**Hodnotiaca správa zapojenia zástupcov občianskej spoločnosti pri príprave, implementácii a monitorovaní fondov EÚ za rok 2024**

**OBSAH**

**1 ÚVOD**...................................................................................................................................................4

* 1. Princíp partnerstva a jeho aplikovanie v kontexte prípravy, implementácie a monitorovania

fondov EÚ.........................................................................................................................................4

1.2 Legislatíva EÚ v súvislosti s princípom partnerstva.........................................................................4

1.3 Národná legislatíva (najdôležitejšie dokumenty v súvislosti s princípom partnerstva)....................5

1.4 Hodnotiace kritériá odvodené z týchto dokumentov.........................................................................6

1.5 Prehľad základných zistení a odporúčaní *Hodnotiacej správy za rok 2023*......................................7

**2 METODOLÓGIA**...............................................................................................................................9

2.1 Metodologické otázky hodnotenia princípu partnerstva v kontexte hodnotenia kvality

participatívnych procesov..................................................................................................................9

2.2 Výskumné ciele a výskumné otázky................................................................................................11

2.3 Výskumná vzorka............................................................................................................................12

2.4 Metódy zberu dát.............................................................................................................................13

2.5 Respondenti kvalitatívnych rozhovorov..........................................................................................13

2.6 Plán priebehu jednotlivých aktivít...................................................................................................14

2.7 Analýza dát......................................................................................................................................15

2.8 Výskumné limity..............................................................................................................................15

**3 VÝSLEDKY**......................................................................................................................................16

3.1 Zhodnotenie uplatňovania princípu partnerstva v monitorovacích orgánoch..................................16

3.1.1 Zhodnotenie uplatňovania princípu partnerstva v Monitorovacom výbore...............................16

3.1.2 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre cieľ 1

(Konkurencieschopnejšia a inteligentnejšia Európa) politiky súdržnosti EÚ............................17

3.1.3 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre cieľ 2

(Zelenšia nízkouhlíková Európa) politiky súdržnosti EÚ..........................................................18

3.1.4 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre cieľ 3

(Prepojenejšia Európa) politiky súdržnosti EÚ.........................................................................19

3.1.5 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre cieľ 4

politiky súdržnosti EÚ...............................................................................................................19

3.1.6Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 -2027 pre

Integrovaný územný rozvoj a pre cieľ 5....................................................................................21

3.1.7 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre Fond

na spravodlivú transformáciu.....................................................................................................22

3.1.8 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre

marginalizované rómske komunity............................................................................................23

3.2 Zhodnotenie vybraných procesov podľa hodnotiacich kritérií........................................................23

**4 ZÁVER A ODPORÚČANIA**...........................................................................................................29

4.1 Zhrnutie výsledkov..........................................................................................................................30

4.2 Odporúčania na skvalitnenie implementovania princípu partnerstva..............................................31

**Zoznam pojmov a skratiek**

**DoV -** dopytovo orientovaná výzva/výzvy

**Európsky kódex** – skrátený názov dokumentu *Európsky kódex správania pre partnerstvo v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov*

**EFRR -** Európsky fond regionálneho rozvoja

**ESF -** Európsky sociálny fond

**FST** – Fond na spravodlivú transformáciu

**Hodnotiaca správa za rok 2023** – skrátený názov dokumentu *Hodnotiaca správa aplikovania princípu partnerstva a viacúrovňového riadenia v riadení implementácie a monitoringu fondov EÚ za rok 2023*

**Hodnotiaca správa za rok 2024 -** skrátený názov dokumentu Hodnotiaca správa zapojenia zástupcov občianskej spoločnosti pri príprave, implementácii a monitorovaní fondov EÚ za rok 2024

**IÚI** – Integrované územné investície

**IÚS** – Integrovaná územná stratégia

**KF** - Kohézny fond

**Komisia pre cieľ 1** - skrátený názov Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre cieľ 1 (platí pre všetky komisie)

**Metodické usmernenie** – skrátený názov dokumentu Metodické usmernenie k nominovaniu a výberu zástupcov občianskej spoločnosti pri tvorbe, implementácii, hodnotení a monitorovaní fondov EÚ

**MH SR –** Ministerstvo hospodárstva SR

**MIRRI SR**– Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR

**MNO** – mimovládne neziskové organizácie

**MPSVR SR**– Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

**MRK** – Marginalizované rómske komunity

**MŠVVaM** SR – Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a mládeže SR

**MV PSK** - Monitorovací výbor Programu Slovensko 2021 – 2027

**MŽP SR**– Ministerstvo životného prostredia SR

**NP** – národný projekt / národné projekty

**OS** - občianska spoločnosť

**PSK** – Program Slovensko

**RO** – Riadiaci orgán

**SO** – Sprostredkovateľský orgán

**Systém riadenia spolupráce a partnerstva** – skrátený názov materiálu Systém riadenia spolupráce a partnerstva so zástupcami občianskej spoločnosti pri príprave, implementácii a monitorovaní fondov EÚ v programovom období 2021 – 2027, schváleného uznesením vlády SR č. 490/2023.[[1]](#footnote-1)

**ÚOŠS** – Ústredné orgány štátnej správy

**ÚSVRK** – Úrad splnomocnenca vlády SR pre marginalizované komunity

**ÚSV ROS** – Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

**VÚC** – Vyššie územné celky (samosprávne kraje)

**Zainteresovaný aktér** – aktér, ktorý je priamo alebo nepriamo ovplyvnený realizovaným opatrením, programovým dokumentom, pripravovanou výzvou alebo zámerom národného projektu

**ŽoNFP** – Žiadosť o nenávratný finančný príspevok

**1 ÚVOD**

**1.1 Princíp partnerstva a jeho aplikovanie v kontexte prípravy, implementácie a monitorovania fondov EÚ**

Partnerstvo predstavuje úzku a aktívnu spoluprácu medzi orgánmi verejnej správy, hospodárskymi a sociálnymi partnermi a subjektmi, ktoré zastupujú občiansku spoločnosť, a to na všetkých úrovniach (národnej, regionálnej a miestnej) a počas celého programového cyklu (príprava, implementácia, monitoring, hodnotenie)[[2]](#footnote-2). Zásada partnerstva je v súčasnosti uplatňovaná vo všetkých fondoch EÚ, keďže existuje predpoklad, že partnerstvo má jednoznačný prínos k zefektívneniu ich vykonávania. Podľa Európskeho kódexu “posilňuje spoločný záväzok a osvojenie si politík Únie, zväčšuje množstvo dostupných poznatkov, odborných skúseností a pohľadov pri tvorbe a vykonávaní stratégií a zabezpečuje väčšiu transparentnosť rozhodovacieho postupu” (s.5). Uplatňovanie princípu partnerstva v rámci fondov EÚ korešponduje s medzinárodnými iniciatívami ako je napr. *Iniciatíva pre otvorené vládnutie*, ktorá predstavuje ústup od elitárskeho modelu vládnutia a presadzuje otvorené, transparentné a zodpovedné vládnutie.[[3]](#footnote-3)

* 1. **Legislatíva EÚ v súvislosti s princípom partnerstva**

Nasledujúce podkapitoly poskytujú stručný prehľad legislatívnych aj nelegislatívnych aktov na úrovni EÚ a SR, ktoré sú relevantné z hľadiska hodnotenia zapojenia zástupcov občianskej spoločnosti do prípravy, implementácie a monitorovania fondov EÚ.

Na úrovni EÚ predstavuje kľúčový dokument *Európsky kódex* z roku 2014, ktorý zavádza prístup posilneného partnerstva ako jednu z významných inovácií v politike súdržnosti. Podľa *Európskeho kódexu* má zásadný význam, aby orgány členských štátov na všetkých úrovniach (štátnej, regionálnej aj miestnej) rozvíjali úzku spoluprácu a partnerstvo s odbormi, zamestnávateľmi, mimovládnymi organizáciami a ďalšími orgánmi. Zapojením partnerov do plánovania, implementácie, monitorovania a hodnotenia projektov podporených z fondov EÚ budú môcť členské štáty lepšie zaručiť využitie finančných prostriedkov tam, kde sú najviac potrebné a čo najlepším spôsobom.

Medzi hlavné zásady *Európskeho kódexu* patria tieto prvky:

* vybraní partneri by mali byť reprezentatívne príslušné zainteresované strany,
* výberové konania by mali byť transparentné a mali by zohľadňovať rôzne inštitucionálne a právne rámce členských štátov,
* partneri by mali byť zapojení do prípravy a implementácie partnerských dohôd a programov; na tento účel je potrebné stanoviť minimálne požiadavky na postup, aby sa zabezpečili včasné, zmysluplné a transparentné konzultácie s partnermi (t. j. dostatočná lehota na konzultácie, dostupnosť dokumentov atď.),
* partneri by mali byť zastúpení v monitorovacích orgánov počas celého cyklu (t. j. príprava, implementácia, monitorovanie a hodnotenie),
* dosahovanie efektívneho partnerstva by sa malo zaistiť posilnením inštitucionálnej kapacity príslušných partnerov prostredníctvom činností na budovanie kapacít zameraných na sociálnoekonomických partnerov a organizácie zastupujúce občiansku spoločnosť,
* výmena skúseností a vzájomné vzdelávanie by mali byť uľahčené najmä zriadením spoločenstva pre partnerské postupy spoločného pre všetky fondy EÚ,
* úloha partnerov pri vykonávaní partnerských dohôd, ako aj výkonnosť a efektívnosť partnerstva v programovom období by mali podliehať posúdeniam.

*Delegované nariadenie Komisie EÚ č. 240/2014* upresňuje, že medzi partnermi by mali byť orgány verejnej správy, hospodárski a sociálni partneri a subjekty, ktoré zastupujú občiansku spoločnosť, vrátane partnerov činných v oblasti ochrany životného prostredia a komunitných a dobrovoľníckych organizácií. Osobitná pozornosť by sa mala venovať zapojeniu skupín, na ktoré môžu mať programy vplyv, ale pre ktoré je zložité ovplyvniť ich podobu, najmä zapojeniu najzraniteľnejších a marginalizovaných komunít, ktorým najviac hrozí diskriminácia alebo sociálne vylúčenie. Konzultácie s partnermi by mali byť včasné, zmysluplné a transparentné, zamerané na analýzu výziev a potrieb, ktoré je potrebné naplniť.

Pokiaľ ide o konzultácie s príslušnými partnermi, členské štáty by mali zabezpečiť:

* včasné poskytovanie príslušných informácií a jednoduchý prístup k nim;
* dostatočný čas pre partnerov na analýzu a pripomienky k hlavným prípravným dokumentom a k návrhu partnerskej dohody a návrhom programov;
* dostupné kanály, prostredníctvom ktorých partneri môžu klásť otázky, a prostredníctvom ktorých budú informovaní o spôsobe, akým ich návrhy boli zohľadnené;
* šírenie výsledkov konzultácií.

**1.3 Národná legislatíva (najdôležitejšie dokumenty v súvislosti s princípom partnerstva)**

Uznesením vlády č. 360 z dňa 21.8. 2019 k *Akčnému plánu Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2019 - 2020* pripravil ÚSV ROS v spolupráci s MIRRI SR *Systém riadenia spolupráce a partnerstva.* Tento dokument nastavuje základný rámec pre spoluprácu a partnerstvo so zástupcami občianskej spoločnosti, v súlade s *Delegovaným nariadením Komisie (EÚ) č. 240/2014* zo 7. januára 2014 o európskom kódexe správania pre partnerstvo v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov.

*Systém riadenia spolupráce a partnerstva* vymedzuje hlavné ciele a dôvody zavádzania princípu partnerstva v riadení implementácie fondov EÚ nasledovne:

* Pomocou kvalitného mechanizmu participácie a zberu spätnej väzby z prostredia prijímateľov je možné adresnejšie a kvalitnejšie nastaviť podmienky poskytovania podpory.
* Participáciou a kvalitným informovaním verejnosti sa zvýši miera akceptácie rozhodnutí inštitúcií zodpovedných za riadenie implementácie fondov EÚ.
* Dobre nastavené mechanizmy monitorovania a práce s informáciami z implementácie zvyšujú transparentnosť a umožňujú kvalitnejší externý dohľad nad verejnými financiami.
* Efektívna komunikácia štátu v spolupráci s partnermi zvýši povedomie o dosiahnutých výsledkoch politiky súdržnosti a zlepší vnímanie fondov EÚ verejnosťou.

Dokument bol neskôr novelizovaný na základe nedostatkov identifikovaných v aplikačnej praxi. Minister investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie a minister vnútra predložili na rokovanie vlády SR materiál *Uplatňovanie princípu partnerstva v oblasti politiky súdržnosti Európskej únie v podmienkach Slovenskej republiky a systém riadenia spolupráce a partnerstva so zástupcami občianskej spoločnosti pri príprave, implementácii a monitoringu fondov Európskej únie v programovom období 2021 – 2027.* Nový systém riadenia nadviazal na ciele predchádzajúceho dokumentu, pričom pomenoval potrebu vypracovať metodické usmernenie k nominácii a výberu zástupcov občianskej spoločnosti. Metodické usmernenie by malo jasne definovať nominačný proces, zloženie výberovej komisie, ako aj vznik a zánik členstva. Definujú sa ďalšie komunikačné kanály, ktoré budú využívané pri nominačnom procese, otvára sa proces nominácie pre relevantné organizácie občianskej spoločnosti a všetky mimovládne neziskové organizácie. Vzdelávanie v oblasti fondov Európskej únie sa zabezpečí aj pre zástupcov občianskej spoločnosti[[4]](#footnote-4).

**1.4 Hodnotiace kritériá odvodené z týchto dokumentov**

Základ pre stanovenie hodnotiacich kritérií predstavovali vyššie popísané legislatívne aj nelegislatívne dokumenty na úrovni EÚ aj na národnej úrovni. Vybrané kritériá sme porovnali a doplnili na základe ďalšej odbornej literatúry, predovšetkým manuálov (napr. *Metodické podklady pre participatívnu implementáciu EŠIF pre metodickú prácu CKO[[5]](#footnote-5)*) a vedeckých štúdií. V poslednom kroku boli kritériá doplnené na základe zozbieraných dát (reflexia toho, čo v rámci kritérií absentovalo a čo považovali za dôležité respondenti z prostredia občianskej spoločnosti).

***Hodnotiace kritériá kvality aplikovania princípu partnerstva***

*Iniciatíva a aktivita v súvislosti s napĺňaním princípu partnerstva*

Kritérium vychádza z predpokladu, že gestor procesu (t.j. orgán ÚOŠS) má primárnu zodpovednosť za iniciovanie, organizáciu, udržiavanie a kvalitu procesov zapájania a komunikácie so zainteresovanými aktérmi. Hoci aktivita a iniciatíva aktérov z radov občianskej spoločnosti je vítaná a je možné ju považovať za znak zdravej občianskej spoločnosti, nemali by byť tí tými, na ktorých pleciach spočíva zodpovednosť za udržanie procesov a mechanizmov participácie.

*Reprezentatívnosť a inklúzia*

Kritérium hodnotí všetky aspekty výberu zainteresovaných aktérov; od spôsobu, akým boli vybraní, cez ich oslovenie a rovnomerné zastúpenie všetkých dotknutých strán. Berie do úvahy napríklad to, či do procesov boli zapojené všetky príslušné zainteresované strany a či v procesoch existovala systematická analýza aktérov ešte pred ich spustením. V prípade participatívnych mechanizmov ako sú napríklad pracovné skupiny alebo výbory hodnotí spôsob výberu a nominácií členov. Kritérium zohľadňuje aj princíp inklúzie v prípadoch, kedy to má zmysel, t.j. hodnotí otvorenosť gestora umožniť vstup do procesu aj širšiemu okruhu aktérov (napr. tým, ktorí neboli pôvodne identifikovaní ako dotknutí v danom procese). Špeciálny dôraz kladie na zapojenie znevýhodnených a marginalizovaných skupín, ktorým by aj podľa *Európskeho kódexu* mala byť venovaná osobitná pozornosť.

*Kvalita a spôsob organizačného zabezpečenia procesov*

Kritérium hodnotí všetky aspekty organizácie procesov a mechanizmov zapojenia zainteresovaných aktérov. Od primeranosti výberu formátov, spôsobu ich realizácie vrátane prípravy podkladov, až po spracovanie a využitie výstupov zo stretnutí. Spadá sem napríklad spôsob zhotovenia zápisov / záznamov pripomienok, vyjasnenie očakávaní a cieľov voči aktérom, spôsob odborného vedenia a facilitovania stretnutí a otázka finančného ohodnotenia účastníkov participatívnych mechanizmov. Kvalitné riadenie procesov je kľúčové, ak má daný proces či mechanizmus priniesť požadované výstupy. Skúsenosti z praxe naznačujú, že aj procesy, ktoré spĺňajú všetky kritériá kvalitnej participácie ako sú napríklad zastúpenie všetkých dotknutých strán, vyváženosť a transparentnosť, neprinesú automaticky kvalitné výstupy ak nie sú efektívne riadené zo strany gestorskej inštitúcie.

*Vplyv a úroveň zapojenia zainteresovaných aktérov*

Kritérium hodnotí do akej miery mohli zapojení aktéri vznášať pripomienky a podnety, do akej miery boli tieto podnety brané do úvahy gestorskou inštitúciou a aké mechanizmy vyhodnotenia a zdôvodnenia pripomienok aplikovali gestorské inštitúcie. Odpovedá na otázky ako napríklad: Spĺňal daný mechanizmus základné kritériá konzultovania alebo sa jednalo skôr o jednoduché informovanie? Existoval v rámci daného mechanizmu systém zberu pripomienok a podnetov od účastníkov? Dostali účastníci nejaké zdôvodnenie neakceptovaných pripomienok?

*Včasnosť zapojenia aktérov do procesu*

Kritérium sa vzťahuje k tomu, v akom bode procesu do neho môžu účastníci vstúpiť. Vo všeobecnosti platí, že čím skôr v procese sú aktéri zapájaní, tým existuje väčšia možnosť materiál či rozhodnutie ovplyvniť.

*Spôsob informovania a komunikácie verejných inštitúcií smerom k občianskej spoločnosti*

Kritérium zachytáva mieru transparentnosti, kvality a zrozumiteľnosti komunikácie a informovania verejných inštitúcií smerom k verejnosti. *Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík[[6]](#footnote-6)* aj ďalšie medzinárodné manuály a príručky participácie poukazujú nato, že kvalitné informovanie a kvalitná komunikácia zo strany verejných inštitúcií je základnou podmienkou toho, aby zainteresovaní aktéri a verejnosť mohli zmysluplne participovať. Uplatňovanie princípu partnerstva si vyžaduje, aby všetky relevantné strany dostali kvalitné, dostatočné a zrozumiteľné informácie. Kritérium bolo na základe rozhovorov rozšírené o spôsob komunikácie vlády SR voči občianskej spoločnosti, keďže zástupcovia občianskej spoločnosti považovali niektoré aspekty tejto komunikácie za veľmi problematické v súvislosti s budovaním a uplatňovaním princípu partnerstva.

**1.5 Prehľad základných zistení a odporúčaní *Hodnotiacej správy za rok 2023***

Na základe uznesenia vlády SR č. 490/2023 vznikla prvá *Hodnotiaca správa aplikovania princípu partnerstva a viacúrovňového riadenia v riadení implementácie a monitoringu fondov EÚ za rok 2023* (ďalej „Hodnotiaca správa za rok 2023”), ktorú spracoval ÚSV ROS. Hodnotiaca správa za rok 2023 bola postavená na základnom kvantitatívnom zmapovaní a zhodnotení zrealizovaných aktivít na základe a odpočte úloh podľa *Systému riadenia spolupráce a partnerstva*. ÚSV ROS zisťoval napríklad:

* koľko aktivít na zapojenie partnerov riadiaci orgán a sprostredkovateľské orgány (ďalej RO/SO) zrealizovali;
* akého typu dokumentov sa tieto aktivity týkali;
* koľko sa na týchto aktivitách zúčastnilo zástupcov a z akých sektorov;
* koľko pripomienok RO/SO týmito aktivitami získali atď.

Okrem toho ÚSV ROS zrealizoval analýzu deklarovanej participácie v indikatívnom harmonograme výziev a v zámeroch národných projektov pripravených a predložených na schválenie komisiám pri Monitorovacom výbore Programu Slovensko (ďalej „MV PSK”) v roku 2023.

Prvýkrát v histórii implementácie fondov EÚ sa stala súčasťou indikatívneho harmonogramu výziev aj informácia o tom, či budú výzvy pripravované participatívne. Hodnotiaca správa za rok 2023 konštatuje, že indikatívny harmonogram na rok 2023 obsahuje spolu 32 výziev, ktoré majú príznak participatívnosti, čo je 43 % z celkového uvedeného počtu výziev. Najväčší podiel participatívnej prípravy výziev vykazujú výzvy financované z ESF+ a to 75 %, výzvy financované z EFRR a KF deklarujú participatívnu prípravu na úrovni 20 %. Z metodologického hľadiska možno položiť otázku, čo znamená „prvok participatívnosti“ (hodnotiaca správa toto slovné spojenie nikde nedefinuje). Táto absencia jasnosti pojmov poukazuje na problém hodnotenia kvality participácie cez kvantitatívny odpočet. Bez participácie plánovali pripravovať výzvy MH SR aMV SR. Podľa poskytnutých informácií však MH SR a ÚSVRK realizovali aktivity na zapojenie zainteresovaných aktérov aj v prípadoch, kde participáciu v harmonograme nedeklarovali.

Pôvodne neplánovalo participatívne pripravovať výzvy ani Ministerstvo životného prostredia (ďalej „MŽP SR”). Po intervencii zástupcov občianskej spoločnosti v komisii MV PSK pre cieľ 2 bolo MŽP SR požiadané o prehodnotenie zapojenia partnerov do prípravy vybraných výziev. Následne MŽP SR prehodnotilo svoje plány pre prípravu vybraných výziev a došlo k úprave harmonogramu výziev. Hodnotiaca správa za rok 2023 ďalej konštatuje, že MŽP SR je v súčasnosti schopné pripraviť a zabezpečiť jednoduchý proces konzultácií vrátane identifikovania zainteresovaných subjektov z vlastných zdrojov.

Na zapojenie partnerov a ďalších zainteresovaných aktérov do rozhodovania a tvorby programových dokumentov boli využité predovšetkým tieto nástroje:

1. MV PSK a jeho komisie.
2. Písomné pripomienkovanie návrhov dokumentov a následné písomné vyhodnotenie spôsobu zohľadnenia pripomienok.
3. Online a osobné konzultácie/okrúhle stoly k návrhom dokumentov.
4. Pracovné skupiny pod komisiami MV PSK.
5. Riadiaci výbor pre synergie medzi politikami EÚ a jeho pracovné skupiny.
6. Rady partnerstva a kooperačné rady udržateľného mestského rozvoja (ďalej „UMR”)

Podľa Hodnotiacej správy evidoval ÚSV ROS v roku 2023 realizáciu viacerých aktivít s cieľom zapojiť zainteresovaných aktérov do prípravy dopytovo orientovaných výziev, zámerov národných projektov a hodnotiacich a výberových kritérií. Takmer výlučne išlo o konzultačné workshopy, okrúhle stoly a o písomné pripomienkovanie v rámci procesu schvaľovania dokumentov MV PSK alebo jeho komisiami. Vo veľmi malej miere sa využívalo organizovanie odborných workshopov a konferencií. Prevažovali verejné konzultácie k pripraveným návrhom programových dokumentov alebo zámerom národných projektov. Absentovali verejné konzultácie k ex post hodnoteniam realizovaných národných projektov a výziev programového obdobia 2014 – 2020. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej „MPSVR SR”), ako prvé vymedzilo dedikované pracovné pozície, ktoré majú na starosti komunikáciu so zainteresovanými aktérmi a realizáciu participatívnych procesov. Taktiež zriadilo pod komisiou cieľa 4 pri MV PSK Pracovnú skupinu pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi a Poradný výbor združujúci expertov v oblasti sociálnych inovácií.

Hodnotiaca správa za rok 2023 vygenerovala aj viaceré odporúčania, predovšetkým:

* Dodržiavať lehoty na pripomienkovanie dokumentov, stanovené v štatútoch a rokovacích poriadkoch MV PSK a jeho komisií.
* K neakceptovaným pripomienkam realizovať rozporové konania za prítomnosti relevantných ministerstiev.
* Podrobnejšie opisovať zapojenie zainteresovaných aktérov do prípravy zámerov národných projektov vo formulári zámeru NP, s odpočtom konkrétnych aktivít.
* Zriaďovať pracovné skupiny a poradné výbory pre témy/úlohy, ktoré:
  + presahujú úroveň jedného národného projektu, jednej výzvy alebo kompetencie jedného SO,
  + sú inovatívne,
  + neboli podporované v minulosti,
  + sú predmetom dopytu po zapojení zo strany zainteresovaných aktérov.
* Vytvárať na relevantných odboroch RO/SO špecializované pracovné pozície určené pre prácu so zainteresovanými aktérmi – pozíciu tzv. koordinátorov participácie.

Hoci Hodnotiaca správa za rok 2023 priniesla dôležité zistenia ohľadom kvantity realizovaných aktivít, samotný kvantitatívny odpočet nevypovedá o tom, do akej miery tieto aktivity spĺňali princípy partnerstva a kvalitnej participácie. Vzhľadom k tomu, že v praxi často dochádza k dezinterpretácii pojmov ako sú participácia, verejnosť alebo konzultovanie (pozri Suchalová a spol, 2023[[7]](#footnote-7)), možno si klásť otázku, či napríklad všetky procesy označené ako participatívne v skutočnosti spĺňajú aspoň minimálne kritériá participácie (pozri *Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*).

Hodnotiaca správa za rok 2024 sa snaží tieto nedostatky korigovať v rámci zvolenej metodológie – namiesto kvantitatívneho odpočtu sa sústredí na dôkladné zmapovanie a opis vybraných procesov, ktoré analyzuje prostredníctvom kvalitatívnej metodológie. Kvalitatívna metodológia sa nesnaží o kvantitatívne vyčíslenie (napr. počet realizovaných aktivít), ale skôr na hlbšie pochopenie a porozumenia sledovaného fenoménu. Vzhľadom k bohatosti kontextu, v ktorom sa zvyčajne dejú participatívne aktivity, považujeme kvalitatívnu metodológiu za vhodnejšiu. Tento postup sa osvedčil už v minulosti pri analýze a hodnotení procesov na úrovni štátnej správy (Suchalová a spol, 2023) a samosprávy (Šestáková, Mravcová, 2023)[[8]](#footnote-8).

**2 METODOLÓGIA**

**2.1 Metodologické otázky pri hodnotení princípu partnerstva**

Aplikovanie princípu partnerstva v kontexte prípravy, implementácie, monitorovania a hodnotenia fondov EÚ nevyhnutne predpokladá zapojenie zainteresovaných aktérov do procesov a rozhodnutí. V tejto súvislosti je relevantný koncept tzv. riadenej participácie. Dokument *Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík[[9]](#footnote-9)* definuje riadenú participáciu ako cielený, zúčtovateľný a transparentne komunikovaný proces zapájania verejnosti s cieľom umožniť jej vplyv na výslednú podobu verejnej politiky vo fáze tvorby, pričom iniciátorom tohto procesu je ústredný orgán štátnej správy. Problematika hodnotenia aplikovania princípu partnerstva sa preto úzko prelína s hodnotením kvality participatívnych procesov ako takých.

V tejto súvislosti je potrebné upozorniť na niekoľko metodologických problémov, ktoré sa spájajú s otázkou hodnotenia kvality participatívnych procesov. V prvom rade, napriek nárastu záujmu o participatívne procesy v posledných desaťročiach neexistuje univerzálny spôsob, prístup alebo metóda ich hodnotenia. Problémy spočívajú predovšetkým v tom, že:

* koncept participácie nemá jednotnú definíciu,
* neexistujú všeobecne prijímané kritériá hodnotenia,
* zhoda neexistuje ani v oblasti metód hodnotenia a merania,
* neexistuje dostatok reliabilných (spoľahlivých) nástrojov merania.

Hodnotenie participatívnych procesov je však dôležité, a to nielen pre všetky zainteresované strany (organizátorov a účastníkov), ale aj pre verejnosť ako takú. Hodnotenie je žiaduce:

* z  finančných dôvodov (ako záruka toho, že sa verejné zdroje používajú zmysluplne),
* z praktických dôvodov (ako prostriedok identifikácie chýb a poučenia sa z nich),
* z etických dôvodov (napríklad s cieľom posúdiť mieru reprezentatívnosti, inklúzie, vyváženosti a spravodlivosti),
* z výskumných dôvodov (prehĺbiť poznanie o tom, čo sa vlastne deje v participatívnych procesoch).

Prvým nevyhnutným krokom hodnotenia kvality participatívnych procesov je definovať, čo „kvalita participácie“ vlastne znamená (pojem kvality sa v literatúre zvykne zamieňať s inými pojmami, napr. úspešná participácia, efektívna participácia). Bez toho, aby sme jasne vymedzili, čo je to kvalitný participatívny proces a aké atribúty by mal spĺňať, nie je možné vyhodnocovať participatívne procesy. Hoci medzi odborníkmi neexistuje jednoznačná zhoda, viacerí autori sa zhodujú, že kvalita participácie je multi-dimenzionálny koncept, ktorý je potrebné hodnotiť cez súbor viacerých kritérií (pozri napr. Rowe, Marsh, Frewer, 2004; Carr, Halvorsen, 2001; Halvorsen, 2001; Beierle, Konisky, 2000 a ďalší). Vymedzenie normatívnych hodnotiacich kritérií poslúži ako „teoretický benchmark“ (Rowe, Frewer, 2004, s.9), resp. ideál, ku ktorému by sa participatívne procesy mali približovať.

Hodnotenie participatívnych procesov sa môže zamerať buď na samotný proces, a/alebo na jeho výsledky, efekty a dopady. V odbornej literatúre je dosiaľ väčšia pozornosť venovaná procedurálnym kritériám. Problémom pri hodnotení efektov procesu je fakt, že inštitucionálne a spoločenské efekty sa môžu prejaviť mesiace alebo až roky po jeho ukončení. Efekty procesu je navyše náročné odlíšiť od iných vplyvov (napr. kontextuálnych) – nevieme preto s istotou povedať, či určité zmeny nastali vďaka participatívnemu procesu, alebo v dôsledku iných faktorov. Z týchto dôvodov sa v hodnotiacej správe venujeme primárne procedurálnych kritériám. Konečným cieľom hodnotenia participatívnych procesov je dospieť k všeobecnejšiemu poznaniu o tom, čo funguje (dizajn a spôsob realizácie participatívneho procesu), kedy a za akých okolností (politické, ekonomické, sociokultúrne podmienky atď.) (Šestáková, Plichtová, 2020[[10]](#footnote-10)).

**2.2 Výskumné ciele a výskumné otázky**

S prihliadnutím na vyššie uvedené metodologické otázky si hodnotiaca správa za rok 2024 kladie za cieľ:

1. identifikovať a dôkladne popísať východiskový stav aplikácie princípu partnerstva vo všetkých fázach programového cyklu ako aj pri riadení fondov EÚ,
2. zhodnotiť východiskový stav na základe stanovených hodnotiacich kritérií v jednotlivých oblastiach,
3. zostaviť návrh odporúčaní

**Pre splnenie vyššie uvedených cieľov je potrebné zodpovedať nasledovné výskumné otázky:**

1. Kto a akým spôsobom iniciuje zapojenie verejnosti? Prichádza iniciatíva zo strany gestorských (verejných) inštitúcií alebo skôr ide o tlak z prostredia zainteresovaných aktérov?
2. Aké faktory prispievajú k tomu, že na niektorých rezortoch sa darí uplatňovať princíp partnerstva viac ako na iných?
3. Podľa akých kritérií / akými metódami vyberá RO/SO účastníkov procesu? Existujú napríklad databázy aktérov, pristupujú gestorské inštitúcie k výberu systematicky?
4. Do akej miery je zloženie účastníkov v participatívnych mechanizmoch (napr. v pracovných skupinách, výboroch...) vyvážené z hľadiska zastúpenia jednotlivých sektorov?
5. Ako gestorské inštitúcie uvažujú o výbere metód zapojenia aktérov? Aké metódy zberu dát a aktívnej participácie RO/SO zvyčajne používajú v procese?
6. Aké sú administratívne kapacity gestorských inštitúcií? Ako sú procesy vedené po odbornej a technickej stránke?
7. Aká je kvalita komunikácie a informovania účastníkov participatívnych procesov a participatívnych mechanizmov? Dostávajú napríklad všetky podklady včas a v dostatočnej kvalite?
8. Existujú mechanizmy zberu podnetov v prípadoch, kedy sa participatívny mechanizmus označuje ako konzultácia? Akú spätnú väzbu ohľadom pripomienok poskytuje RO/SO účastníkom procesu a verejnosti?
9. Aká existuje dokumentácia k procesom prípravy, implementácie a monitorovania fondov EÚ? Majú napr. účastníci možnosť nahliadnuť do zápisníc, navrhovať zmeny atď.?
10. Ako fungujú mechanizmy zberu informácií a spätnej väzby z prostredia prijímateľov a cieľových skupín? Do akej miery RO/SO napríklad analyzuje problémy počas priebehu výzvy a snaží sa o ich proaktívne riešenie?
11. Ako prebieha informovanie a komunikácia voči občianskej spoločnosti v súvislosti s prípravou, implementáciou a monitorovaním fondov EÚ zo strany RO/SO?

**2.3 Výskumná vzorka**

Prvotné mapovanie ukázalo, že jednotlivé rezorty sa výrazne líšia, čo sa týka miery a hĺbky spolupráce so zainteresovanými aktérmi v kontexte fondov EÚ. Keďže jedným z cieľov hodnotiacej správy bolo podrobne zmapovať procesy, v rámci ktorých dochádza k zapojeniu zástupcov občianskej spoločnosti aspoň v minimálnej miere, nebolo našou ambíciou v rámci vzorky pokryť všetky ciele politiky súdržnosti či rezorty. Kritéria pre výber procesov do výskumnej vzorky boli nasledovné (každý zvolený proces spĺňal minimálne jedno kritérium):

* inovatívnosť procesu/mechanizmu v podmienkach SR,
* hĺbka zapojenia zainteresovaných aktérov (t.j. aby proces spĺňal minimálne kritériá konzultatívnej participácie alebo vyšších stupňov participácie),
* indície, že proces/mechanizmus predstavuje dobrú prax,
* kontroverzný, resp. potenciálne konfliktný proces.

Vzhľadom k stanoveným kritériám sme vybrali následné procesy a participatívne mechanizmy pre hlbšie zmapovanie:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Sledovaný proces / mechanizmus** | **Oblasť zapojenia aktérov** | **Gestorská inštitúcia** |
| Poradný výbor pre sociálne inovácie | Zapojenie aktérov do prípravy podkladov pre dopytovo orientované výzvy v oblasti sociálnych inovácií | MPSVR SR |
| Pracovná skupina pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi | Zapojenie aktérov do monitorovania implementácie NP zameraných na deti a rodiny v núdzi | MPSVR SR |
| Príprava východiskovej pozície SR k politike súdržnosti EÚ po roku 2027 | Aktéri zapojení v rámci získania podkladov pre východiskovú pozíciu SR (dotazník, okrúhle stoly, konferencia) | MIRRI SR |
| Okrúhle stoly | Zapojenie aktérov do tvorby zámerov NP a DoV | MŠVVaM SR |
| Príprava metodického usmernenia pre výber zástupcov OS do monitorovacích orgánov | Aktéri zapojení v rámci tvorby návrhu metodického usmernenia, ktorým sa upravuje výber zástupcov do Komisií. | ÚSV ROS |

Ako vyplýva z tabuľky, zatiaľ čo niektoré aktivity sme sledovali skôr na úrovni procesov, v závere ktorých malo dôjsť k príprave nejakého materiálu (napr. príprava východiskovej pozície SR, príprava metodického materiálu), iné predstavovali skôr etablované mechanizmy spolupráce a participácie (napr. Poradný výbor pre sociálne inovácie). Sledované procesy (ako príprava východiskovej správy) zväčša obsahovali kombináciu viacerých ad hoc participatívnych metód (napr. okrúhle stoly, dotazník, konferencie, atď.). S cieľom získať ucelenejší obraz o spôsoboch zapojenia zástupcov občianskej spoločnosti vo všetkých fázach programového cyklu však zber dát nebol obmedzený výlučne len na vyššie uvedené procesy. Po ich podrobnom zmapovaní sme zber dát rozšírili aj na zmapovanie situácie v monitorovacích orgánoch.

**2.4 Metódy zberu dát**

Kombinácia viacerých metód má potenciál vygenerovať komplexnejšie a objektívnejšie poznanie, než výber jednej individuálnej metódy (Choy, 2014). Z tohto dôvodu bol zvolený prístup v rámci výskumného dizajnu kombinovať širšiu škálu kvalitatívnych metód ako sú rozhovory, fokusové skupiny, pozorovanie a analýza dokumentov.

*Prehľad použitých metód*

1. Kvalitatívne rozhovory – Pološtrukturovaný rozhovor s vybranými zástupcami RO/SO a občianskej spoločnosti podľa vopred pripraveného protokolu.
2. Zber podkladov k hodnoteniu prostredníctvom formulára – Zástupcovia občianskej spoločnosti[[11]](#footnote-11) vyplnili formulár (dotazník) s otvorenými otázkami[[12]](#footnote-12), v rámci ktorého hodnotili uplatňovanie princípu partnerstva v roku 2024 ako aj dianie v jednotlivých komisiách pri MV PSK a v MV PSK. Zber sa realizoval s cieľom vytvoriť priestor aj pre tých expertov, ktorí sa nedostali do výskumnej vzorky v rámci rozhovorov a fokusových skupín, a zároveň získať viac informácií o spôsobe fungovania monitorovacích orgánov v jednotlivých cieľoch P SK 2021 - 2027.
3. Riadená diskusia – Facilitovaná expertná diskusia s vybranými účastníkmi z prostredia občianskej spoločnosti podľa vopred pripraveného scenára.
4. Pozorovanie – Systematický zber dát prostredníctvom účasti na vybraných aktivitách (napr. konzultácie k príprave zámerov dopytovo orientovaných výziev).
5. Analýza dokumentov – Analýza informácií, ktoré sú dostupné pre verejnosť v súvislosti so sledovanými procesmi (napr. na web stránkach verejných inštitúcií).

**2.5 Respondenti kvalitatívnych rozhovorov**

Za účelom získania čo najobjektívnejších informácií boli pri každom vybranom procese oslovení na rozhovor zástupcovia gestorskej inštitúcie (t.j. štátni zamestnanci) ako aj zástupcovia subjektov, ktoré sa procesu zúčastnili (t.j. zástupcovia občianskej spoločnosti). Presný počet oslovených respondentov závisel jednak od personálnych a časových kapacít na strane ÚSV ROS, ako aj od kvality získaných informácií. Pri identifikácii respondentov sme uplatnili tzv. metódu snehovej gule, ktorá umožňuje využiť respondentov na získanie kontaktov na ďalšie osoby.

K účasti na rozhovoroch boli oslovení predovšetkým:

* zástupcovia verejných inštitúcií zodpovedných za prípravu, implementáciu a monitorovanie fondov EÚ (RO, SO)

Z radov zástupcov občianskej spoločnosti to boli vybraní:

* členovia monitorovacieho výboru (MV PSK),
* členovia komisií pri MV PSK,
* členovia pracovných skupín a výborov zriadených v súvislosti s prípravou, implementáciou a monitorovaním fondov EÚ,
* zástupcovia subjektov, ktorí sa zúčastnili ďalších participatívnych mechanizmov (napr. workshopov, konferencií, okrúhlych stolov, atď.).

**2.6 Plán priebehu jednotlivých aktivít 2024**

Január

* Organizácia riadenej skupinovej diskusie s expertmi[[13]](#footnote-13) (cieľ: prvotné mapovanie východiskovej situácie v oblasti uplatňovania princípu partnerstva).
* Spracovanie a analýza výsledkov.

Február

* Analýza dokumentov za účelom nastavenia hodnotiacich kritérií kvality partnerstva.
* Príprava návrhu štruktúry hodnotiacej správy a výskumného plánu.
* Vytipovanie procesov s účasťou verejnosti vhodných pre výskumnú činnosť.

Marec

* Príprava základnej štruktúry protokolov na kvalitatívne interview.
* Identifikácia hlavných kontaktných osôb na rozhovory.
* Realizácia pilotných rozhovorov (1-2 pilotné rozhovory).
* Úprava protokolu na základe pilotných rozhovorov.
* Spustenie zberu dát (realizácia rozhovorov a pozorovaní).

Apríl – September

* Prebieha zber dát prostredníctvom realizácie rozhovorov.

September

* Ukončenie zberu dát.
* Analýza dát podľa navrhnutých hodnotiacich kritérií.
* Príprava formulára s otvorenými otázkami.
* Pripomienkovanie a úprava formulára na základe pripomienok.

Október

* Zber vyplnených formulárov.
* Analýza a vyhodnotenie výsledkov formulára.

November

* Písanie hodnotiacej správy.

December

* Interné pripomienkovanie zo strany expertov ÚSV ROS.
* Zapracovanie pripomienok.
* Predstavenie hodnotiacej správy na 4Q koordinačnom stretnutí.

Január 2025

* Pracovná verzia hodnotiacej správy bola odoslaná RO (MIRRI SR).
* Hodnotiaca správa upravená na základe pripomienok RO.
* Zverejnenie finálnej verzie.

Február

* Hodnotiaca správa zaslaná členom MV PSK na pripomienkovanie.

Marec

* Hodnotiaca správa bude vzatá na vedomie členmi MV PSK.

**2.7 Analýza dát**

Vzhľadom k tomu, že všetky zozbierané dáta majú kvalitatívnu povahu (rozhovory, fokusové skupiny aj dotazník s otvorenými otázkami), analýza prebehla s využitím postupov kvalitatívnej obsahovej a tematickej analýzy[[14]](#footnote-14) (pozri napr. Braun, Clarke, 2012). Tematická analýza je systematický postup na generovanie kódov a tém z kvalitatívnych dát. Kód predstavuje najmenšiu jednotku analýzy, ktorá sa aplikuje na dáta vo vzťahu k predmetu výskumu a výskumným otázkam. Kódovanie môže byť induktívne (vychádzajúce z dát) alebo deduktívne (vychádzajúce z teórie). V praxi sa často používa ich kombinácia. Vzhľadom k tomu, že o participatívnych procesoch už existuje pomerne rozsiahly objem poznatkov, základ hodnotiacich kritérií bol vytvorený z teórie (hodnotiace kritériá boli následne upravené a doplnené podľa získaných dát).

**2.8 Výskumné limity**

Voľba výskumného dizajnu, ktorý je primárne postavený na zmapovaní procesov spĺňajúcich aspoň minimálne kritériá participácie, prináša aj niektoré limity. V prvom rade je potrebné počítať s istou mierou pozitívneho skreslenia z dôvodu, že Hodnotiaca správa za rok 2024 podrobne mapovala práve tie procesy (a rezorty), na ktorých participácia a partnerstvo funguje aspoň do určitej miery. Toto skreslenie sme sa pokúsili vyvážiť prípravou formuláru, ktorý sa prostredníctvom otvorených otázok dopytoval na hodnotenie princípu partnerstva a činnosti monitorovacích orgánov. Z metodologického hľadiska boli veľmi náročné procesy zberu a vyhodnocovania dát, keďže celková povolebná situácia SR sa v roku 2024 dynamicky menila. Výsledky správy preto opisujú stav a prax aplikácie princípu partnerstva v čase ich spracovania.

Okrem toho sa na výskum vzťahujú zvyčajné nedostatky spojené s kvalitatívnymi metódami zberu dát a analýzy. Medzi ne patria napríklad časová náročnosť spojená so zberom a spracovaním kvalitatívnych dát, otázka platnosti zistení aj mimo sledovanej vzorky, možnosť skreslení z dôvodu subjektívneho vnímania výskumníka, a ďalšie (pozri napr. Queirós, Faria, Almeida, 2017). V prípade predkladanej analýzy sme sa snažili o zvýšenie objektívnosti výsledkov analýzy zohľadnením pripomienok a dôkladnou komparáciou výpovedí respondentov. Vzhľadom k časovej náročnosti kvalitatívneho výskumu a obmedzeným personálnym kapacitám nebolo možné podrobne zmapovať a vyhodnotiť všetky procesy prípravy, implementácie a monitorovania fondov EÚ.

Okrem vyššie spomínaných metodologických limitov je potrebné upozorniť aj na ďalšie obmedzenia. V prvom rade, hodnotiaca správa vyhodnocuje uplatňovanie princípu partnerstva vo vzťahu k zástupcom občianskej spoločnosti a nezahŕňa ostatných socioekonomických partnerov tak ako ich definuje Európsky kódex[[15]](#footnote-15). Do budúcna by bolo vhodné zvážiť rozšírenie hodnotiacej správy o zástupcov ostatných hospodárskych a sociálnych partnerov tak, aby hodnotenie aplikovania princípu partnerstva bolo komplexné a dal sa porovnať prístup RO/SO k jednotlivým skupinám aktérov.

Hodnotiaca správa sa tiež detailne nezaoberá problémami, ktoré sa netýkajú priamo aplikovania princípu partnerstva, napriek tomu však komplikujú proces implementácie. Jedná sa napríklad o obmedzenia spojené so schémou de minimis, ktorá predstavuje zásadnú bariéru úspešnej implementácie a dokáže skomplikovať aj procesy, v ktorých bol princíp partnerstva uplatnený ukážkovo. Kritizovaná bola aj chýbajúca kontinuita v dôsledku politických zmien a PSK, ktorý zlúčil všetky eurofondy pod jeden riadiaci orgán.

**3 VÝSLEDKY**

**3.1 Zhodnotenie uplatňovania princípu partnerstva v monitorovacích orgánoch[[16]](#footnote-16)**

**3.1.1 Zhodnotenie uplatňovania princípu partnerstva v MV PSK**

Členovia MV PSK vrátane zástupcov občianskej spoločnosti, dostávajú podľa respondentov všetky materiály v zmysle štatútu. Pripomienky sú konzultované a zástupcovia OS vnímajú snahu riadiaceho orgánu a ďalších inštitúcií hľadať spoločné riešenia. Je možnosť navrhovať body do programu rokovania a žiadať informácie od riadiaceho orgánu, avšak podľa zástupcov občianskej spoločnosti rozsah informácií nie je vždy postačujúci. Zástupcovia/kyne občianskej spoločnosti sa majú možnosť zapájať do diskusie, klásť otázky a vyjadrovať sa. Zápisnice zo stretnutia je možné pripomienkovať a pripomienky sú zvyčajne akceptované.

Členovia MV PSK tiež oceňovali možnosť zapájať sa do zasadnutí iných komisií. V prvej polovici roka 2024 veľmi dobre fungovali koordinačné stretnutia členov MV PSK a komisie pre cieľ 4. Umožnili prenos informácií a dobrej praxe, ako aj interakciu členov, čo viedlo k lepšej koordinácii pri zabezpečovaní informovaných rozhodnutí. Členovia MV PSK mali lepší prehľad o schvaľovaných dokumentoch v Komisii a mohli prijímať informované rozhodnutia v MV PSK. Zároveň sa otvorené otázky z komisie mohli ďalej komunikovať na MV PSK, čo umožnilo zvýšenie kvality rozhodnutí a aj zabezpečenie participácie zástupcov občianskej spoločnosti na realizácii priorít PSK. Riadiaci orgán tiež opakovane vyhovel žiadostiam zástupcov občianskej spoločnosti o rozšírenie bodu programu o informácie, ktoré na žiadosť zástupcov občianskej spoločnosti aj pripravil (napr. informácie o iniciatíve STEP a o zapojení občianskej spoločnosti do čerpania zdrojov z cieľa 5).

Na druhej strane, v roku 2024 sa rokovania MV PSK nerealizovali s takou intenzitou, ako v predošlom roku, Začiatkom roka 2024 došlo k zmene harmonogramu výziev. Bola zrevidovaná cca polovica pôvodných výziev, pričom zmeny harmonogramu neboli konzultované s komisiami. Narastal tiež počet hlasovaní per rollam, ktoré sú síce ukotvené v rokovacom poriadku, napriek tomu však voči nim zástupcovia OS majú isté výhrady. Pre členstvo MV PSK najmä v prípade zástupcov občianskej spoločnosti sú typické informačnou nevýhodou (nie je možné dopýtať sa na detaily a dôvody jednotlivých návrhov v rámci diskusie či neformálne pred rokovaním). V dôsledku toho sú limitované možnosti stretnutí a rozhovorov počas rokovania MV PSK. Napriek formálnemu dodržiavaniu pravidiel sú zástupcovia občianskej spoločnosti v informačnej nevýhode a k predkladaným dokumentom im chýba kontext, ktorý si musia vyhľadávať – ani táto aktivita nemusí byť dostatočná na plne informované rozhodnutie. Problémy spôsobuje aj čas na pripomienkovanie (často rozsiahlych) materiálov a prípravu vlastného bodu programu, ktorý v niektorých prípadoch zástupcovia OS hodnotili ako nedostatočný.

Tak ako aj v iných komisiách je zastúpenie občianskej spoločnosti limitované počtom miest, takže prípadné vyjadrenie nesúhlasu či zdržanie sa hlasovania má skôr symbolickú hodnotu. Na druhej strane, rokovania MV PSK umožňujú otváranie zásadných tém a vytváranie príležitostí pre ich riešenie aj na iných fórach menej formálneho a viac pracovného charakteru. Účasť zástupcov EK vytvára vhodnú rovnováhu a priestor pre štandardnú diskusiu.

Čiastkové odporúčania:

* Informovať všetky zainteresované strany o zmenách harmonogramov dopytovo orientovaných výziev, vrátane zdôvodnenia týchto zmien.
* Úprava Rokovacieho poriadku MV PSK s cieľom predĺžiť časové lehoty na pripomienkovanie materiálov a prípravu bodov do programu rokovaní.
* Hlasovanie per rollam uplatňovať len v nevyhnutných prípadoch a preferovať osobné rokovania, ktoré umožňujú hlbšiu diskusiu.
* Vo vyššej miere uplatňovať participatívny prístup pri príprave podkladov k dopytovo orientovaným výzvam.

**3.1.2 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre cieľ 1 (Konkurencieschopnejšia a inteligentnejšia Európa) politiky súdržnosti EÚ**

Komisia MV PSK pre cieľ 1 podľa zástupcov OS rozhoduje v súlade so schváleným štatútom a rokovacím poriadkom, avšak vyhlasovanie výziev je podľa nich vo výraznom omeškaní. V roku 2024 malo dôjsť v oblasti cieľa 1 k výraznejšej podpore prijímateľov prostredníctvom dopytovo-orientovaných výziev, problém však zástupcovia OS vidia v tom, že výzvy nie sú v dostatočnej miere pripravované s uplatňovaním princípu partnerstva a harmonogram sa posúva. P SK je v oblasti cieľa 1 v omeškaní s čerpaním, pričom zmeny a nápravné opatrenia nie sú dostatočne komunikované. Komunikácia je primeraná v oblastiach, ktoré podliehajú schvaľovaniu členov (zámery NP, kritériá pre výber projektov) a v oblastiach týkajúcich sa čerpania. Podobne komunikácia na zasadnutiach Komisie pre cieľ 1 je primeraná dobe trvania, v rámci možností je priestor na diskusiu.

V oblasti harmonogramu výziev je podľa expertov komunikácia slabšia, výzvy sú posúvané, ich obsah a zameranie nie je dostatočne zrejmé. V oblasti dopytovo-orientovaných výziev je hlavným zdrojom informácií harmonogram, pričom viaceré údaje (názov výzvy, zameranie, alokácie, termín vyhlásenia, oprávnení prijímatelia) sú bez zdôvodnenia v jednotlivých verziách harmonogramu menené. Rozsah informácií v harmonograme je pomerne malý, žiadatelia sú často zadefinovaní neurčitým spôsobom. Z tohto dôvodu prijímatelia nevedia vždy posúdiť, či budú oprávnení žiadatelia. Hoci v harmonograme výziev boli niektoré výzvy označené ako participatívne, zapájanie partnerov nie je zatiaľ vo vyššej miere využívané alebo sú podklady k výzvam komunikované len s časťou socioekonomických partnerov.

Príkladom dobrej praxe v oblasti komunikácie je MH SR pri príprave dopytovo-orientovaných výziev v jeho pôsobnosti. MH SR organizovalo podujatia, kde predstavilo jednotlivé výzvy a ich vzájomnú previazanosť a deliace línie, bol dostatočný priestor pre komunikáciu aj o detailnejších a technickejších otázkach. Tento postup možno odporučiť aj ďalším sprostredkovateľským orgánom.

Čo sa týka rozhodovacích procesov, podobne ako v iných komisiách, zástupcovia občianskej spoločnosti nemajú vzhľadom na svoj počet dostatočné zastúpenie pre výrazné ovplyvnenie hlasovania. Na druhej strane, na rozhodovací proces môžu zástupcovia OS vplývať napr. otvorením diskusie o problematických otázkach. V prípade vzbudenia záujmu o danú tému u ďalších členov alebo pozorovateľov, napr. u zástupcov EK je možné rozhodovací proces ovplyvniť pozitívnym spôsobom.

Čiastkové odporúčania v cieli 1:

* Vhodne dopĺňať časovo obmedzenú diskusiu na zasadnutiach komisie napr. samostatnými stretnutiami k národným projektom a k výzvam.
* Zlepšiť komunikáciu o pripravovaných výzvach vrátane rozšírenia rozsahu informácií v harmonograme výziev a zapojenia partnerov do zberu podnetov z terénu.
* Klásť väčší dôraz zo strany riadiaceho orgánu na dodržiavanie harmonogramu vyhlasovania výziev s ohľadom na ciele PSK..

**3.1.3 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre cieľ 2 (Zelenšia nízkouhlíková Európa) politiky súdržnosti EÚ**

Komisia v cieli 2 fungovala podľa členov štandardne aj v roku 2024, poklady boli sprostredkované zástupcom občianskej spoločnosti v rovnakom rozsahu a kvalite ako ostatným členom komisie a na zasadnutí komisie im bolo umožnené vystúpiť v rámci diskusie. Hoci úroveň transparentnosti komisie bola vo všeobecnosti hodnotená ako štandardná a uspokojivá, niektorí experti by privítali efektívnejšie a asertívnejšie vedenie diskusie, aby niektorí členovia nedostávali neprimerane veľký priestor. Určitú nedôveru vzbudilo dlhšie „odmlčanie sa“ (medzi novembrom 2023 a aprílom 2024 nebolo žiadne zasadnutie komisie ani per rollam hlasovanie), hoci išlo o obdobie, kedy mali byť intenzívne pripravované výzvy, schvaľované kritériá a podobne. Zároveň na úrovni participatívnej tvorby výziev v podstate ustala akákoľvek komunikácia zo strany MŽP SR. Napriek tomu, že v harmonograme výziev sú niektoré výzvy stále označené, že by sa mali pripravovať participatívne, informácie o tom nie sú dostupné.

Jediná komunikácia v rámci cieľa 2 nad rámec tej, ktorá sa udiala na úrovni komisie, sa týkala konzultovania podkladov pre národný projekt Zelené obce. Atmosféra konzultácií k spomínaného projektu bola hodnotená ako pracovná, konštruktívna a efektívna s cieľom zlepšiť kvalitu národného projektu. Kriticky bol naopak hodnotený proces konzultácií k dopytovo orientovanej výzve v rámci opatrení pre špecifický cieľ 2.7.1. Napriek tomu, že samotná konzultácia prebehla štandardne a existuje z nej spracovaný záznam spolu so zoznamom akceptovaných a neakceptovaných pripomienok, výzva nebola nikdy vyhlásená. Účastníci procesu nedostali v tejto súvislosti žiadne vysvetlenie. Takéto zapojenie aktérov je možné považovať nielen mimoriadne nerešpektujúce, najmä vzhľadom k času a expertíze, ktorú tomu venovali. Navyše po takejto skúsenosti dochádza k sklamaniu a k strate dôvery v zmysel participácie, ktorá sa len ťažko obnovuje.

Participácia pri tvorbe podkladov k dopytovo orientovaným výzvam je v cieli 2 výrazne nedostatočná, a to napriek tomu, že zástupcovia občianskej spoločnosti realizovali prieskum potrieb a záujmu mimovládnych organizácií o konkrétne výzvy a výsledky boli odprezentované na komisii. Na jednej strane nie sú do procesu tvorby podkladov k výzvam zapájaní zástupcovia občianskej spoločnosti v prípadoch kedy o to majú záujem, na druhej strane sú ako participatívne označené niektoré výzvy technického charakteru. Zástupcovia občianskeho sektora poukazovali aj na všeobecný nedostatok informácií a transparentnosti o tom, ako bežia procesy v rámci MŽP SR. Najzásadnejšia kritika zástupcov OS však smerovala k tomu, že v cieli 2 boli participatívne procesy buď absentujúce alebo organizované len formálne.

Čiastkové odporúčania v cieli 2:

* Diskusia v komisii by mala byť riadená tak, aby sa zamedzilo dlhým neproduktívnym monológom a opakovaniu pripomienok.
* Pri rozhodovaní o tom, ktoré výzvy budú tvorené participatívne brať do úvahy dopyt a záujem zo strany socioekonomických partnerov.
* Dodržať harmonogram výziev – výzvy označené ako participatívne by mali byť pripravené so zapojením socioekonomických partnerov vrátane zástupcov občianskej spoločnosti.
* Zainteresovaná verejnosť by mala byť o zmenách v harmonograme výziev a o ich dôvodoch informovaná.
* Gestor procesu by mal spúšťať participatívny proces len v prípade, ak podnety zúčastnených aktérov je možné aspoň v minimálnej miere zohľadniť. V prípade nepredvídateľných okolností je potrebné účastníkov procesu transparentne informovať a poskytnúť im primerané vysvetlenie.

**3.1.4 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre cieľ 3 (Prepojenejšia Európa) politiky súdržnosti EÚ[[17]](#footnote-17)**

Uplatňovanie princípu partnerstva bolo hodnotené prevažne pozitívne, komunikácia s riadiacim orgánom a ostatnými partnermi bola korektná a vznesené pripomienky minimálne brané na vedomie. Vedenie komisie bolo zväčša profesionálne a odborné. Z pohľadu zástupcov občianskej spoločnosti boli hodnotené ako nedostatočné časové rámce, najmä lehoty na preštudovanie a pripomienkovanie dokumentov. Na druhej strane, v roku 2024 sa konali 3 riadne (fyzické) zasadnutia Komisie CP3, pričom lehoty vyplývajúce z Rokovacieho poriadku boli vždy dodržané. V prípade, ak to časové okolnosti umožňovali, boli podklady na pripomienkovanie zaslané členom aj v skoršej lehote ako vyžaduje Rokovací poriadok. Okrem toho sa v roku 2024 konalo 1 zasadnutie formou per rollam, a to v skrátenej lehote 5 pracovných dní z dôvodu potreby včasného predloženia podkladov na rokovanie MV PSK. Skrátená lehota per rollam bola spôsobená oneskoreným dodaním príslušných materiálov zo strany RO.

Niektorí zástupcovia občianskej spoločnosti kritickejšie vnímali predovšetkým prípravu výziev, Pozitívne možno hodnotiť fakt, že roku 2024 boli participatívne pripravené dve výzvy (jedna pre opatrenie 2.8.1 a druhá pre opatrenie 2.8.3). SO aktívne komunikoval proces ich prípravy, pričom pripomienkovanie sa realizovalo vo viacerých kolách. Respondent z radov občianskej spoločnosti poukázal aj na to, že podľa neho boli viackrát boli na komisiách schvaľované zámery prezentované s chybami, resp. osobami bez dostatočných znalostí predstavovaného zámeru. Aj keď tieto problémy nastali, Komisia CP3 vždy dodatočne informovala členov komisie v otázkach, ktoré neboli zodpovedané priamo na rokovaní.

Čiastkové odporúčania v cieli 3:

* Ak je to možné, poskytovať dlhšie lehoty na preštudovanie a pripomienkovanie materiálov.
* Zástupcovia občianskej spoločnosti by ocenili aj zverejnenie predbežného harmonogramu zasadnutia komisie na daný rok, hoci Štatút Komisie CP3 uvádza, že zasadnutia zvoláva predseda podľa potreby.

**3.1.5 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre cieľ 4 (Sociálnejšia a inkluzívnejšia Európa vykonávajúca Európsky pilier sociálnych práv) politiky súdržnosti EÚ**

Aplikovanie princípu partnerstva v rámci cieľa 4 bolo zástupcami občianskej spoločnosti hodnotené najpozitívnejšie zo všetkých cieľov. Rozhodovací proces v komisii bol hodnotený ako transparentný a riadenie komisie zo strany jej predsedu bolo podľa členov na vysokej úrovni. Zasadnutia komisie sú realizované pravidelne, pričom forma per rollam je využívaná iba sporadicky a v nevyhnutných prípadoch. V rámci zasadnutí komisie je podľa členov vždy priestor na konštruktívnu diskusiu. Pozitívne hodnotený bol napríklad fakt, že v prípade zásadných pripomienok zo strany členov komisie k prerokovávaným zámerom národných projektov boli tieto zámery vrátené na dopracovanie žiadateľom aj s povinnosťou zámer prerokovať so zainteresovanými skupinami. V niektorých prípadoch došlo k schváleniu národných projektov s podmienkami. Národné projekty boli posudzované z hľadiska kvality, efektívnosti a pridanej hodnoty.

Je potrebné vyzdvihnúť aj fakt, že sprostredkovateľský orgán v cieli 4 (MPSVR SR) má vytvorené pracovné pozície zamestnancov, ktorých hlavnou úlohou je koordinovať procesy súvisiace so zapojením socioekonomických partnerov. Taktiež si MPSVR SR stanovilo ako minimálny štandard tvorby výziev mechanizmus verejnej konzultácie, ktorá sa riadi presne stanoveným procesom. Podobne MŠVVaM SR má funkčný mechanizmus okrúhlych stolov, ktoré boli pozitívne hodnotené zo strany občianskeho sektora. Jedná sa o dobrú prax, ktorú je možné jednoznačne odporučiť aj ostatným RO/SO. V rámci cieľa 4 tiež pokračovali niektoré iniciatívy / mechanizmy, ktoré vznikli v roku 2023 ako je Poradný výbor pre sociálne inovácie a Pracovná skupina pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi. Výzvy pre podporu sociálnych inovácií (výzva na škálovanie overených sociálnych inovácií v oblasti sociálneho začlenenia a výzva na podporu ekosystému sociálnych inovácií) boli od začiatku pripravované v plnom rozsahu participatívne a prebehli aj viaceré konzultácie k nim. Rovnako pozitívne bola hodnotená aj pokračujúca činnosť Pracovnej skupiny pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi, ktorej cieľom je prepájať, sieťovať a spoločne koordinovať NP, ktoré pracujú s rovnakou cieľovou skupinou (deti a rodiny v kríze).

Priestor na zlepšenie v súvislosti s činnosťou komisie zástupcovia OS vnímali najmä v súvislosti s časovými lehotami na preštudovanie podkladov k zámerom národných projektov a ich pripomienkovanie. Lehotu päť pracovných dní, ktorá je zvyčajne k dispozícii, nepovažujú za dostatočnú a to najmä z dôvodu, že podklady dostávajú k viacerým zámerom národných projektov naraz. Podklady sú navyše pomerne obsažné. V praxi tak dochádza k tomu, že zástupcovia OS dostanú aj 6-8 zámerov národných projektov v rozsahu 20-30 strán na preštudovanie. S tým súvisí aj nedostatok priestoru zámery konzultovať s ďalšími zástupcami občianskeho sektora, keďže za 5 pracovných dní je náročné komunikovať zámery národných projektov s ďalšími organizáciami, zozbierať a sumarizovať ich pripomienky. Niektorí členovia komisie to vnímali ako negatívum, keďže v komisii zastupujú nielen „svoje“ neziskové organizácie, ale aj občiansky / mimovládny sektor.

Ďalšie kritické pripomienky sa objavili v súvislosti s aktivitou členov komisie. Niektorí respondenti boli v tomto smere mimoriadne kritickí a účasť veľkej časti členov komisie označili ako formálnu – komisie sa síce pravidelne zúčastňujú, avšak podľa nich nepredkladajú pripomienky, neprispievajú k zlepšeniu projektov a nie sú dostatočne iniciatívni. Podobne ako v iných komisiách, zástupcovia občianskej spoločnosti nemajú dostatočné zastúpenie na to, aby zásadne ovplyvnili rozhodovanie. V niektorých prípadoch tak nemajú dostatočnú „silu“ na presadenie potenciálne užitočných zmien.

Čiastkové odporúčania v cieli 4:

* Poskytovať dlhšie časové lehoty na preštudovanie rozsiahlych podkladov, ako sú zámery národných projektov.
* V prípade zmien v harmonograme výziev o týchto zmenách informovať zainteresovanú verejnosť, vrátane zdôvodnenia týchto zmien.
* Zvážiť prenos modelu Pracovnej skupiny pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi do iných oblastí (t.j. koordinovať a prepájať implementáciu tematicky príbuzných národných projektov).
* Lepšie nastavenie spoluprác v rezorte MPSVaR SR s príslušnými generálnymi riaditeľmi a sekciami vrátane ministra.
* Zasielať účastníkom konzultácií a iných participatívnych mechanizmov vyhodnotenie pripomienok s odôvodnením.

**3.1.6****Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 -2027 pre Integrovaný územný rozvoj a pre cieľ 5**

V priebehu roku 2023 zástupcovia OS spolupracovali s riadiacim orgánom na nastavení procesov v rámci IÚI tak, aby sa do nich mohli zapojiť aj organizácie mimovládneho sektora. Na regionálnej aj národnej úrovni sa podarilo dohodnúť mechanizmus, ktorý formálne umožňoval mimovládnym organizáciám vstupovanie do zásobníkov a prípravu výziev.

V roku 2024 pokračovali diskusie s MIRRI SR ohľadne mechanizmov IÚI. Nakoľko začiatkom roka došlo v personálnym zmenám na MIRRI SR, navrhované postupy zapojenia MNO sa začali meniť. V čase písania tejto správy zástupcovia občianskej spoločnosti spolupracujú s MIRRI SR na zavedení nástrojov, ktoré by umožnili MNO výraznejšie čerpať finančné prostriedky na budovanie kapacít v regiónoch, plánovanie a budovanie partnerstiev.

Aj keď je možné predpokladať, že väčšina rozhodnutí o využití zdrojov zverených do IÚI a UMR je už prijatých, je nevyhnutné zapojiť zástupcov občianskej spoločnosti do procesov aj v tomto štádiu s cieľom vytvoriť a posilniť naplnenie princípu partnerstva aj na úrovni Rád partnerstva a Kooperačných rád (aj pre budúce obdobie).

Zmena modelu čerpania eurofondov prostredníctvom IÚI znamená zmenu, ktorá si bude vyžadovať identifikovať problematické miesta a nastaviť správne opatrenia, a to najmä z dôvodu, že aj napriek ambíciám je súčasné čerpanie veľmi nízke. Bariérou je aj zložitosť systému implementácie IÚI, čo v mnohých prípadoch odrádza mimovládne organizácie od participácie.

Čiastkové odporúčania v cieli 5:

* .
* Zlepšiť komunikáciu medzi aktérmi na národnej a regionálnej úrovni.
* Zdieľať príklady dobrej praxe medzi radami partnerstva a kooperačnými radami.
* Zabezpečiť informačné materiály a/alebo semináre pre mimovládne organizácie s cieľom uľahčiť im porozumenie systému implementácie IÚI.
* Používať jednoduchý jazyk v rámci prípravy informačných materiálov pre verejnosť.

**3.1.7 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre Fond na spravodlivú transformáciu**

Fungovanie komisie pre FST bolo prevažne hodnotené pozitívne z formálneho aj obsahového hľadiska, RO reagoval na podnety zástupcov občianskej spoločnosti, primerane sprostredkoval informácie a vyvíjal snahu o zapracovanie pripomienok. Vysoko hodnotená bola v tomto prípade dôvera, ktorú sa podarilo vybudovať medzi partnermi aj na základe pravidelnej komunikácie a poskytovania aktuálnych, včasných a zrozumiteľných informácií. Komunikácia prebiehala vo vopred dohodnutej forme a v pravidelných intervaloch prezenčne aj dištančne. Riešenie konfliktov sa podľa zástupcov OS realizovalo prostredníctvom otvoreného dialógu, vzájomných ústupkov a dohody. Zástupcovia OS tiež vnímali nefalšovaný záujem o spoluprácu s cieľom zohľadniť spoločné záujmy a dosiahnuť spoločne stanovené ciele. Za prínosné boli považované aj okrúhle stoly organizované k niektorým projektom a výzvam. V rámci FST boli identifikované nasledovné prvky dobrej praxe:

* Informácie v rámci zasadnutí komisie sú podané jednoducho a jednoznačne.
* Predložené materiály obsahujú všetky informácie potrebné na pochopenie témy.
* Materiály sú predložené v dostatočnom predstihu pred zasadnutím komisie (cca 14 dní).
* Pripomienkovanie je interaktívne, t.j. je zabezpečená spätná väzba. Približne do dvoch dní od predloženia pripomienok sú experti kontaktovaní sekretariátom a vyzvaní ku konzultácii k sporným bodom pripomienkovania.
* Všetky podklady sú relevantné a obsahujú užitočné informácie k podaniu jasného stanoviska.
* Jasne dohodnuté formy komunikácie – osobné stretnutia, email a videohovor.

Isté výhrady sa vyskytli najmä v súvislosti s nedostatkom technických znalostí a prístupom k poradenstvu na strane mimovládnych organizácií, čo zástupcom občianskej spoločnosti komplikuje proces rozhodovania. Zároveň vnímali pretrvávajúcu mieru rezortizmu a nedostatočné prepájanie medzi ministerstvami a inštitúciami. Veľa tém, opatrení a podporných nástrojov je nesystematicky rozdelených naprieč rôznymi fondami a rezortami.

Čiastkové odporúčania v rámci FST:

* Pracovať na komplementarite a synergiách FST s inými fondmi v rámci PSK a s inými fondami, napríklad Plán obnovy a odolnosti, Modernizačným fondom, Environmentálnym fondom, chystaným Sociálno-klimatickým fondom a pod.
* Viac zapájať do procesov samosprávy a lokálnych expertov.
* Zber príkladov dobrej praxe, podnetov od prijímateľov, potenciálnych prijímateľov a verejnosti s cieľom zlepšiť rýchlosť a kvalitu čerpania fondov.
* Vzhľadom k regionálnemu charakteru FST zvážiť konanie stretnutí v regiónoch, pre ktoré je implementácia fondu oprávnená (všetky stretnutia doteraz sa konali v Bratislave).
* Organizovanie školení a workshopov pre členov komisie zameraných na zlepšenie ich odborných znalostí a porozumenia k aktuálnym a plánovaným výzvam na predkladanie ŽoNFP. Tým sa môže zvýšiť schopnosť členov efektívne riešiť komplexné otázky.

**3.1.8 Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 – 2027 pre marginalizované rómske komunity[[18]](#footnote-18)**

Komisia doteraz usporiadala štyri zasadnutia ( z toho dve formou „per rollam“), pričom predmetom týchto stretnutí bolo schvaľovanie harmonogramu plánovaných výziev, kritérií pre výber projektov, presunu alokácie, metodiky a kritéria výberu dopytovo orientovaných projektov a zámerov národných projektov.

Podklady sú pre členov dostupné v dostatočnej kvalite a v požadovaných lehotách. Preplnený program zasadnutí komisie je však niekedy na úkor dostatočnej diskusie, zvlášť pri podstatných a strategických bodoch rokovania, kde hlasovania by nemali mať formálny charakter. Pre objektívnosť je potrebné uviesť, že ÚSVRK je jedným z najefektívnejších SO, ktorý má rýchle a vysoké čerpanie fondov EÚ v rámci PSK 2021 - 2027. Vzhľadom na efektívnu implementáciu fondov EÚ sú dokumenty predkladané na zasadnutia Komisie pre MRK v okolnosťami determinovanom počte. Tento faktor spôsobuje, že program zasadnutí sa môže javiť ako obsahovo náročný.

Podľa členky komisie z radov občianskej spoločnosti najmä pri náročnejších dokumentoch chýba efektívna komunikácia a zdá sa, aby SO mal záujem presadiť svoje zámery bez dostatočnej diskusie. Toto tvrdenie bolo rozporované zo strany SO, ktorý diskusiu umožňuje nasledovnými spôsobmi:

* v rámci pripomienkového konania materiálov zasielaných pred zasadnutím, resp. hlasovaním per rollam. Prípadné nezapracovanie pripomienok je vždy riadne zdôvodnené a odkomunikované.
* priamo na zasadnutí Komisie pre MRK pred jednotlivými hlasovaniami
* v prípade prejaveného záujmu možnosť konzultácie osobne, telefonicky, alebo emailom priamo so spracovateľom na SO
* v špecifických prípadoch v rámci okrúhlych stolov či infoseminárov.

Čiastkové odporúčania pre Komisiu pre marginalizované rómske komunity:

* Členovia komisie by mohli dostať možnosť vopred konzultovať niektoré zámery so spracovateľom telefonicky alebo mailom, aby mali pred zasadnutím presnejšie informácie.

**3.2 Zhodnotenie vybraných procesov podľa hodnotiacich kritérií**

V tejto časti hodnotíme vybrané procesy a mechanizmy[[19]](#footnote-19) na základe hodnotiacich kritérií zadefinovaných v metodologickej časti tejto správy.

***Iniciatíva a aktivita v súvislosti s napĺňaním princípu partnerstva***

V prvom rade je potrebné konštatovať, že medzi jednotlivými rezortmi existujú výrazné rozdiely v miere a kvalite aplikovania princípu partnerstva. K podobnému záveru dospel aj výskum participatívnych procesov v prostredí ústredných orgánov štátnej správy z roku 2023, ktorý mapoval primárne proces tvorby právnych predpisov (Suchalová a spol, 2023[[20]](#footnote-20)). Na druhej strane, samotné rezorty nepredstavujú homogénne celky a aj jednotlivé útvary (sekcie, odbory, atď.) sa medzi sebou líšili v tom, do akej miery považovali za dôležité uplatňovať princíp partnerstva pri tvorbe a implementácii fondov EÚ. Jednoznačne najväčšiu aktivitu v súvislosti s uplatňovaním princípu partnerstva a zapájaním aktérov z prostredia občianskej spoločnosti vyvíjalo MPSVR SR, čo je pochopiteľné z hľadiska tém, ktoré má v gescii. MPSVR SR bolo hodnotené ako rezort s rozvinutou kultúrou participácie. Prevažne pozitívne skúsenosti mali zástupcovia občianskej spoločnosti aj s MŠVVaM SR, ktoré pravidelne organizuje okrúhle stoly, na ktoré prizýva široké spektrum socioekonomických partnerov. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že väčšinu príkladov dobrej praxe zapájania aktérov do tvorby a implementácie fondov EÚ sme zaznamenali v cieli 4, keďže tento cieľ pokrýva rozsiahlu problematiku práce a zamestnanosti, sociálnych služieb, sociálnych inovácií a inklúzie, ako aj vzdelávania. Z hľadiska tém, ktorým sa jednotlivé rezorty venujú, bolo naopak prekvapivo neaktívne MŽP SR, ktoré po predošlom celkom pozitívnom hodnotení v roku 2023 výrazne znížilo kvalitu a objem zapájania aktérov z prostredia občianskej spoločnosti. Tieto zmeny nastali v súvislosti so zmenou personálneho obsadenia na rezorte.

V tejto súvislosti si dovoľujeme poukázať na jeden z najzávažnejších a pretrvávajúcich problémov v štátnej správe, a to je závislosť uplatňovania princípov partnerstva a participácie od personálneho obsadenia. Po prvé, ochota rezortu organizovať konzultácie a viesť dialóg so širším prostredím závisí primárne od politického obsadenia na poste ministra. To isté však platí aj pre nižšie pozície; zmapovali sme prípady, v ktorých sa zásadne zmenil prístup útvaru po výmene kľúčových osôb (či už generálnych riaditeľov alebo aj nižšie postavených zamestnancov rezortu). K podobným záverom dospela aj Suchalová a spol. (2023) v analýze procesov tvorby legislatívnych materiálov v prostredí ÚOŠS. Tento trend možno označiť jednoznačne za negatívny; prax tvorby a implementácie fondov EÚ na jednotlivých rezortoch by mala byť nastavená v súlade so záväzkami SR a nemala by závisieť od konkrétnych osôb, ktoré obsadzujú posty na rezortoch. Tieto zistenia poukazujú predovšetkým na absenciu systémov, ktoré by viedli k aplikovaniu rovnakých postupov bez ohľadu na personálne obsadenie v administratíve.

Aj v prípadoch fungujúcich mechanizmov zapojenia aktérov do tvorby a implementácie fondov EÚ, iniciatíva často vychádzala z prostredia občianskej spoločnosti. Jednou z najčastejších motivácií na strane rezortov zapojiť aktérov z expertného prostredia bolo presvedčenie rezortov o nedostatku vlastnej expertízy v danej téme. Dobrým príkladom je napríklad problematika sociálnych inovácií, ktorá je v SR stále do veľkej miery nová a viedla najskôr k vytvoreniu neformálnej pracovnej skupiny a neskôr Poradného výboru pre sociálne inovácie. Dôležitým faktorom je aj „dopyt“, resp. tlak vyvíjaný zo strany socioekonomických partnerov na rezorty. Viacerí respondenti z prostredia občianskej spoločnosti zdôraznili, že až na niektoré výnimky rezorty často reagujú až potom, ako je na nich vyvíjaný systematický tlak. Predmetom kritiky bol postoj aj tých „ústretovejších“ rezortov, ktorí respondenti vnímajú skôr ako tolerantný, než proaktívny. V tejto súvislosti možno rezorty povzbudiť k väčšej iniciatíve a k tomu, aby zainteresovaných aktérov zapájali proaktívne a nie až v reakcii na externý tlak.

Na jednej strane je potrebné vyzdvihnúť ústretový prístup niektorých rezortov (predovšetkým MPSVR SR a MŠVVaM SR), ktorý oceňovali aj aktéri rozhovorov. Iniciatívu pri zavedení a udržiavaní niektorých mechanizmov ako napríklad Pracovnej skupiny pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi okrem občianskej spoločnosti vyvinul aj ÚSV ROS, ktorý poskytuje aj personálne kapacity v súvislosti s fungovaním pracovnej skupiny. Na druhej strane si možno položiť otázku, či tým do istej miery nedochádza k zavádzaniu „cudzích prvkov“ do praxe ministerstva, ktorých udržateľnosť je otázka. Takéto mechanizmy síce istý čas môžu fungovať, avšak hrozí, že zostanú len formálne pokiaľ niektorí členovia odídu alebo prestanú vyvíjať iniciatívu. Viacerí respondenti v tejto súvislosti poukazovali na rozdiely v aktivite a iniciatíve členov komisií a pracovných skupín.

V tejto súvislosti je vhodné preskúmať, aké faktory prispievajú k optimálnemu fungovaniu mechanizmov spolupráce so zainteresovanými aktérmi. Ako príklad dobrej praxe je možné vyzdvihnúť Poradný výbor pre sociálne inovácie (MPSVR SR), ktorého fungovanie vysoko hodnotili nielen zamestnanci ÚOŠS, ale aj členovia z radov MNO. Výbor vznikol v téme, ktorá bola pre ministerstvo nová a v ktorej nemalo dostatočné odborné kapacity. Vytvorenie výboru preto bolo žiadúce a želané aj z pohľadu samotného rezortu. Výber členov prebehol transparentne na základe otvorenej výzvy a výberu hodnotiacej komisie. Výbor je unikátny aj spôsobom riadenia a hĺbkou participácie na tvorbe výziev.

***Kvalita a spôsob organizačného zabezpečenia procesov***

Manažment procesov zapojenia aktérov do tvorby, implementácie a evaluácie fondov EÚ predstavuje komplexný súbor aktivít ako sú napríklad výber a oslovenie aktérov, zabezpečenie priestorov, komunikáciu s aktérmi, prípravu zápisov zo stretnutí, a ďalšie úlohy, ktoré môžu vyplynúť napríklad z prípravy väčších podujatí ako sú workshopy a konferencie. Preto neprekvapuje, že jedným z častých obmedzení participatívnych procesov sú poddimenzované personálne kapacity na strane štátnej správy. Manažment participatívnych procesov je len pridružený k ďalšej agende zamestnancov, čo zásadne limituje rozsah a kvalitu procesov. V tomto ohľade možno vyzdvihnúť prístup MPSVR SR, ktoré má vytvorené pozície priamo na koordináciu a manažment participatívnych procesov. Napriek tomu potrebuje MPSVR SR v niektorých prípadoch súčinnosť ÚSV ROS, najmä ak sa jedná o procesy a mechanizmy, ktoré nie sú štandardnou súčasťou fungovania rezortu. Príkladom je Pracovná skupina pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi, ktorá z organizačného hľadiska predstavuje záťaž nielen kvôli organizácii stretnutí samotnej skupiny, ale aj kvôli súvisiacim aktivitám so zástupcami národných projektov (workshopy, výjazdové stretnutia, stretnutia v menších skupinách, individuálne stretnutia, atď.). V rozhovoroch niektorí respondenti konštatovali, že bez súčinnosti ÚSV ROS by hrozilo, že by pracovná skupina zostala len formálna alebo by sa výrazne obmedzil rozsah realizovaných aktivít.

Z organizačného hľadiska predstavuje príklad dobrej praxe opäť Poradný výbor pre sociálne inovácie, ktorého štatút a spôsob fungovania vznikol na základe spoločnej dohody členov. Za zmienku stojí aj fakt, že predseda/predsedkyňa výboru sú vyberaní spomedzi členov hlasovaním, a teda výbor nevedú zástupcovia ministerstva (hoci tí poskytujú predovšetkým logistickú podporu). Otvorený prístup zo strany MPSVR SR pri nastavení samotných pravidiel fungovania Poradného výboru podporil atmosféru partnerskej spolupráce a podpísal sa pod jeho úspešné fungovanie.

Dôležitým aspektom organizácie procesov je príprava a zasielanie podkladov, s čím súvisia časové lehoty na preštudovanie materiálov. Nielen v oblasti prípravy a implementácie fondov EÚ bývajú časové lehoty na preštudovanie či pripomienkovanie podkladov vnímané ako problematické. Možno uviesť niekoľko príkladov. V komisii pre cieľ 4 zástupcovia OS napriek všeobecne pozitívnemu hodnoteniu činnosti komisie hodnotili negatívne fakt, že časová lehota na preštudovanie neraz rozsiahlych podkladov k národným projektom je len 5 pracovných dní, pričom viaceré projekty zvyknú byť zaslané naraz a jeden zámer národného projektu je v rozsahu desiatok strán.

Citlivo vnímanou otázkou zo strany účastníkov je neutrálnosť a kvalita facilitácie stretnutí, predovšetkým v prípadoch, ak dochádza medzi účastníkmi k nejakému konfliktu. Rezorty zvyknú viesť (facilitovať) stretnutia z vlastných zdrojov, čo odôvodňujú potrebou znalosti danej problematiky. Potreba zazmluvnenia neutrálneho facilitátora z externého prostredia sa môže líšiť od prípadu k prípadu, možno ju však odporučiť pri potenciálne konfliktných stretnutiach. Môže dochádzať k paradoxným situáciám, kedy samotná inštitúcia považuje facilitátora za neutrálneho, zatiaľ čo účastníci nie. Problém predstavujú nielen zdroje v štátnej správe na zazmluvnenie externých facilitátorov, ale podľa respondentov aj obmedzený trh v SR čo sa týka naozaj kvalitných odborníkov v oblasti facilitácie. Z pohľadu rezortov je jednoduchšie využiť interné kapacity, najmä ak sú to ľudia zorientovaní v danej problematike a schopní viesť diskusiu aj po odbornej stránke. Alternatívou pre rezorty by mohli byť aj využitie facilitačných služieb, ktoré momentálne ponúka ÚSV ROS.

V súvislosti s organizáciou procesov vyvstáva aj otázka finančného ohodnotenia pre zástupcov organizácií z radov verejnosti. Podľa zástupcov občianskej spoločnosti dochádza v praxi často k tomu, že sa od nich očakáva pomerne rozsiahla práca bez toho, aby boli za túto prácu finančne kompenzovaní. V dôsledku toho nastáva nerovná situácia, v ktorej napríklad zástupcovia štátnej správy sa zúčastňujú na stretnutiach v rámci svojho pracovného času, zatiaľ čo od zástupcov iných inštitúcií sa očakáva pro bono účasť. Problémom sa to stáva predovšetkým v prípadoch, kedy sa očakáva nielen formálna účasť. Dobrým príkladom je práca vo Výbore pre sociálne inovácie na MPSVR SR, kde v rámci pracovných skupín členovia výboru pripravujú podklady k výzvam. V tomto prípade navyše nastala kuriózna situácia, keďže niektorí členovia mohli byť finančne kompenzovaní vďaka projektu *Partnerstvo[[21]](#footnote-21)*, zatiaľ čo iní zástupcovia MNO alebo akademického sektora pracujú pro bono. Je potrebné vziať do úvahy, že potenciálnym účastníkom procesov či participatívnych mechanizmov môžu vzniknúť výrazné cestovné náklady či náklady na ubytovanie v prípadoch, kedy dochádzajú na pravidelnej báze z regiónov. V takomto prípade sa nejedná už len o dobrovoľnícku prácu, participácia tu navyše predstavuje pre účastníkov finančné náklady, ktoré ich organizácia nemusí byť schopná preplatiť. Je preto žiaduce, aby minimálne v prípadoch, kedy sa od účastníkov procesov či participatívnych mechanizmov očakáva rozsiahlejšia práca, boli za túto prácu honorovaní a aby im boli preplatené cestovné náklady. V opačnom prípade vzniká riziko nepriameho vylučovania zástupcov z regiónov z participácie.

***Reprezentatívnosť a inklúzia***

Reprezentatívnosť a zastúpenie všetkých dotknutých aktérov sa ako kľúčové kritérium objavuje prakticky vo všetkých metodikách o participácii. Je to pochopiteľné, keďže aj kvalitne riadený proces nemožno považovať za legitímny, ak sú z neho vylúčení dôležití aktéri. V praxi sa naplnanie princípu reprezentatívnosti často ukazuje ako mimoriadne komplikované, keďže podmienku zapojenia „všetkých zainteresovaných“ je náročné splniť, navyše, organizátori procesov si často kladú otázku, kto sú v danom prípade „všetci“. Do hry vstupuje aj miera, do akej účastníci procesov skutočne reprezentujú organizácie, ktoré ich do procesu nominovali. V praxi často dochádza aj k tomu, že organizátori procesu a verejnosť má odlišné predstavy o tom, ako „široko“ by mal byť proces participácie otvorený. Hoci z hľadiska konceptu riadenej participácie[[22]](#footnote-22) má gestor právo na základe jasne definovaných a transparentných kritérií výberu aktérov selektovať, tento krok môže byť vnímaný veľmi negatívne a spochybniť legitimitu procesu. Na druhej strane, príliš široko otvorené procesy môžu byť pomerne neefektívne, časovo náročné a nemusia nevyhne priniesť pridanú hodnotu čo sa týka kvality finálneho produktu.

Dva odlišné modely výberu aktérov predstavujú Pracovná skupina pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi, ktorá vznikla podľa článku 7 ako pracovná skupina pod Komisiou v cieli 4 a Poradný výbor pre sociálne inovácie, ktorý naopak vznikol rozhodnutím z pozície ministerky. Zatiaľ čo v prípade Pracovnej skupiny mali nárok na členstvo len členovia Komisie, v prípade Poradného výboru existoval nominačný výberový proces s presne zadefinovanými kritériami. Obmedzenie členstva na vybraných členov Komisie bolo považované za efektívne a štíhle riešenie v dobe, kedy existovala ambícia motivovať rezorty, aby zriaďovali v odôvodnených prípadoch pracovné skupiny pod Komisiami podľa článku 7. Rozdiel bol aj v zameraní, keďže Pracovná skupina sa zameriava na monitoring implementácie národných projektov a ich sieťovanie, zatiaľ čo Poradný výbor primárne pripravuje podklady k tvorbe výziev v téme sociálnych inovácií. V prípade Pracovnej skupiny pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi sa možno zamyslieť, či by nebolo vhodné otvoriť členstvo aj voči širšej odbornej verejnosti, a to najmä z toho dôvodu, že podľa viacerých respondentov sú v skupine aktívni predovšetkým zástupcovia mimovládneho sektora. Na druhej strane, odborná verejnosť má možnosť účasti na podujatiach a aktivitách, ktoré sa organizujú pre zástupcov národných projektov.

V ideálnom prípade by si gestorská inštitúcia mala budovať databázu organizácií zainteresovaných v daných témach. V tejto súvislosti sa podarilo identifikovať väčšie množstvo príkladov dobrej praxe na jednotlivých sekciách, ktoré v príslušných témach vytvárajú vlastné databázy (širokou databázou disponuje napr. MŠVVaŠ, ktorú pravidelne dopĺňa aj na základe odporúčaní ÚSV ROS). S výnimkou mechanizmu verejných konzultácií možno konštatovať, že rezorty preferujú skôr zapojenie užšieho okruhu zástupcov odbornej verejnosti a spoliehajú sa na to, že títo zástupcovia zbierajú podnety z „terénu“ a šíria informácie do sektora, ktorý zastupujú. Príkladom je Poradný výbor pre sociálne inovácie ako aj okrúhle stoly k východiskovej správe pod gesciou MIRRI SR, ktoré sa konali v obmedzenom počte 25 ľudí. V prípade okrúhlych stolov pod gesciou MIRRI SR je potrebné vyzdvihnúť zastúpenie všetkých sektorov (súkromného akademického, občianskeho, verejného) a tematické rozdelenie stolov (viac strategicky orientovaný so zástupcami socioekonomických partnerov, technický so zástupcami rezortov a orientovaný na regionálne témy so zástupcami samospráv). Okruh zúčastnených aktérov bol následne rozšírený prostredníctvom Národného kohézneho fóra, ktoré umožnilo účasť a diskusiu väčšieho počtu zástupcov socioekonomických partnerov.

Možno preto odporučiť, aby užšie formáty pre odbornú verejnosť boli dopĺňané zberom dát z terénu a informačnými / konzultačnými nástrojmi, ktoré umožňujú účasť širšieho okruhu zainteresovaných aktérov ako sú napríklad workshopy a konferencie. V súvislosti s princípom inklúzie je dôležité myslieť na odstránenie bariér, ktoré by mohli niektoré skupiny vylučovať z účasti ako je napríklad nutnosť cestovať z regiónov bez možnosti hradenia cestovných nákladov. Tu je potrebné vyzdvihnúť význam hybridných formátov, ktoré umožňujú účasť formou online.

***Vplyv a hĺbka zapojenia zainteresovaných aktérov***

Dôležité nie je len oslovenie všetkých zainteresovaných, ale aj ich možnosti ovplyvniť samotný proces a jeho výsledok (napr. finálnu verziu pripravovaného dokumentu). Toto kritérium možno považovať za jedno z najzásadnejších, keďže participáciu od informovania odlišuje práve možnosť ovplyvniť aspoň v minimálnej miere výsledné rozhodnutie. Hoci vplyv zástupcov občianskeho sektora na rozhodovanie je obmedzený počtom v prípadoch, kedy sa rozhoduje hlasovaním (napr. v Komisii pre cieľ 4 majú zástupcovia občianskej spoločnosti len 5 hlasov), mali by existovať možnosti prinášať podnety, pripomienky a iniciatívy, ktoré by gestor procesu mal primerane zvážiť. V tejto súvislosti možno vyzdvihnúť niektoré príklady dobrej praxe. Akceptovaná bola napríklad požiadavka zástupcov občianskej spoločnosti na spracovanie Road mapy k špecifickým cieľom pre cieľ 4. Na podnet zástupcov občianskeho sektora bola tiež vytvorená Pracovná skupina pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi, nakoľko identifikovali, že viaceré národné projekty riešia tú istú oblasť.

V súvislosti s hĺbkou zapojenia aktérov v podmienkach SR rozlišujeme prevažne medzi konzultatívnou účasťou a zapojením na úrovni spolutvorby[[23]](#footnote-23). Na základe predchádzajúcich analýz procesov v štátnej správe (Suchalová a spol. 2023) môžeme konštatovať, že konzultatívna participácia je výrazne častejšia a platí to aj pre oblasť príklady a implementácie eurofondov. Práve hĺbka zapojenia býva často predmetom sporu medzi predstavou gestora procesu a účastníkov – zatiaľ čo gestor preferuje konzultatívnu účasť, aby si mohol ponechať dostatočnú mieru autority a vlastníctva nad procesmi a rozhodnutiami, účastníci zvyknú očakávať participáciu na úrovni spolutvorby. Príkladom takéhoto konfliktu bol proces tvorby Metodického usmernenia, v rámci ktorého bol pôvodne naplánovaný konzultatívny dizajn procesu, ktorý si kládol za cieľ zapojenie účastníkov vo fáze pripomienkovania draftu materiálu. Toto bolo hodnotené veľmi kriticky zo strany zainteresovaných aktérov, ktorí požadovali vytvorenie expertnej pracovnej skupiny.

Kriticky bol hodnotený aj mechanizmus verejných konzultácií napríklad vtedy, ak sa na základe takejto konzultácie deklarovalo, že ide o participatívnu tvorbu zámerov národných projektov/výziev. Hoci respondenti z prostredia občianskej spoločnosti nepopierali význam konzultácie, ktorá má proces otvoriť širšej verejnosti, upozorňovali na to, že takáto participácia nespĺňa štandardy spolupráce a partnerstva s aktérmi, ktorí sa do procesu dostávajú príliš neskoro. Verejné konzultácie by preto mali predchádzať iné metódy, ktoré umožňujú hlbšiu spoluprácu, ako sú napríklad okrúhle stoly, pracovné skupiny a pod. Na druhej strane, respondenti pozitívne hodnotili hybridné a online formáty, ktoré rozširujú okruh potenciálnych účastníkov a zvyšujú inklúziu (napríklad účastníci z regiónov, ktorí z rôznych dôvodov nemôžu cestovať na fyzické stretnutia a pod.).

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že procesy s vyššou mierou participácie bývajú expertnejšie a menej otvorené laickej, resp. širšej verejnosti. Takýto model môže fungovať, pokiaľ existujú mechanizmy zberu podnetov z terénu a kombinácia s ďalšími mechanizmami, ktoré umožňujú vstup širšej verejnosti do procesu (napr. verejné konzultácie, konferencie, workshopy). Príklad dobrej praxe predstavuje Poradný výbor pre sociálne inovácie, ktorý cez transparentný výberový proces zapája expertov do partnerskej spolupráce na tvorbe podkladov pre výzvy. V rámci výskumných rozhovorov sa viacerí respondenti zhodovali, že princíp partnerstva je najviac uplatňovaný práve v rámci Poradného výboru, ktorý sám o sebe vznikol na podnet zástupcov občianskeho sektora. Poradný výbor je zložený zo zástupcov rôznych sektorov a všetky jeho výstupy sú tvorené participatívne, t.j. so zapojením všetkých aktérov z rôznych sektorov od začiatku procesu.

***Včasnosť zapojenia aktérov***

Uplatňovanie princípu včasnosti, ktorý sa vzťahuje k tomu, v akom bode majú zapojení aktéri možnosť vstúpiť do procesu, bolo veľmi citlivo vnímané zo strany účastníkov procesov. V tom, či sú do procesov zapojení tak skoro, ako je to možné, videli jednu z najdôležitejších podmienok kvalitnej participácie.

Nedostatočne včasné zapojenie bolo tiež často kritizované v súvislosti s preferovaným formátom verejných konzultácií. V súčasnosti sa jedná o pomerne častý spôsob zapojenia aktérov z externého prostredia, ktorý však v sebe skrýva viaceré riziká. Účasť na viacerých konzultáciách poukázala na to, že sa niekedy zvyknú zužovať len na prezentáciu a zodpovedanie otázok prítomných účastníkov (čo predstavuje skôr informovanie, ktoré – hoci mimoriadne potrebné – nie je participáciou). Pozitívne možno hodnotiť aj proces, ktorý sa realizoval v priorite Sociálne inovácie. Gestor, ktorým bolo v tomto prípade MPSVR SR, zorganizovalo verejnú konzultáciu, na základe ktorej vyhodnotilo a zapracovalo podnety. Následne bol materiál opäť prezentovaný zainteresovanej verejnosti na ďalšej konzultácii a zbierali sa ďalšie pripomienky. Takýto cyklus viacerých konzultácií poukazuje na ochotu gestorskej inštitúcie skutočne skvalitniť pripravovaný materiál a nielen formálne splniť „povinnosť“ verejnej konzultácie.

Princíp včasnosti sa taktiež stal jedným z bodov sporu v procese prípravy Metodického usmernenia. Gestorom procesu bol ÚSV ROS, ktorý prostredníctvom svojich expertov pripravil návrh textu. Ten mal byť následne pripomienkovaný na participatívnom fóre. Zástupcovia občianskej spoločnosti argumentovali tým, že pri tak dôležitom dokumente je potrebné najskôr diskutovať o tom, ako by mal vyzerať samotný participatívny proces a dohodnúť sa na základných rámcov pripravovaného dokumentu. Ak k zapojeniu dochádza v bode, kedy už existuje návrh textu metodiky, možnosť zásadne ovplyvniť jej finálnu podobu je už výrazne obmedzená. Kritizovaný bol aj spôsob prípravy (v období letných prázdnin), krátke lehoty na pripomienkovanie (problém sa stal vypuklým práve z dôvodu, že proces sa konal v období letných prázdnin), a podľa zástupcov občianskej spoločnosti aj príliš rýchly proces, ktorý nedával dostatočný priestor na diskusiu.

Na druhej strane, zástupcovia ÚSV ROS sa vyjadrili, že zástupcovia OS mali k dispozícii mesiac na zaslanie pripomienok a zdôvodnenie svojich návrhov, pričom deadline bol viackrát predĺžený. Materiál navyše vychádzal zo zásad materiálu schváleného uznesením vlády a z predošlého nastavenia výberového a nominačného systému. V tejto súvislosti je však potrebné uviesť, že ÚSV ROS plne zohľadnil spomínané výhrady a vytvoril pracovnú skupinu zloženú zo zainteresovaných aktérov, ktorá pripravila podklady k Metodickému usmerneniu. V diskusiách so zástupcami občianskej spoločnosti došlo k dohode nielen ohľadom obsahu materiálu, ale aj procesu jeho tvorby a následnému schvaľovaniu.

***Spôsob informovania a komunikácie verejných inštitúcií smerom k občianskej spoločnosti***

Väčšina rezortov zverejňovala informácie o procesoch na svojich webových stránkach. Je potrebné konštatovať, že kvalita a zrozumiteľnosť zverejnených informácií sa do veľkej miery líšila. Samotné webové stránky rezortoch sú často pomerne neprehľadné a informácie je náročné dohľadávať. Taktiež chýbali kontakty na zodpovedné osoby. Stretli sme sa aj s tým, že potrebné informovanie v niektorých prípadoch suplovali zástupcovia občianskej spoločnosti, ktorí zverejňovali väčší objem informácií, než samotný rezort. Informácie tiež podávali jednoduchšou a zrozumiteľnejšou formou. Predstavitelia rezortov si často neuvedomujú, že bariérou účasti v procesoch môže byť aj nedostatok, nedostupnosť a zložitosť zverejnených informácií, a to predovšetkým vtedy, ak cieľovou skupinou nie je výlučne odborná verejnosť.

V tejto súvislosti sme pozorovali zaujímavý fenomén, a to, že zástupcovia ministerstiev si informovanie širokej verejnosti spájali s otvorením procesov „komukoľvek“. V rozhovoroch sme sa viackrát stretli s presvedčením, že informovanie širokej verejnosti nie je potrebné, pretože otvorenie procesov širokej verejnosti by znižovalo efektivitu procesov. Informovanie verejnosti rozhodne neznamená automatickú povinnosť gestora otvoriť vstup do procesu pre kohokoľvek. Hoci transparentné informovanie o procesoch a participatívnych mechanizmus spolu s odkazom na kontaktné osoby uľahčuje vstup do procesu prípadným záujemcom, gestorská inštitúcia nesie zodpovednosť za proces spolu s právom výberu a selekcie účastníkov. Stotožňovanie jednoduchého informovania s otvorením procesu širokej verejnosti preto nie je správne a u zástupcov verejných inštitúcií vyvoláva zbytočné obavy.

Transparentnejšiu komunikáciu by si vyžadovali aj zmeny v harmonogramoch výziev, ku ktorým dochádzalo vo viacerých cieľoch. Vo väčšine prípadov k týmto zmenám nebolo poskytnuté žiadne zdôvodnenie. Zmeny neboli taktiež konzultované s komisiami. Informačnú nerovnováhu zhoršuje aj zvýšenie frekvencie hlasovania per rollam v monitorovacom výbore, keďže členovia nemajú možnosť neformálne získať informácie o prijímaných rozhodnutiach.

Jeden z najvážnejších problémov z perspektívy zástupcov občianskej spoločnosti bol spôsob komunikácie voči občianskej spoločnosti a mimovládnemu sektoru na vyšších politických úrovniach. Hoci sa jedná o problém nad rámec mapovaných procesov, nedôvera vyvolaná takouto komunikáciou ovplyvnila priebeh niektorých procesov natoľko, že považujeme za potrebné to spomenúť. Zástupcovia občianskej spoločnosti upozorňovali na to, že takýto spôsob komunikácie ničí potenciál pre spoluprácu v atmosfére vzájomnej dôvery a vzbudzuje na strane mimovládneho sektora značné obavy. Špeciálne poukazovali na tzv. dvojkoľajnosť komunikácie, keďže vnímali zásadné rozdiely medzi komunikáciou niektorých vládnych predstaviteľov v porovnaní so zmierlivejšou komunikáciou niektorých štátnych inštitúcií. Vzhľadom k naštrbeniu dôvery si však neboli istí, do akej miery je možné budovať vzájomnú spoluprácu a partnerstvo.

Mimovládny sektor znepokojil aj zámer reformovať spôsob výberu zástupcov do komisií, ktorý podľa zástupcov MNO nebol dostatočne zdôvodnený. Zástupcovia občianskej spoločnosti v rozhovoroch to vnímali ako súčasť cieleného útoku na občiansku spoločnosť najmä vzhľadom k faktu, že nominačné procesy inštitúcií z iných sektorov nie sú spochybňované (napr. sa nespochybňuje pozícia odborov, zamestnávateľov, samosprávy, atď.). Tu však treba vyzdvihnúť ochotu verejnej inštitúcie zodpovednej za jeho prípravu (v tomto prípade ÚSV ROS) a samotnej splnomocnenkyne vypočuť si obavy a sťažnosti predstaviteľov MNO a vytvoriť odbornú pracovnú skupinu s kompetenciou vytvoriť podklady k Metodického usmerneniu a spôsob jeho schvaľovania. V konečnom dôsledku tak vďaka participatívnemu procesu došlo k jasnému definovaniu kompetencií jednotlivých inštitúcií a skvalitneniu procesov pri nominovaní zástupcov do komisií. Taktiež je potrebné upresniť, že napriek pripravovaným zmenám sa nemení nič platnosti súčasných nominácií v komisiách.

**4 Záver a odporúčania**

**4.1 Zhrnutie výsledkov**

Výsledky poukazujú na to, že skúsenosť s tvorbou a pripomienkovaním zámerov národných projektov a podkladov k dopytovo orientovaným výzvam je rôznorodá a nedá sa jednoznačne zhrnúť. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že participácia na tvorbe a implementácii fondov EÚ má prevažne konzultatívnu podobu a aj kvalita mechanizmu konzultácií sa líši. Podľa zástupcov občianskej spoločnosti majú niektoré konzultácie skôr povahu verejnej prezentácie projektových zámerov s cieľom informovať a zodpovedať otázky zúčastnených. Napriek tomu existujú príklady veľmi úspešnej spolupráce so zástupcami z občianskeho sektora, ako napríklad Poradný výbor pre sociálne inovácie.

Prekážkou partnerského prístupu je aj slabá komunikácia zo strany štátnych orgánov a nízka miera zapojenia partnerov pri príprave výziev. Na základe zozbieraných dát možno konštatovať, že so zapojením partnerov z oblasti občianskej spoločnosti sa výzvy pripravujú len v cieli 4. Napriek tomu, že harmonogram je v oblasti dopytovo-orientovaných výziev hlavných zdrojom informácií, vo viacerých cieľoch dochádza k zmenám, ktoré nie sú dostatočne zdôvodnené. Participatívna príprava výziev so zapojením všetkých relevantných socioekonomických partnerov zatiaľ nie je štandardná, preto v tejto oblasti existuje veľký priestor na zlepšenie. Čo sa týka národných projektov, hoci ich príprava je konzultovaná vo významne vyššej miere, stále pretrváva obmedzená komunikácia medzi rezortmi a v niektorých prípadoch aj medzi sekciami v rámci jedného rezortu.

Kriticky hodnotený bol aj fakt, že prevažná väčšina participácie na úrovni štátnej správy sa deje v rovine konzultácií (t.j. zberu a vyhodnotenia podnetov). V praxi to vyzerá tak, že väčšina materiálov je v pracovnej verzii pripravená zástupcami štátnej správy a zástupcovia občianskej spoločnosti majú možnosť ich pripomienkovať a upravovať predfinálne znenie. Hoci viaceré rezorty uplatňujú mechanizmus verejných konzultácií, zástupcovia občianskej spoločnosti ich vo viacerých prípadoch nepovažujú takúto formu participácie za dostatočnú. Úroveň participácie a reálna akceptácia a zapracovanie pripomienok predložených v rámci konzultácií je výrazne závislá od personálneho obsadenia, t.j. od samotných nositeľov projektov a ich otvorenosti a záujmu o participáciu.

**4.2 Všeobecné odporúčania na skvalitnenie implementovania princípu partnerstva pri tvorbe, implementácii a evaluácií fondov EÚ**

*Reprezentatívnosť a inklúzia*

* Na rezortoch mať k dispozícii databázy zainteresovaných aktérov v danej téme/oblasti.
* Využívať kapacít zástupcov občianskej spoločnosti, napr. pri získavaní podnetov a spätnej väzby pri tvorbe výziev alebo pri získavaní prehľadu z terénu.
* Systémovo podporovať rozvoj a kapacity strešných organizácií tak, aby sa stali kvalitnými partnermi pre štát.
* Využívať článok 2 bod 7 štatútu komisie MV PSK, ktorý umožňuje zriaďovanie tematických pracovných skupín, respektíve poradných skupín pod komisiami. Prax v súvislosti s Poradným výborom pre sociálne inovácie či Pracovnou skupinou pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi v cieli 4 poukazuje na to, že pracovné / poradné skupiny vedia byť mimoriadne prínosné napríklad pri príprave výziev v oblastiach, do ktorých podpora dosiaľ nesmerovala či parametrov inovatívnych projektov. Takisto sa osvedčili pri koordinácii národných projektov zameraných na príbuzný typ intervencie / cieľovú skupinu.

*Kvalitné riadenie procesov*

* Hoci nejde o nevyhnutnú podmienku realizácie participatívnych procesov, vzhľadom k ich nárokom na čas a zdroje je vhodné na rezortoch vytvoriť pracovné pozície koordinátorov, ktorých hlavnou pracovnou náplňou je riadenie a organizácia participatívnych procesov.
* Prijať štandardy zapájania socioekonomických partnerov do prípravy,  implementácie a monitorovania fondov EÚ, aby dobrá prax nezávisela od personálneho obsadenia a osobného nastavenia vedúcich pracovníkov.
* Hlasovania per rollam v rámci komisií využívať len v nevyhnutných prípadoch, keďže nevytvárajú dostatočný priestor či už na osobné konzultácie k materiálom, alebo neformálnu diskusiu.

*Včasné zapájanie a vplyv na výsledok*

* Vytvoriť väčší časový priestor na konzultácie a pripomienkovanie zámerov národných projektov.
* Zvážiť vyššie zastúpenie zástupcov občianskej spoločnosti v komisiách, keďže v súčasnom nastavení majú len minimálnu šancu ovplyvniť prijímané rozhodnutia.

*Informovanie a komunikácia*

* K pozvánke na konzultácie posielať aj podklady, ktoré umožnia účastníkom identifikovať, pre koho by mohla byť konzultácia zaujímavá a pripraviť sa na diskusiu.
* Zverejňovať presné a aktuálne (t.j. priebežne aktualizované) informácie o prebiehajúcich participatívnych procesoch na webových stránkach vrátane kontaktných osôb (či už sa jedná o ad hoc participatívne mechanizmy, napr. verejné konzultácie, workshopy, konferencie a pod. alebo informácie o činnosti etablovaných mechanizmov ako sú pracovné skupiny, výbory a pod.).
* Pravidelne a priebežne informovať o plánovaných zmenách v harmonogramoch výziev na komisiách. Príkladom dobrej praxe je cieľ 4, kde vznikla Road map plánovaných výziev.
* Zverejňovať presné a aktuálne (t.j. priebežne aktualizované) informácie o zmenách v harmonogramoch výziev na webových stránkach.
* Zasielať účastníkom konzultácií a iných participatívnych mechanizmov vyhodnotenie pripomienok s odôvodnením.
* Posilniť osvetu a informovanosť verejnosti v regiónoch v súvislosti s IÚI pod záštitou riadiaceho orgánu.

1. Dostupné na internete: uznesenie: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/21115>

   materiál: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/28792/1> [↑](#footnote-ref-1)
2. Európsky kódex [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.opengovpartnership.org/> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29774/1> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/partnerstvo/vystupy/2019/Metodicke%20podklady%20pre%20participativnu%20implementaciu%20ESIF%20pre%20metodicku%20pracu%20CKO.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2024/uoss/Principy%20a%20pravidla%20zapajania%20verejnosti%20do%20tvorby%20verejnych%20politik.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2023/publikacie/NE%20RIADENA%20PARTICIPACIA_anylyza_cela.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
8. <https://www.minv.sk/?ros_participacia2_publicita_publikacie> [↑](#footnote-ref-8)
9. <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2024/uoss/Principy%20a%20pravidla%20zapajania%20verejnosti%20do%20tvorby%20verejnych%20politik.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/prehlad_pristupov.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. Externí experti ÚSV ROS z prostredia občianskej spoločnosti [↑](#footnote-ref-11)
12. Formulár bol zaslaný 29 zástupcom OS, návratnosť = 18. [↑](#footnote-ref-12)
13. Vybranými zástupcami OS v monitorovacích orgánoch. [↑](#footnote-ref-13)
14. <https://www.researchgate.net/publication/269930410_Thematic_analysis> [↑](#footnote-ref-14)
15. V kompetencii ÚSV ROS je len vyhodnocovanie zapájania zástupcov občianskej spoločnosti. [↑](#footnote-ref-15)
16. Činnosť monitorovacích orgánov bola hodnotená prostredníctvom dotazníkov administrovaným zástupcom občianskej spoločnosti. Návratnosť ako aj kvalita vyplnených dotazníkov sa líšila v rámci jednotlivých monitorovacích orgánov. Činnosť Komisie na podporu administratívnych kapacít nebolo možné vyhodnotiť, pretože ÚSV ROS nedostal zo strany zástupcov občianskej spoločnosti vyplnený ani jeden dotazník, ktorý by hodnotil činnosť tejto komisie. [↑](#footnote-ref-16)
17. Činnosť monitorovacích orgánov bola hodnotená prostredníctvom dotazníkov administrovaným zástupcom občianskej spoločnosti. Návratnosť ako aj kvalita vyplnených dotazníkov sa líšila v rámci jednotlivých monitorovacích orgánov. V prípade Komisie CP3 bol k dispozícii len 1 vyplnený dotazník, čo nepovažujeme za dostatočné na komplexné vyhodnotenie jej činnosti. [↑](#footnote-ref-17)
18. V prípade tejto komisie bol k dispozícii len jeden vyplnený formulár. [↑](#footnote-ref-18)
19. Pracovná skupina pre oblasť pomoci pre deti a rodiny v núdzi, Poradný výbor pre sociálne inovácie (oba MPSVR SR), okrúhle stoly (MŠVVaM SR), príprava východiskovej správy (mechanizmus okrúhlych stolov a konferencia – MIRRI SR) a príprava metodického usmernenia (ÚSV ROS). Pôvodne bola súčasťou vzorky aj revízia P SK 2021-2027, avšak v čase písania správy nedošlo k vyhodnoteniu pripomienok. [↑](#footnote-ref-19)
20. <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2023/publikacie/NE%20RIADENA%20PARTICIPACIA_anylyza_cela.pdf> [↑](#footnote-ref-20)
21. Projekt technickej pomoci “Efektívne zapojenie občianskej spoločnosti do implementácie a monitorovania fondov EÚ zavádzaním participatívnych postupov v programovom období 2021-2027. [↑](#footnote-ref-21)
22. <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2024/uoss/Principy%20a%20pravidla%20zapajania%20verejnosti%20do%20tvorby%20verejnych%20politik.pdf> [↑](#footnote-ref-22)
23. <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2024/uoss/Principy%20a%20pravidla%20zapajania%20verejnosti%20do%20tvorby%20verejnych%20politik.pdf> [↑](#footnote-ref-23)