

ŠTÁTNE DOTÁCIE PRE MIMOVLÁDNE NEZISKOVÉ ORGANIZÁCIE NA SLOVENSKU

State subsidies for non-governmental non-profit organizations in Slovakia

MÁRIA MURRAY SVIDROŇOVÁ ¹

ALEXANDRA MERTINKOVÁ ²

¹ Katedry verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja | ¹ Depart. of Public Economics and Regional Develop.
Ekonomická fakulta | Faculty of Economics
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici | Matej Bel University in Banska Bystrica
✉ Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovak Republic
E-mail: maria.murraysvidronova@umb.sk

² Katedra financií a účtovníctva | ² Department of Finance and Accounting
Ekonomická fakulta | Faculty of Economics
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici | Matej Bel University in Banska Bystrica
✉ Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovak Republic
E-mail: alexandra.mertinkova@umb.sk

Anotácia

Úloha zmapovať existujúce postupy a metodiky dotácií poskytovaných zo štátneho rozpočtu z pohľadu efektívnosti, transparentnosti a účelnosti a navrhnúť ich vyhodnotenie, vyplynula Úradu splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti z Akčného plánu Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti 2019-2020. Analýza tak vychádza z výskumu riešeného pre potreby praxe a zameriava sa na ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy a fondy Slovenskej republiky, čo je spolu 21 inštitúcií, ktoré poskytujú dotácie pre mimovládne neziskové organizácie ako nositeľov inovačných riešení regionálnych disparít. Cieľom tohto príspevku je preskúmanie všetkých dotačných schém daných rezortov a ich vyhodnotenie z hľadiska efektívnosti, transparentnosti a účelnosti, tzn. zmapovať existujúce postupy a metodiky pre poskytovateľov verejných zdrojov formou dotácií poskytovaných zo štátneho rozpočtu, ktoré určujú, ako sa majú stanoviť ciele/merateľné ukazovatele preukazujúce zmysel poskytovaných verejných zdrojov a súčasne ich umožnia aj vyhodnotiť. Na základe zmapovaného a vyhodnoteného stavu navrhujeme doplňujúce postupy a metodiky, ktoré umožnia komplexne vyhodnotiť efektívnosť, transparentnosť a účelnosť vynaložených finančných prostriedkov jednotlivých dotačných programov poskytovaných zo štátneho rozpočtu a ktoré je možné použiť aj pri poskytovaní dotácií na regionálnej a miestnej úrovni.

Kľúčové slová

efektívnosť, transparentnosť, účelnosť, dotácie, mimovládne neziskové organizácie, regionálny rozvoj

Annotation

The task of mapping the existing procedures and methodologies of subsidies provided from the state budget in terms of efficiency, transparency and effectiveness and proposing their evaluation, the Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for Civil Society Development resulted from the Strategy of Civil Society Development in Slovakia Action Plan 2019-2020. The analysis is based on research solved for the needs of practice and focuses on ministries, central state administration bodies and funds of the Slovak Republic, which is a total of 21 institutions that provide subsidies for non-governmental organizations as carriers of innovative solutions to regional disparities. The aim of this paper is to review all subsidy schemes of the ministries and evaluate them in terms of efficiency, transparency and effectiveness, ie. to map existing procedures and methodologies for providers of public resources in the form of subsidies provided from the state budget, which determine how goals / measurable indicators proving the meaning of provided public resources are to be set and at the same time enable them to be evaluated. Based on the mapped and evaluated state, we propose additional procedures and methodologies that will allow a comprehensive evaluation of the effectiveness, transparency and efficiency of spent funds of individual subsidy programs provided from the state budget and which can also be used to provide subsidies at regional and local level.

Key words*efficiency, transparency, effectiveness, subsidies, non-governmental organizations, regional development***JEL classification:** H72, H71, L31**1. Úvod a teoretické východiská**

Vo vyspelých krajinách sveta prebiehajú v posledných desaťročiach v oblasti verejného sektora rôzne podoby reformných procesov. Tieto reformné procesy sú v daných krajinách realizované so zámerom zvýšiť transparentnosť informácií, skvalitniť systém kontroly a zodpovednosti, pričom podstatou týchto reformných snáh je zvýšiť hospodárnosť, efektívnosť a účelnosť verejného sektora a celkovo tak prispieť k lepšej výkonnosti verejného sektora a nastavovaniu lepších verejných politík na regionálnej a miestnej úrovni. Dôležitú rolu tu zohrávajú mimovládne neziskové organizácie (MNO), sú rovnocenným partnerom pri poskytovaní verejných služieb, najmä v miestnych komunitách, kde lepšie reflektujú na konkrétne problémy a požiadavky. Pôsobením na úrovni komunit tak MNO aktivizujú občanov a spolupracujú s vládou na miestnej úrovni (Svidroňová, 2014). MNO majú nemenej dôležitú rolu pri inovovaní poskytovania verejných služieb, čím napomáhajú zmiernovať regionálne rozdiely (Murray Svidroňová et al. 2016, Vaceková & Škarabelová, 2013). Častým problémom však býva financovanie MNO, ktoré je odkázané na viaczdrojovosť, projektovosť či komerčné financovanie (Vaceková et al., 2020) a v podmienkach Slovenska (no i Českej republiky) najmä na verejné zdroje (Vaceková & Svidroňová, 2014). Práve preto v tomto príspevku skúmame poskytovanie verejných zdrojov pre MNO a to z hľadiska hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti. Pod mimovládny neziskovými organizáciami pritom rozumieme tieto právne formy: občianske združenia, nadácie, neinvestičné fondy, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, organizácie s medzinárodným prvkom, nakoľko tieto spĺňajú medzinárodne uznávanú definíciu podľa operačných kritérií Salamona a Anheira (1998).

V oblasti efektívnosti sa sleduje pomer medzi vstupmi a výstupmi, t. j. úsilie organizácie dosahovať čo najlepší pomer medzi vstupmi a výstupmi. Oblasť účelnosti predstavuje sledovanie miery úspešnosti v dosahovaní vytýčených cieľov, resp. v akej miere vynaložené vstupy a vytvorené výstupy napĺňajú očakávané ciele organizácie (Nemec & Wright, 1997; Value for Money Committee Annual Report to Council, 2010). Inak povedané, efektívnosť je snaha o dosiahnutie čo najlepšieho pomeru medzi vstupmi a výstupmi, účelnosť je miera úspešnosti pri dosahovaní stanovených cieľov, opodstatnenosť stanovených cieľov, t. j. využívanie prostriedkov v súlade s určeným účelom (Šebo & Vaceková, 2011). Účelnosť sa vzťahuje k určitému konečnému vzťahu, kedy tento stav vystupuje ako cieľový. Ak konečný stav zodpovedá stavu očakávanému, hovoríme, že systém (napr. dotačný mechanizmus) pracuje účelne (Ochrana, 2006).

Transparentnosť znamená zrozumiteľné a včasné poskytovanie všetkých podstatných informácií. V politike označuje transparentnosť požiadavku na priehľadné a verejne prístupné konania zo strany štátu. Postupy (nielen) verejných spoločností sú stále zložitejšie, takže môžu skrývať rôzne nepoctivosti a príležitosti na zneužitie. To sa týka najmä postupov verejných inštitúcií a úradov, kde je potrebné prísne oddelovať verejný záujem od súkromných záujmov ľudí, ktorí ho majú uskutočňovať. Nad možnosťou zneužitia verejných prostriedkov stojí všadeprítomný jav korupcie (Stiglitz, 2002; Sičáková-Beblavá, Kollárik & Sloboda, 2016). Transparentnosť nie je sama osebe etickým princípom, ale pro-etickou podmienkou na vykonávanie alebo narušenie iných etických postupov či zásad (Turilli & Floridi, 2009). Transparentnosť je vnímaná aj ako komplexný nástroj dobrej správy vecí verejných v programoch, politikách, organizáciách a krajinách, kedy tvorcovia politik vytvárajú transparentnosť popri zodpovednosti, efektívnosti a účelnosti (Ball, 2009). Z tejto definície je zrejmé prepojenie s nami sledovanými pojmami efektívnosti a účelnosti, ktoré analyzujeme pre jednotlivé dotačné schémy.

V podmienkach Slovenskej republiky bola vytvorená Analýza zverejňovania informácií v module dotačných schém (2020), ktorej cieľom bolo komparovať relevantnosť informácií ohľadom dotačných schém. Tie boli porovnávané so zisteniami na portáli Modul dotačných schém, a to konkrétne ohľadom počtu dotačných schém, počtu výziev, počtu žiadostí, počtu projektov, počtu žiadateľov, žiadanej a schválenej výšky dotácie, celkových rozpočtových nákladov, názovu projektu a IČO žiadateľa. Okrem uvedených kritérií, existujú ďalšie kritériá pre hodnotenie dotačných schém (Tabuľka 1), o ktoré sa náš výskum opiera.

Tab. 1: Hodnotiace kritériá jednotlivých inštitúcií

Kritériá/hodnotitelia	Fondy EÚ z hľadiska efektívnosti a účelnosti	Transparency International Slovensko z hľadiska transparentnosti
Hodnotiace kritériá	Súlady projektu s programovou stratégiou	Transparentnosť údajov na webových stránkach
	Súlady projektu s horizontálnym princípom a jeho cieľmi	Transparentnosť údajov ohľadom verejného obstarávania
	Do akej miery projekt prispieva k prierezovým témam	Transparentnosť údajov ohľadom zmlúv
	Do akej miery projekt prispieva k zvýšeniu efektívnosti verejného sektora v SR	Transparentnosť údajov ohľadom účtovných závierok
	Do akej miery projekt prispieva k zvýšeniu kvality a dostupnosti verejných služieb	Transparentnosť údajov ohľadom sociálnych sietí
	Do akej miery projekt prispieva k budovaniu kapacít alebo partnerov	
	Previazanosť aktivít projektu na jeho výsledky, ciele a merateľné ukazovatele	
	Posúdenie vhodnosti navrhovaných aktivít z vecného a časového hľadiska	
	Posúdenie primeranosti a reálnosti plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov s ohľadom na časové, finančné a vecné hľadisko	
Posúdenie administratívnych a odborných kapacít		

Zdroj: vlastné spracovanie podľa ESF (2014) a Transparency International Slovensko (2019)

2. Cieľ a metódy

Cieľom príspevku je preskúmanie tých dotačných schém vo všetkých slovenských rezortoch, ktoré poskytujú dotácie pre mimovládne neziskové organizácie a ich vyhodnotenie z hľadiska efektívnosti, transparentnosti a účelnosti. Príspevok tak mapuje existujúce postupy a metodiky pre poskytovateľov verejných zdrojov formou dotácií poskytovaných zo štátneho rozpočtu, ktoré určujú, ako sa majú stanoviť ciele/merateľné ukazovatele preukazujúce zmysel poskytovaných verejných zdrojov a súčasne ich umožnia aj vyhodnotiť. Hlavnou metódou použitou v analýze je desk research – štúdium a analýza webových stránok a relevantných dokumentov mapujúcich existujúce postupy jednotlivých rezortov pri poskytovaní dotácie pre mimovládne neziskové organizácie (MNO). Vzhľadom na to, že z Akčného plánu Konceptie rozvoja občianskej spoločnosti 2019-2020 vyplýva úloha hodnotiť len financovanie MNO, v prípade, že v danej dotačnej schéme nebudú MNO ako oprávnení žiadatelia, nebude táto schéma analyzovaná.

Oproti uvedeným kritériám v tab. 1, sme na základe konceptu hodnoty za peniaze stanovili nasledujúce kritériá, ktoré rozširujú sledovanie dotačných schém:

- Účelnosť (oblasť ideová)
 - existuje v rámci dotačnej schémy metodický postup alebo usmernenie, ktoré určuje stanovenie cieľov/merateľných ukazovateľov, preukazujúcich účel poskytovaných verejných zdrojov,
 - existuje v rámci dotačnej schémy metodický postup alebo usmernenie, ktoré umožňuje vyhodnotenie stanovených cieľov/merateľných ukazovateľov, preukazujúcich účel poskytovaných verejných zdrojov,
 - boli ciele dotačných schém nastavené v súlade s prioritami úloh príslušného domovského rezortu?
 - s celkovou úlohou rezortu podľa kompetenčného zákona,
 - v danom volebnom období podľa úloh rezortu v súlade s programovým vyhlásením vlády
 - boli ciele výzvy dotačnej schémy v súlade s cieľom dotačnej schémy?
 - boli vybrané projekty, ktorých ciele boli v súlade s cieľmi výzvy?
- Efektívnosť (oblasť organizačná, technická, finančná)
 - existuje v rámci dotačnej schémy metodický postup alebo usmernenie, ktoré určuje stanovenie cieľov/merateľných ukazovateľov, preukazujúcich efektívnosť poskytovaných verejných zdrojov,
 - existuje v rámci dotačnej schémy metodický postup alebo usmernenie, ktoré umožňuje vyhodnotenie stanovených cieľov/merateľných ukazovateľov, preukazujúcich efektívnosť poskytovaných verejných zdrojov,
 - boli pravidlá výzvy dotačnej schémy vhodne nastavené tak, aby umožnili splnenie požadovaných cieľov výzvy?
 - Cieľové skupiny žiadateľov
 - Časové rozpätie pre realizáciu projektov

- Finančné podmienky
 - Administratívne požiadavky pre žiadateľov
 - Administratívne podmienky pre realizátorov projektov
 - pridelenie finančných prostriedkov pre jednotlivé schválené projekty boli primerané?
 - čerpanie finančných prostriedkov schválených projektov bolo primerané?
3. Transparentnosť (oblasť ochranná, mediálna, informačná)
- existuje v rámci dotačnej schémy metodický postup alebo usmernenie, ktoré určuje stanovenie cieľov/merateľných ukazovateľov, preukazujúcich transparentnosť poskytovaných verejných zdrojov,
 - existuje v rámci dotačnej schémy metodický postup alebo usmernenie, ktoré umožňuje vyhodnotenie stanovených cieľov/merateľných ukazovateľov, preukazujúcich transparentnosť poskytovaných verejných zdrojov,
 - je dotačná schéma so svojím poslaním, cieľmi a pravidlami ľahko verejne prístupná, napr. koľko prekliknutí treba k stránke s dotáciami?
 - je priebeh výziev (od začiatku až po ukončenie a vyhodnotenie projektov a celej výzvy) dotačnej schémy ľahko verejne prístupný?
 - je výzva zverejnená v dostatočnom časovom predstihu, aby mali MNO čas reagovať na výzvu?
 - sú dodržané pravidlá konfliktu záujmov osôb a organizácií počas realizácie celej výzvy/výziev dotačnej schémy až po jej vyhodnotenie a vyhodnotenie jej projektov?
 - ako je riešený možný spor žiadateľov projektov s vyhlasovateľom výzvy?
 - existuje v rámci dotačnej schémy a jej výziev nejaká ochrana pred možnou korupciou?
 - sú zverejňované údaje prehľadné?
 - kto tvorí hodnotiacu komisiu – ako sú vybraní členovia vzhľadom na ich odbornosť a nezaujatosť?

Uvedené kritériá budeme pre jednotlivé dotačné schémy bodovať na škále 1-5, kde 1 je najnižší počet bodov a 5 najvyšší, tzn. čím viac bodov, tým lepšie je dané kritérium naplnené. Hodnota 0 bude použitá v prípadoch, kedy dané kritérium nebude možné ohodnotiť pre nedostatnosť/neexistenciu údajov.

Pre väčšinu kritérií je braný do úvahy posledný aktuálny rok ohľadom metodík, postupov, výzvy a pod. Pre niektoré relevantné kritériá, napr. v rámci účelnosti, či boli vybrané projekty, ktorých ciele boli v súlade s cieľmi výzvy, sa analýza zameriava na posledné tri roky (2017 – 2019), pričom bude brané do úvahy racionalita medzi vyčerpávacím výberom (všetky projekty za posledné tri roky v prípade menšieho množstva ako 20 projektov) a časovou náročnosťou spracovania analýzy (v prípade veľkého množstva projektov bude spravený náhodný výber na vzorke 10% z podporených projektov).

V závere analýzy každého rezortu je sumarizácia dosiahnutého hodnotenia podľa metodiky F. Ochrany (2006). Táto metodika sa zameriava na hodnotenie verejných výdavkov a verejných služieb v systéme programovej alokácie zdrojov. Dotačný systém je v podstate tiež program, na ktorý sú vynaložené verejné výdavky. Pre potreby analýzy dotačných schém, sme metodiku mierne upravili. Vychádzame z toho, že pri efektívnosti aj účelnosti sú definované očakávané stavy (cieľové hodnoty), ktoré sa dajú ohodnotiť stupňom naplnenia očakávania (cieľov), a to na bodovej škále od 1 – 5, pričom hodnoty znamenajú:

Bodové ohodnotenie stupňa naplnenia očakávania (cieľa)

1
2
3
4
5

Verbálne hodnotenie daného stupňa

absolútna nespokojnosť
značná/mierna nespokojnosť
neutrálny postoj
značná/mierna spokojnosť
absolútna spokojnosť

Expertným posúdením pre jednotlivé indikátory efektívnosti získame odpovede pre stupeň naplnenia cieľov v oblasti efektívnosti a obdobne pre indikátory účelnosti získame odpovede pre naplnenia cieľov v oblasti účelnosti. Pre obe oblasti sú hodnoty brané ako aritmetický priemer hodnotenia indikátorov v daných oblastiach. Výsledky oboch odpovedí zaznačíme do matice:

Matica 1: Ekonomické hľadisko poskytovania dotácií

efektívnosť

1 2 3 4 5	G	H	I		
	D	E	F		
	A	B	C		
	1	2	3	4	5

účelnosť

Zdroj: vlastné spracovanie

Podľa prof. Ochrany, kde sa táto metodika používa na hodnotenie verejných výdavkových programov, by sme mohli vybrané interpretácie uvádzať nasledovne:

A = ekonomicky negatívne programy, veľmi nízky stupeň efektívnosti a účelnosti

C = výdavky sú potrebné z hľadiska spoločenských očakávaní (účel), ale financie nie sú poskytované efektívnym spôsobom = existujú lepšie možnosti,

G = premrhanie zdrojov – síce efektívne, ale neúčelné použitie zdrojov, tzn. vytvorené výstupy nie sú potrebné,

I = ideálny program, efektívnosť aj účelnosť napĺňajú očakávania.

Týmto preveríme vzťah efektívnosti a účelnosti, ktorý sme pre potreby našej analýzy nazvali ekonomické hľadisko. Pri celkovom hodnotení dotácií berieme do úvahy aj transparentnosť poskytovania dotácií, ktorú porovnávame s priemerným výsledkom ekonomického hľadiska. Metodika prof. Ochrany nezahŕňa transparentnosť, metodika tu bola upravená nasledovne: expertným posúdením pre jednotlivé indikátory transparentnosti získame odpovede pre stupeň naplnenia cieľov v tejto oblasti, výsledná hodnota je aritmetický priemer hodnotenia indikátorov v oblasti transparentnosti. Túto hodnotu potom nanášame do zjednodušenej matice:

Matica 2: Transparentnosť poskytovania dotácií

A	B	C		
1	2	3	4	5

transparentnosť

Zdroj: vlastné spracovanie

Následne zopakujeme postup s maticou A-I, kde nanesieme priemernú hodnotu, ktorá vyšla pre ekonomické hľadisko (matica 1) a priemernú hodnotu transparentnosti (matica 2). Výsledné hodnoty potom interpretujeme na základe dosiahnutého skóre v matici 3.

Matica 3: Celkové hodnotenie poskytovania dotácií

ekonomické hľadisko

1 2 3 4 5	G	H	I		
	D	E	F		
	A	B	C		
	1	2	3	4	5

transparentnosť

Zdroj: vlastné spracovanie

Analýza sa zameriava na tie ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy a fondy, ktoré poskytujú dotácie pre mimovládne neziskové organizácie, čo je spolu 16 inštitúcií z pôvodných 21.

3. Výsledky

V úvode tejto časti prezentujeme zhrnutie analýzy, na základe ktorého pristúpime k formulácii návrhov a odporúčaní na zvýšenie efektívnosti, účelnosti a transparentnosti dotačných schém. Sumarizácia hodnotenia všetkých rezortov je v nasledujúcej tabuľke 2.

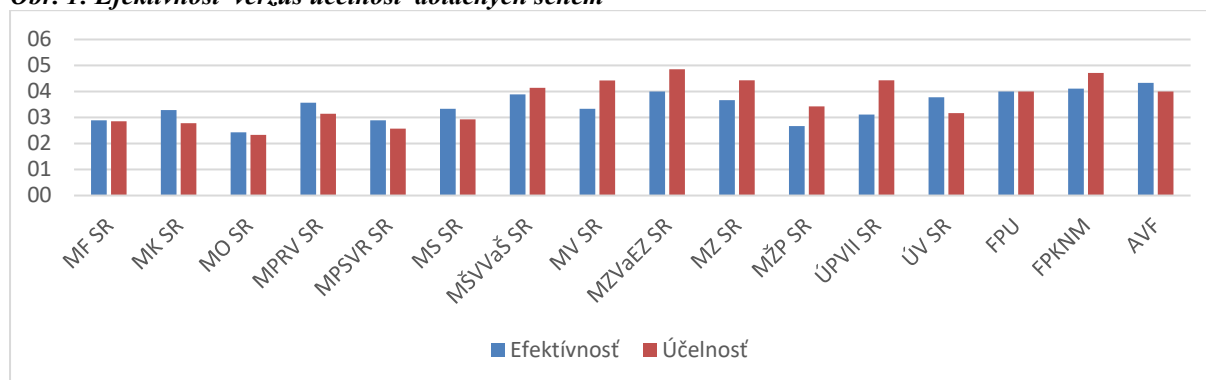
Tab. 2: Hodnotenie dotačných schém

Rezort	Efektívnosť	Účelnosť	Ekonomické hľadisko	Transparenťnosť	Celkové hodnotenie
Ministerstvo dopravy a výstavby SR	-	-	-	-	-
Ministerstvo financií SR	2,889	2,857	2,873	1,900	2,387
Ministerstvo hospodárstva SR	-	-	-	-	-
Ministerstvo kultúry SR	3,285	2,778	3,032	3,300	3,166
Ministerstvo obrany SR	2,428	2,333	2,381	4,100	3,241
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	3,571	3,143	3,357	2,250	2,804
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	2,889	2,571	2,730	3,000	2,865
Ministerstvo spravodlivosti SR	3,333	2,929	3,131	3,200	3,166
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	3,889	4,143	4,016	3,300	3,658
Ministerstvo vnútra SR	3,333	4,423	3,881	2,700	3,291
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	4,000	4,857	4,429	3,000	3,715
Ministerstvo zdravotníctva SR	3,667	4,429	4,048	3,400	3,724
Ministerstvo životného prostredia SR	2,667	3,429	3,048	1,500	2,274
Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu	3,111	4,429	3,770	2,800	3,285
Úrad vlády SR	3,778	3,167	3,472	3,100	3,286
Fond na podporu umenia	4,000	4,000	4,000	4,667	4,334
Štátny fond rozvoja bývania	-	-	-	-	-
Fond na podporu vzdelávania	-	-	-	-	-
Fond na podporu kultúry národnostných menšín	4,111	4,714	4,413	4,800	4,607
Fond na podporu športu	-	-	-	-	-
Audiovizuálny fond	4,333	4,000	4,167	4,600	4,383

Zdroj: vlastné spracovanie

Pre prehľad uvádzame aj grafické spracovanie, ktoré umožní porovnať jednotlivé rezorty medzi sebou v daných oblastiach.

Obr. 1: Efektívnosť verus účelnosť dotačných schém



Zdroj: vlastné spracovanie

Z grafu 1 je zrejmé, že z hľadiska účelnosti sú na tom z ministerstiev najlepšie Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky (MZVaEZ SR), Ministerstvo zdravotníctva SR (MZ SR), Ministerstvo vnútra SR (MV SR) a Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (MŠVVaŠ SR). Veľmi

dobře sú na tom aj Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu (ÚPVII SR) a Fond na podporu kultúry národnostných menšín (FPKNM). Všetky uvedené rezorty majú hodnotenie v oblasti účelnosť vyššie ako 4,41.

V oblasti účelnosti vyniká MZVaEZ SR tým, že zverejňuje aj návrh okruhov tém na spracovanie projektov, pričom každý okruh obsahuje preferované výstupy projektu a konkrétne ciele, z ktorých je zrejmé, ako merateľné ukazovatele stanoviť a následne vyhodnotiť.

MZ SR zase v často kladených otázkach špecifikuje, ako pri vyplňaní žiadosti určiť účel a zdôrazňuje dôležitosť toho, aby hlavný cieľ projektu bol identifikovaný s jednou z uvedených priorit a tiež, aby bol jasne definovaný prínos v danej oblasti. V popise projektu musí žiadateľ tiež uviesť merateľné ukazovatele ako počet aktivít, počet účastníkov, počet vydaných publikácií a pod.

MV SR síce nemá pre dotácie zverejnený konkrétny metodický postup či usmernenie, ktorý by upravoval stanovovanie cieľov/merateľných ukazovateľov, avšak takmer všetky výzvy (až na výzvu II) obsahujú základný cieľ a merateľný ukazovateľ, ktoré sú veľmi dobrým odrazovým mostíkom pre formulovanie cieľov a merateľných ukazovateľov v žiadosti. Ďalej sú dobrou pomôckou kritériá výberu a dôležitosť ich poradia, ktoré naznačujú, ako by ciele a merateľné ukazovatele mohli byť vyhodnotené.

MŠVVaŠ SR má metodické postupy na stanovenie a vyhodnotenie cieľov vo všetkých výzvach Programov pre mládež 2014 – 2020. V 3 z 6 programoch (HLAS, SLUŽBY, KOMUNITA) sú stanovené aj merateľné ukazovatele, ktoré sú definované v záverečných protokoloch. V prípade dotácií v oblasti športu sú taktiež pri každom účele dotácie zadefinované merateľné ukazovatele.

ÚPVII SR zverejňuje k výzve aj Závaznú metodiku na predkladanie a vyhodnocovanie žiadostí o poskytnutie dotácie v oblasti podpory regionálneho rozvoja na rok, ktorá v článku 4 napomáha určiť ciele a sčasti aj merateľné ukazovatele, ktoré sa vyplňajú v popise projektu.

FPKNM vo všetkých dotačných schémach definuje jasný zámer danej dotácie ako aj hlavné podporované aktivity (v dokumente Štruktúra podpornej činnosti FPKNM). Viaceré schémy indikujú aj merateľné ukazovatele v presne špecifikovaných výstupoch pre konkrétne podprogramy, ide o ukazovatele typu „Výstupom výskumu je okrem iného aj záverečná výskumná správa v rozsahu najmenej 10 strán popisujúca záverečné zistenia a v prípade digitalizácie a tvorby databáz aj CD nosič s digitalizovaným obsahom“.

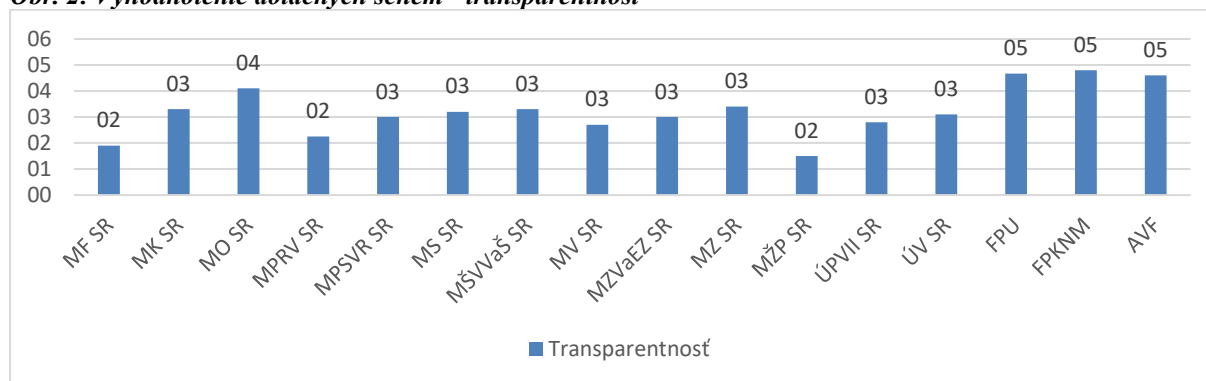
V oblasti efektívnosti (graf 1) majú vhodne nastavené dotačné schémy najmä Audiovizuálny fond (AVF), Fond na podporu kultúry národnostných menšín, Fond na podporu umenia (FPU) a Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR. Dané rezorty majú z hľadiska efektívnosti hodnotenie 4 a viac.

AVF, FPKNM ako aj FPU majú vypracovaný základný dokument k štruktúre podpornej činnosti pre daný rok, ktorý okrem cieľov a merateľných ukazovateľov (účelnosť), uvádza aj oprávnené a neoprávnené výdavky, usmernenia k výške oprávnených výdavkov (efektívnosť) a pod. Doplňujúcimi dokumentmi sú aj Zásady poskytovania finančných prostriedkov z daných fondov. Z hľadiska efektívnosti absentuje informácia k primeranému čerpaniu finančných prostriedkov schválených projektov, u fondov sú dostupné aspoň informácie o vecnom vyhodnotení projektu, v časti vyúčtovanie. U ministerstiev neevidujeme túto možnosť kontroly podporených projektov z vecného hľadiska, fondy majú dokonca aj vzory na správy k vecnému vyúčtovaniu, odkiaľ sa informácie potom preklápajú do systému.

MZVaEZ SR ako jednu z príloh k dotačnej výzve zverejňuje aj usmernenie k oprávnenosti výdavkov, kde sú uvedené napr. maximálne hodinové sadzby v rámci osobných výdavkov, limity pri obstaraní hmotného majetku z bežných výdavkov (PC, notebooky, dataprojektory) a ďalšie usmernenia ohľadom oprávnených a neoprávnených výdavkov.

I keď Ministerstvo financií SR nedosiahlo jedno z najvyšších hodnotení pre oblasť efektívnosti, za pozitívum považujeme vhodne spracované video s postupom na registráciu a podanie žiadostí v informačnom systéme MF SR.

Graf 2 zachytáva dosiahnuté hodnotenie v oblasti transparentnosti. Medzi najlepšie rezorty z tohto hľadiska radíme opäť Audiovizuálny fond, Fond na podporu kultúry národnostných menšín, Fond na podporu umenia a tiež Ministerstvo obrany SR. U týchto rezortov bolo hodnotenie 4,1 a viac.

Obr. 2: Vyhodnotenie dotačných schém - transparentnosť

Zdroj: vlastné spracovanie

AVF, FPKNM ako aj FPU majú v rámci elektronického dotačného systému spracované štatistiky, resp. vyhodnotenie, ktoré sú prístupné pre verejnosť (tzn. nie je potrebné byť registrovaný ako žiadateľ). Pri detailnom zobrazení každej žiadosti je k dispozícii popis projektu, jeho rozpočet, hodnotenie žiadosti príslušnou odbornou komisiou (v prípade AVF aj vrátane slovného hodnotenia). Z hlavnej ponuky sa dá filtrovať zobrazenie zoznamu všetkých žiadostí alebo zobrazenie zoznamu žiadostí v príslušnom programe/podprograme. Ďalej je možnosť triediť žiadosti cez jednotlivé filtre (rok, výzva, program, podporené/nepodporené a pod.). Pri AVF je nutné vyzdvihnúť tiež možnosť stiahnuť dáta do CSV formátu, čo uľahčuje prácu s dátami.

Tieto tri fondy majú taktiež podrobne stanovené odborné komisie, resp. rady, ktoré hodnotia žiadosti, vrátane verejne dostupného menného zoznamu členov týchto komisií/rád. U fondov sa stretávame aj so smernicami či štatútom a rokovacím poriadkom, ktorý upravuje činnosti odbornej komisie/rady, vrátane konfliktu záujmov.

Na webovom sídle MO SR taktiež existujú metodické postupy či usmernenia (zloženie komisie programov uvedené vo výzve, čestné vyhlásenia komisie), ktoré sa zameriavajú na transparentnosť poskytovaných verejných zdrojov. Usmernenia však nenastavujú a nevyhodnocujú ciele/merateľné ukazovatele, ale skôr slúžia na transparentnosť výkonu orgánov. Pozitívne hodnotíme skutočnosť, že ministerstvo uverejňuje počet získaných bodov pri schválených/neschválených projektoch a ich dôvody nesplnenia podmienok.

U viacerých rezortov sa stretávame aj so slovným hodnotením nepodporenia žiadosti a nie je to pri tom len strohá informácia typu „nízke kvalitatívne spracovanie“ či „disponibilný objem financií na podporu bol vyčerpaný“. Veľmi konkrétne hodnotenia má napr. aj MPSVaR SR, napr. „V žiadosti chýba popis terénneho programu. Psychologické a základné právne poradenstvo v zmysle zákona o sociálnych službách nie je špecializované poradenstvo.“ Najpodrobnejšie spracované slovné hodnotenia od konkrétneho hodnotiteľa (všetkých členov odbornej komisie, ktorí danú žiadosť hodnotili) má už spomínaný Audiovizuálny fond, ktorý tiež uvádza aj odporúčanú sumu, ktorú jednotliví členovia komisie navrhli na podporenie žiadosti. Tieto hodnotenia sú dôležité nielen z hľadiska transparentnosti, ale aj z hľadiska spätnej väzby pre žiadateľov, aby mohli do budúcnosti pripraviť svoje žiadosti kvalitnejšie.

Z hľadiska transparentnosti vyniká Fond na podporu kultúry národnostných menšín v tom, že ako jediný upravuje aj riešenie možného sporu žiadateľov projektov s vyhlasovateľom výzvy, a to pomocou Smernice FPKNM o vybavovaní sťažností. FPKNM má vypracované aj ďalšie postupy (smernice, rokovacie poriadky, štatúty) a zverejňuje tiež zápisnice zo zasadnutí svojich orgánov (správna rada, dozorná rada) ako aj množstvo iných dokumentov, čo pozitívne vplyva na transparentnosť.

I keď Ministerstvo vnútra SR nedosiahlo jedno z najvyšších hodnotení pre oblasť transparentnosti, treba vyzdvihnúť, že ako jediný rezort má v rámci príloh k žiadosti o dotáciu aj protikorupčný dotazník, i keď len pre dotáciu na podporu sociálnych a kultúrnych potrieb a riešenie mimoriadne nepriaznivých situácií rómskej komunity, ktorú zverejňuje Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Na druhú stranu treba pri MV SR vyzdvihnúť, že v úvodnej sekcii používa označenie „dotácie občianskym združeniam“, pričom oprávnení žiadatelia tvoria oveľa širšie spektrum a to aj mimo právnych foriem MNO (napr. obce).

Transparentnosť je tiež výrazne ovplyvnená nezverejňovaním všetkých informácií, absenciu najmä vyhodnotenie projektov a u viacerých rezortov nie je dodržaná lehota zverejnenia výzvy 2 mesiace pred termínom ukončenia prijímania žiadostí, i keď túto lehotu určujú priamo zákony upravujúce poskytovanie dotácií v pôsobnosti daných

rezortov. Nižšie hodnoty transparentnosti mali väčšinou negatívny vplyv na celkové hodnotenie rezortov, ktoré je vo vyššie uvedenej tabuľke 2.

3. Záver

V závere môžeme zhrnúť, že vykonaná analýza dotačných schém z hľadiska účelnosti, efektívnosti a transparentnosti môže napomôcť nielen rezortom upraviť svoje dotačné schémy a programy, ale je tiež dôležitá pre rozvoj občianskej spoločnosti - analýza by mohla napomôcť mimovládny neziskovým organizáciám pri orientácii v poskytovaných dotáciách. Analýza poskytuje prehľad možností financovania cez dotácie z rôznych rezortov, čo dáva tiež možnosť porovnania a výberu, kde sa bude MNO o dotáciu uchádzať ako aj možnosť spoznať nové príležitosti čerpania dotácií. Na základe preštudovania verejne dostupných databáz s podporenými projektami v minulosti môžu MNO rozširovať svoje aktivity či spoluprácu s inými subjektami, ktoré čerpali projekty. Databázy podporených projektov môžu slúžiť ako inšpirácia pre ďalšiu prácu mimovládnych neziskových organizácií pri získavaní financií na svoje inovačné aktivity z hľadiska zmiernenia regionálnych rozdielov a podpory regionálneho rozvoja.

Ohľadom hodnotenia dotačných schém možno konštatovať, že efektívnosť a účelnosť sú prevažne na dobrej až veľmi dobrej úrovni (až na výnimky, kde toto hodnotenie dosiahlo menej uspokojivé skóre nižšie ako 3 – jeden rezort). Horšie je na tom oblasť transparentnosti, ktorá len u štyroch rezortov mala veľmi dobré hodnotenie (skóre vyššie ako 4), polovica dosiahla dobré hodnotenie okolo 3 bodov a zvyšok mal skóre 2 a menej. Celkové hodnotenie tak bolo ovplyvnené najmä hodnotením transparentnosti a to smerom nadol, k menej uspokojivým hodnotám. Indikátory transparentnosti sú pri tom nemenej dôležité ako ukazovatele efektívnosti či účelnosti, na Slovensku (ako aj v krajinách V4, či iných post-komunistických krajinách) sa im však ešte stále nevenuje dostatočná pozornosť. Uvedené indikátory a metodiku je možné použiť na hodnotenie dotácií poskytovaných vyššími územnými celkami ako aj miestnymi samosprávami.

Ďalší výskum v tejto oblasti by sa mal orientovať už konkrétne na stanovenie hodnoty value for money využitím výsledkov uvedenej analýzy a podporiť tak rozhodovanie o alokácii verejných zdrojov a ďalšej tvorbe verejných politik na regionálnej a miestnej úrovni.

Literatúra

- [1] BALL, C., (2009). What is transparency? *Public Integrity*, vol. 11, no. 4, pp. 293-308. ISSN 1099-9922. DOI: 10.2753/PIN1099-9922110400.
- [2] ESF, (2014). *Kritéria pre výber projektov*. [online]. [cit. 2021-04-20]. Dostupné z: <http://www.reformuj.sk/wp-content/uploads/2017/09/Krit%C3%A9ria-pre-v%C3%BDber-projektov-OP-EVS-verzia-2.pdf>.
- [3] HRONEC, Š., (2019). Performance-Based Program Budgeting in Slovakia: A Lost Opportunity (?). In Vries, M., Nemeč, J., Špaček, D. (eds.) *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 195-207. ISBN 978-3-030-02077-4.
- [4] MURRAY SVIDROŇOVÁ, M., MERIČKOVÁ MIKUŠOVÁ, B., STEJSKAL, J., (2016). Social innovations in work organizing: telework in Slovakia. In *19th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 431-438. ISBN 978-80-210-8273-1. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-8273-2016-55.
- [5] NEMEC, J., WRIGHT, G., (eds.). (1997). *Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition*. Bratislava: NISPAcee. ISBN 80-967616-3-3.
- [6] OCHRANA, F., (2006). *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Praha: Ekopress. ISBN 8086929132.
- [7] SALAMON, L. M., ANHEIER, H. K., (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas: International journal of voluntary and nonprofit organizations*, vol. 9, no. 3, pp. 213-248. ISSN 0957-8765.
- [8] SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., KOLLÁRIK, M., SLOBODA, M., (2016). Exploring the Determinants of Transparency of Slovak Municipalities. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 9, no. 2, pp. 121-145. ISSN 1338-4309. DOI: 10.1515/nispa-2016-0017.
- [9] STIGLITZ, J. (2002). Transparency in Government. In *The Right to Tell. World Bank Publications*. ISBN 978-0-8213-5203-8.
- [10] SVIDROŇOVÁ, M. (2014). The role of non-profit organizations in a regional development in a context of social cohesion: the case of Iceland. In *17th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University, pp. 567- 563. ISBN 978-80-210-6840-7. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-6840-2014-73.

- [11] ŠEBO, J., VACEKOVÁ, G., (2011). Dynamika výkonnosti neziskových organizací poskytujících všeobecné prospěšné služby na Slovensku. In *Bíla místa teorie a černé díry reforem ve veřejném sektoru III, conference proceedings*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-5385-4.
- [12] TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO, (2019). [online]. [cit. 2021-04-20]. Metodológia. Dostupné z: <https://firmy.transparency.sk/about>.
- [13] TURILLI, M., & FLORIDI, L. (2009). The ethics of information transparency. *Ethics and Information Technology*, vol. 11, no. 2, pp. 105-112. ISSN 1388-1957. DOI: 10.1007/s10676-009-9187-9.
- [14] ÚRAD SPLNOMOCNENCA VLÁDY SR PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI. (2020). Analýza zverejňovania informácií v module dotačných schém. [online]. [cit. 2020-05-30]. Dostupné z: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/2020/b6_analyza_mds/Analyza%20zverejnovania%20informacii%20v%20module%20dotacnych%20schem_final_09.06.2020.pdf.
- [15] VACEKOVÁ, G., MURRAY SVIDROŇOVÁ, M., PLAČEK, M., NEMEC, J., (2020). Business practices in nonprofit funding. In Garcia-Rodriguez, I., Romero-Merino, M. E. (eds.). *Financing Non-Profit Organizations*. Routledge. ISBN 9780429560439.
- [16] VACEKOVÁ, G., SVIDROŇOVÁ, M., (2014). Benefits and Risks of Self-Financing of NGOs - Empirical Evidence from the Czech Republic, Slovakia and Austria. *E+M Ekonomie a management*, vol. 17, no. 2, 120-130. ISSN 12123609. DOI: 10.15240/tul/001/2014-2-009.
- [17] VACEKOVÁ, G., ŠKARABELOVÁ, S., (2013). The role of third sector organizations in rural development. In *XVI. International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 549 – 556. ISBN 978-80-210-6257-3. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-6257-2013-69.
- [18] VALUE FOR MONEY COMMITTEE ANNUAL REPORT TO COUNCIL, (2010). [online]. [cit-2020-05-20]. Dostupné z: <https://www.yumpu.com/en/document/view/26299075/value-for-money-committee-annual-report-to-council-2010>.

Příspěvek byl zpracován v rámci grantu APVV – 18 – 0435 Behaviorálne intervencie v miestnej samospráve: zvyšovanie účinnosti miestnych verejných politik.