

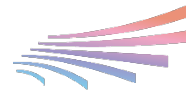


EURÓPSKA ÚNIA

Európsky fond regionálneho rozvoja



ÚRAD PODPRESEDU VLÁDY SR
PRE INVESTÍCIE
A INFORMATIZÁCIU



Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Modelový postup pre tvorbu výziev s dôrazom na účasť partnerov a cieľových skupín podpory

Spracovala: Martina Paulíková, máj 2018

Úvod

V rámci projektu „Efektívne zapojenie občianskej spoločnosti do implementácie a monitorovania EŠIF zavádzaním participatívnych postupov“ sme sa zamerali o. i. aj na participáciu občianskej spoločnosti pri tvorbe podkladov pre dopytovo orientované výzvy. Cieľom bolo získať dostatok podkladov a informácií na formulovanie modelového postupu pre tvorbu podkladov pre výzvy s dôrazom na účasť partnerov a cieľových skupín podpory.

Podkladmi pre tvorbu modelu boli:

- analýza oficiálnych dokumentov týkajúcich sa prípravy, implementácie a hodnotenia troch vybraných operačných programov v období 2007 – 2013, ako aj Národného strategického referenčného rámca na programové obdobie 2007 – 2013 v súvislosti s uplatňovaním princípu partnerstva pri tvorbe výziev (výročné správy, zápisy z monitorovacích výborov a pod.)¹;
- výsledky štruktúrovaných rozhovorov - subjektívneho hodnotenia participácie od vytipovaných zástupcov občianskej spoločnosťami (najmä členov a členiek monitorovacích výborov v období 2007 – 2013 resp. 2014 – 2020), na základe ktorých sme identifikovali prvé príležitosti a bariéry participácie, resp. aspekty, ktoré nepodporujú/neprajú participácii²;
- skúseností z procesov nastavovania výziev v rámci implementácie operačných programov v období 2014 – 2020 vo vybraných výzvach, v rámci ktorých boli a sú odskúšané rôzne procesy participácie³;
- pripomienky, názory a spätná väzba účastníkov workshopov realizovaných v rámci projektu (riadiace orgány, sprostredkovateľské orgány, CKO, MVO).

Pre spoluúčasť cieľových skupín pri tvorbe podkladov pre výzvy (ale aj pre národné projekty) existuje niekoľko dôležitých argumentov. Výzva/národný projekt je z určitého uhla pohľadu de facto malá „verejná politika“, ktorej príprava by mala byť otvorená participácii (tzv. princíp otvoreného vládnutia). Partneri „zvonku“ prinášajú do tvorby výzvy pohľad z praxe na žiadateľov, cieľovú skupinu, partnerov a pod. Poznajú a vedia pomenovať potreby cieľových skupín, ako aj dôvody, prečo tieto potreby vznikli. Vedia navrhnúť alternatívy riešení aj posúdiť nadväznosť na iné realizované, súčasné a plánované aktivity. Môžu účinne pomôcť pri posúdení efektívnosti dopadov (Čo ovplyvní daná podpora? Čo sa zmení, ako pomôže cieľovej skupine?).

Čas a kapacity investované do zistenia potrieb a prípravy podkladov pre spracovanie výzvy spolu s cieľovými skupinami sa vrátia neskôr, ideálne vo forme dobre informovaných cieľových skupín,

¹ V. Minarovičová, M. Paulíková: Participácia občianskeho sektora pri tvorbe výziev v rámci programovacieho obdobia 2007 – 2013 - Analýza spracovaná v rámci projektu „Efektívne zapojenie občianskej spoločnosti do implementácie a monitorovania EŠIF zavádzaním participatívnych postupov“, jún 2017

² M. Paulíková: Vyhodnotenie prieskumu účasti zástupcov občianskej spoločnosti pri nastavovaní výziev a identifikácia aspektov podporujúcich/vylučujúcich participáciu, september 2017

³ Martina Paulíková, Peter Mészáros, Zuzana Hudeková, Mária Machajdíkova: Hodnotiaca správa z participatívnych nástrojov pri tvorbe výziev vo vybraných operačných programoch, máj 2018

ktoré pripravujú kvalitné projektové zámery a/alebo žiadosti o NFP bez chýb a s dobrým priebehom projektov.

Pre úspešný proces participácie pri nastavovaní výzvy platia všeobecné podmienky pre úspešnú participáciu ako takú, napr. záujem všetkých aktérov participačného procesu o participáciu (nie iba vynútená účasť zvonku, tzv. pseudoparticipácia), voľný prístup všetkých aktérov ku „vstupným“ údajom, vyčlenenie aspoň min. času na prácu a diskusiu, schopnosť formálnych autorít „odovzdať“ časť rozhodovania skupine, ktorá je na participáciu oslovená (pripomienky nesmú byť na konci „hodené do koša“ bez jasného vysvetlenia), znalosť procesu (čo sa bude diať a kedy, čo sa sane s pripomienkami „zvonku“) atď.

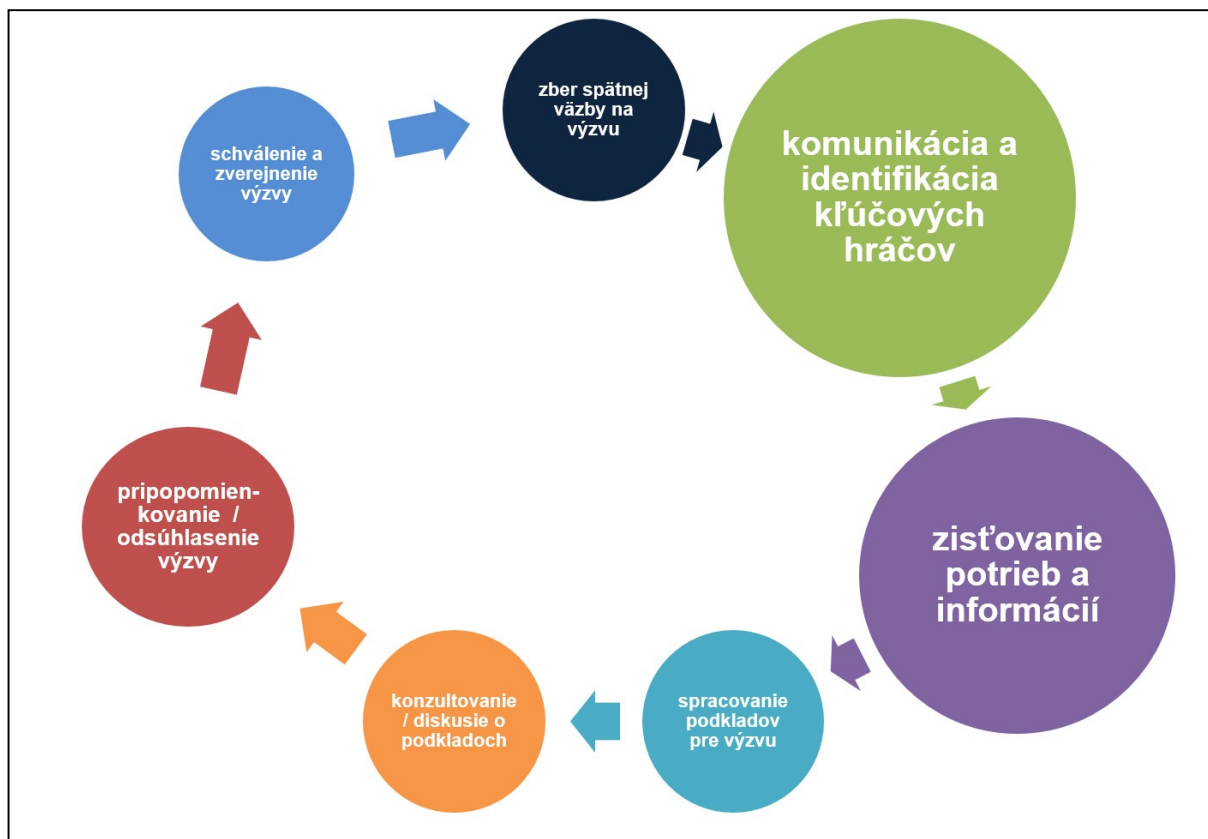
Účasť zástupcov cieľových skupín sa dostala aj do „Akčného plánu na posilnenie transparentnosti a zjednodušenia implementácie EŠIF“ (ďalej len „akčný plán“), ktorý bol predstavený zo strany CKO na jeseň 2017. Plán v bode 1.2.9. navrhuje uskutočniť pred vyhlásení výzvy informatívne konzultačné stretnutie (okružný stôl) „za účasti vrcholných predstaviteľov RO s odbornou verejnosťou, na ktorom budú prediskutované a odkonzultované základné parametre výzvy. Cieľom je, aby výzva zodpovedala potrebám cieľových skupín.“ V bode 1.2.12. je tiež opatrenie č. 16: „Vypracovaný a zavedený modelový postup pre tvorbu výziev s dôrazom na účasť partnerov a cieľových skupín podpory“ s termínom uskutočnenia do 31. 3. 2018

Participatívny postup pri dopytovo orientovaných výzvach

Princípy

- využiť existujúce štruktúry a strešné organizácie, monitorovací výbor a možnosť zriaďovania pracovných skupín pod monitorovacím výborom;
- pri participácii – od ľudí zvonku sú k dispozícii odporúčania, dáta, pripomienky, ale rozhodnutie o ich akceptovaní a využití v definitívnom texte výzvy však zostáva na RO;
- zvyšuje sa zodpovednosť ľudí na RO/SORO, ktorí nakoniec prijímajú rozhodnutia, čo bude vo výzve a ako – aby videli a rozoznali pripomienky „zvonku“, ktoré by boli „šité na mieru“ a boli špecifické tak, že by zvýhodňovali jeden typ žiadateľov a pod. (efekt „uzavreté ihrisko“);
- je potrebné hovoriť o tom, kde je deliaca línia medzi participáciou (a obhajobou spoločných resp. verejných záujmov, snahou o legitímnu obhajobu záujmov verejnosti) a konfliktom záujmov (a teda presadzovaním individuálnych resp. úzkych skupinových záujmov);
- okruh odborníkov na SK je často mimoriadne úzky, nie je možné expertov zvonku žiadať o názory a zapojenie sa do tvorby podkladov pre výzvy, a následne ich a priori považovať za osoby v konflikte záujmov, resp. považovať aj organizácie, v ktorých pôsobia / sú zamestnancami, za subjekty v konflikte záujmov;
- konflikt záujmov sa nedá úplne odstrániť, dá sa obmedziť jeho riziko transparentnosťou + je potrebné vnímať rozdiel medzi konfliktom potenciálnym a naplneným (reálnym) a podľa toho rozlišovať aj následné nástroje.

Obr. 1: Vizualizácia modelu participatívneho postupu pri tvorbe výziev



Krok A. – skríning výzvy (rozhodnutie o uplatnení participatívnych nástrojov)

Prvým krokom v procese je „skríning“ vhodnosti a potrebnosti zapojenia hráčov zvonku do zberu dát a prípravy podkladov pre výzvu. Pre skríning výziev by bolo vhodné pripraviť „toolbox“, použitím ktorého by Ro/SORO zistil, či je daná výzva (ne)vhodná na uplatnenie participatívneho postupu, príp. vyslovene, že je takýto proces nevyhnutný.

Druhým dôležitým nástrojom pre skríning (okrem toolboxu využiteľného priamo RO/SORO) je diskusia v monitorovacom výbore príslušného operačného programu. Už v etape schvaľovania harmonogramu výziev by členovia a členky monitorovacieho výboru mali mať priestor na prejavenie záujmu o účasť na tvorbe podkladov pre výzvu (osobný záujem, záujem strešnej organizácie, ktorú zastupujú). V prípade vyjadrenia záujmu o participáciu - **povinné zapojenie členov a členiek monitorovacieho výboru do tvorby podkladov** a to buď priamo pozývaním na pracovné stretnutia na RO/SORO alebo v prípade vyššieho počtu záujemcov zriadenie pracovnej skupiny pod monitorovacím výborom (počet ľudí vhodný už na zriadenie pracovnej skupiny – podľa zváženia RO/SORO).

Tretím nástrojom pre skríning je potom spätná väzba z iných, obsahovo či tematicky podobných dopytovo - orientovaných výziev, napr. z informačných seminárov či prieskumov. Už v tejto etape je možné zachytiť indície o záujme a potrebe zainteresovania hráčov zvonku do tvorby podkladov pre výzvu.

Krok B. – identifikácia kľúčových hráčov a zisťovanie potrieb/zber dát pre tvorbu podkladov pre výzvu

Táto etapa začína procesom **identifikácie kľúčových „hráčov“** (stakeholderov) v oblasti, ktorej sa výzva týka. Informáciu o začatí procesu participatívnej zberu dát resp. tvorby podkladov pre výzvu dostanú na vedomie členovia príslušného monitorovacieho výboru, ktorí môžu pomôcť pri identifikácii kľúčových hráčov napr. cez organizácie a subjekty, ktoré v MO zastupujú a/alebo o ktorých vedia, že majú záujem o tému.

Etapa zberu dát je kľúčovou etapou pre zapojenie cieľových skupín a partnerov do procesu. V špecifických prípadoch sa príprava podkladov začína prieskumom intuitívneho chápania pojmov, ktorých sa výzva týka. Ide o stretnutia, na ktorých sa jednoduchým spôsobom mapuje, ako chápe cieľová skupina základný pojem napr. sociálne podnikanie, zelená infraštruktúra, kreatívny priemysel, mikropôžičky a pod. Dôvodom je skúsenosť, že aj (nielen expertmi) všeobecne používané pojmy môžu byť pre budúcich potenciálnych žiadateľov neznáme, môžu ich používať v iných súvislostiach a vidieť na nimi iný obsah. To môže po vyhlásení výzvy spôsobovať nezáujem cieľových skupín resp. tieto sa ani nezúčastnia na informačných seminároch a nebudú žiadateľmi o NFP. Osobitne dôležitý je tento krok v prípade „nových“ aktivít, ktoré sa pred tým z verejných zdrojov nepodporovali a zúčastnené strany celkom nevedia zhodnotiť „východziu“ pozíciu ostatných aktérov.

Vo väčšine prípadov zber dát začne tým, že RO „ide“ do terénu, osloví identifikovaných hráčov a cieľové skupiny (potenciálnych záujemcov o výzvu cez ich strešné organizácie, profesné komory, ďalej poradenské centrá a pod.) formou informačných stretnutí, face to face rozhovorov, pracovných/focusových skupín, prieskumu atď. Zisťuje informácie o potenciálnych prijímateľoch a ich pripravenosti úspešne sa uchádzať o prostriedky z výzvy, zisťovanie potrieb cieľovej skupiny (po čom je dopyt), jej názorov ohľadom detailov výzvy napr. k formálnym náležitostiam, oprávnenosti aktivít, max. a min. výške NFP a pod. Získané informácie použije pri príprave podkladov pre výzvu.

Krok C. – spracovanie a konzultovanie podkladov pre výzvu

RO alt. monitorovací výbor iniciuje vznik pracovnej skupiny zloženej s expertov, MVO, cieľovej skupiny a RO/SORO apod. Ponuku na členstvo v pracovnej skupine zverejní a zašle aj zástupcom cieľových skupín z kroku B., členom monitorovacích výborov a pod. (podľa zamerania)

V pracovnej skupine sa diskutuje o konkrétnych veciach, na ktoré sú rozdielne názory, ktoré sa ukazujú byť z akéhokoľvek dôvodu problematické či rizikové a pod. Pracovná skupina nevytvára znenie (časti) výzvy, ale pripravuje podklady pre RO súvisiace s definovaním konkrétnych bodov. Neskôr síce môže pripomienkovať časti pracovnej verzie výzvy (aj opakovane), navrhovať jej úpravy, doplnenia a zmeny – rozhodnutie a konečné znenie je však plne v rukách RO/SORO.

Krok D. – pripomienkovanie časti hotovej výzvy cieľovou skupinou podpory a inými zainteresovanými subjektmi

RO zverejní hotový časť návrhu výzvy a požiada monitorovací výbor, partnerov, cieľovú skupinu o pripomienkovanie už hotového znenia časti výzvy. V prípade, ak je v dopytovo orientovanej výzve identifikovaný silný vplyv synergie alebo komplementarity je vhodné osloviť aj vecne príslušné RO, sekcie ministerstiev a pod. Pripomienky sú buď zapracované alebo je zdôvodnené, prečo nedošlo k ich akceptovaniu. V tejto etape je potrebné citlivo definovať a pracovať s konfliktom záujmov atď.

Krok E. – schválenie výzvy zo strany CKO, zverejnenie / vyhlásenie výzvy

Ide o proces, v rámci ktorého CKO zhodnotí aj rizikovú analýzu výzvy, ktorú RO zasiela spolu s výzvou ako takou na schválenie. Na základe metodického pokynu CKO by mal RO pri tvorbe výzvy na základe tzv. mapy rizík identifikovať zoznam rizík, ktoré budú aplikovateľné pre jednotlivé časti výzvy, popísať spôsob eliminácie a dôvod jeho akceptovania.

CKO v akčnom pláne navrhuje zaviesť povinnosť publicity výzvy pred jej vyhlásením cez tlačovú konferenciu, správu a pod. Informácia o vyhlásení výzvy by však mala ísť automaticky napr. členom monitorovacieho výboru, pracovných skupín, partnerov a cieľovým skupinám, ktoré sa zúčastnili niektorého z predchádzajúcich krokov.

Krok F. – zber spätnej väzby, príp. korekcia a použitie dát pri tvorbe iných výziev

Posledným krokom je vyhodnotenie so zapojením cieľových skupín – v praxi môže ísť o zber podkladov pre súvisiace výzvy, zistenie limitujúcich a podporujúcich prvkov, ďalej zber spätnej väzby na výzvu od úspešných aj neúspešných žiadateľov – či všetkému rozumeli, čo pre nich bolo ťažké zabezpečiť a čo príp. museli urobiť externe, čo ich prekvapilo ... Zmyslom tohto kroku je získanie informácií pre príp. korekciu výzvy (v prípade, ak ide o výzvu, ktorá sa vyhlasuje opakovane, príp. bude podobná výzva pre podobné typy aktivít, cieľové skupiny a pod.)

Bolo by vhodné, aby každá výzva mala „participačnú doložku“, podobne ako pri tvorbe legislatívy, pričom tí, čo riadia proces prípravy výzvy, by mali využívať ambicióznejšie procesy participácie ako pripomienkovanie.

Do procesu ešte dopracovať:

- vymedzenie krokov výzvy, kde je vhodné a kde menej vhodné robiť participatívne kroky
- metódy identifikácie a výberu partnerov (vz. konflikt záujmov)
- nástroje ako s nimi pracovať a zisťovať od nich názory a potreby
- definovanie, čo nie je participácia (všeobecne a v jednotlivých krokoch) – príklady dobrých a nie až tak dobrých procesov
- identifikácia, čo môže proces „zničiť“ a čo naopak podporiť a urobiť ho úspešným
- dobré a menej príklady

Príklady zle nastavených výziev

Výzva č. OP ĽZ DOP 2017/4.1.2/01 - Vzdelávanie zástupcov reprezentatívnych organizácií osôb so zdravotným postihnutím v oblasti uplatňovania práv osôb so zdravotným postihnutím

Vyhlasovateľ: IA MPSVR

Základom pre výpočet paušálneho financovania sú len priame mzdy lektorov za čas lektorovania, asistenta lektora z dôvodu jeho zdravotného postihnutia a tlmočníkov posunkového jazyka, ak sú potrební. Do tohto základu sa nerátajú mzdy a súvisiace náklady na prípravu kurzu. Za týchto podmienok môže byť výzva vhodná len na opakovanú realizáciu už hotových kurzov. Určené sú fixné počty účastníkov (5 – 10) a fixný počet hodín kurzu (40). Potrebná je väčšia flexibilita.

Výzva č. OP ĽZ DOP 2017/4.1.2/02 - Vývoj nových zariadení podporujúcich sociálnu integráciu osôb so zdravotným postihnutím

Vyhlasovateľ: IA MPSVR

Mimovládne organizácie sa zúčastnili konzultácie pri príprave výzvy, v rámci ktorej sa diskutovalo o nutnosti účasti reprezentatívnej organizácie osôb so zdravotným postihnutím, ktorá bude garantom za testovanie výsledkov vývoja v minimálnom rozsahu jeden mesiac a 15 testerov, vyhodnotenie testovania a vypracovanie správy. Nehovorilo sa však o finančných podmienkach tejto účasti.

Vo finálnej výzve sa uvádza, že náklady reprezentatívnej organizácie nie sú súčasťou rozpočtu projektu a že neexistujú žiadne finančné záväzky medzi prijímateľom a reprezentatívnou organizáciou. Schéma len umožňuje prijímateľovi zamestnať nezávislého experta/expertov na zabezpečenie testovania, ale zodpovednosť preberá reprezentatívna organizácia.

Všeobecné pripomienky:

- Nastavovanie miezd len na základe vlastnej predchádzajúcej a aktuálnej mzdovej politiky prijímateľa. Táto je zvyčajne v treťosektorových organizáciách nastavená veľmi nízko z dôvodu poddimenzovaného a nestabilného financovania. Potom je výhodnejšie zamestnať na dohodu externého experta alebo uzatvoriť zmluvu so živnostníkom, ktorý môže dostať za rovnakú prácu podstatne vyššiu odmenu ako rovnako kvalifikovaný kmeňový zamestnanec prijímateľa.
- Výzvy na podporu zamestnávania mladých ľudí vyžadujú, aby títo boli určitý čas registrovaní na úrade práce. Mladí ľudia so zdravotným postihnutím zväčša nefigurujú v evidencii úradov práce z dôvodu dlhodobej absencie vhodných ponúk práce. Prihlásiť sa do evidencie v čase realizácie schváleného projektu je obvykle už neskoro.
- Absentujú výzvy, ktoré by sa zameriavali na rozvoj sociálnej rehabilitácie potrebnej pre zamestnateľnosť ako aj pre nezávislý život osôb so zdravotným postihnutím. Prevažuje poradenstvo zamerané prednostne na zamestnávanie.
- Výzvy sú často výrazne jednostranné/neúplné. Napríklad zamerané len na vzdelávanie. Preferovali by sme výzvy, ktoré riešia problém v systematickom slede – napríklad príprava vzdelávania inštruktorov, samotná realizácia vzdelávania a následná aplikácia a overenie v praxi (podobne ako v programe Erasmus+).

NP Komunitné centrá v mestách a obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít

Názov: Národný projekt: Komunitné centrá v mestách a obciach s prítomnosťou MRK -I. fáza

Prijímateľ: Úrad splnomocnenca vlády pre Rómske komunity - ÚSVRK.

Operačný program: Ľudské zdroje (OP ĽZ), prioritná os: 5. Integrácia marginalizovaných rómskych komunít;

Investičná priorita prioritnej osi 5.1: Sociálno-ekonomická integrácia marginalizovaných komunít, ako sú Rómovia; Špecifický cieľ 5.1.2: Zvýšiť finančnú gramotnosť, zamestnateľnosť a zamestnanosť marginalizovaných komunít, predovšetkým Rómov

suma: 18,7 mil. €

ITMS2014+:312051C900

<https://www.itms2014.sk/projekt?id=4a193ef0-6657-4d62-9bec-0bb178876dd5>

Vo februári prebehli pracovné konzultácie na úrovni SORO, na ktorých sa zúčastnili aj odborníci z mimovládnych organizácií. Cieľom bolo pripraviť podklady - výzvu pre zapojenie sa do národného projektu (NP) tak, aby bol dostupný aj pre MNO, pretože pôvodné plány boli zapojiť iba samosprávu (čím by došlo k diskriminácii neziskového sektora a s tým súvisiacimi následnými problémami). Zároveň bola vytvorená skupina zástupcov samosprávy, MNO a MV SR ktorá pripravila zadané kritéria postupu výberu záujemcov o zapojenie sa do NP. Tieto kritéria sa stali súčasťou výzvy na zapojenie sa do NP, ktorá vyšla 6. marca 2017.

Problém však nastal v súvislosti so synergiami.

NP je zameraný na podporu vybraných 150 komunitných centier výlučne v spolupráci so samosprávou. Pokiaľ existovali v niektorých vybraných mestách a obciach aj KC v pôsobnosti neziskových organizácií (napr. Košice, Banská Bystrica, Krompachy, Vranov, atď.), tieto KC nebudú priamo podporované ÚSVRK.

Zároveň však v inom národnom programe (prioritná os č. 4, investičná priorita 4.1) s názvom: *Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni* (prijímateľ Implementačná agentúra ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny - IA MPSVR) boli z podpory vylúčené mestá a obce, kde je realizovaný NP projekt Úradu splnomocnenca vlády pre Rómske komunity = dôsledkom je, že KC, ktoré prevádzkujú neziskové organizácie v niektorých z týchto 150 miest sa ocitli úplne mimo schémy podpory.

Zástupcovia MVO na to upozornili na monitorovacom výbore, ale bez úspechu.

dopytovo orientované výzvy

- výstavba nových Komunitných centier v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít
- Modernizácia a rekonštrukcia Komunitných centier v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít
- Prestavba objektov za účelom a zriadenia a fungovania Komunitných centier

Operačný program: Ľudské zdroje (OP ĽZ); prioritná os 6. Technická vybavenosť v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít ; Investičná priorita prioritnej osi 6.1: Poskytovanie podpory fyzickej, ekonomickej a sociálnej regenerácie zanedbaných komunít v mestských a vidieckych oblastiach; Špecifický cieľ 6.1.3: Zlepšiť prístup ľudí z MRK k sociálnej infraštruktúre

Dátum zverejnenia oznámenia: 26. mája 2017

Členovia monitorovacieho výboru (za MNO) upozornili na to, že výzva je určená len pre samosprávu a zároveň sa neberie v úvahu, či samospráva, ktorej bude poskytnutá podpora na výstavbu a rekonštrukciu KC, zároveň získa podporu na prevádzku v rámci NP „Komunitné centrá v mestách a obciach s prítomnosťou MRK -I. fáza“.

Mohlo sa teda stať, že samospráve bude poskytnutá podpora na výstavbu alebo rekonštrukciu KC, ale následne nebude podporovaná prevádzka tohto KC. To sa nakoniec aj deje a výsledkom je menej kvalitná, menej dôsledná a skoro nakoňtrovaná činnosť v týchto KC.

Ako vnímané pozitívum, je však akčná reflexia MV SR, „Odbor inklúzie marginalizovaných rómskych komunít“, ktoré v následnom období (6 mesiacov) pripravilo novú DOV zameranú na: „Výstavba nových, Komunitných centier v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít“, ktorá bola dostupná pre všetkých, teda aj pre MNO. Vo výzve však bola podmienka povinnosti registrácie v registri partnerov verejného sektora pre MNO, pričom v príslušnom zákone sa však uvádza, že ak ide o subjekt pôsobiaci prevažne v neziskovom sektore, tak registráciu mať nemusí. MVO na to upozornili, na čo RO výzvu upravilo a termín na predloženie žiadosti primerane predĺžilo.