

**Záverečná správa o výsledkoch a odporúčaniach
auditu súladu činností a financovania ústredných
orgánov štátnej správy**

August 2000

1. Úvod

Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti sa uskutočnil v prvom polroku tohto roka podľa uznesenia vlády SR č. 985/1999 bod C.26., ktorým vláda uložila podpredsedovi vlády I. Miklošovi v spolupráci s ministerkou financií, ostatnými ministrami a predsedami ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR do 30. júna 2000 „zabezpečiť audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti, ako aj súlad činností a financovania miestnej štátnej správy.“

Podpredseda vlády I. Mikloš zostavil na splnenie tejto úlohy pokiaľ ide o orgány ústrednej štátnej správy pracovnú skupinu a riadiaci výbor.

Pracovná skupina bola zložená z predstaviteľov štátnych inštitúcií a domácich a zahraničných expertov a podpredseda vlády sa dohodol na priamej spolupráci pri realizácii auditu s Inštitútom pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO) a ďalšími donormi – UNDP, PHARE a Know-How Fund. Pracovná skupina ďalej spolupracovala s Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) a využila aj skúsenosti z reforiem štátnej a verejnej správy v porovnateľných krajinách západnej Európy (Dánsko, Holandsko, Írsko, Švédsko, Nórsko, Fínsko).

Členmi riadiaceho výboru boli okrem predsedajúceho podpredsedu vlády I. Mikloša aj predstavitelia ministerstva hospodárstva, ministerstva financií, ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku, ministerstva vnútra a ministerstva školstva, riaditeľ INEKO E. Jurzyca, splnomocnenec vlády SR V. Nižňanský a zástupca odborov. Riadiaci výbor dohliadal na pracovnú skupinu pri jej práci.

V súvislosti s úlohou vypracovať audit, schválila vláda aj ďalšie dve uznesenia, ktoré vytvárali podmienky pre splnenie cieľa.

Pracovná skupina sa zamerala na ústrednú štátnu správu, teda na ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a na rozpočtové a príspevkové organizácie v ich pôsobnosti. Podmienky pre súlad činností a financovania miestnej štátnej správy sú obsahom Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy, ktorú pripravil splnomocnenec vlády SR Viktor Nižňanský.

Audit pokrýval 172 inštitúcií s 40 962 zamestnancami

- 22 ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s 5959 zamestnancami
- 64 rozpočtových organizácií s 20 147 zamestnancami
- 86 príspevkových organizácií so 14 856 zamestnancami

Niektoré zložky ústrednej štátnej správy boli z auditu na základe rozhodnutia riadiaceho výboru vyňaté, lebo riešenie ich problémov si vyžaduje osobitný prístup alebo bolo mimo uznesenia. Audit sa, okrem iného, netýkal nasledovných orgánov a organizácií:

- Kancelária prezidenta SR a Kancelária NR SR
- Ústavný súd SR, Najvyšší súd SR, Generálna prokuratúra SR, Najvyšší kontrolný úrad SR
- krajské a okresné sudy, krajské a okresné prokuratúry
- všetky typy ozbrojených zložiek (Armáda SR, Policajný zbor SR, Železničné vojsko a pod.)
- Ústredné daňové riaditeľstvo a Colné riaditeľstvo
- Ministerstvo obrany SR
- miestna štátna správa a jej podriadené rozpočtové a príspevkové organizácie

- vysokoškolské internáty a domovy mládeže, študentské jedálne, štátne zdravotné ústavy, divadlá, SAV a TASR

Audit, jeho ciele a odporúčania treba vnímať v kontexte Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy, ktorá mala ako jeden z hlavných cieľov **vytvoriť podmienky pre zásadné zníženie výdavkov na verejnú správu.**

Pri audite ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, vzhľadom na praktickú nemožnosť a relatívne nízku efektívnosť analýzy pracovných náplní individuálnych pracovníkov, sa analyzovala zmysluplnosť a efektívnosť organizačných štruktúr a možnosti reštrukturalizácie a zvýšenia efektívnosti. Toto porovnávanie malo tri roviny, ktoré sa použili individuálne alebo spoločne podľa ich vhodnosti pre daný účel:

- **vzájomné porovnanie jednotlivých orgánov štátnej správy**
- **porovnanie so zahraničím (malé zapadoeurópske unitárne krajiny)**
- **porovnanie so súkromným sektorom (v prípadoch porovnateľnosti funkcií, napr. ľudské zdroje)**

Ďalšími metódami, prelínajúcimi sa s týmito princípmi, sú:

- **hľadanie duplicít v organizačnej štruktúre,**
- **analýza výstupov ústrednej štátnej správy pre vládu z hľadiska kvantity, kvality a užitočnosti,**
- **využitie už realizovaných analýz v prípadoch konkrétnych ministerstiev a možných zovšeobecnení.**
- **dynamická analýza, teda analýza vývoja štruktúry a zamestnanosti v rámci jednotlivých organizácií počas obdobia 1993 – 1999,**
- **kvantitatívna analýza pomerov jednotlivých typov pracovníkov podľa typu činnosti (rezortné vs. spoločné funkcie) a typu práce (manažérski vs. výkonní vs. administratívni a technickí zamestnanci),**

Rozpočtové a príspevkové organizácie boli vzhľadom na počet a funkcie analyzované ako celok – ich vnútorná organizácia zohrávala len sekundárnu úlohu. Použité metódy vychádzali čiastočne z metodológie použitej pri ústrednej štátnej správe a čiastočne boli **doplnené špecifickými analýzami produktov a služieb poskytovaných týmito organizáciami za poskytnuté štátne finančné prostriedky a ich zmysluplnosti, analýzou podielu verejných finančných zdrojov na ich financovaní a analýzou schopnosti získavať vlastné príjmy.**

Ako pilotné projekty pre celý audit sa uskutočnili audity na Úrade vlády SR a na Ministerstve hospodárstva SR. Ich cieľom bolo overenie metodológie a získanie poznatkov a skúseností pre audity ostatných inštitúcií.

Audit identifikoval a analyzoval systémové problémy, ktoré súvisia s určením funkcií a činností v ústredných orgánoch štátnej správy. Výsledkom tejto analýzy sú odporúčania zmien, ktoré umožnia efektívnejšie využívanie intelektuálnej kapacity úradov a potlačenie niektorých negatívnych prvkov – napr. prílišný rezortizmus alebo duplicity a fragmentácie – ktoré teraz obmedzujú pružnosť a výkonnosť úradov. S tým úzko súvisí aj problém platovej a štrukturálnej rigidity a nedostatočnosti strategicko-koncepčných kapacít ministerstiev.

Audit umožnil aj vymedzenie konkrétnych nadrezortných problémov. V rámci tejto časti analýzy sa posudzovali aj možnosti zlepšenia komunikácie medzi ústrednými orgánmi štátnej správy navzájom a tiež s externým prostredím. Osobitnú pozornosť venoval audit fungovaniu rozpočtových a príspevkových organizácií a ich začleneniu do systému štátnej správy. Predmetom analýzy boli aj aktivity ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených inštitúcií pri správe majetku a pri poskytovaní tovaru a služieb.

Odporúčania, ktoré sú výsledkom analýzy možno rozdeliť do viacerých úrovní a obsahujú celú škálu výstupov od systémových, cez čiastkové až po konkrétne zmeny v organizácii a štruktúrach auditovaných orgánov a organizácií.

2. Nevyhnutnosť a náročnosť reformy

Ústrednú štátnu správu skúmanú v rámci auditu predstavujú (s určitými výnimkami) ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a nimi priamo riadené organizácie. Tieto inštitúcie sa napriek snahe mnohých pracovníkov a manažérov počas uplynulých desiatich rokov zmenili nedostatočne najmä v oblasti organizácie a transparentnosti práce, aktivít a financovania. Po roku 1989 sa na Slovensku v tejto oblasti uskutočnili iba čiastkové zmeny.

Ústredná štátna správa v súčasnej podobe je drahá a neefektívna nie kvôli činnosti jednotlivcov, ale kvôli usporiadaniu systému, ktorý bráni zmene, respektíve ju nemotivuje. Moderné európske štáty uprednostňujú administratívu schopnú reagovať na podnety občana a vytvárať podmienky pre zlepšovanie kvality života.

Na Slovensku však viaceré faktory nedovoľujú pretvoriť ministerstvá na pracoviská, kde sa program vlády premieňa na koncepcie a zákony, kde sa rozhoduje o vytváraní podmienok a nástrojov. Ústredné orgány sa pod tlakom administratívnej a operatívnej činnosti a čiastočne dobrovoľne zbavujú možnosti rozhodovať o strategicko-koncepčných záležitostiach. Rozdrobenosť aktivít medzi mnohé inštitúcie, nejasná zodpovednosť za mnohé oblasti a obmedzenia dané súčasným systémom odmeňovania a štruktúry spôsobujú prezamestnanosť, výrazné duplicity a fragmentácie v rámci štátnej správy a jej neefektívnosť. Historické dedičstvo a rezortizmus spôsobujú, že ústredné orgány „vlastnia“ mnohé inštitúcie, ktorých „vlastníctvo“ a riadenie by vôbec nemalo byť ich zodpovednosťou. Táto manažérska a majetková zodpovednosť bráni racionalizácii a odčerpáva cenné personálne, manažérske aj inštitucionálne zdroje.

Zmyslom reforiem navrhovaných v rámci auditu je vytvorenie pružnej, racionálne usporiadanej a akcieschopnej ústrednej štátnej správy. V jej rámci budú jasné náklady jednotlivých výstupov i to, kto ich má platiť, zavedie sa väčšia konkurencia, zrušia sa mnohé inštitúcie, vytvorí sa tlak na organizácie, aby fungovali efektívnejšie. Zvýšenie kvality ústrednej štátnej správy a zníženie jej nákladnosti je jednou z hlavných podmienok úspešného modernizačného a integračného procesu Slovenskej republiky opísaného v Programovom vyhlásení vlády SR.

Úspory, ktoré možno získať v prípade realizácie reforiem, sú dvojaké. Medzi jednu skupinu možno zaradiť **vyčísliteľné úspory zo znižovania nákladov v ústrednej štátnej správe.** Druhú skupinu predstavuje ťažko vyčísliteľný prínos z lepšie zorganizovanej a fungujúcej ústrednej štátnej správy pre krajinu, ktoré sú pravdepodobne omnoho väčšie. **Vzhľadom na nevyčísliteľnosť druhej skupiny sa však audit zaoberá len prvou skupinou.**

Treba zdôrazniť, že **razantné reformy sa nedajú uskutočniť rezortne**, pretože na svoj úspech vyžadujú systémové zmeny v celkom fungovaní ústrednej štátnej správy a prierezový prístup. Pre celkový úspech reformy ústrednej štátnej správy je preto mimoriadne dôležité zabezpečiť, že sa prijme systémové rozhodnutie na úrovni vlády, ktoré budú jednotlivé rezorty implementovať. Len systémové rozhodnutie zaručí všetkým rezortom, že sa k nim bude pristupovať za rovnakých podmienok.

Audit ústredných orgánov štátnej správy zmapoval situáciu a navrhuje riešenia pre jej zmeny. Odstránenie časti nedostatkov si nevyžaduje ani veľa odvahy, ani veľa času. **Čiastkové a nezosúladené kroky však nezlepšia výkonnosť správy a iba do istej miery znížia jej**

cenu. Podstatne dôležitejšie je preto sústrediť sa na systémové reformy, ktoré umožnia ústredným orgánom štátnej správy naplniť poslanie skutočným obsahom. Len zásadné prebudovanie systému zníži nákladnosť a rozdrobenosť štátnej správy, zvýši jej transparentnosť a umožní ústredným orgánom splniť misiu koncepčných a strategických prác.

ANALÝZA ZÁKLADNÝCH SYSTÉMOVÝCH PRVKOV

3. Štrukturálne dedičstvo socializmu

Slovenská republika v priebehu posledného desaťročia prekonala prudký vývoj - z jedného regiónu v rámci centralistickej riadeného štátu s príkazovou ekonomikou a dominantným verejným vlastníctvom sa stala samostatnou, čiastočne decentralizovanou krajinou s prevažne privatizovanou a trhovou ekonomikou. Funkcie, štruktúra a spôsob práce štátnej správy však nedržali krok s týmito prudkými zmenami, z čoho vyplýva jej pomerne nízka efektívnosť, vysoká nákladnosť a celková neprispôsobenosť novému prostrediu.

V najbližšej budúcnosti by sa navyše štátna správa mala ďalej vyvíjať a modernizovať v súvislosti s pripravovanou rozsiahlou decentralizáciou verejnej správy a prípravou na vstup do Európskej únie. **Kľúčovou v tejto súvislosti je výzva nedovoliť minulosti, aby určovala budúcnosť.** Súčasná situácia naznačuje, že slovenská ústredná štátna správa túto výzvu nezvládla vo viacerých oblastiach. **Slovenská ústredná štátna správa je dnes štrukturálne, organizačne, personálne a finančne postavená na základoch nevhodných pre modernú štátnu správu pôsobiacu v demokracii s trhovou ekonomikou.** Tieto základy boli čiastkovo viackrát reformované tak, že štátna správa dnes pôsobí v prostredí čiastočných reforiem. Výstupy sú drahšie ako v predchádzajúcom období, ale ich kvalita pre potreby vlády a verejného sektora nestačí.

K všeobecným požiadavkám na verejnú správu sa vyjadrila aj koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy.¹

¹ (Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, úvod, str. 3)

Bez ohľadu na jej štruktúru musí moderná verejná správa plniť **všeobecne platné požiadavky**, medzi ktoré patrí:

- * **jasná deľba pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti inštitúcií verejnej správy vo vzťahu k občanovi,**
- * **kvalitná legislatíva,**
- * **dodržiavanie a schopnosť vynucovania práva,**
- * **vysoká profesionalita a etika zamestnancov verejnej správy.**

V súčasnej verejnej správe na Slovensku pretrváva stav, ktorý je dôsledkom desaťročia pôsobiaceho totalitného systému, kedy bola verejná správa konštituovaná aj pre plnenie iných úloh a fungovala v iných rámcových podmienkach, než v akých sa súčasné Slovensko nachádza. Po roku 1989 uskutočnené dielčie zmeny, ale najmä pretrvávajúca snaha považovať verejnú správu za nástroj moci a nechápať ju ako službu občanovi, nezbavili verejnú správu mnohých nedostatkov.

Za podstatné problémy súčasnej verejnej správy považujeme:

1. nedokončený model usporiadania verejnej správy a **pretrvávajúce centrálné riadenie,**
2. nedostačujúca kontrola vo verejnej správe,
3. **rast a neefektívnosť výdavkov na verejnú správu,**
4. **súčasný stav právnej (regulátornej) reformy,**
5. **spôsob riadenia vo verejnej správe,**
6. **neprehľadné, nestimulujúce a nespravodlivé financovanie verejného sektora,**
7. deformované postavenie verejného sektora pri podpore ekonomického rozvoja,
8. **zanedbané vzdelávanie zamestnancov verejnej správy,**
9. existujúce územné a správne usporiadanie,
10. nízka miera vedomostí o verejnej správe.

Prvá časť správy sa venuje analýze všeobecných bodov, v ktorých sa problémy predchádzajúcich odsekov prejavujú a náčrtu systémových odporúčaní na ich riešenie.

4. Inštitucionálny princíp

Jedným z najvýraznejších problémov identifikovaných pri analýze fungovania ústrednej štátnej správy je nadmerné množstvo samostatných inštitúcií pôsobiacich v ústrednej štátnej správe vo forme ústredných orgánov štátnej správy a nimi priamo riadených rozpočtových a príspevkových organizácií.

Príčinou tohto stavu je:

- **dedičstvo minulosti.** Zo socialistického obdobia zdedilo Slovensko veľké množstvo individuálnych inštitúcií, ktoré majú výraznú vôľu k prežitiu. Napriek desaťročiu privatizácie zostalo pod kontrolou ústredných orgánov štátnej správy niekoľko stoviek inštitúcií
- **používanie veľkého množstva samostatných inštitúcií ako nahradného riešenia** namiesto väčšieho rozšírenia projektového manažmentu, programového rozpočtovania a všeobecného rozšírenia manažérskej autonómie a zodpovednosti. Vzhľadom na náklady samostatnej organizácie spojené s obslužnými a manažérskymi postami ide však o výrazne neefektívne riešenie
- **preťaženosť ministerstiev a “prelievanie” funkcií na rozpočtové a príspevkové organizácie.** Tlak na ministerstvá, aby boli štíhle bez toho, aby boli zbavené rozsiahlych administratívnych funkcií, spôsobuje „prelievanie“ funkcií a činností na podriadené organizácie, čo vedie k ich zachovávaniu. (Bližšie vid' bod 14 – nedostatočné strategicko-koncepčné kapacity a priveľký dôraz na výkon štátnej správy)
- **preferencia priamej kontroly a rezortizmus.** Z viacerých príčin dnes ústredné orgány preferujú namiesto zmluvného vzťahu to, aby mali inštitúcie zabezpečujúce rôzne služby pod svojou priamou kontrolou v rámci rezortu. (Bližšie vid' bod 17 – priama kontrola vs. kontraktuálne vzťahy)

Problematické aspekty tohto stavu sú nasledovné:

- v posledných rokoch možno sledovať **pribúdanie nových inštitúcií** súvisiacich s modernizáciou a integráciou. Ak sa zároveň neredukuje počet „starých“ inštitúcií, zvyšuje sa tak ich celkový počet nad zvládateľnú hranicu a vedie k netransparentnosti celej ústrednej štátnej správy
- **riadenie vysokého počtu podriadených organizácií výrazne zaťažuje ústredné orgány štátnej správy a vedie k ich manažérskej preťaženosti v tejto oblasti.** Výsledkom je buď ďalšia vrstva kontroly na úrovni ústredného orgánu, alebo nedostatočný dozor so všetkými z toho vyplývajúcimi problémami

(Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, B úvod, str. 41)

Členstvo v Európskej únii si vyžaduje verejnú správu, ktorá je zodpovedná, zaručuje štandard integrity, predvídateľnosť, zákonnosť v správnych rozhodnutiach a ktorá je predmetom kontroly a možnosti súdneho preskúmania. Moderná a výkonná verejná správa musí plniť všeobecne platné kritériá a to bez ohľadu na počet a štruktúru inštitúcií, bez ohľadu na počet a sídla správnych a územných celkov. Medzi tieto kritériá patrí:

- * **jasná del'ba právomocí, pôsobnosti a zodpovednosti inštitúcií verejnej správy vo vzťahu k občanovi,**
- * **kvalitná legislatíva,**
- * **dodržiavanie a schopnosť vynucovania práva,**
- * **vysoká profesionalita a etika zamestnancov verejnej správy.**

- **neefektívnosť činnosti vyplývajúca z „prelievania“ činností a využívania samostatných inštitúcií ako nahrádzkového riešenia** namiesto väčšieho rozšírenia projektového manažmentu, programového rozpočtovania a všeobecného rozšírenia manažérskej autonómie a zodpovednosti
- **dochádza preto k duplicite medzi inštitúciami ústrednej štátnej správy, aj vzhľadom na vysoké školy, SAV či tretí sektor. Rovnako dochádza k fragmentácii, teda rozdrobovaniu činnosti, ktorá logicky patrí spolu, medzi viaceré inštitúcie**
- štát sa následne venuje vykonávaniu mnohých trhových aktivít, ktoré nevykonáva efektívne, alebo ktoré by mal ponechať na tretí či súkromný sektor
- **samostatná inštitúcia nie je dobrá metóda na riešenie priorít**, pretože inštitúcie majú tendenciu prežiť, aj keď sa už priorita naplní alebo stratí štatút priority. Za jednoznačne lepší prístup možno označiť účelové viazanie prostriedkov na dané ciele spojené s projektovou organizáciou

Preto možno odporúčať:

- postupne **znižovať počet existujúcich inštitúcií** odštátňením, prevodom na vyššie územno-správne celky (VÚSC) alebo obce, integráciou s inými inštitúciami ústrednej štátnej správy alebo zrušením
- **vytvárať nové inštitúcie len tam, kde existuje jasná potreba a výhodnosť takéhoto kroku, ktorá prevažuje nad rizikami duplicity a fragmentácie, prežívania inštitúcie a nad nákladmi na osobitné obslužné a manažérske miesta.**

5. Rezortizmus a prierezový princíp

Rezortizmus sa pre účely tejto správy definuje ako **tendenciu ústredného orgánu štátnej správy vlastniť, ovládať a inštitucionalizovať pod svojou priamou kontrolou také činnosti, ktoré majú v skutočnosti prierezový, podporný alebo servisný charakter**. Táto tendencia mať „vlastné“ inštitúcie, nehnuteľný a hnutel'ný majetok a personálne zdroje na zabezpečenie „rezortných“ potrieb vzdelávania, výskumu, informatiky, štatistických a iných informácií, analýz, ubytovania, rekreácie, metodického dozoru nad odborným školstvom a niekoľkých ďalších činností je dnes kľúčom k nielen k veľkému počtu existujúcich inštitúcií na ústrednej úrovni, ale aj k problémom duplicity, fragmentácie a nízkej efektívnosti ústrednej štátnej správy.

Ako príklad možno uviesť napríklad **problém vzdelávania**, kde existujú znaky duplicity a nízkeho stupňa koordinácie medzi úradmi ministerstiev a vzdelávacími inštitúciami. Vzdelávacie inštitúcie majú zvyčajne formu príspevkovej organizácie a okrem vzdelávacích poskytujú aj ubytovacie a stravovacie služby. Vzdelávacie projekty sú často všeobecné (rezortné inštitúcie ponúkajú napr. aj jazykové kurzy a kurzy zručností – napríklad práca s PC) a pretrvávajú snaha nahrádzať možnosti, ktoré sú ľahko dostupné na trhu. Argumentom pre uprednostňovanie využívania vlastných kapacít je nižšia cena, pričom na jej kalkuláciu sa využívajú len priame náklady. Audit zaznamenal aj názor, že vzdelávacie služby slúžia ako nástroj na zlepšenie sociálnych výhod pre pracovníkov štátnej správy. Vzdelávacie inštitúcie (inštitúty vzdelávania, doškoľovacie strediská, agentúry...) poskytujú aj služby pre externé prostredie – napr. vzdelávanie pracovníkov pre výkon niektorých činností, kde je potrebná certifikácia či akreditácia od štátnej authority.

Otázky vzdelávania a zvyšovania kvalifikácie prirodzene nemožno podceňovať a pre kvalitný výkon štátnej správy sú nevyhnutné, čo však neznamená, že nevyhnutne musia byť vo vlastníctve ústredných orgánov štátnej správy. Pomerne málo sa na zvyšovanie kvalifikácie využívajú akademické pracoviská a súkromné organizácie. Doteraz nebola vybudovaná inštitúcia, ktorá by poskytovala vzdelávacie služby pre prierezové činnosti ústredných orgánov štátnej správy (manažment, technika administratívy, atď.).

Preto možno odporúčať, aby sa začal preferovať prierezový prístup. V rámci prierezového prístupu sa viaceré činnosti, pri ktorých to má zmysel, realizujú jednotne a/alebo centralizovane v rámci celej ústrednej štátnej správy. V tejto súvislosti možno odkázať na konkrétne odporúčania tejto správy v oblasti:

- správy nehnuteľného majetku
- výskumných inštitúcií
- inštitúcií poskytujúcich informačné a analytické služby
- vzdelávacích, poradenských, ubytovacích, rekreačných a stravovacích služieb
- skúšobníctva a certifikácie
- SOU, učilíšť a SPV
- kontroly na trhu
- štatistiky

Tento prístup môže v uvedených oblastiach priniesť vysokú mieru úspor, najmä ak bude spojený s inými reformami motivujúcimi k znižovaniu nákladov.

6. Duplicita a fragmentácia vs. zmysluplná integrácia

Duplicita a fragmentácia sú rozdielne **prejavy nedostatočnej sústredenosti ústredných orgánov štátnej správy pri formulovaní misie a zodpovednosti za jej plnenie.** Duplicita vzniká prekryvaním činností medzi viacerými inštitúciami, fragmentácia je rozbíjanie činnosti, ktorá logicky patrí spolu, medzi viaceré inštitúcie.

Duplicita i fragmentácia sú do značnej miery spôsobované paradoxne snahou zvýrazniť niektoré problémy – namiesto pružných, prierezových tímov však vznikajú autonómne pracoviská. Ako ilustračný príklad možno uviesť, že **napríklad drogovou problematikou sa zaoberajú tri ministerstvá a niekoľko rozpočtových alebo príspevkových organizácií.** Koordinácia medzi nimi je neštrukturovaná a bez určenia konkrétnej zodpovednosti za výsledok. Podobné je pôsobenie ministerstiev a podriadených organizácií pri riešení problematiky národnostných menšín, zahraničných Slovákov a niektorých ďalších.

Fragmentácia alebo duplicita vznikajú často aj ako dôsledok neustáleho tlaku na zmenšovanie ministerstiev. Prejavujú sa ako tendencia presúvať rôzne funkcie na rozpočtové a príspevkové organizácie. Existujú prípady presunu funkcií, ktoré sú zmyslom existencie ministerstva (napríklad Ministerstvo kultúry SR). Duplicity a fragmentácie majú pôvod aj vo veľkom množstve existujúcich inštitúcií zdedených zo socializmu, pričom sa prejavuje snaha priradiť im nové činnosti, často len odčlenením niektorých činností z ministerstiev.

Namiesto zlučovania inštitúcií alebo organizačných jednotiek sa úrady snažia prácu koordinovať, vytvárajú medzirezortné komisie, ktoré často prerastajú do potreby zriaďovať radu vlády ako poradný orgán pre riešenie problému. Typickým príkladom roztrieštenosti je regionálny rozvoj, ktorému sa venuje ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja, ministerstvo životného prostredia (územné plánovanie) a niekoľko ďalších pracovísk, pričom isté kompetencie siahajú až po podpredsedu vlády.

Odporúča sa preto:

- ako východisko možno využiť **centralizáciu zodpovednosti za určité kľúčové a medzirezortné témy na jednom ministerstve** (problematika zahraničných Slovákov, cezhraničná spolupráca, kriminalita mládeže, drogy, problematika rómskej menšiny, atď.) a na ostatných etablovať len kontaktné body a individuálnych expertov spolupracujúcich so zodpovedným ministerstvom. Racionálna centralizácia by vytvorila podmienky pre projektové riadenie a zamedzila praxi, keď namiesto tímov sa robia samostatné organizácie, čo je menej efektívne a navyše ich neskôr veľmi ťažko rušiť

7. Manažment vstupov vs. manažment výstupov a štandardy

Súčasný systém rozpočtovania, rozpočtových, finančných a mzdových predpisov a kontroly v ústrednej štátnej správe možno charakterizovať ako **systém administratívne regulujúci použitie zdrojov, nie systém kontrolujúci efektívnosť ich využitia a kvalitu a cenu výstupov**. Inými slovami, súčasný systém reguluje, aké prostriedky možno použiť na mzdy a kedy, koľko možno zaplatiť individuálnemu pracovníkovi, koľko pracovníkov má mať organizácia a akú štruktúru má každý útvar v jej rámci, komu a za akých okolností možno prenajať priestory či koľko možno zaplatiť za prenajímanie priestorov.

Tento systém je úspešný v tom zmysle, že dokázal zabezpečiť základnú kontrolu verejných financií a udržať výdavky na verejnú správu v rozsahu dosiaľ financovateľnom z verejných zdrojov. Má však viaceré nevýhody:

- **neexistencia priameho spojenia medzi zdrojmi poskytnutými na daný účel a kvalitou a kvantitou výstupov**
- **nemožnosť uplatnenia motivačných prvkov**. Neexistujú mechanizmy, ktoré by skutočne motivovali manažérov správať sa efektívne a znižovať náklady. Dnes možno pozorovať skutočný tlak len na znižovanie počtu zamestnancov. Mzdové náklady však predstavujú len menšinu viditeľných a neviditeľných výdavkov na štátnu správu. Ak organizácia prepustí ľudí, ale ponechá si všetky kancelárie, usporí sa len málo peňazí, pretože zostanú rovnaké výdavky na kúrenie, upratovanie ako aj explicitné či implicitné náklady na nájomné. Naopak, pri efektívnom využití priestorov by mohli nastať úspory aj bez prepúšťania. Manažéri v štátnej správe však buď nie sú motivovaní ísť týmto smerom, alebo dokonca aj keby chceli, vďaka rôznym obmedzeniam nemôžu využiť podobné nástroje na znižovanie nákladov. Existuje ministerstvo, ktoré sa po znížení počtu pracovníkov zbaví aj kancelárií, v ktorých sídlili, vďaka čomu výrazne ušetrí. Nie je náhoda, že toto ministerstvo ako jedna z mála štátnych inštitúcií sídli v komerčne prenajatých priestoroch.
- **nemožnosť zavedenia skutočne konkurenčného prostredia**, pretože v systéme existujú skryté a krížové dotácie (viď bod 18 – poskytovanie dotácií užívateľom) a navyše verejné inštitúcie sú zviazané obmedzeniami, ktoré im často neumožňujú efektívne pracovať.
- **fragmentácia**. Ak rozpočtové obmedzenia neumožňujú integrované zabezpečenie činnosti v rámci jednej inštitúcie alebo neumožňujú jej najefektívnejší spôsob zabezpečenia, fragmentuje sa jej zabezpečenie medzi rôzne inštitúcie, aby bolo možné dodržať formálne rozpočtové pravidlá. To vedie k neefektívnosti a vyšším nákladom pre štátny rozpočet.
- **nedokončený rámec pre manažment vstupov**. V systéme existujú viaceré medzery súvisiace napríklad s verejným obstarávaním, ktoré umožňujú jeho zneužívanie.
- **neefektívnosť zabezpečovania tovarov a služieb vyplývajúca z predchádzajúcich piatich bodov**

Tento systém treba postupne nahradiť novým systémom založeným na dvoch pilieroch:²

- **manažment výstupov**. Orientovať sa nie na detailnú administratívnu kontrolu použitia vstupov, ale na kvalitu a kvantitu výstupov. Inými slovami, odporúčať možno postupné zvyšovanie autonómie manažérov a inštitúcií pri rozhodovaní o použití pridelených finančných prostriedkov.

Ak má tento trend viesť k úspechu, musí tieto kroky sprevádzať aj zvýšená kontrola dosahovaných výsledkov a zodpovednosť príslušných ľudí za tieto výsledky. Na to je

² (Programové vyhlásenie vlády, 1998, str. 8)

Vláda bude presadzovať princípy hospodárnosti a efektívnosti využitia vynakladaných prostriedkov z verejných zdrojov. Vo vzťahu k rozpočtovým kapitolám bude vyžadovať, aby pri formovaní svojich požiadaviek na rozpočtové prostriedky analyzovali svoje potreby z hľadiska priorít hospodárskej politiky a strednodobých fiškálnych zámerov.

nevyhnutné definovať ciele každej inštitúcie a ich zmysluplnosť sa musí stať predmetom verejnej diskusie. Preto prechod na princíp manažmentu výstupov je možný len pri:

- a) odštátnení takzvaných trhových činností, ktoré nemusia vykonávať ústredná štátna správa a zavedení konkurencie v tejto oblasti. (viď bod 19 – monopol vs. konkurencia a liberalizácia aktivít)
 - b) zavedení prvkov nákladovej transparentnosti, kontraktu, flexibility a otvorenosti vo fungovaní tých inštitúcií, ktoré zostanú interne v rámci verejného sektora. (viď bod 10 – netransparentnosť činností a možnosti riešenia)
- **štandardy.** Definovanie štandardov, teda explicitné definovanie kvalitatívnych a kvantitatívnych minimálnych podmienok v určitej oblasti, je dôležité v troch oblastiach:
 - a) v oblastiach, kde má štát financovať čiastočne alebo úplne poskytovanie služieb a tovarov na konkurenčnom základe, treba definovať kvalitatívne a kvantitatívne podmienky, aby konkurencia neznamenalala znižovanie kvality pod akceptovateľnú úroveň, ale jej najefektívnejšie dosahovanie
 - b) v netrhovách aktivitách tam, kde nie je možné zaviesť konkurenčné prostredie ani manažment výstupov, treba definovať nárokové štandardy ako nástroj zvýšenej transparentnosti. Ak existujú štandardy toho, na čo majú jednotlivci alebo inštitúcie nárok v určitých prípadoch, zľahčuje sa porovnávanie a efektívna alokácia prostriedkov
 - c) tam, kde musia existovať štandardy z hľadiska zabezpečenia kompatibility systémov. Najlepším príkladom sú rôzne systémy informačných technológií.

8. Potreba systémového rozhodnutia ako záruky pre všetky rezorty

Z výsledkov auditu aj doterajších bodov správy jednoznačne vyplýva:

- mnoho politických predstaviteľov, manažérov aj odborných pracovníkov si uvedomuje potrebu razantných zmien.
- mnohí z nich navrhli alebo navrhujú zmeny vo svojom postavení, financovaní a vzťahoch so zbytkom štátnej správy.
- razantné zmeny sú jednoznačne potrebné pre zabezpečenie vyššej efektívnosti a lepšej kvality fungovania verejnej správy.
- presadzovanie týchto zmien však narážalo a naráža na dva problémy. Prvým je konzervatívnosť inštitúcií aj osôb a osobné záujmy mnohých silných hráčov.
- druhým, ešte významnejším problémom je to, že razantné reformy sa nedajú uskutočniť rezortne, pretože na svoj úspech vyžadujú systémové zmeny v celkovom fungovaní ústrednej štátnej správy a prierezový prístup.
- pre celkový úspech reformy ústrednej štátnej správy je preto mimoriadne dôležité zabezpečiť, že sa prijme systémové rozhodnutie na úrovni vlády, ktoré budú jednotlivé rezorty implementovať.
- systémové rozhodnutie zaručí všetkým rezortom, že sa k nim bude pristupovať za rovnakých podmienok.

KONKRETIZÁCIA ANALÝZY A ODPORÚČANÍ

9. Trhové a netrhové aktivity štátnej správy

Pri skúmaní činností vykonávaných ústrednými orgánmi štátnej správy a organizáciami, ktoré priamo riadia, treba rozlišovať:

Trhové aktivity. Ide o poskytovanie služieb alebo tovaru, ktoré vykonávajú či môžu vykonávať neziskové a/alebo komerčne orientované organizácie. Pri týchto aktivitách môžu verejné inštitúcie vystupovať na trhu ako každý iný zákazník a tovar alebo služby si kupovať. Ide napríklad o ubytovacie služby či vydávanie kníh a časopisov.

Trhové aktivity s potrebou regulácie. Ide o poskytovanie služieb a tovaru, ktoré síce môžu realizovať nevládne organizácie, ale ich činnosť musí byť regulovaná a podrobená dozoru, najčastejšie z dôvodu zaručenia kvalitatívneho štandardu pri poskytovaní služby alebo tovaru. Dobrým príkladom takýchto aktivít sú skúšobne certifikujúce, že vyrábaný a dovážaný tovar spĺňa všetky náležitosti dané zákonom. Za svoje služby si nechávajú od zákazníkov platiť a viaceré z nich dnes nie sú štátom vlastnené. Štát však bez ohľadu na formu vlastníctva musí mať regulačnú právomoc, pomocou ktorej zaručí, že túto činnosť budú realizovať iba skúšobne s dostatočným technickým a personálnym vybavením a že ju vykonávajú v súlade so zákonom.

Netrhové aktivity. Ide o činnosti, ktoré svojou podstatou nemajú trhový charakter a verejné inštitúcie ich štandardne internalizujú, teda realizujú samy. Od súkromného sektora si nanajvýš objednávajú niektoré vstupy. Ide najmä o tzv. základné funkcie, medzi ktoré patrí:

- koncepcná (plánovanie, analytická a koncepcná práca, definovanie štandardov a pod.) a legislatívna funkcia (legislatívna práca)
- kontrolná a monitorovacia funkcia (koordinácia práce verejných inštitúcií, dozor nad podriadenými organizáciami, monitorovanie ich činnosti, kontrola)
- regulačná funkcia (akreditácia, inšpekcia, poskytovanie licencií a pod.)

Okrem toho ide aj o aktivity, ktoré majú formu verejného statku v tom zmysle, že ich využívanie nie je možné reálne spoplatniť, respektíve organizovať inak. Dobrým príkladom je daňová a colná správa.

Problémom takmer všetkých postkomunistických štátov vrátane Slovenska bola (a do určitej miery je) zdedená orientácia na:

- štátne vlastníctvo poskytovateľov služieb a tovaru z prvej skupiny (trhové aktivity),
- štátne vlastníctvo poskytovateľov služieb a tovaru z druhej skupiny (trhové aktivity s potrebou regulácie)

a s tým spojená

- nedostatočná inštitucionálna kapacita a niekedy de facto privatizácia aktivít súvisiacich s treťou skupinou (netrhové aktivity).

Táto správa sa venuje trhovým aj netrhovým aktivitám ústrednej štátnej správy. Pri oboch typoch aktivít možno odporúčať zvýšenie transparentnosti činností, financovania, nákladov a cien. Je však nevyhnutné brať do úvahy rozdielnu povahu týchto činností pri niektorých iných odporúčaníach.

Pri netrhových aktivitách audit odporúča nasledovné piliere ďalšieho postupu, ktoré sa do určitej miery líšia od odporúčaní pri trhových aktivitách:

- už spomínaný dôraz na transparentnosť činností, financovania, nákladov a cien
- zachovanie priamej kontroly štátu (v tomto prípade ústredných orgánov štátnej správy) nad realizáciou týchto aktivít vo forme štátneho „vlastníctva“

- zmena štrukturálnych a mzdových obmedzení pre vykonávanie týchto činností tak, aby sa zvýšila flexibilita a motivačné prvky pre organizácie aj jednotlivcov v rámci systému ako aj kvalita ich práce
- výrazné posilnenie koncepčno-strategických kapacít na ústredných orgánoch štátnej správy a zvýšenie ich kvality

Pri trhových aktivitách s potrebou regulácie aj bez nej audit odporúča:

- už spomínané zavedenie transparentnosti činností, financovania, nákladov a cien
- prechod z priamej kontroly poskytovateľov tovarov a služieb na poskytovanie tovarov a služieb podľa dohody, teda kontraktuálnych vzťahov
- prenesenie finančných prostriedkov poskytovaných priamo alebo nepriamo z verejných peňazí na produkciu tovarov a služieb z poskytovateľov na objednávateľov (zákazníkov)
- zvýšenie konkurencie a liberalizáciu poskytovania služieb a tovarov
- zavedenie jednoduchého a jasného regulačného rámca na ich poskytovanie tam, kde existuje potreba takéhoto osobitného rámca
- postupná zmena vlastníka pri poskytovateľoch tovarov a služieb dnes vlastnených štátom
- absolútna liberalizácia mzdových, štrukturálnych a rozpočtových pravidiel pre poskytovateľov týchto služieb v rámci platnej legislatívy pre neziskové organizácie ako aj vytvorenie nového právneho rámca pre poskytovanie tých trhových aktivít, pre ktoré nie sú vhodné dnes existujúce právne formy organizácie

Všetky tieto prístupy sú bližšie rozobraté v nasledujúcich bodoch.

10. Netransparentnosť činností a možnosti riešenia

Viaceré negatívne javy spojené s fungovaním štátnej správy (hlavne duplicita a fragmentácia) sú podporované nedostatočnou transparentnosťou činnosti štátnych orgánov. V zásade všetky ústredné orgány štátnej správy, ako aj niektoré rozpočtové a príspevkové organizácie poskytujú o sebe informácie na internete, resp. vydávajú výročné správy. Túto aktivitu je potrebné rozvinúť:

- na čo najširší okruh organizácií štátnej správy,
- v smere k vyššej konkrétnosti a porovnateľnosti.

Pokiaľ opak nevyplýva zo zákonných obmedzení, verejné organizácie (teda nielen ústredné orgány štátnej správy aj ich rozpočtové a príspevkové organizácie) by mali povinne informovať o svojej činnosti formou každoročných **výročných správ**, ktoré musia obsahovať minimálne nasledovné informácie:

- poslanie organizácie (misia),
- strednodobé priority i konkrétne ročné ciele,
- “produkty” organizácie, t.j. ročné výstupy z jej činností a ich cena
- indikátory úspešnosti plnenia cieľov (kvalitatívne aj kvantitatívne),
- okruh hlavných klientov organizácie a implicitná dotácia na klienta
- počet pracovníkov a náklady na výkon činností organizácie
- zhodnotenie minulého vývoja a výhľad do budúcnosti

Po predložení výročnej správy sa na príslušnom ústrednom orgáne uskutoční každoročne **verejný odpočet činnosti** (hearing), kde bude možné klásť otázky manažmentu rozpočtových a príspevkových organizácií a ústredného orgánu ohľadne cieľov organizácie, efektívnosti ich dosahovania a predkladať návrhy na zmenu, na ktoré bude organizácia povinná oficiálne reagovať. Tieto by vytvorili priestor pre verejnú aj vzájomnú kontrolu týchto organizácií.

Aby sa dosiahol maximálny účinok, výročné správy a verejné odpočty činností by sa mali stať jedným z prostriedkov hodnotenia činnosti štátnej správy, ktorý by využívala verejnosť, ale aj MF SR, resp. ústredné orgány štátnej správy vo vzťahu k svojim podriadeným organizáciám.

Zmyslom hodnotenia by nebolo vyjadriť sa výlučne k plneniu cieľov jednotlivých organizácií, ale aj k tomu, či je hodnotenie organizácie jej hlavnými klientami uspokojivé a či výročná správa a verejný odpočet činnosti vytvorili predpoklad na to, aby verejnosť mohla preniknúť do činnosti organizácie.

K spriehľadneniu činnosti štátnej správy prispeje i zavedenie kontraktov. **Kontrakty** budú obsahovať stanovené priority/výstupy, ktoré si nadriadená inštitúcia objednáva u podriadenej, aby existovala jasná definícia predpokladaných krokov a bolo výslovne určené, kto je zodpovedný za stanovenie cieľov, kto za ich realizáciu a aké následky bude mať nesplnenie podmienok. Budú medzi ne patriť kontrakty:

- a. medzi vládou a štátnou správou (nemusia byť explicitné, skôr vo forme priorít)
- b. v rámci ústredných orgánov štátnej správy (medzi vedením a jednotlivými organizačnými jednotkami, nemajú byť právne formalizované, skôr vo forme pracovných plánov)
- c. medzi ústredným orgánom štátnej správy a podriadenou rozpočtovou alebo príspevkovou organizáciou (formalizované a explicitné, ale právne nezáväzné)

S tým súvisí aj prechod od kontroly dodržiavania rozpočtových predpisov podľa litery zákona ku kontrole efektívnosti fungovania inštitúcií (viď bod 13 - meranie výkonnosti a bod 7 - manažment vstupov vs. manažment výstupov a štandardy). Tento prístup by navyše výrazne odbremenil manažerov na ústredných orgánoch aj v podriadených organizáciách, ktorí dnes vydávajú veľa času a energie na permanentné vyjednávanie o zdrojoch, potrebách a výstupoch.

Okrem toho možno odporučiť vytvorenie centralizovaného a verejne prístupného informačného registra o:

- periodickej a neperiodickej tlači financovanej ústrednou štátnou správou
- budovách vlastnených štátnou správou a verejno-právnymi inštitúciami a nájomných kontraktoch uzatváraných týmito inštitúciami
- poradných orgánoch a splnomocnencoch vlády
- databázach a informačných súboroch, ktorých vytváranie a udržiavanie je financované ústrednou štátnou správou
- členstve Slovenskej republiky v medzinárodných organizáciách, poplatkoch za členstvo a zástupcoch SR v týchto organizáciách

11. Doterajšie právne formy a nové možnosti

Súčasný právny rámec pre zabezpečovanie verejných funkcií, resp. vykonávanie verejnoprospešných činností je príliš úzky. Okrem rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií, ktoré sa na takýto účel zriaďujú podľa zákona o rozpočtových pravidlách, zákonodarca upravil postavenie neziskových organizácií poskytujúcich všeobecne prospešné služby (zákon č. 213/97 Z.z.).

V tejto súvislosti audit odporúča:

- vytvorenie **nových a rôznorodejších možností právneho štatútu a vzťahu so štátom** pre organizácie vykonávajúce činnosti vo verejnom záujme,
- namiesto tradičných foriem rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií zaviesť **väčšiu rôznorodosť a možnosť výberu** pre právne postavenie organizácií vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme.

Spektrum by malo obsahovať aspoň nasledovné možnosti (*tento zoznam obsahuje len možnosti, nie právne formy*):

- a. tradičná **rozpočtová organizácia** (vid' súčasnú právnu úpravu, ale s väčším využitím motivačných prvkov)
- b. **nezávislá verejná organizácia** (financovaná najmä alebo výhradne z verejných zdrojov, riadená radou, ktorú by menoval parlament, príslušný minister, príslušné stavovské organizácie a zamestnanci)
- c. **verejnoprospešná korporácia** (súkromnoprávna organizácia, vznikla na základe dohody medzi zástupcami štátu a mimovládnej organizácie, v rade sú zástupcovia štátu aj mimovládneho sektora)
- d. **mimovládna verejnoprospešná organizácia** (niektorá z foriem mimovládnej organizácie, ktorá na základe verejnej súťaže a kontraktu spravuje verejné prostriedky na verejnoprospešný účel)
- e. **obchodná spoločnosť** (súkromnoprávna spoločnosť zriadená na základe obchodného práva, ktorá za účelom zisku vykonáva na základe kontraktu pre štát zverenú verejnoprospešnú funkciu)

Možnosti c. a d. sa dajú použiť pre spoluprácu ústrednej štátnej správy so zástupcami odborov, cirkví, samospráv a iných inštitúcií

Formy a/ a e/ už dnes existujú, v prípade a/ by bolo treba len čiastočne modifikovať status organizácie. Formy b/, c/ a d/ by mohli byť pokryté v zákone o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby.

Preto možno odporučiť:

- novelizovať zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, napr. rozšírením oblastí definovaných v zákone, v ktorých sa všeobecne prospešné služby môžu poskytovať a takou zmenou zákona, ktorá by zľahčovala jeho využitie
- po novelizácii možno poskytovanie finančných prostriedkov organizácií na niektoré aktivity viazať na určité požiadavky, ktoré sa v prípade mimovládnych organizácií môžu týkať aj právnej formy, ktorou by mala byť nezisková organizácia podľa tohto zákona.

12. Cenová a nákladová netransparentnosť

V rámci ústrednej štátnej správy sa nielen objednáva, ale aj produkuje veľké množstvo tovarov a služieb. V absolútnej väčšine prípadov nie sú jasné jednotkové náklady na poskytovanie jednotlivých tovarov a služieb, ktoré by obsahovali priame a nepriame bežné náklady, ako aj kapitálové náklady súvisiace s využívaním a opotrebením majetku. Preto nie je možné určiť ceny, ktoré by tieto náklady pokryli.

Organizácie buď nekalkulujú vôbec náklady poskytovaných tovarov a služieb, alebo kalkuluje len ich priame náklady. Vo výnimočných prípadoch sa môžeme stretnúť s čiastočným zahrnutím nepriamych nákladov. Preto nikto nevie dnes určiť efektívnosť ich poskytovania.

V tejto súvislosti treba definovať dva pojmy:

- **kvázikomerčná činnosť** – činnosť, ktorá sa robí za komerčným účelom, ale ktorá je de facto dotovaná z verejných zdrojov alebo z podstaty (cez nepriame náklady či nekrytie kapitálových nákladov)
- **komerčná činnosť** - činnosť, ktorá sa robí za komerčným účelom a ktorej výnosy pokrývajú nielen bežné priame a nepriame náklady, ale aj kapitálové náklady

Kvázikomerčná činnosť je dnes v ústrednej štátnej správe mimoriadne rozšírená napriek tomu, že ide nielen o „nekalú súťaž“ zo strany štátnej správy, ale aj mrhanie verejnými

prostriedkami. Okrem toho správa veľkého množstva štátneho majetku pohlcuje vzácne inštitucionálne a personálne kapacity v ústrednej štátnej správe vrátane ústredných orgánov štátnej správy.

Odporúčania možno zhrnúť:

- **zaviest' do cien a nákladov transparentnosť** tak, aby na každú poskytovanú službu alebo tovar existovala príslušná kalkulácia nákladov a (v prípade spoplatnenia) cien. Ceny budú odrážať celkové náklady poskytovaných služieb
- **kalkulovať celkové náklady poskytovania tovaru a služieb**, teda nielen priame náklady, ale aj primeranú časť bežných nepriamych nákladov, nákladov na udržiavanie a obnovu investičného majetku a primeraný výnos pre štát vo forme dividendy ako fixného percenta zvereného majetku. Tak sa zabezpečí, aby neexistovali krížové dotácie, nekalá súťaž ani dotovanie kvázikomerčných aktivít
- **dividenda pre štát by sa mala určiť ako fixné percento hodnoty majetku, ktoré bude mať organizácia v správe**. Hodnotu majetku určí MF SR spolu s nezávislým auditom, aj keď nesmie byť menšia ako účtovná hodnota. Kontrola určenej hodnoty majetku by sa mohla zabezpečiť napríklad tak, že ak niekto ponúkne štátu viac ako oficiálne určenú hodnotu majetku, štát je povinný predat' alebo hodnotu zvýšiť
- **činnosti, ktoré možno lacno a zmysluplne preniesť na vidiek, sa môžu preniesť mimo Bratislavu podľa kritéria nižšej nákladovosti**

13. Meranie výkonnosti

Predpokladom dobrého fungovania štátnej správy je účinná kontrola a možnosť merať efektívnosť inštitúcií, pracovníkov a všeobecne využívania štátnych prostriedkov. Na základe skúseností krajín západnej Európy možno potvrdiť, že v tejto oblasti pôsobia predovšetkým ministerstvo financií (napr. vo Fínsku, Dánsku existujú pracovné tímy v rámci ministerstva, ktoré sa zaoberajú reformou verejnej správy a jej efektívnym manažmentom) a najvyšší kontrolný úrad, ktorého úlohou je vo všeobecnosti audit využívania štátnych prostriedkov a činnosti inštitúcií v rámci verejnej správy a to predovšetkým:

- súlad činností týchto inštitúcií s príslušnou legislatívou
- hospodárnosť použitia finančných, ľudských a iných zdrojov v príslušných organizáciách
- audit efektívnosti, t.j. do akej miery sa využívaním daných zdrojov plnili stanovené ciele organizácie
- audit výkonnosti, t.j. porovnávanie výstupov s použitými zdrojmi medzi organizáciami a zisťovanie, či viedli k optimálnym výsledkom

Najmä posledné dve aktivity sa dnes v Slovenskej republike realizujú len minimálne, ak vôbec. Ako kľúčové v tejto oblasti sa javí teda zefektívnenie fungovania Najvyššieho kontrolného úradu SR, Ministerstva financií SR a do určitej miery aj Protimonopolného úradu SR.

Ministerstvo financií

Medzi činnosti, na ktoré by ministerstvo malo v budúcnosti klásť oveľa väčší dôraz, patrí hodnotenie organizácie štátnej správy a jej finančných aspektov.

Audit preto odporúča využívať:

- systematický benchmarking medzi verejnými a súkromnými spoločnosťami v organizácii práce, dodávateľských systémoch, ako aj medzi jednotlivými inštitúciami verejnej správy navzájom. Vzájomné komparácie sú vhodné hlavne pri rutinných funkciách, ktoré sú porovnateľné vzhľadom na ciele, procesy i výstupy

- hodnotenie využívania špeciálnych organizačných foriem – predovšetkým kontraktového manažmentu
- štúdie úspešnosti zákonov alebo vládnych programov. Po prijatí zákona alebo vládneho programu mimo rámca zákona by sa v odstupu jedného až dvoch rokov povinne uskutočnilo vyhodnotenie ich prínosu, nákladov a úspešnosti, ktoré by bolo zverejnené a predložené na rokovanie vlády a do NR SR
- pravidelne auditovať výkonnosť a výsledky vybraných najväčších verejných inštitúcií, dávať odporúčania na možné zlepšenie efektívnosti a kontrolovať ich dodržiavanie

Najvyšší kontrolný úrad SR

NKÚ by mal v tejto oblasti realizovať podobné činnosti ako MF SR, ale vzhľadom na svoju nezávislosť ešte vo výraznejšej miere ako ministerstvo financií. Zistenia NKÚ v tejto súvislosti by mali byť predložené parlamentu a vytvárať tak externý tlak na zlepšenie.

NETRHOVÉ AKTIVITY

14. Nedostatočné strategicko-koncepčné kapacity a priveľký dôraz na výkon štátnej správy a administratívnych činností

Schopnosť štátu efektívne a účinne riešiť problémy spoločnosti závisí od konkrétnych historických a ekonomických podmienok. Kvalita štátnej správy je odvodená najmä od formálnych a neformálnych inštitúcií. Inštitucionálna kapacita štátu nie je vymedzená iba ústavou, zákonmi a inými normami, ale aj nepísanými pravidlami, zdieľanými hodnotami a ďalšími vplyvmi. Všetky tieto faktory sa nejednosmerne podieľajú na budovaní inštitucionálnej kapacity a jej vývoji. Ak je táto kapacita nízka, je vhodné sa najprv sústrediť na základné funkcie štátu, ich vymedzenie a naplnenie. Až s rastom inštitucionálnej kapacity možno zmysluplne rozširovať “ambície” štátu.

Problémom takmer všetkých postkomunistických štátov vrátane Slovenska bola (a do určitej miery je) zdedená orientácia štátnej správy:

- **nedostatok inštitucionálnej kapacity pre tvorbu “politik” a vytváranie koncepčných rámcov pre spoločnosť nahrádza štát poskytovaním trhových služieb a tovaru,** pričom štát tradične vlastní jednu časť poskytovateľov. Veľa kapacít sa orientuje na regulovanie štátom nevlastnených poskytovateľov tovaru a služieb. V praxi to znamená, že ministerstvá sa zaoberajú rutinnými činnosťami a administratívou. Koordinácia sa v mnohých prípadoch mení len na evidenciu a časový manažment pre koncepčné materiály (napr. zákony, stratégie a pod.), ktoré reálne vznikajú mimo úradu, zväčša v podriadených organizáciách.
- **inštitúcie, na ktoré ministerstvá delegujú činnosti súvisiace s výkonom vlastných originálnych právomocí, majú charakter príspevkových a rozpočtových organizácií.** Snaha udržiavať bezprostredný (personálny i finančný) vplyv ministerstiev v sieti týchto organizácií pramení z možností, ktoré systém poskytuje. V podstate ide o skryté formy zneužívania štátneho majetku a ľudského potenciálu na zakrývanie neschopnosti produkovať idey a pružné inovatívne prostredie. Systém presúvania koncepčných prác na podriadené organizácie obsahuje aj prvky netransparentnosti nakladania s peniazmi, keďže neexistujú spoľahlivé a hodnoverné cenové a nákladové kalkulácie. Túto prax podľa interpretácie mnohých pracovníkov štátnej správy do značnej miery spôsobuje aj rozpočtové obmedzenie úradov, ktoré “núti” presúvať činnosti a využívať potenciál kvázi externého prostredia. Úspory, ktoré sa takto vykazujú, sú iba virtuálne a neprinášajú efekt ani v zracionalizácii administratívy – manažéri argumentujú nedostatkom finančných prostriedkov na zaplatenie kvalifikovaných odborníkov a pritom zamestnávajú nadbytočný počet málo výkonných pracovníkov, ktorí iba reprodukovujú prijaté myšlienky.

- **Prostredníctvom podriadených rozpočtových a príspevkových organizácií sa štát stal aj významným producentom trhových služieb a tovaru** (ubytovanie, mimoškolské vzdelávanie, aplikovaný výskum a ďalšie aktivity). Vzhľadom na existenciu rôznych foriem nepriameho dotovania (ktoré pôsobia popri priamych dotáciách a príspevkoch vykazovaných v kapitolách štátneho rozpočtu) získavajú tieto organizácie (vo vlastníctve štátu) zvýhodnené postavenie na trhu voči súkromným poskytovateľom služieb a tovaru, čím dochádza k mrhaniu zdrojov a „nekalej súťaži“. Vzhľadom na nedostatočnú inštitucionálnu kapacitu by sa z týchto oblastí mal štát stiahnuť a sústrediť na svoje kľúčové funkcie, inak hrozí (a väčšinou aj reálne existuje) nedostatočná inštitucionálna kapacita pre skutočne kľúčové činnosti štátu, medzi ktoré patrí napríklad vynútiteľnosť práva, zabezpečenie zásadného regulačného rámca, dobrá makroekonomická politika, zabezpečenie skutočných verejných statkov či vytváranie stabilného a kvalitného podnikateľského prostredia.

15. Platová a štrukturálna rigidita

Výsledky auditu potvrdzujú, že **vo väčšine organizačných jednotiek je možné robiť prácu lacnejšie a kvalitnejšie a s nižším počtom pracovníkov, avšak schopnejších, resp. kvalifikovanejších**, s čím súvisí aj ich vyššie finančné ohodnotenie.³ Vzhľadom na iné náklady súvisiace so zamestnávaním pracovníkov by išlo o výrazne efektívnejšie a lacnejšie riešenie, aj keby sa samotný mzdový fond nezmenil. **Prechod k tomuto modelu je zablokovaný najmä súčasným systémom odmeňovania a rozpočtových pravidiel, ktoré sú nepružné a nemotivujú k efektívnemu využívaniu mzdových prostriedkov a individuálnemu odmeňovaniu.** Existuje síce možnosť osobného príplatku, prípadne odmien, ale tie sa zväčša nedávajú za dobre vykonanú prácu, je to skôr prostriedok na zvýšenie platu všetkým.

Manažéri sa neusilujú znížiť počet pracovníkov, aj keď by oficiálne takto ušetrené prostriedky mohli použiť na odmeňovanie schopnejších pracovníkov (v rámci ohraničení daných súčasným mzdovým systémom). Príčinou je fakt, že **ak by v organizácii nastala jednorazová racionalizácia pracovníkov, získané finančné prostriedky by sa mohli použiť na odmeňovanie len v danom roku.** V ďalších rokoch by boli organizácii v rámci rozpočtového procesu odobraté. Na druhej strane, mnohé inštitúcie sa snažia o udržiavanie stabilného rozdielu medzi systematizovaným počtom zamestnancov a ich reálnym stavom, ktoré im umožňuje zvýšiť mzdy pracovníkov (pretože mzdový fond je kalkulovaný podľa systematizovaného počtu zamestnancov a v prípade nižšieho reálneho stavu pracovníkov z neho “zostane”).

Preto reálnou možnosťou dlhodobého zvýšenia platu sú najmä:

- zaradenie pracovníka do kategórie “špičkový pracovník”. Existuje však len obmedzený priestor pre využitie tejto kategórie – počet miest je výrazne limitovaný.
- povýšenie na manažérske miesto a príplatok za riadenie.

Platová rigidita má vzhľadom na uvedené faktory viacero negatívnych dopadov:

- vzhľadom na všeobecnú problematickosť získania kvalitných pracovníkov existuje **výrazná prezamestnanosť a nižšia kvalita výstupov**. Sú spôsobené tým, že prácu, ktorý by vedel vykonávať dobre jeden pracovník, musí často vykonávať (v nie rovnakej kvalite) niekoľko menej kvalitných zamestnancov. Z hľadiska kvality ľudských zdrojov je

³ (Programové vyhlásenie vlády, 1998, str. 9)

Konsolidácii a postupnému vyrovnaniu celého okruhu verejných financií vláda prispôsobí aj svoju výdavkovú politiku. V mzdovom ohodnotení zamestnancov rozpočtovej a príspevkovej sféry napojených na štátny rozpočet SR bude vláda vychádzať zo zámeru motivovať kvalifikovanú odbornú prácu ako i sledovať tendenciu rastu životných nákladov a rastu miezd v ostatných sektoroch hospodárstva.

situácia tým horšia, čím vyššie sú nároky na znalosť jazykov a nové typy vedomostí, vzdelania alebo myslenia.

- vzhľadom na to, že príplatky za riadenie (spolu s postavením špičkového odborníka) sú jedinou efektívnou a flexibilnou dlhodobou možnosťou zvýšenia príjmu zamestnanca a manažérsky status navyše spôsobom nepeňažnej odmeny, vytvárajú sa **nadbytočné štruktúry** vo forme oddelení, ale často aj odborov, prípadne sekcií, aby bolo možné dať schopnejším pracovníkom manažérske miesto. Dôsledkom je narastanie absolútneho počtu pracovníkov a narastanie počtu riadiacich pracovníkov v pomere k ostatným pracovníkom, ktoré možno dokumentovať najmä na ústredných orgánoch.
- **chýbajú možnosti zaplatiť aspoň niekoľko špičkových špecialistov** najmä v oblasti koncepčno-strategických činností a legislatívnej práce.

Na ilustráciu nasleduje porovnanie priemerných stavov na jednotlivých ústredných orgánoch v jednotlivých platových triedach.

<http://www.ineko.sk/pehľad4.xls>