

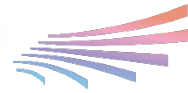


EURÓPSKA ÚNIA

Európsky fond regionálneho rozvoja



ÚRAD PODPRESEDU VLÁDY SR
PRE INVESTÍCIE
A INFORMATIZÁCIU



Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Správa z prieskumu medzi zástupcami MNO o skúsenostiach s participáciou

Skúsenosti z účasti zástupcov občianskej spoločnosti pri nastavovaní výziev a identifikácia aspektov podporujúcich/vylučujúcich participáciu

Spracovala:

Martina B. Paulíková

V rámci projektu „Efektívne zapojenie občianskej spoločnosti do implementácie a monitorovania EŠIF zavádzaním participatívnych postupov“ sme realizovali prieskum medzi zástupcami občianskej spoločnosti s cieľom popísať ich subjektívne skúsenosti s účasťou na nastavovaní výziev¹ v rámci rôznych operačných programov.

Prieskum bol súčasťou aktivít, ktorých ambíciou bolo získať informácie a podklady pre tvorbu modelového postupu zapojenia cieľových skupín do tvorby výziev na čerpanie európskych štrukturálnych a investičných fondov, aby následne zverejnená výzva priniesla kvalitné žiadosti a zámery projektov, čo v konečnom dôsledku povedie ku naplneniu cieľov existencie fondov EÚ na Slovensku.

Cieľom prieskumu bolo zistiť, či sa zástupcovia občianskej spoločnosti snažili o účasť pri nastavovaní výziev a ako dopadli – teda či existujú/existovali participatívne nastavené výzvy, kto participatívny proces inicioval/vyvolal/podporil/brzdil/zastavil; či v tejto súvislosti existovali oficiálne pracovné skupiny napr. pod monitorovacími výbormi, kto bol ich členom, ako rozhodovali, aké sú výsledky a skúsenosti, čo bolo „dôvodom“ úspechu/neúspechu atď.

Subjektívne názory vybraných respondentov budú konfrontované s výsledkami analýzy oficiálnych dokumentov týkajúcich sa prípravy, implementácie a hodnotenia vybraných operačných programov v období 2007 – 2013, ako aj Národného strategického referenčného rámca na programové obdobie 2007 – 2013. Výsledkom bude prvotná identifikácia príležitostí a bariér participácie, formulovanie aspektov, ktoré nepodporujú/neprajú participácii a návrh opatrení, ako je tieto bariéry odstrániť alebo aspoň minimalizovať. Paralelne s týmito procesmi prebieha aj zbieranie skúseností z procesov nastavovania výziev v rámci implementácie operačných programov v období 2014 – 2020. Na konci projektu sa všetky získané informácie, skúsenosti, analýzy a vedomosti spoja v rámci vytvoreného, overeného a na ďalšie použitie bez obmedzení prístupného modelu / modelov participácie občianskej spoločnosti na tvorbe výziev.

Prieskum sme pripravovali a realizovali od apríla 2017 do augusta 2017, pričom aktivity boli rozdelené do niekoľkých, navzájom nadväzujúcich krokov:

1) príprava prieskumu – určenie cieľa, rozsahu, vytvorenie kapacít pre realizáciu prieskumu – tieto kroky boli realizované de facto pri príprave aktivít projektu, pretože

¹ Nastavovaním výziev rozumieme proces práce s cieľovou skupinou pred a počas prípravy podkladov aj vlastných textov výzvy.

prieskum bol definovaný ako úvodná aktivita na získanie informácií ku vytvoreniu všeobecného modelu participatívneho nastavovania výziev.

2) vytipovanie respondentov pre rozhovory - zaujímali nás skúsenosti zástupcov občianskej spoločnosti tak z obdobia 2007 – 2013 (prípadne aj skôr, ak sa podarí), ako aj prebiehajúceho cyklu 2014 – 2020, preto sme vytipovali predbežne celkom 12 zástupcov občianskej spoločnosti, predovšetkým členov a členiek monitorovacích výborov, prípadne expertov, ktorí sa zapájali do monitorovania EŠIF mimo formálnych štruktúr. V rámci prípravy dotazníka sme si určili minimálnu hranicu získania názorov od aspoň 8 respondentov, viac respondentov sme vytipovali preto, aby sme dosiahli túto minimálnu hranicu aj v prípade, ak niektorí z expertov a expertiek nebudú mať čas alebo záujem odpovedať na otázky. V zozname boli členovia a členky monitorovacích výborov pre Kohézny fond r. 2004 – 2006, OP ŽP r. 2007 – 2013, OP Vzdelávanie r. 2007 – 2013, PRV v r. 2007 – 2013 aj r. 2014 – 2020, OP Rybné hospodárstvo v r. 2014 – 2020, OP II r. 2014 – 2020, OP EVS r. 2014 – 2020, OP Efektívna verejná správa 2014 – 2020 a MO Partnerská dohoda 2014 – 2020 a Prípravného výboru pre štrukturálne fondy EÚ r. 2000 – 2002.

3) vytvorenie série otázok pre štruktúrovaný rozhovor a realizácia 2 overovacích rozhovorov s následnou úpravou niektorých otázok pre zvýšenie porozumenia – pre vedenie štruktúrovaného rozhovoru sme pripravili presné znenie spolu 14 otázok (príloha č. 1 – pozn. grafická úprava štruktúry je zmenená). Týkali sa toho, či respondenti vedeli, že existuje možnosť zapojiť do tvorby výziev, či sa o niečo také snažili, aké boli výsledky a skúsenosti.

4) realizácia vlastného prieskumu – prebiehala od 1. 6. 2017 do 2. 8. 2017, pričom najskôr boli rozoslané emaily 12 vytipovaným respondentom. Následne boli tí, ktorí výslovne nezareagovali, že si neželajú zúčastniť sa prieskumu, oslovení pre dohodnutie presného termínu štruktúrovaného rozhovoru. Časť rozhovorov prebiehala osobne, časť cez skype, príp. ak nebola iná možnosť, tak telefonicky. Získali sme celkovo odpovede od 9 respondentov a respondentiek.

5) spracovanie odpovedí, vrátane ich anonymizácie – už v etape prípravy prieskumu sme predpokladali, že odpovede respondentov budú anonymizované, čo vzhľadom na ich počet je jediný spôsob „ochrany“ v prípade opisovania negatívnych skúseností. Vyhodnotenie prieskumu prebiehalo sčasti v júli 2018, a po poslednom rozhovore bolo dopracované v auguste 2017. Zistili sme, že existuje niekoľko prípadov, kedy prebehli viac či menej úspešné procesy zapojenia zástupcov a zástupkyň občianskej spoločnosti do tvorby výziev. Skúsenosti z týchto procesov sme spracovali do identifikácie aspektov resp. nasledujúcej časti vyhodnotenia, ktoré môžu slúžiť ako vstup pre tvorbu / dopracovanie modelu participácie.

Vyhodnotenie prieskumu a výstupy

Prieskum, prirodzene, nie je konečným zoznamom všetkých procesov, v rámci ktorých bola a je občianska spoločnosť zapojená do tvorby výziev. Nás zaujímali subjektívne skúsenosti vybraných členov a členiek MO, pričom je pravdepodobné, že viaceré kontakty ďalších zástupcov občianskeho sektora s RO/SORO nie sú žiadnym spôsobom zaznamenané a nie je dohľadateľné, kto a ako na tvorbe ktorých výziev skutočne participoval, resp. s akým

výsledkom. To vytvára aj oprávnené otázky, nakoľko je takýto neformalizovaný proces „participácie“ iba s vybranými partnermi vôbec správny a transparentný. Je to aj jeden z argumentov pre sformalizovanie modelov a procesov participácie, aby sa mohol do tvorby výzvy v štruktúrovanom a vopred známom procese zapojiť každý relevantný „hráč“ či zástupca cieľovej skupiny.

Z prieskumu vyplynulo, že iba dvaja z deviatich respondentov počas svojho pôsobenia v monitorovacích výboroch vedeli, že by sa mohli otvorene a bez problémov zaujímať o tvorbu konkrétnych výziev a prípadne sa procesu nastavovania výzvy aj zúčastniť. Obaja respondenti uvádzali, že proces participácie bol „vynútený zvonku“ – na základe kritiky podmienok vyhlásenej výzvy ich z RO/SORO kontaktovali s ponukou na konzultácie novej/aktualizovanej výzvy. Zástupcovia mimovládnych organizácií sa však v tom čase obávali, že svojou účasťou pri tvorbe výzvy spôsobia konflikt záujmov „svojej“ organizácie pri uchádzaní sa o prostriedky z danej výzvy. Až v súčasnom, teraz prebiehajúcom cykle, už vedia o možnostiach participácie aj viacerí respondenti.

Prečo sa v minulosti nevyužívali vôbec a prečo sú aj dnes participačné nástroje pri tvorbe výziev tak vzácne, respondenti prieskumu skúšali vysvetľovať rôznymi argumentmi. Jedným z ich bol fakt, že v predchádzajúcich programovacích obdobiach neboli zverejňované harmonogramy výziev, takže ľudia „zvonku“ (vrátane členov monitorovacích výborov - MO) nemali možnosť vedieť, aká výzva sa bude kedy pripravovať, čo limitovalo ich možnosti vyvolať proces participácie zvonku. Podľa jedného respondenta vraj „*RO /SORO členom MO síce odpovedal na otázky, ale ak si nevedel na čo sa pýtať, tak si nespýtal sa správne a odpovede ti nepomohli*“.

Dvaja respondenti upozornili, že niektoré operačné programy (napr. Program rozvoja vidieka) majú relatívne málo dopytovo orientovaných výziev, kde sa dá participovať, a väčšina prostriedkov sa žiadateľom prideluje po splnení určitých podmienok, ktoré sú vopred dané – v týchto prípadoch už nie je „o čom participovať“. Iné programy (napr. PO Rybné hospodárstvo) sú veľmi špecifické, a hoci sú niektoré cieľové skupiny (najmä malí hospodári, mikropodniky) vyzývané na zapojenie sa do tvorby výziev, tieto sa procesu nezúčastňujú, pretože dokumenty, o ktorých sa jedná (príručky, dokumenty EŠIF) sú pre nich príliš komplikované.

Čo sa týka procesu, celkovo sme identifikovali 3 prípady, kedy riadiace orgány konzultovali časť hotovej výzvy alebo výzvu ako takú, prípadne urobili konzultácie ku konkrétnym otvoreným či neznámym bodom vo výzve. Nedokázali sme overiť informáciu, podľa ktorej vraj v súčasnosti sú členom MO Program rozvoja vidieka zasielané vopred všetky/iba niektoré texty dopytovo orientovaných výziev a to ešte pred ich vyhlásením. Ďalšie participačné procesy/kroky neboli identifikované.

Identifikácia aspektov podporujúcich/vylučujúcich participáciu

v akých situáciách boli využité prvky participácie

- ak zástupcovia občianskej spoločnosti disponovali informáciami a skúsenosťami, ktoré nemal RO/SORO alebo ich nevedia získať pre krátkosť času - RO/SORO v niektorých prípadoch z vlastnej iniciatívy kontaktoval mimovládne organizácie so žiadosťami o pomoc pri formulovaní výziev alebo ich častí

- ak sa zástupcovia občianskej spoločnosti sťažovali na EK alebo v médiách a pre RO/SORO boli „prinútení“ urobiť v rámci nového kola alebo aktualizácie výzvy aspoň niektoré kroky zapájajúce kritikov (zvonku vynútená participácia)
- ak už vyhlásená výzva nebola úspešná a nebol o ňu záujem, príp. žiadosti boli nekvalitné

aspekty podporujúce participáciu

- zverejňovanie harmonogramov výziev – možnosť pripraviť si kapacity aj podklady, dostatočne vopred osloviť RO/SORO a navrhnuť proces participácie alebo aspoň konkrétne info na zapracovanie do výzvy
- dostatočne široký priestor pre spolurozhodovanie – kľúčové rozhodnutia limitujúce znenie výzvy nie sú ešte urobené alebo umožňujú vytvorenie výzvy prijateľnej a motivujúcej pripraviť kvalitné žiadosti (vrátane technických podmienok)
- opak nasledujúce aspektov, ktoré neprajú participácii

čo participácii nepraje

- zle nastavené operačné programy, príp. sa operačné programy „opierajú“ o zlé alebo nedostatočne spracované stratégie, s nepresnými údajmi a nevhodne zvolenými cieľmi – vtedy výsledok aj výborne nastaveného procesu participácie bude zlý a výzva nebude úspešná („*Ak bol zlý proces pri tvorbe OP, tak sa to vlečie stále ďalej, a nevyrieši to žiadna pracovná skupina ani participatívny proces.*“)
- nie je možné meniť dôležité podmienky/body vo výzve, ktoré sa ukazujú byť limitujúce či dokonca likvidačné pre potenciálnych prijímateľov (najmä v prípade mimovládnych organizácií, ktoré fungujú na inom princípe, ako verejná a podnikateľská sféra)
- striedanie odborníkov na RO/SORO, striedanie politických predstaviteľov – nie je kontinuita
- nesplnenie základných predpokladov pre participáciu, napr. nedôvera partnerov a zlá predchádzajúca skúsenosť z participácie, kedy nebol jasne daný proces a dohodnuté výsledky neboli bez vysvetlenia akceptované (neobjavili sa vo výzve alebo iba sčasti), časový stres, nesprávne alebo zámerne zlé identifikovanie kľúčových hráčov + chýbajúce/zlé nastavenie ich kompetencií atď.

Príloha č. 1

POKYNY PRE ŠTRUKTÚROVANÝ ROZHOVOR prieskum o účasti zástupcov občianskej spoločnosti pri nastavovaní výziev

V rámci projektu „Efektívne zapojenie občianskej spoločnosti do implementácie a monitorovania EŠIF zavádzaním participatívnych postupov“ realizujeme prieskum medzi zástupcami občianskej spoločnosti s cieľom popísať ich subjektívne skúsenosti s účasťou pri tvorbe a nastavovaní výziev (pozn. tvorbou a nastavovaním výziev rozumieme široký proces práce s cieľovou skupinou pred a počas prípravy podkladov aj vlastných textov výzvy, pripomienkovanie už hotových textov, ako aj rôzne procesy ovplyvnenia už hotovej resp. zverejnenej výzvy). Zaujímajú nás skúsenosti tak z obdobia 2007 – 2013, ako aj prebiehajúce obdobie 2014 – 2021.

Dôvodom, prečo považujeme účasť občianskej spoločnosti (ako stakeholdera, aj ako potenciálnej cieľovej skupiny) na nastavovaní výziev za dôležitú je skutočnosť, že môžu významne pomôcť napr. pri získaní informácií o potenciálnych prijímateľoch a ich pripravenosti úspešne sa uchádzať o prostriedky z výzvy, pri zisťovaní potrieb cieľovej skupiny, jej názorov ohľadom detailov výzvy napr. k formálnym náležitostiam, oprávnenosti aktivít, max. a min. výške NFP a pod.

Ciele prieskumu vo všeobecnosti je zistiť, či sa zástupcovia občianskej spoločnosti snažili o účasť pri nastavovaní výziev a ako dopadli – teda či existujú/existovali participatívne nastavené výzvy, kto participatívny proces inicioval/vyvolal/podporil/brzdil/zastavil; či v tejto súvislosti existovali oficiálne pracovné skupiny napr. pod monitorovacími výbormi, kto bol ich členom, ako rozhodovali, aké sú výsledky a skúsenosti, čo bolo „dôvodom“ úspechu/neúspechu atď.

pozn. v rámci prieskumu v rámci aktivity 2 bude aj otázka, či ... V rámci prieskumu v rámci aktivity 3 u členov monitorovacích výborov (? SORO, RO) bude aj otázka o povedomí o nástrojoch, postupoch a povedomí týchto ľudí o participácii (čo vnímajú ako participáciu – asi otvorená otázka alebo možnosť zaznačiť viac typov odpovedí, čo podľa nich by malo byť robené participatívne a čo by malo zostať zodpovednosťou iba čisto RO,SORO).

Výstupy z rozhovorov budú anonymizované!

Meno respondenta:

Členstvo v monitorovacom výbore: áno/nie + ak áno, tak názov OP a obdobie, v rámci ktorého bol/a resp. je členom/členkou

- 1. Viete o tom, že zástupcovia občianskej spoločnosti (členovia monitorovacích výborov) majú a mali možnosť zapojiť sa do tvorby / nastavovania výziev?**
 áno nie iné
- 2. Snažili ste sa ako člen monitorovacieho výboru o zapojenie sa do tvorby / nastavovania² výzvy?**
 nie, pretože som o takejto možnosti nevedel
 nie, pretože som považoval túto snahu za zbytočnú
 nie, pretože na to neboli kapacity
 nie, pretože
 áno, snažil som sa o zmenu už hotovej výzvy
 áno, snažil som sa o ovplyvnenie obsahu výzvy v rámci procesu tvorby
 áno, bol/a som členom/členkou pracovnej skupiny ku tvorbe výzvy
- 3. Ak ste sa snažili zapojiť do tvorby / nastavovania výzvy, uveďte jej označenie (názov, číslo a pod.), aby sa dala výzva identifikovať.**
- 4. Ako by ste vo všeobecnosti charakterizovali tvorbu / nastavovanie výzvy, ktorej ste sa zúčastnili?**

² tvorbou a nastavovaním výziev rozumieme široký proces práce s cieľovou skupinou pred a počas prípravy podkladov aj vlastných textov výzvy, pripomienkovanie už hotových textov, ako aj rôzne procesy ovplyvnenia už hotovej resp. zverejnenej výzvy

- ako dobrý príklad praxe ako zlý príklad praxe
- 5. Kedy približne tvorba / nastavovanie výzvy prebiehala?** (stačí rok a mesiace, príp. rok)
- 6. Zúčastnil sa tvorby / nastavovania výzvy aj niekto ďalší, okrem vás, ako člena monitorovacieho výboru (s výnimkou zamestnancov RO/SORO a pod.)?**
- nie áno,
- 7. Ak viete, prosím uveďte kto inicioval zapojenie ľudí mimo RO či SORO do tvorby / nastavovania výzvy.** (napr. či proces bol vynútený zvonku, zo strany monitorovacieho výboru / jeho členov, MVO, európskej komisie, alebo či proces nastal na základe oslovenia ľudí zvnútra, zo strany RO/SORO a pod.)
- 8. Kto najviac pôsobil v rámci procesu tvorby / nastavovania výzvy ako pozitívny hráč a prečo?** (napr. inicioval stretnutia, argumentoval v prospech otvorenia procesu, pomáhal zapracovať informácie „zvonku“ do textov výzvy atď.)
- 9. Kto najviac pôsobil v rámci procesu tvorby / nastavovania výzvy ako negatívny hráč a prečo?** (napr. negoval dohodnuté veci, otvorene spochybňoval osoby či expertízu ľudí „zvonku“, neposielal informácie, vytváral časový stres atď.)
- 10. Skúste uviesť proces – kroky, ktoré sa udiali v rámci procesu tvorby / nastavovania výzvy. Ktoré z nasledovných krokov prebehli?**
- identifikácia stakeholderov v cieľovej skupine
 zbieranie podnetov od cieľovej skupiny
 zisťovanie vnímania pojmov u cieľovej skupiny
 focusové skupiny na zisťovanie potrieb
 emailové alebo iné e-konzultácie s cieľovou skupinou
 osobné konzultácie v teréne pred spracovaním textu výzvy
 zriadenie osobitnej pracovnej skupiny pod MV
 stretnutia pracovnej skupiny zriadenej pod MV
 pripomienkovanie hotového textu výzvy cieľovou skupinou
 pripomienkovanie hotového textu výzvy pracovnou skupinou a / alebo MV
 iné
- 11. Boli z vášho pohľadu naplnené základné podmienky pre reálnu participáciu na tvorbe / nastavovaní výzvy?** (napr. boli vopred dohodnuté časové rámce - nie dané jednou zo strán v procese, boli poskytnuté vstupné informácie na začiatok, všetci ľudia mali informácie o procese, čo sa stane s pripomienkami/vstupmi od partnerov a pod.)
- 12. Aký bol výsledok celého procesu? Dostali sa vaše vstupy, spracované materiály a informácie do konečného znenia výzvy?**
- 13. Hlavné faktory, ktoré napomohli participácii a/alebo akceptovaniu partnerov:**
uved' podľa vlastného uváženia
- 14. Hlavné faktory a bariéry, ktoré limitovali participáciu a/alebo brzdili proces, akceptovanie partnerov:**
uved' podľa vlastného uváženia