

Závěrečná zpráva k závazku 4.5 OGP

Úvod

Předkládaná zpráva podává výstup z naplňování závazku „4.5 Konzultace k možnosti vytvoření souhrnné veřejně přístupné open-data agregované databáze poskytovatelů a příjemců veřejných prostředků z dotačních titulů“ v gesci Ministerstva spravedlnosti a uvádí další možné kroky budoucího postupu v tzv. „roadmap“, přičemž jednotlivé kroky vychází z poznatků zjištěných v rámci konaných konzultací. Závazek je součástí Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2020 až 2022.¹

K zařazení závazku do Akčního plánu vedla zejména skutečnost, že v České republice dosud neexistuje souhrnná databáze poskytovatelů a příjemců veřejných prostředků z dotačních titulů, která by zahrnovala informace ze všech úrovní státní správy a samosprávy.

Náplní závazku je vést konzultace s příslušnými subjekty, tj. s poskytovateli dotací na všech úrovních státní správy a samosprávy, s provozovateli současných informačních systémů (CEDR, MS 2014+ apod.) a se zástupci občanské společnosti o možnostech vytvoření souhrnné veřejně přístupné open-data agregované databáze poskytovatelů a příjemců veřejných prostředků z dotačních titulů, ať už formou jednoho dotačního systému / jedné platformy, nebo pomocí kompatibilních a vzájemně propojitelných jednotlivých datových sad.

Výsledkem konzultací je identifikace různých překážek v oblasti poskytování dotací a vytvoření tzv. „roadmap“ neboli harmonogramu kroků, který v budoucnu bude moci využít jakýkoliv další subjekt zabývající se danou otázkou. Skutečnost, že je dané téma aktuální a středem pozornosti, dokládá Programové prohlášení vlády ze dne 6. ledna 2022.² V něm se vláda zavazuje k vytvoření jednotné veřejné evidence dotací a provázání údajů tam spravovaných.

1 Průběh konzultací

Za účelem splnění závazku Ministerstvo spravedlnosti uspořádalo dvě veřejné konzultace, ke kterým byli přizváni dotčení stakeholderi. První konzultace proběhla dne 21. června 2021, druhá konzultace dne 30. 9. 2021. Na první konzultaci byli přítomni zástupci státní správy (MV, MZ, MF, MK, SZIF), samosprávy (SMO ČR) a neziskového sektoru (Frank Bold, Hlídač státu, Transparency International ČR). Na druhé konzultaci byli kromě účastníků první konzultace přítomni další zástupci státní správy (MMR, MZ, MŠMT, MZV, MPO, MPO), samosprávy (SMS ČR, AK ČR), neziskového sektoru (Oživení) a dalších dotčených subjektů (GA ČR, AV ČR, TA ČR).

Na konzultacích přítomní vedli diskusi o současných informačních dotačních systémech. Na úrovni státní správy byl zmiňován dotační systém CEDR spravovaný Ministerstvem financí a dotační systém MS 2014+ (MS 2021+) spravovaný Ministerstvem pro místní rozvoj. Část

¹ [online]. [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plany-nap/paty-akcni-plan-2020-2022/>.

² [online]. [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: Programové prohlášení vlády | Vláda ČR [https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/\(vlada.cz\)](https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/(vlada.cz)).

územní samosprávy využívá pro evidenci dotací Registr smluv, jehož gestorem je Ministerstvo vnitra.

Vytvoření nového dotačního systému účastníci debaty v současné době nepovažovali za optimální variantu řešení problému stanoveného závazkem. Jako vhodné řešení se naopak zdá být vytvoření jednotné otevřené formální normy, která by sjednotila veškerý obsah zveřejňovaný v dotačních systémech.

2 Současné dotační systémy

Zástupci všech dotčených stran byli na konzultacích dotázáni, jak se jim se současnými dotačními systémy pracuje, v čem spatřují jejich případné výhody a nevýhody, zda by rádi něco změnili apod.

2.1 CEDR

CEDR je informační systém, který je hojně využíván jednotlivými resorty státní správy. Někteří účastníci zmínili nedostatky tohoto systému, které lze spatřovat v:

- náročnosti při vkládání dat (což vede ke vzniku chyb na straně poskytovatelů) a
- značné nepřehlednosti (objem zveřejňovaných dat je příliš obsáhlý a doposud neexistuje nástroj k jejich filtrování).

Složitost a nepřehlednost systému by se měla vyřešit projektem Ministerstva financí – novelou zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, účinnou od 1. 1. 2022. Dotace poskytované ze státního rozpočtu budou nově evidovány velmi jednoduchým způsobem a budou provázány se systémem Státní pokladny. CEDR se napojí na nové dotační systémy ZED (RED), které by měly zmiňované nedostatky v co největší míře odstranit.

2.2 Registr smluv

Část územních samosprávných celků využívá Registr smluv. Kraje a obce tak odesílají data o dotačních smlouvách do tohoto systému. Povinnost odesílat data o smlouvách do Registru smluv však nemají dle § 3 odst. 2 písm. k) zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů, všechny územní samosprávné celky.

Výjimka z povinnosti zveřejnění smlouvy v Registru smluv se vztahuje na smlouvu, jejíž alespoň jednou smluvní stranou je obec, která nevykonává rozšířenou působnost. Tato výjimka se tedy bude vztahovat na obce s pověřeným obecním úřadem a se základní působností, které díky ní nemusí odesílat data do Registru smluv.

Povinnost odesílat data do Registru smluv mají:

- kraje a
- obce s rozšířenou působností (tzv. „trojkové“).

Povinnost odesílat data do Registru smluv naopak nemají:

- obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. „dvojkové“) a
- obce se základní působností (tzv. „jedničkové“).

Tzv. „dvojkové“ a „jedničkové“ obce zveřejňují informace o smlouvách toliko v rozsahu stanoveném zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, na svých úředních deskách. Důvod, proč tyto

obce nemusí exportovat data do Registru smluv spočívá také v tom, že většinu dotací poskytují kraje a tzv „trojkové“ obce s rozšířenou působností. Dle vyjádření účastníků by ani nebylo účelné, aby tzv. „jedničkové“ a „dvojkové“ obce v Registru smluv figurovaly, neboť poskytují / přijímají dotace v malé výši, a ne příliš často. Registr smluv se z pohledu samospráv jeví jako dostatečný nástroj a zdroj dat a jeho uživatelé jsou s ním vcelku spokojeni.

2.3 Závěrem

V rámci debaty o současných informačních systémech přítomní ještě zmínili, že ne všechny poskytované veřejné prostředky (dotace) jsou jimi pokryty. Jedná se o dotace poskytované ze státních fondů a od části územních samosprávných celků. Za účelem kultivace dotačního prostředí by bylo vhodné vést debatu o jejich možném zapojení.

Dále je žádoucí, aby případně jakýkoliv dotační systém (včetně těch současných) byl:

- maximálně přehledný a
- v co největší míře uživatelsky přívětivý.

3 Možné varianty řešení problému

3.1 Vytvoření nového dotačního systému

Variantu vytvoření úplně nového dotačního systému, který by přispěl k možnému řešení problému stanoveného závazkem, účastníci konzultace v tuto chvíli zcela zamítli. Tato varianta se většině účastníků se stakeholderů v současné době jeví jako nevhodná a neúčelná, když už existují fungující dotační systémy vytvářené Ministerstvem financí, Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem vnitra, které exportují data v otevřených formátech. Potvrdila se tak zásadní připomínka Ministerstva pro místní rozvoj, prezentovaná v připomínkovém řízení k Akčnímu plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2020 až 2022. Připomínka se týkala právě neúčelnosti vytvoření nového dotačního systému. Gestor závazku však nechtěl předem vyloučit jednu z variant z řešení problému, ale naopak vést debatu o všech možných řešeních, která by se jevila jako možná a žádoucí. Gestor závazku uvedl, že cílem závazku není něco ihned vytvořit, zavést, aplikovat, ale spíše se dohodnout na tom, jak do budoucna daný problém stanovený závazkem řešit.

3.2 Vytvoření otevřené formální normy pro dotace

Jako vhodnější a možnou variantou řešení předestřenému problému by bylo upravení současných systémů tak, aby se data zveřejňovala v jednotném formátu, tzn. že by se vytvořila jednotná otevřená formální norma, na základě které by všechny dotační systémy poskytovaly stejné informace, resp. stejné sady informací. Definicí otevřené formální normy od roku 2015 (od účinnosti novely č. 222/2015 Sb.) stanovuje § 3 odst. 9 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona se otevřenou formální normou rozumí „*pravidlo, které bylo vydáno písemně a obsahuje specifikace požadavků na zajištění schopnosti různých programových vybavení vzájemně si poskytovat služby a efektivně spolupracovat.*“ Pomocí otevřené formální normy by se dala sjednotit data poskytovaná současnými dotačními systémy. Samotná data by tak byla v uživatelsky přístupnější formě, jelikož by jednotlivými systémy byla zveřejňována pokaždé stejná sada dat.

3.2.1 Společná minimální sada zveřejňovaných údajů

S podporovanou variantou „jít cestou dotační normy“ vyvstala otázka, která data by se měla zveřejňovat, tedy jaká data by měla norma sjednocovat. Odpověď na tuto otázku není jednoduchá, neboť na poskytovatele dotací jsou kladeny různé zákonné požadavky co do povinného poskytování dat o dotacích. Lze však definovat společné jmenovatele všech dotací a tyto jmenovatele, resp. jejich obsah, následně zveřejňovat. Zástupce z Transparency International ČR prezentoval, že jde obecně o to vždy mít přehled, kam směřují veřejné prostředky. O tom, z jakých zdrojů čerpaly nebo chtěly čerpat jednotlivé subjekty, o výsledcích dotačního řízení atd. S tímto stanoviskem souhlasila většina účastníků konzultací.

Základem je zveřejnit tyto údaje:

- kdo poskytl dotaci,
- kdo je příjemce dotace,
- jaká byla výše dotace,
- z jakého programu byla dotace poskytnuta,
- charakter předmětu dotace a
- účel dotace.

Výše uvedené informace představují společné minimum poskytovaných dat, ať už vznikají v jakémkoliv programu. Právě uvedené informace by bylo možné sjednotit přes otevřenou formální normu.

Nespornou výhodou zveřejňování dat v jednotném formátu je umožnění vytvoření určitého centrálního místa „rozcestníku“ – portálu jednotlivých systémů, který bude daná data sdružovat, což by vedlo hlavně ke zvýšení transparentnosti a posílení uživatelské přívětivosti vyhledávání informací o dotacích. Vytvoření portálu by se pak mohl „zhostit“ kdokoli, např. i neziskové organizace.

4 Harmonogram kroků tzv. roadmap

Ke shrnutí toho, jak dále postupovat, gestor závazku vytvořil tzv. „roadmap“, ve které vymezil jednotlivé body dalšího postupu. Gestor závazku definoval aktéry, kteří by se měli na vytvoření otevřené formální dotační normy podílet. Jedná se hlavně o gestory zmiňovaných informačních dotačních systémů – Ministerstvo vnitra za Registr smluv, Ministerstvo financí za CEDR a ZED (RED) a Ministerstvo pro místní rozvoj za MS 2014+ (MS 2021+). Komunikace a koordinace mezi uvedenými subjekty bude pro případné vytváření a aplikování dotační normy klíčová. Technickou podporu i vzhledem k předešlým zkušenostem je v každém případě připraveno poskytnout Ministerstvo vnitra.

Proces vytvoření dotační normy je časově náročný. Ze zkušeností z činnosti Ministerstva vnitra vyplývá, že vytvoření takové normy může trvat několik měsíců nebo let, vše záleží na vzájemné spolupráci a zájmu takovou normu vytvořit. Úkol je to nicméně žádoucí, jak ukázaly i konzultace, a současná nejednotnost evidence dotací na úrovni státní správy a samosprávy je problematická a vytvoření dotační normy by mohlo přispět (alespoň částečně) k jejímu řešení.

Harmonogram kroků, který vychází z výše uvedených konzultací a který by mohl případně jakýkoliv další subjekt zabývající se touto problematikou využít, tedy tzv. „roadmap“ je uvedena níže.

Činnost	Návrh gestora / spolupracích subjektů
Schválení společného minimálního rozsahu údajů standardizovaných otevřenou formální dotační normou	Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra / Asociace krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR
Identifikace potřebných technických úprav využívaných informačních systémů, registrů, rejstříků	Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra / ostatní dotčené subjekty
Identifikace legislativních překážek	Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra
Definování otevřené formální dotační normy	Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra
Vytvoření podmínek pro řádnou implementaci otevřené formální dotační normy (věcných, legislativních)	všechny dotčené subjekty
Zveřejňování údajů v jednotném formátu – decentralizovaně, katalogizovaně v Národním katalogu otevřených dat	Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra / Asociace krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR
Zajištění technické podpory	Ministerstvo vnitra
Diskuse nad zřízením dotačního portálu („rozcestníku“) sdružujícího sjednocená exportovaná data	Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra / Transparency International ČR, Frank Bold, Hlídač státu, Oživení