



EURÓPSKA ÚNIA

Európsky fond regionálneho rozvoja



Hodnotiaca správa z prípravy Operačného programu Slovensko

Tento materiál je výstupom projektu "Efektívne zapojenie občianskej spoločnosti do programovania, implementácie a monitorovania EŠIF zavádzaním participatívnych postupov 2" spolufinancovaného Európskou úniou z prostriedkov operačného programu Technická pomoc 2014 – 2020, ktorý bol podporený z Európskeho fondu regionálneho rozvoja.

ÚSVROS, december 2022

Spracovali: Miroslav Mojžiš, Ingrid Vacháľková, Natália Cígerová, Lenka Babicová

Účel spracovania dokumentu

Účelom tohto materiálu je sumarizovať a hodnotiť aktivity realizované buď priamo úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ÚSVROS) alebo za jeho účasti, v rámci prípravy programu Slovensko 21-27. V materiáli sumarizuje hlavné zistenia, formulujeme odporúčania pre budúce procesy programovania. Podrobnejšie opisujeme zrealizované aktivity ÚSVROS a zodpovedných ministerstiev a formulujeme hlavné závery z nich.

Materiál je určený pre zamestnancov štátnej správy, zodpovedných za prípravu, riadenie a monitorovanie fondov EÚ a pre zástupcov zainteresovaných aktérov, ktorí sa zúčastnili na procese prípravy PSK. Považujeme ho za východiskový materiál pre ďalšie procesy spojené s implementáciou a programovaním fondov EÚ a je možné na jeho základe formulovať prieskumné a analytické úlohy, ktoré pomôžu dizajnoviť budúci proces programovania fondov EÚ.

Hlavné zistenia z priebehu procesu prípravy Programu Slovensko 21 – 27

Centrálny manažment procesu prípravy Programu Slovensko (PSK)

Prínos centralizácie procesu prípravy jedného programu priniesol z hľadiska zapojenia zainteresovaných aktérov pozitíva aj negatíva.

Pozitíva:

- Jeden manažér procesu, jeden harmonogram, jeden komunikačný kanál
Centralizácia komunikácie a vedenia procesu zvýšila prehľadnosť z hľadiska zainteresovaných aktérov. Jeden kontaktný bod a jedna riadiaca inštitúcia centralizovala informačné toky ohľadne prípravy PSK.
Keďže mimovládne neziskové organizácie (MNO) sa napriek tomu pri získavaní informácií o programovaní obracali na ÚSVROS, dôležitá bola pravidelná výmena informácií medzi Ministerstvom investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI).

Negatíva:

- Nedostatočné ošetrovanie procesov prípravy podkladov ministerstiev pre MIRRI, z hľadiska zapojenia partnerov.
Toto viedlo často k oslabeniu partnerského dialógu na úrovni cieľov politiky súdržnosti.

Zlepšila sa predovšetkým úroveň zapojenia inštitucionálnych partnerov

Štát využil pracovnú skupinu Partnerstvo pre politiku súdržnosti 2020+ aj na konzultácie pri príprave Programu Slovensko. Nevyužil však možnosť vytvoriť v rámci tejto pracovnej skupiny ďalšie štruktúry a pracovné tímy/výbory, kde by vznikol pracovný priestor pre draftovanie častí programu.

Iba MDaV SR malo zriadenú pracovnú skupinu pre prípravu PO 2021 – 2027. Ostatné rezorty pracovné skupiny nezriadili.

Nie všetky procesy vykazovali rovnakú mieru participatívnej alebo otvorenosti

Procesy spojené s plnením základných podmienok vykazovali výrazne menšiu mieru participatívnej a neboli plnohodnotne synchronizované s hlavným procesom programovania fondov EÚ. Vzhľadom na to, že pri základných podmienkach išlo o legislatívu alebo národné strategické a koncepčné materiály, vplyv MIRRI na úroveň participácie a požiadavky na výkon princípu partnerstva bolo možné uplatniť minimálne alebo vôbec.

Ministerstvá, ktoré strácajú pozíciu RO v novom programovom období nevytvorili dostatočné podmienky pre prípravu im zverovaných častí PSK. Čiastkové participatívne procesy nevznikli a príprava PSK sa "vnorila" na medzirezortnú úroveň. Partneri dostávali na konzultácie už syntetizované vstupy, ktoré pripravilo MIRRI.

Toto sme sa snažili kompenzovať organizovaním pracovných workshopov a konzultácií, ale nepodarilo sa nám to v prípade všetkých rezortov.

K tomuto prispelo aj dlho formálne nezadefinované postavenie ministerstiev, ktoré bez formálne pridelených kompetencií neprevzali dostatočnú iniciatívu pri príprave jednotlivých častí PSK a reagovali iba na zadania zo strany MIRRI.

Rozhodnutie o alokáciách a o hodnotách merateľných ukazovateľov nebolo realizované v dialógu.

Aktéri nemali možnosť vidieť dáta spojené s rozhodnutím ani sa podieľať svojimi vstupmi a návrhmi na tomto rozhodnutí.

Vo vzťahu k merateľným ukazovateľom tvorí výnimku rokovanie k ukazovateľom ESF+ s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR), na ktorom MPSVR prezentovalo metodiku ukazovateľov a konzultovalo s aktérmi cieľové hodnoty.

Vplyv pandémie COVID-19

Pandémia COVID-19 priniesla viaceré obmedzenia a výzvy, ale aj príležitosti priblíženia dialógu širšiemu okruhu partnerov.

Pandémia bola jedným z faktorov vplyvu na zmeny v plánovanom harmonograme prípravy programového obdobia fondov EÚ a ovplyvnila aj prípravu PSK.

Obmedzenie sociálneho kontaktu negatívne ovplyvnilo tradičné možnosti pre dialóg a pracovné stretnutia mimo oficiálnych zasadnutí.

Prechod do online prostredia si vyžiadala technické aj komunikačné zmeny na strane verejnej správy, ako aj zainteresovaných aktérov. To si vyžiadalo čas a investície do IT vybavenia.

Štát aj aktéri sa museli vysporiadať s výzvami v oblasti používania online nástrojov a realizáciu online konzultácií. V online prostredí je náročnejšie aktivizovať aktérov, udržať ich pozornosť a vytvoriť podmienky pre kolektívnu prácu. Na druhej strane online konzultácie a stretnutia otvorili väčší priestor pre šírenie informácií po celom území Slovenska.

Hlavné odporúčania

1. Vytvoriť pracovné štruktúry v rámci oficiálnej pracovnej skupiny PS Partnerstvo pre politiku súdržnosti, ktoré umožnia spoločné draftovanie častí programových dokumentov.
 - a. Zabezpečiť legitimitu a transparentnosť výberu členov pracovnej skupiny a v rámci nej zriaďovaných pracovných štruktúr (tímov).
 - b. Zabezpečiť technickú pomoc a finančné zdroje pre členov, zúčastňujúcich sa na spracovaní programových dokumentov.
 - c. Vytvoriť online pracovný priestor pre zdieľanie a spoločné editovanie dokumentov.
2. Skvalitniť prípravu a vedenie konzultačných stretnutí so zainteresovanými aktérmi, aby bol zabezpečený dostatočný priestor pre konzultovanie.
 - a. Osobitný dôraz klásť na prácu v online prostredí.
 - b. Pripraviť scenár pre každú aktivitu a zabezpečiť efektívne rozdelenie úloh a rolí, ktoré sú jasne identifikovateľné pre aktérov
 - c. Zabezpečiť nezávislú facilitáciu
3. Pravidelne informovať partnerov a verejnosť o vývoji rokovaní týkajúcich sa politiky súdržnosti a synergických politík EÚ
 - a. Vytvoriť databázy aktérov a prepojiť existujúce
4. Napriek jednému centrálnemu procesu prípravy dokumentu je potrebné na začiatku procesu určiť postavenie a povinnosti subjektov, vrátane minimálnych požiadaviek na účasť zainteresovaných partnerov.
5. Včas pripraviť ex-ante hodnotenie výkonnosti starého programu a to za obdobie, pre ktoré existujú dáta a realizovať prieskumy s cieľom identifikácie investičných potrieb a efektívnosti podpory v jednotlivých prioritách
6. Čo najskôr začať medzisektorový dialóg k tomuto hodnoteniu a k výstupom prieskumov, s cieľom zarámcovať investičné potreby a vytvoriť tak dátovú základňu pre rozhodovanie o alokáciách a výkonnostnom rámci budúceho programu
7. Čo najskôr za účasti partnerov revidovať mechanizmy administrácie a rozhodovania o fondoch EÚ v starom programovom období a vytvoriť medzirezortnú pracovnú skupinu pre revíziu a prípravu implementačných mechanizmov pre nové programové obdobie
8. Zodpovedné ministerstvá by mali alokovať viac ľudských kapacít na komunikáciu a spoluprácu s partnermi, pričom títo zamestnanci by mali prejsť aspoň základným tréningom v oblasti participatívnej tvorby verejných politík.
9. Viac priestoru venovať všeobecnej komunikácii o východiskách a priebehu procesu programovania, nad rámec oficiálnych pracovných skupín a rady vlády. Využiť pritom štruktúry a kapacity strešných organizácií a inštitúcií zastupujúcich jednotlivé skupiny zainteresovaných aktérov.
10. Európska komisia by mala realizovať pravidelné zisťovacie výjazdy (fact finding missions) a stretávať sa so zástupcami partnerov, počas celého procesu programovania.

Realizované aktivity ÚSVROS

Konzultácie k návrhu PSK so zástupcami MNO

Dve fázy konzultácií

Prvá fáza konzultácií so zástupcami MNO sa uskutočnila vo fáze prípravy prvého draftu PSK, v septembri a októbri 2021. ÚSVROS zrealizoval spolu 5 online tematických konzultačných workshopov, na ktorých sa zúčastnilo spolu 153 zástupcov MNO. Výstupy boli prezentované MIRRI vo forme správy a zápisov z konzultačných workshopov.

Na každom workshope sa okrem zástupcov MIRRI zúčastnili aj zástupcovia relevantných ministerstiev, zodpovedných za prípravu jednotlivých tematických cieľov.

Konzultácie tak splnili dvojaký účel:

- účastníci si mohli overiť nastavenie častí PSK, získať informácie a pohľad ministerstiev na ich spracovanie a priamo diskutovať s ich zástupcami;
- účastníci mohli prezentovať svoje pripomienky a návrhy a získať na ne prvotnú spätnú väzbu.

Druhá fáza bola realizovaná taktiež formou 5 online konzultačných workshopov k cieľu 4 "Sociálnejšia Európa" v apríli 2022, na ktorých sa zúčastnilo spolu 87 zástupcov MNO. Ďalej bol zrealizovaný konzultačný workshop k cieľu 2, taktiež v apríli 2022. Dominancia cieľa 4 v tejto fáze konzultácií vyplývala z týchto faktorov:

1. Najväčší deklarovaný dopyt po konzultáciách zo strany MNO
2. Dopyt po konzultáciách zo strany MPSVR a MŠVVaŠ

Nadväzujúce workshopy k častiam PSK

Workshopy k ukazovateľom pre cieľ 4 Sociálnejšia Európa

Na konzultácie k textáciám samotného PSK nadväzovali online workshopy k technickým témam, ktoré boli identifikované počas konzultácií. V apríli sme realizovali spolu 2 workshopy k merateľným indikátorom v oblasti sociálnej inklúzie a v oblasti sociálnych inovácií. Išlo o jediné technické konzultácie so zástupcami MNO, mimo konzultácií k textácii PSK.

Okrem toho sme v apríli 2022 zrealizovali online workshop so zástupcami MNO a aktérov vo vzdelávaní so zástupcami Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu SR (MŠVVaŠ) k téme digitálneho príspevku a k alokáciám v oblasti vzdelávania.

Prezentácia priorít MNO zástupcom EK

Priority pre nastavenie PSK z pohľadu zástupcov MNO, ako aj procesné požiadavky pre prípravu programu sme prezentovali zástupcom Európskej komisie v marci 2022. Na workshope sa zúčastnili zástupcovia DG Regio, DG Employment a zástupcovia MNO. Workshop bol v hybridnom formáte.

Práca pracovnej skupiny Partnerstvo pre politiku súdržnosti 2020+

Pracovná skupina Partnerstvo pre politiku súdržnosti 2020+ (PS Partnerstvo) bola pôvodne zriadená za účelom prípravy Partnerskej dohody SR 2021 – 2027, ale rozhodnutím MIRRI sa zmenou štatútu stala hlavným inštitucionalizovaným nástrojom pre zapojenie partnerov do prípravy PSK.

V súvislosti so zmenou štatútu MIRRI požiadalo ÚSVROS a Komoru MNO Rady vlády SR pre MNO vyzvaní, aby zabezpečili zastúpenie MNO v tejto skupine. MIRRI ponúklo zástupcom MNO spolu 25 miest. ÚSVROS spolu s Komorou MNO spustili nominačný a výberový proces, v súlade so Systémom riadenia partnerstva a spolupráce so zástupcami OS pri príprave, implementácii a monitoringu fondov EÚ v programovom období 2021 – 2027.

Nominačný a výberový proces vygeneroval spolu 19 zástupcov MNO, ktorí sta stali členmi PS Partnerstvo. Išlo o zásadné navýšenie účasti zástupcov občianskej spoločnosti v oficiálnej štruktúre programovania fondov EÚ.

V priebehu prípravy PSK na základe požiadavky MIRRI ÚSVROS zabezpečoval facilitáciu dvoch sérií online konzultácií k textácii PSK, v rámci práce pracovnej skupiny PS Partnerstvo.

Prvá séria online zasadnutí PS Partnerstvo sa uskutočnila v mesiacoch september a október 2021 a zahŕňala spolu 7 online workshopov.

Druhá séria online zasadnutí PS Partnerstvo sa uskutočnila v apríli a máji 2022 a zahŕňala spolu 7 online zasadnutí PS Partnerstvo.

Z hľadiska miery aktivity a intenzity zapojenia sa zástupcov MNO v PS Partnerstvo 2020+, ich možno rozdeliť na tri skupiny:

1. Aktívne participujúci - vstupujúci do obsahu PSK návrhmi priamo na online konzultáciách alebo počas pripomienkového konania - približne tretina všetkých zástupcov MNO v PS Partnerstvo 2020+. Títo zástupcovia sú zásadní aj pre obdobie implementácie PSK a ÚSVROS s nimi plánuje intenzívne spolupracovať a vytvárať pre nich podporné podmienky.
2. Prijímajúci informácie - pasívna účasť a prijímanie informácií prezentovaných MIRRI a ostatnými ministerstvami - najpočetnejšia skupina zo zástupcov MNO v PS Partnerstvo 2020+. V budúcnosti je potrebné prijať opatrenia, ktoré umožnia kvalitnejšie kontrolovať činnosť zástupcov MNO v pracovných skupinách a výboroch. Zároveň je potrebné vytvoriť mechanizmy a nástroje, pomocou ktorých budú môcť členovia pracovných skupín, výborov a komisií šíriť informácie do sektora MNO a, naopak, ako bude môcť sektor MNO využiť pre získavanie informácií zástupcov MNO v týchto skupinách/výboroch.
3. Absentujúci - tí, čo sa uchádzali o členstvo, ale následne nevyužili možnosť zúčastniť sa zasadnutí PS Partnerstvo 2020+, ani nepodali pripomienky počas konzultácií a MPK (táto skupina je najmenej početná, ale v budúcnosti je potrebné prijať opatrenia na skorú náhradu neaktívnych zástupcov MNO v procesoch.

Plánované opatrenia na zabezpečenie kvalitnej, aktívnej účasti zástupcov MNO počas obdobia implementácie fondov EÚ:

- Zriadenie procesov a kapacít pre koordináciu a manažment zástupcov MNO;
- Poskytovanie technickej pomoci a zazmluvnenie zástupcov MNO, vrátane zúčtovateľnosti ich práce;
- Vytvorenie kapacít na ÚSV ROS, ktoré budú vytvárať podmienky pre efektívnu prácu zástupcov MNO v systéme riadenia implementácie fondov EÚ a budú zabezpečovať výmenu a šírenie informácií do sektora MNO;

Oficiálni členovia PS Partnerstvo a širší okruh účastníkov online zasadnutí

Presun zasadnutí oficiálnej pracovnej skupiny vytvoril jeden fenomén, s ktorým sa bolo potrebné počas realizácie konzultácií vysporiadať. Pozvánky na online sedenia boli distribuované aj ďalším aktérom, ktorí neboli oficiálnymi členmi PS Partnerstvo. **Okruh aktérov pri "stole" sa tak značne rozšírili a konzultovať mali možnosť aj aktéri mimo členskej základne.**

MIRRI malo ako zriaďovateľ PS Partnerstvo a organizátor konzultácií dve možnosti. Buď obmedzí účasť a podmieni ju registráciou a doložením menovacieho dekrétu, alebo rokovania pustí aj mimo členskej základne. MIRRI zvolilo druhú alternatívu.

To síce znamenalo väčšiu účasť na konzultáciách, ale z hľadiska práce oficiálnych členov to vytvorilo nejednoznačnú situáciu. Vzhľadom na to, že PS Partnerstvo nemá žiadnu priznanú rozhodovaciu právomoc, toto rozhodnutie nemalo vplyv na rozhodovanie o obsahu PSK.

Je to **dôležitá lekcia pre ďalšie procesy v online prostredí**, pretože v prípade sporov alebo silnejších právomocí pracovných skupín by bola týmto spôsobom znížená legitimita alebo až právoplatnosť rozhodnutí v takýchto skupinách.

Odporúčame preto diverzifikovať aktivity striktné vymedzené len pre oficiálnych členov a aktivity zamerané na širšiu odbornú verejnosť. Pre členov je potom potrebné vytvoriť uzatvorené prostredie pre prácu a to aj pri online formáte.

Rada vlády SR pre Politiku súdržnosti 2020+

Radu vlády SR pre Politiku súdržnosti 2020+ vnímame v kontexte programovania ako legitimitačný formálny orgán, ktorý na záver jednotlivých fáz potvrdzoval schválením dokumenty, ktoré boli následne predkladané na vládu.

Napriek našim výzvam a upozorneniam sa v členskej základni Rady vlády nenachádza ani jeden zástupca občianskej spoločnosti. Občiansku spoločnosť nepriamo zastupuje ako člen RV splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Medzirezortné pripomienkové konanie k PSK

Do medzirezortného pripomienkového konania (MPK) sa ÚSVROS zapojil dvoma spôsobmi:

1. Zverejnil výzvu pre MNO na zasielanie pripomienok k PSK, ktoré predkladal ako povinne pripomienkujúci subjekt a následne v rámci rozporových konaní sprostredkoval kontakt predkladateľa s autormi pripomienok.
2. Vypracoval vlastné pripomienky k PSK, ktoré predložil v rámci MPK.

!Dôležité: MIRRI akceptovalo aj pripomienky individuálnych organizácií, ktoré nespĺňali atribút hromadnej pripomienky!

Časť MNO preto predložila pripomienky vo svojom mene a MIRRI sa pripomienkami riadne zaoberalo. Spolu bolo predložených 45 pripomienok MNO.

Priebeh rozporových konaní

Podobne ako pri Partnerskej dohode SR boli rozporové konania z časových dôvodov kolektívne.

Dôležité bolo zaslanie vyhodnotenia pripomienok autorom vopred pred konaním rozporového konania.

Pripomienky sa na konaniach prechádzali individuálne, čo považujeme za riadne naplnenie účelu rozporového konania.

Formátom boli rozporové konania hybridné a spájali online a fyzickú účasť. Tieto stretnutia boli komunikačne aj technicky dobre zvládnuté.

Môžeme preto MPK hodnotiť ako zvládnutý proces, aj napriek krátkemu časovému horizontu.

Neformálne rokovania Slovenska a Európskej komisie k návrhu PSK

Proces neformálnych a formálnych rokovaní so zástupcami Európskej komisie, k návrhom PSK, ako aj k predkladanému textu PSK schválenému vládou SR, sa vyznačoval nízkou mierou komunikácie a zapojenia partnerov.

Aj keď rozumieme, že vo svojej podstate ide o bilaterálne rokovania k dokumentom, ktoré prešli konzultáciami, pre budúce obdobie odporúčame tak MIRRI, ako aj EK aktívnejšiu otvorenú komunikáciu smerom k partnerom. EK môže využiť možnosť prezentovať svoje prvé pripomienky a spätnú väzbu na dokument, napríklad prostredníctvom stáleho zastúpenia EK na Slovensku, formou organizovania workshopov alebo prezentačných a informačných podujatí. Taktiež je možné poskytnúť otvorenú písomnú informáciu členom PS Partnerstvo 2020+.

Podobne aj MIRRI môže aktívne využívať PS Partnerstvo 2020+ na spracovanie reakcií na pripomienky EK na texty programových dokumentov. Tieto stretnutia PS Partnerstvo 2020+ boli plánované, avšak neuskutočnili sa a MIRRI zrealizovalo iba základný formát informačného online podujatia, kde prezentovalo hotové reakcie na pripomienky EK. Miera aktivity členov PS Partnerstvo 2020+ na týchto podujatiach bola minimálna a preto nemožno považovať reakcie na pripomienky EK za výsledok spolupráce partnerov. Toto uvádzame pri plnom vedomí toho, že časový rámec tejto fázy prípravy PSK bol veľmi napätý a krátky.

Spätná väzba sektoru MNO na proces prípravy PSK

Realizovali sme online prieskum formou elektronického dotazníka. Do prieskumu sa zapojilo spolu 73 zástupcov mimovládnych neziskových organizácií. Z prieskumu vyplýva, že prevažuje spokojnosť so zapojením MNO do procesu prípravy PSK. MNO hodnotili posun v miere participácie ako zásadný, v porovnaní s minulým programovým obdobím.

Celkové vnímanie (na škále od 0 do 100) zohľadnenia pripomienok, návrhov a potrieb MNO vo výslednom texte PSK je na úrovni 55 (medián), čo je vzhľadom na komplexnosť, povahu a rozsah dokumentu, ako aj na počet zainteresovaných subjektov z prostredia MNO, veľmi pozitívna hodnota.

Až 38% opýtaných považovalo vytvorený priestor pre zapojenie sa ako dostatočný a 29% ako adekvátny (nevyjadrili sa ani pozitívne ani negatívne). Spolu teda akceptovalo pracovný priestor pri príprave PSK až 67% MNO.

Ešte výraznejšia je spokojnosť so zapojením u členov PS Partnerstvo 2020+, čo je pochopiteľné, vzhľadom na to, že cez členstvo získali silnejšie postavenie na presadzovanie záujmov MNO. Pozitívne vnímalo 46% mieru zapojenia a za adekvátnu ju považovalo 27%, čo je spolu 73% miera akceptácie pracovného priestoru.

Ďalšou dôležitou hodnotou z hľadiska kvality participácie a komunikácie so zainteresovanými aktérmi, je spokojnosť so spätnou väzbou na pripomienky, ktoré neboli akceptované. Spokojných so spätnou väzbou pri neakceptovaných pripomienkach bolo až 55%, 27% respondentov sa vyjadrilo neutrálne a iba 27% nebolo spokojných. Tieto hodnoty považujeme za veľmi pozitívne, aj vzhľadom na to, že pri odpovediach v tejto kategórii sa pri vnímaní spokojnosti spája vnímanie úrovne komunikácie s nespokojnosťou z neakceptovania pripomienky.

Z uvedeného vyplýva, že hodnotenie zapojenia a kvality spolupráce pri príprave PSK je v sektore MNO prevažne pozitívne. Proces prípravy PSK je preto možné označiť z hľadiska participácie za zvládnutý a to aj napriek viacerým objektívnym obmedzeniam a technickej a časovej náročnosti toto procesu.

Na záver

Veľmi oceňujeme výrazný posun smerom k otvorenosti a participácii počas prípravy PSK. Proces jeho prípravy a skúsenosti, ktoré všetky zúčastnené strany pri ňom získali sú výborným základom pre ďalší rozvoj spolupráce a zapojenia partnerov do prípravy nasledujúcich politík a programov.

Vnímame posun v motiváciách zamestnancov ministerstiev a ich pripravenosti pracovať s partnermi dlhodobo a systematicky. Na ÚSVROS budeme ďalej vyvíjať úsilie, aby sme túto spoluprácu podporovali a poskytovať podporu zamestnancom ministerstiev pri tejto spolupráci a pri komunikácii so zástupcami partnerov, s dôrazom na sektor MNO.