



EURÓPSKA ÚNIA

Európsky fond regionálneho rozvoja



ÚRAD PODPREDESEDU VLÁDY SR
PRE INVESTÍCIE
A INFORMATIZÁCIU



Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Návrh postupu výkonu kontroly procesu hodnotenia a výberu ŽoNFP

Odporúčania ÚSVROS pre CKO pre výkon úlohy pozorovateľov pri odbornom hodnotení žiadostí o nenávratný finančný príspevok v operačných programoch EŠIF 2014 - 2020

Spracovali: Miroslav Mojžiš, Ingrid Vacháľková, Magdaléna Bernátová, Ctibor Košťál

Úvod

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v spolupráci s expertmi zastupujúcimi mimovládne neziskové organizácie v monitorovacích výboroch pri jednotlivých operačných programoch EŠIF 2014 – 2020, predkladá pripomienky a odporúčania k efektívnemu plneniu úlohy pozorovateľov pri hodnotení výziev. Zároveň spracúva a predkladá základné odporúčania pre kontrolu priebehu odborného hodnotenia a výberu žiadostí o NFP.

Kontext

Systém riadenia implementácie EŠIF definuje inštitút pozorovateľa z radov partnerov, ktorých nomináciu sprostredkúva Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. (kapitola 3.2.1.2)

Nevyriešené otázky v oblasti verejnej kontroly EŠIF

Pred podrobnejším rozpracovaním systému kontroly procesu odborného hodnotenia a výberu ŽoNFP je potrebné odpovedať na nasledovné otázky:

1. Kde (v ktorej fáze procesu riadenia implementácie) najčastejšie dochádza k prideleniu podpory z EŠIF nespravodlivo a nezákonne?
2. Je nástrojom na výber „preferovaného“ projektu proces odborného hodnotenia?
3. Ak áno, akým spôsobom dochádza k ovplyvňovaniu odborných hodnotiteľov?
4. V koľkých prípadoch boli odborní hodnotitelia v konflikte záujmov, prípadne boli skorumpovaní?

Odpovede na tieto otázky nám umožnia vidieť, či je správe koncentrovať úsilie na vytvorenie rozsiahlejšieho systému nezávislej kontroly procesu odborného hodnotenia a výberu ŽoNFP a identifikovať postupy, ako ju vykonávať čo najefektívnejšie.

Analýzou priebehu jednotlivých fáz procesu odborného hodnotenia a výberu ŽoNFP je tiež možné zistiť, či je inštitút pozorovateľa vhodným/efektívnym nástrojom na výkon kontroly alebo je potrebné vytvoriť a aplikovať iné postupy.

Nedostatky súčasného vymedzenia pozorovateľov na procese hodnotenia a výberu ŽoNFP

Predpokladaným cieľom je zamedziť, aby boli schválené nevyhovujúce žiadosti o NFP.

Ich schválenie môže byť výsledkom:

- a) nedostatočnej odbornosti hodnotiteľa a teda nesprávne nastaveného alebo uskutočneného výberu hodnotiteľa (nesprávne nastavenými požiadavkami na odborného hodnotiteľa)
- b) korupčného správania alebo konfliktu záujmov hodnotiteľa vo vzťahu k predkladateľovi žiadosti o NFP

Podľa nášho názoru však je prítomnosť pozorovateľov na hodnotení bezpredmetná z hľadiska posúdenia oboch hore spomenutých dôvodov, pretože:

- a) pozorovateľ vo svojej podstate môže iba pozorovať, čiže očami sledovať, čo sa v mieste, ktoré pozoruje deje. Kvalita práce hodnotiteľov, prípadne ich nelegálne úmysly, nie sú pozorovateľné.
- b) na odhalenie nekvality a neodbornosti hodnotiteľa je potrebná hlbšia kontrola jeho práce,
- c) ku korupčnému správaniu nedôjde priamo v miestnosti, kde sa projekty hodnotia, ale dávno predtým,
- d) konflikt záujmu hodnotiteľa voči žiadateľovi je možné zistiť jedine preskúmaním vzťahov a na to sú iné nástroje ako pozorovanie.

Nevyriešené otázky vo vzťahu k pozorovateľom sa dajú zhrnúť do niekoľkých okruhov:

1. Kompetencie

Inštitút pozorovateľa je bez kompetencií neefektívny. Je potrebné vytvoriť mechanizmus nezávislej kontroly. Účasť pozorovateľov pri terajšom nastavení nevidíme ako zmysluplnú.

Vo vzťahu k práci pozorovateľov je otvorených viacero otázok:

- ako CKO, RO/SO naloží so zistenými nezrovnalosťami? Ako o tom bude informovať pozorovateľa?
- má pozorovateľ prístup k dokumentácii náhodne vybraných hodnotených projektov?
- môže pozorovateľ po ukončení hodnotenia skontrolovať správnosť hodnotenia náhodne vybraných hodnotených projektov?
- ako bude prebiehať porovnávanie hodnotení v prípade, že ide o subjektívne spôsoby hodnotenia projektu (názor proti názoru)?

- je možnosť vylúčenia neobjektívne zhodnotených projektov?

Až po podrobnom vymedzení právomocí a povinností pozorovateľov, respektíve „tieňových“ hodnotiteľov a požiadaviek, ktoré musia spĺňať je možné efektívne aplikovať túto formu kontroly.

2. Výber pozorovateľov

Nezanedbateľným faktorom úspešnej implementácie mechanizmu pozorovateľov je transparentnosť ich výberu. Najtransparentnejší spôsob sa javí mechanizmus cez nominácie Komory mimovládnych neziskových organizácií pri Rade vlády SR pre MNO. Tento mechanizmus bol aplikovaný pri delegovaní zástupcov tretieho sektora do monitorovacích výborov.

Pozorovatelia musia spĺňať rovnaké parametre ako hodnotitelia, aby boli akceptovaní CKO / RO ako spôsobilí vykonávať kontrolu. Preto je potrebné zabezpečiť dostatočné kapacity a odbornosť nominovaných zástupcov hlavne vo vzťahu k procesom a postupom hodnotenia.

3. „Distribúcia“ pozorovateľov

Ďalšou úlohou je udržiavanie databázy hodnotiteľov a ich „distribúcia“ podľa potrieb riadiacich orgánov. Keďže pozorovateľmi budú nezávislí experti, je vhodné vedieť ich vopred upozorniť na blížiaci sa termín hodnotenia výziev. Ten je orientačne daný termínom vypísania výziev a je teda dopredu plánovateľný.

Lehota 5 pracovných dní od konania hodnotenia nie je pre rozšírený model kontroly hodnotenia postačujúca.

4. Spôsob výkonu pozorovania / kontroly

Kontrola by mohla byť robená námatkovo. Hodnotitelia by uskutočnili tieňové hodnotenie už hodnotených projektov a následné by ich porovnali s oficiálnymi posudkami. Dal by sa tak nájsť výraznejší nesúlad alebo nekvalitné hodnotenie.

Pozornosť by sa mala sústrediť aj na neschválené ŽoNFP, kde sa žiadatelia sťažujú. Treba však vyriešiť problém subjektívnych posudkov a rozporov. Jednou z ciest je objektivizácia odborného hodnotenia a zavedenie systému benchmarkov pre oblasť hospodárnosti, primeranosti, účelovosti a pod.

5. Finančné ohodnotenie práce pozorovateľov

Takýto systém môže fungovať iba na profesionálnej báze, čo predpokladá krytie personálnych a prevádzkových nákladov pozorovateľov, ako aj ich koordináciu a ucelenú komunikáciu zistení a riešenie následných krokov v spolupráci s CKO a RO. Preto je potrebné, aby bola vytvorená dostatočná podporná a koordinačná štruktúra.

Návrhy pre systém kontroly procesu odborného hodnotenia a výberu ŽoNFP

1. Vytvoriť nový mechanizmus kontroly hodnotiaceho procesu

Ak vznikne podozrenie, že prechádzajú zlé projekty alebo je podozrenie z korupcie a konfliktu záujmov, mali by byť aplikované postupy ad hoc kontroly práce hodnotiteľov.

Kontrolu však musia vykonať ľudia, ktorí majú rovnakú spôsobilosť ako odborní hodnotitelia, aby ich práca a posudky neboli spochybniteľné.

Tento spôsob kontroly by mohol pôsobiť preventívne, pokiaľ bude dostatočne jasne komunikovaný odborným hodnotiteľom počas výberového konania a počas školenia pre hodnotiteľov.

Technicky realizovateľný je iba systém náhodnej kontroly vybraných výziev alebo žiadostí (podľa autora posudkov), pri vzniku podozrenia alebo preventívne náhodným výberom výziev alebo hodnotiteľov, bez existencie podozrenia.

V prípade hodnotenia založeného na odbornom posúdení je situácia ešte komplikovanejšia, pretože po vykonaní „tieňového“ hodnotenia prichádza situácia posudku proti posudku.

Ďalším problémom je už teraz problematická situácia pri výbere odborných hodnotiteľov, ktorí sú čoraz menej motivovaní uchádzať sa o pozície na hodnotenie žiadostí o NFP. Existencia tlaku v podobe námatkovej kontroly bude pôsobiť ako dodatočný demotivujúci faktor.

2. Úpravy existujúceho procesu odborného hodnotenia a výberu projektov

Namiesto zvyšovania formálnych požiadaviek na odborných hodnotiteľov a vytvárania systému tieňových kontrol je štíhlym riešením úprava procesov v rámci systému odborného hodnotenia.

1. Fyzické a identitné oddelenie odborných hodnotiteľov počas individuálneho hodnotenia

Odborní hodnotitelia by mali počas individuálneho hodnotenia byť fyzicky aj identitne oddelení, aby sa minimalizoval priestor pre vzájomné ovplyvňovanie a spolupôsobenie.

Až do momentu vyplňania spoločného hodnotiaceho hárku a riešenia prípadných rozporov by o sebe dvojice nemali vedieť.

Pred fázou vyplňania spoločného hárku by mal mať možnosť RO nahliadnúť do odovzdaných individuálnych hárkov a v prípade zistenia výrazných rozdielov v hodnoteniach tieto zaznamenať.

2. Zavedenie fázy rozporovania hlavných rozdielov v hodnotení

Rozporovanie v súčasnosti prebieha formou konzultácie medzi odbornými hodnotiteľmi a zo zistení prieskumov medzi odbornými hodnotiteľmi vyplýva, že tento proces je výrazne kompromisný a formálny aj na úkor kvality. Zároveň je to priestor pre ovplyvňovanie, kedy jeden hodnotiteľ môže ovplyvňovať alebo vyvíjať nátlak na toho druhého. Neexistuje dostatočná auditná stopa pre proces vyplňania spoločného hodnotiaceho hárku, ktorá by zachytila priebeh a obsah diskusie hodnotiteľov.

Vytvorením rozporového konania hlavných zistených rozdielov za prítomnosti zástupcu RO/SO, nezávislého pozorovateľa za občiansku spoločnosť, v zmysle systému riadenia EŠIF a tretieho hodnotiteľa (arbitra), **by vznikol transparentný priestor pre riešenie rozdielnych hodnotení** v predmetných kategóriách, kde by hodnotitelia vysvetlili a obhájili svoje hodnotenie a v prípade potreby by mohol arbiter prikladať váhu buď k jednej alebo druhej strane.

Zároveň je týmto postupom možné vrátiť relevantnosť inštitútu pozorovateľa z radov MNO, ktorý v súčasnosti plní len formálnu úlohu. Prítomnosťou na rozporovom konaní by mal pozorovateľ možnosť priamo zasahovať do procesu, klásť otázky, počúvať argumenty a vyjadriť svoj názor, ktorý by ostatní účastníci brali v úvahu.

Riadiaci orgán by mal taktiež priamu účasť na rozporoch a mohol by monitorovať a hodnotiť reálnu kvalitu práce odborných hodnotiteľov.

Doplňujúci návrh: Zriadenie zdieľanej databázy odborných hodnotiteľov a uchádzačov o pozíciu odborného hodnotiteľa

Cieľom tohto opatrenia je zdieľanie informácií o odborných hodnotiteľoch a uchádzačoch medzi RO/SO, skvalitnenie a zefektívnenie práce s údajmi o odborných hodnotiteľoch, zlepšenie možnosti odhaľovať nekvalitných uchádzačov, zdieľať informácie o dôvodoch zamietnutia uchádzačov, **zdieľať informácie o kvalite práce a komunikácie s hodnotiteľmi, zvýšiť možnosti odhalenia konfliktu záujmov u odborných hodnotiteľoch.**

Je možné taktiež vytvoriť a zaviesť systém kategorizácie hodnotiteľov podľa vybraných kritérií a umožniť RO/SO vyberať hodnotiteľov z databázy pre viacero výziev, bez toho, aby sa hodnotitelia museli znovu prihlasovať. Databáza môže byť umiestnená v rámci ITMS alebo aj existovať samostatne.

Okrem toho by RO/SO určili kontaktné osoby pre hodnotiteľov, čo by umožnilo komunikáciu medzi RO/SO v prípade zisťovania autenticity referencií a kvality práce hodnotiteľov.