



ÚRAD SPLNOMOCNENCA
VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI



MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



Operačný program
Efektívna
verejná správa



Európska únia
Európsky sociálny fond

Na spolupráci záleží: Reflexia doterajšej spolupráce MNO a ÚOŠS vo formulovaní VP

Hana Mravcová, Tomáš Winkler

Názov výstupu: Na spolupráci záleží: Reflexia doterajšej spolupráce MNO a ÚOŠS vo formulovaní VP

Názov výstupu z opisu: Zhodnotenie prínosov participácie MNO na tvorbe a implementácii verejných politík

Zadávatel': Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

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

ITMS kód projektu: 314011CQM9

Operačný program: Efektívna verejná správa

Obdobie vyhotovenia /spracovania: marec 2022 – marec 2023

Na spolupráci záleží

Reflexia doterajšej spolupráce MNO a ÚOŠS vo
formulovaní VP

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

Hana Mravcová & Tomáš Winkler

Podakovanie

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

Zoznam skratiek

Ambrela - Platforma rozvojových organizácií - Ambrela

Komora MNO - Komora mimovládnych neziskových organizácií pri Rade vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie

MNO - mimovládna nezisková organizácia

MPK - medzirezortné pripomienkové konanie

MPSVR SR - Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

MV SR - Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

MZ SR - Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky

MZVaEZ - Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky

PDCO - Platforma dobrovoľníckych centier a organizácií

PPK - predbežné pripomienkové konanie

Rada MNO - Rada vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie

ÚOŠS - Ústredné orgány štátnej správy

ÚSV ROS - Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

VP - verejná/é politiky

VPK - vnútorné pripomienkové konanie

Slovník pojmov

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

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

Zástupcovia MNO sú jednak predstavitelia výkonných zložiek platforiem MNO alebo ich štatutári,, po druhé ide o zástupcov členských organizácií týchto platforiem v pozícii výkonnej zložky alebo štatutára organizácie.

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

² Viď zdôvodnenie v podkapitole *Výber skúmaných prípadov* na s. 12-13.

Zoznam tabuliek

Tabuľka č. 1 – Analyticko-výskumné kategórie

Tabuľka č. 2 – Výber platforiem

Tabuľka č. 3 – Výber tematicko-sektorových oblastí

Tabuľka č. 4 – Rozdelenie respondentov

Tabuľka č. 5 – Motivácia k zapojeniu sa MNO do formulovania VP

Tabuľka č. 6 – Motivácia zapojiť MNO do formulovania VP

Tabuľka č. 7 – Spôsob a kritériá výberu MNO do procesu formulovania VP

Tabuľka č. 8 – Rola Rady vlády pre MNO/Komory MNO vo formulovaní VP

Tabuľka č. 9 – Prínosy MNO v procese formulovania VP

Tabuľka č. 10 – Nedostatky a výzvy spolupráce medzi MNO a zástupcami ministerstiev vo formulovaní VP

Tabuľka č. 11 – Návrhy riešení nedostatkov a zlepšenia spolupráce medzi ministerstvami a MNO vo formulovaní VP

Obsah

1. Úvod	7
2. Teoretické ukotvenie výskumu	8
3. Ako sme postupovali?	10
3.1. Cieľ výskumu a výskumné otázky	10
3.2. Rámec pre analýzu	11
Kvalitatívna analýza	11
Výber skúmaných prípadov	12
Pološtrukturované rozhovory a výber respondentov	14
3.3. Limity výskumu	14
4. Čo sme zistili?	16
4.1. Spôsob účasti MNO pri formulovaní VP	16
4.2. Motivácia k zapojeniu MNO do formulovania VP	18
4.3. Spôsob a kritériá výberu MNO do procesu formulovania VP	21
4.4. Rola Rady vlády pre MNO/Komory MNO vo formulovaní VP	23
4.5. Prínosy MNO v procese formulovania VP	25
4.6. Fázy a úrovne spolupráce	26
4.7. Formy a modely spolupráce	27
4.8. Nedostatky a výzvy spolupráce medzi MNO a zástupcami ministerstiev vo formulovaní VP	30
4.9. Sebareflexia a vnímanie vlastných limitov	36
4.10. Návrhy riešení nedostatkov a zlepšenia spolupráce medzi ministerstvami a MNO vo formulovaní VP	37
5. Priestor na ďalšie skúmania	41
6. Záver	42
Zoznam zdrojov	45
Primárne zdroje	45
Rozhovory	45
Sekundárne zdroje	46

1. Úvod

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

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

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

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

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

2. Teoretické ukotvenie výskumu

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

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

Cyklus tvorby verejných politík⁹ predstavuje životný cyklus verejnej politiky v rámci politického systému štátu. Ako taký zahŕňa iniciatívny zámer, tvorbu a formulovanie podoby verejnej politiky, jej schválenie, monitoring a evaluáciu. Cyklus tvorby VP nemusí mať vždy konečnú fázu, keďže evaluácia môže vyústiť do prípadného preformulovania a revízie prijatých rozhodnutí – teda do fázy novej politickej iniciatívy. Z tohto hľadiska môžeme na cyklus tvorby VP nazerať aj ako na nikdy nekončiaci proces (viď napr. Dunn 1994: 15, Easton 1973: 30; Jann 1981: 17; Jenkins 1993 in Hill 1993: 40).

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

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

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

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

⁷ Pojem vláda v tomto prípade je vnímaná v širokom zmysle slova (Ibid.).

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

⁹ Z anglického *policy-making cycle*.

¹⁰ Z anglického *policy formulation*.

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

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

Pojmom **spolupráca** sledujeme **interakcie medzi zástupcami štátu a mimovládnyimi neziskovými organizáciami** (ďalej len MNO) v procese formulovania VP.¹⁴ Zahŕňa to výmenu a zdieľanie informácií, písanie a/alebo pripomienkovanie materiálov, účasť v pracovných skupinách, účasť na bilaterálnych/multilaterálnych stretnutiach alebo konzultovanie v rámci relevantných tematických oblastí. Samotný pojem spolupráca v našom chápaní nezahŕňa hodnotenie kvality interakcií, teda nevnímame ho v intenciách prívlastkov dobrá/zlá, kvalitná/nekvalitná a podobne.

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

¹³ Napríklad sa jedná o zamestnancov príslušných odborov a sekcií rezortov MZ SR či MPSVR SR; ďalej zamestnancov Inštitútu pre výskum práce a rodiny či napríklad odborníčku z Regionálneho úradu verejného zdravotníctva a ďalší.

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

3. Ako sme postupovali?

3.1. Cieľ výskumu a výskumné otázky

Cieľom výskumu je zistiť, ako zástupcovia MNO a ÚOŠS popisujú doterajšiu spoluprácu v procese formulovania verejných politík v troch vybraných oblastiach.

Výskumné otázky:

- 1. Ako zástupcovia MNO a ÚOŠS popisujú dôvody a proces vzniku spolupráce pri formulovaní verejných politík vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?**
 - Zámerom prvej výskumnej otázky je získanie prehľadu o tom ako a prečo tieto interakcie vznikajú – t. j. aké sú motivácie aktérov k nadviazaniu spolupráce, akým spôsobom spolupráca vzniká a na základe akých kritérií dochádza k výberu zapojených MNO zo strany tvorcov politík.
- 2. Aké formy a úrovne spolupráce identifikujú zástupcovia MNO a ÚOŠS pri formulovaní verejných politík vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?**
 - Druhá výskumná otázka analyzuje, aká je úloha MNO v tomto procese a do akej úrovne formulovania VP siahajú ich zapojenie (napr. výmena a zdieľanie informácií, zber dát, konzultovanie, pripomienkovanie, aktívna spoločná tvorba a iné). Zároveň sa výskumná otázka zameriava na možné modely spolupráce (napr. pracovné skupiny, okrúhle stoly, konzultačné fóra, atď.) a ich formy (napr. formalizované, neformalizované, otvorené, uzavreté, homogénne, heterogénne a pod.).
- 3. Aké výzvy a nedostatky identifikujú zástupcovia MNO a ÚOŠS pri realizovaní spolupráce pri formulovaní verejných politík tematicko-sektorových?**
 - Tretia výskumná otázka má za cieľ pomenovať výzvy a nedostatky, ktoré respondenti v rozhovoroch identifikovali v kontexte spolupráce medzi MNO a ÚOŠS pri formulovaní verejných politík.

3.2. Rámec pre analýzu

Kvalitatívna analýza

Spracovanie výskumných dát prebehlo prostredníctvom kvalitatívnej obsahovej analýzy.¹⁵ Predmetom analýzy boli doslovné prepisy pološtrukturovaných rozhovorov, pričom sme pri analýze postupovali induktívnym spôsobom – čiže sme naše závery extrahovali z nazbieraných dát.

Pre účely spracovania dát a následne zodpovedania výskumných otázok sme vypracovali rámec analytických kategórií (viď *Tabuľka 1*), ku ktorým sme hľadali odpovede zo získaných dát. Pri viacerých analytických kategóriách sme rozlišovali perspektívu zástupcov ÚOŠS a MNO, aby sme mohli v analýze kriticky reflektovať špecifiká a odlišnosti ich pozícií, resp. vzájomne verifikovať a overovať výroky respondentov. Postupovali sme tak z dôvodu, že rozhovory sa zameriavali nielen na zovšeobecnenú skúsenosť respondentov, ale aj na proces formulovania konkrétnej VP, na ktorú sme získali reflexiu z oboch strán. Finálnou fázou analýzy bolo formulovanie deskriptívneho a interpretačného súhrnu, ktorý prinášame v empirickej časti textu.

Cieľ výskumu		
Zistiť ako popisujú doterajšiu spoluprácu zástupcovia MNO a ÚOŠS pri formulovaní verejných politik vo vybraných oblastiach.		
Výskumné otázky	Analytické kategórie	Interpretácia analytických kategórií
Ako zástupcovia MNO a ÚOŠS popisujú dôvody a vznik spolupráce pri formulovaní verejných politik vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?	kanál účasti MNO pri formulovaní VP	Kategória analyzuje, či vstup a účasť MNO v procese formulovania VP prebieha individuálne alebo prostredníctvom platformy MNO (prip. s využitím iného kanálu). Zároveň sa zameriava na zdôvodnenie identifikovaného kanálu účasti MNO v procese formulovania VP.
	motivácia k zapojeniu sa MNO do formulovania VP	Kategória analyzuje, čo motivuje zástupcov MNO do spolupráce s ministerstvami pri formulovaní VP.
	motivácia k zapojeniu MNO do formulovania VP	Kategória analyzuje, čo motivuje ÚOŠS k zapojeniu MNO do procesu formulovania VP.
	spôsob a kritériá výberu MNO do formulovania VP	Kategória analyzuje, akým spôsobom a na základe akých kritérií ÚOŠS postupujú pri výbere MNO zapojených do procesu formulovania VP.
Aké formy a úrovne spolupráce identifikujú zástupcovia MNO a ÚOŠS pri formulovaní verejných politik vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?	rola Rady vlády pre MNO/Komory MNO pri formulovaní VP	Kategória analyzuje, akú rolu majú Rada vlády pre MNO a Komora MNO pri vzniku a priebehu spolupráce medzi MNO a ÚOŠS v procese formulovania VP.
	fáza a úroveň zapojenia MNO do formulovania VP	Kategória analyzuje v akej fáze formulovania VP vstupujú MNO do spolupráce s ÚOŠS, aká je ich úloha v tomto procese a do akej úrovne formulovania VP siaha ich zapojenie (napr. výmena a zdieľanie informácií, zber dát, konzultovanie, pripomienkovanie, aktívna spoločná tvorba VP a iné).
Aké výzvy a nedostatky identifikujú zástupcovia MNO a ÚOŠS pri realizovaní spolupráce v procese formulovania verejných politik vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?	formy a modely interakcií pri formulovaní VP	Kategória analyzuje akými formami (napr. formalizovaná, neformálna, otvorená, uzavretá, homogénna, heterogénna a pod.) a modelmi (napr. pracovné skupiny, okrúhle stoly, konzultačné fóra, atď.) z procesného hľadiska prebieha vzájomná spolupráca medzi MNO a ÚOŠS pri formulovaní VP.
	výzvy, nedostatky a prekážky vzájomnej spolupráce pri formulovaní VP	Kategória analyzuje výzvy, nedostatky a prekážky v rámci spolupráce MNO a ÚOŠS pri formulovaní VP.
	návrhy na riešenie nedostatkov a na skvalitnenie spolupráce pri formulovaní VP	Kategória analyzuje identifikované návrhy na riešenie nedostatkov a na skvalitnenie spolupráce medzi MNO a ÚOŠS v procese formulovania VP.
Aké výzvy a nedostatky identifikujú zástupcovia MNO a ÚOŠS pri realizovaní spolupráce v procese formulovania verejných politik vo vybraných tematicko-sektorových oblastiach?	sebareflexia a ponaučenie z pohľadu MNO (len informácie relevantné k procesu formulovania VP)	Kategória analyzuje vlastné reflektované limity, sebareflexiu a ponaučenie smerom do budúcnosti pri spolupráci MNO a ÚOŠS v procese formulovania VP.
	Prierezová analytická kategória	prínosy MNO v procese formulovania VP

Pracovná verzia Tabuľka 1 – Analyticko-výskumné kategórie, vlastné spracovanie.

¹⁵ Pre viac informácií o kvalitatívnej obsahovej analýze viď napr.: Mayring (2014), Guest - MacQueen - Namey (2012), Krippendorff (2004).

Výber skúmaných prípadov

Pre výber tematicko-sektorových oblastí, v ktorých sa venujeme spolupráci ÚOŠS a zástupcov MNO, je v prvom kroku dôležité identifikovať platformy MNO, ktoré v rámci formulovania verejných politík interagujú s rezortmi. Nosná tematická oblasť ich pôsobenia¹⁶ následne definuje rámec pre zvolené skúmané oblasti.

Podmienkou pre výber platform MNO je členstvo v Komore MNO pri Rade vlády pre MNO.¹⁷ Táto špecifikácia vyplýva z faktu, že Rada vlády pre MNO ako poradný orgán predstavuje jediný inštitucionalizovaný mechanizmus spolupráce¹⁸ medzi zástupcami štátu a formálne zvolených, a/alebo menovaných zástupcov MNO. Na základe toho predpokladáme, že členské platformy Komory MNO majú prinajmenšom nadviazané kontakty so štátom, prípadne sa tieto kontakty pretavili do dlhodobějších vzájomných vzťahov pri formulovaní verejných politík.

Nakoľko Komoru MNO tvorí dvadsaťštyri platform, bolo potrebné určiť merateľné kritéria pre výber troch aktívnych platform MNO, u ktorých dochádza k spolupráci s ÚOŠS. Kritéria výberu týchto platform sú nasledovné:

- **Aktivita v Rade vlády pre MNO a v Komore MNO:** pravidelná účasť a zapájanie sa na zasadnutiach;¹⁹
- **existencia interakcií so štátom pri realizácii verejných politík:** tlačové správy o stretnutiach so zástupcami ÚOŠS, verejné výzvy adresované ÚOŠS, zverejnené návrhy legislatívy na webe, pripomienkovanie legislatívy, petície a podobne;²⁰
- **existencia vnútorných mechanizmov riadenia a spolurozhodovania v rámci platform ako predpoklad pre interakcie so štátom:** vnútorná interakcia medzi členskou základňou a vedením platformy, existencia výkonných a pracovných orgánov, pravidelné zasadnutia členov, a pod.;²¹
- **transparentnosť a informovanie o činnosti:** zverejňovanie zoznamu členov, vykazovanie činnosti (zápisy zo stretnutí členskej základne, respektíve výkonnej zložky), správy o činnosti a pod.;²²
- **členstvo v nadnárodnej sieti.**²³

¹⁶ Nosnú tematickú oblasť ich pôsobenia sme určili na základe štatútu platform MNO a následne vyšpecifikovali v komunikácii s ich zástupcami.

¹⁷ [Zoznam členov Rady vlády pre MNO](#) (citované 2023-03-10).

¹⁸ Rada vlády pre MNO je poradným orgánom vlády, ktorý vo svojom štatúte upravuje spoluprácu medzi zástupcami MNO a zástupcami verejnej správy.

¹⁹ Na základe konzultácie s v tom čase úradujúcou tajomníčkou Rady vlády pre MNO a prezenčných listín zo zasadnutí Rady.

²⁰ Na základe rešerše webov.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

Z hľadiska hodnotenia a výberu konečného zoznamu platforiem a následne troch skúmaných tematicko-sektorových oblastí, kritérium *aktivity v Rade vlády pre MNO a v Komore MNO* pre nás predstavovalo východiskový meradlo, na základe ktorého sme prvotne redukovali počet hodnotených platforiem v Komore MNO. Vďaka tomu sme vyseletovali jedenásť aktívnych platforiem a tie sme ďalej posudzovali podľa zvyšných kritérií.

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

*Pracovná verzia Tabuľka 2 – Výber platforiem, vlastné spracovanie.*²⁴

Na základe hodnotenia sledovaných kritérií sme vybrali nasledovné platformy MNO, ktorých tematické zameranie zadefinovalo tri skúmané tematicko-sektorové oblasti (viď *Tabuľka 3*):

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

Pracovná verzia Tabuľka 3 – Výber tematicko-sektorových oblastí, vlastné spracovanie.

²⁴ V *Tabuľke 2* možno vidieť, že Asociácia telovýchovných jednôt a klubov SR (ďalej len Asociácia) a Slovenský Červený kríž získali čiastkové hodnotenie len v prípade prvého kritéria. Pri Asociácii sme neudelovali zvyšné body, nakoľko z dostupných zdrojov nebolo možné získať potrebné informácie vzťahujúce sa k definovaným kritériám. V prípade Slovenského červeného kríža sme ďalej nehodnotili stanovené parametre, keďže táto organizácia je zriaďovaná podľa osobitného zákona, a ako taká nezapadá do rámca zvyšných platforiem. Ak by sme tento fakt ignorovali, mohlo by dôjsť ku skresleniu získaných a analyzovaných dát a teda aj ku skresleniu konečných výstupov. Pokiaľ ide o Platformu dobrovoľníckych centier a organizácií (ďalej len PDCO), napriek tomu, že jednotlivé kritéria boli posudzované, nezradili sme ju do konečného zoznamu platforiem pre výber tematicko-sektorových oblastí VP, keďže s PDCO sme uskutočnili pilotné testovanie pološtrukturovaných rozhovorov (viac k pološtrukturovaným rozhovorom nižšie).

Pološtruktúrované rozhovory a výber respondentov

Pre realizáciu výskumu bolo kľúčovým krokom výber respondentov do pološtruktúrovaných rozhovorov, ktoré pre *policy analysis* predstavujú hlavný zdroj dát. Vzhľadom na rôznorodosť vybraných respondentov²⁵ sme vypracovali tri verzie protokolov pološtruktúrovaných rozhovorov. Zaradenie, profily a počet respondentov sú nasledovné:

Zaradenie respondenta	profil respondenta	počet respondentov
platformy MNO	zástupca/kyňa platformy: <i>štatutár, respektíve výkonný riaditeľ/riaditeľka a pod;</i> <i>identifikovaný na základe výberu platforiem(vid' Tabuľka 1)</i>	3
členské organizácie/ pozorovatelia	zástupca/kyňa MNO: <i>štatutár, respektíve výkonný riaditeľ/riaditeľka a pod;</i> <i>identifikovaný na základe odporúčania zástupcu platformy*</i>	9
ÚOŠS	zástupca/kyna ÚOŠS a im príslušných organizácií; <i>identifikovaný na základe rozhovorov s respondentami z platforiem a členských organizácií</i>	11

***podmienkou výberu je podieľanie sa členskej organizácie na živote a aktivitách platformy, a tiež aktívne zapájanie sa do formulovania VP na základe dostupných zdrojov a informácií od zástupcov platforiem.²⁶**

Pracovná verzia Tabuľka 4 – Rozdelenie respondentov, vlastné spracovanie.

3.3. Limity výskumu

S cieľom dosiahnutia objektívneho porozumenia skúmaného problému je na mieste transparentne popísať limity nášho *policy analysis* výskumu.

Ako už bolo uvedené, pri našom skúmaní sme sa vydali kvalitatívnou cestou, čomu sme patrične prispôbili aj zvolené metódy. Okrem zamerania sa na tri do istej miery tematicky ohraničené oblasti verejných politík, sme našu pozornosť upriamili na fázu formulovania verejných politík. Nesústredili sme sa teda na ďalšie fázy cyklu tvorby verejných politík – implementáciu, monitoring či evaluáciu. Avšak, je nutné zdôrazniť, že jednotlivé fázy sa nedajú striktne oddeliť a vnímame ich v prizme *policy*

²⁵ Ako vidno v Tabuľke 4, jednotlivé verzie protokolu rozhovoru boli zamerané na rozhovory so zástupcami platforiem MNO, so zástupcami ich členských organizácií a s reprezentantmi ÚOŠS.

²⁶ Verejné výzvy adresované ÚOŠS, zverejnené návrhy legislatívy na webe, pripomienkovanie legislatívy, petície a pod.

analysis za fluidné a vzájomne prepojené. Náš výskum však predstavuje prvý krok k hlbšiemu poznaniu danej problematiky, ktorý do budúcnosti otvára priestor pre analyzovanie aj ďalších tematicko-sektorových oblastí či iných fáz cyklu tvorby verejnej politiky.²⁷ **V súvislosti s tým interpretujeme dáta, a z nich vyplývajúce zistenia, v hraniciach vymedzeného rámca, teda ako reflexiu existujúcej praxe z pohľadu respondentov vo vymedzených troch tematicko-sektorových oblastiach.** Netvrdíme však, že reflexia praxe pri príbuzných či viac vzdialených politikách sa diametrálne líši, alebo je naopak veľmi podobná.

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

Mieru prípadného skreslenia vyplývajúceho zo získaných dát sme eliminovali prostredníctvom kritického posúdenia získaných dát, a čiastočne sme ich overovali aj v procese spracovania. Taktiež, vďaka rozhovorom s oboma stranami – MNO a ÚOŠS – sme mohli porovnať a objektívne vyhodnotiť prípadné rozporujúce sa informácie súvisiace s procesom formulovania a vecným obsahom predmetných verejných politik. Súčasťou eliminácie skreslenia bol aj *desk research* pôsobenia ÚOŠS a MNO, a tiež v tom čase aktuálnych legislatívnych i nelegislatívnych iniciatív v pôsobnosti oslovených respondentov a ich domovských organizácií.

²⁷ Z anglického *policy-making cycle*. Pre viac informácií pozri napr. Fiala and Schubert (2009: 55-65), Jann (1981).

4. Čo sme zistili?²⁸

4.1. Spôsob účasti MNO pri formulovaní VP²⁹

Analyzujeme, či vstup a účasť MNO v procese formulovania VP prebieha individuálne alebo prostredníctvom strešnej organizácie (príp. s využitím iného kanálu). Zároveň sa zameriavame na zdôvodnenie identifikovaného spôsobu účasti MNO v procese formulovania VP.

Pracovná verzia Grafika 1- Kanál účasti MNO pri formulovaní VP.

Členské organizácie platforiem MNO pri účasti v procese formulovania verejných politík **využívajú oba spôsoby účasti - vstupujú do formulovania VP prostredníctvom platforiem MNO a/alebo individuálne po vlastnej linke**, teda “napriamo”. Dôležitými faktormi, ktoré ovplyvňujú spôsob vstupu MNO do formulovania VP, sú **téma VP a účel**, za ktorým prebieha interakcia s rezortom.

MNO napriamo interagujú s ministerstvami v prípadoch, keď majú **vytvorené individuálne vzťahy s tvorcami verejných politík v ich primárnych témach**, ku ktorým vedú poskytnúť relevantné vstupy v podobe dát a expertízy alebo vtedy, **keď to považujú za strategicky priechodnejšie** vzhľadom na dosiahnutie svojho cieľa.³⁰ V oblasti zdravotníctva hrá rolu aj **úzka vymedzenosť témy**. V prípade úzko profilovanej verejnej politiky, ktorá sa dotýka špecifických zriedkavých ochorení, patientske organizácie preferujú individuálny spôsob interakcie s rezortmi, keďže pomoc platformy by v takomto prípade bola skôr zbytočná vzhľadom na širšie zameranie strešných organizácií a súčasne ojedinelosť expertízy v oblasti zriedkavých ochorení.

Respondenti z členských organizácií z vybraných platforiem uviedli, že prostredníctvom strešnej organizácie vstupujú do formulovania VP pri **poskytovaní vstupov z praxe** na základe požiadavky ministerstiev voči platformám MNO alebo pri snahe **znásobiť tlak voči tvorcom VP s cieľom presadenia svojich návrhov**. Organizácie za týmto účelom môžu využívať aj inú sieť organizácií ako je ich “domovská” platforma.³¹ Navyše v oblasti zdravotníctva, MNO vnímajú, že prostredníctvom platforiem majú **jednoduchší prístup k tvorcom verejných politík**. Rozvojová spolupráca je zase príkladom oblasti v ktorej je **prítomný silný aktér strešnej organizácie**, ktorá primárne pokrýva

²⁸ Zistenia vychádzajú z kvalitatívnej analýzy pološtrukturovaných rozhovorov s respondentmi R1-R23.

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

³⁰ “Ak vieme, že daný človek má alergiu na Sociofórum, tak ich radšej oslovím pod svojim vlastným menom.” (Zástupca/kyňa MNO)

³¹ Keď sa má vyjednávať alebo niečo presadiť, tak postupujeme skôr ako sieť organizácií, prípadne. cez inú strešnú org. (Zástupca/kyňa MNO)

interakcie s rezortom zahraničných vecí a európskych záležitostí, v dôsledku čoho je priestor pre individuálne interakcie limitovaný.

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

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

Záver a odporúčania

Zo zistení vyplýva, že MNO volia spôsob vstupu do spolupráce s ministerstvami na základe konkrétneho účelu zúčastniť sa procesu formulovania VP. Kľúčovým faktorom je tiež povaha verejnej politiky, t. j. či ide o širšie alebo užšie profilovanú politiku. Je zrejmé, že výber spôsobu vstupu do VP je organický a má svoju relevanciu z hľadiska efektívnosti a kvality spolupráce oboch strán. MNO si samé dokážu vyhodnotiť, kedy a za akých podmienok je výhodné interagovať s tvorcami verejných politik “napriamo”, teda bez využitia platformy, a kedy je naopak efektívnejšie sa z hľadiska dosiahnutia stanovených cieľov na ňu obrátiť.

Relevanciu oboch spôsobov vstupu do spolupráce si uvedomujú aj zástupcovia ministerstiev. Vyplýva to z výpovedí respondentov z MNO, ktorí uviedli, že tvorcovia VP sami vytvárajú podmienky pre vstup organizácii prostredníctvom platformy, a to v prípade, ak je zámerom tvorcov politik získať širší a komplexnejší balík vstupov z praxe. V takom prípade je pre tvorcov jednoduchšie a efektívnejšie osloviť strešnú organizáciu, než kontaktovať MNO jednotlivo.

Možné riziká však vnímame v prípade existencie silnej strešnej organizácie v kombinácii s absenciou interakcií medzi ÚOŠS a MNO, ktoré nie sú súčasťou platformy MNO, ako je to napríklad v prípade rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci. Za takýchto podmienok môže dôjsť k eliminácii prístupu istej časti MNO do formulovania VP, ktoré stoja mimo strešnú organizáciu. To v konečnom dôsledku môže mať negatívny vplyv na kvalitu verejných politik, keďže ministerstvá sa takto môžu ochudobňovať o dôležité vstupy a kapacity. Odporúčame preto rezortom si dôsledne zmapovať aktérov z mimovládneho neziskového sektora v ich tematicko-sektorových oblastiach, a zároveň vytvárať podmienky pre zapojenie aj tých MNO, ktoré vypadávajú z portfólia existujúcich sietí platforiem.

4.2. Motivácia k zapojeniu MNO do formulovania VP

Z pohľadu MNO

Analyzujeme, čo motivuje zástupcov MNO do spolupráce s ÚOŠS pri formulovaní VP.

Pracovná verzia Grafika 2, vlastné spracovanie.

Medzi kľúčové motivácie MNO k zapájaniu sa do formulovania VP respondenti identifikovali: **absenciu verejnej politiky v danej oblasti**, respektíve snahu upriamiť pozornosť na nedostatočne pokryté témy; **záujem skvalitniť prostredie a podobu verejných politík** prostredníctvom konštruktívnej spätnej väzby a účasti v odbornej diskusii; **zabezpečiť prenos poznatkov z praxe**; **zosúladiť verejnú politiku s aplikačnou praxou a ovplyvniť podobu VP v prospech občanov**. Tieto dôvody rovnako akcentovali respondenti naprieč oslovenými platformami MNO ako aj ich členskými organizáciami.

Ako ďalšie motivácie pre vstup MNO do formulovania VP, ktoré sa špecificky objavili v oblasti **rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci**, možno spomenúť **posilnenie systému financovania MNO** v snahe odľahčiť ekonomické dopady na MNO v dôsledku pandémie koronavírusu;³² a tiež **podpora naplňania medzinárodných záväzkov** s cieľom posilnenia vnímania SR ako zodpovedného partnera na medzinárodnom fóre.³³

motivácia MNO k zapojeniu do formulovania VP Z POHĽADU MNO	
prierezové motivácie	rozvojová spolupráca, humanitárna pomoc
upriamiť pozornosť na nedostatočne nastavené oblasti/ absencia politiky (krízová intervencia, téma bývania, integrácia utečencov)	posilnenie systému financovania MNO
skvalitniť prostredie danej oblasti a podobu verejnej politiky cez poskytnutie konštruktívnej spätnej väzby a účasťou v odbornej diskusii	naplňanie medzinárodných záväzkov
prenos poznatkov z praxe	
zosúladiť nastavenie verejnej politiky s aplikačnou praxou	
ovplyvniť systém v prospech konečného užívateľa výhod	

Pracovná verzia Tabuľka 5 – Motivácia k zapojeniu sa MNO do formulovania VP, vlastné spracovanie.

“Nás motivujú a ženú požiadavky zo strany pacientov, ktoré sa valia, alebo problémy, s ktorými nás obsypávajú. Snažíme sa ich nejako požiť, spracovať a dopytovať sa konkrétneho ministerstva. Čiže to

³² “Pri zákone o rozvojovej spolupráci bolo motiváciou, aby sme znížili alebo úplne odstránili aspoň dočasne povinnosť spolufinancovať desiatimi percentami projekty, ktoré sú financované zo štátneho rozpočtu. Tak to bola motivácia s cieľom odľahčiť ekonomické dopady na mimovládky, ktoré robia rozvojovú spoluprácu, a ktoré kvôli covidu-19 na ne dopadli.” (Zástupca/kyňa MNO)

³³ “Motivácia je tá – keď to poviem úplne, že taký ten... – na tom najvyššom stupienku asi je to, aby Slovenská republika bola zodpovedný partner na medzinárodnej scéne.” (Zástupca/kyňa MNO)

je taká privalová vlna. To, čo ide od spodu, tak sa cez nás prevalí a my sa snažíme tomu otvoriť dvere a privalovú vlnu pustiť ďalej a nejakým spôsobom spracovať.” (Zástupca/kyňa MNO)

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

Z pohľadu ministerstiev

Analyzujeme, čo motivuje ÚOŠS k zapojeniu MNO do procesu formulovania VP.

Pracovná verzia Grafika 3, vlastné spracovanie.

Ak sa na motivácie zapájania MNO do formulovania verejných politík pozrieme z pohľadu tvorcov politík, tak nimi akcentované motivácie možno zlúčiť do troch klastrov. V prvom prípade sa motivácia rezortov spája so získaním a maximalizáciou **vstupov**. Napríklad ide o **potrebu nadobudnúť odborné znalosti z praxe a poznanie terénu**, v ktorom sú VP implementované. Druhý klaser motivácii sa viaže k **podobe výstupov**. Sem môžeme zaradiť napríklad **potrebu zaistiť kvalitu** alebo **vykonateľnosť verejnej politiky**³⁴ prostredníctvom zapojenia MNO to formulovania politík.

Tretí identifikovaný klaster motivácií sa viaže k **aktérom** verejnej politiky. Na jednej strane ide o záujem **viest' diskusiu so zainteresovanými aktérmi z mimovládneho sektora**. Na strane druhej tvorcovia politík akcentujú zaistenie **akceptácie konečnej podoby verejnej politiky zainteresovanými aktérmi** prostredníctvom zabezpečenia ich účasti v procese formulovania VP.

Motivácia zapojiť MNO do formulovania VP	
vstupy	získať odborné poznanie z praxe
	nadobudnúť znalosť terénneho prostredia
podoba výstupu	zaistiť kvalitu výstupu
	zaistiť vykonateľnosť verejnej politiky
akéri	viest' diskusiu so zainteresovanými aktérmi
	zaistiť akceptáciu výstupu medzi zainteresovanými aktérmi

Pracovná verzia Tabuľka 6 – Motivácia zapojiť MNO do formulovania VP, vlastné spracovanie.

³⁴ Teda možnosť aplikovať a implementovať VP v konkrétnom tematicko-sektorovom prostredí.

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

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

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

Záver a odporúčania

Zo zistení jednoznačne vyplýva, že obe strany si uvedomujú pridanú hodnotu a dôležitosť vzájomnej spolupráce v procese formulovania politík. Kým MNO sa legitímne usilujú o plnenie svojich vízií a cieľov, a o ktorých realizáciu sa snažia v prospech občanov, ministerstvá, na strane druhej, vnímajú ich prítomnosť v procese formulovania VP ako nevyhnutnú v rámci posilňovania odborných kapacít a získavania vstupov priamo z terénu.

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

4.3. Spôsob a kritériá výberu MNO do procesu formulovania VP

Analyzujeme, akým spôsobom a na základe akých kritérií ÚOŠS postupujú pri výbere MNO zapojených do procesu formulovania VP.

Pracovná verzia Grafika 4, vlastné spracovanie.

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

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

Kritéria výberu ďalej dopĺňajú alebo špecifikujú profil aktérov, ktorí sa zúčastňujú formulovania VP. Z analýzy rozhovorov vyplýva, že tvorcovia politik považujú za kľúčové nasledovné kritéria: **expertíza MNO a pôsobnosť v predmetnej tematickej oblasti** a **širší tematický záber MNO**. To potvrdzuje aj výpoveď respondentov ohľadne inklinácii tvorcov politik osloviť skôr platformy MNO, ak v danej oblasti nejaká pôsobí. Dôležitým kritériom je tiež **funkčnosť MNO** – v zmysle reálneho napĺňania svojich aktivít a schopnosti interagovať s ministerstvami.

Spôsob a kritériá výberu MNO do procesu formulovania VP				
spôsob výberu	priamo	existujúca znalosť a prehľad MNO aktérov	kritéria výberu	expertíza a pôsobnosť MNO v oblasti
		prenesená skúsenosť s MNO aktérmi		širší tematický záber MNO
	sprostredkovne	odporúčania od MNO		funkčnosť MNO
		delegovanie výberu MNO na strešnú organizáciu		

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

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

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

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

Záver a odporúčania

Adekvátne zvolené spôsoby výberu MNO, ako aj ďalších stakeholderov uľahčujú výber relevantných aktérov v procese formulovania politík. Okrem určenia vhodného spôsobu výberu, odporúčame tvorcom verejných politík sa detailnejšie zamerať aj na špecifikovanie kritérií, ktoré by účastníci procesu mali spĺňať. Spôsob výberu a kritéria by mali adekvátne korešpondovať s cieľmi procesu formulovania VP, ale i s povahou pripravovanej verejnej politiky. V procese formulovania VP nie je potrebné zahrnúť široké masy aktérov, ale je vhodné sústrediť sa na aktérov, ktorí spĺňajú zadané kritéria zo strany tvorcov politík.

Tvorcov VP odporúčame pracovať s dokumentom *Participatívny spis*,³⁵ ktorý obsahuje komplexný návod pre výber a triedenie aktérov v rámci participatívneho formulovania verejných politík.

³⁵ V súčasnosti Národný projekt Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík 2 pripravuje finálnu verziu znenia *Participatívneho spisu*. Po vypublicovaní bude dostupný na stránke ÚSV ROS v sekcii [Národný projekt Participácia 2](#).

4.4. Rola Rady vlády pre MNO/Komory MNO vo formulovaní VP

Analyzujeme, akú rolu má Rada vlády pre MNO/Komora MNO pri vzniku a priebehu spolupráce medzi MNO a ministerstvami vo formulovaní VP.

Pracovná verzia Grafika 5, vlastné spracovanie.

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

Rada pre MNO, respektíve jej organizačná súčasť – Komora MNO, zohráva úlohu predovšetkým v úzko ohraničených otázkach týkajúcich sa **financovania MNO a podmienok nastavenia fungovania mimovládneho neziskového sektora** ako takého.

Z pohľadu tvorcov politik prevažne rezonovala **nevedomosť o existencii poradného orgánu vlády**, respektíve, aj keď zástupcovia rezortov o jej existencii vedeli, neidentifikovali žiadne príklady, kedy by Radu/Komoru využili pri spolupráci s MNO. Platí to aj v prípade výpovedí respondentov z MNO a platforiem MNO. Jedinou výnimkou je oblasť eurofondov, kde existuje rozpracovaný systém spolupráce a partnerstva medzi štátom a MNO prostredníctvom *Pracovnej skupiny Partnerstvo pre politiku súdržnosti 2020+*, ktorého súčasťou je aj Rada/Komora.³⁶

Rola Rady vlády pre MNO/Komory MNO pri formulovaní VP	nevedomosť o Rade pre MNO/Komore MNO
	absencia role Rady pre MNO/Komory MNO pri tematických oblastiach
	minimálna rola Rady pre MNO/Komory MNO pri tematických oblastiach
	rola Rady vlády pre MNO/Komory MNO v otázkach fungovania MNO sektora

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

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

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

³⁶ Viac informácií o Pracovnej skupine Partnerstvo pre politiku súdržnosti 2020+ dostupné [tu](#).

Záver a odporúčania

Rola Rady vlády pre MNO, respektíve jej organizačnej jednotky Komory MNO je pri formulovaní tematicko-sektorových oblastí VP minimálna, čo vyplýva z výpovedí zástupcov MNO i tvorcov politik. Naopak, existujúci model, v ktorom dominujú platformy MNO v tematicko-sektorových VP pri interakciách s ÚOŠS je pozitívne hodnotený a z oboch strán preferovaný. Z tohto hľadiska nie je potrebné, aby Rada pre MNO posilnila svoju rolu v procese formulovania tematicko-sektorových VP.

Otázne je zapájanie MNO, ktoré nie sú členmi žiadnej z členských platforiem Rady pre MNO/ Komory MNO. Je žiaduce zamyslieť sa nad mechanizmom, ako efektívne prepojiť ministerstvá s organizáciami, ktoré vypadávajú zo siete existujúcich platforiem a nefigurujú ani na “zozname MNO aktérov” u tvorcov politik. Priestor vidíme najmä v práci a aktívnom prístupe rezortov pri vytváraní si máp a zoznamov MNO v tematicko-sektorových oblastiach. Riešením môže byť aj vytváranie neformálnych podujatí organizovaných rezortmi s cieľom prepájať aktérov naprieč tematickými oblasťami a sektormi.

4.5. Prínosy MNO v procese formulovania VP

Analyzujeme prínosy zapájania MNO do procesu formulovania VP.

Pracovná verzia Grafika 6, vlastné spracovanie.

Medzi najviac akcentované prínosy MNO v procese formulovania VP, ktoré uvádzali respondenti, patrí **poskytnutie informácií a prenos inovácií**. Prostredníctvom zapojenia MNO môžu rezorty získať prístup k jedinečným dátam z aplikačnej praxe, s ktorými organizácie operujú vďaka realizácií aktivít v tematicko-sektorovej oblasti. MNO sú tiež otvorené novým prístupom, čo umožňuje vytváranie a následné testovanie inovatívnych riešení. Taktiež sú **zdrojom odborných poznatkov a skúseností priamo z terénu**. Ich účasť pri tvorbe VP má preto pozitívny vplyv na kvalitu verejnej politiky.

Významnú rolu majú MNO aj pri **prenose podnetov priamo z prostredia**, ktoré verejné politiky adresujú. Zároveň dokážu **flexibilne reagovať na vývoj v prostredí**, čo im umožňuje promptne **formulovať potreby aktérov** v danej tematicko-sektorovej oblasti. Svoju účasť pri formulovaní VP využívajú na **iniciovanie návrhov a zlepšenie existujúcich verejných politík**, keďže monitorujú aktuálny stav a dopad opatrení. Následne upriamujú pozornosť na nedostatky, čím vytvárajú tlak na tvorcov politík, aby sa nimi zaoberali.

MNO považujú za prínos svojej účasti vo formulovaní politík aj **prepájanie jednotlivých rezortov** pri prierezových verejných politikách, čo môže pozitívne vplyvať na ešte stále prítomný rezortizmus v ÚOŠS. Tvorcovia politík si na druhej strane uvedomujú, že účasť MNO má priamy či sekundárny vplyv na **akceptáciu konečnej podoby verejnej politiky**, a tiež minimalizáciu výdavkov.

prínos MNO v procese tvorby VP	zdroj informácií a inovácií
	zdroj odbornosti a terénnej praxe
	kanál transferu podnetov z prostredia
	schopnosť flexibilne reagovať a formulovať potreby sektora
	iniciácia zlepšenia a nových úprav
	prepájanie rezortov v prierezových/nadrezortných témach
	akceptácia konečnej podoby verejnej politiky

Pracovná verzia Tabuľky 9 – Prínosy MNO v procese formulovania VP, vlastné spracovanie.

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

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

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

4.6. Fázy a úrovne spolupráce

Analyzujeme v akej fáze formulovania VP vstupujú MNO do spolupráce s ÚOŠS, aká je ich úloha v tomto procese a do akej úrovne formulovania VP siaha ich zapojenie (napr. výmena a zdieľanie informácií, zber dát, konzultovanie, pripomienkovanie, aktívna spoločná tvorba VP a iné).

Pracovná verzia Grafika 7, vlastné spracovanie.

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

Ďalšou úrovňou zapojenia je scenár, kedy zástupcovia MNO a ministerstiev **spoločne formulujú znenie VP**. V takomto prípade sa MNO zúčastňujú procesu od začiatku a majú preto väčší dosah na konečnú podobu VP. Zároveň ide o podobu spolupráce, ktorá v porovnaní s pripomienkovaním prináša väčšie nároky na MNO v podobe času, ľudských kapacít a expertízy. Oproti pripomienkovaniu už vytvoreného draftu VP ide o menej častý scenár. Dochádza k nemu vtedy, ak ministerstvo považuje danú MNO za rešpektovaného partnera, čo vyplýva najmä z existencie dlhodobej spolupráce a z odbornosti a prehľadu MNO o danej téme. Počas výskumu sme zachytili aj prípady, kedy zástupcovia MNO boli prítomní v procese formulovania VP v roli expertov, pri tomto scenári však nezastupovali záujmy svojej organizácie, ale zúčastňovali sa procesu ako experti-jednotlivci.

Identifikovali sme aj úroveň zapojenia MNO, ktorá úzko súvisí s pripomienkovaním či spoločným formulovaním znenia VP. Ide o **poskytnutie vstupov** do uvedených procesov zo strany MNO a to najmä **v podobe zdieľania dát a informácií z aplikačnej praxe či spolupráce na podkladovom materiáli pre pracovnú skupinu**. Táto úroveň spolupráce prebieha väčšinou prostredníctvom individuálnej komunikácie a vzniká z iniciatívy MNO. Je výsledkom dlhodobejšieho úsilia MNO o ovplyvňovanie podoby VP, o ktorej budeme písať v nasledujúcej kapitole. Hranice medzi touto uvedenou úrovňou a prvými dvoma, t. j. pripomienkovaním a spoločným formulovaním podoby VP, nie sú pevné. To znamená, že MNO poskytujúce “vstupné” informácie, dáta a podklady, býva následne zapojená aj do pripomienkovania alebo spoločného formulovania pripravovanej VP.

4.7. Formy a modely spolupráce

Analyzujeme akými formami (napr. formalizovaná, neformálna, otvorená, uzavretá, homogénna, heterogénna a pod.) a modelmi (napr. pracovné skupiny, okrúhle stoly, konzultačné fóra, atď.) z procesného hľadiska prebieha vzájomná spolupráca medzi MNO a ÚOŠS pri formulovaní VP.

Pracovná verzia Grafika 8, vlastné spracovanie.

Jednoznačne prevládajúcim modelom spolupráce MNO a ministerstiev pri formulovaní VP sú **pracovné skupiny**, ktorých fungovanie sa líši podľa miery formalizácie. Činnosť **formalizovaných pracovných skupín** je definovaný štatútom, ktorý upravuje ich pôsobnosť, zloženie, postup a pravidlá práce a podobu výstupov. Členovia formalizovaných pracovných skupín sú zapájaní prostredníctvom menovacieho dekrétu. Z výpovedí respondentov vyplynulo, že hlavným kritériom výberu MNO do formalizovaných pracovných skupín je **reprezentatívnosť**. Preto je pre formalizované pracovné skupiny typická účasť platformami MNO, ktoré združujú viac organizácií pôsobiacich v danej tematickej oblasti. Z hľadiska výberu aktérov bol identifikovaný aj spôsob delegovanej nominácie, pri ktorom sa do pracovnej skupiny vyberajú strešné organizácie, ktoré sú požiadané o nomináciu svojich zástupcov.

V prípade **neformalizovaných pracovných skupín** je nominačný proces menej štruktúrovaný a formalizovaný. Analýza ukázala, že výber aktérov do neformálnych pracovných skupín sa najčastejšie deje **na základe existujúcich vzťahov a predchádzajúcej dobrej skúsenosti pri spolupráci**. Pod dobrou skúsenosťou v kontexte formulovania VP chápajú tvorcovia politik najmä expertízu a kvalitu vstupov zo strany MNO a rýchlosť a efektívnosť komunikácie.

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

Nezávisle od pracovných skupín a ďalších opisovaných modelov prebieha medzi zástupcami MNO a ministerstvami aj **neformálna komunikácia**.³⁷ Tá zahŕňa e-mailovú komunikáciu a stretnutia, ktoré prebiehajú väčšinou individuálne medzi zástupcami MNO a zamestnancami ministerstiev. Na základe analýzy možno zovšeobecniť, že neformálna komunikácia je väčšinou iniciovaná zástupcami MNO, ktorí oslovujú ministerstvá³⁸ s podnetmi súvisiacimi so svojimi agendami a tematickým zameraním. Predmetom týchto stretnutí je snaha o ovplyvňovanie podoby VP prostredníctvom komunikovania potrieb a záujmov, prinášania návrhov či upriamovania pozornosti na nedostatky vo VP. V téme rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci dochádza k pravidelným stretnutiam medzi MZVaEZ SR a Ambrelou: platformou rozvojových organizácií, ktoré vychádzajú zo spoločného memoranda medzi týmito aktérmi. Predmetom týchto stretnutí je vzájomné informovanie, poskytovanie expertízy a pripomienkovanie VP zo strany Ambrely.

Výskum sa síce zameriava na proces formulovania VP, je však náročné určiť jasnú hranicu medzi neformálnou komunikáciou a samotným formulovaním znenia VP. Ide totiž o druh stretnutí, ktoré môžu predchádzať formulácii VP alebo sa odohrávajú paralelne s ňou. Pri prvom spomenutom scenári ide aj o dlhodobejšie, v niektorých prípadoch aj viacročné, úsilie MNO iniciovať formuláciu nových VP, prípadne ovplyvňovať podobu už existujúcich politik.³⁹ Ak je neformálna komunikácia súčasťou procesu formulovania VP, ide zväčša o diskusiu o čiastkových témach v menšom okruhu aktérov, aby došlo k zefektívneniu činnosti pracovných skupín.

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

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

³⁷ Neformálna komunikácia je termín, ktorý často používali samotní respondenti, preto s ňou narábame aj my v rámci analýzy.

³⁸ Prípadne ich konkrétnych zamestnancov, s ktorými už majú predošlú skúsenosť.

³⁹ Iniciovanie tvorby nových VP v nepokrytých oblastiach a úsilie o ovplyvňovanie podoby existujúcich VP patria zároveň medzi hlavné motivácie vstupu MNO do spolupráce s tvorcami politik. Pre viac informácií o tejto téme viď kapitolu *Motivácia k zapojeniu sa MNO do formulovania VP* na s. 18.

Závery

Skutočnosť, že zapájanie rôznych aktérov do formulovania VP nie je v slovenských podmienkach formalizované a štandardizované, sa prejavuje aj pri zistených úrovniach a modeloch spolupráce medzi MNO a ministerstvami. Príkladom štandardizovaného modelu sú formalizované pracovné skupiny. Tento model predpokladá existenciu kritérií výberu aktérov pracovnej skupiny, ktoré dávajú tvorcom politik väčšiu kontrolu nad jej zložením. Prítomnosť štatútu zároveň napomáha jasnejšiemu definovaniu úloh aktérov a priebehu spolupráce v pracovnej skupine.

Pri menej formalizovaných modeloch spolupráce majú veľkú rolu už existujúce vzťahy medzi aktérmi, ktoré sa vytvárajú predovšetkým prostredníctvom dobrých skúseností so vzájomnou spoluprácou a komunikáciou. To podnecuje MNO k vyvíjaniu iniciatívy smerom k ministerstvám, aby boli v ich očiach rozpoznateľným a rešpektovaným partnerom, a aby tak mali väčší dosah na tvorbu VP. Zároveň, tento jav môže viesť k vyčleneniu niektorých MNO z procesov tvorby a pripomienkovania VP.

Z dôvodu menej štruktúrovaného a formalizovaného procesu výberu aktérov môže v prípade neformalizovaných pracovných skupín dôjsť k organickému nárastu počtu jej členov. To na jednej strane prináša viac pohľadov a vstupov do procesu formulovania VP (čo môže prispieť k skvalitneniu jej výslednej podoby), na druhej strane môže spomaliť a skomplikovať proces z dôvodu väčšieho množstva pripomienok a ťažšieho dosahovania kompromisu a konsenzu.

4.8. Nedostatky a výzvy spolupráce medzi MNO a zástupcami ministerstiev vo formulovaní VP

Analyzujeme identifikované výzvy, nedostatky a prekážky v rámci spolupráce MNO a ÚOŠS pri formulovaní VP.

Pracovná verzia Grafika 9, vlastné spracovanie.

Nedostatok kapacít na strane MNO i ministerstiev

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

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

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

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

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

Absencia štandardizácie a formalizácie spolupráce pri formulovaní VP

Z výpovedí respondentov vyplynula tiež absencia štandardizácie a formalizácie spolupráce. Chýbajú širokým spektrom aktérov prijaté a v praxi zaužívané nástroje,⁴⁰ ktoré by tvorcom verejných politík poskytovali návod pre zapojenie MNO do formulovania VP. V súčasnosti podoba a kvalita zapájania MNO vo veľkej miere závisí od prístupu konkrétnych tvorcov politík, ktorí na základe témy, cieľov a ďalšieho kontextu VP vyhodnotia, či vôbec, v akej miere, koho a akým spôsobom do tvorby verejných politík zapoja. Ak napríklad prichádzajú podnety na tvorbu alebo úpravu VP z aplikačnej praxe,⁴¹ riešenie týchto podnetov závisí vo veľkej miere od toho, či si nájdu “vlastníka” na danom rezorte. Z absencie štandardizácie spolupráce vyplývajú aj nejednotné kritéria pre výber aktérov a nejasne zadefinované úlohy a kompetencie účastníkov. Pre tvorcov politík je preto často jednoduchšie, a z hľadiska kapacít menej nákladné, zapojiť MNO, s ktorými už existuje pozitívna skúsenosť a vzájomne vybudovaná dôvera.

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

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

Nedostatočná komunikácia na inštitucionálnej úrovni

Najmä v prípade formulovania nadrezortných verejných politík, je prítomná nedostatočná komunikácia medzi zainteresovanými ministerstvami, čo výrazne spomaľuje a komplikuje formulovanie VP. Zahŕňa to nedostatočné zdieľanie informácií a dostupných dát a obmedzenia pri koordinácii agend. Tento princíp platí nielen naprieč ministerstvami, ale i dovnútra rezortov – v dôsledku ich fragmentovanosti absentuje efektívnejšia komunikácia medzi jednotlivými odborníkmi a

⁴⁰ Napríklad dokumenty, manuály alebo metodiky.

⁴¹ T. j. najmä zo strany MNO, ktorá sa usiluje o presadenie niektorých “svojich” tém do VP.

sekciami, či konkrétnymi zamestnancami. V prípade procesov, do ktorých je zapojených viacero aktérov, je problémom aj nejasnosť „vlastníctva“ danej témy, respektíve verejnej politiky. Uvedený nedostatok spomínali ako zástupcovia MNO, tak i ministerstiev.

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

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

Nerealistické očakávania ohľadom procesu formulovania VP a jej výslednej podoby

Najme z rozhovorov so zástupcami ministerstiev vyplynula ďalšia výzva súvisiaca s nerealistickými očakávaniami MNO ohľadom procesu formulácie VP a ich výslednej podoby. Pre tvorcov politik totíž často nie je možné zapracovať do výslednej verzie VP všetky požiadavky aktérov. Nesúlad v očakávaníach zdôvodňovali zástupcovia ministerstiev najmä absenciou prehľadu zástupcov MNO o dennej práci na rezortoch⁴² a chýbajúcou vyššou mierou pochopenia ohľadom pomalosti procesov, špecifik politického rozhodovania a nemožnosti splnenia všetkých očakávaní MNO.

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

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

⁴² T. j. o množstve agiend, súvisiacej byrokracii a kapacitnej poddimenzovanosti.

Problém informovaných rozhodnutí a vysoká miera rôznorodosti dát alebo ich nedostupnosť

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

S dátami súvisí aj ich rôznorodosť a odlišnosť v parciálnej téme, najmä v oblasti zdravotníctva. Vyplýva to zo skutočnosti, že v zdravotníctve pôsobí široké spektrum aktérov,⁴³ ktorých záujmy a motivácie sú neraz odlišné a títo aktéri môžu disponovať odlišnými dátami, čo komplikuje vzájomnú spoluprácu.

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

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

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

Časté personálne zmeny a absencia kontinuity

Najmä v dôsledku politického cyklu a volieb dochádza na ministerstvách k personálnym zmenám, ktoré podľa respondentov komplikujú dlhodobú spoluprácu medzi ministerstvami a MNO, pretože spomaľujú zabehnuté procesy a narušajú už vybudovanú dôveru.⁴⁴ Personálne zmeny vplývajú na proces formulovania VP aj na vnútroinštitucionálnej úrovni, pretože v ich dôsledku musia tvorcovia politik opakovane informovať svojich kolegov o témach a cieľoch verejnej politiky a o priebehu participatívneho procesu a získavať podporu nadriadených.

“Ľudia sa menia spolu s voľbami, čo nie je najšťastnejšie na spoluprácu. Myslím si, že spolupráca sa netvorí medzi inštitúciami, ale medzi ľuďmi. Aj tá dôvera v rámci spolupráce vzniká v priamej

⁴³ Napríklad MZ SR, zdravotné poisťovne, lekári, patientske organizácie a iní.

⁴⁴ Keďže tá vzniká často v dôsledku predchádzajúcej histórie interakcií a dobrých skúseností.

interakcii. Ak sa ľudia veľmi často menia, tak potom sa naruša tá spolupráca, aj sa vytráca dôvera v tej spolupráci.” (Zástupca/kyňa MNO)

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

Nedostatok odborných vedomostí o témach VP a nedostatok zručností a praktických skúseností s participatívnou tvorbou verejných politík

Ďalšou z identifikovaných prekážok je nedostatok odborných vedomostí o témach, ktorých sa VP dotýkajú. Platí to u oboch skupinách aktérov — v prípade tvorcov VP aj zástupcov MNO. Najmä v prípade nadrezortných tém je pre aktérov náročné orientovať sa v riešených oblastiach a to aj z dôvodu nedostatočných časových kapacít. Analýza identifikovala aj chýbajúce zručnosti a praktické skúsenosti s participatívnou tvorbou VP u tvorcov politík.

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

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

Nedostatočné, respektíve formálne zapájanie MNO do formulovania VP a negatívny postoj k MNO

Ďalší z nedostatkov skúmaných procesov bol reflektovaný najmä aktérmi z radov MNO. Ide o podceňujúci prístup zo strany ministerstiev,⁴⁵ ktorý sa prejavuje vo forme nedostatočného zapájania MNO do formulovania VP. Znamená to, že zástupcovia MNO buď nie sú prizývaní do týchto procesov a musia do nich vstupovať prostredníctvom vlastnej aktivity a iniciatívy. Prípadne, ak aj sú zapojené, svoju rolu považujú len za formálnu a necítia reálny dosah na výsledný materiál. Z perspektívy

⁴⁵ Uvedené nedostatky a výzvy spolupráce boli zástupcami MNO vnímané najmä na inštitucionálnej úrovni ministerstiev, ale zaznamenali sme aj výpovede respondentov o nechote a odmietavom prístupe voči MNO na individuálnej úrovni jednotlivých zamestnancov ministerstiev.

zástupcov MNO sa to v praxi prejavuje najmä nedostatočným zapracovaním svojich pripomienok do podoby VP zo strany tvorcov politik.

Spomenuté nedostatky a výzvy nie sú spôsobené len negatívnym nastavením rezortov, resp. ich zamestnancov, voči MNO, ale vychádzajú aj z neznalosti rezortov o činnosti a expertíze MNO, rozličnej miery zainteresovanosti aktérov do riešenej témy, či z vysokých očakávaní zo strany MNO.

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

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

Názorová nekoherentnosť na strane MNO a otázka reprezentatívnosti

Podľa výpovedí oboch skupín respondentov je v sektore MNO prítomná názorová nekoherentnosť v niektorých tematických oblastiach. V takomto prípade je pre MNO náročné zhodnúť sa na menšom počte aktérov, ktorí by reprezentovali názory a postoje viacerých. Táto nekonzistentnosť sa prejavuje aj v rozličnej úrovni expertízy a kvality vstupov, čo komplikuje ich zapracovanie. Spomenuté javy prinášajú zároveň výzvu pre zástupcov ministerstiev pri výbere relevantných aktérov z prostredia občianskej spoločnosti.

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

nedostatky a výzvy spolupráce medzi MNO a zástupcami ministerstiev pri formulovaní VP	nedostatok kapacít na strane MNO i ministerstiev
	procesy participatívnej tvorby VP nie sú štandardizované a formalizované
	nedostatočná komunikácia na inštitucionálnej úrovni
	náročnosť splnenia očakávaní MNO ohľadom procesu tvorby VP a jej výslednej podoby
	nedostatok dát pre informované rozhodnutia, resp. ich rôznorodosť a nedostupnosť pre niektorých aktérov
	nedostatočná komunikácia na inštitucionálnej úrovni
	časté personálne zmeny na ministerstvách a z toho vyplývajúca absencia kontinuity
	nedostatok odborných vedomostí o témach VP a nedostatok zručností a praktických skúseností s participatívnou tvorbou verejných politík u ich tvorcov
	nedostatočné (prípadne len formálne) zapájanie MNO do tvorby VP a negatívny postoj k MNO zo strany ministerstiev
	názorová nekoherentnosť na strane MNO a výzva dosiahnutia reprezentatívnosti

Pracovná verzia Tabuľka 10 – Nedostatky a výzvy spolupráce medzi MNO a zástupcami ministerstiev vo formulovaní VP, vlastné spracovanie.

4.9. Sebareflexia a vnímanie vlastných limitov

Analyzujeme vlastné reflektované limity, sebareflexiu a ponaučenie smerom do budúcnosti pri spolupráci MNO a ÚOŠS pri formulovaní VP.

Pracovná verzia Grafika 10, vlastné spracovanie.

Pri hľadaní potenciálnych riešení súčasných prekážok a výziev pri spolupráci medzi ministerstvami a MNO pri formulovaní VP sme naše otázky v pološtruktúrovaných rozhovoroch smerovali aj k sebareflexii respondentov a k pomenovaniu prípadných vlastných limitov. Od zástupcov MNO viackrát odznela odpoveď, že by mali **vyvíjať väčší tlak voči rezortom a vo väčšej miere poukazovať na nedostatky vo verejných politikách**. Opakovane bola reflektovaná aj **potreba vystupovať viac koordinovane**⁴⁶ pre zlepšenie a zefektívnenie komunikácie s ministerstvami, prípadne sa viac siet'ovať a spájať s inými MNO. V prípade zástupcov ministerstiev boli odpovede

⁴⁶ Napríklad vo väčšej miere využívať platformu MNO.

rôznorodé a žiadna sa nevyskytovala opakovane. Respondenti pomenovali potrebu **viac chodiť do terénu**, napríklad pre väčší kontakt s prijímateľmi sociálnych služieb; **viac komunikovať s inými odborními v rámci ministerstva** alebo **napísať vlastný projekt pre získanie financií pre realizáciu PP.**

4.10. Návrhy riešení nedostatkov a zlepšenia spolupráce medzi ministerstvami a MNO vo formulovaní VP

Analyzujeme identifikované návrhy na riešenie nedostatkov a na skvalitnenie spolupráce medzi MNO a ÚOŠS vo formulovaní VP.

Pracovná verzia Grafika 11, vlastné spracovanie.

Štandardizácia a formalizácia procesov zapájania MNO do formulovania VP by podľa respondentov napomohla k riešeniu viacerých výziev a prekážok spolupráce medzi ministerstvami a MNO – najmä výzvy spojené s reprezentatívnym výberom MNO, nejasným definovaním úloh a kompetencií aktérov a nedostatočným zapojením MNO do formulovania VP. So štandardizáciou a formalizáciou procesov súvisí aj ďalšie čiastkové riešenie. A síce **väčšie využívanie už existujúcich inštitucionálnych mechanizmov (aj) pre výber aktérov.**⁴⁷

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

Respondenti z radov MNO i ministerstiev prichádzali s návrhom **zvýšenia personálnych, časových a finančných kapacít.** Podľa zástupcov MNO by mohla pomôcť systematizácia a inštitucionalizácia podpory⁴⁸ občianskeho sektora k riešeniu kompetencií, ktoré štát nedokáže v súčasnosti dostatočne naplniť, respektíve ich občianska spoločnosť vie naplniť efektívnejšie.⁴⁹ Zástupcovia MNO by preferovali mať viac kapacít na advokačnú činnosť, či na priebežné vytváranie podkladov, napr. výstupov, analýz, ktoré by posilnili ich pozíciu pri komunikácii s ministerstvami.

Podľa respondentov je kľúčom k zlepšeniu a zefektívneniu spolupráce aj **zvyšovanie odborných znalostí aktérov v témach VP a skvalitnenie zručností tvorcov politík v oblasti participatívnej**

⁴⁷ Napríklad Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie, príp. iných poradných orgánov.

⁴⁸ Napríklad finančnej, metodickej či vedomostnej podpory.

⁴⁹ Príkladom je schopnosť občianskeho sektora rýchlejšie a efektívnejšie reagovať na nepredvídateľné situácie, čoho príkladom bolo i poskytovanie pomoci po vypuknutí vojny na Ukrajine.

tvorby VP. Najmä zástupcovia MNO v tomto kontexte opakovane pomenovali potrebu zlepšenia facilitovania stretnutí, ktoré sú organizované ministerstvami.

návrhy na riešenie nedostatkov a na zlepšenie spolupráce medzi ministerstvami a MNO pri formulovaní VP	štandardizovanie a formalizácia PP
	posilnenie vnútrorezortného a medzirezortného dialógu a zlepšenie vzájomnej informovanosti
	zvyšovanie odborných znalostí a zručností tvorcov politik v oblasti participatívnej tvorby VP
	zvyšovanie/zefektívnenie (personálnych, časových, finančných) kapacít pre participatívnu tvorbu VP na strane ministerstiev i MNO

Pracovná verzia Tabuľka 11 – Návrhy riešení nedostatkov a zlepšenia spolupráce medzi ministerstvami a MNO vo formulovaní VP, vlastné spracovanie.

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

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

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

Záver a odporúčania

Pripájame sa k návrhom riešenia nedostatkov, ktoré boli respondentmi pomenované v rozhovoroch. Ide totiž o relevantný pohľad priamych aktérov, ktorí majú, vo väčšine prípadov, niekoľkoročné skúsenosti s tvorbou VP, resp. so spoluprácou medzi ministerstvami a MNO.

Formalizácia procesov by ponúkla tvorcom politik nástroj pre výber aktérov, pre voľbu foriem a modelov ich zapojenia a pre spôsob zapracovania vstupov aktérov participatívneho procesu. Z perspektívy MNO by takýto postup mohol prispieť k procesnému uchopeniu ich vstupu do

formulovania VP a k jasnejšiemu zadefinovaniu ich úloh a kompetencií. To má zároveň potenciál zrealizovať očakávania MNO ohľadom priebehu participatívneho procesu a svojho vplyvu na výslednú podobu VP. Riešením je aj nastavenie štandardov a postupov pri participatívnych procesoch tak, aby mohli byť aplikovateľné na rôzne prípady – čiže ich univerzalizácia.

Tým však netvrdíme, že treba za každú cenu formalizovať a štandardizovať prebiehajúce procesy pri formulovaní VP. Aj v súčasnosti môžeme nachádzať kvalitné a efektívne procesy zapájania MNO, a ďalších aktérov, do formulovania VP. Podoba procesov však aktuálne výrazne závisí od individuálneho prístupu tvorcov politik a inštitúcií.

Pre účely skvalitnenia spolupráce medzi inštitúciami a zlepšenia vzájomnej informovanosti navrhujeme vytváranie stálych medzirezortných pracovných skupín, ktorých členmi by mali byť aj zástupcovia relevantných MNO, či ich platforiem. Pre zefektívnenie vnútrorezortného dialógu odporúčame zavedenie nástrojov na zdieľanie informácií vo vnútri rezortov (napr. vo forme pravidelných pracovných porád či online nástrojov na zdieľanie informácií a dokumentov). Tieto nástroje by pomohli aj pri zabezpečení continuity pri personálnych zmenách na ministerstvách.

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

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

Okrem zvyšovania kapacít navrhujeme aj zefektívnenie súčasných procesov. Pre zabezpečenie odbornej úrovne, procesnej plynulosti a neustrannosti formulovania materiálov môže byť prospešné napríklad výraznejšie zapájanie expertov či externých facilitátorov. K uľahčeniu zapájania MNO do formulovania VP by mohlo viesť vytvorenie udržateľných finančných

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

nástrojov a podporu aktivít občianskeho sektora v participatívnych procesoch, keďže tie sa v súčasnosti neraz dejú bez preplatenia nákladov.⁵¹

Navrhujeme aj šírenie dobrej praxe participatívnej tvorby VP, vytváranie manuálov a metodík a vzdelávanie tvorcov politik. Riadenie PP je komplexným procesom, preto by sa vzdelávacie aktivity mali zameriavať na odborné znalosti tvorcov politik, i na ich praktické zručnosti súvisiace s organizovaním PP.⁵²

Príklad dobrej praxe z nášho výskumu

Za dobrú prax spolupráce medzi ministerstvami a MNO pri formulovaní považujeme proces inovácie Národnej stratégie globálneho vzdelávania,⁵³ ktorý prebehol vo forme tzv. národného konzultačného procesu. V rámci nej bolo na základe identifikovaných tematických oblastí⁵⁴ vytvorených päť neformalizovaných pracovných skupín, v ktorých prebiehali moderované diskusie. Ich členmi boli reprezentanti verejnej správy, samospráv, organizácií zastupujúcich vzdelávateľov, univerzít a občianskeho sektora. Zapojené MNO boli identifikované na základe predchádzajúcich dobrých skúseností, ďalšie sa mohli prihlásiť prostredníctvom otvorenej výzvy. Priebežne s činnosťou pracovných skupín sa uskutočnili stretnutia s expertmi a zástupcami Platformy rozvojových organizácií – Ambrely, ktoré slúžili pre štruktúrovanie a definovanie tematického smerovania diskusií v pracovných skupinách. Následne došlo v rámci pracovných skupín k triedeniu a syntéze odporúčaní a k ich záverečnej prezentácii. Gestor VP napokon tieto odporúčania zapracoval do konečnej podoby stratégie.

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

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

⁵³ Viac informácií o Stratégii globálneho vzdelávania na roky 2023-2030 nájdete na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-856> (citované 2023-04-11)

⁵⁴ Ide o environmentálne vzdelávanie, ľudské práva, aktívne občianstvo, rozvojové vzdelávanie a interkultúrne vzdelávanie. Viac informácií o tzv. Národnom konzultačnom procese k inovácií Stratégie globálneho vzdelávania nájdete na: <https://www.minedu.sk/data/att/22719.pptx> (citované 2023-04-11)

5. Priestor na ďalšie skúmania

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

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

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

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

Náš výskum sa venoval tematickým oblastiam sociálnych služieb a sociálnej pomoci, zdravotníctva a rozvojovej spolupráci, humanitárnej pomoci a integrácií. Primárne, hoci nie výhradne, sme sa preto na inštitucionálnej úrovni dotýkali rezortov MPSVR SR, MZ SR a MZVaEZ SR. Z dôvodu absencie štandardizovania procesov tvorby VP by preto mohlo byť podnetné zrealizovať podobne metodologicky nastavené výskumy aj v iných tematických oblastiach.

6. Záver

V predkladanej *policy* analýze sme sa zamerali na **popísanie vnímania doterajšej spolupráce zástupcov MNO a ÚOŠS v procese formulovania verejných politík v oblasti (1) zdravotníctva, (2) sociálnych vecí a sociálnej pomoci a (3) rozvojovej spolupráce, humanitárnej pomoci a integrácie**. Pre naplnenie cieľa a výskumných otázok sme použili metódu pološtrukturovaných rozhovorov a kvalitatívnu analýzu. Zistenia na základe dát sme doplnili o naše odporúčania pre zástupcov MNO, a tiež tvorcov politík. V nasledujúcich riadkoch sumarizujeme výstupy z kvalitatívnej analýzy.

Mimovládne neziskové organizácie pri účasti v procese formulovania verejných politík **vstupujú do formulovania VP prostredníctvom platforiem MNO a/alebo individuálne – bez využitia strešnej organizácie**. **Téma VP a účel**, za ktorým prebieha interakcia s ministerstvami, sú dôležitými faktormi, ktoré ovplyvňujú spôsob vstupu MNO do formulovania VP.

Medzi kľúčové motivácie MNO pre zapojenie sa do formulovania VP patria: **absencia verejnej politiky v danej oblasti, skvalitnenie prostredia a podoby verejných politík, zabezpečenie prenosu poznatkov z praxe, zosúladenie VP s aplikačnou praxou a ovplyvnenie podoby VP v prospech konečného užívateľa výhod**. V oblasti rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci sa medzi motiváciami objavujú aj **posilnenie systému financovania MNO a napĺňanie medzinárodných záväzkov**.

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

Zástupcovia ministerstiev uskutočňujú výber MNO do procesu formulovania VP **priamo** – rozhodnutie akých aktérov zahrnúť je v tomto prípade v rukách tvorcov politík, respektíve ich organizačných jednotiek. Druhým spôsobom je tzv. **delegovaný výber**, kedy tvorcovia politík ponechajú možnosť delegovať MNO aktérov na platformy, pričom môžu špecifikovať podmienky, ktoré majú nominované MNO spĺňať, ale samotné rozhodnutie ponechávajú na strešnú organizáciu. Najdôležitejšie kritériá výberu sú **expertíza MNO a pôsobnosť v predmetnej tematickej oblasti, širší tematický záber MNO a funkčnosť MNO**.

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

pre MNO má svoju úlohu predovšetkým v úzko ohraničených otázkach týkajúcich sa **financovania MNO a nastavenia fungovania mimovládneho neziskového sektora**.

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

Z výskumu vyplynulo, že zástupcovia MNO najčastejšie **pripomienkujú** znenie verejnej politiky, ktoré už sformulovalo ministerstvo. V niektorých prípadoch dochádza aj **k spoločnej formulácii znenia VP** zo strany zástupcov ministerstiev a MNO. Táto úroveň zapojenia prináša väčšie nároky na MNO v podobe času, ľudských kapacít a expertízy. Dochádza k nemu vtedy, ak ministerstvo považuje danú organizáciu za rešpektovaného partnera, čo vyplýva najmä z existencie dlhodobej spolupráce a z odbornosti a prehľadu MNO o riešenej téme. MNO spolupracujú s ministerstvami aj pri **poskytovaní vstupov** k procesom tvorby VP, napríklad prostredníctvom zdieľania dát a informácií z aplikačnej praxe či spolupráce na podkladovom materiáli pre pracovnú skupinu.

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

Na základe výpovedí respondentov sme identifikovali deväť nedostatkov a výziev spolupráce medzi zástupcami MNO a ministerstiev v procese tvorby VP.

- 1. Nedostatok kapacít na strane MNO i ministerstiev.** Výskum ukázal že u zástupcov MNO i ministerstiev chýbajú časové, personálne a finančné kapacity pre proces formulácie VP, resp. pre zapojenie sa do tohto procesu v prípade MNO.
- 2. Absencia štandardizácie a formalizácie spolupráce pri formulovaní VP.** Jej podoba (napr. výber aktérov a spôsob ich zapojenia) preto vo veľkej miere závisí od prístupu tvorcov politík a inštitúcií.
- 3. Nedostatočná komunikácia na inštitucionálnej úrovni** medzi ministerstvami, i dovnútra rezortu na úrovni jednotlivých sekcií a odborov.

4. **Nerealistické očakávania MNO ohľadom procesu tvorby VP a jej výslednej podoby** bola reflektovaná najmä zo strany tvorcov politik. Vyplýva najmä z kapacitnej poddimenzovanosti na strane ministerstiev, z byrokracie a zo špecifik politického rozhodovania.
5. **Nedostatok dát a ich rôznorodosť** komplikuje prinášanie informovaných rozhodnutí. Zároveň je prítomná **nedostupnosť niektorých dát pre MNO**, čo oslabuje ich pozíciu pri tvorbe VP.
6. **Časté personálne zmeny na ministerstvách a z toho vyplývajúca absencia kontinuity** komplikuje a spomaľuje spoluprácu medzi MNO a ministerstvami, keďže tá je vo veľkej miere založená na dôvere medzi aktérmi a na dobrých skúsenostiach z minulosti.
7. **Nedostatok odborných vedomostí o témach VP** limituje pri spolupráci v procese tvorby VP obe skupiny skúmaných aktérov. V prípade tvorcov politik bol identifikovaný aj **nedostatok zručností a praktických skúseností s participatívnou tvorbou verejných politik**.
8. **Nedostatočné, respektíve formálne zapájanie MNO do formulovania VP a negatívny postoj k MNO**. Zástupcovia MNO buď nie sú prizývaní do tvorby VP, prípadne, ak aj sú zapojené, svoju rolu v tvorbe danej VP považujú len za formálnu a necítia reálny dosah na výsledný materiál.
9. **Názorová nekoherentnosť na strane MNO a výzva dosiahnutia reprezentatívnosti sú** výzvou pre zástupcov ministerstiev pri výbere relevantných aktérov z prostredia občianskej spoločnosti.

7. Zhrnutie návrhov a odporúčaní

Štandardizovať, formalizovať a univerzalizovať procesy zapájania MNO do formulovania VP, aby kvalita a efektívnosť procesu menej závisela od individuálneho prístupu tvorcov politik, resp. inštitúcií.

Vytvoriť univerzálnu pracovnú pozíciu na ministerstvách, zameranej na vedenie a organizáciu participatívnych procesov - tzv. koordinátorov participácie.

Skvalitniť odborné znalosti a praktické zručnosti tvorcov politik, napríklad prostredníctvom šírenia dobrej praxe participatívnej tvorby VP, vytvárania manuálov a metodík a vzdelávania.

Jasnejšie zdefinovať úlohy a kompetencie MNO v rámci procesov formulovania VP, čo má potenciál zrealizovať očakávania MNO ohľadom priebehu procesu a svojho vplyvu na výslednú podobu VP.

Ministerstvá by mali dať väčší dôraz na mapovanie aktérov z prostredia mimovládneho neziskového sektora a na špecifikovanie kritérií, ktoré by mali účastníci procesu spĺňať.

Pre reprezentatívnosť výberu aktérov je vhodné zapájanie platforiem MNO, je však dôležitá vytvárať podmienky aj pre účasť MNO, ktoré nie sú členskými organizáciami platforiem MNO.

Posilniť vnútrorezortnú a medzirezortnú spoluprácu prostredníctvom skvalitnenia koordinácie agend, komunikácie a informovanosti medzi ministerstvami, ako i v rámci ich vnútornej štruktúry. Zároveň dbať na zachovanie kontinuity na ministerstvách prostredníctvom plynulého odovzdávania agend pri personálnych zmenách.

Zvýšiť personálne, časové a finančné kapacity pre participatívnu tvorbu VP na ministerstvách, i v prostredí MNO.

Zefektívniť procesy participatívnej tvorby VP – napr. výraznejším zapájaním expertov, externých facilitátorov či prostredníctvom spomínanej pozície koordinátorov participácie.

Zoznam zdrojov

Primárne zdroje

Rozhovory

Zoznam zrealizovaných pološtruktúrovaných rozhovorov so zástupcami MNO

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

Zoznam zrealizovaných pološtruktúrovaných rozhovorov so zástupcami ÚOŠS

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

- Online rozhovor so zástupkyňou Odboru celoživotného vzdelávania (MŠVVaŠ SR), 25. 10. 2022
- Osobný rozhovor so zástupcom Migračného úradu SR (MV SR), Bratislava, 31. 10. 2022
- Online rozhovor so zástupkyňou MZ SR, 14. 11. 2022

Sekundárne zdroje

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