



## **Národný projekt:**

### **Zvyšovanie transparentnosti neziskového sektora a kvality služieb poskytovaných neziskovými organizáciami cez mechanizmus akreditácie mimovládnych neziskových organizácií**

Realizátor projektu: MV SR, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti  
ITMS: 27130330032, 27140130201

Hlavná aktivita 1:

Analýza stavu, potrieb a zahraničných skúseností s akreditáciou MNO

Podaktivita 1.3:

Analýza potrieb špecifických cieľových skupín

## **Názov analýzy:**

### **Analýza potrieb špecifických cieľových skupín v kontexte tvorby systému akreditácie mimovládnych neziskových organizácií**

**Gestor:** Centrum pre filantropiu n. o.

**Autori:** Mgr. Boris Strečanský, Mgr. Radana Deščíková, Mgr. Miroslav Lacko

Bratislava 2015

## Abstrakt

Analýza je zameraná na spracovanie potrieb a názorov jednotlivých skupín poskytovateľov a prijímateľov verejných zdrojov vo vzťahu k výhodám a nevýhodám súčasného spôsobu preukazovania pripravenosti na realizáciu projektov. Obsahuje analýzu potrieb poskytovateľov zdrojov – verejnej správy, sprostredkovateľov – grantových nadácií a prijímateľov zdrojov – mimovládnych neziskových organizácií. Ďalej analyzuje očakávania poskytovateľov zdrojov a prijímateľov voči modelu otvoreného informačného systému, a prepája informácie s údajmi získaných na základe hodnotenia zahraničných systémov. Venuje sa aj globálnym grantom a predpokladom efektívnej spolupráce verejnej správy, nadácií a organizácií.

Dokument má štyri prílohy.

Kľúčové slová: analýza, poskytovateľ, prijímateľ, verejné zdroje, potreby, verejná správa, nadácia, sprostredkovateľ, mimovládna nezisková organizácia, globálny grant, spolupráca

## Obsah

Abstrakt .....	2
1. Zoznam grafov, tabuliek a obrázkov.....	5
2. Zoznam použitých skratiek .....	5
3. Úvod .....	6
4. Poskytovatelia a prijímatelia verejných zdrojov: aktivity, ktoré viedli k lepšiemu poznaniu ich potrieb.....	7
5. Prečo je potrebné uvažovať o akreditačnom/ certifikačnom mechanizme resp. otvorenom informačnom systéme na Slovensku?.....	11
6. Aké finančné zdroje majú k dispozícii mimovládne neziskové organizácie?.....	15
6.1 Princípy financovania mimovládnych neziskových organizácií .....	15
6.2 Klasifikácia zdrojov financovania mimovládnych neziskových organizácií z viacerých pohľadov .....	17
7. Analýza potrieb poskytovateľov zdrojov: verejná správa ako poskytovateľ verejných zdrojov.....	24
7.1 Ako vníma verejná správa ako poskytovateľ verejných zdrojov MNO?.....	25
7.2 Ako vnímali riadiaci pracovníci MNO pri programovaní zdrojov EŠIF? .....	26
7.3 Problematické oblasti, ktoré prispievajú k nízkemu čerpaniu verejných zdrojov MNO z pohľadu verejnej správy .....	27
8. Analýza potrieb poskytovateľov zdrojov: MNO v úlohe sprostredkovateľa verejných zdrojov.....	29
8.1 MNO ako možný sprostredkovateľ verejných zdrojov – globálne granty.....	29
8.2 Grantové nadácie a nadácie v úlohe sprostredkovateľa verejných zdrojov .....	32
9. Analýza potrieb prijímateľov zdrojov: Mimovládne neziskové organizácie ako prijímateľ verejných zdrojov.....	35
9.1 Ako vnímajú MNO ako prijímatelia zdrojov verejnú správu?.....	35
9.2 Problematické oblasti čerpania verejných zdrojov z pohľadu MNO ako prijímateľov.....	36
10. Analýza očakávaní: ako môže otvorený informačný systém zlepšiť spoluprácu poskytovateľov a prijímateľov zdrojov .....	38
10.1 Očakávania verejnej správy ako poskytovateľa zdrojov .....	39
10.2 Očakávania mimovládnych neziskových organizácií ako prijímateľov zdrojov .....	40
10.3 Čo by mal akreditačný systém resp. OIS obsahovať?.....	41
11. Možnosti prepojitelnosti výsledkov analýz cieľových skupín z prostredia SR a analýz zahraničných systémov: Zhrnutie zistení a odporúčania .....	45
12. Zoznam použitých zdrojov.....	47

Príloha 1: *Správa z kvalitatívneho výskumu s riadiacimi pracovníkmi RO a SORO štátnych orgánov.* PDCS o. z.

Príloha 2: *Analýza potrieb nadácií v úlohe sprostredkovateľa verejných zdrojov a verejnej správy.* SOCIA - Nadácia na podporu sociálnych zmien.

Príloha 3: *Analýza potrieb poskytovateľov zdrojov – zástupcov verejnej správy (správa z workshopov.* ÚSVROS

Príloha 4: *Analýza potrieb prijímateľov zdrojov – mimovládnych neziskových organizácií (správa zo série piatich fokusových skupín).* PDCS o. z.

## 1. Zoznam grafov, tabuliek a obrázkov

Graf 1: Vývoj počtu neziskových organizácií v rokoch 1999 - 2011.....	12
Graf 2: Počet zamestnancov a dobrovoľníkov v neziskovom sektore v rokoch 2005 – 2010 .....	13
Graf 3: Vývoj darov a príspevkov zo zahraničia v rokoch 2005 - 2013.....	18
Graf 4: Vývoj príspevkov z dotácie zo štátneho rozpočtu v rokoch 2005 - 2011 .....	19
Graf 5: Vývoj príspevkov a darov od súkromných osôb v rokoch 2005 - 2013 .....	19
Graf 6: Vývoj objemu poukázaných 2% v rokoch 2002 - 2014.....	21
Graf 7: Počet organizácií registrujúcich sa ako prijímatelia podielu zaplatenej dane.....	22
Tabuľka 1: Klasifikácia zdrojov financovania MNO .....	17
Tabuľka 2: Požiadavky verejnej správy ako poskytovateľa verejných zdrojov na MNO .....	24
Tabuľka 3: Zoznam informácií, ktoré by mal obsahovať OIS.....	43
Obrázok 1: Argumenty „za“ MNO ako správcov globálnych grantov .....	30
Obrázok 2: Argumenty „proti“ MNO ako správcov globálnych grantov .....	31

## 2. Zoznam použitých skratiek

CKO:	Centrálny koordinačný orgán
EK:	Európska komisia
EŠIF:	Európske štrukturálne a investičné fondy (aj ako „eurofondy“)
FG:	fokusová skupina (aj ako „focus group“)
GG:	globálne granty
MNO:	mimovládne neziskové organizácie
MV SR:	Ministerstvo vnútra
OIS:	otvorený informačný systém
OP:	operačný program
PO:	programové obdobie
RO:	riadiaci orgán
SORO:	sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom
ÚSVROS:	Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti
VS:	verejná správa
VO:	verejné obstarávanie

### 3. Úvod

Predložená analýza je súčasťou prvej fázy národného projektu *"Zvyšovanie transparentnosti neziskového sektora a kvality služieb poskytovaných neziskovými organizáciami cez mechanizmus akreditácie MNO"*, ktorý Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti realizuje na pôde Ministerstva vnútra SR. Jeho cieľom je prostredníctvom objektívneho a transparentného systému akreditácie MNO zabezpečiť vyššiu mieru otvorenosti, profesionality, kvality ľudských zdrojov a kvality služieb MNO, ako aj zlepšenie predpokladov pre efektívny manažment verejných financií na strane poskytovateľov i prijímateľov.

V posledných rokoch rastie v prostredí verejnej správy potreba „čitateľnosti“ MNO. Na druhej strane, samotné organizácie volajú po minimalizácii subjektivismu pri posudzovaní ich schopností a zníženie administratívnej záťaže pri rozdeľovaní verejných zdrojov. Rozlišovanie MNO z hľadiska kvality ich výkonnosti je objektívne takmer nemožné, keďže neexistujú systémy merania (metriky), ktoré by boli všeobecne akceptované a taktiež neexistuje spoločná dátová základňa, ktorá by disponovala podobne validnými dátami. Problematickým faktorom je taktiež roztrieštenosť relatívne veľkého objemu údajov, ktorými disponuje verejná správa, do viac alebo menej kvalitných a aktuálnych informácií. Zámerom projektu je preto vytvoriť metodiku využívajúcu dostupné elektronické dáta o MNO v primeranej validite, umožňujúcu verejnej správe a iným akreditačným autoritám stanovovať stupne oprávnenosti žiadateľov o verejné zdroje a umožňujúcu prehľadnú klasifikáciu žiadateľov z hľadiska niektorých aspektov ich transparentnosti a výkonnosti. Pre dizajn takéhoto nástroja akreditácie MNO je potrebné preskúmať špecifické potreby jednotlivých aktérov v procese prerozdelenia verejných zdrojov, či už zo strany prijímateľa (nadácie, združenia, neziskové organizácie a ďalšie MNO) alebo poskytovateľa (verejná správa a tie nadácie, ktoré sú sprostredkovatelia verejných zdrojov vo forme globálnych grantov).

Analýza je preto zameraná na spracovanie potrieb a názorov jednotlivých skupín poskytovateľov a prijímateľov verejných zdrojov vo vzťahu k výhodám a nevýhodám súčasného spôsobu preukazovania pripravenosti na realizáciu projektov. Spolu s ďalšími podaktivitami, ktorými boli zmapovanie legislatívneho stavu existujúcich registrov a dát a analýzy zahraničných akreditačných systémov, prináša komplexné informácie relevantné pre tvorbu akreditačného/ certifikačného mechanizmu resp. otvoreného informačného systému.

Prvá časť dokumentu sa venuje definovaniu cieľových skupín vrátane opisu aktivít, ktoré viedli k poznávaniu potrieb jednotlivých skupín. Nasleduje analýza potrieb verejnej správy ako poskytovateľa zdrojov. Samostatná kapitola je venovaná analýze potrieb nadácií, ktoré pôsobia v úlohe sprostredkovateľa a zhodnotenia pohľadu na využívanie globálnych grantov. Ďalšia časť sa venuje potrebám mimovládnych neziskových organizácií ako prijímateľom zdrojov. Na záver sú prepojené požiadavky cieľových skupín na obsahové nastavenie otvoreného informačného systému spolu s návrhmi na zlepšenie spolupráce.

#### 4. Poskytovatelia a prijímatelia verejných zdrojov: aktivity, ktoré viedli k lepšiemu poznaniu ich potrieb

Hlavným cieľom každého kroku tejto aktivity bolo identifikovať potreby troch špecifických cieľových skupín, ktoré je možné kategorizovať na dve časti – poskytovateľov a prijímateľov zdrojov. Do kategórie poskytovateľov zdrojov bola zahrnutá verejná správa a grantové nadácie a ako prijímatelia zdrojov vystupovali samotné MNO. Ako už bolo spomenuté v úvode, v prípade verejnej správy a grantových nadácií nám išlo aj o overenie pripravenosti predstaviteľov verejnej správy využívať služby nadácií (príp. iných MNO) pre administrovanie vyčlenených finančných prostriedkov na konkrétny, dopredu definovaný, verejnoprospešný účel ako aj pripravenosť nadácií na administráciu financií z týchto zdrojov (tzv. globálne granty). Od predstaviteľov MNO sme sa snažili zistiť, v čom vidia výhody a nevýhody súčasného spôsobu preukazovania pripravenosti na realizáciu projektu z verejných prostriedkov a načerpať inšpiráciu na zlepšenie stavu prostredníctvom vytvorenia otvoreného informačného systému.

Každá z týchto špecifických cieľových skupín si vyžadovala iný prístup a spôsob získavania informácií. V prípade verejnej správy je dôležité spomenúť kvalitatívne výskumy s riadiacimi pracovníkmi a workshopy so zástupcami poskytovateľov verejných zdrojov.

1. Kvalitatívny výskum s riadiacimi pracovníkmi bol realizovaný partnerom projektu PDCS o. z., v lete 2014 a výstupom je **Správa z kvalitatívneho výskumu s riadiacimi pracovníkmi RO a SORO štátnych orgánov**, ktorá tvorí Prílohu 1 tejto analýzy. Spolu má rozsah 52 strán vrátane troch príloh. Obsah je možné rozdeliť na tri tematické okruhy: i) náhľad na vznik a fungovanie akreditačného systému, ii) doterajšie skúsenosti poskytovateľov s čerpaním zdrojov zo strany MNO a iii) otázka MNO v polohe správcov a príjemcov globálnych grantov. Ako sa v spomínanej správe uvádza „Cieľom kvalitatívneho výskumu bolo zmapovať názory vyšších predstaviteľov štátnej správy na čerpanie a spravovanie verejných zdrojov mimovládnyimi neziskovými organizáciami z hľadiska filozofie, legislatívy a praxe. Výskum prebiehal ako anonymný a respondenti súhlasili s uvedením svojich mien v zozname respondentov, ktorý je súčasťou výskumnej správy. Výskumnou metódou boli **hĺbkové semištruktúrované rozhovory** – vedené individuálne a v niektorých prípadoch skupinovo - **s 32 respondentmi a respondentkami**. Rozhovory prebiehali podľa jednotného scenára. Dáta boli spracované štandardnými postupmi kvalitatívnej analýzy dát (z audionahrávok / poznámok výskumníka z rozhovorov).“ (Gušťačík P.- Marošiová L.- Woleková H. 2014, str. 4) Na uskutočnení rozhovorov sa podieľali **štyria experti a expertky** PDCS o. z. a SOCIE – nadácie na podporu sociálnych zmien.
2. Druhá časť kvalitatívneho výskumu na úrovni riadiacich a vyšších pracovníkov štátnej správy prebehla pod vedením partnera projektu SOCIA - Nadácia na podporu sociálnych zmien a bola zameraná na problematiku **globálnych grantov**. Nadácia SOCIA pripravila pracovný podklad s názvom **Analýza potrieb prijímateľov zdrojov – nadácií, v úlohe sprostredkovateľa verejných zdrojov a verejnej správy**. (Príloha 2) Pracovný podklad má 16 strán vrátane jednej prílohy a tematicky sa delí na: i) pohľad riadiacich pracovníkov na MNO v

roli sprostredkovateľa zdrojov prostredníctvom globálnych grantov a ii) pohľad riadiacich pracovníkov štátnej správy na MNO v úlohe prijímateľa a sprostredkovateľa zdrojov na regionálnej a miestnej úrovni, iii) zistenie predstáv, podmienok a očakávaní predstaviteľov nadácií pre vykonávanie roly sprostredkovateľa verejných zdrojov. Nadácia SOCIA v pracovnom podklade uvádza, že „Osobitnou úlohou tejto časti národného projektu je identifikácia potreby rozšíriť okruh správcov verejných peňazí na ďalšie subjekty, vrátane MNO. Zároveň identifikovať záujem MNO o verejné zdroje, u nadácii osobitne identifikovať potrebu či záujem administrovať verejné zdroje. Súčasťou úlohy je hľadať zhodu medzi verejnou správou a MNO v otázke optimálneho rozsahu a obsahu informácií o činnosti a kapacitách MNO a o podmienkach a procese výberu takýchto správcov.“ (Woleková H.- Petijová M. 2014, str. 3). **Dve expertky nadácie SOCIA**, prispeli do scenára rozhovorov uvedených v predchádzajúcom bode vlastnou časťou, ktorá „sa týkala zisťovania názorov na spravovanie globálnych grantov nadáciami, resp. inými MNO. Pre respondentov na inšpiráciu spracovali dva príklady dobrej praxe spravovania nórskeho a švajčiarskeho blokového grantu. Aktívne sa zúčastňovali **15 rozhovorov s pracovníkmi RO / SORO a štátnych orgánov**, v období od 6. júna do 7. júla 2014.“ (Woleková H.- Petijová M. 2014, str. 4). V rámci svojej výskumnej aktivity uskutočnili expertky **konzultácie** na Magistráte mesta Košice, Mestskom úrade v Prešove a Vyššom územnom celku Prešov na Odbore SORO a Regionálneho operačného programu kde „zisťovali rozdiel medzi delegovaním vybraných kompetencií z riadiaceho orgánu (RO) na sprostredkovateľský orgán pod RO (SORO) a medzi poverením sprostredkovateľa riadiť globálny grant.“ (Woleková H.- Petijová M. 2014, str. 9). Poslednou súčasťou zmapovania problematiky bolo zo strany expertiek „zisťovanie záujmu MNO na Slovensku o rolu sprostredkovateľa verejných zdrojov, osobitne globálnych grantov“ pričom „prírodnou záujmovou skupinou sú nadácie, ktoré majú bohaté skúsenosti s prípravou a administrovaním grantových programov“ (Woleková H.- Petijová M. 2014, str. 11) prostredníctvom **uskutočnenia rozhovorov** so zástupkyňou firemných nadácií, regionálnej nadácie a skupiny nezávislých nadácií združených vo Fóre donorov ako aj **zorganizovaním stretnutia** pre komunitné nadácie v Banskej Bystrici.

3. Ďalšou činnosťou realizovanou na zistenie špecifických potrieb cieľových skupín boli pracovné stretnutia tzv. workshopy, so zástupcami poskytovateľov verejných zdrojov, ktoré sa uskutočnili v Bratislave, od 24. do 26. júna 2014. Z pôvodne 5 plánovaných stretnutí v projekte sa uskutočnili **štyri štvorhodinové workshopy**. Hlavnou podstatou workshopov bolo stretnúť tie osoby, ktoré prichádzajú do pracovného kontaktu s MNO, vystupujúc v pozícii poskytovateľa zdrojov ale nie v riadiacej funkcii. Zjednodušene povedané, chceli sme poznať názory zamestnancov, ktorí každodenne komunikujú, spolupracujú a riešia situácie a problémy, ktoré vzniknú medzi VS ako poskytovateľom zdrojom a MNO ako prijímateľom týchto prostriedkov. Zrealizovanie workshopov mal v náplni Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v spolupráci s PDCS o. z. a ÚSVROS aj spracoval zápis zo série stretnutí s názvom **Analýza potrieb poskytovateľov zdrojov – zástupcov verejnej správy (správa z workshopov)** (Príloha 3). Zápis má rozsah 14 strán a v úvode uvádza viacero okruhov otázok, ktoré boli kladené účastníkom workshopov nasledovne: i) vnímanie MNO zo



strany VS (vzájomný vzťah, skúsenosti so spoluprácou...), ii) najčastejšie problémy a prekážky v čerpaní prostriedkov z pohľadu poskytovateľov, iii) názory na koncept akreditácie (čo očakáva a aké typy informácií zamestnanci potrebujú), iv) globálne granty a v) odporúčania. Ako je uvedené v zápise „Účastníci identifikovali viaceré dôležité faktory spolupráce, resp. podpory MNO, ktoré vyplývajú z ich predošlej praxe a skúseností. Niektoré sú formulované skôr vo forme žiaduceho zlepšenia, iné pomenúvajú konkrétne typy informácií, ktoré by poskytovateľ uvítal pre informovanejšie rozhodovanie sa o podporení alebo nepodporení daného projektu.“ (Danková M. - Šottová Z. - Kuzmová J. 2014, str. 9).

4. Na zistenie potrieb prijímateľov verejných zdrojov, teda samotných MNO, bola uskutočnená séria stretnutí tzv. fokusových skupín (ďalej aj ako „focus groups), ktorej prípravu a vedenie zastrešilo PDCS o. z. Výstupom je 12 stranová **Analýza potrieb prijímateľov zdrojov – mimovládnych neziskových organizácií (správa zo série piatich fokusových skupín)** (Príloha 4) Ako sa v spomínanej správe uvádza „metóda focus groups je štandardnou kvalitatívnou metódou sociologického výskumu. Pracuje sa na nej pomocou kladenia otázok ich účastníkom i prostredníctvom navodzovania modelových situácií s kolektívom ľudí, pričom rozhovory/ výpovede sú precízne zaznamenávané. Ide teda o hĺbkový rozhovor so skupinou ľudí, pri ktorom sú zaznamenávané jednak jednotlivé názory účastníkov diskusie, jednak nápady a názory celého kolektívu vyplývajúce z diskusie, ak k takým situáciám dôjde. Metóda focus group sa používa v situácii, keď zámerom výskumu je získať informácie od rôznorodých respondentov, pričom v tomto prípade ich tvorili predstavitelia MNO zo všetkých regiónov Slovenska, ktorí majú skúsenosť s uchádzaním sa, resp. čerpaním verejných prostriedkov. Cieľom výskumu bolo získať čo najširšiu percepciu súvisiacu so súčasnou praxou pri uchádzaní sa, resp. čerpaní verejných zdrojov, identifikovať prekážky, ktoré limitujú prístup k verejným zdrojom v prostredí MNO a navrhovať spôsoby ich eliminácie. V druhej časti každej focus group boli účastníci oboznámení s možnými modelmi akreditácie (hlavným výstupom projektu) a mali príležitosť jednak vyjasniť si účel a funkciu navrhovanej predstavy, rovnako tak komentovať – korigovať resp. s odôvodnením prijať, či odmietnuť navrhované modely.“ (Smieška B. 2015, str. 4). Počas mesiaca máj 2014 bolo uskutočnených **5 stretnutí** v mestách **Banská Bystrica, Košice, Žilina a dvakrát v Bratislave**. Správa konštatuje, že „Napokon sa nám podarilo dosiahnuť nasledovnú účasť: Banská Bystrica – 8 účastníkov, Košice – 16 účastníkov, Žilina – 7 účastníkov, Bratislava 1x – 11 účastníkov, Bratislava 2x – 9 účastníkov. Z hľadiska sektorovej príslušnosti v rámci MNO bolo z **celkového počtu 52 účastníkov** najviac zastupujúcich poskytovateľov sociálnych služieb – 25. Celkovo 6 účastníkov prišlo z prostredia slovenských grantových nadácií, 3 účastníci prišli zo združení zriadených cirkvou, 3 z oblasti umenia a kultúry, 2 z oblasti mládežníckych organizácií a zvyšok z rôznych ďalších. Z celkového počtu 52 účastníkov focus groups boli 5 účastníci z tzv. strešných asociácií – všetci navštívili focus group v Bratislave.“ (Smieška B. 2015, str. 5) Vďaka zrealizovaným fokusovým skupinám sa nám podarilo nájsť odpovede na otázky: čo považujú prijímatelia zdrojov za prínosné pri aktuálnom modeli uchádzania sa o zdroje, taktiež, čo je z ich pohľadu neprínosné spolu s návrhmi na zlepšenie stavu. Po prezentácii predstavy modelu otvoreného informačného systému formulovali zástupcovia MNO svoje pripomienky a odporúčania.

Podkladmi na vypracovanie predloženej analýzy boli okrem zdrojov, uvedených v kapitole 11: Zoznam použitých zdrojov, aj všetky vyššie spomenuté výstupy realizátora projektu – ÚSVROS ako aj partnerov projektu PDCS o. z. a SOCIA – nadácia na podporu sociálnych zmien. Kvôli komplexnosti poskytnutých informácií sme sa rozhodli ich uviesť v Prílohe 1 až 4.

## 5. Prečo je potrebné uvažovať o akreditačnom/ certifikačnom mechanizme resp. otvorenom informačnom systéme na Slovensku?

Odpoveďou na otázku, prečo sa vôbec zamýšľať nad vytvorením určitého hodnotiaceho mechanizmu MNO, sme sa zaoberali už počas analýzy zahraničných systémov pričom tieto úvahy boli prítomné aj pri samotnom koncipovaní Národného projektu. Analýza zahraničných systémov slúžila na to, aby boli spracované poznatky z nastavenia a fungovania rôznych akreditačných, certifikačných ale aj databázových zahraničných mechanizmov s prihliadnutím na aplikáciu týchto poznatkov pri vytvorení návrhu fungujúceho modelu na Slovensku. Výstupom je analýza, ktorej autori uvádzajú, že „Existujú minimálne dva dôvody pre uvažovanie o vytvorení nástroja, ktorý by poskytoval verejnej správe hlbšiu kvalitu informácií o MNO, ktoré čerpajú verejné zdroje.“ (Strečanský B. - Deščíková R. - Lacko M. 2014, str. 9).

Prvým z nich je **zvýšenie čitateľnosti MNO pre verejnú správu**, ktorá vyplýva z „legitímnej snahy verejného sektora poznať príjemcov verejných zdrojov. Na rozdiel od subjektov zriadených na podnikanie, ktorým sa legislatíva i verejné inštitúcie venovali intenzívne od deväťdesiatych rokov a vytvorilo sa aj adekvátne inštitucionálne a informačné prostredie pre subjekty nezriadené na podnikanie – neziskové organizácie, nadácie, občianske združenia a pod. – štát nevytvoril jednotné informačné prostredie a dnes sú dáta o týchto subjektoch roztrieštené na desiatkach rôznych miest, týkajúce sa jednotlivých právnych foriem, každý s mierne odlišnou štruktúrou dát a bez jednotného procesu ich aktualizácie. Zároveň tieto subjekty dodávajú o sebe do jednotlivých oblastí verejnej správy špecifické informácie, ktoré nie sú navzájom prepojené.“ (Strečanský B. - Deščíková R. - Lacko M. 2014, str. 9).

Toto tvrdenie potvrdzuje aj pohľad do obsahu analýzy Zmapovanie existujúceho legislatívno-inštitucionálneho stavu registrov mimovládnych neziskových organizácií (MNO), sprístupňovania a dostupnosti dát o MNO, aktérov na úrovni verejnej správy a zdrojov dát o MNO, pripravenej kolektívom autorov partnera projektu, 1. Slovenského neziskového servisného centra. Tím právnikov, ktorí analýzu zostavili, uvádzajú spolu až **41 rôznych zdrojov dát**, ktoré obsahujú rôzne druhy informácií o MNO, pričom 8 z nich je vo forme registrov, 7 evidencií a zvyšných 26 tvoria zoznamy. Situáciu navyše komplikuje aj fakt, že „Zákonný alebo ústavný pojem „register“ vrátane definície by sme márne hľadali. V súčasnosti tento pojem nie je definovaný všeobecne a v ústavnoprávnej rovine ide o „bezobsažný“ pojem“. (Svák J. et al. 2014, str. 88)

„Informačná deficiencia je do istej miery spôsobená aj relatívnou váhou neziskového sektora v spoločnosti, kde oproti podnikateľskému sektoru nezohráva z hľadiska kvantitatívnych a ekonomických kritérií takú rolu. Tento pohľad je však veľmi redukujúci, vzhľadom k významu neziskového sektora v iných rozmeroch fungovania spoločnosti – pro-sociálnom, rozvojovom, sociálne inovačnom či kontrolnom – kde podnikateľský sektor nepôsobí.“ (Strečanský B.- Deščíková R.- Lacko M. 2014, str. 10).

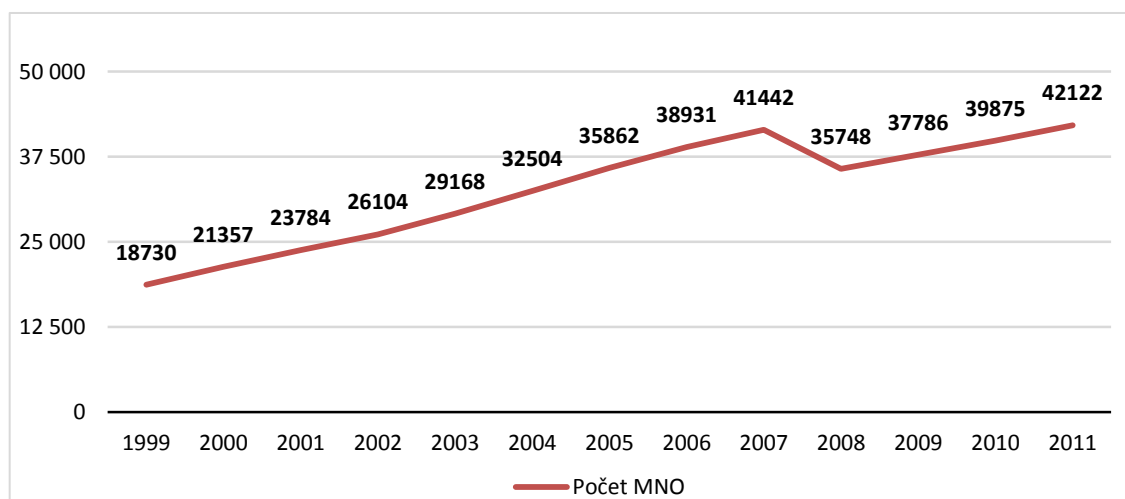
Viacerí nezávislí autori (Kuvíková H. – Svidroňová M. 2015, Košičiarová S. – Kelley E. 2004, Salner A. 2006, Bútorová Z. 2006) sa zhodujú, že subjekty pôsobiace v neziskovom sektore sú charakteristické

svojou činnosťou, ktorá vyplňa oblasť medzi podnikateľskými aktivitami fyzických a právnických osôb a doménou štátu. Ich hlavným zmyslom je teda pôsobenie v oblastiach, kde z rôznych príčin nefungujú spomínané dva sektory alebo ich činnosť dopĺňajú. „Neziskové organizácie plnia v ekonomike rad dôležitých funkcií. Okrem už štandardne poskytovaných sociálnych a zdravotníckych služieb, poskytujú aj služby z oblasti vzdelávania, športu, kultúry, životného prostredia, čím pôsobia na zmenu spoločnosti. Okrem servisnej role vystupujú aj v pozícii „advokátov“, kedy obhajujú demokratickú spoločnosť a vystupujú proti porušovaniu ľudských práv, pripomienkujú zákony a aktívne vystupujú pri ich tvorbe.“ (Kuvíková H. – Svidroňová M. 2015, str. 12)

„Opodstatnenosť existencie neziskových organizácií možno doložiť viacerými faktami.“ (Kuvíková H. – Svidroňová M. 2015, str. 6). Za hlavné faktory, ktorými je možné dokázať pozitívny rozvoj neziskového sektora na Slovensku a preukazujú záujem o tento typ subjektov v ekonomike, označili Kuvíková a Svidroňová (2015), veľkosť neziskového sektora a podiel neziskových organizácií na zamestnanosti.

**Veľkosť neziskového sektora** zaznamenal, podľa údajov Kuvíkovej a Svidroňovej (2015), ktoré spracovali dáta zo zdrojov Štatistického úradu SR, Obchodného vestníka a príslušných registrov Ministerstva vnútra SR za roky 1999 – 2011, **vysoký nárast**. Nasledujúci graf zobrazuje, že zatiaľ čo v roku 1999 pôsobilo na Slovensku 18 730 neziskových organizácií, v roku 2011 sa tento počet viac ako zdvojnásobil na 42 122 subjektov. Aj keď rastúci počet MNO možno vnímať ako jeden z indikátorov zdravej občianskej spoločnosti, neustále rastúci počet jednotlivých právnych foriem neziskových organizácií môže tiež zvyšovať potrebu nástroja, umožňujúceho väčšiu prehľadnosť v tejto oblasti. (Strečanský B.- Deščíková R.- Lacko M. 2014)

**Graf 1: Vývoj počtu neziskových organizácií v rokoch 1999 - 2011**

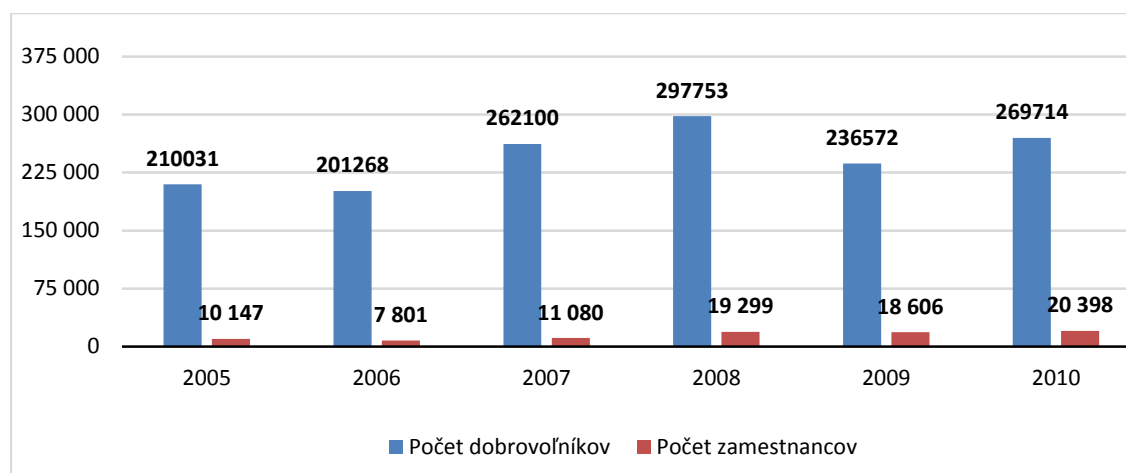


Zdroj: Vlastné spracovanie autorov na základe údajov Kuvíková H. – Svidroňová M. (2015, str.7)

Kuvíková a Svidroňová (2015) dokladujú rast sektora aj prostredníctvom **zamestnanosti v neziskovom sektore** na základe údajov Štatistického úradu SR, za roky 2005 až 2010. V nasledovnom grafe je možné sledovať zvyšujúci sa trend zamestnanosti pričom „V roku 2010 tak

podiel neziskového sektora na celkovej zamestnanosti ( 2 317,5 tis. pracujúcich osôb podľa Štatistického úradu, 2011) predstavoval 0,88 %.“ (Kuvíková H. – Svidroňová M. 2015, str. 8). Výskumníčky kvôli úplnosti údajov rozšírili tieto dáta aj o počet dobrovoľníkov, ktorí sa zapájajú do činnosti MNO. Ak by sme sa opäť zamerali na rok 2010, tak „prepočítaním počtu odpracovaných hodín na plný pracovný úväzok by sme získali ďalších 7178 osôb. Neziskový sektor tak má **1,19 %-ný podiel na zamestnanosti.**“ (Kuvíková H. – Svidroňová M. 2015, str. 8)

**Graf 2: Počet zamestnancov a dobrovoľníkov v neziskovom sektore v rokoch 2005 – 2010**



Zdroj: Vlastné spracovanie autorov na základe údajov Kuvíková H. – Svidroňová M. (2015, str.8)

Druhým dôvodom, prečo uvažovať o vytvorení otvoreného informačného systému na úrovni verejnej správy je **minimalizácia rizika poskytovania zdrojov pre pochybné subjekty**. Autori analýzy zahraničných akreditačných systémov sa zhodujú, že „dopyt po lepších informáciách o MNO zaznieva z prostredia verejnej správy na Slovensku, hlavne tej časti, ktorá prichádza do kontaktu s čerpaním fondov EÚ a čelí **otázkam i kritike ohľadne čerpania fondov EÚ MNO a ich efektívnosťou**“ (Strečanský B.- Deščíková R.- Lacko M. 2014, str. 13).

Kvalitatívny výskum s riadiacimi pracovníkmi považuje tento dôvod taktiež za legitímny, keďže MNO chápu pri čerpaní verejných zdrojov, zvlášť z fondov EÚ, v porovnaní s inými subjektmi za slabších hráčov. Jednou z príčin môže byť „nenadobudnutá dobrá prax s realizovaním projektov z EÚ fondov“. (Gušťařík P. – Marošiová L. – Woleková H. 2014, str. 8).

Na druhej strane, časť zodpovednosti za zlé rozhodnutia leží aj na pleciach verejnej správy. Autori analýzy zahraničných akreditačných systémov uvádzajú ako príklad kauzu „sociálnych podnikov“ z roku 2011, ktorej bolo možné predísť zodpovednejším prístupom kompetentných orgánov. Autori taktiež poznamenávajú, že dôvodom poskytovania eurofondov MNO, ktoré ich neboli schopné adekvátne použiť je viac. „Okrem nezvládnutého spôsobu ich prerozdelenia je to aj neexistencia nástrojov, ktoré by umožňovali rozlišovať tieto organizácie aspoň v základných ukazovateľoch na základe aspoň čiastočne objektivizovateľných kritérií a nie na základe subjektívneho vyhodnocovania.“ (Strečanský B.- Deščíková R.- Lacko M. 2014, str. 14)

Dôsledkom tejto situácie, kedy **verejná správa nemá dostatok informácií o MNO** je to, že „prijíma rozhodnutia o pridelovaní verejných zdrojov bez optimálnej znalosti o týchto subjektoch z hľadiska ich výkonnosti, transparentnosti alebo informáciách o ich personálnych či iných prepojeniach. Napriek snahe získať takéto znalosti a informácie, tieto nie sú často dostupné, resp. ak sú, tak len po intenzívnom individualizovanom prieskume. Na druhej strane sa tým vytvára aj priestor pre pochybnosti o maximalizácii objektívnosti posudzovania projektov, keďže tak vzniká informačná asymetria - o niektorých organizáciách sa dá vzhľadom k ich väčšej dobrovoľnej transparentnosti dozvedieť nepomerne viac ako o iných.“ (Strečanský B.- Deščíková R.- Lacko M. 2014, str. 14)

Do celého procesu vstupuje aj **Európska komisia, ktorá vytvára tlak na Slovensko** „aby zabezpečilo nástroj, ktorý by pomohol zvýšiť informačnú „istotu“ verejnej správy vo vzťahu k prostrediu MNO, zároveň by neutralizoval mieru subjektivity v posudzovaní spôsobenú veľkou mierou heterogénnosti a nevyváženosťou dostupných informácií o jednotlivých organizáciách a v neposlednej miere sa minimalizovali prípady špekulatívneho skrývania sa za neziskové právne formy.“ (Strečanský B.- Deščíková R.- Lacko M. 2014, str. 14)

Po zvýšení transparentnosti, hlbšieho pohľadu na činnosti a financovanie slovenských MNO volá aj Inštitút finančnej politiky, ktorého autori, v nedávno uverejnenom komentári uviedli, že „Krokom k ďalšiemu zvýšeniu transparentnosti by mohlo byť **vytvorenie nového verejného registra mimovládnych/neziskových organizácií**. Tento register by mal obsahovať administratívne informácie. Zároveň by v ňom mali byť aj najdôležitejšie informácie o príjmoch a výdavkoch, v prípade najväčších darcov a príjemcov aj menovité. Rozsah povinne zverejňovaných údajov by mohol byť odstupňovaný v závislosti od veľkosti organizácie a jej činnosti“ (Molokáč T. – Hagara E. 2015, str. 6).

## 6. Aké finančné zdroje majú k dispozícii mimovládne neziskové organizácie?

Ak hovoríme s poskytovateľoch a prijímateľoch verejných zdrojov, považujeme za nevyhnutné v tejto kapitole najskôr vysvetliť, aké sú v skratke základné princípy financovania MNO a klasifikovať zdroje podľa viacerých kritérií.

### 6.1 Princípy financovania mimovládnych neziskových organizácií

1. Základným princípom získavania prostriedkov pre MNO je **viacdrojovosť**. Výskumníci vysvetľujú, že „podstata viacdrojovosti spočíva v získavaní a využívaní viacerých zdrojov financovania MNO.“ (Dluhá M. – Marček E. 2004, str. 51) V očiach zahraničných autorov, je viacdrojovosť želateľná kvalita, ktorá zabezpečuje nezávislosť neziskovej organizácie od toho-ktorého zdroja svojho financovania, čím sa stáva potenciálne finančne zdravšou a stabilnejšou, pretože sa vie ľahšie vyhnúť prípadným negatívnym dôsledkom pri neočakávanom zlyhaní niektorého zo zdrojov (Kingma B. 1993). Riziko závislosti neziskových organizácií na financovaní z jedného zdroja si bežne uvedomujú donori - bez ohľadu či ide o domáчих alebo zahraničných či súkromných alebo verejných - ktorí takmer univerzálne podmieňujú svoju podporu požiadavkou, aby organizácia na projekt alebo svoje fungovanie zabezpečila ďalšie zdroje (pozri napr. tzv. Nórske fondy). Podmienka kofinancovania začiatkom milénia bola pre neziskové organizácie toho obdobia drakonická. Viacdrojovosť bola kvôli nedostatku domáчих zdrojov vynútenou kvalitou než vedomou stratégiou finančného riadenia. Dnes je viacdrojovosť už v povedomí neziskových organizácií oveľa viac želateľným stavom a vedomou voľbou, ktorá znižuje ich finančnú zraniteľnosť a zvyšuje ich finančnú stabilitu, hoci aj to závisí od prípadu ku prípadu a od typu organizácie resp. jej cieľov, či jej finančnej sily. Ďalším dôležitým momentom viacdrojovosti je okrem plurality **rôznych typov zdrojov** aj **početnosť jednotlivých príspevkov v rámci daného zdroja**. **Vyššia početnosť** posilňuje **finančnú stabilitu** organizácie, znižuje možnosť ovplyvnenia organizácie dominantným zdrojom a nepriamo tak posilňuje **programovú nezávislosť organizácie (vernosť poslaniu)**. Organizácia si tak vytvára imunitu voči ovplyvňovaniu svojej činnosti zo strany dominantných donorov (na celových príjmoch organizácie) a napĺňa tak jeden z kľúčových znakov neziskovej organizácie (Salamon-Anheier. 1995), ktorou je **autonómnosť** a s ňou súvisiaca miera **verejnoprospešnosti**. Niektoré systémy posudzovania verejnoprospešnosti v zahraničí sú viazané aj na preukazovania pomeru financovania organizácie z istého minimálneho počtu zdrojov ako aj minimálneho pomeru objemu financií plynúcich do organizácie voči celkovému objemu príjmov organizácie (pozri napr. Public Support Test v rámci Internal Revenue Service v USA). S týmto súvisí premisa, že čím viac má organizácia rôznych donorov, tým požíva väčšiu dôveru a o to väčšiu záruku môže verejnosť voči organizácii nadobudnúť, že je verná svojmu poslaniu. Práve štruktúra príjmov neziskových organizácií z hľadiska počtu, veľkosti a charakteru jej prispievateľov a donorov je jedným z kľúčových kvantitatívnych a zároveň kvalitatívnych ukazovateľov, cez ktoré je možné hlbšie nazerať na povahu tej-ktorej neziskovej organizácie a vyjadrovať sa k jej finančnej zraniteľnosti, stabilite, ale aj (ne)závislosti. Jedným dychom je však potrebné dodať, že posudzovanie organizačnej efektivity na základe len finančných ukazovateľov má svoje



limity. Navyše, prax potvrdzuje, že aj extrémne zvyšovanie diverzity zdrojov môže pôsobiť na efektívnosť fungovania organizácie kontraproduktívne, pretože sa zvyšuje komplexnosť finančného riadenia a zvyšujú sa tak režijné náklady.

2. Ako druhý princíp financovania MNO uvádzajú Dluhá a Marček **samofinancovanie**. Ide o zdroje, organizácia vytvára vlastnými kapacitami a činnosťami napr. predajom služieb, výrobkov alebo aj členskými príspevkami (v zmysle delenia typov príjmov neziskových organizácií podľa Salamon-Anheier, 1996). Príjmy z vlastnej činnosti predstavujú dôležitý typ príjmov pre neziskové organizácie na Slovensku. Málokedy je však len jediný, hoci v súčasnosti sa medzi takýto typ financovania započítava aj módne sociálne podnikanie. Väčšina MNO je odkázaná na získavanie zdrojov z externého prostredia organizácie. Vtedy hovoríme o tzv. **fundraisingu**. Ďalej spomínaní autori definujú fundraising ako „proaktívnu činnosť MNO zameranú a získavanie finančných a nefinančných zdrojov. Tieto aktivity sa spoliehajú na filantropiu oslovovaných darcov a v ideálnom prípade by mali mať ambíciu vybudovať s darcom vzájomne korektný vzťah či prípadne dlhodobé partnerstvo.“ (Dluhá M. – Marček E. 2004, str. 56). Autorská dvojica považuje v nadväznosti na princíp fundraisingu za najdôležitejšie pravidlo spôsob hospodárenia s cudzími zdrojmi, ktoré by mali byť vynakladané efektívne, preukázateľne, adresne a na úhradu nákladov súvisiacich s napĺňaním poslania MNO.
3. Pre udržateľnosť financovania je nevyhnutnou podmienkou **„efektívnosť činností MNO**. Efektívnosť v tomto zmysle znamená dosahovať kvalitné, konkurencieschopné výsledky účelným využívaním získaných zdrojov pri čo najnižších nákladoch“. (Dluhá M. – Marček E. 2004, str. 57). Autori za záruku dlhodobých úspechov nepovažujú ani schopnosť predložiť kvalitný projekt ale predovšetkým to, že na odhaľovanie existujúcich potrieb a ich adekvátne uspokojenie u cieľovej skupiny, musí byť zameraný celý manažment MNO (od personálneho, cez finančný až po programový).
4. Je dôležité podotknúť, že „ak sa MNO podarí získať podporu nejakého donora pre svoj projekt a ten sa rozhodne ho financovať, **prostriedky**, ktoré organizácia takto získa **sú účelovo viazané**.“ (Dluhá M. – Marček E. 2004, str. 57). **Princíp viazanosti** pokladajú autori za mierne komplikovaný, keďže v MNO môžu nastať zmeny počas realizácie projektu a navrhovaný rozpočet sa nemusí podariť dodržať, čím vzniká kladné alebo záporné vyúčtovanie. „Organizácia je totižto v prípade kladného zostatku v rozpočte projektu väčšinou povinná vrátiť ho donorovi. V praxi tak častokrát dochádza k situácii, že účelovo viazané prostriedky sa nepoužijú efektívne, ale v každom prípade sa minú, len aby sa nemuseli vracaať donorovi“ (Dluhá M. – Marček E. 2004, str. 58).
5. Na záver prichádza posledný princíp, ktorý je čiastočným výsledkom naplnenia štyroch predchádzajúcich, a ide **o transparentnosť**. Z pohľadu autorov ide o to, aby všetky subjekty, ktoré majú záujem, mali neustále možnosť sledovať pôsobenie MNO, jej rozhodnutia, aktivity aj použité zdroje. Najdôležitejšie je otvorené pôsobenie ako aj poskytovanie informácií verejnosti „s cieľom, aby organizácia bola kedykoľvek schopná preukázať pôvod svojho



financovania“ (Dluhá M. – Marček E. 2004, str. 58) Odmenou za takéto pôsobenie je budovanie dôveryhodnosti a dobrého mena organizácie.

## 6.2 Klasifikácia zdrojov financovania mimovládnych neziskových organizácií z viacerých pohľadov

Tradičným prístupom (Salamon-Anheier. 1996) ku klasifikácii zdrojov financovania MNO je delenie príjmov na:

- a) dotácie z verejných zdrojov
- b) dary a príspevky z filantropickej/charitatívne oblasti
- c) príjmy z vlastnej činnosti vrátane členského a výhier v lotériách

Na klasifikáciu zdrojov financovania MNO je možné nazerať podrobnejším rastrom a z viacerých uhlov pohľadov,. Napríklad Dluhá a Marček (2004) považujú za hlavné kritériá rozdelenia zdrojov spôsob ich nadobudnutia, charakter, pôvod a darujúci (financujúci) subjekt. Na základe týchto kritérií sú finančné prostriedky rozdelené tak, ako uvádza nasledujúca tabuľka.

**Tabuľka 1: Klasifikácia zdrojov financovania MNO**

s pôsob nadobudnutia zdrojov	z vlastnej činnosti (interné zdroje) fundraising (externé zdroje)
charakter zdrojov	finančné prostriedky nefinančné prostriedky
pôvod zdrojov	Slovensko (domáce zdroje) iné krajiny (zahraničné zdroje)
darujúci subjekt	štátna správa, samospráva (verejné zdroje) spoločnosť, jednotlivci (individuálne zdroje) nadácia, podnikateľský subjekt (súkromné zdroje)

Zdroj: Vlastné spracovanie autorov na základe údajov Dluhá M. – Marček E. 2004, str. 62

Je dôležité podotknúť, že v reálnom svete môže byť MNO financovaná napr. z externých zdrojov nadobudnutých v zahraničí od podnikateľského subjektu, t.z. že je možné kombinovať rôzne kategórie zdrojov financovania podľa konkrétnej situácie.

Ďalšiu sub-klasifikáciu financovania z verejných zdrojov vysvetľuje Marček (2010) tak, že „**Priamou podporou z verejných zdrojov** na národnej úrovni pre MNO je poskytovanie dotácií a grantov z verejných prostriedkov, realizácia kontraktov a zmlúv, v rámci ktorých MNO poskytuje služby na objednávku orgánu verejnej správy, ďalej je to prerozdeľovanie výnosov z lotérií, verejných zbierok a iných podobných (hazardných) hier. Dôležitá je aj podpora prostriedkami Štátneho rozpočtu SR v rámci kofinancovania pre zdroje, ktoré prichádzajú zo štrukturálnych fondov Európskej únie, Nórskeho finančného mechanizmu, Finančného mechanizmu Európskeho hospodárskeho priestoru a Európskeho združenia voľného obchodu či Švajčiarskeho finančného mechanizmu. **Nepriamou**

**formou podpory z verejných zdrojov** na národnej úrovni pre MNO je odpustenie niektorých daní a ciel, v minulosti (do konca roku 2003) fungujúci odpočet poskytnutých darov zo základu dane a možnosť asignácie 2% podielu zaplatenej dane z príjmu jednotlivcov a firiem v prospech niektorej mimovládnej neziskovej organizácie. Nepriamou formou podpory pre MNO môže byť aj zapojenie sa do verejných schém poskytovania slovenskej rozvojovej pomoci do zahraničia.“ (Marček E. 2010, str. 21).

Zaujímavé je sledovať **zmenu v prístupe financovania zo strany samotných MNO**. Máme tým na mysli to, že zatiaľ čo autori v roku 2004 uvádzajú, že „Finančnú situáciu v neziskovom sektore na Slovensku od roku 1989 formovala rozsiahla zahraničná pomoc. Boli to v prevažnej miere zahraničné vládne agentúry, najmä veľvyslanectvá a súkromné nadácie, ktoré štedro podporovali vznik a pôsobenie neziskových organizácií v rôznych oblastiach spoločenského života.“ (Dluhá M. – Marček E. 2004, str. 54) najnovšie výskumy potvrdzujú rozšírenie možností financovania a pokles využívania zahraničných zdrojov „čo potvrdzuje fakt, že zahraničné nadácie a donori presunuli svoju pomoc na východ, do menej rozvinutých krajín.“ (Kuvíková H.– Svidroňová M. 2015, str.10).

Treba však dodať, že údaje Štatistického úradu SR z databázy Slovstat, ktoré sú spracované v nasledovnom grafe, uvádzajú z hľadiska absolútnych hodnôt **rastúcu tendenciu zahraničných príspevkov a grantov** na finančných príjmoch neziskových organizácií. Dá sa predpokladať, že zvýšenie objemu zahraničných zdrojov súvisí s aktivitou tzv. Nórskeho fondu a čerpaním Štrukturálnych fondov EÚ.

**Graf 3: Vývoj darov a príspevkov zo zahraničia v rokoch 2005 - 2013**



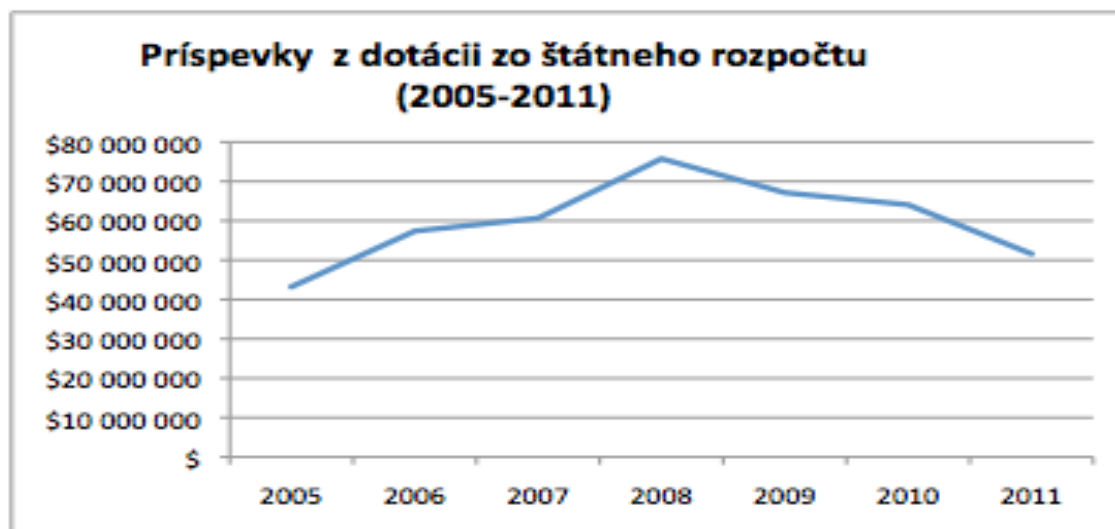
Zdroj: vlastné spracovanie autorov na základe údajov Štatistického úradu SR, databáza Slovstat

Výskumníčky primárnym výskumom v roku 2008 a 2011 potvrdili, že využívanie samofinancovania (teda interných zdrojov) stúplo zo 74% na 87% čo „svedčí o samostatnosti MNO a o ich snahe posilňovať finančnú nezávislosť.“ (Kuvíková H. – Svidroňová M. 2015, str.10).

Na druhej strane **ostatné zdroje finančných prostriedkov**, ako **podpora zo strany štátu**, podnikateľských subjektov aj individuálnych darcov, mali počas sledovaného obdobia **klesajúcu**

**tendenciu**, takže „MNO sú menej naviazané na štátny rozpočet, pričom zabezpečujú aj úlohy štátu.“ (Kuvíková H. – Svidroňová M. 2015, str.10). Tieto tvrdenia sa týkajú len vybranej vzorky dát, s ktorou autorky pracovali. Dáta získané z viacerých zdrojov, uvedené v nasledovnom grafe, týkajúce sa napr. dotácii pre občianske združenia a nadácie zo štátneho rozpočtu potvrdzujú klesajúci charakter .

**Graf 4: Vývoj príspevkov z dotácii zo štátneho rozpočtu v rokoch 2005 - 2011**



Zdroj: vlastné spracovanie autorov na základe údajov zo záverečných štátnych účtov za r. 2005 – 2010 a Kubánovej M. et al. (2005). a Farenzenovej (2011)

Na druhej strane, dáta zo Štatistického úradu SR, spracované v nasledovnom grafe, týkajúce sa **darov a príspevkov zo strany súkromných jednotlivcov a korporácií** naznačujú po poklese, pravdepodobne spôsobenom finančnou krízou **rastúcu tendenciu**.

**Graf 5: Vývoj príspevkov a darov od súkromných osôb v rokoch 2005 - 2013**



Zdroj: : vlastné spracovanie autorov na základe údajov Štatistického úradu SR, databáza Slovstat

Ako ďalšiu možnú klasifikáciu sme sa rozhodli uviesť rozdelenie zdrojov financovania, ktorú používa kolektív autorov 1.SNSC. (Svák et al. 2014). Verejné zdroje financovania sú kategorizované nasledovne:

- zdroje financovania z Európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF),
- Nórsky finančný mechanizmus, Švajčiarsky finančný mechanizmus,
- štátne dotácie,
- asignácia podielu zaplatenej dane,
- poskytovanie dotácii v samosprávnych krajoch,
- poskytovanie dotácii v krajských mestách.

Na čerpanie dotácií zo štátneho rozpočtu priniesla práca právnikov 1. SNSC neobvyklý pohľad, ktorí vysvetľujú **ústavnoprávny rozmer poskytovania dotácií vo vzťahu k MNO** nasledovne „Poskytovanie dotácií zo štátneho rozpočtu je z hľadiska Ústavy Slovenskej republiky relevantné vtedy, ak napomáhajú, resp. sledujú legitímny cieľ chránený ľudským právom vo verejnom záujme. Verejný záujem sa odvodzuje jednak od konkrétneho ľudského práva (napríklad právo na vzdelanie, právo na zdravie) a jednak od práva súkromnoprávných subjektov na participáciu na výkone verejnej správy v zmysle článku 30 Ústavy Slovenskej republiky. Inými slovami "každý" (teda aj MNO) má právo zúčastňovať sa na výkone verejnej správy pri ochrane a kultivovaní ľudských práv garantovaných Ústavou Slovenskej republiky a v rozsahu plnenia týchto úloh **majú aj mimovládne neziskové organizácie právo na úhradu nákladov z prostriedkov zo štátneho rozpočtu formou dotácií**. Napriek tomu, že Ústava Slovenskej republiky neobsahuje priame ustanovenie vo forme práva na prístup k štátnym hmotným zdrojom.“ ( Strečanský B.- Deščiková R.- Lacko M. 2014b, str. 53)

V čase prípravy tejto správy je zachovanie súčasného nastavenia **asignácie podielu zaplatenej dane (tzv. 2%)**. vysoko aktuálnou témou, preto sme sa rozhodli pozrieť na informácie, ktoré vznikli predchádzajúcou analytickou činnosťou partnerov, doplniť o naše postrehy a poskladať komplexný obraz o danej problematike. Pokúsime sa postupne zistiť o akom veľkom balíku verejných prostriedkov hovoríme v súvislosti s darovaním 2%, určiť veľkosť skupiny MNO, ktorá je prijímateľom týchto verejných zdrojov a vyčíslíť objem prostriedkov každoročne vynaložených MNO na možnosť získať 2%. Navyše, keďže považujeme financie z 2% za verejné zdroje, skupina organizácií, ktorá sa o ne uchádza tvorí v tomto prípade podmnožinu z celkového počtu existujúcich MNO a preto ide o relevantné informácie aj pre prípravu modelu otvoreného informačného systému.

„Zákon o dani z príjmov č. 595/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov umožňuje v § 50 poukázať časť zaplatenej dane z príjmov fyzických a právnických osôb v prospech určených (neziskových) organizácií.“ (Svák et al. 2014, str. 67) Z pohľadu rozdelenia zdrojov, je možné získané finančné prostriedky zaradiť medzi nepriamu podporu MNO prostredníctvom finančných prostriedkov. Autori Inštitútu finančnej politiky sa domnievajú, že „Asignácia spája prvky verejného a súkromného

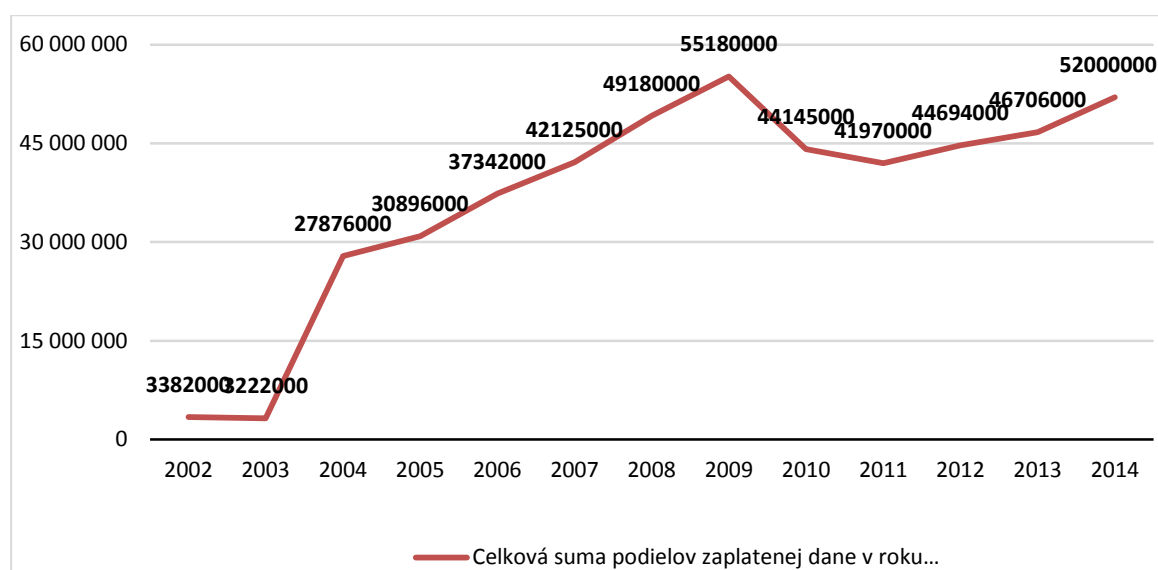
financovania neziskových organizácií. Občania majú možnosť rozhodovať o použití časti daní na spoločenské potreby, ktoré sami identifikujú“ (Molokáč T. – Hagara E. 2015, str. 1).

To, že organizácie využívajú poukázanie 2% ako jeden zo zdrojov svojho financovania potvrdzuje aj Asociácia firemných nadácií, ktorá podotýka, že „**Počet prijímateľov** za posledné roky **rastie**. Kým v roku 2002 bolo približne 4 000 uchádzačov o 2 percentá, za minulý rok (pozn. autorov, rok 2013) si občania mohli vybrať spomedzi 11 120 subjektov.“ (Asociácia firemných nadácií 2014).

Na druhej strane, asignácia netvorí významný objem príjmov neziskového sektora. Podľa Molokáča a Hagaru (2015) ide o malú časť, približne 6-10% celkových príjmov. Je potrebné však zdôrazniť, že v prípade 2% z dane ide aj o kvalitu takto poskytovaných finančných prostriedkov - keďže sú spojené s nízkou byrokratickou záťažou, sú účelovo viazané na plnenie verejnoprospešného účelu a zároveň nie sú úzko projektovo viazané a sú spoľahlivé z hľadiska včasnosti. V kombinácii týchto kvalít sú v porovnaní s inými verejnými zdrojmi výrazne úspešné.

Vývoj výšky poukázaných percent časti zaplatenej dane z príjmov fyzických a právnických osôb, sme sa rozhodli spracovať do nasledujúceho grafu, ktorý vychádza z informácií Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti ako aj Inštitútu finančnej politiky a Asociácie firemných nadácií.

**Graf 6: Vývoj objemu poukázaných 2% v rokoch 2002 - 2014**



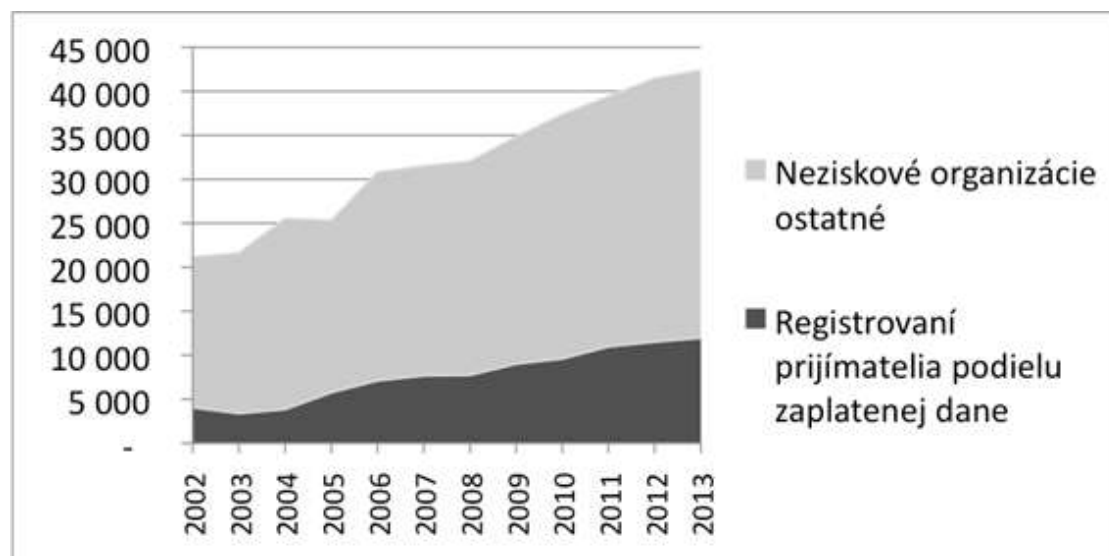
Zdroj: Vlastné spracovanie autorov na základe údajov Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, Inštitútu finančnej politiky a Asociácie firemných nadácií. Pozn.: údaj za rok 2014 je orientačný.

Graf zobrazuje, že **v roku 2002** celkovo MNO získali **3 382 000 eur** (101 882 272 Skk), pričom Dluhá a Marček (2004) uvádzajú, že možnosť zaregistrovať sa využilo 4 034 organizácií. Od tohto roku má celková suma podielov zaplatenej dane stúpajúcu tendenciu až „V roku 2010 bol zaznamenaný výrazný pokles oproti roku 2009. Z údajov vyplýva, že oproti roku 2009 došlo k poklesu vo výške €11 miliónov, čo predstavuje 20% pokles z celkovej poskytnutej sumy. Mechanizmus je tak výrazne citlivý

na ekonomický vývoj, ktorý v uvedenom období zaznamenal prepád, znížila sa ziskovosť firiem a znížili sa aj príjmy obyvateľstva.“ (Centrum pre filantropiu 2010, str. 4). Za posledné roky „Asignácia z daní priniesla **v roku 2014 na verejnoprospešné účely viac ako 52 miliónov eur**. Oproti minulému roku ide o 10% nárast“ (Asociácia firemných nadácií 2014).

Na zobrazenie toho, o akom počte organizácií hovoríme o prijímateľoch 2%, použijeme výskum Strečanského (2012), ktorého výsledky sú spracované v nasledovnom grafe.

**Graf 7: Počet organizácií registrujúcich sa ako prijímatelia podielu zaplatenej dane**



Zdroj: Strečanský B. (2012)

„Z grafu vyplýva, že **prijímatelia podielu zaplatenej dane predstavujú takmer štvrtinu** všetkých neziskových organizácií.“ (Strečanský B.- Deščiková R.- Lacko M. 2014, str. 13)

V súvislosti s otvoreným informačným systémom je však potrebné rozmyšľať nielen o MNO registrovaných ako prijímateľov podielu zaplatenej dane ale aj o ďalších, ktoré využívajú iné typy verejných zdrojov – eurofondy prípadne poberajú dotácie z centrálnych, regionálnych alebo miestnych rozpočtov. Ak by sa uskutočnil prienik týchto údajov, z celkového počtu približne 42, 5 tisíc MNO v roku 2013 by sme hovorili o **približne 15 000 neziskových subjektoch rôznych právnych foriem**, ktoré majú vzťah k verejným zdrojom a preto by boli potenciálnym používateľom otvoreného informačného systému. Taktiež je potrebné zdôrazniť, že „zamýšľaný nástroj má slúžiť aj pre tie prípady, kedy nezisková organizácia, ktorá doteraz nemala skúsenosti s verejnými zdrojmi a nemá známu doterajšiu históriu správania sa v súvislosti s nimi, vstupuje do tohto priestoru po prvýkrát“ (Strečanský B.- Deščiková R.- Lacko M. 2014, str. 13).

Autori analýzy 1.SNSC konštatujú, že „Štát pri možnosti poukázať podiel zaplatenej dane preniesol časť hodnotiaceho procesu na notárov, ktorí vopred overujú splnenie zákonom stanovených podmienok a osvedčujú („akreditujú“) oprávnenosť organizácií získavať podiel zaplatenej dane. Nejde však o komplexné ohodnotenie plnenia podmienok, nakoľko jednu z podmienok (bezdlžnosť „na

daniach“) overuje správca dane samostatne v okamihu vykonávania transferov financií na účty prijímateľov“ (Svák et al. 2014, str. 67).

Zaujímavou časťou analytickej práce je hrubý výpočet nákladov, spojených na jednej strane s vystavením potrebných potvrdení pre MNO zo strany kompetentných inštitúcií a na strane druhej samotných MNO pri registrácii.

„Náklady Sociálnej poisťovne na vystavenie potvrdenia pre cca 11500 organizácií = cca 2€/organizácia = 23000€, náklady 3 zdravotných poisťovní na vystavenie príslušných potvrdení = cca 2€/organizácia = 69000€ a náklady žiadateľov= cca 2€/potvrdenie \* 4 potvrdenia = 92000€... štát vyžaduje overiť, že účet, ktorý organizácia uviedla notárovi pri registrácii je vo vlastníctve danej organizácie... pri poplatku 5€ za potvrdenie ide spolu o vyvolané náklady vo výške približne 57500 € ročne. Náklady spojené s každoročnou „akreditáciou“ organizácií, ktoré žiadajú podiel zaplatenej dane okrem horeuvedených nákladov zahŕňajú aj samotný notársky poplatok za overenie a spísanie notárskej zápisnice. Tento poplatok sa v praxi pri individuálnej organizácii pohybuje v rozpätí od 55€-70€, čo pri cca 11500 organizáciách predstavuje približne 720 000€/ročne. Celkové identifikované náklady na „akreditáciu“ organizácií tak predstavujú minimálne: 184000€ (povinné poistné) + 57500€ (banky) + 720 000€ (notárske poplatky) = 961500€. T.j. **ak by akreditačný systém pomohol nahradiť túto čiastkovú akreditáciu na prijímanie podielu zaplatenej dane, došlo by celkovo k úspore takmer 1 milión € ročne**“ (Svák et al. 2014, str. 69).



## 7. Analýza potrieb poskytovateľov zdrojov: verejná správa ako poskytovateľ verejných zdrojov

Ako je vysvetlené v predchádzajúcej kapitole, **verejná správa môže podporovať MNO** v priamej aj nepriamej forme. Autori Dluhá a Marček (2004) však naznačujú, že „podpora zo strany štátu sa ukazuje problematická hneď v niekoľkých rovinách. Systém štátneho financovania môžeme považovať stále za centralizovaný, keďže prevažná časť prostriedkov plynie neziskovým organizáciám prostredníctvom centrálnych orgánov (ministerstiev) sídliacich v Bratislave. Týmto sa regionálne MNO dostávajú do nevýhody“ (Dluhá M. – Marček E. 2004, str. 60). Priama podpora z verejných zdrojov na národnej úrovni pre MNO pozostáva najmä z poskytovania dotácií a grantov, realizovaním kontraktov a zmlúv, na základe ktorých poskytujú organizácie služby a k podpore prostriedkami z prostriedkov EŠIF. Nepriamou formou sú v súčasnosti MNO podporené napríklad odpustením niektorých daní a cieľ a možnosťou asignácie podielu zaplatenej dane v prospech neziskového sektora.

Na druhej strane, ak vystupuje **verejná správa v úlohe poskytovateľa zdrojov, má na MNO** ako žiadateľa určité **požiadavky**, ktorých zoznam uvádzame v nasledovnej tabuľke. „Okrem týchto potvrdení sú jednotlivými orgánmi vyžadované pri predkladaní žiadostí o finančný príspevok aj účtovné podklady organizácií, ktoré majú slúžiť na overenie finančného stavu organizácie. Pochopenie účtovných podkladov je kľúčovým pri zodpovednom hodnotení, či daný žiadateľ má ekonomickú situáciu takú, ktorá mu dáva predpoklady na úspešnú implementáciu projektu. Účtovné výkazy taktiež pomáhajú pri ich správnom pochopení vyhodnotiť prípadné riziká vyplývajúce z ekonomického stavu organizácie“ (Svák et al. 2014, str. 74).

**Tabuľka 2: Požiadavky verejnej správy ako poskytovateľa verejných zdrojov na MNO**

Požiadavka:	EŠIF:	Štátne dotácie:	Asignácia podielu zaplatenej dane:	Dotácie samosprávnych krajov
vysporiadané finančné vzťahy so štátnym rozpočtom,	X	X		
doklad o pridelení IČO:	X	X	X	X
nemať daňové nedoplatky,	X	X	X	X
nemať nedoplatky poistného na zdravotné poistenie	X	X	X	X
nemať nedoplatky poistného na sociálne poistenie a príspevky na starobné dôchodkové sporenie,	X	X	X	X
nie je vedené konkurzné konanie, nie je v konkurze, v reštrukturalizácii a nebol proti žiadateľovi zamietnutý návrh na vyhlásenie konkurzu pre nedostatok majetku	X	X		X
neporušenie zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania podľa osobitného predpisu,	X	X		X
nie je vedený výkon rozhodnutia	X	X		X

Zdroj: Svák et al. 2014, str. 73



## 7.1 Ako vníma verejná správa ako poskytovateľ verejných zdrojov MNO?

Výskum s riadiacimi pracovníkmi priniesol zistenie, že „MNO disponujú kompetenciami, personálnou bázou hodnotných ľudských zdrojov, sú platformou, kde sa tvoria názory na národné politiky, verejné služby a zároveň majú potenciál konštruktívnym spôsobom prinášať vlastnú pridanú hodnotu do týchto agend. Charakteristickou vlastnosťou, silnou a súčasne aj slabou stránkou neziskového sektora je jeho rozmanitosť. Na MNO nemožno nahliadať jednotne a viacročná prax ukazuje, že k zjednoteniu nedochádza ľahko ani vnútri samotného sektora. Preto aj vo vzťahu k čerpaniu verejných zdrojov poskytovateľa vnímajú túto rozmanitosť, nielen tematickú, ale aj z hľadiska veľkosti, organizačnej a finančnej kapacity, odbornosti, či miery ochoty konštruktívne spolupracovať s verejnou správou“ (Gušťačík P.- Marošiová L.- Woleková H. 2014, str. 22).

Pri pohľade z opačnej strany je možné konštatovať, že riadiaci pracovníci si uvedomujú menej výhodnú pozíciu MNO pri čerpaní verejných zdrojov, ktorá ich znevýhodňuje ako žiadateľov napríklad „nízka organizačná kapacita, diskontinuita v činnosti, slabá finančná stabilita aj nedostatočná schopnosť komunikovať verejnosti vlastný prínos.“ (Gušťačík P.- Marošiová L.- Woleková H. 2014, str. 22). Je potrebné zdôrazniť, že ako za jeden z významných dôvodov znevýhodnenia označili pracovníci **absenciu jednotného registra**.

Pri stretnutiach so zástupcami poskytovateľov verejných zdrojov, teda tých zamestnancov, ktorí pri svojej práci prichádzajú s MNO do kontaktu, prevládala medzi účastníkmi pozitívny až neutrálny prístup. „Veľmi vysoké percento zúčastnených malo pozitívne skúsenosti s prácou s MNO, pričom vo väčšine prípadov išlo o renomované organizácie, ktoré disponujú vysokou odbornosťou“ (Danková M. - Šottová Z. - Kuzmová J. 2014, str. 5)

Ako vyplýva zo zápisu zo série stretnutí (Danková M. - Šottová Z. - Kuzmová J. 2014, organizácie sú v mnohých témach považované za ideálnych nositeľov projektov a znalostí, pretože vidia cesty a riešenia identifikovaných problémov a majú tendenciu priniesť nezávislý pohľad.

Zatiaľ čo riadiaci pracovníci formulovali konkrétnu požiadavku jednotného centrálného registra, **zástupcovia poskytovateľov verejných zdrojov by uvítali viac informácií**. V zápise zo série stretnutí je tento nedostatok informácií o MNO podložený výrokmi „máme viac otázok ako odpovedí, sú pre nás nečitateľné, register na MV SR nie je dostatočne aktualizovaný, niektoré organizácie zaniknú zo dňa na deň a nemáme o nich informácie.“ (Danková M. - Šottová Z. - Kuzmová J. 2014, str. 5) Za pozitívnu správu je možné označiť to, že MNO nie sú celkovo považované za nedôveryhodného partnera aj keď „v minulosti bolo podporených viacero MNO, v projektoch, ktorých vo výsledku nebol preukázaný jednoznačný verejný prospech, podľa všetkého chceli od poskytovateľa vytriahnuť peniaze“ (Danková M. - Šottová Z. - Kuzmová J. 2014, str. 5).

Kvalitatívny výskum s riadiacimi pracovníkmi odhalil niekoľko možností, **ako môžu MNO** pri žiadaní o zdroje EŠIF a iné verejné zdroje, **svoju rolu posilniť**. Prvým spôsobom je **originálna kompetencia** ako znak možného pozitívneho odlíšenia MNO od iných prijímateľov zdrojov, teda to „že nepôsobia ako sprostredkovateľ, ktorý si potom outsourcuje odborné práce niekomu úplne inému.“ (Gušťačík P.- Marošiová L.- Woleková H. 2014, str. 25) Druhou cestou je **hodnotenie dopadu projektov**,

pretože „vo svetle zvyšujúceho sa tlaku Európskej komisie na výsledky podporených projektov môže byť u MNO ako perspektívnych prijímateľov štátnych zdrojov výhodou, ak dokážu lepšie zmerať skutočné dopady svojej činnosti – v strednodobom, prípadne dlhodobom horizonte“ (Gušťačík P. - Marošiová L. - Woleková H. 2014, str. 25).

Domnievame sa, že zo strany riadiacich pracovníkov aj ich zástupcov ako poskytovateľov verejných zdrojov zaznievajú tri silné odkazy. Prvým z nich je, že **verejná správa uznáva prínos MNO a ich aktivít v spoločnosti** a zároveň chápe organizácie ako nespochybniteľných prijímateľov verejných zdrojov, pričom plnia funkcie a prinášajú pridané hodnoty, ktoré nie sú typické pre iné typy subjektov. Druhým bodom je **uviedenie si existujúcej nedôvery** medzi sektormi verejnej správy a MNO najmä kvôli nedostatočnej komunikácii, pričom „väčšina formuluje záujem viac sa spoznať a naštartovať komunikáciu“ (Danková M. - Šottová Z. - Kuzmová J. 2014, str. 6). Posledná časť odkazu je volanie verejnej správy na všetkých úrovniach po **zvýšení informovanosti o MNO**, či už pravidelnou aktualizáciou existujúcich registrov alebo vytvorením nového **centrálneho registra neziskových organizácií**.

## 7.2 Ako vnímali riadiaci pracovníci MNO pri programovaní zdrojov EŠIF?

Súčasťou rozhovorov s riadiacimi pracovníkmi, bola aj otázka zapojenia MNO do programovania EŠIF 2014-2020. Správa z kvalitatívneho výskumu (Gušťačík P.- Marošiová L.- Woleková H. 2014) uvádza, že **neziskový sektor bol zapojený** v zmysle princípu partnerstva dokonca aj v programoch, kde MNO v predchádzajúcom období neboli oprávnenými žiadateľmi.

„V procese zapojenia MNO do tejto fázy RO/SORO očakávali a najviac **oceňovali odbornosť a reprezentatívnosť** MNO. Z rozhovorov s poskytovateľmi štrukturálnych fondov vyplynulo, že tieto očakávania neboli vždy naplnené“ (Gušťačík P. - Marošiová L. - Woleková H. 2014, str. 23).

Uvádzané **prekážky pri odbornosti** je možné rozdeliť do troch väčších skupín:

1. **ťažkosti identifikovať správnych nositeľov expertízy** medzi MNO (napríklad kvôli neexistencii centrálneho registra expertov alebo kvôli ťažkostiam nachádzať takýchto expertov cez strešné MNO organizácie, či ich platformy),

„Pre mňa je osobne najväčší problém identifikovať neziskový sektor – kto to je? Keď oslovím jedného, ten povie, že on je zástupca, potom stretnem druhého a ten povie, že on o ničom nevie a že prečo sme to jemu neposlali, potom stretnem tretieho, ktorý o ničom nevie, štvrtý sa sám ohlásí, že on je neziskový sektor“ (Gušťačík P. - Marošiová L. - Woleková H. 2014, str. 23),

2. **nedostatočná znalosť platnej legislatívy** (a z toho vyplývajúce napríklad podávanie zásadných pripomienok v snahe presadiť názor, ktorý je v nesúlade s legislatívou),
3. **neschopnosť odborníkov MNO posunúť odbornú diskusiu vpred** konštruktívnymi návrhmi.

„Sú MNO, ktoré sú konštruktívne, viete s nimi diskutovať a tá debata vás niekam posúva. Máte aj iné typy neziskoviek, ktoré pôsobia čisto deštruktívne“ (Gušťačík P. - Marošiová L. - Woleková H. 2014, str. 23).

„Z hľadiska reprezentatívnosti nebolo vždy splnené očakávanie, že konkrétna MNO má mandát vyjadrovať pripomienky za celú skupinu neziskových organizácií v danej téme. Takáto nereprezentatívnosť mala niekedy podobu presadzovania užších pragmatických záujmov než navrhovania systémových vylepšení.“ (Gušťačík P. - Marošiová L. - Woleková H. 2014, str. 23)

### 7.3 Problematické oblasti, ktoré prispievajú k nízkemu čerpaniu verejných zdrojov MNO z pohľadu verejnej správy

V nasledujúcich riadkoch je prehľad prierezových tém prispievajúcich k nízkemu čerpaniu verejných zdrojov zo strany organizácií, ktoré formulovali riadiaci pracovníci pri rozhovoroch a zástupcovia poskytovateľov počas workshopov.

1. Prvým problémom v súvislosti s čerpaním zdrojov sú **vysoké administratívne nároky** na uchádzača, resp. žiadateľa, pričom rezortné dotačné mechanizmy sú administratívne menej náročné a rovnako sú často menej komplikované požiadavky Európskej komisie ako následne jednotlivých RO na Slovensku. Na druhej strane, schopnosť administratívne zvládnuť projekt financovaný štrukturálnymi fondmi, bola uvádzaná poskytovateľmi ako jedno z najdôležitejších kritérií výberu prijímateľov. Riadiaci pracovníci štátnej správy zdôrazňovali napríklad to, aby pracovníci určení na riadenie projektu a finančné riadenie projektu, mali odbornú prípravu a ideálne aj predchádzajúcu skúsenosť, aby si organizácia dokázala takýchto pracovníkov udržať po celú dobu implementácie projektu alebo ich nahradiť rovnako skúsenými ľuďmi.
2. V procese realizácie projektu spôsobuje z pohľadu zástupcov verejnej správy, najčastejšie problémy, ktoré spomaľujú a predlžujú čerpanie prostriedkov, **verejné obstarávanie (VO)**. Podľa názoru riadiacich predstaviteľov štátnej správy, chyby vo výkone verejných obstarávaní vedú k ich rušeniu a korekciám zo strany Európskej komisie na základe auditných zistení. Respondenti pripisovali pochybenia ľuďom, ktorí verejné obstarávania vykonávajú (napr. ich neodbornosti, nedôslednosti či nepozornosti), nastavovaniu diskriminačných podmienok obstarávateľmi, nesúladu medzi oznámeniami a súťažnými podkladmi, (ne)konaniu víťazov verejných obstarávaní, či nie úplne presnej harmonizácii slovenského zákona o VO s európskou legislatívou. Vo vzťahu k MNO zaznelo, že (rovnako ako iné menšie subjekty) často nemajú potrebnú odbornosť na správny výkon verejných obstarávaní a ako prijímatelia EŠIF sú rovnako zraniteľní, ak dodávateľ - víťaz súťaže pri verejnom obstarávaní – nedodrží dohodnuté podmienky.
3. Ako komplikovanú oblasť vyhodnotili účastníci workshopov, rovnako ako aj riadiaci predstavitelia, časté **zmeny v pravidlách riadiacich orgánov**, napríklad zmeny príručiek pre žiadateľa a prijímateľa, nariadení, dokumentácie, zmluvných podmienok a podobne. Na strane poskytovateľov, dochádzalo podľa respondentov, k zmenám a korekciám

v usmerneniach, či dokonca k formulácii nových požiadaviek, aj spätne, v čase auditu. Tie nastávali aj na úrovni Európskej komisie, ktorá dointerpretováva svoje vlastné zadania a považuje svoje interpretácie za spätne záväzné. Podľa názoru zástupcov VS, môžu byť zmeny stratégie implementácie jednotlivých projektov, ovplyvnené korupciou, netransparentnosťou a politickými cyklami.

4. Samostatný okruh problémov pri čerpaní štrukturálnych fondov sa týkal **nečestného konania žiadateľov a prijímateľov**, vrátane MNO. V prieskume boli najčastejšie spomínané poskytovanie nepravdivých údajov v žiadostiach, snaha obísť pravidlá, falošné vykazovanie, úmyselné predkladanie neoprávnených výdavkov „vynaliezavosť“ v zdôvodňovaní, nadhodnocovanie nákladov („overpricing“) s cieľom presunúť prostriedky projektu tretiemu subjektu - dodávateľovi služby alebo duplicitné vykazovanie personálnych nákladov. Reakciou na nečestné a podvodné konanie bolo sprísnenie kontroly a zavedenie opatrení, ktoré sú dnes označované ako byrokratické. Všetky MNO tak doplácajú na pochybenie určitých jednotlivcov či MNO. Získavajú u poskytovateľov obraz problematických prijímateľov, čo komplikuje ich vzájomnú spoluprácu – najmä pre tie organizácie, ktoré sa o takúto reputáciu nezaslúžili.
5. Zástupcovia VS na workshopoch pomenovali ako ďalší z problematických okruhov **vstupnú finančnú náročnosť** a pre MNO neúnosnú mieru počiatočných výdavkov v projekte, ktoré nemajú z čoho financovať. Taktiež poskytovatelia zdrojov v radiaciach funkciách, vyjadrili pochopenie, že neziskové organizácie nemusia mať rovnakú mieru finančnej stability ako iné typy prijímateľov štrukturálnych fondov. Zároveň však pomenovali riziko špecifické pre MNO, ktoré nemajú majetok. V prípade zániku organizácie, pri ktorej sa právna zodpovednosť neprenáša na inú fyzickú či právnickú osobu, sa prostriedky zverené tejto organizácii stanú nedobytnými a teda ich vymožitelnosť je podstatne horšia ako v prípade miest a obcí, či iných subjektov. Zjednodušene povedané, v prípade akéhokoľvek zlyhania projektu alebo neoprávnenosti výdavkov, je vrátenie financií prakticky nevyhľaditeľné.
6. Poslednou prierezovou témou je **komunikácia**, pod ktorú je možné zahrnúť niekoľko menších problematických oblastí. Z pohľadu VS dochádza k nedostatočnej alebo oneskorenej komunikácii požiadaviek alebo problémov zo strany MNO. K sťaženiu komunikácie môže podľa zástupcov VS prispievať a vysoká fluktuácia pracovníkov, či už na strane poskytovateľa zdrojov alebo v samotnej MNO. Pod problematiku komunikácie je možné subsumovať aj negatívne prezentovanie EŠIF a projektov z nich financovaných v médiách, čo má za následok odradenie skúsených, kvalitných pracovníkov ale aj samotné MNO.

## 8. Analýza potrieb poskytovateľov zdrojov: MNO v úlohe sprostredkovateľa verejných zdrojov

Nadácia SOCIA uvádza vo svojom pracovnom podklade, že „Rozhovory s vysokými úradníkmi štátnej správy ukázali, že väčšina z nich nevidí dôvod, aby sa so svojou prácou s kýmkoľvek delili. Nechcú vidieť, že neziskový sektor nie je len charita, že v súčasnosti v ňom pracuje niekoľko desiatok vysoko odborných tímov, ktorých vedomosti a skúsenosti môžu prispieť k zlepšeniu administrácie EŠIF. Na rozdiel od relatívne vysokej fluktuácie štátnych úradníkov, tieto tímy sú dlhodobo stabilné a súčasne dostatočne pružné na to, aby sa v prípade potreby doplnili či rozšírili o externých spolupracovníkov...  
**Ponuka MNO na administráciu časti fondov je vysoko racionálna** aj z hľadiska úspory pracovných síl, pretože odbreňuje administratívny aparát od časovo náročného riadenia veľkého množstva malých grantov a dovoľuje venovať viac pozornosti tým väčším. Tie zase majú zvýšený dopad na hodnotenie výkonnosti, na kontrolu správneho postupov verejného obstarávania i na celkové čerpanie fondov“ (Woleková H.- Petijová M. 2014, str. 11).

### 8.1 MNO ako možný sprostredkovateľ verejných zdrojov – globálne granty

Expertky nadácie SOCIA považujú za „**jeden z možných nástrojov implementácie** projektov financovaných zo zdrojov EŠIF, vyčlenenie určitej výšky finančných prostriedkov na konkrétnu oblasť aktivít v podobe **globálneho grantu** a poverenie vybraného sprostredkovateľa riadením tohto globálneho grantu“ (Woleková H. - Petijová M. 2014, str. 4).

Zatiaľ čo v prebiehajúcom období sa globálne granty nevyužívali pre čerpanie prostriedkov, pre obdobie 2014 – 2020 „je na najvyšších úradoch mechanizmus hodnotený ako dobrý nástroj, vo veľkej miere ho ale nemienajú využiť“ (Gušťačík P. - Marošiová L. - Woleková H. 2014, str.39) a reálne si zapísali tento nástroj implementácie tri operačné programy. Medzi argumentmi, prečo využiť globálne granty sa uvádzajú napríklad „otvorenosť voči všetkým, flexibilita a menšia administratívna náročnosť, možnosť pracovať s paušálnymi výdavkami, posilnenie princípu partnerstva, lepšia znalosť miestnych podmienok a potrieb lokálnymi MNO, priama komunikácia MNO s občanom“ (Woleková H.- Petijová M. 2014, str. 5)

Z rozhovorov s riadiacimi pracovníkmi, priniesli autorky podkladu nadácie SOCIA argumenty „za“ aj „proti“ neziskovým organizáciám ako sprostredkovateľom globálnych grantov, ktoré sú zostavené nasledovne:

„Argumenty „za“ pochádzajú od respondentov, ktorí plánujú využitie takéhoto out- sourcingu v priebehu budúcich rokov. Viacerí však upozorňujú na to, že výberom MNO za správcu sa časť operačného programu deleguje mimo verejnú správu, čo vyvoláva rad nezodpovedaných otázok“ (Woleková H.- Petijová M. 2014, str. 6).

### Obrázok 1: Argumenty „za“ MNO ako správcov globálnych grantov

#### ARGUMENTY „ZA“

MNO majú autentickú znalosť a skúsenosť z prostredia, priamy kontakt s cieľovými skupinami, na rozdiel od štátnej / špecializovanej správy, napr. v oblasti sociálnej starostlivosti, rozvojovej pomoci.

Decentralizácia rozhodovacích procesov - rozhodovanie by bolo bližšie k cieľovým skupinám. To sa považuje za veľmi dobré a žiaduce.

Dobry spôsob ako podporiť malé projekty a väčší počet žiadateľov.

Zjednodušuje to záťaž v RO / SORO:

- Odbornú: MNO vďaka poznaniu svojej oblasti vie posúdiť prijímateľov kvalitnejšie ako len na základe predložených formálnych dokumentov, vie identifikovať „aktérov zmeny“, pridať hodnotu nositeľov jednotlivých projektov a lepšie zhodnotiť skutočný dopad projektu, „je si istejšia v role informovaného donora, ktorý vie, čo robí“;
- Administratívnu; ktorá sa spája s veľkým počtom malých subjektov.

Nadácia Ekopolis, Nadácia Pontis, Človek v ohrození, erKo-HKSD, Magna Deti v núdzi by mohli byť správcami globálnych grantov a/alebo „*nejaká MNO by sa určite našla*“.

Zdroj: Woleková H.- Petijová M. 2014, str. 6

„Respondenti formulovali veľa závažných argumentov „proti“. Oslovení účastníci nepovažujú MNO za najvhodnejších kandidátov do sprostredkovateľskej roly, pretože sú málo transparentné, nemajú dostatok kvalifikovaných špecialistov (najmä kontrola správnosti procesu verejného obstarávania) a nie sú pripravené znášať straty z možných pochybení“ (Woleková H.- Petijová M. 2014, str. 6).

## Obrázok 2: Argumenty „proti“ MNO ako správcov globálnych grantov

### ARGUMENTY „PROTI“

Štátna správa má dostatočné administratívne kapacity spravovať štrukturálne a iné fondy EÚ. MNO chýbajú atribúty, ktorými by garantovali správne hospodárenie a zodpovednosť za verejné zdroje. Nemajú dostatočnú finančnú stabilitu a schopnosť ručiť za zdroje.

MNO nemôžu účinne spravovať GG, pretože:

- celkovo nemajú skúsenosti s administráciou a prerozdeľovaním verejných financií z EÚ fondov;
- tak, ako všetci príjemcovia narazia na problém spojený s „verejným obstarávaním“; tento problém nezvládajú ani iní príjemcovia („silnejšie subjekty“);
- navyše MNO nemajú tímy odborníkov na verejné obstarávanie.

MNO sa (v dostatočnej miere a kvalite) neuchádzajú o nenávratné finančné príspevky ani tam, kde na to v programovom období 2007-2013 bol vytvorený priestor (napr. pri integrovanom vzdelávaní rómskych detí zo sociálne znevýhodneného prostredia).

MNO zlyhávajú ako prijímatelia - preto je ťažké si predstaviť, že ako sprostredkovatelia verejných zdrojov by nezlyhali, i keď je to možné.

Globálne granty pracujú s fikciou paušálnych výdavkov, ktoré doteraz neboli pri čerpaní štrukturálnych a iných fondov EÚ v SR zavedené. Napríklad pri ESF je prijateľná predstava paušálnych výdavkov, inde nie je.

Alokované financie na globálne granty sú nízke, čo pre riadiace orgány znamená nízke čerpanie.

Proces administrácie globálnych grantov pre RO / SORO je zložitý, vyžaduje si nové postupy monitorovania, kontroly apod.

Globálne granty neupravuje zákon, bude potrebná legislatívna úprava („je to veľké náročné podujatie“) pre správu štátnych dotačných schém v podobe grantov.

Globálne granty nič nezmenia na problémoch Slovenska s nízkym, málo transparentným čerpaním, ktoré sú „kultúrnou záležitosťou“ Slovenska (ľudský faktor, korupcia, beztrestné okrádanie štátu).

Zdroj: Woleková H.- Petijová M. 2014, str. 6

Kvalitatívny výskum medzi riadiacimi pracovníkmi potvrdzuje, že „**Globálne granty patria k téme, o ktorej sa na najvyšších úradoch pravdepodobne veľa diskutuje...**na Slovensku o ňom všetci počuli ale jeho základný výklad bol rôzny“ (Gušťačík P. - Marošiová L. - Woleková H. 2014, str. 38).

Pri otázke globálnych grantov neobstojí ani argument dlhoročných skúseností MNO so spravovaním tzv. švajčiarskeho a nórskeho finančného mechanizmu, pretože „tieto skúsenosti sú vnímané ako prínosné, nie však ekvivalentné spravovaniu štrukturálnych fondov.“ (Gušťačík P.- Marošiová L.- Woleková H. 2014, str. 41) Paradoxne, pri zisťovaní skúseností so sprostredkovateľskou rolou



slovenských grantových nadácií medzi zástupcami MNO v polohe prijímateľa verejných zdrojov „vo všetkých piatich fokusových skupinách viacerí účastníci opakovane artikulovali veľmi dobrú skúsenosť pri prerozdeľovaní prostriedkov napr. z švajčiarskeho alebo nórskeho mechanizmu.“ (Smieška B. 2015, str. 7) V správe zo série piatich focus groups sú uvedené nasledovné príklady „Sprostredkovanie financií prostredníctvom nadácií je jednoduchšie ako cez ministerstvá – cez štát vás odkážu na príručku, cez nadáciu vám poradia – nikdy vám cez štát nepovedia čo presne nebolo v poriadku, keď vám neprejde projekt. Hlavný rozdiel je, že cez nadácie je to zrozumiteľné a cez štát nie. Nadácie majú skúsenosť s projektmi, v štátnych inštitúciách je veľká časť ľudí ochotná, ale chýba im praktická projektová skúsenosť, nerozumejú otázkam – výhoda je praktická skúsenosť donorov, sprostredkovateľská rola nadácie je v tomto smere veľmi užitočná (Smieška B. 2015, str. 7).

Riadiaci pracovníci sa zhodli so zástupcami poskytovateľov verejných zdrojov, že absentuje legislatívna úprava a usmernenia zo strany Ministerstva financií SR, teda pre globálne granty nebol jasne definovaný metodický a funkčný rámec. „Kým vyšší úradníci kládli rečnicke otázky a konštatovali, že nepoznajú odpovede, nižší úradníci vo výkonných funkciách prejavili bez väčších okolností nespokojnosť a celkovou neinformovanosťou“ (Gušťačík P. - Marošiová L. - Woleková H. 2014, str. 42).

Na záver teda zhrnieme, že „MNO dostanú príležitosť financovať svoju činnosť zo štrukturálnych a iných fondov EÚ ale globálne granty by boli „čerešničkou na torte“. Tento nástroj je nadstavbou spolupráce štátu a MNO, založený na spolurozhodovaní o smerovaní EÚ pomoci, ktorú vo väčšine operačných programov nepotrebujú, pričom nie je podľa predstaviteľov štátu v súčasnej praxi realizovateľný. Prínosy globálnych grantov v diskurze nevyvažujú riziká ich uplatnenia. Ako argument proti sa uvádza nedostatok skúseností s mechanizmom na Slovensku a neistota, ako bude o niekoľko rokov vyhodnotení audítormi EK. V rozhodovaní o globálnych grantoch bude prevládať opatrnosť, snaha nepoužiť ich vôbec. Istá tendencia je vyskúšať granty v pilotnej podobe, v menšom rozsahu a s viacnásobným poistením voči možným pochybeniam či zlyhaniam. V teoretickej rovine si predstavitelia RO/SORO vedia predstaviť, že sprostredkovateľom globálnych grantov by mohla byť štátna/ verejná alebo mimovládna organizácia. V praktickej rovine takmer vylučujú, že by to mala byť MNO“ (Gušťačík P. - Marošiová L. - Woleková H. 2014, str. 48).

Napriek počiatočným optimistickým vyjadreniam na adresu MNO a vzájomnej dôvere konštatujeme, že „pretrváva neznalosť MNO a celková nedôvera k ich činnosti, odborným a organizačným kapacitám. V právnej rovine štát nechce byť garantom iných ako vlastných administrátorských výkonov pri spravovaní verejných zdrojov“ (Gušťačík P.- Marošiová L.- Woleková H. 2014, str. 48).

## 8.2 Grantové nadácie a nadácie v úlohe sprostredkovateľa verejných zdrojov

**Grantové nadácie sú špecifickou formou MNO**, ktorých „špecifikum je dané charakterom ich základnej činnosti, ktorým je poskytovanie finančných zdrojov pre plnenie všeobecne prospešných cieľov tretím osobám. Sú teda akýmisi bankami či pokladnicami tretieho sektora. Poskytovanie grantov ako špecifická nadačná činnosť odlišuje skupinu grantových nadácií od ostatných nadácií, ktoré granty neposkytujú. Register nadácií MV SR neobsahuje údaj o tom, či nadácia poskytuje



finančné prostriedky tretím osobám alebo neposkytuje. Nie je možné rýchlo a jednoducho zistiť potenciálnych uchádzačov o rolu sprostredkovateľa verejných zdrojov“ (Svák et al. 2014, str. 41). Nedostatok informácií z Registra nadácií MVS však možno nahradiť neformálnymi zoznamami, ktoré poskytujú aspoň východiskové dáta (napr. Centrum pre filantropiu spracovalo Zoznam TOP najväčším grantových nadácií za rok 2012).

„Väčšina grantových nadácií na Slovensku neposkytuje granty z vlastných zdrojov, ale pracuje ako sprostredkovateľ súkromných, výnimočne aj verejných peňazí pre tretiu osobu. Grantové nadácie v ostatných rokoch zdokonaľovali svoje postupy, prijímali pravidlá zabraňujúce konfliktu záujmov, zvyšovali svoju dôveryhodnosť, transparentnosť a efektívnosť. Prinútila ich k tomu potreba získavať zdroje na grantovú činnosť, ktorá sa od nich očakáva. A k tomu treba dôveryhodnosť, ktorá sa nadobúda transparentným výkonným konaním. Napriek tomu, že väčšina grantových nadácií nerozdeľuje verejné zdroje, viaceré z nich disponujú bohatými poznatkami a zručnosťami v programovaní, vo vyhlasovaní výziev, hodnotení projektov, zúčtovaní záloh, monitorovaní a hodnotení výsledkov“ (Svák et al. 2014, str. 41).

Jednou z aktivít, ktorú realizovali partneri projektu 1.SNSC počas prípravy legislatívnej analýzy, bol **krátky dotazníkový prieskum**, v ktorom chceli prvotným mapovaním zachytiť vnútornú štruktúru nadačného prostredia. „Pripravili sme jednoduchý dotazník, ktorý sme e-mailom poslali 80 nadáciám. Vyplnených sa nám vrátilo 20, takmer všetci respondenti patria do kategórie grantových nadácií. Z negrantujúcich nadácií sa do prieskumu zapojila iba jedna... Osobitne sme komunikovali s tromi strešnými organizáciami: Fórom donorov, Asociáciou komunitných nadácií a Asociáciou firemných nadácií. Ich členov sme do prieskumu zapojili prostredníctvom nich“ (Svák et al. 2014, str. 41).

Zaujímavým výsledkom je spracovanie odpovedí na otázku, či **majú grantové nadácie záujem uchádzať sa v budúcnosti o rolu sprostredkovateľa verejných zdrojov**, z ktorého vyplynulo, že 8 nadácií má záujem, 9 subjektov si chce túto úlohu ešte premyslieť a 3 sa vyslovili, že nemajú záujem vôbec. „Odpovede na túto otázku vystihujú náš predpoklad, že nadácie budú veľmi zvažovať výkon správcovskej/ či sprostredkovateľskej roly vo vzťahu k verejným zdrojom, pretože súčasne platné pravidlá sú veľmi náročné na administratívu a evidenciu“ (Svák et al. 2014, str. 44).

Pri zisťovaní záujmu nadácií, ktoré majú bohaté skúsenosti s prípravou a administrovaním grantových programov, uviedli autorky pracovného podkladu nasledovné **„Zástupkyňa firemných nadácií** prezentovala hlavný cieľ a zmysel ich asociácie vo zvyšovaní transparentnosti ich činnosti vo vzťahu k verejnosti. **Nemajú záujem** administrovať verejné peniaze z EŠIF. Druhú skupinu tvoria **komunitné nadácie** z celého Slovenska. Majú skúsenosti s administrovaním malých grantových programov na aktiváciu jednotlivcov, neformálnych skupín ako aj mimovládnych organizácií. S implementáciou vlastných projektov väčšieho rozmeru majú len ojedinelé skúsenosti. Sami konštatovali, že **nemajú dostatočné personálne ani finančné kapacity**, aby zvládli náročné administratívne procesy pri implementácii väčších projektov podporených z EŠIF. Väčšiu **guráž preukázala jediná regionálna nadácia, a to Karpatská nadácia** v Košiciach. Plne si uvedomuje, že administrovať verejné zdroje znamená priniesť do regiónu nové peniaze na potrebné rozvojové projekty. Z hľadiska administratívneho riadenia nemá problémy doplniť svoj personálny tím ďalšími potrebnými

špecialistami. Podobným spôsobom ako Karpatská nadácia reagovala aj **skupina nezávislých nadácií združených vo Fóre donorov**. Ako prvotnú motiváciu prezentovali záujem dlhodobo podporovať organizácie a neformálne skupiny v oblasti svojho pôsobenia, aby hľadali nové riešenia, aktualizovali osvedčené postupy, presadzovali nové témy do spoločenského života, aktivizovali ľudí v prospech verejného záujmu. Netajili sa tým, že administrovanie zdrojov znamená aj prácu, stabilitu personálu a organizácie“ (Woleková H. - Petijová M. 2014, str. 12).

## 9. Analýza potrieb prijímateľov zdrojov: mimovládne neziskové organizácie ako prijímateľ verejných zdrojov

Ako sme naznačili v predchádzajúcich kapitolách, MNO môžu vystupovať ako prijímateľ niekoľkých druhov zdrojov. Z pohľadu spôsobu ich nadobudnutia sú to zdroje interné alebo získané prostredníctvom fundraisingu, môžu mať finančnú alebo nefinančnú podobu, domáci prípadne zahraničný pôvod a darujúcim subjektom je jednotlivec, podnikateľský subjekt prípadne štát. Z pohľadu správneho nastavenia modelu otvoreného informačného systému, sme pracovali s tými MNO, ktoré sú prijímateľmi verejných zdrojov – eurofondov, dotácií, asignácie podielu zaplatenej dane.

„Pre analýzu potrieb jednej z dvoch hlavných cieľových skupín – MNO - bola zvolená metóda focus groups, ktorá je štandardnou kvalitatívnou metódou sociologického výskumu. Pracuje sa na nej pomocou kladenia otázok ich účastníkom i prostredníctvom navodzovania modelových situácií s kolektívom ľudí, pričom rozhovory/ výpovede sú precízne zaznamenávané. Ide teda o hĺbkový rozhovor so skupinou ľudí“ (Smieška B. 2015, str. 4).

Informácie bolo potrebné získať od rôznorodých respondentov, preto sa miestami realizácie fokusových skupín stali postupne 4 mestá v rozdielnych regiónoch Slovenska. Zodpovednosť za prípravu a realizáciu malo PDCS o. z., ktoré konzultovalo prípravu scenára s Centrom pre filantropiu. „Pôvodne bol návrh pripravený s väčším počtom otázok, ale už počas prvej fokusovej skupiny v Banskej Bystrici sa ukázalo, že je potrebné ho modifikovať (redukovať).“ (Smieška B. 2015, str. 6)  
Ako vníma verejná správa ako poskytovateľ verejných zdrojov MNO?

### 9.1 Ako vnímajú MNO ako prijímatelia zdrojov verejnú správu?

Naprieč všetkým piatimi FS bol predovšetkým opakovane artikulovaný **problém absencie dôvery** zo strany verejnej správy voči MNO, na druhej strane, samotná verejná správa, je vnímaná ako stabilný partner a „pokiaľ sa rozhodne niečo podporiť, je to dlhodobé“ (Smieška B. 2015, prepis).

Pre účastníkov FS bolo dôležité, že **štát rešpektuje identitu rôznych organizácií**, keďže sú značne rôznorodé a „keď sa zmení vláda, tak sa nemusíme báť, že prekopú systém zhora dole“ (Smieška B. 2015, prepis).

Keď sa diskusia počas FS rozprúdila, účastníci formulovali **jednotlivé pozitívne skúsenosti** reprezentujúce súčasnú prax v spolupráci s VS, napríklad „zálohové platby sú skvelé“, „pozitívne hodnotím asignáciu“, „do programu zaviedli reálné náklady – obrovské pozitívum“, práči sa mi, že je snaha pomôcť zo strany štátu – je to niekedy nedokončené, ale je to pozitívne“, považujeme za prínosné, že VÚC zaviedli dvojročné kontrakty v oblasti služieb“, „je dobré, že repertoár finančných mechanizmov sa rozširuje“ (Smieška B. 2015, prepis) a mnohé ďalšie.

Správa z fokusových skupín uvádza, že „je potrebné rozlišovať medzi príkladmi, ktoré boli systémového charakteru a tými, ktoré reprezentovali pozitívnu skúsenosť skôr sa zo systému

vymykajúcu (napr. ľudský faktor, dôvera medzi konkrétnymi aktérmi z rôznych sektorov na miestnej alebo regionálnej úrovni)“ (Smieška B. 2015, str.7).

Na druhej strane, v prípade čerpania verejných zdrojov, ktoré zastrešuje štát (napr. dotačné schémy ministerstiev), sa vyskytli **obavy z prílišného formalizmu** a bazírovaní na pravidlách vo forme rôznych príručiek. V očiach účastníkov FS sú pracovníci štátnej správy síce ochotní ale chýba im praktická projektová skúsenosť a nerozumejú otázkam s tým súvisiacimi.

Dobrá skúsenosť majú zástupcovia MNO aj s uchádzaním sa (čerpaním) zdrojov priamo z Európskej únie pretože „existuje dobrá prax pri projektoch na európskej úrovni – dôvera voči konečným prijímateľom, relatívne malé obmedzenia čo sa týka narábania s financiami a to, že ako dôkaz dobrého hospodárenia stačí audit“ (Smieška B. 2015, prepis).

## 9.2 Problematické oblasti čerpania verejných zdrojov z pohľadu MNO ako prijímateľov

V otázke problematických oblastí čerpania verejných zdrojov organizáciami, nastala v niekoľkých prípadoch vzácna **jednotnosť medzi názormi z pohľadu VS**, uvedených v predchádzajúcej kapitole **a názormi zástupcov MNO** prezentovaných na FS.

Zhoda v problematických témach nastala v nasledovných oblastiach:

1. predstavitelia MNO vnímajú ako prekážku číslo jedna, veľkú **administratívnu záťaž** ležiacu na pleciah prijímateľov verejných zdrojov, ktorá pracovníkom organizácie odoberá energiu ešte pred implementáciou projektu,
2. MNO majú podľa účastníkov FS **problémy s verejným obstarávaním**, pretože nemajú dostatočnú finančnú ani personálnu kapacitu,
3. organizácie taktiež reflektovali **problém meniacich sa pravidiel** počas implementácie projektu s retroaktívnou platnosťou, čo môže spôsobovať nedostatky pri obsahových alebo finančných správach,
4. účastníci FS označili za ďalšiu prekážku pri čerpaní verejných zdrojov **oblasť financií**, pretože MNO nedisponujú dostatočnými peňažnými objemami pred implementáciou projektu, čo je často krát vyžadované zo strany VS na preukazovanie spolufinancovania.

Na základe FS je možné identifikovať **špecifické problémy**, ktoré sformulovali zástupcovia MNO a nevyskytli sa v prípade rozhovorov s predstaviteľmi verejnej správy.

Z hľadiska komparácie medzi jednotlivými skupinami, v Bratislave bol širšie formulovaný problém nedostatku kapacít orgánov VS vo vzťahu k efektívnej kontrole a monitoringu kvality. To sa prejavuje najmä v byrokracii a „administrovaní“ peňazí namiesto sledovania kvalitatívnych ukazovateľov. Obrovské mínus predstavuje neprofesionalita kontrolórov, čo pripisujú MNO vysokej fluktuácii na týchto pozíciách, takže sa zamestnanci často menia a nerozumejú projektom. Na FS bol častejšie ako v prípadoch rozhovorov s VS spomínaný pojem „transparentnosť“. Účastníci by privítali, keby

ministerstvá a ich dotačné systémy zverejňovali informácie o kritériách podpory prípadne o žiadosti rozhodovali odborníci a nie úradníci ako v súčasnosti. Za významný faktor je považovaná aj nezávislosť hodnotiteľov, ktorí by mali byť v záujme zvýšenia transparentnosti neanonymní.

Z množstva vyjadrení toho, čo považovali zástupcovia MNO na fokusových skupinách za neprínosné pri súčasnom nastavení je možné vybrať napríklad „verejná správa by mala mať fungujúce registre“, „vadí mi nedodržiavanie termínov, nevyvážený zmluvný vzťah“, „meniace sa pravidlá začínú platiť retroaktívne – je to zvrhlý postup“, „v grantových výzvach nie sú zohľadnené prevádzkové a režijné náklady“, „vadí mi, že nás stále niekto kontroluje“, je zle nastavené, že organizácia alebo človek si musí brať úver, kým dostane peniaze na projekt – čakacie doby sú veľmi dlhé“ (Smieška B. 2015, prepis).

## 10. Analýza očakávaní: ako môže otvorený informačný systém zlepšiť spoluprácu poskytovateľov a prijímateľov zdrojov

Na základe uvedených informácií v predchádzajúcich kapitolách, je možné sformulovať niekoľko nasledovných **odporúčaní**, ktoré by mohli pozitívne ovplyvniť spoluprácu verejnej správy a mimovládnych neziskových organizácií.

1. Zo skúmania potrieb verejnej správy ako aj samotných MNO jednoznačne vyplýva **potreba zlepšenia komunikácie**, pričom obidve skupiny formulovali potrebu znižovať priestor pre „papierovú“ komunikáciu maximálnou elektronizáciou a prepojením informácií v už existujúcich registroch, databázach a zoznamoch.
2. V prípade **zmenšenia administratívnej práce** pri žiadaní o verejné zdroje je potrebné uvažovať o elektronizácii údajov vo forme lepšej prepojiteľnosti informačných systémov štátu. Taktiež vhodným odporúčaním sa javí zavedenie resp. rozšírenie používania dvojkolového procesu žiadania o zdroje, pričom až po schválení podpory pre MNO vznikne povinnosť dodávania požadovaných dokladov a potvrdení.
3. Zníženie administratívnej záťaže už pri samotnej implementácii projektu je možné dosiahnuť **zjednodušením vykazovania výdavkov**, ktoré je dávané do popredia aj Európskou komisiou v programovacom období 2014 – 2020. Ide najmä o tri finančné nástroje, ktorými sú paušálne sadzby, paušálne výdavky a jednotkové náklady. V súčasnosti sú stále predmetom diskusie, keďže niektoré z týchto nástrojov, spôsobujú viaceré neistoty v aplikačnej praxi (napr. nemožnosť uplatnenia paušálov na výdavky, ktoré sú predmetom verejného obstarávania). Ďalšou iniciatívou zo strany VS, je snaha zaviesť do života systém priebežného hodnotenia dopadov na všetky cieľové skupiny. Ide o snahu zisťovať a vyhodnocovať, aký dopad má legislatíva na prijímateľov verejných zdrojov (napr. EŠIF) a následne žiadať o legislatívne zmeny s cieľom tento dopad znížiť. Zástupcovia MNO odporúčajú, zvážiť požiadavku na administrovanie menších a väčších grantov podľa objemu financií.
4. Otázka administrovania je z nášho pohľadu spätá so **zabezpečením kvalitného finančného a projektového riadenia u prijímateľov**. V tejto oblasti bolo najmä zo strany riadiacich pracovníkov VS, sformulovaná potreba posilnenia a skvalitnenia ľudských zdrojov, čo je možné najmä formou školení alebo technickej podpory. Aj na základe zistení EK je lepšou cestou budovanie vlastných riadiacich kapacít ako spoliehanie sa na externé firmy pri písaní a riadení projektu.
5. V súvislosti s verejným obstarávaním je vhodné odporúčanie zo strany VS, pomôcť **vybudovať prijímateľom kapacitu na správny výkon verejného obstarávania** alebo umožniť výkon tejto činnosti len obmedzenému počtu vopred schválených a dobre zaškolených odborníkov. Pomôcť by mohli aj vzory verejných obstarávaní. Na zváženie je aj zvýšenie finančného limitu od ktorého sa vyžaduje namiesto prieskumu trhu, spolu s možnosťou zahrnutia nákladov na obstarávanie do rozpočtov projektov.

6. Zástupcovia VS navrhujú **vytváranie partnerstiev medzi MNO navzájom prípadne s podnikateľským či akademickým sektorom**, ktoré by mohlo prispieť k lepšej finančnej stabilite a vyššiemu dôrazu na viacdrojové financovanie aktivít. Zástupcovia MNO odporúčajú používanie tzv. zálohových platieb zo strany poskytovateľov zdrojov, ktoré sú pre bežného prijímateľa pružnejšie a skracujú dobu finančnej neistoty organizácie.

### 10.1 Očakávaná verejnej správy ako poskytovateľa zdrojov

Poskytovatelia verejných zdrojov v súčasnosti využívajú viaceré informačné systémy na čerpanie či overovanie údajov o subjektoch uchádzajúcich sa o štrukturálne fondy alebo implementujúcich projekty financované z fondov EÚ. Niektoré z týchto systémov sú špecifické v rozsahu aj druhu informácií pre daný operačný program či ministerstvo. MNO sú typ subjektu, o ktorom je ťažšie získať overené aktuálne dáta v reálnom čase bez nutnosti tieto údaje žiadať od samotnej MNO. Keďže rôzne právne formy MNO majú rôznych registrátorov, sú vedené v rôznych registroch, a majú rozličnú mieru povinnosti udržiavať registračné údaje o sebe aktuálne, nie sú vnímané ako ideálne čitateľný a transparentný partner či prijímateľ verejných zdrojov. O iných typoch subjektov čerpajúcich štrukturálne fondy majú poskytovatelia zvyčajne možnosť získať viac informácií – či už v Obchodnom registri, na Úrade pre verejné obstarávanie, či v existujúcich registroch právnických osôb.

Od nového informačného systému pre MNO poskytovatelia očakávajú, že im pomôže **získať informácie o MNO a posúdiť tak kvalitu ich práce, kapacity a dôveryhodnosť**. Podľa vzoru susedných krajín si poskytovatelia verejných zdrojov sľubujú, že prepojenie informačných systémov umožní **zjednodušiť predkladanie dokladov** zo strany žiadateľov a ich overovanie. Zjednodušenie by mohlo nielen odbremeniť žiadateľov/prijímateľov, ale by mohlo uľahčiť prácu aj na strane štátnej správy. Ako prevencia by mohlo pôsobiť aj systémové automatizované vylúčenie subjektov, ktoré nespĺňajú základné náležitosti a nemajú byť preto adresátmi zdrojov EŠIF. Pri dobre nastavenom informačnom systéme bol respondentmi spomenutý aj dôležitý prevenčný faktor. Automatizácia informácií o žiadateľoch by mohla minimalizovať subjektívny prvok v hodnotení, čo vyžaduje aj Európska komisia.

Ako pri iných iniciatívach na tvorbu nového informačného systému, aj v tomto prípade bude potrebné definovať požiadavky, systém legislatívne ukotviť, navrhnuť technické riešenie, implementovať ho, uviesť do prevádzky, priebežne vyhodnocovať jeho činnosť a aktualizovať. Ako možné riziko automatizovaného systému boli pomenované problémy s aktualizáciou a harmonizáciou údajov. Urýchlenie či zautomatizovanie formálnej kontroly vyšší predstavitelia VS ocenili, avšak sa vyjadrili, že v hodnotení tých MNO, ktoré už formálne kritériá splnili, sa nemá postupovať automatizovane. Odstránenie subjektívneho prvku v hodnotení bolo niektorými vnímané ako rizikové. Prílišná automatizácia vo vyhodnocovaní môže spôsobiť, že budú vylúčené MNO, ktoré by vylúčené byť nemali (napr. kvôli nedoplatku v Sociálnej poisťovni vo výške pár centov).

Zástupcovia poskytovateľov verejných zdrojov na workshopoch viacnásobne formulovali celkový nedostatok informácií o MNO a jednohlasne vyjadrili **potrebu vytvorenia jednotného registra MNO**,



ktorý by bol pravidelne aktualizovaný ako zdroj overených informácií. Dôležitou otázkou podľa účastníkov zostáva, do akej miery je vhodné a nutné zbierať a zverejňovať informácie o žiadateľoch, resp. o MNO.

## 10.2 Očakávaná mimovládnych neziskových organizácií ako prijímateľov zdrojov

Po prezentácii návrhu OIS, ktorá odznela na fokusových skupinách so zástupcami MNO, boli očakávaná jednotlivých skupín v oveľa väčšej miere heterogénne a tiež bolo možné identifikovať rozdiely medzi odpoveďami aktérov v regiónoch a v Bratislave. Zástupcovia organizácií, ktoré poskytujú sociálne služby vyjadrili predovšetkým obavy z rizika duplicitného zaradovania sa do systému, keďže už dnes sú nútení akreditovať sa v rámci uchádzania sa o dotácie. Ďalšia skupina komentárov prichádzala od predstaviteľov menších organizácií, ktoré nechcú byť súčasťou náročných registračných procedúr. Celkovo však bola **myšlienka OIS prijatá neutrálne až pozitívne**, pričom za kľúčové je možné označiť slová transparentnosť, objektívnosť a spracovateľnosť údajov.

Dôležitú sadu komentárov vyprodukovali viacerí bratislavskí účastníci, ktorí očakávali ambicióznejší prístup, ktorý by sa viac zamerával na porovnávanie kvality jednotlivých organizácií, pričom navrhovaný model sa im na tento účel nepozdával ako postačujúci a to napriek tomu, že ideu urobiť v systéme poriadok, oceňujú.

Preto je na tomto mieste potrebné spomenúť klasifikáciu, ktorá vyplynula zo skúmania zahraničných systémov (Strečanský B.- Deščíková R.- Lacko M. 2014) a významne môže ovplyvniť aj návrh architektúry OIS v podmienkach SR.

Ide o mieru resp. hĺbku hodnotenia údajov, zhromaždených v konkrétnom systéme. Skúmané systémy v zahraničí je možné rozdeliť do štyroch skupín podľa toho, s akými dátami pracujú, ako ich spracúvajú a aký je ich výstup:

**I. úroveň** (informatívna): je on-line webová databáza zameraná na sústredenie otvorených dát z dostupných registrov na jednom mieste. Predpokladá možnosť jej prepojenia s relevantnými dátovými zdrojmi, sťahovanie informácií z rôznych registrov, evidencií a zoznamov. Umožňuje zmysluplné vyhľadávanie informácií na základe použitia filtrov, pričom základná úroveň je určená pre verejnosť a registrovaným MNO je umožnené dopĺňovať údaje (tzv. self reporting).

**II. úroveň** (kvalifikačná): je systém, ktorý pracuje s dátami zo spoľahlivých (validovaných) zdrojov, registrov a databáz a primárnym účelom je poskytnúť užívateľom verejnej správy alebo donorom usporiadané informácie, ktoré oprávňujú na čerpanie verejných zdrojov.

**III. úroveň** (certifikačná): tento systém umožňuje algoritmickým vyhodnocovaním údajov porovnávať údaje jednotlivých MNO a vytvárať prehľady, indexy a reportovacie štandardy. Ide o kvantitatívne zhodnotenie zverejnených informácií, ktoré je možné pripraviť bez zapojenia tretej strany.



IV. úroveň (kvalitatívna): je najvyššia úroveň, založená na vstupe tretej strany do hodnotiaceho procesu, výsledkom ktorého je kvalitatívna analýza informácií. V praxi je táto úroveň spojená s akreditačnými alebo ratingovými agentúrami, ktoré v zmysle nastavených štandardov hĺbkovo posudzujú rôzne aspekty fungovania MNO. S procesom sú spojené personálne aj finančné náklady.

Zástupcovia MNO v Bratislave vyjadrili presvedčenie, že ak má systém oddeliť kvalitné organizácie od nekvalitných, **nemôže ísť iba o databázu údajov**, ktorá neumožní VS nahliadnúť do toho, či je organizácia transparentná. Celkovou ambíciou pri navrhovaní OIS by malo byť prekonanie už existujúcich nekvalitných databáz a poskytnutie možnosti MNO zverejňovať o sebe aj informácie, ktoré nie sú strojovo spracovateľné, napr. formou self reportingu (z ang. self – samo, report – oznamovanie, ohlásenie).

### 10.3 Čo by mal akreditačný systém resp. OIS obsahovať?

**Z pohľadu vyšších predstaviteľov verejnej správy** je potrebné aby informačný systém pre MNO umožňoval aj poskytovateľom so slabším prehľadom o neziskovom sektore zistiť, **čomu sa MNO tematicky venujú**, v akých oblastiach pôsobia, a v akej kapacite – či ako poskytovatelia verejnoprospešných služieb, think tank organizácie, watchdog organizácie, vzájomne prospešné spolky, či len ako servisné organizácie subkontrahujúce ďalších dodávateľom (tzv. pseudo MNO). Keďže MNO sú aj nositeľmi know-how a expertízy, jedným z ich aktív sú **odborné kapacity** – experti publikujúci, prednášajúci, verejne sa vyjadrujúci k témam ich záujmu. Niektorí vyšší úradníci oceňovali účasť takýchto expertov v pracovných skupinách či ich podnety v odborných debatách. OIS by mal podľa nich umožňovať ľahšie identifikovať a kontaktovať odborníkov z MNO. Z perspektívy poskytovateľov zdrojov je dôraz kladený na **históriu a kvalitu minulých výsledkov** u žiadateľov a prijímateľov. Zaujímá ich dosahovanie zmeny a skutočného dopadu formou úspešne zvládnutých projektov, ideálne takých, ktoré boli financované z verejných prostriedkov. Preto bola vo vzťahu k možnému novému registru MNO opakovane formulovaná požiadavka, aby v ňom bol uvedený **zoznam projektov** realizovaných konkrétnou MNO v minulosti – vrátane základných údajov ako čas realizácie, cieľová skupina, výsledky, hodnotenie úspešnosti. Niektorí poskytovatelia chcú vidieť aj to, akú pridanú hodnotu prináša MNO v porovnaní s inými subjektmi. Ako doplnkový, ale veľmi dôležitý ukazovateľ kvality organizácie bolo spomínané **členstvo v strešných, medzinárodných organizáciách**, keď členstvo samotné veľakrát prináša organizácii kredit.

Cieľom viacerých iniciatív v štátnej správe v súčasnosti, je prepájanie samostatných informačných systémov a registrov tak, aby boli údaje z nich prístupné cez jednotné používateľské rozhranie. V dlhodobom horizonte majú byť výhody takejto integrovanej elektronizácie dát dostupné nielen pracovníkom verejnej správy, ale všetkým občanom. V prieskume vysokí úradníci opakovane vyjadrili názor, že v súvislosti s čerpaním verejných zdrojov – **by nový otvorený systém MNO mohol a mal byť prepojený na existujúce informačné systémy**, prípadne byť priamo súčasťou iného systému (napríklad ITMS) a poskytovať pritom nie základné, ale doplnkové informácie.

Za začlenenie hovorí aj očakávanie, aby systém umožnil výber (filtrovanie) akreditovaných MNO napr. v konkrétnej „prioritnej osi“. Naopak, proti začleneniu systému o MNO do ITMS hovorí skutočnosť, že projekty / programy z iných ako EŠIF – o ktoré by sa MNO mohli uchádzať - nie sú súčasťou ITMS.

**Zástupcovia poskytovateľov verejných zdrojov** rozdeľujú potrebné informácie o žiadateľoch na **základné** (nutné alebo povinné informácie) a na **nadstavbové požiadavky** jednotlivých rezortov, ktoré sa môžu líšiť v závislosti od konkrétnej výzvy, resp. rezortu. Obe sú podľa nich oprávnené a vhodné. Účastníci workshopov sa zhodli na tom, že do kategórie všeobecných, patria základné informácie o MNO, administratívne kapacity (projektový a finančný manažment), údaje zo Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní, účtovné závierky, účtovná dokumentácia a charakter hospodárenia (aká časť rozpočtu je na prevádzku, aktivity a pod.), preukázanie finančnej stability. Na **zdokumentovanie predošlých skúseností MNO a odbornosti** by zástupcovia poskytovateľov privítali informácie o histórii MNO (napr. minimálne trojročná existencia), realizácii projektov v minulosti a vyhodnotenie ich (ne)úspešnosti, referencie alebo hodnotenie žiadateľov od predchádzajúcich poskytovateľov, špecifickosť a originalitu odborností a kompetencií MNO, preukázanie kvality ľudských zdrojov zapojených do realizácie aktivít.

K rozsahu informácií, ktoré by **zástupcovia MNO** očakávali v podobnom systéme, uvádzame dve odpovede účastníkov fokusových skupín. Pri tejto otázke sa predstavitelia MNO mali vžiť do situácie poskytovateľa zdrojov, ich úlohou teda bolo vyskúšať si „druhú stranu“.

1. Účastníčka z Košíc: „Aké informácie o MNO by som ako zástupkyňa VS chcela vedieť o MNO? Administratívne (registrácia, členovia riadiacich orgánov, manažment, daňové priznania, akreditácie, počet zamestnancov, spolupracovníkov). Reputáciu na miestnej, národnej a medzinárodnej úrovni (cez web a články v médiách, oslovením miestnej samosprávy). Kto sú hlavní sponzori a donori organizácie a zdroje financovania. Členenie financovania (verejné a súkromné) a výška v jednotlivých rokoch. Výsledky auditov kontrol a nezávislých evaluácií (zverejnenie na web stránke alebo v tlačenej výročnej správe). Členstvo v národných a medzinárodných sieťach, profesijných organizáciách a publikácie vydané organizáciou. Existencia národných stratégií alebo politik, založených na aktivitách vyskúšaných MNO alebo označenie výsledkov implementovaných projektov za príklad dobrej praxe. Implementovanie rôznych smerníc v MNO (napr. konflikt záujmov, etický kódex, rovnosť príležitostí a pod.)“ (Smieška B. 2015, prepis)

2. Účastník z Bratislavy: „Už dnes existujú na MV SR registre, kde si viem pozrieť zoznam neziskoviek. Neviem však, nakoľko sú dané zoznamy kompletne, aktualizované... A informácie v týchto registroch sú len veľmi ťažko použiteľné. Nástroj si predstavujem tak, že by išlo o podobný zoznam (ale vizuálne a funkčne priateľskejší) s viacerými doplňujúcimi údajmi. Keď si pozriem súčasný stav, je tam: názov organizácie, sídlo, registrový úrad, IČO, dátum vzniku, dátum zápisu, dátum zrušenia, dátum zániku, zakladatelia (právnické osoby), zakladatelia (fyzické osoby), štatutárny orgán, verejno-prospešný účel, likvidátori (v prípade zániku), aktuálna hodnota nadačného imania (v prípade nadácií, hodnota majetkového vkladu pri založení (v prípade nadácií)). Okrem toho si viem predstaviť rozmýšľať nad týmto: web-stránky, Facebook, výročné správy za celú históriu, Etický kódex, oblasti, ktorým sa

venujú (podľa zákona o dani z príjmov), región pôsobnosti, výška majetku celkom za jednotlivé roky, vlastnené nehnuteľnosti, príjmy (výnosy) a výdaje (náklady) celkom a za jednotlivé roky, príjmy z asignácie dane v jednotlivých rokoch a použitie (podrobné reporty alebo informácia z Obchodného vestníka), nedoplatky (sociálna poisťovňa, zdravotné poisťovne...), pokuty, sankcie, doteraz podporené projekty z verejných zdrojov + výšky podpory (zoznam), počet členov (v prípade občianskych združení). Následne by sa organizácie dali triediť a porovnávať podľa viacerých týchto ukazovateľov napr. výška majetku, výnosy, príjmy z asignácie, príjmy z verejných zdrojov, reportované obdobie fungovania (počet výročných správ), počet členov. Takisto by sa mohli dať vyhľadávať a filtrovať podľa regiónu alebo oblasti pôsobenia, veľkosti majetku, (ne)udelených pokút a podobne.“ (Smieška B. 2015, prepis)

Z odpovedí vyplýva, že **zástupcovia MNO si uvedomujú potrebu poskytnutia informácií** verejnej správe, pretože to môže zvýšiť čitateľnosť organizácie a umožní kvalifikované rozhodnutie o pridelení verejných zdrojov. Domnievame sa, že aj samotné organizácie považujú OIS za príležitosť zvýšiť svoju transparentnosť.

Na základe vyššie uvedených pohľadov sme zostavili prehľad informácií, ktoré považujú za dôležité tak poskytovatelia ako aj prijímatelia verejných zdrojov, uvedený v nasledovnej tabuľke.

**Tabuľka 3: Zoznam informácií, ktoré by mal obsahovať OIS**

Základné údaje	Financie	Personálne zabezpečenie
Názov	Účtovné výkazy	Orgány (štatutár, riadiaci a kontrolný orgán)
Sídlo	Daňové priznanie	Personál (zamestnanci, SZČO, dobrovoľníci)
IČO	Audit	Vzdelanie
Účel/hlavná činnosť	Prehľad bankových účtov	Prax
Dátum vzniku (registrácia)	Prehľad majetkov a záväzkov	Organizačná štruktúra
Dátum vstupu do likvidácie	Štruktúra zdrojov a výdavkov	
Dátum zániku		
Štatutárny zástupca (Kontrolný orgán)		
Profil organizácie	Komunikácia	Referencie
Poslanie, vízia	Webová stránka	Evalvácie
Činnosť (hlavná, vedľajšia, cieľové skupiny, partnerstvá, členstvá, publikácie)	Sociálne siete	Analýza dopadov
Projekty (aktuálne, ukončené)	Kontaktné údaje	
Hodnotenia, ocenenia		
Výročná správa		
Interné dokumenty		

Zdroj: vlastné spracovanie autorov na základe údajov poskytovateľov a prijímateľov zdrojov

„Kvalitatívny výskum s predstaviteľmi štátnych orgánov potvrdil predpoklad, že **vo vzťahu k nadáciám** ako potenciálnym sprostredkovateľom globálnych grantov, nebude základný súbor údajov dostatočný. Žiadateľ o rolu sprostredkovateľa musí o sebe **zverejniť širší okruh informácií ako ostatné MNO**, aby preukázal svoju spôsobilosť na túto rolu. Okrem základného súboru údajov pre všetky MNO respondenti zo štátnych orgánov požadujú pre posúdenie vhodnosti žiadateľa na sprostredkovateľa ďalší špecifický súbor dát, ktoré zvýšia dôveryhodnosť a transparentnosť nadácií a iných MNO v očiach verejnej správy“ (Woleková H. - Petijová M. 2014, str. 13).

„Sú to ukazovatele, ktoré opisujú (Woleková H. - Petijová M. 2014, str. 13):

1. odbornosť nadácií v konkrétnej oblasti pôsobenia sektora,
2. znalosť prostredia,
3. skúsenosti zo sprostredkovania alebo z riadenia „veľkých“ projektov,
4. vyškolená a dostatočná administratívna kapacita organizácie,
5. finančná stabilita nadácie.“

Nadácia SOCIA vo svojom pracovnom podklade (Príloha 2) otvorila aj otázku rozsahu zverejňovania uvedených údajov o nadáciách a navrhla tri varianty. Prvou z nich je uvedenie údajov v osobitnom bloku OIS a budú verejne prístupné, druhou možnosťou je sprístupniť ich iba oprávneným osobám a pri poslednom, treťom spôsobe nebudú údaje v IOS ale budú dodané na základe požiadaviek riadiaceho orgánu.

## 11. Možnosti prepojitelnosti výsledkov analýz cieľových skupín z prostredia SR a analýz zahraničných systémov: Zhrnutie zistení a odporúčania

Na základe výstupov analýzy zahraničných akreditačných systémov a prebehnutého zisťovania potrieb cieľových skupín prinášame návrh modelu otvoreného informačného systému, ktorý bude v ďalšej časti projektu predmetom technologického, užívateľského, ekonomického a právneho posúdenia.

Navrhujeme vytvoriť **databázu**, ktorá by pracovala s **dátami zo spoľahlivých (validovaných) zdrojov**, registrov a databáz s primárnym účelom poskytnúť verejnosti, verejnej správy alebo donorom usporiadané informácie, ktoré oprávňujú na čerpanie verejných zdrojov. „Databázy sú najprístupnejšou a najjednoduchšou formou komunikácie voči verejnosti aj donorom, ktoré v mnohých štátoch dopĺňujú nedostatočnú zákonnú povinnosť organizácií zverejňovať a poskytovať informácie. Zapojené organizácie získajú zaradením do databázy priestor na prezentáciu svojho poslania, aktivít, výstupov, plánov atď. a druhá strana má možnosť pozrieť sa napr. na personálne fungovanie alebo finančné zdravie, získať kontaktné údaje a pod.“ (Strečanský B. - Deščíková R. - Lacko M. 2014, str. 26).

Zároveň by mal OIS umožňovať algoritmickým vyhodnocovaním údajov porovnávať údaje jednotlivých MNO a vytvárať prehľady, indexy a reportovacie štandardy. Išlo by o kvantitatívne zhodnotenie zverejnených informácií, ktoré je možné pripraviť bez zapojenia tretej strany.

Odporúčame vytvárať tento systém tak, aby spĺňal **kritéria otvorených dát**. Prijímatelia verejných zdrojov však jasne artikulovali potrebu odlíšiť „zrno od pliev“, preto je potrebné rozmýšľať už v tejto časti nad možnosťou vytvorenia skutočného akreditačného mechanizmu, teda zhodnotenie kvality, so zapojením tretej strany. V takomto prípade si vieme predstaviť, že navrhovaná databáza by slúžila ako základný zdroj informácií. „V tomto úsilí je prvolezcom Kanada, kde daňová správa (Charity Directorate of the Canada Revenue Agency) zbiera a sprístupňuje dáta o neziskových organizáciách v Kanade – finančné dáta, dáta o ľudských zdrojoch a pod. – pričom sú v strojovo spracovateľných formátoch na open data portáli kanadskej federálnej vlády a nie vo formáte .pdf, ako je bežné napríklad v USA“ (Strečanský B.- Deščíková R.- Lacko M. 2014, str. 16).

Pri úvahách o úrovniach prístupností údajov sa javí ako optimálny **dvojstupňový variant**, kedy je prvý stupeň otvorený pre širokú verejnosť a obsahuje základné informácie o všetkých MNO a druhý stupeň si vyžaduje registráciu a oprávňuje na získavanie prostriedkov z verejných zdrojov. Ako uvádzajú autori analýzy zahraničných systémov „Odporúčanie, ktoré považujeme za uplatniteľné v prostredí SR, je vytvorenie dvojstupňového systému, pričom tento krát nehovoríme o hĺbke hodnotenia dát ale otvorenosti/ uzavretosti prístupu k údajom. Prvá úroveň by mala obsahovať základné údaje o MNO s otvoreným prístupom pre všetkých užívateľov...Následne druhá úroveň by vyžadovala registráciu do systému, pričom motiváciu na takýto krok môže byť uchádzanie sa o verejné zdroje alebo zvýšenie čitateľnosti organizácie prostredníctvom tzv. self-reportingu“ (Strečanský B. - Deščíková R. - Lacko M. 2014, str. 69).

Dôležitým faktorom je pre nás **dobrovoľnosť**, ktorá sa odráža v možnosti, nie povinnosti registrovať sa v OIS. Dobrovoľnosť má však hranice v prípade navrhnutia systému ako dvojstupňového. Dáta prvej úrovne by boli v prípade legislatívneho ukotvenia navrhnutého OIS automaticky sťahované a sprístupňované a iba organizácie, ktoré čerpajú alebo majú záujem čerpať verejné financie v budúcnosti by sa dobrovoľne zapájali do druhej úrovne. „S podobným systémom je možné sa stretnúť v Maďarsku s názvom Nonprofit Self-Portrait, ktorý spočíva v prevádzkovaní verejnej databázy, v ktorom sú obsiahnuté podrobné informácie o jednotlivých mimovládnych organizáciách, ktoré sa pravidelne aktualizujú. Ide o bezplatný a verejne prístupný on-line model, ktorý pozostáva z údajov poskytnutých MNO na základe bezplatnej registrácie a z údajov, ktoré sú verejne dostupné z registra MNO vedeného štátom. Aj napriek dobrovoľnosti vstupu organizácií do projektu Nonprofit Self-Portrait, v databáze možno nájsť aj údaje o organizáciách, ktoré sa do projektu nezapojili a nevytvorili si profil. V tomto prípade sa v databáze zobrazuje len výpis informácií z registra vedeného štátom“ (Strečanský B.- Deščiková R.- Lacko M. 2014, str. 70).

Z prieskumu zahraničných systémov vyplýva, že v ideálnom prípade funkčného a zmysluplného modelu sú zverejnené **základné informácie o MNO** (názov, sídlo, štatutár, hlavná činnosť) a ďalšie kategórie, ktorými sú: financie, personálne zabezpečenie, profil, komunikácia a referencie. Návrh OIS predpokladá konektivitu k čo najširšej základni dátových zdrojov, čo v preklade znamená pripraviť prepojenia na čo najväčšie množstvo overených údajov z registrov, evidencií a zoznamov orgánov verejnej správy vrátane tých, ktoré sú v čase písania tejto analýzy v počiatočnom štádiu.

Keďže sa ako významný zdroj informácií osvedčil aj **tzv. self-reporting**, systém by mal umožňovať MNO v prípade potreby vysvetliť resp. doplniť chýbajúce informácie. Pri takomto modeli je možné hovoriť fungovaní OIS na základe elektronických dát, pričom miera zapojenia sa závisí od samotnej MNO.

Na základe dostupných analýz vyplýva, že v prostredí SR je pri potrebných legislatívnych zmenách spojených s fungujúcim OIS želané, aby bol **prevádzkovateľom systému štát**. Na druhej strane je potrebné vytvoriť **funkčný mechanizmus kontroly** formou komisie dohliadajúcej nad implementáciou a využitím takéhoto systému. Po definitívnom určení zodpovedného orgánu verejnej správy je možné rozmyšľať nad možnosťami financovania a udržateľnosti.

Takto zostavený návrh OIS podľa nášho názoru reflektuje požiadavky cieľových skupín. Na jednej strane vytvára komplexný a zjednotený nástroj získavania informácií o neziskovom sektore, ku ktorým má prístup široká verejnosť. Na strane druhej, MNO majú možnosť zvýšiť svoju čitateľnosť voči verejnej správe a potenciálnym donorom a znížiť administratívnu náročnosť pri procese žiadania o verejný zdroj.



## 12. Zoznam použitých zdrojov

Svák J. et al. (2014). *Zmapovanie existujúceho legislatívno-inštitucionálneho stavu registrov mimovládnych neziskových organizácií (MNO), sprístupňovania a dostupnosti dát o MNO, aktérov na úrovni verejnej správy a zdrojov dát o MNO*. 1. Slovenské neziskové servisné centrum. [on-line]. Dostupné na: [http://www.tretisektor.gov.sk/data/att/16992\\_subor.pdf](http://www.tretisektor.gov.sk/data/att/16992_subor.pdf)

Strečanský B. - Deščiková R. - Lacko M. (2014a). *Popis a analýza zahraničných systémov akreditácie mimovládnych neziskových organizácií (MNO) prostredníctvom získania poznatkov z nastavenia a fungovania zahraničných systémov akreditácie s prihliadnutím na aplikáciu týchto poznatkov pri vytvorení akreditačného mechanizmu v prostredí Slovenska*. Centrum pre filantropiu. [on-line]. Dostupné na: [http://www.tretisektor.gov.sk/data/att/16995\\_subor.pdf](http://www.tretisektor.gov.sk/data/att/16995_subor.pdf)

Strečanský B. - Deščiková R. - Lacko M. (2014b). *Analýza Registre v zahraničí*. Centrum pre filantropiu. [Príloha č. 2 Popis a analýza zahraničných systémov akreditácie mimovládnych neziskových organizácií (MNO) prostredníctvom získania poznatkov z nastavenia a fungovania zahraničných systémov akreditácie s prihliadnutím na aplikáciu týchto poznatkov pri vytvorení akreditačného mechanizmu v prostredí Slovenska.] [on-line]. Dostupné na: [http://www.tretisektor.gov.sk/data/att/16995\\_subor.pdf](http://www.tretisektor.gov.sk/data/att/16995_subor.pdf)

Gušťafík P. - Marošiová L. - Woleková H. (2014). *Správa z kvalitatívneho výskumu s riadiacimi pracovníkmi RO a SORO štátnych orgánov*. PDCS o. z. [Príloha 1]

Woleková H. - Petijová M. (2014). *Analýza potrieb prijímateľov zdrojov – nadácií, v úlohe sprostredkovateľa verejných zdrojov a verejnej správy*. SOCIA - Nadácia na podporu sociálnych zmien. [Príloha 2]

Danková M. - Šottová Z. - Kuzmová J. (2014). *Analýza potrieb poskytovateľov zdrojov – zástupcov verejnej správy (správa z workshopov)*. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. [Príloha 3]

Smieška B. (2015). *Analýza potrieb prijímateľov zdrojov – mimovládnych neziskových organizácií (správa zo série piatich fokusových skupín)*. PDCS o. z. [Príloha 4].

Strečanský B. (2012). *The Situation of the Third Sector in Slovakia: The Impacts of Crisis, Trends, Mainstreams and Challenges*. In: Civil Szemle, IX Évfolyam, Budapest, 2012/3, pp. 75. – 94. ISSN: 1786-3341

Strečanský et al. (2010). *Mimovládne neziskové organizácie a dobrovoľníctvo*. [Non-governmental Non-Profit Organizations and Volunteering]. In: Kollár, M. – Mesežník, G. – Bútora, M.: Slovensko 2009. *Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na r. 2010* [Slovakia 2009. Comprehensive Report on the State of the Society and Trends for 2010] (s.533 – 565). Bratislava. Inštitút pre verejné otázky. ISBN 80-89345-23-6



Dluhá M. - Marček E. (2004). *Financovanie neziskového sektora na Slovensku*. In: Kelley E. – Kostolanská V. (2004) *Poznávanie tretieho sektora na Slovensku*. SPACE, n. o., ISBN: 80-88991-26-9

Košičiarová S. - Kelley E. (2004). *Právna analýza neziskového sektora na Slovensku*. In: Kelley E. – Kostolanská V. (2004) *Poznávanie tretieho sektora na Slovensku*. SPACE, n. o., ISBN: 80-88991-26-9

Kuvíková H. - Svidroňová M. (2015). *Význam a opodstatnenosť existencie súkromných neziskových organizácií*. Banská Bystrica: Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela. [on-line].

Dostupné na :

[http://www.researchgate.net/publication/254026075\\_Vznam\\_a\\_opodstatnenos\\_existencie\\_skromnych\\_neziskovych\\_organizaci](http://www.researchgate.net/publication/254026075_Vznam_a_opodstatnenos_existencie_skromnych_neziskovych_organizaci)

Marček E. (2010). *Financovanie mimovládnych neziskových organizácií z verejných zdrojov na úrovni miestnych samospráv v SR*. Panet. ISBN 978-80-968920-1-3. [on-line]. Dostupné na: [http://www.cpf.sk/files/files/PANET\\_Financovanie\\_MNO\\_z\\_miestnych\\_verejnych\\_zdrojov.pdf](http://www.cpf.sk/files/files/PANET_Financovanie_MNO_z_miestnych_verejnych_zdrojov.pdf)

Marček E. - Brozmanová Gregorová A. - Mračková A. (2010). *Analýza dobrovoľníctva na Slovensku*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela. Pedagogická fakulta. Občianske združenie Pedagóg. ISBN 978-80-8083-844-7

Molokáč T.- Hagara E. (2015). *Dve percentá informácií o asignácií: komentár k podielu dane z príjmu prevedeného na verejnoprospešné účely*. Inštitút finančnej politiky. [on-line]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10126>

Salner A. (2006). *Náklady a prínosy mimovládnych organizácií na Slovensku*. In: Strečanský B. (2008). *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsoby? Zborník štúdií a esejí*. Nadácia Ekopolis. Banská Bystrica. ISBN: 80-970087-4-1

Kingma B. (1993). *Portfolio Theory and Nonprofit Financial Stability*. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Summer 1993 vol. 22. No 2. 105 – 119. [on-line]. Dostupné na: <http://www.nvs.sagepub.com/content/26/1/65.refs>

Salamon L. - Anheier H. (1995). *The Nonprofit Sector: A new Global Force*. Institute for Policy Studies. The Johns Hopkins University. Baltimore. MD. [on-line]. Dostupné na: [http://www1.law.nyu.edu/ncpl/pdfs/1995/Conf1995\\_Anheier\\_final.pdf](http://www1.law.nyu.edu/ncpl/pdfs/1995/Conf1995_Anheier_final.pdf)

Kubánová M. et al. (2005). *Financovanie mimovládnych organizácií z verejných zdrojov. Slovenskej republiky a Európskej únie*. In: Strečanský B. (2008). *Kvadratura kruhu alebo otázka spôsoby? Zborník štúdií a esejí*. Nadácia Ekopolis. Banská Bystrica. ISBN: 80-970087-4-1

Farenzenová M. (2011). *Správa o stave v rezorte financií*. In: Bútor M., - Bútorova Z. – Strečanský B. – Ondrušek D. – Mesežnikov G. (2011). *Štúdiá súčasného stavu občianskej spoločnosti na Slovensku*,

Inštitút pre verejné otázky, Centrum pre filantropiu n. o., PDCS o. z., Bratislava. [on-line]. Dostupné na: <http://www.cpf.sk/files/files/Studia%20sucasneho%20stavu%20OS%20na%20Slovensku.pdf>

Asociácia firemných nadácií (2014). Výnosy z asignácií stúpli. [on-line]. Dostupné na: <http://www.asfin.sk/?p=956>

Centrum pre filantropiu (2010). *Darcovstvo na Slovensku*. [on-line]. Dostupné na: <http://www.ngdofundraising.net/uploads/SV-Slovakia-Darcovstvo-na-Slovensku.pdf>



## **Národný projekt:**

### **Zvyšovanie transparentnosti neziskového sektora a kvality služieb poskytovaných neziskovými organizáciami cez mechanizmus akreditácie mimovládnych neziskových organizácií**

Realizátor projektu: MV SR, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti  
ITMS: 27130330032, 27140130201

Hlavná aktivita 1:

Analýza stavu, potrieb a zahraničných skúseností s akreditáciou MNO

Podaktivita 1.3:

Analýza potrieb špecifických cieľových skupín

## **Názov správy:**

**Správa z kvalitatívneho výskumu s riadiacimi pracovníkmi RO a SORO štátnych orgánov**

**Gestor:** Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

**Autori:** Peter Gušťačík, Lýdia Marošiová

**Spoluautorka:** Helena Woleková

Bratislava 2014

## Respondentky a respondenti:

Mgr. Samuel Arbe	kancelária vedúcej služobného úradu, Ministerstvo vnútra SR
JUDr. Zdenko Bošanský	hlavný štátny radca, odbor riadenia kvality, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
Ing. Marek Brezničan	generálny riaditeľ, sekcia európskych programov a projektov, Ministerstvo zdravotníctva SR
Ing. Ján Bruncko	riaditeľ, odbor prierezových činností a financovania projektov, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR
Mgr. Andrea Bučková	riadiateľka, odbor koordinácie horizontálnej priority Marginalizované rómske komunity, Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity
JUDr. Roman Bužek	generálny riaditeľ, sekcia medzinárodných organizácií, rozvojovej a humanitárnej pomoci, Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR
Ing. Július Goga	štátny hlavný štátny radca, odbor programovania a implementácie projektov, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
Mgr. Matúš Drotár	riaditeľ, odbor metodiky, sekcia centrálny koordinačný orgán, Úrad vlády SR
Mgr. Rút Erdélyiová	poradca ministra vnútra, Ministerstvo vnútra SR
Ing. Milan Gál	riaditeľ, odbor programov cezhraničnej spolupráce, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR
Ing. Juraj Gmitterko	generálny riaditeľ, centrálny koordinačný orgán, sekcia koordinácie fondov EÚ, Úrad vlády SR
Ing. Martin Húška	generálny riaditeľ, sekcia environmentálnych programov a projektov, Ministerstvo životného prostredia SR
PhDr. Boris Huslica	generálny riaditeľ, sekcia podporných programov, Ministerstvo hospodárstva SR
Mgr. Rastislav Iglar	sekcia ekonomiky, Ministerstvo vnútra SR
JUDr. Barbara Illková, PhD.	generálna riadiateľka, sekcia právna a konzulárna; tajomníčka Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR
RNDr. Marián Kostolányi	generálny riaditeľ, agentúra Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR pre štrukturálne fondy EÚ
Ing. Jana Krištofiková	riadiateľka, odbor rozvoja vidieka a LEADER, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR
Mgr. Lucia Lacková	riadiateľka, Slovenská agentúra pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu
Mgr. Zuzana Laššáková	hlavná štátna radkyňa, odbor riadenia kvality, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
Mgr. Lukáš Lukáč	riaditeľ, odbor riadenia OPIS
Ing. Jaroslav Mendel	generálny riaditeľ, SORO pre OPIS, Ministerstvo kultúry SR
JUDr. Daniel Milo	kancelária ministra, Ministerstvo vnútra SR

Mgr. Norbert Molnár	generálny riaditeľ, sekcia operačných programov, RO pre OPIS a OP Technická pomoc
Ing. Albert Németh	generálny riaditeľ, sekcia riadenia ESF, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
Mgr. Veronika Paľková	riadiateľka, odbor pre operačný program Vzdelávanie, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
PhDr. Emil Pícha, CSc.	riaditeľ, kancelária generálneho riaditeľa, poverený zastupovaním generálneho riaditeľa Sekcie riadenia programov regionálneho rozvoja, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR
Mgr. Peter Pollák, PhD.	splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity
Ing. Marta Prnová	riadiateľka, odbor programovania a implementácie projektov, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
JUDr. Jana Šavelová	riadiateľka, SORO pre ROP, Košice - EHMK 2013, Ministerstvo kultúry SR
Mgr. Andrea Šujanová	riadiateľka, sekcia implementácie operačného programu Vzdelávanie, Agentúra MŠVVŠ SR pre štrukturálne fondy EÚ
Mgr. Branislav Šilhavík	odbor analýz, metodiky a koordinácie auditov, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
Mgr. Andrea Uhrínová	riadiateľka, odbor prípravy operačného programu Výskum a inovácie, sekcia štrukturálnych fondov EÚ, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR

*Respondentom a respondentkám veľmi pekne ďakujeme za ochotu spolupracovať a záujem zdieľať svoje poznatky a skúsenosti.*

Výskum zadal a publikoval Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti, [www.tretisektor.gov.sk](http://www.tretisektor.gov.sk)

Tento výskum sa realizoval v rámci Národného projektu "Zvyšovanie transparentnosti neziskového sektora a kvality služieb poskytovaných neziskovými organizáciami cez mechanizmus akreditácie MNO".

Cieľom kvalitatívneho výskumu bolo zmapovať názory vyšších predstaviteľov štátnej správy na čerpanie a spravovanie verejných zdrojov mimovládnyimi neziskovými organizáciami z hľadiska filozofie, legislatívy a praxe:

- získať spätnú väzbu na MNO ako žiadateľov / príjemcov verejných zdrojov a na spoluprácu MNO a verejnej správy pri čerpaní verejných zdrojov,
- popísať zámery / postupy verejnej správy pri čerpaní a riadení verejných zdrojov, osobitne vo vzťahu k MNO v OP 2014-2020
  - popísať plánované oblasti a mieru zapojenia MNO pri čerpaní fondov EÚ,

- zistiť mieru využitia tzv. globálnych grantov v OP 2014-2020 a v štátnych dotačných schémach, ktorých sprostredkovateľom môže byť verejný subjekt, sociálny partner alebo MNO,
- zistiť názory a zozbierať podnety na pripravovaný mechanizmus akreditácie MNO a jeho využiteľnosť v praxi, osobitne subjektmi verejnej správy ako sú RO / SORO / štátne orgány.

Výskum prebiehal ako anonymný. Respondenti(-ky) súhlasili s uvedením svojich mien v zozname respondentov, ktorý je súčasťou výskumnej správy.

*Citáty, prípadne parafrázované výroky respondentov a respondentiek vo výskumnej správe boli zanonymnené. Autori upravili niektoré formulácie bez zmeny zmyslu pôvodných odpovedí.*

Kvalitatívny výskum sa realizoval v lete 2014, zber dát prebiehal 6.6.-7.7.2014.

Výskumnou metódou boli hĺbkové semištruktúrované rozhovory – vedené individuálne a v niektorých prípadoch skupinovo - s tridsiatimi dvoma respondentmi a respondentkami. Rozhovory prebiehali podľa jednotného scenára. Dáta boli spracované štandardnými postupmi kvalitatívnej analýzy dát (z audionahrávok / poznámok výskumníka z rozhovorov).

Rozhovory s respondentmi(-kami) viedli: Peter Gušťačík, B.A.  
Mgr. Lýdia Marošiová  
PhDr. Helena Woleková, CSc.  
Mgr. Martina Petijová

Text neprešiel jazykovou korektúrou.

## Obsah

<b>Úvod</b> .....	6
<b>Hlavné zistenia</b> .....	8
<b>I. Akreditačný systém MNO - kľúč k informáciám, dôvere a zdrojom</b> ..	10
I.1. Požiadavky RO/SORO na prijímateľov, vrátane MNO .....	10
I.2. Akreditačný systém MNO – kontext jeho použitia .....	13
I.3. Aký účel by mal akreditačný systém plniť? .....	14
I.4. Aké parametre by mal akreditačný systém spĺňať? .....	16
I.5. Čo by mal akreditačný systém obsahovať? .....	17
I.6. Ako by mal byť akreditačný systém implementovaný? .....	18
I.7. Aké riziká sa s akreditačným systémom spájajú? .....	20
I.8. Záver .....	21
<b>II. Doterajšie skúsenosti s čerpaním verejných zdrojov zo strany MNO a návrhy na zlepšenie</b> .....	22
II.1. Postavenie MNO vo vzťahu k poskytovateľom verejných zdrojov, najmä ŠF .....	22
II.2. Doterajšie ťažkosti s čerpaním ŠF – spoločné pre viaceré typy prijímateľov vrátane MNO .....	27
II.3. Doterajšie ťažkosti s čerpaním ŠF – špecifické pre MNO .....	31
II.4. Možnosti zlepšenia čerpania štrukturálnych fondov .....	34
II.5. Záver .....	37
<b>III. Mimovládne neziskové organizácie v polohe správcov a príjemcov globálnych grantov z verejných zdrojov – rezonovanie teoretickej možnosti v praxi</b> .....	38
III.1. Globálne granty patria k téme, o ktorej sa na najvyšších úradoch pravdepodobne veľa diskutuje .....	38
III.2. Finančný mechanizmus Globálnych grantov je na najvyšších úradoch hodnotený ako dobrý "nástroj" .....	39
III.3. Štát má vlastné a dostatočné administrátorské kapacity a skúsenosti .....	40
III.4. Absencia legislatívnej úpravy a usmernenia zo strany ministerstva financií ....	41
III.5. Pri GG zodpovednosť za správu verejných zdrojov nesie v konečnom dôsledku štát .....	43
III.6. Globálne granty sú administratívne náročnou novinkou .....	46
III.7. O využívaní globálnych grantov rozhodne „vedenie“ .....	47
III.8. Záver .....	48
<b>Prílohy</b> .....	49



## Úvod

Téma čerpania a spravovania verejných zdrojov mimovládnyimi neziskovými organizáciami v roku 2014 je aktuálna a naliehavá, a sprítomňuje ju aj národný projekt „Zvyšovanie transparentnosti neziskového sektora...“ financovaný z prostriedkov Európskej únie. Legislatívny rámec a prax na úrovni Slovenskej republiky a Európskej únie, vytvára síce mechanizmy čerpania, ale tie by mali byť využívané viac ako v minulosti – aj preto, že štát má (mať) záujem, aby mimovládne neziskové organizácie funkčne pracovali s tzv. významnými skupinami obyvateľov, či prinášali vlastnú originálnu pridanú hodnotu.

Predmetom výskumu, ktorého výstup je spracovaný do tejto záverečnej správy, boli potreby a požiadavky verejnej správy vo vzťahu k neziskovému sektoru, osobitne v procese čerpania verejných zdrojov mimovládnyimi neziskovými organizáciami. Tieto potreby boli mapované prostredníctvom názorov vyšších predstaviteľov štátnej správy, teda ľudí v riadiacich pozíciách, tzv. *decision maker*-ov, so silným mienkotvorným vplyvom vo sfére výkonnej moci štátu.

Kľúčom k čítaniu nasledujúcich strán je skutočnosť, že vyšší úradníci v role respondentov v rôznej miere reflektovali rolu „neziskoviek“ pri čerpaní verejných zdrojov; od stanoviska, „že o nich nič nevedia“, cez „že si netrúfajú generalizovať“, až po úroveň príkladov MNO, o ktorých „vedia, že sú / nie sú / chcú byť prijímateľmi verejných zdrojov“.<sup>1</sup> Výskumná správa zachytáva stav skúmaného problému predovšetkým z pohľadu vyšších úradníkov a ich „horizontov“ pre dobrú správu vecí verejných.

Veríme, že predkladaná výskumná správa môže pomôcť všetkým zainteresovaným stranám ako materiál pre dobré rozhodovanie pri rozdeľovaní a efektívnom manažmente verejných financií zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky a EÚ fondov. Aj, že zámer vytvoriť objektívny a transparentný systém akreditácie mimovládnych neziskových organizácií, ktorý sa vo výskume „testoval“, prispeje k žiaducej transparentnosti a preukáže profesionalitu pri výkone svojich rol na strane poskytovateľov i prijímateľov.

Peter Gušťačík, Lýdia Marošiová

V Bratislave, 10. júla 2014

---

<sup>1</sup> Autori výskumnej správy si boli pri spracovávaní výskumných dát vedomí tejto skutočnosti vyplývajúcej aj z výskumného design-u, situačných faktorov a celkovej prístupnosti respondentov(-tiek) zdieľať svoje poznatky, skúsenosti a názory.

Zoznam skratiek použitých v texte:

CKO	Centrálny koordinačný orgán (sekcia koordinácie fondov EÚ, Úrad vlády Slovenskej republiky)
CLLD	program Miestneho rozvoja riadeného spoločenstvom
EK	Európska komisia
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
GG	globálne granty
<i>kurzíva bez „...“</i>	parafrázované, jazykovo upravené vyjadrenie respondentov
<i>kurzíva s „...“</i>	citované vyjadrenie respondentov
MNO	mimovládne neziskové organizácie
NFP	nenávratný finančný príspevok
OP	operačný program
parafr.	parafrázovaný text
pozn.ed.	poznámka editora(-ky)
RO	riadiaci orgán
SORO	sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom
ŠF	Štrukturálne fondy
VO	verejné obstarávanie

## Hlavné zistenia

### Lepší prístup MNO k štrukturálnym fondom

MNO sa výraznejšie než v minulosti podieľali na tvorbe nového programového obdobia 2014-2020 pre čerpanie EÚ fondov na Slovensku, sú vo väčšej miere oprávneným prijímateľom a majú už aj viac skúseností s riadením tzv. európskych projektov. **Prístup mimovládnych neziskových organizácií k verejným zdrojom**, osobitne z európskych štrukturálnych a iných fondov, sa zlepšuje.

### MNO stále ako „slabší hráč“

**MNO sú pri čerpaní verejných zdrojov, zvlášť z EÚ fondov a v porovnaní s inými subjektmi, vyhodnocované ako „slabší hráč“** – z dôvodov:

- (1) absencie majetku a/alebo schopnosti získať bankové úvery, či garanciu štátu;
- (2) nižších organizačných, najmä administratívnych kapacít;
- (3) rizika prerušenia či ukončenia činnosti a/alebo zániku organizácie;
- (4) nenadobudnutej dobrej praxe s realizovaním projektov z EÚ fondov.

Pre účinnejšie čerpanie EÚ fondov potrebujú MNO zvýšiť predovšetkým svoje **kapacity na projektové a finančné riadenie, finančnú stabilitu** a svoju **dôveryhodnosť** pre štát / jeho predstaviteľov ako primárneho správcu verejných zdrojov.

### Akreditačný systém MNO môže pozíciu MNO zlepšiť

**K zvýšeniu transparentnosti a dôveryhodnosti MNO by prispel aj jednotný informačný systém o MNO** vo všetkých ich právnych formách, ktorý na Slovensku aktuálne **chýba**. Pripravovaný **akreditačný systém má potenciál stať sa dôležitým zdrojom informácií** pre riadiace orgány, sprostredkovateľské orgány a iných poskytovateľov verejných zdrojov. Prispel by k zvýšeniu informovanosti nielen pracovníkov verejnej správy, ale aj verejnosti o pôsobení MNO, o ich organizačných kapacitách, tematickom zameraní, štatutárnych orgánoch.

- Podľa poskytovateľov by poslužil ako **doplnkový zdroj** (faktických údajov o MNO a prípadne jej „akreditácie“) v hodnotiacich a výberových procesoch, ktoré však sú a zostanú špecifické v každom operačnom programe a u každého poskytovateľa.
- Register/systém by priniesol **praktické výhody** najmä v procese posudzovania žiadostí mimovládnych neziskových organizácií o NFP / GG / grant – v znížení administratívnej záťaže pre žiadateľov, zjednodušení či zrýchlení formálnej kontroly zo strany poskytovateľov a lepšej identifikácie rizikových subjektov.

### Globálne granty – (teoretická) šanca aj pre menšie MNO

Mnohé menšie MNO by **mohli získať prístup k menším príspevkom zo štrukturálnych fondov EÚ** v prípade, že sa aj na Slovensku (ako je to tomu v iných

krajinách EÚ) podarí **zaviesť a používať v širšom meradle finančný mechanizmus globálnych grantov**. Ten umožňuje udeľovanie fondov väčšiemu počtu subjektov prostredníctvom sprostredkovateľských organizácií (napr. verejných subjektov, nadácií).

**Finančný mechanizmus globálnych grantov je na najvyšších úradoch hodnotený ako dobrý "nástroj", vo veľkej väčšine operačných programov v období 2014-2020 ho ale nemienia využiť.** Štát má dostatočné vlastné kapacity a skúsenosti so spravovaním verejných zdrojov. „Proti“ použitiu globálnych grantov najviac rezonuje argument, že riadiace orgány / štátne orgány nesú konečnú zodpovednosť za nakladanie s verejnými zdrojmi.

Štát nechce byť garantom iných ako vlastných administrátorských výkonov pri spravovaní verejných zdrojov. Navyše, **globálne granty v súčasnej praxi využívania EÚ fondov na Slovensku sú administratívne náročnou novinkou, ktorá nie je dosiaľ metodicky rozpracovaná**, a v operačných programoch 2014-2020 (kde by globálne granty prichádzali do úvahy) neexistuje ani plán, aby sa tento finančný mechanizmus uplatnil.

## I. Akreditačný systém MNO - kľúč k informáciám, dôvere a zdrojom

### I.1. Požiadavky RO/SORO na prijímateľov, vrátane MNO

Výskum, ktorého výstupom je táto správa, ukázal, že riadiace orgány a sprostredkovateľské orgány majú na prijímateľov štrukturálnych fondoch viaceré požiadavky, ktoré sa môžu viazať ku ktorýmkoľvek fázam čerpania fondov:

- (1) programovanie / nastavenie výzvy,
- (2) konzultácie pred podaním žiadosti,
- (3) formálna kontrola prijatých žiadostí,
- (4) hodnotenie žiadostí,
- (5) výber prijímateľov,
- (6) implementácia projektu,
- (7) monitoring a hodnotenie,
- (8) kontrola výstupov projektu a splnenia zmluvných podmienok,
- (9) zabezpečenie udržateľnosti projektu.

Požiadavky na prijímateľov **sa líšia v každom operačnom programe** a môžu sa líšiť aj **pri každej výzve**. Možno ich zhrnúť do nasledovných oblastí:

- I.1.1. Znalosť daného operačného programu – jeho priorít, cieľov, podmienok
- I.1.2. Legitimita, transparentnosť a stabilita organizácie
- I.1.3. Administratívna kapacita
- I.1.4. Odborná kapacita
- I.1.5. Finančná situácia žiadateľa
- I.1.6. Čestné úmysly a dobrá komunikácia žiadateľa
- I.1.7. Schopnosť dosahovať výsledky

#### I.1.1. Znalosť daného operačného programu – jeho priorít, cieľov, podmienok

Poskytovatelia kladú dôraz na to, aby žiadatelia **boli oboznámení** s operačným programom, v rámci ktorého žiadajú o príspevok, oceňujú **predchádzajúcu skúsenosť** subjektu s daným OP, očakávajú u žiadateľov **záujem oboznamovať sa s dokumentmi OP** a komunikovať s pracovníkmi RO, aj **ochotu využívať možnosti školení a konzultácií** pred podaním žiadosti aj v priebehu implementácie projektu. Ako **príklad ukazovateľa** takéhoto záujmu boli v prieskume uvádzané **konzultácie s pracovníkmi RO**.

*Moja skúsenosť je tá, že MNO chýba to nejaké základné pochopenie čo je možné a čo nie je možné, ako je to nastavené, mýlia si mnohokrát aj to, v akom operačnom programe sme „a prechádzajú mi cez iný“, nepoznajú pravidlá OP; je to o tíme ľudí, čím disponujú.*

**Mechanizmus zmlúv**, ktoré sa nastavujú s konkrétnymi príjemcami **je možno ťažkopádny**, všeobecné podmienky sú dlhé, nie všetci to čítajú, nie všetci to vedia, nie všetci to chápu, „a viete, potom môžu byť tie také trecie plochy“.

### I.1.2. Legitimita, transparentnosť a stabilita organizácie

Naplnenie týchto kritérií poskytovateľa často posudzujú na základe **histórie** žiadateľa, **úspešne realizovaných projektov** (najmä tých, ktoré boli podporené zo ŠF), podľa informácií o **vysporiadaných záväzkoch** organizácie, či jej **členstva v národných a medzinárodných sieťach**. Predkladanie viacerých dokumentov dokladujúcich splnenie týchto kritérií vyžaduje Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, napr. **účtovnej uzávierky**.

*Zvonku je veľmi ťažké odčítať o organizácii viac než tému, ktorej sa venuje. A je ťažké hľadať si cestu k organizácii ako k potenciálnemu subjektu na spoluprácu.*

*Podľa mňa, neziskovka, ktorá funguje na trhu nejakých 10-15 rokov, realizovala 5-6 projektov, má nejaký 10-členný tím a má za sebou nejakú činnosť – to je pre mňa prijímateľ, ktorý sa javí ako perspektívny. A viem, že **aj keď narazí na problémy, tak je svojimi vnútornými silami schopný tieto problémy odstrániť.***

*V prípade problémov je [u MNO] vymožitelnosť úplne nulová. Nevie, či to štatutári týchto inštitúcií využívajú alebo zneužívajú.*

### I.1.3. Administratívna kapacita

Schopnosť administratívne zvládnuť projekt financovaný štrukturálnymi fondmi bola uvádzaná poskytovateľmi ako jedno z najdôležitejších kritérií výberu prijímateľov. Zdôrazňované bolo napríklad to, aby **pracovníci určení na riadenie** projektu a finančné riadenie projektu **mali relevantnú odbornú prípravu a ideálne aj predchádzajúcu skúsenosť**, aby si organizácia dokázala takýchto pracovníkov **udržať po celú dobu trvania projektu** alebo ich nahradiť rovnako skúsenými ľuďmi, aby venovala mimoriadnu pozornosť **kapacitám na verejné obstarávanie**, prípadne aby si tieto kapacity **posilnila formou partnerstva** so skúsenejšou organizáciou. Plnenie týchto kritérií sa často hodnotí podľa dodaných **životopisov, výročných správ**, či **počtu zamestnancov** nahlásených do Sociálnej poisťovne a dĺžky ich pracovného pomeru.

*MNO majú zamerané ľudské kapacity na odbornú časť, a nie na to, ako získať prostriedky. ... je veľa výziev, kde môžu byť prijímateľmi aj MNO, ale neviem, či sa boja podať projekty, či nemajú vlastné zdroje, alebo či nemajú prostriedky na to, aby žiadosti podali, lebo tie žiadosti treba vypracovať...*

*Ani nadácie nemajú tímy ľudí na verejné obstarávanie, niekomu si to zadajú... Na vysokých školách je ten problém menší, ale žiadna základná či stredná škola nemá tím ľudí na VO, a tí najatí realizátori „pre nich vytvoria katastrofické veci“.*

*Vyžadovať, aby MNO mala certifikovaného finančného manažéra (alebo takého, ktorý má skúsenosti s riadením takého projektu z minulosti) sa môže zdať na začiatku príliš*

*tvrdé, ale neskôr sa to vráti. Nesplnenie [tejto podmienky] by však nemal byť dôvod pre vylúčenie - aby to nebolo diskriminujúce.*

#### I.1.4. Odborná kapacita

Okrem administratívnej a riadiacej kapacity poskytovateľa hodnotia aj odborné kapacity žiadateľa. Pri projekte zohľadňujú aj počet a kvalitu **odborných** (v ideálnom prípade iných ako riadiacich) **pracovníkov podieľajúcich sa na projekte** (na základe životopisov, projektových výstupov), ich formy zapojenia (ako interní zamestnanci alebo externí dodávatelia) a podľa schopnosti organizácie zabezpečiť a zaručiť kontinuitu ich výkonu.

*Vo väčšine prípadov bola **problémom neodbornosť**. „Jedna vec je napísať pekne projekt, druhá vec je ho zrealizovať tak, ako som si predsavzal.“*

#### I.1.5. Finančná situácia žiadateľa

RO/SORO prihliadajú pri výbere prijímateľov aj na ich finančnú situáciu, zvlášť kvôli minulým skúsenostiam s nesolventnými realizátormi europojektov. Pozornosť venujú schopnosti žiadateľa **zabezpečiť skutočné kofinancovanie alebo predfinancovanie, pokračovať v projektových aktivitách projektu (bez ohrozenia cash flow organizácie)** aj vtedy, ak dôjde k (dočasnému) pozdržaniu platieb od poskytovateľa (napríklad kvôli polroka trvajúcemu overovaniu údajov). Môžu zohľadňovať aj schopnosť žiadateľa pracovať **s vlastnými finančnými rezervami** či **získať úvery**. Mnohé z týchto parametrov sú hodnotené na základe **úctovnej uzávierky napr. z posledných troch rokov**.

*Aj preplácanie platieb niečo trvá a mimovládky sa dostávajú do problémov s cash flow. Ak napr. riadiaci orgán niečo preskúmava a ťahá sa to povedzme polroka, niektorú mimovládku to vie položiť. Dokonca aj spolufinancovanie 5% je niekedy pre MNO problémom.*

*MNO nemajú prostriedky na predfinancovanie a potom majú veľa neoprávnených výdavkov.*

#### I.1.6. Čestné úmysly a dobrá komunikácia žiadateľa

Ako faktor ovplyvňujúci výber prijímateľov sú uvádzané aj **čestnosť žiadateľov** (napr. pravdivé dokladovanie - čestné prehlásenia, nenavyšovanie rozpočtu neprímeraným spôsobom, uvádzanie pravdivých údajov v správach), **autentický záujem dosahovať výsledky** a nielen čerpať zdroje, **ochota riešiť problémy** a nie snaha meniť/obchádzať pravidlá, snaha o dobrú komunikáciu s poskytovateľom (napr. konzultovanie projektu, overovanie oprávnenosti výdavkov vopred, overovanie



postupu pri verejnom obstarávaní, informovanie o zmenách v projekte, v organizácii apod.). Pri posudzovaní týchto faktorov poskytovatelia siahajú po **krížovej kontrole dokumentov, prísnejšom posudzovaní** tých, u ktorých zistili hoci aj parciálnu nečestnosť, **vedenie súdnych sporov** s poskytovateľom kvôli minulým projektom, skúsenosť s komunikáciou z minulosti apod.

*Sklon k predkladaniu neoprávnených výdavkov – inými slovami falšovanie. Príklad: človek, ktorý učí používať motorovú pílu si vykáže, že minul za štvrťroka toľko benzínu ako benzínová pumpa. Alebo keď nám niekto predloží telefónne účty a sú tam aj hovory na erotické linky.*

*Najmä personálne výdavky bývajú vykázané duplicitne vo viacerých projektoch, alebo býva nesúlad údajov v monitorovacej správe.*

*„...hlavný cieľ [prijímateľov] bol prísť ku zdrojom, a nie odstrániť problém. ... Mám pocit, že väčšina organizácií, ktoré čerpali tie peniaze, boli skôr agentúry, ktoré sa na to špecializovali.“*

### I.1.7. Schopnosť dosahovať výsledky

Posledná oblasť kritérií výberu sa zameriava na schopnosť prijímateľa dosahovať plánované výsledky, ktoré sú v súlade s prioritami daného operačného programu. Obsahový dopad nie je jednoducho merateľný, zvlášť vo fáze hodnotenia žiadosti. Poskytovatelia využívajú napríklad **posudky hodnotiteľov**, či **výsledky preukázateľne dosiahnuté** organizáciou **v minulosti** (napr. opísané vo výročných správach, mediálnych výstupoch alebo evaluačných správach vypracovaných nezávislými evaluátormi).

*Ak mám jeden milión eur na túto tému, chcem ich investovať do niekoho, kto má kompetenciu, administratívnu kapacitu to ustáť, kto tie fondy nespreneverí, ale **najdôležitejšie zo všetkého – kto dosiahne ten efekt**. To je zatiaľ z našej strany pomerne ťažko uchopiteľné.*

## I.2. Akreditačný systém MNO – kontext jeho použitia

Poskytovatelia verejných zdrojov v súčasnosti využívajú **viaceré informačné systémy** na čerpanie či overovanie údajov o subjektoch uchádzajúcich sa o štrukturálne fondy alebo implementujúcich projekty financované z fondov EÚ. Niektoré z týchto systémov sú špecifické v rozsahu aj druhu informácií pre daný operačný program či ministerstvo.

MNO sú typ subjektu, o ktorom je ťažšie získať overené aktuálne dáta v reálnom čase bez nutnosti tieto údaje žiadať od samotnej MNO. Keďže rôzne právne formy **MNO** majú rôznych registrátorov, sú vedené v rôznych registroch, a majú rozličnú mieru povinnosti udržiavať registračné údaje o sebe aktuálne, **nie sú vnímané ako ideálne čitateľný a transparentný partner či prijímateľ verejných zdrojov**.

O iných typoch subjektov čerpajúcich štrukturálne fondy majú poskytovatelia zvyčajne možnosť získať viac informácií – či už v Obchodnom registri, na Úrade pre verejné obstarávanie, či v existujúcich registroch právnických osôb.

V spojitosti s možným vznikom akreditačného systému MNO sa riadiaci pracovníci RO/SORO/ministerstiev vyjadrovali v prieskume potrieb k tomu: (1) aký účel by mal plniť akreditačný systém MNO, (2) aké parametre by mal spĺňať, (3) čo by mal obsahovať, (4) ako by mal byť implementovaný a (5) aké riziká vnímajú v súvislosti s jeho vznikom a používaním.

### I.3. Aký účel by mal akreditačný systém plniť?

#### Posúdenie kvality a dôveryhodnosti žiadateľov o európske štrukturálne a iné verejné zdroje

Od nového informačného systému pre MNO poskytovatelia očakávajú, že im pomôže získať informácie o MNO (oblasť pôsobenia, hlavné činnosti, kontaktné osoby, štruktúra organizácia, relevantnosť k územia apod.) a posúdiť tak kvalitu ich práce, kapacity a dôveryhodnosť. Hoci „všetky príčetné MNO ... už o sebe chcú transparentne zverejňovať informácie a aj to robia...“, takýto informačný systém by transparentné údaje sústredil a sprístupnil ich štátnym orgánom. V konečnom dôsledku by zvýšil dostupnosť EÚ fondov pre širšiu verejnosť a nielen úzku skupinu príjemcov (parafrázujúc jednu vyššiu úradníčku).

*Úprimne hovorím, naozaj nám pomôžete, minimálne v tom 'kto je ten neziskový sektor(?)'. 'Ja si tiež môžem založiť neziskovku a tváriť sa, že sledujem korupciu na Slovensku a vyjadrujem sa k týmto veciam.' Vnesie to poriadok, určite.*

*Nie som nejaký... absolútne proti MNO, skôr... nemám s nimi reálne skúsenosti. Delím si ich na dve skupiny: 1.organizácie s reálnou činnosťou, číslami, výsledkami, a 2.organizácie zriadené účelovo, ktoré defraudovali... Dôležité je zaviesť systém na ich rozlíšenie. Keď sa takéto vnímanie v spoločnosti etabluje, tak sa zmení aj ich vnímanie z pohľadu EÚ fondov.*

*Čo by sme mali vedieť o MNO pre posilnenie dôvery? Mali by o sebe uvádzať personálne a finančné údaje. Tiež, či už majú skúsenosť s narábaním s fondmi, aj keď nie priamo štrukturálnymi. To sa nedá vyčítať iba zo systému, ale z posúdenia predložených materiálov a dokumentov. Ja väčšinou, keď mám niečo riešiť, tak si to overujem z viacerých zdrojov. Aj odkazy na články môžu pomôcť... Výročná správa je tiež dôležitá, keď sa chce organizácia o niečo uchádzať.*

#### Zamedzenie duplicitného dodávania dokladov

Podľa vzoru susedných krajín si poskytovatelia verejných zdrojov sľubujú, že prepojenie informačných systémov umožní **zjednodušiť predkladanie dokladov zo strany žiadateľov a ich overovanie**. Ako uviedla jedna respondentka: „Napríklad v Maďarsku žiadatelia predložia žiadosť o príspevok, opis projektu a rozpočet, ostatné údaje sú

*automatizované – napr. či žiadateľovi nehrozí úpadok, bankrot, účtovnú závierku, či nedlží poisťovniam, či nedlží na daniach a rôzne typy čestných prehlásení.“*

Zjednodušenie by mohlo nielen odbremeniť žiadateľov/prijímateľov („aby si nemuseli pol roka vybavovať všetky papiere a nakoniec ten grant nedostanú“), ale by mohlo **„uľahčiť prácu aj na strane štátnej správy – ktorá teraz musí kontrolovať zoznamy dokumentov“**.

*Každý by uvítal 'pool', do ktorého by ste sa vedeli prihlásiť... Nieкто by vás skontroloval, platilo by vám to [dokumenty o subjekte] povedzme päť rokov, a nemuseli by ste to predkladať stále dookola. Aj keď sú to zadarmo potvrdenia - stále to trvá(!). "Daňový úrad má 30 dní a tú lehotu dodrží aj keby neviem čo bolo!" (s lakonickým úsmevom – pozn. ed.)*

*Cieľom informačného systému by malo byť odbremenenie žiadateľov/prijímateľov – či už je to MNO alebo hocijaký iný prijímateľ – **aby si nemusel pol roka vybavovať všetky papiere a nakoniec ten grant nedostane**. Ak údaj o tom, že žiadateľ nemá dlh voči Sociálnej poisťovni má Sociálna poisťovňa, tak ten údaj musíme žiadať od nej.*

*Systém na zjednodušenie administratívnej záťaže **nezáleží od nás, ale od CKO a MF SR**. Oni navrhujú **Systém riadenia a Systém finančného riadenia**, ktorý my musíme dodržiavať. „My budeme len naplňať to, čo sa dohodne na úrovni štátu. **U nás tá byrokracia nezačína, u nás končí.**“*

## **Prevenca zlyhaní pri čerpaní verejných zdrojov**

Ako prevencia by mohlo pôsobiť aj systémové automatizované vylúčenie subjektov, „ktoré nespĺňajú základné náležitosti a nemajú byť preto adresátmi eurofondov“.

Pri dobre nastavenom informačnom systéme bol respondentmi spomenutý aj dôležitý **prevenčný faktor** – „ak žiadateľ zaklame v jednej veci, je veľká pravdepodobnosť, že ani ostatné nebudú sedieť“. Nečestnosť a neskoršie zlyhanie v čerpaní fondov by bolo možné ľahšie odhaliť „**krížovou kontrolou**“ pomocou informačného systému v ranej fáze.

| „Transparentnosť mimovládok by určite napomohla, aby bola väčšia dôvera.“

## **Obmedzenie subjektivity vo výberovom procese**

**Automatizácia informácií o žiadateľoch by mohla minimalizovať subjektívny prvok v hodnotení**, čo vyžaduje aj Európska komisia.

| *Systém by mohol vylúčiť subjektivitu hodnotiteľov – teraz nie je možné preskúmať, prečo hodnotiteľ dal toľko bodov, koľko dal. Ak ohodnotí nesprávne a ešte je za hodnotenie zaplatený, musí znášať aj on dôsledky svojho konania.*

## I.4. Aké parametre by mal akreditačný systém spĺňať?

### Záväznosť

Viacerí respondenti v prieskume uviedli, že ak má vzniknúť **akreditačný systém pre MNO, má zmysel len vtedy, ak bude poskytnutie údajov doň povinné pre všetky MNO** (prípadne v prvej fáze len pre MNO, ktoré čerpajú verejné zdroje) – „inak to nemá výpovednú hodnotu“ alebo „Keď už to robím, tak nech je to transparentné, nech nemôže nikto namietať. **Najmä, ak sú to organizácie, ktoré registruje štát.**“ Uvádzaná bola paralela s Obchodným registrom, registrami SIMS, Dafne, iCSO / pri UNDP apod.

Súčasne zaznelo, že **ak systém nebude mať záväzný charakter** pre RO / SORO / štátne orgány, **bude to iba elektronická databáza**, ktorá môže a nemusí byť využitá.

Z pohľadu štátu – ak už vytvárať takýto register, **prečo tam nedať všetky organizácie?** Aj tie, ktoré pracujú dobrovoľne – kvôli administratívnej záťaži?

### Aktualizácia údajov a prepojenosť na iné informačné systémy

Najčastejšie otázky a obavy z použiteľnosti údajov v novom akreditačnom systéme smerovali k ich časovej platnosti – pre RO/SORO/štátne orgány je dôležité, aby mohli v konkrétny dátum (napr. v deň uzávierky výzvy) **overiť aktuálnu platnosť informácie** (napr. či žiadateľ má alebo nemá nedoplatok voči Daňovému úradu či Sociálnej poisťovni). Platí to najmä pre potvrdenia, ktoré vystavujú inštitúcie a menej pre čestné vyhlásenia, či prípadné doplnkové, dobrovoľne poskytované údaje.

Druhou otázkou je **frekvencia aktualizácie** – či pôjde o želanú harmonizáciu údajov s inými registrami v reálnom čase alebo budú údaje získavané z rôznych zdrojov v konkrétnych časových intervaloch: „Ak budú systémy dobre nastavené, tak bude medzi nimi on-line priebežná komunikácia.“

***Zmysel e-governmentu je prepojenie databáz. Je to vecou technického riešenia aj finančnej náročnosti. V tejto republike chce mať každý svoj systém – to nekomentujem.***

*V ideálnom prípade **občan bude vstupovať do jedného systému**, v ktorom nájde všetko – to je však hudba budúcnosti.*

*Veľa vecí má uľahčiť ITMS. Väčšina komunikácie vraj bude cez ITMS, a teda papierová a administratívna záťaž odbudne. Nebude treba robiť extra veci, lebo už budú v systéme.*

*Ak budú systémy dobre nastavené, tak bude medzi nimi on-line priebežná komunikácia. Dôležité je, aby celý systém bol „user-friendly“, príjemný na používanie, aj pre úradníka aj pre používateľov.*

*Databáza by mala mať prepojenie na zoznamy prijímateľov v ITMS s údajmi o prijímateľoch, s ktorými boli zlé skúsenosti, aby sa chyby neopakovali. **Mala by byť vytvorená tzv. kniha dlžníkov**, pretože ten subjekt, ktorý niečo pokazil a súdne sa s nami naťahuje, nemá čo robiť ako žiadateľ.*

## Úspornejší variant ako existujúce riešenia

Formulovaný bol aj názor, že **náklady na vytvorenie, uvedenie do prevádzky, používanie a údržbu nového systému by nemali prevýšiť náklady existujúcich riešení.**

*Čím bude takýto systém lepší, tým bude menej úradníkov a zníži sa byrokracia – len aby to nestálo viac ako platy všetkých úradníkov za 7 rokov.*

### I.5. Čo by mal akreditačný systém obsahovať?

#### Tematické zameranie MNO

Register/informačný systém pre MNO by mal umožňovať aj poskytovateľom so slabším prehľadom o neziskovom sektore zistiť, **čomu sa MNO tematicky venujú, v akých oblastiach pôsobia, a v akej kapacite** – či ako poskytovatelia verejnoprospešných služieb, *think-tank* organizácie, *watchdog* organizácie, vzájomne prospešné spolky, či len ako servisné organizácie subkontrahujúce ďalších dodávateľom (tzv. pseudo MNO).

*Bolo by treba nastaviť metodológiu tak, aby odhalila, či je organizácia čisto servisná (eventová) alebo sa reálne venuje obsahu. Niektoré MNO totiž robia vyslovene „public relations“ – vedia to dobre „onálepkovať“ a „zabaliť do pekného papiera“, ale obsah subkontrahujú.*

#### Odborné a administratívne kapacity MNO

Keďže MNO sú-aj nositeľmi know-how a expertízy, jedným z ich aktív sú odborné kapacity – experti publikujúci, prednášajúci, verejne sa vyjadrujúci k témam ich záujmu. Niektorí vyšší úradníci **oceňovali účasť takýchto expertov v pracovných skupinách či ich podnety v odborných debatách.** Register/informačný systém pre MNO by mal podľa nich umožňovať ľahšie identifikovať a kontaktovať odborníkov z MNO.

*Bolo by však zaujímavé mať aj zoznam jednotlivcov – expertov na dané témy. Aby ich štát vedel dohľadať v sektore.*

*Pre nás je dôležité získať údaje o finančných, personálnych a administratívnych kapacitách žiadateľa.*

*V takomto registri bude dôležitá prehľadnosť: čo MNO robila, aké projekty realizovala, aké má kapacity, aké má know-how.*

*Systém, kde si viem dohľadať informácie o organizácii by mi pomohol vytvoriť si konštruktívnejší postoj k MNO – kde viem sledovať jej minulé a súčasné pôsobenie, kde si viem overiť, kto v tej organizácii pracuje a jeho potenciál v agende, ktorú rieši. Ja musím pracovať s tou agendou v roli experta, ktorý manažuje národnú politiku a zodpovedá za jej implementáciu. Na druhej strane potrebujem človeka,*



*s ktorým viem pracovať v rovine peer-to-peer, ako s kapacitou v danej oblasti. Toto sa často nedá dohľadať ani overiť. Keď príde MNO s ponukou na spoluprácu, nemám ako vyhodnotiť jej potenciál ako možného partnera.*

## **Projekty implementované v minulosti, vrátane ich hodnotenia a ich pridanej hodnoty**

Z perspektívy inštitúcií pôsobiacich v spravovaní ŠF a iných EÚ fondov na Slovensku desať rokov, kladú RO dôraz na históriu a kvalitu minulých výsledkov u žiadateľov a prijímateľov. Dôraz kladú najmä na **dosahovanie zmeny a skutočného dopadu formou úspešne zvládnutých projektov**, ideálne takých, ktoré boli financované z verejných prostriedkov. Preto bola vo vzťahu k možnému novému registru MNO opakovane formulovaná požiadavka, aby v ňom bol uvedený **zoznam projektov realizovaných konkrétnou MNO v minulosti** – vrátane základných údajov ako čas realizácie, cieľová skupina, výsledky, hodnotenie úspešnosti.

Niektorí poskytovatelia chcú vidieť aj to, akú pridanú hodnotu prináša MNO v porovnaní s inými subjektmi (spomínaný bol príklad MNO pôsobiacej v oblasti náhradnej starostlivosti o deti z detských domovov).

*V krajine xxx je v oblasti xxx certifikovaných šesť MNO, je to ako punc kvality, ktorý musia tuším každé tri roky obnovovať, podliehajú prísnemu auditu... A na týchto šesť organizácií štát prenáša zodpovednosť za rozdeľovanie financií.*

## **Členstvo v sieťach, citačný index**

Ako doplnkový, ale veľmi dôležitý ukazovateľ kvality organizácie (pre účely ranking-u ako ďalší možný údaj v registri) bolo spomínané členstvo v strešných, medzinárodných organizáciách, keď členstvo samotné veľa krát prináša organizácii kredit, organizácia má auditované ročné závierky apod.

*Hodnotenie MNO v systéme má 2 roviny: 1. implementačná – či MNO projekt dobre zimplementovala (nemala problémy s dokladmi, doklady boli v dobrej kvalite, projekt sa zrealizoval hladko a načas, neboli problémy s verejným obstarávaním), 2. obsahová (tú mi nehodnotíme) – či takýto projekt má skutočne význam a nie sú to len vyhodnené peniaze (napr. tvorba štúdie môže prebehnúť hladko, avšak „skončí v šuplíku“). To je vec výberu projektov.*

### **I.6. Ako by mal byť akreditačný systém implementovaný?**

Ako pri iných iniciatívach na tvorbu nového informačného systému, aj v tomto prípade bude potrebné definovať požiadavky, systém legislatívne ukotviť, navrhnúť technické riešenie, implementovať ho, uviesť do prevádzky, priebežne vyhodnocovať jeho činnosť a aktualizovať.

Operačný program Integrovaná infraštruktúra získava údaje od jednotlivých ministerstiev o agendách, ktoré majú informačné systémy riešiť a identifikuje projekty, ktoré spolu súvisia, aby sa neimplementovali nesúrodo.

Častou otázkou vysokých úradníkov o akreditačnom systéme MNO bolo, kto bude jeho prevádzkovateľom a aké bude jeho prepojenie s inými systémami.

*Toto môže byť zaujímavý nástroj, ktorý mi však nedal odpoveď na otázku udržateľnosti - bude tam niekto, kto sa bude starať o jeho administrovanie a aktualizovanie? Do akej miery to bude relevantné pre budúce sprostredkovateľské orgány a bude to pre nich legitímne bez použitia iných zdrojov? Systém riadenia bude do konca roku schválený a pokiaľ systém nebude zladený a nebude mať záväzný charakter pre sprostredkovateľské orgány – tak to bude iba elektronická databáza, ktorá môže byť úplne zbytočná.*

## Prevádzkovanie registra

K prevádzkovaniu registra v prieskume zaznel napríklad názor: „Technické riešenie určuje, či pôjde o samostatný systém, alebo sa niekam pričlení. Napríklad registre subjektov robí Štatistický úrad. Jedna možnosť je začleniť to do existujúceho systému, druhá možnosť je vytvoriť nový systém a následne ho integrovať do ostatných informačných systémov“.

## Zdroje dát

Jedným zo základných rozhodnutí pri novom systéme bude, **či má čerpať dáta z existujúcich registrov alebo získavať od MNO nové dáta**, ktoré v existujúcich systémoch zatiaľ vedené nie sú.

Príkladom prvého prístupu je ITMS - systém, ktorý nie je registračný, ale integračný. Slúži primárne na sprístupnenie takých údajov, ktoré sú vyžadované nariadeniami o európskych štrukturálnych a investičných fondoch.

Príkladom druhého prístupu sú registre subjektov konkrétnych právnych foriem MNO, napr. register nadácií.

*Technické riešenie určuje, či bude samostatný systém, alebo sa niekam pričlení. Napríklad registre subjektov robí Štatistický úrad. Jedna možnosť je začleniť to do existujúceho systému, druhá možnosť je vytvoriť nový systém a následne ho integrovať do ostatných IS. „Ja ten informačný systém potrebujem vtedy, keď s tými dátami pracujem“.*

## Prepojenie s inými systémami

Prepájanie samostatných informačných systémov a registrov tak, aby boli údaje z nich prístupné cez jednotné používateľské rozhranie, je cieľom viacerých iniciatív v štátnej správe. V dlhodobom horizonte majú byť výhody takejto integrovanej elektronizácie dát dostupné nielen pracovníkom verejnej správy, ale všetkým občanom.



V tomto prieskume vysokí úradníci z rôznych RO a SORO opakovane vyjadrili názor, že – v súvislosti s čerpaním verejných zdrojov – **by nový akreditačný systém MNO mohol a mal byť prepojený na existujúce informačné systémy, prípadne byť priamo súčasťou iného systému (napríklad ITMS) a poskytovať pritom nie základné, ale doplnkové informácie.**

Za začlenenie hovorí aj očakávanie, aby systém umožnil výber (filtrovanie) akreditovaných MNO napr. v konkrétnej „prioritnej osi“.

Naopak, **proti začleneniu systému o MNO do ITMS** hovorí skutočnosť, že projekty / programy z iných ako európskych štrukturálnych fondov – o ktoré by sa MNO mohli uchádzať - **nie sú súčasťou ITMS.**

*ITMS je systém na monitorovanie fondov, nie je registrom subjektov. Slúži primárne na údaje vyplývajúce z požiadaviek v nariadeniach. Mohol by byť prepojený a čítať údaje zo systému o MNO, aby cez ITMS boli dostupné údaje o mimovládach, ktoré sa uchádzajú o grant.*

*My musíme veľa vykazovať, ako sme členmi výboru xxx ... - používame dve IT platformy. Nejaká tretia, kde si skontrolujeme, či je certifikovaný subjekt je najmenší problém(!).*

## I.7. Aké riziká sa s akreditačným systémom spájajú?

### Problémy s aktualizáciou a harmonizáciou údajov

Ako možné riziko automatizovaného systému boli pomenované **problémy s aktualizáciou a harmonizáciou údajov**: „Ak sa jeden komponent bude aktualizovať raz na mesiac a ostatné budú on-line [aktuálne priebežne], vtedy dôjde k nesúladu. Práve ten mesačný cyklus je najdôležitejší. Ak sa podarí systémy takto harmonizovať, tomu musíme prispôsobiť jednotlivé termíny a predloženia – napríklad v deň po aktualizácii.“

*Pri automatizácii musia byť stanovené minimálne limity – ak sa niekto pri odvádzaní odvodov pomýli o centy, nebudem za to pokutovať a odstupovať od projektu.*

*Ak bude „akreditačný systém“ - podobný ako systém na Úrade pre verejné obstarávanie, organizáciám by sa uľahčil prístup k čerpaniu fondov. **Otázka ja platnosť údajov k určitému dátumu** – aká tam bude validita informácií.*

### Riziko príliš automatizovaného posudzovania MNO

Podľa vyjadrenia vysokého úradníka sú RO/SORO vystavené „pretlaku projektov“. **Urýchlenie či zautomatizovanie formálnej kontroly by bolo vítané**, ale viaceré RO/SORO sa vyjadrili, že v hodnotení tých subjektov, ktoré už formálne kritériá splnili, sa nemá postupovať automatizovane. Odstránenie subjektívneho prvku v hodnotení bolo niektorými vítané, inými vnímané ako rizikové. **Prílišná automatizácia vo vyhodnocovaní môže spôsobiť, že budú vylúčené subjekty, ktoré by vylúčené byť nemali** (napr. kvôli nedoplatku v Sociálnej poisťovni vo výške pár centov alebo kvôli tomu,

že subjekt nespĺňa kritérium na dobu doterajšej činnosti a pritom ostatné kritériá spĺňa lepšie ako ostatní).

Niektorí riadiaci pracovníci RO/SORO **považujú „akreditáciu MNO“ za veľmi ambiciózne cieľ**, ktorý nie je jednoduché ani dosiahnuť, a ktorý je možné vzápätí aj spochybníť.

Z praxe jedného vyššieho úradníka s „európskymi projektmi“ na Slovensku vyplynula skúsenosť, že subjekt v zložitej fáze svojho pôsobenia môže podať veľa krát veľmi dobrý projekt („škola, ktorá má zaniknúť podá najlepší projekt, lebo to je jej záchrana“).

*Mám skúsenosti z minulosti, kedy si MNO žiadala o projekt v téme, v ktorej nemala skúsenosti, ale napriek tomu si podali veľmi relevantný a realistický projekt, ktorý sa oplátilo podporiť. Mám však aj skúsenosti práve opačné, keď skúsené subjekty podávali návrh na aktivity, ktoré vôbec nezodpovedali potrebám cieľovej skupiny. Ani životopisy, ani počet zamestnancov o mnohých veciach nevytvorí. Nevieť povedať, čo by bolo pre mňa jediným kritériom. Pre mňa projekt a žiadosť nie je to jediné, čo hodnotím, keď hodnotím projekt.*

## **Podvrhy, nepravdivé informácie**

Nikto nezaručí, že v systéme – najmä na úrovni voľne vkladateľných informácií o MNO nebudú klamlivé alebo neúplné informácie, ktoré sa ťažko overujú. Z takýchto východísk, by niekoho o dôveryhodnosti MNO – a medzi vyššími úradníkmi sa našli aj takí – nepresvedčila „žiadna akreditácia“.

## **I.8. Záver**

Časť vyšších úradníkov neprejavila o informačný systém o MNO záujem autenticky. Polemika o jeho záväznosti odhaľuje **skryté, či úradnícky pragmatické postoje – systém budú využívať vtedy, ak to bude povinná súčasť procesu hodnotenia žiadateľa o NFP / dotáciu zo štátneho rozpočtu**. Zdravý úsudok, ale aj správy o výkone euroagendy zaniatenými nižšími úradníkmi svedčia o tom, že ak RO/ SORO / štátne orgány doteraz potrebovali údaje o MNO, tak ich analytické pracoviská dokázali z verejne dostupných zdrojov poskytnúť.

Systém môže byť urýchľovačom pozitívnych zmien v nastavení vzťahov medzi poskytovateľmi a žiadateľmi / prijímateľmi verejných zdrojov z prostredia mimovládnych neziskových organizácií, a má skôr krátkodobý potenciál využitia. Neprekonateľné sú v tomto ohľade jedine štátom riadené informačné systémy, a **mať v nich zakomponovaný systém o / pre MNO je dlhodobý, alebo „vyšší“ cieľ**.

## II. Doterajšie skúsenosti s čerpaním verejných zdrojov zo strany MNO a návrhy na zlepšenie

### II.1. Postavenie MNO vo vzťahu k poskytovateľom verejných zdrojov, najmä ŠF

Parafrázujúc jednu z respondentiek prieskumu potrieb poskytovateľov verejných zdrojov, mimovládne neziskové organizácie (ďalej MNO) disponujú kompetenciami, personálnou bázou hodnotných ľudských zdrojov, sú platformou, kde sa tvoria názory na národné politiky, verejné služby a zároveň majú potenciál konštruktívnym spôsobom prinášať vlastnú pridanú hodnotu do týchto agend.

Svojou činnosťou **MNO sledujú ciele**, ktoré sú často **v súlade s prioritami operačných programov** štrukturálnych fondov a preto sú, spolu so sociálnymi a ekonomickými partnermi,

- (1) prirodzeným partnerom pre RO a SORO v programovaní,
- (2) žiadateľom a prijímateľom štrukturálnych fondov vo viacerých operačných programoch,
- (3) v programovom období 2014-2020 sa uchádzajú aj o rolu správcov globálnych grantov, ako sprostredkovateľa ŠF.

**Charakteristickou vlastnosťou**, silnou a súčasne aj slabou stránkou **neziskového sektora je jeho rozmanitosť**. Na MNO nemožno nahliadať jednotne a viacročná prax ukazuje, že k zjednoteniu nedochádza ľahko ani vnútri samotného sektora. Preto aj vo vzťahu k čerpaniu verejných zdrojov poskytovateľa vnímajú túto rozmanitosť, nielen tematickú, ale aj z hľadiska veľkosti, organizačnej a finančnej kapacity, odbornosti, či miery ochoty konštruktívne spolupracovať s verejnou správou.

Poskytovatelia verejných zdrojov však uznávajú, že **MNO v spoločnosti plnia funkcie a prinášajú pridané hodnoty**, ktoré nie sú typické pre iné typy subjektov (napr. vytváranie hodnôt zapojením dobrovoľníkov či dlhodobé plnenie watchdog funkcie pri kontrole štátu).

Ich pozíciu pri čerpaní verejných zdrojov **znevýhodňuje niekoľko faktorov**, ako napr. **absencia jednotného registra** (aktuálne je viac ako 40 tis. MNO rôznych právnych foriem vedených v 4 rôznych registroch), často **nízka organizačná kapacita** (napr. nízky počet zamestnancov), diskontinuity v činnosti (napr. činnosť vyvíjaná len vtedy, keď je projekt), **slabá finančná stabilita** (absencia majetku či stabilného zdroja príjmu) aj **nedostatočná schopnosť komunikovať** verejnosti prínos vlastnej činnosti.

Napriek tomu mnohé MNO tieto prekážky prekonávajú a stávajú sa dôveryhodným partnerom aj spoľahlivým implementátorom projektov z verejných zdrojov s dostatočne silným materiálnym, technickým, finančným aj ľudským zázemím.

V súvislosti s dotáciami však vo verejnosti nemajú MNO jednoznačný obraz inštitúcií usilujúcich o verejnú prospešnosť, ale niekedy aj -- slovami vysokého úradníka -- obraz „skupiniek, ktoré si rozdeľujú peniaze“.

## MNO ako subjekty zapojené do programovania EŠIF 2014-2020

Princíp partnerstva určuje, že do programovania ŠF budú zapojené aj neziskové organizácie. Pri programovaní OP pre programové obdobie 2014-2020 tomu tak aj bolo, dokonca aj v programoch, kde MNO v predchádzajúcom programovom období neboli oprávnenými prijímateľmi.

V procese zapojenia MNO do tejto fázy RO/SORO očakávali a najviac oceňovali odbornosť a reprezentatívnosť MNO. Z rozhovorov s poskytovateľmi štrukturálnych fondov vyplynulo, že tieto očakávania neboli vždy naplnené.

Pri odbornosti boli ako **prekážky** uvádzané:

- (1) **ťažkosti identifikovať správnych nositeľov expertízy** medzi MNO (napríklad kvôli neexistencii centrálného registra expertov alebo kvôli ťažkostiam nachádzať takýchto expertov cez strešné MNO organizácie, či ich platformy),
- (2) **nedostatočná znalosť platnej legislatívy** (a z toho vyplývajúce napríklad podávanie zásadných pripomienok v snahe presadiť názor, ktorý je v nesúlade s legislatívou), či
- (3) **neschopnosť odborníkov MNO posunúť odbornú diskusiu** vpred konštruktívnymi návrhmi. Naopak, pozitívne bolo vyzdvihované členstvo odborníkov MNO v pracovných skupinách.

Z hľadiska reprezentatívnosti nebolo vždy splnené očakávanie, že konkrétna MNO má mandát vyjadrovať pripomienky za celú skupinu neziskových organizácií v danej téme. Takáto **nereprezentatívnosť** mala niekedy podobu presadzovania užších pragmatických záujmov než navrhovania systémových vylepšení.

Do programovania sa MNO zapájali aj v oblastiach, v ktorých môžu byť maximálne nepriamymi prijímateľmi – napr. otvorené dáta, či e-vláda.

Inokedy pri programovaní dohliadali na uplatnenie horizontálnych priorít a dodržiavanie štandardov ako napr. prístupnosť pre znevýhodnené skupiny obyvateľstva (bezbariérovosť).

*Doteraz tu priestor pre neziskový sektor nebol - nehovorím, že to bolo zlé. **Kvalitatívny aj kvantitatívny priestor** (aj čo sa týka financií) **pre MNO** v programovom období 2014-20 **je oveľa väčší** – napr. v OP Technická pomoc [pri téme korupcia budú podporovať aj samotnú činnosť MNO v tejto oblasti] , tiež OP EVS "bude naozaj akcentovaný smerom na oblasť neziskového sektora" (ale aj v OP Ľudské zdroje, Výskum a inovácia, Kvalita životného prostredia). Priestor sa vytvoril možno aj vďaka "nášmu spoločnému úsiliu".*

*Pre mňa osobne je najväčší **problém identifikovať neziskový sektor - kto to je(?)**. Keď oslovím jedného, ten povie, že on je zástupca; potom stretnem druhého a ten povie, že on o ničom nevie a že prečo sme to jemu neposlali; potom stretnem tretieho, ktorý o ničom nevie; štvrtý sa sám ohlásí, že on je neziskový sektor.*

*Sú MNO, ktoré sú konštruktívne, viete s nimi diskutovať a tá debata vás niekam posúva (ako tomu bolo napríklad pri tvorbe OP xxx). Máte aj iné typy neziskoviek, ktoré pôsobia čisto deštruktívne. Napríklad vzniesli zásadné pripomienky k OP pred jeho predložením do vlády a pritom nepoznali základnú legislatívu. Rozporovali sme s nimi*

*zásadnú pripomienku, v ktorej je smerodajná legislatíva a MNO si pritom presadzovala vlastný názor, o ktorom bola presvedčená, že je správny.*

*S MNO sme spolupracovali pri programovaní – pri tvorbe operačného programu v rámci partnerstva. Naši prijímatelia majú povinnosť dodržiavať štandardy ako napr. prístupnosť pre znevýhodnené skupiny obyvateľstva. Tam pri kontrole, či to je dodržané, spolupracujeme s MNO ako sú napr. Únia osôb so zrakovým postihnutím. V novom operačnom programe sú témy, kde **MNO môžu byť nepriamymi prijímcami** – ako napr. otvorené dáta alebo e-vláda.*

*Na základe rokovaní s MNO sme im umožnili čerpať nenávratné finančné príspevky v jednom opatrení v novom období 2014-20: xxx ... a vybavenie občianskej infraštruktúry... - teda zlepšovanie ich vecí, o ktoré mali záujem. Celý program je v takom duchu - boli aj na rozporovom konaní...- aby aj oni boli spokojní.*

*Aj s ohľadom na doterajšie skúsenosti zo Slovenska si myslíme, že vieme povedať, ktoré projekty sa oplatia robiť a majú rozvojový potenciál. Vychádzali sme z doterajších príkladov dobrej praxe... **Skladbu opatrení sme pripravovali aj v spolupráci s MNO ako členmi pracovnej skupiny.***

*Nie všetky názory a vyhlásenia, ktoré [MNO] dávajú, sú nesprávne a nie všetky sú také, ktoré nemôžeme akceptovať. Naša vzájomná spolupráca je možno v prístupe nových [štátnych] zamestnancov k nim...*

## **MNO ako oprávnení prijímatelia európskych štrukturálnych fondov a iných verejných zdrojov<sup>2</sup>**

MNO sú nespochybňovaným jedným z typov prijímateľov verejných zdrojov, vrátane štrukturálnych fondov. Prieskum medzi riadiacimi pracovníkmi RO/SORO/ministerstiev odhalil niekoľko možností, ako MNO môžu túto svoju rolu posilniť.

### **Originálna kompetencia**

Ako znak možného pozitívneho odlišenia MNO od iných prijímateľov ŠF bola uvádzaná ich originálna kompetencia – to, že „**nepôsobia ako sprostredkovateľ, ktorý si potom outsourcuje odborné práce niekomu úplne inému**“. Vlastné odborné kapacity môžu byť v MNO použité vo viacerých podobných projektoch, umožňujú mu špecializáciu v konkrétnych témach ako aj hľadanie nových riešení. Na posúdenie takejto originálnej kompetencie subjektu v danej téme či prioritě je však potrebné vytvoriť mechanizmus (a systém akreditácie MNO by bol toho príkladom).

Štát už tradične prenecháva MNO unikátne miesto pri **napĺňaní potrieb špecifických skupín obyvateľstva** – naprieč všetkými sférami života – od vzdelávania, sociálnej starostlivosti, zdravia, práce až po voľný čas. Tento druh kompetencie je priznanou parketou, s podporou ktorej sa v novom programovom období 2014-2020 na Slovensku ráta, aj keď - ako často dodávajú aktéri neziskového sektora - zďaleka nie jedinou.

---

<sup>2</sup> pozri Príloha č. 3



*MNO vedia pôsobiť v oblastiach akými je budovanie občianskej spoločnosti na Ukrajine, v Bielorusku; v Moldavsku teraz pracujú na úrovni územnej miestnej samosprávy. Niektoré naše MNO sú dlhodobo etablované v Keni, kde máme napr. silné poľnohospodárske projekty; aj v Južnom Sudáne.*

### **Hodnotenie dopadu projektov**

Vo svetle zvyšujúceho sa tlaku EK na výsledky podporených projektov môže byť u MNO ako perspektívnych prijímateľov štátnych zdrojov výhodou, ak dokážu **lepšie zmerať skutočné dopady svojej činnosti – v strednodobom, prípadne dlhodobom horizonte** (nástrojmi nad rámec finančnej a obsahovej správy, či auditu). Preukazovanie dopadov činnosti na konkrétne cieľové skupiny pomocou sofistikovanejších evaluačných nástrojov je ťažké, ale potrebné.

Poskytovatelia si uvedomujú, že činnosť MNO nemusí prinášať úžitok po finančnej stránke. Zdôrazňujú dôležitosť projektov, ktoré majú zmysel a nie sú napísané len pre samotný projekt. Podľa vyjadrenia jedného respondenta má projekt zmysel, „*ak sa bude realizovať aj vtedy, ak nedostane prostriedky z eurofondov*“.

*Pomohlo by, ak by sa MNO pôsobiace v určitom segmente hlásili k **podobným indikátorom/cieľom, ako my [poskytovatelia zdrojov]** a jasne preukázali, čo s našou podporu (alebo s vlastnými zdrojmi) v danom segmente robia a aký to má reálny dopad na cieľové skupiny.*

### **Administratívna kapacita**

S opakovane kladeným dôrazom zaznievalo v prieskume očakávanie od MNO, aby posilnili svoje administratívne kapacity – kapacity na projektové a finančné riadenie – ak majú byť schopné „absorbovať“ väčšie objemy ŠF (za predpokladu, že si nemôžu dovoliť zaplatiť dobré externé riadenie, ktoré môže byť tiež riešením). Kým MNO (či už prirodzene či pod tlakom donorov) inklinujú k tomu investovať viac energie a prostriedkov do napĺňania poslania prostredníctvom programov a projektov než do administrovania procesov a postupov, z pohľadu jedného respondenta, vyjadrujúceho sa v mene poskytovateľa verejných zdrojov, „*Keď zlyhá administrácia, zlyhá všetko.*“

*Problém vidím vo vysokom počte (MNO-cí v danej oblasti – pozn. ed.) a skutočnosti, že aj dominantní sú málo efektívni a úspešní pri čerpaní zdrojov z fondov EÚ.*

*Chýbajú im ľudia, aj prostriedky, aby mohli podať napr. žiadosť o NFP.*

*Mám pocit, že prvýkrát prichádzajú do kontaktu so štrukturálnymi fondmi (MNO-cia t.č. implementujúca projekt – pozn. ed.). Majú menší tím (ako iná MNO zriadená mestom - pozn. ed.), nemajú skúsenosť s projektovým a finančným riadením - to im dosť pokrívka. S realizáciou projektu majú problém stavebne, technologicky; ... v ich projekte bolo predfinancovanie a záverečné platby boli refundácie. Samozrejme nemali rezervy.*

### **Členstvo v sieťach, citačný index**

Pri absencii systémov riadenia či iných certifikačných nástrojov boli ako možné ukazovatele kvality MNO spomínané aj **členstvo v národných či medzinárodných sieťach a ocenenia**: „Ak MNO dostane zahraničné ocenenie, znamená to, že niečo dokázala a niekto ju overil. Nie som proti takejto zahraničnej certifikácii – len nech to nie je taká, ktorá sa dá kúpiť za peniaze.“ Tie súvisia aj s originálnou kompetenciou MNO a jej pripravenosťou uplatňovať princípy dobrej praxe. Rovnako sa spomínal **citačný index**, ktorý - ak MNO / jej hlavní aktéri majú vytvorený (t.j. existuje) - tak **svedčí o uznaní, kredite MNO** vo sfére jej pôsobenia.

Členstvo žiadateľa v sieťach – národných aj medzinárodných - malo by to byť zohľadnené v systéme hodnotenia a bodovaní – ako pridaná hodnota subjektu uchádzajúceho sa o podporu donorov.

Na druhej strane, MNO na Slovensku akoby trpeli komplexom malosti a nevstupujú do medzinárodného prostredia a komunít natoľko, aby využívali príležitosti pre spoluprácu, odborný rast, organizačný rozvoj či financovanie zo zahraničia.

Naše MNO majú úžasné **rezervy čo sa týka vzťahov s medzinárodnými organizáciami**, a veľmi málo využívajú potenciál, ktorý tam je. Nevie, či je to prílišné zahľadanie sa do seba (?). **Sme menej aktívni ako Balti, Slovinci, Česi, Maďari...** Oni sú asertívnejší, vedia sa presadiť na pôde týchto organizácií - od bezplatných stáží, účasti na ich projektoch, až po získavanie grantov. Poliaci sú v tomto vynikajúci.

### **Prinášanie pridanej hodnoty v čase stierania hraníc medzi typmi subjektov**

Vo viacerých rezortoch sa od prijímateľov eurofondov vyžaduje **získanie odbornej licencie, ktorá nie je viazaná na právnu formu, ale na odbornú kapacitu** – napríklad licencie poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, licencie poskytovateľa sociálnych služieb apod. Ako sa vyjadril vyšší úradník jedného RO: „MNO majú v našom operačnom programe rovnaké podmienky ako všetci ostatní prijímatelia, ich právna forma nezaváži.“

Podľa vyjadrenia ďalšej respondentky: „neziskovky sa začali podobať korporáciám zavádzaním systémov manažmentu kvality ... ale aj korporátny sektor akoby uchopil tradične neziskové nástroje na realizáciu svojich cieľov. **Vznikajú paralelné SRO a MNO a z témy ťažia z oboch strán.** Otázka znie, ako v tejto situácii verifikovať pridanú hodnotu.“

### **MNO ako možný sprostredkovateľ verejných zdrojov prostredníctvom globálnych grantov**

pozri časť III. na strane 38



## II.2. Doterajšie ťažkosti s čerpaním ŠF – spoločné pre viaceré typy prijímateľov vrátane MNO

### Nedostatky vo verejnom obstarávaní

*„Verejné obstarávanie je základ čerpania fondov na Slovensku. Mám tu projekty z roku 2009 a 2010, kde ešte nebolo ukončené verejné obstarávanie. Keby bolo, tak tieto peniaze už mohli byť dávno vyčerpané.“ (riadiaci pracovník OP – pozn. ed.)*

Verejné obstarávanie bolo v prieskume medzi poskytovateľmi verejných zdrojov označované za **najväčší problém čerpania fondov** na Slovensku. Chyby vo výkone verejných obstarávaní vedú k ich rušeniu, opakovaniu, zdržaniam projektov či korekciám zo strany Európskej komisie na základe auditných zistení.

Paradoxne, **Slovenská republika má „jeden z najprísnejších zákonov [o verejnom obstarávaní], ale aj tak nám to nepomohlo vo vzťahu k EK“** (pravdepodobne v súvislosti s nedávno uvalenými korekciami práve pre pochybenia vo verejných obstarávaníach – pozn. ed.) Respondenti pripisovali pochybenia ľuďom, ktorí verejné obstarávania vykonávajú (napr. ich neodbornosti, nedôslednosti či nepozornosti), nastavovaniu diskriminačných podmienok obstarávateľmi, nesúladu medzi oznámeniami a súťažnými podkladmi, (ne)konaniu víťazov verejných obstarávaní, či nie úplne presnej harmonizácii slovenského zákona o VO s európskou legislatívou.

**Verejné obstarávanie zostáva rizikovým pre RO/SORO** dokonca aj po tom, čo skontrolovali jeho priebeh a schválili jeho výsledok, keďže pri prípadnej následnej korekcii z Európskej komisie nemôžu vymáhať udelené prostriedky od prijímateľov späť.

Časť ťažkostí bola pripisovaná aj tomu, že na konci programového obdobia 2007-2013 **Európska komisia spätne postihovala korekciami neuplatňovanie nariadení zo svojich smerníc**, ktoré – podľa vyjadrení vyšších úradníkov - sama v minulosti nedodržiavala, a napríklad retroaktívne špecifikovala koncept „primeranej doby na vyzdvihnutie súťažných podkladov“. **Častým auditným zistením bolo aj nadceňovanie/predražovanie** (overpricing).

Vo vzťahu k MNO zaznelo, že (rovnako ako iné menšie subjekty) často **nemajú potrebnú odbornosť** na správny výkon verejných obstarávaní a ako prijímatelia eurofondov sú rovnako zraniteľní, ak dodávateľ - víťaz súťaže pri verejnom obstarávaní - nedodrží dohodnuté podmienky.

*Veľmi veľa verejných obstarávaní sa musí rušiť a opakovať, pretože prijímatelia si v nich nastavujú diskriminačné podmienky. V takých prípadoch sa verejné obstarávanie nedá overiť, ale sa musí zopakovať. Najzákladnejším problémom je nastavovanie podmienok v danom verejnom obstarávaní, potom aj kvality ľudí, ktorí ich robia. Stáva sa, že je nesúlad medzi oznámením a súťažnými podkladmi, veľa problémov je aj z nepozornosti.*

*Problém bývajú verejné obstarávania, ktoré sa nemusia podariť z mnohých príčin, aj subjektívnych. Ak sa niekto cíti ukriždený, môže v celom procese vznášať námietky. Niekedy bola vysúťažaná firma, ktorá nebola schopná dodať a pre prijímateľa bol projekt nezrealizovateľný. Víťazná firma mala totiž 50 iných zákaziek a nevedeli s ňou pohnúť.*

*Veľa vecí nevyrieši ani prísny zákon. Bohužiaľ, máme tu smernicu a prax, aká tu bola v tomto období vo vzťahu k verejným zdrojom je trocha iná, ako má Európska komisia v používaní štrukturálnych fondov. Komisia je na to citlivá. Treba si navyknúť na to, že všetko, čo chce Komisia, treba aplikovať aj u nás - nielen na štrukturálne fondy, ale na všetky verejné zdroje. Ľudia si na to nevedia zvyknúť.*

*Problém pri verejnom obstarávaní je ten, že treba obstaráť za adekvátnu cenu, v adekvátnej kvalite a za adekvátny čas. Stáva sa, že jeden subjekt ponúkne v elektronickej aukcii cenu o viac ako 20% nižšiu než ostatní (podhodnotená cena), konkurz vyhrá, ale obstarávateľovi vznikne problém, pretože víťazná firma nenastúpi na stavbu a projekt zlyhá. Výsledkom je, že dodávateľ pripraví o peniaze obstarávateľa – prijímateľa fondov.*

## **Nedostatočné finančné alebo projektové riadenie**

Mnohí poskytovatelia zapojení do prieskumu sa vyjadrili, že **požiadavky na riadenie projektu z eurofondov sú vyššie** ako pri projektoch, pri ktorých treba dbať na dodržania „len“ slovenskej legislatívy. Veľmi vyzdvihovali skúsenosť z minulosti, že pri príspevku zo štrukturálnych fondov sa **projektovému a finančnému riadeniu nedá naučiť „za pochodu“**, že prijímateľ potrebuje kvalitné riadenie už od začiatku – buď formou vlastných kapacít (ideálne zamestnanci, ktorí majú podobnú predchádzajúcu skúsenosť, prípadne noví zamestnanci, ktorí sú zaškolení a certifikovaní na takúto činnosť) alebo formou externého riadenia (prílišné využívanie tejto formy bolo kritizované Európskou komisiou).

**Ťažkosti s riadením** sú často spojené napríklad so:

- (1) **zmenami v projekte**, keď neskúsení prijímatelia reagovali na zmenené podmienky v prostredí vykonaním projektových zmien „*absolútne svojvoľne; potom sa čudovali, keď sme od nich žiadali vrátenie prostriedkov*“,
- (2) skutočnosťou, že firma ponúkajúca externé riadenie **prijímateľa do projektu „navezie“ potom ho „nechá v tom“**,
- (3) **nepripravenosťou – napríklad na neuznanie výdavkov**, o ktorých je prijímateľ počas implementácie presvedčený, že ide o oprávnené výdavky,
- (4) skutočnosťou, že na riadenie projektu zo štrukturálnych fondov si možno (na rozdiel od mnohých iných grantov pre MNO) uplatniť personálne náklady – to vedie k situácii, keď **riadenie chcú vykonávať odborní a nie administratívni pracovníci**, ktorí sú však zaskočení vysokou mierou administratívnej náročnosti a/alebo chcú meniť „pravidlá“ namiesto ich dodržiavania.

*Pri audite bolo kritizované, že MNO majú len externý projektový tím. Neziskovky išli zväčša touto cestou, že to mali zaobstarané firmou.*

*Problémy v projektovom riadení nie sú len u prijímateľov (typu MNO, mestá, obce apod.), máme ich aj my. Projektové riadenie vnímame ako problém aj v akademickom prostredí.*

*Otázka: Po prvej skúsenosti s čerpaním štrukturálnych fondov si viacerí prijímatelia (MNO, mestá/obce) povedia: „už nikdy viac“. Aký máte na to názor? Odpoveď: Otázka je, čím je toto spôsobené? Robili niečo, čo nevedeli robiť? Sú požadované podklady nezohľaditeľné? Často sa hovorí, že zmluva je nevyvážená, že ukladá veľmi veľa povinností. Nieкто vám ale dáva 95% prostriedkov... Aj zmluva v banke je hrozne nevyvážená. **Očakávania/požiadavky sú jasné už od začiatku** – čo treba urobiť. Možno je to vecou **podcenenia projektového riadenia** – že si to nieкто predstavoval oveľa ľahšie. Alebo vec toho, že nieкто menil za procesu pravidlá (a to je problém – napr. oprávnenosť výdavkov).*

## **Zmeny podmienok zo strany poskytovateľa v priebehu projektu**

Na strane poskytovateľov dochádzalo k **zmenám a korekciám v usmerneniach**, či dokonca k formulácii nových požiadaviek, aj spätne, v čase auditu. Tie nastávali aj na úrovni Európskej komisie, ktorá „dointerpretováva svoje vlastné zadania a považuje svoje interpretácie za spätne záväzné“. Ako príklad boli viackrát spomenuté výhrady Európskej komisie k skráteným lehotám na vyžiadanie súťažných podkladov pri verejných obstarávaníach, keď tieto výhrady prišli až na konci programového obdobia a boli spojené s korekciami, niekedy až vo výške 25%.

*Európska komisia dointerpretováva svoje vlastné zadania a považuje svoje interpretácie za spätne záväzné. Nám sa to deje pri ex ante kondicionalitách – zrazu máme 5-7 nových subkritérií, ktoré sú individuálne hodnotené. Stáva sa z toho nástroj vyberania výpalného.*

*Pri poslednom audite Európska komisia vytiahla na Slovensko zistenie, ktoré bolo bežnou praxou v minulosti – skrátené lehoty na vyžiadanie súťažných podkladov. Napr. „súťažné podklady si môžete vyžiadať do 10 dní a ponuku potom predložiť do 30 dní“. Aj sama Európska komisia pri svojich obstarávaníach skracovala túto lehotu. Teraz prišla s tým, že je to v rozpore s ustanovením v smernici, ktoré hovorí, že lehota na vyžiadanie súťažných podkladov má byť „primeraná“. EK stanovila „primeraná“ nejakým percentom (napr. 70% času na vyžiadanie podkladov a 100% času na predloženie ponuky). Tam, kde to nebolo dodržané, má to byť spätne pokryté korekciou.*

## **Nečestnosť**

Samostatný okruh problémov pri čerpaní štrukturálnych fondov sa týkal nečestného konania žiadateľov a prijímateľov, vrátane MNO. V prieskume boli najčastejšie spomínané:

- (1) **poskytovanie nepravdivých údajov** v žiadostiach (napríklad o počte zamestnancov), vrátane čestných vyhlásení,
- (2) **snaha obísť pravidlá** (napr. vyrovnaním dlhu v Sociálnej poisťovni práve v ten deň, keď žiadateľ získa požadované potvrdenie, že žiadny dlh voči SP nemá),
- (3) **falošné vykazovanie** (napr. neuskutočnených stavebných prác či hodín odpracovaných dobrovoľníkmi),
- (4) **úmyselné predkladanie neoprávnených výdavkov**,
- (5) **„vynaliezavosť“ v zdôvodňovaní** (napr. prečo sa neuskutočnilo vzdelávanie),
- (6) **nadhodnocovanie nákladov** („overpricing“) s cieľom presunúť prostriedky projektu tretiemu subjektu - dodávateľovi služby,
- (7) **duplicitné vykazovanie personálnych nákladov** v rôznych programoch apod.

*„Takto [žiadateľ o ŠF] klame až sa zelená a ešte dá aj čestné prehlásenie.“*

*Častokrát mali a majú dlh v sociálnej a zdravotnej poisťovni a tento dlh si vysporiadajú iba v ten deň, keď podávajú žiadosť. To sledujeme v osobitnom informačnom systéme a máme právomoc okamžite odstúpiť od takého prijímateľa, ktorý dlží na poistnom plnení. V tej chvíli ide o jednoznačný účel vyčistiť si svoju bilanciu na jeden deň, kedy dostanem papier.*

*Niektoré aktivity sa vôbec nekonali – napr. vzdelávanie. Potom nastúpila vynaliezavosť, že lektor ochorel apod.*

*Ďalším problémom bolo krytie sa MNO takzvanou „dobrovoľníckou prácou“ – napríklad si v projekte najali 130 dobrovoľníkov a pri audite nedokázali preukázať ani dvoch. V tej chvíli to boli „čierne duše“.*

*Ďalším podvodom je nadhodnotenie nákladov s cieľom vytiahnuť z MNO prostriedky v prospech tretieho subjektu poskytujúceho služby.*

*V prípade MNO sa vyskytlo napríklad predražovanie, keď na informačný portál prijímateľ žiadal 60 tis. eur.*

*Druhá vec je disciplína subjektov [nielen MNO] na Slovensku. Ja keď im dám dnes nejaký „flat rate“ alebo „lump sum“ a nebudem kontrolovať tie výdavky, tak sa pýtam, že kde to skončí. Keď niekde zavediem paušálnu sadzbu, pri spätnej kontrole sa zistí, že to bolo úplne inak urobené. Už **dnes sa v dokumentácii v žiadostiach o platbu objavujú veci, ktoré fyzicky zrealizované neboli**. Sú tam predraženia a vykázané nereálne veci. Napríklad operačný program Konkurencieschopnosť Európska komisia zastavila pre „overpricing“ pri veľa projektoch.*

## **Sprísňovanie podmienok (+administratívna záťaž) formou opatrení prijatých po auditných zisteniach**

**Reakciou na nečestné a podvodné konanie bolo sprísnenie kontroly** a zavedenie opatrení „ktoré sú dnes označované ako byrokratické – napr. zdokladovanie faktúr pri žiadostiach o platbu“.

Jeden riadiaci pracovník to vyjadril nasledovne: „Požiadavky kladené nad rámec zákona je často riadiaci orgán povinný dávať, lebo mal auditné zistenie a musel prijať opravné opatrenie voči tomu auditnému zisteniu.“; či „**Za všetky komplikácie, ktoré vo fondoch sú, si môžu sami prijímatelia**, pretože oni svojimi krokmi zapríčinili, že na každé zistenie sa robí nejaké opatrenie.“

Všetky MNO tak „doplácajú“ na pochybenie určitých jednotlivcov či MNO. Získavajú u poskytovateľov obraz problematických prijímateľov, čo komplikuje ich vzájomnú spoluprácu – najmä pre tie organizácie, ktoré sa o takúto reputáciu nezaslúžili.

### II.3. Doterajšie ťažkosti s čerpaním ŠF – špecifické pre MNO

#### Absencia registra MNO

Skutočnosť, že MNO nemajú jeden register, analogický napr. Obchodnému registru, bola riadiacimi orgánmi spomínaná ako nedostatok. Absencia overených informácií dostupných v reálnom čase vedie napr. k tomu, že riadiaci orgán „nevie, čo má očakávať“ a nastavuje pre MNO prísnejšie podmienky.

*Ak by bol register a vidíme, čo tá MNO robí a že je stabilná, lepšie sa budú granty prideľovať, aj pravidlá pre MNO sa môžu zmeniť. Riadiaci orgán sa totiž bojí - nevie, čo má očakávať. Ak bude mať o MNO viac informácií, podmienky sa budú môcť zmeniť.*

#### Prístup zameraný primárne na získanie prostriedkov od poskytovateľa

Absencia vlastnej vízie, **umelé nastavovanie projektu na konkrétnu výzvu a neochota/neschopnosť projekt realizovať aj bez štrukturálnych fondov** (čiže z iných zdrojov) sú uvádzané poskytovateľmi ako jeden zo zásadných problémov čerpania. U MNO (ale nielen u nich) sa stretávajú s postojom: „**dajte nám peniaze a my niečo urobíme**“, pričom „*takto by to byť nemalo*“. Žiadatelia „*neprídu s predstavou: ‘toto a toto chcem robiť, takto a takto si predstavujem realizáciu projektu – z čoho by som to mohol financovať?’*“. 90% ľudí uvažuje: „**Aký projekt musím urobiť, aby som naň dostal peniaze?**“ To je stav v našej spoločnosti.“

*Výhradou voči MNO bolo aj to, že „aj požadovaných 5% spolufinancovania vykrývajú nejakým obštrukčným spôsobom, cez prostriedky, ktoré od nás dostanú“.*  
*Ja mám s neziskovým sektorom skúsenosť 50:50. Niekde majú svoju pridanú hodnotu, ale niekde si myslím, že neprinášajú to, čo ja si predstavujem pod watchdog službami... Čo ma vyrušuje je že keď mám požiadavku na neziskový sektor, tak odpoveď je: „áno, ale zaplaťte nám za to; chceme zaplatiť manažéra na to, dajte nám peniaze a my si to už nejako tu urobíme“.*

#### Diskontinuita v činnosti organizácie, chýbajúce alebo nedostatočné skúsenosti

Ako dôležité kritériá pri výbere prijímateľov boli v prieskume spomínané aj:



- (1) **história organizácie** – najmä úspešné ukončenie viacerých projektov (ideálne financovaných z verejných zdrojov), a
- (2) **personálne obsadenie** (najmä počet pracovníkov na plný úväzok, vedených v Sociálnej poisťovni a zamestnaných na nejakú relevantnú nepretržitú dobu). Naopak, krátka história či formálna viacročná existencia bez konkrétnych aktivít a zamestnancov, sú vnímané ako indikátory budúcich problémov pri realizácii projektu.

*Stáva sa nám aj to, že MNO tvrdí, že má päťročnú činnosť za sebou, ale pošle štatutárom podpísanú výsledovku s nulami. Alebo MNO pošle päť životopisov expertov, ale počet zamestnancov je nula za posledných päť rokov a účtovná uzávierka tiež nula.*

*Neziskovky, ktoré majú históriu pôsobenia na trhu, sú stabilnejšie. U tých neziskoviek, ktoré vznikli tesne pred vyhlásením výzvy alebo podaním projektu, alebo nemali dlhodobú históriu, sme sa častokrát stretávali s fenoménom, že boli ich projekty všeobecne problémové už pri hodnotení a problémy boli aj následne.*

*Mnohé MNO nedokázali zvládnuť administratívnu záťaž a potom nedokázali ani zrealizovať to, čo mali.*

### **Slabšia finančná stabilita, malý dôraz na viacdrojové financovanie**

V prieskume poskytovatelia verejných zdrojov vyjadrili pochopenie, že neziskové organizácie nemusia mať rovnakú mieru finančnej stability ako iné typy prijímateľov štrukturálnych fondov. Súčasne však pomenúvajú riziká, že:

- (1) ak sa prijímateľ (MNO) dostane do finančných problémov, **ohrozeným sa stávajú aj aktivity projektu**;
- (2) **MNO vyžadujú financovanie formou zálohových platieb**, ale v priebehu projektu často „majú veľa neoprávnených výdavkov“;
- (3) preskúvanie nezrovnalostí pred preplatením platby napr. v trvaní polroka môže neziskovej organizácii spôsobiť **existenčné problémy s peňažnými tokmi (cash flow)**.

Obraz ideálneho prijímateľa načrtol jeden respondent: **„Ideálny prijímateľ je taký, ktorý dokáže fungovať na trhu aj bez našej pomoci.“**

*Akonáhle sa MNO dostane do finančných problémov, automaticky sú ohrozené aj aktivity projektu. Väčšinou takáto organizácia tvrdí, že už nemá financie, aby pokračovala v aktivitách.*

*Zálohové platby (predfinancovanie) sa väčšinou dávajú menej problematickým subjektom. Ak sa totiž vyskytne problém, vždy je riziko, že sa k tým peniazom nedostanete. Keďže s niektorými MNO neboli v minulosti dobré skúsenosti, Ministerstvo financií sa zdráha dať predfinancovanie takýmto typom subjektov.*

[MNO v danej oblasti] *nemajú potrebu diverzifikovať si zdroje, ani portfólio (robí to iba jedna MNO). Nevytvorili si vzťahy s väčšou európskou mimovládkou, od ktorej by sa učili... Na nás tlačia, aby sme im dávali väčšie a väčšie sumy, aby vedeli ukázať Európskej komisii, že na to majú - ale o tom to nie je, Európska komisia nedá veľký projekt subjektu s desiatimi zamestnanými ľuďmi.*

### **Horšia spätná vymožitelnosť príspevkov**

Z pohľadu poskytovateľa verejných zdrojov bolo v prieskume viackrát pomenované riziko špecifické pre MNO, ktoré **nemajú majetok, môžu kedykoľvek zaniknúť a pri ktorých sa právna zodpovednosť neprenáša na inú fyzickú či právnickú osobu** – a to konkrétne riziko, že **prostriedky im zverené sa stanú nedobytnými** v prípade, že nebudú použité v súlade s podmienkami ich poskytnutia.

Tým sa MNO odlišujú napríklad od miest a obcí, či iných subjektov, ktoré nemôžu riešiť svoju neschopnosť splácať záväzky zrušením svojej organizácie.

*Zvýšené riziko MNO oproti iným subjektom je v tom, že sú vo väčšom riziku pri vymožitelnosti práva. Ak sa niečo stane, je tam ťažší spôsob vymôcť si finančné prostriedky.*

*Častejšími kontrolami sa dá prísť na niektoré veci, ale problém je vtedy, ak sa realizuje projekt a neziskovka kvôli zlej situácii napr. zanikne počas alebo po realizácii projektu. Potom už treba prostriedky vymáhať.*

### **Slabšia znalosť o činnosti neziskových organizácií**

Prieskum poskytovateľov štrukturálnych fondov a iných verejných zdrojov ukázal ich pomerne malú znalosť činnosti platforiem MNO, Rady vlády pre MNO, a aj menšiu znalosť (názvov) samotných MNO.

V porovnaní s podnikateľskými subjektmi dávajú MNO výrazne **menšiu prioritu** (z hľadiska vyčlenenej kapacity a financií) **budovaniu vzťahov s verejnosťou** („public relations“) a **všeobecne budovaniu značky**.

Aj priama komunikácia MNO s verejnou správou je menej intenzívna, ako je tomu v prípade podnikateľských subjektov. Podľa jednej respondentky sú firmy podstatne rýchlejšie ako MNO v dávaní spätnej väzby štátnej správe, vo vyjadrovaní sa k navrhovaným politikám a dá sa predpokladať, že aj v komunikácii o vlastnej činnosti.

S horším prístupom do mediálneho priestoru a s menej systematickou prácou na PR sa MNO ocitajú v situácii, keď všeobecné povedomie vo verejnosti o ich činnosti – a rozpoznateľnosť ich značiek – sú nižšie ako u korporácií.

Ako žiadatelia o verejné zdroje **musia teda vynakladať väčšie úsilie, aby si získali u poskytovateľov meno stabilných organizácií s dobrou povestou**.



## II.4. Možnosti zlepšenia čerpania štrukturálnych fondov

### Zjednodušené vykazovanie výdavkov – zníženie administratívnej záťaže

V programovom období 2014-2020 je jednou z očakávaných zmien znižovanie administratívnej záťaže formou zjednodušeného vykazovania výdavkov. To je dávané do popredia aj Európskou komisiou, nesie však so sebou viaceré **neistoty v aplikácii**.

Ide o najmä o tri finančné nástroje:

- (1) paušálne sadzby (angl. „flat rates“),
- (2) paušálne výdavky (angl. „lump sums“),
- (3) jednotkové náklady (angl. „standard scales of unit costs“),

Vo viacerých operačných programoch sa hľadajú spôsoby použitia týchto nástrojov, pri zohľadnení nasledovných obmedzení a rizík:

- (1) **nemožno ich uplatniť na výdavky, ktoré sú predmetom verejného obstarávania,**
- (2) dajú sa použiť **lepšie v národných projektoch** (ale: „*Drvivá väčšina MNO (a lobbistov) za nami príde, že chce národný projekt. My taký projekt môžeme dať na základe zákona alebo monopolného postavenia.*“),
- (3) ich **zavádzanie má byť postupné**, „*aby sme sa vyhli korekciám o 2 roky - opäť by tým boli postihnutí len prijímatelia*“.

Ďalšou iniciatívou je snaha „*zaviesť do života systém priebežného hodnotenia dopadu regulačných rámcov ‘Regulatory Impact Assessment’ na všetky cieľové skupiny*“ – snaha zisťovať a vyhodnocovať, aký dopad má legislatíva napríklad aj na prijímateľov fondov, a následne žiadať o legislatívne zmeny s cieľom tento dopad znížiť [napríklad administratívnu záťaž].

Príklad si možno vziať aj v susednom Rakúsku, kde je čerpanie štrukturálnych fondov silne decentralizované a len minimum podkladov sa podáva pri podávaní žiadosti, väčšina z nich sa preukazuje po schválení projektu.

V novom programovom období sa očakáva, že časť administratívnej záťaže s dokladovaním sa presunie z prijímateľa na RO/SORO v dôsledku **postupujúcej elektronizácie dát**.

*Chceme znížiť byrokráciu, preto robíme **krížové kontroly dokladov**.*

*My chceme ísť tým smerom a hľadáme spôsoby použitia zjednodušených výdavkov, ale chceme to robiť postupne, aby sme sa vyhli korekciám o 2 roky – opäť by tým boli postihnutí len prijímatelia.*

***Do zjednodušeného vykazovania výdavkov, napríklad personálnych, chceme ísť napriek riziku.** Ďalej bude možné použiť paušálne sadzby, napr. aj na prevádzkové náklady.*

*Aktívne sa hlásime k opatreniam na zníženie administratívnej záťaže. Európska komisia dáva vo svojich usmerneniach pre nové programové obdobie možnosti zjednodušeného vykazovania. My sa pokúsime **tieto nástroje použiť v programoch**, ktoré spravujeme – **a zároveň ich sami používať**.*

*S ohľadom na mieru korekcií a opakované chyby mám zato, že [pri dopytovo orientovaných projektoch] bude opäť veľké riziko, že budú vyžadované rôzne komplikované a megalomanské podporné dokumenty, ktoré budú dostávať potenciálnych prijímateľov do závesu a proces čerpania sa nezrýchli a bude to tam, kde doteraz. [Na druhej strane] národné projekty umožňujú zatiaľ v najväčšej možnej miere uplatňovať zjednodušené vykazovanie výdavkov, a teda zníženie administratívnej záťaže. Národný projekt dáva istú mieru garancie, že keď sa nastavia jednotkové sumy, tak čerpanie môže byť efektívne, pružné, bezkolízne, a umožní kontinuitu.“ Dopytovo orientovaná forma tento predpoklad nedáva, lebo vo forme súťaže nie je nič garantované.*

*Možno zjednodušenie administrácie by „heclo“ aj MNO, aby si podávali projekty.*

## **Zjednodušenie verejného obstarávania a lepšie zaškolenie na jeho vykonávanie**

V súvislosti s verejným obstarávaním respondenti v prieskume navrhovali jeho **sprehľadnenie a najmä zvýšenie limitu**, od akého sa vyžaduje – „napríklad v Rakúsku stačí prieskum trhu pri obstarávaní do sumy 100 tis. eur, u nás len do 1000 eur.“

Objavili sa aj návrhy pomôcť prijímateľom vybudovať kapacitu na správny výkon verejného obstarávania, či umožniť výkon tejto činnosti len obmedzenému počtu vopred schválených a dobre zaškolených odborníkov. Pomohli by aj **vzory verejných obstarávaní**.

*Pri verejnom obstarávaní je otázka, kto ho vykonáva. Kedysi sme mali odborne spôsobilé osoby, ktorých bolo asi 6000, teraz ich zrušili. Ale **verejné obstarávanie nemôže robiť hocikto. Kto ho už robí, nesmie ho robiť v rozpore so zákonom** - hoci ten je komplikovaný. Pomohli by vzory verejných obstarávaní; cesta je aj pracovať s prijímateľmi.*

## **Zabezpečenie kvalitného finančného a projektového riadenia u prijímateľov**

Pre lepšie čerpanie štrukturálnych fondov by MNO potrebovali posilniť a skvalitniť vlastné projektové a finančné riadenie. To je možné **formou školení či technickej podpory** alebo (aby sa predišlo diskriminácii nových subjektov pri vstupe na trh) **formou partnerstiev** medzi skúsenými a novými prijímateľmi, cez ktoré je možné „*vychovať nových prijímateľov*“.

Aj na základe zistení EK je lepšou cestou budovanie vlastných riadiacich kapacít ako spoliehanie sa na externé firmy pri písaní a riadení projektu. **Ak už subjekt využíva**

**externý manažment, tak „nie je možné, aby mal problémy v žiadostiach o platbu, v monitorovacích správach apod.“.**

*Veľa subjektov závisí od toho, ako im súkromná firma napíše projekt. Pokiaľ majú subjekty vlastné kapacity, je to vždy lepšie, než keď majú malé [kapacity] alebo im to [riadenie] robí niekto iný. MNO nemajú na externý manažment financie, a preto má zmysel podporovať ich kapacity, aby si vedeli manažovať projekty sami.*

*Treba dbať napríklad na to, ako má prijímateľ zabezpečené projektové riadenie. Ak si napríklad platí externý manažment, tak nie je možné, aby mal problémy v žiadostiach o platbu, v monitorovacích správach apod.*

### **Automatizácia/elektronizácia údajov**

Potenciál zjednodušiť čerpanie ŠF je aj v lepšej prepojenosti informačných systémov štátu, „aby sa krížová kontrola dala automatizovať bez nevyhnutnosti predložiť papierovú alebo naskenovanú dokumentáciu zo strany žiadateľa“.

Dlhodobým cieľom je, **aby orgány štátnej správy nežiadali od subjektov rovnaký doklad dvakrát či viackrát** a súčasne „nikto nemá vyžadovať žiadny doklad, s ktorým sa nepracuje“. Prílohy k žiadostiam zostanú naďalej dôležité, **zmeniť sa však môže spôsob, akým budú dokladované.**

*Veľa vecí má uľahčiť ITMS. Väčšina komunikácie vraj bude cez ITMS, a teda papierová a administratívna záťaž odbudne. Nebude treba robiť extra veci, lebo už budú v systéme.*

### **Zlepšenie komunikácie žiadateľov a prijímateľov s RO/SORO**

Skúsenosti z programového obdobia 2007-2013 ukázali, že **lepšia komunikácia** medzi žiadateľmi / prijímateľmi a poskytovateľmi ŠF vedie k

- (1) **lepšiemu nastaveniu výziev** a tým vyššej pravdepodobnosti, že sa stretne ponuka s dopytom,
- (2) **lepším rozhodnutiam, kedy použiť národné projekty a kedy dopytovo orientované projekty,**
- (3) **menším problémom pri reagovaní na zmeny** – či už zmeny v projekte na strane prijímateľov alebo zmeny podmienok na strane poskytovateľov,
- (4) **rýchlejšiemu a presnejšiemu definovaniu, aké koncepčné materiály, štúdie a plány prijímateľa** potrebujú na lepšie čerpanie ŠF,
- (5) **k dobre pripravenému projektu,** ktorý sa môže hladko realizovať.

Potreba lepšej komunikácie vyplýva aj z toho, že prijímatelia niekedy riadiaci orgán **neinformujú o dôležitých skutočnostiach**, akým je napr. zrušenie organizácie: „oni nás o tom neinformujú(?)“. Inokedy sa poskytovateľ príspevku o problémoch dozvie až vtedy, keď už je neskoro na hľadanie riešenia.

Zlepšenie komunikácie je však dôležité na oboch stranách. Niektorí vyšší úradníci pripustili, že **na zefektívnení komunikácie so žiadateľmi / prijímateľmi vo svojich radoch musia stále pracovať**. Na druhej strane uvádzali ako (ich úradníci), v záujme veci, vytrvalo poskytujú žiadateľom / prijímateľom poradenstvo či profesionálnu podporu, v niektorých prípadoch aj nad rámec svojich povinností.

*Poučili sme sa z vlastných chýb a dali sme jasný zoznam aktivít, ktoré budú oprávnené na čerpanie týchto prostriedkov. Mnohí realizátori projektov si vyberajú to najzaujímavejšie, a pritom nám unikajú aktivity, ktoré by sme chceli my realizovať.*

## Zlepšenie výberových postupov

„Kľúčom ku všetkému je transparentný výberový proces. Ak je projekt dobrý, je jedno, aká vláda ho vyberá a nemal by tam byť problém.“ – respondent prieskumu.

Keďže jedným z trendov v čerpaní štrukturálnych fondov je obrovský „pretlak“ počtu žiadostí, je možné, že riadiace orgány siahnu aj po sofistikovanejších výberových kritériách a určitom druhu „benchmarkingu“.

Spomenutá bola aj **možnosť zriadenia „registra hodnotiteľov pre štrukturálne fondy“**. V minulosti aj ich pochybenia v hodnotení napr. administratívnej kapacity žiadateľov viedli k prideleniu fondov problematickým subjektom a na konci programového obdobia ku korekciám, za ktoré hodnotitelia nenesli zodpovednosť.

## II.5. Záver

**Schopnosť a možnosť mimovládnych neziskových organizácií čerpať verejné zdroje, osobitne európske štrukturálne fondy, sa zlepšuje.** V porovnaní s inými typmi subjektov však majú v čerpaní svoje špecifiká, ktoré ich niekedy stavajú do role „slabšieho hráča“ – napríklad diskontinuity v činnosti v porovnaní s mestami/obcami, absencia majetku či schopnosti získať bankové úvery v porovnaní s podnikateľskými subjektmi a nižšie administratívne kapacity v porovnaní so subjektmi štátnej správy.

Svoj potenciál čerpať ŠF však môžu **posilniť dôrazom na jedinečné pridané hodnoty** – originálnu kapacitu a inovatívny prístup, **schopnosť mobilizovať nefinančné zdroje** (napr. dobrovoľníkov), či lepším **preukazovaním skutočného dopadu** svojej činnosti na cieľové skupiny.

Reputácii MNO nenapomáha nižšia čitateľnosť v porovnaní s inými subjektmi (neexistujúci register MNO), zneužívanie neziskových právnych foriem inými subjektmi (kvázi MNO), ani povest' subjektov, u ktorých je ťažká vymožitelnosť práva.

Určítym **prínosom môže byť elektronizácia dát** v štátnej správe, ktorá má potenciál posilniť transparentnosť MNO, znížiť nároky na ich administratívne kapacity a umožniť im lepšie sprístupniť dôkazy o obsahovom (a nielen formálnom) dopade ich činnosti poskytovateľom verejných zdrojov.

### III. Mimovládne neziskové organizácie v polohe správcov a príjemcov globálnych grantov z verejných zdrojov – rezonovanie teoretickej možnosti v praxi

#### III.1. Globálne granty patria k téme, o ktorej sa na najvyšších úradoch pravdepodobne veľa diskutuje,

ako finančný nástroj je súčasťou Partnerskej dohody aj Systému riadenia ŠF a KF vypracovaného CKO. Používa sa v zahraničí (v členských krajinách EÚ), na Slovensku o ňom všetci počuli, ale jeho základný výklad bol rôzny.<sup>3</sup>

Podľa oficiálneho výkladu **MNO môžu spolu s inými subjektmi implementovať časť operačného programu ako sprostredkovatelia grantov pre ďalšie subjekty**, medzi ktorými sú aj **MNO**<sup>4</sup>. GG môžu byť použité v určitej prioritnej oblasti, v ktorej sa budú sledovať vybrané aktivity a projekty. Väčšina respondentov neskrývala prekvapenie, že by MNO mali byť správcami GG, t.j. sprostredkovateľmi grantov pre ďalšie subjekty.

Jedna respondentka si sprostredkovateľskú funkciu MNO vysvetľovala netypicky (dôvodom bolo (aj) čerpanie financií, ktoré jej úrad spravuje, zo štátneho rozpočtu SR, ktoré podlieha zákonu o rozpočtových pravidlách). **MNO** v jej oblasti pôsobenia **by ako príjemca GG**, podľa jej výkladu, realizovala **schválený projekt, v zmysle implementácie komplexného programu**. Projekt by previazal aktivity vo viacerých oblastiach (napr. od výroby po vzdelávaciu), prijímateľ by na to kontrahoval rôznych odborníkov, alebo partnera(-ov). Sledoval by víziu zmeny v dlhodobom horizonte.

Pri výklade GG iným vyšším úradníkom sa hovorilo o **konzorciu, ktoré by vytvorili viaceré MNO za účelom realizácie veľkého projektu**, ako sú tzv. národné projekty. Vyjadril tiež presvedčenie, že takéto spojenectvo je veľmi prínosné a žiadané, ale že si nie je istý či je možné v našich podmienkach. (*My máme problém s priamo riadenými organizáciami, ktoré sú pod ministrom, čerpajú národný projekt a máme problém aj s realizáciou takýchto projektov.*)

---

<sup>3</sup> To môže súvisieť aj s prechodom zo starého do nového programového obdobia. V čase realizácie výskumu kompetentní vyšší úradníci hovorili o GG, že (ešte len) budú rozpracované v tzv. novom Systéme riadenia a kontroly prostriedkov poskytovaných z fondov EÚ.

<sup>4</sup> **Definícia globálnych grantov:** [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/glossary/global\\_grants\\_sk.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/global_grants_sk.cfm)

„Globálne granty pomáhajú malým mimovládnym organizáciám, akými sú napríklad dobrovoľnícke skupiny a miestne organizácie, aby získali finančnú podporu z prostriedkov Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR) a Európskeho sociálneho fondu (ESF).

Za normálnych okolností by takéto skupiny len ťažko získali priame financovanie z ESF. Globálne granty im poskytujú príležitosť, aby sa uchádzali o nízkorozpočtové financovanie projektov (asi 15 000 EUR)... Proces žiadania o grant je jednoduchý a administratívne nenáročný.

Za riadenie a implementáciu globálnych grantov sú zodpovedné sprostredkovateľské organizácie - napríklad miestne organizácie, združenia regionálneho rozvoja alebo mimovládne organizácie. Sprostredkovateľská organizácia je menovaná príslušným členským štátom alebo regionálnym orgánom po dohode s Európskou komisiou.“



### III.2. Finančný mechanizmus Globálnych grantov je na najvyšších úradoch hodnotený ako dobrý "nástroj",

vo veľkej väčšine operačných programov ho ale nemienia využiť (GG ale môžu v priebehu realizácie operačného programu doplniť).

Niektoré RO a SORO si uvedomujú, že z obsahového hľadiska môže mať k prípadným prijímateľom bližšie strešná MNO s mnohými členmi či platforma MNO. Takáto **výhoda MNO ako správca GG môže viesť k výberu zmysluplných projektov s väčším dopadom na cieľové skupiny, nemusí sa však prejaviť v jeho schopnosti dobre spravovať GG po formálnej stránke.**

Vyšší úradníci sa obávajú nižšej kvality projektového a finančného riadenia v GG, ktorá je predmetom auditov a v prípade zistení nedostatkov postihovateľná aj finančne. S GG sa preto spája riziko administratívneho pochybenia s následným finančným dopadom (stratou).

*U mňa zatiaľ riziká prevažujú nad výhodami. Možno spravíme malý GG a zistíme, že výhody prevažujú. Ale dnes ako ten, kto je zodpovedný za stráženie tohto balíka, tam vidím riziká. Proti rizikám sa dá bojovať – môže tam byť napr. banková záruka.*

*V GG je dôležité sa presvedčiť, či daný sprostredkovateľ disponuje dostatočnou administratívnou a finančnou kapacitou na spravovanie GG. Otázka je, či je na Slovensku taká organizácia, ktorá by to vedela deklarovat'. Neexistuje totiž metodika, akým spôsobom sa presvedčiť o dostatočnej administratívnej a finančnej kapacite subjektu. V dokumente Systém riadenia a kontroly by to malo byť opísané - musel by sa prijať spôsob... V partnerskej dohode bolo prijatých veľa vecí, ale naširoko. Veci nie sú definované presne.*

V lepšom prípade sú GG vnímané ako ideálny nástroj pre vybrané prioritné osi. **Takmer všetci vyšší úradníci videli najväčší potenciál pre využitie GG v rámci ESF**, napr. v časti pre marginalizované rómske komunity. **Ako možné oblasti pre aplikáciu GG sa spomínali tiež CLLD, oblasť kultúry a zdravotníctva, životného prostredia.** V horšom prípade sa objavuje názor, že ide o „pokusy obísť... či zmäkčiť pravidlá EK“, s prenesením zodpovednosti za prípadné auditné zistenia na riadiaci orgán.

*Zvažujeme, či tu použiť globálne granty, či to má význam, pretože sa bavíme o veľmi zúženom spektre možných prijímateľov – najmä o platformách a think tankoch. Zatiaľ to máme otvorené ako možnosť, ale zužujú sa nám programové mantinely v interakcii medzi národnou úrovňou a Európskou komisiou.*

*Z môjho pohľadu sú toto vždy pokusy, ako obísť pravidlá stanovené Európskou komisiou. GG vymyslel niekto, aby obišiel alebo zmäkčil pravidlá EK. Neviem, či toto je cesta. Aj naša legislatíva nie je dokonale prispôbena legislatíve Európskeho spoločenstva. Ak aj my povieme, že v zmysle slovenského zákona je niečo v poriadku, to ešte neznamená, že je to v poriadku v zmysle európskych smerníc. Problém je, že potom to znáša poskytovateľ a nie prijímateľ – pretože prijímateľ neporušil zákon Slovenskej republiky.*

Tiež, **na GG je z hľadiska alokácie finančného objemu nahliadané ako na podporný**, menej významný program, **resp. na GG nezostávajú financie**. GG si vedia predstaviť tam (väčšinou v inom OP ako oni pôsobia), kde sa uvažuje o projektoch s celkovo menšou alokáciou (napr. 200 tis. eur), o využití ktorej rozhodnú jedine riadiace orgány.

*Náš fond je úplne iný ako sociálny. My sa špecializujeme viac na projekty vo vyšších sumách a podporu menšieho počtu subjektov.*

*Máme zaviesť systémové zmeny, ktoré budú finančne náročné, ale alokáciu sme dostali len 250 mil. EUR, preto GG neprichádzajú do úvahy.*

*Globálne granty máme práve na tej neinvestičnej forme. V pracovnej verzii ich máme teraz nastavené na 700-800 tisíc eur. Nie je to veľa, zámer je podporiť ľudské zdroje a budovanie kapacít MNO, ktoré budú pracovať [s našou cieľovou skupinou]. Našou ambíciou je, že sa to bude robiť outsourcingom - niečo ako nórske fondy. Ešte uvidíme, ako nastavíme podmienky, lebo GG sú ešte veľkým otáznikom. Ešte stále nemáme modus operandi k tomu, ako to bude fungovať. Myslím, že skúsenosti aj z ČR sú natoľko rozsiahle, aby sme mohli byť v tomto momente inšpirovaní. Uvidíme, ako bude nastavený Systém riadenia.*

*Forma GG je ideálna pre projekty neziskového sektora, je to efektívna forma, ako docieľiť to, čo neziskový sektor chce dosiahnuť, my preto robíme maximum. Všeobecná metodika záväzná pre všetky RO bude upozorňovať na tieto pozitíva, rozpracuje sa problematika GG v novom Systéme riadenia a naozaj budú RO vyzývané k tomu, aby túto formu financovania využili práve v tej oblasti, kde sú činné subjekty z MNO sektora. Keďže v RO sú zodpovední za OP, konečné rozhodnutie o tom, či aplikujú tento inštitút bude na nich...*

*Keď napr. IROP napísal, že GG nebude využívať, tak nikto ho nemôže donútiť, aby ho používal. (Môže sa tam dodatočne GG doplniť? - pozn.ed.) OP by sa určite musel v tejto časti zmeniť, schvaľovať... Ak napr. povedal "neplánuje" - tak v určitom momente môže povedať "dobré, na začiatku sme GG neplánovali...". Z môjho pohľadu, keď sa RO rozhodne aplikovať GG, nevidel by som v tom až taký veľký problém...*

### **III.3. Štát má vlastné a dostatočné administrátorské kapacity a skúsenosti,**

**ktoré sú potrebné na spravovanie verejných zdrojov z fondov EÚ.** Expertíza a skúsenosti sú dôležité v celom procese prípravy, implementácie, hodnotenia projektov v OP; najmä pri náročnosti procesov a zvlášť vo verejnom obstarávaní, na ktorom "stojí a padá" čerpanie EÚ fondov na Slovensku. Tu implicitne prehovorila tiež obava štátnych úradníkov, že GG môžu štátnu správu pripraviť o pracovné miesta, keďže časť práce sa preniesie na správcu(-ov).

*Neviem, či tu už nemáme dostatok administratívnych kapacít, ktoré to už spravujú, či by to už nebolo niečo duplicitné a možno zbytočné. Z programového obdobia 2007-13 už skúsenosti (s administráciou fondov EÚ - pozn. ed.) sú a aktuálne kapacity postačujú.*



*Kontrola verejného obstarávania je kritický bod, Achilova päta, celých štrukturálnych fondov. Nevie si predstaviť, ako by to zvládala mimovláda (ako správca GG -pozn. ed.). Museli by mať na to špecialistu na verejné obstarávanie. To nie vždy dokáže zabezpečiť ústredný orgán verejnej správy, ktorý má vytvorený kontrolný mechanizmus... Nehovorím ale, že to nezvládne.*

Chyby v spravovaní ŠF robia aj RO, tie však majú desať rokov skúseností, prešli niekoľkými auditmi EK a vedia predvídať, kde bude EK posudzovať dodržiavanie svojich usmernení prísnejšie než to vyžaduje slovenská legislatíva. Súčasne sa vedú vysporiadať s prípadnými korekciami, ktoré nemožno vzťahovať na prijímateľov, pretože na ne musia nájsť prostriedky, ktoré MNO ako správca GG nemá a ani nevie získať formou bankových záruk.

*Štátne inštitúcie implementujú štrukturálne fondy od r. 2004, t.j. už 10 rokov. Ako vám prichádzajú kontroly a sú zistenia, vy tie zistenia zohľadňujete. Napr. pri VO idete niekedy nad rámec zákona, pretože viete, že tie kontroly sa na to pozerajú úplne inak. Zohľadňujú tam aj iné veci, ktoré dnes náš zákon nerieši. Už sa predchádza budúcim možným zisteniam. A tieto skúsenosti nie sú v MNO, ale ich majú ľudia, ktorí s tým 10 rokov robia.*

**V otázke GG nie je vždy plne akceptovaný argument, že MNO majú dlhoročné skúsenosti so spravovaním tzv. „švajčiarskeho a nórskeho finančného mechanizmu“.** Tieto skúsenosti sú vnímané ako prínosné, nie však ekvivalentné spravovaniu štrukturálnych fondov. K najčastejšie uvádzaným rozdielom patria:

- (1) Štrukturálne fondy sú administratívne náročnejšie – napríklad v miere prítomnosti v posudzovaní dodržania nariadení pre verejné obstarávanie,
- (2) Štrukturálne fondy majú výrazne väčšie alokácie s väčšími nárokmi na administratívne kapacity,
- (3) Štrukturálne fondy sú predmetom auditu, príp. korekcií zo strany Európskej komisie.

*Vnímame záujem MNO podieľať sa viac na samotnom spravovaní tých prostriedkov. Z mojej strany je stále otázne, do akej miery tú tieto organizácie pripravené a schopné implementovať tieto prostriedky, pretože síce na jednej strane prezentujú svoje skúsenosti napr. z Nórov a zo Švajčiarov, ale je treba uviesť, že tieto fondy sú oveľa jednoduchšie vo vzťahu k spravovaniu a nie sú tak podrobne auditované, či už na národnej úrovni alebo zo strany Európskej komisie ako sú štrukturálne fondy.*

#### **III.4. Absencia legislatívnej úpravy a usmernenia zo strany ministerstva financií,**

**úradnícka bezradnosť až strach z výkladovej neistoty, pripisované malé šance na úspech** (väčšie v osobnom postoji) - sa spájajú s témou aplikácie GG v OP 2014-2020. Aktuálne **chýba metodika, ako nastaviť zmluvný vzťah medzi RO/SORO a správcom GG**, pričom takto argumentujú aj RO/SORO kde by o GG boli ochotné

uvažovať. Kým vyšší úradníci kládli rečnícke otázky a konštatovali, že nepoznajú všetky odpovede, nižší úradníci vo výkonných funkciách prejavili bez väčších okolkov nespokojnosť s **celkovou neinformovanosťou o GG**.

*Aké typy aktivít podporujú GG? Čo všetko sa môže prostredníctvom GG financovať? CKO som trikrát na troch stretnutiach k CLLD položila túto otázku... (nedostala odpoveď - pozn. ed.)*

Helena Woleková<sup>5</sup>:

*"Presne tak, prioritné osi sa síce dotiahli až do aktivít, ale neboli identifikované aktivity, ktoré by mohli byť prostredníctvom globálnych grantov implementované."*

*Základný problém Slovenska je, že viaceré operačné programy si nevedia reálne predstaviť akým spôsobom by toto mohlo byť implementované.*

*Ani na národnej úrovni nám nezodpovedajú otázky o GG; okrem jednej vety v nariadení nič nie je.*

*Dúfam, že CKO popíše toto v Systéme riadenia detailnejšie.*

*Stratilo sa veľa času v príprave, pretože riadiace orgány nemali informácie o tom, čo to je a ako sa to dá použiť, čo sú limity využitia globálnych grantov, aké sú riziká ich zneužitia a možnosti obrany proti takémuto zneužitiu.*

*[Správcovia GG ] budú vyberať projekty, bude im to schvaľovať RO a jednotliví žiadatelia ich budú implementovať. Kontrolovať sa to bude niekde inde. To je ešte otázne, kam príde to množstvo malých projektov... Nevie si predstaviť, že by ešte nejaký ďalší subjekt do toho zasahoval. Už teraz je to dosť komplikované.*

V dotačných mechanizmoch pre rôzne subjekty pomoci či podpory založených na štátnom rozpočte SR (napr. v oblasti zahraničnej politiky, ľudských práv) vyšší úradníci nevidia legislatívny priestor, či potrebu pre aplikovanie GG. Výnimkou je jedno **ministerstvo, kde plánujú GG zakomponovať do zákona** (ide o granty zo štátneho rozpočtu SR pre osobitú oblasť), proaktívne aj podľa odporúčania európskej inštitúcie. Motivácia ku GG je založená na realizácii väčšieho počtu projektov a perspektíve organizačného rozvoja grantora (štátnej organizácie), ktorý sa tak môže uchádzať o veľké projekty EÚ v danej oblasti v polohe "silného hráča". Vyšší úradníci konzultovali zamýšľanú legislatívnu úpravu o GG aj s danou platformou MNO, ale nie podmienky, kto a ako môže globálne granty spravovať.

*Našou snahou je priblížiť sa k modelu GG a vytvoriť na to legislatívne podmienky ("naša snaha" sa viaže na štátnu organizáciu, ktorá realizuje grantovú činnosť výlučne z prostriedkov štátneho rozpočtu - pozn. ed.). 30.6.2015 máme predložiť na rokovanie vlády novelu zákona o ..., kde chceme aj tento komponent začleniť. Podľa odporúčaní výboru OECD pre ..., ktoré sú pre nás záväzné... je toto flexibilnejší model rozhodovania*

---

<sup>5</sup> Helena Woleková je správkynou nadácie „SOCIA – nadácia na podporu sociálnych zmien“, ktorá bola sprostredkovateľom globálnych grantov v Nórskom finančnom mechanizme a Finančnom mechanizme EHP, a Švajčiarskom finančnom mechanizme v rokoch 2004 - 2014.

*o príspevkoch, dotáciách a grantoch z EÚ aj štát. rozpočtu. ... či bude táto legislatívna možnosť schválená, neviem.*

*Myslíme si, že by sme blokovaný grant mohli od budúceho roka spustiť, pretože nám ide o to, aby sme mali menej projektov a väčšieho charakteru. (vyššia úradníčka pôsobiaca v rovnakej oblasti ako úradník v citáte uvedenom nad týmto – pozn. ed.)*

### III.5. Pri GG zodpovednosť za správu verejných zdrojov nesie v konečnom dôsledku štát,

podľa vyšších úradníkov. Zodpovednosť pri GG, podľa viacerých, sa neviaže na veľkosť sumy, ale rozsah kompetencií. Nositeľ GG preberá zodpovednosť za realizovanú časť operačného programu v takom rozsahu ako riadiaci orgán. Kľúčovou otázkou sa stáva nielen výber takejto organizácie, ale najmä nastavenie záväzkov, zodpovedností a povinností medzi riadiacim orgánom a sprostredkovateľskými orgánmi.

Delegovanie kompetencií je problematické na úrovni sprostredkovateľa, pričom má dosah aj na úroveň konečného prijímateľa. Zvlášť, keď by sprostredkovateľom GG mali byť MNO - identifikované ako rizikovní prijímatelia zálohových platieb / predfinancovania z hľadiska finančnej spôsobilosti. Otáznik nad GG sa kladie dôraznejšie úmerne väčšiemu objemu peňazí, ktoré by správca GG typu MNO prerozdeľoval, a za ktoré by musel niesť konečnú zodpovednosť. **Spornou otázkou sa stalo, ako / čím by taký správca GG ručil. Štát nemôže** podľa jeho apologetov **nieť zodpovednosť za niečo o čom priamo nerozhoduje** (výber prijímateľov a implementáciu takých projektov atď.).

*Garancie sú niečo, čoho sa štátna inštitúcia objektívne bojí. Ja ako RO som zodpovedný, keď sprostredkovateľ - a to je jedno, či je to neziskovka, alebo štátny subjekt - niečo pokašle. Ja som zodpovedný, ja sa zbavujem riadenia, ale nie zodpovednosti; následný regresný nárok je pre štátne inštitúcie oveľa jednoduchšie smerovať na štátne inštitúcie, ako ísť za nejakou neziskovou organizáciou... je to niečo, čoho sa možno ministerstvá boja, ale nemalo by to brániť aplikácii GG; je to niečo, čo sa dá súborom opatrení znížiť na minimum.*

*Od MNO sa bude požadovať vrátiť časť finančných prostriedkov, ale MNO ich nevráti a my to musíme sanovať zo štátneho rozpočtu.*

*Ak sa v budúcnosti vyskytne situácia, že príde kontrola a povie, že toto nebolo spravované v súlade s požiadavkami, je tu 25%-ná korekcia, ja sa pýtam kto tú korekciu zaplatí. Napr. ak MNO bude spravovať GG vo výške 100 mil. eur, kto tých 25 mil. eur zaplatí?*

*Neviem si predstaviť situáciu, že štát zodpovedá a MNO rozdeľuje; cesta bude niekde uprostred - kompetencie budú aj na RO, aj na správcovi GG.*

*Čo sa týka korekcií, špeciálne na základe pochybení vo verejnom obstarávaní, je to reálny problém. Pretože príde korekcia – väčšinou sa to rieši tak, že vláda zaviazá rozpočtovú kapitolu daného ministerstva. Potom RO uplatňuje korekciu na prijímateľov. To platí nielen pri GG, ale aj voči SORO, že „ak niekto urobí chybu, otázkou je kto tú chybu bude znášať?“ Ak ako RO delegujem niečo na vás a vy urobíte chybu, aj tak sa s tým budem musieť vysporiadať ja, najšť prostriedky v rozpočte. To je*

*fenomén, s ktorým sa nevieme tu na Slovensku vysporiadať. Korekciu nemôžete vziať na príjemcov, lebo tí nemôžu za to, ako sa konal výber a zrazu to má niekto zaplatiť. Toto nie je problém len vo vzťahu k správcovi GG, ale aj k SORO – lebo tí tiež „konajú na účet niekoho“.*

Predpokladá sa tiež, že aj na strane možných správcov GG nie je pripravenosť výrazne posilniť svoju finančnú stabilitu napr. formou poistenia, vytvorenia rezervného fondu, či získania bankovej záruky.

*Na jednej strane je dopyt, aby RO delegovali rozhodovacie a správce zodpovednosti voči niekomu, kto je bližšie k prijímateľom. My ale za súčasnej situácie nemáme nástroje na delegovanie zodpovednosti. Ale aj ak by sme ich mali, čo sa stane so slovenskou organizáciou, ktorej príde požiadavka vrátiť tretinu spravovaných zdrojov ako korekciu – po tom, ako ich už dávno vyplatila? To je jedna z vecí, ktoré treba systémovo doriešiť. Sú krajiny, kde sa to rieši poistením alebo výpočtom rizika a vytvorením „vankúša“.*

Helena Woleková:

*„GG je založený na predpoklade, že sprostredkovateľ je rovnako dobrý správca verejných zdrojov ako štát. RO kontroluje sprostredkovateľa, je spoluzodpovedný. Ak RO pri kontrole nenájde chybu, je rovnako zodpovedný za prípadnú korekciu oprávnených výdavkov. Sprostredkovateľ verejných zdrojov v rámci GG vyvodí v prípade pochybenia pri využívaní verejných zdrojov zodpovednosť voči prijímateľovi, u ktorého bude vymáhať prípadné škody. Sprostredkovateľ má pre tento prípad finančnej straty uzavreté poistenie.“*

Pri Globálnych grantoch vyvstáva otázka existencie nielen (finančne) „silných“ ale aj **dôveryhodných partnerov pre RO**. "My si nemôžeme dovoliť dať takéto peniaze pre nás neznámemu subjektu", uviedla vyššia štátna úradníčka, dobre podkutá vo svojej oblasti, keď zdôrazňovala **nevyhnutnosť znalosti organizácie**, ktorej pridelia (akýkoľvek) grant. A dodáva, že veľké MNO už majú "odskúšané", vedia "kto môže čo spraviť", a že ak chcú spolupracovať, **musí medzi štátnou organizáciou a MNO existovať vzájomná dôvera**.<sup>6</sup>

*... pri GG je kľúčový výber sprostredkovateľa, keď takého RO bude mať, tak do toho pôjdu.*

*Najdôležitejšia u správcu bude kapacita organizácie – tú majú možno tri organizácie [v predmetnej oblasti pôsobenia], ktoré to robia a majú s tým skúsenosť. Organizácia musí byť schopná zvládnuť ten objem bez toho, aby ju to zlikvidovalo.*

---

<sup>6</sup> MNO sú aj z minulosti pritom vnímané ako skôr rizikovejší a menej dôveryhodný partner, čo je dané (1) relatívne ľahkou možnosťou zániku konkrétnej MNO (na rozdiel napr. od mesta, obce či VÚC), (2) nedostatkom majetku, ktorý by poslužil ako záruka finančnej stability organizácie alebo aspoň ako záruka napr. pre bankový úver, (3) prípadmi zneužívania právnych foriem MNO na prístup k verejným zdrojom, (4) (niekedy) neschopnosťou zabezpečiť skutočné spolufinancovanie podporeného projektu.

**Výber sprostredkovateľov GG má spočívať vo verejnej súťaži subjektov**, ktorí môžu byť zo štátnej / verejnej , neziskovej alebo podnikateľskej sféry. RO môže inklinovať k výberu subjektu, ktorý na tento účel zriadi. Ako potenciálni sprostredkovatelia sa spomínali aj VÚC.

*Nešťastie je, že RO má ako jediný zodpovednosť. V GG sa vzdáva časti prostriedkov a svojich kompetencií... RO si bude hľadať takých partnerov, ktorí mu budú schopní garantovať, že jeho zodpovednosť - ktorú on nesie na svojich pleciach - si bude môcť s niekým podeliť do tej miery, aby nedošlo k situácii, že túto zodpovednosť bude musieť nejakým spôsobom aplikovať. V našom svete je to vždy nejaká organizácia, ktorá je riadiacim orgánom zriaďovaná (škody by hradila z rozpočtu zriaďovateľa, keďže je tu priama kontrola zo zriaďovateľskej kompetencie).*

*V súťaži všetkých možných subjektov preferujeme, aby subjekt reprezentoval mimovládny sektor. VÚC-ky fungujú výrazne autonómne a nie každá je dostatočne čitateľná a pripravená na takúto úlohu. Skôr preferujeme MNO, keďže ide aj o investície do ľudí pracujúcich v neziskovom sektore.*

CKO má víziu, aby **výber sprostredkovateľov bol prostredníctvom VO**, pričom súťaže sa môže zúčastniť akýkoľvek subjekt, vrátane štátom zriadených organizácií.

*Nejde o právnu formu subjektu, ale o podmienky, ktoré má správca GG spĺňať. Nezužoval by som možnosť iba na neziskový sektor, že správca takého GG musí byť iba zástupca neziskového sektora . Kde je garantované, že neziskový sektor dokáže transparentne prerozdeľovať neziskovému sektoru?*

**Pilotné modely GG sú jednou z možností ako overiť princípy, správcu(-ov), MNO, výšku NFP.** Ako maximálna výška grantov udeľovaných prijímateľom z GG sa uvádza hranica 20-35 tisíc EUR.

*Keď sa spravia 1 - 2 piloty GG s menšími sumami, tak si viem predstaviť, že sa v budúcnosti vyčlenia ďalšie prostriedky.*

*Maximálna hranica [NFP pri GG] je diskutabilná. V závislosti, ako sa to celé uprace, vo finálnej verzii by mali byť zahrnuté pomerne nízke finančné príspevky max. 25 – 35 tisíc EUR, ktoré by boli cielene používané napr. pre MNO, ktoré chcú posilniť svoj aparát. ...ale ťažko povedať, ako sa to premietne do finálneho návrhu.*

*Pri rozdeľovaní GG by mali byť dostatočne nízke sumy, aby tam nedošlo k defraudácii, nehospodárnosti. Mali by z nich ísť granty v sumách 5, 10, 15, max. 20 tis. EUR na menšie projekty. Znie to paradoxne, ale čím máte menší rozpočet, tým fungujete efektívnejšie. Menšie granty sú využívané efektívnejšie.*

*Keď niekto chce pracovať s narkomanmi - ten rozpočet nemusí byť veľký. A keď to funguje, tak prečo by som mu nedal ďalšie? Správca GG si tak môže pripraviť alokáciu - umožní rôzne cieľiť výzvy (ak sa GG bude na niektorom RO / štátnom orgáne aplikovať - pozn. ed.). Začíname nové programové obdobie - vy sa s tým môžete hrať 10 rokov!*

K úvahe o pilotných modeloch GG sa pridružujú aj nezrovnalosti – aký bude / má byť



**administrátorský poplatok pre správcu GG**, jeho výška ani zdroj financovania zatiaľ **nie je zrejmý**. **Cena finančného mechanizmu GG** nie je (nielen) po metodologickej stránke zatiaľ vypočítaná.

*„Samozrejme, administrácia [GG] nie je zadarmo.“ Peniaze pre správcu by mali byť z Technickej pomoci alebo by to bolo percento z GG(?). Je to otázka nariadenia. Treba tam mať stanovený „management fee“ – toľko a toľko percent na riadenie. Podľa mňa by to malo byť do 4%.*

### III.6. Globálne granty sú administratívne náročnou novinkou,

a to v celom procese aplikácie do jednotlivých OP (definovanie oblasti / aktivít, pri ktorých bude využitý GG, monitoring / hodnotenie GG atď.). Táto novinka je natoľko náročná, že (nielen) **na jednom ministerstve za týchto okolností a pri využiteľnosti GG v jednom z tzv. opatrení, GG nezakomponujú do čerpania EÚ fondov najbližších sedem rokov**. Tento pohľad ale nezdieľajú, spomedzi vyšších úradníkov, odborníci na metodiku a riadenie EÚ fondov na Slovensku.

*Je tam jedno opatrenie..., pri ktorom by bolo pre nás jednoduchšie vybrať jednu MNO, ktorá by to zastrešovala prostredníctvom GG a ktorá by vedela podporiť veľký počet žiadateľov. Lenže si zoberte, aká by to bola pre nás záťaž, keby sme mali monitorované všetky rovnakým spôsobom, všetky by sme vyhodnocovali my a len túto jednu vec by sme dali na nich. Malo by to pre nás význam, keby sa to týkalo aspoň polovice opatrení, ale pochopte, že je to jedno z dvadsiatich, tak pre nás to nemá nejaký význam. Neexistuje absolútne žiaden rozdiel medzi hodnotiacim procesom v rámci GG-u a iných dopytovo orientovaných prostriedkov, dokonca, ak sú tam nejaké odchýlky, tak iba v prospech GG v rámci zjednodušenia. GG je zjednodušenou formou klasického riadenia OP. ... "my chceme, aby ten proces pri GG bol zjednodušený". (vyšší úradník, nepodielajú sa priamo na implementácii konkrétneho OP – pozn. ed.)*

V súvislosti s očakávanou administratívnou náročnosťou nastavenia vzťahu poskytovateľa so správcou GG sa objavuje názor, že takýto **správca musí mať pridanú hodnotu – znalca v oblasti pôsobenia / administrátora / experta na eurofondy** (pozri Príloha č. 2). Ak sa má správca GG chrániť pred zodpovednosťou za prípadné pochybenia tým, že bude priebežne a často žiadať o odsúhlasovanie jednotlivých krokov, stráca sa zmysel sprostredkovania a delegovania.

*Ak by sa overovalo čerpanie žiadaním súhlasu vopred, uchádza mi zmysel sprostredkovania, pretože vy tvrdíte, že to chcete delegovať na niekoho, kto tvrdíte, že má lepšie skúsenosti v danom priestore a vie to lepšie zmanažovať. Ale ak ho mám riadiť ja v každom jeho kroku, tak také sprostredkovanie nepotrebujem, pretože si to tým pádom budem robiť sám. Takýmto overovaním by sa subjekt zbavoval zodpovednosti – je to potom o tom, že organizácia chce narábať s finančnými prostriedkami bez toho, aby niesla za ne zodpovednosť? „To je taký alibizmus nechávať si každý jeden krok odsúhlasiť, aby som ja nebol na konci dňa zodpovedný.“*

*V (GG) po roku zistíte, že projekt je v zlom stave... urobilo sa len 20% z toho čo malo. Práve sme podpisovali 180 zmlúv v osi .... - "Viete si predstavovať 180 projektov, v akom stave sa nachádzajú?"*

*Máme najrozšírenejšiu štruktúru - 18 SORO (VÚC, krajské mestá, Ministerstvá - kultúry a zdravotníctva), čiže pre nás je to už dosť sprostredkovateľských subjektov. Akýkoľvek ďalší subjekt je nám na príťaž - znamená to ďalšie zmluvy, úpravy vzťahov, atď. Navyše projektov asi nebude veľa - podľa stanovených priorit, čiže ďalší subjekt je zbytočný.*

**Problémy s nízkym, málo transparentným čerpaním sú tiež „kultúrnou záležitosťou“ Slovenska** (ľudský faktor, korupcia, beztrestné okrádanie štátu), **na ktorej GG nič nezmenia**, a sú ďalším z argumentov podporujúcich kritiku GG zo strany vyšších úradníkov.

Rozhodnutie RO/SORO delegovať spravovanie ŠF iným typom subjektov komplikujú zistenia, že na Slovensku (ako aj v iných krajinách) sú stále prítomné snahy o zneužitie štrukturálnych fondov „obchádzaním pravidiel“. To spôsobilo sprísnenie požiadaviek na prijímateľov a sprísnenie kontroly (s dôsledkom vyššej administratívnej záťaže pre všetky strany žiadateľov / prijímateľov / poskytovateľov), ktoré si – podľa vyšších úradníkov spravujúcich eurofondy na Slovensku - vyžiadala Európska komisia.

*Ja o GG nechcem rozhodovať. Slovensko ešte nedorástlo na to, aby si uvedomovalo, že keď dostane peniaze, tak to má robiť tak, ako sa to robiť má... Projekty sa predlžujú (môžu až o 36 mesiacov!) ... kvôli VO a ľudskému faktoru (ľudia vyhorievajú; chyby sa opakujú napriek stovkám usmernení, ktoré sú prijímateľom zasielané poštou); pritom v cashflow nie je problém. My ako poskytovatelia to nevieme ovplyvniť.*

### III.7. O využívaní globálnych grantov rozhodne „vedenie“,

(ministri, predseda vlády SR - spolu s ich radcami). Zaznel tiež názor, založený na priamej skúsenosti z politiky, že **kvalita partnerstva štátu s MNO je na Slovensku vecou politickej vôle a vplyvu**. A to môže byť, v prevahe argumentov PROTI GG (pozri Príloha č. 1), ďalší klinec do rakvy pre jednoduchšie finančné mechanizmy v eurofondoch, prostredníctvom ktorých by sa k verejným zdrojom dostali vo väčšej miere aj iné ako štátne, podnikateľské, či obecné/mestské subjekty. Ku „krieseniu“ GG, ako vyplynulo z argumentácie vyšších euroúradníkov na Slovensku, nestačí len vytvoriť knihu nariadení, ale vložiť ju aj do rúk (pro-)trefosektorovým lobbistom.

*"Nie som ten, kto by mal o tom hovoriť, alebo presadzovať tento typ financovania, nie som aktuálne do toho zapojená."*

*"...záleží na centrálnej úrovni, ako sa rozhodne."*

*„... keď je pri moci jedna politická skupina - funguje určitá skupina neziskoviek, keď je pri moci druhá - funguje zase určitá skupina neziskoviek.“*

*GG by mohli byť... záleží ako to Filip dokáže dostať ďalej. (Filip Vagač - v čase realizácie výskumu poverený riadením ÚSV ROS - pozn. ed.)*



*Vždy je šanca [aby GG bol využitý v OP, ktorý riadi], nie je vôľa. To je skôr o rozhodnutí vedenia, či je záujem o takéto niečo.*

### III.8. Záver

**MNO dostanú príležitosť financovať svoju činnosť zo štrukturálnych a iných fondov EÚ, ale GG by už bola "čerešnička na torte".** Na RO, SORO a ďalších úradoch konštatovali, že v OP 2007-2013 MNO boli a v 2014-2020 sú ešte vo väčšej miere prítomné medzi subjektmi, ktoré môžu žiadať o NFP. Ministerstvám to vyplynulo z princípu partnerstva, ktorý museli aplikovať pri tvorbe OP, a ktorý naplnili rokovaním o nových OP s nominantmi MNO v rámci tzv. pracovných skupín. Predstavitelia viacerých MNO o GG v nových operačných programoch s kompetentnými úradníkmi neúspešne rokovali.

**Globálne granty sú nadstavbou spolupráce štátu a MNO, založenou na spolurozhodovaní o smerovaní EÚ pomoci, ktorú vo väčšine OP nepotrebujú, pričom GG nie sú podľa predstaviteľov štátu v súčasnej praxi ani realizovateľné.** Prínosy GG v diskurze nevyvažujú riziká uplatnenia GG. PROTI GG sa uvádza nedostatok skúseností s GG na Slovensku a neistota, ako bude o niekoľko rokov vyhodnotený audítormi EK. V rozhodovaní o GG bude prevládať opatrnosť, snaha nepoužiť ich vôbec. Istá tendencia je vyskúšať GG v pilotnej podobe, v menšom rozsahu a s viacnásobným „poistením“ voči možným pochybeniam či zlyhaniam.

V teoretickej rovine si predstavitelia RO / SORO / štátnych orgánov vedia predstaviť, že sprostredkovateľom GG by mohla byť štátna / verejná alebo mimovládna organizácia. V praktickej rovine takmer vylučujú, že by to mala byť MNO. **Pretrváva neznalosť MNO (vrátane nadácií a ich poslania) a celková nedôvera k ich činnosti, odborným a/alebo organizačným kapacitám.**

**V právnej rovine štát nechce byť garantom iných ako vlastných administrátorských výkonov pri spravovaní verejných zdrojov.** Mimovládny neziskový organizáciám, predovšetkým nadáciám, tak podľa všetkého upiera právo na rovnakú garanciu, akú je štát ochotný vystaviť svojim organizáciám.

## Prílohy

## Prínosy a riziká globálnych grantov

Riadiace orgány, sprostredkovateľské orgány a CKO upozorňujú, že v prípade výberu za správcu globálneho grantu by sa implementácia časti operačného programu delegovala mimo verejnú správu, s nasledujúcimi „za“ a „proti“:

### ARGUMENTY „ZA“

MNO majú autentickú znalosť a skúsenosť z prostredia, priamy kontakt s cieľovými skupinami, na rozdiel od štátnej / špecializovanej správy, napr. v oblasti sociálnej starostlivosti, rozvojovej pomoci.

Decentralizácia rozhodovacích procesov - rozhodovanie by bolo bližšie k cieľovým skupinám. To sa považuje za veľmi dobré a žiaduce.

Dobrý spôsob ako podporiť malé projekty a väčší počet žiadateľov.

Zjednodušuje to záťaž v RO / SORO:

- odbornú; MNO vďaka poznaniu svojej oblasti vie posúdiť prijímateľov kvalitnejšie ako len na základe predložených formálnych dokumentov, vie identifikovať „aktérov zmeny“, pridanú hodnotu nositeľov jednotlivých projektov a lepšie zhodnotiť skutočný dopad projektu, „je si istejšia v role informovaného donora, ktorý vie, čo robí“;
- administratívnu; ktorá sa spája s veľkým počtom malých subjektov.

Nadácia Ekopolis, Nadácia Pontis, Človek v ohrození, erKo-HKSD, Magna Deti v núdzi - by mohli byť správcami globálnych grantov a/alebo „*nejaká MNO by sa určite našla*“.

### ARGUMENTY „PROTI“

Štátna správa má dostatočné administratívne kapacity spravovať štrukturálne a iné fondy EÚ.

MNO chýbajú atribúty, ktorými by garantovali správne hospodárenie a zodpovednosť za verejnú zdroj. Nemajú dostatočnú finančnú stabilitu a schopnosť ručiť za zdroj.

MNO nemôžu účinne spravovať GG, pretože:

- celkovo nemajú skúsenosti s administráciou a prerozdeľovaním verejných financií z EÚ fondov;
- tak, ako všetci príjemcovia narazia na problém spojený s „verejným obstarávaním“; tento problém nevládajú ani iní príjemcovia („silnejšie subjekty“); navyše MNO nemajú tímy odborníkov na verejné obstarávanie.

MNO sa (v dostatočnej miere a kvalite) neuchádzajú o nenávratné finančné príspevky ani tam, kde na to v programovom období 2007-2013 bol vytvorený priestor (napr. pri integrovanom vzdelávaní rómskych detí so sociálne znevýhodneného prostredia).

MNO zlyhávajú ako prijímatelia - preto je ťažké si predstaviť, že ako sprostredkovatelia verejných zdrojov by nezlyhali, i keď je to možné.

Globálne granty pracujú s fikciou paušálnych výdavkov, ktoré doteraz neboli pri čerpaní štrukturálnych a iných fondov EÚ v SR zavedené. Napríklad pri ESF je prijateľná predstava paušálnych výdavkov, inde nie je.

Alokované financie na globálne granty sú nízke, čo pre riadiace orgány znamená nízke čerpanie.

Proces administrácie globálnych grantov pre RO / SORO je zložitý vyžaduje si nové postupy monitorovania, kontroly apod.

Globálne granty neupravuje zákon, bude potrebná legislatívna úprava („*je to veľké náročné podujatie*“) pre správu štátnych dotačných schém v podobe grantov.

Globálne granty nič nezmenia na problémoch Slovenska s nízkym, málo transparentným čerpaním, ktoré sú „kultúrnou záležitosťou“ Slovenska (ľudský faktor, korupcia, beztrestné okrádanie štátu).

**Základné predpoklady, ktoré musí spĺňať správca globálneho grantu<sup>7</sup>**  
zoradené podľa miery dôležitosti, ktorú im vyšší úradníci pripisovali.

**1a. úroveň odborných znalostí a praktických skúseností**

- sú potrebné v oblasti pôsobenia organizácie, ale aj v iných oblastiach súvisiacich s implementáciou verejných zdrojov

*My žiadame "logframe", pri školeniach napr. aj obsah, či je relevantný voči celej stratégii a rozpočtu projektu.*

*Dobrá MNO nemusí ešte spĺňať podmienky na sprostredkovateľa, resp. nie je isté či by bola dobrým správcom.*

**1b.... analýza „kto sú hlavní aktéri zmeny“**

- správca musí mať prehľad medzi aktérmi v oblasti, pre ktorý je vyhlásený globálny grant

**1.-2. doterajšie skúsenosti:**

**s projektovým a finančným riadením**

**s výkonom sprostredkovateľskej funkcie verejných fin. zdrojov**

- sú považované za samozrejmosť

**2.-3. rozsah grantovej činnosti za posledných 5 rokov**

- stačí za posledné 3 roky a menej

- má mať skúsenosti aj ako príjemca grantu (realizátor projektu)

- nemá byť vylučujúcou podmienkou, v hodnotení dať ako plusové body (to, že niekto nebol sprostredkovateľom neznamena, že v budúcnosti nemôže byť)

**2.-3. finančná situácia - ročná závierka organizácie**

- overovanie účtovnej závierky auditom za posledné 1-2 roky

- subjekt musí preukázať tzv. finančnú spôsobilosť (finančnú stabilitu, schopnosť ručenia za zdroje, ktoré sú mu zverené)

**4. proces riadenia a cash-flow**

- musí / nemusí mať finančné rezervy (vyšší úradníci majú na toto rôzne názory)

**5. formálne požiadavky – registrácia, plnenie povinností zamestnávateľa (dane, odvody)...**

- sú považované za samozrejmosť

---

<sup>7</sup> Z nariadenia vyplýva (podľa kompetentného vyššieho úradníka), že sprostredkovateľ je povinný preukázať a zabezpečiť vecnú, finančnú a administratívnu schopnosť realizovať GG.

## Dotazník

vypĺňalo 24 respondentov(-iek) na začiatku rozhovoru.

1.	Počuli ste o nórskom a švajčiarskom finančnom mechanizme, v rámci ktorých bol vytvorený <b>Fond pre mimovládne neziskové organizácie</b> , ktorý spravovali vybrané nadácie v dvoch niekoľkoročných obdobiach? <i>áno / nie</i>	<b>Drvivá väčšina</b> vyšších úradníkov(-čiek) o Fonde pre mimovládne neziskové organizácie pri nórskom a švajčiarskom finančnom mechanizme <b>počula</b> .
1a.	Spomeniete si, <b>ktoré mimovládne neziskové organizácie</b> / nadácie spravovali Fond pre MNO v rámci nórskeho a švajčiarskeho finančného mechanizmu?	<b>Štvrtina</b> vyšších úradníkov(-čiek) <b>vedela vymenovať</b> tieto nadácie: Nadácia otvorenej spoločnosti, Socia – nadácia na podporu sociálnych zmien, Nadácia Ekopolis, NPOA.
2.	<b>Do akej miery ste spokojný(-á)</b> s využitím verejných zdrojov (zo štrukturálnych fondov EÚ, štátnych dotačných schém) mimovládny neziskovými organizáciami, v oblasti v ktorej pôsobíte, doteraz? <i>veľmi spokojný(-á) / spokojný(-á) / nespokojný(-á) / veľmi nespokojný(-á)</i>	<b>Podiel</b> vyšších úradníkov(-čiek) <b>nespokojných</b> s využitím verejných zdrojov mimovládny neziskovými organizáciami <b>tvorí tretinu</b> ; ostatní sú spokojní so súčasným stavom.
3.	<b>Budete Vy osobne zapojený(-á)</b> do prípravy a implementácie globálnych alebo blokových grantov pre mimovládne neziskové organizácie v novom programovom období (2014–2020)? <i>áno / nie / neviem</i>	Pätina nevie, u ostatných vyšších úradníkov(-čiek) je to 50 „budem zapojený(-á)“ : 50 „nebudem zapojený(-á)“
4.	Do akej miery by <b>podľa Vás</b> mali byť mimovládne neziskové organizácie prijímateľmi verejných zdrojov (najmä zo štrukturálnych fondov EÚ)? <i>vo väčšej miere / v rovnakej ako doteraz / v menšej miere</i>	<b>Otázka mimovládnych neziskových organizácií ako oprávnených prijímateľov verejných zdrojov komunitu vyšších úradníkov mierne polarizuje</b> , polovica si myslí, že „vo väčšej miere“ vs. polovica, že „v rovnakej ako doteraz“; len minimum úradníkov je za menšiu mieru.
5.	V nasledujúcej tabuľke sú uvedené rôzne typy subjektov, ktoré sa môžu uchádzať o fondy EÚ v rámci rezortov verejnej správy na Slovensku a prispievať tak ku celkovému rozvoju spoločnosti. <b>Ohodnoťte</b> , prosím, <b>ich celkový výkon pri využívaní finančných zdrojov z EÚ</b> . <i>0%= nie sú vôbec výkonné až 100%=sú veľmi výkonné</i>	Pri využívaní verejných zdrojov (najmä z EÚ, ale aj štátneho rozpočtu) sú podľa vyšších úradníkov(-čiek) <b>najvýkonnejšie subjekty a orgány štátnej správy (1.)</b> , ďalej podnikateľské subjekty (2.), nasledujú subjekty územnej samosprávy, obce, VÚC (3.), a nakoniec mimovládne neziskové organizácie (4.). <b>Každý druhý vyšší úradník(-čka) sa domnieva, že mimovládne neziskové organizácie využívajú verejné zdroje max. spolovice.</b>
6.	Ako by ste ohodnotili <b>administratívno-formálne požiadavky na žiadateľa</b> o nenávratný finančný príspevok zo štrukturálnych fondov EÚ (alebo grant zo štátnych dotačných schém)? <i>veľmi jednoduché / jednoduché / ani jednoduché, ani zložité / zložité / veľmi zložité</i>	<b>Vyšší úradníci sa nezhodujú v názore, či požiadavky na žiadateľa o verejné zdroje sú alebo nie sú zložité; väčšia polovica ich považuje za zložité</b> , tretina zaujala stanovisko „ani, ani“; len minimum úradníkov považuje za jednoduché.

Výsledky spracovania dát z tohto „mini“ prieskumu nespĺňajú kritéria reprezentatívnosti pre cieľovú skupinu vyšších úradníkov, preto sú interpretované „kvalitatívne“.



## **Národný projekt:**

### **Zvyšovanie transparentnosti neziskového sektora a kvality služieb poskytovaných neziskovými organizáciami cez mechanizmus akreditácie mimovládnych neziskových organizácií**

Realizátor projektu: MV SR, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti  
ITMS: 27130330032, 27140130201

Hlavná aktivita 1:

Analýza stavu, potrieb a zahraničných skúseností s akreditáciou MNO

Podaktivita 1.3:

Analýza potrieb špecifických cieľových skupín

## **Názov správy:**

**Analýza potrieb nadácií v úlohe sprostredkovateľa verejných zdrojov a verejnej správy**

**Gestor:** Nadácia SOCIA

**Autorky:** Helena Woleková, Martina Petijová

**Spoluautori:** Lýdia Marošiová, Peter Gušťačík

Bratislava 2014



## Obsah

1. Úvod .....	3
2. MNO ako možný sprostredkovateľ verejných zdrojov očami riadiacich pracovníkov ŠS ..	4
2.1 Plánované využitie globálnych grantov 2014 - 2020.....	5
2.2 PRE a PROTI neziskovým organizáciám ako sprostredkovateľom GG .....	6
2.3 Dve úlohy pre MNO .....	8
3. MNO ako prijímateľ a sprostredkovateľ verejných zdrojov na regionálnej a miestnej úrovni .....	9
4. Nadácie v roli sprostredkovateľa – áno, či nie? .....	11
5. Závery analýzy .....	13
Príloha 1.....	16

## 1. Úvod

Špecifickou úlohou nadácie SOCIA ako partnera národného projektu je prispieť k tomu, aby sa zlepšila spolupráca medzi neziskovým a verejným sektorom so zreteľom na efektívnejšie spravovanie účelových finančných prostriedkov z verejných rozpočtov. Cieľom podaktivity 1.3 je identifikovať informačné potreby verejnej správy (ďalej len „VS“) k rozhodovaniu o prijímateľoch verejných prostriedkov, akými sú mimovládne neziskové organizácie (ďalej len „MNO“). Osobitnou úlohou tejto časti národného projektu je identifikácia potreby rozšíriť okruh správcov verejných peňazí na ďalšie subjekty, vrátane MNO. Zároveň identifikovať záujem MNO o verejné zdroje, u nadácií osobitne identifikovať potrebu či záujem administrovať verejné zdroje. Súčasťou úlohy je hľadať zhodu medzi VS a MNO v otázke optimálneho rozsahu a obsahu informácií o činnosti a kapacitách MNO a o podmienkach a procese výberu takýchto správcov.

Predkladaný pracovný materiál obsahuje zhrnutie rozhovorov s vyššími úradníkmi štátnej správy (ďalej len „ŠS“), ktorí na Slovensku riadia využívanie európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „EŠIF“). Nimi riadené sekcie ministerstiev pripravujú programy a vyjednávajú o nich s Európskou komisiou, pripravujú metodické materiály o pravidlách riadenia programov, hodnotia a potom implementujú schválené projekty.

Krátko zhrnieme našu pilotáž na úrovni VÚC a krajských miest (Košice, Prešov).

A napokon uvedieme informácie získané na stretnutiach so zástupcami nadácií.

Z komplexu týchto informácií v závere uvedieme návrh špecifického informačného modulu o MNO / nadáciách, obsahujúci podmienky ich výberu a ustanovenia do funkcie sprostredkovateľov / správcov globálnych grantov (ďalej len „GG“).

## 2. MNO ako možný sprostredkovateľ verejných zdrojov očami riadiacich pracovníkov štátnej správy

Zber informácií o potrebách ŠS a MNO v súvislosti s potrebou vytvoriť otvorený informačný systém MNO sa v podaktivite 1.3 národného projektu konal formou riadených pološtandardizovaných rozhovorov, ktoré dovolili definovať tento postup ako kvalitatívny výskum. Expertky nadácie SOCIA prispeli do scenára rozhovorov vlastnou časťou, ktorá sa týkala zisťovania názorov na spravovanie GG z EŠIF nadáciami, resp. inými MNO.

Pre respondentov na inšpiráciu spracovali dva príklady dobrej praxe spravovania nórskeho a švajčiarskeho blokového grantu.

Aktívne sa zúčastňovali rozhovorov s pracovníkmi riadiacich orgánov (ďalej len „RO“) a sprostredkovateľských orgánov (ďalej len „SORO“) štátnych inštitúcií (15) v období od 6. júna do 7. júla 2014.

### Predmetom sprostredkovania sú globálne granty

Jedným z možných nástrojov implementácie projektov financovaných z EŠIF je vyčlenenie určitej výšky finančných prostriedkov na konkrétnu oblasť aktivít operačného programu v podobe GG a poverenie vybraného sprostredkovateľa riadením tohto GG. V prebiehajúcom programovom období 2007 – 2013 SR tento nástroj pre čerpanie EŠIF nevyužíva. Ako jeden z nástrojov implementácie ich využíva Nórsky a švajčiarsky finančný mechanizmus a to od roku 2004. **Predpoklad, že vyšší úradníci budú poznať tieto blokové granty administrované slovenskými nadáciami, sa nenaplnil.** Znalosť oboch finančných mechanizmov bola početná, ale takmer nikto nevedel, že v rámci nich existuje aj **Fond pre MNO**, príp. kto sú tie nadácie, ktoré administrujú tieto fondy.

*„Naša ambícia je, že sa to bude administrovať outsourcingom – niečo ako nórske fondy. Ešte uvidíme, ako nastavíme podmienky, pretože GG sú ešte veľkým otáznikom“, jeden hlas z mála.*

## 2.1 Plánované využitie globálnych grantov 2014 - 2020

V operačnom programe Efektívna verejná správa v gescii Ministerstva vnútra SR sa píše: „Globálne granty sú cielené na určitú tému/aktivitu priamo do špecifického územia prostredníctvom vybraných partnerov. Globálne granty budú v podmienkach SR určené najmä pre MNO. Globálne granty budú implementované prostredníctvom sprostredkovateľského orgánu podľa článku č. 123 všeobecného nariadenia EK“.

GG ako nástroj implementácie programov pre obdobie 2014 - 2020 si zapísali tri operačné programy.

Riadiaci orgán operačného programu Ľudské zdroje uvádza v návrhu programu dôvody pre využitie GG:

- zapojenie sociálnych partnerov a mimovládnych neziskových organizácií do implementácie operačného programu – posilnenie princípu partnerstva;
- sprostredkovateľom môže byť verejný subjekt, sociálny partner alebo mimovládna nezisková organizácia – otvorenosť voči všetkým;
- dôležité je lepšie zacielenie opatrení - sprostredkovateľ grantu je vybraný na základe dostatočných skúsenosti s realizáciou projektov v príslušnej oblasti a znalosti prostredia;
- flexibilnejší a menej náročný nástroj v porovnaní s dopytovo orientovanými projektmi; sprostredkovateľ do ITMS zadáva údaje za GG ako za jeden projekt;
- možnosť pracovať s paušálnymi výdavkami;
- je možné podporiť väčší počet žiadateľov menšími sumami.

Okrem operačného programu Ľudské zdroje sa ku GG hlási aj operačný program Efektívna verejná správa (ďalej „OP EVS“). Jeho tvorcovia považujú za hlavné devízy MNO nasledovné faktory:

- pôsobenie MNO na lokálnej úrovni umožňuje zohľadniť miestne potreby a podmienky;
- priama komunikácia MNO s občanmi, ktorí sú kľúčovou cieľovou skupinou a konečnými beneficiármi OP EVS; MNO tak môžu plniť funkciu dôležitého sprostredkovateľa myšlienok a zámerov OP EVS a prispieť k úspešnosti strategických dokumentov a implementácie reformných politík, ktoré sú jeho základom;
- efektívnosť fungovania mnohých MNO spočíva aj na báze dobrovoľníctva, ktoré samo o sebe má ako sociálny jav viaceré pozitívne implikácie (napr. inklúzia rôznych skupín obyvateľstva, budovanie komunitných sietí a vzťahov, rozvoj zručností a kompetencií dobrovoľníkov);
- vysoká návratnosť nízkeho objemu finančnej podpory pre MNO.

Tretím operačným programom, ktorý plánuje vyčleniť prostriedky na GG, je operačný program Životné prostredie. Ten chápe GG ako pilotný projekt, ktorým overí nielen celý proces, ale súčasne budú po prvýkrát prijímateľmi EŠIF aj MNO pôsobiace v oblasti životného prostredia.

## 2.2 PRE a PROTI neziskovým organizáciám ako sprostredkovateľom GG

V rozhovoroch s RO, SORO a Centrálnym koordinačným orgánom zazneli argument “za” i “proti” MNO ako správcem GG.

### ARGUMENTY „ZA“

- MNO majú autentickú znalosť a skúsenosť z prostredia, priamy kontakt s cieľovými skupinami na rozdiel od štátnej / špecializovanej správy, napr. v oblasti sociálnej starostlivosti, rozvojovej pomoci.
- Decentralizácia rozhodovacích procesov - rozhodovanie by bolo bližšie k cieľovým skupinám. To sa považuje za veľmi dobré a žiaduce.
- Dobrý spôsob ako podporiť malé projekty a väčší počet žiadateľov.
- Zjednodušuje to záťaž na RO / SORO:
  - odbornú: MNO vďaka poznaniu svojej oblasti vie posúdiť prijímateľov kvalitnejšie ako len na základe predložených formálnych dokumentov, vie identifikovať „aktérov zmeny“, pridať hodnotu nositeľov jednotlivých projektov a lepšie zhodnotiť skutočný dopad projektu, „je si istejší v role informovaného donora, ktorý vie, čo robí“;
  - administratívnu, ktorá sa spája s veľkým počtom malých subjektov;
  - Nadácia Ekopolis, Nadácia Pontis, Človek v ohrození, erKo-HKSD, Magna Deti v núdzi by mohli byť správcami globálnych grantov a/alebo „*nejaká MNO by sa určite našla*“.

Argumenty “za” pochádzajú od respondentov, ktorí plánujú využitie takéhoto outsourcingu v priebehu budúcich rokov. Viacerí však upozorňujú na to, že výberom MNO za správcu sa časť operačného programu deleguje mimo VS, čo vyvoláva rad nezodpovedaných otázok.

Respondenti formulovali veľa závažných argumentov “proti”.

### ARGUMENTY „PROTI“

- Štátna správa má dostatočné administratívne kapacity spravovať štrukturálne a iné fondy EÚ.
- MNO chýbajú atribúty, ktorými by garantovali správne hospodárenie a zodpovednosť za verejné zdroje. Nemajú dostatočnú finančnú stabilitu a schopnosť ručiť za zdroje.
- MNO nemôžu účinne spravovať GG, pretože:
  - celkovo nemajú skúsenosti s administráciou a prerozdeľovaním verejných financií z EŠIF;
  - tak ako všetci príjemcovia narazia na problém spojený s verejným obstarávaním; tento problém nezvládajú ani iní príjemcovia („silnejšie subjekty“); navyše MNO nemajú tímy odborníkov na verejné obstarávanie.
- MNO sa (v dostatočnej miere a kvalite) neuchádzajú o nenávratné finančné príspevky ani tam, kde na to v programovom období 2007-2013 bol vytvorený priestor (napr. pri

integrovanom vzdelávaní rómskych detí zo sociálne znevýhodneného prostredia).

- MNO zlyhávajú ako prijímatelia - preto je ťažké si predstaviť, že ako sprostredkovatelia verejných zdrojov by nezlyhali, i keď je to možné.
- GG pracujú s fikciou paušálnych výdavkov, ktoré doteraz neboli pri čerpaní štrukturálnych a iných fondov EÚ v SR zavedené. Napríklad pri Európskom sociálnom fonde je prijateľná predstava paušálnych výdavkov, inde nie je.
- Alokované financie na GG sú nízke, čo pre RO znamená nízke čerpanie.
- Proces administrácie GG pre RO / SORO je zložitý, vyžaduje si nové postupy monitorovania, kontroly, a pod.
- GG neupravuje zákon, bude potrebná legislatívna úprava („je to veľké náročné podujatie“) pre správu štátnych dotačných schém v podobe grantov.
- GG nič nezmenia na problémoch Slovenska s nízkym, málo transparentným čerpaním, ktoré sú „kultúrnou záležitosťou“ Slovenska (ľudský faktor, korupcia, beztretné okrádanie štátu).

Respondenti nepovažujú nadácie za najvhodnejších kandidátov do sprostredkovateľskej roly, pretože sú podľa nich málo transparentné, nemajú dostatok kvalifikovaných špecialistov (najmä kontrola správnosti procesu verejného obstarávania) a nie sú pripravené znášať straty z možných pochybení.



## 2.3 Dve úlohy pre MNO

Viacero predstaviteľov RO malo problém s identifikáciou cieľov a aktivít, ktoré by sa mali financovať nižšími príspevkami väčšiemu počtu subjektov z GG. *Základný problém Slovenska je, že viaceré operačné programy si nevedia reálne predstaviť, akým spôsobom by toto mohlo byť implementované (parafr.)*

Tento výrok je hneď možno doplniť odporúčaním: MNO môžu zvýšiť svoje šance implementovať GG aj tým, že iniciatívne vyberú z operačných programov ciele a aktivity vhodné pre GG a ponúknu ich na posúdenie RO.

Tí, ktorí boli ochotní pripustiť použitie GG a MNO ako sprostredkovateľov, zvažovali dôležitosť výberových kritérií, ktoré by v ich očiach zvýšili transparentnosť a dôveryhodnosť neziskových organizácií. Okrem formálnych kritérií sú to:

1. overiteľná odbornosť v konkrétnej oblasti,
2. znalosť prostredia, čiže súčasná situácia a história MNO – potenciálneho žiadateľa,
3. vyškolená a dostatočná administratívna kapacita organizácie,
4. skúsenosti zo sprostredkovania alebo z riadenia projektov v tomto a predchádzajúcom programovom období.

Vítané sú všetky ďalšie informácie, ktoré dokumentujú dôveryhodnosť a transparentnosť MNO.

### 3. MNO ako prijímateľ a sprostredkovateľ verejných zdrojov na regionálnej a miestnej úrovni

Národný projekt pracuje s termínom verejných zdrojov. Nenávratné finančné príspevky z EŠIF sú len jednou z možností získania verejných zdrojov. Druhým zdrojom sú dotácie zo štátneho rozpočtu, ktoré obhospodarujú jednotlivé ministerstvá. MNO sú oprávnenými žiadateľmi o dotácie, ale nemôžu sa stať ich správcami, pretože to nedovoľuje zákon číslo 223/2012 Z. z. o rozpočtových pravidlách VS. Obciam a samosprávnym krajom to zákon nezakazuje. Pri schvaľovaní všeobecne záväzného nariadenia o podmienkach poskytovania dotácií z rozpočtu obce/kraja môžu rozhodnúť aj o riadení dotačného programu externým správcom.

Vykonané rozhovory s vyššími úradníkmi ŠS sa týkali spravovania EŠIF. Dva rozhovory sa týkali rozpočtových zdrojov Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, ktoré potvrdili potrebu zmeniť zákon o rozpočtových pravidlách.

V dňoch 8. a 9. júla 2014 sme uskutočnili konzultácie na odbore SORO pre Regionálny operačný program pre programové obdobie 2007 – 2013 v košickom a prešovskom samosprávnom kraji. Zisťovali sme rozdiel medzi „**delegovaním vybraných kompetencií z RO na sprostredkovateľský orgán pod RO, čiže SORO**“ a medzi „**poverením sprostredkovateľa riadiť GG**“.

Sedem krajských odborov SORO (VÚC, okrem Bratislavského kraja) pod Regionálnym operačným programom nemôže vypisovať výzvy na podávanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok, nepodpisuje zmluvy s prijímateľmi nenávratného finančného príspevku, neschvaľuje platby ani zálohy, ani neuzatvára projekt. V prípade „delegovania niektorých kompetencií“ na SORO VÚC dôležité kompetencie zostávajú na RO. V prípade „poverenia riadením“ sa na sprostredkovateľa GG prenášajú aj vyššie vymenované kompetencie RO. Podľa tvrdenia niektorých respondentov **poverenie riadením GG znamená aj prevzatie plnej zodpovednosti za riešenie nezrovnalostí a vrátenia neoprávnených finančných prostriedkov zistených auditom aj po ukončení riadenia GG**. Iní respondenti by ponechali zodpovednosť v plnej miere na RO operačného programu. Táto otázka bude plne zodpovedaná v Systéme riadenia štrukturálnych fondov, na ktorom v čase rozhovorov pracovalo.

SORO na VÚC nevedia, či a akou formou budú zapojení do nového programovacieho obdobia. Pri implementácii vyčlenených priorít neprichádzajú do styku s MNO, takže sa k postaveniu MNO nevyjadrovali.

Rozhovory na magistráte mesta Košice, mestskom úrade v Prešove a VÚC Prešov potvrdili náš predpoklad, že mestá a kraje nebudú mať záujem kontrahovať MNO na administráciu svojich dotácií.

Nie je tomu tak ani v Košiciach, ktoré majú vlastnú nadáciu. Outsourcing dotácií umožňuje zákon samosprávam, keďže im dovoľuje upraviť si ich správu všeobecne záväzným nariadením. Poslanci mestských i krajských zastupiteľstiev nemajú o takéto riešenie záujem. Chcú byť pri rozhodovaní o dotáciách, lebo tým naplňujú a obhajujú svoje politické pozície.

To samozrejme nevylučuje, aby samosprávy neboli potenciálnymi užívateľmi otvoreného informačného systému MNO . Budú môcť získať viac informácií o MNO – žiadateľoch dotácií. Z toho dôvodu budú pozývaní k účasti na ďalších etapách prác na tvorbe modelu informačného systému MNO.

#### 4. Nadácie v roli sprostredkovateľa – áno, či nie?

Rozhovory s vysokými úradníkmi ŠS ukázali, že väčšina z nich nevidí dôvod, aby sa so svojou prácou s kýmkoľvek delili. Nechcú vidieť, že neziskový sektor nie je len charita, že v súčasnosti v ňom pracuje niekoľko desiatok **vysoko odborných tímov**, ktorých vedomosti a skúsenosti môžu prispieť k zlepšeniu administrácie EŠIF.

Na rozdiel od relatívne vysokej fluktuácie štátnych úradníkov, tieto **tímy sú dlhodobo stabilné a súčasne dostatočne pružné** na to, aby sa v prípade potreby doplnili či rozšírili o externých spolupracovníkov. Navyše, EŠIF sa stalo zaklínadlom, pred ktorým ustupujú aj politici a v rozpore so zámermi na znižovanie počtu úradníkov je ich stále viac a viac.

Ponuka MNO na administráciu časti fondov je vysoko racionálna aj z hľadiska úspory pracovných síl, pretože **odbremeňuje administratívny aparát od časovo náročného riadenia veľkého množstva malých grantov** a dovoľuje venovať viac pozornosti tým väčším. Tie zase majú zvýšený dopad na hodnotenie výkonnosti, na kontrolu správnosti postupov verejného obstarávania i na celkové čerpanie fondov.

Úlohou analýzy potrieb MNO mať otvorený informačný systém bolo aj zisťovanie záujmu MNO na Slovensku o rolu sprostredkovateľa verejných zdrojov, osobitne GG EŠIF, o ktorých hovorí smernica Európskej komisie. Prirodzenou záujmovou skupinou sú nadácie, ktoré majú bohaté skúsenosti s prípravou a administrovaním grantových programov, ale sú aj organizácie s inou právnou formou, ktoré robia takúto činnosť (napr. SAIA, n. o.).

Na Slovensku evidujeme **tri nezávislé zoskupenia nadácií**.

Zástupkyňa **firemných nadácií** prezentovala hlavný cieľ a zmysel ich asociácie vo zvyšovaní transparentnosti ich činnosti vo vzťahu k verejnosti. Vytvorenie a prevádzkovanie otvoreného informačného systému MNO preto pre nich predstavuje významnú ponuku na dosiahnutie tohto cieľa a preto sú pripravení spolupracovať. Nemajú záujem administrovať verejné peniaze z EŠIF.

Druhú skupinu tvoria **komunitné nadácie** z celého Slovenska. Stretnutie s nimi bolo v júni 2014 v Banskej Bystrici. Z hľadiska odbornosti sa oni sami definujú ako špecialisti na miestny rozvoj s vysokým stupňom poznania miestnych osobností, organizácií a vzťahov. Ich ponuky na spoluprácu s miestnou VS sú a boli aj v minulých rokoch málo úspešné, resp. veľmi rozdielne prijímané. O aktivitách miestnych akčných skupín v Programe pre rozvoj vidieka v programovom období 2007 – 2013 vedia málo, lebo tie prebiehajú najmä na vidieku a oni sú v krajských a väčších mestách. Majú skúsenosti s administrovaním malých grantových programov na aktiváciu jednotlivcov, neformálnych skupín ako aj MNO. S implementáciou vlastných projektov väčšieho rozmeru majú len ojedinelé skúsenosti. Sami konštatovali, že nemajú dostatočné personálne ani finančné kapacity, aby zvládli náročné administratívne procesy pri implementácii väčších projektov podporných z EŠIF.

Väčšiu guráž preukázala jediná regionálna nadácia, a to Karpatská nadácia v Košiciach. Plne si uvedomuje, že administrovať GG znamená priniesť do regiónu nové peniaze na potrebné rozvojové projekty. Z hľadiska administratívneho riadenia GG nemá problémy doplniť svoj

personálny tím ďalšími potrebnými špecialistami. Karpatská nadácia má širokú variету partnerov z karpatského regiónu a praktické skúsenosti s implementáciou väčších regionálnych projektov, či riadením blokového grantu Švajčiarskeho finančného mechanizmu.

Podobným spôsobom ako Karpatská nadácia reagovala aj skupina **nezávislých nadácií združených vo Fóre donorov**. Ako prvotnú motiváciu prezentovali záujem dlhodobo podporovať organizácie a neformálne skupiny v oblasti svojho pôsobenia, aby hľadali nové riešenia, aktualizovali osvedčené postupy, presadzovali nové témy do spoločenského života, aktivizovali ľudí v prospech verejného záujmu. Netajili sa tým, že administrovanie GG znamená aj prácu, stabilitu personálu a organizácie.

## 5. Závěry analýzy

Nadácie či iné MNO majú príležitosť stať sa po prvýkrát sprostredkovateľmi / správcami verejných zdrojov EŠIF. Pootvorené dvere sú v operačnom programe Efektívna verejná správa, v operačnom programe Ľudské zdroje v prioritných osiach Zamestnanosť, Sociálna inklúzia a Marginalizované rómske komunity a v operačnom programe Kvalita životného prostredia. Zvažuje sa Integrovaný regionálny operačný program a operačný program Technická pomoc. Podmienky, za dodržania ktorých sa zo súčasného plánu stane realita, určí Systém riadenia EŠIF.

Úlohou otvoreného informačného systému MNO je preukázať, že MNO sú schopné poskytovať overiteľné informácie o svojej činnosti a hospodárení rovnako ako ostatné právne subjekty. Otvorený informačný systém MNO bude nositeľom informácií, ktoré vyžaduje VS pri posudzovaní žiadostí MNO o verejné zdroje na financovanie svojich činností. Takýmito informáciami sú:

- žiadosť o poskytnutie nenávratného finančného príspevku z EŠIF,
- registrácia prijímateľov 2 %,
- žiadosť o poskytnutie dotácie:
  - z ministerstva,
  - z VÚC,
  - z mesta.

Informačná potreba jednotlivých úrovní VS je veľmi rozdielna.

Neprediskutovanou otázkou zostáva aktualizácia údajov, resp. sankcie, prípadne možnosť nápravy v prípade, že údaj v informačnom systéme nie je aktualizovaný a dochádza k rozporu medzi deklarovanou skutočnosťou a údajom v špecifickom informačnom systéme napr. sociálnej poisťovne. Základnou podmienkou pre zaradenie údajov do otvoreného informačného systému MNO bude overiteľnosť údajov v špecializovaných databázach orgánov štátu.

Kvalitatívny výskum robený pološtandardizovanými rozhovormi s predstaviteľmi štátnych orgánov potvrdil náš predpoklad, že vo vzťahu k nadáciám ako potenciálnym sprostredkovateľom GG nebude základný súbor údajov dostatočný. **Žiadateľ o rolu sprostredkovateľa GG bude musieť o sebe zverejniť širší okruh informácií ako ostatné MNO, aby preukázal svoju spôsobilosť na túto rolu.**

Okrem základného súboru údajov pre všetky MNO respondenti zo štátnych orgánov požadujú pre posúdenie vhodnosti žiadateľa na sprostredkovateľa ďalší špecifický súbor dát, ktoré zvýšia dôveryhodnosť a transparentnosť nadácií/iných MNO v očiach VS. Sú to ukazovatele, ktoré popisujú:

1. odbornosť nadácií v konkrétnej oblasti pôsobenia neziskového sektora,
2. znalosť prostredia,
3. skúsenosti zo sprostredkovania alebo z riadenia „veľkých“ projektov,
4. vyškolená a dostatočná administratívna kapacita organizácie,



## 5. finančná stabilita nadácie.

Precizovanie konkrétnych ukazovateľov bude predmetom diskusie zainteresovaných nadácií. V priloženej tabuľke č. 1 ponúkame len príklady možných ukazovateľov informačného systému, nie konečné riešenie.

Inou otázkou do diskusie je rozsah zverejňovania uvedených údajov o nadáciách. Do úvahy prichádzajú nasledovné varianty. Vyššie uvedené informácie:

- a. budú v osobitnom bloku informačného systému a budú verejne prístupné,
- b. budú prístupne len oprávneným osobám – administrátorom RO,
- c. nebudú v informačnom systéme, budú dodané len na základe požiadaviek RO.

Na základe všetkých uvedených poznatkov dospievame k záveru, **že verejné obstarávanie nie je vhodným nástrojom pre výber sprostredkovateľa. Prehnaný dôraz na cenu sprostredkovania neumožňuje primerane zhodnotiť ďalšie indikátory a ukazovatele, ktoré štátne orgány požadujú pre výber sprostredkovateľa.**

Peter Medved' z Nadácie Ekopolis k tomu dodáva: „V Čechách cez verejné obstarávanie viackrát obstarali sprostredkovateľov nórskych aj švajčiarskych mechanizmov. Do verejného obstarávania sa v takýchto prípadoch dajú zapracovať a váhami ošetriť aj iné kritériá ako cena - vecný návrh implementácie programu, skúsenosti a referencie, finančné a administratívne nastavenie. Problémom je, že na tieto kvality neexistujú „technické normy“ a práve preto je ich posúdenie v rámci výzvy adekvátnejšie, než cez verejné obstarávanie.“

Ako vhodnejšia sa nám javí uzatvorená výzva na podávanie ponúk odoslaná skupine nadácií, ktoré spĺňajú požadované podmienky odborného zamerania. To predpokladá, že špecifické údaje o nadáciách sú osobitným blokom/modulom otvoreného informačného systému MNO. Poskytnutie požadovaných informácií o činnosti a hospodárení MNO je vecou jej dobrovoľného slobodného rozhodnutia.

Zdroje:

- Osobné rozhovory
- e-mailová komunikácia
- Návrhy operačných programov EŠIF pre programové obdobie 2014 – 2020:
  - Operačný program Efektívna verejná správa,
  - Operačný program Ľudské zdroje,
  - Operačný program Životné prostredie
  - IROP
- Zákon 223/2012 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy

## Príloha 1.

### Návrh špecifických indikátorov a ukazovateľov pre nadácie

Špecifický indikátor informačného systému pre nadácie	Ukazovatele
Odbornosť v konkrétnej oblasti pôsobenia MNO	Odbornosť pracovníkov nadácie (príslušné vzdelanie a prax)
	Zameranie a cieľové skupiny realizovaných grantových programov nadácie
Znalosť prostredia	???
Skúsenosti z riadenia blokovaných grantov alebo skúsenosti z realizácie veľkých projektov	názov a číslo blokovaného grantu, obdobie, donor, celková výška blokovaného grantu alebo GG, min. a max. výška grantu pre organizácie, počet podporených projektov
	názov a číslo projektu, názov grantového programu alebo výzvy, výška grantu, obdobie realizácie
Vyškolená a dostatočná administratívna kapacita	počet pracovníkov s akreditovaným kurzom projektový manažér/projektová manažérka alebo preukázateľné riadenie projektu s rozpočtom vyšším ako 30 tisíc €
	počet pracovníkov s akreditovaným kurzom finančný/finančná manažér alebo preukázateľné finančné riadenie veľkého projektu s viac ako 30 tis. €
Finančná stabilita nadácie	veľkosť nadačného imania a história jeho budovania
	existencia a výška rezervného fondu
	používané finančné nástroje zveľaďovania majetku
	hospodársky výsledok v posledných 3 rokoch



## **Národný projekt:**

### **Zvyšovanie transparentnosti neziskového sektora a kvality služieb poskytovaných neziskovými organizáciami cez mechanizmus akreditácie mimovládnych neziskových organizácií**

Realizátor projektu: MV SR, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti  
ITMS: 27130330032, 27140130201

Hlavná aktivita 1:

Analýza stavu, potrieb a zahraničných skúseností s akreditáciou MNO

Podaktivita 1.3:

Analýza potrieb špecifických cieľových skupín

## **Názov správy:**

**Analýza potrieb poskytovateľov zdrojov – zástupcov verejnej správy  
(správa z workshopov)**

**Gestor:** Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

**Autorky:** Milica Danková, Jana Kuzmová, Zuzana Šottová

Bratislava 2014

## Obsah

Úvod .....	3
1. Vnímanie MNO zo strany VS, ich vzájomný vzťah, skúsenosti so spoluprácou/čerpaním zo strany MNO, rozdiely v typoch prijímateľov (MNO, akademický sektor, podnikateľský sektor, VS...) .....	5
2. Najčastejšie problémy a prekážky v čerpaní z pohľadu poskytovateľov, problémy, ktoré v minulom programovom období blokovali čerpanie dotácií.....	7
3. Systém „akreditácie MNO“ – čo od neho VS potrebuje, aké typy informácií (do akej hĺbky) má obsahovať, ako tieto verifikovať.....	9
4. Globálne granty – nástroj na čerpanie štrukturálnych fondov .....	12
5. Odporúčania, alebo čo s tým?.....	13

## Úvod

Cieľom pracovných workshopov bola formulácia potrieb zástupcov verejnej správy (ďalej len „VS“) pri výkone ich činnosti, pri posudzovaní žiadateľov a pridelovaní nenávratných finančných príspevkov, identifikácia problémov, ktoré poskytovatelia vnímajú vo vzťahu a komunikácii so žiadateľmi z prostredia mimovládnych neziskových organizácií (ďalej len „MNO“) a formulovanie návrhov na ich odstránenie.

Uskutočnili sa 3 pracovné workshopy v priestoroch kongresového centra Družba v Bratislave:

<i>Dátum</i>	<i>Počet</i>	<i>Lektori</i>
24.06.2014	16 účastníkov	Bohdan Smieška, Peter Gušťačík, Jana Kuzmová
25.06.2014	14 účastníkov	Bohdan Smieška, Lýdia Marošiová, Jana Kuzmová
26.06.2014	18 účastníkov	Bohdan Smieška, Peter Gušťačík, Jana Kuzmová

Workshopov sa zúčastnili zástupcovia týchto rezortov:

- Agentúry pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, (ďalej len „SAMRS“)
- Centrálného koordinačného orgánu Úradu vlády SR (ďalej len „CKO“)
- Implementačnej agentúry zamestnanosť a sociálna inklúzia (ďalej len „IA ZaSI“)
- Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (ďalej len „MPRV SR“)
- Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „MPSVR SR“)
- Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej len „MŠVVŠ SR“)
- Ministerstva vnútra SR (ďalej len „MV SR“)
- Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (ďalej len „MZVEZ SR“)
- Ministerstva životného prostredia SR (ďalej len „MŽP SR“)
- Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ďalej len „ÚSV RK“)

Pracovné workshopy organizoval a zápisy vykonával Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len „ÚSV ROS“), za facilitáciu zodpovedal partner PDCS.

### **Tematické okruhy debát, resp. okruhy otázok kladených účastníkom stretnutí:**

1. Vnímanie MNO zo strany VS, ich vzájomný vzťah, skúsenosti so spoluprácou / čerpaním zo strany MNO, rozdiely v typoch prijímateľov (MNO, akademický sektor, podnikateľský sektor, VS...);
2. Najčastejšie problémy a prekážky v čerpaní z pohľadu poskytovateľov; problémy, ktoré v minulom programovom období blokovali čerpanie dotácií;



3. Systém „akreditácie MNO“ – čo od neho VS potrebuje, aké typy informácií a do akej hĺbky má obsahovať, ako tieto verifikovať;
4. Globálne granty – nástroj na čerpanie štrukturálnych fondov;
5. Odporúčania, alebo čo s tým?

Prinášame sumár odpovedí účastníkov všetkých troch workshopov, pričom v niektorých prípadoch v zátvorke uvádzame rezort, ktorý daný účastník reprezentoval.

## 1. Vnímanie MNO zo strany VS, ich vzájomný vzťah, skúsenosti so spoluprácou/čerpaním zo strany MNO, rozdiely v typoch prijímateľov (MNO, akademický sektor, podnikateľský sektor, VS...)

Vo všeobecnosti medzi účastníkmi **prevládala pozitívny až neutrálny prístup k MNO:**

- Účastníci vyzdvihli veľmi vysoké percento **pozitívnych skúseností s prácou s MNO**, vo väčšine prípadov išlo o renomované, skúsené MNO.
- MNO disponujú vysokou **odbornosťou**.
- MNO **spájajú** ľudí a zástupcov cieľových skupín, ktorých VS nie je schopná identifikovať, pretože je príliš vzdialená cieľovej skupine, ktorú podporuje (MPSVR SR).
- MNO sú v mnohých témach ideálnymi nositeľmi projektov a **znalostí o téme / segmente**, pretože vidia cesty a riešenia identifikovaných problémov (MV SR), majú tendenciu priniesť nezávislý pohľad na veci.
- Rovnako tak aj **platformy**, pričom je veľmi **nápomocné**, keď je MNO súčasťou platformy a táto komunikuje so štátnou správou pri tvorbe politík a pod. (nemyslí sa komunikácia na úrovni žiadateľ / prijímateľ – poskytovateľ).
- Prítomní zástupcovia VS nepovažujú MNO za nedôveryhodného partnera, **uvítali by však o nich viac informácií** (viď nižšie).
- Ako veľmi užitočný hodnotili **Centrálny portál pre neziskový sektor** (prevádzkuje 1.Slovenské neziskové servisné centrum, <http://www.1snsc.sk/> - pozn. ÚSV ROS).
- Mnohí zástupcovia VS hodnotia spoluprácu s MNO ako dobrú, pričom problémy si vždy vedeli vykomunikovať (samozrejme, tento pohľad je subjektívny a závisí od konkrétnych skúseností – pozn. ÚSV ROS) a majú záujem spoluprácu s MNO prehýbiť (SAMRS).

Účastníci **identifikovali aj negatívne skúsenosti v spolupráci s MNO:**

- **Nemožno identifikovať platformy, resp. absencia strešných organizácií MNO**, ktoré by zastrešovali jednotlivé témy a slúžili na efektívnu a jednoduchšiu komunikáciu s daným rezortom, nakoľko nechcú MNO vyhľadávať len na internete a nemajú prehľad v tom, ktoré MNO sú skutočne lídrami v jednotlivých témach (CKO); strešné organizácie by rovnako uvítali na komunikáciu pri tvorbe politík (MPSVR SR) – *„boli by sme vďační, keby sme vedeli, na koho sa obrátiť“*, *„je to divné, keď sa obrátíme na konkrétnu mimovládnu“*, *„pri 4000 subjektoch ako máme vedieť, s kým komunikovať, napr. len sluchovo postihnutých zastupuje 70-90 subjektov...“*.
- Vo všeobecnosti je **nedostatok informácií** o MNO – *„máme viac otázok ako odpovedí“*, *„sú pre nás nečitateľné“*, *„register na MV SR nie je dostatočne aktualizovaný, niektoré malé organizácie zaniknú zo dňa na deň a nemáme o nich informácie“*.
- Disponujú slabými, resp. **nedostatočnými personálnymi kapacitami**, častokrát nestíhajú a potrebné činnosti zabezpečujú na dobrovoľníckej báze.

- V minulosti bolo podporených viacero MNO, v projektoch ktorých vo výsledku nebol preukázaný jednoznačný verejný prospech, podľa všetkého chceli len od poskytovateľa „vytiahnuť peniaze“; takáto negatívna skúsenosť potom vrhá zlé svetlo na celý sektor – je potrebné doriešiť otázku vzájomnoprospešnosti a verejnoprošpešnosti (IA ZaSI).
- Úroveň MNO podľa jedného účastníka klesá, pretože sú **finančne poddimenzované** (MPSVR SR).
- Účastníci artikulovali požiadavku **sprísnenia podmienok vzniku MNO** – ak nevykonávajú činnosť, nech po istom čase zaniknú; momentálne je aj z tohto dôvodu podľa účastníkov v činnosti MNO chaos, čo prispieva k ich nedôveryhodnosti.

Účastníci vnímajú priepasť a nedôveru medzi sektormi VS a MNO, väčšina formuluje záujem tento stav zmeniť a zlepšiť a verí, že **projekt pomôže sektorom viac sa spoznať a naštartovať vzájomnú komunikáciu** (IA ZaSI). Rovnako **cítia potrebu zblížovania a prehlbovania dôvery z oboch strán**. Vzájomnej spolupráci by mohlo pomôcť precíznejšie nastavenie systému vzájomnej spolupráce a komunikácie.

## 2. Najčastejšie problémy a prekážky v čerpaní z pohľadu poskytovateľov, problémy, ktoré v minulom programovom období blokovali čerpanie dotácií

V ďalšej časti diskusie účastníci stretnutí formulovali problémy, resp. prekážky v plynulom čerpaní Európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „EŠIF“) zo strany MNO, a tiež prekážky, ktoré bránia úspešnému uchádzaniu sa o EŠIF, ale aj úspešnej realizácii projektu prostredníctvom MNO.

Zástupcovia VS spoločne formulovali viaceré **prierezové problémy prispievajúce k nízkemu čerpaniu EŠIF a zároveň k nízkemu záujmu MNO o uchádzanie sa o finančnú podporu z týchto zdrojov**. Išlo pritom najmä o tieto:

- Vysoké **administratívne nároky** na uchádzača, resp. žiadateľa, pričom rezortné dotačné mechanizmy sú administratívne menej náročné (ÚSV RK); rovnako sú často menej komplikované požiadavky EK ako následne jednotlivých riadiacich orgánov (ďalej len „RO“) na Slovensku; na druhej strane, z prieskumu CKO realizovaného na 2100 respondentoch vyplýva, že dĺžka času medzi výzvou a predložením projektu je podľa opýtaných dostatočná na splnenie všetkých administratívnych povinností; tento jav však môže znamenať, že so stúpajúcim počtom podaní projektov klesá u žiadateľa problémovosť a jeho vnímanie náročnosti procesu zo strany žiadateľa.
- **Časté zmeny v pravidlách RO** (príručky pre žiadateľa a prijímateľa, nariadenia, dokumentácia, zmluvné podmienky a i.), o ktorých *“ani zamestnanci RO nemajú prehľad, čo sa práve zmenilo”* – systém riadenia má zložité procesné nastavenie a pre osobu/organizáciu zvonku je ťažké sa v ňom orientovať a riadiť sa ním.
- **Komplikovaný technokratický systém** EŠIF spôsobuje posúvanie programov, odstupovanie od zmlúv a i. (MŠVVŠ SR).
- **Opakujúce sa témy výziev**, v ktorých sa MNO nemusia vedieť nájsť (MZVEZ SR).
- **Absencia hodnotenia kvality** pri predkladaní **projektového zámeru**, posudzovaní žiadateľa a/alebo monitorovaní/vyhodnocovaní projektu - pri hodnotení projektových zámerov/výbere projektov **sa prioritne nezohľadňuje obsah, ale formálna stránka žiadosti** o podporu (ÚSV RK), čím vzniká dojem, že pri implementácii projektov nie je záujem o kvalitu, ale iba o jeho formálne náležitosti a správne formálne ukončenie projektu (v MNO sektore zas rastie pocit, že *“nikoho nezaujímá, čo vlastne robíme”* – pozn. ÚSV ROS).
- Na samotnú realizáciu projektu zostáva krátky čas, **implementačná fáza je prikrátka** (MZVEZ SR, ÚSV RK).
- **Verejné obstarávanie**, ktoré spôsobuje v procese realizácie projektu najčastejšie problémy, spomaľuje realizáciu projektu a predlžuje čerpanie prostriedkov (MŽP SR), príp. je príčinou úplného zastavenia projektu (MŽP SR).
- **Korupcia, netransparentnosť a politické cykly v SR**, ktoré ovplyvňujú výmenu ľudí a zmeny stratégie implementácie na jednotlivých RO.
- **Negatívne prezentovanie** EŠIF a projektov z nich financovaných **v médiách** môže odradiť žiadateľov, ale aj skúsených a kvalitných pracovníkov, napr. aj v súvislosti

s prípadmi, kedy projekty píše cudzie organizácie, pričom prijímateľ následne častokrát ani nevie, čo podpisuje a viazne v realizácii projektu.

- **Vstupná finančná náročnosť** a pre MNO neúnosná miera počiatkových výdavkov v projekte, ktoré nemajú z čoho zafinancovať – „*RO nevie garantovať, kedy dostane prijímateľ peniaze*“, „*niektoré organizácie kvôli tomu padli na kolená a zanikli*“. Podnikatelia si na túto fázu projektu väčšinou berú pôžičku (kým prídu prvé peniaze).
- **Problémy so vzájomnou komunikáciou** vo vzťahu žiadateľ - RO, vzájomné **neinformovanie sa** (tu dochádza k dvojitému vnímaniu problému, zo skúsenosti RO vyplýva, že žiadateľ / prijímateľ nedostatočne alebo s oneskorením komunikuje svoje požiadavky alebo problémy, keď už ich je veľmi ťažké ošetriť, (MNO zas deklarujú nedostatočnú komunikáciu, nápomocnosť a responzivnosť na strane RO – pozn. ÚSVROS) – „*komunikácia je základný problém*“.
- **Problém s polaritou veľká verzus malá MNO** – rôzne personálne, finančné a absorpčné kapacity, ktoré sa ťažko porovnávajú a zohľadňujú pri nastavovaní podmienok pre MNO a ktoré nemusia mať jednoznačnú a objektívne porovnateľnú výpovednú hodnotu, nakoľko niektoré malé organizácie majú väčší „výtlak“ a produktivitu ako niektoré veľké organizácie – „*jednotné pravidlá malých zničia a veľké povedia – zvládli by sme viac*“.
- **Fluktuácia** na strane poskytovateľa (VS) aj žiadateľa / prijímateľa (MNO) – keď už sa nastaví komunikácia a jednotliví pracovníci sa naučia pravidlá a zvyknú si na seba, dôjde mnohokrát k personálnym zmenám a celý proces môže začať odznova namiesto toho, aby sa stavalo na predchádzajúcich skúsenostiach.

Vo všeobecnosti bola účastníkmi formulovaná hypotéza, podľa ktorej môžu byť **MNO skeptické** a nechotné vôbec sa o EŠIF uchádzať, nakoľko sa im celý proces môže zdať netransparentný. Rovnako odrádzajúca je aj administratívna náročnosť procesu.

Na druhej strane, z pohľadu VS je **MNO sektor nespoľahlivý svojou finančnou nestálosťou**, pričom v prípade akéhokoľvek zlyhania projektu alebo neoprávnenosti výdavkov je **vrátenie financií prakticky nevyhľaditeľné**. Zástupcovia VS navrhujú vytváranie partnerstiev (medzi MNO alebo s podnikateľským či akademickým sektorom), ktoré by dokázali inštitucionálne alebo finančne absorbovať prípadné komplikácie (MPRV SR).

**Riziká spolupráce s MNO** možno pomenovať nasledovne:

- **Nedostatočné personálne kapacity** v projektovom a finančnom manažmente (nezvládnutie procesu implementácie či finančného riadenia a následné zlyhanie projektu, častokrát pritom MNO radšej zanikne, ako by mala uhradiť dlh štátnemu rozpočtu, na ktorý nemá finančné prostriedky).
- **Neschopnosť zabezpečiť spolufinancovanie** projektu.
- Unisono od účastníkov zaznieva, že chcú mať v MNO **spoľahlivých partnerov**, ktorí majú odbornú, finančnú a riadiacu kapacitu, čo však mnoho MNO nie je schopných naplniť.
- **Nedostatočná absorpčná schopnosť** MNO pre realizáciu väčších projektov, a teda pre implementáciu systémových riešení.
- **Nedostatok spoľahlivých informácií** o MNO a ich činnosti.

### 3. Systém „akreditácie MNO“ – čo od neho VS potrebuje, aké typy informácií (do akej hĺbky) má obsahovať, ako tieto verifikovať

Účastníci identifikovali viaceré dôležité faktory spolupráce, resp. podpory MNO z EŠIF, ktoré vyplývajú z ich predošlej praxe a skúseností. Niektoré sú formulované skôr vo forme „žiaduceho zlepšenia“, iné pomenúvajú konkrétne typy informácií, ktoré by poskytovateľ uvítal pre informovanejšie rozhodovanie sa o podporení alebo nepodporení daného projektu.

Zároveň viacnásobne formulovali **celkový nedostatok informácií o MNO, ich otázku validitu** a pod. Jedna z účastníčok tu navrhla overovanie oficiálnych informácií cez internet a prostredníctvom referencií, ktoré by MNO mala pridávať k jednotlivým aktivitám, ktoré v minulosti realizovala.

Unisono pomenovali alternatívu vytvorenia **jednotného registra MNO**, podobného napr. funkčnému registru právnických osôb, ktorý by bol pravidelne aktualizovaný, ako zdroj validných informácií, ktorý by veľmi uvítali. Aktuálne si podľa vlastných slov mnohí zástupcovia VS dohľadávajú informácie o MNO na webe či facebooku – „*ak si ich aktívne nedohľadám, tak tie informácie nemám*“. Takýto register by podľa nich mal takisto umožniť filtrovanie podľa oblastí, ktorým sa MNO venujú.

Účastníci sa takisto vyjadrili, že by ocenili, ak by register MNO obsahoval rozdelenie podľa oblastí / rezortov, čo by umožnilo ľahšie vyhľadávanie a hľadanie partnerstiev s relevantnými MNO (tzv. „*oddelenie zrna od pliev*“). Účastníci by takisto ocenili „*bodové hodnotenie,*“ resp. recenzie a komentáre k jednotlivým MNO, avšak sú si vedomí rizika dôveryhodnosti takýchto hodnotení.

Viacero účastníkov takisto spomenulo, že by ocenili tzv. „**Centrálny portál výziev**“, kde by MNO mali prístup ku všetkým výzvam, prípadne aj s možnosťou ich filtrovania podľa oblastí. Takýto portál by podľa nich zlepšil prehľad MNO o prebiehajúcich výzvacích, čo by následne viedlo k ich zvýšeniu participácii a celkovému zlepšeniu komunikácie medzi poskytovateľmi a žiadateľmi.

#### Požadované všeobecné charakteristiky organizácie:

- základný „balík“ povinnej dokumentácie žiadateľa / organizácie,
- administratívne kapacity žiadateľa (projektový, finančný manažment),
- dáta zo sociálnej a zdravotných poisťovní,
- účtovné závierky, účtovná dokumentácia, charakter hospodárenia, t.j. aká časť ročného rozpočtu organizácie ide na jej prevádzku, na vlastné aktivity, atď. – „*máme nejaké vylučujúce kritériá*“,
- preukázanie finančnej absorpčnej kapacity MNO.

### Dokumentácia predošlých skúseností organizácie a ich odbornosti:

- **história** MNO; niektorí účastníci formulujú požiadavku min. 3-ročnej existencie,
- **informácie o projektoch**, ktoré v minulosti MNO realizovala a či ich realizovala úspešne a „dobre“ (čo je to „dobre“ a podľa akých kritérií by to bolo možné vyhodnotiť, nie je špecifikované – pozn. ÚSV ROS) – účastníci hovoria, že tieto informácie majú za svoj rezort, ale medzi rezortmi ich vzájomne nezdieľajú,
- **referencie**, resp. hodnotenie žiadateľov predchádzajúcimi poskytovateľmi – tento aspekt bol účastníkmi hodnotený ako kľúčový pri výbere partnerov z radu MNO,
- **predchádzajúce aktivity** žiadateľa (aj mimo projektov z EŠIF) – sú vysoko hodnotené a predchádzajú ďalším fázam hodnotenia (MŠVVŠ SR),
- chýbajúca predchádzajúca skúsenosť uchádzača pritom nikdy nie je znevýhodňujúcim kritériom (MŠVVŠ SR),
- **špecifiká činnosti** konkrétnej MNO, ktorá sa uchádza o nenávratný finančný príspevok,
- **čierna listina MNO**, ktorú by administrovali napr. aj samotné MNO,
- informácie o **projektovom tíme** (projektový a finančný manažér, príp. ďalší realizačný tím), najmä v súvislosti s tým, aby tieto osoby neboli neznáme / anonymné,
- preukázanie **kvality ľudských zdrojov** zapojených do realizácie projektu,
- preukázanie **verejnoprospešnosti** cieľov projektu,
- **odborné kapacity**, resp. špecifická oblasť odbornosti MNO (na druhej strane, podľa vyjadrenia jedného z účastníkov, „*ak je organizácia najlepším expertom, to ešte neznamená, že sú najvhodnejším implementačným partnerom pre projekt*“ – pozn. ÚSV ROS),
- **originalita odbornosti a kompetencií MNO** – „*aby nešlo o servisnú organizáciu, ktorá nakontrahuje expertov a zhltnie administratívne výdavky*“,
- **informačný nástroj na báze „FOAF“** (angl. Friend of a Friend), ktorý by identifikoval personálne prepojenia a to, „*kto s kým spolupracoval na akých projektoch*“.

Účastníci rozdeľujú **informácie o žiadateľoch na základné**, resp. nutné a povinné informácie, a na **nadstavbové** požiadavky jednotlivých rezortov, resp. RO, ktoré sa môžu líšiť v závislosti od konkrétnej výzvy, resp. rezortu. Obe sú podľa nich oprávnené a vhodné, **je na rozhodnutí RO, ktoré informácie sa rozhodne v jednotlivých výzvach od žiadateľov požadovať**.

Dôležitým momentom práce s projektovým zámerom predloženým žiadateľom je **hodnotenie projektu a žiadateľa** (formálne a odborné – pozn. ÚSV ROS). Účastníci sa líšia v názoroch na to, či má hodnotiteľ dostatok informácií o žiadateľovi na to, aby vedel urobiť zodpovedné rozhodnutie o tom, či má projekt odporučiť alebo nie. Diskutabilný je podľa účastníkov **systém nastavenia hodnotiacich kritérií** – ako na hodnotenie projektov / žiadateľov, tak aj na **výber hodnotiteľov**.

Problematické je tiež **včasné identifikovanie problematického projektu**. Dobře napísaná žiadosť nie je zárukou kvalitnej realizácie projektu. „*Zo žiadosti nevidíte, či sa aktivity budú poctivo plniť – to zistíte až v priebehu.*“ „*Fakt dobrá žiadosť nevyvolá pocit neistoty, dostane*



sa do ďalšieho kola.“ Účastníci rovnako upozorňujú, že úspešný projekt „A“ nie je garanciou úspechu aj projektu „B“, realizovaného tou istou organizáciou.

Narastaním administratívnych a dokladovacích požiadaviek na žiadateľa sa však účastníci obávajú vzniku „vysokého múru, ktorý nebude jednoduché preskočiť“, a tým vzniku skupiny prijímateľov nenávratného finančného príspevku, ktorí majú predchádzajúcu skúsenosť s čerpaním, čo však vylúči väčšinu nových potenciálnych prijímateľov.

Dôležitou otázkou tiež podľa účastníkov zostáva, **do akej miery je vhodné a nutné zbierať a zverejňovať informácie o žiadateľoch**, resp. o MNO. Rovnako k tejto téme zaznel názor, podľa ktorého by štát mal zhromažďovať a vyžadovať informácie iba od MNO, ktoré sa uchádzajú o verejné zdroje alebo ich poberajú.

**Vo všeobecnosti** účastníci unisono deklarujú **záujem o jednotnú databázu MNO**, ktorá by o MNO zhromažďovala základné aj nadstavbové informácie.

Účastníci zároveň upozornili na **potrebu legislatívne ukotviť novovznikajúci informačný systém** o MNO a na otázku budúceho vlastníctva systému. Tiež považujú za otázku adekvátnosť názvu „Akreditácia MNO“, nakoľko sa javí, že systém nebude akreditačnou autoritou, ani nebude MNO priamo hodnotiť.

## 4. Globálne granty – nástroj na čerpanie štrukturálnych fondov

Globálne granty (ďalej len GG) ako relatívne nový koncept prerozdelenia verejných zdrojov do dnešného dňa vyvoláva zmiešané pocity: „*Je to možno dobrý nástroj na prerozdelenie menších grantov, ale nie je veľká ochota do toho ísť.*“

### Pozitíva GG identifikované zo strany VS:

- Je pravdepodobnosť, že by došlo k zjednodušeniu administratívnych procesov zo strany prijímateľa; časť účastníkov zastáva názor, že administratíva na strane poskytovateľa je takmer rovnaká, či dáva veľký alebo malý grant.
- Administrátor GG väčšinou lepšie pozná segment, ktorý finančne podporuje, ako RO.
- Nárast diverzity, podpora lokálnych iniciatív, šanca pre tie MNO, ktoré „*chcú dosiahnuť zmenu a potrebujú na to 10-15 tis. €*“.
- Nárast v čerpaní EŠIF, napr. v predchádzajúcom programovom období 2007-2013 zostal veľký objem nevyčerpaných finančných prostriedkov.

Celkovo sa GG nezavádzajú do praxe najmä preto, že **sú neznáme a doteraz s nimi nikto nemá skúsenosti**. VS sa ich aplikácia javí ako **komplikácia**, ktorá navyše predstavuje **finančné riziko a zodpovednosť za výkon, nad ktorým nemá RO dohľad**. „*Zodpovednosť máme ako ministerstvo my: ak niekto urobí problém, ponesieme zodpovednosť my, po audite (audit Európskej komisie – pozn. ÚSV ROS) by sme museli vrátiť peniaze.*“, „*Sme fanúšikovia, no je tu množstvo otvorených otázok.*“, „*Za korekcie na konci programového obdobia nesie tak či tak zodpovednosť daný RO.*“, „*Robiť komplikáciu kvôli 2-3 mil. € pre lokálnu agentúru nemá význam – je s tým priveľa roboty*“. MNO podľa účastníkov predstavujú rizikového partnera jednak z pohľadu finančnej nestálosti organizácie, a jednak z pohľadu nízkej absorpčnej schopnosti.

Účastníci, ktorí sa vo svojej praxi v minulosti stretli s návrhom, aby boli GG ako nástroj využívané v novom programovom období 2014-2020, uvádzajú, že do dnešného dňa (kľúčové obdobie bolo v čase prípravy, resp. finalizácie operačných programov) **nebol pre GG jasne definovaný metodický a funkčný rámec**, takže s nástrojom nepočítajú. Rovnako uvádzajú, že otázku **nositeľa GG vo funkcii sprostredkovateľského orgánu** (ďalej len „SORO“) stále nemajú ujasnenú. Otvorenou otázkou zostáva, ako ich nastaviť tak, aby fungovali optimálne pre všetky zainteresované subjekty.

V prípade niektorých operačných programov podľa účastníkov povaha týchto operačných programov nedovoľuje uplatniť koncept GG (MŠVVŠ SR).

## 5. Odporúčania, alebo čo s tým?

- Účastníci unisono formulujú **potrebu verejne prístupnej databázy MNO**, ktorá by bola pravidelne aktualizovaná a obsahovala by validné informácie. Takúto databázu by RO / SORO podľa slov účastníkov jednoznačne využívali pri posudzovaní a hodnotení žiadateľov.
- Pridanou hodnotou by pritom bolo **prepojenie databáz** žiadateľov a prijímateľov medzi jednotlivými programami a rezortmi, príp. prelinkovanie na poisťovne, aby boli dáta vždy aktualizované. Už teraz totiž pracovníci VS používajú viaceré databázy a potreba sledovania údajov v ďalšom doplňujúcom systéme by bola veľkou záťažou; ako informovalo CKO, v rámci systému ITMS už teraz funguje prepojenie s obchodným registrom, pripravujú prepojenie databáz so Sociálnou poisťovňou, plánujú prepojenie s registrom fyzických osôb, systémom finančnej správy atď.; javí sa ako žiaduce v tomto sieťovaní a prepájaní pokračovať, v prípade MNO je však dôležité zohľadniť špecifiká sektora, nakoľko napr. obchodný register nezahŕňa evidenciu MNO a MNO majú niekoľko svojich vlastných registrov.
- **Elektronizáciu dát a integráciu / prepojenie jednotlivých systémov / databáz VS** (aj medzirezortne) vítajú všetci účastníci; súčasťou systému by malo byť **vyhľadávanie v zozname MNO**; dizajn systému by mal byť vytvorený tak, aby sa mohol ďalej rozrastať – klasifikácia a filtrovanie sa javí pre tento projekt až príliš ambiciózne (MPRV SR).
- Zjednotenie / **integrácia s ďalšími systémami, ktoré RO využívajú** (napr. ITMS) - bolo by vhodné používať 1, maximálne 2 systémy, s ktorými budú pracovať všetci („*aby ich nebolo 10*“).
- Viacerí účastníci tiež formulovali potrebu aktuálnych a presných informácií o MNO **počas celej realizácie a monitoringu projektu, nielen pri jeho predkladaní** (MPRV SR).
- Užitočný by podľa účastníkov bol verifikačný, príp. vyhodnocovací mechanizmus na **monitoring predchádzajúcich aktivít žiadateľa**, pričom kritériá by bolo potrebné štrukturovať podľa typov zdrojov, o ktoré sa budú žiadatelia uchádzať (IA ZaSI).
- Hľadanie **nástroja, ktorý by MNO pomohol finančne preklenúť úvodnú fázu prípravy a realizácie projektu**, kým im bude na účet poukázaná prvá platba (MNO väčšinou nedisponujú takým objemom finančných prostriedkov, ktorý by mohli investovať do úvodnej fázy realizácie projektu ani nedisponujú takou bonitou / kredibilitou, na základe ktorej by dostali pôžičku v banke).
- Pre zjednodušenie finančnej stránky prípravy a realizácie projektu účastníci navrhujú uplatniť **jednotné európske financovanie**, ktoré by mohlo znížiť administratívnu náročnosť, ale u nás sa zatiaľ veľmi nepraktizuje.
- Širšia podpora MNO cez **partnerstvá s akademickým a/alebo podnikateľským prostredím**, ktoré by dokázali inštitucionálne alebo finančne absorbovať prípadné komplikácie, resp. by sa cez ne dokázali MNO lepšie presadiť.
- **Legislatívne ukotvenie systému** (unisono); interné dokumenty RO však nie sú všetky naviazané na konkrétny zákon, ale RO majú vlastnú autonómiu, čiže ak by chceli systém využívať, mohli by si tieto aktualizovať v súlade s jeho integráciou (IA ZaSI).

- Zrationalizovať, zefektívniť a stransparentniť **procesy VO**, aby bolo možné obstarávať rýchlejšie a efektívnejšie.
- Zjednodušenie systému riadenia EŠIF – **neustále zmeny v príručkách** a dokumentácii sú veľmi ťažko uchopiteľné a ťažko sa v nich orientuje, najmä žiadateľovi / prijímateľovi zvonku; možnosti zjednodušenia: napr. paušálne platby, lump sums a i.
- **Zjednotenie pravidiel jednotlivých RO, vzájomná komunikácia medzi rezortmi** – sprehľadnenie, zefektívnenie, zjednodušenie rezortných **metodik**, aby boli tieto štandardizované a kompatibilné – „*keď to stačí jednému rezortu, musí to stačiť aj druhému*“.
- Lepšia **komunikácia medzi žiadateľom / prijímateľom a RO / SORO**, a to v ktorejkoľvek fáze „životného cyklu“ projektu („záleží na vôli prijať pravidlá“). Účastníci deklarujú, že pre nedostatočnú dôveru sa prídu žiadatelia / prijímatelia poradiť až príliš neskoro, keď problémy eskalujú do neúnosnej miery.
- Zlepšenie komunikácie v rámci **platforiem / strešných organizácií MNO**, ktoré by tvorili komunikačného partnera pre jednotlivé rezorty, čo by prispelo aj k zefektívneniu komunikácie, aj k sprehľadneniu sektora a tém, ktorým sa venuje.
- **Pripomienkovanie znenia jednotlivých výziev**, resp. stanovenie témy a vypísanie výzvy RO až po konzultácii so skupinami prijímateľov (nie „od stola“), ktorí by určili, kde aktuálne daná komunita / téma potrebuje finančnú podporu – tzv. „**bottom-up**“ prístup, príp. zainteresovanie ÚSV ROS do prípravy jednotlivých výziev,
- Pri hodnotení projektu (vo všetkých fázach, no najmä pri schvaľovaní projektu) klásť väčší **dôraz na hodnotenie kvality a výsledkov**, nielen na formálnu stránku - **kvalitatívne hodnotenie / evaluácia dopadov realizácie projektu ako veľká výzva pre budúce PO 2014-2020**.
- Minimalizácia priestoru pre zneužívanie vynaložených finančných prostriedkov formou sledovania odbornosti prijímateľov, napr. cez **uvádzanie a overovanie referencií** osôb/organizácií či auditu.



## **Národný projekt:**

### **Zvyšovanie transparentnosti neziskového sektora a kvality služieb poskytovaných neziskovými organizáciami cez mechanizmus akreditácie mimovládnych neziskových organizácií**

Realizátor projektu: MV SR, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti  
ITMS: 27130330032, 27140130201

Hlavná aktivita 1:

Analýza stavu, potrieb a zahraničných skúseností s akreditáciou MNO

Podaktivita 1.3:

Analýza potrieb špecifických cieľových skupín

## **Názov správy:**

**Analýza potrieb prijímateľov zdrojov - mimovládnych neziskových organizácií (správa zo série piatich fókusových skupín)**

**Gestor:** PDCS, o. z.

**Autor:** Mgr. Bohdan Smieška

Bratislava 2014

## Obsah

1. Kontext .....	3
2. Metóda fókusových skupín .....	4
3. Výber účastníkov pre fókusové skupiny .....	5
4. Scenár fókusových skupín .....	6
5. Pribeh fókusových skupín a komparácia podľa miest konania .....	7
Otázka č 1: Čo považujete z vlastných skúseností pri aktuálnom modeli uchádzania sa o verejné zdroje, resp. ich čerpania za prínosné? (Čo funguje dobre?) .....	7
Otázka č. 2: Čo považujete za neprínosné a ako by ste zadefinovali konkrétne prekážky (z hľadiska formy aj obsahu) pri uchádzaní sa, resp. čerpaní verejných zdrojov? .....	8
Otázka č. 3: Aké momentálne návrhy riešení na zlepšenie súčasného stavu by ste formulovali? .....	9
Otázka č. 4 (po prezentácii CpF): Dokážete si predstaviť existenciu na webe fungujúceho modelu umožňujúceho akreditáciu MNO? Ak áno, aké aspekty sa vám po jeho prvom predstavení zdajú podstatné pre jeho užitočné fungovanie? Načo netreba zabudnúť? Čo vám eventuálne prekáža? .....	10
Otázka č. 5: Keďže potreba zavedenia modelu akreditácie prichádza rovnako z prostredia MNO ako i VS, skúste si predstaviť, že ste na druhej strane. Ste tými, ktorí majú verejné zdroje zodpovedne a transparentne spravovať a poskytovať. Čo všetko by ste potrebovali vedieť o potenciálnych prijímateľoch, aby ste dokázali odlíšiť dôveryhodné organizácie od ostatných a aké procedúry sú nevyhnutné pre efektívny spôsob tohto rozlíšenia? .....	12

## 1. Kontext

Séria piatich fókusových skupín s prijímateľmi verejných zdrojov – mimovládny neziskovými organizáciami (ďalej len „MNO“) - je súčasťou prvej fázy analýzy potrieb cieľových skupín národného projektu "Zvyšovanie transparentnosti neziskového sektora a kvality služieb poskytovaných neziskovými organizáciami cez mechanizmus akreditácie MNO", ktorý sa prostredníctvom Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti realizuje na pôde Ministerstva vnútra SR, pričom jeho cieľom je vytvoriť objektívny a transparentný systém akreditácie MNO a zabezpečiť tak vyššiu mieru transparentnosti, profesionality, kvality ľudských zdrojov a kvality služieb MNO, ako aj zlepšenie predpokladov pre efektívny manažment verejných financií na strane poskytovateľov i prijímateľov.

Jedným z dôvodov pre vznik projektu je rastúca potreba verejnej správy posúdiť MNO tak, aby boli „čitateľnejšie“ pre poskytovateľov verejných prostriedkov, a zároveň aby sa minimalizoval subjektivismus pri posudzovaní ich schopností v procesoch pridelenia verejných prostriedkov. Berúc do úvahy, že neziskový sektor predstavuje cca 40.000 subjektov, je súčasná situácia nedostatočná a vyžaduje si vytvorenie nového nástroja.

Hoci sa projekt realizuje na objednávku verejnej správy, existuje predpoklad, že jeho výstup bude rovnako prínosný pre prostredie mimovládneho sektora. Z vlastných aj sprostredkovaných skúseností vieme, že pre MNO je dôležitou potrebou znížiť administratívnu náročnosť v rámci jednotlivých výziev a dotačných konaní a odbúrať duplicitu a opakované preukazovanie skutočností, ktoré už verejná správa má v systéme zavedené.

Zámerom projektu je preto vytvoriť metodiku využívajúcu elektronické dáta o MNO umožňujúcu verejnej správe (ďalej len VS) a iným akreditačným autoritám stanovovať stupne oprávnenosti žiadateľov o verejné zdroje a umožňujúcu prehľadnú klasifikáciu žiadateľov z hľadiska niektorých aspektov ich transparentnosti a výkonnosti. VS a MNO budú môcť využívať systém vo svojej praxi na účely akreditácie ako aj na informačné, rešeršné či sumarizačné účely.

Využívanie metodiky a informačného systému VS by mohlo znamenať pre MNO zníženie administratívnej záťaže v procese uchádzania sa o verejné prostriedky. Dôjde k zníženiu rizika neefektívneho používania verejných zdrojov alokovaním pre subjekty, ktorým budú chýbať základné predpoklady pre štandardný výkon a administratívne zvládnutie prijatia financií.



## 2. Metóda fókusových skupín

Pre analýzu potrieb jednej z dvoch hlavných cieľových skupín projektu, v našom prípade MNO, bola zvolená metóda fókusových skupín (focus groups), ktorá je štandardnou kvalitatívnou metódou sociologického výskumu. Pracuje sa na nej pomocou kladenia otázok ich účastníkom i prostredníctvom navodzovania modelových situácií s kolektívom ľudí, pričom rozhovory / výpovede sú precízne zaznamenávané. Ide teda o hĺbkový rozhovor so skupinou ľudí, pri ktorom sú zaznamenávané jednak jednotlivé názory účastníkov diskusie, jednak nápady a názory celého kolektívu vyplývajúce z diskusie, ak k takým situáciám dôjde.

Metóda fókusových skupín sa používa v situácii, keď zámerom výskumu je získať informácie od rôznorodých respondentov, pričom v tomto prípade ich tvorili predstavitelia MNO zo všetkých regiónov Slovenska, ktorí majú skúsenosť s uchádzaním sa, resp. čerpaním verejných prostriedkov. Cieľom výskumu bolo získať čo najširšiu percepciu súvisiacu so súčasnou praxou pri uchádzaní sa, resp. čerpaní verejných zdrojov, identifikovať prekážky, ktoré limitujú prístup k verejným zdrojom v prostredí MNO a navrhovať spôsoby ich eliminácie. V druhej časti každej fókusovej skupine boli účastníci oboznámení s možnými modelmi akreditácie (hlavným výstupom projektu) a mali príležitosť jednak vyjasniť si účel a funkciu navrhovanej predstavy, rovnako tak komentovať – korigovať resp. s odôvodnením prijať, či odmietnuť navrhované modely.

Keďže realizátori predpokladali, že daná téma je pomerne široká a účastníci môžu disponovať rozličnou mierou vhladu, pretože existuje veľké množstvo premenných, rozhodli sa pre metódu fókusových skupín jednak z dôvodu komparácie názorov z rôznych regiónov a jednak predpokladali, že samotná dynamika skupiny počas ktorejkoľvek fókusovej skupiny môže pomôcť formulovať jej účastníkom ich názory.

### 3. Výber účastníkov pre fókusové skupiny

Pre náš zámer zapojiť čo najväčší počet reprezentantov MNO zo všetkých častí Slovenska sme sa rozhodli zorganizovať sériu piatich stretnutí. Miestami realizácie sa stali v priebehu mesiaca máj 2014 postupne mestá Banská Bystrica, Košice, Žilina a 2 x Bratislava. Keďže z dôvodu neoprávnenosti nákladu na úhradu odmeny pre účastníkov fókusových skupín sme nedokázali zabezpečiť zamýšľanú vytipovanú vzorku aktérov podľa jednotlivých sektorov i úrovne motivácie, rozhodli sme sa na jednotlivé fókusové skupiny pozývať široké spektrum MNO vo všetkých regiónoch, i s rizikom, že sa prihlási viac účastníkov ako je pre metódu fókusovej skupiny žiaduce a že nebudeme mať dostatočný vplyv na pestrosť jednotlivých skupín.

Na pozývanie sme využili svoju databázu kontaktov na MNO vo všetkých regiónoch a kontaktmi zo svojich databáz prispeli aj partneri projektu – Centrum pre filantropiu (ďalej len „CpF“) a Nadácia Socia. Napokon sa nám podarilo dosiahnuť nasledovnú účasť:

- Banská Bystrica – 8 účastníkov
- Košice – 16 účastníkov
- Žilina – 7 účastníčok
- Bratislava 1. stretnutie – 11 účastníkov
- Bratislava 2. stretnutie – 9 účastníkov

Z hľadiska sektorovej príslušnosti v rámci MNO bolo z celkového počtu 52:

- najviac 25 účastníkov zastupujúcich poskytovateľov sociálnych služieb
- 6 účastníkov prišlo z prostredia slovenských grantových nadácií
- 3 účastníci prišli zo združení zriadených cirkvou
- 3 z oblasti umenia a kultúry
- 2 z oblasti mládežníckych organizácií
- zvyšok z rôznych ďalších

Z celkového počtu 52 účastníkov fókusových skupín boli 5 účastníci z tzv. strešných asociácií – všetci navštívili FG v Bratislave.

## 4. Scenár fókusových skupín

Zodpovednosť za prípravu i realizáciu fókusových skupín malo PDCS, ale keďže výstup zo série stretnutí je smerovaný k partnerovi projektu CpF, bol návrh scenára konzultovaný a pripomienkovaný práve s touto organizáciou. Pôvodne bol pripravený scenár s väčším počtom otázok, ale už počas prvej fókusovej skupiny v Banskej Bystrici sa ukázalo, že scenár je potrebné modifikovať a redukovať na nasledujúcu úroveň nižšie uvedených otázok:

### **Fokusové skupiny so zástupcami MNO (prijímateľmi verejných zdrojov)**

1. *Úvod: privítanie, predstavenie, zadefinovanie základného rámca a pravidiel metódy fókusovej skupiny, plus informovanie o anonymizácii výpovedí, forme výstupu a jeho použití – facilitátor (10 min.)*
  - *Predstavenie projektu AMNO - facilitátor (5 min.)*
2. *Otázky pre účastníkov kladené facilitátorom pri vedení úvodného bloku diskusie (cca 50 min):*
  - *Čo považujete z vlastných skúseností pri aktuálnom modeli uchádzania sa o verejné zdroje, resp. ich čerpania za prínosné? (Čo funguje?)*
  - *Čo považujete za neprínosné a ako by ste zadefinovali konkrétne prekážky (z hľadiska formy aj obsahu) pri uchádzaní sa, resp. čerpaní verejných zdrojov?*
  - *Aké momentálne návrhy riešení na zlepšenie súčasného stavu by ste formulovali?*
3. *CpF – predstavenie pripravovaného modelu akreditácie: východiská, proces, možný formát modelu (cca 10 – 15 min.)*
4. *Otázky kladené facilitátorom po prezentácii CpF (cca 40 min.):*
  - *Dokážete si predstaviť existenciu na webe fungujúceho modelu umožňujúceho akreditáciu MNO? Ak áno, aké aspekty sa vám po jeho prvom predstavení zdajú podstatné pre jeho užitočné fungovanie? Načo netreba zabudnúť? Čo vám eventuálne prekáža?*
  - *Keďže potreba zavedenia modelu akreditácie prichádza rovnako z prostredia MNO ako i VS, skúste si predstaviť, že ste na druhej strane. Ste tými, ktorí ich majú zodpovedne a transparentne poskytovať. Čo všetko by ste potrebovali vedieť o potenciálnych prijímateľoch, aby ste dokázali odlišiť dôveryhodné organizácie od ostatných a aké procedúry sú nevyhnutné pre efektívny spôsob tohto rozlíšenia?*
5. *Záver - zhrnutie fókusových skupín – facilitátor požiadava účastníkov o formulovanie vecí, ktoré sa v rámci prebehnuvšej diskusie zdajú najkľúčovejšie. Upozorní, že cieľom nie je získanie konsenzu skupiny, ale farebného obrázku rozmanitých skúseností a odporúčaní. (10 min.)*

## 5. Priebeh fókusových skupín a komparácia podľa miest konania

### Otázka č 1: Čo považujete z vlastných skúseností pri aktuálnom modeli uchádzania sa o verejné zdroje, resp. ich čerpania za prínosné? (Čo funguje dobre?)

Charakteristickým zistením zo všetkých fókusových skupinách je skutočnosť, že pri takto formulovanej otázke nastalo chvíľu ticho. Napokon sa diskusia rozprúdila a účastníci formulovali rôzne postrehy, ktoré vyzdvihovali jednotlivé pozitívne skúsenosti reprezentujúce súčasnú prax. Je potrebné rozlišovať medzi príkladmi, ktoré boli systémového charakteru a príkladmi, ktoré reprezentovali pozitívnu skúsenosť skôr sa zo systému vymykajúcu (napr. ľudský faktor, dôvera medzi konkrétnymi aktérmi z rôznych sektorov na miestnej, regionálnej úrovni).

Vo všetkých piatich fókusových skupinách viacerí účastníci opakovane artikulovali veľmi **dobrá skúsenosť so sprostredkovateľskou rolou slovenských grantových nadácií pri prerozdeľovaní prostriedkov z verejných zdrojov** (napr. EEA, švajčiarsky finančný mechanizmus). Za všetky uvádzame dva príklady: „Sprostredkovanie financií prostredníctvom nadácií je jednoduchšie ako cez ministerstvá – cez štát vás odkázu na príručku, cez nadáciu vám poradia – nikdy vám cez štát nepovedia, čo presne nebolo v poriadku, keď vám neprejde projekt“, alebo: „Hlavný rozdiel je, že cez nadácie je to zrozumiteľné a cez štát nie. Nadácie majú skúsenosť s projektmi, v štátnych inštitúciách je veľká časť ľudí ochotná, ale chýba im praktická projektová skúsenosť, nerozumejú otázkam – výhodou je praktická skúsenosť donorov, sprostredkovateľská rola nadácie je v tomto smere veľmi užitočná.“

Za systémové príklady zažitej dobrej praxe možno považovať i opakovane artikulovanú **dobrá skúsenosť s uchádzaním sa, resp. čerpaním zdrojov priamo z európskej úrovne**. Táto skúsenosť bola viacerými účastníkmi rámcovaná ako „prejav vyššej úrovne dôvery a partnerstva“ ako je tomu v podmienkach sprostredkovateľskej role slovenských štátnych orgánov pri prerozdeľovaní fondov Európskej únie (ďalej len „EÚ“).

Rovnako je možné zo všetkých fókusových skupín zovšeobecniť oceňujúcu artikuláciu **fungujúceho mechanizmu asignácie 2% z daní, či systém zálohových platieb pri čerpaní z dotácií, resp. fondov EÚ**.

Ako uvádzame vyššie, približne polovicu všetkých účastníkov fókusových skupín tvorili poskytovatelia sociálnych služieb. Väčšina z nich sa zhodla na artikulovanom pozitíve, ktorým je **fungujúci systém sektorovej akreditácie** (hoci podmienky jej splnenia boli definované ako náročné), ktorý potom oprávňuje čerpať verejné prostriedky. Jeden z bratislavských účastníkov z mládežníckej organizácie rovnako uviedol ako príklad dobrej praxe systém sektorovej akreditácie, ktorý následne umožňuje organizáciám čerpať prostriedky z dotačných schém Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR počas trojročného obdobia. Z hľadiska komparácie medzi jednotlivými fókusovými skupinami v rôznych mestách sme nespozorovali výraznejšie rozdiely v definovaní príkladov dobrej praxe.

## Otázka č. 2: Čo považujete za neprínosné a ako by ste zadefinovali konkrétne prekážky (z hľadiska formy aj obsahu) pri uchádzaní sa, resp. čerpaní verejných zdrojov?

To, čo sa dá pri druhej otázke zovšeobecniť naprieč všetkým piatimi fókusovými skupinami, je predovšetkým:

- opakovane vyjadrený problém **absencie dôvery zo strany VS voči MNO (ale i naopak)**
- **prílišný formalizmus pri posudzovaní vstupov i výstupov projektov / žiadostí,**
- **veľká administratívna záťaž ležiaca na pleciach prijímateľov verejných zdrojov,**
- **nízka kompetencia mnohých úradníkov** vyplývajúca z veľkej fluktuácie
- či **nevyvážené zmluvné vzťahy** - „poskytovateľ nie je sankcionovaný, keď neplní podmienky, ako napr. meškanie platieb“, menenie pravidiel počas procesu a pod.

Artikulovaná bola viacerými spôsobmi i pochybnosť o **schopnosti VS posúdiť organizáciu na základe kvality**, kedy podľa viacerých účastníkov vyhodnotí lepšiu organizáciu ako tú horšiu a potom, keď nastane problém v dôsledku prisúdenia zdrojov organizácii s nedostatkom kapacít, sa generalizuje neziskový sektor ako nedôveryhodný a neprofesionálny.

Samostatnú kategóriu tvoria **výhrady voči administratívnej náročnosti už v procese uchádzania sa o verejné zdroje**: „Napríklad projektovú registráciu na Ministerstve vnútra SR - čakali sme vyše mesiaca – je to zaťažujúce, nie je to fungujúce ani systematické“, či „Verejná správa by mala mať fungujúce registre. Problém je v tom, že projekt ešte nie je schválený, ale už nám vznikajú náklady. Lepšie by bolo, keby tie doklady požadovali až po schválení“, alebo „Čo sa týka potvrdení od úradov – keď štát tieto informácie má – či som dlžníkom zdravotnej poisťovne, či nekrátime dane, veci z on-line systému finančného riaditeľstva, výpis z registra trestov – prečo ich musíme stále dokladať?“

Ďalšou prekážkou, tentoraz už pri čerpaní verejných prostriedkov, ktorú je možné zovšeobecniť, pretože k nej referovali účastníci vo všetkých skupinách, je problém **nedostatočnosti kapacít organizácií pri manažovaní verejného obstarávania**.

Z hľadiska komparácie medzi jednotlivými fókusovými skupinami bol iba v Bratislave širšie formulovaný problém **nedostatku kapacít orgánu verejnej správy vo vzťahu ku efektívnej kontrole a monitoringu kvality**: „Druhá previazaná vec je kontrola – veľmi často z hľadiska objemu majú ministerstvá nastavené kritériá, ale nerobia kontrolu a monitoring – napr. v sociálno-právnej ochrane dlhodobu organizácie upozorňujú, že niektorí poskytovatelia nespĺňajú kritériá, ale ministerstvo nemá monitorovací systém a kontrolu na mieste nemá kto vykonať.“ Výhrada vychádza zo skúsenosti, že kontrolné orgány často striktne bazírujú na dodržaní všetkých formálnych aspektov bežnej prevádzky projektov, ale nie sú schopné zaregistrovať a sankcionovať fundamentálne nedostatky v kvalite realizácie projektu, či odbornej činnosti.

### Otázka č. 3: Aké momentálne návrhy riešení na zlepšenie súčasného stavu by ste formulovali?

Účastníci fókusových skupín navrhovali rôzne spôsoby riešení prekážok a problémov, formulovaných na základe predošlej otázky. Nebolo možné badať zásadné rozdiely z hľadiska porovnania jednotlivých fókusových skupín, pri väčšine návrhov nebolo možné postrehnúť žiadne prejavy verbálneho, či neverbálneho nesúhlasu ostatných prítomných.

Vo vzťahu k vysokej administratívnej záťaži v procese uchádzania sa o verejné zdroje jeden účastník z Bratislavy za súhlasu skupiny navrhoval toto: „Riešením môže byť maximálna **elektronizácia a prepojenie registrov** – ale nie taká, že je to zložitejšie elektronicky, ako poslať papierom. Ak to bude rozumné, môže to zabrániť duplicitu“. Ďalší ho s určitou mierou skepticizmu doplnil takto: „Riešením byrokracie a neustáleho dodávania potvrdení by mohol byť aspoň **jeden zakladač pre organizáciu na jednom úrade**. Napríklad na jednom úrade práce idem do troch dverí a do každej musím doniesť originál toho istého potvrdenia.“

Medzi inými návrhmi sa objavil taký, ktorý by umožnil **rozlišovať administratívnu náročnosť pri menších a väčších objemoch dotácií / grantov**.

Iný účastník nadviazal na príklady dobrej praxe a navrhoval, aby **maximum dotačných programov** či z EÚ, alebo rozpočtov, bolo **riadených slovenskými sprostredkovateľskými nadáciami na základe ich špecializácie**.

Viacerí účastníci a účastníčky sa prihovárali za **udeľovanie viacročných grantov**, pričom podľa artikulovaných skúseností sa už takáto prax udomácňuje napr. v košickej VÚC pri podpore sociálnych služieb.

Účastník z Banskej Bystrice ďalej navrhoval **zaviesť dvojkolové výzvy** pri uchádzaní sa o verejné zdroje, pričom uchádzač by až po postupe do užšieho výberu bol vyzvaný predložiť všetky potvrdenia.

Niektoré z účastníčok navrhovali pozrieť sa na to, ako funguje systém akreditácie v oblasti poskytovania sociálnych služieb, pretože by mohol byť inšpiratívnym riešením aj pre iné oblasti.

Ďalšia kategória návrhov súvisela s **potrebou prehlbovania dôvery medzi MNO a verejnou správou**: „Ako riešenie vidím zameranie sa na kvalitu služieb, ktoré poskytujeme – takto môžeme zmeniť pohľad druhej strany – keď uvidia kvalitnú organizáciu, možno sa tiež budú korektne správať.“

„Riešením môže byť aj **vzdelávanie ľudí na druhej strane – úradníkov** - mali by sa aj prísť pozrieť, zažiť našu prácu.“

## **Prezentácia východísk, zhrnutie analýzy zahraničných mechanizmov akreditácie a prezentácia návrhu modelu možnej akreditácie v SR – CpF.**

**Otázka č. 4 (po prezentácii CpF): Dokážete si predstaviť existenciu na webe fungujúceho modelu umožňujúceho akreditáciu MNO? Ak áno, aké aspekty sa vám po jeho prvom predstavení zdajú podstatné pre jeho užitočné fungovanie? Načo netreba zabudnúť? Čo vám eventuálne prekáža?**

Odpovede na takto formulovanú otázku, ktorá zaznela ihneď po prezentácii návrhu modelu akreditácie zástupcami CpF, sa vyznačovali jednak oveľa väčšou mierou heterogenity ako pri predošlých otázkach a tiež si bolo možné všimnúť rozdiely medzi odpoveďami aktérov v regiónoch a v Bratislave.

Ako sme už uviedli, približne polovicu všetkých účastníkov fókusových skupín tvorili zástupcovia MNO – poskytovateľov sociálnych služieb. Ich obavy po prezentácii pramenili z **rizika duplicitného zaradovania sa do systému**, keďže už dnes sú nútení akreditovať sa v rámci uchádzania sa o dotácie na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Charakteristické otázky a komentáre k prezentácii boli nasledovné:

„My by sme privítali, že keď už sme zaregistrovaní v rámci sociálnych služieb, aby sme nemuseli tým prejsť znovu.“ „Nebude to práca navyše? Lebo už teraz to robíme. Bojím sa, že to nebude také jednoduché, že vždy budeme musieť niečo niekde dokladať.“

Ďalšia skupina komentárov / obáv prichádzala od predstaviteľov menších organizácií, ktoré **cítia silnú misiu, ale nechcú byť súčasťou náročných registračných procedúr**:

„Keď vznikne takýto systém, nestane sa to, že budú uprednostňované len akreditované organizácie? Čo potom tie ostatné, začínajúce alebo vznikajúce?“ „Nechcem, aby to bol výberový klub, kde sa malé organizácie nedostanú.“ „Členmi by mohli byť tie organizácie, ktoré plánujú žiadať o veľké európske granty, **nemalo by to byť povinné**.“

Inú skupinu vyjadrení tvoria tie, ktoré prezentovaný model vítajú **bez zásadných výhrad**:

„Takto by sa objektivizovalo, ktoré organizácie fungujú a sú kvalitné a ktoré nefungujú.“ „Mne sa to páči, vždy som o takomto systéme navigácie snívala – odbremenilo by nás to.“ „Vítam to, podporí to transparentnosť – mali by mať zverejnenú webovú stránku, orgány organizácie – štatutára, misiu na webe a výročnú správu“.

A napokon poslednú dôležitú sadu komentárov vyprodukovali viacerí bratislavskí účastníci, ktorí očakávali **ambicióznejší prístup**, ktorý by sa **viac zameral na porovnávanie kvality jednotlivých organizácií**, pričom navrhovaný model sa im na tento účel nepozdával ako postačujúci a to napriek tomu, že ideu urobiť v systéme poriadok oceňujú. Vyberáme kľúčové citácie z odpovedí:

„Ten nástroj, ktorý ste predstavili, nie je akreditácia. Ak má ten systém oddeliť „zrno od pliev“, tak to tento systém neurobí. Jediné, čo urobí, je administratívne uľahčenie, ale neumožní to VS nahliadnúť do toho, či je nejaká organizácia transparentná, alebo nie – z týchto dát neurobíte ranking, ktorý by hovoril o reálnom poradí organizácií – a to, že budú zverejnené informácie nehovorí nič o kvalite tých informácií – ak teda nie je ambícia ísť po certifikáciu v 4. úrovni (pozn.: vychádza z prezentácie CpF). Príde mi to také klamlivé, že



hovoríme, že ideme oddeľovať kvalitu od nekvality – lebo ideme vytvoriť prehľadný register, ušetriť financie, ktoré dávame na notárov, zjednodušiť administratívu. Ale ako špecificky sa to bude týkať prijímateľov verejných zdrojov? Lebo aj ostatné subjekty, ktoré sa rozhodnú pre právnu formu, majú tieto údaje. Čo sa týka akreditácie, až tá tretia a štvrtá úroveň môžu byť nazvané akreditáciou.“

„Súhlasím – ak by to bola len tá prvá a druhá úroveň, to je len to zjednodušenie – na tretej úrovni som bol prekvapený tým, aký je dôraz na to, aby to bolo strojovo a algoritmicky spracované – lebo neviem, čo mi dá tá informácia, že nejaká organizácia má o 10 bodov viac. Čo by som ja očakával už od tej tretej úrovne je, že to donúti organizácie zverejňovať informácie – donúti ich byť transparentnými – a potom je kopa ďalších organizácií, ktoré nedodávajú informácie k transparentnosti – a to by sa mohlo tou trojkou oddeliť. Ale to je moje hlavné očakávanie od tretej úrovne – to, že si **úradník spraví filtre a vyjde mu poradie - je málo cenná informácia** pre mňa. Čo ma ešte prekvapuje – neviem, **do akej miery sa tento systém uzatvára pred verejnosťou a MNO a otvára sa len VS** – mal by byť otvorený všetkým.“

„Nemalo by byť ambíciou tohto projektu aj ísť trošičku ďalej a prekonať existujúce nekvalitné databázy?“

„Moja motivácia prísť bola hlavne zistiť, ako by to mohlo fungovať a ako by sme to mohli využívať v donorskej úrovni. Prijal by som tretiu úroveň – **self reporting** – kde by mohli byť nielen formality, ale aj tvrdé veci. Môže byť otázka – uveďte link na webstránku, na výročnú správu – to je veľmi jednoduché – keď budú organizácie získavať verejné zdroje, budú mať motiváciu dávať tam tie dáta – tie **dáta tam budú – to porovnanie kvality je už na tých, ktorí to budú čítať.**“

„Podľa mňa je to skvelá myšlienka, zdá sa mi to možno málo ambiciózne na to, aká je to dobrá myšlienka – možno využiť to a byť ambicióznejší – a urobiť malú reformu – že by už návrh obsahoval zmeny – mohol by to byť ten priestor, kde by sa zhromažďovali reporty z projektov z verejných zdrojov – môže si to niekto prečítať, porovnať si to - pomohlo by to stransparentneniu celého prostredia.“

Ako vidieť z citovaných odpovedí na formulovanú otázku, úroveň vnímania návrhu modelu nástroja sa ocitá v pestrej škále od obáv, bezvýhradného prijatia a prijatia s výhradami až po vyslovené sklamanie z malej ambicióznosti uvažovaného modelu.

**Otázka č. 5: Keďže potreba zavedenia modelu akreditácie prichádza rovnako z prostredia MNO ako i VS, skúste si predstaviť, že ste na druhej strane. Ste tými, ktorí majú verejné zdroje zodpovedne a transparentne spravovať a poskytovať. Čo všetko by ste potrebovali vedieť o potenciálnych prijímateľoch, aby ste dokázali odlíšiť dôveryhodné organizácie od ostatných a aké procedúry sú nevyhnutné pre efektívny spôsob tohto rozlíšenia?**

Otázka vo forme „predstavte si...“ sa nám v kontexte témy zdala dôležitá a preto sme si ju nechali na koniec stretnutí. Fókusové skupiny sme začínali otázkou mapujúcou príklady systémovej dobrej praxe a ukončili vcítením sa do zodpovednosti za správu a objektívne prerozdelenie verejných zdrojov. Uvedomujeme si, že koncepcia, resp. implementovanie tzv. akreditačného nástroja do praxe by malo okrem iného umožniť posilňovanie dôvery a prehľbovanie princípov partnerstva medzi aktérmi VS a neziskového sektora a viacerí účastníci fókusových skupín takúto potrebu v odpovediach na viaceré predošlé otázky i vyjadrili.

Z odpovedí, ktoré sme získali na miestach konania fókusových skupín, vyberáme nasledovné, pretože sa v rôznych modifikáciách opakovali (treba zdôrazniť, že k tejto otázke sa na mieste vyjadrilo len približne 30 % účastníkov):

„**Miera toho, čo musíme dokladovať, môže vychádzať z donorského prostredia** – niekde existuje grantová schéma, ako sa môžu pridelať granty – napr. do 25 tisíc eur nepotrebujem zadávať finančné údaje.“

„Pozrime si formuláre, čo požaduje donorské prostredie a z toho urobme nejaký kompilát.“

„Musíme vedieť, kde vzniká kredit organizácie: koľko rokov, vecí, čoho musí urobiť. Napríklad aj mladá organizácia môže mať vysoký kredit - môže fungovať 2 roky, ale môže byť zložená zo skúsených expertov.“

„**Plne stačí existujúca právna úprava zákona o účtovníctve**, ktorá ukladá: povinnosť neziskovým organizáciám elektronicky zverejniť účtovnú závierku do 14. apríla nasledujúceho roka a povinnosť neziskovým organizáciám elektronicky zverejniť výročnú správu do 15. júla. Navrhujem túto povinnosť rozšíriť na všetky organizácie, ktoré sa uchádzajú o verejné zdroje“.

„Keby som bol úradník, z histórie organizácie, bilancie situácií, ktoré riešili a z informácií o zdrojoch, z ktorých čerpali prostriedky, by som vedel dosť“.

Keďže na zodpovedanie tejto otázky nezostávalo na konci jednotlivých skupín veľa času, vyzvali sme všetkých účastníkov, aby v prípade potreby doformulovali svoje predstavy a zaslali nám ich dodatočne e-mailom. Urobili tak piati – jedna účastníčka z Košíc, jedna účastníčka z Nitry a traja účastníci z Bratislavy. Ich obsažné návrhy potvrdzujú ambicióznou predstavu smerujúcu ku kvalitatívnemu rozlíšeniu zúčtovateľnosti MNO niekde v tretej až štvrtej úrovni navrhovaného modelu. Všetky doplnenia sú súčasťou celkového zápisu z fókusových skupín.