

ZDRAVÁ VEDECKÁ POLITIKA – DIALÓG PRE PODPORU TVORBY POLITÍK LESNÍCKO-DREVÁRSKEHO SEKTORA

Martina Šterbová

Východisková situácia

Vláda Slovenskej republiky, na základe svojho programového vyhlásenia, vníma pôdohospodárstvo ako komplexný celok so spoločnou stratégiou štátu pre poľnohospodárstvo, potravinárstvo, lesné hospodárstvo a nadväzujúci drevospracujúci priemysel. Zároveň ich považuje za strategické odvetvia hospodárskej politiky štátu, ktoré majú nezastupiteľné miesto v štruktúre ekonomiky. Koncepcia rozvoja pôdohospodárstva vychádza prioritne zo Spoločnej poľnohospodárskej politiky a programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky, pričom jej zámerom je podporovať efektívnosť využívania zdrojov v záujme inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Miera naplnenia vízie, zámerov a cieľov koncepcie závisí predovšetkým od samotných prijímateľov finančných prostriedkov z oboch pilierov Spoločnej poľnohospodárskej politiky a miery ochoty ich prispôbiť sa čiastočnej zmene pravidiel fungovania spoločného trhu v jednotlivých sektoroch pôdohospodárstva.

Faktory, resp. nedostatky, ktoré v súčasnosti obmedzujú rozvoj tvorby politik a optimalizáciu rezortu pôdohospodárstva podľa najnovších trendov a odporúčaní Európskej únie, možno zhrnúť nasledovne:

- **nedostatočne zmapované procesy v rámci rezortu** – riadenie procesov nie je v súčasnosti postavené na udržateľnom princípe a pokusy o ich optimalizáciu nevychádzajú z dostatočnej úrovne poznania ich previazanosti s celým komplexom originálnych kompetencií na úrovni útvarov a celej organizačnej štruktúry organizácií rezortu. Zároveň nie sú zdokumentované podporné procesy a navrhnuté optimalizačné opatrenia, ktoré by viedli k štandardizácii pracovných postupov, odstráneniu neefektívností a uplatneniu výsledkovo orientovaného konceptu, pri súčasnom zjednodušení a transparentní odborného a ekonomického riadenia jednotlivých rezortných organizácií.
- **chýbajúce štandardy a nedostatočné pravidlá na zdieľanie a správu dát vznikajúcich na úrovni rezortu** – chýba jednotná metodika na zabezpečenie správy a zdieľania dát v rezorte; absentujú štruktúrované dáta, štatistiky a analýzy pre tvorbu politik, prípadne nie sú dostupné v požadovanom čase, kvalite a formáte; chýbajú odborné a vedecké informácie a dôkazy, ako relevantný a nevyhnutný podklad pre správne rozhodovanie verejnej správy a tvorbu politik.
- **absencia plánovaného prenosu vedeckých poznatkov z pôdohospodárskeho výskumu užívateľom do praxe** – transfer vedeckých poznatkov do praxe nevyužíva inovatívne nástroje a procesy, expertíznu činnosť a poradenstvo; nie je založený na najmodernejších poznatkoch a súčasne nie je prijatý profesionálny manažment vedy pre lepšie využitie jej výstupov. Kvalitný vedeckovýskumný potenciál, pokrývajúci všetky oblasti pôdohospodárstva, nie je stabilizovaný a dostatočne využívaný. Taktiež plánovanie vedeckovýskumnej činnosti nie je v súlade s potrebami aplikačnej praxe. Chýbajú vedecké základy národnej pôdohospodárskej politiky, ako aj optimálne a efektívne nastavenia politik pre zdieľanie dostupných informácií, zníženie redundancie a zvýšenie kvality informácií v agrozozorte.
- **zapojenie aktérov spoločnosti do plnenia úloh verejnej správy – tvorba politik na participatívnom princípe** – aktuálne možno v prostredí agrozozortu hovoriť o tzv. „participatívnom paradox“, spôsobujúcom nízku účasť verejnosti na tvorbe verejných politik, a to aj napriek tomu, že participatívne nástroje/mechanizmy sú parciálne zakotvené v slovenskej legislatíve. Príznačné sú nízka miera zapojenia verejnosti do tvorby, implementácie a hodnotenia politik; nedostatočné zručnosti a znalosť princípov participatívnej tvorby politik na strane zamestnancov verejnej správy, ako aj verejnosti; uplatňovanie pasívneho, formálneho a symbolického mechanizmu participácie – jednosmerný tok informácií smerom k pasívnej verejnosti. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (MPRV SR) neuplatňuje dostatočne proaktívny prístup v získavaní podnetov a pohľadov z prostredia ob-

čianskej a odbornej spoločnosti v oblasti; zamestnanci verejnej správy často zotrávajú na starých prežitých úradníckych postupoch a postojoch; odborné a personálne kapacity v oblasti vedenia participatívnych procesov sú nedostatočné. Verejná správa (VS) dnes nie je schopná tvoriť dobré verejné politiky, ktoré by boli adresné, efektívne a bolo by ich možné merať a vyhodnocovať. Nemá na to náležité legislatívne a kapacitné nástroje, a ani potrebné vstupné informácie.

Ambíciu riešiť uvedené nedostatky má národný projekt „Optimalizácia procesov a tvorby politík MPRV SR a 4 partnerov“, pripravovaný v rámci operačného programu Efektívna verejná správa, ktorého riadiacim orgánom je Ministerstvo vnútra SR.

Národný projekt „Optimalizácia procesov a tvorby politík MPRV SR a 4 partnerov“

Konzorcium národného projektu tvorí žiadateľ MPRV SR, ako tvorca verejných politík, a štyria partneri: Národné lesnícke centrum (NLC), Národné poľnohospodárske a potravinárske centrum (NPPC), Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky (ÚKSÚP), Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky (ŠVPS).

Hlavným cieľom projektu je „Optimalizáciou vybraných procesov a implementáciou nových procesov zvyšovať efektívnosť, výkonnosť, kvalitu a uplatnenie inovatívnych prvkov do tvorby politík (dialóg a RIU model) potrebných pre reformu tvorby politík.“ Projekt je zameraný na zvýšenie účinnosti a adresnosti verejných politík a podporovaný relevantnými stratégiami a koncepciami schválenými vládou SR. Víziou je dosiahnutie efektívnej implementácie verejných politík a postupov založených na dôkazoch, vysokého štandardu kvality a dostupnosti služieb VS, založeného na výkonnostne orientovanom princípe a zavedení plánovaného riadenia prenosu výsledkov do aplikačnej praxe.

Komplexná reforma, naplnenie cieľov, výsledkov a ukazovateľov projektu bude dosiahnuté realizáciou troch navzájom prepojených aktivít, prostredníctvom ktorých projekt predstavuje návrh nového, unikátneho spôsobu reagovania na aktuálne zmeny a výzvy v agrozorte a tvorbu verejných politík, pre zlepšenie kvality rozhodovania tvorcov verejných politík so zapojením nových, inovatívnych prvkov, a to dialógu a RIU modelu. Snahou projektu je aktívne čeliť novým výzvam v pôdohospodárskej oblasti a to najmä zmapovaním vybraných procesov v rezorte MPRV SR, optimalizovať a zefektívniť vybrané procesy a zaviesť nové procesy, ktoré budú nevyhnuté pre realizáciu dialógu a efektívne využívanie vedeckých dát, ktorými žiadateľ a partneri disponujú.

Aktivita 1 – Optimalizácia a tvorba procesov MPRV SR a 4 partnerov

Žiadateľ a jeho rezortné organizácie doposiaľ neprešli optimalizáciou vykonávaných procesov. Pre zabezpečenie cieľov projektu je však potrebné poznať súčasný stav, definovať slabé miesta, odstrániť duplicitu a zvýšiť transparentnosť.

Pre zvýšenie kvality strategického a operatívneho rozhodovania MPRV SR pri realizácii priorít stratégie rozvoja pôdohospodárstva, tvorbu politík založenú na dôkazoch a využívaní inštitútu dialógu, je nevyhnutné zaviesť jednotnú metodiku pre správu, riadenie a zdieľanie dát a informácií. Potrebné je navrhnuť optimalizáciu správy a komunikačných procesov pre procesné workflow, orientované na komplexné služby zamerané na poskytovanie relevantných, aktuálnych a hodnoverných informácií v agrozorte. Za týmto účelom sa budú v rámci aktivity realizovať nasledujúce činnosti:

- zmapovanie a analýza súčasného stavu procesov u žiadateľa v podriadených organizáciách v rozsahu nosných administratívnych, personálnych, majetkovoprávnych, legislatívnych, zákonodarných, kontrolných, vedeckovýskumných a skúšobných procesov,
- vypracovanie plánu a realizácia optimalizačných aktivít,
- vytvorenie a implementovanie nových procesov na realizáciu Aktivít 2 a 3.

Hlavným výsledkom Aktivity 1 bude spracovanie mapy procesov v organizáciách rezortu. Nevyhnutná je interaktívna podoba mapy, umožňujúca jej ľahkú modifikáciu na základe vykonaných optimalizácií procesov a jej údržbu a aktualizácie prevádzané samotnými užívateľmi bez potreby externých operatívnych zásahov. Snahou je proaktívne riadiť procesy v organizáciách rezortu tak, aby jej využívaním dochádzalo k zjednodušovaniu procesných postupov a k sprístupňovaniu kvalitných zdieľaných, integrovaných a centralizovaných služieb na podporu prierezových a podporných procesov vo VS.

Aktivita 2 – Dialóg a prenos know-how

Aktivita 2 predstavuje nosnú a najdôležitejšiu časť projektu. Vychádza zo súčasnej situácie, pre ktorú je príznačná nízka miera zapojenia (najmä odbornej) verejnosti do prípravy, tvorby a implementácie verejných politík; chýbajúca legislatívna podpora zapájania výsledkov dialógu zainteresovaných skupín do tvorby verejných politík; ako aj fakt, že zadávanie tém vedeckého výskumu, resp. výskumných projektov sa v nerealizuje vo forme dialógu a preto nie sú vedecké kapacity pri ich formulovaní schopné dostatočne preukázať väzby na kľúčové odvetvia a previazanosť vedy a výskumu s praxou.

Jedným z dôležitých zámerov projektu je, aby sa verejné finančné prostriedky alokovali na aktivity podporené výsledkami dialógu. Zároveň je dôležité, aby jednotlivé „investície“ boli vyhodnotené na základe vedeckých argumentov. To predstavuje rozdiel oproti súčasnému chápaniu dialógov na Slovensku, resp. dialógov a ostatných existujúcich metód vo VS. Nejde len o komunikáciu medzi verejnosťou a tvorcami politík, ale zahŕňa aj vedu a zodpovednú občiansku spoločnosť a prináša ekonomický benefit, nakoľko podporuje zvýšenie konkurencieschopnosti. Projekt zabezpečí posun z doteraz uplatňovaného Triple helix konceptu cez Quadruple helix (+ zdôraznenie spoločenskej zodpovednosti) na Quintuple helix (+ zohľadnenie ekologických aspektov rozvoja).

Špecifickým cieľom aktivity je zlepšiť tvorbu a kvalitu politík rezortu intenzívnejším a adresnejším zohľadňovaním postojov a potrieb verejnosti zavedením dialógu, prenosom best practice a tvorbou partnerstiev; a zároveň zvyšovať dôveru verejnosti voči rezortu MPRV SR zlepšením informovanosti o tvorbe politík. Generovanie verejných politík, ktoré sú prijaté na základe participatívneho procesu, má totiž vyššiu legitimitu, udržateľnosť a zároveň sa uľahčuje implementácia takto vygenerovaných politík v praxi. Projekt prispeje k budovaniu skutočných, nielen deklarovaných podmienok pre dialóg a partnerstvá, ktoré sú vzájomne stimulujúce a obohacujúce. Plánovaná realizácia Aktivity 2 pozostáva z niekoľkých etáp:

- **Etapa 1 – Analýza vhodných foriem zavedenia dialógu do tvorby politík**

Dôležitým východiskom pre tvorbu metodík, ktoré budú pripravené v rámci nasledujúcej etapy 2, bude dôkladná analýza best practice. V tomto smere bude významnú úlohu zohrávať prenos vzorového know-how dialógu, tzn. už zavedených postupov a metód, predpokladáme zo zahraničia, keďže v SR sa dialóg v požadovanom širšom kontexte nerealizuje a podklady do prípravy metodík zatiaľ neexistujú. Za týmto účelom budú realizované konzultácie a semináre so zahraničnými expertmi. Na základe ich skúseností, ako aj konzultácií s národnými expertmi, budú navrhnuté postupy a formy dialógu pre prostredie agrozozortu.

- **Etapa 2 – Dobudovanie kapacít a tvorba metodík na realizáciu dialógu**

Tvorba metodík na realizáciu dialógu si vyžaduje kombináciu dostatočných interných a externých kapacít. Interní zamestnanci budú zapojení do pripravovania metodík, externými kapacitami bude dodané know-how, jeho prispôsobenie na potreby rezortu a vytvorenie metodík na realizáciu a hodnotenie dialógov. Zároveň bude požadovaná účasť expertov aj v procese pilotného testovania nastavených metód pri pilotných dialógoch.

Inštitucionálne bude realizácia a zavedenie nových metodík tvorby politík cez dialóg realizovaná prostredníctvom Agentúry Slovenskej akadémie pôdohospodárskych vied. Pôjde o útvar, ktorý bude oddelený od aktérov dialógu, s cieľom čo najväčšej nezávislosti a nestrannosti v celom procese. Agentúra bude prijímať návrhy, riadiť ich formu, vyhodnocovať, či je vhodné zámer/projekt žiadateľa a partnerov realizovať prostredníctvom dialógu, administratívne spracovávať podklady a vyhodnocovať podľa jasne stanovených kritérií, aby bol vykonaný dialóg v súlade s navrhnutou metodikou so zapojením relevantných zainteresovaných strán. Dobudovanie Agentúry bude realizované formou jej odborného, finančného a personálneho posilnenia.

- **Etapa 3 – Školenia**

Realizácia etapy bude spočívať v príprave kvalitných a podrobných vzdelávacích materiálov a vyškolení zamestnancov žiadateľa a partnerov projektu, ktorí sa budú podieľať na celom procese overenia metodík a realizácii pilotných dialógov.

• **Etapa 4 – Realizácia pilotných dialógov**

V národnom projekte sa počíta s aktívnou rolou zainteresovaných aktérov, tzn. komunity/verejnosť sa budú podieľať na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky, ako aj na jej realizácii. Každá inštitúcia bude realizovať vlastný dialóg so svojimi stakeholdermi relevantnými ku konkrétnej téme (externé subjekty, jednotlivci, podniky, odberatelia výskumu, dodávatelia, zástupcovia združení a pod.), tzn. v rámci aktivity bude realizovaných 5 pilotných dialógov obsahovo zameraných na riešenie konkrétnych tém v pôdohospodárstve. Samotné návrhy tém pilotných projektov budú zdôvodnené analýzou aktuálnych potrieb rezortu. Cieľom projektov je naštartovanie procesu tvorby kvalitných a stabilných verejných politík na úrovni žiadateľa a 4 partnerov.

Partneri projektu budú prostredníctvom dialógu obhajovať efektívnosť svojho konania, tzn. efektívnosť čerpania verejných zdrojov. Realizáciou pilotných dialógov sa overí aplikovateľnosť pripravených metodík, získajú sa skúsenosti a prax pri realizácii dialógov a dobudujú sa odborné kapacity pre zabezpečenie udržateľnosti celého systému tvorby politík založených na dialógu.

Záverom z dialógu je názor, ktorý bude významným podkladom pre rozhodovanie a tvorbu kvalitnejšej politiky. Každý výstup, ktorý prejde dialógom bude implementovaný, a to vo forme legislatívneho návrhu, podkladu pri tvorbe rozpočtu alebo návrhu politiky. Následne prax ukáže správnosť nastavenia výstupu.

Koncept pilotného projektu partnera projektu NLC zachytáva tabuľka 1:

Tabuľka 1. Pilotný projekt (dialóg) partnera NLC

Názov pilotného projektu:	Dialóg pre podporu tvorby politík lesnícko-drevárskeho sektora
Téma (kontext) vecné zameranie dialógu:	Rozvoj vidieka v kontexte prechodu od fosílnkej k zelenej ekonomike a štrukturálnej zmeny lesnícko-drevárskeho sektora na sektor s vysokou pridanou hodnotou založený na inováciách a výskume v novom koncepčnom rámci BIOHOSPODÁRSTVO – REZILIENCIA – MULTIFUNKČNOSŤ – GOVERNANCIA
Ovplyvnená výsledná politika:	Programové dokumenty lesnícko-drevárskeho sektora s presahom do súvisiacich odvetví hospodárstva, životného prostredia a vedy
Partneri pilotného projektu:	MPRV SR, NPPC, ÚKSÚP, ŠPVS SR, vrátane zapojenia verejnosti (externé subjekty, jednotlivci, podniky, odberatelia výskumu, dodávatelia, zástupcovia združení a pod., konkrétne predovšetkým Slovenská lesnícka komora, Slovenská obchodná a priemyselná komora, Národná podporná skupina Lesníckej technologickej platformy, SAŽP
Účel pilotného projektu/politiky:	Pilotné testovanie metodiky, samotnej implementácie a vyhodnocovania dialógu Overenie funkčnosti navrhnutých procesov pre podporu tvorby politík lesnícko-drevárskeho sektora na báze prechodu k participatívnemu prístupu tvorby politík Rozšírenie konceptu Triple helix (biznis-veda-decizna sféra) na Quadruple helix (+ verejnosť) s využitím prvkov konceptu Quintuple Helix (+ environment)
Návrh tém, ktoré má verejná politika riešiť	Biohospodárstvo ako výzva pre štrukturálnu zmenu lesnícko-drevárskeho sektora Adaptívne lesné hospodárstvo a dôsledky klimatickej zmeny Spracovanie, využitie dreva a recyklácia drevných produktov Ekosystémové služby a biodiverzita
Priebeh dialógu a participačných aktivít	Informačno-komunikačné aktivity Práca v expertných, koordinačných a pracovných skupinách (napr. konferencie, semináre, konzultácie, workshopy, dni otvorených dverí, lesnícke dni, verejné diskusie a otvorené stretnutia, webináre, online prieskumy, dotazníky, analýzy potrieb trhu, informovanie verejnosti) + „side eventy“ podujatí Transfer národného a zahraničného know-how (napr. študijné a pracovné cesty; účasť na odborných a vedeckých podujatiach, relevantných pracovných skupinách, platformách, komisiách, výboroch; bilaterálne rokovania; školenia a konzultácie)
Výsledky dialógu	Téma/problematika „overená“ verejnosťou (tzn. názor zainteresovaných aktérov k diskutovanej téme/problematike). Podklad pre tvorbu verejnej politiky vytvorený na báze dialógu (napr. odporúčania alebo formulované návrhy na legislatívne zmeny; vypracované návrhy politických nástrojov, stratégií, akčných plánov, opatrení, iniciatív, aktivít, podmienok, usmernení, win-win riešení).

Aktivita 3 - Správa a zdieľanie vybraných dát a definovanie spôsobu ich prenosu, zdieľania a správy medzi MPRV SR a jeho 4 partnerov

Východiskom Aktivita 3 je stav, že žiadateľ aj partneri disponujú dátami, znalostnými databázami a poznatkami, ktoré je možné pri efektívnom riadení maximálne využívať v prospech celého pôdohospodárskeho rezortu a zvýšiť tak kvalitu rozhodovania tvorcov politík. Je potrebné navrhnuť metódy/postupy efektívneho riadenia dát v rámci existujúcej siete informačných systémov najmä na podporu procesu kontinuálnej integrácie výskumu s požiadavkami aplikačnej praxe, zjednotenie ich štruktúry a formy.

Hlavným výstupom tejto aktivity bude metodika poskytujúca návod na implementáciu dátových procesov pre podporu uplatnenia RIU modelu, ktorý definuje a vysvetľuje proces prenosu vedeckých poznatkov do praxe. RIU model pokrýva oblasť nazývanú „Politická akcia založená na vedeckých poznatkoch“, ktorá musí byť výsledkom výskumu a integračných aktivít. Ide teda o aktívne využívanie vedeckých výsledkov rôznymi aktérmi. RIU model pozostáva z troch činností: Výskum, Integrácia a Využitie. Podstatou modelu je obojsmerná orientácia, tzn. že na jednej strane je požiadavka praxe pre vedu (výber výskumných otázok) a na druhej strane výsledky vedeckého výskumu sú vyberané na základe ich významu pre praktické využitie (Hulme 2009; Lentsch, Weingart 2011; Böcher, Krott 2016).

Záver – čo prinesie projekt rezortu?

Výzvy pre odvetvie pôdohospodárstva by sa mali primárne zamerať na odolnosť a udržateľnosť rozvoja sektora a len sekundárne na sledovanie krátkodobého rastu. To zahŕňa prehodnotenie a aktualizáciu súčasných stratégií, koncepcií a nariadení. Projekt sa zaoberá touto problematikou tak, že stimuluje diskusiu medzi rôznymi aktérmi na budovanie dlhodobej stratégie trvalo udržateľného rozvoja politik, uprednostňovanie výmeny osvedčených postupov, zlepšovanie zručností, znalostí a kapacít zainteresovaných strán. Tvorba politik na základe faktov nie je dostatočne integrovaná do ekosystému inštitúcií. Udržateľné partnerstvo a prepojenie medzi rôznymi aktérmi stále chýba a tvorcovia politik nemajú jasný pohľad na to, kedy a aké vedecké fakty sa majú používať pri tvorbe politik.

Vyššia interakcia a prepojenia medzi službami Agentúry SAPV, ako klientskej platformy a ekosystémom vytvoreným partnerstvom Quintuple helix, by mohli viesť k účinnejšiemu rozhodovaniu. Projekt identifikuje a podporí osvedčené postupy pre lepšiu integráciu rôznych zainteresovaných strán. Bude tiež vytvárať prepojenia a podporovať interakciu medzi rôznymi hráčmi Quintuple helix, s cieľom uľahčiť vznik a rast tvorby politik na základe faktov.

Výsledky národného projektu, resp. reformy budú aplikované pri tvorbe politik v rámci rezortu MPRV SR a budú slúžiť ako dôkazový materiál/podklad pre rozhodovanie vo veciach prípravy novej legislatívy, vyhlášok, nariadení a ostatných riadiacich materiálov. Projekt zároveň zabezpečí zefektívnenie chodu zapojených organizácií definovaním jasnej stratégie do budúcnosti; nastavenie regulácie a perspektívy všetkých zapojených inštitúcií na strategicko-koncepčnej úrovni prostredníctvom pilotných projektov verejných dialógov; ako aj podporu hospodárskeho rastu a regionálneho rozvoja, zmenou pôdohospodárskeho sektora na sektor založený na vedomostiach a efektívnom využívaní prírodných zdrojov – obrat na sektor s vysokou pridanou hodnotou produktov a poskytovaných služieb.

Literatúra

Böcher, M., Krott, M., 2016: Science Makes the World Go Round. Successful Scientific Knowledge Transfer for the Environment, Cham : Springer, 205 p.

Hulme, M., 2009: Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity. Cambridge : Cambridge University Press, 428 p.

Lentsch, J., Weingart, P., 2011: The politics of scientific advice. Institutional design for quality assurance. Cambridge : Cambridge University Press, 402 p.

Ing. Martina Štěrbová, PhD.^{1,2}

¹ Národné lesnícke centrum – Lesnícky výskumný ústav Zvolen, T. G. Masaryka 2175/22, 960 92 Zvolen, e-mail: sterbova@nlcsk.org

² Technická univerzita vo Zvolene, Lesnícka fakulta, T. G. Masaryka 24, 960 53 Zvolen