



TIS

Transparency International Slovensko

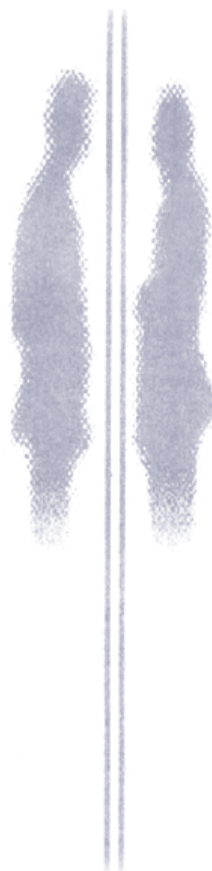
Emília Sičáková-Beblavá

Jan Pavel

editori

PRIDANÁ HODNOTA TRANSPARENTNOSTI

(rozhodovanie o dotáciách
obciam na Slovensku)



Vydané s podporou
*Trust for Civil Society
in Central & Eastern Europe*

2008

Emília Sičáková-Beblavá

Jan Pavel

editori

PRIDANÁ HODNOTA TRANSPARENTNOSTI

(rozhodovanie o dotáciách obciam na Slovensku)

Emília Sičáková-Beblavá
Jan Pavel
editori

Doc. Ing. Beáta Meričková, PhD.
Ing. Miroslav Beblavý, PhD.
odborní recenzenti

PRIDANÁ HODNOTA TRANSPARENTNOSTI
(rozhodovanie o dotáciách obciam na Slovensku)

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2007
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel./fax: 02/ 5341 7207
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Vydané s podporou



Trust for Civil Society
in Central & Eastern Europe

Pre Transparency International Slovensko vydal: Adin, s. r. o.

ISBN 978 – 80 – 89244 – 29 – 4



TIS

Transparency International Slovensko

Emília Sičáková-Beblavá

Jan Pavel

editori

PRIDANÁ HODNOTA TRANSPARENTNOSTI
(rozhodovanie o dotáciách obciam na Slovensku)

Bratislava

marec 2008

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej mimovládnej organizácie Transparency International a na Slovensku pôsobí od roku 1998. TIS sa venuje predovšetkým otázkam spojeným s korupciou vo verejnom sektore Slovenska, a to na centrálnej úrovni ako aj na úrovni decentralizovanej správy vecí verejných. Medzi hlavné ciele TIS patrí podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú znižovať korupciu. Aktuálne informácie sú dostupné na www.transparency.sk.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas

Anna Butašová

Iveta Griačová

Eugen Jurzyca

Mária Kolaříková

Zdenko Kováč

Katarína Mathernová

Grigorij Mesežnikov

Vladimír Pirošík (*pozastavené členstvo – poslanec MsZ v Banskej Bystrici*)

Oľga Reptová

Emília Sičáková-Beblavá

Dušan Staněk

Juraj Stern

Soňa Szomolányi

Jiří Vlach

Daniela Zemanovičová (*pozastavené členstvo – podpredsedníčka Protimonopolného úradu SR*)

OBSAH

| | |
|---|-----------|
| ÚVOD..... | 7 |
| 1. TEORETICKÉ ASPEKTY POSKYTOVANIA DOTÁCIÍ Z VEREJNÝCH ROZPOČTOV..... | 8 |
| <i>Viliam Pätoprstý, Emília Sičáková-Beblavá</i> | |
| 2. DOTÁCIE OBCIAM NA SLOVENSKU | 16 |
| <i>Viliam Pätoprstý, Emília Sičáková-Beblavá</i> | |
| 3. MEDZINÁRODNÝ KONTEXT POSKYTOVANIA DOTÁCIÍ | 21 |
| <i>Viliam Pätoprstý</i> | |
| 4. INFORMOVANIE O DOTÁCIÁCH CEZ ŠTÁTNY ROZPOČET | 24 |
| <i>Viliam Pätoprstý</i> | |
| 5. INFORMOVANIE O DOTÁCIÁCH PROSTREDNÍCTVOM INTERNETOVÝCH STRÁNOK | 26 |
| <i>Tomáš Jacko, Emília Sičáková-Beblavá</i> | |
| 6. VEREJNÁ KONTROLOVATELNOSŤ PRIDEĽOVANIA DOTÁCIÍ | 38 |
| <i>Viliam Pätoprstý</i> | |
| 7. INDEXY PATRONÁŽE – KRITÉRIUM STRANÍCKEJ PRÍSLUŠNOSTI | 42 |
| <i>Emília Sičáková-Beblavá, Maroš Babitz</i> | |
| 8. ODPORÚČANIE – AKO ŠTRUKTÚROVAŤ ROZHODOVANIE O PRIDEĽOVANÍ DOTÁCIÍ | 49 |
| <i>Emília Sičáková-Beblavá, Ivana Griačová</i> | |
| ZÁVER..... | 57 |
| <i>Emília Sičáková-Beblavá</i> | |

ÚVOD

Verejné zdroje sa používajú na mnohé účely, stavajú sa školy, budujú mosty a cesty, poskytujú sa zdravotnícke služby. Zároveň sa verejné zdroje používajú na poskytovanie nenávratných finančných transferov viacerým typom subjektov – podnikateľom, bežným občanom či obciam. V tejto publikácii sa venujeme rozhodovaniu o poskytovaní nenávratných finančných transferov (ktoré pre potreby tejto publikácie nazývame dotáciami) z centrálnej úrovne správy vecí verejných obciam.

Publikácia je rozdelená do ôsmich častí. V prvej definujeme predmet skúmania – dotácie – a pokúšame sa o ich klasifikáciu. Zároveň poukazujeme na ekonomické aspekty poskytovania dotácií obciam, ako aj na potenciál pre stranícky klientelizmus. Ďalšia časť sa venuje pohľadu na to, aký rozsah a aké typy sa rozdeľujú z centrálnej úrovne správy vecí verejných obciam na Slovensku. V tretej časti v krátkosti poukazujeme na medzinárodný kontext poskytovania dotácií. Ďalšie časti už nie sú popisné, ale venujú sa hodnoteniu poskytovania dotácií z viacerých uhlov – vo štvrtej časti hodnotíme kvalitu informovania o dotáciách cez štátny rozpočet, v ďalšej hodnotíme kvalitu informovania o rozhodovaní o dotáciách v jednotlivých inštitúciách centrálnej moci na Slovensku. Na mieru verejnej kontrolovateľnosti pridelovania dotácií sa zameriavame v časti šesť a sklon k straníckemu klientelizmu posudzujeme v časti sedem. V predposlednej časti ponúkame sedemnást' konkrétnych odporúčaní, ako štruktúrovať rozhodovanie o pridelovaní dotácií.

Na predloženej publikácii pracoval tím pracovníkov a spolupracovníkov TIS viac ako osemnásť mesiacov, počas ktorých sme získavali podklady o rozhodovaní ministerstiev, analyzovali jednotlivé rozhodnutia a okrem iného uvažovali o modeli dobrého rozhodovania o pridelovaní dotácií z verejných zdrojov. Naša vďaka patrí hlavne Marošovi Babitzovi, ktorý mal na starosti zber a spracovanie údajov, ako aj prípravu indexov patronáže, ďalej Viliamovi Pätoprstému, ktorý skúmal hlavne ekonomické aspekty pridelovania dotácií a verejnú kontrolovateľnosť poskytovania dotácií. Ďalej ďakujeme Tomášovi Jackovi z University of Manchester, ktorý sa v lete 2007 ako stážista na TIS venoval analýze internetových stránok jednotlivých ministerstiev, Ivanovi Rončákovi za prínos pri diskusii o typoch dotácií a odporúčaní, ako zlepšiť rozhodovanie o ich alokácii, Ivane Griačovej, ktorá sa ako stážistka TIS a študentka Európskych štúdií na FSEV UK v Bratislave zamerala na prípravu odporúčaní pre lepšie rozhodovanie v tejto oblasti. Zároveň ďakujeme všetkým, s ktorými sme diskutovali o našich odporúčaníach – predovšetkým Lucii Žitňanskej, Ctiborovi Košťálovi, Ivanovi Rončákovi a Nadežde Pätoprstej.

Veríme, že vás táto publikácia zaujme. Privítame akúkoľvek spätnú väzbu a návrhy na vylepšenie.

*Emília Sičková-Beblavá
Jan Pavel
editori*

1. TEORETICKÉ ASPEKTY POSKYTOVANIA DOTÁCIÍ Z VEREJNÝCH ROZPOČTOV

V prvej kapitole tejto publikácie sa venujeme, tak ako indikuje jej názov, teoretickým aspektom poskytovania dotácií, pričom konkrétne vymedzujeme pojem *dotácia*, ďalej sa zameriavame na ekonomické súvislosti poskytovania dotácií a na priestor pre korupciu pri rozhodovaní o poskytovaní dotácií z verejných zdrojov.

1.1 VYMEDZENIE POJMU DOTÁCIE

Fungovanie ekonomík vyspelých štátov je významne ovplyvňované štátnymi zásahmi, ktoré vo všeobecnej rovine sledujú tri základné typy cieľov: alokačné, redistribučné a stabilizačné.¹ Na dosiahnutie týchto cieľov sa využíva široká škála nástrojov, ktoré možno rozdeliť na administratívne a trhové. Jedným z najdôležitejších trhových nástrojov sú nenávratné finančné transfery. Vo svojej podstate ide o nenávratnú platbu z verejných rozpočtov konečnému príjemcovi, keď je cieľom zlepšenie jeho finančnej situácie alebo stimulácia k určitému správaniu. Príjemcovia transferov môžu byť fyzické osoby (tu ide predovšetkým o sociálne dávky), aj právnické osoby (vrátane obcí). Predmetom tejto štúdie je práve problematika nenávratných finančných transferov z rozpočtov vyššej úrovne (najmä štátneho rozpočtu) do „obecných pokladní“.

Nenávratné finančné transfery centrálnej vlády obciam môžu mať rôznu podobu, príkladom sú granty (napríklad programy „Obnovme si svoj dom“ alebo „Kultúrne aktivity v oblasti pamäťových inštitúcií“ v pôsobnosti Ministerstva kultúry SR), dotácie (napríklad pri financovaní prenesených kompetencií miestnej samosprávy alebo dotácie na výstavbu nájomných bytov obciam cez program Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR), či príspevky (napríklad „SOP Ľudské zdroje“ Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny SR).

V rámci tejto štúdie sa nevenujeme dôvodu rôznych pomenovaní nenávratných finančných transferov v aplikačnej praxi Slovenskej republiky, skôr budeme venovať pozornosť tomu, čo ich spája.

Ich spoločnými vlastnosťami je to, že ide o **verejné zdroje** a o ich pridelení obciam rozhoduje verejná inštitúcia. Pre potreby tejto publikácie ich budeme nazývať „dotácie“ (hoci ako sme už uviedli, pod daný pojem v tejto publikácii subsumujeme aj iné právne tituly nenávratných finančných transferov).

Dotácie je možné klasifikovať z viacerých hľadísk. Z hľadiska stanovenia účelu prípadne ďalších podmienok ich poskytnutia ich delíme na tzv. **všeobecné** (nepodmienené) a **špecifické** (podmienené).² Všeobecné dotácie (pri nich centrálna úroveň nestanovuje podmienky

¹ K problematike typológie štátnych zásahov a jednotlivých nástrojov pozri napríklad Stiglitz (1997) alebo Musgrave – Musgrave (1994).

² Shah (2006).

poskytnutia alebo použitia) v slovenských podmienkach v čistej podobe neexistujú – aj v najširšom ponímaní si centrálna úroveň stanovuje aspoň všeobecne platné normatívy alebo striktno vyžaduje splnenie účelu ich poskytnutia (napríklad pri dotáciách na prevádzku základných škôl). Obce majú na druhej strane voľnosť použitia pri vlastných a sprostredkovaných daňových príjmoch, ktoré dnes tvoria viac ako 70 % príjmov ich rozpočtov.³ Z logiky veci teda vyplýva, že príkladom špecifických dotácií sú potom všetky dotácie (transfery) poskytované obciam na Slovensku.

Podmienenosť pri špecifických dotáciách môže mať pritom povahu tzv. **vstupnej podmienosti**, keď je špecifikovaný typ výdavku, na ktorý môže byť transfer použitý; a/ alebo tzv. **výstupnej podmienosti**, keď sú definované špecifikované podmienky a kritériá výstupu alebo služby poskytovanej použitím dotácie. Ako príklad prvej skupiny môžeme uviesť dotáciu obci na financovanie obnovy historickej pamiatky, ktorá je podmienená použitím príspevku len na financovanie obnovy fasády. Príkladom výstupnej podmienky je stanovenie záväzného počtu vytvorených pracovných miest v priemyselnom parku, na ktorého výstavbu je poskytnutá dotácia.

Pri špecifických dotáciách sprevádzaných podmienkou spolufinancovania môže ísť buď o **limitné transfery** (určená maximálna výška transferu) alebo **bezlimitné** (tu nie je určený strop pre transfer, len podiel z objemu výkonov). V praxi je častejší prípad špecifických dotácií s limitným spolufinancovaním zo strany centrálnej vlády, ktorý jej tak umožňuje lepšie zohľadňovať vlastné rozpočtové obmedzenia.

Z pohľadu toho, či po splnení podmienok má prijímateľ na zdroje nárok automaticky (napríklad priame platby v poľnohospodárstve) alebo musí o ne ďalej súťažiť a dostane ich len vymedzený počet uchádzačov (napríklad na usporiadanie folklórneho festivalu v obci) delíme dotácie na **nárokovateľné** a **nenárokovateľné**.

Box 1

Klasifikácia dotácií

a) Podľa podmienok/účelu

- Všeobecné dotácie
- Špecifické dotácie
 - Špecifické dotácie so vstupnou podmienenosťou
 - Špecifické dotácie s limitným spolufinancovaním
 - Špecifické dotácie s nelimitným spolufinancovaním
 - Špecifické dotácie s výstupnou podmienenosťou

b) Podľa nárokovateľnosti

- Nárokovateľné dotácie
- Nenárokovateľné dotácie

Zdroj: Autori.

³ Niektorí autori (Bahl-Linn, 1992) považujú daňové príjmy obcí, ktoré sú vybrané na centrálnej úrovni a následne na základe zákonom špecifikovaných podmienok rozdeľované obciam za špecifický typ nárokovateľných dotácií.

Pri rozhodovaní o použití dotácií ako nástroja vo verejnej politike je potrebné venovať pozornosť viacerým aspektom ich použitia – od nastavenia základných podmienok ich poskytnutia (teda toho, aké dôsledky má dané nastavenie na rovnosť šancí a do akej miery vytvára priestor pre korupciu), až po to, aké dôsledky majú dotácie na hospodárenie obcí a ekonomickú efektívnosť. Bližšie sa im budeme venovať v nasledujúcom texte.

1.2 EKONOMICKÉ SÚVISLOSTI POSKYTOVANIA DOTÁCIÍ OBCIAM

Finančné transfery obciam sú v širšom chápaní dotáciami na zabezpečovanie aktivít a životného štandardu v obecných spoločenstvách. Rovnako ako dane plnia redistribučnú funkciu – teda sú financované z daňových a iných verejných príjmov centrálnej úrovne (prípadne zo zdrojov EÚ) a následne redistribuované obciam. Okrem toho majú aj alokačnú funkciu – slúžia na financovanie vybraných verejných statkov či na zmiernovanie dôsledkov negatívnych externalít. Vzhľadom k tomu, že ide o špecifické dotácie, nemôžu ich obce (na rozdiel od daňových príjmov) použiť ľubovoľne. Dotačný nástroj tak umožňuje centrálnej vláde silne ovplyvňovať správanie miestnych samospráv.

Okrem dosahovania rôznych spoločenských cieľov však poskytovanie dotácií centrálnou vládou miestnym samosprávam môže prinášať viaceré ekonomické efekty, ktorým sa budeme v krátkosti venovať v nasledujúcom texte: ide o **substitučné efekty**, **dôchodkové efekty**, ako aj o tzv. **efekt mucholapky**.

Z ekonomického hľadiska predstavuje poskytovanie dotácií obciam zvyšovanie ich disponibilných zdrojov, čo má dosah na veľkosť a štruktúru nakupovaných statkov. Výsledný efekt je pritom determinovaný podobou dotácie a inštitucionálnym prostredím, v ktorom je implementovaná. Vo všeobecnej rovine možno identifikovať dva základné scenáre: rastom zdrojov obcí dochádza k rastu spotreby všetkých verejných statkov (toto nazývame dôchodkový efekt) alebo dochádza k rastu spotreby len vybraných statkov, ktoré tak nahrádzajú v spotrebe iné (toto nazývame substitučný efekt).

Dotácie **všeobecného charakteru** nemajú podmienku použitia na konkrétny účel, preto z povahy vecí nespôsobujú tzv. substitučné efekty (medzi spotrebúvanými statkami a službami na úrovni obce). Spôsobujú však tzv. dôchodkový efekt. Inými slovami, centrálnym nastavením všeobecných podmienok poskytovania dotácie neprichádza k preferovaniu istého typu verejného statku pred iným, a tým k zmene ich relatívnych cien, dochádza len k vyššej spotrebe oboch (aj keď nie nevyhnutne proporčne).⁴

Podstata uvedeného spočíva v tom, že z **titulu transferu** nedošlo k zmene relatívnych cien statkov. Tým, že sa neurčí, na čo môže a na čo nemôže obec použiť všeobecné dotácie, dávajú obci možnosť použiť ich na všetko. Ak je potom spoločenská hodnota (cena) osvetlenia v obci z povahy vecí vyššia ako hodnota (cena) čistých chodníkov, ale obec má chodníky čisté, tak je možné celú dotáciu v danom prípade použiť len na osvetlenie. Následné zníženie spoločenskej hodnoty fungujúceho osvetlenia vo vzťahu k čistým chodníkom nespôsobuje ten grant, ale

⁴ Shah (1994).

predchádzajúci lokálny spoločenský dopyt po statkoch – aj implikácie pre politickú ekonomiu sú potom iné.

Na základe pozitívnej ekonomickej analýzy by sa dalo očakávať, že v miere ovplyvňovania veľkosti verejných výdavkov obcí budú všeobecné dotácie neutrálne, pretože budú ekvivalentne nahradené rovnakým nárastom príjmov občanov obce (napríklad formou zníženia ich daní). Napriek tomu mnoho empirických štúdií⁵ potvrdzuje, že jednotkový príspevok vo forme nepodmienennej dotácie spôsobí čistý nárast verejných výdavkov obcí (resp. samospráv všeobecne), pretože tieto k ekvivalentnému zníženiu daní nepristúpia.⁶ Tento efekt sa zvykne nazývať „efekt mucholapky“. Podstatným záverom tohto poznatku je, že nepodmienené dotácie obciam vedú k vyššiemu míňaniu zdrojov, než keby boli tieto transfery realizované priamo lokálnym občanom.⁷ Inými slovami, ak by došlo k tomu, že sa centrálna úroveň môže rozhodnúť, či z výnosu dane z príjmov poskytne obciam všeobecnú dotáciu, alebo o rovnaký objem zníži výnosy z dane z príjmov ich občanov (napríklad znížením ich sadzieb), prvý prípad povedie k vyššiemu míňaniu zdrojov, pretože obce nepristúpia k adekvátnemu zníženiu miestnych poplatkov alebo daní. Filimon, Romer and Rosenthal (1982) vysvetľujú tento efekt pomocou hypotézy o byrokratoch maximalizujúcich veľkosť miestnych rozpočtov s cieľom zvyšovať svoju moc a vplyv v miestnej komunite.⁸

Naproti tomu **špecifické (podmienené) dotácie** majú za cieľ motivovať obce (lokálne vlády všeobecne) uskutočňovať špecifické programy, aktivity, ktoré definovala centrálna vláda. Spôsobujú teda dôchodkový, ale aj substitučný efekt. Ako hypotetický príklad vzniku substitučného efektu môžeme uviesť situáciu systematického dotovania osvetlenia v obciach na úkor čistenia ciest. To by viedlo k relatívnemu zvýšeniu hodnoty (ceny) čistých ciest v porovnaní s fungujúcim osvetlením v očiach voličov a tým mohlo napríklad ovplyvniť volebné programy.

Špecifické dotácie sú často sprevádzané podmienkou spolufinancovania. Ako uvádza napríklad Shah (2006), špecifické dotácie bez takejto podmienky, ktoré sú v slovenskej praxi časté, sú najvhodnejšie na financovanie aktivít samospráv, ktoré centrálna úroveň považuje za dôležité, ale nižšia úroveň z rôznych dôvodov nie (ide o programy produkujúce vysoký objem pozitívnych externalít s väčším než miestnym dopadom – príkladom môžu byť projekty nadobecného významu, ako sú priemyselné parky a pod.).

Ako sme už uviedli v úvode tejto kapitoly, pri špecifických dotáciách sprevádzaných podmienkou spolufinancovania môže ísť buď o limitné transfery (určená maximálna výška transferu) alebo bezlimitné (tu nie je určený strop pre transfer, len podiel z objemu výkonov). Hypotetickým príkladom (keďže v našej praxi takéto neexistujú) bezlimitnej dotácie by bolo stanovenie 20-percentného spolufinancovania výstavby všetkých športových ihrísk v obciach, bez ohľadu na počet obcí, ktoré sa do programu zapoja. V praxi je častejší prípad špecifických

⁵ Napríklad Rosen (2005), Oates (1999), Gramlich (1977).

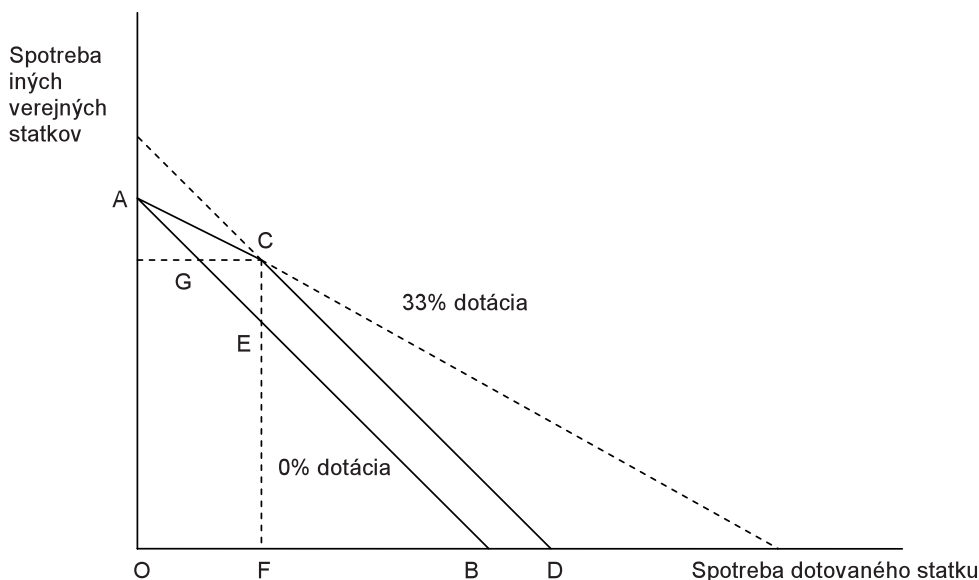
⁶ V prípade Slovenskej republiky by toto ani nebolo v praxi možné, lebo obce majú iba minimálnu možnosť ovplyvňovať daňové zaťaženie svojich obyvateľov.

⁷ McMillan, Shah and Gillen (1980).

⁸ Vo všeobecnej rovine ide o príklad fiškálnej ilúzie, keď občania zdroje, ktoré prichádzajú z centrálného rozpočtu považujú za cudzie a nevnímajú ich ako dôsledok svojho daňového zaťaženia.

dotácii s limitným spolufinancovaním zo strany centrálnej vlády, ktorý jej tak umožňuje lepšie zohľadňovať vlastné rozpočtové obmedzenia. Takýto prípad popisuje graf 1.

Graf 1
Efekt podmienených transferov s limitným spolufinancovaním



Zdroj: Shah (2006).

AB je pôvodnou rozpočtovou priamkou. Ak na každé 3 Sk výdavku lokálnej samosprávy smeruje podpora 1 Sk transferu z centrálnej úrovne (t. j. dotácia dosahuje 33 % ceny), až do výšky určeného limitu, rozpočtovou priamkou sa stáva ACD. Na začiatku síce boli náklady delené v pomere tretina ku dvom tretinám, avšak len do výšky OF. V tomto bode je dosiahnutý dotačný limit CG. Výdavky za úroveň OF teda nezískavajú žiadnu podporu.

Väčšina empirických štúdií⁹ vo všeobecnosti potvrdzuje, že podmienené transfery s limitným financovaním stimulujú spotrebu dotovaného statku viac, než tie bezlimitné. V praxi by to znamenalo, že dotovaná výstavba verejných ihrísk so spoluúčasťou obcí prinesie v konečnom dôsledku menej ihrísk, než v prípade, ak sú tieto dotácie poskytované bez podmienky spoluúčasti aj keď neobmedzenému počtu obcí. Dôvodom sú podľa autorov najmä inštitucionálne faktory – vo všeobecnosti prísnejšie podmienky poskytovania bezlimitných dotácií, ale najmä podmienka spoluúčasti, ktorá obe núti zvažovať, či je tento typ výdavku naozaj žiaduci.

Špecifické dotácie možno v prvom rade považovať za formu pomoci lokálnej úrovni, navyše sprevádzanú podporou aktivity preferovanej poskytovateľom transferu. Spolufinancovanie navyše poskytovateľovi slúži ako nástroj kontroly, pretože mu umožňuje zvyšovať finančnú zodpovednosť prijímateľa a mať prehľad o skutočných nákladoch projektu.

⁹ Napríklad Gramlich (1977); Gamkhar and Shah (2006).

Ekonomicky modernejším, a preto s rastúcou mierou využívaným typom dotácií sú tzv. dotácie s výstupným podmienením. Ekonomický význam takéhoto nástroja spočíva v dôraze na dosahovanie výsledkov predmetných subvenčných programov a raste zodpovednosti verejného sektora za dosahované výsledky. Prúd tzv. Novej inštitucionálnej ekonómie považuje neefektívnosť (nefunkčnosť) v spravovaní verejného sektora za dôsledok oportunistického správania verejných činiteľov (agents).¹⁰ Je to tak preto, lebo občania (principals) buď nemajú schopnosť vynucovať zodpovednosť týchto činiteľov (napríklad v dôsledku asymetrických informácií), alebo toto vynucovanie nesie so sebou príliš vysoké transakčné náklady. Práve transfery s výstupným podmienením sú preto riešením, keďže zvyšujú informačnú bázu pre občanov a zároveň znižujú transakčné náklady spojené so získavaním takýchto informácií. Ak centrálna úroveň stanoví a následne kontroluje sledovanie podmienok plnenia výstupu grantu (napríklad návštevnosť zámku, uvedená vyššie) znižuje tým náklady spojené s takýmto monitoringom zo strany miestnych občanov.

1.3 DOTÁCIE OBCIAM A PRIESTOR PRE KORUPCIU

Pri rozhodovaní o pridelovaní dotácií obciam centrálnou verejnou mocou ide o rozhodovanie o tom, ktorá obec si bude môcť z dodatočných zdrojov opraviť školu, postaviť kanalizáciu alebo čističku, prípadne postaviť priemyselný park a usporiadať folklórny festival. Politickou decentralizáciou sa preniesol tlak na zabezpečovanie verejných služieb na volených predstaviteľov obce, ktorých sľuby môže pomôcť naplňať aj centrálna vláda. Záujem občanov a volených predstaviteľov obcí sa vo väčšine uvedených prípadov zhoduje – ide o záujem o znovuzvolenie a zvyšovanie blahobytu občanov obcí. Preto dopyt obcí po daných zdrojoch je vysoký aj po uskutočnení fiškálnej decentralizácie.

Platí však aj nasledovné: verejné zdroje sú obmedzené a v podstate väčšina obcí má záujem o dodatočné verejné zdroje. Keďže je dopyt väčší ako ponuka, o tom, kto príslušnú dotáciu získa, a kto nie, rozhoduje centrálny rozhodovateľ – decízor. Pred fiškálnou decentralizáciou sa prerozdeľovali aj podľa tzv. demizónovej metódy. Jednoducho povedané to, či obec dostala peniaze na čističku či opravu školy, záviselo do istej miery od toho, či poznali niekoho „hore“, kto o tom rozhodoval. Po fiškálnej decentralizácii sa priestor pre „demizónovú“ metódu rozhodovania o alokácii verejných zdrojov obmedzil, keďže miestne samosprávy získali podiel na dani z príjmov a nie sú už úplne odkázané na svojvôľu centrálnych decízorov. Potenciál pre stranícky klientelizmus tu však ostal a budeme sa mu venovať v kontexte Slovenska v nasledujúcich kapitolách.

¹⁰ Shah (2006).

Box 2

Klientelizmus a patronáž

Existujú viaceré definície klientelizmu. Podľa Andvig et al. (2000) je klientelizmus plnenie, ktoré nie je nevyhnutne spojené s presne definovaným protiplnením, ale môže súvisieť s voľnejšie definovanými protiplneniami, osobnými, politickými a inými vzťahmi medzi oboma stranami klientelistickej transakcie. Vzniká uprednostňovaním, preferovaním priateľov a kolegov, spriaznených skupín. Vo Veľkej Británii sú pre klientelizmus zaužívané aj výrazy ako „old school tie“, „old boys club“, „old boys network“, čo možno preložiť ako klub starých spolužiakov. Napríklad riaditeľ miestnej strednej školy uprednostní pri prijímaní syna miestneho známeho lekára, ktorý ho uprednostňuje pri vyšetreniach v nemocnici. Podľa Zemanovičovej a Beblavej (2003) o klientelizme hovoríme vtedy, keď sa rozdeľovanie statkov, tovarov, služieb a uznání neuskutočňuje na základe neosobných pravidiel, napríklad práva či trhu,¹¹ ale na základe priateľských, stranických či osobných vzťahov. Zvyčajne ide o uprednostňovanie a zvýhodňovanie tých, ktorým sme za niečo zaviazaní, alebo tých, ktorých si chceme zaviazat'. Eisenstadt (1982) rovnako konštatuje, že klientela nefunguje trhovo, jej predmetom sú také statky, ktoré nielenže nie sú na predaj, ale ktorých cena je nejasná, či dokonca nie je stanovená. Politická strana chce budúcu podporu alebo viac financií, jej člen napríklad zamestnanie – klientelizmus je recipročne výhodný pre oboch.

Pojem klientelizmus sa používa pri vertikálnych aj horizontálnych vzťahoch jednotlivcov. Pri vertikálnych vzťahoch ide o vzťah typu patrón – klient.¹² Špecifickým typom takéhoto horizontálne definovaného klientelizmu je **politický klientelizmus**, keď sa politická strana, patrón správa ako „starostlivý otec“ a do istej miery preberá starostlivosť o klienta, jednotlivca – člena či sympatizanta politickej strany. V politickej sfére sa tak okrem snahy osobného obohatenia stáva motívom klientelistickeho správania získanie financií na uskutočnenie politických aktivít. Čiastočne cez politické strany, čiastočne cez „spriaznené“ firmy napríklad výmenou za zvýhodnený prístup k moci.

Vo verejnom diskurze sa používa aj pojem politická patronáž.¹³ O obsahu pojmu politická patronáž sa stále diskutuje. Často sa spája s klientelisticou politikou. Rozdiel medzi nimi nie je jednoduché určiť. Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že politická patronáž je špecifickejší fenomén ako klientelizmus (Piattoni, 2005). Obidva koncepty obsahujú rôzne typy praktík, ktoré sa niekedy prelínajú, a teda sú totožné, alebo sa dopĺňajú.

¹¹ Z ekonomického hľadiska tak klientelizmus vnáša do alokačných vzťahov neefektívnosť. O tom, kto sa dostane k obmedzeným zdrojom, tovarom alebo službám, nerozhoduje trh, ale ani šikovnosť, schopnosti či tvrdá práca, ale to, k akej sieti, skupine patrí. Ak v tradičných spoločnostiach tvorili klientske vzťahy skelet jej sociálneho systému, v modernej spoločnosti sa stávajú patologickým javom. Sú totiž porušením princípu rovnosti – rovnosti príležitosti, rovnakého prístupu k výmenným trhovým vzťahom. Podmienkou fungovania trhového mechanizmu je jeho verejná prístupnosť.

¹² V kontexte verejného sektora sa klientelizmus nevyskytuje len vo vzťahu verejného sektora k občanom, klientom. Vzťahy patrón – klient sa vyskytujú napríklad aj na rôznych pracoviskách verejného sektora vo vzťahu nadriadený – podriadený.

¹³ Z ang. *patronage*.

Warner (1997) definuje stranícku patronáž ako použitie verejných zdrojov na získanie hlasov. Politické strany a politickí lídri majú obyčajne veľkú moc, ktorá nie je ľahko kontrolovateľná. Downs (1957) sa pozeral na politické strany ako na racionálne sa správajúce „tímy ľudí, ktorí sa snažia o kontrolu vládneho aparátu získaním verejného úradu v procese volieb“. Moc, ktorá sa hromadí v rukách vládnych politických strán je často spájaná s politickou patronážou. Muller (2000) sa pozerá na koncept patronáže nasledovne – použitie verejných zdrojov na politické ciele; ide o menovanie alebo rozhodnutie vo verejnej politike a pri prijímaní politík. Preto nielen jednotlivci môžu získavať isté formy prospechu z politickej patronáže, ale tiež strana ako taká. Connor O'Dwyer (2000) uvádza, že pri patronáži ide o získanie deliteľného prospechu, ktorý politici distribuujú jednotlivým voličom, ďalej tým, čo sa podieľajú na kampani alebo prispievateľom ako výmenu za politickú podporu. Tieto prínosy (úžitky) môžu mať rôznu podobu.

Štátne dotácie politickým stranám sa obyčajne pridelujú podľa volebných výsledkov príslušnej strany v predchádzajúcich voľbách s cieľom zabezpečiť organizačnú a inštitucionálnu udržateľnosť straníckych aktivít politických strán. Tieto dotácie zvyknú mať dlhodobé implikácie na to, akými spôsobmi fungujú a ako sa organizujú politické strany. Dosah patronáže je na druhej strane okamžitý, za normálnych okolností skôr krátkodobý a obyčajne spojený s obdobím, keď strany majú pod kontrolou dôležité miesta s exekutíve. Teda štátne dotácie a príležitosť na patronáž sú komplementárne zdroje s odlišnými funkčnými logikami, ale s podobnými dôsledkami pre vzťah strana – štát.

2. DOTÁCIE OBCIAM NA SLOVENSKU

Dotácie obciam z úrovne centrálnej vlády sú na Slovensku realizované prostredníctvom programov jednotlivých kapitol štátneho rozpočtu a v menšej miere tiež zo zdrojov tých eurofondov, z ktorých príjmy nie sú zaradené do jednotlivých kapitol štátneho rozpočtu (takým je napríklad INTERREG). Tieto kapitoly sú najmä kapitolami jednotlivých ministerstiev a tzv. všeobecnej pokladničnej správy (ďalej len VPS), v menšej miere tiež ide o kapitoly jednotlivých úradov a štátnych fondov (tabuľka 2). Graf 2 vyjadruje vývoj objemu dotácií poskytnutých obciam takýmto spôsobom. Podiel štátu (centrálnej úrovne) na grantoch a dotáciách obciam sa v posledných rokoch pohybuje na úrovni okolo 90% – zvyšnú časť tvoria granty z fondov EÚ nepatriace pod štátny rozpočet a iné zdroje (napríklad z VÚC).

Tabuľka 1

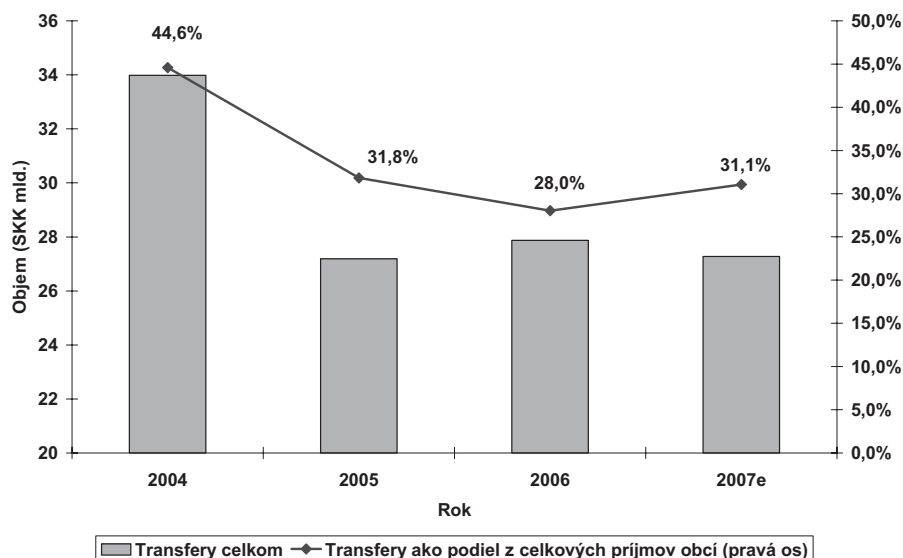
Štruktúra príjmov obcí v rokoch 2006 a 2007 (v mil. Sk)

| | 2006 | 2007 | 2007 |
|--|-----------------|-----------------|---|
| Príjmy obcí spolu | 84 250,5 | 87 781,3 | Najvýznamnejšie granty a transfery |
| ▪ daňové príjmy | 37 441,0 | 42 360,0 | Ministerstvo školstva – 15 528,7 (financovanie základných škôl) Ministerstvo výstavby – 3 428,5 (bývanie, aktivity, infraštruktúra) Ministerstvo hospodárstva – 1 131,1 (priemyselné parky, cestovný ruch, obchod) Ministerstvo práce – 816,6 (hmotná núdza, štipendiá, školské potreby) |
| ▪ nedaňové príjmy | 14 400,0 | 13 400,0 | |
| ▪ granty a transfery | 23 659,5 | 25 271,3 | |
| ▪ zo splátok tuzemských úverov, pôžičiek (FO) | 0,0 | 0,0 | |
| ▪ z predaja majetkových účastí (FO) | 150,0 | 150,0 | |
| ▪ zostatok prostriedkov z predchádzajúcich rokov a prevod prostriedkov z peňažných fondov (FO) | 3 400,0 | 1 600,0 | |
| ▪ prijaté úvery (FO) | 5 200,0 | 5 000,0 | |
| Podiel grantov a transferov | 28% | 30% | |

Zdroj: Štátny rozpočet (2006 = skutočnosť, 2007 = odhad), vlastné výpočty

Graf 2

Objem transferov z centrálnej úrovne obciam na Slovensku v rokoch 2004 až 2007 (v mld. Sk, % celkových príjmov obcí)



Poznámka: Objem v roku 2007 je čiastočne odhadovaný autorom, keďže štátny rozpočet obsahoval len limit dotácií a transferov z úrovne centrálnej vlády bez odhadu čerpania zdrojov EÚ; v rokoch 2004 – 2006 vrátane eurofondov.

Zdroj: Ministerstvo financií SR – štátne záverečné účty (2004 – 2006), štátny rozpočet 2007.

Z centrálnej úrovne tak v roku 2007 bolo obciam prerozdelených približne 25,2 mld. Sk zo štátneho rozpočtu. Táto suma neobsahuje príjmy z EÚ a iné neočakávané granty tretích strán, ich odhadovaná suma za rok 2007 je približne 2 mld. Sk a sú obsahom grafu 2. Spolu tak bolo na dotácie obciam prerozdelených okolo **27 mld. Sk**.

Táto suma obsahuje aj nárokovateľné dotácie. Ide o dotácie z MŠ SR na základné školy, MVRR SR na financovanie preneseného výkonu (vyvlastňovanie, stavebný poriadok atď.), MDPT SR na financovanie preneseného výkonu (špeciálne stavebné úrady), MV SR na financovanie preneseného výkonu (matriky, register občanov atď.), MŽP SR na financovanie preneseného výkonu (ochrana pred povodňami), MPSVR SR (hmotná núdza – školské potreby, štipendiá), VPS (domovy sociálnych služieb). Obce o dané sumy nesúťažajú, výška dotácie je prevažne určená normatívmi. Nárokovateľné dotácie tvoria približne 63% celkových transferov, z toho drvivú väčšinu – 57% celkových transferov tvoria základné školy. Zvyšných približne 6% pripadá na ostatné typy transferov spolu.¹⁴

¹⁴ Údaje sa vzťahujú k roku 2007.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že prerozdelená suma na nárokovateľné typy dotácií z centrálnej správy miestnej samosprávy v roku 2007 predstavovala približne 37% z celkového množstva dotácií a ide o sumu približne **10 mld. Sk**.

Dotácie poskytované z úrovne centrálnej moci obciam sú v zásade dvojakého druhu. Buď ide o dotácie zo štátneho rozpočtu, alebo z eurofondov. V roku 2007 bolo identifikovaných celkovo 30 programov.

Tabuľka 2
Prehľad programov v roku 2007

| Organizácia | Názov programu | Štátny rozpočet (v Sk) | Fondy EÚ (v Sk) |
|---|--|------------------------|-----------------|
| Ministerstvo hospodárstva SR | Podpora na zriaďovanie priemyselných parkov | 716 179 640 | |
| | Dotácie na osobitné účely | 1 576 583 144 | |
| Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny SR | Dotácie na podporu rozvoja sociálnej starostlivosti a sociálnej pomoci | 22 384 900 | |
| Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR | Dotácie na výstavbu technickej infraštruktúry | 166 449 000 | |
| | Dotácie na odstránenie systémových porúch | 456 680 500 | |
| | JPD NUTS II Bratislava cieľ 2 – Opatrenie 1.4. | | 239 790 517 |
| | JPD NUTS II Bratislava cieľ 2 – Opatrenie 1.5. | | 126 975 742 |
| | Dotácie na výstavbu nájomných bytov | 924 743 732 | |
| Ministerstvo kultúry SR | Obnovme si svoj dom | 21 357 000 | |
| | Kultúrne aktivity v oblasti pamäťových inštitúcií | 5 926 000 | |
| | Umenie | 1 955 000 | |
| | Pro Slovakia | 283 000 | |
| | Kultúra národnostných menšín | 870 000 | |
| | Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva | 200 000 | |
| | Nehmotné kultúrne dedičstvo a kultúrno-osvetová činnosť | 5 290 400 | |
| Ministerstvo školstva SR | Program podpory participácie mladých ľudí na živote obce | 337 000 | |
| | Každý iný – všetci rovní | 313 000 | |
| | Materiálno-technický rozvoj športu (investície) – podprogram 02604 | 65 750 000 | |

| | | | |
|--------------------------------------|---|----------------------|--------------------|
| Ministerstvo životného prostredia SR | Environmentálny fond – Ochrana a racionálne využívanie vôd | 1 200 221 000 | |
| | Environmentálny fond – Ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme | 23 018 000 | |
| | Environmentálny fond – Rozvoj odpadového hospodárstva | 183 668 000 | |
| | Environmentálny fond – Ochrana prírody a krajiny | 6 220 000 | |
| Ministerstvo financií SR | Dotácie – paragraf 2 | 135 872 000 | |
| | Dotácie – paragraf 3 | 346 245 000 | |
| Úrad vlády SR | Program rozvoja športovej infraštruktúry a výstavby športových zariadení s názvom „Viacúčelové ihriská“ | 50 000 000 | |
| | Dotácie z rezervy predsedu vlády SR pre obce a samosprávne kraje v roku 2007 | 37 356 807 | |
| | Dotácie na menšinovú kultúru z finančných prostriedkov vyplývajúcich zo zákona SNR č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov pre obce a samosprávne kraje | 1 000 000 | |
| | Rozhodnutia o poskytnutí dotácií zo štátneho rozpočtu pre potreby rómskej komunity z finančných prostriedkov vyplývajúcich zo zákona SNR č. 681/2006 Z. z. o štátnom rozpočte na rok pre obce a samosprávne kraje 2007 | 9 320 500 | |
| | Dotácií na sociálne a kultúrne potreby rómskej komunity z finančných prostriedkov vyplývajúcich zo zákona SNR č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov pre obce a samosprávne kraje v roku 2007 | 16 598 350 | |
| Štátny fond rozvoja bývania | Výstavba sociálnych zariadení, obnova starých bytoviek, výstavba obecných nájomných bytoviek | 2 095 005 000 | |
| Celkom | | 8 069 826 973 | 366 766 259 |
| | | 8 436 593 232 | |

Poznámka: Spracované na základe údajov poskytnutých uvedenými orgánmi štátnej správy.

Zdroj: Autori.

Ako je ďalej viditeľné z grafu 2, objem transferov obciam za posledné roky klesá (najmä ako % HDP). Po zahájení reformy verejnej správy na Slovensku v roku 2002 totiž počnúc rokom 2005 prebehla fiškálna decentralizácia, ktorou došlo k presunu rozdelenia a použitia výnosov

z niektorých daní na samosprávy. V medziobdobí medzi zahájením činnosti regionálnych samospráv a prenesením kompetencií na obce a regióny na jednej strane (2002) a samotnou fiškálnou decentralizáciou (2005) však existovala tzv. decentralizačná dotácia. Kompetencie, ktoré obce vykonávajú v režime tzv. preneseného výkonu (napríklad matričná činnosť, činnosť stavebných úradov a podobne) sú aj naďalej financované formou dotácií z centrálnej úrovne.

Hlavným dôvodom poklesu objemu transferov v grafe 2 je preto zanechanie prechodného inštitútu decentralizačnej dotácie a jej nahradenie podielmi na výnosoch z daní, ale tiež možná volatilita v čerpaní prostriedkov EÚ.

3. MEDZINÁRODNÝ KONTEXT POSKYTOVANIA DOTÁCIÍ

Fiškálne transfery (dotácie) v rámci verejnej správy predstavujú integrálnu súčasť fungovania systému verejných financií vo väčšine krajín sveta. V krajinách OECD je takouto formou v priemere financovaná tretina finančných tokov z centrálnej úrovne na nižšie úrovne.¹⁵

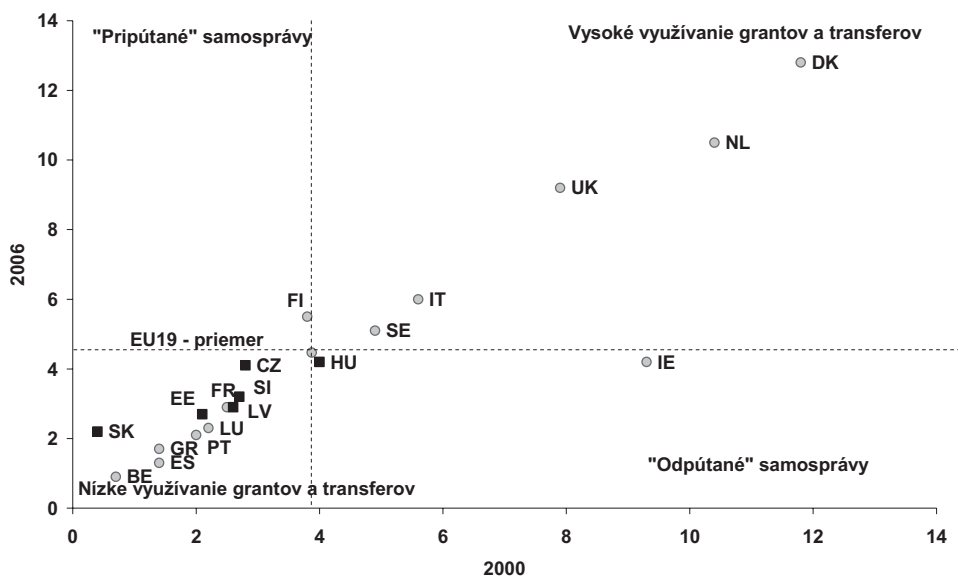
Miera využitia tohto inštitútu medzi centrálnou vládou a obcami sa však líši od krajiny ku krajine v závislosti od princípov modelu decentralizácie, historických alebo politických špecifik konkrétnej krajiny.

Ako je vidno v grafe 3, Slovensko bolo v roku 2000 pred reformou verejnej správy a fiškálnou decentralizáciou krajinou s najnižšou mierou využívania inštitútu grantov a transferov (dotácií) v rámci sledovanej vzorky EÚ-19 (všetky krajiny EÚ s dostupnými a porovnateľnými údajmi). Toto sa síce do roku 2006 zmenilo, SR však naďalej patrí medzi krajiny relatívne málo využívajúce tento inštitút v rámci EÚ. Porovnanie s HDP však môže byť skresľujúce, keďže krajiny s vyššou mierou zdanenia (rozumej väčším prerozdeľovaním, resp. väčším verejným sektorom) by mohli mať automaticky vyšší podiel takéhoto financovania k HDP a naopak. Tento záver však môžeme zopakovať aj v prípade, ak údaj očistíme o rozdielnu veľkosť prerozdeľovania (verejného sektora) naprieč krajinami a to tak, že transfery porovnáme s tzv. daňovou kvótou II (ukazovateľ celkového objemu daní a odvodov, graf 4).

¹⁵ Shah (2006).

Graf 3

Miera využitia grantov a transferov z centrálnej úrovne ako formy financovania samospráv v rokoch 2000 a 2006 (% HDP)

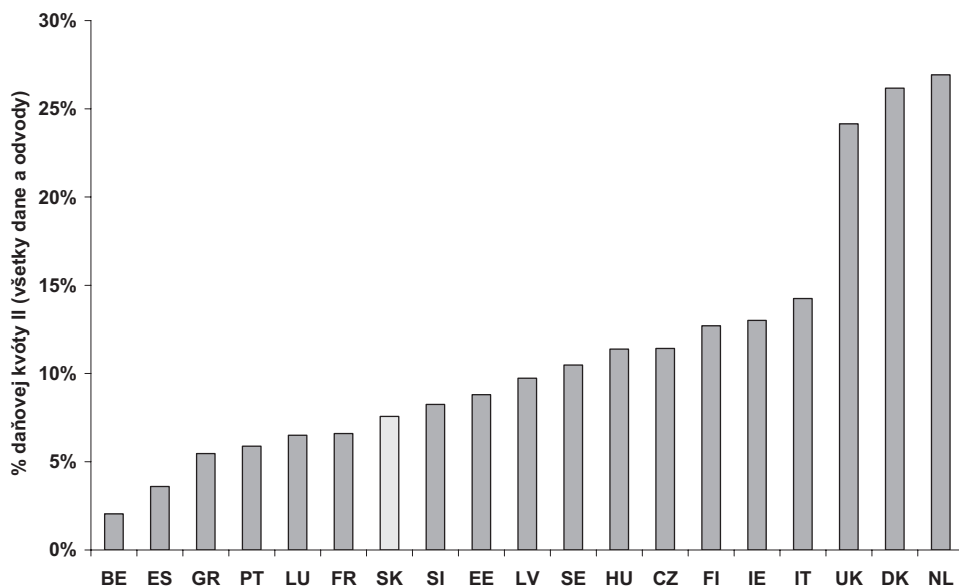


Poznámka: Prerušované čiary ukazujú priemer za EÚ-19 v sledovaných rokoch. Zahŕňa len 19 krajín EÚ s metodicky porovnateľnými a dostupnými údajmi; zahŕňa miestne aj regionálne samosprávy; hodnotenia v kvadrantoch sú relatívne vo vzťahu k priemeru EÚ-19 (ako váha je použitý HDP každej krajiny).

Zdroj: Autori na základe údajov Eurostatu.

Graf 4

Miera využitia grantov a transferov z centrálnej úrovne ako formy financovania samospráv po očistení o faktor veľkosti verejného sektora (granty a transfery samosprávam ako % daňovej kvóty II)



Poznámka: Zahŕňa len krajiny EÚ s metodicky porovnateľnými a dostupnými údajmi; zahŕňa miestne aj regionálne samosprávy.

Zdroj: Autori na základe údajov Eurostatu.

4. INFORMOVANIE O DOTÁCIÁCH CEZ ŠTÁTNY ROZPOČET

Popri efektívnosti a rovnosti prístupu pri poskytovaní dotácii je dôležitá aj transparentnosť poskytovania dotácií v rôznych rovinách. Informácie sú nevyhnutné nielen v rovine rozhodovania o pridelení verejných zdrojov obciam, ktorej sa venujeme v nasledujúcej kapitole, ale aj z dôvodu, aby starosta či aktívny občan mal šancu dozvedieť sa o možnosti uchádzať sa o ne. Preto sa v tejto časti zameriame na hodnotenie hlavného finančného dokumentu štátu – štátneho rozpočtu SR – z hľadiska informovania o dotáciách obciam.

Najvyššia úroveň verejného rozpočtu – rozpočet samotný s prílohami – pomerne jasne vymedzuje objem grantov a dotácií obciam, pričom ich rozdeľuje do jednotlivých rozpočtových kapitol štátneho rozpočtu, z ktorých obce môžu čerpať. V rámci každej kapitoly sú uvedené najvýznamnejšie (najobjemnejšie) účely dotácií. Naopak, vo verejnom rozpočte chýba explicitný odhad grantov obciam zo zdrojov VÚC, eurofondov a prípadných iných zdrojov. S výnimkou eurofondov sú pritom tieto zdroje započítané do očakávaných príjmov obcí, nie sú preto neznáme (alebo sú minimálne odhadované). Zároveň je však potrebné uviesť, že miera podrobnosti informácií o dotáciách obciam na úrovni centrálného dokumentu o verejnom rozpočte zodpovedá charakteru tohto dokumentu a nevymyká sa priemernému štandardu informácií o príjmoch a výdavkoch v celom dokumente.

Pohľad na centrálnu úroveň verejného rozpočtu teda bez väčšej námahy poskytne zástupcom obcí aspoň základ pre identifikovanie možného zdroja nenávratných príjmov. Identifikovanie podrobností k dotáciám zo zdrojov jednotlivých ministerstiev je menej prehľadné a obzvlášť v nenárokovateľných dotáciách si vyžaduje podrobné skúmanie dotácií – od oprávnených žiadateľov, cez ciele a podmienky poskytnutia dotácií až po podmienky implementácie a kontroly. Vo všeobecnosti v základnej identifikácii dominuje uvádzanie účelu poskytnutia grantu pred uvedením oprávnených žiadateľov. Miera prehľadnosti v tomto prípade preto vyžaduje väčšiu námahu, avšak vo všeobecnosti sa nevymyká bežnému priemeru prehľadnosti spájanej s grantovými schémami vo verejnom sektore na Slovensku.

Pri menej objemne financovaných aktivitách, ktoré preto nie sú uvedené v hlavnom dokumente verejného rozpočtu, môžu mať obce tiež problém definovať, ktoré ministerstvo by takúto aktivitu mohlo financovať – ako príklad možno uviesť dotácie na športové aktivity, ktoré sú financované zo zdrojov kapitoly ministerstva školstva, ale celkom neočakávané napríklad aj z kapitoly Úradu vlády SR. Práve istú roztrúsenosť a niekedy chýbajúcu logickú väzbu na dané ministerstvo v poskytovaní transferov možno preto považovať za hlavný zdroj neprehľadnosti v tomto spôsobe financovania aktivít obcí.

Nie o všetkých dotáciách/transferoch obciam z centrálnej vlády je však možné dozvedieť sa zo štátneho rozpočtu. Príkladom je príprava plánu rozvoja pre vybrané obce. Túto technickú asistenciu uskutočňujú (alebo v minulosti uskutočňovali) viaceré organizácie zriadené centrálnymi ministerstvami – napríklad Agentúra pre rozvoj vidieka (príspevková

organizácia Ministerstva pôdohospodárstva SR)¹⁶ alebo Slovenská agentúra životného prostredia (príspevková organizácia Ministerstva životného prostredia SR).¹⁷

Box3

Program obnovy dediny

Program obnovy dediny (POD) vznikol na Slovensku v zmysle uznesenia vlády SR č. 222/97 k Programu obnovy dediny na Slovensku a prvýkrát sa realizoval v roku 1998. Jeho cieľovou skupinou sú vidiecke obce a ich združenia – mikroregióny.

Odbornú a organizačnú realizáciu programu zabezpečuje Slovenská agentúra životného prostredia (SAŽP). Tá bola zriadená rozhodnutím ministra životného prostredia SR zo 17. mája 1993 ako jeho rozpočtová organizácia, od 1. januára 2001 je príspevkovou organizáciou MŽP SR.

Financovanie POD bolo realizované v minulosti z rôznych zdrojov – či už v bývalého Štátneho fondu rozvoja bývania alebo rozpočtovej kapitoly MŽP SR. Posledné dva roky finančné prostriedky na POD pochádzajú z Environmentálneho fondu (EF), obce projekty predkladajú SAŽP. SAŽP každoročne žiada EF o podporu na POD. Manažment POD je zabezpečovaný v rámci priamej činnosti SAŽP z prostriedkov štátneho rozpočtu SR, časť pochádza z EF.

Návrh kritérií podpory vrátane metodiky hodnotenia vypracuje SAŽP, dokument následne posúdi a schváli svojím podpisom minister životného prostredia. Výber podporených projektov je viacstupňový: po posúdení v rámci SAŽP (v regiónoch aj centrálné) projektové žiadosti posudzuje osobitná pracovná skupina pri Environmentálnom fonde, ktorú menuje riaditeľka EF. V roku 2007 mala 11 členov: 4 z SAŽP, 2 z MŽP SR, 1 EF, 1 z obvodného úradu ŽP, 3 zástupcovia samospráv. Zoznam, ktorý vzišiel z rokovania osobitnej pracovnej skupiny berie Rada EF na vedomie. Na základe odporúčania Rady EF podpisuje minister životného prostredia konečný zoznam udelených dotácií.

Podporované sú najmä malé realizačné akcie v obciach (revitalizácia verejných priestranstiev, výsadba zelene, úprava korýt tokov a brehových porastov, prameňov a studničiek, zakladanie obecných kompostovísk, posilnenie chránených území prírody, sanácia divokých skládok odpadov, podpora separovaného zberu odpadov, informačné tabule, drobná architektúra atď.), strategické a rozvojové dokumenty, technická dokumentácia, osvetové a vzdelávacie akcie v oblasti životného prostredia a pod. V rámci POD bolo v roku 2007 udelených 306 dotácií v celkovej sume 29,37 mil. Sk. Na jednu dotáciu tak pripadá priemerná výška 95 980 Sk. Podporených bolo 42,4 percenta žiadostí.

Zdroj: I. Rončák, vlastný výskum.

¹⁶ www.arvi.sk.

¹⁷ www.sazp.sk.

5. INFORMOVANIE O DOTÁCIÁCH PROSTREDNÍCTVOM INTERNETOVÝCH STRÁNOK

Prístup k informáciám je pri procese poskytovania dotácií dôležitý z viacerých dôvodov. Jednak umožňuje jednotlivým žiadateľom dozvedieť sa o tom, že sa môže zaujímať o získanie dotácií, čím sa zvyšuje konkurencia a tlak na kvalitu predkladaných projektov. Zároveň sa aktívnym zverejňovaním informácií umožňuje verejná kontrola rozhodovania decízorov. Preto sa v rámci tejto kapitoly zameriame na to, aké typy informácií aktívne zverejňujú jednotlivé organizácie centrálnej správy vecí verejných o procese a výsledkoch rozhodovania pri udeľovaní dotácií. Monitoring jednotlivých internetových stránok sa realizoval v mesiacoch júl – august 2007.

5.1. ČO MÁ OBSAHOVAŤ DOBRÁ INTERNETOVÁ STRÁNKA O DOTÁCIÁCH?

Pri hodnotení jednotlivých internetových stránok sme vychádzali z nasledovných požiadaviek na kvalitu stránky a zverejňované typy informácií.

Princípy

Ideálny model internetovej stránky informujúcej o dotáciách, či už je to stránka s odkazom na dotácie nejakého ministerstva alebo stránka špeciálne venovaná dotáciám, by mal byť postavená na nasledovných princípoch:

- **Jednoduchosť.**

Mala by obsahovať jednoduché prvky, ktoré sú ľahko pochopiteľné aj menej skúseným a vytrvalým internetovým užívateľom. Odkazy z úvodnej stránky by mali napríklad viesť ihneď na sekciu dotácií.

- **Prehľadnosť.**

Mala by užívateľovi poskytnúť jasný prehľad, aby mal možnosť vybrať si spomedzi niekoľkých možností. Je preto dôležité poskytnúť dostatok informácií, ale takým spôsobom, aby si užívateľ dokázal ľahko a rýchlo nájsť aj vo väčšom množstve informácií práve tú, ktorú potrebuje.

- **Zrozumiteľnosť.**

Mala by byť zrozumiteľná pre väčšinu obyvateľstva, a to aj pre menej skúsených užívateľov. Informácie o dotáciách by mali byť preto rozdelené do niekoľkých sekcií, ktoré budú zhrnuté jednoduchým a hlavne zrozumiteľným jazykom. Nasledovné podsekcie môžu obsahovať aj odborné názvy a termíny, keďže určitá odborná úroveň a jazyk pri štátnych dotáciách je nevyhnutný. Odbornej terminológii by sa však v zhrnutiach alebo úvodoch mali tvorcovia a zriaďovatelia stránok vyvarovať.

- **Aktuálnosť.**

Mala by byť dostatočne aktuálna a tiež pravidelne aktualizovaná. Toto kritérium je veľmi dôležité najmä pri údajoch o dotáciách, ktoré sa väčšinou viažu na určité termíny, ktorých dodržanie je nevyhnutné pre získanie potrebnej dotácie

- **Jednotnosť.**

Mala by byť jednotná v štýle a spôsobe spracovania vo všetkých odkazoch, týkajúcich sa dotácií na stránke. Toto by malo užívateľovi pomôcť lepšie a rýchlejšie sa zorientovať v množstve informácií a výbere dotácie.

- **Užitočnosť a praktickosť.**

Mala by byť predovšetkým užitočná pre užívateľa a poskytnuté údaje by mali byť čo najpraktickejšie. Je zbytočné užívateľa zavalovať množstvom podrobných informácií, ktoré v mnohých prípadoch nemusí ani pochopiť, alebo na ktoré nemusí mať čas. Užívateľ môže často iba „surfovať“ po stránkach a hľadať zaujímavé informácie, ale dlhé a nezrozumiteľné texty ho môžu hneď na prvýkrát odradiť. Informácie musia mať preto praktické využitie. Pre bežného užívateľa je napríklad zbytočná informácia, pri akej príležitosti príslušné ministerstvo dotáciu vyhlasuje, keď by mal dostať predovšetkým jasne napísané potrebnejšie informácie, akými sú napríklad termíny, podmienky, kontakty, často kladené otázky atď.

Menej dôležité, ale v internetovej dobe nevyhnutné princípy:

- **Modernosť.**

Mala by tiež obsahovať moderné prvky, akými sú napríklad odkazy na často kladené otázky; praktický, plne funkčný a predovšetkým zrozumiteľný vyhľadávač údajov na stránke; odkazy ilustrované obrázkom alebo ikonou; moderné a príjemné písmo; vhodná konštatácia a zvolenie usporiadania farieb; anketa; možnosť prihlásiť sa na upozornenia o dotáciách cez email atď.

- **Štandardnosť.**

Mala by byť podobná ekvivalentným stránkam alebo sekciám iných stránok pre uľahčenie orientácie užívateľa. Ten môže pracovať so stránkou prvýkrát a určitá štandardizácia by mu určite uľahčila hľadanie na stránke. Ministerstvá by preto mohli napríklad spolupracovať a snažiť sa vytvoriť jednotný systém informovanosti o dotáciách. V prvom rade by sa napríklad mohli zjednotiť v prvotnom odkaze na informácie o dotáciách na ich úvodných stránkach. Ukážka niekoľkých rôznych pomenovaní inak rovnakých sekcií na niekoľkých stránkach ministerstiev SR: grantový systém, podporné programy, poskytovanie dotácií, dotácie a podpory, dotácie, pôsobnosť, verejné financie, projekty a výzvy atď.

- **Atraktívnosť.**

Mala by byť nielen užitočná, ale aj atraktívna pre všetky vekové kategórie. Mladí ľudia nie sú pravdepodobne zvyknutí len tak „surfovať“ po stránkach Ministerstva vnútra SR. Tie aj napriek tomu, že obsahujú množstvo zaujímavých informácií aj pre mladých ľudí (napríklad zbrane a strelivo, rovnosť), nie sú robené atraktívnou formou. Nikto nepovedal, že informácie o dotáciách sú určené len pre úradníkov a prípadne miestnych zastupiteľov. Mladí ľudia by určite uvítali možnosť jednoduchého a atraktívneho získania informácií o pridelení dotácie na nejaký z ich vytúžených projektov. Len tak môžu potom vyvinúť potrebný tlak na ich

zákonných zástupcov a zástupcov v parlamentoch miestnych samospráv na presadenie ich projektu a požiadavky o dotáciu.

Na internetových stránkach, ktoré informujú o udeľovaní dotácií, by mali byť dostupné nasledovné **typy informácií**:

- typ dotácie a komu je určený;
- kritériá, ktoré musí záujemca splniť, na ich získanie;
- časové medziny – napríklad dátum predloženia žiadosti, dátum ukončenia hodnotenia žiadosti a pod.;
- formuláre žiadostí;
- proces rozhodovania o udeľovaní dotácií;
- spôsob kreovania komisie, v prípade že je vytváraná pri udeľovaní dotácie;
- mená členov komisie a spôsob riešenia ich potenciálneho konfliktu záujmov;
- zoznam udelených dotácií a zdôvodnenie;
- zoznam nepridelených dotácií a pod.;
- najčastejšie otázky a odpovede;
- kontaktná osoba.

Okrem zverejňovania informácií je dôležitá aj včasnosť ich zverejnenia.

5.2. HODNOTENIE

V termíne júl – august 2007 sme uskutočnili prieskum internetových stránok tých inštitúcií centrálnej správy vecí verejných, ktoré poskytujú dotácie. Vychádzali sme z metodiky uvedenej v časti 5.1, pričom výsledkom je známka, ktorá je udeľovaná podľa školskej stupnice od 1 do 5 (1 najlepšie, 5 najhoršie). Znamka je udeľovaná iba na základe kvality informovanosti o dotáciách. Udeľované sú aj nerozhodné známky, napríklad 2/3. Hodnotenie jednotlivých ministerstiev je nasledovné:

MINISTERSTVO KULTÚRY SR

Uvedené ministerstvo poskytuje osem druhov dotácií obciam. Ide o nasledovné programy:

- Obnovme si svoj dom,
- Kultúrne aktivity v oblasti pamäťových inštitúcií,
- Audio Vízia 2007,
- Umenie,
- Pro Slovakia,
- Kultúra národnostných menšín,
- Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva,
- Nehmotné kultúrne dedičstvo a kultúrno-osvetová činnosť.

Informácie o uvedených grantových programoch sa nachádzajú na <http://www.culture.gov.sk>. Ide o veľmi dobrú a prehľadnú stránku Ministerstva kultúry SR. Sekcia grantov a dotácií („Grantový systém“) je prehľadná a ľahko dostupná z úvodnej stránky. Slabou stránkou je to, že výsledky nie sú súčasťou jednotlivých programov, ale nachádzajú sa skryté v sekcii „Grantový

system – elektronický formulár žiadosti“ a následne „štatistiky pre verejnosť“. Internetová stránka bola aktualizovaná.

Hodnotenie: 2

MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA SR

Uvedené ministerstvo poskytuje päť druhov dotácií obciam. Ide o nasledovné programy:

- Podpora na zriaďovanie priemyselných parkov,
- Dotácie na osobitné účely,
- Program Iniciatívy spoločenstva Interreg III C,
- Štrukturálne fondy – Operačný program Konkurencieschopnosť a hospodársky rast,
- Štrukturálne fondy – SOP Priemysel a služby – Opatrenie 1.2 „Podpora budovania a rekonštrukcie infraštruktúry“ (NADSME).

<http://www.economy.gov.sk/>

Ministerstvo hospodárstva má taktiež pomerne prehľadnú stránku. Sekciu má nazvanú „podporné programy“ a je prístupná hneď z úvodnej stránky, aj keď v oblasti prehľadnosti má veľa nedostatkov, keďže všetky informácie sú dostupné len po otvorení textových príloh. Nikde sa tiež na stránke nenachádzajú informácie o štrukturálnych fondoch alebo link na stránky venované práve im (<http://www.strukturalnefondy.sk/>).

Hodnotenie: 3/4

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR

Uvedené ministerstvo poskytuje sedem druhov dotácií obciam. Ide o nasledovné programy:

- Štrukturálne fondy – SOP Ľudské zdroje,
- Štrukturálne fondy – JPD NUTS II Bratislava cieľ 3,
- Štrukturálne fondy – Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia,
- Fond sociálneho rozvoja – Rozvoj lokálnej infraštruktúry,
- Fond sociálneho rozvoja – Program podpory komunitnej sociálnej práce,
- Dotácie na podporu rozvoja sociálnej starostlivosti a sociálnej pomoci,
- Štrukturálne fondy – SOP Ľudské zdroje – Opatrenie č. 3.2 Zvýšenie rozsahu, zlepšenie a širšie poskytovanie ďalšieho vzdelávania s cieľom zlepšiť kvalifikáciu a adaptabilitu zamestnancov.

<http://www.employment.gov.sk/>

Stránka Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR poskytuje množstvo informácií, ktoré sú však neprehľadné. Prístup na sekciu „poskytovanie dotácií“ je možný až po otvorení sekcie „Ministerstvo“ na úvodnej stránke ministerstva. Odkazy na dotácie sú však pomerne neprehľadné a poskytujú len žiadosti a výsledky udelených dotácií.

Hodnotenie: 3/4

MINISTERSTVO VÝSTAVBY A REGIONÁLNEHO ROZVOJA SR

Uvedené ministerstvo poskytuje osem druhov dotácií obciam. Ide o nasledovné programy:

- Dotácie na výstavbu technickej infraštruktúry,
- Dotácie na odstránenie systémových porúch,
- Dotácie na spracovanie územnoplánovacej dokumentácie obcí a miest,
- Dotácie na výstavbu nájomných bytov,
- JPD NUTS II Bratislava cieľ 2,
- Štrukturálne fondy – Regionálny operačný program,
- Štrukturálne fondy – Operačný program Bratislavský kraj,
- Štrukturálne fondy – Program cezhraničnej spolupráce Slovenská republika – Česká republika 2007 – 2013.

<http://www.build.gov.sk/>

Stránka Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR je síce moderná, avšak informácií o dotáciách je málo. Podsekcia „Dotácie a podpory“ sa nachádza skrytá až v sekcii „Bytové politika“. Informácie až na výsledky prideľovania dotácií však neposkytuje žiadne (<http://www.build.gov.sk/mvrrsr/index.php?id=1&lang=sk&cat=74>).

Hodnotenie: 4

MINISTERSTVO PÔDOHOSPODÁRSTVA SR

Uvedené ministerstvo poskytuje jeden druh dotácií obciam. Ide o nasledovný program:

- Program rozvoja vidieka SR 2007 – 2013.

<http://www.land.gov.sk/>

Odkaz na dotácie Ministerstva pôdohospodárstva SR („Dotácie“) sa hľadá veľmi ťažko aj napriek tomu, že sa nachádza na úvodnej stránke ministerstva. Po jeho otvorení však užívateľ nezískava ihneď žiadne informácie o poskytovaných dotáciách, až na výsledky udelených dotácií. Po otvorení ďalšej podsekcie „Dotácie“, užívateľa zavalí veľké množstvo neprehľadných odkazov. Navyše sú všetky v podobe textových príloh (<http://www.radela.sk/dotacie/>).

Hodnotenie: 4

MINISTERSTVO ŠKOLSTVA SR

Uvedené ministerstvo poskytuje päť druhov dotácií obciam. Ide o nasledovné programy:

- Program podpory participácie mladých ľudí na živote obce,
- Program „Každý iný – všetci rovní“,
- Materiálno-technický rozvoj športu (investície) – podprogram 02604,
- Štrukturálne fondy – Operačný program Vzdelávanie,
- Štrukturálne fondy – Operačný program Výskum a vývoj.

<http://www.minedu.sk/>

Stránka Ministerstva školstva SR neobsahuje jednotný odkaz na všetky dotácie udeľované daným ministerstvom. Namiesto toho sa tu nachádza odkaz „Deti a mládež“, kde sa „skrýva“ väčšina programov a dotácií udeľovaných ministerstvom. Druhým je odkaz „Štrukturálne fondy“, kde sa nachádzajú informácie o ďalších dotáciách. Stránka poskytuje dostatok informácií o programoch, avšak tie nie sú vždy prehľadné (<http://www.minedu.sk/index.php?rootId=557>). Ako veľké pozitívum sa dá vnímať vytvorenie vlastnej a veľmi vydarenej stránky na propagáciu jedného z programov ministerstva (<http://www.kazdyiny-vsetcirovni.sk/>).

Hodnotenie: 2/3

MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR

Uvedené ministerstvo poskytuje šesť druhov dotácií obciam. Ide o nasledovné programy:

- Operačný program Životné prostredie,
- Environmentálny fond – Ochrana a racionálne využívanie vôd
- Environmentálny fond – Ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme,
- Environmentálny fond – Rozvoj odpadového hospodárstva,
- Environmentálny fond – Ochrana prírody a krajiny,
- Environmentálny fond – Prieskum, výskum a vývoj zameraný na zisťovanie a zlepšenie stavu životného prostredia.

<http://www.enviro.gov.sk/>

Ministerstvo životného prostredia SR má navonok veľmi jednoduchú, ale zato neprehľadnú stránku. Informácie o dotáciách sú skryté v sekcii „Pôsobnosť“, kde sa medzi 16 odkazmi len ťažko hľadá podsekcia „Príprava a realizácia projektov“. Mnohé nasledovné odkazy a podsekcie doslova zasypú užívateľa, ktorý môže mať problém nájsť relevantné informácie. Sekcia je navyše neaktualizovaná. Na stránke ministerstva sa tiež nenachádza odkaz na stránku environmentálneho fondu (<http://www.envirofond.sk/>), ktorá aj tak neposkytuje prehľadné informácie o ďalších možných environmentálnych dotáciách. Stránka <http://www.euroenviro.sk/>, na ktorú je na stránke ministerstva umiestnený odkaz, je navyše veľmi neaktuálna, obsahuje mnohé nerelevantné a pre bežného užívateľa zbytočné údaje.

Hodnotenie: 4

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR

Uvedené ministerstvo nemá na poskytovanie dotácií obciam vytvorený žiadny program. MF SR poskytuje obciam dotácie na základe výnosu Ministerstva financií SR z 9. decembra 2005 č. 26825/2005-441 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva financií SR.

<http://www.finance.gov.sk/>

Informácie o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva financií SR sa hľadajú veľmi ťažko. Je potrebné otvoriť ťažko viditeľnú sekciu „Verejné financie“ a následne kliknúť na ešte menej viditeľnú a bežnému užívateľovi ničnehovoriacu podsekciiu „Regulačný komplex právnych

noriem a metodických postupov z oblasti rozpočtového procesu“. Tam sa nachádza ďalších približne 30 odkazov, z ktorých relevantné sú len prvý a predposledný (<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3514>). Prvým z nich sú „Často kladené otázky“, ktoré sú veľmi užitočné, za predpokladu, že ich radový užívateľ nájde. V druhom oveľa ťažšie viditeľnom odkaze nás po prečítaní celého dokumentu čaká na konci vzor na posielanie žiadosti na dotáciu. Dá len polemizovať nad tým, či sa žiadosť nedostala na tak ťažko dostupné miesto úmyselne. Sekcia „Často kladené otázky“ nám odkazuje toto:

Tlačivo žiadosti je uverejnené vo Finančnom spravodajcovi č. 10/2005 príloha č. 1 a na internetovej stránke ministerstva www.finance.gov.sk, v ľavom zvislom menu, v časti „Verejné financie“. Tu, ako prílohu výnosu, nájdete aj tlačivo vo formáte .rtf, ktoré je možné priamo vyplniť, vytlačiť a poslať.

Hodnotenie: 4

MINISTERSTVO ZDRAVOTNÍCTVA SR

Uvedené ministerstvo poskytuje jeden druh dotácií obciam. Ide o nasledovný program:

- Štrukturálne fondy – Operačný program Zdravotníctvo.

<http://www.health.gov.sk/>

Informácie o dotáciách na stránke Ministerstva zdravotníctva SR sú prístupné cez viditeľný odkaz „Projekty a výzvy“. Nájdenie relevantných informácií však môže byť problém, keďže následné sekcie môžu byť pre niekoho neprehľadné, je ich veľa a užívateľ sa v nich môže ľahko stratiť. Jednotlivé údaje nie sú navyše vždy kompletne a môžu byť opäť aj veľmi neprehľadné (<http://www.health.gov.sk/redsyst/rsi.nsf/0/35BBC3DCC4A17A54C1257333002D1574?OpenDocument>).

Hodnotenie: 3/4

ÚRAD VLÁDY SR

Úrad vlády SR poskytuje nasledovné dotácie:

- dotácia z príjmov z odvodu vyplývajúcich zo zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách (podpora menšinovej kultúry, sociálne a kultúrne potreby rómskej komunity),
- dotácie z rezervy predsedu vlády SR.

<http://www.government.gov.sk/>

Stránka Úradu vlády SR neposkytuje žiadne informácie o poskytovaní dotácií až na „Prehľad čerpania dotácií“, ktorý je ľahko prístupný z úvodnej stránky. Stránka poskytuje aspoň ľahko viditeľný odkaz na Európsky sociálny fond.

Hodnotenie: 4/5

ŠTÁTNY FOND ROZVOJA BÝVANIA

Uvedená inštitúcia poskytuje obciam úvery na:

- výstavbu bytu v bytovom dome,
- výstavbu bytu v rodinnom dome,
- výstavbu zariadenia sociálnych služieb,
- prestavbu zariadenia sociálnych služieb,
- obnovu zariadenia sociálnych služieb,
- kúpu bytu v bytovom dome pre nájom,
- kúpu bytu v rodinnom dome pre nájom,
- obnovu bytovej budovy,
- výstavbu nájomného bytu.

<http://www.sfrb.sk>

Stránka Štátneho fondu rozvoja bývania je síce bohatá na informácie (<http://www.sfrb.sk/informacie.html>), ale tie majú medzi sebou pomiešané relevantné a menej potrebné údaje. Veľmi dobrým príkladom tejto neprehľadnosti je „Rozpis podpôr“ na <http://www.sfrb.sk/rozpis.html>, kde si užívateľ musí postupne pootvárať všetky textové prílohy, aby zistil, aký postup má zvoliť, lebo nevie, ktoré sa vopred vzťahujú na jeho prípad. Stránka preto v mnohých častiach nie je jasná a zrozumiteľná. Ťažko sa navyše v tom množstve informácií hľadá tá, ktorú práve užívateľ môže potrebovať.

Na stránke sa nachádza prehľad žiadostí (<http://www.sfrb.sk/prehľad2007.html>), ďalej zoznam zamietnutých žiadostí (obsahuje len poradové čísla žiadostí) a aj prehľad podpôr poskytnutých obciam na výstavbu nájomných bytov, ale bez uvedenia poskytnutej sumy.

Hodnotenie: 3

Okrem internetových stránok, ktoré majú na starosti jednotliví poskytovatelia dotácií, na Slovensku existujú aj dve internetové stránky, ktorých ambíciou je zhromažďovať informácie o všetkých dotáciách poskytovaných na Slovensku štátnou správou.

<http://www.dotacie.info/>

Neobsahuje väčšinu dotácií udeľovaných ministerstvami. Je to však pozitívny a sympatický krok na zlepšenie a sprehľadnenie informácií pre občana. Tento krok paradoxne neprichádza zo strany predstaviteľov štátu, ale zo strany občianskeho združenia (OPEN DOOR). Na stránkach jednotlivých ministerstiev sa nenachádza odkaz na túto dotáciám určenú a pomerne prehľadnú stránku.

Inšpiráciu na spôsob akým by mohla stránka napredovať, možno načerpať z britskej stránky <http://www.governmentfunding.org.uk/> alebo americkej stránky <http://www.grants.gov/>.

Hodnotenie: 2

<http://www.dotacie.gov.sk/>

Na stránke sa dočítame, že „Vláda Slovenskej republiky svojím uznesením č. 361 schválila návrh Nového modelu aktívneho poskytovania informácií o procese prideľovania dotácií, ktorý zavádza aktívne zverejňovanie celého procesu udeľovania dotácií ako kľúčový predpoklad sprehľadnenie a zefektívnenia celého systému ich poskytovania“. Táto myšlienka sa však nedočkala konečnej podoby, keďže internetová stránka, ktorá bola na tento účel v roku 2002 vytvorená, je takmer nefunkčná a od 1. októbra 2002 neaktualizovaná a preto nepoužiteľná.

Inšpiráciou by opäť mohla byť britská internetová stránka
<http://www.governmentfunding.org.uk> alebo americká <http://www.grants.gov>

Hodnotenie: 5

Tabuľka 3

Súhrnný prehľad hodnotenia

| Jednotlivé hodnotené inštitúcie | Známka |
|--|--------|
| Ministerstvo kultúry SR | 2 |
| Ministerstvo hospodárstva SR | 3/4 |
| Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR | 3/4 |
| Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR | 4 |
| Ministerstvo pôdohospodárstva SR | 4 |
| Ministerstvo školstva SR | 2/3 |
| Ministerstvo životného prostredia SR | 4 |
| Ministerstvo financií SR | 4 |
| Ministerstvo zdravotníctva SR | 3/4 |
| Úrad vlády SR | 4/5 |
| Štátny fond rozvoja bývania | 3 |
| Internetové stránky | |
| www.dotacie.info | 2 |
| www.dotacie.gov.sk | 5 |

Zdroj: vlastné spracovanie.

5.3. PRÍKLADY POSKYTOVANIA INFORMÁCIÍ O DOTÁCIÁCH NA VYBRANÝCH ZAHRANIČNÝCH INTERNETOVÝCH STRÁNKACH

Na ukážku prinášame niekoľko náhodne vybraných internetových stránok zahraničných ministerstiev, ktoré sa venujú poskytovaniu dotácií.

<http://www.environment.gov.au/>

Stránka ministerstva austrálskej vlády – Australian Government, Department of the Environment and Water Resources je ľahko ovládateľnou a zrozumiteľnou stránkou. Ľahko

viditeľný odkaz na dotácie „grants and funding“ sa nachádza v pravej časti úvodnej stránky. Na nasledujúcej stránke venovanej práve dotáciám (<http://www.greenhouse.gov.au/transport/afcp/index.html>) sú všetky prehľadne zoradené podľa oblastí, ktorých sa týkajú. Keďže je to stránka austrálskeho ministerstva životného prostredia a vodných zdrojov, dotácie sú rozdelené podľa rôznych prírodných spoločenstiev, aby uľahčili užívateľovi orientáciu a tiež ušetrili jeho čas. Preto tam nájdeme dotácie združené pod jednotlivé odkazy, ako sú napríklad pobrežia a oceány, ľudské sídla, vodné zdroje, atmosféra a ďalšie.

<http://www.defra.gov.uk/>

Stránka patriaca britskému ministerstvu Department for Environment, Food and Rural Affairs patrí medzi najlepšie čo sa týka hľadania vhodných dotácií. Sekcia „Grants & funding“, ktorá je jasne viditeľná na úvodnej stránke, poskytuje užívateľovi jednoduchý pohyb a hľadanie relevantných informácií o dotáciách (<http://www.defra.gov.uk/funding/index.htm>). Pýta sa ho, kto je a čo chce robiť, aby mu čo najviac uľahčila a zrýchlila hľadanie. Taktiež mu spresní výber dotácií, ktoré sú určené predovšetkým jemu bez toho, aby užívateľ musel otvárať všetky sekcie a zisťovať, na ktoré má a nemá nárok.

<http://www.orca.state.tx.us>

Stránka tohto ministerstva amerického štátu Texas – Office of Rural Community Affairs, The State of Texas má rovnako dobre urobenú internetovú stránku. Hneď v úvode je odkaz na „Economic Development“ a pod tým odkaz „Grants & Funding“, kde nájdeme veľmi prehľadnú tabuľku ministerstvom udeľovaných dotácií

(<http://www.orca.state.tx.us/index.php/Economic+Development/Grants+%26+Funding>).

Stačí si vybrať jednu z položiek a ihneď sa užívateľovi sprístupnia všetky relevantné a prehľadne heslovito zoskupené informácie o dotácii. Na konci sa vždy nachádzajú potrebné prílohy.

<http://www.hhs.gov/>

Americké federálne ministerstvo – U.S. Department of Health & Human Services má taktiež veľmi dobre urobenú stránku s cieľom poskytnúť čo najviac a čo najužitočnejších informácií o dotáciách. Odkaz „Grants & Funding“ je ľahko viditeľný hneď na úvodnej stránke. Po jeho otvorení (<http://www.hhs.gov/grants/index.html>) poskytuje nasledovná stránka užívateľovi množstvo ďalších odkazov, ktoré sú však zrozumiteľne a prehľadne rozdelené do štyroch podkategórií. Veľkým prínosom sú tiež odkazy na celoamerickú sieť dotácií a grantov <http://www.grants.gov>.

Ďalšie dve stránky sú určené pre všetky dotácie a granty udelené na území Veľkej Británie: <http://www.governmentfunding.org.uk/> a USA <http://www.grants.gov/>.

Nasledovná britská stránka a podobne aj americká majú presne to, čo sa od stránok takéhoto typu vyžaduje. Sú prehľadné a jednoducho spracované. Dá sa v nich ľahko orientovať a hľadať potrebné informácie o dotáciách a v neposlednom rade sú moderné a atraktívne.

<http://www.governmentfunding.org.uk/>

Britská stránka je predovšetkým určená občanom hľadajúcim ponuky ministerstiev. Snaží sa čo najviac uľahčiť prístup k informáciám o všetkých grantoch a dotáciách, ktoré poskytujú jednotlivé ministerstvá. Všetky programy a granty sú združené pod jednou strechou, odkiaľ ich občan hľadajúci informácie ľahko získa. Ďalšia výhoda je v tom, že mestá, obce alebo jednotlivci hľadajúci vhodný grant alebo dotáciu si nemusia zvykať na rôzne štýly stránok.

Tie v niekoľkých prípadoch na Slovensku nie sú urobené tak, aby boli pre užívateľov čo najužitočnejšie.

<http://www.grants.gov/>

Na americkej stránke je napríklad plne funkčný vyhľadávač dotácií a grantov, kde stačí zadať kľúčové slovo (<http://www.grants.gov/search/basic.do>), a stránka užívateľovi zoradí veľké množstvo nájdených odkazov do prehľadnej tabuľky. Stránka nie je určená iba pre občanov, ktorí dotácie hľadajú, ale rovnako aj pre tých, ktorí ich ponúkajú. Preto tam majú možnosť pridať aj svoju vlastnú ponuku. Stránka nie je preto určená len pre ministerstvá, ale aj pre všetky iné organizácie a firmy, ktoré môžu a chcú ponúknuť dotáciu alebo grant, a majú záujem, aby sa o ich ponuke dozvedel čo najväčší počet ľudí. Ďalšia výhoda je zjednodušenie hľadania a poskytovania informácií, ktoré umožňujú všetkým – aj menej technicky a internetovo zdatným ľuďom – ľahší prístup k relevantným informáciám.

ZÁVERY K HODNOTENIU INTERNETOVÝCH STRÁNOK

Internetové stránky slovenských ministerstiev vo všeobecnosti poskytujú informácie o nimi udeľovaných dotáciách. Väčšina stránok má odkazy na udeľované dotácie hneď na úvodnej stránke ministerstva (<http://www.culture.gov.sk>). Najlepšie vo výskume poskytovania informácií o dotáciách internetovými stránkami ministerstiev na Slovensku vyšla práve stránka Ministerstva kultúry SR. Ako pozitívum by sa tiež dal napríklad uviesť projekt Ministerstva školstva SR „Každý iný – všetci rovní“, ktoré preň vytvorilo aj osobitnú a veľmi modernú a pomerne prehľadnú stránku: <http://www.kazdyiny-vsetcirovni.sk/>.

Stránky ministerstiev a informácie, ktoré sa tam nachádzajú, však na druhej strane trpia veľkým množstvom nedostatkov. Chýba im hlavne možnosť ich praktického využitia občanmi, ktorí na hľadanie potrebných informácií nemusia mať vždy dostatočný čas. Prehľadnosť a relevantnosť informácií o udeľovaných dotáciách by im preto určite uľahčila hľadanie. Užívateľ môže navyše nadobudnúť pocit, že hľadané informácie mu niektoré ministerstvá akoby ani nechceli poskytnúť. Tento jav je dobre ilustrovaný stránkou Ministerstva životného prostredia SR, ktoré má informácie o dotáciách uložené v sekcii nazvanej „Pôsobnosť“. Odkaz na dotácie na stránkach býva navyše často ťažko viditeľný a preto aj ľahko prehliadateľný. Ostáva tak iba polemizovať o tom, či je táto neprehľadnosť v niektorých prípadoch naozaj len náhodná.

Zo skúseností z používania stránok týkajúcich sa dotácií je zrejmé, že veľká časť podľa všetkého spĺňa určitý štandard, predpisy alebo normy. Mnohé z nich by však kvôli známkam za prehľadnosť a dostupnosť relevantných a praktických informácií, predovšetkým však za ich použiteľnosť radovým občanom len ťažko prešli do ďalšieho ročníka. Internetové stránky ministerstiev informujúce o dostupných dotáciách na Slovensku nemajú jednotnú formu

alebo koncepciu. Zatiaľ čo na niektorých stránkach ministerstiev je možné hľadať dotácie už odkazom z úvodnej stránky (<http://www.culture.gov.sk>), na iných nemusí užívateľ dôležitý odkaz alebo informáciu hneď nájsť (<http://www.enviro.gov.sk>). Hlavným dôvodom môže byť aj neprehľadnosť alebo zložitosť stránky (<http://www.minv.sk>). Užívateľ je v niektorých prípadoch dokonca „zavalený“ informáciami, v ktorých sa údaj, ktorý hľadá, dokáže ľahko stratiť (<http://www.sfrb.sk>). Niektoré slovenské stránky sú tiež pomerne skúpe na výsledky udeľovania dotácií. Výsledky sú navyše v niektorých prípadoch neaktuálne: http://www.enviro.gov.sk/servlets/page/317?cid=404&cid=372&cid=179&cid=180&cid=371&type_id=1&cat_id=2291 . Na niektorých stránkach dokonca ešte stále chýbajú vyhľadávače (<http://www.government.gov.sk/> a <http://www.sfrb.sk/>). Mnohé stránky sú síce robené podrobne, ale zato neprehľadne. Občan sa často musí prelúskat' dlhými textovými dokumentmi, aby nakoniec zistil, že cieľ projektu alebo kritériá na udelenie dotácie v ňom aj tak chýbajú (<http://www.enviro.gov.sk>).

Internetové stránky ministerstiev majú predovšetkým informovať občanov o ich činnosti. S tým sú spojené aj informácie o pravidelne udeľovaných dotáciách, ktoré by mali byť určené na pomoc a rozvoj tým občanom a oblastiam, ktoré to najviac potrebujú, alebo ktoré ich vedia najlepšie zhodnotiť. Preto by informácie o dotáciách mali byť vždy relevantné a čo najpraktickejšie, aby tí, ktorí ich najviac potrebujú, ich mohli aj čo najjednoduchšie získať. O to by sa mali usilovať všetky ministerstvá na Slovensku. Zjednodušenie a úprava ich internetových stránok by mala byť jednoznačne jedna z ich priorít. V dobe, keď sa elektronické médiá stávajú pre ľudí nepostrádateľnými a čoraz viac komunikujú cez internet, je neospravedlňiteľné nemať vytvorenú internetovú stránku, ktorá je schopná jednoducho a zrozumiteľne poskytnúť väčšinu potrebných informácií. Navyše takéto vytvorenie a aktualizácia stránky nie je už dávno otázkou financií, ale skôr vôle ministerstiev sprístupniť čo najviac informácií občanom.

Vybrané zahraničné internetové stránky sú v porovnaní so slovenskými oveľa prehľadnejšie a jednoduchšie. Tomu nasvedčuje aj ich hodnotenie. Väčšina údajov, ktoré obsahujú, sú skutočne použiteľné a ľahko zrozumiteľné aj pre nie odborne zdatných užívateľov. Vyspelosť spomenutých krajín a ich finančné podmienky sa môžu navonok zdať ako možné ospravedlnenie a vysvetlenie rozdielnej kvality. Situácia na Slovensku však naberá zvláštne rozmery, keď napríklad internetové stránky futbalových klubov slovenskej Corgoň ligy dokážu ľahko predbehnúť stránky slovenských ministerstiev.

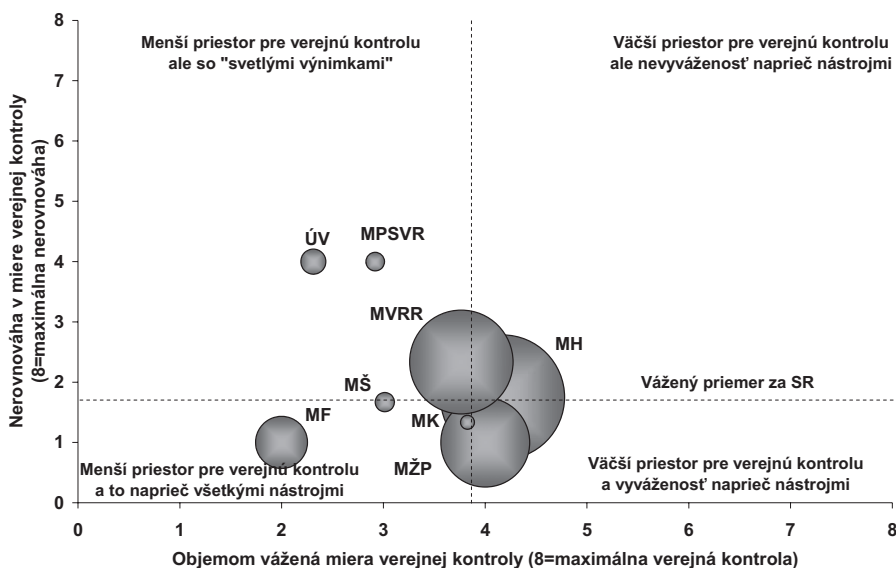
Stránky slovenských ministerstiev, ale aj väčšina spomenutých zahraničných stránok sú však skúpe na dôvody rozhodnutí o rozdelení dotácií. Zvyčajne sa dozvedáme len víťazov, prípadne aj porazených. Dôvody alebo spôsob udeľovania bodov, poradie projektov a výška dotácií ostávajú často nevyjasnené – na Slovensku aj v zahraničí.

6. VEREJNÁ KONTROLOVATEĽNOSŤ PRIDEĽOVANIA DOTÁCIÍ

Ako sme už uviedli, v roku 2007 obce na Slovensku získali formou nenárokovateľných dotácií z centrálnej úrovne približne 10 mld. Sk. Nielen preto, že ide o značnú sumu, je na mieste otázka zabezpečenia verejnej kontroly v celom procese rozdeľovania týchto verejných prostriedkov. Preto nadviažeme na predchádzajúce kapitoly, ktoré sa venovali informovaniu o dotáciách a v tejto kapitole prezentujeme širší koncept – pohľad na verejnú kontrolovateľnosť rozhodovania o dotáciách.

Graf 5 predstavuje porovnanie jednotlivých inštitúcií centrálnej vlády, ktoré dnes dotácie obciam poskytujú z pohľadu toho, akú mieru verejnej kontroly a súťaže v priemere pri poskytovaní dotácií obciam umožňovali.

Graf 5
Dotácie obciam a miera verejnej kontroly v roku 2007



Poznámky: Zahŕňa všetky dostupné podmienené, nenárokovateľné a konečné dotácie a transfery centrálnej vlády obciam (pre metodické vysvetlivky pozri text); hodnotenia v kvadrantoch sú relatívne vo vzťahu k priemeru všetkých transferov v krajine; v prípade štrukturálnych fondov MH SR aj roky 2005 a 2006; veľkosť kruhu predstavuje absolútny objem poskytovaných transferov obciam.

Zdroj: Autor na základe podkladov TIS.

Horizontálna os grafu 5 predstavuje práve index verejnej kontroly. Ten sme arbitrárne skonštruovali berúc do úvahy osem kritérií o procese poskytovania transferu obci, a to:

- **úroveň, na ktorej boli určené pravidlá pre poskytnutie transferu** – výnos ministerstva je v princípe pod menšou verejnou (rozumej politickou) kontrolou než zákon alebo vládou schvaľovaná norma;
- **úroveň, na ktorej boli určené programové ciele** – ciele určené vládou alebo „schválené Bruselom“ sú hodnotené vyššie ako ciele určené ministerstvom alebo dokonca neexistujúce ciele;
- **existencia kritérií plnenia cieľov** – ak existovali, hodnotenie bolo vyššie v porovnaní s prípadom, keď neexistovali;
- **existencia ex-ante kritérií výberu** – ak existovali, hodnotenie bolo vyššie v porovnaní s prípadom, keď neexistovali;
- **existencia ex-post evaluácie vybranej obce** – ak existovalo, hodnotenie bolo vyššie v porovnaní s prípadom, keď neexistovalo;
- **existencia zverejneného poradia (výsledkov) hodnotenia** – ak existovalo, hodnotenie bolo vyššie v porovnaní s prípadom, keď neexistovalo;
- **zloženie a tvorba rozhodovacej komisie** – ak ju určoval minister rozhodnutím, jej členovia sú neznámi alebo sú len interní ministerskí, je to hodnotené menej pozitívne ako v prípade, ak je zrebovaná, členovia sú známi a sú medzi nimi aj externí (odborní) členovia (kombinácie z troch kritérií vyžadujú majoritu lepších alternatív pred horšími);
- **konečná rozhodovacia právomoc** – ak ostáva ministrom, je to hodnotené nižšie než v prípade širšieho konsenzu, resp. schválenia vo vláde.

Index verejnej kontroly (IVK) tak možno jednoducho vyjadriť nasledovne ako vážený súčet:

$$IVK = \sum_{i,j} \text{Váha } w_j * \text{Kritérium } i * \text{Hodnota kritéria } k,$$

kde hodnota kritéria k bola v súlade s vyššie uvedeným popisom buď 0 alebo 1 (nižšie hodnotené atribúty procesu poskytovania získali 0 bodov a vyššie hodnotené získali 1 bod). Kritériom i je osem kritérií uvedených vyššie a váha w_j je objemová váha hodnoteného programu – teda podiel transferov v programe na celkovom objeme transferov poskytnutých ministerstvom v sledovanom období. Maximálne tak môže index nadobúdať hodnotu 8. Podmienkou tiež bolo, že transfery museli byť podmienené (teda išlo o poskytnutie dotácie na konkrétny účel), nenárokovateľné (teda obce medzi sebou súťažili) a zároveň musela byť obec ich konečným prijímateľom (preto neboli brané do úvahy granty Štátneho fondu rozvoja bývania alebo niektoré dotácie športovým zväzom v rámci nástrojov Ministerstva školstva SR). Posledná podmienka súvisí s tým, že obec nemohla nijako ovplyvniť účel ani implementáciu grantu, čo výrazne mení systém motivácií vo vzťahu k centrálnej vláde. Obec je teda v tomto prípade iba akousi technickou medzistanicou.

Z konštrukcie indexu je zrejmé, že štrukturálne fondy alebo eurofondy celkovo sú metodikou vo všeobecnosti automaticky zvýhodnené, keďže základné kritériá pre ich poskytovanie sú určené širším politickým a spoločenským konsenzom. Miera verejnej kontroly vo fázach od

tvorby pravidiel až po určovanie víťazov súťaže a následnej kontroly implementácie projektu je tak pri nich z povahy veci vyššia (aj keď v detailoch nie nevyhnutne vždy).

Pozitívnym následkom takejto „metodickej diskriminácie“ národných programov je, že národným iniciatívam nič nebráni nastaviť podmienky rovnako. Negatívnym následkom takejto metodiky je naopak to, že ministerstvo, ktoré riadi finančne objemnejší program eurofondov, by voči ostatným ministerstvám vyznelo automaticky transparentnejšie. Práve z tohto dôvodu bol zavedený indikátor nerovnováhy miery verejnej kontrolovateľnosti medzi programami (vertikálna os), ktorý je jednoduchým podielom najtransparentnejšieho a najmenej transparentného programu. Pre úplnosť treba tiež dodať, že istú nerovnováhu v indexe mohli spôsobiť aj to, že niektoré ministerstvá zaznamenávali v sledovanom období ešte dobiehajúce granty z programov EÚ pre obdobie 2004 – 2006, pričom iné už mali tento proces ukončený a výzvy v novom programovacom období 2007 – 2013 ešte neboli realizované. To potom systematicky zvýhodňovalo ministerstvá s euro fondmi. Aj tu však platí, že zavedenie indikátora nerovnováhy umožnilo toto skreslenie aspoň čiastočne odstrániť. Vo všeobecnosti najnižšiu mieru verejnej kontroly (váženej objemom programov) umožňujú dotačné aktivity obciam realizované Úradom vlády SR, a na ministerstvách financií a školstva.

Tabuľka 4
Miera verejnej kontroly dotačných schém obciam (2006 – 2007)

| Dotačná schéma (program) | Kapitola štátneho rozpočtu | Stupeň verejnej kontroly |
|---|-----------------------------------|---------------------------------|
| Program Iniciatívy spoločenstva Interreg III C | MH SR* | 7 |
| Štrukturálne fondy – Operačný program Konkurencieschopnosť a hospodársky rast | MH SR | 7 |
| Štrukturálne fondy – SOP Priemysel a služby – Opatrenie 1.2 „Podpora budovania a rekonštrukcie infraštruktúry“ (NADSME) | MH SR | 7 |
| JPD NUTS II Bratislava cieľ 2 | MVRR SR | 7 |
| Každý iný, všetci rovní | MŠ SR | 5 |
| Podpora na zriaďovanie priemyselných parkov | MH SR | 4 |
| Dotácie na osobitné účely | MH SR | 4 |
| Fond sociálneho rozvoja – Rozvoj lokálnej infraštruktúry | MPSVR SR | 4 |
| Dotácie na spracovanie územnoplánovacej dokumentácie obcí a miest | MVRR SR | 4 |
| Obnovme si svoj dom | MK SR | 4 |
| Umenie | MK SR | 4 |
| Kultúra znevýhodnených skupín | MK SR | 4 |
| Kultúra národnostných menšín | MK SR | 4 |
| Nehmotné kultúrne dedičstvo a kultúrno-osvetová činnosť | MK SR | 4 |
| Participácia mladých na živote obce | MŠ SR | 4 |

| | | |
|--|---------------|---|
| Environmentálny fond – Ochrana a racionálne využívanie vôd | MŽP SR | 4 |
| Environmentálny fond – Ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme | MŽP SR | 4 |
| Environmentálny fond – Rozvoj odpadového hospodárstva | MŽP SR | 4 |
| Environmentálny fond – Ochrana prírody a krajiny | MŽP SR | 4 |
| Program rozvoja športovej infraštruktúry a výstavby športových zariadení s názvom „Viacúčelové ihriská“ | Úrad vlády SR | 4 |
| Dotácie na výstavbu technickej infraštruktúry | MVRR SR | 3 |
| Dotácie na odstránenie systémových porúch | MVRR SR | 3 |
| Dotácie na výstavbu nájomných bytov | MVRR SR | 3 |
| Kultúrne aktivity v oblasti pamäťových inštitúcií | MK SR | 3 |
| Pro Slovakia | MK SR | 3 |
| Materiálno-techn. Rozvoj športu | MŠ SR | 3 |
| Dotácie v zmysle výnosu MFSR 26825/2005-441 | MFSR | 2 |
| Fond sociálneho rozvoja – Program podpory komunitnej sociálnej práce | MPSVR SR | 1 |
| Dotácie z rezervy predsedu vlády SR | Úrad vlády SR | 1 |
| Dotácie na menšinovú kultúru | Úrad vlády SR | 1 |
| Dotácie zo štátneho rozpočtu pre potreby rómskej komunity z finančných prostriedkov vyplývajúcich zo zákona o štátnom rozpočte | Úrad vlády SR | 1 |
| Dotácie na sociálne a kultúrne potreby rómskej komunity z finančných prostriedkov vyplývajúcich zo zákona o hazardných hrách | Úrad vlády SR | 1 |

Poznámky: Zahŕňa všetky dostupné podmienené, nenárokovateľné a konečné dotácie a transfery centrálnej vlády obciam (pre metodické vysvetlivky k indexu Stupňa verejnej kontroly pozri text); v prípade štrukturálnych fondov MH SR aj roky 2005 a 2006;* INTERREG IIIC nie je oficiálne príjmom ani výdavkom štátneho rozpočtu.

Zdroj: Autor na základe podkladov TIS.

7. INDEXY PATRONÁŽE – POHĽAD NA STRANÍCKU PRÍSLUŠNOSŤ

Okrem procesov rozhodovania a ich možnú verejnú kontrolovateľnosť vrátane transparentnosti je možné skúmať aj výsledok rozhodnutia. Na rozhodovanie o pridelení dotácií obciam, môže mať vplyv mnoho faktorov, pričom jedným z nich, ktorý sme skúmali, je stranícka príslušnosť decízorov na centrálnej úrovni a stranícka príslušnosť starostov/primátorov obcí, ktoré z danej centrálnej inštitúcie dotáciu získali. V prípade, že je rozhodovanie nestranné, nie je dôvod predpokladať výraznejšiu úspešnosť starostov/primátorov z tých politických strán, ktorých ministri rozhodujú o pridelení dotácií. Preto sme na zistenie odklonu od nestranného rozhodovania vytvorili tzv. index politickej patronáže.¹⁸ Index ukazuje, ako sú predstavitelia danej politickej strany úspešní pri získavaní štátnych finančných prostriedkov v porovnaní so scenárom založeným na náhodnosti.

Tak ako sme uviedli v kapitole 2, približná suma nenárokovateľných dotácií z centrálnej úrovne správy vecí verejných obciam v roku 2007 predstavovala približne 10 mld. Sk. V rámci prieskumu TIS sme identifikovali 30 takýchto programov, z toho 28 rozdeľovaných zo štátneho rozpočtu a pri 2 programoch išlo o rozhodovanie o pridelení eurofondov. Politickú patronáž sme identifikovali v 13 programoch, tak ako to ukazuje tabuľka 4.

Tabuľka 5

Programy, pri ktorých bol identifikovaný sklon k straníckemu klientelizmu

| Organizácia | Názov programu | Suma zo štátneho rozpočtu (v Sk) |
|---|--|----------------------------------|
| Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR | Dotácie na výstavbu technickej infraštruktúry | 166 449 000 |
| | Dotácie na odstránenie systémových porúch | 456 680 500 |
| | Dotácie na výstavbu nájomných bytov | 924 743 732 |
| Ministerstvo životného prostredia SR | Environmentálny fond – Ochrana a racionálne využívanie vôd | 1 200 221 000 |
| | Environmentálny fond – Ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme | 23 018 000 |
| | Environmentálny fond – Rozvoj odpadového hospodárstva | 183 668 000 |
| | Environmentálny fond – Ochrana prírody a krajiny | 6 220 000 |
| Ministerstvo financií SR | Dotácie – paragraf 2 | 135 872 000 |
| | Dotácie – paragraf 3 | 346 245 000 |

¹⁸ Beblavý – Sičáková-Beblavá (2007).

| | | |
|-----------------------------|--|----------------------|
| Úrad vlády SR | Program rozvoja športovej infraštruktúry a výstavby športových zariadení s názvom „Viacúčelové ihriská“ | 50 000 000 |
| | Dotácie z rezervy predsedu vlády SR pre obce a samosprávne kraje v roku 2007 | 37 356 807 |
| | Dotácie na menšinovú kultúru z finančných prostriedkov vyplývajúcich zo zákona SNR č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov pre obce a samosprávne kraje | 1 000 000 |
| Štátny fond rozvoja bývania | Výstavba sociálnych zariadení, obnova starých bytoviek, výstavba obecných nájomných bytoviek | 2 095 005 000 |
| Spolu | | 5 626 479 039 |

Zdroj: Vlastné zistenia.

V nasledujúcom texte uvádzame príklady programov, pri ktorých bol identifikovaný sklon k straníckemu klientelizmu, a ktorý teda indikuje existenciu stranického klientelizmu pri rozhodovaní o pridelení verejných zdrojov, dotácií.

Program MVRR SR: Dotácie na výstavbu technickej vybavenosti – rok 2007

Minister: Marian Janušek, SNS

Dotáciu na prípravu územia a výstavbu technickej vybavenosti možno poskytnúť na zisťovanie vlastníkov pozemkov a obstaranie územnoplánovacej dokumentácie pre sústredenú výstavbu najmenej 300 bytov, ďalej na prvotnú výstavbu technickej vybavenosti podmieňujúcej užívanie minimálne štyroch novostavaných bytov v bytovom dome, desiatich novostavaných rodinných domov alebo troch novostavaných rodinných domov a štyroch novostavaných bytov v bytovom dome, taktiež na prvotnú výstavbu technickej vybavenosti pre existujúce rómske osady, ktoré sú evidované v štátnom štatistickom zisťovaní Úradu vlády SR a na výstavbu prekládok a zosilnení kapacity technickej vybavenosti, podmieňujúcej užívanie novostavaných bytov.

Tabuľka 6

Index politickej patronáže pri dotáciách na výstavbu technickej vybavenosti – rok 2007

| Politická príslušnosť starostov | Podiel starostov zvolených v roku 2006 | Počet projektov, na ktoré získala samospráva dotáciu | Podiel na celkovom počte samospráv, ktoré dostali dotáciu | Index politickej patronáže |
|---------------------------------|--|--|---|----------------------------|
| ĽS-HZDS | 7,3 | 8 | 6,56 | 0,90 |
| Smer-SD | 14,43 | 12 | 9,84 | 0,68 |
| SNS | 2,93 | 9 | 7,38 | 2,52 |
| Koalícia vládnych strán | 12,49 | 12 | 9,84 | 0,79 |
| Vládne strany celkom | 37,15 | 41 | 33,61 | 0,90 |
| KDH | 5,61 | 5 | 4,10 | 0,73 |
| SDKÚ-DS | 4,44 | 1 | 0,82 | 0,18 |
| SMK | 7,4 | 9 | 7,38 | 1,00 |
| Koalícia opozičných strán | 2,72 | 6 | 4,92 | 1,81 |
| Opozícia celkom | 20,17 | 21 | 17,21 | 0,85 |
| Kombinované koalície | 8,64 | 19 | 15,57 | 1,80 |
| Nezávislí | 30,84 | 41 | 33,61 | 1,09 |
| HZD | 0,76 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| KSS | 0,44 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| SF | 0,2 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Ostatní | 1,79 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Celkom | 100 | 122 | 100 | |

Zdroj: Vlastné zistenia.

Program MVRR SR: Dotácie na výstavbu nájomných bytov – rok 2007

Minister: Marian Janušek, SNS

Dotáciu možno poskytnúť na výstavbu bytu v bytovom dome alebo polyfunkčnom bytovom dome alebo rodinnom dome, ďalej na výstavbu bytu získaného nadstavbou alebo prístavbou v bytovom dome alebo nebytovej budove, na stavebné úpravy ostatných budov na bývanie alebo stavebné úpravy nebytového priestoru, ktorými sa získa byt, kúpu bytu v bytovom dome alebo rodinnom dome, kúpu a dokončenie rozostavaného bytu v bytovom dome alebo rodinnom dome, ak aj na obnovu bytu v bytovom dome v lokalitách zapísaných v Zozname svetového dedičstva.

Tabuľka 7

Index politickej patronáže pri dotáciách na výstavbu nájomných bytov v roku 2007

| Politická príslušnosť starostov | Podiel starostov zvolených v roku 2006 | Počet projektov, na ktoré získala samospráva dotáciu | Podiel na celkovom počte samospráv, ktoré dostali dotáciu | Index politickej patronáže |
|---------------------------------|--|--|---|----------------------------|
| ĽS-HZDS | 7,3 | 6 | 3,61 | 0,50 |
| Smer-SD | 14,43 | 14 | 8,43 | 0,58 |
| SNS | 2,93 | 8 | 4,82 | 1,64 |
| Koalícia vládnych strán | 12,49 | 24 | 14,46 | 1,16 |
| Vládne strany celkom | 37,15 | 52 | 31,33 | 0,84 |
| KDH | 5,61 | 5 | 3,01 | 0,54 |
| SDKÚ-DS | 4,44 | 3 | 1,81 | 0,41 |
| SMK | 7,4 | 19 | 11,45 | 1,55 |
| Koalícia opozičných strán | 2,72 | 2 | 1,20 | 0,44 |
| Opozícia celkom | 20,17 | 29 | 17,47 | 0,87 |
| Kombinované koalície | 8,64 | 21 | 12,65 | 1,46 |
| Nezávislí | 30,84 | 63 | 37,95 | 1,23 |
| HZD | 0,76 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| KSS | 0,44 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| SF | 0,2 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Ostatní | 1,79 | 1 | 0,60 | 0,34 |
| Celkom | 100 | 166 | 100 | |

Zdroj: Vlastné zistenia.

Program MŽP SR: Environmentálny fond – Ochrana a racionálne využívanie vôd
Minister: Jaroslav Izák, SNS

Dotácia je určená na rozšírenie alebo intenzifikáciu existujúcich čistiarní odpadových vôd; čistenie odpadových vôd v aglomeráciách od 2 000 do 10 000 ekvivalentných obyvateľov; ďalej na ochranu vodných zdrojov; čistenie odpadových vôd v ostatných aglomeráciách do 2 000 ekvivalentných obyvateľov; rozšírenie alebo rekonštrukciu existujúcej stokovej siete; budovanie verejného vodovodu využívajúceho už existujúce vodárenské kapacity; budovanie verejného vodovodu s využitím malých vodných zdrojov; ako aj na úpravu a rekonštrukciu existujúcich vodných zdrojov a s tým spojených zariadení a prevenciu pred povodňami.

Tabuľka 8

Index politickej patronáže pri dotáciách z enviromentálneho fondu

| Politická príslušnosť starostov | Podiel starostov zvolených v roku 2006 | Počet projektov, na ktoré získala samospráva dotáciu | Podiel na celkovom počte samospráv, ktoré dostali dotáciu | Index politickej patronáže |
|---------------------------------|--|--|---|----------------------------|
| ĽS-HZDS | 7,30 (212) | 25 | 8,25 | 1,13 |
| Smer-SD | 14,43 (419) | 48 | 15,84 | 1,09 |
| SNS | 2,93 (85) | 17 | 5,61 | 1,92 |
| Koalícia vládnych strán | 12,49 (363) | 56 | 18,48 | 1,48 |
| Vládne strany celkom | 37,15 (1079) | 146 | 48,19 | 1,30 |
| KDH | 5,61 (163) | 14 | 4,62 | 0,83 |
| SDKÚ-DS | 4,44 (129) | 7 | 2,31 | 0,52 |
| SMK | 7,40 (215) | 7 | 2,31 | 0,31 |
| Koalícia opozičných strán | 2,72 (79) | 2 | 0,66 | 0,25 |
| Opozícia celkom | 20,17 (586) | 30 | 9,90 | 0,49 |
| Kombinované koalície | 8,64 (251) | 32 | 10,57 | 1,19 |
| Nezávislí | 30,84 (896) | 86 | 28,38 | 0,92 |
| HZD | 0,76 (22) | 3 | 0,99 | 1,32 |
| KSS | 0,44 (13) | 2 | 0,66 | 0,25 |
| SF | 0,21 (6) | | | |
| Ostatní | 1,79 (52) | 4 | 1,32 | 0,79 |
| CELKOM | 100 | 303 | 100 | |

Zdroj: Vlastné zistenia.

Program Úradu vlády SR: Dotácie z rozpočtovej rezervy predsedu vlády

Dotácie z rozpočtovej rezervy predsedu vlády možno poskytnúť právnickým osobám a fyzickým osobám najmä na financovanie výdavkov spojených s riešením naliehavých úloh a potrieb celoslovenského významu, spojených s pobytom zahraničných hostí predsedu vlády, vrátane darov pre nich, ako aj na dobročinné účely a humanitnú pomoc.

Tabuľka 9

Index politickej patronáže pri dotáciách z rozpočtovej rezervy predsedu vlády

| Politická príslušnosť starostov | Podiel starostov zvolených v roku 2006 | Počet projektov, na ktoré získala samospráva dotáciu | Podiel na celkovom počte samospráv, ktoré dostali dotáciu | Index politickej patronáže |
|---------------------------------|--|--|---|----------------------------|
| ES-HZDS | 7,3 | 15 | 7,11 | 0,97 |
| Smer-SD | 14,43 | 53 | 25,12 | 1,74 |
| SNS | 2,93 | 2 | 0,95 | 0,32 |
| Koalícia vládnych strán | 12,49 | 45 | 21,33 | 1,71 |
| Vládne strany celkom | 37,15 | 115 | 54,50 | 1,47 |
| KDH | 5,61 | 7 | 3,32 | 0,59 |
| SDKÚ-DS | 4,44 | 7 | 3,32 | 0,75 |
| SMK | 7,4 | 1 | 0,47 | 0,06 |
| Koalícia opozičných strán | 2,72 | 2 | 0,95 | 0,35 |
| Opozícia celkom | 20,17 | 17 | 8,06 | 0,40 |
| Kombinované koalície | 8,64 | 23 | 10,90 | 1,26 |
| Nezávislí | 30,84 | 53 | 25,12 | 0,81 |
| HZD | 0,76 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| KSS | 0,44 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| SF | 0,2 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Ostatní | 1,79 | 3 | 1,42 | 0,79 |
| CELKOM | 100 | 211 | 100 | |

Zdroj: Vlastné zistenia.

Program Úradu vlády SR: Program rozvoja športovej infraštruktúry a výstavby športových zariadení s názvom „Viacúčelové ihriská“

Program rozvoja športovej infraštruktúry a výstavby športových zariadení s názvom „Viacúčelové ihriská“ je v zmysle zmluvy o vzájomnej spolupráci spoločným projektom Nadácie SPP a Úradu vlády SR. Cieľom vzájomnej spolupráce je vytvorenie podmienok potrebných na vybudovanie približne 50 viacúčelových ihrísk ročne.

Tabuľka 10

Index politickej patronáže pri programe rozvoja športovej infraštruktúry Úradu vlády SR

| Politická príslušnosť starostov | Podiel zvolených starostov v roku 2006 | Počet dotovaných projektov v samosprávach | Podiel samospráv s udelenými dotáciami | Index stranického patronátu |
|---------------------------------|--|---|--|-----------------------------|
| ĽS-HZDS | 7,30 (212) | 1 | 2 | 0,27 |
| Smer-SD | 14,43 (419) | 7 | 14 | 0,97 |
| SNS | 2,93 (85) | | | |
| Koalície vládnych strán | 12,49 (363) | 14 | 28 | 2,24 |
| Vládne strany celkom | 37,15 (1079) | 22 | 44 | 1,18 |
| KDH | 5,61 (163) | | | |
| SDKÚ-DS | 4,44 (129) | 1 | 2 | 0,45 |
| SMK | 7,40 (215) | 1 | 2 | 0,27 |
| Koalície opozičných strán | 2,72 (79) | | | |
| Opozícia celkom | 20,17 (586) | 2 | 4 | 0,20 |
| Zmiešané koalície | 8,64 (251) | 14 | 28 | 3,24 |
| Nezávislí | 30,84 (896) | 11 | 22 | 0,71 |
| HZD | 0,76 (22) | | | |
| KSS | 0,44 (13) | | | |
| SF | 0,21 (6) | | | |
| Ostatné | 1,79 (52) | 1 | 2 | 1,12 |
| Celkom | 100 | 50 | 100 | |

Zdroj: Vlastné zistenia.

8. ODPORÚČANIE – AKO ŠTRUKTÚROVAŤ ROZHODOVANIE O PRIDEĽOVANÍ DOTÁCIÍ

Po analýzach rozhodovania o poskytovaní dotácií sa posunieme ďalej a v rámci tejto kapitoly poskytneme niekoľko odporúčaní, ako štruktúrovať rozhodovanie o pridelení dotácií.

8.1 PRINCÍPY

Robiť dobré rozhodnutia pri pridelovaní dotácií z centrálnej úrovne lokálnym úrovniam znamená jednak venovať pozornosť princípu (typológa) dotácie, tak ako sme na ne poukázali v kapitole 1, a poznať jej slabé a silné stránky. Zároveň je potrebné venovať pozornosť dizajnu celého systému poskytovania dotácií, tak, aby sa zabezpečila efektívnosť, vyváženosť v poskytovaní služieb a fiškálne zdravie nižších úrovní verejnej správy. Shah (2006) pomenúva 15 princípov, ktoré by grantová schéma centrálnej úrovne mala spĺňať, aby tieto ciele boli čo možno najlepšie naplnené (tabuľka 10). Ak sú niektoré v protiklade, autor odporúča poskytovateľovi dotácií stanoviť si priority.

Tabuľka 11

Princípy poskytovania transferov z centrálnej úrovne

| Princíp transferu | Popis |
|--------------------------|---|
| Jasnosť cieľov transferu | Ciele transferu by mali byť jasne a presne špecifikované v manuáli (v sprievodných dokumentoch). |
| Autonómia | Nižšie úrovne správy by mali mať nezávislosť a flexibilitu v stanovení priorit. |
| Primeranosť príjmov | Nižšie úrovne správy by mali mať primeranú výšku príjmov na plnenie určených zodpovedností. |
| Flexibilita | Grantová schéma by mala byť dostatočne flexibilná, aby umožnila absorbovať neočakávané zmeny vo fiškálnej situácii prijímateľa. |
| Vyváženosť (férovosť) | Alokované zdroje by mali byť priamo úmerné fiškálnej potrebe jednotky a nepriamo úmerné jej daňovej kapacite. |
| Predikovateľnosť | Predikovateľnosť formou publikovania výhľadu poskytovania (dostupnosti) grantu na päť rokov dopredu zvyšuje efektívnosť systému. |
| Transparentnosť | Princípy výpočtu aj samotné alokácie by mali byť široko komunikované s cieľom dosiahnuť spoločenský konsenzus na cieľoch a princípoch chodu programu. |
| Účinnosť | Dizajn grantu by mal byť neutrálny vo vzťahu k zvolenej alokácii grantu na úrovni obce. |
| Jednoduchosť | Alokácia grantu by mala byť postavená na objektívnych faktoroch, ktoré jednotka nevie ovplyvniť a ktoré sú jednoducho zrozumiteľné |
| Motivácia | Dizajn grantu by mal poskytovať motiváciu k dobrému manažmentu verejných financií; mali by teda byť vylúčené granty podporujúce deficitné financovanie. |

| | |
|------------------------------|---|
| Dosah | Mal by byť zvážený dosah na tých, ktorí benefitujú a tých, ktorí tratia s cieľom zväžiť celkovú potrebu a udržateľnosť programu. |
| Ochrana cieľov poskytovateľa | Ciele poskytovateľa sú najlepšie chránené pri transferoch s výstupným podmienením a dostatočnou flexibilitou prijímateľa v použití grantu. |
| Dostupnosť | Program musí brať do úvahy rozpočtové obmedzenia centrálnej úrovne. Programy by preto mali byť limitné. |
| Jednorozmerný zámer | Každý grantový program by sa mal sústreďovať na jeden cieľ. |
| Zodpovednosť za výsledky | Centrálna úroveň (poskytovateľ) musí byť zodpovedná za dizajn a chod programu. Nižšia úroveň (prijímateľ) za finančnú integritu a výsledky. |

Zdroj: Shah (2006).

Ďalej je potrebné venovať pozornosť rozhodovaciemu procesu spojenému s pridelovaním vybraného typu dotácie. Voľnosť v rozhodovaní ako jeden zo základných faktorov ovplyvňujúcich priestor pre klientelizmus či korupciu vo verejnom sektore (identifikovali sme ju aj vo viacerých programoch prerozdelenia verejných zdrojov), je možné riešiť úpravou procesu rozhodovania o pridelovaní verejných zdrojov. Rozhodovanie nemá byť voľné, ale kritériálne. Základné parametre kritériálneho rozhodovania sú uvedené v tabuľke 11.

Tabuľka 12

Voľné vz. kritériálne rozhodovanie

| Rozhodovanie | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| Kritériálne | Voľné |
| ▪ Kritériá | ▪ kritériá neexistujú, sú nejasné |
| ▪ postup | ▪ nie je definovaný postup |
| ▪ odôvodnenie | ▪ bez odôvodnenia |
| ▪ možnosť preskúmania | ▪ nie je možnosť preskúmania |
| Transparentnosť pri rozhodovaní | |
| Vysoká | Nízka |
| Zverejňovanie: | Nezverejňovanie: |
| ▪ kritérií | ▪ kritérií |
| ▪ postupov | ▪ postupov |
| ▪ odôvodnenia | ▪ odôvodnenia |
| ▪ kto rozhodol | ▪ kto rozhodol |

Zdroj: Zemanovičová – Beblavá (2003).

Na základe vyššie uvedených pravidiel kritériálneho rozhodovania sme pre oblasť pridelovania dotácií definovali 17 odporúčaní, ktoré hovoria, čomu všetkému má decízor venovať pozornosť pri príprave konkrétnych pravidiel týkajúcich sa rozhodovania o pridelení dotácií. Mnoho z uvedených odporúčaní sa už plní pri rozhodovaní o eurofondoch, preto pridanú hodnotu predstavuje hlavne pre tých, ktorí rozhodujú o pridelení dotácií zo štátneho rozpočtu.

8.2 ODPORÚČANIA

1. Určiť oblasti a účel, na ktorý sa dotácia poskytuje, aké ciele sleduje.

Dotácia je nástroj verejnej politiky, ktorého aplikácia by mala viesť k dosiahnutiu jej cieľov. Preto je potrebné jasne definovať, aký problém rieši daná dotácia (resp. aký cieľ sleduje) a v rámci akého programového cieľa je vytvorená.

Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že najprv je potrebné definovať ciele verejnej politiky. Nasledovať by malo rozhodnutie, ktorý nástroj je pre jeho naplnenie najlepší.¹⁹ Ak je zvolená dotácia, je zároveň nevyhnutné definovať systém indikátorov, ktoré budú používané na monitorovanie a hodnotenie dosiahnutých výsledkov.

2. Určiť podmienky, na základe ktorých sa dotácia prideluje, vrátane požiadavky na spôsobilosť žiadateľa uchádzať sa o dotáciu.

Každá dotačná schéma by mala mať jasne definované požiadavky na subjekty, ktoré sa o dotáciu môžu uchádzať, čiže žiadateľa o dotáciu, ako aj príjemcu pomoci, t. j. cieľovú skupinu. Voľba tejto skupiny musí byť jednoznačne naviazaná na sledovaný cieľ a oprávnené aktivity. Inak povedané, príjemcami dotácie môžu byť len tie subjekty, ktorých zmena správania môže prispieť k naplneniu cieľa. Dôležitá je presná špecifikácia subjektu žiadateľa, ale aj špecifikácia partnera daného žiadateľa, teda donor dotácie by mal presne zadať, či partnerský subjekt musí spĺňať také isté podmienky ako žiadateľ. Z technického hľadiska je možné príjemcov dotácie rozdeliť na fyzické osoby a právnické osoby, prípadne len na určité druhy organizácií. Ďalej je potrebné určiť požiadavky na spôsobilosť žiadateľa, t. j. to, čo musí daný subjekt preukázať/splniť na to, aby sa mohol zúčastniť konkurzu (napríklad vzorný platca daní, ako dlho pôsobí, výpis z registru trestov konateľov atď.). Zároveň je potrebné určiť, či sa o dotácie môžu uchádzať konzorciá, ako aj to, či sa jedna organizácia môže uchádzať o viac ako jednu dotáciu v rámci danej dotačnej schémy a za akých podmienok. Okrem potreby špecifikovať žiadateľa je potrebné určiť okruh aktivít, na ktoré sa dotácia môžu poskytnúť.

3. Určiť výšku dotácie.

Každý poskytovateľ dotácie by mal už pri vyhlasovaní určiť maximálnu, ale aj minimálnu hodnotu poskytovanej dotácie. Taktiež by malo byť už od začiatku jasné, že žiadateľ nemusí byť odmenený plnou výškou žiadanej sumy a udelená dotácia môže predstavovať len časť požadovaných financií. Decízor by mal poskytnúť jasné zdôvodnenie krátenia. Zároveň je vhodné dopredu určiť mechanizmus/pravidlá krátenia požadovanej výšky dotácií. V prípade nedostatku zdrojov je jednou z možností pravidlo pomerného krátenia všetkých dotácií.²⁰ Ďalšou alternatívou je systém „rozškálovania“, keď sa projektom pridelujú zdroje podľa ich kvality.

¹⁹ Racionálnu voľbu nástrojov realizácie verejných politík umožňuje kvalitná aplikácia metódy RIA – Regulatory Impact Assessment.

²⁰ Úprava veľkosti dotácie by však mala byť vždy prepojená aj s úpravou očakávaných výstupov.

4. Definovať informačné povinnosti poskytovateľa dotácie.

Organizátorovi dotačnej schémy musí byť už pri jej príprave jasné, akým spôsobom bude informovať širokú verejnosť ako aj potenciálnych uchádzačov o dotáciu. Dopredu je potrebné zadať, kde sa vyvesia informácie, oznámenia o dotačnej schéme, tak aby k nemu mali prístup všetci potenciálni žiadatelia. Odporúčame použiť samostatnú časť v rámci internetovej stránky danej organizácie, kde budú dostupné všetky relevantné informácie (viac v bode 15).

Zároveň je nevyhnutné dopredu si stanoviť pravidlá komunikácie s potenciálnymi uchádzačmi, tak aby nedochádzalo k ich diskriminácii a uprednostňovaniu niektorých potenciálnych uchádzačov. Odporúčame jednak vytvoriť on-line verejne dostupnú kolónku na príslušnej internetovej stránke pod názvom „Najčastejšie otázky“, kde budú všetky otázky aj odpovede spojené s danou dotačnou/grantovou schémou verejne prístupné všetkým potenciálnym uchádzačom. Tento systém umožní administrátorovi zverejňovať odpovede na zaslané otázky, takže potom nemusí individuálne odpovedať na rovnaké alebo podobné otázky, stačí mu odpoveď zverejniť na internete. Zdôrazňujeme dôležitosť toho, aby sa tento systém uplatňoval aj v praxi, nebol len formálne zavedený a nerealizovaný v požadovanej kvalite, keď je rubrika otázok uvádzaná neskoro.

Zároveň je potrebné definovať pravidlá komunikácie v rámci on-line diskusie. Diskusia znamená, že čitatelia na článok/informáciu reagujú. Diskusia k dotáciám a grantom by mohla byť ďalším opatrením na zvýšenie informovanosti potenciálnych žiadateľov – vytvoril by sa tam priestor na výmenu skúseností na princípe „nevím čo dať do kolonky 4A, poradte...“ atď.

5. Určiť pravidlá pre obstarávanie.

Odporúčame jasne stanoviť pravidlá spojené s nákupom tovarov, služieb a prác z dotačných zdrojov. To znamená, kedy majú prijímatelia týchto verejných zdrojov postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní. Odporúčame, aby nákupy tovarov, služieb a prác hradené aj v prípade menšiny z verejných prostriedkov boli uskutočnené cez verejné súťaže. Poskytovateľ dotácie môže k tejto povinnosti zaviazat' prijímateľa dotácie v zmluve o poskytnutí dotácie.

6. Navrhnuť jednotnú formu prihlášky/formuláru žiadosti.

Formuláre žiadosti o dotáciu by mali mať jednotný formát z viacerých dôvodov. Jednak takouto formou sa zabezpečuje usmernené spracovanie žiadosti zo strany uchádzača ako aj jednotný poklad, ktorý sa vyhodnocuje. Pokiaľ má poskytovateľ dotácie vybudovanú internetovú stránku s dobre vyvinutým informačným systémom odporúčame, aby sa zaviedol systém elektronického podávania žiadosti. Uvedený spôsob nielen zjednodušuje spracovanie informácií, ale pomôže zadať uniformný formát žiadosti. Taktiež predídeme následným problémom čo robiť s neúplnou prihláškou. Informačný systém prihlášku neodošle, pokiaľ nebudú vyplnené potrebné údaje a doručené nevyhnutné dokumenty. V neposlednom rade predídeme ovplyvňovaniu výberového konania, ktoré by mohlo vziať do úvahy neúplné žiadosti.

V prípade, ak poskytovateľ dotácie nemá možnosť využívania systému elektronickej žiadosti, mal by aspoň sprístupniť jednotný formulár žiadosti. Žiadosť by mala byť dostupná buď na internetovej stránke, prípadne u príslušných orgánov či v kanceláriách poskytovateľa dotácie.

Niektoré organizácie využívajú spôsob kombinovania týchto dvoch možností podania prihlášky. Žiadateľ musí postúpiť elektronickú prihlášku, ktorá je zaradená do informačného systému organizácie, a v papierovej forme ju podpísanú doručiť na príslušné orgány poskytovateľa dotácie. V každom prípade sa však akceptuje len prihláška vo forme formuláru.

Jednotný formulár je potrebný aj vzhľadom k tomu, že je vhodné vytvoriť verejne prístupný register dotácií. Podstatne sa tak zvýši transparentnosť.

7. Určiť dátum uzávierky predkladania žiadosti o dotáciu, kedy budú musieť byť predložené potrebné dokumenty.

Pri zverejňovaní výzvy o poskytovaní grantu/dotácie by mal byť jasne definovaný dátum, tzv. *deadline*, dokedy sa akceptujú prihlášky. *Deadline* môže byť buď špecifický dátum (napríklad 31. marec 2008), alebo obdobie, keď bude informačný systém poskytovateľa grantu prijímať žiadosti (napríklad február až marec 2008). Taktiež je nevyhnutné udať hodinu akceptácie prihlášok. Pri papierových prihláškach je potrebné si určiť, či daný *deadline* predstavuje pečiatka podania žiadosti alebo jej doručenie.

8. Určiť decízora.

Rozhodovanie o pridelení dotácie môže byť niekoľkostupňové. Vzťahy medzi jednotlivými stupňami hodnotenia musia byť jasné dopredu. V každom stupni rozhodovania je potrebné určiť orgán, ktorý bude rozhodovať o pridelení, respektíve o nepridelení grantu/dotácie, tzv. decízora. Decízorom môže byť jedna osoba alebo skupina viacerých ľudí, tzv. komisie.

Odporúčame vytvoriť hodnotiacu komisiu, pričom je potrebné dopredu určiť spôsob jej kreovania.

Komisiu by mali tvoriť odborníci z danej oblasti určenia dotácie, ako aj zamestnanci či správna rada poskytovateľa dotácie. Okrem interných zamestnancov teda aj externí členovia komisie. Pri vytváraní komisie odporúčame vytvoriť si databázu potenciálnych členov komisie, z ktorých sa pri každom rozhodovaní žrebuje. Za potenciálneho člena komisie by sa mal možnosť prihlásiť on-line ktokoľvek, kto bude spĺňať stanovené kvalifikačné podmienky. Samozrejme, že databáza potenciálnych členov komisie sa musí tvoriť v dostatočnom časovom predstihu, tak aby mala pre nestrannosť a odbornosť v rozhodovaní prípadnú hodnotu.

Členovia komisie by nemali mať žiadny priamy vzťah k danému projektu, prípadne k osobám, ktoré o dotáciu žiadajú. Na tento účel by mali podpísať vyhlásenie o nestrannosti (bližšie pozri „Vzory“ v časti prílohy). Zároveň odporúčame pripraviť politiku riešenia potenciálneho konfliktu záujmov, aby člen komisie vedel, na koho sa v tejto problematike obráti, kto rozhodne o existencii či neexistencii konfliktu záujmov v konkrétnom prípade. Politika riešenia konfliktu záujmov pri rozhodovaní o dotáciách by mala byť verejne dostupná.

Zároveň je nevyhnutné určiť počet členov komisie; odporúčame, aby bol počet nepárny, a tým sa predišlo situáciám rovnosti v hlasovaní.

Mená členov komisie by mali byť verejne dostupné, minimálne ex-post.

9. Systém hodnotenia

Systémy hodnotenia sa rôznia. Závisí to od toho, či ide o nárokovateľné alebo nenárokovateľné dotácie. Odporúčame definovať dotácie ako nárokovateľné.

Pri nárokovateľných dotáciách ju získavajú všetci, ktorí splnili dopredu stanovené podmienky nárokovateľnosti. Splnenie nárokovateľnosti osvedčí komisia/decízor.

Pri nenárokovateľných poskytovateľ dotácie by mal dopredu určiť hodnotiace kritériá a ich váhy, na základe ktorých sa bude posudzovať oprávnenie pre udelenie dotácie. Na základe daných hodnotiacich kritérií sa potom projektom pridelujú body na určitej škále a projekty s najvyšším skóre, alebo po dosiahnutí určitej bodovej hranice, získavajú grant/dotáciu. Je potrebné, aby konštrukcia hodnotiacich kritérií vychádzala z filozofie 3E, ktorá je založená na sledovaní účelovosti, hospodárnosti a efektívnosti.²¹ Hodnotiace kritériá by tak mali vznikať transformáciou objektívnych cieľov verejných politík, ku ktorých realizácii dotačný titul slúži.

Aj systém hodnotenia nenárokovateľných dotácií sa môže líšiť. Odporúčame, aby každá žiadosť bola ohodnotená minimálne dvoma odbornými nezávislými posudkami. Hodnotenie by malo prebiehať v uzatvorenom priestore, bez možnosti odnesenia žiadosti mimo určený priestor.

Pri väčších dotačných schémach odporúčame vytvorenie viacerých komisií a zaviesť náhodné pridelovanie žiadostí jednotlivým komisiám, prípadne hodnotiteľom.

Ak je pri dotáciách málo peňazí, možnosťou je nekrátiť podporu, ale všetkých, ktorí splnili podmienky, dať to jedného koša a žrebovať, kým sú peniaze.

10. Čo s neúplnou prihláškou?

Tomuto problému sa ľahko predíde zavedením už vyššie spomenutého informačného systému, ktorý v prípade elektronického podania žiadosti neúplnú prihlášku neakceptuje.

V prípade papierového podania žiadosti existujú dve možnosti financujúcej inštitúcie: buď žiadateľa úplne vylúči z výberového konania a o tejto skutočnosti ho informuje; alebo ho pred vypršaním určeného dátumu upozorní na tento fakt a dá mu možnosť k stanovenému dátumu chýbajúce materiály doručiť. Zároveň by sa mal donor rozhodnúť, či túto možnosť poskytne aj po formálnej uzávierke žiadostí. Odporúčame umožniť dodatočne predkladať len formálne doklady, a teda neumožniť zmeny v samotnom projekte.

Či už sa poskytovateľ dotácie rozhodne pre prvú alebo druhú z týchto možností, žiadateľ by mal byť o tejto skutočnosti vopred informovaný a mali by mu byť vysvetlené všetky okolnosti.

Zároveň je vhodné zabudovať do mechanizmu výberu povinnosť administrátora neúplnou prihláškou vrátiť k dopracovaniu. Žiadateľ ale bude mať len veľmi malý časový rozsah (napríklad 3 dni). Je to nevyhnutné, aby sa eliminovalo vyradovanie žiadostí z formálnych dôvodov kvôli absencii jednej vety a pod.

²¹ Vysvetlenie týchto pojmov a praktické uplatnenie metodiky 3E vid' Ochrana (2006).

11. Projektové zmeny.

Neodporúčame umožniť obsahové zmeny v projekte. Ak sa takáto skutočnosť vyskytne, žiadateľovi by mohli byť povolené zmeny len počas alebo po schválení dotácie, a to len vtedy, ak ide o krátenie aktivít, no nie o dopĺňanie. Vždy je ale nevyhnutné sledovať, aby zmeny neovplyvnili výsledok, ktorý požaduje relevantná verejná politika.

12. Čo ak je poskytovaná dotácia nižšia ako žiadateľ žiada?

Poskytovateľovi dotácie sa často môže stať, že si jeden žiadateľ zažiada o veľkú sumu dotácie. V prípade, že sa rozhodne podporiť viacero projektov a poskytne menšiu sumu, ako je požadovaná, odporúčame, aby vopred zadefinoval položky, na ktoré svoju dotáciu poskytuje, prípadne vyzval žiadateľa, aby prepracoval pôvodný rozpočet. V praxi by to malo znamenať, že donor určí aktivity, ktoré sa *musia* splniť (tzv. MUST), a zvyšok nechá na žiadateľovi, aby sa rozhodol, ktoré aktivity bude krátiť, prípadne ich úplne z projektu vylúči.

13. Spôsoby vyhlásenia výsledkov výberu.

Najčastejšie sa stretávame s vyhlásením výsledkov na príslušných internetových stránkach alebo na miestach, kde boli vyvesené oznamy o možnosti udelenia dotácie. Výsledky by mali byť verejne dostupné. Na to, aby sa dodržala vysoká miera transparentnosti, by poskytovatelia dotácie mali pristúpiť na úplne zverejňovanie kritérií rozhodovania, ako aj postupov a odôvodnenia udelenia/neudelenia dotácie. Odporúčame, aby výsledky výberu boli uverejňované v osobitnej schéme na internetovej stránke. V tomto kontexte preto odporúčame vytvoriť centrálny register.

14. Opakovaná žiadosť o dotáciu.

Opakované žiadosti o dotáciu sa rozlišujú na dve skupiny – uchádzači, ktorí už dotáciu dostali, a uchádzači, ktorí boli v predchádzajúcich kolách neúspešní. Každá výzva o dotáciu sa odlišuje od tej predchádzajúcej. Skutočnosť, že v minulosti bol žiadateľ odmietnutý a dotácia sa mu neudelila, by nemala mať diskriminačný charakter a vylučovať možnosť podania opakovanej žiadosti.

15. Monitoring a kontrola.

Poskytovateľ dotácie je povinný dobre si ustrážiť použitie jeho dotácie na vymedzené projekty (t. j. sledovať účelnosť). Zároveň potrebuje spätnú väzbu, aby dokázal ďalšie dotačné schémy urobiť lepšie. Preto odporúčame, aby po udelení dotácie prebiehala kontrola napĺňania stanovených cieľov a použitia prostriedkov tak, ako bolo stanovené. V prípade zistenia porušenia podmienok udelenia dotácie by mala byť dotácia ihneď odobraná a daný subjekt pokutovaný. Monitoring a kontrola teda slúžia aj na prevenciu a zlepšovanie kvality procesov a žiadostí, ako aj na sankcionovanie. Zdôrazňujeme dôležitosť toho, aby sa z danej kontroly vyvodzovali aj závery, presne sa vyhodnocovala realizácia projektov a dané závery sa aj premietli do modifikácie výziev.

Ďalej by si poskytovateľ dotácie mal určiť, ako bude dané projekty monitorovať. Pri veľkých projektoch doporučujeme urobiť aj evalváciu *ex-ante* (čiže pred udelením dotácie), aby sa zistilo, či je vôbec daný projekt realizovateľný. Tzv. *mid-term* evalvácia je kľúčová pri veľkých grantoch, aj pri dotáciách, ktoré si vyžadujú dlhé časové rozpätie. *Mid-term* evalvácia slúži na predbežné ohodnotenie plnenia projektu, ako aj na skoré odhalenie prípadného porušenia podmienok. Konečná, tzv. *ex-post* evalvácia je nevyhnutná pre každého poskytovateľa dotácií, už z vyššie uvedených dôvodov.

16. Informačné povinnosti.

Na záver uvádzame vzorové typy informácií, ktoré by mali byť dostupné pri udeľovaní dotácií. Povinnosťou poskytovateľa dotácií je zverejniť:

- a) typ dotácie a komu je určený, aké sú ciele a oprávnené aktivity;
- b) kritériá, ktoré musí záujemca splniť na ich získanie;
- c) časové medzníky;
- d) finančné limity;
- e) formuláre žiadosti;
- f) proces rozhodovania o udeľovaní dotácií;
- g) spôsob kreovania, zloženia decizora;
- h) mená inštitúcií, v prípade, že sú rozhodovacím orgánom, a spôsob riešenia ich potenciálneho konfliktu záujmov;
- i) hodnotiace tabuľky k jednotlivým projektom;
- j) poradie úspešnosti ako výsledok hodnotenia komisiami, ak nejde o finálne rozhodnutie;
- k) zoznam udelených dotácií a zdôvodnenie;
- l) zoznam nepridelených dotácií a zdôvodnenie;
- m) príklady aktivít, na ktoré by dotácia mala byť použitá;

17. Vytvorenie jedného „policy“ dokumentu k rozhodovaniu o dotáciách

Odporúčame, aby decízor spracoval politiku pridelovania dotácií vo forme uceleného dokumentu danej organizácie.

ZÁVER

Nenárokovateľné, nenávratné dotácie predstavujú dôležitý dodatočný príjem pre mestá a obce Slovenska, na základe ktorého môžu zlepšovať životnú úroveň, zabezpečovať viac a/alebo kvalitnejšie verejné služby pre svojich obyvateľov. Obce sa prirodzene zaujímajú o možné zdroje a zapájajú sa do súťaží o ich získanie. Ročne totiž ide o sumu približne 10 mld. Sk a viac ako 30 programov, cez ktoré sa môžu uchádzať o získanie podpory.

Ako každé prerozdelenie verejných zdrojov, aj rozhodovanie o pridelení dotácií obciam by malo byť založené na transparentnosti, nestrannosti, rovnosti šanci a súťažení. Slovenská prax, tak ako sme ukázali na predchádzajúcich stranách tejto publikácie, býva často iná.

V rámci výskumu rozhodovania o dotáciách sme sledovali niekoľko parametrov – procesných a výstupových. V rámci procesu sme sledovali transparentnosť, teda aktívne poskytovanie informácií o procese a udeľovaní dotácií jednotlivými ministerstvami na ich internetových stránkach a verejnú kontrolovateľnosť rozhodovania o pridelení dotácií. Zároveň sme sa pozreli na výsledky rozhodnutia jednotlivých decízorov na centrálnej úrovni a skúmali sme možnosť politického klientelizmu cez indexy patronáže. Súhrnná tabuľka, ktorá poukazuje na všetky sledované parametre, je uvedená v prílohe č. 1.

Výsledky výskumu Transparency International Slovensko poukazujú na nasledovné:

- Žiadne ministerstvo nezískalo najlepšie hodnotenie (1 z 5), teda maximálne možné hodnotenie v rámci hodnotenia aktívneho zverejňovania informácií o rozhodovaní o dotáciách. Najlepšie (známkou 2) sme hodnotili Ministerstvo kultúry SR, dva mínus získalo Ministerstvo školstva SR. Pri týchto ministerstvách je potrebné zdôrazniť, že analýzou výsledku ich rozhodovania sme neidentifikovali sklon k politickému klientelizmu. To signalizuje dôležitosť transparentnosti pri rozhodovaní o dotáciách obciam na Slovensku.
- Najmenej informácií o dotáciách pridelených obciam sme zaznamenali na Úrade vlády SR, ktoré sme preto hodnotili známkou 4-. Pričom pri troch z piatich programov Úradu vlády SR sme zaznamenali sklon k politickému klientelizmu.
- Verejná kontrolovateľnosť rozhodovania o pridelení dotácií obciam bola najvyššia (7 z 8) pri programoch z eurofondov (Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR), ktorých pravidlá sú sčasti definované Európskou komisiou. Pri rozhodovaní o daných programoch sme neidentifikovali sklon k straníckemu klientelizmu. Zaujímavé však je, že pri programoch rozdeľovaných zo štátneho rozpočtu to isté ministerstvo takúto verejnú kontrolovateľnosť nezabezpečilo a z výsledkov rozhodovania je jasný sklon k straníckemu klientelizmu.
- Najnižšiu verejnú kontrolovateľnosť (2 z 8) sme zistili pri programoch Ministerstva financií SR, kde je zároveň nízka miera informovania o rozhodovaní (4 z 5) a aj sklon k straníckemu klientelizmu.
- Zaujímavosťou je aj to, že grantové schémy v porovnaní s poskytovaním dotácií nevykazovali sklon k straníckemu klientelizmu.

- Väčšina prostriedkov určených pre pomoc obciam na Slovensku bola podľa našich zistení s vysokou pravdepodobnosťou ovplyvnená straníckou príslušnosťou predstaviteľov vlády SR a starostov/primátorov obcí.

Ak by sme mali závery výskumu zhrnúť v jednej vete, tak je možné konštatovať, že transparentnosť rozhodovania o pridelovaní dotácií má význam a vplýva na to, do akej miery je rozhodovanie ovplyvnené straníckym klientelizmom a nie nevyhnutne kvalitou projektu.

PRÍLOHA 1

Dotáčne programy, ktoré boli predmetom analýz – zhrnutie

| Organizácia | Názov programu | Suma (v Sk) | | Známka | Typ * | Politický bias | Stupeň verejnej kontroly |
|-------------|--|-----------------|-------------|--------|-------|----------------|--------------------------|
| | | Štátny rozpočet | Fondy EÚ | | | | |
| MH SR | Podpora na zriaďovanie priemyselných parkov | 716 179 640 | | 3/4 | D | | 4 |
| | Dotácie na osobitné účely | 1 576 583 144 | | 3/4 | D | | 4 |
| MPSVR SR | Dotácie na podporu rozvoja sociálnej starostlivosti a sociálnej pomoci | 22 384 900 | | 4 | D | X | 3 |
| | Dotácie na výstavbu technickej infraštruktúry | 166 449 000 | | 4 | D | X | 3 |
| MVRR SR | Dotácie na odstránenie systémových porúch | 456 680 500 | | | D | X | 3 |
| | Dotácie na výstavbu nájomných bytov | 924 743 732 | | | D | X | 3 |
| | JPD NUTS II Bratislava cieľ 2 – Opatrenie 1.4. | | 239 790 517 | | NFP | | 7 |
| | JPD NUTS II Bratislava cieľ 2 – Opatrenie 1.5. | | 126 975 742 | | NFP | | 7 |
| | Obnovme si svoj dom | 21 357 000 | | 2 | G | | 4 |
| | Kultúrne aktivity v oblasti pamäťových inštitúcií | 5 926 000 | | | G | | 4 |
| MK SR | Umenie | 1 955 000 | | | G | | 4 |
| | Pro Slovakia | 283 000 | | | G | | 3 |
| | Kultúra národnostných menšín | 870 000 | | | G | | 4 |
| | Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva | 200 000 | | | G | | 4 |
| MŠ SR | Nehmotné kultúrne dedičstvo a kultúrno-osvetová činnosť | 5 290 400 | | | G | | 4 |
| | Program podpory participácie mladých ľudí na živote obce | 337 000 | | 2/3 | D | | 4 |
| | Každý iný – všetci rovni | 313 000 | | | D | | 5 |
| | Materiálno-technický rozvoj športu (investície) – podprogram 02604 | 65 750 000 | | | D | | 3 |
| MŽP SR | Environmentálny fond – Ochrana a racionálne využívanie vôd | 1 200 221 000 | | 4 | D | X | 4 |
| | Environmentálny fond – Ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme | 23 018 000 | | | D | X | 4 |
| | Environmentálny fond – Rozvoj odpadového hospodárstva | 183 668 000 | | | D | X | 4 |

PRÍLOHA 1

Dotáčňé programy, ktoré boli predmetom analýz – zhrnutie (pokračovanie tabuľky)

| | | | | | | | |
|---------------|---|--|-----|---------|---|---|---|
| MF SR | Environmentálny fond – Ochrana prírody a krajiny | 6 220 000 | | | D | X | 4 |
| | Dotácie – paragraf 2 | 135 872 000 | 4 | | D | X | 2 |
| | Dotácie – paragraf 3 | 346 245 000 | | | D | X | 2 |
| | Program rozvoja športovej infraštruktúry a výstavby športových zariadení s názvom „Viacúčelové ihriská“ | 50 000 000 | 4/5 | | D | X | 4 |
| | Dotácie z rezervy predsedu vlády SR pre obce a samosprávne kraje v roku 2007 | 37 356 807 | | | D | X | 1 |
| ÚV SR | Dotácie na menšinovú kultúru z finančných prostriedkov vyplývajúcich zo zákona SNR č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov pre obce a samosprávne kraje | 1 000 000 | | | D | X | 1 |
| | Rozhodnutia o poskytnutí dotácií zo štátneho rozpočtu pre potreby rómskej komunity z finančných prostriedkov vyplývajúcich zo zákona SNR č. 681/2006 Z. z. o štátnom rozpočte na rok pre obce a samosprávne kraje 2007 | 9 320 500 | | | D | | 1 |
| | Dotácie na sociálne a kultúrne potreby rómskej komunity z finančných prostriedkov vyplývajúcich zo zákona SNR č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov pre obce a samosprávne kraje v roku 2007 | 16 598 350 | | | D | | 1 |
| ŠFRB SR | Výstavba sociálnych zariadení, obnova starých bytoviek, výstavba obecných nájomných bytoviek | 2 095 005 000 | 3 | Úver/NP | | X | |
| Celkom | | 8 069 826 973 366 766 259 8 436 593 232 | | | | | |

Poznámka: * D – dotácia; G – grant; NFP – nenávratný finančný príspevok; NP – nenávratný príspevok.**Zdroj:** Výpočty autorov.

PRÍLOHA 2

Vzor vyhlásenia o nestrannosti

VYHLÁSENIE O NESTRANNOSTI

Svojím podpisom potvrdzujem, že súhlasím s účasťou na hodnotení projektov a vyhlasujem, že som nezávislý od všetkých žiadateľov o poskytnutie nenávratného finančného príspevku v rámci schémy, ktorých projekty budú predmetom posudzovania hodnotiacou komisiou. Potvrdzujem, že neexistujú žiadne minulé alebo súčasné skutočnosti či okolnosti, ktoré by mohli spochybníť moju nezávislosť a takéto skutočnosti alebo okolnosti ani v blízkej budúcnosti nenastanú.

Ak v priebehu hodnotiaceho procesu vzniknú pochybnosti o mojej nestrannosti od zúčastnených strán, okamžite sa vzdám svojej účasti na hodnotiacom procese.

Meno a priezvisko

Podpis

Dátum

PRÍLOHA 3

Vyhlásenia o transparentnosti hodnotenia²²

**Vyhlásenie člena hodnotiacej komisie
pre žiadosti o nenávratný finančný príspevok z
..... na základe výzvy**

Podpísaný

.....

narodený

bytom

týmto vyhlasujem na svoju česť, že svojím konaním nijako neporušujem žiadny zo záväzkov uvedených v prílohe tohto vyhlásenia a budem ich bez výhrad dodržiavať. V prípade, ak dôjde k porušeniu týchto záväzkov až po podpise tohto vyhlásenia, zaväzujem sa o tejto skutočnosti upovedomiť bezodkladne poskytovateľa pomoci.

....., Bratislava

.....

²² Za spoluprácu pri úprave *Vyhlásenia o transparentnosti hodnotenia* na potreby nakladania so štrukturálnymi fondmi ďakujeme právnikovi Transparency International Slovensko Pavlovi Nechalovi.

PRÍLOHA 4

Závazky člena hodnotiacej komisie

I. Konflikt záujmov

1. Členom komisie môže byť len bezúhonná osoba, ktorá nie je zaujatá vo vzťahu k žiadateľovi.
2. Člen komisie nesmie byť osoba, ktorá je alebo v čase jedného roka pred ustanovením za člena komisie bola:
 - a) žiadateľom, ktorý predkladal žiadosť, alebo spolupracoval na vypracovaní žiadosti predkladanej danej komisii,
 - b) blízka osoba žiadateľa, ktorým je fyzická osoba,
 - c) štatutárnym orgánom, členom štatutárneho orgánu, členom dozorného orgánu alebo iného orgánu žiadateľa, ktorým je právnická osoba,
 - d) spoločníkom alebo členom právnickej osoby, ktorá je žiadateľom alebo tichým spoločníkom žiadateľa,
 - e) zamestnancom žiadateľa, zamestnancom záujmového združenia podnikateľov, ktorého je žiadateľ členom,
 - f) zamestnancom poskytovateľa pomoci.
3. Členom komisie nesmie byť ani osoba, ktorá je osoba blízka v zmysle § 116 Občianskeho zákonníka osobám uvedeným v odseku 1 písm. c) až f).
4. Do konfliktu záujmov sa tiež dostane člen komisie, ak vznikne možnosť uprednostniť jeho osobný záujem. Osobným záujmom sa rozumie záujem, ktorý zahŕňa akýkoľvek prospech pre člena komisie, jeho rodinu, blízkych príbuzných, priateľov a osôb alebo organizácií, s ktorými má alebo mal obchodné alebo politické vzťahy. Zahŕňa taktiež akúkoľvek zaviazanosť člena komisie na plnenie voči týmto osobám, či finančnú alebo inú.
5. Člen komisie po oboznámení sa so zoznamom žiadateľov potvrdí čestným vyhlásením obstarávateľovi, že nenastali skutočnosti podľa zákona a tohto vyhlásenia, pre ktoré by nemohol byť členom komisie alebo oznámi poskytovateľovi pomoci, že nastali skutočnosti, pre ktoré nemôže byť členom komisie.
6. Člen komisie je povinný bez zbytočného odkladu oznámiť obstarávateľovi, že nastali skutočnosti, pre ktoré nemôže byť členom komisie vždy, keď takéto skutočnosti v priebehu hodnotenia nastanú.
7. V prípade konfliktu záujmov podľa odseku 4 rozhodne štatutárny orgán poskytovateľa pomoci o ďalšom zotrvaní člena komisie v komisii podľa povahy veci. Poskytovateľ pomoci je povinný existenciu konfliktu záujmov člena komisie podľa odseku 4 spolu so svojím odôvodneným rozhodnutím o zotrvaní člena komisie v komisii zverejniť.

II. Transparentnosť

1. Člen komisie je povinný viesť záznam o každom stretnutí, rozhovore vedenom v akejkoľvek forme a korešpondencii vedenej v akejkoľvek forme so
 - a) žiadateľom,
 - b) štatutárnym orgánom, členom štatutárneho orgánu, členom dozorného orgánu alebo iného orgánu žiadateľa, ktorým je právnická osoba,
 - c) spoločníkom alebo členom právnickej osoby, ktorá je žiadateľom,
 - d) zamestnancom žiadateľa, zamestnancom záujmového združenia podnikateľov, ktorého je žiadateľ členom,
 - e) inými osobami, ktoré konajú v záujme žiadateľa.

V zázname člen komisie uvedie formu, čas a miesto stretnutia alebo rozhovoru alebo korešpondencie a ich obsah, písomnú korešpondenciu priloží k záznamu. Člen komisie je povinný viesť záznamy o stretnutiach počas svojho pôsobenia v hodnotiacej komisii.

2. Člen komisie nesmie vo svoj prospech, v prospech osôb jemu blízkych alebo v prospech právnickej osoby, ktorej je on alebo osoba jemu blízka štatutárnym orgánom, členom štatutárneho orgánu, členom dozorného orgánu alebo iného orgánu, spoločníkom alebo členom právnickej osoby prijať priamo alebo sprostredkovane úplatok, dar, pozornosť, akékoľvek iné plnenie alebo výhodu, príslub takéhoto plnenia alebo výhody od žiadateľa alebo osôb uvedených v odseku 1.
3. Odseky 1 a 2 sa vzťahujú aj na zamestnancov poskytovateľa pomoci a iné osoby, ktoré môžu hodnotenie v akejkoľvek forme z titulu svojho pracovného zaradenia alebo funkcie ovplyvniť.
4. Štatutárny orgán, vedúci zamestnanci alebo iní zamestnanci poskytovateľa pomoci, ktorí môžu z titulu svojho pracovného zaradenia alebo funkcie priamo alebo sprostredkovane ovplyvňovať rozhodovanie alebo konanie člena komisie, nesmú nijakým spôsobom ovplyvňovať jeho rozhodovanie a konanie ako člena komisie s cieľom zabezpečiť prospech niektorého zo žiadateľov. Člen komisie je v zázname podľa odseku 1 povinný uviesť akúkoľvek skutočnosť, ktorá nasvedčuje tomu, že štatutárny orgán, vedúci zamestnanci alebo iní zamestnanci poskytovateľa pomoci ovplyvňovali, alebo sa pokúsili ovplyvniť jeho rozhodovanie a konanie ako člena komisie v prospech niektorého žiadateľa.
5. Člen komisie, zamestnanci poskytovateľa pomoci a iné osoby, ktoré môžu hodnotenie v akejkoľvek forme z titulu svojho pracovného zaradenia alebo funkcie ovplyvniť sú v prípade, že nastanú skutočnosti podľa odseku 2, povinné o tom bezodkladne informovať štatutárny orgán poskytovateľa pomoci a v prípade podozrenia z trestného činu aj príslušné orgány činné v trestnom konaní.
6. Člen komisie po svojom menovaní za člena komisie a iné osoby, ktoré môžu hodnotenie v akejkoľvek forme z titulu svojho pracovného zaradenia alebo funkcie ovplyvniť písomne potvrdia, že sa oboznámili s obsahom tohto dokumentu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- Bahl, R. W. – Linn, J.: *Urban public finance in developing countries*. New York : Oxford University Press, 1992.
- Beblavý, M. – Sičáková-Beblavá, E.: Political Bias in Discretionary Funding for Municipalities: The Case of Slovakia. In Juraj Nemeč ed. *Lessons and Recommendations for Improvement: Central and Eastern European Public Administration and Public Policy*. Bratislava : NISPAcee Press, 2007.
- Filimon, R. – Romer, T. – Rosenthal, H.: Asymmetric Information and Agenda Control: The Bases of Monopoly Power and Public Spending. *Journal of Public Economics*, 17:51-70, 1982.
- Gamkhar, S. – Anwar, S.: The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature. In *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, chapter 8. Washington, D.C. : World Bank, 2006.
- Gramlich, E.: Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature. In *The Political Economy of Fiscal Federalism*, ed. Wallace Oates, 219-239. Lexington, MA: Heath, 1977.
- McMillan, M. – Shah, A. – Gillen, D.: *The Impact of Provincial-Municipal Transportation Subsidies*. Alberta Transportation, Edmonton, Alberta, Canada, 1980.
- Musgrave, R. A. – Musgrave, P.: *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994.
- Oates, W. E.: An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37 (September), 1120-49, 1999.
- Ochrana, F.: *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů*. Praha : Ekopress, 2006.
- Rosen, H. S.: *Public Finance*. Seventh Edition. Boston : McGraw-Hill/Irwin, 2005.
- Shah, A.: *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*, Washington, D.C. : World Bank Policy Research Working Paper 4039, 2006.
- Shah, A.: *A Fiscal Need Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation*. Washington, D.C. : World Bank Policy Research Working Paper 1289, 1994.
- Stiglitz, J.: *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : Grada, 1997.
- Zemanovičová, D. – Beblavá, E.: *Krajinka rovných a rovnejších? Slovensko a korupcia*. Bratislava: Kalligram, 2003.

O AUTOROCH

Mgr. Marián Babitz je absolventom Katedry politológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave. Do roku 2003 pôsobil v mimovládnej organizácii S.P.A.C.E. ako asistent projektov. V roku 2004 pracoval ako asistent generálneho riaditeľa Sekcie sociálnej inklúzie MPSVR SR. Od roku 2005 je projektovým koordinátorom Transparency International Slovensko.

Ivana Griačová je študentkou Fakulty sociálnych a ekonomických vied UK v Bratislave, kde v súčasnosti dokončuje svoje bakalárske štúdium v odbore Európske štúdiá. V roku 2006 absolvovala jeden semester v Portugalsku na University of Coimbra v rámci programu Socrates/Erasmus. Od novembra 2007 pôsobí v Transparency International Slovensko ako stážistka.

Tomáš Jacko je študentom na University of Manchester, odbor politológia a medzinárodné vzťahy. V Anglicku študuje od roku 2003, keď získal stredoškolské štipendium Nadácie otvorenej spoločnosti a britskej organizácie HMC. V lete 2007 pracoval ako stážista v Transparency International Slovensko.

Ing. Jan Pavel, PhD. vyštudoval magisterské štúdium na Fakulte manažmentu Vysokej školy ekonomickej v Prahe, ktoré ukončil v roku 2001. V tom istom roku zahájil doktorandské štúdium na Fakulte financií a účtovníctva Vysokej školy ekonomickej v Prahe, ktoré úspešne ukončil v septembri 2004. V súčasnosti pôsobí ako odborný asistent na katedre verejných financií VŠE, kde sa zaoberá problematikou verejných financií a programov verejných výdavkov. Prednáša tiež na Fakulte ekonomicko-správnej Univerzity Pardubice a dlhodobo spolupracuje s Transparency International v Českej republike a v Slovenskej republike.

Ing. Viliam Pätoprstý, MSC je absolventom odboru ekonómie na univerzite Luigi Bocconi v Miláne a tiež absolventom Ekonomickej univerzity v Bratislave, kde v súčasnosti pokračuje v postgraduálnom štúdiu. Do roku 2001 pracoval v združení pre ekonomické a sociálne analýzy M.E.S.A.10. Od októbra 2001 pôsobil ako analytik a neskôr hlavný analytik UniCredit Bank. Je tiež nezávislým členom Rady Protimonopolného úradu SR. Je autorom a spoluautorom niekoľkých publikácií a štúdií v oblasti ekonómie bankových sektorov a ekonomického vývoja.

Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD. je absolventkou Obchodnej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave. Na uvedenej univerzite ukončila doktorandské štúdium. Od roku 1997 pôsobila ako výskumná pracovníčka Centra pre hospodársky rozvoj. V roku 1999 absolvovala odbornú stáž vo Svetovej banke vo Washingtone, D. C. a v Transparency International USA. V roku 2003 sa zúčastnila na študijnom programe na Yale University. V rokoch 2001 – 2004 bola členkou správnej rady Transparency International. Pôsobí na Ústave verejnej politiky FSEV UK v Bratislave, kde vedie predmety venované téme korupcie a viacúrovňovej správe vecí verejných. Je prezidentkou Transparency International Slovensko. Venuje sa otázkam činnosti verejného sektora, najmä z hľadiska transparentnosti, etiky, korupcie a kontroly.

ISBN 978-80-89244-29-4