávania a sprevádzania na pracovisku (21 %), poskytovanie zdravotnej starostlivosti a podpory samostatného bývania (21 %). **Uvedené môže naznačovať deficit v ponuke týchto služieb.**

Obrázok 4.5.: Súčasť živého trhu (služby v oblasti krízovej intervencie pre ľudí bez domova)



Zdroj: autori/ky

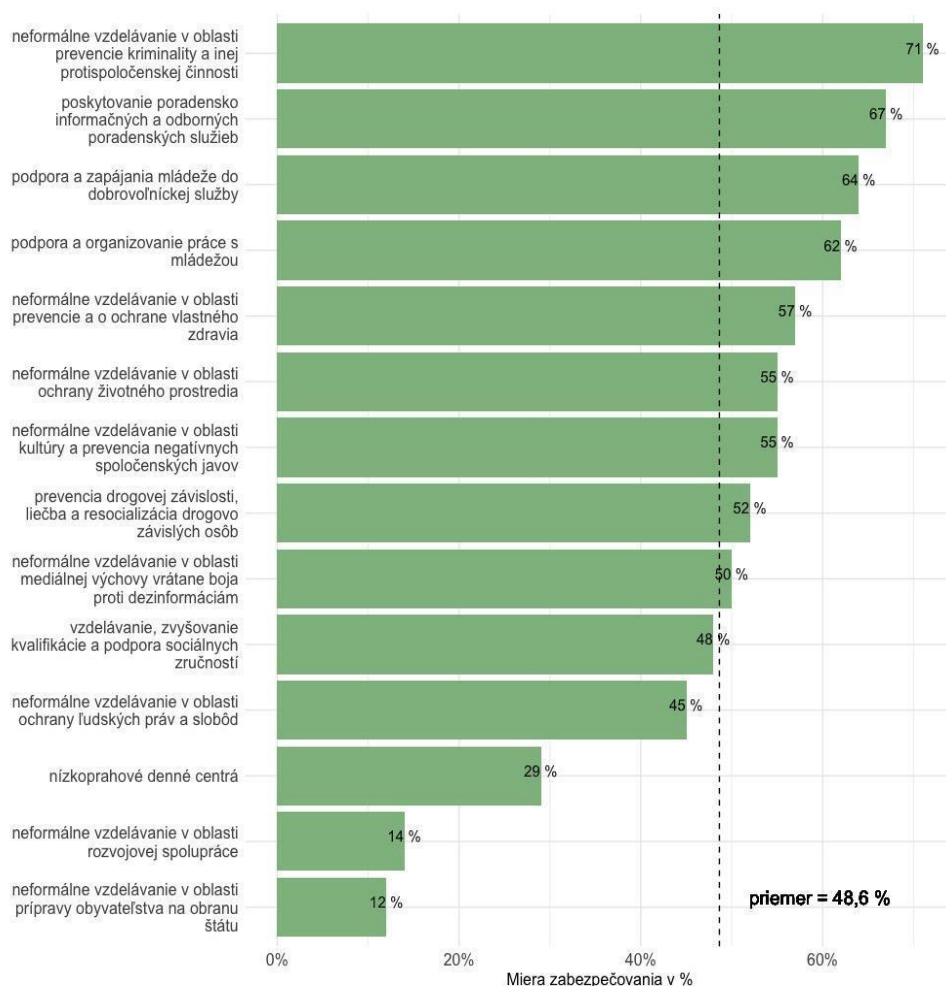
Poznámka: N=51, mestá a VÚC, ktoré odpovedali, že aspoň jednu službu zabezpečujú externe.

Oblasť neformálneho vzdelávania mládeže

V tejto oblasti **zabezpečujú mestá a VÚC v priemere viac ako päť z celkovo 14 ponúkaných služieb, teda približne 40 percent zo všeobecne prospešných služieb**. VÚC v priemere

zabezpečujú viac služieb (8,4) ako mestá (5,3). Uvedené môže naznačovať, že prenesená kompetencia stredného odborného školstva, môže pozitívne vplývať na počet zabezpečovaných služieb v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže. Zároveň aj veľkosť územnej jednotky môže pozitívne ovplyvňovať počet zabezpečovaných služieb. Mestá nad 20-tisíc obyvateľov v priemere zabezpečujú viac ako jednu službu (5,9) ako mestá s menej ako 20-tisíc obyvateľmi (4,7).

Obrázok 4.6.: Služby v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže (miera zabezpečovania služieb)



Zdroj: autori/ky

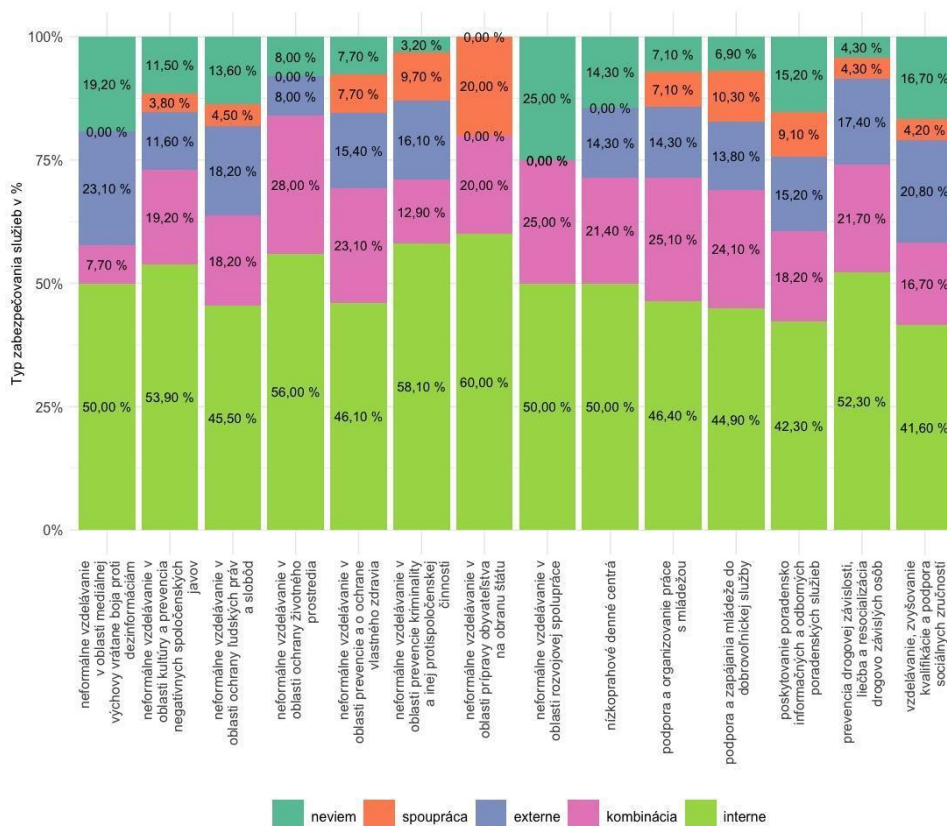
Poznámka: N=46, mestá a VÚC, ktoré odpovedali, že aspoň za jednu službu zabezpečujú.

Až deväť zo 14 služieb v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže zabezpečuje aspoň polovica miest a VÚC. Ide predovšetkým o prevenciu kriminality (71 %), poradensko-informačné a odborné poradenské služby (67 %), zapájanie mládeže do dobrovoľníckej služby (64 %) a práce s mládežou (62 %). **Mediálnu výchovu vrátane boja proti dezinformáciám (kritické myslenie) zabezpečuje polovica miest a VÚC (50 %).** Relatívne najmenej zabezpečovaná služba je aj

neformálne **vzdelávanie v oblasti obrany štátu a rozvoja branného povedomia** (12 %). Podľa vyjadrení predstavitelia Ministerstva obrany SR je k dispozícii grantová schéma na túto oblasť, no neevidujú o ňu veľký záujem ani zo strany MNO (OS 1). **Ďalej sú relatívne najmenej zabezpečované služby aj neformálne vzdelávanie v oblasti rozvojovej spolupráce (tzv. globálne vzdelávanie) (14 %).** Menej ako tretina zapojených miest a VÚC deklarovala zabezpečovanie **nízkoprahového denného centra** (29 %). Medzi mestami a VÚC nie sú významné rozdiely v distribúcii zabezpečovaných služieb v tejto oblasti.

Mestá a VÚC zabezpečujú služby v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže približne v polovici prípadov interne (49 %). V prípade, ak mestá alebo VÚC zabezpečujú služby v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže interne, najčastejšie to robia kombináciou (49 %), napríklad rozpočtovou, príspevkovou organizáciou a úradom. Kombinácia rôznych organizácií pri zabezpečovaní služieb je najvýraznejšia v prípade VÚC (ale len dve pozorovania). Druhým najbežnejším postupom interného zabezpečovania služieb v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže je zabezpečovanie služby prostredníctvom úradu (31 %). Rozpočtové organizácie, ako výhradný postup pri zabezpečovaní služby, je využívaný v približne 14 percentách prípadov. Tu však vidíme, že **VÚC relatívne častejšie využívajú rozpočtové organizácie** na zabezpečovanie služieb ako je to v prípade miest.

Obrázok 4.6.: Typ zabezpečovanie služieb v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže



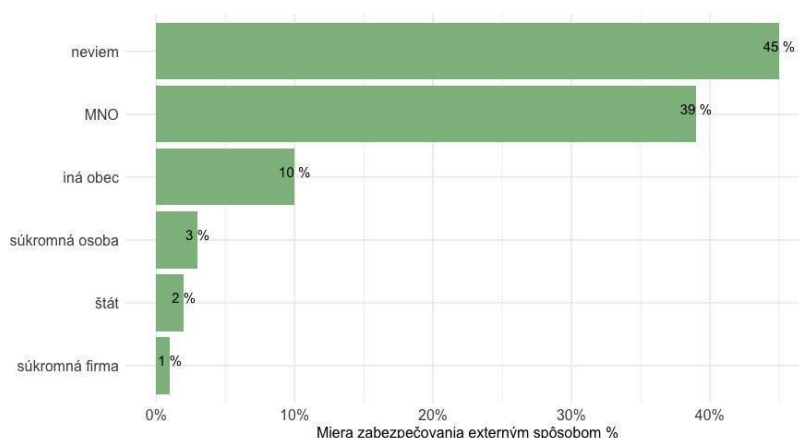
Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=45 mestá a VÚC, ktoré odpovedali, že aspoň jednu službu zabezpečujú.

Takmer 14 percent zabezpečovaných služieb v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže (14 %) je poskytovaná externým subjektom a v približne v každom piatom prípade (20 %) ide o kombináciu interného a externého zabezpečovania služby. Zabezpečovanie služby iba v spolupráci s iným mestom či VÚC nastáva len v priemere 5,6 percent prípadov. Ako môžeme vidieť na obrázku 4.6., **všetky služby sú zabezpečované v prevažnej miere interne**. Relatívne najvyššia miera poskytovania služby externým subjektom je v prípade služieb neformálneho vzdelávania v oblasti mediálnej výchovy (23 %) a vo vzdelávaní a zvyšovaní kvalifikácie a podpore sociálnych zručností (21 %). Najčastejšie dochádza k spolupráci s inými mestami alebo VÚC v prípade prípravy obyvateľstva na obranu štátu (20 %). Táto služba je však aj relatívne najmenej zabezpečovaná mestami a VÚC. Platí, že VÚC v porovnaní s mestami vo väčšej miere využívajú iné ako interné zabezpečovanie služieb v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže.

V prípade, **ak dochádza k externému zabezpečovaniu služieb v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže, vo viac ako tretine prípadov poskytujú tieto služby MNO**. Túto stratégiu najčastejšie volia tak mestá, ako aj VÚC. Ide o najbežnejší spôsob externého zabezpečovania. Inou štátnou organizáciou alebo inou obcou sú zabezpečované služby neformálneho vzdelávania mládeže v približne 12 percentách prípadov. Súkromné firmy alebo osoby sú zapojené len v minimálnej miere (4 %). Až v takmer polovici prípadov (45 %) však respondenti/ky nevedeli uviesť spôsob externého zabezpečovania služby.

Obrázok 4.8.: Spôsob zabezpečovania služieb - externe/kombinácia

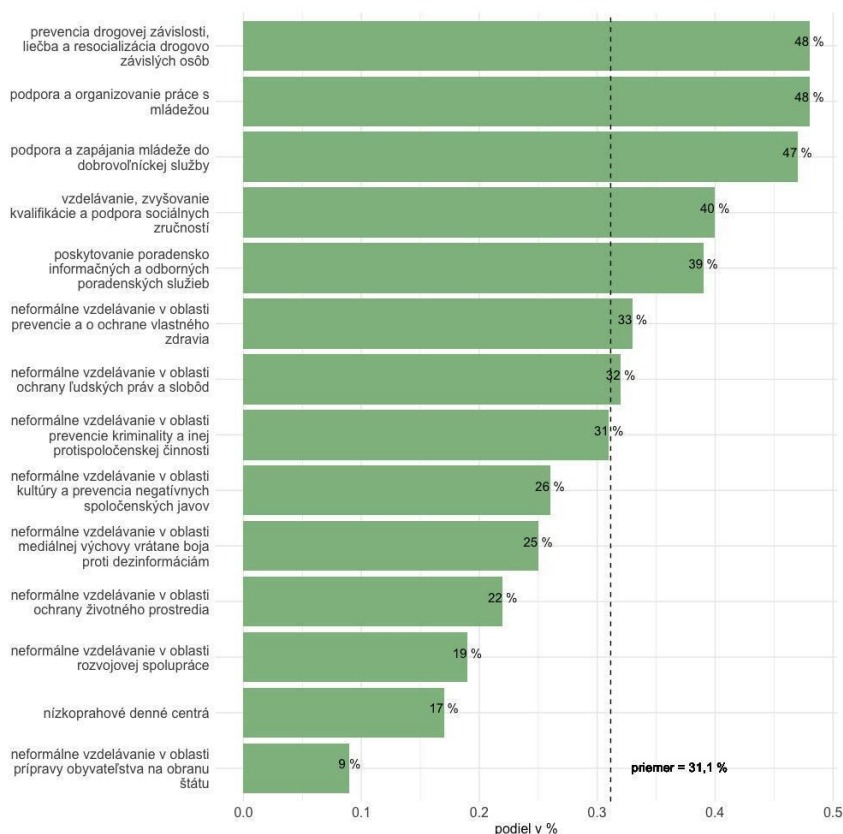


Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=19, mestá a VÚC, ktoré odpovedali, že aspoň jednu službu zabezpečujú externe. Evidujeme vysoký podiel odpovedí „neviem“. Tie naznačujú, že respondenti/ky poverení vyplnením dotazníka nemali dostatočné vedomosti o postupoch v prípade externého zabezpečovania služieb, prípadne sa vo svojej praxi ešte nestretli s tým, že by službu zabezpečovali externým spôsobom. Súkromnou osobou je napríklad živnostník.

Viacere služby v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže nemusia mestá a VÚC zabezpečovať, pretože sú súčasťou živého trhu, teda sú aspoň čiastočne dostupné pre občanov. Napríklad môžu ich poskytovať MNO alebo súkromný sektor.

Obrázok 4.9.: Súčasť živého trhu (služby v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže)



Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=47, mestá a VÚC, ktoré odpovedali na túto otázku.

Na základe vyjadrení respondentov/tiek, približne v polovici prípadov nastáva táto skutočnosť v službách prevencie drogovej závislosti, liečba a resocializácia drogových závislých (48 %), podpory a organizácie práce s mládežou (48 %) alebo podpory a zapájania mládeže do dobrovoľníckej činnosti (47 %). Naopak relatívne najmenej sú súčasťou živého trhu služby neformálneho vzdelávania v oblasti prípravy obyvateľstva na obranu štátu (9 %), nízkoprahové denné centrá (17 %), neformálneho vzdelávania v oblasti rozvojovej spolupráce (19 %) a v oblasti životného prostredia (22 %) či mediálnej výchovy vrátane boja proti dezinformáciám (25 %). Tieto **služby, ktoré nie sú často súčasťou živého trhu, patria aj k službám, ktoré mestá a VÚC relatívne najmenej zabezpečujú. Uvedené môže naznačovať deficit v ponuke týchto služieb.**

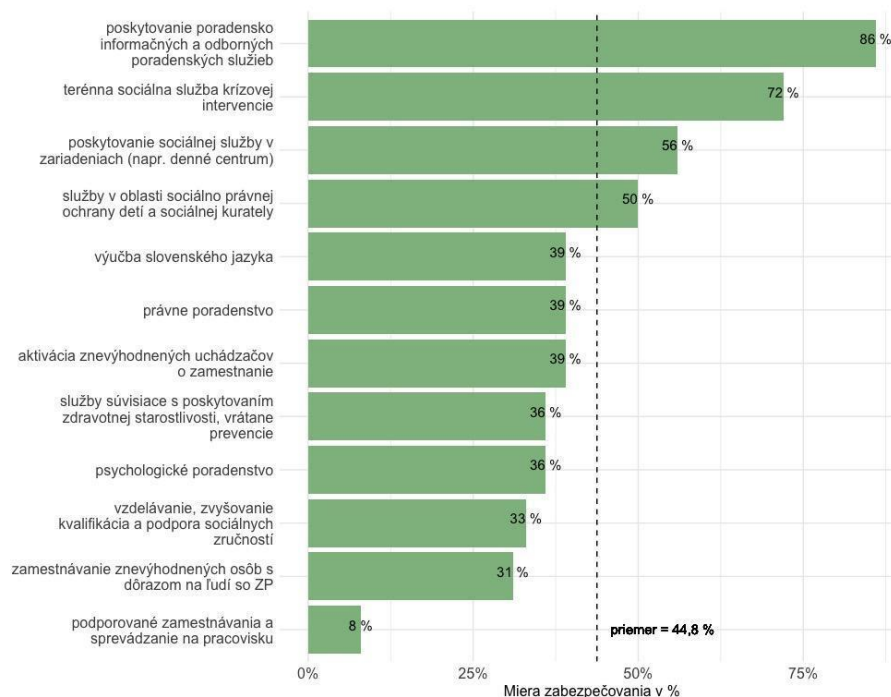
Oblasť integrácie cudzincov

V tejto oblasti **zabezpečujú mestá a VÚC v priemere takmer štyri z celkového zoznamu 12 služieb, teda približne 31 percent zo všeobecne prospešných služieb**. VÚC (5,4) v priemere zabezpečujú o takmer dve služby viac ako mestá (3,6). Zároveň aj veľkosť územnej jednotky môže pozitívne ovplyvňovať počet zabezpečovaných služieb a práve vo väčších mestách môže byť väčší dopyt po službách v oblasti integrácie cudzincov. Mestá nad 20-tisíc obyvateľov však zabezpečujú len v priemere o menej ako jednu službu viac (4) ako mestá s menej ako 20-tisíc obyvateľmi (3,4).

Len 4 z 12 služieb v oblasti integrácie cudzincov zabezpečuje aspoň polovica miest a VÚC. Ide o poskytovanie poradensko-informačných a odborných poradenských služieb (86 %), terénnu sociálnu službu krízovej intervencie (72 %), poskytovanie sociálnej služby v zariadeniach (napr. denné centrum, 56 %) a služby v oblasti sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately (50 %).

Relatívne najmenej zabezpečovanou službou je podporované zamestnávanie a sprevádzanie na pracovisku, ktoré zabezpečuje len osem percent miest a VÚC. Ostatné služby v tejto oblasti zabezpečuje približne každé tretie mesto a VÚC, vrátane výučby slovenského jazyka (39 %), právneho (39 %) či psychologického poradenstva (36 %). VÚC v porovnaní s mestami zabezpečujú výraznejšie vzdelávanie, zvyšovanie kvalifikácie a podporu sociálnych zručností (100 %, všetky štyri zapojené VÚC) či zamestnávanie znevýhodnených osôb s dôrazom na ľudí so ZP (75 %), podporovanie zamestnávania a sprevádzanie na pracovisku (50 %). Naopak, VÚC vôbec nezabezpečujú výučbu slovenského jazyka.

Obrázok 4.10.: Služby v oblasti integrácie cudzincov (miera zabezpečovania služieb)

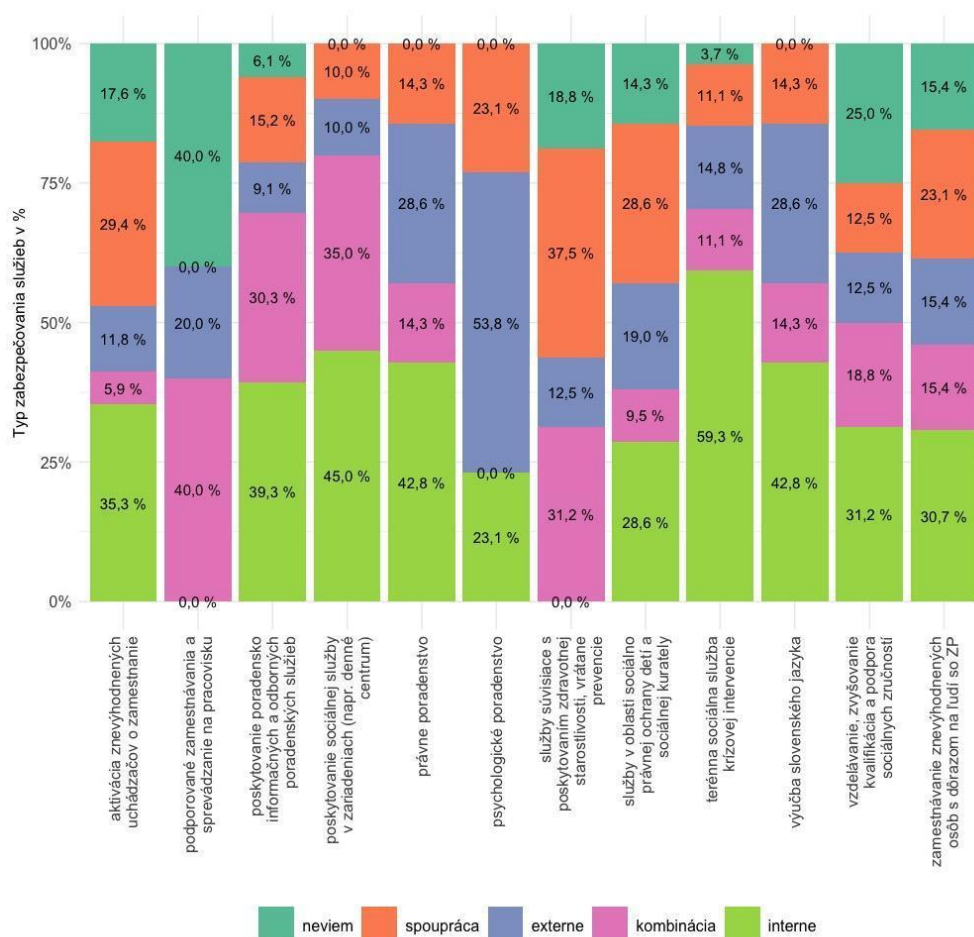


Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=36, mestá a VÚC, ktoré odpovedali, že zabezpečujú aspoň za jednu službu.

Mestá a VÚC zabezpečujú služby v oblasti integrácie cudzincov približne v tretine prípadov interne (35 %). V prípade, ak mestá alebo VÚC zabezpečujú služby v oblasti integrácie cudzincov interne, organizačne to najčastejšie robia priamo prostredníctvom úradu (46 %), prípadne si na to vytvárajú vlastné, samostatné organizácie. Z tohto hľadiska môžeme hovoriť o rôznych organizačných spôsoboch interného zabezpečovania (napr. príspevkovou organizáciou a verejnou firmou). VÚC ešte výraznejšie ako mestá využívajú kombináciu viacerých spôsobov interného zabezpečovania.

Obrázok 4.11.: Typ zabezpečovania služieb v oblasti integrácie cudzincov



Zdroj: autori

Poznámka: N=39 mestá a VÚC, ktoré odpovedali, že zabezpečujú aspoň jednu službu.

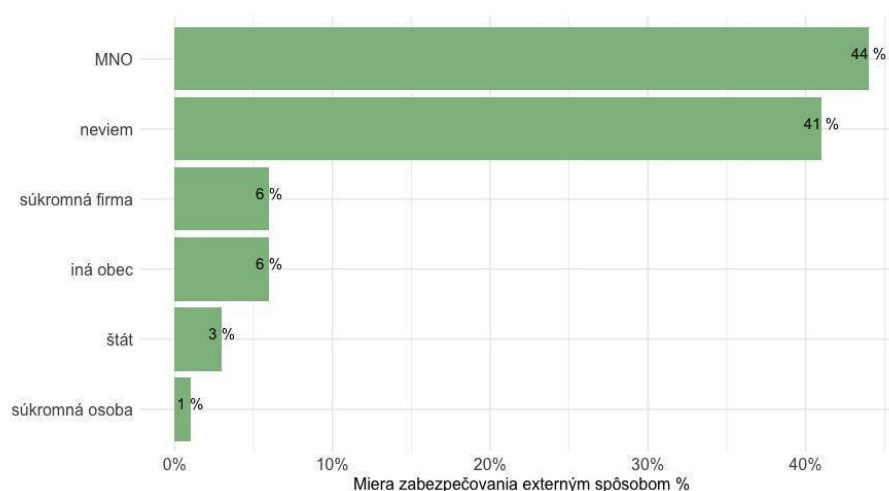
Ako môžeme vidieť na obrázku 4.11., **nie vo všetkých prípadoch dochádza k dominantnému zabezpečovaniu služieb interným spôsobom.** Najvýraznejšie zabezpečovanie služieb interným

spôsobom je v prípade terénnej sociálnej služby krízovej intervencie (59 %), poskytovania sociálnych služieb v zariadeniach (45 %), právneho poradenstva (43 %) a výučby slovenského jazyka (43 %). Naopak **v prípade podporovaného zamestnávania a sprevádzania na pracovisku a služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti vrátane prevencie nedochádza k internému zabezpečeniu.** Mestá a VÚC sa spoliehajú v prevažnej miere na kombináciu interného a externého spôsobu zabezpečovania služieb alebo v prípade zdravotnej starostlivosti na spoluprácu (38 %) s inými mestami či VÚC. V najvyššej miere externého zabezpečovania dochádza v psychologickom (54 %) poradenstve, v právnom (29 %) poradenstve a vo výučbe slovenského jazyka (29 %). **Relatívne vysokú mieru kombinovaného externého a interného zabezpečovania služieb pozorujeme v prípade poskytovania poradenských služieb (30 %) a poskytovania sociálnych služieb v zariadeniach (35 %).** VÚC v porovnaní s mestami ešte vo väčšej miere využívajú kombináciu interného a externého spôsobu zabezpečovania a taktiež aj čisto externého zabezpečovania služieb v oblasti integrácie cudzincov.

Takmer 18 percent zabezpečovaných služieb v oblasti integrácie cudzincov je poskytovaná externým subjektom a približne v každom piatom prípade (19 %) ide o kombináciu interného a externého zabezpečovania služby. Zabezpečovanie služby len v spolupráci s iným mestom či VÚC nastáva taktiež v približne pätine prípadov (19 %).

V prípade, **ak dochádza k externému zabezpečeniu služieb v oblasti integrácie cudzincov, vo 44 percentách prípadov poskytujú tieto služby MNO.** Túto stratégiu najčastejšie volia tak mestá, ako aj VÚC. Ide o najbežnejší spôsob externého zabezpečovania. Inou štátnou organizáciou alebo inou obcou sú zabezpečované služby integrácie cudzincov v približne šiestich percentách prípadov. Súkromné firmy alebo osoby sú zapojené len v minimálnej miere (7 %). Avšak, až v takmer polovici prípadov (41 %) respondenti/ky nevedeli uviesť spôsob externého zabezpečovania služby.

Obrázok 4.12.: Spôsob zabezpečovania služieb – externe/kombinácia

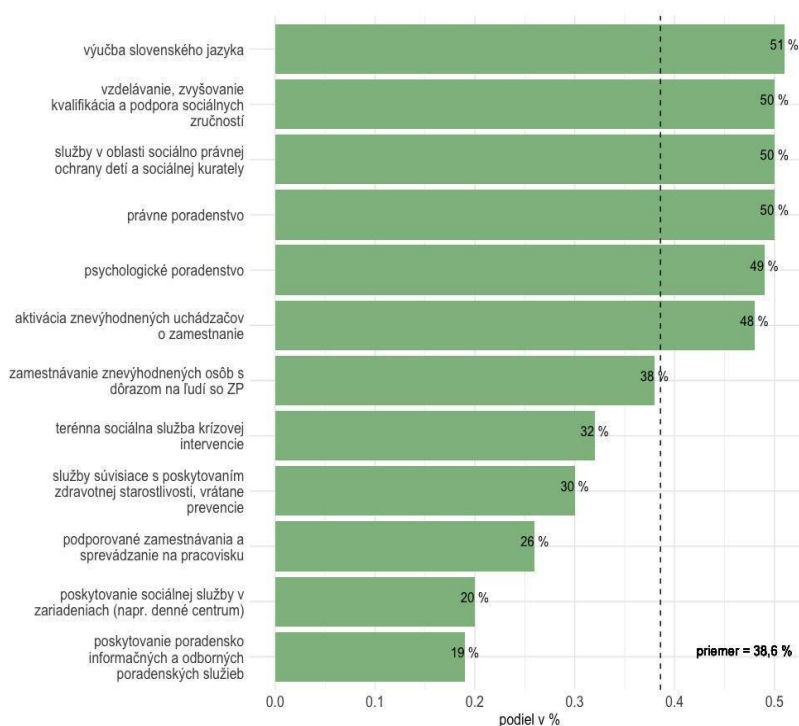


Zdroj: autori

Poznámka: N=16, mestá a VÚC, ktoré odpovedali, že aspoň jednu službu zabezpečujú externe. Evidujeme vysoký podiel odpovedí „neviem“. Tie naznačujú, že respondenti/ky poverení vyplnením dotazníka nemali dostatočné vedomosti o postupoch v prípade externého zabezpečovania služieb, prípadne sa vo svojej praxi ešte nestretli s tým, že by službu zabezpečovali externým spôsobom. Súkromnou osobou je napríklad živnostník.

Aj v tomto prípade, podobne ako v prípade dvoch predchádzajúcich oblastí, viaceré všeobecne prospešné služby v oblasti integrácie cudzincov nemusia mestá a VÚC zabezpečovať, pretože sú súčasťou živého trhu, teda sú aspoň čiastočne dostupné pre občanov. Napríklad môžu ich poskytovať MNO alebo súkromný sektor. Na základe vyjadrení respondentov/tiek, približne v polovici prípadov nastáva táto skutočnosť v službách výučby slovenského jazyka (51 %), vo zvyšovaní kvalifikácie a podpory sociálnych zručností (50 %), v službách sociálno-právnej ochrany detí a sociálnej kurately (50 %), v službách právneho (50 %) a psychologického poradenstva (49 %) či v aktivácii znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie (48 %). Naopak, relatívne najmenej, sú súčasťou živého trhu služby poskytovania odborných poradenských služieb (19 %), služby v sociálnych zariadeniach (20 %), podporované zamestnávanie a sprevádzanie na pracovisku (26 %), zdravotnej starostlivosti vrátane prevencie (30 %) a terénnej sociálnej služby krízovej intervencie (32 %). Dôležitým zistením je, že **služba podporovaného zamestnávania a sprevádzania na pracovisku**, ktorá nie je často súčasťou živého trhu, je službou, ktorú mestá a VÚC relatívne najmenej zabezpečujú. Uvedené môže naznačovať deficit v ponuke tejto služby.

Obrázok 4.13.: Súčasť živého trhu (služby v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže)



Zdroj: autori

Poznámka: N=48, mestá a VÚC, ktoré odpovedali aspoň za jednu službu.

Hlavné zistenia a zhrnutie

Dáta z dotazníkového zisťovania o spôsobe zabezpečovania vybraných oblastí verejno-prospešných služieb ukazujú niekoľko zaujímavých zistení. Upozorňujeme však, že v tomto prípade ide o samohodnotenia (self-reporting) zapojených miest a VÚC (resp. respondentov/tiek) a údaje o miere a o spôsobe zabezpečovania jednotlivých služieb neboli validované z iných dátových zdrojov.

Z troch vybraných oblastí pre potreby tejto pilotnej štúdie sú všeobecne prospešné služby v oblasti integrácie cudzincov tak, ako sú uvedené v zozname všeobecne prospešných služieb, **relatívne najmenej (31 %) zabezpečované**. Vo zvyšných dvoch oblastiach zabezpečujú obce približne 40 percent zo zoznamu všeobecne prospešných služieb.

Mestá a VÚC zabezpečujú všeobecne prospešné služby vo vybraných oblastiach **prevažne interne. Ide o dominantný spôsob**. Jedným z dôvodov je prioritizácia budovania interných kapacít (napr. príspevkové organizácie v sociálnych službách) a taktiež aj to, že pridelenie dotácie inému ako verejnému poskytovateľovi nie je vždy administratívne jednoduché (SO 3). Čo sa týka oblasti integrácie cudzincov, tak nie vo všetkých všeobecne prospešných službách dochádza k dominantnému zabezpečovaniu služieb interným spôsobom. **Ak však mestá a VÚC využijú externý spôsob zabezpečovania služieb, najčastejšou stratégiou je spolupráca s MNO**. Uvedené naznačuje, že existuje dopyt po spolupráci s MNO a ich expertíze v daných oblastiach všeobecne prospešných služieb.

Vo všetkých oblastiach vybraných všeobecne prospešných služieb **sme identifikovali možný deficit v ponuke služieb. Služby, ktoré mestá a VÚC relatívne najmenej zabezpečujú, zároveň nie sú často ani súčasťou živého trhu**. Uvedené platí predovšetkým v prípade oblastí krízovej intervencie ľudí bez domova a neformálneho vzdelávania. Je však dôležité dodať, že vo väčšine menších miest nemusí byť dopyt po službách krízovej intervencie ľudí bez domova. V prípade oblasti integrácie cudzincov je tento trend viditeľný konkrétne vo všeobecne prospešnej službe podporovaného zamestnávania a sprevádzania na pracovisku.

5. Poskytovanie všeobecne prospešných služieb MNO

Ďalšou časťou tejto pilotnej štúdie bol zber dát o poskytovaní všeobecne prospešných služieb vo verejnom záujme MNO a zároveň meranie aktuálneho stavu spolupráce MNO s verejnou správou. Tieto dáta dopĺňajú a do istej miery aj validujú dáta získané na úrovni miestnej a regionálnej samosprávy a z fokusových skupín (napr. faktory spolupráce). V rámci tejto výskumnej aktivity sme pilotne zbierali dáta pre tri oblasti všeobecne prospešných služieb (pozri časť Výber oblasti všeobecne prospešných služieb do pilotnej štúdie). V tejto časti stručne popíšeme metodiku zisťovania, výsledky a hlavné zistenia.

Postup zberu dát a merania

Výskumným problémom v rámci tejto výskumnej aktivity je miera poskytovania všeobecne prospešných služieb MNO v oblastiach, ktoré spadajú kompetenčne pod konkrétny rezort a zabezpečovať ich má ústredná vláda, miestna alebo regionálna samospráva na Slovensku. Cieľom je odhadnúť mieru spolupráce/dopĺňania/nahrádzania MNO a verejnej správy vo vybraných troch oblastiach všeobecne prospešných služieb. Zároveň je cieľom validovať dáta z fokusových skupín v oblasti faktorov, ktoré pozitívne alebo negatívne vplyvajú na spoluprácu a ich všeobecný postoj k spolupráci s verejnou správou.

Zber dát bol vykonaný prostredníctvom jednorazového (one-shot) dotazníkového zberu²⁸. Cieľovou skupinou boli MNO, ktoré pôsobia v troch vybraných oblastiach všeobecne prospešných služieb.

Vzhľadom na veľké množstvo tzv. spiacich organizácií (v registri sú aj organizácie, ktoré sú neaktívne a výrazne by pri zbere dáta znížovali response rate), pre účely pilotnej štúdie sme vytvorili podmnožinu populácie MNO v danej oblasti všeobecne prospešných služieb, ktorí sú prijímateľmi asignovanej dane (2 % dane z príjmu). Uvedené zvýšilo pravdepodobnosť, že vo vzorke budú skutočne aktívne MNO.

Zber dát prebiehal v dvoch kolách. V prvom kole sme vychádzali z dát z Finančnej správy SR o asignácii 2 % dane z príjmu. Tu sme si stanovili hranicu príjmu minimálne 5 000 EUR²⁹ z asignovanej dane v roku 2021 (to bolo 2562 MNO). Z tejto množiny sme odstránili také MNO, ktoré neboli objektom nášho záujmu (napr. odborové združenia, či športové kluby³⁰ a pod.). V databáze zostali len MNO s právnou formou:

²⁸ Plné zníe dotazníka je dostupné na: https://liveuniba-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/sloboda13_uniba_sk/EQD1YSYUDC9Ct0qj6GN5f1sBmrtgqtvh3TnGZv6nhf-GuQ?e=joNht6

²⁹ Zámerom bol mať vo vzorke len skutočne aktívne (živé) MNO, pričom príjem v takejto výške už je indikátorom aktivity MNO.

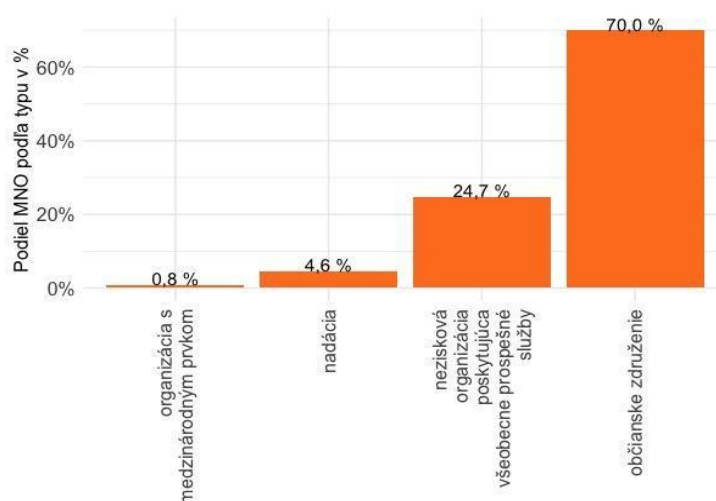
³⁰ Dodávame, že športové kluby často majú formu občianskeho združenia,

- nadácie
- neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby (n.o. VPS),
- občianske združenia (oz, sem patria aj zväzy a spolky a záujmové združenia PO),
- organizácie s medzinárodným prvkom.

Následne sme k MNO priradili e-mailové kontakty z dostupných databáz (grantové a dotačné schémy, databáza NP PARTI 2, mailing list z MPSVaR SR a z ÚSV ROS). V prípade, ak sme kontakt nenašli v databáze, manuálne sme ho vyhľadali na internete. Celková cieľová skupina MNO obsahovala 2 429 kontaktov (216 kontaktov sa neskôr ukázalo ako neaktívnych). Na zber dát bol použitý softvér Qualtrics a dotazník bol zaslaný priamo na e-mailové adresy MNO. Zber dát v prvom kole prebiehal od 20. októbra 2022 do 15. novembra 2022. V rámci tohto zberu prebehli tri kolá pripomienok (27.10.; 5.11.; 9.11.), ktoré išli len tým MNO, ktoré ešte nedokončili dotazník. Celková miera responzivnosti na dotazník v prvom kole bola 16,9 % (373 odpovedí).

Druhé kolo zberu dát prostredníctvom toho istého dotazníka prebiehalo v rámci Stupavskej konferencie s názvom „Na spolupráci záleží“ v dňoch 7. až 8. novembra 2022, ako aj na jednotlivých fokusových skupinách, ktoré prebiehali v decembri 2022 (pozri sekciu 3) v regiónoch. Celkový časový rámec zberu dát v druhom kole bol od 7. novembra 2022 do 30. novembra 2022. V rámci druhého kola sme získali celkovo 21 odpovedí, ktoré sme zaradili do celkovej databázy. Celkový počet odpovedí na dotazník bol spolu 394. Z tohto počtu sa venovalo aspoň jednej z oblastí celkovo 148 organizácií, čo predstavuje približne 38 percent zo všetkých zapojených MNO.

Obrázok 5.1.: Typ zapojených MNO



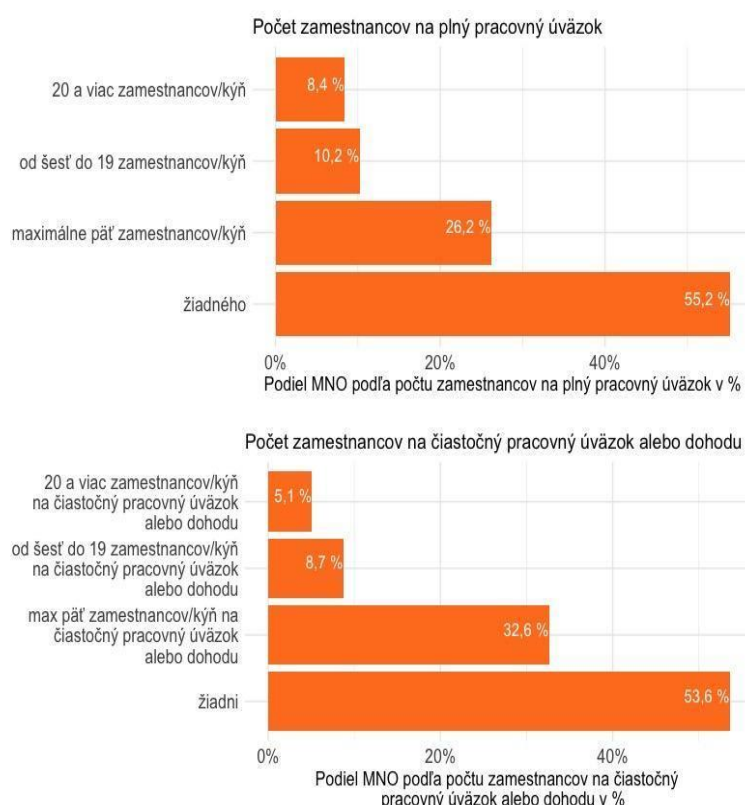
Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=394, všetky zapojené MNO.

Ako môžeme vidieť na obrázku 5.1., **drvivá väčšina³¹ zapojených MNO je buď občianskym združením (70 %), alebo neziskovou organizáciou poskytujúcou všeobecne prospešné služby (25 %).** Výsledky tejto analýzy budú preto môcť byť primárne interpretované ako pohľad týchto dvoch skupín MNO. Približne 37 percent (145) všetkých zapojených MNO vzniklo až po roku 2012 a teda v čase zapojenia do dotazníka existovali menej ako 10 rokov.

Ako môžeme vidieť na obrázku 5.2., väčšina zapojených MNO (55,2 %) nemala žiadneho zamestnanca/kyňu a približne každá štvrtá zapojená MNO (26,2 %) mala do päť zamestnancov/kýň na plný pracovný úväzok ku koncu júna 2022. Len menej ako desatina zapojených MNO (8,4 %) mala 20 a viac zamestnancov/kýň na plný pracovný úväzok ku koncu prvého polroka 2022. Inými slovami, väčšinu MNO môžeme považovať za malé organizácie z pohľadu počtu zamestnancov/kýň. Veľmi podobnú distribúciu pozorujeme aj ak sa pozrieme na počet zamestnancov na čiastočný úväzok alebo dohodu. Je zrejmé, že **väčšina zapojených MNO sa spolieha v prevažnej miere na dobrovoľnícku prácu**, keďže nemajú ani zamestnancov/kyne na trvalý, čiastočný pracovný pomer a dohodu.

Obrázok 5.2.: Veľkosť MNO (počet zamestnancov/kýň)



³¹ To korešponduje so zastúpením právnych foriem v neziskovom sektore na Slovensku (najviac je občianskych združení a NO VPS).

Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=394, všetky zapojené MNO.

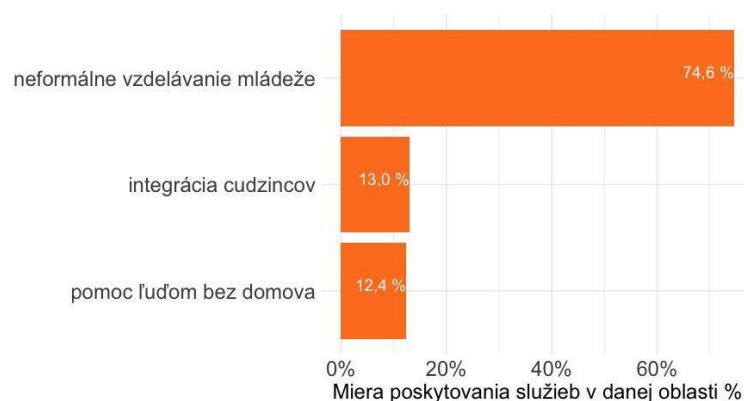
Výsledky

V tejto časti najskôr opisujeme výsledky týkajúce sa agendy zapojených MNO (poskytovanie služieb). Následne sa zameriame na mieru spolupráce za jednotlivé oblasti MNO a verejnou a súkromnou sférou. Pokračujeme s predstavením vnímania kvality spolupráce s verejnou správou.

Služby poskytované MNO

Niektorej (aspoň jednej) z pilotne analyzovaných oblastí všeobecne prospešných služieb sa venuje približne 38 percent zapojených MNO (148). Relatívne najčastejšie sa venujú oblasti neformálneho vzdelávania mládeže (75 %). Relatívne zriedkavo poskytujú služby v oblastiach integrácie cudzincov (13 %) a pomoci ľuďom bez domova (12 %). Táto distribúcia naznačuje, že **odpovede v dotazníku primárne zohľadňujú pohľad MNO, ktoré pracujú v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže**. Uvedené však zobrazuje aj reálnu distribúciu organizácií na trhu, výrazne menej organizácií sa venuje oblastiam integrácie cudzincov a pomoci ľuďom bez domova. Pre potreby tejto analýzy preto upozorníme, ak nastali významné rozdiely v odpovediach naprieč oblasťami.

Obrázok 5.3.: Oblasti výskumu



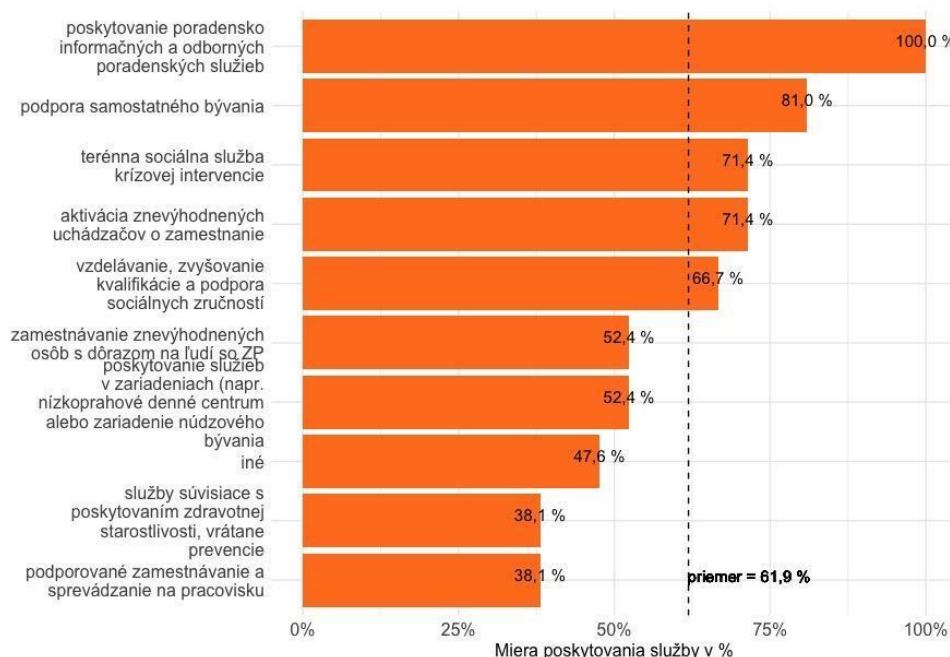
Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=148

Ako môžeme vidieť na obrázku 5.4., v oblasti pomoci ľuďom bez domova, všetky MNO poskytujú poradenské služby. Medzi ďalšie najčastejšie poskytované služby patrí podpora samostatného bývania (81 %), terénna sociálna služba a aktivácia znevýhodnených osôb (71 %), podpora vzdelávania a zvyšovanie kvalifikácie či podpora sociálnych zručností (67 %). Inými službami boli

napríklad organizácia komunity, komunitné centrum alebo materiálna pomoc. **Na druhej strane relatívne najmenej poskytované sú služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, vrátane prevencie (38 %) a podporované zamestnávanie vzdelávania na pracovisku (38 %).** Obe služby zároveň patria medzi relatívne najmenej zabezpečované služby mestami a VÚC, čo môže, vzhľadom na nízku mieru poskytovania týchto dvoch služieb MNO, indikovať deficit v ponuke tejto služby.

Obrázok 5.4.: Pomoc ľuďom bez domova

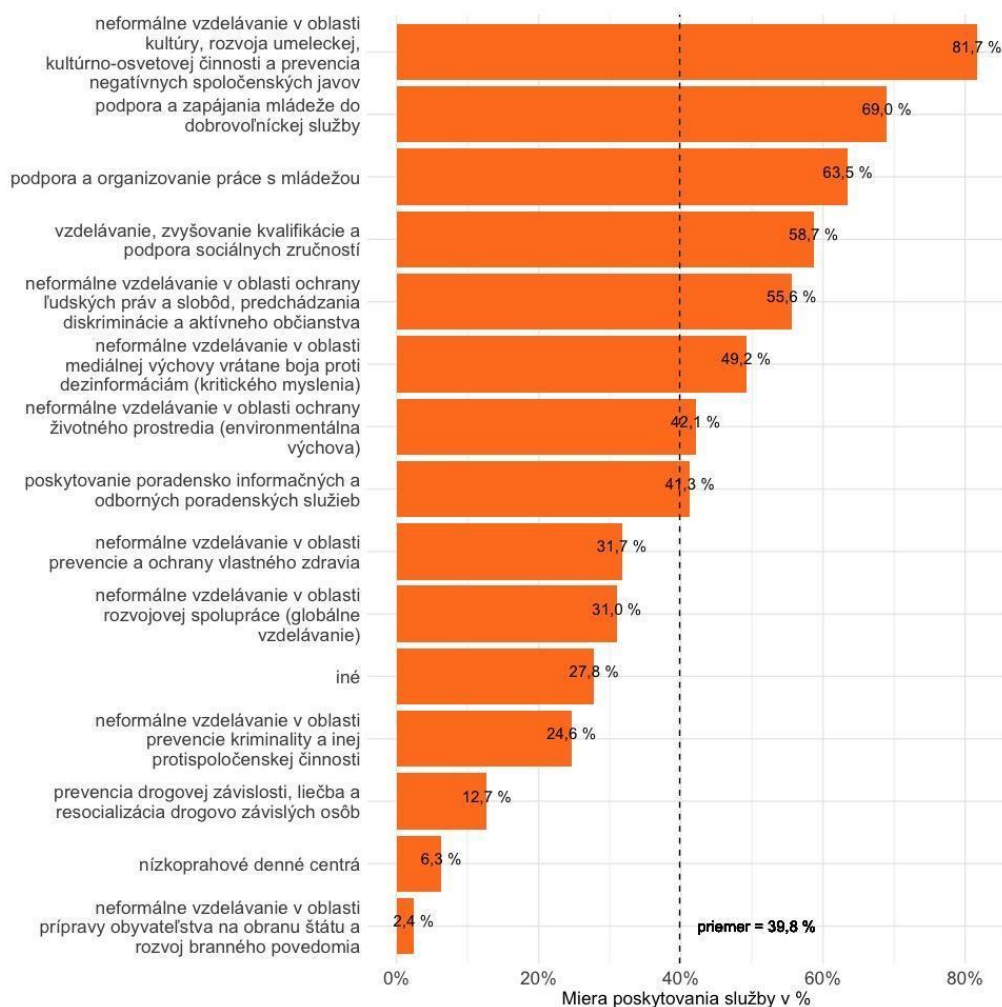


Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=21, MNO, ktoré odpovedali, že poskytujú služby v oblasti pomoci ľuďom bez domova

Obrázok 5.5. ilustruje mieru poskytovania služieb MNO v oblasti neformálneho vzdelávania. Medzi najčastejšie poskytované služby patria neformálne vzdelávanie v oblasti kultúry či prevencia negatívnych spoločenských javov (82 %), zapájanie mládeže do dobrovoľníckej činnosti (69 %), organizovanie práce s mládežou (64 %), zvyšovanie kvalifikácie a podpora sociálnych zručností (59 %) alebo neformálne vzdelávanie v oblasti ochrany ľudských práv a predchádzania diskriminácie (56 %). Naopak relatívne najmenej často poskytujú MNO služby neformálneho vzdelávania v oblasti prípravy obyvateľstva na obranu štátu (2 %), nízkoprahové denné centrá (6 %), prevencie drogovej závislosti (13 %) a neformálneho vzdelávania v oblasti prevencie kriminality (25 %). **Neformálne vzdelávanie v oblasti prípravy obyvateľstva na obranu štátu a nízkoprahové denné centrá sú zároveň službami, ktoré relatívne najmenej zabezpečujú mestá a VÚC (9 resp. 17 %).** Vzhľadom na to, že tieto služby relatívne najmenej poskytujú aj zapojené MNO, môže dochádzať k nízkej ponuke týchto služieb.

Obrázok 5.5.: Neformálne vzdelávanie



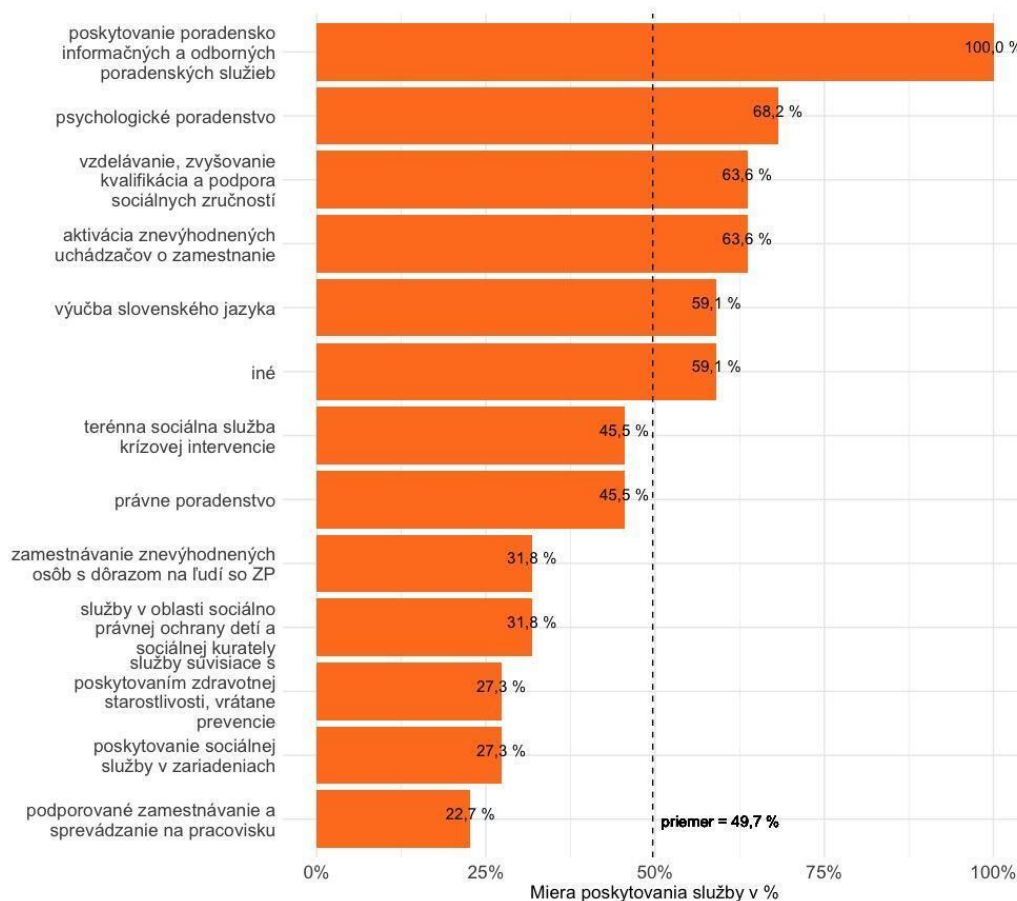
Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=126, MNO, ktoré odpovedali, že poskytujú služby v oblasti neformálneho vzdelávania

V oblasti integrácie cudzincov poskytujú všetky opýtané MNO poradensko-informačné služby a viac ako polovica poskytuje služby ako psychologické poradenstvo (68 %), vzdelávanie a zvyšovanie kvalifikácie, podpora sociálnych zručností či aktivácia znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie (64 %) a výučbu slovenského jazyka (59 %). Viaceré MNO dodali, že nad rámec zoznamu služieb poskytujú pomoc utečencom a utečenkám z Ukrajiny (finančnú pomoc, ubytovanie a pod.) alebo distribuujú materiálnu pomoc. Uvedené naznačuje, že aktivity MNO v oblasti integrácie cudzincov mohli byť ovplyvnené vojnovým konfliktom na Ukrajine. Relatívne najmenej poskytujú MNO služby týkajúce sa zamestnávania znevýhodnených osôb či právnej ochrany detí a sociálnu kuratelu, výučbu slovenského jazyka (32 %), zdravotnú starostlivosť (27 %), sociálne služby v zariadeniach (27 %) či podporované zamestnávanie a sprevádzanie na

pracovisku (23 %). **Podporované zamestnávanie vzdelávania na pracovisku je zároveň služba, ktorá je relatívne najmenej zabezpečovaná mestami a VÚC (8 %), čo môže, vzhľadom na nízku mieru poskytovania tejto služby MNO, indikovať deficit v ponuke tejto služby.**

Obrázok 5.6.: Integrácia cudzincov



Zdroj: autori/ky

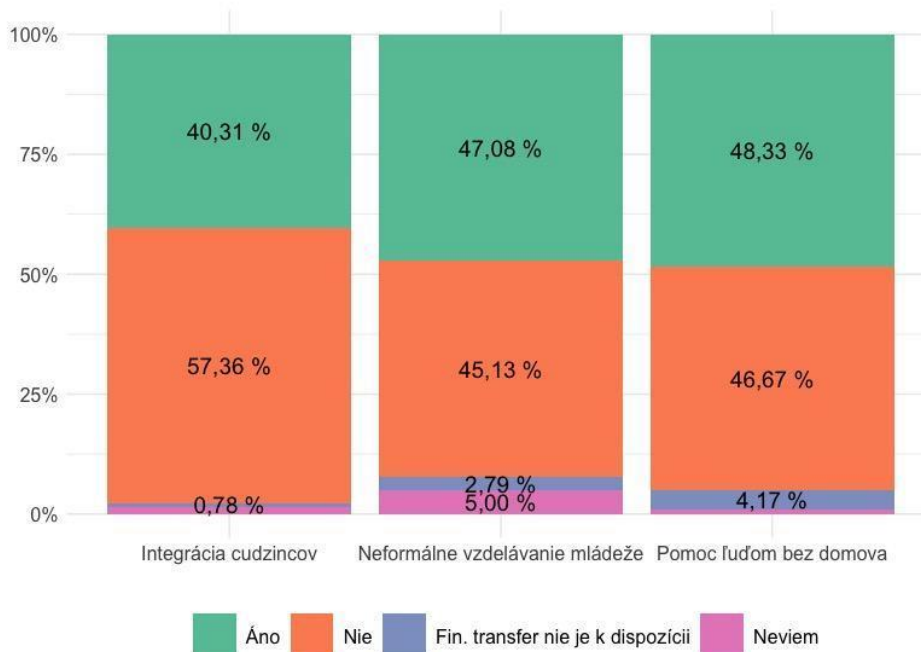
Poznámka: N=22, MNO, ktoré odpovedali, že poskytujú služby v oblasti integrácie cudzincov

Miera spolupráce

Pre potreby tejto pilotnej štúdie operacionalizujeme spoluprácu MNO a verejnej správy ako situáciu, kedy MNO využíva nejakú formu nefinančného alebo finančného transferu zo strany verejnej správy. Preto sa v tejto časti pozrieme na jednotlivé oblasti všeobecne prospešných služieb a mieru využívania finančného transferu a/alebo nefinančného transferu poskytnutého verejnou správou.

Približne polovica MNO využívala v posledných troch rokoch na poskytovanie všeobecne prospešných služieb nejaký finančný transfer zo strany verejnej správy. Platí to predovšetkým v oblastiach neformálneho vzdelávania mládeže (47 %) a pomoci ľuďom bez domova (48 %). V oblasti integrácie cudzincov využívali MNO nejaký finančný transfer zo strany verejnej správy v 40 percentách poskytovaných služieb. Podľa zapojených MNO nie je finančný transfer k dispozícii len vo veľmi ojedinelých situáciách. Výraznejšie táto situácia nastáva v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže, v podpore a organizovaní práce s mládežou (6 %) a v podpore a zapájaní mládeže do dobrovoľníckej služby (6 %). V ostatných oblastiach nevidíme takýto nadpriemerne vysoký podiel situácií, kde by nebol finančný transfer k dispozícii.

Obrázok 5.7.: Využívanie finančného transferu



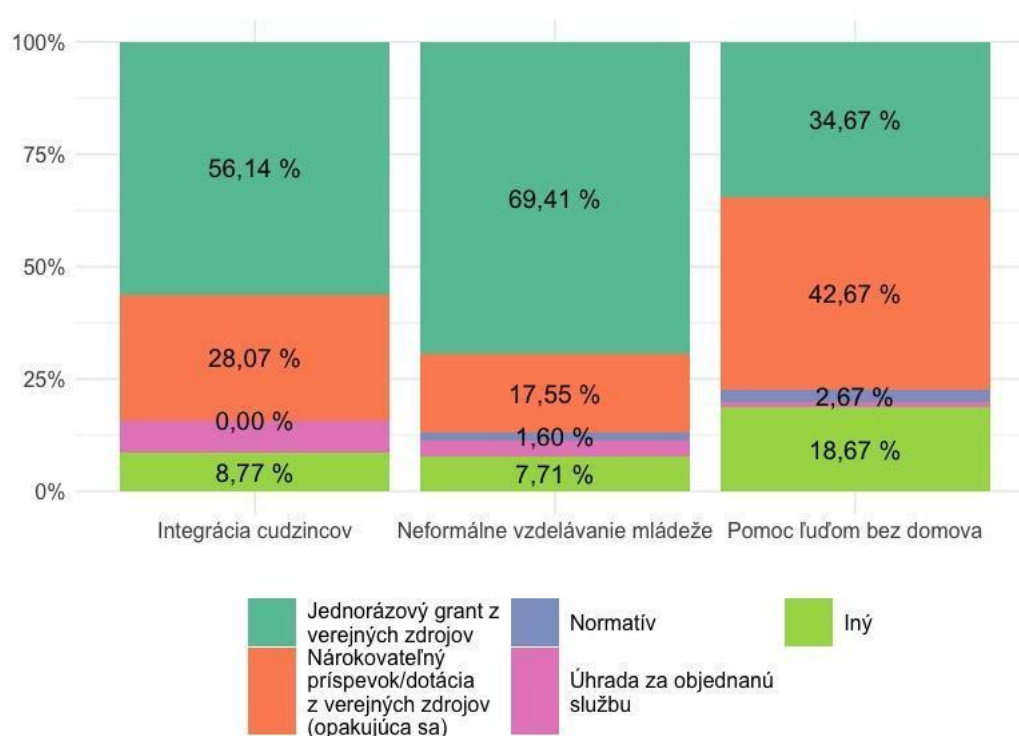
Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=122 MNO, ktoré odpovedali na otázku. Za finančný transfer považujeme akýkoľvek zdroj (spolu)financovania poskytovania služby (dotácia z verejných zdrojov, normatív, NFP z EÚ zdrojov, Nórske fondy a mechanizmus EHP, Erasmus+, ...).

Pohľad na typy finančných transferov ukazujú rozdiely medzi tromi oblasťami všeobecne prospešných služieb. **Relatívne najbežnejším typom finančného transferu je v oblastiach integrácie cudzincov (56 %) a neformálneho vzdelávania (69 %) jednorazový grant z verejných zdrojov.** Naopak, **v oblasti pomoci ľuďom bez domova, je najbežnejším typom finančného transferu nárokovateľný a opakujúci sa príspevok/dotácia z verejných zdrojov (43 %).** Môže byť čiastočne prekvapujúce, že ani v oblasti neformálneho vzdelávania nie sú bežnými normatívy (2

%). MNO v oblasti integrácie cudzincov relatívne najviac prijímajú platby resp. úhrady za vykonané služby (7 %). V neposlednom rade je zaujímavým zistením, že **v oblasti pomoci ľuďom bez domova takmer v pätine prípadov (19 %) čerpajú iný typ finančného transferu**. V skupine „iné“ uviedli viaceré MNO, že ide predovšetkým o dary fyzických alebo právnických osôb, asignáciu dane alebo transfery z medzinárodných organizácií/nadácií.

Obrázok 5.8.: Typ finančného transferu

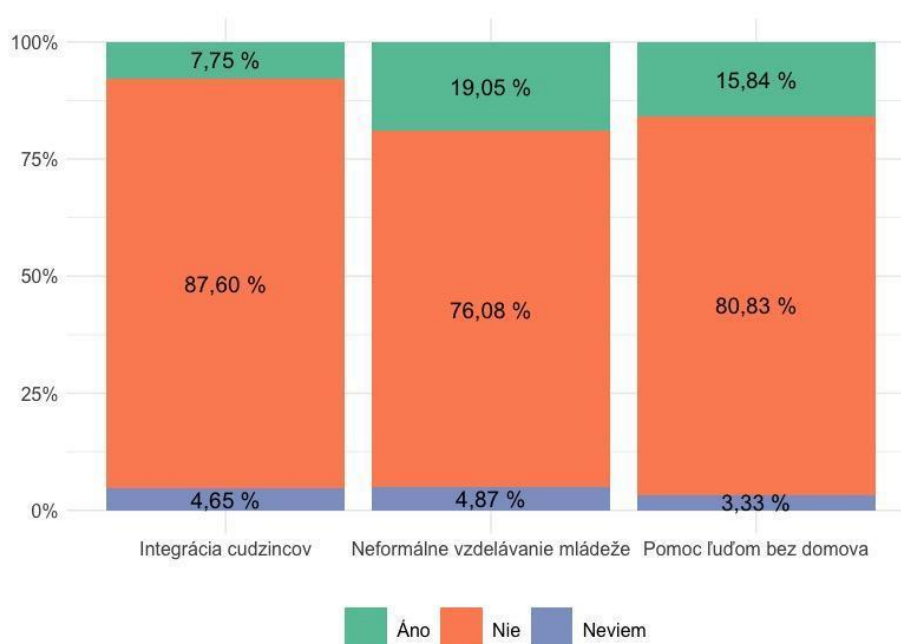


Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=122 MNO, ktoré odpovedali na otázku.

Nefinančné transfery, napríklad vo forme daru, zvýhodneného prenájmu, užívania priestorov, **nie sú bežne využívané** v žiadnej z analyzovaných oblastí všeobecne prospešných služieb. V oblasti integrácie cudzincov je využívanie nefinančných transferov len na úrovni osem percent. Viac ako dvojnásobná miera využívania nefinančných transferov je však v oblastiach neformálneho vzdelávania mládeže (19 %) a pomoci ľuďom bez domova (16 %). Miera využívania finančných transferov (obrázok 5.7.) v porovnaní s nefinančnými transfermi je až päťnásobne vyššia v oblasti integrácie cudzincov, dva a pol až trikrát vyššia v oblastiach neformálneho vzdelávania mládeže a pomoci ľuďom bez domova.

Obrázok 5.9.: Využívanie nefinančného transferu

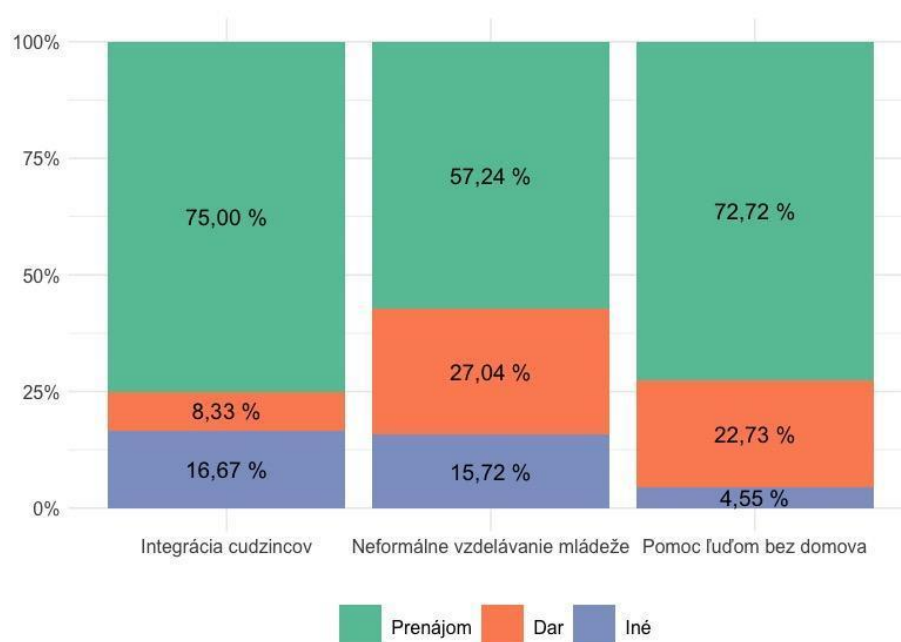


Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=122 MNO, ktoré odpovedali na otázku.

Približne polovica MNO využíva nejaký **nefinančný transfer, ktorým je najčastejšie zvýhodnený prenájom priestorov**. Príkladom môže byť mesto Prešov, ktoré poskytuje viacerým MNO zvýhodnený prenájom priestorov (OS 2). Prenájom tvorí približne 75 percent všetkých nefinančných transferov v oblastiach integrácie cudzincov a pomoci ľuďom bez domova. Výraznejší podiel darov na nefinančných transferoch je v oblastiach neformálneho vzdelávania mládeže (27 %) a pomoci ľuďom bez domova (23 %). Inými nefinančnými transfermi sú napríklad materiálny dar, mediálna podpora a iné pro bono služby.

Obrázok 5.10.: Typ nefinančného transferu

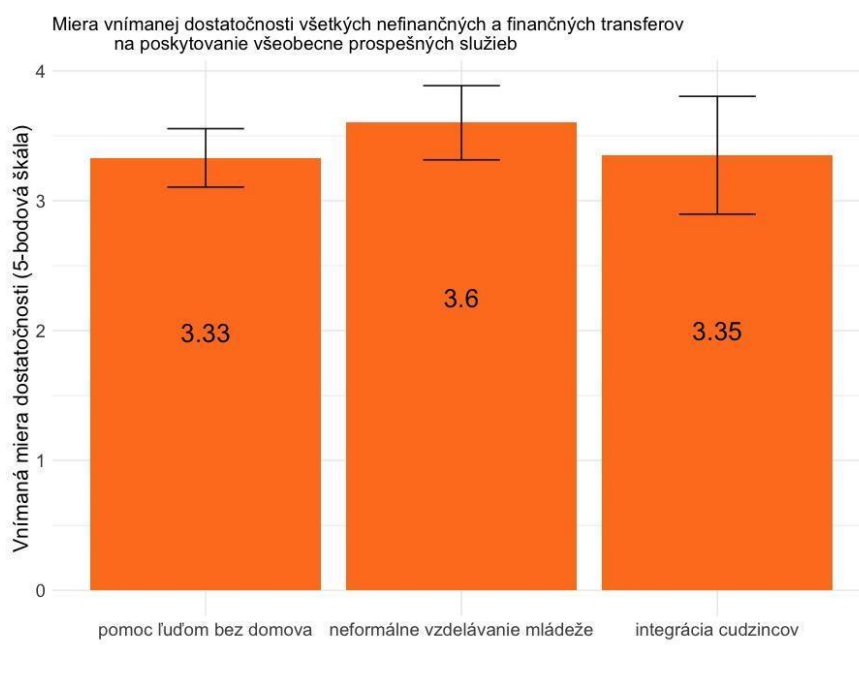


Zdroj: autori

Poznámka: N=57 MNO, ktoré odpovedali na otázku.

Zapojených MNO sme sa taktiež pýtali, do akej miery považujú všetky získané transfery (finančné aj nefinančné) za dostatočné, v kontexte pokrytia nákladov na poskytovanie všeobecne prospešnej služby v daných oblastiach. Strednou hodnotou je hodnota 3, ktorá vyjadruje postoj „ani dostatočné, ani nedostatočné“. Ako môžeme vidieť na obrázku 5.11., **vo všetkých troch oblastiach osciluje priemerná hodnota okolo hodnoty tri. Výraznejšia hodnota (3,6) smerom k nedostatočnosti pokrytia nákladov poskytovania všeobecne prospešnej služby je v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže.** Zároveň vidíme, že rozptyl hodnôt vo všetkých troch oblastiach je približne od minimálne 2,9 do maximálne 3,8. **V priemere tak v žiadnej z oblastí nepozorujeme hodnoty miernej či úplnej dostatočnosti.** Je však potrebné upozorniť, že ide o samohodnotenie (self-reporting) a MNO môžu mať tendenciu hodnotiť stav v tejto oblasti kritickejšie (napr. v kontexte zdrojov nikdy nie je dostatok).

Obrázok 5.11.: Vnímaná miera dostatočnosti v kontexte pokrytia nákladov na poskytovanie všeobecne prospešnej služby

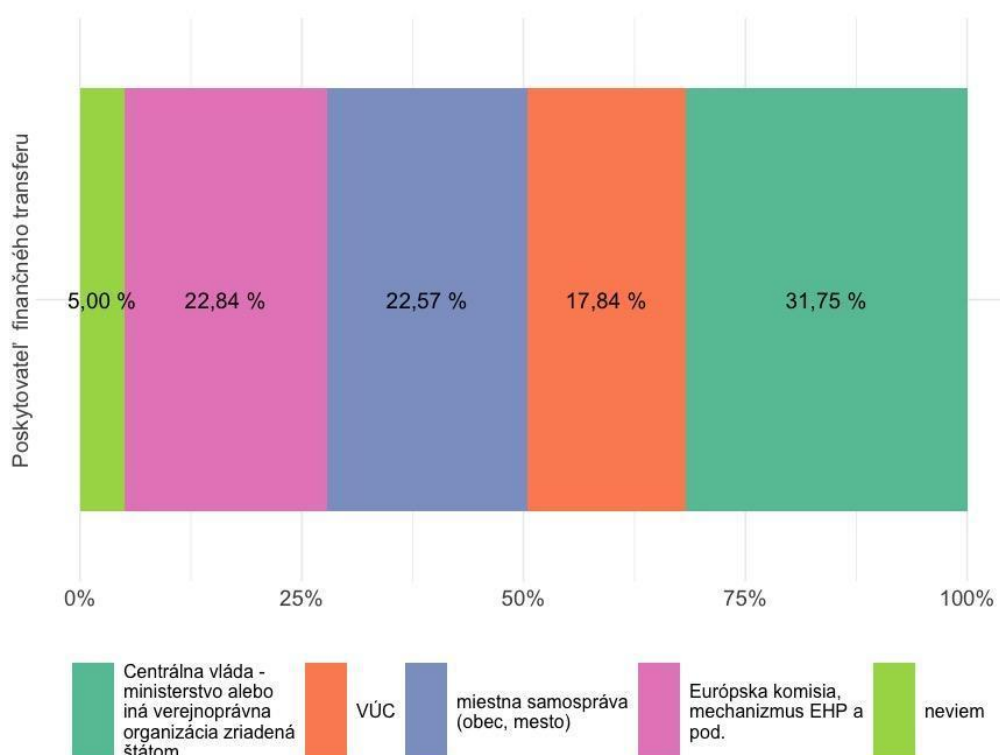


Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=122 MNO, ktoré odpovedali na otázku. Možné odpovede na otázku „Ak zohľadníte všetky finančné a nefinančné transfery poskytované verejnou správou, do akej miery považujete tieto transfery za dostatočné na poskytovanie týchto všeobecne prospešných služieb?“ bola na 5-bodovej škále (1-úplne dostatočne, 5-úplne nedostatočne, so strednou hodnotou 3-ani dostatočne, ani nedostatočne). V rámci obrázka je zobrazený aj tzv. error bar, ktorý ukazuje rozptyl hodnôt (priemerná hodnota +/- štandardná odchýlka).

Obrázok 5.12. ilustruje distribúciu odpovedí zapojených MNO v troch vybraných oblastiach všeobecne prospešných služieb na otázku, kto im poskytuje finančný transfer na ich aktivity. MNO mohli vybrať viacero možností (napr. finančný transfer z centrálnej vlády a aj od mesta). **Relatívne najviac (32 %) poskytuje finančné transfery centrálna vláda** (resp. jej organizácie). Uvedené môže byť spôsobené aj tým, že MNO môžu na niektoré všeobecne prospešné služby čerpať opakujúce sa príspevky. **Takmer každá štvrtá MNO uviedla, že finančné transfery poskytuje miestna samospráva (23 %) a/alebo Európska komisia** (tzv. európske fondy, 23 %). **V približne 18 percentách prípadov poskytujú finančné transfery VÚC. Viac ako polovica (53 %) MNO uviedla, že spravidla na aspoň jednu poskytovanú službu čerpajú finančné transfery od subjektov z viacerých úrovní.**

Obrázok 5.12.: Poskytovateľ finančného transferu



Zdroj: autori/ky

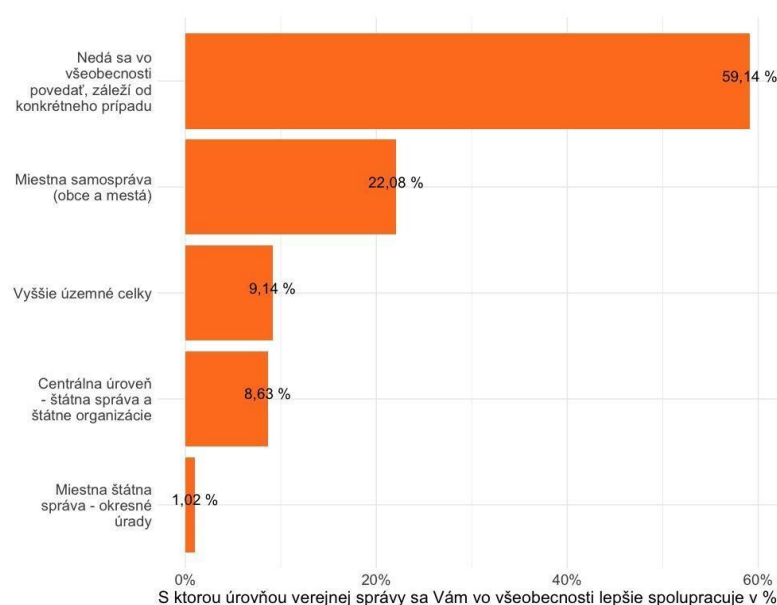
Poznámka: N=122 MNO, ktoré odpovedali na otázku "Kto poskytuje finančný transfer Vašej organizácii?".

Kvalita spolupráce

V tejto časti analyzujeme odpovede všetkých zapojených MNO, teda aj takých, ktoré nepôsobia v žiadnej z vybraných oblastí všeobecne prospešných služieb pre potrebu tejto pilotnej štúdie. MNO sme sa pýtali, s ktorou úrovňou verejnej správy sa im spolupracuje najlepšie. Takmer 60 percent MNO uviedlo, že to záleží od konkrétneho prípadu a nedá sa táto skúsenosť zovšeobecňovať. **Relatívne najviac MNO tvrdilo, že najlepšia spolupráca je s miestnou samosprávou (22 %).** Hlavnými dôvodmi sú **blízkosť, priamy a osobný kontakt** s reprezentantmi/kami a úradníkmi/kami v obciach a lepšia znalosť problémov. Uvedené je podľa vyjadrení MNO spôsobené aj tým, že **MNO častokrát poskytujú služby pre obyvateľov obcí** a v niektorých prípadoch majú obce dokonca zriaďovateľskú pôsobnosť (napr. oblasť školstva) a spolupráca tak naplňa spoločný cieľ. **Spolupráca s VÚC a štátnou správou je vnímaná ako najlepšia približne o polovicu menej často** ako spolupráca s miestnou samosprávou. **VÚC spravujú grantové a dotačné schémy, v ktorých sa uchádzajú MNO, čo vytvára podmienky pre**

vzájomnú spoluprácu. Zároveň zapojené MNO v otvorených odpovediach naznačili, že **úradníci/čky na VÚC majú vysokú mieru expertízy a zároveň na úradoch nie je výrazná fluktuácia, čo pozitívne vplýva na spoluprácu.** V prípade spolupráce so štátnou správou si MNO najviac cenia spoľahlivosť, jasnosť pravidiel, pravidelnosť finančných transferov a väčšie dotačné a grantové schémy ako v prípade obcí a VÚC. Dáta zároveň ukazujú, že MNO, v porovnaní s ostatnými úrovňami, vnímajú pozitívne kvalitu spolupráce s miestnou štátnou správou len v jednom percente prípadov.

Obrázok 5.13.: S kým sa MNO spolupracuje lepšie

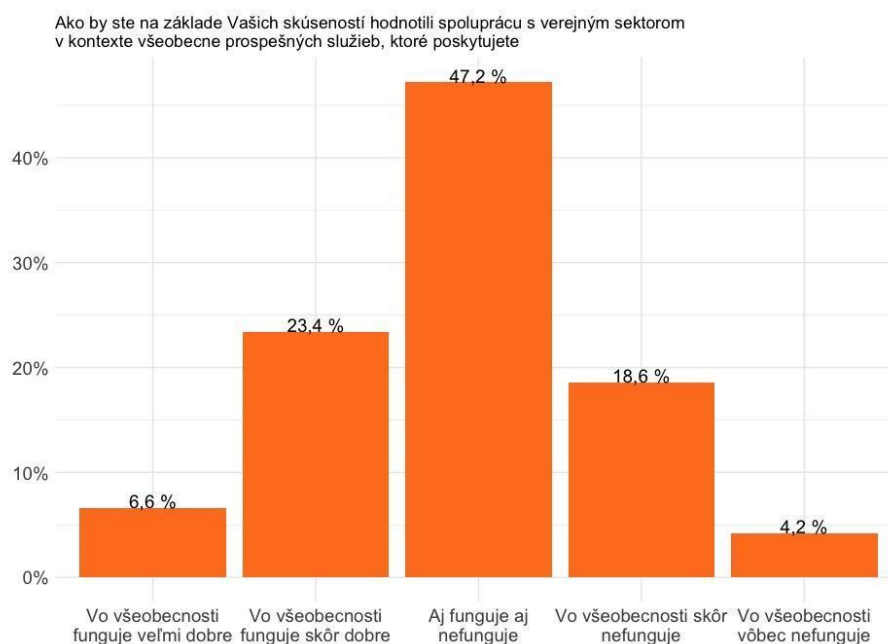


Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=394, všetky zapojené MNO.

Ako môžeme vidieť na obrázku 5.14., vo všeobecnosti hodnotia **MNO spoluprácu s verejnou správou skôr pozitívne (30 %) ako negatívne (23 %).** Platí však, že kvalita spolupráce MNO s verejnou správou záleží od prípadu k prípadu, a teda MNO majú niekedy pozitívne a niekedy negatívne skúsenosti (47 %).

Obrázok 5.14.: Hodnotenie spolupráce MNO s verejnou správou

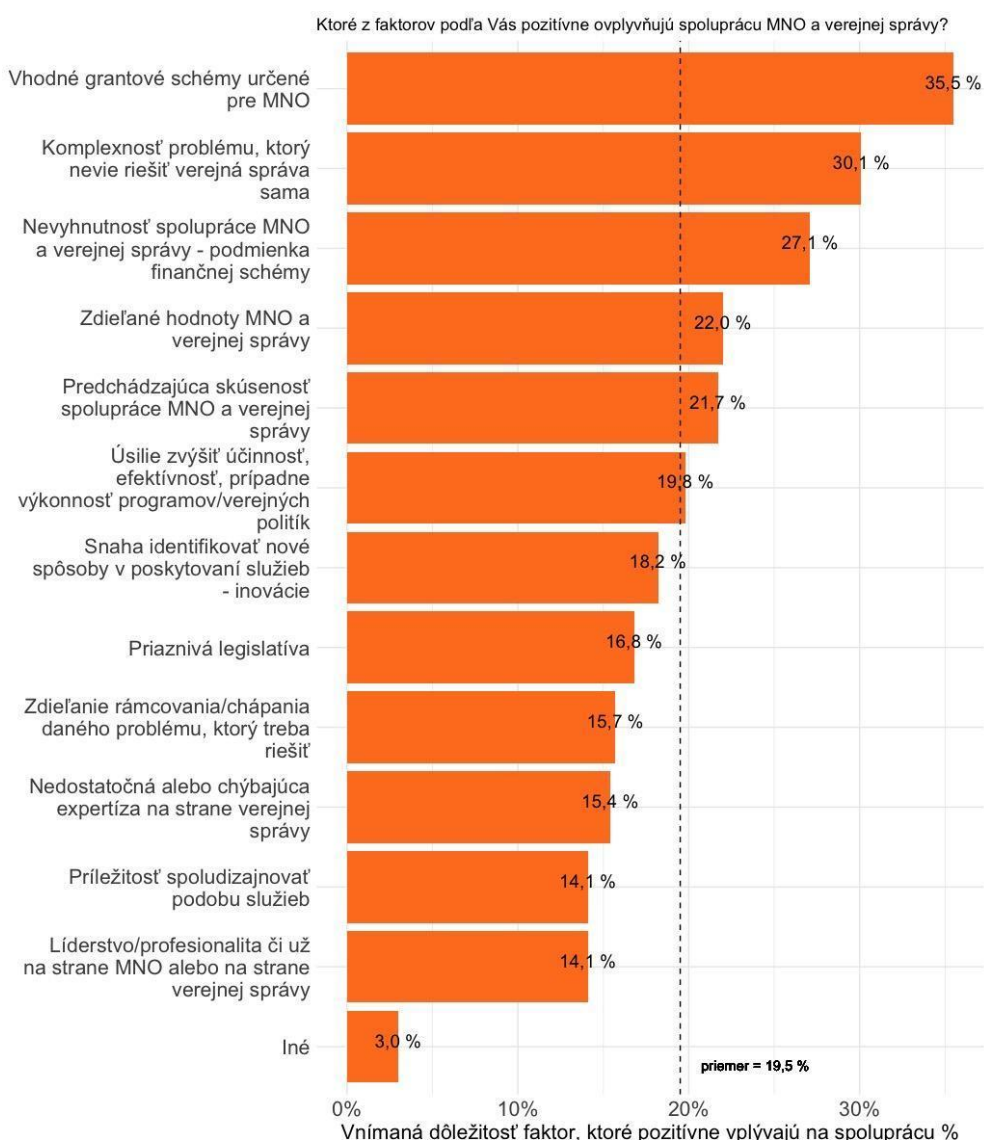


Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=381 MNO, ktoré odpovedali na otázku. Priemerná odpoveď dosahovala hodnotu 2,9 (3 - aj funguje, aj nefunguje) so štandardnou odchýlkou 0,92.

Výrazne najdôležitejším faktorom, ktorý môže pozitívne vplývať na spoluprácu MNO a verejnej správy, je **existencia vhodných grantových schém pre MNO**. Tento faktor označilo takmer 36 percent zúčastnených MNO. Ak je **problém komplexný a verejná správa ho nevie riešiť samostatne**, zvyšuje to šancu na spoluprácu s MNO (30 %). **Spolupráca MNO a verejnej správy môže byť výsledkom podmienok stanovených vo finančných schémach** (27 %). Taktiež pomáha aj **MNO a verejná správa zdieľa hodnoty** v kontexte problému alebo danej verejnej politiky (22 %). Zároveň, až 22 percent MNO si myslí, že dôležitejším faktorom je **predchádzajúca skúsenosť spolupráce MNO a verejnej správy**.

Obrázok 5.15.: Faktory, ktoré pozitívne vplyvajú na spoluprácu MNO a verejnej správy



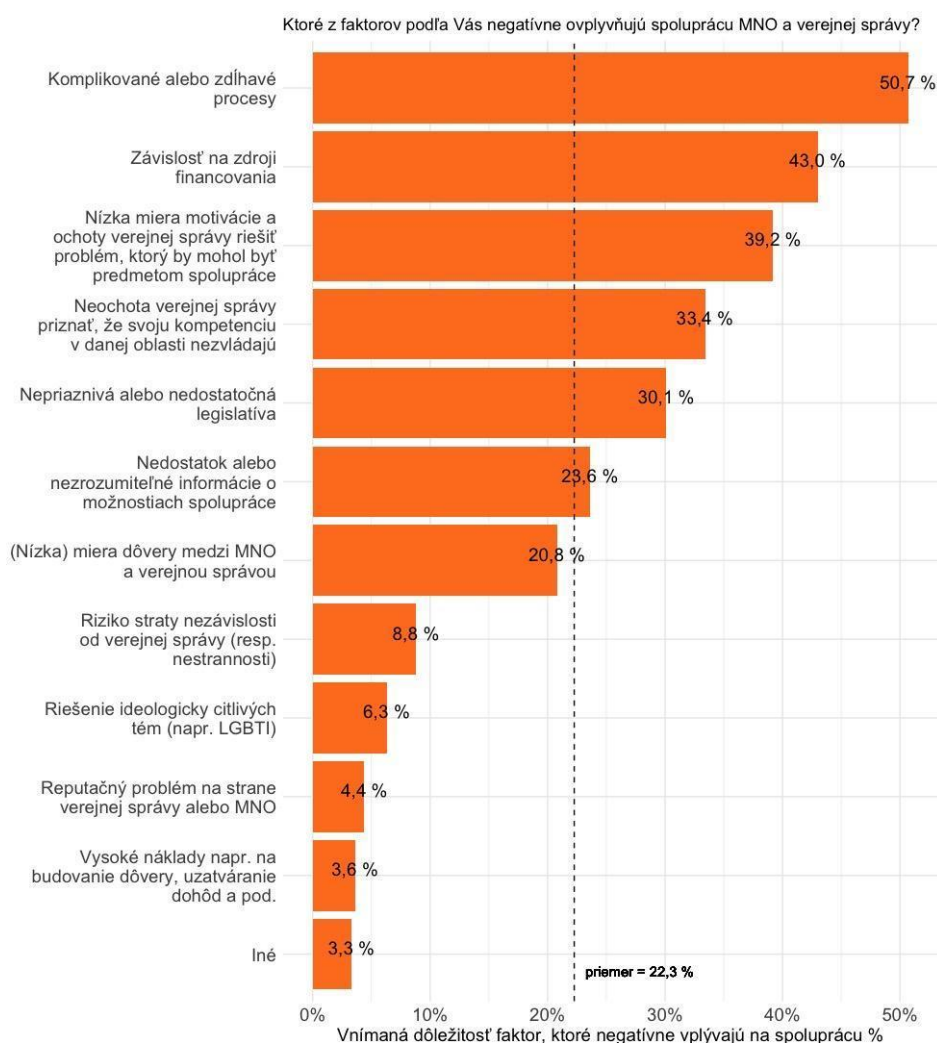
Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=369 MNO, ktoré odpovedali na otázku. Ide o všetky MNO, teda nielen tie, ktoré poskytujú služby vo vybraných oblastiach. MNO mohli označiť maximálne tri faktory.

Ako môžeme vidieť na obrázku 5.16., **najvýznamnejším faktorom, ktorý negatívne ovplyvňuje spoluprácu MNO a verejnej správy sú komplikované alebo zdĺhavé procesy.** MNO môžu v mnohých prípadoch preferovať flexibilné riešenia a rýchlejšie reakcie verejnej správy na problém (napr. utečenecká vlna). Tento faktor označila až polovica zapojených MNO (51 %). Financovanie je druhým najdôležitejším faktorom. **Závislosť na jednom zdroji financovania** môže ohrozovať udržateľnosť MNO a ich aktivít (43 %). Ďalšie dva faktory, ktoré **negatívne ovplyvňujú spoluprácu MNO a verejnej správy je miera ochoty rozpoznať a uvedomiť si problém, ktorý podľa MNO vyžaduje intervenciu.** Približne štyri z desiatich zapojených MNO (39 %) sa nazdáva, že **nízka**

miera motivácie a ochoty verejnej správy riešiť problém, vplýva na potenciálnu spoluprácu MNO a verejnej správy. Každá tretia MNO (33 %) zároveň uviedla, že **negatívne ovplyvňuje spoluprácu aj to, že verejná správa nie je ochotná priznať si nevládanie svojej kompetencie**. Približne 30 percent zapojených MNO si taktiež myslí, že **priaznivejší legislatívny rámec by napomohol spolupráci**. Zaujímavým zistením je, že faktory, ako sú riziko straty nezávislosti (9 %), ideologicky citlivé témy (6 %), potenciálny reputačný problém v prípade spolupráce s verejnou správou (4 %) a vysoké náklady na budovanie vzťahov s verejnou správou (4 %), patria medzi relatívne málo významné faktory.

Obrázok 5.16.: Faktory, ktoré negatívne vplyvujú na spoluprácu MNO a verejnej správy



Zdroj: autori/ky

Poznámka: N=365 MNO, ktoré odpovedali na otázku. Ide o všetky MNO, teda nielen tie, ktoré poskytujú služby vo vybraných oblastiach. MNO mohli označiť maximálne tri faktory.

Hlavné zistenia a zhrnutie

Väčšina zapojených MNO funguje menej ako desať rokov, v prevažnej miere sa spolieha na dobrovoľnícku prácu (má maximálne do päť zamestnancov/kýň), má právnu formu občianskeho združenia alebo neziskovej organizácie poskytujúcej všeobecne prospešné služby a poskytuje služby v oblasti neformálneho vzdelávania mládeže. **Výsledky preto prirodzene reflektujú pohľad tejto množiny MNO**, na čo je potrebné brať ohľad pri interpretácii.

Pre potrebu tejto pilotnej štúdie sme operacionalizovali spoluprácu MNO a verejnej správy ako situáciu, kedy MNO využíva nejakú formu nefinančného alebo finančného transferu zo strany verejnej správy. Za nespoluprácu preto môžeme považovať situáciu, kedy MNO nezískavajú žiadne transfery zo strany verejnej správy, hoci poskytujú vybrané všeobecne prospešné služby. **Približne polovica zo zapojených MNO využívala** v posledných troch rokoch na poskytovanie všeobecne prospešných služieb **nejaký finančný transfer zo strany verejnej správy**. Najčastejšie išlo o **jednorazové granty a nárokovateľný a opakujúci sa príspevok/dotácia z verejných zdrojov**. **Najčastejšie prijímajú MNO finančné transfery z centrálnej úrovne (32 %)**, nasledujú transfery z miestnej samosprávy (23 %), nadnárodnej úrovne (23 %, napr. EK) a VÚC (18 %). V mnohých prípadoch môže ísť o kombináciu. **Približne v polovici prípadov využívajú MNO nejaký finančný transfer na aspoň jednu poskytovanú službu**.

Nefinančné transfery, napríklad vo forme daru, zvýhodneného prenájmu, užívania priestorov, **sú využívané výrazne menej často ako finančné transfery**. Tento rozdiel je v porovnaní s využívaním finančných transferov až päťkrát nižší v prípade pomoci ľuďom bez domova, resp. dva až trikrát nižší v prípade neformálneho vzdelávania mládeže a integrácie cudzincov. Ak však MNO využívajú nefinančný transfer, **najčastejšie ide o zvýhodnený prenájom priestorov**.

Dáta taktiež naznačujú, že zapojené **MNO** v priemere **v žiadnej z oblastí všeobecne prospešných služieb neuviedli miernu či úplnú dostatočnosť** (resp. spokojnosť) **z hľadiska pokrytia ich nákladov na poskytovanie týchto služieb**. Priemerná odpoveď osciluje na úrovni okolo neutrálnej odpovede (ani dostatočne, ani nedostatočne, hodnota 3).

Za najzávažnejšie faktory, ktoré negatívne vplyvajú na spoluprácu, sú považované **komplikované a zdĺhavé procesy, neochota úradníkov/čok uvedomiť si potrebu intervencie, prípadne nepriznanie si, že svoju kompetenciu nezvládajú, či v niektorých prípadoch nižšia motivácia verejnej správy riešiť problém**. Naopak na spoluprácu pozitívne vplyva **existencia vhodných grantových schém pre MNO, ktoré napríklad dovoľujú pokrývať aj mzdové náklady a dovoľujú tzv. paušálne výdavky**. Spolupráca medzi MNO a verejnou správou spravidla prebieha lepšie, ak si organizácia verejnej správy prizná, že príslušnú službu nevie zabezpečiť samostatne, prípadne ju nedokáže zabezpečiť v dostatočnej kvalite. Zároveň spolupráci prospieva aj to, ak **MNO a verejná správa zdieľajú hodnoty** v kontexte problému, ktorý chcú spoločne riešiť. Pozitívne vplyva na spoluprácu aj **predchádzajúca skúsenosť spolupráce MNO a príslušnej organizácie verejnej správy**.

6. Kontrahovanie (zazmluvňovanie) MNO verejnou správou na poskytovanie všeobecne prospešných služieb

Analýza veľkého rozsahu zmlúv medzi organizáciami verejnej správy a MNO poskytujúcimi všeobecne prospešné služby z Centrálného registra zmlúv (CRZ) je ďalším zdrojom údajov o vzťahoch medzi organizáciami verejnej správy a MNO. Výhodou je možnosť analýzy trendov na makroúrovni, ktoré nemusia byť zjavné pri izolovanej analýze konkrétnych prípadov spolupráce. Nevýhodami môže byť prílišná generalizácia nezohľadňujúca lokálne a sektorové špecifiká. Zistenia oboch prístupov sú preto komplementárne.

Postup zberu dát a merania

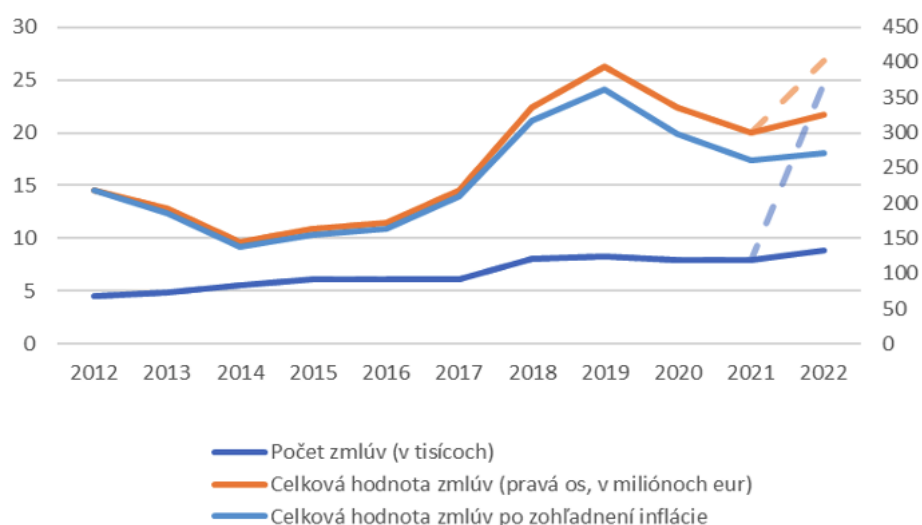
Z CRZ boli automatizovaným spôsobom získané všetky zmluvy za obdobie január 2012 – december 2022. Pre každú zmluvu boli zistené názov a IČO oboch zmluvných strán, dátum zverejnenia a platnosti zmluvy, názov zmluvy, ako aj rezort, pod ktorý zmluva spadá. V tejto analýze sú použité zmluvy, kde je jedným z partnerov MNO.

Výsledky

Predmetom analýzy je celkovo 90 332 zmlúv v celkovej hodnote 3,2 miliardy eur. Celkovo **75 % zmlúv malo platnosť rok a menej, 17 % rok až dva roky a 8 % dva roky a viac**. Takmer dve tretiny zo zmlúv s platnosťou medzi jedným a dvoma rokmi podpísalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. U dlhodobejších zmlúv zase dominuje Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, ktoré uzavrelo viac ako štvrtinu týchto zmlúv.

Ako je možné vidieť na obrázku 6.1., **počet zmlúv narástol zo 4 500 v roku 2012 až po takmer 9 000 v roku 2022**. K týmto zmluvám pribudlo v roku 2022 takmer 16 000 zmlúv od subjektov miestnej a regionálnej samosprávy, ktoré predtým zverejňované neboli. **Pokiaľ ide o celkovú hodnotu zmlúv**, v rokoch 2014 – 2019 možno pozorovať trend nárastu **zo 150 na 400 miliónov eur ročne**. Po roku 2020 nasledoval pokles a v posledných rokoch celkový objem prostriedkov osciluje okolo hodnoty 300 miliónov ročne. Prepad bol ešte významnejší, ak vezmeme do úvahy zvýšenú mieru inflácie v posledných rokoch.

Obrázok 6.1.: Počet zmlúv medzi štátom a neziskovými organizáciami a ich celková hodnota



Zdroj: autori/ky

Poznámka: Prerušované svetlejšie čiary zahŕňajú údaje za subjekty verejnej správy od roku 2021, kedy vznikla pre miestne samosprávy nová povinnosť zverejňovať všetky zmluvy cez CRZ (predtým zverejňovali na svojich webových sídlach).

V ďalšom texte celkový objem prostriedkov rozdelíme na základe rezortu štátnej organizácie a oblasti zamerania partnerskej MNO.

Začneme rezortným pohľadom, ktorý vznikol na základe priradenia organizácií verejnej správy k ich príslušnému ministerstvu. Výsledky sú zhrnuté v tabuľke 6.1. Intenzívna spolupráca, meraná počtom zmlúv, prebieha hlavne v rezortoch práce, sociálnych vecí a rodiny (21 500 zmlúv), v subjektoch miestnej a regionálnej samosprávy (15 800 zmlúv len za rok 2022), kultúry (10 100) a školstva (8 000). Najvyššiu priemernú hodnotu zmluvy pozorujeme v rezorte školstva (135 000 eur) a pôdohospodárstva (106 000 eur). Naopak, priemerná zmluva subjektov miestnej a regionálnej samosprávy má hodnotu iba 5 000 eur a patrí tak spolu s rezortom kultúry a Fondom na podporu kultúry národných menšín (6 000 eur) a Fondom na podporu umenia (8 000 eur) k najnižším.

Tabuľka 6.1.: Počet a hodnota zmlúv medzi štátom a neziskovými organizáciami podľa rezortu a relevantných fondov

Rezort/Fond	Počet zmlúv	Priemerná hodnota zmluvy (v tisícoch)	Suma hodnoty zmlúv (v miliónoch eur)	Podiel rezortu na celkovej hodnote zmlúv	Podiel zmlúv s trvaním do 1 roka	Podiel zmlúv s trvaním 2 a viac rokov
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	8 252	135	1 112	39 %	68 %	27 %

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	21 573	38	809	28 %	58 %	40 %
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	2 580	106	273	9 %	48 %	51 %
Miestne a reg. samosprávy (a ich org.)	15 754	5	77	3 %	81 %	7 %
Ministerstvo zdravotníctva SR	2 405	31	74	3 %	62 %	34 %
Ministerstvo kultúry SR	10 101	6	61	2 %	90 %	5 %
Ministerstvo vnútra SR	1 657	35	58	2 %	76 %	21 %
Fond na podporu umenia	6 875	8	56	2 %	-	-
Ministerstvo zahraničných vecí SR	1 086	35	38	1 %	78 %	20 %
Fond na podporu kultúry národnostných menšín	4 630	6	27	1 %	-	-
Ostatné	15 419	19	295	10 %	58 %	33 %

Zdroj: autori/ky

Poznámka: - znamená, že nemáme dostupné informácie o dĺžke kontraktov alebo nie sú dostatočne presné.

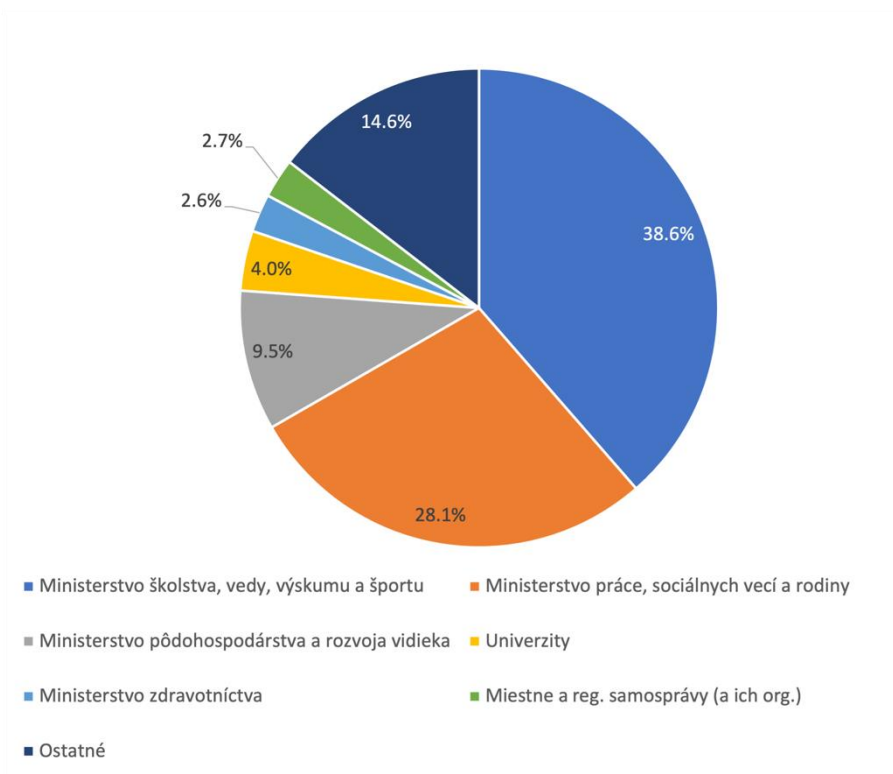
Z pohľadu celkovej sumy finančných zdrojov alokovaných na zmluvy uverejnené v CRZ sú relevantnými rezortmi školstvo a výskum (1,1 miliardy eur, tj. asi 39 % z celkového objemu finančných prostriedkov, z toho približne 80 % do športu), sociálne veci (800 miliónov, tj. približne 28 %), poľnohospodárstvo (270 miliónov, 9 %). Suma hodnoty zmlúv v ostatných rezortoch je rádovo nižšia.

Rozdelenie partnerských MNO bolo nutné urobiť individuálne na základe ich zamerania a predmetu zmluvy. Pretože pre neziskové organizácie neexistuje číselník, nasledovné údaje vychádzajú z ručného kódovania oblasti pôsobenia MNO. Kódované boli zmluvy v minimálnej hodnote 100 eur uzavreté pred novembrom 2022. Momentálne je nakódovaných približne 27 000 zmlúv (63 %) v celkovej hodnote 2,5 miliardy eur (90 %). Výsledky sú zhrnuté v tabuľke 6.2.

Najviac zmlúv bolo uzavretých s kultúrnymi organizáciami (viac ako 10 000). Ich priemerná hodnota však bola pomerne nízka, len 11 000 eur. Často išlo o obstaranie vystúpenia umeleckého či folklórneho súboru alebo drobné ad hoc dotácie. Významné množstvo zmlúv (8 500) je aj s organizáciami poskytujúcimi sociálne služby, napríklad detskými domovmi alebo domovmi dôchodcov, ako aj rôznymi organizáciami poskytujúcimi zamestnanie znevýhodneným skupinám občanov. Priemerná hodnota takýchto zmlúv je 92 000 eur. Najvýznamnejším beneficiary sú

však organizácie venujúce sa športu, s ktorými štát uzavrel 4 000 zmlúv s priemernou hodnotou 226 000 eur.

Obrázok 6.2.: Rezortné rozdelenie sumy zmlúv medzi štátom a MNO



Zdroj: autori/ky

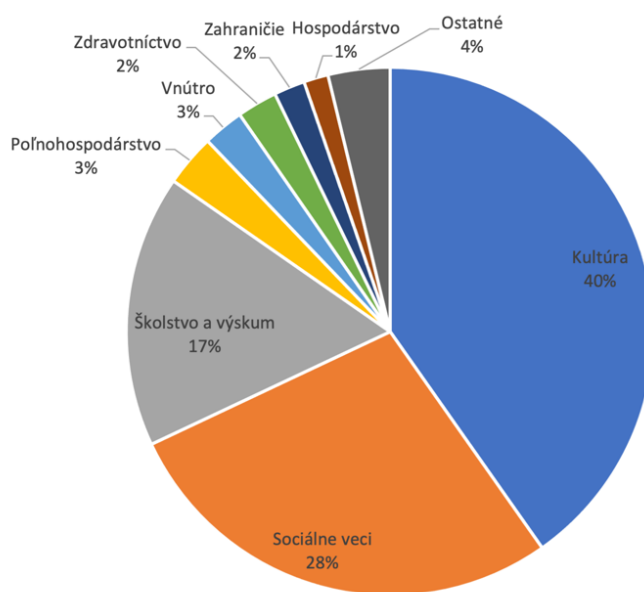
Tabuľka 6.2.: Počet a hodnota zmlúv medzi štátom a MNO v oblasti pôsobenia

Oblasť pôsobenia MNO	Počet zmlúv	Priemerná hodnota zmluvy (v tisícoch)	Suma hodnoty zmlúv (v miliónoch eur)	Podiel odvetvia na celkovej hodnote zmlúv	Podiel zmlúv s trvaním do 1 roka	Podiel zmlúv s trvaním 2 a viac rokov
Šport	4 217	226	953	38 %	82 %	16 %
Sociálne služby	8 527	92	784	32 %	37 %	62 %
Školstvo a výskum	2 182	100	218	9 %	58 %	39 %
Regióny	1 122	136	153	6 %	18 %	81 %
Kultúra	10 342	11	110	4 %	79 %	6 %
Zdravotníctvo	741	114	84	3 %	50 %	49 %
Iné	476	144	69	3 %	60 %	18 %
Ľudské práva	1 230	36	44	2 %	72 %	25 %
Životné prostredie	138	273	38	2 %	26 %	72 %

Zdroj: autori/ky

Ako môžeme vidieť na obrázku 6.3., z celkového balíka financií, výrazne benefitujú športové organizácie (38 %, 950 000 miliónov, z toho takmer polovica ide šiestici najväčších zväzov – futbalovému, hokejovému, tenisovému, atletickému, hádzanárskemu a paraolympijskému výboru, vid'. tabuľka 6.3.). Nasledujú sociálne služby (32 %), školstvo a výskum (9 %), regionálne združenia (napr. miestne akčné skupiny), prevažne založené za účelom využívania prostriedkov z Programu rozvoja vidieka na lokálny rozvoj (napr. 6 %) a kultúra (4 %).

Obrázok 6.3.: Rozdelenie sumy zmlúv medzi štátom a neziskovými organizáciami podľa oblasti pôsobenia MNO



Zdroj: autori/ky

Tabuľka 6.3.: Zoznam desiatich najväčších prijímateľov podľa celkovej hodnoty zmlúv

Organizácia	Celková suma hodnoty zmlúv v miliónoch eur
Slovenský futbalový zväz	180,06
Slovenský zväz ľadového hokeja	120,69
Slovenský tenisový zväz	53,16
Slovenský paraolympijský výbor	43,76

Slovenský atletický zväz	43,00
Slovenský zväz hádzanej	37,00
Slovenská akademická asociácia pre medzinárodnú spoluprácu Národná agentúra programu Erasmus+ pre vzdelávanie a odbornú prípravu	33,69
Slovenská volejbalová federácia	31,44
Slovenská plavecká federácia	26,76
Slovenská kanoistika	25,91

Zdroj: autori/ky

Hlavné zistenia a zhrnutie

Analýza dát z CRZ ponúka tzv. makro pohľad na mieru spolupráce medzi MNO a organizáciami verejnej správy. **Táto spolupráca nastáva predovšetkým v sociálnych službách, v kultúre, v školstve a vo výskume**, kde evidujeme najvyšší počet zmluvných vzťahov MNO a organizácií verejnej správy.

Relatívne najvyššie priemerné finančné objemy zmlúv sú v školstve (135 000 eur) a v pôdohospodárstve (106 000 eur). **V školstve dominujú predovšetkým zmluvy so športovými organizáciami**, pričom šesť športových zväzov má kontrakty za približne polovicu všetkých finančných zdrojov zo zmluvných vzťahov evidovaných v CRZ v oblasti športu. Naopak, priemerné finančné objemy zmlúv sú v kultúre a u subjektov miestnej a regionálnej samosprávy nízke (cca 5 000 eur, menšie jednorazové transfery).

Priemerný počet zmlúv vzrástol zo 4 500 v roku 2012 na 8 800 v roku 2022. K najvyššiemu medziročnému nárastu (o 30 %) došlo v roku 2018. Tento medziročný nárast a následný pokles v roku 2019, nevieme na základe aktuálnych dát interpretovať. Zároveň v roku 2022 sa tiež začali zverejňovať zmluvy od subjektov miestnej a regionálnej samosprávy (napr. miestne samosprávy a ich organizácie), ktorých bolo 15 000. Mnohé miestne samosprávy a ich organizácie začali zverejňovať zmluvy na CRZ ešte pred účinnosťou tejto zmeny, čo je viditeľné na dramatickom náraste v počte zverejnených zmlúv na CRZ v roku 2021.

Celkovo 75 percent zmlúv malo platnosť rok a menej, 17 percent rok až dva roky a 8 percent dva roky a viac. Evidujeme teda preferenciu zmlúv na krátke obdobie.

Z hľadiska alokácie verejných finančných zdrojov vidíme, že **relatívne najviac ich smeruje do oblasti športu a sociálnych služieb, spolu približne 70 percent zdrojov** zo zmluvných vzťahov

evidovaných v CRZ. Na ďalšie oblasti ako sú napríklad **ľudské práva, životné prostredie, školstvo a výskum, kultúra ide približne 17 percent zdrojov** zo zmluvných vzťahov evidovaných v CRZ.

7. Prípadové štúdie zo zahraničia

Cieľom tohto dokumentu je poskytnúť rozpracované zahraničné modely a mechanizmy formalizovanej/neformalizovanej spolupráce MNO a verejnej správy na poskytovaní verejných služieb, ktoré sú v kompetenčnom rámci ústrednej štátnej správy, regionálnej a miestnej územnej samosprávy vrátane foriem ich financovania a vychádzajú z analýzy zahraničnej praxe v predmetnej oblasti. Ide o detailné rozpracovanie riešení s možnosťou ich transpozície a uplatnenia v slovenskej aplikačnej praxi.

Tieto prípadové štúdie sú vstupom pre návrhy a opatrenia v prospech rozvoja, využívania a financovania služieb, v ktorých MNO nahrádza, dopĺňa alebo spolupracuje s orgánmi verejnej správy pri službách a úlohách, ktoré majú v kompetencii, v previazaní na prípadné zmeny právnych úprav, legislatívy, či aplikačnej praxe v zmysle výsledkov analýzy.

Prípadové štúdie sú rozpracované z hľadiska finančných mechanizmov verejných zdrojov potenciálne uplatniteľných pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme. Pri každom z nich sú uvedené príklady zo zahraničia, prípadne príklady dobrej praxe zo Slovenska, ak už je daný mechanizmus v nejakej podobe na Slovensku využívaný.

Verejné obstarávanie

Európska komisia (European Commission a³², b³³) definuje verejné obstarávanie ako proces, pri ktorom orgány verejnej moci, ako sú napr. ministerstvá alebo miestne orgány štátnej správy, nakupujú prácu, tovary alebo služby od súkromných spoločností.

Verejné obstarávanie je tak vnímané ako kľúčová súčasť rozvoja verejnej správy a základná funkcia verejných organizácií (Nemec a kol., 2019³⁴, Trammell a kol., 2019³⁵). Verejné obstarávanie predstavuje jeden z trhových nástrojov na dosiahnutie smart, udržateľného a inkluzívneho rastu pri zabezpečení čo najefektívnejšieho využívania verejných prostriedkov (Lukáčka & Kubolek, 2018³⁶, European Commission a).

Trammell a kol. (2019) uvádzajú, že verejné obstarávanie je často zodpovedné za dosiahnutie efektívnosti znižovaním nákladov pri zachovaní kvality tovarov a služieb poskytovaných organizáciou. Lukáčka & Kubolek (2018) poukazujú, že oblasť regulácie verejného obstarávania a jej dôsledná aplikácia sú v súčasnosti kľúčovými piliermi zabezpečenia efektívneho a hospodárneho zaobchodenia s verejnými prostriedkami. Vysoká kvalita verejných služieb tak závisí od moderného, dobre riadeného a efektívneho obstarávania (European Commission a).

Loosemore a kol. (2020)³⁷ poukazujú na znovu objavovanie sa konceptu sociálneho obstarávania ako populárneho mechanizmu verejnej politiky, ktorým vlády riešia rastúce sociálne znevýhodnenie a nerovnosť.

Verejné orgány sa môžu zapojiť do spoločensky zodpovedného verejného obstarávania nákupom etických produktov a služieb s využitím verejných súťaží na vytváranie pracovných príležitostí, dôstojnej práce, sociálnej a profesionálnej inklúzie a lepších podmienok pre zdravotne postihnutých a znevýhodnených ľudí (European Commission c³⁸). Loosemore a kol. (2020) zjednodušene definujú sociálne obstarávanie ako získanie množstva aktív a služieb s cieľom zámerného vytvárania sociálnych výstupov.

³² EUROPEAN COMMISSION. (a). Public procurement. Dostupné na internete: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en

³³ EUROPEAN COMMISSION. (b). Public procurement. Dostupné na internete: https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/accessing-markets/public-procurement_en

³⁴ NEMEC, J., MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. & KOVÁCS, É. (2019). Welfare Co-Production: Hungarian and Slovak Reality. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 12. 195-215.

³⁵ TRAMMELL E., ABUTABENJEH S. & DIMAND A-M. (2020). A Review of Public Administration Research: Where Does Public Procurement Fit In? International Journal of Public Administration, 43:8, 655-667.

³⁶ LUKÁČKA, P., & KUBOLEK, P. (2018). Contractual terms and conditions in the context of the public procurement principles and legal competence of the Public Procurement Office in Slovakia. Bratislava Law Review, 2(2), 119–126.

³⁷ LOOSEMORE, M., ALKILANI, S. & MATHENGE, R. (2020). The risks of and barriers to social procurement in construction: a supply chain perspective. Construction Management and Economics, 38:6, 552-569.

³⁸ EUROPEAN COMMISSION. (c). Social procurement. Dostupné na internete: https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/social-procurement_en

Sociálnu hodnotu možno vytvárať mnohými rôznymi spôsobmi, no najbežnejším mechanizmom používaným vo vznikajúcich politikách sociálneho obstarávania je požiadavka na vytváranie pracovných príležitostí pre znevýhodnených ľudí. Vo všeobecnosti k tejto skupine môžeme zaradiť ľudí so zdravotným postihnutím, ohrozenú mládež, dlhodobo nezamestnaných, migrantov a utečencov (Loosemore a kol., 2020).

Potenciálnym spôsobom financovania neziskového sektora zo štátneho rozpočtu je verejné obstarávanie. Partnerstvá verejného obstarávania sú založené na myšlienke, že vládam chýbajú potrebné znalosti, zručnosti a financie na poskytovanie základných verejných služieb, IT služieb a rozvoja znalostí a na riešenie zložitých sociálnych problémov. Partnerstvá verejného obstarávania sú teda jedným zo spôsobov, ako reagovať na krízu pracovnej sily pri obstarávaní týchto služieb, čo si vyžaduje kooperáciu v rámci vládneho, súkromného i neziskového sektora (Lawther & Martin, 2005³⁹).

Literatúra k verejnému obstarávaniu, kde dodávateľom služieb sú organizácie neziskového sektora zväčša zahŕňa výskumy zamerané na konkrétne oblasti verejného obstarávania – napr. stavebníctvo (Loosemore a kol. 2020), zdravie (Rahal & Mohan, 2022⁴⁰, Nemec a kol., 2021⁴¹), či civilná ochrana (Blažek, 2021⁴²).

Štúdie zo zahraničia (napr. Nałęcz a kol., 2015⁴³, Thornton & Lecy, 2019⁴⁴, Sirotkina a kol., 2020⁴⁵) však v posledných rokoch ukazujú, že zapojenie neziskových organizácií do verejného obstarávania je relatívne nízke, a to aj napriek rôznym snahám o uprednostňovanie sociálne orientovaných organizácií, teda neziskových subjektov, vo verejnom obstarávaní.

Slovenská republika

Na Slovensku je v rámci zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní⁴⁶ vymedzené sociálne hľadisko verejného obstarávania ako „aspekt súvisiaci s predmetom zákazky, ktorý môže viesť k pozitívnemu sociálnemu vplyvu plnenia predmetu zákazky, najmä k vytvoreniu alebo podpore tvorby pracovných príležitostí, dôstojným, spravodlivým a uspokojivým pracovným podmienkam

³⁹ LAWThER, W. C., & MARTIN, L. L. (2005). Innovative practices in public procurement partnerships: The case of the United States. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11(5–6), 212–220.

⁴⁰ RAHAL, C., & MOHAN, J. (2022). The Role of the Third Sector in Public Health Service Provision: Evidence from 25,338 heterogeneous procurement datasets. Dostupné na internete: <https://osf.io/preprints/socarxiv/t4x52/>

⁴¹ NEMEC, J., KUBÁK, M., DONIN, G., & KOTHEROVÁ, Z. (2021). Efficiency of Public Procurement in the Czech and Slovak Health Care Sectors. *Transylvanian Review Of Administrative Sciences*, 17(62), 115-133.

⁴² BLAŽEK, O. (2021). Verejné obstarávanie v systéme civilnej ochrany obyvateľstva. Akadémia Policajného zboru v Bratislave. Dostupné na internete: <https://www.akademiapz.sk/sk/archiv-3-2021>

⁴³ NAŁĘCZ, S., LEŚ, E., & PIELIŃSKI, B. (2015). Poland: A New Model of Government–Nonprofit Relations for the East? In: *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2351–2378.

⁴⁴ THORNTON, J. & LECY, J. (2019). Good Enough for Government Work? An Incomplete Contracts Approach to the Use of Nonprofits in U.S. Federal Procurement. In: *Nonprofit Policy Forum*, vol. 10, no. 3, pp. 20190037.

⁴⁵ SIROTKINA, N., ZUEVA, E., & PAVLOVSKAYA S. (2020). Could public procurement become an incentive for developing the non-profit sector in Russia?. *Журнал исследований социальной политики*, 18 (1), 115-128.

⁴⁶ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/343/>

nad rámec zákonom vyžadovanej povinnosti ich zabezpečenia, začleneniu znevýhodnených, ohrozených alebo vylúčených osôb a skupín osôb do spoločenských vzťahov a zjednodušeniu ich prístupu na trh práce, zvýšeniu dostupnosti a použiteľnosti tovarov, služieb a stavebných prác pre zdravotne postihnuté osoby, etickému a spravodlivému obchodovaniu, zabezpečeniu rastu ekonomiky založenej na vedomostiach a inováciách, udržateľnosti zdrojov a sociálnej a územnej súdržnosti, k zvyšovaniu zodpovednosti dodávateľov vo vzťahu k záujmom spoločnosti, najmä integrovaním sociálne prospešných aktivít do činnosti dodávateľa a spoluprácou s jeho činnosťou dotknutými subjektmi alebo zmierňovaní dôsledkov ekonomického a sociálneho zaostávania najmenej rozvinutých okresov“.

Podľa tohto zákona majú obstarávatelia povinnosť použiť sociálne hľadisko pri verejnom obstarávaní, pričom môžu vytvárať aj tzv. vyhradené zákazky. **Vyhradenou zákazkou sa podľa tohto zákona vymedzuje právo účasti vo verejnom obstarávaní** „pre registrované integračné sociálne podniky, chránené dielne, fyzické osoby so zdravotným postihnutím, ktoré prevádzkujú alebo vykonávajú samostatnú zárobkovú činnosť na chránenom pracovisku, alebo môžu vyhradiť realizáciu zákazky v rámci programov chránených pracovných miest za predpokladu, že aspoň 30 % zamestnancov registrovaných integračných sociálnych podnikov, zamestnancov vykonávajúcich prácu v chránených dielnach alebo zamestnancov programov chránených pracovných miest tvoria osoby so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnené osoby“. Pri nedodržaní podmienok verejného obstarávania so sociálnym hľadiskom sú obstarávatelia príslušne sankciovaní.

Od 31.3.2022 sa v zákone o verejnom obstarávaní pre verejného obstarávateľa, ktorým sa rozumie Slovenská republika zastúpená svojimi orgánmi (t. j. podľa § 7 ods. 1 písm. A) uvádza povinnosť realizovať 6 % z vyhlásených podlimitných a nadlimitných zákaziek so sociálnym hľadiskom a 6 % s environmentálnym hľadiskom, ak v danom kalendárnom roku verejný obstarávateľ vyhlásil najmenej 10 podlimitných a/alebo nadlimitných verejných obstarávaní.⁴⁷

K reálnej aplikácii a dodržaniu vedenej kvóty môže dôjsť prostredníctvom troch variant riešení. **Prvým variantom** je uplatnenie niektorej výnimky v nákupnom procese, na ktorú sa nevzťahujú pravidlá zákona o verejnom obstarávaní, ktorými sú:

§ 1 ods. 4

Civilná zákazka alebo koncesia zadaná verejným obstarávateľom právnickej osobe, ktorá spĺňa požiadavky:

a) verejný obstarávateľ vykonáva nad právnickou osobou kontrolu obdobnú kontrole, akú vykonáva nad vlastnými organizačnými zložkami,

⁴⁷ Zákon č. 343/2015 Z. Z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

b) viac ako 80% činností kontrolovanej právnickej osoby sa vykonáva pri plnení úloh, ktorými ju poveril kontrolujúci verejný obstarávateľ alebo iné právnické osoby kontrolované týmto verejným obstarávateľom a

c) v kontrolovanej právnickej osobe nie je žiadna priama účasť súkromného kapitálu okrem nekontrolných a neblokujúcich foriem súkromnej kapitálovej účasti vyžadovaných na základe ustanovení právnych predpisov v súlade so Zmluvou o Európskej únii a Zmluvou o fungovaní Európskej únie, ktorými sa nevykonáva rozhodujúci vplyv na kontrolovanú právnickú osobu.

§ 1 ods. 13 písm. d)

Podlimitná zákazka alebo zákazka s nízkou hodnotou, ktorej predmetom je dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služby, ktorých odberateľom je verejný obstarávateľ a dodávateľom

1. Zbor väzenskej a justičnej stráže, ak ide o tovar, stavebné práce alebo služby zabezpečované zamestnávaním odsúdených a obvinených, alebo
2. stredná odborná škola, ak ide o tovar, stavebné práce alebo služby zabezpečované žiakmi strednej odbornej školy v rámci praktického vyučovania,

§ 1 ods. 13 písm. u)

Podlimitná zákazka alebo zákazka s nízkou hodnotou, ktorej predmetom je dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb pre verejného obstarávateľa,

1. ktorých dodávateľom je registrovaný sociálny podnik,
2. ktorých dodávateľom je fyzická osoba so zdravotným postihnutím, ktorá prevádzkuje alebo vykonáva samostatnú zárobkovú činnosť na chránenom pracovisku, alebo
3. ktoré sú dodávané chránenou dielňou alebo v rámci programov chránených pracovných miest, ak aspoň 30 % zamestnancov vykonávajúcich prácu v chránených dielňach alebo v rámci programov chránených pracovných miest tvoria osoby so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnené osoby.

§ 1 ods. 14

Zákazka s nízkou hodnotou, ktorej predmetom je

a) uskutočnenie stavebných prác pre verejného obstarávateľa,

1. ktorých dodávateľom je registrovaný sociálny podnik,
2. ktorých dodávateľom je fyzická osoba so zdravotným postihnutím, ktorá prevádzkuje alebo vykonáva samostatnú zárobkovú činnosť na chránenom pracovisku, alebo
3. ktoré sú dodávané chránenou dielňou alebo v rámci programov chránených pracovných miest, ak najmenej 30 % zamestnancov vykonávajúcich prácu v chránených dielňach alebo v rámci

programov chránených pracovných miest tvoria osoby so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnené osoby,

b) tvorba a vydanie učebníc, učebných textov a pracovných zošitov alebo nákup učebníc, učebných textov a pracovných zošitov, ktorú zadáva škola.

Druhým variantom je zapracovanie sociálnych hľadísk do súťažných podkladov (v opise predmetu zákazky ako osobitnú podmienku plnenia zmluvy alebo ako kritérium na vyhodnotenie ponúk) – napríklad požiadavka na zamestnanie mladých ľudí, dlhodobo nezamestnaných, vytvorenie lepších pracovných podmienok ako sú minimálne zákonné štandardy BOZP, podpora sociálneho začleňovania a pod.).

Tretím variantom je vyhradenie práva účasti vo verejnom obstarávaní len pre registrované sociálne podniky, chránené pracoviská a chránené dielne (§ 36a, ods. 2 Zákona o verejnom obstarávaní pri nadlimitnej zákazke, § 108, ods. 2 Zákona o verejnom obstarávaní pri podlimitnej zákazke).⁴⁸

Uplatnenie prvého variantu môžeme demonštrovať na obstaraní výpočtovej techniky ako podlimitnej zákazky pre Univerzitu Mateja Bela. Vzhľadom na to, že univerzita ako verejný obstarávateľ nemala v roku 2022 vybraného dodávateľa na dodanie výpočtovej techniky. Pri nákupe výpočtovej techniky v prípade, že jej hodnota spĺňa podmienky podlimitnej zákazky a bol ju schopný zabezpečiť niektorý zo subjektov uvedený v bode § 1 ods. 13 písm. u, mohla uplatniť výnimku z verejného obstarávania. Tak mohla priamym zadaním zabezpečiť obstaranie príslušnej výpočtovej techniky registrovaným sociálnym podnikom, ktorý sa zaoberá predajom výpočtovej techniky a jej servisom. Išlo konkrétne o sociálny podnik Change Computers, Prievidza. Univerzita jednak zjednodušila proces obstarania, na druhej strane prispela tak k plneniu povinnosti realizovať 6 % z vyhlásených podlimitných a nadlimitných zákaziek so sociálnym hľadiskom.

V zahraničí môžeme nájsť relatívne veľké množstvo príkladov uplatnenia sociálnych hľadísk v rámci súťažných podkladov, ako aj výhradnej účasti vo verejnom obstarávaní pre vybrané typy MNO a sociálne podniky.

Príkladom účasti MNO vo verejnom obstarávaní sú takzvané vyhradené zákazky, ktoré je možné uplatniť od roku 2016 v **Španielsku**. Zákon ukladá pre verejných obstarávateľov, aby určité percento zákaziek bolo uplatnených s týmto účelom na miestnej úrovni. Ide o špecifické druhy miestnych služieb, ktorými sú záhradníctvo, kontrola škodcov (hlodavce), upratovanie, stravovanie, zber použitého oblečenia, zber a nakladanie s odpadom a recyklácia oleja. Hlavným cieľom vyhradených zákaziek je podpora zapojenia sociálnych podnikov pracovnej integrácie a tak pracovne a sociálne integrovať spoločensky vylúčených ľudí a to vykonávaním služieb s

⁴⁸ Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Sprievodca verejným obstarávaním. (2022) Uplatnenie sociálneho hľadiska. 24 s.

environmentálnym charakterom. Uvedenú požiadavku implementovali aj v Salamance, kde kritériá výberu poskytovateľa záhradníckych služieb zahŕňali sociálne hľadisko hodnotenia. Kritériami boli: cena (do 35 bodov), zamestnanie ľudí so znevýhodnením prekračujúce minimálne požiadavky (do 10 bodov), využívanie nízko-emisných prostriedkov a zariadení (do 5 bodov); využívanie nových druhov rastlín (5 bodov), sociálne kritériá (15 bodov), ktoré zahŕňali nastavenie plánu rodovej rovnosti (5 bodov), opatrenia umožňujúce rovnováhu medzi pracovným a súkromným životom (5 bodov) a tréningový program pre zamestnancov (5 bodov); environmentálne kritériá (15 bodov) zahŕňajúc kontrolu emisií (5 bodov), budovanie povedomia o realizovaných aktivitách (5 bodov) alebo odpadové hospodárstvo organizácie (5 bodov); kvalita organizácie služieb (15 bodov). Tender vyhrala spoločnosť La Encina, sociálny podnik pracovnej integrácie. La Encina pôsobí v Salamance od roku 2000, kedy ho založila miestna charita (sociálna pomocná organizácia katolíckej cirkvi). Počas celej doby poskytovania služby samospráva kontroluje dodržiavanie sociálnych a technických podmienok stanovených v zmluve. Dodávateľ je tiež povinný predkladať výročnú správu o činnosti. Hodnota zmluvy bola 2 177 403,48 € počas 4 rokov (vrátane príp. predĺženia o ďalšie 2 roky). Salamanca uvedený postup uplatnila v súlade so španielskou legislatívou, ktorá upravuje podmienky výhradných zmlúv, ako smernicu EÚ 2014/24/ES. Zároveň v decembri 2018 bolo prijaté uznesenie miestnej samosprávy Salamanca (Instrucción), ktorým sa prihlásila k plneniu záväzku spoločensky zodpovedného verejného obstarávania a vyzvala na všeobecné zavedenie sociálnych kritérií vo všetkých postupoch uzatvárania zmlúv.⁴⁹

Inšpiráciu možno nájsť aj v **Bulharsku**, kde podobne ako v iných krajinách EÚ, na základe smernice Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie 2014/24/ES o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, v roku 2016 vláda prijala v čl. 12 bulharského zákona o verejnom obstarávaní podpornú legislatívu pre podniky pracujúce s osobami so zdravotným postihnutím na verejné obstarávanie. Tento zákon o verejnom obstarávaní definuje zoznam viac ako 100 tovarov a služieb, ktoré by mali byť prioritne poskytované špecializovaným podnikom, družstvom alebo ekonomickým subjektom, ktorých hlavným cieľom je sociálna a profesionálna integrácia osôb s postihnutím alebo znevýhodnení ľudia. Zoznam sa môže v prípade potreby aktualizovať a zároveň bol vytvorený Národný register pre špecializované podniky a družstvá. Výnimka platí aj pre podniky spĺňajúce ekvivalentné podmienky podľa zákona iného členského štátu EÚ. **Zoznam produktov a služieb bol vytvorený participatívnym spôsobom medzirezortnou pracovnou skupinou zloženou z expertov bulharskej vlády a národných zástupcov organizácií venujúcich sa práci s osobami so znevýhodnením. Konečný zoznam obsahuje 103 produktov a 14 sektorov služieb v týchto kategóriách:**

⁴⁹ Tepper, et al. (2020) Making Socially Responsible Public Procurement Work: Good Practice Cases. 250 s. ISBN 978-92-9460-216-9, 10.2826/7096

- kategórie produktov: odevy a pracovné odevy; polyetylénové výrobky; vrecia na odpadky; brožúry a papierové výrobky; reflexné vesty; kuchynské riady; čistiace prostriedky; vzduchové a plynové filtre; kontajnery.
- kategórie služieb: tlač a digitálne služby; služby pracovne.

Príkladom reálneho uplatnenia zákona v praxi je mesto Gabrovo, ktoré zverejnilo 13. augusta 2019 súťaž na kúpu brožúry a papierové výrobky s celkovou zmluvou v hodnote 20 250 €. Zo štyroch podnikov, ktoré predložili ponuku, tri z nich boli vedené v Národnom registri pre špecializované podniky a družstvá a pre ľudí so zdravotným postihnutím, a teda pri vyhodnocovaní zákazky boli uprednostnené. Ďalším príkladom je tender na výrobu a dodávku pracovných odevov a špeciálnych odevov, vydané spoločnosťou STOLICHEN AVTOTRANSPORT LTD, spoločnosť verejnej dopravy v Sofii v roku 2018. Celková hodnota zákazky bola 205 128 €. Aj v tomto prípade boli všetci uchádzači registrovaní ako špecializované podniky v súlade s platnou legislatívou⁵⁰.

Uvedené príklady skôr akcentujú verejné obstarávanie so sociálnym aspektom a týkajú sa najmä MNO, ktoré majú status sociálneho podniku. Zároveň ide zväčša o bežné/trhové tovary a služby. Verejné obstarávanie so sociálnym aspektom tak úplne nerieši MNO, ktoré poskytujú všeobecne prospešné služby a nie sú registrované ako SP. **Preto je na zváženie väčšie využívanie kritérií zameraných na hodnotu, nie len na cenu.** Príkladom krajiny, kde sa taktiež implementujú sociálne kritériá pri realizovaní verejného obstarávania je **Írsko**. Za najefektívnejšie je považované uplatňovanie sociálnych kritérií vo verejnom obstarávaní v prípade, keď je prínos priamo spojený s cieľom kontraktu a je možné ho v tomto vzťahu jednoznačne identifikovať. Vo všeobecnosti sa vyžaduje, aby sociálne ciele boli jasné a ich naplnenie overiteľné prostredníctvom vhodne stanoveného monitorovacieho procesu. Vhodnosť sociálnych kritérií je potrebné aplikovať individuálne a verejnému obstarávateľovi musia poskytovať dostatočnú flexibilitu, čo, ako a kedy bude aplikované.

Verejným obstarávateľom sa odporúča, aby zrealizovali primerané množstvo konzultácií a zapojili do rozhodovania zainteresované strany o tom, či využiť sociálne doložky pred začatím fázy obstarávania.

Sociálne hľadiská sú uplatniteľné v ktorejkoľvek fáze. Verejní obstarávatelia musia zabezpečiť, že:

- doložky nie sú diskriminačné;
- hodnota za peniaze nie je nepriaznivo ovplyvnená;
- dodatočné náklady nie sú kladené na domácich alebo menších dodávateľov v porovnaní s iným potenciálnym dodávateľom;
- sociálne doložky sa viažu na predmet zmluvy;

⁵⁰ Tepper, et al. (2020) Making Socially Responsible Public Procurement Work: Good Practice Cases. 250 s. ISBN 978-92-9460-216-9, 10.2826/7096

- cielený prínos je možné merať a monitorovať počas realizácie zmluvy⁵¹.

Zákon o verejnom obstarávaní vyžaduje, aby tam, kde sú zahrnuté sociálne aspekty súťaže, bolo podporované rovnaké zaobchádzanie s účastníkmi trhu, primerané potrebám kupujúceho a transparentné.

Sociálny prístup vo verejnom obstarávaní reflektuje päť princípov legislatívy EÚ, ktorými sú rovnaké zaobchádzanie (neexistencia diskriminácie na základe štátnej príslušnosti alebo lokality), transparentnosť, proporionalita, vzájomné uznanie a otvorenosť ku konkurencii.

Kritéria hodnotenia ponúk verejného obstarávania môžu byť stanovené tak, aby pri výbere boli uprednostnené tie spoločnosti, ktoré uplatňujú vo svojej činnosti sociálny aspekt, napr. zamestnávanie dlhodobo nezamestnaných, za predpokladu, že tento sociálny aspekt priamo súvisí s celkovým cieľom kontraktu. Verejné obstarávanie musí byť v súlade s právnymi predpismi v oblasti sociálnej politiky a politiky práce.

V Nariadeniach verejnej správy sa uvádzajú ako kritériá pre hodnotenie ponúk vo verejnom obstarávaní:

- technické hľadisko,
- estetické a funkčné vlastnosti,
- dostupnosť,
- dizajn,
- sociálne a environmentálne charakteristiky.

Zároveň rozhodovanie o vyhodnotení ponúk nemôže byť prijaté len na základe ceny alebo nákladov. Od roku 2016 každý kontrakt musí byť hodnotený metódou MEAT (most economically advantageous tender – ekonomicky najvýhodnejšia ponuka). Takéto identifikovanie znamená, že sa hodnotí cena, alebo náklady, s využitím prístupu nákladovej efektívnosti ako náklady na životný cyklus alebo najlepší pomer cena-kvalita. Náklady na životný cyklus umožňujú verejnemu obstarávateľovi vypočítať všetky náklady, ktoré vzniknú počas životnosti tovaru, služby alebo prác. Náklady zahŕňajú dodávku, inštaláciu, energiu, palivo, údržbu, vyradenie z prevádzky a likvidáciu. Na druhej strane môže byť hodnotenie založené na kvalitatívnych, environmentálnych alebo sociálnych aspektoch, ako je dátum dodania, lehota dokončenia, proces dodania, prevádzkové náklady, dostupnosť, technické prednosti, organizácia a akékoľvek ďalšie relevantné faktory zvolené hodnotiacim orgánom. Uplatňuje sa prístup hodnoty za peniaze, resp. v literatúre uvádzaný Best Value Concept. To znamená, že **obstarávateľ nemusí vybrať dodávateľa na základe najnižšej ceny, ale na základe najlepšej hodnoty ponuky** (t.j. kvalita služby môže byť vyššia ako požadovaný štandard).

⁵¹ Office of Government Procurement: Information Note – Incorporating Social Considerations into Public Procurement. Ireland.

Ponuky sú hodnotené verejnými obstarávateľmi, ktorí musia v dokumentácii k obstarávaniu uviesť váhu jednotlivých hodnotených kritérií a tiež poradie dôležitosti jednotlivých kritérií. Uchádzač musí mať na pamäti, že súčasťou hodnotenia je komplexné posúdenie potenciálnych uchádzačov na základe záznamov spoločností, finančnej dokumentácie, tiež z pohľadu korupcie. Na získanie týchto informácií musí uchádzač vyplniť výberový dotazník, aby hodnotitelia mali k dispozícii: 1) základné informácie o dodávateľovi, 2) vlastné vyhlásenie o vylúčení, 3) vlastné vyhlásenie o splnení kritérií výberu.⁵²

Poukážky

Poukážky sú uplatňované u verejných služieb s rozvinutou ponukou, kde existuje pre spotrebiteľov možnosť výberu, najmä sociálne, kultúrne a rekreačné služby. Je potrebný funkčný transparentný systém prideľovania poukážok.

Systém verejných poukážok predstavuje spôsob platby za danú verejnú službu. Poukážky vydávajú orgány verejnej moci jednotlivým používateľom, aby im umožnili získať prístup k danej službe od akejkoľvek inštitúcie (vrátane MNO), ktorá je schválená orgánmi verejnej moci. Poskytovateľovi služby je vrátená suma poukážky verejnou inštitúciou, ktorá poukážku financuje. Tento systém poskytuje prostriedok na preskúmanie vzťahu medzi používateľom a verejnou službou z hľadiska efektívnosti a slobody. Systém poukážok je navrhnutý tak, aby zlepšil hospodársku súťaž medzi poskytovateľmi verejných služieb a spružnil ponuky verejných služieb. Ponúka síce zaujímavé možnosti z hľadiska diverzifikácie ponúkaných služieb, no napriek tomu systém poukážok predstavuje určité riziká. Môže to viesť najmä ku komunitným vzorcom správania medzi príjemcami a oslabiť rovnaké príležitosti. V každom prípade, keďže systém poukážok zblízuje praktické opatrenia na uhrádzanie služieb v súkromnom a verejnom sektore, otvára niektoré užitočné možnosti reflexie pre modernizáciu verejných služieb (Colin, 2005⁵³).

Poukážka je nástroj vydaný príkazcom (organizácia verejnej správy), ktorý môže držiteľ (občan) vymeniť za službu, komoditu alebo inú výhodu poskytnutú agentom (MNO, firma, iný poskytovateľ služby). Konkrétna organizácia verejnej správy financuje a vydáva poukážku. Držiteľom je osoba, ktorá poukážku a tým aj službu, tovar alebo inú výhodu dostane/prijíma. Agent poskytuje službu, komoditu alebo inú výhodu výmenou za vyplatiteľnú poukážku (Valkama a kol., 2010⁵⁴).

⁵² TENDERIO (2017) Guide to country specific elements on public procurement: Ireland.

⁵³ Colin, F. (2005). Public service vouchers. *International Review of Administrative Sciences*, 71(1), 19-34.

⁵⁴ Valkama, P., Bailey, S.J., Elliott, I.C. (2010). Vouchers as Innovative Funding of Public Services. In: Bailey, S.J., Valkama, P., Anttiroiko, AV. (eds) *Innovations in Financing Public Services*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230282063_11

Poukážka predstavuje finančný príspevok, ktorý dáva obmedzenú kúpnu silu jednotlivcovi, aby si vybral z rozsahu tovaru a služieb, na ktorý sa poukážka vzťahuje. Poukážky môžu byť uplatnené v širokej škále verejných služieb: vzdelávanie, bývanie, poskytovanie stravy sociálne slabším jednotlivcom a rodinám (potravinové banky), zamestnanie, starostlivosť o deti či seniorov (Steuerle a kol., 2010⁵⁵).

Na **Slovensku** funguje systém kultúrnych poukazov, ktorý prevádzkuje Ministerstvo kultúry SR (MK SR) cez svoj dotačný systém. Pre rok 2022 MK SR vyčlenilo 2,5 milióna EUR, pričom hodnota kultúrnych poukazov na jedného žiaka je stanovená na 3 eurá. Cieľom dotačného programu Kultúrne poukazy je sprístupňovanie kultúrnych hodnôt žiakom základných škôl a stredných škôl a pedagogickým zamestnancom základných škôl a stredných škôl prostredníctvom podpory projektov vytvárania vzťahu žiakov a ich učiteľov ku kultúrnym hodnotám, aktívnej účasti kultúrnych inštitúcií vo výchove a vzdelávaní žiakov, realizácii a podpore kultúrnych aktivít žiakov základných alebo stredných škôl a podpore činností, ktoré majú kultúrny alebo kultúrno-vzdelávací charakter.

Kultúrnou inštitúciou prihlásenou a zaregistrovanou do programu Kultúrne poukazy môže byť okrem iného aj MNO so sídlom na území Slovenskej republiky, ktoré okrem iných činností zapísaných v štatúte/zakladacej listine, majú zapísané aj poskytovanie umeleckých, kultúrnych alebo kultúrno vzdelávacích aktivít. Kultúrna inštitúcia zaregistrovaná v programe Kultúrne poukazy umožní zaplatiť prostredníctvom kultúrnych poukazov napr. vstupné v divadlách, múzeách, galériách, kultúrnych strediskách, zápisné (napr. do knižnice) alebo iné účastnícke poplatky. Prijatými kultúrnymi poukazmi je uhradená cena za účastníka v plnom rozsahu. Ak je cena za poskytnutú službu nižšia ako cena kultúrneho poukazu, nevydáva sa z neho žiadna suma. V tomto prípade odporúča MK SR kultúrnej inštitúcii zahrnúť do ceny kultúrneho poukazu niektoré ďalšie činnosti súvisiace s poskytnutím kultúrnych služieb. Povinnosťou kultúrnej inštitúcie je kontrolovať pravosť prijímaných kultúrnych poukazov, a to vizuálnou kontrolou ochranných znakov.

Kultúrny poukaz dostane konkrétny žiak alebo pedagóg základnej alebo strednej školy na svoje meno, a tým sa stáva jeho majiteľom. Každý kultúrny poukaz obsahuje identifikačné údaje žiaka alebo pedagóga a má jedinečný kód, na základe ktorého je identifikovateľný. Kultúrny poukaz je neprenosný. V momente, keď žiak alebo pedagóg použije kultúrny poukaz na zaplatenie kultúrnej aktivity alebo služby, stáva sa majiteľom poukazu oprávnený žiadateľ (kultúrna inštitúcia registrovaná v programe).

Dotácia bude žiadateľovi poukazovaná v stanovených časových intervaloch, podľa počtu vyzbieraných a elektronicky nahraných kultúrnych poukazov u prevádzkovateľa. Žiadateľ získa z

⁵⁵ Steuerle, C. E., Peterson, G. E., & Reischauer, R. D. (Eds.). (2010). Vouchers and the provision of public services. Brookings Institution Press.

ministerstva dotáciu vo výške celkovej hodnoty všetkých nahraných kultúrnych poukazov (www.kulturnepoukazy.sk).

Od 1.1.2019 platí na Slovensku novelizovaný zákon o podpore cestovného ruchu formou **rekreačných poukážok**. Zamestnanec má nárok na príspevok na rekreáciu, pokiaľ je zamestnaný v spoločnosti, ktorá má viac ako 50 zamestnancov a zároveň musí mať zamestnanecký pomer nepretržite 24 mesiacov. V prípade obdržania poukazu ho musí zamestnanec využiť výhradne na území Slovenskej republiky (nepoužiteľné v iných krajinách), pričom vo vybranom zariadení musí prenocovať minimálne dve noci a môže využiť stravovacie služby alebo iné služby súvisiace s rekreáciou. Aj tu však nájdú uplatnenie MNO, poukaz môže byť využitý pre rodinných príslušníkov, konkrétne medzi aktivity na ktoré je možné použiť rekreačné poukazy u detí patria pobytové viacdenné tábory organizované rôznymi organizáciami, občianskymi združeniami, skautskými oddielmi, športovými klubmi (www.rekreacnepoukazy.sk).

Špecifikom sú **servisné poukážky**, ktoré patria pod schému pomoci de minimis na podporu registrovaných sociálnych podnikov poskytujúcich služby starostlivosti o domácnosť a záhradu pre fyzické osoby prostredníctvom servisných poukážok. Cieľom pomoci je zvýšenie záujmu po službách registrovaného sociálneho podniku, ktorý poskytuje službu starostlivosti o domácnosť a záhradu a zároveň dôsledkom využívania tejto formy podpory je aj potláčanie nelegálnej práce. Cieľom pomoci je podpora dopytu, realizovaná formou odkúpenia servisnej poukážky od registrovaného sociálneho podniku, ktorý poskytol fyzickej osobe alebo fyzickej osobe, ktorá má právoplatné rozhodnutie o odkázanosti na sociálnu službu podľa osobitného predpisu, službu starostlivosti o domácnosť a záhradu. Prijemcovia pomoci podľa tejto schémy sú subjekty, ktoré sú v rámci svojej činnosti zapojené do hospodárskej činnosti, tzn. že ich možno považovať za podniky v zmysle čl. 107 ods. 1 Zmluvy. Podľa čl. 107 ods. 1 Zmluvy je podnikom každý subjekt vykonávajúci hospodársku činnosť bez ohľadu na právne postavenie, spôsob financovania a bez ohľadu na to, či dosahuje zisk, napr. aj neziskové organizácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, občianske združenia, nadácie, ktoré vykonávajú hospodársku (ekonomickú) činnosť, alebo realizujú aktivity, ktorých výstupom je hospodárska (ekonomická) činnosť. Hospodárskou činnosťou sa rozumie každá činnosť, ktorá spočíva v ponuke tovaru a/alebo služieb na trhu. Prijemca pomoci musí byť registrovaný sociálny podnik. Maximálna výška pomoci de minimis, ktorá je poskytnutá jedinému podniku nesmie presiahnuť 200 000 EUR v priebehu obdobia troch fiškálnych rokov (t. j. počas prebiehajúceho fiškálneho roku a predchádzajúcich dvoch fiškálnych rokov). K júlu 2022 bolo registrovaných 525 sociálnych podnikov, z toho 36 malo právnu formu MNO. Z registra sociálnych podnikov nie je možné zistiť, koľko sa zapojilo do pomoci de minimis prostredníctvom servisných poukážok.

Určitou alternatívou k poukážkam v podmienkach Slovenska je využívanie **normatívu**, kedy dodávateľ len jednoducho predloží verejnému subjektu doklad o tom, že si u neho oprávnení klienti zabezpečili dodávku služby a dostane adekvátny príspevok z verejných zdrojov. Normatív predstavuje nástroj, ktorým sa niečo štandardizovane merateľne normuje, spravidla jeho výška

vychádza zo súčtu priamych a nepriamych ekonomických nákladov na konkrétnu službu.⁵⁶ Využíva sa pri financovaní školstva a sociálnych služieb.

Podobne ako na Slovensku, tak aj v zahraničí je možno nájsť systém poukážok spájaný s oblasťou vzdelávania. Tento systém je v súčasnosti zavedený v 16 štátoch a dvoch distriktoch **v USA**. Jedným z prvých štátov, ktorý zaviedol poukážkový systém na vzdelávanie bola Arizona. Stalo sa tak už v roku 2011. Primárne bol tento systém zameraný na študentov so zdravotným postihnutím a uľahčenie ich prístupu k službám, ktoré by čo najlepšie vyhovovali ich vzdelávacím a rozvojovým potrebám mimo systému verejných škôl. Odvtedy sa táto cieľová skupina rozšírila o deti, ktoré navštevujú školy kategórie D a F, vojenské rodiny, študentov, ktorí žijú v indiánskych rezerváciách, súdom stanovené prípady a iné. Školské poukážky sú považované za metódu výberu školy. Oprávneným rodinám umožňujú rozhodovať o tom, kto bude zabezpečovať vzdelávanie pre ich deti mimo tradičného systému verejných škôl. Keď rodičia chcú využiť školský poukaz, súhlasia s tým, že budú zodpovedať za vzdelanie svojho dieťaťa a ich dieťa nebude navštevovať štátnu školu. Základom je uzatvorenie zmluvy s ministerstvom školstva, na základe ktorej rodina získa školský poukaz so štátnym financovaním. K aprílu 2022 školský poukaz aktívne využilo 11 775 žiakov. Väčšinu (viac ako 7 000) tvoria rodiny, ktoré majú študentov so špeciálnymi potrebami. Len 447 z nich sú študenti škôl D a F. V roku 2022 prešiel zákon o školských poukážkach úpravami, ktoré rozšírili platnosť poukážok na všetkých študentov v tradičných a charterových školách, tiež na študentov súkromných škôl a tých, ktorí sa vzdelávajú doma. Uvedenou zmenou vzrástol záujem o využitie poukážok o 8 193 žiadostí. Školské poukážky poskytujú prijímateľom 90 % sumy štátneho financovania, ktoré by bolo poskytnuté verejnej alebo charterovej škole. Pre väčšinu študentov je to približne suma 7 000 USD, v prípade študenta so zdravotným postihnutím môže ísť o sumu až 30 000 USD. Podľa Arizona School Education (2022) je priemerný školský poukaz vo výške 15 225,39 USD, pričom väčšina poukazov (53 %) je v rozmedzí 6 000 – 7 000 USD. Asi 16 % študentov získalo poukážky v hodnote 20 000 – 29 000 USD a 20 % dostalo poukážku v hodnote viac ako 30 000 USD. Rozdiely v nákladoch sú do značnej miery spôsobené uspokojením potrieb žiakov so zdravotným postihnutím, ktorí boli primárnymi užívateľmi školských poukazov. Zároveň treba uviesť, že priemerná výška školného na súkromnej základnej škole je 9 818 USD a na súkromnej strednej škole 15 506 USD. Rozdiel medzi sumou poukazu a výškou školného musí byť schopná rodina študenta zaplatiť z vlastných zdrojov. Ako už bolo uvedené, poukážkou je možné zaplatiť navštevovanie súkromnej školy, podporu domáceho vzdelávania, terapie alebo iné vzdelávacie služby. Poukážky možno konkrétne minúť na školné a poplatky, knihy, doučovanie, učebné osnovy, vzdelávacie materiály, poplatky za testovanie, školné a poplatky na postsekundárnej inštitúcii (komunitná vysoká škola alebo univerzita), duálny zápis, uniformy, mimoškolské programy, alebo jednotlivé hodiny na štátnej škole, schválené terapie a iné. Okrem toho sú povolené aj mimoškolské aktivity s príslušným osvedčením (napr. lekcie jazdy na koni, kurzy varenia, práce s drevom, osobné financie atď.).

⁵⁶ Kotulák, J. (2020) Štandard verejnej služby v hodnotení kvality verejnej správy. In: Finančné trhy. Derivat 2020.

Ďalšou možnosťou využitia sú športové a vzdelávacie tábory, vstupenky do zoologických záhrad / vedeckých / umeleckých centier a telocviční alebo členstva v zariadeniach. Tiež môžu byť financované doplnkové materiály, ktoré si vyžaduje učebný plán alebo kurz, vrátane vecí, ako sú záhrady, telocvične, umelecké potreby, nástroje a kuchynské vybavenie. Na spravovanie poukázok sa využíva elektronický systém ClassWallet. Rodičia môžu buď vyžívať predplatenú debetnú kartu, požiadať o refundáciu alebo uskutočniť priame platby škole alebo predajcovi. Účtenky a faktúry je potrebné predkladať pravidelne do konca každého štvrťroka (pri debetných kartách ich treba predkladať po každých 20 transakciách). Pri používaní debetnej karty existujú určité obmedzenia pre niektoré typy predajcov. Okrem toho je tiež stanovený zoznam neoprávnených výdavkov, ktoré musia používatelia akceptovať. Špecifikom je skutočnosť, že užívatelia poukazov, t.j. študenti, nemusia preukazovať dosahovanie určitých študijných výsledkov, ani na súkromných školách, ani u iných poskytovateľov vzdelávacích služieb.⁵⁷

Ďalšou oblasťou, kde sa využívajú poukázky, je bytová politika. V roku 2021 zaviedli **v Poľsku** poukážkový systém na kúpu, prenájom alebo výstavbu bývania do výšky 100 000 PLN (21 351,55 €⁵⁸) pre rodiny s tromi deťmi. Poukážkový systém zastrešuje Ministerstvo hospodárskeho rozvoja, práce a technológie. Poukaz na bývanie predstavuje nový mechanizmus poskytovania finančnej podpory ľuďom s cieľom pomôcť im uspokojiť ich potreby bývania. Výška sumy poukazu na bývanie je udelená vo výške vypočítanej na základe počtu členov v každej domácnosti, s osobitným dôrazom na počet detí a osôb so zdravotným postihnutím. Sú 2 varianty poukazu na bývanie: sociálny a rodinný poukaz. **Poukážka na sociálne bývanie** je určená pre ľudí, ktorí nemajú vlastné bývanie a ktorých príjem obmedzuje možnosť získať úver. Poukážku schvaľuje Iniciatíva sociálneho bývania alebo bytové družstvo, od ktorého sa bude byt kupovať/prenajímať. Jednočlenné domácnosti majú nárok na pomoc vo výške 5 000 PLN (1 067,58 €), manželský pár bez detí 10 000 PLN (2 135,16 €), manželský pár s jedným dieťaťom 25 000 PLN (5 337,89 €) a manželský pár s dvoma deťmi 40 000 PLN (8 540,62 €). **Poukaz na rodinné bývanie** získa domácnosť s minimálne 3 deťmi alebo osobami so zdravotným postihnutím. Tento typ poukázky je možné použiť na účasť v Združení sociálneho bývania/Iniciatíve sociálneho bývania; zálohu na bývanie v bytovom družstve, ako aj na kúpu bytu/rodinného domu alebo výstavbu rodinného domu. V prípade, že rodina pred udelením poukazu nevlastnila byt alebo rodinný dom, alebo ak výmera domu alebo bytu nepresiahla 65 m², výška poukazu na rodinné bývanie pre rodinu s tromi deťmi predstavuje 100 000 PLN. Táto suma sa ešte zvýši o 15 000 PLN (3 202,73 €) za každé ďalšie dieťa. Poukaz na rodinné bývanie platí aj v prípade, ak členovia rodiny v minulosti vlastnili byt väčší ako 65 m². Celková hodnota poukazu pre rodinu s tromi deťmi bude v takom prípade predstavovať 55 000 PLN (11 743,35 €) a ďalších 15 000 PLN za každé ďalšie dieťa. Poukaz na bývanie je vydaný na základe žiadosti, rozhodnutím miestnej pobočky Sociálnej poisťovne. Poukaz je možné uplatniť od 1. januára do 31. decembra roku nasledujúceho po roku, v ktorom

⁵⁷ Education Forward Arizona (2022) Arizona School Vouchers Explained. Dostupné: <https://educationforwardarizona.org/school-vouchers-explained/>

⁵⁸ Kurz NBS zo dňa 22.03.2023 (1 EUR = 4,6835 PLN)

bol udelený, s možnosťou predĺženia jeho platnosti o ďalší rok – za poplatok. Finančné prostriedky vo výške poukazu prevádzajú sprostredkovateľské banky v závislosti od typu poukázky na účet príslušného subjektu (t. j. Združenie sociálneho bývania/Iniciatíva sociálneho bývania, bytové družstvo, developer a pod.).⁵⁹

Co-production/co-creation

Zlyhania verejnej správy v poskytovaní verejných služieb pre rôzne dôvody (nedostatok kapacít, neznalosť potrieb obyvateľov v danej komunite atď.) vedú k hľadaniu inovatívnych riešení. Možné riešenia týchto zlyhaní prinášajú zaujímavé prístupy k poskytovaniu verejných služieb priamo angažujúce občana ako spotrebiteľa s cieľom zvýšiť rozsah verejnej služby ako aj kvalitu verejnej služby vnímanú cez spokojnosť spotrebiteľa. Takýto prístup k poskytovaniu verejných služieb, ktorý je vnímaný ako inovácia, popisuje moderná teória verejného manažmentu ako „co-creation“ – spoluprotvorba hodnoty v určitej spoločnosti/komunite (Voorberg, Tummers, Bekkers a kol., 2015⁶⁰), či spoluposkytovanie – „co-production“. **Podstatou je, že občan ako spotrebiteľ služby je priamo zainteresovaný do rozhodovania o obsahu služby a podieľa sa na jej produkcii. Dôležitú rolu tu zohrávajú mimovládne neziskové organizácie, ktoré budujú aktívnu občiansku spoločnosť s participujúcimi občanmi. Podľa stupňa zapojenia občana/MNO do spoluvytvárania rozlišujeme:**

- Občan ako **spoluiniciátor** (co-initiator) – inováciu poskytovania verejnej služby iniciovali občania a/alebo mimovládne neziskové organizácie v spolupráci s vládou.
- Občan ako **spolunavrhovateľ** (co-designer) – občania/neziskové organizácie sú prizvané k navrhnutiu dizajnu verejnej služby, ktorú iniciovala vláda/konkrétna organizácia verejnej správy.
- Občan ako **spolurealizujúci** subjekt (co-implementing subject) – konkrétna organizácia verejnej správy iniciovala inováciu, úlohou občana/MNO je spoluimplementácia služby.

⁵⁹ Ministerstvo hospodárskeho rozvoja a technológie (2021) We are going to help Polish citizens in purchasing, renting a flat or build a detached house - up to PLN 100 thousand for a family with three children. Dostupné na: <https://www.gov.pl/web/development-technology/we-are-going-to-help-polish-citizens-in-purchasing-renting-a-flat-or-build-a-detached-house---up-to-pln-100-thousand-for-a-family-with-three-children>

⁶⁰ VOORBERG W.H., BEKKERS V.J., TUMMERS L.G. 2015. A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. In Public Management Review, vol. 17, no. 9, pp. 1333-1357.

Niektorí autori (Briscoe a kol., 2012⁶¹) označujú za co-creation proces, kde občania sú tí, ktorí vytvárajú pridanú hodnotu v procese inovácie. Ďalší autori (Baumer a kol., 2011⁶²) zas vnímajú rolu občana ako spolupracujúceho partnera v rámci co-creation alebo vidia občanov ako aktívnych poskytovateľov verejných služieb (Cairns, 2013⁶³, Gebauer a kol., 2010⁶⁴).

Pestoff (2014⁶⁵) vníma co-production ako perspektívny koncept bojujúci s protikrízovými opatreniami, ktoré skrátili verejné rozpočty, ale aj so skostnatenosťou organizácií verejnej správy. Viacerí vyššie menovaní autori tak považujú co-creation za sociálnu (spoločenskú) inováciu. Podľa autorov Sørensen a Torfinga (2011⁶⁶), inovácia vo verejnej správe prebieha prostredníctvom spolupráce s rôznymi zainteresovanými stranami, v dôsledku čoho je inovácia relatívna vzhľadom na prostredie, v ktorom sa odohráva. Toto prostredie sa skladá z viacerých prvkov, ako sú napríklad (Bekkers a kol., 2013⁶⁷):

- 1) politické a administratívne prostredie,
- 2) legislatívne usporiadanie a právna kultúra v rámci verejného sektora,
- 3) štátne zriadenie a rozvinutosť občianskeho sektora,
- 4) pridelovanie verejných zdrojov a závislosť od zdrojov.

Tu je dôležité poznamenať, že inovatívne riešenia v poskytovaní verejných služieb, ergo inovácie vo verejnom sektore, je potrebné vnímať v dvoch rozmeroch:

1. z pohľadu dopadov inovácie: zvýšenie efektívnosti a účinnosti, ktoré inovácia prináša,
2. z pohľadu zrealizovateľnosti inovácie vzhľadom k existujúcim spoločensko-politickým podmienkam (March & Olsen, 1995⁶⁸).

Ak má byť inovácia vo verejnom sektore úspešná, musí existovať súlad medzi jej podstatou a prostredím, kde sa inovácia realizuje – to kladie na inovačný proces požiadavky:

⁶¹ BRISCOE, G., KERÄNEN, K., PARRY, G. 2012. Understanding complex service systems through different lenses: An overview. *European Management Journal*, 30(5), 418-426. doi:10.1016/j.emj.2012.06.004

⁶² BAUMER, E. P. S., SUEYOSHI, M., TOMLINSON, B. 2011. Bloggers and readers blogging together: Collaborative co-creation of political blogs. *Computer Supported Cooperative Work: CSCW: An International Journal*, 20(1-2), s. 1-36.

⁶³ CAIRNS, G. 2013. Evolutions in food marketing, quantifying the impact, and policy implications. *Appetite*, 62, s. 194-197. doi:10.1016/j.appet.2012.07.016

⁶⁴ Gebauer, H., Johnson, M., & Enquist, B. (2010). Value co-creation as a determinant of success in public transport services: A study of the Swiss Federal Railway operator (SBB). *Managing Service Quality: An International Journal*.

⁶⁵ Pestoff, V. (2014). Hybridity, coproduction, and third sector social services in Europe. *American Behavioral Scientist*, 58(11), 1412-1424.

⁶⁶ Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & society*, 43(8), 842-868.

⁶⁷ Bekkers, V. J. J. M., Tummers, L., Stuijzand, B., & Voorberg, W. (2013). Social Innovation in the Public Sector: An Integrative Framework (LIPSE Working Paper no 1). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

⁶⁸ MARCH J. G., OLSEN J. P. (1995). *Democratic governance*. New York, NY: Free Press.

- legitímnosti (Wilson, 1989⁶⁹),
- politickej udržateľnosti (Moore & Hartley, 2008⁷⁰),
- posilnenia demokratických hodnôt (Bason, 2018⁷¹),
- rešpektovania potrieb občanov (Korteland & Bekkers, 2008⁷²).

Spolutvorba je úzko definovaný aspekt občianskej spoločnosti a činnosti tretieho sektora. Trend spoluvytvárania pri poskytovaní verejných služieb je však aj kritizovaný, že v konečnom dôsledku väčší priestor pre občiansku participáciu bude znamenať viac občianskych povinností spojených s členstvom v komunite. To následne umožňuje štátu zmenšiť objem poskytovaných verejných služieb, istého zbavenia sa zodpovednosti za zabezpečenie týchto služieb a ich prenechanie na pleciach tretieho sektora a občanov (Brandsen a Pestoff, 2006⁷³). Táto kritika je založená na fakte, že financovanie co-creation iniciatív je prevažne zo súkromných zdrojov (vrátane nefinančných darov – materiálu či dobrovoľníckej práce), tzn. financujúci subjekt je väčšinou súkromný sektor a verejná správa skôr vystupuje ako konzultant, prípadne garant pri poskytovaní služby, alebo umožní úpravou legislatívy (napr. cez vyhlášku) realizáciu daných aktivít.

Typickým príkladom spolutvorby je obnova, udržiavanie či vytváranie verejných priestranstiev (parky, ihriská, nábrežia, malé tržnice, menšie objekty na námestiach, priestranstva medzi obytnými domami a iné vhodné nevyužívané plochy). Dobrý príklad tohto typu co-creation opísal Rossi (2004⁷⁴), ktorý skúmal prípad, kde občania prevzali iniciatívu zrenovovať centrum Neapola po tom, čo sa miestna samospráva rozhodla zatvoriť toto centrum pre verejnosť. Mestská rada uznala prioritu miestnych občanov a rozhodli sa podporiť iniciatívu. V dôsledku toho bolo historické centrum Neapola obnovené a znovu otvorené pre verejnosť. V tomto prípade sa mesto podieľalo na iniciatíve občanov, a nie naopak.

Ďalšie príklady co-creation však možno nájsť aj v oblastiach ako vzdelávanie, zamestnanosť, sociálne bývanie či zdravie (Murray Svidroňová, 2019⁷⁵). Zo zahraničia uvádzame vybrané co-creation iniciatívy:

Integračné fitnesscentrum – Maďarsko

Partnermi tohto projektu boli Suhanj! Nadácia, dobrovoľníci, ľudia so zdravotným postihnutím (nielen ako prijímatelia, ale aj aktívne sa podieľajúci na rekonštrukcii priestorov a aktívne

⁶⁹ WILSON, J. Q.. 1989. Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. New York: Basic Books.

⁷⁰ Moore, M., & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. Public management review, 10(1), 3-20.

⁷¹ BASON, C. (2018). Leading public sector innovation: Co-creating for a better society. Policy press.

⁷² KORTELAND, E., & BEKKERS, V. (2008). The diffusion of electronic service delivery innovations in dutch E-police: The case of digital warning systems. Public Management Review, 10(1), 71-88.

⁷³ BRANDSEN T, PESTOFF V. 2006. Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. In Public management review, vol. 8, no. 4, pp. 493-501.

⁷⁴ ROSSI, U. 2004. The multiplex city - the process of urban change in the historic centre of Naples. In European Urban and Regional Studies, 11(2), s. 156-169. doi:10.1177/0969776404041421

⁷⁵ MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. 2019. On Relations between Government and Non-profits: The Case of Slovakia. In Horvat, T. (ed.): Nonprofit Organisations. London : IntechOpen. DOI: 10.5772/intechopen.89482.

pomáhajúci ako zamestnanci pri prevádzke budovy), samospráva, firma darujúca športové potreby a finančné prostriedky na pomoc pri renovácii. Suhanj! Nadácia sa snaží uľahčiť každodenný život ľuďom s pohybovým či zrakovým postihnutím organizovaním integračných športových podujatí, týždenných bežeckých a plaveckých tréningov. Šport poskytuje cieľovej skupine nielen príležitosť na zlepšenie ich zdravého životného štýlu, ale tiež im pomáha lepšie sa integrovať a akceptovať spoločnosťou ako celkom. Vďaka tomuto co-creation projektu otvorila nadácia v Budapešti nové inovatívne fitnescentrum, ktoré je navrhnuté tak, aby vyhovovalo ľuďom s pohybovým postihnutím a zrakovým postihnutím, a zároveň privítalo plne mobilných ľudí. Cieľom fitnescentra je pomáhať hendikepovaným a nehendikepovaným spolu trénovať, preto bolo podľa toho všetko navrhnuté. Telocvičňu otvorili v roku 2010. Miestna samospráva pomohla nadácii nájsť a získať priestory (Nemec a kol., 2019⁷⁶).

Bibliomat 24/7 - Poľsko⁷⁷

Bibliomat je inovatívny projekt na popularizáciu čítania, najmä pre čitateľov, ktorí v súčasnosti kvôli rôznym spoločenským, logistickým a technickým podmienkam nevyužívajú štandardne knižnicu. Riešenie cez bibliomat uľahčuje dostupnosť kníh a iných knižničných zdrojov pre školákov, študentov vysokých škôl, seniorov, ale aj informovaných čitateľov. Prvotne bol projekt implementovaný v Kielciach, poskytuje možnosti vzdelávania v oblasti služieb a transferu moderných technológií, pretože projekt sa realizuje už aj v ďalších mestách v Poľsku: Poznaň; Śrem, Varšava, Bydgoszcz; Krosno, Tychy; Gdansk. Investícia do bibliomatu podlieha verejnej konzultácii a je zväčša financovaná prostredníctvom participatívneho rozpočtu (v tomto prípade ide o financovanie z verejných zdrojov, ale cez špecifický nástroj, akým je participatívny rozpočet). V závislosti od mesta a miestnych verejných inštitúcií, sú to práve MNO, ktoré sa starajú o prevádzku bibliomatu na knihy. Projekt bol konzultovaný s mestskými knižnicami, kultúrnymi inštitúciami, odborníkmi v oblasti informatizácie knižníc, ako aj obyvateľmi mesta o vplyve zariadenia na fungovanie inštitúcie, samotného zariadenia, jeho rozvojového potenciálu a popularizácie čítania. Zapojení aktéri sú tak miestne samosprávy, MNO, súkromná firma poskytujúca bibliografický softvér „Mateusz“, knihovníci a občania.

Za **Slovensko** môžeme uviesť príklad svojpomocnej výstavby domov v marginalizovaných komunitách, napr. obce Kojatice či Rankovce. Hlavnou myšlienkou bolo poskytnúť Rómom cenovo dostupné bývanie s minimálnou podporou od štátu, samosprávy alebo inej strany a motivovať ich k účasti priamo na výstavbe a financovaní svojich domov. Výsledkom sú malé jednoduché domy financované z rôznych zdrojov (diverzifikácia finančných prostriedkov = odľahčenie verejných rozpočtov). Partnermi tejto co-creation iniciatívy boli mimovládna organizácia ETP Slovensko (vzdelávanie a mikropôžičky), daná obec (poskytnutie pozemkov, aby

⁷⁶ NEMEC, J., MURRAY SVIDROŇOVÁ, M., KOVÁCS, É. 2019. Welfare co-production: Hungarian and Slovak reality. In The NISPAcee journal of public administration and policy. vol. 12, no. 2, pp. 195-215

⁷⁷ <https://www.kielce.eu/pl/aktualnosci/miejska-biblioteka-publiczna-uruchomila-ksiazkomat-na-dworcu.html>

stavby neboli nelegálne), občianske združenie Pre lepší život (vzdelávanie) a občania (prijímatelia aj aktívne sa podieľajúci na výstavbe). Cieľom svojpomocnej výstavby domu do vlastníctva klienta je nielen stavať domy, ale aj pomáhať jednotlivcom a rodinám a prostredníctvom nich aj ich komunitám v ich úsilí o zlepšenie životnej úrovne. Pred svojpomocnými stavbami si klienti musia sporiť v programe Sporenie, potom majú nárok na mikropôžičku (zastrešuje ETP Slovensko). Zlepšuje sa tak finančná gramotnosť klientov a motivácia postaviť si nový dom vlastnými silami. To predstavuje veľký osobnostný a postojoý posun od pasívneho čakania na pomoc k aktívnemu a motivovanému občanovi (Murray Svidroňová, 2016⁷⁸).

Potenciál zapájania občanov do procesov spoluvytvárania spoločenských hodnôt v podobe co-creation však ostáva v slovenských podmienkach nevyužitý (Mikušová-Meričková, Svidroňová, 2014⁷⁹). Ako uvádza Nemec a kol. (2015⁸⁰), kľúčovú rolu pri spolupráci v Slovenskej republike zohrávajú práve mimovládne neziskové organizácie ako (spolu)iniciátori, dizajnéri aj implementátori. V zásade môžeme povedať, že co-creation je nástroj podporujúci najmä zavádzanie nových typov služieb, ktoré majú predpoklad sa štandardizovať, tzn. momentálne nie financovať niečo dlhodobo, kontinuálne.

Sociálne aliancie/strategické partnerstvá

Bocquet a kol. 2020 poznamenáva, že v posledných desaťročiach rýchlo vzrástol počet partnerstiev medzi podnikmi a neziskovými organizáciami najmä z dôvodu existencie požiadaviek smerujúcich na sociálnu zodpovednosť podnikov. Álvarez-González s kolektívom (2017) rovnako uvádzajú, že akademici a odborníci považujú medzisektorové partnerstvo za nevyhnutný a silný prostriedok na implementáciu sociálnej zodpovednosti spoločností a na dosahovanie sociálnych a ekonomických misií. Rozvoj kooperatívnych vzťahov s internými a externými zainteresovanými stranami, vrátane aliancií s inými organizáciami, je tak podľa Álvarez-Gonzáleza s kolektívom pre neziskové organizácie rozhodujúci pre zabezpečenie splnenia misie a dlhodobého prežitia.

Bocquet s kolektívom (2020) sa vo svojej práci odkazujú na autorov, ktorí označujú obchodné partnerstvá s neziskovými organizáciami ako „sociálne aliancie“ charakterizované dobrovoľnou spoluprácou pri riešení sociálnych alebo environmentálnych problémov s ne hospodárskymi cieľmi. Sociálne spojenectvá tak nie sú novým fenoménom, ale v posledných rokoch sa výrazne zvýšili, čiastočne v dôsledku všeobecného zníženia verejnej pomoci a rastúcej konkurencie

⁷⁸ MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. 2016. Mimovládne neziskové organizácie - nositelia inovácií verejných služieb.

Banská Bystrica : Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2016. ISBN 978-80-557-1101-0

⁷⁹ MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., SVIDROŇOVÁ, M. 2014. Co-creation in public services: an alternative public service delivery arrangement. In Kubátová, K. (ed.): Theoretical and practical aspects of public finance. Proceedings of the 19th international conference, Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, pp. 188-196.

⁸⁰ NEMEC, J., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., SVIDROŇOVÁ, M. 2015. Co-creation in local public services delivery innovation: Slovak experience. In Lex localis - Journal of Local Self-Government, vol. 13, no. 3, pp. 521 – 535.

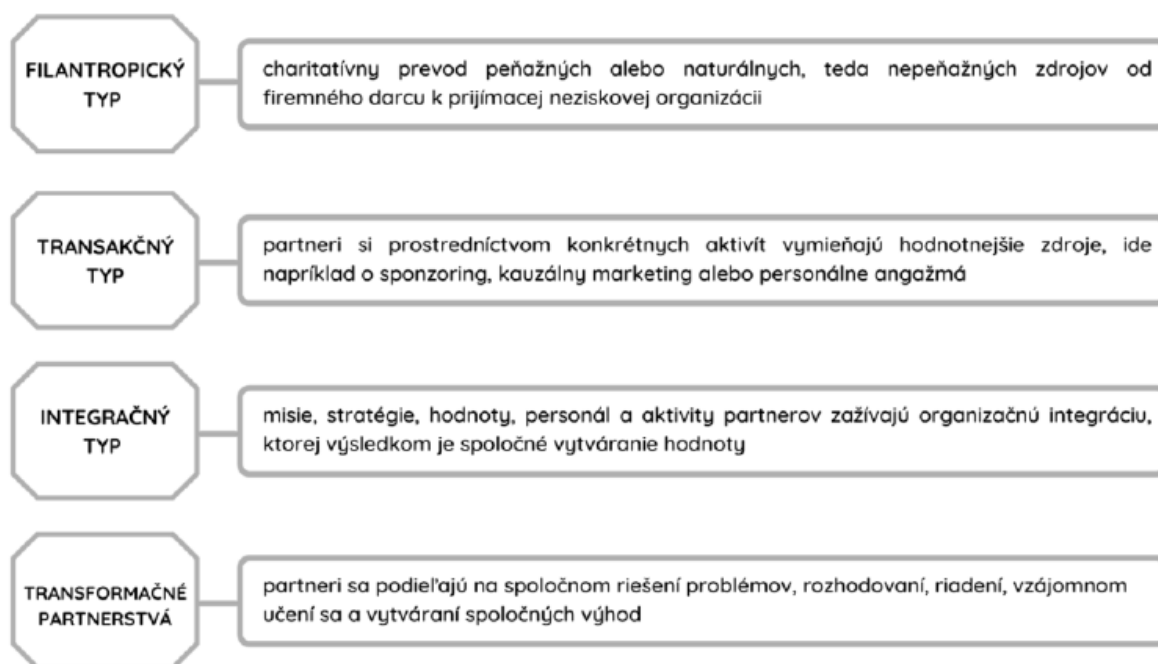
darcov. Nie všetky neziskové organizácie však považujú firemné dary za životaschopný alternatívny zdroj financovania, a to kvôli možným rizikám poškodenia reputácie. Autori tak uvádzajú, že imidž neziskovej organizácie možno ľahko poškodiť, ak sa reputácia jej obchodného partnera zhorší v dôsledku jej zneužitia v sociálnej alebo environmentálnej oblasti. Sociálne aliancie sa líšia od aliancií medzi podnikmi dvoma hlavnými spôsobmi: 1) zahŕňajú najmenej jedného neziskového partnera a 2) zahŕňajú neekonomické ciele.

V dôsledku toho sú riskantnejšie ako iné aliancie, pretože partneri nezdieľajú rovnaké motivácie alebo ciele pre zapojenie sa do partnerstva. Motivácia neziskových organizácií býva altruistická, zatiaľ čo motivácia podnikov zahŕňa predovšetkým ciele, ktoré sa týkajú samých seba. Neziskové organizácie teda vstupujú do sociálnych aliancií s cieľom zvýšiť pozornosť na problémy sociálnej zodpovednosti podnikov a získať finančné zdroje od korporátnych partnerov. Naopak, podniky zvyčajne vstupujú do týchto spoluprác za vidinou získania uznania a reputácie za účasť v rámci programov sociálnej zodpovednosti podnikov (Bocquet a kol. 2020).

Bocquet a kol. (2020) tiež uvádzajú, že literatúra o obchodných modeloch historicky uprednostňovala tvorbu ekonomických hodnôt. Hoci niektoré nedávne štúdie uvažujú aj o neziskových organizáciách v spojení s udržateľným obchodným modelom, neziskové organizácie sa naďalej študujú ako sekundárne zainteresované strany a v žiadnej existujúcej koncepcii obchodného modelu nie sú neziskové organizácie považované za ústrednú organizáciu. Takéto medzery vo výskume týkajúce sa determinantov a rizík pre neziskové organizácie, ktoré hľadajú finančné prostriedky od podnikateľov znamenajú, že stále vieme len málo o tom, prečo a ako sa neziskové organizácie rozhodujú pre získanie financií od organizácií orientovaných na zisk.

Kooperatívny vzťah medzi spoločnosťou a neziskovou organizáciou však môže prechádzať rôznymi stupňami rozvoja, v závislosti od toho, do akej miery sú vzťahovými normami riadené interakcie medzi partnermi. V súlade s tým, možno rozlíšiť rôzne typy obchodných neziskových aliancií z hľadiska záväzku a tvorby hodnoty (obrázok 7.1).

Obrázok 7.1: Typy sociálnych aliancií



Zdroj: vlastné spracovanie na základe Álvarez-González a kol., 2017

Z obrázka je zrejmé, že prvý typ sociálnej aliancie predstavuje klasický darcovský vzťah, kde ešte nemôžeme hovoriť o partnerstve, i keď darcovstvo môže byť zo strany darcu dlhodobé.

Druhý typ, transakčný, vidíme pri sponzoringu, ktorý už je zmluvne ošetrovaný a predstavuje výmenu dohodnutých protihodnôt (obvykle prezentovania loga firmy za poskytnutie financií) alebo pri tzv. kauzálnom marketingu označovanom aj obojstranný marketing. Ide o strategickú marketingovú formu spolupráce (ergo strategické partnerstvo), pri ktorej MNO poskytuje svoje meno, imidž, etiketu alebo logo (licenciu) na spoločenskú podporu nejakej firmy alebo predaja jej výrobku či služby. Firma za to poskytuje MNO určitú odplatu, percentuálny podiel z predaja každého produktu, čas či iné nepeňažné plnenie, napr. jogurty s logom na podporu obetí povodní, maslo a výťažok z jeho predaja na internetizáciu škôl apod. Firma tak participuje na dobrom mene, ktoré má MNO v spoločnosti a prostredníctvom ktorého sa do popredia dostáva aj meno firmy, ktorá profituje z vyššieho objemu predaja svojich produktov. MNO z daného objemu získava dohodnutý podiel.

Tretí a štvrtý typ sociálnej aliancie uvedené na obrázku 7.1 možno rozhodne považovať za formy strategických partnerstiev. Organizácia EFQM⁸¹ vymedzuje partnerstvo ako „pracovný vzťah medzi dvomi alebo viacerými stranami, ktorý produkuje pridanú hodnotu“. Ďalej organizácia vo svojom dokumente tvrdí, že excelentné organizácie budujú udržateľný vzťah so svojimi partnermi a dodávateľmi, založený na vzájomnej dôvere, rešpekte a otvorenosti. Child a kol. (2005) pod pojmom strategická aliancia chápu také stredno- až dlhodobé vzťahy medzi organizáciami, ktoré

⁸¹ EFQM. 2010. My first step with EFQM Model 2010.

sú založené na spolupráci. Uvádzajú, že „strategická“ v pomenovaní poukazuje na účel vytvorenia takýchto aliancií, ktoré by mali napomôcť k dosahovaniu strategických cieľov zapojených strán prostredníctvom takých postupov, ktoré sa dajú realizovať výhodnejšie v spolupráci ako samostatne⁸². Dôležitým aspektom je, že spolupráca trvá dlhšie ako 1 rok. Strategické partnerstvá sú bežné medzi firmami, už zriedkavejšie ich vidíme medzi firmou a MNO či verejným sektorom a MNO.

Na príklade Estónska možno uviesť, že strany strategického partnerstva sú takmer vždy ministerstvo a zastrešujúca organizácia viacerých MNO, sieť alebo odborná organizácia. Strategické partnerstvo je tu vnímané ako „prevádzkový grant“, pričom darca podporuje aktivity a rozvoj komunity s cieľom udržať alebo zvýšiť kapacitu partnera (Rammo a kol., 2021)⁸³. Tu sa potom vynárajú otázky, či naozaj niekomu vláda platí peniaze len preto, aby mohli tieto MNO existovať. Treba si však uvedomiť, že bez vládnej podpory (tzn. bez financovania z verejných zdrojov) by v kultúre boli vstupenky bez dotácií mnohonásobne drahšie a národná hrdosť na vynikajúce výsledky v športe by bola nemysliteľná. Podpora mimovládnych organizácií pomáha udržiavať lepšiu rovnováhu v spoločnosti. Platí to najmä pre obchodné záujmy, pretože priemysel bude mať vždy viac peňazí na lobovanie za účelom zisku ako mimovládne organizácie na obhajobu verejného záujmu v oblastiach, ako je verejné zdravie alebo životné prostredie. Prevádzkový grant tak môže mať niekoľko funkcií ako je zastúpenie záujmových skupín pri tvorbe politiky, priame zastúpenie jednotlivých odvetví a rozvoj (napr. v oblasti kultúry, športu, sociálnej práce); alebo smerovanie finančných prostriedkov iným organizáciám (napr. Estónskej nadácii pre zdravotne postihnutých).

Autori okrem **prevádzkového grantu, ktorý stotožňuje so strategickým partnerstvom**, uvádzajú ďalšie dva typy financovania MNO: projektové granty, a poverenie na poskytovanie verejných služieb. V praxi sa tieto tri typy financovania môžu prelínať či zamieňať. Napríklad poskytovanie verejnej služby môže byť zverené mimovládnej organizácii prostredníctvom verejného obstarávania alebo zmluvy o riadení, ale môže to byť aj prevádzkový grant s priamou ponukou alebo grant s pravidelnou dotáciou či projektový grant, o ktorý sa žiada prostredníctvom výzvy na predkladanie návrhov. Žiadna možnosť nie je jednoznačne správna alebo nesprávna, hoci v záujme väčšej stability a kvality a menšej byrokracie je vhodné pre trvalejšie činnosti vyberať stálejších organizátorov a zmluvy na dlhšie časové obdobie.

V rámci strategického partnerstva je financovanie len jedna časť širšieho obrazu toho, ako sa tvorí verejná politika v danej oblasti. Jednou zo šiestich zásad financovania mimovládnych organizácií je, že financovanie by malo byť založené na verejnom záujme a v súlade so strategickými cieľmi štátu/miestneho orgánu.⁸⁴ Partnerstvo by tak malo organicky vyrastať z národných rozvojových

⁸² Child, J., Faulkner, D. and Tallman, S.B., 2005. *Cooperative strategy*. Oxford University Press, USA.

⁸³ Rammo, A., Liimets, A., Nigesen, K. 2021. Strategické partnerstvo s mimovládnymi organizáciami.

⁸⁴ Pozri na:

siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/yhenduste_rahastamise_juhendmaterjal_parandatud.pdf

dokumentov: vízia pre danú oblasť, strategické ciele, opatrenia potrebné na ich dosiahnutie a napokon aktivity so zodpovednými aktérmi. Zodpovední následne určia vykonávateľov, ktorými môžu byť štátne úrady alebo partneri zo súkromného sektora: podniky, verejné orgány alebo mimovládne organizácie. V záujme prehľadnosti by bolo dobré, keby sa už v operačných programoch špecifikovalo a uviedlo, kde sa budú činnosti vykonávať s pomocou partnera, a podľa toho by sa zostavil rozpočet.

Strategické partnerstvo býva upravené zmluvne, sú však aj prípady, kedy dochádza k uzatváraniu symbolických dohôd o spolupráci alebo memoránd o porozumení medzi zastrešujúcou organizáciou a ministerstvom, ktoré potvrdzujú vôľu spolupracovať. Takéto sľuby bez finančných údajov nemusia mať veľký význam, pretože konečná pravda sa nachádza v štátnom rozpočte. Estónska rada cirkví má už roky dohodu o spolupráci⁸⁵ s ministerstvom vnútra a protokol o spoločných záujmoch⁸⁶ s vládou, pričom ani jedna z týchto dohôd nezahŕňa financovanie.

Možnosti zmluvného riešenia vzťahu s MNO na dlhšie obdobie

Vzhľadom na to, že MNO volajú po väčšej stabilite financovania (výstupy fokusových skupín), uvádzame aj model financovania, ktorý zabezpečuje zmluvné financovanie v dlhšom časovom rámci ako 1 rok (napr. jednorazové granty či jednoročné dotácie nie sú vhodné na služby, kde je nutná kontinuita, napriek tomu sa nimi často tieto služby využívajú). Príkladom riešenia dlhodobejšieho zmluvného vzťahu s MNO pri poskytovaní verejných služieb je Kanada. Túto problematiku má vymedzenú v samostatnom dokumente Politika o alternatívnom poskytovaní verejných služieb⁸⁷

Alternatívne poskytovanie služieb má dve časti, a to:

- vytvorenie vhodných organizačných foriem v rámci oddelení, mimo tradičných rezortných štruktúr alebo mimo verejného sektora na zlepšenie výkonnosti organizácie;
- spájanie organizácií naprieč vládou, medzi úrovňami vlády alebo naprieč sektormi prostredníctvom partnerstiev s cieľom poskytovať služby zamerané na občanov bezproblémovejšie/jednoduchšie.

Konkrétne sa táto politika vzťahuje na nasledujúce typy iniciatív pri poskytovaní verejných služieb cez vytváranie:

⁸⁵ Pozri na:

siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/usuasjad/koostookokkulepe_siseministeerium_ja_ekn.pdf

⁸⁶ Pozri

na: siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/usuasjad/eesti_vabariigi_valitsuse_ja_eesti_kirikute_noukogu_uhishuvide_protokoll.pdf

⁸⁷ Sekretariát štátnej pokladnice Kanady. 2002. Politika o alternatívnom poskytovaní služieb.

1. nových organizácií, vrátane servisných agentúr; špeciálnych výkonných agentúr; rezortných servisných agentúr; rezortných korporácií, pobočiek alebo divízií verejnej správy;
2. tzv. korunných korporácií (korporácia vo vlastníctve federálnej alebo provinčnej vlády),
3. správnych súdov,
4. spoločností so zdieľaným riadením, a to partnerstiev a spolupráce s inými sektormi a úrovňami verejnej správy; a zadávanie federálnych programov a služieb súkromnému a neziskovému sektoru.

Poskytovanie verejných služieb je možné alternatívnymi spôsobmi pri všetkých verejných službách Kanady za splnenia podmienok, ktoré sú vyhodnocované Sekretariátom štátnej pokladnice Kanady na základe plánu alternatívneho poskytovania služby a analýzy konkrétneho prípadu, ktorá musí potvrdiť vhodnosť prijatého riešenia a reflektovanie verejného záujmu.

Plán alternatívneho poskytovania služby musí pokryť tri nasledujúce fiškálne roky a zahŕňať iniciatívy uvedené vyššie, ktoré majú ročné programové výdavky presahujúce 20 miliónov USD alebo spĺňajú niektorú z nasledujúcich dodatočných kritérií:

- neposkytnutie služieb iniciatívou predstavuje významné riziko pre narušenie kontinuity ich poskytovania kanadským občanom;
- iniciatívy predstavujú podstatnú zmenu existujúcej kombinácie priemyselných a regionálnych výhod;
- iniciatívy riešia citlivé otázky v riadení financií alebo ľudských zdrojov, ktoré si vyžadujú smernice ministerstva financií;
- iniciatívy majú vplyv na práva alebo nároky kanadských občanov;
- iniciatívy významne prispievajú k plneniu mandátu rezortov; alebo
- iniciatívy majú vplyv na úradné jazyky.

Plán musí jasne vysvetliť dôvod zahrnutia iniciatívy, ktorá spĺňa ktorékoľvek z týchto kritérií.

Analýza prípadu je základným nástrojom pre rozhodovanie, implementáciu, priebežnú kontrolu a úpravu iniciatívy (riešeného spôsobu poskytovania služieb). Jej obsah musí zodpovedať otázky z **testu verejného záujmu**, ktoré sa naň vzťahujú, a musí obsahovať :

- základnú analýzu zameranú na spokojnosť klientov a občanov a priority zlepšovania služieb, ako aj aktuálnu úroveň výkonnosti pre každú testovaciu otázku verejného záujmu;
- výsledky záväzkov iniciatívy ako odpoveď na otázky testu verejného záujmu;
- rámec hodnotenia a podávania správ o hodnotení výsledkov obstarávateľovi i verejnosti;
- mechanizmy a orgány, ktoré sú k dispozícii navrhovateľom, ministrom na prijatie nápravných opatrení (podľa potreby) po implementácii iniciatívy;
- a plán načrtávajúci cyklus priebežného preskúmania a hodnotenia výsledkov počas trvania iniciatívy.

Pri hodnotení alternatívneho poskytovania verejných služieb sa realizuje test verejného záujmu, ktorý hodnotí 6 oblastí: riadenie, požiadavky na úradný jazyk, hospodárnosť služby, orientáciu na občana a deklarovanie dodržiavania etiky a hodnôt Kanady. Konkrétne znenie otázok testu verejného záujmu je nasledovné:

- Poskytuje nový spôsob zabezpečenia verejných služieb primeranú rozhodovaciu právomoc ministrom?
- Zabezpečuje vzťah s navrhovateľom vhodné prepojenie medzi verejnou politikou a realizáciou?
- Je nový spôsob poskytovania verejnej služby vhodne nastavený pre podávanie správ o výsledkoch a iných relevantných informáciách o výkone ministrom, parlamentu a občanom?
- Predstavuje nový spôsob poskytovania služieb primeranú rovnováhu medzi flexibilitou potrebnou pre vysoký organizačný výkon a „zdravým“ (hospodárnym) spravovaním?
- Boli prijaté vhodné ustanovenia na rešpektovanie úradných jazykov Kanady?
- Poskytuje analýza nákladov, rizík a prínosov pre daný spôsob poskytovania služieb presvedčivé výsledky?
- Je vplyv na služby v súlade s potrebami, očakávaniami a prioritami Kanadčanov?
- Zvýši nový spôsob poskytovania služby efektívnosť organizácie?
- Zabezpečuje vzťah medzi spoluposkytovateľmi ľahký prístup pre Kanadčanov k širokému spektru verejných služieb?
- Budú o novom spôsobe poskytovania informovaní všetci zainteresovaní alebo potenciálne dotknutí? Je potrebný konzultačný proces? Ako sa uskutoční?
- Existuje komunikačný plán, ktorý zabezpečí, že kľúčové zainteresované strany ako aj občania dostanú úplné a včasné informácie o navrhovaných zmenách?
- Sú zavedené opatrenia na zabezpečenie nepretržitého merania a zlepšovania spokojnosti občanov a klientov v priebehu času?
- Existuje primerané ustanovenie pre prístup k informáciám a zachovanie súkromia kanadských občanov?
- Bude vytvorený rámec, ktorý zaručí, že kanadskí občania dostanú hodnotu za peniaze a vyvodí sa zodpovednosť za verejné výdavky a zodpovednosť voči parlamentu?
- Bude navrhovaný nový spôsob poskytovania služby podporovať hodnoty a organizačnú kultúru, ktoré sú v súlade s hodnotami a etikou verejného sektora?
- Existuje istota, že sa zhmotní očakávaná organizačná kultúra (vrátane hodnôt a etiky)?
- Boli dôkladne zvážené otázky ľudských zdrojov, vrátane mobility zodpovedných zamestnancov, odborov, nástupníckych práv, pokračujúcich pracovných zmlúv, práv na odvolanie (v prípade, že zamestnanci dostanú výpoveď), kompenzácií a dôchodkov?
- Prispeje nový spôsob poskytovania služby k identite a zviditeľneniu federálnej vlády?
- Aký to bude mať vplyv na verejnú službu Kanady ako koherentnú národnú inštitúciu?

Príloha 1: Odporúčané témy manuálu

Odporúčané témy pre manuál cielený na organizácie verejnej správy – ako spolupracovať s MNO:

- rozdielnosti fungovania organizácií verejnej správy a MNO a rozdielnosti v záujmoch, motiváciách,
- problematika legislatívnych obmedzení organizácií verejnej správy,
- dôvody prečo a kedy má zmysel pre verejnú správu spolupracovať s MNO a aké môžu byť potenciálne benefity pre verejnú správu a občanov,
- konkrétne príklady (prípadové štúdie) zmysluplnej spolupráce organizácií verejnej správy s MNO,
- príklady nadväzovania a udržiavania spolupráce s MNO formou národných projektov (podpora dlhodobých partnerstiev, pozri Prípadové štúdie),
- príklady fungujúcich strategických partnerstiev a iných inovatívnych prístupov k spolupráci organizácií verejnej správy a MNO,
- predstavenie modelov a nástrojov finančného zabezpečenia spolupráce organizácií verejnej správy a MNO v kontexte toho, či ide o opakované všeobecne prospešné služby alebo generovanie a testovanie nových služieb,
- príklady riešenia prípadného konfliktu záujmov jednotlivcov, ktorí pôsobia v MNO, ale sú zároveň súčasťou politických orgánov organizácií verejnej správy (napr. miestneho zastupiteľstva),
- príklady konkrétnych metodík merania nákladov zabezpečovania všeobecne prospešných služieb,
- zrozumiteľné vysvetlenie aplikácie metodiky MEAT (most economically advantageous tender – ekonomicky najvýhodnejšia ponuka) v praxi aj spolu so vzorovými príkladmi aplikácie.

Výskum prebehol vďaka podpore z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu cez OP Efektívna verejná správa, realizovaného Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a konkrétne v rámci aktivity Služby vo verejnom záujme a mimovládne neziskové organizácie súvisiacich s implementáciou národného projektu „Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík II“.



2023



Tento dokument je financovaný z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu cez OP Efektívna verejná správa.