



Krok za krokom – zhodnotenie pilotnej schémy Participatívnej tvorby verejných politík

autorka: Barbara Gindlová

názov výstupu: **Krok za krokom – zhodnotenie pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík**

názov výstupu z opisu projektu: časť záverečnej správy

zadávateľ: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti,

spolupracujúci subjekt:

národný projekt: PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI, PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

ITMS kód projektu: 314011M298

operačný program: OP Efektívna verejná správa

zdroj financovania: Európsky sociálny fond

obdobie vyhotovenia/spracovania: 2020

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Národný projekt Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík predstavuje praktickú časť projektu. Zastrešuje dvanásť pilotných projektov, ktoré testujú rôzne participačné scenáre a nástroje zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík na 4 úrovniach (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna). Zameranie verejných politík predstavuje témy ako sociálna inklúzia, otvorené dáta, udržateľná mobilita, deti a mládež, medziobecná spolupráca, využívanie verejných priestorov, odpadové hospodárstvo, environmentálna výchova a vzdelávanie. Projekty boli do pilotnej schémy vybrané na základe samostatnej výzvy k predkladaniu projektov ÚSV ROS, realizovanej v Novembri 2015. Na základe dvanástich memoránd o spolupráci medzi ÚSV ROS, konkrétnym subjektom verejnej správy (VS) a vybranou mimovládnu organizáciou, ktorá vznik projektu iniciovala, vznikne dvanásť verejných politík, pripravených na zavedenie do praxe. Pilotná schéma je súčasne cenným zdrojom dát pre analytickú činnosť, ktorá predstavuje druhú časť projektu.

Analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe

Analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe predstavuje teoretickú časť projektu, ktorá je zameraná na analytickú, metodickú, legislatívnu činnosť. Na základe analytickej, metodickej a legislatívnej činnosti bude priebežne budovaná verejne elektronicky dostupná znalostná databáza. Výsledkom bude *Analýza stavu a možností participácie v SR*, ako aj návrhy na legislatívne zmeny, zvyšujúce účasť verejnosti v procese prípravy, tvorby, implementácie, monitoringu a revízie verejných politík.

Budovanie kapacít v prostredí VS predstavuje samostatný blok činností. Jeho cieľom je identifikovať príčiny nedostatočnej aplikácie inovatívnych a participatívnych metód v praxi verejnej správy. Bude navrhnutý profil absolventa, architektúra a sylaby špecializovaného vzdelávacieho programu, ako aj metodiky pre nový vzdelávací program s názvom "Participatívna tvorba politík v prostredí verejnej správy". Súčasťou je pilotné testovanie programu vzdelávania na 3 skupinách účastníkov z prostredia VS (štátna správa, regionálna územná samospráva, regionálne združenia miest a obcí, miestna územná samospráva).

Zavádzať inovatívne postupy a zvládať rôznorodosť sa oplatí, alebo čo nás naučila pilotná schéma?

Výstup predstavuje materiál, ktorý sleduje a hodnotí pilotnú schému participatívnej tvorby verejných politík v štruktúre časového rámca jej prípravy, realizácie a vyhodnotenia. Ponúka unikátny pohľad na príbeh pilotnej schémy, ako aj kľúčové princípy, ktoré by mali hrať dôležitú úlohu v nastavení budúcich pilotných schém.

Obsah

ZHODNOTENIE PILOTNEJ SCHÉMY - PRVÁ FÁZA: PRÍPRAVY PILOTNEJ SCHÉMY (2015)	5
Výzva na predkladanie projektov participatívnej tvorby verejných politík.....	5
Podmienky a kritériá výberu pilotných projektov	5
Výber pilotných projektov do pilotnej schémy	6
Príprava národného projektu a zmeny v nastavení pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík.....	6
ZHODNOTENIE PILOTNEJ SCHÉMY - DRUHÁ FÁZA: PRÍPRAVA ŽIADOSTI O NFP A TRANSFORMÁCIA PILOTNEJ SCHÉMY (2016 - 2017)	7
Príprava národného projektu a zmeny v genetike pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík.....	7
symbolické postavenie a úloha subjektov VS.....	7
absentujúci princíp vlastníctva verejnej politiky na strane verejnej správy.....	8
financovanie práce zamestnancov subjektu VS	9
vysoká miera administratívnej záťaže subjektov VS vo vzťahu k nízkej výške finančnej podpory..	9
nejasnosti ohľadne uplatnenia schémy štátnej pomoci vo vzťahu k subjektom MNO	10
riziká financovania MNO/partnerov.....	10
Finálne nastavenie pilotnej schémy pre ŽoNFP	11
ZHODNOTENIE PILOTNEJ SCHÉMY - TRETIA FÁZA: REALIZÁCIA PILOTNEJ SCHÉMY (2017 - 2020)	12
Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík	12
Monitoring pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík.....	12
ZHODNOTENIE PILOTNEJ SCHÉMY - ŠTVRTÁ FÁZA: VYHODNOTENIE (2020)	15
Čo nás naučila pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík?	15
Pilotná schéma musí byť otvoreným systémom	15
Zachovať originalnosť a jedinečnosť pilotných projektov	15
Budovať nové vzťahy, partnerstvá a dôveru v inštitúcie VS.....	16
Cielene využívať potenciál širokej odbornej aj laickej verejnosti a občanov	16
Záver	18

ZHODNOTENIE PILOTNEJ SCHÉMY - PRVÁ FÁZA: PRÍPRAVY PILOTNEJ SCHÉMY (2015)

Výzva na predkladanie projektov participatívnej tvorby verejných politík

Projekty boli do pilotnej schémy vybrané na základe samostatnej výzvy k predkladaniu projektov ÚSV ROS. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti Výzvu na predkladanie projektových zámerov na výber pilotných projektov tvorby verejných politík (ďalej len „Výzva“) v rámci realizácie národného projektu „Podpora partnerstva a dialógu medzi verejnou správou, občanmi a mimovládnyimi neziskovými organizáciami na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni v oblasti participatívnej tvorby verejných politík“ vyhlásil dňa 18. septembra 2015. Výzva bola uzavretá dňa 15. novembra 2015.

Cieľom výzvy bolo prostredníctvom identifikovaných a vybraných projektov posilniť spoluprácu a vzájomný dialóg medzi verejnou správou, občanmi a mimovládnyimi neziskovými organizáciami (ďalej len MNO) v procese tvorby verejných politík na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni a navrhnuť inovácie existujúcich mechanizmov vo verejnej správe v záujme zefektívnenia vstupu verejnosti do tvorby verejných politík.

Aký bol zámer pilotnej schémy?

- podporiť spoluprácu medzi štátom a zainteresovanými skupinami v procese tvorby verejných politík,
- využiť know-how, expertízu, kreativitu MNO v procese tvorby verejných politík a tým skvalitniť samotné rozhodnutie subjektu verejnej správy. Schéma predstavovala inovatívny mechanizmus cieleného presadzovania participácie v praxi a súčasne otvárala možnosti pre nadstavbový výskum postupov a metód zapájania verejnosti,
- eliminovať negatívne dopady, ktoré vznikajú, ak návrh verejnej politiky (zákonu, vyhlášky, stratégie, programu, projektu, či iného koncepčného materiálu) nie je v dostatočnej miere odkonzultovaný so zainteresovanými skupinami, ktorých sa finálne rozhodnutie dotýka,
- vytvoriť podmienky pre podporu dvanástich procesov participatívnej tvorby verejných politík, ktoré by sa v budúcnosti mohli stať nie len základom dobrých/zlých príkladov z praxe, ale hlavne zdrojom poznania o detských chorobách zavádzania participatívnej tvorby verejných politík na rôznych úrovniach verejnej správy na Slovensku.

Podmienky a kritériá výberu pilotných projektov

- participatívna tvorba verejnej politiky, spojená s testovaním nových foriem zapájania verejnosti do tvorby verejných politík,
- jasne zadefinovaná úroveň tvorby verejnej politiky (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna),
- realizácia verejnej politiky v partnerstve so subjektom verejnej správy,
- projekt sa do pilotnej schémy uchádza z iniciatívy mimovládnej organizácie, ktorá bola zodpovedná za prípravu projektového návrhu a komunikáciu s ÚSV ROS,
- oprávnené výdavky na pilotné projekty boli zadefinované ako: mzdové prostriedky pre expertov MNO a VS, cestovné náklady, stravné, ubytovacie náklady, organizácie verejných konzultácií, realizáciu informačných kampaní, náklady na tvorbu analýz a iných expertných materiálov,

- maximálna výška podpory MNO stanovená na cca 60.000,- eur vrátane nákladov na odvodové zaťaženie mzdových výdavkov po dobu realizácie pilotného projektu (maximálne 24 mesiacov),
- maximálna výška podpory subjektu VS je stanovená na 13.000,- eur vrátane nákladov na odvodové zaťaženie mzdových výdavkov po dobu 18 mesiacov realizácie projektu.

Výber pilotných projektov do pilotnej schémy

ÚSV ROS zriadil päťčlennú výberovú komisiu (*Jana Plichtová, Milan Šagát, Marcel Zajac, Skarlet Ondrejčáková, Peter Straka*), ktorá posudzovala 44 prijatých projektových zámerov. Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti na základe odporúčania členov výberovej komisie vybral dvanaásť pilotných projektov zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, predložených dvanaástimi mimovládnyimi neziskovými organizáciami, ktoré boli oficiálne oslovené so žiadosťou o spoluprácu na príprave a realizácii národného projektu ÚSV ROS.

Pilotné projekty testovali rôzne **participačné scenáre** a nástroje zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík na **4 úrovniach** (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna) v zameraní na **širokú škálu tém** - sociálna inklúzia, otvorené dáta, udržateľná mobilita, deti a mládež, medziobecná spolupráca, využívanie verejných priestorov, odpadové hospodárstvo, environmentálna výchova a vzdelávanie.

Príprava národného projektu a zmeny v nastavení pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík

Príprava národného projektu v zmysle nariadení a podmienok čerpania štrukturálnych fondov (EŠIF), ktorej súčasťou bola aj pilotná schéma a dvanaásť vybraných pilotných projektov, priniesla niekoľko zásadných zmien v nastavení implementačného rámca projektu. Hlavná zmena súvisela so zjednotením pracovných pozícií a nákladových položiek pilotných projektov. Pôvodný scenár implementácie pilotnej schémy vychádzal z predpokladu, že hlavným partnerom pilotných projektov budú mimovládne organizácie, ktoré predkladali svoje projektové návrhy do Výzvy. Partnerstvo na projekte predpokladalo podpísanie samostatnej Zmluvy o partnerstve s vybranými MNO, ktorá umožňovala samostatné čerpanie finančných prostriedkov, plnenie merateľných ukazovateľov a celkovú realizáciu projektov.

Zmenu optiky prinieslo niekoľko faktorov, ktoré vstúpili do redizajnovania základného nastavenia pilotnej schémy. Oficiálnymi partnermi projektu sa z dôvodu umocnenia vlastníctva verejnej politiky a jej následnej implementácie, stali subjekty verejnej správy, s ktorými úrad podpísal Zmluvu o partnerstve. Mimovládne organizácie, ktorých projekty boli vybrané do pilotnej schémy získali status spolupracujúcej organizácie, čo v praxi znamenalo, že náklady na expertov MNO sa stali súčasťou rozpočtu ÚSV ROS. ÚSV ROS spoluprácu s expertmi realizoval na báze odmien z dohôd zamestnancov mimo pracovného pomeru.

ZHODNOTENIE PILOTNEJ SCHÉMY - DRUHÁ FÁZA: PRÍPRAVA ŽIADOSTI O NFP A TRANSFORMÁCIA PILOTNEJ SCHÉMY (2016 - 2017)

Príprava národného projektu a zmeny v genetike pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík

Príprava národného projektu v zmysle nariadení a podmienok čerpania Európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len EŠIF), ktorého súčasťou bola aj pilotná schéma a dvanásť pilotných projektov, priniesla niekoľko zásadných zmien v nastavení implementačného rámca projektu.

Hlavná zmena nesúvisela len so zjednotením pracovných pozícií a nákladových položiek pilotných projektov, ale zmenu prinieslo niekoľko nových faktorov a skutočností, ktoré prepísali nastavenie pilotnej schémy. Do redizajnovania základného nastavenia pilotnej schémy pre Žiadosť o nenávratný finančný príspevok (ŽoNFP) vstúpili tieto faktory:

- symbolické postavenie subjektov VS,
- absentujúci princíp vlastníctva verejnej politiky na strane VS,
- financovanie zamestnancov VS,
- vysoká miera administratívnej záťaže vo vzťahu k nízkej výške finančnej podpory,
- nejasnosti ohľadne uplatnenia schémy štátnej pomoci vo vzťahu k subjektom MNO,
- riziká financovania MNO.

symbolické postavenie a úloha subjektov VS

Pôvodný scenár implementácie pilotnej schémy vychádzal z predpokladu, že hlavným partnerom pilotných projektov budú MNO, ktoré predložia svoje projektové návrhy do Výzvy. Partnerstvo na projekte predpokladalo podpísanie samostatnej Zmluvy o partnerstve medzi Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ÚSV ROS) a mimovládnych organizácií (MNO), spojenej s možnosťou samostatného čerpania finančných prostriedkov, ako aj zodpovednosť za plnenie merateľných ukazovateľov a celkovú realizáciu pilotných projektov zo strany MNO.

Predkladanie projektových zámerov na tvorbu verejných politík bolo možné, len v prípade, ak existoval obojstranný záujem na strane MNO aj na strane subjektu VS tvoriť verejnú politiku participatívne v rámci realizácie národného projektu ÚSV ROS. Výzva bola učená mimovládnym organizáciám, nie subjektom verejnej správy. Boli to MNO, ktoré:

- predkladali návrhy projektových riešení do pilotnej schémy,
- zadefinovali verejnú politiku, ktorá mala byť predmetom spolupráce medzi MNO a subjektom VS,
- popísali participatívny scenár a proces tvorby verejnej politiky so zapojením verejnosti,
- sa mali stať oficiálnymi partnermi projektu,

- mohli získať až 60 000 Eur na realizáciu projektu, na rozdiel od subjektu VS, ktorý mohol čerpať finančné prostriedky iba vo výške 13 000 Eur (vrátane odvodových zaťažení).

Záujem o spoluprácu bol zo strany subjektov VS preukázaný formálne. Legitimizovanie spolupráce na pilotnom projekte bolo preukázané predložením čestného vyhlásenia o spolupráci. Podpis zodpovedného zamestnanca subjektu verejnej správy (štatutár, alebo vedúci zamestnanec odbornej sekcie výkonu správy) mal preukázať záujem subjektu verejnej správy o konkrétnu verejnú politiku, ako aj participatívny proces. Začiatok spolupráce medzi MNO, VS a ÚSV ROS na pilotnom projekte (a teda aj na národnom projekte, ktorého pilotná schéma bola súčasťou) bol zastrešený podpisom Memoranda o spolupráci, ktoré nemá záväzný charakter.

V skutočnosti bolo postavenie subjektu VS (aj zo strany ÚSV ROS, či zapojených MNO) od začiatku prípravy pilotnej schémy chápané skôr symbolicky ako partnersky (líderská pozícia MNO – MNO ako partner ÚSV ROS, účasť subjektov VS dizajnovaná vo formáte spolupracujúcich organizácií MNO, výrazná nerovnováha v objeme finančných prostriedkov na podporu zavádzania participácie na strane MNO a strane VS). V rámci prvej fázy prípravy pilotnej schémy sa vychádzalo z predpokladu, že je predsa v záujme subjektov verejnej správy spolupracovať na zavádzaní inovatívnych procesov zapájania verejnosti do tvorby verejných politík.

absentujúci princíp vlastníctva verejnej politiky na strane verejnej správy

Súčasne bola otvorená **otázka vlastníctva verejnej politiky** na strane subjektu VS, ak lídrom jej tvorby bude subjekt MNO. Disproporčné financovanie subjektov MNO a VS nevytváralo rovnocenné podmienky práve v previazaní na výsledok (verejnú politiku) a udržateľnosť výstupov v praxi zapojeného subjektu verejnej správy. Do prípravy súčasne zasiahli komunálne voľby, možná zmena volených predstaviteľov a prípadne iná politická vízia (nezáujem o tému participácie a konkrétnu politiku).

Museli sme si položiť zásadnú otázku, čo sa stane, ak sa subjekt verejnej správy nestotožní s participatívne vytvorenou verejnou politikou? Čo sa stane, ak vytvorená verejná politika bude z rôznych (napríklad politických, populistických, alebo iných dôvodov) ignorovaná a nebudú zabezpečené kroky zo strany subjektu VS, ktoré zabezpečia schválenie a zavedenie politiky do praxe? Čo sa stane, ak politika bude schválená, ale samospráva nevyčlení finančné, personálne a technické zdroje - prípadne nezadefinuje kompetenčný a časový rámec jej realizácie?

V snahe o posilnenie záväzku subjektu VS vo väzbe na uplatniteľnosť výstupov, čo predstavovalo stotožnenie sa s výsledkom participatívneho procesu a následné zavedenie verejných politík do praxe, bolo nutné uvažovať o riešení, ktoré zaviaže subjekt verejnej správy realizovať konkrétne kroky, smerujúce k prijatiu a implementácii verejnej politiky (v presahu na administratívne, procesné, personálne a finančné zabezpečenie plnenia verejnej politiky). Vzťah k výslednej verejnej politike, ktorá mala byť hlavným výstupom a predmetom odpočtu merateľných ukazovateľov sa ukázal ako kľúčový faktor, ktorý zmenil postavenie subjektov VS.

Zo spolupracujúcich organizácií sa stali partneri projektu, zaviazaní podpisom Zmluvy o partnerstve.

financovanie práce zamestnancov subjektu VS

Pôvodné nastavenie pilotnej schémy vychádzalo z predpokladu, že náklady na participáciu na strane verejnej správy majú byť hrazené z vlastných zdrojov subjektu VS a suma, ktorá má byť naviazaná na prípravu, tvorbu verejnej politiky so zapojením verejnosti, má mať symbolický charakter. Bola chápaná ako odmena, prioritne určená na činnosti, spojené s rozšírením agendy odborného zamestnanca/zamestnancov, ktorí sa podieľajú na príprave a tvorbe verejnej politiky. Išlo o sumu 13 000, 00 Eur (vrátane odvodových zaťažení) na dobu 18 až 24 mesiacov (s možnosťou zazmluvnenia expertov VS formou Dohody o pracovnej činnosti, alebo Dohody o vykonaní práce).

Problémom bolo, že väčšia časť subjektov VS nesúhlasila s dodatočným a nadstavbovým ohodnotením zamestnancov, ktorí sa na projekte podieľajú z dôvodu, že činnosti pre projekt budú realizovať v pracovnom čase. Preferovali verziu prefinancovania podielu mzdových nákladov na zamestnanca/cov subjektu verejnej správy, ktorí by boli poverení implementáciou projektu a participatívneho procesu za subjekt VS. Navyše toto riešenie (prefinancovanie mzdových nákladov) by si vyžadovalo podpis samostatnej zmluvy o spolupráci/partnerstve medzi MNO a subjektom VS. Jedine na základe zmluvy by subjekt MNO mohol priebežne (v dohodnutých intervaloch) uhrádzať náklady vzniknuté na strane zapojeného zamestnanca verejnej správy (vrátane povinných odvodov), čo by predstavovalo nielen neprimeranú administráciu na strane MNO, ale súčasne narážalo na podmienky a pravidlá čerpania finančných zdrojov z EŠIF (regranting zdrojov).

vysoká miera administratívnej záťaže subjektov VS vo vzťahu k nízkej výške finančnej podpory

Aj napriek zmene nastavenia pilotnej schémy, v ktorom subjekty VS získali štatút partnera, sa ukázal ďalší z problémov, ktorým bola vysoká administratívna záťaž subjektu VS. Príprava a realizácia projektu vyžadovala súčinnosť na spracovaní povinných príloh k žiadosti o NFP, zmenu a úpravu pracovných zmlúv zamestnancov, poverených realizáciou participatívneho procesu a pilotného projektu.

Realizácia projektu si vyžadovala pravidelné odpočtovanie činností (pracovné výkazy, pravidelný monitoring prác), ale špeciálne pri veľkých subjektoch VS (ministerstvá a vyššie územné celky, prípadne väčšie mestá), aj zapojenie ďalších zamestnancov subjektu verejnej správy (projektové, ekonomické a účtovné oddelenie).

V prípade Bratislavského samosprávneho kraja z toho dôvodu ani nedošlo k podpísaniu Zmluvy o partnerstve, ale len k podpisu Memoranda o spolupráci, v ktorom sa kraj zaviazal participovať na príprave verejnej politiky a jej následnej implementácii (išlo o prípravu Koncepcie rozvoja sociálnych služieb pre potreby ľudí s mentálnym postihnutím a ich rodín na

území Bratislavského samosprávneho kraja, ktorá sa stala súčasťou Konceptie rozvoja sociálnych služieb na území BSK).

Riziko vysokej administratívnej záťaže subjektov VS sa potvrdilo aj realizáciou projektu. Ukázalo sa, že ministerstvá a vyššie územné celky zapojené do projektu, síce poskytli súčinnosť na participatívnom procese, ale nakoniec nečerpali finančné prostriedky naviazané na Zmluvu o partnerstve. Dôvodom bola neúmernosť administratívneho zaťaženia k výške poskytnutej podpory. Tento faktor sa v prípade zapojených subjektov z miestnej územnej samosprávy neprejavil, hoci téma administratívneho zaťaženia a odpočtovania bola predmetom pravidelných diskusií na stretnutiach k pilotnej schéme.

nejasnosti ohľadne uplatnenia schémy štátnej pomoci vo vzťahu k subjektom MNO

Povinnosť uplatniť a neobchádzať inštitút schémy štátnej pomoci – pilotná schéma poskytuje ekonomické zvýhodnenie príjemcu pomoci a ruší hospodársku súťaž. Tento fakt v čase prípravy pilotnej schémy vyvolal nejasnosti a neistotu ohľadne tvrdého uplatnenia dôsledkov za porušenie princípov schémy de minimis a spochybnenie, alebo zneužitie oprávnených nákladov - vynaložených finančných prostriedkov.

Bola otvorená diskusia, ktorá poukazovala na to, že v globále projekt plní verejný záujem a ciele, ale, či je možné hovoriť o plnení verejného alebo ekonomického záujmu v prípade parciálnych analytických aktivít a činností, ktoré budú realizovať subjekty MNO. Nejasnou zostala otázka možného narušenia hospodárskej súťaže (podporený subjekt získava na trhu tovarov alebo služieb podstatnú výhodu oproti ostatným subjektom z dôvodu získania nenávratného finančného príspevku) zo strany MNO (experti pracujú na živnosť a neplatia na nich pravidlá a kategorizácia expertov v zmysle podmienok čerpania EŠIF), ktorých hlavnou úlohou v procese participatívnej tvorby verejných politík bola vo veľkej miere analýza aktuálneho stavu a možností v previazaní na tému verejnej politiky a problematiku, ktorú chcel pilotný projekt riešiť.

Riešením bolo vyhlásenie Výzvy cez inštitút schémy štátnej pomoci, legitimizujúcej zazmluvnenie subjektov MNO v pozícii partnera. Toto riešenie bolo neprijateľné, lebo predstavovalo zdĺhavý proces, ktorý by musel byť na základe žiadosti riadený Ministerstvom financií SR a Výzva na výber projektov MNO do pilotnej schémy by sa musela opakovať (v odhadovanom prepočte išlo cca o ročný proces).

riziká financovania MNO/partnerov

Príprava pilotnej schémy zohľadnila aj faktory, ktoré boli spojené s financovaním MNO v pozícii partnera. Jedným z nich bolo príliš dlhé obdobie, ktoré uplynie medzi priebežným predložením vyúčtovania výdavkov grantu na Riadiaci orgán (RO) a schválením výdavkov na strane RO. Realizácia projektu naše obavy potvrdila - pri partneroch projektu bola doba schválenia a preplatenia nákladov v priemere viac ako 250 dní odo dňa odoslania žiadosti o platbu na RO a dátumom úhrady. V zmysle pravidiel EŠIF bolo možné poskytnúť zálohovú

platbu na realizáciu činností, ale oprávnenou zálohou bola pomerne nízka suma. Suma sa počítala z maximálne poskytnutej zálohovej platby na projekt v objeme max. 40% výdavkov bežného roka v čase implementácie projektu.

Ďalším faktorom boli predpokladané dlhé lehoty pri spracovávaní vyúčtovania partnerov (MNO) na strane RO a nemožnosť požiadať o ďalšiu zálohovú platbu pred ich schválením. Predpokladali sme, že v prípade financovania projektu z vlastných zdrojov MNO a následnej refundácie výdavkov si tento systém bude vyžadovať dostatočne veľký objem vlastných zdrojov prijímateľa vopred, čo si najmä menšie organizácie, resp. organizácie s menším rozpočtom nemôžu dovoliť. Do rozhodovania vstúpil aj faktor vysokej administratívnej záťaže spojenej s priebežným vyúčtovaním grantu vyžadujúca si dodatočné personálne aj finančné zdroje potrebné na spracovanie dokumentácie k priebežnému vyúčtovaniu výdavkov.

Finálne nastavenie pilotnej schémy pre ŽoNFP

Súčasťou porozumenia participácii je, že špecifické výzvy si vyžadujú originálne a na mieru šité formáty podpory zapájania verejnosti do tvorby verejných politík. Aj príprava národného projektu priniesla zmeny, ktoré vychádzali z potrieb a požiadaviek spolupracujúcich a partnerských subjektov, ako aj nariadení a podmienok čerpania štrukturálnych fondov (EŠIF). Súčasne realizácia národného projektu poukázala na ďalšie skutočnosti, ktoré bude pri príprave a dizajnovaní ďalších pilotných schém zohľadniť.

Oficiálnymi partnermi národného projektu sa nakoniec stali subjekty VS, s ktorými ÚSV ROS podpísal Zmluvu o partnerstve. Mimovládne neziskové organizácie, ktorých projekty boli vybrané do pilotnej schémy, sa nestali oficiálnymi partnermi projektu, ale získali status spolupracujúcej organizácie. Status spolupracujúcej organizácie v praxi znamenal, že náklady na expertov MNO sa stali súčasťou rozpočtu ÚSV ROS, ktorý spoluprácu s expertmi realizoval na báze odmien z dohôd zamestnancov mimo pracovného pomeru, čím sa vyriešil aj problém s ekonomickým zvyhodňovaním subjektov MNO, rušením hospodárskej súťaže (schéma de minimis), ako aj rizík spojených s financovaním MNO ako partnerov projektu. Pilotná schéma napriek tomu uplatnila dve výnimky:

- Bratislavský samosprávny kraj – sa vzdal možnosti čerpania finančných prostriedkov a jeho spolupráca nebola viazaná na Zmluvu o partnerstve, ale Memorandum o spolupráci
- Únia nevidiacich a slabozrakých Slovenska – podmienila svoju účasť na pilotnej schéme inštitútom Partnerstva. Išlo o jediný subjekt zo strany MNO, ktorý získal štatút partnera a nie spolupracujúcej organizácie. V praxi to znamenalo, že disponovali vlastným rozpočtom, naviazaným na Zmluvu o partnerstve. V prípade ÚNSS sme si boli istí, že neporušujeme pravidlá schémy de minimis, pretože ide o celoslovenskú, jedinečnú a unikátnu zamestnávateľskú organizáciu, ktorá:
 - o realizuje svoju činnosť v zmysle verejného záujmu a záujmu ochrany a presadzovania záujmov zraniteľných cieľových skupín, ktoré zastupujú/reprezentujú,
 - o prirodzene a ako jediná svojho druhu presadzuje záujem slabozrakých a nevidiacich pri tvorbe akýchkoľvek verejných politík, ktoré sa spomenutých cieľových skupín priamo a cielene dotýkajú.

ZHODNOTENIE PILOTNEJ SCHÉMY - TRETIA FÁZA: REALIZÁCIA PILOTNEJ SCHÉMY (2017 - 2020)

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík zastrešila dvanásť pilotných projektov participatívnej tvorby verejných politík. **Pilotné projekty** testovali rôzne participačné scenáre a nástroje zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík na 4 úrovniach (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna) vytvorili podmienky pre analytickú činnosť. Za oficiálny začiatok pilotnej schémy sa považovalo prvé stretnutie zástupcov pilotných projektov v Liptovskom Mikuláši v júli 2017. Oficiálne ukončenie pilotnej schémy bolo spojené s dátumom 31. augusta 2019. Jednotlivé pilotné projekty si vlastný začiatok projektu určovali sami na základe dohody spolupracujúcich subjektov na projekte. Vo veľkej miere platilo, že subjekty verejnej správy oficiálne a formálne vstupovali do procesu realizácie projektu v miernej posune (väzba na podpis Zmluvy o partnerstve, vo väčšine prípadov september 2017).

Výsledkom pilotnej schémy bolo [12 nových partnerstiev](#), 13 participatívne tvorených verejných politík, 12 odborných záverečných konferencií a 11 metodických príručiek zameraných na zapájanie verejnosti do tvorby verejných politík, týkajúcich sa rôznych oblastí života.

Monitoring pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík

Poslaním [monitoringu a hodnotenia pilotnej schémy](#), bola analýza jednotlivých participatívnych scenárov, zhodnotenie ich priebehu a spôsobu realizácie, ako aj analýza pozícií a úloh jednotlivých aktérov v procese participatívnej tvorby verejných politík. Pracovná skupina pod vedením Daniela Klimovského budovala vlastný dátový základ, aby bolo možné jednotlivé projekty analyzovať, vzájomne porovnávať a poukázať na to, čo sa javí ako pozitívny a čo ako negatívny faktor, presnejšie:

- odhaliť čo prospieva a prispieva k úspešnému napredovaniu participatívnych procesov,
- identifikovať aké faktory pôsobia negatívnym spôsobom, bránia vstupu verejnosti, limitujú participáciu alebo limitujú spoluprácu zapojených subjektov.

Z pohľadu verejnosti a občana je chyba na strane inštitúcií a subjektov verejnej správy. Na druhej strane sa treba objektívne pozrieť na príčiny prečo je participácia na Slovensku viac formálna, dekoratívna a konzultatívna a prečo má zriedka povahu spolurozhodovania a priameho vplyvu na rozhodnutie. Analýza pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík ukázala, že zástupcovia verejnej správy majú porozumenie pre to, že participácia by mala byť centrálnou súčasťou verejno-správnej praxe, ktorá je transparentná a orientovaná na občana, ale súčasne poukazujú na limity a možnosti zavádzania participatívnych procesov v ich úradoch a inštitúciách. Metaforicky povedané – zavádzanie participatívnych procesov do praxe verejnej správy je ešte „v plienkach“ a hlavne je determinované rôznymi **„detskými chorobami a neduhmi“**, ktoré často prvé fázy „života“ a zavádzanie nových a inovatívnych procesov do praxe sprevádzajú:

- nedostatok odborných pracovníkov a expertov pre participatívnu tvorbu verejných politík, "ambasádorov" participácie, ktorí reprezentujú rôzne subjekty VS, ako aj pedagogických zamestnancov, trénerov a školiteľov, ktorí by vedeli zabezpečiť masívne a ciele budovanie kapacít (a to nielen v prostredí VS)
- kapacitná nepripravenosť alebo poddimenzovanosť subjektov VS na zavádzanie participatívnej tvorby verejných politík (od poznatkovej kapacity, až po finančnú a personálnu kapacitu – absencia špecializovaných pracovných pozícií, pracovísk, útvarov a oddelení, či expertov)
- neznalosť nástrojov a možností dizajnovania participatívnych procesov v previazaní na participatívnu tvorbu verejných politík (zadefinovanie cieľov participatívnych procesov v previazaní na verejné politiky, úroveň participácie, procesy, metódy a ich prínosy), ktorá sa prejavuje až v obavách či vzájomnej nedôvere k partnerom, ďalším aktérom a samotným klientom VS – občanom,
- rezistencia zamestnancov verejnej správy (najmä na ministerskej úrovni) voči novým úlohám a zavádzaniu nových procesov (ale našli sme aj zamestnancov, ktorí sú, naopak, naklonení myšlienke zapojiť sa do nových úloh spojených so zapájaním verejnosti do tvorby verejných politík),
- neznalosť prostredia, napr. pri identifikácii všetkých potenciálnych zainteresovaných strán, alebo dokonca neochota začleniť niektorých aktérov do procesu (z rôznych, aj skrytých dôvodov),
- deklarovaná ochota tvoriť verejnú politiku participatívnym spôsobom nie vždy znamená skutočnú ochotu, ktorá sa odráža do reálne plánovaných a vykonávaných aktivít,
- prílišné zameranie na kvantitatívne charakteristiky participácie (dôležitejšie než počet účastníkov na verejnej diskusii je to, koľko z nich reálne vstúpilo do diskusie a bolo ochotných ponúknuť svoj pohľad/vstup, respektíve následne ich vstupy a pripomienky akceptovať a zapracovať),
- pretrvávajúca nedôvera medzi sektormi, ktorú často prinášajú aj zainteresované strany, nízka kultúra medzirezortnej a medzisektorovej komunikácie, ktorá má negatívny dopad na plánovanie, realizáciu a tvorbu verejných politík, ktoré vyžadujú multirezortný prístup a koordináciu participatívneho procesu,
- prenášanie personálnych nedorozumení a antipatií do inštitucionálnej roviny ("dvaja kohúti" zameraní na osobné záujmy dokážu ničť aj verejný záujem),
- objavuje sa tiež formálna a predstieraná participácia, ktorá zakrýva nedostatok kapacít, alebo neochotu realizovať veci skutočne participatívnym spôsobom (prebehne vypočutie zainteresovaných aktérov a občanov, ale ich podnety, požiadavky nie sú zapracované a nie je poskytnutá informácia, prečo neboli zohľadnené - nedostatočná akceptácia a nízka miera zapracovania pripomienok zapojených aktérov),
- nezohľadnenie časovej náročnosti participatívneho procesu,
- nezabezpečený transfer existujúcich skúseností zo zahraničia i domácej praxe,
- pretrvávajúca rezistencia zamestnancov VS realizovať participatívny proces nielen ako formálnu povinnosť, ale ako pridanú hodnotu tvorby verejných politík,
- zvyšujúca sa nedôvera občanov a verejnosti v inštitúcie, politickú reprezentáciu a verejné politiky z dôvodu nízkej a nezrozumiteľnej komunikácie verejných politík, častej revízie politík, novelizácie právnych predpisov, zvýšenej administratívnej záťaže na strane klienta – občana a narastajúcemu pocitu, že politiky neprispievajú zlepšeniu kvality poskytovaných a zavádzaných služieb,

- nedostatočné zručnosti a znalosť princípov participatívnej tvorby politík na strane zamestnancov/pracovníkov VS, MNO, ako aj občanov – potreba budovania kapacít na strane všetkých aktérov,
- nedostatočná systémová podpora zavádzania inovatívnych postupov do procesu tvorby verejných politík na participatívnom princípe vrátane základných predpokladov – budovanie kapacít a personálna pripravenosť relevantných aktérov na strane VS i MNO,
- pretrvávajúca nízka adresnosť verejných politík, spôsobená nedostatočnou mierou zapojenia verejnosti, konkrétnych cieľových skupín, aktérov, ktorých sa politiky týkajú, do ich prípravy, tvorby a zavedenia.

ZHODNOTENIE PILOTNEJ SCHÉMY - ŠTVRTÁ FÁZA: VYHODNOTENIE (2020)

Čo nás naučila pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík?

Realizácia pilotnej schémy participatívnej tvorby verejných politík ukázala, že je dôležité investovať do obdobných formátov podpory zavádzania nových procesov do každodenného života verejných inštitúcií. Realizácia projektu poukázala na niekoľko hlavných princípov, ktoré je potrebné v realizácii pilotných schém, v budúcnosti uplatniť:

- Pilotná schéma musí byť otvoreným systémom
- Zachovať originalnosť a jedinečnosť pilotných projektov
- Budovať nové vzťahy, partnerstvá a dôveru v inštitúcie VS
- Cielene využívať potenciál širokej odbornej aj laickej verejnosti a občanov
- Monitoring a hodnotenie – súčasť participatívneho cyklu tvorby verejnej politiky
- Zdieľaná skúsenosť a komunity praxe
- Zistenia a závery - budovanie kapacít je nevyhnutnou fázou zavádzania participácie

Pilotná schéma musí byť otvoreným systémom

Pilotná schéma musí byť otvoreným a flexibilným systémom, ktorý akceptuje rozmanitosť spolupracujúcich subjektov, zapojených aktérov, ako aj aktívnych občanov a širokú verejnosť, zapojenú do participatívnych procesov. Flexibilita systému pilotnej schémy musí byť zohľadnená aj v štruktúre jej rozpočtu. Musí akceptovať tzv. otvorené položky, ktoré umožňujú flexibilne reagovať na konkrétne a nečakané situácie, ktoré pilotná schéma a participatívny proces na jednotlivých projektoch priniesie (napríklad konflikt a nevyhnutnosť riešenia konfliktu s využitím nezávislých expertov a mediátorov, alebo potreba realizácie viacerých informačných dní, workshopov, či seminárov, ako aj neplánovaná možnosť zúčastniť sa exkurzie, či zahraničnej pracovnej cesty pre zapojených expertov, prípadne kľúčových aktérov).

Zachovať originalnosť a jedinečnosť pilotných projektov

Nastavenie pilotnej schémy musí byť dostatočne otvorené, aby bola zachovaná originalnosť pilotných projektov aj pri snahe pilotné projekty zastrešiť a zjednotiť pod konkrétnou pilotnou schémou. Ukázalo sa, že sme aj pri nastavených pravidlách a zjednotených: postupoch realizácie pilotných projektov, kategóriách výdavkov, pracovných pozíciách a opisoch pracovných činností, merateľných ukazovateľoch, boli ochotní uplatniť výnimky a ďalšie postupy, ktoré odzrkadľovali potreby realizátorov a naplánovaného participatívneho procesu. Súčasne sme podporovali všetky snahy o rozšírenie mechanizmov zapojenia verejnosti, ako aj znásobenie počtu informačných podujatí, ktoré projekt priniesol, či potrebu zapojenia ďalších expertov. Nadstavbové aktivity sme často realizovali a financovali z položiek naviazaných na prierezové aktivity, ktoré prepájali podaktivitu 1 a podaktivitu 2. Jedinečnosť, pestrosť a diverzita, zarámčovaná spoločným, jednoznačne zadaným cieľom, je zárukou kvalitnej realizácie pilotnej schémy.

Budovať nové vzťahy, partnerstvá a dôveru v inštitúcie VS

Otázka znie, ako zabezpečiť kroky, ktoré smerujú k účasti verejnosti a pravidelnému dialógu s občanmi. Dialóg a spolupráca, ktorá prepája svet verejných inštitúcií so svetom mimovládnych organizácií a zástupcami občianskej spoločnosti je cestou, ktorá prispieva k budovaniu dôvery. Dôvera v inštitúcie je pre zdravé fungovanie spoločnosti kľúčová, pretože dôvera vo verejnú sféru a politiku sa prenáša aj do sociálnej sféry – prispieva k všeobecnej dôvere, ktorá zas prispieva k vyššej vnímanej kvalite života a životnej spokojnosti obyvateľov. Budovanie nových partnerstiev medzi VS a MNO, vytváranie spolupracujúcich sietí na všetkých úrovniach riadenia verejnej správy, musí byť kľúčovou podmienkou pilotných schém na podporu zavádzania participácie do praxe.

Cielene využívať potenciál širokej odbornej aj laickej verejnosti a občanov

Súčasťou pilotnej schémy musí byť aj požiadavka pracovať s potenciálom širokej verejnosti a občana. Prax ukazuje, že participácia je zošikmená smerom k elitám, a teda súvisí s vyšším vzdelaním, sociálnym statusom a vyššou mierou kultúrneho kapitálu a prístupu k znalostiam a informačným zdrojom. Je potrebné znížiť tieto nerovnosti a nerovnováhu, a to jednak systematicky (z dlhodobého hľadiska), ale aj v konkrétnych participatívnych procesoch. Pilotná schéma musí apelovať na realizátorov projektov, aby zapájali tých, ktorých sa verejná politika týka a nezabúdalo sa na hlas zraniteľných skupín. Je potrebné podporiť proces dizajnovania, testovania a aplikácie inovatívnych formátov zapájania verejnosti do praxe tvorby verejných politík. Dôležité je apelovať na testovanie deliberatívnych modelov zapájania verejnosti. Je potrebné investovať do realizácie informačných podujatí, osvetových, ako aj vzdelávacích programov, informačných kampaní, ktoré prispievajú k informovanému rozhodovaniu verejnosti a budovania nevyhnutnej poznatkovej a informačnej bázy pre orientáciu verejnosti/občana v problematike, téme, či konkrétnej verejnej politike. Súčasne podporovať konzultačné procesy a hlavne procesy spolupráce riešení a návrhov opatrení priamo s tými, ktorých sa verejná politika týka, čo by malo byť zohľadnené aj v štruktúre rozpočtov pilotných projektov a pilotnej schémy.

Monitoring a hodnotenie – povinná súčasť participatívneho cyklu tvorby verejnej politiky

Monitoring a hodnotenie participatívnych procesov musí byť zohľadnené nielen v nadstavbovej výskumnej a analytickej činnosti zo strany nezávislých expertov, ale musí sa stať prirodzenou agendou tých, ktorí participatívne procesy riadia. Priebežné vyhodnocovanie procesu a zapracovávanie dobrých/zlých skúseností z praxe do ďalších procesov zapájania verejnosti do tvorby politík, je živým podhubím postupného učenia sa jednotlivcov, ako aj inštitúcií.

Zdieľaná skúsenosť, poznatkový manažment a komunity praxe

Kľúčovým faktorom, ktorý určuje dynamiku a mieru participácie je zdieľanie skúseností a poznania, ako aj dobrej a zlej praxe. Jednou z možností je aj podpora „**Komunit praxe**“ (*Community of practice*), ktoré sú otvorenou metódou, podporujúcou proces efektívneho učenia sa jednotlivcov i organizácií/inštitúcií, založenom na poznatkovom manažmente a vzájomnej dôvere. Komunity praxe vytvárajú novú sociálnu infraštruktúru pre danú tému a proces učenia sa v praxi a praxou.

V komunitách praxe sa jednotlivci, tímy i inštitúcie navzájom podporujú, učia sa spolu a od seba. Učia sa rozpoznávať profesné, procesné problémy a hľadať riešenia, ktoré pomáhajú zvyšovať dopad na učenie a rozvoj každého účastníka skupiny. Silná komunita praxe podporuje zmysluplné interakcie, vychádzajúce z poznania reality inštitúcií, ich zákonných možností, zavedených procesov, ako aj limitov konkrétneho ekosystému verejnej správy (štát, samosprávne kraje, mestá/obce). Komunity praxe stimulujú ochotu zdieľať nové nápady, modely, mechanizmy, procesy, opatrenia, intervencie a startupy v prostredí verejnej správy, ako aj pomenovať a identifikovať chyby, frustrácie a zlyhania v zavádzaní nových procesov, či opatrení. Sú nástrojmi budovania dôvery, ktorá je základnou podmienkou participácie, úspešnej kolektívnej akcie, spolupráce a solidarity medzi občanmi. Je v záujme verejných inštitúcií aj celej spoločnosti, aby sa zástupcovia OS stali súčasťou komunit praxe. Vedú ich experti z prostredia MNO alebo zástupcovia VS, ktorí sa opierajú o reálnu skúsenosťou a výsledky so zavádzaním konkrétnych politík, alebo opatrení v danej oblasti.

Záver

Z hľadiska obsahového zamerania môžeme konštatovať len jedno. Ak sa participácia a participatívne procesy majú stať prirodzeným spôsobom tvorby verejných politík, tak v ďalšej fáze je nevyhnutné sa zamerať na **budovania kapacít VS**. Súčasne všetky aktivity zamerané na budovanie kapacít verejnej správy je potrebné realizovať v previazaní na občiansku spoločnosť.

V oblasti participatívnej tvorby verejných politík a presadzovania novej kultúry otvoreného vládnutia prostredníctvom pilotných schém, zameraných na budovanie kapacít verejnej správy, je potrebné zabezpečiť, aby v pilotných schémach:

- participácia a participatívne procesy musia byť samostatne ošetrené v organizačnej štruktúre subjektov VS prostredníctvom:
 - vzniku špecializovaných pracovných pozícií (manažér/koordinátor participácie), zabezpečujúci podporu participatívnej tvorbe verejných politík v prostredí verejnej správy na úrovni dizajnovania, riadenia monitoring a vyhodnocovania participatívnych procesov,
 - budovaním samostatných oddelení, ktoré zastrešujú komunikáciu s verejnosťou, participáciu a agendu zapájania verejnosti v tvorbe politík,
 - zapracovania pracovnej pozície manažér/koordinátor participácie do Katalógu pracovných pozícií vo verejnej správe,
- zavádzanie participácie bolo spojené s celospoločenskou osvetou, vzdelávaním zamestnancov VS a zástupcov OS, ale hlavne učením sa inštitúcií na princípe learning by doing,
- bol zabezpečený systém odborného poradenstva a konzultácií zo strany nezávislých expertov, alebo zamestnancov ÚSV ROS vo fáze plánovania, realizácie i hodnotenia participatívneho procesu,
- participácia a participatívne procesy sa nerealizovali len smerom von, teda smerom od inštitúcie k verejnosti, ale aj smerom dovnútra inštitúcie – tzv. „vnútro podniková participácia“,
- bola zabezpečená dostupnosť a cenová prístupnosť ďalšieho vzdelávania a vzdelávacích programov pre podporu participácie a participatívnej tvorby verejných politík v štruktúre ďalšieho vzdelávania pracovníkov verejnej správy,
- realizované kroky iniciovali vznik profesných združení, odborných platforiem, sietí a multisektorových komunit praxe zastrešujúcich expertov pre participatívnu tvorbu verejných politík, participáciu a komunikáciu s verejnosťou z prostredia VS.