

*Návrh mechanizmu pravidelného hodnotenia efektivity, transparentnosti a dopadov
dotačných programov rezortov*

Úloha C.4., uznesenie vlády SR č.68/2012

Vyhodnotiť v spolupráci s mimovládnyimi neziskovými organizáciami transparentnosť, efektívnosť a dopady fungovania dotačných programov rezortu, navrhnúť a realizovať úpravy a zmeny, navrhnúť a vytvoriť mechanizmus pravidelného hodnotenia efektivity, transparentnosti a dopadov dotačného programu.

Uznesenie ukladá úlohu ministrom a splnomocnencovi pre rozvoj občianskej spoločnosti. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti zozbieral vyhodnotenia dotačných mechanizmov rezortov od zainteresovaných aktérov. Odpovede platforiem mimovládnych neziskových organizácií (členov Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie) a ministerstiev boli následne spracované. Na ich základe bol vytvorený sumár pripomienok, ktoré sa prierezovo vzťahujú na dotačné programy všetkých (resp. väčšiny) rezortov. Zároveň bol vytvorený návrh odporúčaní a návrh mechanizmu pravidelného hodnotenia efektivity, transparentnosti a dopadov dotačných programov (na úrovni prierezových tém, ako aj pripomienok, ktoré sa vzťahujú na konkrétny dotačný program). Spracované odpovede a návrh hodnotiaceho mechanizmu boli predmetom stretnutia finančnej pracovnej skupiny pri Rade vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie.

Odpovede rezortov

Spoločné hodnotiace stretnutie k plneniu úlohy zrealizovalo Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, presnejšie Odbor analýz a plánovania k dotačnému mechanizmu, ktorý je v jeho gescii (dotácie v oblasti medzinárodných vzťahov a zahraničnej politiky SR). Vyhodnotenia ostatných rezortov k tejto úlohe prebehli bez účasti mimovládnych neziskových organizácií (MNO). Odpovede ministerstiev sa kvantitatívne a kvalitatívne líšia.

Zhrnutie vyjadrení rezortov:

- Poskytovanie dotácií zo svojho rozpočtu a hodnotenie žiadosti má každý rezort upravené vlastnými legislatívnymi normami (zákonom, nariadením, vyhláškou alebo výnosom)
- Odlišnosti v mechanizmoch poskytovania dotácií existujú aj v rámci samotných rezortov (resp. medzi dotačnými programami, ktoré v rámci toho istého rezortu spadajú pod odlišných gestorov/odlišné sekcie)

- Prevláda tendencia dotácie účelovo zameriavať (na základe potrieb ministerstiev) a znižovať ich výšku, resp. nevyhlasovať výzvy z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov
- Informácie (výzvy, právne predpisy, zoznam beneficentov) sú zverejňované na webových stránkach rezortov; Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR k dotáciám zameraným na podporu a ochranu ľudských práv a slobôd zrealizovalo odborné semináre v Bratislave, Banskej Bystrici a Košiciach
- Efektivita a dopady dotácií sú v rámci niektorých dotačných programov ťažšie merateľné (a tým aj vyhodnocované)
- Rezorty hodnotia svoje dotačné mechanizmy ako dostatočne transparentné a efektívne, Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (dotácie v oblasti športu) priznávajú administratívnu náročnosť
- Názory rezortov na anonymizáciu žiadateľov ako predpokladu/podmienky transparentnosti sa líšia (Ministerstvo obrany SR anonymizáciu vníma kladne, Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR uvažuje nad novelizáciou zákona 545/2010, konkrétne §7, ods. 4, ktorý anonymizáciu kladie ako podmienku predkladania žiadostí komisii)
- Miera participácie MNO na tvorbe dotačných programov rezortov z ich rozpočtu je individuálna (účasť na hodnotení projektov, návrhy na úpravy fungovania dotačných mechanizmov); vyššia je miera participácia MNO pri príprave operačných programov
- Vo všeobecnosti rezorty nevyhodnocujú svoje dotačné programy systematicky v spolupráci s MNO, Ministerstvo financií SR vytvorenie takéhoto systému neodporúča

Odpovede platforiem MNO

- Z 22 platforiem odpovedalo 19, z toho 4 nemajú s čerpaním dotácií od rezortov skúsenosť (nežiadali o dotácie pretože nie sú oprávnení žiadatelia alebo neexistujú dotácie pre ich zámery)
- Mimovládne neziskové organizácie (MNO) sa vo svojich odpovediach pomerne zhodne dotkli viacerých systémových aspektov dotačných programov. Ich konkrétne hodnotenia sa líšia v závislosti od poskytovateľa dotácie, konkrétneho dotačného programu, príslušných legislatívnych úprav a pravidiel poskytovania dotácie. K svojim pripomienkam viaceré MNO uviedli aj konkrétne návrhy na zmeny.

Návrhy systémových úprav a zmien, ktoré rezonovali v odpovediach MNO a majú prierezo­vý charakter, je možné rozdeliť do nasledovných okruhov:

- 1) Tvorba dotačných programov rezortov

- * Princíp participácie občianskej spoločnosti, resp. MNO pri plánovaní, implementácii a monitoringu dotačných programov je uplatňovaný v rámci viacerých ministerstiev, nie je však bežnou praxou. Účasť MNO na tvorbe dotačných programov a formulácii výziev (predovšetkým tých, ktoré sú určené aj pre MNO) vytvára priestor pre reflektovanie potrieb neziskového sektora.
- * MNO negatívne vnímajú absenciu systematickej podpory rozvoja a udržateľnosti kapacít organizácií ako takých. Rezorty by mali prispieť k inštitucionálnej stabilite MNO vytvorením dotačného mechanizmu poskytujúceho systematickú podporu ich činnosti (v súlade aj s Koncepciou rozvoja občianskej spoločnosti) alebo zaradením inštitucionálnych výdavkov medzi oprávnené výdavky príslušných výziev.

2) Formálne náležitosti pre predkladanie žiadostí o dotácie

- * Poskytovanie dotácií zo svojho rozpočtu a hodnotenie žiadostí má každý rezort upravené vlastnými legislatívnymi normami (zákonom, nariadením, vyhláškou alebo výnosom). Vo všeobecnosti však v procese predkladania žiadostí (niekedy aj v procese vyúčtovania) prevládajú administratívna náročnosť a byrokratická záťaž, ktoré sa javia ako bezúčelové, prípadne aj legislatívna náročnosť, zvyšujúca riziko predloženia neúplnej žiadosti. MNO navrhujú prehodnotiť administratívne požiadavky, najmä v prípade, že požadovanými potvrdeniami disponujú iné štátne orgány.
- * Administratívna náročnosť súvisí aj s tým, že služby vo verejnom záujme sa riešia rezortne samostatnými zákonmi, čím sa rôznia aj podmienky ich poskytovania a financovania. V tejto súvislosti navrhujú MNO formou metodického usmernenia Ministerstva financií SR zaviesť všeobecné pravidlá finančného riadenia v systéme posudzovania a preukazovania oprávnených výdavkov bez ohľadu na správcu rozpočtovej kapitoly, s cieľom znížiť administratívnu záťaž.

3) Hodnotenie a schvaľovanie žiadostí

- * Vo všeobecnosti prevláda zdĺhavosť procesu schvaľovania a oznámenia výsledku. V prípade schválenia žiadosti/projektu môže byť problematické aj reálne čerpanie dotácie, resp. dĺžka časového obdobia od momentu oznámenia schválenia dotácie a jej poskytnutia. MNO navrhujú hľadať možnosti skrátenia schvaľovacieho procesu.
- * Viaceré platformy žiadajú zrušenie anonymizácie žiadateľov pri posudzovaní žiadostí (v prípade, že je podmienkou), pričom argumentujú tým, že dôležitým predpokladom úspešnej realizácie projektu by mali byť aj odbornosť, doterajšia činnosť a aktivity

žiadateľa o dotáciu. Anonymita znevýhodňuje uchádzačov disponujúcich potrebnými kvalitami voči uchádzačom, ktorí nemajú čím preukázať požadované skúsenosti, kompetencie a výsledky. Zrušenie anonymizácie žiadateľov je zároveň krokom k transparentnosti.

- * V záujme zvýšenia transparentnosti a odbornosti procesu hodnotenia a rozhodovania apelujú MNO na dostatočné a jasné definovanie kritérií uplatňovaných pri posudzovaní žiadostí/projektov a ich komunikovanie záujemcom. MNO tiež požadujú zvýšiť dôraz na kvalitatívne kritériá organizácií (pôsobnosť, odbornosť, rozsah činnosti, veľkosť a charakteristiky cieľovej skupiny), špecifikovať ich, a informovať o nich žiadateľov pri zverejnení výzvy. Tieto požiadavky by mohla čiastočne riešiť participácia MNO na tvorbe kritérií. MNO požadujú aj zverejňovanie informácií o zložení hodnotiacich komisií, prípadne o externých hodnotiteľoch.

MNO navrhujú doplniť do každého procesu hodnotenia a rozhodovania o žiadostiach/projektoch nezávislý expertný prvok – odborné posudky od nezávislých (externých) odborníkov, z ktorých budú členovia komisie vychádzať, prípadne priamo doplniť členov komisie o nezávislých odborníkov, s cieľom zvýšiť odborné posudzovanie a eliminovať politizáciu rozhodnutí o dotáciách. Zapojenie externých odborníkov zároveň môže prispieť k podpore inovatívnych projektov a nápadov. Všetkým úspešným i neúspešným žiadateľom o dotácie je potrebné poskytnúť detailné bodové hodnotenia ich žiadostí s cieľom zlepšiť kvalitu predkladaných žiadostí v budúcnosti a zvýšiť transparentnosť procesu.

4) Hodnotenie efektivity, transparentnosti a dopadov dotačných programov

- * MNO sa zhodli na tom, že chýba mechanizmus komplexného spoločného hodnotenia dotačných programov. V súvislosti s touto skutočnosťou poukázali aj na chýbajúce ekonomické nástroje kontroly efektívnosti a účinnosti vynaložených verejných financií.

Záver

Vo všeobecnosti rezorty nevyhodnocujú svoje dotačné programy systematicky v spolupráci s MNO a len niektoré prejavili vôľu vytvoriť mechanizmus pravidelného hodnotenia. Naopak, MNO vnímajú vytvorenie mechanizmu, t.j. spoločného hodnotenia za účasti poskytovateľov dotácií a recipientov ako potrebu, ktorá vyplýva z aplikačnej praxe.

Pripomienky zo strany MNO boli pretavené do podoby návrhu uznesenia Rady vlády SR pre MNO, ktorého súčasťou je aj návrh mechanizmu pravidelného hodnotenia efektivity, transparentnosti a dopadov dotačných programov rezortov.

Uvedený materiál a návrh uznesenia boli predmetom stretnutia finančnej pracovnej skupiny, ktoré sa uskutočnilo 22.8.2013 a následného pripomienkovania zo strany jej členiek a členov.