

Okrem platovej rigidity danej zvonku existuje aj vnútorne daná štrukturálna rigidita. Veľká časť úloh vykonávaných ministerstvami v rámci kompetenčného zákona je nepravidelná a meniaceho sa rozsahu. Vyžadovala by flexibilné tímy (najmä v koncepcnej oblasti), do ktorých by mohli byť pracovníci zaradení podľa potreby. Okrem toho existujú ad hoc úlohy, ktoré prideliť vlada na základe mimoriadnej situácie doma a v zahraničí (napr. ekonomická obnova Balkánu, rómska otázka...) Flexibilnejšia štruktúra by umožnila alokovať najkvalitnejších pracovníkov na prioritné programy, odstrániť duplicitu a prispôsobiť veľkosť organizačnej jednotky premenlivým potrebám. Ďalším dôležitým problémom je, že súčasná štruktúra zväzuje dlhodobu konkrétnu osobu s konkrétnym portfóliom úloh alebo činností, čo zvyšuje mieru subjektivity vo fungovaní ministerstiev ako aj závislosť inštitúcie na konkrétnych ľuďoch.

Okrem toho je počet pracovníkov limitovaný, čo zväzuje tie organizácie, najmä príspevkového charakteru, ktoré by boli schopné "užiť" ďalších zamestnancov, u ktorých teda marginálne príjmy generované ďalším zamestnancom sú vyššie ako marginálne náklady naň.

Často sa nerozlišujú manažérske a špecializované posty, čo sa spája s nízkou manažérskou mobilitou. Vedúci pracovníci na všetkých stupňoch (oddelenia, odbory, sekcie) sú skôr špecializovanými pracovníkmi v danej oblasti než manažermi. Okrem problémov s kvalitou manažmentu to posilňuje štrukturálnu rigiditu. S tým súvisí aj fakt, že podľa vyjadrení generálnych riaditeľov sekcií až 70-80% svojej činnosti venujú riešeniu bežných problémov a rutinej činnosti (napr. odpovedaním na listy), prípadne zastupujú prácu referenta, pokiaľ referent nie je napr. jazykovo vybavený. Len zvyšných 20-30% venujú koncepčným prácam a práci súvisiacej s organizáciou sekcie. Poukazuje to na zlú organizáciu práce - tá je daná aj procesnou stránkou práce štátnej správy a bude ju treba riešiť v ďalších fázach reformy.¹

¹ **(Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, 2.5, str. 59)**

Procesu riadenia vo verejnej správe sa doteraz nevenovala dostatočná pozornosť a to i napriek tomu, že riadenie (manažment) je považované za rozhodujúci faktor efektívnosti verejnej správy a tým aj celého verejného sektora. Iba kvalitne riadená verejná správa je schopná úspešne realizovať proces decentralizácie.

V rámci prác na koncepcii boli vyhodnotené doteraz vypracované (v rámci podporného projektu EÚ – Phare) rámcové analýzy riadenia na úrovni ústredných orgánov štátnej správy, ako aj miestnej štátnej správy (okresné úrady). Z analýz vyplynulo:

na ústrednej úrovni:

- * *existuje značný rozdiel v tom, čo by jednotlivé útvary, ale aj jednotlivé pracovné funkcie mali robiť s tým, čo skutočne robia,*
- * *neexistuje adresné smerovanie toho, kto a ako využíva výstupy z činnosti jednotlivých oddelení a pracovných miest, čo má za následok preťaženie jednotlivých útvarov výkonom často zbytočných alebo len veľmi málo potrebných činností,*
- * *organizačná štruktúra týchto centrálnych úradov má tendenciu správať sa ako "špongia", t.j. nasávať nové činnosti s následnou delbou práce smerujúcou do vytvárania nových pracovných pozícií bez prehodnotenia a odbúravania činností, ktoré neprinášajú efekty žiadnemu užívateľovi.*

Na Slovensku doteraz neprenikli do riadenia verejnej správy prvky, ktoré sa uplatňujú vo vyspelých krajinách Európy a ktoré sa doteraz uplatňovali v súkromnom sektore pri riadení ekonomických činností. Medzi tieto prvky patria: nové mechanizmy rozhodovania, zmeny kultúry organizácie a kultúry poskytovania služieb, optimalizácia organizačnej štruktúry vo vzťahu k jasne definovaným úlohám a požiadavkám občanov, nové kritériá rozdelenia pracovných miest na výkonné (odborné), riadiace a politické, metódy koordinácie práce, nové spôsoby personálnej práce, odmeňovania pracovníkov, kritériá sociálnych a zamestnaneckých výhod vo väzbe na postavenie a vzdelanie, ale aj participácia zamestnancov na riadení. Všetky tieto a ďalšie poznatky, napr. metódy prieskumu potrieb občanov, nové formy spolupráce s občanmi, je možné uplatňovať aj vo verejnom sektore pri zohľadnení jeho osobitostí, t.j. právnej regulácie vymedzenia jednotlivých procesov.

Tieto problémy sa vláda SR snažila v minulosti zmierniť pridelením finančných prostriedkov konkrétnej rozpočtovej kapitole nad rámec mzdového fondu daného platovými tarifikami a plánovaným počtom pracovníkov, ako aj veľmi obmedzenými prostriedkami určenými štandardne na motivačné nástroje. Týmto prostriedkami vlády väčšinou riešili konkrétne prípady, v ktorých považovali tarifné platy za obzvlášť nezodpovedajúce požiadavkám kladeným na daných pracovníkov a ich potenciálnym mzdovým podmienkam v súkromnom sektore. Výsledky tohto prístupu sú problematické z dvoch príčin:

- pridelovanie osobitných finančných prostriedkov je vždy dané nielen objektívnymi faktormi, ale aj politickou silou rezortu, jeho ministra a inými subjektívnymi faktormi.
- situácia v jednotlivých inštitúciách sa mení, ale raz pridelené prostriedky sa de facto automaticky na základe inkrementálneho historického prístupu prenášajú do ďalších rokov, čím sa raz získaná výhoda konzervuje.

Výsledkom sú výrazné rozdiely v priemerných mzdových podmienkach jednotlivých ministerstiev a ich organizácií.

16. Riešenie platovej a štrukturálnej rigidity a nedostatočných strategicko-koncepčných kapacít

Riešenie uvedených problémov nie je jednoduché a nie je možné okamžité. Napriek tomu audit navrhuje niekoľko systémových zmien, ktoré zmiernia problémy dané platovou a štrukturálnou rigiditou a súčasnými obmedzenými koncepčno-strategickými kapacitami:

Odporúča sa preto:

- **fiškálne obmedzenie.** Audit navrhuje prijať zásadu, že náklady v mzdovej oblasti po reforme nesmú byť vyššie ako súčasný stav. Mzdový fond ÚOŠS by sa teda bez ohľadu na zmenu počtu zamestnancov a iné reformy navrhované v rámci auditu aj mimo neho zvyšoval maximálne o take percento aké sa zaznamená pri medzioročnom zvýšení miezd v národnom hospodárstve. Inými slovami, pomer mzdového fondu štátnej správy k mzdovému fondu súkromného sektora by buď stagnoval, alebo klesal. Toto opatrenie treba zaviesť minimálne na prechodné obdobie 3-5 rokov z dôvodov fiškálnej udržateľnosti. Všetky ďalšie opatrenia, ktoré audit navrhuje, treba chápať v kontexte tohto obmedzenia.
- **čiasťočnú koncentráciu ústrednej štátnej správy** – to znamená návrat skutočného obsahu niektorých činností späť na ústredný orgán štátnej správy. Ide najmä o tvorbu koncepčných a strategických materiálov, ktorými štát formuluje svoju víziu a politiku v jednotlivých oblastiach spoločenského a hospodárskeho života. Tento krok umožní nielen koncentráciu intelektuálneho potenciálu, ale umožní aj jasné definovanie misie podriadených organizácií.
- ak to nevyžaduje zákon, **ministerstvo by sa nemalo venovať funkciám súvisiacim s reguláciou** (certifikácia, akreditácia, inšpekcia, vydávanie licencií) **a poskytovaniu služieb resp. výrobkov.** Tieto funkcie, ak sú potrebné, by sa mali previesť na podriadené organizácie, resp. neštátne subjekty. Tento posun v mnohých, ale nie vo všetkých prípadoch nastal a bolo by potrebné ho dotiahnuť do konca. Ingerencia štátu vo všetkých službách a tovare, ktoré nemajú charakter verejného statku, by sa mala postupne odstraňovať. V prípadoch, keď štát služby a tovar poskytuje zo zákona, je nevyhnutné v priebehu jedného až dvoch rokov zväziť zmeny týchto zákonov.
- pre zvýšenie efektívnosti ústredných orgánov štátnej správy je určujúce **znižovanie podielu rutinných činností a posilňovanie koncepčného obsahu práce ministerstiev.** Prehľadnosť v rozdelení kompetencií a činností umožní vytvoriť prehľadnosť vo financovaní úradov, prinajmenšom v tom zmysle, že bude možné vyčíslieť skutočné náklady na „produkty“ ministerstiev.
- **presúvanie administratívnych a rutinných činností z ministerstva na podriadené organizácie alebo mimo ústrednú štátnu správu** sa už v niektorých prípadoch začalo,

avšak stále pôsobí konzervativizmus a neochota úradov vzdať sa niektorých agiend. Presunom výkonu štátnej správy na agentúry (príkladom je zámer ministerstva financií presunúť aj metodické a rozhodovacie procesy v daňovej správe na ÚDR a na ministerstve ponechať koncepcnú časť práce pri tvorbe daňovej politiky štátu) sa vytvoria podmienky sústredenie sa ústredných orgánov na vytváranie prostredia a využitím agentúr pre manažovanie konkrétnych procesov sa odbúra prevažná časť rutiny, ktorými sa dnes ministerstvá zamestnávajú a znefunkčňujú.

- S tým súvisí aj návrh **zaviesť organizačnú štruktúru založenú na projektovom riadení**. Tam, kde je to relevantné, sa navrhuje nahradiť súčasnú rigidnú organizačnú štruktúru flexibilnou štruktúrou založenou na projektoch (najmä pri nepravidelných, kreatívnych, interdisciplinárnych témach s vysokou mierou priority). Projektové riadenie existuje neformálne už teraz. Zmysel jeho formálnej existencie je v tom, aby:
 - 1) umožnilo na základe formálnej, i keď dočasnej, príslušnosti k tímu lepši mzdový stimul
 - 2) pôsobilo na odbúravanie (časti) medzirezortného pripomienkového konania zaradovaním odborníkov z iných ministerstiev do pracovných skupín
 - 3) umožnilo odborníkom zvonka (mimo verejnej správy) pracovať na špecifických projektoch
- **zrušiť kategóriu špičkového odborníka** a nahradiť ju sériou opatrení, ktoré sú uvedené ďalej. Tieto opatrenia by smerovali k budovaniu strategicko-koncepcných kapacít na úrovni ústredných orgánov štátnej správy. Možno ich rozdeliť na krátkodobé, ktoré by mali zlepšiť situáciu v priebehu roka až dvoch a dlhodobejšie, ktorých účinky by sa mali začať prejavovať až v horizonte 3 – 5 rokov. S úspechom dlhodobějších metód bude možné postupne odbúrať krátkodobé opatrenia.
- **zaviesť na ústredných orgánoch dočasný systém krátkodobých alebo čiastočných kontraktov pre špičkových expertov**. Súčasný platový systém ani inštitucionálna kultúra ústredných orgánov nedovoľuje pritiahnuť k práci na kľúčových otázkach strategického charakteru najlepších expertov. Špičkoví pracovníci najmä v oblasti práva alebo ekonómie nie sú v súčasnosti motivovaní pracovať v systéme, ktorý nedokáže adekvátne ohodnotiť ich vysoko nadštandardný výkon, kreativitu a kvalifikáciu. Nedostatočnú motiváciu posilňuje aj perspektíva dlhodobej práce v inštitúcii, ktorú možno charakterizovať byrokratickou inštitucionálnou kultúrou. Túto situáciu možno zmeniť zavedením systému krátkodobých kontraktov pre expertov, ktorí pracujú na kľúčových a jasne určených úlohách, majú presne vymedzenú zodpovednosť a sú vysoko nadštandardne odmeňovaní v prípade kvalitnej práce. Podobný systém sa uplatňuje napríklad vo Veľkej Británii. Tento prístup umožňuje budovať koncepcné a strategické kapacity na ústredných orgánoch z najkvalitnejších dostupných ľudských zdrojov pri použití lepších platových a/alebo flexibilnejších pracovných podmienok. Dočasnosť expertov a ich obmedzený počet pritom limituje fiškálne dopady tohto prístupu a zároveň umožňuje pritiahnuť na ústredný orgán najkvalitnejšie ľudské zdroje, ktoré by nechceli v štátnej službe pôsobiť celoživotne a/alebo za štandardných platových podmienok. Na takéto kontrakty by bolo možné experta zamestnávať len v rámci určitého celkového maximálneho limitu, po ktorom by sa musel rozhodnúť buď pre trvalý pracovný pomer, alebo návrat do mimovládneho či súkromného sektora.
- **zaviesť prieskumy platových podmienok v súkromnom sektore**. Pravidelne, napríklad každé dva roky, by sa mal uskutočniť prieskum platových podmienok v súkromnom sektore sústredujúci sa na situáciu v jednotlivých regiónoch a na profesie, o ktoré je medzi zamestnávateľmi najväčší záujem. Tento prieskum by vláde a ústrednej štátnej správe dal informácie o regionálnej a profesnej diferenciácii miezd, čo by umožnilo riešiť problematiku uvedenú v nasledujúcich dvoch bodoch – regionálny aspekt odmeňovania a profesný aspekt.
- **zohľadniť v odmeňovaní regionálny aspekt**. Mzda vyžadovaná rovnako schopným zamestnancom napríklad v Bratislave a v Prešove a životné náklady v týchto dvoch mestách sú úplne odlišné, čo vedie pri rovnakých platoch k mrhaniu štátnymi

prostriedkami v niektorých regiónoch a naopak k získavaniu nekvalitných ľudí v iných. Tento problém vedie aj dnes k nedostatočnej kvalite pracovníkov ústrednej štátnej správy vzhľadom na špecifické podmienky Bratislavy. Minimálnym nástrojom nápravy tohto stavu by mali byť príplatky za prácu v regiónoch s vyššími životnými nákladmi a/alebo tam, kde je ťažšie získať kvalitných pracovníkov.

- **zaviest' špeciálne kategórie odmeňovania pre mimoriadne žiadané profesie.** Vláda by na základe prieskumu platových podmienok v súkromnom sektore stanovila, ktoré mimoriadne žiadané kategórie zamestnancov možno odmeňovať podľa osobitného systému – v súčasnosti by pravdepodobne išlo napríklad o právnikov, informatikov či makroekonomických expertov.
- tzv. **fast-track systém** (rýchly kariérny postup mladých pracovníkov), ktorý predurčuje rýchly postup veľmi schopných nových štátnych zamestnancov a je kľúčom k pritiahnutiu schopných mladých ľudí. Takmer všetky západoeurópske krajiny (či už s tradičnejším alebo menej tradičným systémom štátnej služby) využívajú nejakú formu tzv. fast-track. Spolu s celkovým otváraním štátnej služby ľuďom zvonka umožňuje tento systém pritiahnuť a udržať kvalitných ľudí. Na ústrednej úrovni potrebuje totiž štát zo všetkého najviac expertov a manažérov schopných koncepčne a rýchlo pracovať. Vo svete majú úspech metódy vytvárajúce otvorené, dynamické systémy, v ktorých vládne konkurencia, nie uzavreté štruktúry, kde panuje stagnácia namiesto diskusie.
- **viazat' zvyšovanie tej časti platu, ktorá bola doteraz viazaná na prax, aj na hodnotenie kvality zamestnanca** a vytvoriť v súčinnosti s fast-track systémom kombináciu odmeňovania podľa praxe a výkonu
- **zaviest' osobitné podmienky pre manažérov.** Keďže vlády čoraz naliehavejšie pociťujú potrebu špičkových manažérov v štátnej správe, posilňujú sa naopak rôzne systémy špeciálneho štatútu pre vyšších štátnych manažérov.² V rámci tohto systému by manažéri najmä na ústredných orgánoch štátnej správy mali odlišné podmienky zamestnania ako zvyšok zamestnancov. Tieto podmienky by obsahovali vyššie nároky na výkon, kvalitu, pracovný čas a flexibilitu týchto manažérov, za čo by im ponúkali adekvátne ohodnotenie. Počet týchto manažérov v ústrednej štátnej správe by bol obmedzený absolútnym číslom.

TRHOVÉ AKTIVITY

17. Priama kontrola vs. kontraktuálne vzťahy

Ústredné orgány štátnej správy dnes preferujú priamu kontrolu poskytovateľov tovaru a služieb pre vlastný rezort prostredníctvom “vlastnej” rozpočtovej a príspevkovej organizácie, štátneho podniku či inej priamo riadenej právnej formy. Naopak, možno pozorovať výraznú neochotu prechádzať na vzťahy založené na kontrakte, teda na dohode o poskytovaní tovarov a služieb. **Väčšina ústredných orgánov sa tiež bráni jasnému rozdeleniu úloh a zodpovednosti medzi ním a priamo riadenými organizáciami v jeho rezorte.**

Tento fakt má niekoľko príčin:

- podriadený vzťah bez kontraktu umožňuje nadriadenému orgánu prenášať na rozpočtové a príspevkové organizácie aj úlohy, ktoré im nepatria,
- podriadený vzťah bez kontraktu umožňuje nadriadenému orgánu prenášať na rozpočtové a príspevkové organizácie aj úlohy, ktorých plnenie nie je finančne zabezpečené,

² Kladú sa na nich oveľa vyššie nároky, ale ich postavenie aj odmeňovanie tomu zodpovedá. Napríklad v Británii (krajine, ktorá ako prvá v Európe zaviedla tradičný systém nestrannej štátnej služby) už dávnejšie otvorili konkurzy na všetky riadiace posty aj uchádzačom zo súkromného alebo mimovládneho sektora.

- v prípade rozpočtových škrtov je ľahšie ubrániť pred škrtmi “vlastné” inštitúcie než rozpočty na nákup tovarov a služieb
- konzervatívnosť a zvyky zdedené z minulosti

Dôsledkom je:

- netransparentnosť vzťahov a financovania
- existencia priamych, nepriamych a krížových dotácií
- neprítomnosť konkurencie v poskytovaní služieb
- realizácia niektorých funkcií ústrednou štátnou správou, na ktorých realizáciu nie je ústredná štátna správa inštitucionálne, personálne ani finančne vybavená
- neefektívnosť fungovania vyplávajúca z predchádzajúcich bodov
- existencia z podstaty (ak požiadavky dlhodobo prevyšujú voľné zdroje)

Audit v tomto duchu odporúča:

- **prechod na kontraktuálne vzťahy v rámci ústrednej štátnej správy pri trhových aktivitách.**

18. Poskytovanie dotácií objednávateľom

Vzhľadom na problémy netransparentnosti organizácie a financovania pri poskytovaní trhových aktivít v rámci ústrednej štátnej správy sa dnes reálne poskytujú dotácie z verejných financií poskytovateľom služieb, nie ich objednávateľom, teda zákazníkom. Ide o priamu dotáciu cez príspevok či rozpočtované výdavky ako aj nepriamu dotáciu cez kapitálové výdavky na obnovu majetku týchto inštitúcií. Ide o krok, ktorý vedie k zníženiu konkurencie a efektívnosti vynakladania prostriedkov, pretože dáva finančné prostriedky do nesprávnych rúk. Dotovanie poskytovateľov a služieb znamená, že nie je možné zistiť skutočný záujem o ich služby, ani posilňovať konkurenciu a znižovať náklady, ani zvyšovať tlak na kvalitnejšie poskytovanie služieb.

Audit preto odporúča:

- **prenos priamych aj nepriamych dotácií pri všetkých trhových aktivitách na objednávateľov alebo ich odbúranie.**

19. Monopol vs. konkurencia a liberalizácia aktivít

Počas socializmu boli takmer všetky oficiálne aktivity realizované monopolne bez ohľadu na to, kto ich vykonával a o aký typ aktivity išlo. V rámci návratu k trhovému hospodárstvu sa realizácia podnikateľskej činnosti liberalizovala, a preto dnes takmer vo všetkých aktivitách realizovaných v súkromnom alebo neziskovom sektore vládne konkurencia. Tento proces neobišiel ani ústrednú štátnu správu, v jej rámci sa však realizoval čiastkovo a bez celkovej filozofie tohto procesu. Táto správa už identifikovala netrhové aktivity vlastné len štátnej správe a trhové aktivity, ktorých vykonávanie nie je svojou povahou vlastné štátnej správe, aj keď v niektorých prípadoch vyžaduje reguláciu štátnou správou.

V prípade trhových aktivít sa navrhuje zaviesť v maximálnej možnej miere možnosť konkurenčného poskytovania služieb a tovarov rôznymi poskytovateľmi či už z verejného, neziskového alebo komerčného sektora. Táto správa obsahuje konkretizáciu tohto princípu na niektoré špecifické oblasti, ktoré sú analyzované ďalej. Zvýšenie konkurenčného boja by sa však nemalo týkať len ich, ale všetkých trhových aktivít. Tento krok odporúča aj koncepcia decentralizácia a modernizácie verejnej správy.

Okrem krokov odporúčaných v iných bodoch tejto správy³ by zvýšeniu konkurencie a následným úsporám mali napomôcť:

- jasné oddelenie trhových a netrhových aktivít v rámci zvýšenia transparentnosti činností
- rozšírenie jednoduchších foriem verejného obstarávania aj na poskytovanie tovarov a služieb, ktoré sú pod súčasným, pomerne vysokým prahom pre použitie verejného obstarávania. (viď bod 22)

V tejto súvislosti treba doplniť odporúčania pre situáciu, ak je rozpočtová alebo príspevková organizácia a/alebo činnosť vykonávaná rozpočtovou a príspevkovou organizáciou prirodzeným alebo zákonným monopolom. V takejto situácii možno odporúčať tri alternatívy:

- odštátnenie a regulácia cien podľa ekonomicky odôvodnených nákladov (ak má viacerých zákazníkov a nie je nevyhnutné štátne vlastníctvo).
- ponechanie štátneho vlastníctva a regulácia cien podľa ekonomicky odôvodnených nákladov (ak má viacerých zákazníkov a nie je možné odštátnenie – napríklad vydávanie pasov) – viď bod č. 43.
- ponechanie štátneho vlastníctva a integrácia do inej verejnej inštitúcie (ak má jediného zákazníka a to z verejného sektora, treba integrovať). Ak je tento postup z akýchkoľvek príčin nemožný alebo neželateľný, podriaďiť zákazníckej inštitúcií, ale nástožiť na nákladovej transparentnosti.

20. Regulačný rámec

Potrebu regulačného rámca v prípade niektorých aktivít analyzuje už bod 9 – trhové a netrhové aktivity štátnej správy. Dobrými príkladmi potreby regulácie vzhľadom na potrebu zaručenia štandardov kvality a kvantity sú napríklad vzdelávanie vo verejnej správe alebo skúšobníctvo.

Preto možno odporúčať:

- zavedenie jednoduchého, ale jasného regulačného rámca pre aktivity identifikované ako trhové aktivity s potrebou regulácie.
- regulácia môže mať formu zákona, nariadenia vlády alebo interných predpisov jednotlivých rezortov a regulátori môžu existovať prierezovo alebo rezortne. Za vnútrorezortné predpisy a regulátorov hovorí možnosť lepšie zohľadniť potreby jednotlivých rezortov. Proti tomuto prístupu hovorí existencia rezortizmu, v rámci ktorej hrozí využitie možnosti vnútrorezortných predpisov na obmedzenie konkurencie v záujme “vlastnej” inštitúcie v danej oblasti. Proti tomuto prístupu hovorí aj to, že väčšina podobných aktivít má prierezový rámec
- preferenciu prierezovej regulácie aktivít vyplývajúcich z predchádzajúceho bodu

21. Zmena vlastníka

³ zavedenie transparentnosti činností, financovania, nákladov a cien, prechod z priamej kontroly poskytovateľov služieb na poskytovanie služieb na základe dohody, teda kontraktuálnych vzťahov, prenesenie finančných prostriedkov poskytovaných priamo alebo nepriamo z verejných peňazí na produkciu tovarov a služieb z poskytovateľov na objednávateľov (zákazníkov), zavedenie jednoduchého a jasného regulačného rámca na ich poskytovanie tam, kde existuje potreba takéhoto osobitného rámca, postupné odštátnenie dnes štátom vlastnených poskytovateľov týchto služieb, 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

Ako ukázali predchádzajúce body (najmä bod 4 - inštitucionálny princíp a bod 9 - trhové a netrhové aktivity štátu) v súčasnosti ústredné orgány štátnej správy „vlastnia“ mnohé inštitúcie realizujúce trhové aktivity, s čím sa spája viacero nevýhod, najmä:

- nedostatočná efektívnosť pri manažmente vyplývajúca z nedostatočnej adresnosti vlastníctva
- fragmentácia medzi týmito organizáciami a ďalšími inštitúciami zabezpečujúcimi podobné činnosti mimo ústrednú štátnu správu (vysoké školy, samosprávy, tretí sektor, komerčný sektor)
- nedostatočná efektívnosť pri rozdeľovaní finančných zdrojov vyplývajúca z rezortizmu a inštitucionálnej nevhodnosti ústredných orgánov na podobné úlohy
- nadmerné sústredenie ústredných orgánov na manažment týchto organizácií na úkor ich kľúčových úloh

Doteraz bolo rozhodnutie o zmene vlastníka vnímané čisto ako voľba medzi „vlastníctvom“ ústredným orgánom štátnej správy a obchodnou spoločnosťou. Vzhľadom na to, že forma obchodnej spoločnosti nie je na organizáciu viacerých činností vhodná, zotrvávalo sa na rovnako nevhodnej forme priameho vlastníctva ústredným štátnym orgánom. Tieto dve možnosti však nie sú jediné.

Preto možno odporúčať:

- ak neexistuje jasná a presvedčivá príčina, prečo by mal ústredný orgán zostať „vlastníkom“ priamo riadenej organizácie, mala by táto organizácia zmeniť vlastníka.
- Zmena vlastníka znamená:
 - a. prechod na niektorú inú právnu formu uvedenú v bode 11 - nezávislá verejná organizácia, verejnoprospešná korporácia, mimovládna verejnoprospešná organizácia, obchodná spoločnosť
 - b. integrácia s niektorou inou organizáciou centrálného verejného sektora, ktorá nie je priamo riadená ústrednými orgánmi (vysoké školy, prípadne SAV)
 - c. prechod pod kontrolu územnej samosprávy
 - d. prechod pod kontrolu iných subjektov, ktoré majú inštitucionálny záujem na rozvoji činnosti prípadne inštitúcie (napríklad profesijné združenia, odbory, cirkev a pod.)

22. Zmena systému verejného obstarávania pri podprahovom objednávaní

Skúsenosti z využívania starého zákona o verejnom obstarávaní č.263/1993 Z. z. v znení jeho nasledovných noviel ukazujú, že predovšetkým pri obstarávaní tovaru a služieb v menšom rozsahu a v menších organizáciách sa prejavovala výrazná snaha, v rámci možností daných zákonmi (ale aj nad ich rámec), postupovať predovšetkým prostredníctvom priameho zadania. A to najmä formou jednotlivých nákupov pod 50 000 Sk. Priame zadanie bolo v minulosti dominantné z hľadiska početnosti, ale aj z hľadiska rozsahu takto vynaložených prostriedkov. V mnohých prípadoch to bolo opodstatnené a podarilo sa „nakúpiť“ efektívne. Niekedy však išlo o účelový a neefektívny nákup.

Vzhľadom k už vyššie uvedenému trendu a vzhľadom k novým **limitom (prahom)** definovaným v novom zákone o verejnom obstarávaní č.263/1999 Z. z. stanovujúcim povinnosť použiť metódy a postupy verejného obstarávania (zjednodušene – ak súčet cien rovnakého tovaru alebo služieb (bez DPH) je vyšší ako 500 000 – čo je limit súčtu cien rovnakého druhu tovaru, kde nastupuje povinnosť obstarávať tovar podľa zákona, vid'. § 2 ods.3 zákona 263/1999 Z.z.) je možné oprávnené sa domnievať, že prevažná väčšina menších subjektov bude realizovať prakticky výlučne podprahové „nákupy“. Vzhľadom na tento pomerne vysoký prah by veľká časť tovarov a služieb analyzovaných v tejto správe

nepodliehala verejnému obstarávaniu, čím by sa mohla znížiť efektívnosť a transparentnosť nového systému.

Metódy a postupy definované v novom zákone o verejnom obstarávaní č.263/1999 Z. z. sa budú používať skôr vo výnimočných prípadoch, najmä pri verejných prácach. Nový zákon o verejnom obstarávaní č.263/1999 Z. z. takto vytvára priestor pre to, aby sa možno až väčšina nákupov z verejných prostriedkov (aj z pohľadu objemu vynaložených prostriedkov) realizovala mimo dikcie zákona. Zákon totiž ukladá definovať predmet obstarávania podľa colného sadzovníka alebo klasifikácie produktov. Ak by sa každá ich položka vyhlásila za predmet obstarávania, väčšina predmetov by sa dostala do podprahových hodnôt, na ktorý sa platný zákon o verejnom obstarávaní nevzťahuje.

Preto pre podprahové obstarávanie audit odporúča:

- vypracovať maticu, ktorá by odrážala postupy obstarávania podľa hodnoty (čiasťky) na ktorú sa má zmluva uzavrieť. Jednotlivé postupy musia odrážať základné princípy verejného obstarávania – hospodárnosť, efektívnosť, nediskriminácia, transparentnosť, jednoduchosť, zodpovednosť
- podrobne definovať jednotlivé postupy podprahového obstarávania aplikované pre nákupy pod 500 000 Sk vo väzbe na vyššie uvedené princípy obstarávania
- štandardizovať formuláre používané pri jednotlivých postupoch (ako je napr. žiadosť o nákup, žiadosť o predloženie cenovej ponuky na nákup tovaru...)
- formuláre uchovávať pre účely kontroly, pričom kontrola by sa mala orientovať hlavne na kontrolu výsledkov procesu obstarávania
- formuláre pravidelne kontrolovať manažmentom pre potreby interného auditu, kedy manažment bude kontrolovať najmä druh, počet a hodnoty nákupov na jednotlivých formulároch a použitých opakovaně pre ten istý tovar alebo nákup u toho istého dodávateľa za určité časové obdobie. Tento typ auditu je veľmi dôležitý vo väzbe na znižujúcu sa motiváciu k uzatváraniu dlhodobých, skupinových alebo iným spôsobom ekonomicky výhodných kontraktov
- skvalitniť procesy verejnej kontroly aj na tieto druhy nákupov, čo znamená vytvorenie plnohodnotného prístupu občana k informáciám o týchto procesoch a ich výstupoch
- zabezpečiť benchmarking procesu podprahového obstarávania.

VLÁDA A ÚSTREDNÉ ORGÁNY ŠTÁTNEJ SPRÁVY

VŠEOBECNÉ ODPORÚČANIA

23. Štruktúra ministerstiev

Na vývoj štruktúry ministerstiev vplýva okrem rezortizmu predovšetkým platová rigidita a následné využívanie manažérskych postov ako určitej formy dodatočnej peňažnej i nepeňažnej odmeny. Z údajov za roky 1994 – 2000, ktoré boli v rámci auditu analyzované, je zjavné zväčšovanie hierarchickosti na ministerstvách – zvyšuje sa počet sekcií, odborov a oddelení a zároveň klesá počet podriadených pripadajúcich na 1 riadiaceho pracovníka.

Potvrdzujú to údaje získané na jednotlivých ministerstvách: priemerný počet sekcií na jednom ministerstve sa od r. 1994 do r. 2000 zvýšil z 5 na 6,5. Priemerný počet podriadených pripadajúcich na jedného riadiaceho pracovníka v rovnakom období klesal zo 4,27 na 3,68, kde rozptyl tohto ukazovateľa je približne od 2,6 po 5,5. Pritom viacerí manažéri podľa vlastných skúseností označili 10-15 ľudí ako optimálny počet priamo podriadených pracovníkov pod jedným manažérom.

V rámci fragmentácie a duplicít sú dnes mnohé činnosti, ktoré by mal realizovať ústredný orgán, rozdelené medzi viaceré ústredné orgány a nimi priamo riadené organizácie – vid' body 5 a 6. Preto treba v niektorých prípadoch posilniť ministerstvá v záujme úspor.

Preto možno odporúčať:

- **eliminovať vytváranie zbytočných medzičlánkov/zrušiť jeden z článkov v riadení aparátu.** Znižovať počet sekcií, spolu so znižovaním počtu odborov a oddelení a jeden z týchto dvoch článkov (odbory alebo oddelenia) odstrániť. Od špecifických podmienok každého ministerstva a optimálnej veľkosti pracovných tímov závisí, ktorý z 2 článkov je vhodnejšie zrušiť. Tieto kroky už realizovalo MPSVaR SR a MSPNM SR. Možno ich realizovať ešte pred zavedením flexibilnejšieho mzdového systému jednoduchým príkazom. Výnimku možno odporúčať len pri odboroch, ktoré by bolo možné ďalej deliť na oddelenia s minimálne 15 pracovníkmi. Na MZV SR odporúča audit do počtu priamo riadených pracovníkov započítavať aj pracovníkov pôsobiacich na zastupiteľských úradoch v zahraničí. Odporúča sa, aby sa 50 % ušetrených mzdových prostriedkov zo zníženia počtu článkov riadenia ponechalo v mzdovom fonde príslušného ústredného orgánu štátnej správy. V tomto kontexte treba chápať aj konkrétne odporúčania týkajúce sa jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy. Strednodobo možno uvažovať o návrate k systému námestníkov ministra, ale len v súčinnosti s vyriešením otázky štátnej služby.
- Na každom ministerstve by mala existovať **kapacita** (hoci štíhla), ktorá sa bude zaoberať **strategicko-koncepčnými otázkami rezortu** a ktorá bude zodpovedná za implementáciu Programového vyhlásenia vlády, jeho rozpracovanie na podmienky rezortu.
- Pri funkciách ministerstva, ktoré tvoria jadro jeho práce (koncepčná a legislatívna funkcia), je vhodné uplatňovať **flexibilnú projektovú štruktúru** (vid' časť 16 - Riešenie platovej a štruktúrálnej rigidity). V rámci tohto prístupu bude možné zostavovať špeciálne reformné, transformačné, expertné a privatizačné tímy na konkrétne prioritné úlohy, čo bude odrážať aj systém odmeňovania a organizácie práce.
- **v rámci štruktúry ministerstva jasne vyčleniť funkcie, ktoré sú v zásade spoločné pre všetky ministerstvá.** Patria sem predovšetkým: výkon štátnej správy, financovanie a rozpočet, personalistika, kontrola, hospodárska správa, informatika, servis pre politických predstaviteľov, vládna a parlamentná agenda, zvláštne úlohy, styk s verejnosťou a médiami a manažment podriadených organizácií. Vzhľadom na ich porovnateľnosť (podobné ciele, procesy i výstupy) je najvhodnejším spôsobom hodnotenia ich efektívnosti pravidelný a prísny kvalitatívny i kvantitatívny benchmarking, ktorého výsledky budú zverejňované.

Pri spoločných funkciách možno osobitne odporúčať:

- Legislatívne útvary by nemali priamo vykonávať tzv. právne služby (napr. príprava zmlúv, vymáhanie pohľadávok, zastupovanie na súdoch). Právne služby týkajúce sa správy majetku možno odporúčať centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – viď bod 35).
 - Je nevyhnutné vybudovať, resp. jednoznačne posilniť samostatné útvary/kapacity aproximácie práva na ministerstvách (aspoň 1 pracovník zodpovedný výlučne za túto oblasť). Útvary/kapacity aproximácie práva by mali byť v štruktúre priamo spojené s legislatívnymi útvarmi.
 - Na **integračne náročných ministerstvách** možno odporúčať nájsť vhodné mechanizmy na prepojenie legislatívy, európskej integrácie a strategického útvaru. Útvary európskej integrácie na integračne náročných ministerstvách by nemali byť prepojené s útvarmi zodpovednými za zahraničnú/medzinárodnú spoluprácu. Ak sa na **integračne nenáročnom ministerstve** zachová pevná organizačná štruktúra, možno odporúčať oddeliť útvary európskej integrácie od útvarov medzinárodnej spolupráce. Ak sa na integračne nenáročnom ministerstve pevná organizačná štruktúra nezachová – inštitucionálnu kapacitu európskej integrácie možno odporúčať ponechať buď v samostatnom útvare európskej integrácie, alebo v inom útvare, ktorý sa touto agendou bude zaoberať.
 - Riešenie všetkých právnych otázok súvisiacich s likvidáciou, privatizáciou, reštitúciami možno odporúčať presunúť z ostatných ministerstiev na ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku (s výnimkou veľkých privatizačných projektov).
 - Možno odporučiť reformu manažmentu komunikácie s verejnosťou vytvorením **špecializovaných útvarov vonkajších vzťahov**, ktoré budú integrovať dnešné tlačové oddelenia či odbory, oddelenia či odbory styku s verejnosťou a iné útvary v rezorte, ktoré sa zaoberajú vonkajšími vzťahmi.
- Pre práce, ktoré sú kumulované v určitých obdobiach, je vhodné tiež využívať **zamestnancov na flexibilné pracovné zmluvy na čiastočný úväzok najmä na nárazové administratívne práce** (napr. 1410 žiadostí o podporu na sekciu menšinových kultúr MK SR aktuálnych v prvých mesiacoch roka) a vyššie využívanie študentov a stážistov (viď bod 16).

Konkrétna aplikácia týchto návrhov na jednotlivé ministerstvá sa uvádza čiastočne v častiach venovaných špecifickým ministerstvám.

Po vyhodnotení medzirezortného a rozporového konania možno odporúčať, aby všeobecné zmeny uvedené v tomto bode boli záväzné, ale ich konkrétna implementácia uvedená v bode „Aplikácia princípov na konkrétne ministerstvá“ bola v právomoci jednotlivých ministrov. Možno však zároveň odporúčať, aby počet systematizovaných miest na jednotlivých ministerstvách podľa návrhu štátneho rozpočtu na rok 2001 zohľadňoval možné úspory z konkrétnych odporúčaní auditu.

24. Spoločné ministerstvá

V záujme efektívnejšieho využívania zdrojov možno na základe vzorov z menších škandinávskych krajinách, najmä Fínska, odporúčať určitú koncentráciu ústredných orgánov štátnej správy bez toho, aby sa znížil počet členov vlády. **Tento systém je založený na spojení dvoch ministerstiev tak, aby:**

- po spojení zostal na čele každej časti príslušný minister

- **spojili sa tie spoločné funkcie, ktoré možno zmysluplne spojiť – ide napríklad o legislatívne, medzinárodné, informatické, ekonomicko-finančné a kontrolné funkcie.**

V podmienkach Slovenskej republiky možno identifikovať najmä nasledovné možnosti:

Školstvo a kultúra

V porovnávaných menších krajinách západnej Európy sa toto spojenie objavuje veľmi často s určitými modifikáciami. V Holandsku a Fínsku existuje samostatné ministerstvo školstva, vedy a kultúry. V Nórsku a Dánsku má ministerstvo školstva kompetencie aj v oblasti vzťahu k cirkvám (napr. cirkevné školy), ministerstvo kultúry zase kompetencie v oblasti športu a mládeže. Vzhľadom na fakt, že jadrové oblasti, v ktorých obe ministerstvá pôsobia, sú silne previazané, je model Fínska a Holandska s jedným spoločným ministerstvom, v ktorom 2 hlavné “sekcie” zdieľajú servisné jednotky (administratíva, účtovníctvo, personalistika, informatika, vzťahy s verejnosťou), asi najracionálnejším riešením.

Vo Fínsku sú kompetencie rozdelené medzi dvoch ministrov nasledovne:

- minister kultúrnych záležitostí: Sekcia kultúrnej politiky (odbornosti: kultúry, umenia, športu, mládeže, legislatívy a financií), tzv. “zdieľané jednotky”: Jednotka administratívnych služieb, Jednotka finančných služieb, Jednotka medzinárodných záležitostí, Jednotka informačných služieb, ako aj záležitosti študentskej pomoci, Centra pre medzinárodnú výmenu osôb (ktorá patrí pod Sekciu školskej a vedeckej politiky).
- minister školstva: riadi ostatné otázky ministerstva, t.j. Sekciu školstva a vedy (odbornosti: základné, stredné, polytechnické školy, univerzity, vzdelávanie dospelých, veda).

V Holandsku riadi ministerstvo školstva, vedy a kultúry 1 minister a 2 štátni tajomníci. Odborné sekcie tvoria: kultúra (umenie, médiá, umelecké školstvo, ...), univerzity a veda, základné a stredné školy. Súčasťou ministerstva je generálny sekretariát (odbornosti: stratégia, personalistika, účtovníctvo, vzťahy s rezortnými organizáciami, správa zariadení – knižnice, múzeá,...) a samostatné odbory podriadené vedúcemu úradu legislatívy, finančných záležitostí, medzinárodnej spolupráce a vzťahov s verejnosťou.

Hospodárstvo a doprava

Zo 6 porovnávaných krajín je spoločné ministerstvo vo Švédsku – ministerstvo priemyslu, zamestnanosti a komunikácií. V Írsku existuje ministerstvo verejných služieb, ktoré so svojimi podriadenými organizáciami pôsobí aj v energetike, plynárenstve a rope, jadrovom dozore. Na ministerstve životného prostredia sa zaoberajú aj dopravou, cestnou infraštruktúrou apod. Vo Fínsku, Dánsku, Nórsku a Holandsku existuje samostatné ministerstvo dopravy a komunikácií.

Rozdelenie kompetencií na švédskom ministerstve priemyslu, zamestnanosti a komunikácií medzi dvoch ministrov je nasledovné:

- 1) minister priemyslu, zamestnanosti a komunikácií (pôsobnosť: cesty, železnice, lode a letectvo, info-komunikačné technológie, politika trhu práce, služby zamestnanosti, rekvalifikácie, podpory v nezamestnanosti, štátne podniky, energetika, priemysel zbrojársky a motorov, lesníctvo, regionálna politika, napr. územia špeciálneho rozvoja, výskum a koordinácie regionálnej politiky)
- 2) minister (pôsobnosť: služby pôšt, tele- a rádiokomunikácií, hospodárska súťaž, regionálna priemyselná politika, podpora podnikania a malých a stredných podnikov, lodiarstvo, ťažba a geologický prieskum, technický výskum a priemyselný rozvoj, kozmický priemysel, rekreácia a turistika).

Po vyhodnotení medzirezortného a rozporového konania možno odporúčať vytvorenie spoločných ministerstiev v strednodobom horizonte.

25. Manažment komunikácie s verejnosťou

Pracovníkov ústrednej štátnej správy, najmä pracovníkov ústredných orgánov štátnej správy, **dnes do veľkej miery zaťažuje korešpondencia s verejnosťou** mimo rámca sťažností a správneho konania, ktoré sa riešia podľa osobitných predpisov. Ide do veľkej miery o korešpondenciu, v ktorej fyzické alebo právnické osoby požadujú poradenstvo alebo pomoc ústredných orgánov, výklad zákonov a iných predpisov, poskytujú svoje námety na činnosť ústredného orgánu, žiadajú určité informácie alebo len vyjadrujú svoje názory na vybrané témy. I keď nakladanie s touto korešpondenciou sa na jednotlivých ústredných orgánoch líši, existuje niekoľko v zásade spoločných prvkov, ktoré znižujú efektívnosť tohto procesu a nadmerne zaťažujú ústredný orgán:

- **zložitý proces odpovedania na korešpondenciu.** Korešpondencia podobného typu býva adresovaná priamo na príslušného ministra alebo jeho ministerstvo, takže sa na ministerstve dostáva na stôl riaditeľa kancelárie ministra. Odtiaľ sa zvyčajne posúva na generálneho riaditeľa vecne príslušnej sekcie, od neho na riaditeľa vecne príslušného odboru (niekedy ešte odtiaľ na vedúceho príslušného oddelenia) a nakoniec na odborného pracovníka, ktorý spracúva odpoveď. Návrh odpovede potom prechádza väčšinou späť podobným procesom. Tento postup vytvára časové straty na všetkých úrovniach manažmentu a odvádza manažérov od ich skutočných úloh.
- **nedostatočná špecializácia pri nakladaní s touto korešpondenciou.** Štandardnou praxou na ústredných orgánoch je poverovať vybavovaním tejto korešpondencie odborných pracovníkov. Tento prístup má vážne nevýhody. Veľká časť tejto korešpondencie je rutinného charakteru, prípadne by na ňu ústredný orgán mal odpovedať veľmi stručne alebo by ju nemal výraznejšie riešiť. Tým, že túto korešpondenciu vybavujú odborní pracovníci vecne príslušných útvarov, strácajú čas ľudia, ktorí by sa mali venovať koncepčno-strategickej práci. Keďže sa nešpecializujú na komunikáciu s verejnosťou, čas potrebný na vybavenie takejto korešpondencie je pri takejto rutinnej korešpondencii vyšší ako by bol pri špecializovanom pracovníkovi na komunikáciu s verejnosťou. Tento systém navyše umožňuje menej schopným a výkonným odborným pracovníkom “vytvárať” si prácu zbytočne podrobnými a dlhými odpoveďami na korešpondenciu. Tento poznatok sa potvrdil aj v rámci experimentálnych listov, ktoré ako bežní občania zaslali na vybrané ministerstvá členovia pracovnej skupiny na audit ústrednej štátnej správy.

Okrem toho viacerí ministri (napríklad minister spravodlivosti či minister práce, sociálnych vecí a rodiny) zriadili špeciálne telefonické linky alebo poradenské služby pre občanov. Tieto mechanizmy však nie sú integrované s celkovým manažmentom komunikácie s verejnosťou a preto neriešia spomínaný problém.

Už dnes sú viaceré ministerstvá veľmi zaťažené takouto korešpondenciou a vznikajúce straty majú vážny charakter. Ak sa neprijme riešenie, nastane po nadobudnutí účinnosti zákona o slobodnom prístupe k informáciám kritická situácia, v ktorej ministerstvá budú nedokázať plniť svoje povinnosti uložené novým zákonom, alebo to budú robiť na úkor koncepčných a iných kľúčových činností v ešte výraznejšej miere ako doteraz.

Preto možno odporučiť reformu manažmentu komunikácie s verejnosťou:

- vytvoria sa **špecializované útvary vonkajších vzťahov**, ktoré budú integrovať dnešné tlačové oddelenia či odbory, oddelenia či odbory styku s verejnosťou a iné útvary v rezorte, ktoré sa zaoberajú vonkajšími vzťahmi. Najvhodnejšia sa zdá byť integrácia týchto útvarov s kanceláriou ministra
- tieto útvary budú ďalej personálne posilnené
- odborné útvary sa zredukujú úmerne množstvu korešpondencie, ktoré bude presmerované na nové útvary vonkajších vzťahov

- vďaka úsporám z efektívnosti **bude možné zredukovať odborné útvary výraznejšie ako bude treba posilniť špecializované útvary vonkajších vzťahov**
- všetka korešpondencia prichádzajúca na ministerstvo, ktorá nie je adresovaná špecifickému pracovníkovi, bude prechádzať týmto útvarom, ktorý bude zodpovedný za jej vybavenie a len v prípade potreby absolútne nevyhnutných odborných konzultácií sa bude obracať na odborných pracovníkov. Poslaním tohto útvaru bude síce čo najkvalitnejšie korešpondenciu vybaviť, zároveň však jeho poslaním bude vybaviť ju aj v súlade s jej dôležitosťou a zmysluplnosťou. Preto možno očakávať nielen úspory z efektívnosti (špecializácia pracovníkov, možnosť využitia štandardizovaných materiálov, internetu...), ale aj úspory z lepšieho manažmentu komunikácie ako takej
- ďalej sa touto oblasťou zaoberať v súčinnosti s možným ustanovením inštitúcie ombudsmana a so skúsenosťami s uplatnením zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

26. Legislatíva

Legislatívna funkcia ústredných orgánov je popri strategicko-koncepčnej azda najdôležitejšou. Súčasný právny rámec pre legislatívu je v kompetenčnom zákone (§29 zákona č. 347/90 Zb.), podľa ktorého sa „ministerstvá starajú o náležitú právnu úpravu vecí patriacich do ich pôsobnosti; pripravujú návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, dbajú o dodržiavanie zákonnosti v oblasti svojej pôsobnosti“.

Na šiestich ministerstvách majú legislatívne útvary postavenie sekcie, na zvyšných postavenie odboru. Okrem troch ministerstiev (ministerstvo kultúry, ministerstvo zahraničných vecí, ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja), ktorých legislatívne útvary sú zodpovedné vedúcim úradov, sú legislatívne útvary zodpovedné ministrom.

Je nutné zdôrazniť, že legislatívne útvary **vo všeobecnosti nie sú personálne naddimenzované**. Na väčšine ministerstiev je reálny počet pracovníkov legislatívnych útvarov v rozpätí 7-10. Výrazne väčší počet nájdeme len na ministerstve vnútra a ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny s počtom pracovníkov nad 20.

Podľa vyjadrení vedúcich legislatívnych útvarov sú ich útvary poddimenzované a **nedokážu pritiahnúť a zaplatiť kvalitných právnikov, čo úzko súvisí s odmeňovaním**. Problém odmeňovania osobitnej skupiny pracovníkov je na legislatívnych útvaroch azda najvypuklejší spomedzi všetkých ostatných útvarov ministerstiev.

Problém legislatívnych útvarov na ministerstvách nie je problémom kvantity, ale kvality. Relatívne malý počet pracovníkov, častokrát v manažérskych funkciách, sa venuje príprave legislatívnych predpisov. Zvyšok v pripomienkovacom konaní komentuje materiály ostatných rezortov. V ostatnom čase verejne vyjadrilo nespokojnosť s prácou legislatívnych útvarov viacero popredných predstaviteľov exekutívy vrátane predsedu vlády.

Spôsob prípravy právnych predpisov na ministerstvách sa preto nedá považovať za efektívny. Legislatívne útvary takmer všetkých ministerstiev podľa vlastných slov intenzívne spolupracujú pri tvorbe všeobecne záväzných právnych predpisov so zástupcami vecne príslušných útvarov. Na niektorých ministerstvách narážajú pracovníci legislatívnych útvarov na relatívne nízke právne vedomie zamestnancov vecne príslušných útvarov, osobitne ministerstvo pôdohospodárstva pociťuje veľký problém s právnym vedomím pracovníkov takýchto útvarov. Vo viacerých rezortoch množstvo legislatívnych prác vykonávajú podriadené rozpočtové a príspevkové organizácie a hoci „s ministerstvom pravidelne komunikujú“, dodajú napokon až paragrafové znenie právneho predpisu! Jedna z hlavných

funkcií ústredných orgánov štátnej správy sa tak potláča. Je nevyhnutné zdôrazniť, že legislatívne útvary by mali reflektovať na potreby regulátornej reformy.⁴

Na niektorých ministerstvách je situácia aproximácie práva alarmujúca – na ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny, ministerstve výstavby a regionálneho rozvoja a ministerstve dopravy, pôšt a telekomunikácií nie je ani jeden pracovník zodpovedný výlučne za aproximáciu práva! Toto vedie k rôznym kritickým situáciám. Na ministerstve kultúry aj na ministerstve zdravotníctva je za aproximáciu práva zodpovedný 1 pracovník. Uvedené do veľkej miery súvisí s faktom, že ministerstvá v súčasnosti nedokážu pritiahnuť a udržať právnikov ovládajúcich anglický jazyk.

Odporúča sa neznižovať počet pracovníkov na legislatívnych útvaroch, zväziť jedine počet pracovníkov na ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny. Znižovať počet týchto pracovníkov je reálne, len ak sa bude osobitne riešiť mzdová otázka z dôvodu potreby osobitnej kategórie právnikov (pozri bližšie otázku platovej rigidity v bodoch 15 a 16).

Legislatívne útvary by mali **prehlbiť spoluprácu s vecne príslušnými útvarmi**, najmä vyčlenením konkrétnych pracovníkov (minimálne po jednom) zodpovedných výlučne za konkrétny projekt (napr. návrhu všeobecne záväzného právneho predpisu), ktorí by **pracovali v tíme**. Do takéhoto tímu by sa podľa potreby mohli prizývať pracovníci ostatných útvarov ministerstva, iných ministerstiev, externí spolupracovníci (univerzity), resp. zahraniční experti.

V prípade osobitne zložitých legislatívnych prác na viacerých so sebou súvisiacich dokumentoch, ktoré musia prihliadať na rámcový strategicko-koncepčný dokument schválený vládou (napr. reforma verejnej správy), by sa **expertný tím zodpovedný za jednotlivý projekt mal vyčleniť spod zodpovednosti jedného rezortu a pôsobiť samostatne pri úrade vlády**. Aj podľa vládou schválenej koncepcie decentralizácie a modernizácie **úrad vlády o.i. prevezme na seba** prípravu nadrezortných koncepčných a strategických materiálov v súlade s programovým vyhlásením vlády a **vymedzené legislatívne úlohy s tým súvisiace**.

Možno odporúčať zaviesť mechanizmus **prepojenia legislatívneho útvaru so strategickým útvarom** a spolu s vyčlenenými najkvalitnejšími pracovníkmi vecne príslušných útvarov vytvoriť na ministerstvách koncepčné a strategické centrum. Strategické útvary by po

⁴ (Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, 2.4, str. 58)

K významným nástrojom riadenia spoločenských procesov patrí právna regulácia vo sfére tvorby práva, jeho uplatňovania, vynucovania a vytvárania atmosféry zákonnosti. Reforma práva patrí k nevyhnutným predpokladom "vecnej správnosti" spravovaných procesov a je nesporné, že kompatibilita súboru právnych predpisov s právom EÚ je významným predpokladom dynamiky integračných procesov.

V rámci stratégie reformy verejnej správy boli uvedené zásady potrebnej regulátornej reformy, tak ako ich prijali ministri krajín OECD v roku 1997. Stratégia tejto reformy by sa mala orientovať na:

- * prijatie programu, ktorý jasne stanovuje ciele reformy práva a rámec pre jej implementáciu,*
- * systematickú kontrolu a preskúmavanie právnych predpisov a administratívnych smerníc, aby sa zaistilo, že vedú efektívne a účinne k zamýšľaným cieľom,*
- * zaistenie, aby regulácia a regulátorne procesy boli transparentné, nediskriminačné a aby boli účelne využívané,*
- * preskúmavanie a v prípade nevyhnutnosti posilňovanie rozsahu, efektívnosť vynucovania politiky súťaže,*
- * reformovanie regulácie vo všetkých sektoroch ekonomiky, s cieľom podporiť konkurenciu a eliminovať reguláciu všade tam, kde nie je zrejmé, či je vo verejnom záujme,*
- * odstránenie nadbytočných regulátorных prekážok obchodu a investícií tým, že sa zlepší vykonávanie medzinárodných dohôd a posilnia sa medzinárodne uznávané princípy,*

rozpracovaní Programového vyhlásenia vlády na svoj rezort mali po konzultáciách s legislatívnymi a vecne príslušnými útvarmi napokon zadať „objednávku“ na konkrétny legislatívny výstup v rozsahu maximálne 1-2 strany.

Legislatívne útvary by nemali priamo vykonávať tzv. právne služby (napr. príprava zmlúv, vymáhanie pohľadávok, zastupovanie na súdoch). **Právne služby týkajúce sa správy majetku možno odporúčať centralizovať** v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – viď bod 35).

Riešenie všetkých právnych otázok súvisiacich s likvidáciou, privatizáciou, reštitúciami možno odporúčať presunúť z ostatných ministerstiev na ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku (s výnimkou veľkých privatizačných projektov).

V aproximácii práva by sa mal klásť dôraz na vecne príslušné útvary, ktoré čím ďalej, tým častejšie budú priamo komunikovať s európskymi štruktúrami. V súčasnosti **je však nevyhnutné vybudovať, resp. jednoznačne posilniť samostatné útvary/kapacity aproximácie práva** na ministerstvách. Útvary/kapacity aproximácie práva by mali byť v štruktúre priamo spojené s legislatívnymi útvarmi. Mal by sa vybudovať/zachovať mechanizmus spolupráce s útvarmi zodpovednými za európsku integráciu.

27. Kontrola

Kontrolná funkcia takisto patrí k tým, ktoré ústredné orgány štátnej správy musia vykonávať. V súčasnosti na Slovensku existujú v rámci exekutívy okrem útvarov kontroly na jednotlivých orgánoch štátnej správy a sekcie kontroly Úradu vlády SR (ktorí vykonávajú kontrolu v zmysle zákona č. 10/96 Z.z. o kontrole v štátnej správe), aj sekcia kontroly ministerstva financií a Správy finančnej kontroly (ktoré majú prierezovú pôsobnosť a ako jediní môžu ukladať sankcie za porušenie rozpočtovej disciplíny podľa zákona č. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách).

Podľa zákona vnútornú kontrolu v orgánoch kontroly vykonávajú **útvary kontroly priamo podriadené vedúcemu orgánu a ostatné odborné útvary podľa príslušnosti**. Kontrolné útvary majú na ministerstvách rôzne postavenie - od sekcie (MF SR, ÚV SR), cez odbor, oddelenie a dokonca samostatný úrad kontroly v rámci sekcie (MV SR). Na väčšine ministerstiev je počet pracovníkov kontrolných útvarov v rozpätí 3-10. Z normy sa výrazne vymyká MF SR, kde pracuje viac ako 70 pracovníkov. Väčší počet kontrolórov súvisí s kompetenciami MF SR vyplývajúcich zo zákona o rozpočtových pravidlách.

Postavenie útvarov kontroly na úrade vlády, ministerstvách, ako aj počet ľudí na týchto útvaroch budú ovplyvnené **koncepciou kontroly vo verejnej správe v nadväznosti na jej decentralizáciu**, ktorú je poverený pripraviť na základe uznesenia vlády SR č. 695/1999 Úrad vlády SR v spolupráci s NKÚ, MV SR a MF SR do konca júna 2000 a ktorá by mala rozvinúť východiská spomínané v koncepcii.

Počet pracovníkov na útvaroch kontroly na ministerstvách je v priamej úmere s kvantitou kontroly, a nie kvalitou. Všeobecne sa dá skonštatovať, že ich počet nie je veľký. V kontrole v rámci exekutívy treba vyriešiť vzťah medzi ministerstvom financií a sekciou kontroly úradu vlády pri kontrole hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami, pretože popri ministerstve financií, ktoré kontroluje hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu v rozpočtových kapitolách podľa zákona o rozpočtových pravidlách, hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami pri plnení úloh štátnej správy kontroluje podľa zákona o kontrole v štátnej správe aj úrad vlády.

Cieľom tejto analýzy nie je navrhnúť podrobné zmeny súčasného kontrolného systému, ale príliš veľa kontrolných skupín na Slovensku sa musí zredukovať a ich činnosť zefektívniť.

Možno odporúčať:

- zredukovať celkový počet kontrolórov o 15%,
- v zásade zachovať **dva typy kontrolórov**:
 - externých, ktorých reprezentuje NKÚ – kontrolný orgán so vzťahom k parlamentu,
 - interných, t.j. kontrolórov v rámci exekutívy, ktorých v súčasnosti reprezentujú útvary kontroly na ministerstvách, sekcia kontroly ÚV, ako aj ministerstvo financií spolu so svojimi územnými orgánmi. Dva hlavné typy kontrolórov odporúčajú všetci zahraniční experti, ktorí sa podieľali na audite. V tejto súvislosti možno odporúčať redukciu počtu inštitúcií realizujúcich internú kontrolu.
- prijať rozhodnutie, ktorý **jediný ústredný orgán v rámci exekutívy bude vykonávať finančnú kontrolu** (ministerstvo financií vrátane správ finančnej kontroly alebo úrad vlády) a následne zredukovať počet pracovníkov toho druhého; v prípade voľby ministerstva financií vrátane správ finančnej kontroly by sa úrad vlády zaoberal iba kontrolou plnenia úloh štátnej správy (najmä uznesení vlády), v prípade voľby úradu vlády treba vyriešiť jeho vzťah k územným orgánom.
- **personálne posilniť rezortné útvary kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií** (alternatíva 1) **alebo sekcie kontroly ÚV SR** (alternatíva 2) na základe rozhodnutia vlády a zväžiť možnosti zavedenia **princípu dvojitej zodpovednosti** (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp. sekcii kontroly ÚV SR), ako aj **rotácie vysunutých pracovníkov**,
- v prípade presadenia alternatívy 2 by generálny riaditeľ sekcie kontroly ÚV mal byť zodpovedný priamo predsedovi vlády, a nie vedúcemu úradu vlády.
- je potrebné súrne prehodnotiť otázku ukladania sankcií výlučne ministerstvom financií (vo vzťahu k NKÚ). O nutnosti posilniť právomoci Najvyššieho kontrolného úradu najmä smerom k vynútenosti zistení niet pochýb nielen z obsahového hľadiska, ale aj z dôvodu zakotvenia tohto postupu v Programovom vyhlásení vlády.⁵

28. Personalistika

Personálne odbory vykonávajú dnes najmä rutinné činnosti. Prakticky neexistuje práca s ľudskými zdrojmi. Na rutinné práce sa v personálnych útvaroch málo využíva výpočtová technika. Personálne odbory (oddelenia) majú podľa štatútov inštitúcií zodpovednosť aj za vzdelávanie pracovníkov. Túto úlohu zvyčajne vykonávajú podriadené rozpočtové alebo príspevkové organizácie, pričom odborné útvary ministerstiev pôsobia len ako evidenčné pracoviská, prípadne vykonávajú ťažko špecifikovateľné metodické riadenie vzdelávania. Mnohé personálne útvary realizujú viaceré ťažko definovateľné činnosti sociálneho charakteru (napr. organizáciu osláv jubileí, dovoleníek a pod.)

Uplatnenie odporúčaní závisí od úpravy v pripravovanom zákone o štátnej službe. Dá sa však zovšeobecniť, že na jednotlivých ministerstvách a im podriadených inštitúciách možno rutinné práce súvisiace s personalistikou (v rámci komputelizácie) zvládnuť s minimálnym počtom ľudí. Okrem toho by mali mať inštitúcie kapacitu na definovanie svojej vzdelávacej politiky a jej objednanie a mať kapacitu na organizovanie jednorazových špecializovaných vnútrorezortných školení. Samotné vzdelávanie by mali realizovať verejné a súkromné inštitúcie v konkurenčnom prostredí. Nad rámec týchto potrieb a prípadných potrieb daných špecifickými zákonnými požiadavkami (vzdelávanie justičných čakatel'ov a MS SR) treba ostatné kapacity z útvaru personalistiky odbúrať.

⁵ (Programové vyhlásenie vlády, 1998, str. 5)

Vláda navrhne rozšírenie kompetencií Najvyššieho kontrolného úradu.

29. Európska integrácia

Ministerstvá musia plniť úlohy v oblasti európskej integrácie zo zrejmeho dôvodu prípravy SR na vstup do EÚ.⁶ **Národný program pre prijatie *acquis communautaire* stanovuje, že** “proces európskej integrácie na ústrednej úrovni zabezpečujú jednotlivé vecne príslušné útvary na ministerstvách a ostatných ústredných orgánoch štátnej správy, pričom celý proces koordinujú **útvary európskej integrácie**, aj útvary zastrešujúce oblasť aproximácie práva a technickej pomoci.”

Útvary európskej integrácie majú postavenie sekcie na dvoch ministerstvách (MH SR a MZV SR), oddelenia na troch ministerstvách (MŽP SR, MV SR, MZ SR), odboru na zvyšných ministerstvách. Na MSPNM SR nemá európska integrácia vlastný útvar, je začlenená do kancelárie ministra. Okrem MH SR a MZV SR sú útvary európskej integrácie na všetkých ministerstvách v štruktúre umiestnené pod sekciou/odborom, kde sa spája európska integrácia a medzinárodná spolupráca/zahraničné vzťahy. Začlenenie európskej integrácie ako odboru spolu s inými odbormi zameranými na zahraničný aspekt, napr. zahraničnú spoluprácu pod jeden útvar nie je na integračne náročných ministerstvách vhodným riešením, pretože pokiaľ pri zahraničnej spolupráci ide o vzťahy navonok, pri európskej integrácii ide v prvom rade o vnútornú prípravu na vstup do EÚ.

Možno odporúčať neznižovať počet pracovníkov plniacich úlohy v oblasti európskej integrácie. Plnenie úloh v oblasti európskej integrácie si vyžaduje vo všeobecnosti väčší počet pracovníkov.

Útvary/kapacity európskej integrácie by teraz aj v budúcnosti mali byť **evidenčno-registračným miestom**, na ktorom sa budú zhromažďovať všetky dokumenty týkajúce sa tejto problematiky.

Na všetkých ministerstvách, osobitne integračne náročných, by sa mala prehĺbiť spolupráca pracovníkov plniacich úlohy v oblasti európskej integrácie s vecne príslušnými útvarmi, na ktorých by mali byť vyčlenení pracovníci (aspoň jeden) zaoberajúci sa európskou integráciou; odporúčanie vyčleniť osobitného pracovníka zodpovedného za aproximáciu práva na vecne príslušných útvaroch zostáva nedotknuté. **V budúcnosti** sa musí klásť maximálny dôraz na zapojenie všetkých relevantných vecne príslušných útvarov do problematiky európskej integrácie a **tážisko sa bude musieť presúvať práve na vecne príslušné útvary.**

Možno odporúčať zohľadniť dôležitosť európskej integrácie pre jednotlivé rezorty a rozdeliť ministerstvá na integračne náročné a integračne nenáročné.

1)

Na **integračne náročných ministerstvách** (najmä ministerstvo životného prostredia, ministerstvo pôdohospodárstva, ministerstvo hospodárstva, ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií, ale aj ministerstvo financií a ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja) **možno odporúčať nájsť vhodné mechanizmy na prepojenie legislatívy, európskej**

⁶ (Programové vyhlásenie vlády, 1998, str. 40)

Strategickým cieľom a jednou z najdôležitejších politických a ekonomických priorít Slovenskej republiky je členstvo v Európskej únii (EÚ). (...) **Prvoradá pozornosť bude venovaná realizácii Európskej dohody o pridružení a zintenzívneniu predvstupovej prípravy na základe Partnerstva pre vstup a Národného programu pre prijatie *acquis communautaire*.** Vláda SR zabezpečí podmienky pre efektívnejšie a transparentné využívanie prostriedkov programu PHARE, ako aj ďalších programov Európskej únie. **S cieľom koordinácie predvstupových aktivít Slovenskej republiky budú vytvorené a posilnené efektívne inštitucionálne väzby medzi orgánmi štátnej správy.** V dialógu s Európskou úniou bude vláda dôsledne zohľadňovať záujmy Slovenska a skvalitniť informačnú a osvetovú činnosť s cieľom podrobne oboznamovať verejnosť so skutočnosťami vyplývajúcimi z členstva Slovenskej republiky v Európskej únii.

integrácie a strategického útvaru – začlenením do jednej spoločnej silnej sekcie ministerstva (pozri osobitné odporúčania k jednotlivým ministerstvám), vytvorením osobitných úzkych väzieb medzi manažérmi týchto troch útvarov, napr. prostredníctvom častých operatívnych porád, spoločnou zodpovednosťou za riešenie konkrétnych úloh.

Útvary európskej integrácie na integračne náročných ministerstvách by nemali byť prepojené s útvarmi zodpovednými za zahraničnú/medzinárodnú spoluprácu a fakultatívne by sa mohli skladať z dvoch zložiek – jedna zodpovedná za národný program *acquis communautaire*, druhá na zahraničnú pomoc – technicko-finančnú časť. Mechanizmy spolupráce s útvarmi naďalej zodpovednými za bilaterálnu, resp. multilaterálnu spoluprácu by sa mali prehĺbiť, hoci nie v rámci jedného útvaru. Rovnako by sa mala vybudovať/zintenzívniť spolupráca s útvarmi aproximácie práva, ktoré by mali byť umiestnené v štruktúre pod legislatívnym útvarom.

2)

Na integračne nenáročných ministerstvách sa neodporúča pre útvary/kapacity európskej integrácie dlhodobo stanoviť konkrétne umiestnenie v štruktúre ministerstva, pretože aj v tejto „druhej skupine“ je dôležitá miera integračnej náročnosti ministerstva a mohlo by to viesť (ako v niektorých prípadoch v súčasnosti) k vytváraniu málopočetných útvarov len preto, aby sa formálne vyhovel uzneseniu vlády.

Ak sa na integračne nenáročnom ministerstve zachová pevná organizačná štruktúra, možno odporúčať oddeliť útvary európskej integrácie od útvarov medzinárodnej spolupráce.

Ak sa na integračne nenáročnom ministerstve pevná organizačná štruktúra nezachová – inštitucionálnu kapacitu európskej integrácie možno odporúčať ponechať buď v samostatnom útware európskej integrácie, alebo v inom útware, ktorý sa touto agendou bude zaoberať (napr. kancelária ministra).

Útvary/kapacity európskej integrácie sa musia dobudovať po personálnej stránke, pretože na niektorých ministerstvách pracovníci musia vykonávať činnosti európskej integrácie a medzinárodnej spolupráce zároveň (napr. ministerstvo zdravotníctva). Aj v tejto oblasti sa dajú podniknúť niektoré okamžité kroky, napr. odstrániť spojenie európskej integrácie s medzinárodnou spoluprácou priamo v jednom útware – na ministerstve školstva.

30. Informačné technológie, zber a spracovanie dát

Odbory informatiky sa zvyčajne starajú o funkčnosť vnútorných sietí v úradoch, pôsobia aj ako metodické pracoviská pre príslušnú časť štátnej správy v regiónoch. Útvary sú obsadené nedostatočným počtom ľudí, navyše trpia fluktuáciou – mladí ľudia využijú možnosti zaškolenia, stáží (často v zahraničí) a odchádzajú do súkromného sektora. Odbory informatiky organizujú aj školenia na zvyšovanie počítačovej gramotnosti v úradoch. Výpočtová technika sa využíva zatiaľ iba málo – zvyčajne iba na rutinné činnosti (ako písací stroj), len výnimočne sa využíva umiestnenie rozpracovaných dokumentov na sieť tak, aby všetci kompetentní mohli na nich pracovať a dopĺňať ich. Odbory alebo oddelenia informatiky sú personálne poddimenzované, vykonávajú často len základné činnosti súvisiace so správou sietí a odstraňovaním porúch.

Vo viacerých rezortoch existujú samostatné organizácie poskytujúce ministerstvu, prípadne inému ústrednému orgánu služby súvisiace s informačnými technológiami, zberom a spracovaním dát. Príčinou tohto stavu je najmä historické dedičstvo a tlak na udržiavanie nízkych stavov na samotných ústredných orgánoch. Výsledkom je však fragmentácia a následná neefektívnosť, udržiavanie mnohých činností, ktoré štátnej správe nepatria, v jej “vlastníctve” a nedostatočný vplyv odborných pracovísk ústredného orgánu na koncepciu a realizáciu informatiky. Existencia niektorých

samostatných pracovísk totiž získava opodstatnenie len tvrdením, že poskytujú služby lacnejšie ako súkromný sektor, pričom kalkulácie cien sú iba fiktívne, teda nezohľadňujú skutočné náklady. Štát tak priamo alebo nepriamo dotuje aj služby pri ktorých je na trhu silná konkurencia.

31. Iné služby hospodárskej správy

Činnosti, ktoré majú pre úrady ministerstiev obslužný charakter, nie sú organizačne zaradené podľa jednotného vzoru. Úrady začleňujú tieto pracoviská podľa vlastnej vnútornej logiky, ktorá často iba odzrkadľuje „silu“ postavenia vedúceho pracovníka.

Pri realizácii odporúčaní auditu možno veľkú časť kapacít na tieto služby odbúrať. V rámci centralizovania správy budov možno odbúrať tie kapacity v rámci ministerstiev, ktoré sa dnes venujú tejto oblasti. Centralizácia nákupu viacerých iných tovarov a služieb umožní výrazne znížiť počet pracovníkov v oblasti tzv. materiálno-technického zabezpečenia.

Audit celkovo poukazuje na potrebu zrealizovania a stransparentnenia nákladov a cien všetkých tovarov a služieb (upratovanie, strava, strážna služba, autodoprava a pod.) v oblasti obslužných činností, kde v prípade interného zabezpečovania dnes inštitúcie kalkulujú len priame náklady. Po zrealizovaní týchto nákladov treba porovnať efektívnosť interného a externého poskytovania týchto tovarov a časť týchto služieb možno subkontraktovať.

32. Poradné orgány vlády a splnomocnenci vlády

Poradné orgány vlády a splnomocnenci vlády by mali plniť tie úlohy, ktoré majú nadrezortný charakter, resp. ktoré z rozličných príčin nie je vhodné zabezpečovať v rámci konkrétneho rezortu.

Treba zdôrazniť, že poradné orgány vlády a splnomocnenci vlády sú nedostatočne zákonne upravení. Zákon č. 347/90 Zb. (kompetenčný zákon) spomína v §2b splnomocnencov, poradné a koordinačné orgány vlády, pričom bližšie neupravuje ich postavenie. Splnomocnenci sa zriaďujú pre „osobitné druhy činností“, poradné a koordinačné orgány pre „niektoré úseky činnosti vlády“. Podľa uvedeného zákona rozsah oprávnenia splnomocnenca určí vláda pri jeho vymenovaní, v prípade poradných a koordinačných orgánov zákon odkazuje na štatúty, ktoré schvaľuje vláda a v ktorých sa majú definovať hlavné úlohy, zloženie a metódy práce týchto orgánov.

Splnomocnenci sú zaradení v štruktúre úradu vlády, ako aj ministerstiev, pričom niektorí z nich si vytvárajú aj aparáty (sekretariáty a pracovné skupiny). Činnosti niektorých splnomocnencov a sekcií sú v mnohom zhodné. Príkladom je „súčinnosť“ splnomocnenca vlády pre rómsku menšinu a sekcie pre ľudské práva a menšiny úradu vlády. Sekcia sa do veľkej miery zaoberá problémami rómskej menšiny, čím do značnej miery vzniká duplicita v činnostiach sekcie a splnomocnenca. Splnomocnenci síce majú zriadené osobitné účty, sú však zaradení do rozpočtu úradu. Výhodou je, že pri budovaní aparátu používajú zamestnancov úradu – výhoda je však iba relatívna, záleží od opodstatnenosti existencie funkcie. Splnomocnenci sú často vymenovaní bez inštitucionálneho ukotvenia, čo v praxi prináša pozoruhodné skutočnosti. Príkladom je umiestnenie splnomocnenca pre SÚJV Dubno v organizácii MŠ SR Dom zahraničných stykov.

Pri vláde pôsobí okolo 30 **poradných orgánov**, ktoré nemajú prakticky žiadne rozhodovacie právomoci. Je bežné, že rezorty sa pokúšajú riešiť „svoju“ čo len trochu prierezovú problematiku pomocou poradného orgánu s cieľom dať tej-ktorej otázke „vážnosť“. Niektoré

témy predpokladá riešiť prostredníctvom poradného orgánu vlády aj Programové vyhlásenie vlády.⁷

Poradné orgány sa líšia svojou dôležitosťou (napr. legislatívna rada vlády, hospodárska rada vlády) i funkčnosťou - viacero existujúcich poradných orgánov nefunguje, napr. rada vlády pre informatiku.

Poradné orgány majú rôzne zloženia a na rôznej úrovni, zväčša sú do nich nominovaní členovia vlády, prípadne štátni tajomníci. Ak sa však minister a štátni tajomníci zúčastnia na všetkých zasadnutiach orgánov, kam sú menovaní, prakticky im neostáva čas na riadenie činností vo svojom úrade.

Zoznam poradných orgánov vlády SR k 1.1.2000:

1. Porada ekonomických ministrov
2. Hospodárska rada vlády SR
3. Legislatívna rada vlády SR
4. Rada vlády SR pre masmédiá
5. Rada vlády SR pre prevenciu kriminality
6. Rada vlády SR pre verejnú správu
7. Rada vlády SR pre otázky prípravy mládeže na povolania v SOU a zariadeniach praktického vyučovania
8. Rada vlády SR pre vedu a techniku
9. Rada vlády SR na podporu exportu
10. Rada vlády SR pre národnostné menšiny a etnické skupiny
11. Rada vlády SR pre trvalo udržateľný rozvoj
12. Rada vlády SR pre spoluprácu s OECD
13. Rada vlády SR pre informatiku
14. Ministerská rada vlády SR pre európsku integráciu
15. Licenčná komisia pre posudzovanie žiadostí o udeľovanie licencií na obchodovanie s vojenským materiálom, zbraňami, strelivom a výbušninami, ich časťami a súčasťami
16. Vládny výbor pre posudzovanie a navrhovanie štátnych záruk na financovanie a poisťovanie vývozných úverov so štátnou podporou
17. Úverový a záručný výbor vlády SR
18. Výbor pre realizáciu Akčného plánu boja proti rasizmu, xenofóbii, antisemitizmu a intolerancii
19. Výbor ministrov pre drogovú závislosť a kontrolu drog
20. Koordinačná rada na ochranu a podporu zdravia
21. Koordinačný výbor pre otázky zdravotne postihnutých občanov SR
22. Koordinačný výbor pre problematiku žien
23. Komisia vlády SR pre riešenie problémov občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc
24. Komisia vlády SR pre integráciu a realizáciu informačných systémov
25. Komisia vlády SR pre radiačné havárie
26. Slovenská agentúra pre cestovný ruch
27. Rada vlády SR pre regionálnu politiku
28. Rada vlády SR pre malé a stredné podnikanie
29. Rada vlády SR pre mimovládne a neziskové organizácie

⁷ (Programové vyhlásenie vlády, 1998, str. 31)

Vytvorí vládny výbor pre mládež ako priestor pre koordináciu politiky zameranej na mládež.

30. Komisia pre rozvoj hospodárskej politiky zo strednodobého hľadiska
31. Dislokačná komisia vlády SR pre umiestňovanie štátnych orgánov
32. Rada vlády SR pre deti a mládež
33. Akreditačná komisia

K týmto "oficiálnym" poradným orgánom by bolo treba pripočítať aj tie, ktoré by podľa novej definície uvedenej nižšie medzi takéto orgány patrili – napríklad riadiacu skupinu na privatizáciu Slovenských telekomunikácií.

Zoznam splnomocnencov a ich zástupcov vymenovaných vládou SR

- Ing. Viktor Nižňanský – splnomocnenec vlády SR pre realizáciu projektu stratégie reformy a decentralizácie verejnej správy SR
- JUDr. Vincent Danihel – splnomocnenec vlády SR na riešenie problémov rómskej menšiny
- Ing. Pavol Husár - splnomocnenec na ochranu osobných údajov v informačných systémoch
- Ing. Miroslav Čomaj - splnomocnenec vlády SR pre vodohospodárske otázky na hraničných vodách s Maďarskou republikou a Ukrajinou
- Ing. Marián Supek - splnomocnenec vlády SR pre vodohospodárske otázky na hraničných vodách s Rakúskou republikou a Českou republikou
- Štefan Borušovič – zástupca splnomocnenca vlády SR pre vodohospodárske otázky na hraničných vodách s Rakúskou republikou a Maďarskou republikou
- Ing. Jozef Janický – zástupca splnomocnenca vlády SR pre vodohospodárske otázky na hraničných vodách s Českou republikou
- Ing. Aleš Mazáč – zástupca splnomocnenca vlády SR pre vodohospodárske otázky na hraničných vodách s Ukrajinou
- Ing. František Dohnálik – zástupca splnomocnenca vlády SR pre vodohospodárske otázky na hraničných vodách s Ukrajinou
- RNDr. Jozef Franzen - splnomocnenec vlády SR v spoločnej organizácii INTEROCEANMETAL
- plk. JUDr. Ján Pipta – hlavný hraničný splnomocnenec SR
- pplk. Miroslav Samek - mjr. JUDr. Michal Borguľa – zástupcovia hlavného hraničného splnomocnenca SR
- generálmajor Jozef Zadžora - splnomocnenec vlády SR na doriešenia delenia majetku Federálneho ministerstva obrany ČSFR a vyrovnania majetku Čs. armády
- PhDr. Milan Gacík - splnomocnenec vlády SR na rokovanie s ČR vo veci vysporiadania predmetov a hodnôt kultúrneho dedičstva
- Ján Jursa - splnomocnenec vlády SR pre rokovania o pristúpení SR do OECD
- Viliam Vaškovič - splnomocnenec pre Národný fond PHARE (National Authorising Officer)
- Ján Píš - splnomocnenec vlády SR - generálny komisár Svetovej výstavy EXPO 2000 v Hannoveri
- Alfréd Richter - splnomocnenec vlády SR pre rozvoj automobilovej výroby na Slovensku
- Ing. Marián Šíp, CSc. - splnomocnenec vlády SR pre rokovania o dostavbe Jadrovej elektrárne Mochovce
- Claude Baláž - splnomocnenec vlády SR pre zahraničných Slovákov
- RNDr. Stanislav Dubnička, DrSc. - splnomocnenec vlády SR v Spojenom ústave jadrových výskumov v Dubne

- JUDr. Peter Tomka, CSc. - splnomocnenec (agent) vlády SR v konaní pred Medzinárodným súdnym dvorom o spore medzi SR a MR o projekte Gabčíkovo-Nagymaros
 - Ing. Karol Česnek - splnomocnenec vlády SR pre zmluvné zabezpečenie prevádzky a údržby 750kV medzištátnych vedení spájajúcich Ukrajinu s Poľskou republikou a Ukrajinu s Maďarskou republikou
 - JUDr. Jozef Gaisbacher - splnomocnenec vlády SR pre riešenie vlastníckych vzťahov k nehnuteľnostiam v slovensko-poľskom pohraničí
 - Ing. Alojz Vittek – zástupca splnomocnenca vlády SR pre riešenie vlastníckych vzťahov k nehnuteľnostiam v slovensko-poľskom pohraničí
 - JUDr. Imrich Gajdošík – splnomocnenec vlády SR na prevzatie majetku po bývalej Sovietskej armáde, určeného na civilné účely, do vlastníctva SR
- Zdroj: Úrad vlády SR*

Počet splnomocnencov je nevyhnutné obmedziť a zrušiť tých, ktorí existujú iba formálne.

Splnomocnencov treba rozdeliť na tých, ktorých:

- pozícia sa v rámci ústrednej štátnej správy po menovaní nezmení a sú menovaní kvôli posilneniu ich postavenia v rámci štátu a navonok,
- pozícia sa po menovaní zmení a budú potrebovať nové inštitucionálne zázemie. V tom prípade by vláda mala pri menovaní určiť rozpočet splnomocnenca a zdroje, z ktorých sa má získať.

Keďže funkčnosť a opodstatnenosť súčasných poradných orgánov vlády je vo viacerých prípadoch otázna, odporúča sa **znižovať ich počet** a zmeniť obsadzovanie týchto orgánov tak, aby sa hlavné zastúpenie presunulo na nižšie rozhodovacie (expertné) úrovne a nevyžadovala sa vo všetkých orgánoch účasť politických reprezentantov - ministrov a štátnych tajomníkov. Zmena obsadenia sa dá docieľiť rozlíšením medzi dvoma typmi poradných orgánov.

Možno odporúčať v zákone redefinovať poradný orgán vlády ako každý orgán, ktorého členom sú štyria alebo viacerí členovia vlády alebo štátni tajomníci. Z dnes už existujúcich poradných orgánov odporúčame explicitne zadefinovať tie, ktoré by aj s menším počtom ústavných činiteľov, resp. vyšších štátnych funkcionárov ako členov spĺňali štatút poradného orgánu z dôvodov svojej dôležitosti pre rozhodovanie vlády (napr. Legislatívna rada vlády). V rámci regulácie odporúčame stanoviť rôzne typy týchto orgánov a určiť celkový limit ich počtu aj vzhľadom na frekvenciu stretnutí. Ak bude chcieť vláda etablovať nový poradný orgán, bude musieť rozhodnúť, ktorý starý zrušiť, respektíve presunúť na expertnú úroveň.

Ak bude mať novovzniknutý poradný orgán spomedzi členov vlády alebo štátnych tajomníkov troch alebo menej členov, odporúča sa jeho zloženie a metódy práce ponechať na samoreguláciu pod zodpovednosťou jednotlivých ministrov.

Prv uvedené **poradné orgány vlády** sa môžu fakultatívne nazývať **“rady”**, tie na nižšej rozhodovacej úrovni **“výbory”**, **“komisie”** alebo jednoducho **“expertné poradné orgány”**. Bolo by vhodné, ak by sa v uvedenom duchu zmenil kompetenčný zákon, ktorý by popri splnomocnencoch zakotvil iba prvý typ poradných orgánov vlády a rámcovo stanovil ich právny status.

33. Zmena systému správneho konania

Ústredné orgány štátnej správy by sa mali venovať hlavne koncepčno-strategickým a legislatívnym úlohám. **Rozhodovacia činnosť ústredných orgánov štátnej správy v rámci správneho konania by mala byť zminimalizovaná.**

V správnom konaní platí zásada dvojinstančnosti konania. O odvolaní (s výnimkou autoremedúry) môže rozhodovať iba odvolací orgán, ktorým je orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správneho orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. V súčasnosti sú ministerstvá **v odvolacom konaní tak druhoinštančným orgánom, ako aj prvoinstančným orgánom**. Ministerstvo je odvolacím orgánom pre prvostupňové rozhodnutia krajských úradov, prípadne orgánov špeciálnej miestnej štátnej správy, ktorým je inštančne priamo nadriadené. Ako prvoinstančné orgány rozhodujú ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy vo veciach stanovených zákonom na základe osobitných predpisov. O špecifických riadnych opravných prostriedkoch proti prvostupňovým rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy - rozkladoch rozhoduje vždy vedúci toho istého správneho orgánu, ktorý rozhodnutie vydal.

Cieľom tohto auditu nie je predstaviť celkovú reštrukturalizáciu správneho konania, ale zdôrazniť fakty spomínané v prvom odseku tohto bodu. Možno odporúčať **zaviesť mechanizmy, ktoré by aspoň čiastočne odbúrali zaťaženie ústredných orgánov**.

Možno odporúčať zmenu systému správneho konania v tom, aby ministerstvá neboli odvolacím orgánom pre prvostupňové rozhodnutia krajských úradov. O týchto rozhodnutiach by mohol rozhodovať prednosta krajského úradu.

Ďalším opatrením môže byť spoplatnenie odvolania proti rozhodnutiu v správnom konaní tak, aby sa pokryli náklady konania. Na porovnanie, podľa nedávno schváleného zákona o slobodnom prístupe k informáciám sa informácie sprístupňujú bezplatne s výnimkou úhrady vo výške, ktorá nesmie prekročiť výšku materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie žiadateľovi osobne.

34. Medzirezortné pripomienkové konanie

Špičkoví manažéri ústredných orgánov štátnej správy počas desiatok rozhovorov v rámci auditu opakovane poukazovali na nepomerné množstvo „operatív“, ktorou sú zavalení, v pomere ku koncepcnej a strategickej práci. Okrem odpovedania na rozličnú korešpondenciu mimo správneho konania, resp. postupu pri vybavovaní sťažností (pozri bod 25), generálni riaditelia sekcií ako zdroj „operatív“ označili práve nezmyselnosť súčasnej formy medzirezortného pripomienkového konania. Podľa nej majú ministerstvá de facto povinnosť vyjadrovať sa aj k tým otázkam zaslaným na medzirezortné pripomienkové konanie z iných rezortov, ktoré veľmi často nijako nesúvisia s ich činnosťou, a preto sa k nim nemožno kvalifikovane vyjadriť. Tento postreh sa potvrdil aj vo viacerých rozhovoroch v rámci auditu s členmi vlády.

Hoci procesy vo verejnej správe vrátane medzirezortného pripomienkového konania budú predmetom podrobného skúmania v ďalšej fáze auditu, v súvislosti s medzirezortným pripomienkovým konaním možno navrhnúť niekoľko okamžitých reformných krokov:

- zaviesť povinnosť **zverejniť materiál**, ktorý má ísť na medzirezortné pripomienkové konanie, **na internete**; podľa schváleného zákona o slobodnom prístupe k informáciám to bude od 1. 1. 2001 povinnosť.
- **obmedziť počet subjektov, ktorým bude materiál oficiálnou cestou predložený na obsahové pripomienky**,
- **osobitne obmedziť počet tých subjektov, ktorým sa materiál predloží na pripomienky legislatívno-technického charakteru** (navrhujú sa maximálne tri).

APLIKÁCIA PRINCÍPOV NA KONKRÉTNE MINISTERSTVÁ

Táto časť predkladá analýzu situácie na konkrétnych ministerstvách (do tejto časti je zaradený i Úrad vlády SR, aj keď do nej z formálneho hľadiska nepatrí, vzhľadom na to, že z vecného hľadiska platia pre neho analýzy a odporúčania týkajúce sa ministerstiev). Analýza je spracovaná na základe podrobného auditu všetkých ministerstiev s výnimkou Ministerstva obrany SR. Zovšeobecniteľné zistenia sú uvedené v bodoch 23–31, táto časť však predkladá ich aplikáciu na podmienky každého konkrétného ministerstva. Okrem toho sú obsahom tejto časti aj individuálne zistenia týkajúce sa jednotlivých ministerstiev.

Odporúčania, ktoré sú obsahom tejto časti, predpokladajú rozsiahlu reorganizáciu každého ministerstva, presun mnohých kompetencií medzi ministerstvami spolu s integráciou niektorých organizácií, respektíve ich časťou, do ministerstiev. Vzhľadom na niekoľko stoviek väčších a menších zmien **nie je možné** v tejto fáze kvantifikovať úspory z realizácie týchto krokov podľa **jednotlivých rezortov** predtým, než sa k nim prijme finálne rozhodnutie. Takáto kvantifikácia by sa mala uskutočniť v priebehu mesiacov august a september v súčinnosti s dokončením príprav štátneho rozpočtu na rok 2001.

Možno však v tejto fáze urobiť odhad **celkového** možného zníženia počtu pracovníkov na ministerstvách po realizácii navrhovaných krokov. Tento odhad vychádza zo **súčtu** dnešného početného stavu na ministerstvách a početného stavu v organizáciách, ktoré sa budú s ministerstvami integrovať. Od tohto **súčtu je nevyhnutné odpočítať** zamestnancov ministerstva a organizácií v oblasti správy nehnuteľnosti, pretože tá je predmetom osobitnej reformy.

Z takto vypočítaného celkového počtu pracovníkov, ktorých sa týka táto časť reformy, možno po uskutočnení zmien ušetriť 15 – 20 % a to najmä:

- pri uskutočnení reorganizácie odborných sekcií podľa odporúčaní auditu, využívaní tímov ako organizačného útvaru a znížení počtu článkov riadenia
- pri znížení miery fragmentácie a duplicít presunom činností medzi ministerstvami a priamo riadenými organizáciami tak, aby boli efektívnejšie usporiadané
- pri reforme manažmentu komunikácie s verejnosťou
- pri reforme systému kontroly
- pri reorganizácii rezortných kapacít v oblasti zberu a spracovania dát a informačných technológií

Miera redukcie sa bude líšiť od ministerstva k ministerstvu a bude obsiahnutá v návrhu štátneho rozpočtu na základe návrhu podpredsedu vlády pre ekonomiku spracovaného po finálnom rozhodnutí vlády o audite.

Úrad vlády SR

Analýza

Úrad vlády (ÚV) sa dá charakterizovať nasledovnými kľúčovými zisteniami:

- silná je pozícia úradu vlády v otázkach európskej integrácie. Vzhľadom na to, že úrad je poverený aj prípravou a organizáciou zasadnutí vlády, vystupuje do popredia aj administratívna funkcia. Len minimálne kompetencie má úrad vlády v oblasti financií
- jednou z kľúčových funkcií úradu vlády je v súčasnosti riadenie vyjednávaní pre vstup do EÚ. Okrem toho má úrad zodpovednosť v oblasti twinningu a budovania inštitúcií, Európskeho informačného centra a pomáha pri koordinácii spolupráce so zahraničím. Problémom je inštitucionálne delenie si zodpovednosti za aproximáciu práva, resp. Národný program *acquis communautaire*, zodpovednosti za kontrolu zlučiteľnosti práva a za splnenie administratívnych úloh spojených s aproximačným procesom
- ďalšou významnou oblasťou, kde úrad vlády hrá priamu koncepčnú rolu je projekt strategických reforiem a decentralizácie, pre ktorú funguje splnomocnenec pre decentralizáciu a modernizáciu verejnej správy
- v rámci štruktúry ÚV existujú štyri sekcie, ktoré sú zamerané na koordináciu a revíziu plánu činnosti a legislatívnych úloh ministerstiev a overujú kvalitu predkladaných materiálov na rokovanie vlády. Predkladané materiály sú iniciované ministerstvami, ktoré sú zodpovedné aj za medzirezortné pripomienkové konanie
- slovenská vláda nevyužíva tradičný systém ministerských výborov, ktoré slúžia ako sito pred tým, než sa materiál dostane do vlády, avšak má veľmi dobre vyvinutý systém poradných orgánov vrátane Legislatívnej rady vlády, Porady ekonomických ministrov, Rady sociálnej a hospodárskej dohody (tripartita). Tieto rady sa stretávajú pravidelne a zohrávajú dôležitú úlohu v posudzovaní materiálov, ktoré idú do vlády. Situácia je menej jasná, pokiaľ ide o podstatu a obsah jednotlivých materiálov. V niektorých prípadoch sú dokumenty, pripravené ministerstvom na rozhodnutie či diskusiu do vlády alebo pre poradný orgán, posudzované jednou zo sekcií v rámci ÚV. To je prípad Sekcie hospodárskej politiky, ktorej jednou z hlavných činností je kontrola materiálov pred ich predložením do vlády. Avšak vo väčšine prípadov je to realizované na poslednú chvíľu po tom, ako sa materiál dostane do programu na ďalší týždeň, pričom na sekcii na preštudovanie týchto materiálov ostanú dva či tri dni
- na úrade vlády sú aj činnosti, ktoré možno pomenovať ako poverenia špeciálneho alebo dočasného charakteru, pre ktoré vláda nemá „ministerstvo“. Pod túto funkciu spadá napríklad splnomocnenec pre rómske záležitosti. Sekcia ľudských práv a menšin tiež pripomína skôr útvar so špeciálnym poverením zaoberať sa len určitými záležitosťami než odborný útvar zaoberajúci sa koordináciou politik
- analýza naznačuje, že koordinácia (okrem legislatívnej koordinácie) leží primárne na jednotlivých ministerstvách a ÚV neplní funkciu strategického koordinátora. Odborné sekcie nevenujú veľa času koordinácii rezortov a pretože poskytujú servis PPV. Rozsah kapacity pre koordináciu je limitovaný
- v úrade predsedu vlády je jedna osoba zodpovedná za vzťahy vlády s parlamentom. V rámci ÚV neexistuje nikto, kto by zodpovedal za vzťahy s kanceláriou prezidenta
- služby pre predsedu vlády zabezpečujú štyri odbory, ktoré pokrývajú celú potrebu škálu činností, avšak nie sú v súčasnosti spoločne organizačne štruktúrované
- úloha zabezpečovania služieb pre štyroch PPV bez vlastných rezortov komplikuje prácu ÚV. Vytvára totiž fragmentáciu v systéme manažmentu odborných sekcií ÚV a skresľuje rozdiely medzi koncepčno-politickou podporou pre členov vlády a strategickou koordináciou pre vládu ako celok
- v rámci ÚV existujú 4 odbory, ktoré majú zabezpečovať vnútornú prevádzku a administratívnu činnosť. Všetky priamo zodpovedajú vedúcemu ÚV SR. Ďalej existuje

správa zariadení, ktorá vykonáva určité vnútorné funkcie, ale venuje sa primárne iným činnostiam (spoločným službám v rámci nestrategických funkcií)

Odporúčania

V tejto súvislosti možno odporúčať nasledovné zmeny:

- vynechať jeden stupeň riadenia – zrušenie oddelení
- zrušiť doterajšie sekcie a činnosti z nich presúvať do novovytvorených útvarov
- zmeny v štruktúre úradu vlády by mali posilniť stabilitu vo výkone administratívnej a koordinačnej funkcie vytvorením útvaru, ktorého úlohou by bola najmä strategická koordinácia ministerstiev. Útvar by podliehal predsedovi vlády alebo vedúcemu úradu a formy komunikácie sekcie s podpredsedami vlády by boli vecou dohody. Tento model vyplýva najmä zo skutočnosti, že počet podpredsedov vlády sa mení podľa politických dohôd a priorít vlády. Útvar by mal byť stabilný, teda mal by umožniť kontinuitu vo výkone administratívnej funkcie aj pri výmenách vlády. Útvar by v štruktúre mal vystupovať ako pracovisko so zameraním na komunikáciu ÚV s ministerstvami, parlamentom a prezidentom republiky. Útvar by zároveň slúžil ako pracovisko pre vyhodnocovanie plnenia uznesení vlády
- až do vstupu SR do EU je nevyhnutné posilniť činnosti súvisiace s európskou integráciou. Podpredseda vlády zodpovedný za túto oblasť by mal disponovať dostatočnými kapacitami, tak aby pôsobil ako koordinátor predvstupového procesu, pričom by mali prevažovať strategické nad administratívnymi činnosťami. Všetky tieto kapacity by mali byť priamo podriadené podpredsedovi vlády zodpovednému za integráciu do EU
- pre posilnenie strategicko- koncepcnej funkcie presunúť odborné činnosti zo súčasných sektorových sekcií (sekcia ľudských práv a sekcia hospodárskej politiky) do odborných útvarov podpredsedov vlády. Rozdelenie týchto činností závisí od politickej dohody o delbe práce medzi predsedom a podpredsedami vlády, od počtu podpredsedov – v každom prípade by však mala organizácia vyjadrovať priority vlády. Špičkoví odborníci by pôsobili v pružne organizovaných tímoch. Pracoviská v priamom riadení podpredsedov a predsedu vlády by tak mohli dôsledne plniť zámery programového vyhlásenia vlády, pričom by neboli zaťažované operatívnou agendou. Organizačné usporiadanie týchto pracovísk bude v kompetencii podpredsedov vlády.
- z doterajšej štruktúry vyčleniť komunikačný odbor (obsahom jeho práce nie je rutinný administratívny ani technický servis). Funkciu komunikačného odboru je nevyhnutné aj formálne priblížiť k predsedovi vlády, prípadne niektorému z podpredsedov, ktorý formuluje filozofiu „posolstva“ vlády
- po zrušení sekcie obrany, ktorá pôsobila ako paralelná štruktúra ministerstva obrany, nezaraďovať činnosti tohto pracoviska do žiadnej inej zložky úradu a nevyhnutné činnosti vrátane podpory ROŠ presunúť na ministerstvo obrany
- ďalšia existencia činností súvisiacich s kontrolou (doteraz samostatná sekcia kontroly) závisí od uplatnenia návrhov z pripravovanej koncepcie kontroly. V žiadnom prípade by však nemala existovať ako duplicita k inému druhu alebo stupňu kontroly v štáte. Existencia odboru petícií a sťažností by sa mala zväziť v súvislosti s diskusiou o zriadení inštitúcie ombudsmana
- prijať rozhodnutie, ktorý jediný ústredný orgán v rámci exekutívy bude vykonávať finančnú kontrolu (alternatívne ministerstvo financií vrátane správ finančnej kontroly alebo úrad vlády) a následne zredukovať počet pracovníkov toho druhého; v prípade voľby ministerstva financií vrátane správ finančnej kontroly by sa úrad vlády zaoberal iba kontrolou plnenia úloh štátnej správy (uznesení vlády)
- v štruktúre úradu vlády zanikne sekcia obrany, zmení sa postavenie sekcie kontroly (v závislosti od rozhodnutia reštrukturalizovať systém kontroly). Vznikne nový útvar pre koordináciu vládnej adendy. Sekretariáty podpredsedov vlády sa posilnia o odborných pracovníkov, expertov, ktorí sa budú podieľať na príprave koncepčných a strategických materiálov.

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR

Analýza

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií (MDPaT) sa dá charakterizovať nasledovnými kľúčovými zisteniami:

- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- na ministerstve vládne predimenzovanosť formy organizačných útvarov v porovnaní s inými ministerstvami. Tam, kde iné ústredné orgány štátnej správy majú pri rovnakých funkciách, prípadne porovnateľnej veľkosti organizačnej jednotky odbory, MDPaT má často sekcie. Tam, kde iné ústredné orgány štátnej správy majú pri rovnakých funkciách alebo veľkosti oddelenia, MDPaT má často odbory.
- alokácia kompetencií ministerstvu je daná do veľkej miery historicky a ministerstvu chýba jednoznačná a koncentrovaná misia. S tým sa spája chýbajúca koncepčno-strategická kapacita zjednocujúca a koordinujúca všetky činnosti ministerstva. V súvislosti s procesom európskej integrácie patrí MDPaT SR medzi ministerstvá s výrazným integračným prvkom, ktorý je navyše úzko spojený so strategicko-koncepčnou činnosťou. Ministerstvo možno charakterizovať výraznou administratívnou záťažnosťou súvisiacou najmä s výkonom štátnej správy
- pri analýze ministerstva platia do veľkej miery poznatky o nevýhodách štrukturálnej a mzdovej rigidity analyzované v bodoch 14 a 15. Relevantnosť tejto analýzy posilňujú plánované alebo realizované transformácie v rezorte – privatizácia Slovenských telekomunikácií, transformácia a privatizácia SAD, transformácia Železníc Slovenskej republiky, ktoré by obzvlášť vyžadovali pružné tímy, ktoré by boli zrušené po ukončení transformácie
- na ministerstve existuje interná fragmentácia štruktúry podľa odborov dopravy, ktorá vedie k minirezortizmu v rámci ministerstva namiesto integrovaného rozhodovania o dopravnej politike
- nie sú vyjasnené vzťahy s MF SR pri určovaní regulovaných cien a získavaní finančných prostriedkov pre rezort
- MDPaT má podobne ako iné ministerstvá inštitucionálnu kapacitu v oblasti zriaďovateľských funkcií, likvidácie a privatizácie. S výnimkou spomínaných nosných transformačných projektov nie je dôvod, aby MDPaT priamo realizovalo privatizačné a likvidačné kompetencie. Aj pri nosných projektoch by tímy mali priamo komunikovať s MSPNM SR pri technických otázkach týkajúcich sa privatizácie
- inštitucionálna kapacita ministerstva je predimenzovaná v oblasti personalistiky, pošty, čiastočne telekomunikačnej politiky a výkonu štátnej správy

Odporúčania

- zrušiť jeden článok riadenia (audít odporúča rušiť oddelenia)
- definovať jasnú misiu ministerstva súvisiacu s dopravnou infraštruktúrou a odčlenenie prvkov priamo nesúvisiacich s touto misiou (pošta a telekomunikácie)
- preniesť inštitucionálnu kapacitu súvisiacu s telekomunikáciami a poštou na MH SR do novovytvorenej sekcie služieb (spojené s výraznou redukciou kapacity na poštu a čiastočnou redukciou kapacity v telekomunikačnej oblasti súvisiacej s prechodom právomocí na Telekomunikačný úrad)

ALTERNATÍVA 1:

- vytvoriť sekciu dopravnej stratégie venujúcu sa skutočne strategickej a koncepcnej činnosti, do ktorej by boli integrované funkcie európskej integrácie a legislatívy a kombinovanej dopravy a časť z dnešného odboru stratégie a rozvoja
- okrem nej ponechať sekcie alebo odbory venujúce sa jednotlivým odvetviám: sekcia cestnej dopravy (zlúčenie sekcií cestnej infraštruktúry a cestnej dopravy), sekcia železničnej dopravy, odbor civilného letectva (zmeniť zo sekcie) a odbor vodnej dopravy

ALTERNATÍVA 2:

- rozdeliť ministerstvo organizačne na tri časti: strategicko-koncepčnú, organizačnú-finančnú a výkon štátnej správy
- vytvoriť sekcie dopravnej stratégie, ktorá by bola zložená z kapacít v ALTERNATÍVE 1, ale aj z dodatočných kapacít z jednotlivých sekcií tak, aby spolu dokázala tvoriť prierezovú aj sektorovú dopravnú politiku
- vytvoriť sekciu realizácie dopravnej politiky a financovania, ktorá by združovala veľkú časť dnešných sektorových odborov a sekcií a odbor rozpočtu a financovania a zabezpečovala by realizáciu koncepcných rozhodnutí a ich finančné zabezpečenie
- vytvoriť sekciu výkonu dopravnej štátnej správy, ktorá by realizovala výkon štátnej správy, ktorý je dnes na sektorových odboroch štátnej správy a mala by byť aj zmenou legislatívy odbúravaná na jednotlivé regulačné úrady fungujúce v rezorte. Táto sekcia by mohla byť menšia ako súčet dnešných inštitucionálnych kapacít v tejto oblasti

Výhodou alternatívy 2 je, že by zľahčila vytváranie pružných a flexibilných tímov a tak umožnila nielen väčšie zoštíhlenie ministerstva, ale aj lepšiu prácu. Jej nevýhodou je prudká zmena v organizačnej štruktúre, ktorej sa mnohí pracovníci a manažéri nemusia byť schopní prispôbiť

- odstrániť duplicity s inými rezortmi v oblasti regionálnej politiky a vedy a techniky a namiesto nich vytvoriť len kontaktné body
- personálne posilniť rezortný útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (alternatíva 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (alternatíva 2) na základe rozhodnutia vlády a zväziť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp. sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov.
- na transformačné úlohy vytvárať pružné tímy s dočasným mandátom, vyčlenené z rutínnej organizačnej štruktúry
- s výnimkou kľúčových transformácií preniesť privatizačné a likvidačné právomoci na MSPNM SR s tým, že by sa na MSPNM SR previedla len časť existujúcich pracovníkov v tejto oblasti, zvyšok činností odbúrať
- transformácia tlačového odboru na komunikačný odbor spojená s jeho možným miernym posilnením. Odbor prevezme zodpovednosť za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25
- legislatívny útvar ministerstva by nemal priamo vykonávať tzv. právne služby (napr. príprava zmlúv, vymáhanie pohľadávok, zastupovanie na súdoch)
- právne služby týkajúce sa správy majetku centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – pozri bod 35)
- kapitálové výdavky na SOU a SPV by sa mali presunúť do rozpočtov KÚ, rezortné metodické kapacity by sa mali zrušiť a časť z nich presunúť do rezortu MŠ SR (do ŠIOV a aparátu MŠ SR). Zriaďovateľská funkcia by sa mala až do zmeny zriaďovateľa vyplývajúcej z decentralizácie verejnej správy ponechať na rezortnom ministerstve.
- odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou, v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Konkrétne ide o časť sekcie rozpočtu a vnútornej ekonomiky (odbor hospodárskej správy)
- znížiť počet pracovníkov v niektorých organizačných útvaroch zabezpečujúcich spoločné služby

Novú štruktúru ministerstva by tvorili najmä nasledovné útvary:

ALTERNATÍVA 1:

- sekcia dopravnej stratégie, sekcia cestnej dopravy (zlúčenie sekcií cestnej infraštruktúry a cestnej dopravy), sekcia železničnej dopravy, odbor civilného letectva (zmeniť zo sekcie) a odbor vodnej dopravy

ALTERNATÍVA 2:

- sekcia dopravnej stratégie, sekcia realizácie dopravnej politiky a financovania, sekcia výkonu dopravnej štátnej správy, transformačné tímy

Ministerstvo financií SR

Analýza

Ministerstvo financií SR sa dá charakterizovať nasledovne:

- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- od r. 1994 do r. 2000 sa počet riadiacich pracovníkov na MF SR takmer zdvojnásobil. V súčasnosti je počet podriadených pracovníkov pripadajúcich na 1 riadiaceho pracovníka mierne horší ako vážený priemer všetkých ministerstiev
- ministerstvo financií je jednou z kľúčových inštitúcií z hľadiska integračných ambícií SR. Dokazuje to nielen najvyšší počet pracovných skupín pre prijímanie acquis (rovnako ako na MH SR je ich 6), ale aj zložitosť kapitol, ktoré sú v ich gescii
- MF SR patrí medzi ministerstvá, kde koncepcná náročnosť je najvyššia, preto rigidný systém odmeňovania (napriek relatívne vysokej platovej úrovni v porovnaní s ostatnými ministerstvami) a z neho vyplývajúci nedostatok vysokokvalifikovaných odborníkov sa MF SR výrazne dotýka
- súčasne je MF SR značne administratívne náročné. Samotné ministerstvo zamestnáva asi 650 zamestnancov, po zahrnutí všetkých podriadených organizácií asi 12.000. Napriek relatívne vysokému počtu zamestnancov je tu nedostatok kvalitných ekonómov a právnikov, čo si vyžaduje zmeny v systéme personálnej politiky
- kľúčové zistenia o MF SR možno zhrnúť do prehľadu funkcií, ktoré sú na ministerstve poddimenzované, napriek ich dôležitosti a naopak tých funkcií, ktoré vykonáva, i keď tieto činnosti nemajú opodstatnenie, resp. MF SR nie je vhodnou inštitúciou pre ich výkon
- medzi činnosti, ktoré by bolo účelnejšie preniesť na podriadené orgány patrí napr. aproximácia daňovej legislatívy s EÚ, príprava daňových zákonov, korešpondencia s daňovníkmi, colné záležitosti apod. (na ÚDR a Colné riaditeľstvo), keďže MF by malo byť orientované na všeobecnú fiškálnu politiku a všeobecnú daňovú politiku
- medzi jadrové funkcie, ktoré sú na MF poddimenzované (aj personálne), patrí predovšetkým makroekonomické prognózovanie a modelovanie a ekonomické analýzy opatrení vlády
- sekcia rozpočtová je najväčšou v rámci ministerstva. Existuje niekoľko oblastí, v ktorých je činnosť sekcie neefektívna. Nie je jasne určená zodpovednosť jedného tímu (odboru) za poradenstvo vo všeobecnej fiškálnej politike. Neexistuje tu jednotka (odbor) zodpovedná za bežnú koordináciu toku verejných výdavkov jednotlivým organizáciám počas roka a za garantovanie hospodárnosti a efektívnosti vo verejnom sektore. Poradenstvo ministerstvám a ministrom ohľadne výdavkov, analýza privatizačných aspektov, minimalizácia výdavkov v štátnej správe a garancia efektívnosti a hospodárnosti patria medzi málo, resp. vôbec nerealizované činnosti
- druhou najpočetnejšou sekciovou je daňová a colná. Vykonáva viacero činností, ktoré by bolo vhodné preniesť na podriadené organizácie ÚDR a Colné riaditeľstvo. Okrem toho sa zaoberá aj reguláciou cien, čo by bolo vhodnejšie ponechať na sekcii rozpočtovej
- vo vyspelých krajinách sa makroekonomické poradenstvo, analýzy a prognózy považujú za jednu z kľúčových úloh ministerstva financií. Na MF SR sú tieto činnosti jednoznačne poddimenzované
- niektoré činnosti by sa na MF SR mali obmedziť a racionalizovať – predovšetkým kontrola a správa majetku
- sekcia európskej integrácie a medzinárodných vzťahov bude mať v najbližších rokoch kľúčovú rolu v rámci MF, hlavné oblasti jej činnosti by mali byť: rozpočet EÚ a jeho dopad na malú otvorenú ekonomiku s malým poľnohospodárskym sektorom, fond

PHARE a predvstupová pomoc, zvyšovanie kvalifikácie pracovníkov MF vo financiách a procedúrach EÚ

- sekcia legislatívna a majetko-právna trpí nedostatkom kvalitných legislatívcov. Zlepšenie v tejto oblasti je spojené so zmenami systému odmeňovania a s určitou racionalizáciou činnosti sekcie. Služby informačných technológií a spracovania informácií zabezpečuje na ministerstve odbor infomatiky (12 zamestnancov) a rozpočtová organizácia Datacentrum (asi 90 pracovníkov), ktorú je vhodné včleniť do ministerstva

Odporúčania

V tejto súvislosti možno odporúčať nasledovné zmeny:

- zrušiť jeden článok riadenia, audit odporúča zrušiť oddelenia
- posilniť makroekonomickú analýzu a prognostiku, ako aj mikroekonomickú analytiku na strane ponuky a začleniť ju do štruktúry MF vo forme sekcie ekonomického poradenstva a prognóz, ktorá nahradí Inštitút finančnej politiky
- namiesto pôvodnej Sekcie rozpočtovej vytvoriť 2 sekcie s oddelenou zodpovednosťou: Sekciu koordinácie rozpočtu (fiškálna politika a monitoring, príprava a koordinácia rozpočtu, daňová politika a prognostika) a Sekciu verejných výdavkov (všeobecná politika a koordinácia bežných výdavkov)
- po začatí fungovania štátnej pokladnice je možné uvažovať s vyňatím dlhovej politiky (nie dlhového manažmentu) spod Sekcie štátnej pokladnice, účtovníctva a auditu do Sekcie medzinárodných financií, dlhu a finančných služieb
- prijať rozhodnutie, ktorý jediný ústredný orgán v rámci exekutívy bude vykonávať finančnú kontrolu (alternatívne ministerstvo financií vrátane správ finančnej kontroly alebo úrad vlády) a následne zredukovať počet pracovníkov toho druhého; v prípade voľby ministerstva financií vrátane správ finančnej kontroly by sa úrad vlády zaoberal iba kontrolou plnenia úloh štátnej správy (uznesení vlády)
- v spojení so zmenami vo výkone kontroly je možné zlúčiť súčasnú sekciu štátneho záverečného účtu, dlhu a účtovníctva so sekciou kontrolnou. Nová sekcia účtovníctva, auditu a štátnej pokladnice by však nezabezpečovala samotný výkon kontroly, ale jej metodické riadenie
- v sekcii legislatívnej a majetkovoprávnej obmedziť kapacity na pripomienkovanie legislatívnych návrhov iných ministerstiev, ako aj činnosti v oblasti majetku a reštitúcií.
- vyriešiť vzťah medzi sekciou legislatívnou a majetkovoprávnou a sekciou európskej integrácie a medzinárodnej spolupráce v oblasti koordinácie európskej integrácie vrátane zmeny organizačného poriadku (zrušiť čl. 53, ods. 1, písm. c)
- riešenie všetkých právnych otázok súvisiacich s likvidáciou, privatizáciou, reštitúciami presunúť z ministerstva financií na ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku
- Datacentrum (RO) zlúčiť s ministerstvom, integrovať ho do sekcie všeobecnej správy, zvážiť zaradenie pracovníkov zaoberajúcich sa prípravou konkrétnych IT systémov do vecne príslušných sekcií, časť kapacity odbúrať
- transformácia oddelenia pre vzťahy s verejnosťou na komunikačný odbor spojená s jeho výraznejším posilnením. Odbor prevezme zodpovednosť za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25.
- odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou, v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Konkrétne ide o odbor hospodárskej správy

Výsledná štruktúra ministerstva by teda pozostávala najmä z nasledovných sekcií: sekcia koordinácie rozpočtu, sekcia verejných výdavkov, sekcia ekonomických analýz a prognóz, sekcia účtovníctva, auditu a štátnej pokladnice, sekcia medzinárodných financií, dlhu a finančných služieb, sekcia medzinárodných vzťahov, sekcia legislatívna, sekcia všeobecnej

správy (personalistika, mzdy a účtovníctvo, služby informatiky, hospodárska správa a iné, samostatná jednotka vnútornej kontroly).

Ministerstvo hospodárstva SR

Analýza

Ministerstvo hospodárstva SR (MH SR) sa dá charakterizovať nasledovnými kľúčovými zisteniami:

- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- MH SR patrí medzi ministerstvá, ktoré sa výrazne zúčastňujú na integračnom procese. Spolu s MF SR má najvyšší počet pracovných skupín. Štruktúra MH SR tomu však nezodpovedá
- v oblasti priemyslu prežíva stále odvetvová štruktúra a popri nej sa vytvorila nová, prierezová štruktúra (zahraničné investície, malé a stredné podnikanie...). Vzniká tak duplicita škodlivá nielen z hľadiska efektivity, ale aj z hľadiska koncepčných a strategických protirečení. Zatiaľ čo časť ministerstva sa venuje vytváraniu kvalitného ekonomického prostredia, iná sa naopak venuje selektívnym a niekedy protirečivým činnostiam
- chýba informačné pokrytie tých oblastí hospodárstva, ktoré historicky nikomu „nepatria“, najmä v oblasti služieb a modernejších odvetví v tejto oblasti, najmä súvisiacich s informačným a telekomunikačným priemyslom. MH SR je tak inštitucionálne vedené k preferencii tradičnejších priemyselných odvetví (a niektorých odvetví služieb) vo svojej činnosti.
- pri viacerých činnostiach existuje skôr duplicita činností než žiadaná spolupráca s inými ústrednými orgánmi ústrednej štátnej správy, respektíve nie je jasné, prečo by malo ministerstvo vykonávať tieto činnosti, ak sa nimi zaoberá iný ústredný alebo miestny orgán štátnej správy (napr. kvalita a štandardizácia a Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo alebo regionálna a environmentálna politika a ministerstvá VaRR a ŽP)
- v oblasti zahraničného obchodu existuje výrazná duplicita medzi sekciami dvojstrannej a mnohostrannej obchodnej spolupráce. V sekcii dvojstrannej obchodnej spolupráce navyše pretrváva teritoriálna štruktúra, ktorá je v mnohých prípadoch výrazne naddimenzovaná. Okrem toho je otáznou existencia týchto sekcií a OBEO v rámci MH SR, keďže malé západoeurópske krajiny preferujú integrovanú zahraničnú službu (viď časť o MZV SR)
- nie je jasne definované poslanie sekcie cestovného ruchu. Otázka cestovného ruchu je dôležitá, ale treba zvážiť, akú úlohu v cestovnom ruchu má zastávať MH SR a aké úlohy by sa dali preniesť na iné existujúce inštitúcie. Doterajšie skúsenosti ukazujú, že sekcia cestovného ruchu je predimenzovaná, zaoberá sa úlohami, ktoré by mohli prejsť na iné inštitúcie, respektíve je duplicitná s SACR (Slovenská agentúra pre cestovný ruch) a nerieši koncepčné úlohy
- nie je jasný zmysel fungovania troch odborov venujúcich sa energetike a palivám a to bez výraznejšej redukcie počtu pracovníkov počas posledných rokov, keď veľká časť úloh štátnej správy v tomto smere prešla na ŠEI (Štátna energetická inšpekcia) a SEA (Slovenská energetická agentúra), prípadne ŠFLJE (Štátny fond likvidácie jadrových elektrární). Na ministerstve mala po týchto krokoch zostať len veľmi štíhla jednotka, čo sa nestalo. Tento stav možno dočasne vysvetliť len potrebami transformácie energetiky počas nasledujúceho krátkeho obdobia
- existuje duplicita analytických činností v rámci ministerstva, ale aj vo vzťahu k rozpočtovým a príspevkovým organizáciám. Analytické činnosti vykonávajú v rámci ministerstva sekcia stratégie, ale aj odbory či oddelenia v rámci ostatných sekcií, analýzy spracúvajú pre ministerstvo aj viaceré jeho rozpočtové a príspevkové organizácie (najmä Ekonom-servis a TEUTOP) a ďalšie analýzy sú spracované na základe externých

kontraktov tretími osobami. Existuje teda viacnásobné prekryvanie činnosti bez jasne definovaného vymedzenia úloh a skutočného systému

- existuje fragmentácia v oblasti prideľovania licencií a povolení medzi licenčným odborom sekcie mnohostrannej obchodnej spolupráce, odborom špeciálnej výroby a licencií a MZV SR

Odporúčania

V tejto súvislosti možno odporúčať nasledovné zmeny:

- zrušiť jeden článok riadenia, audit odporúča rušiť oddelenia
- zavedenie nového systému spracovania makroekonomických analýz a prognóz ich centralizáciou v rámci celej ústrednej štátnej správy (v rámci MF SR) a následné odbúranie týchto kapacít v rámci MH SR
- presunutie kapacít európskej integrácie a jej spojenie so sekciou stratégie, legislatívy a podpory podnikania. Naopak, odporúča sa odbúranie, respektíve redukcia duplicitných činností z tejto sekcie – regionálna a environmentálna, čiastočne vedeckotechnická politika, zahraničné investície a vytvorenie kontaktných bodov pre spoluprácu s kompetentnými ministerstvami. To isté audit odporúča v prípade kvality a štandardizácie tovarov (dnes v rámci sekcie vnútorného obchodu a ochrany spotrebiteľa), ktorá by mala byť plne v kompetencii ÚNMaS.
- zlúčenie sekcií spracovateľského priemyslu a sekcie energetiky, nerastných surovín a hutníctva do sekcie priemyslu spojené s výraznou racionalizáciou všetkých odborov a zlúčením mnohých z nich
- zlúčenie sekcií cestovného ruchu a sekcie ochrany spotrebiteľa a vnútorného obchodu do sekcie služieb a stavebníctva spojené s výraznou racionalizáciou všetkých odborov a ich zlúčením spolu s vybudovaním kapacít na tie odvetvia služieb, ktoré doteraz MH SR nemalo inštitucionálne pokryté (napríklad informačný a telekomunikačný priemysel). To súvisí s presunom inštitucionálnych kapacít z MDPaT SR na oblasť telekomunikácií a pošty, ale výrazne redukovaných
- presun sekcie stavebníctva z MVRR SR, jej racionalizácia a začlenenie do sekcie služieb
- nové sekcie priemyslu a služieb a stavebníctva by predstavovali informačnú, personálnu a analytickú základňu pre rozhodovanie vedenia MH SR v týchto oblastiach a spolupracovali by so sekciou stratégie na strategicko-koncepčných činnostiach.
- Počet zamestnancov týchto sekcií by sa určil okrem iného na základe nasledovných kritérií:
 - a/ množstvo agendy, ktoré sa odbúra presunutím na komunikačný odbor
 - b/ stupňom privatizácie a transformácie daného odvetvia
 - c/ náročnosťou integračného procesu na informácie z tohto odvetvia a prijímanie nových noriem
 - d/ podiel odvetvia na HDP a podiel odvetvia na HDP vo vyspelých malých západoeurópskych krajinách
- v rámci integrovanej zahraničnej služby preniesť sekcie dvojstrannej a mnohostrannej obchodnej spolupráce a OBEO na MZV SR, kde by boli integrované do štruktúry tohto ministerstva (viď časť o MZV SR).
- personálne posilniť útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (alternatíva 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (alternatíva 2) na základe rozhodnutia vlády a zväžiť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp. sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov.
- vzhľadom na transformačný nápor v energetike zväžiť vyčlenenie osobitného transformačného a privatizačného tímu energetiky z tejto sekcie, ktorý by zodpovedal za túto oblasť a zanikol po ukončení presne stanovenej etape privatizácie
- činnosti súvisiace s privatizáciou a likvidáciou presunúť na MSPNM SR s výnimkou transformácií kľúčových odvetví v energetike

- transformácia odboru pre vzťahy s médiami na komunikačný odbor spojené s jeho posilnením. Odbor prevezme zodpovednosť za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25. Podľa poznatkov auditu ide na MH SR o agendu s významným rozsahom, ktorá by umožnila významné zošithlenie odborných útvarov
- právne služby týkajúce sa správy majetku centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – pozri bod 35)
- kapitálové výdavky na SOU a SPV by sa mali presunúť do rozpočtov KÚ, rezortné metodické kapacity by sa mali zrušiť a časť z nich presunúť do rezortu MŠ SR (do ŠIOV a aparátu MŠ SR). Zriaďovateľská funkcia by sa mala až do zmeny zriaďovateľa vyplývajúcej z decentralizácie verejnej správy ponechať na rezortnom ministerstve
- odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou nehnuteľného majetku v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Podriadenie ostatných odborov patriacich pod sekciu hospodársko-prevádzkovú a sekciu organizácie a riadenia priamo vedúcemu úradu a zrušenie príslušných sekcií.

Novú štruktúru MH SR by teda tvorili najmä: sekcia stratégie, integrácie a legislatívy, sekcia priemyslu, sekcia služieb a stavebníctva, transformačné tímy a komunikačný odbor.

Ministerstvo kultúry SR

Odporúčania

Audit odporúča nasledovné zmeny:

- zrušiť jeden článok riadenia, audit odporúča rušiť oddelenia
- zjednotiť účelové transfery, Pro Slováku a všetky iné finančné prostriedky pridelené mimo štandardného procesu financovania do jedného mechanizmu a inštitucionálne ich administratívu zabezpečiť v rámci sekcie ekonomiky. Rozhodovanie o týchto prostriedkoch možno riešiť rôznymi spôsobmi, ktoré sú plne v kompetencii MK SR
- v súvislosti so zrušením MIC a oslabením iných centier treba posilniť sekciu umenia, aby mohla lepšie vykonávať koncepčnú funkciu vo svojej oblasti spolu so zodpovednosťou za oblasť mediálnej politiky a jazyka, s tým, že časť implementácie jazykovej politiky možno presunúť na JÚ ĽŠ (terminologické komisie a pod.)
- previesť odbor európskej integrácie pod priame riadenie ministra a zrušiť sekciu európskej integrácie a zahraničných stykov
- zrušiť odbor zahraničných stykov a referát služieb a zabezpečovať medzištátne zmluvy a iné medzinárodné aktivity dlhodobejšieho charakteru priamou koordináciou vecne príslušných sekcií s MZV SR. Ostatné funkcie odboru presunúť do kancelárie ministra a zlúčiť s protokolom, prípadne ponechať na jednotlivé centrá
- zrušiť odbor prierezových aktivít v rámci sekcie kultúrneho dedičstva a miestnej kultúry a jeho funkcie presunúť na sekciu ekonomiky a vecné príslušné útvary jednotlivých sekcií
- vzhľadom na existujúce duplicity presunúť aktivity týkajúce sa ľudských práv na príslušného podpredsedu vlády a odbúranie príslušných pracovných miest
- personálne posilniť útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (alternatíva 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (alternatíva 2) na základe rozhodnutia vlády a zvážiť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp. sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov
- právne služby týkajúce sa správy majetku centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – pozri bod 35) a riešenie všetkých právnych otázok súvisiacich s likvidáciou, privatizáciou, reštitúciami presunúť z ministerstva kultúry na ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku.

- transformácia odboru pre styk s verejnosťou na komunikačný odbor. Odbor prevezme zodpovednosť za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25
- v súvislosti s prechodom na centrálnu správu budov zrušiť odd. správy majetku a služieb a oddelenie prevádzky budovy

Novú štruktúru MK SR by teda tvorili najmä: sekcia umenia a médií, sekcia kultúrneho dedičstva a miestnej kultúry, sekciu menšinových kultúr, odbor európskej integrácie, legislatívny odbor, komunikačný odbor.

Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku SR

Analýza

Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku sa dá charakterizovať nasledovne:

- ministerstvo využíva dvojstupňovú štruktúru.
- MSPNM SR sa v súčasnosti podieľa na integrácii iba okrajovo. Z činností, na ktoré má integrácia dosah, má ministerstvo vplyv len na otázky týkajúce sa správy majetku štátu
- v oblasti privatizácie už nemožno očakávať významnejšie zmeny v koncepcii, preto je strategicko-koncepčná funkcia potlačená a dominuje funkcia administratívna, najmä v súvislosti s posudzovaním privatizačných projektov v záverečnej fáze privatizácie
- administratívna náročnosť ministerstva je teraz vysoká. Pomerne veľa pozornosti si vyžaduje aj koordinácia postupu privatizácie v odvetviach hospodárstva
- zreteľné sú duplicity pracovísk ostatných ministerstiev, ktoré pripravujú a posudzujú privatizačné projekty, s MSPNM SR. O zjavnú duplicitu ide najmä v tých prípadoch, keď sa odvetvové ministerstvo nijakým spôsobom nepodieľa na vzniku projektu a iba ho posudzuje – teda vykonáva tú istú činnosť ako ministerstvo privatizácie
- dve odborné sekcie sú racionálne usporiadané. Pre záverečnú fázu privatizácie je ministerstvo schopné vytvárať ad hoc tímy pre posudzovanie projektov
- na sekcii všeobecnej správy sú koncentrované obslužné činnosti. Ministerstvo sídli v prenajatých priestoroch, väčšinu služieb nakupuje – z tohto hľadiska možno využiť skúsenosť aj na iných ministerstvách

Odporúčania

V tejto súvislosti možno odporúčať nasledovné zmeny:

- personálne posilniť útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (alternatíva 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (alternatíva 2) na základe rozhodnutia vlády a zväžiť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov
- presun kompetencií týkajúcich sa privatizácie a likvidácie a správy majetku (mimo oblastí riešených inde v audite) z iných ministerstiev, pokiaľ sa netýkajú veľkých transformácií
- v rámci kancelárie ministra mierne posilniť činnosti spojené so zodpovednosťou za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25
- poslanie ministerstva je časovo limitované ukončením privatizácie. Pretože vo vlastníctve štátu ostali už len zvyšky podnikov a organizácii možno sústrediť na ministerstve pre správu a privatizáciu národného majetku všetky kapacity, ktoré sa venujú privatizácii a likvidácii organizácií v iných ministerstvách
- len veľmi málo pozornosti venovalo ministerstvo počas celej svojej existencie správe majetku. Táto funkcia nezanikne s ministerstvom a je nevyhnutné nájsť pre jej výkon zodpovedajúce inštitucionálne začlenenie

Základné zmeny v organizačnej štruktúre budú spojené s ešte väčším využívaním projektovej štruktúry.

Ministerstvo školstva SR

Analýza

Ministerstvo školstva sa dá charakterizovať nasledovnými kľúčovými zisteniami:

- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- integračná náročnosť ministerstva nie je vysoká, úrad je vybavený dostatočnými kapacitami, aby ju zvládol. Relatívne viac sa ministerstvo už teraz zaoberá medzinárodnou, najmä dvojstrannou spoluprácou a v budúcnosti možno očakávať jej zintenzívnenie
- ministerstvo pociťuje deficit v koncepčných kapacitách pre formulovanie politiky vzdelávania. Zbytočný dôraz je sústredený na operatívu a výkon činností, ktoré majú charakter služieb. Ministerstvo rozhoduje o zaradení a vyradení škôl v sieti, vypracúva pre ne štandardy a osnovy
- akcent na medzinárodnú spoluprácu je na ministerstve zdôraznený vyčlenením samostatnej sekcie. Európska integrácia a mnohostranná spolupráca využíva zhruba polovicu kapacity sekcie, zvyšok je orientovaný na dvojstrannú spoluprácu a krajanov
- s výkonom základnej misie ministerstva súvisia činnosti sekcie detí, športu a mládeže len okrajovo. Ministerstvo vystupuje ako partner pre občianske združenia – rozdeľuje napr. prostriedky združeniam, ktoré sa zaoberajú problémami detí a mládeže
- ako predimenzovaná sa javí administratíva agendy športu
- problémy spôsobuje aj nevyjasnenosť kompetencií medzi ministerstvami školstva, vnútra a niekoľkých ďalších ministerstiev vo vzťahu k niektorým aktivitám (drogy, voľný čas...) Duplicity existujú aj vo vnútri ministerstva, keď napr. drogovou problematikou sa zaoberá aj jeden pracovník na sekcii základných škôl
- ministerstvo je koordinačným pracoviskom pre štátny informačný systém. Odbor informačných technológií je začlenený v rovnakej úrovni riadenia ako bežné pracoviská, málo zvýraznená je ambícia školstva pri informatizácii celej školskej siete
- fragmentácia informatiky a koncepčno-analytickej činnosti – silná kapacita spracovania dát a informačných technológií je sústredená v UIPŠ, teda ministerstvo ju nemá k dispozícii bezprostredne

Odporúčania

V tejto súvislosti možno odporúčať nasledovné zmeny:

- na ministerstve školstva platí všeobecné odporúčanie zrušiť oddelenia.
- zjednotenie zodpovednosti za financovanie činností v jednom organizačnom útvere, aby sekcie neorganizovali rozdeľovanie zdrojov

ALTERNATÍVA 1:

vytvorenie strategického pracoviska, ktoré sa bude orientovať na koncepciu rozvoja školstva (všetky typy škôl) a vytvorenie pracoviska pre manažment siete školských zariadení

ALTERNATÍVA 2:

posilnenie strategickej funkcie v súčasnej štruktúre, ako aj posilnenie funkcie manažmentu siete školských zariadení v súčasnej štruktúre s tým, že sekcia ZŠ a SŠ by sa nedelila podľa stupňa a typu škôl, ale na koncepčnú a manažérsko-administratívnu časť

- posilnenie strategickej funkcie a informačných technológií v sekcii vedy a techniky.
- presun odboru medzinárodnej vedecko-technickej spolupráce zo sekcie vedy a techniky na sekcii medzinárodnej spolupráce a európskej integrácie
- odčlenenie činností súvisiacich so starostlivosťou o zahraničných Slovákov na Dom zahraničných Slovákov (MK SR)

- personálne posilniť útvary kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (alternatíva 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (alternatíva 2) na základe rozhodnutia vlády a zväžiť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp. sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov
- právne služby týkajúce sa správy majetku centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – pozri bod 35)
- riešenie všetkých právnych otázok súvisiacich s likvidáciou, privatizáciou, reštitúciami presunúť z ministerstva školstva na ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku
- v rámci kancelárie ministra zväžiť posilnenie činností súvisiacich s manažmentom komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25
- odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou, v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Konkrétne ide o odbor hospodárskej správy
- integrovať časť UIPŠ s MŠ SR, časť kapacity celkom odbúrať a časť transformovať podľa princípov platných pre aplikovaný výskum
- previesť muzeálne a knižničné kapacity UIPŠ na rezort kultúry a KÚ
- zrušiť Dom zahraničných stykov MŠ SR a činnosti, ktoré vykonával presunúť na vecne príslušné pracoviská ministerstva (viď analýzu správ majetku) a mimo rezort. Agendu dvojstrannej spolupráce zabezpečovať na ministerstve v spolupráci s MZV SR

Nová štruktúra znamená: vytvoriť strategické pracovisko, posilniť strategickú funkciu a informačné technológie v sekcii vedy a techniky, vytvoriť pracovisko pre manažment siete školských zariadení. Alternatívne možno posilniť strategické funkcie v súčasnej štruktúre a posilniť funkciu manažmentu siete školských zariadení v súčasnej štruktúre. Odbor medzinárodnej vedecko-technickej spolupráce zo sekcie vedy a techniky možno presunúť na sekciu medzinárodnej spolupráce a európskej integrácie.

Ministerstvo vnútra SR

Analýza

Ministerstvo vnútra sa dá charakterizovať nasledovnými kľúčovými zisteniami:

- „policajná“ časť ministerstva pod audit nepodlieha, skúmali sa teda skúmala iba spoločné funkcie (kanceláriu ministra, úrad kontroly ministra vnútra SR, legislatívu, európsku integráciu) a sekcia verejnej správy
- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- kancelária ministra je pracovisko, ktoré plní strategické úlohy, pôsobí ako koncepčné centrum rezortu. V útvare sa sústreďujú odborné kapacity. Ministerstvo na tomto pracovisku využíva už teraz viaceré prvky projektového riadenia. Kancelária prirodzene poskytuje aj štandardný administratívny servis pre ministra
- vzhľadom na komplikovanosť ministerstva napr. legislatívny a právny odbor podlieha pod všeobecnú sekciu I., ktorá je podľa organizačného poriadku priamo riadená vedúcim úradu. Vedúci úradu rovnako priamo riadi aj odbor zahraničných vzťahov a európskej integrácie
- špecifikom ministerstva je existencia sekcie verejnej správy, ktorá podlieha pod štátneho tajomníka, je samostatnou rozpočtovou podkapitolou a akýmsi „ministerstvom v ministerstve“. Z toho vyplývajú zdanlivé duplicity pri útvoroch legislatívy (vo všeobecnej sekcii I. a sekcii verejnej správy) a v oblasti zahraničnej spolupráce (samostatný odbor a sekcia verejnej správy), ktoré sú v štruktúre ministerstva zastúpené dvakrát. Vzhľadom na špecifickosť vecnej problematiky verejnej správy v porovnaní s

„policajnou“ časťou takéto usporiadanie v prípade legislatívy nepovažuje audit za nevyhovujúce

- ďalší osud niektorých útvarov sekcie verejnej správy bude do veľkej miery závisieť od postupu decentralizácie

Odporúčania

V tejto súvislosti možno odporúčať nasledovné zmeny:

- zrušiť jeden článok riadenia, audit odporúča rušiť oddelenia (s výnimkami prípadov, keď by vznikli príliš veľké odbory)
- úzko koordinovať činnosti odboru zahraničných vzťahov a európskej integrácie a odboru medzinárodnej spolupráce sekcie verejnej správy z prv uvedeného odboru. Tieto dva útvary by sa prípadne mohli zlúčiť do jedného. Oddelenie európskej integrácie v duchu všeobecných odporúčaní vyčleniť samostatne ako odbor a podriaďiť ho ministrovi
- aspoň jedného pracovníka, ktorý sa naďalej bude zaoberať integračnými aspektmi vo verejnej správe, naďalej ponechať na sekcii verejnej správy
- na úseku všeobecnej vnútornej správy zaviesť prvky projektového manažmentu (napr. pri zabezpečení volieb, resp. referenda)
- samostatné oddelenie ekonomiky odvetví sekcie verejnej správy začleniť do odboru miestnej štátnej správy a samosprávy
- úzko koordinovať činnosti oboch legislatívnych útvarov. Zo všeobecnej sekcie I. vyčleniť samostatný legislatívny odbor, ktorý nebude vykonávať tzv. právne služby a podriaďiť ho ministrovi. Pod tento odbor by sa malo presunúť oddelenie pre aproximáciu práva, ako aj príprava medzinárodných zmlúv v gescii ministerstva. Útvar zabezpečujúci právne služby sa môže zlúčiť s iným útvarom v rámci všeobecnej sekcie I.
- právne služby týkajúce sa správy majetku centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – pozri bod 35)
- nevytvárať na ministerstve vnútra žiadne osobitné útvary zaoberajúce sa zahraničnou spoluprácou a existujúci útvar v Prezídiu Policajného zboru zrušiť a kapacity začleniť pod útvar európskej integrácie
- vyčleniť činnosti, ktoré súvisia s cezhraničnou spoluprácou a presunúť ich na MVR SR
- odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou, v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Konkrétne ide o časť odboru ekonomického
- zoštíhliť redakciu časopisu Verejná správa o 30%

Novú štruktúru by charakterizovali predovšetkým nasledovné prvky: vyčlenenie samostatného odboru európskej integrácie pod priame riadenie ministra, prípadné zlúčenie odboru medzinárodnej spolupráce sekcie verejnej správy a zostatku odboru zahraničných vzťahov a európskej integrácie, vyčlenenie samostatného legislatívneho odboru, zavedenie prvkov projektového manažmentu na úseku všeobecnej verejnej správy, odbor organizačný, odbor miestnej štátnej správy a samosprávy, odbor živnostenský, odbor archívnictva a spisovej služby, odbor ekonomický (integrovat' sem aj samostatné oddelenie ekonomiky odvetví verejnej správy), odbor informatiky, odbor správy štátnych hraníc, racionalizovaná redakcia časopisu vlády SR Verejná správa, Sekretariát Rady vlády pre verejnú správu.

Ministerstvo spravodlivosti SR

Analýza

Ministerstvo spravodlivosti sa dá charakterizovať nasledovnými zisteniami:

- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- v organizačnom poriadku je dobre vyriešený vzťah medzi legislatívou a európskou integráciou v oblasti aproximácie
- podobne ako na iných ministerstvách, aj na ministerstve spravodlivosti je nedostatok pracovníkov schopných vykonávať strategicko-koncepčné práce, čo priznáva aj vedenie ministerstva. Pri vypracúvaní nových kódexov ministerstvo využíva služby platených externých spolupracovníkov
- osobitosťou ministerstva je, že v štruktúre sú dve právne sekcie – civilná a trestná, toto rozdelenie sa nedá považovať za duplicitu a má svoje opodstatnenie. Sekcia trestného práva je pomerne štíhla s dvoma odbormi. Pod sekciu civilného práva podliehajú štyri odbory, z ktorých jeden (odbor justičnej informatiky) presahuje pôsobnosť tejto sekcie
- sekcia medzinárodného práva a európskej integrácie okrem dvoch odborov zodpovedajúcich názvu má aj odbor zahraničných stykov a ľudských práv na sekcii medzinárodného práva a európskej integrácie, ktorý zabezpečuje zahraničné styky ministerstva nielen obsahovo a metodicky, ale aj organizačne. V tejto oblasti pôsobí aj kancelária ministra, ktorá spolupracuje so sekciou medzinárodného práva a európskej integrácie pri organizačnom zabezpečení pracovných ciest ministra
- sekcia všeobecnej správy je oproti iným ministerstvám personálne predimenzovaná. Táto sekcia vykonáva predovšetkým rutinné činnosti súvisiace s chodom úradu a jeho financovaním
- početnosť personálu na odbore personalistiky, výchovy a vzdelávania si žiada rozsah agendy, avšak odbor nezabezpečuje obsahovú náplň vzdelávania, ale len administratívne činnosti
- napriek rozsahu agendy zdá sa predimenzovaný aj odbor ekonomiky, kde jednotlivé referáty nie sú rovnomerne vyťažené po celý čas. Problém nárazovej práce pravdepodobne možno riešiť zvýšením úrovne viacprofesnosti, ktorá by umožnila posilňovanie jednotlivých činností a podľa potreby presúvať kapacity
- sekcia edičných činností má oddelenie počítačovej sazby a grafiky, ktoré okrem procesu grafického spracovania textových súborov zabezpečuje spracovanie tlačových produktov ministerstva. Pod odborom ekonomiky je oddelenie zabezpečovania edičných činností, ktoré o.i. zabezpečuje a koordinuje ekonomickú stránku vydávania Zbierky zákonov SR, Obchodného vestníka, Ústredného vestníka SR a časopisu Justičnej revue

Odporúčania

- zrušiť jeden článok riadenia, audit odporúča rušiť oddelenia
- posilniť kanceláriu ministra, ktorá by na ministerstve spravodlivosti mohla plniť úlohu strategicko-koncepčného centra, fakultatívne takýto štíhly útvar zriadiť osobitne
- výrazne zracionalizovať sekciu všeobecnej správy (30%), niektoré príbuzné činnosti spájať. Intenzívnejším využívaním výpočtovej techniky je možné pravdepodobne zefektívniť aj vedenie rozsiahlej personálnej agendy (súdni čakatelia, exekútori...)
- vyčleniť odbor justičnej informatiky spod sekcie civilného práva ako samostatný odbor
- prehodnotiť opodstatnenosť riešenia problematiky ľudských práv v odbore zahraničných stykov a ľudských práv vzhľadom na existenciu podpredsedu vlády pre ľudské a menšinové práva
- personálne posilniť útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (alternatíva 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (alternatíva 2) na základe rozhodnutia vlády a zvážiť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov
- transformácia tlačového oddelenia a oddelenia pre styk s verejnosťou na komunikačný odbor spojená s jeho posilnením. Odbor prevezme zodpovednosť za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25. Integrovať s bezplatnou právnou poradňou.

- Zodpovednosť za organizačnú stránku zahraničných stykov ministerstva presunúť pod kanceláriu ministra
- Odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou, v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Konkrétne ide o odbor vnútornej správy a prevádzky

Novú štruktúru ministerstva by teda mali tvoriť predovšetkým: sekcia civilného práva, samostatný odbor justičnej informatiky, sekcia trestného práva, sekcia medzinárodného práva a európskej integrácie, racionalizovaná sekcia všeobecnej správy, sekcia edičných činností, komunikačný odbor, odbor kontroly, kancelária ministra, alternatívne aj štíhly strategický odbor.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Analýza

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny sa dá charakterizovať nasledovnými zisteniami:

- ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny zrušilo jeden z nižších článkov riadenia (oddelenia)
- podobne ako viaceré ministerstvá, aj MPSVR SR má nedostatok strategicko-koncepčných kapacít
- sekcia práce je veľkým útvarom (okolo 50 zamestnancov) s rôznorodou agendou, ktorá zabezpečuje vzťahy s Radou hospodárskej a sociálnej dohody. Na odbore pracovných vzťahov a kolektívneho vyjednávania je kapacita aj na legislatívnu činnosť, čo je jeden z mála príkladov spomedzi vecne príslušných sekcií na ministerstvách
- odbor integrácie občanov so zdravotným postihnutím v sekcii sociálnej pomoci je čiastočne duplicitný so sekciou menšinových kultúr na ministerstve kultúry. Za túto oblasť má byť zodpovedné ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny.
- predmetom činnosti sekcie rodinnej politiky sú aj drogy a Rómovia, pričom pri týchto dvoch témach existuje multiplicita s viacerými úradmi, resp. organizáciami. Podriadenou organizáciou ministerstva je Medzinárodné stredisko pre štúdium rodiny, ktorého výstupmi sú aj strategicko-koncepčné dokumenty
- sekcia legislatívy v súčasnosti finišuje s prípravou dôležitých právnych predpisov: Zákonníka práce, zákonov o štátnej a verejnej službe. Na tejto sekcii je pomerne veľký rozdiel medzi reálnym a plánovaným počtom zamestnancov
- pod sekciu medzinárodných vzťahov spadá aj aproximácia práva pod odborom európskej integrácie. Situácia v súvislosti s aproximáciou práva je na ministerstve vážna, v čase rozhovorov so zástupcami spoločných funkcií počas auditu na ministerstve nepracoval ani jeden pracovník zodpovedný výlučne za aproximáciu práva
- Ďalšie spoločné funkcie sú sústredené v sekcii všeobecnej správy, odbor riadenia ľudských zdrojov podlieha priamo vedúcemu úradu

Odporúčania

V tejto súvislosti možno odporúčať nasledovné zmeny:

- posilniť kanceláriu ministra, ktorá by na ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny mohla plniť úlohu strategicko-koncepčného centra, fakultatívne takýto štíhly útvar zriadiť osobitne. Strategicko-koncepčné dokumenty vo všetkých oblastiach by sa mali tvoriť na ministerstve, a nie v podriadených organizáciách
- pri sekcii práce je možné výrazné zoštíhlenie v odbore mzdovej politiky a čiastočne na odbore pracovných vzťahov a kolektívneho vyjednávania. V odbore politiky zamestnanosti a dozoru treba vyriešiť rozdelenie kompetencií medzi Národným úradom

práce a ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny. Ministerstvo by malo robiť strategicko-koncepčné veci, Národný úrad práce exekutívu

- vyriešiť problematiku integrácie občanov so zdravotným postihnutím
- Je nevyhnutné vyčleniť útvar kontroly spod kancelárie ministra priamo pod ministra. Personálne posilniť útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (variant 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (variant 2) na základe rozhodnutia vlády a zväžiť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp. sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov
- zoštíhliť sekcii legislatívy zosúladiť plánovaných miest s reálnym počtom zamestnancov vrátane redukcie troch odborov po prijatí spomínaných predpisov, presunúť časť pracovníkov na vecne príslušné útvary
- riešiť kritickú situáciu s aproximáciou práva na ministerstve a presunúť zodpovednosť za aproximáciu práva zo sekcie medzinárodných vzťahov na sekcii legislatívy
- právne služby týkajúce sa správy majetku centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – pozri bod 35)
- transformácia tlačového a informačného oddelenia na komunikačný odbor spojená s jeho posilnením. Odbor prevezme zodpovednosť za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25 a existuje možnosť integrácie so “zelenou linkou”
- odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou, v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Konkrétne ide o časť odboru informačnej sústavy a správy majetku a odbor prevádzky

Novú štruktúru by charakterizovali pôvodné sekcie, s vyššie uvedenými presunmi niektorých činností a racionalizáciou a vyčlenenie samostatného odboru kontroly, vytvorenie komunikačného odboru a posilnenie kancelárie ministra o strategické a koncepčné činnosti, alternatívne zriadenie štíhleho strategicko-koncepčného pracoviska.

Ministerstvo pôdohospodárstva SR

Analýza

Ministerstvo pôdohospodárstva sa dá charakterizovať nasledovnými kľúčovými zisteniami:

- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- okrem dvoch sekcií zodpovedných za spoločné funkcie (sekcii právna a sekcii európskej integrácie) je základné rozčlenenie ministerstva na 5 tzv. rezortných funkcií, čo zodpovedá súčasným kompetenciám
- rezort ministerstva pôdohospodárstva je z hľadiska predmetu auditu jedným z najdôležitejších. Pre narastajúce úlohy v oblasti európskej integrácie, osobitne spoločnej poľnohospodárskej politiky, je veľmi dôležité, aby samotné ministerstvo bolo silné
- celkový počet pracovníkov ministerstva nie je vo všeobecnosti predimenzovaný, súvisí to však s faktom, že ministerstvo sa vo viacerých oblastiach vzdalo strategicko-koncepčnej práce, ktorú vykonávajú podriadené organizácie. To isté platí aj pre legislatívne práce, v niektorých prípadoch rozpočtové a príspevkové organizácie vypracúvajú paragrafové znenie zákona.
- ministerstvo trpí na nedostatok iných vysokoškolsky vzdelaných pracovníkov ako poľnohospodárskych inžinierov a potrebovalo by výraznejšie zmeniť kvalifikačnú štruktúru zamestnancov
- regionálne odbory ministerstva sú poddimenzované a svoju činnosť sústreďujú hlavne, hoci nie výlučne, na poskytovanie dotácií

Odporúčania

- zrušiť jeden článok riadenia, audit odporúča rušiť oddelenia
- posilniť strategicko-koncepčnú funkciu ministerstva; ministerstvo by sa zároveň malo orientovať jednoznačne integračne. Oslabiť váhu činností presúvaných na podriadené rozpočtové a príspevkové organizácie
- vybudovať silnú sekciu stratégie, legislatívy a európskej integrácie, ktorá by sa mala skladať z novovzniknutého strategického odboru, odboru legislatívy a aproximácie práva (okrem právnych služieb) a odboru európskej integrácie. Časť kapacít pre strategický odbor sa dá získať z doteraz existujúcich pracovísk ministerstva (osobitne z odboru analýz, stratégií a informatiky, ako aj odboru rozpočtu a podpornej politiky
- pozornosť venovať situácii služieb v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky v priamom kontakte s Európskou komisiou a európskymi fondami. Najviac úloh bude v oblasti stáleho vyjednávania o spoločnej poľnohospodárskej politike, prípravy a implementácie štrukturálnych programov a kontrolovaní výdavkov EAGGF
- zachovať 4 sekcie zabezpečujúce rezortné funkcie v dnešnej podobe (sekcia štrukturálnej politiky a vidieka; sekcia poľnohospodárska a potravinárska; sekcia lesnícka a sekcia vodohospodárska) po presune časti zamestnancov do vyššie uvedenej sekcie stratégie, legislatívy a európskej integrácie; neznižovať počet pracovníkov sekcie poľnohospodárskej a potravinárskej a sekcie štrukturálnej politiky a rozvoja vidieka
- činnosti odboru rozpočtu a podpornej politiky okrem tých, čo prejdú na novovzniknutú sekciu stratégie, legislatívy a európskej integrácie zaradiť do pôsobnosti vedúceho úradu
- personálne posilniť rezortný útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (alternatíva 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (alternatíva 2) na základe rozhodnutia vlády a zväžiť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp. sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov
- legislatívny útvar ministerstva by nemal priamo vykonávať tzv. právne služby (napr. príprava zmlúv, vymáhanie pohľadávok, zastupovanie na súdoch).
- právne služby týkajúce sa správy majetku centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – pozri bod 35)
- odbor privatizácie a likvidácie, ako aj riešenie všetkých právnych otázok súvisiacich s likvidáciou, privatizáciou, reštitúciami presunúť na ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku
- maximálnu pozornosť venovať personálnej práci s cieľom pritiahnúť na ministerstvo (mladých) kvalifikovaných ľudí, napr. cez novozavedený systém tzv. fast track. Toto odporúčanie platí pre ministerstvo pôdohospodárstva väčšími ako pre ktorékoľvek iné ministerstvo
- oddelenie informatiky a štatistiky z odboru analýz, stratégií a informatiky by malo poskytovať údaje všetkým pracoviskám ministerstva, preto je opodstatnené jeho osamostatnenie ako útvaru (odboru) priamo riadeného vedúcim úradu
- transformácia odboru masmediálnej politiky a styku s verejnosťou na komunikačný odbor spojená s jeho výraznejším posilnením. Odbor prevezme zodpovednosť za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25
- odbor zahraničných vzťahov ponechať taktiež ako samostatný odbor
- presunutie metodického riadenia stredného odborného školstva na MŠ SR, alokácie kapitálových výdavkov pre stredné odborné školstvo v pôsobnosti ministerstva na KÚ SR. Zriaďovateľská funkcia by sa mala až do zmeny zriaďovateľa vyplývajúcej z decentralizácie verejnej správy ponechať na rezortnom ministerstve.
- odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou, v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Konkrétne ide o odbor hospodárskej správy

Hlavné prvky novej organizačnej štruktúry by predstavovali predovšetkým: sekcia stratégie, legislatívy a európskej integrácie, sekcia štrukturálnej politiky a vidieka, sekcia

poľnohospodárska a potravinárska, sekcia lesnícka, sekcia vodohospodárska, odbor informatiky a štatistiky, komunikačný odbor, odbor zahraničných vzťahov.

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR

Analýza

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja sa dá charakterizovať nasledovnými zisteniami:

- na ministerstve sú tri dominujúce agendy – stavebníctvo, regionálny rozvoj a bývanie. Sekcia stavebníctva zahŕňa 5 zo 7 kompetencií ministerstva, z nich stavebná výroba, stavebné látky a výrobky, ako aj export stavebných prác majú odvetvový charakter, investičná výstavba a verejné práce sú prierezovými funkciami. Regionálny rozvoj a bývanie má prierezovú charakteristiku
- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- vzhľadom na náročnosť kapitoly o regionálnom rozvoji, možno očakávať potrebu posilnenia integračnej funkcie ministerstva
- možno očakávať, že strategicko-koncepčná funkcia sa bude postupne zvyšovať s presunom ťažiska ministerstva na problémy regionálneho rozvoja
- administratívna náročnosť ministerstva je nízka, čo vyplýva najmä z faktu, že ministerstvo nemá v kompetencii rozsiahle právomoci pri výkone štátnej správy. Administratívna funkcia do veľkej miery súvisí najmä s posudzovaním zhody stavebných výrobkov (oblasť noriem a skúšobníctva) a so spracúvaním agendy ŠFRB
- kompetencie ministerstva sú sústredené na sekcii stavebníctva. Zo siedmich kompetencií MVRR ich táto sekcia vykonáva päť.
- Samostatnú sekciu tvoria aj dva odbory zamerané na bývanie, ktoré sa zaoberajú koncepciou bytovej politiky a ekonomikou bývania
- sekcia stavebníctva posudzuje žiadosti (20000 ročne) – povoľuje predaj stav. výrobkov na slovenskom trhu. Ťažiskovým problémom je stav. normalizácia (najmä v kontakte s EU). V tejto agende ministerstvo koordinuje činnosť svojich pracovísk s činnosťou technického a skúšobného ústavu, ktorý je ministerstvu podriadený
- regionálny rozvoj je jednou z priorít programu vlády. V tomto zmysle pôsobí na ministerstve samostatná sekcia, ako hlavné koordinačné pracovisko, kde sa tvorí národný plán regionálneho rozvoja. Doteraz nie sú presne určené kompetencie a zodpovednosť v regionálnom rozvoji – na tomto poli sa angažuje viacero orgánov štátnej správy
- sekcia sa významne podieľala na príprave zákona o regionálnom rozvoji, príprave funkčných zásad regionálnej politiky, koordinuje budovanie základného rámca financovania regionálnych fondov, koordinuje a spracúva Rozvojový program priorít verejných prác
- spoločné funkcie sú sústredené v samostatných odboroch, ktoré podliehajú vedúcemu úradu ministerstva
- problematikou európskej integrácie sa na ministerstve zaoberá odbor, ktorý je začlenený do spoločnej sekcie s odbormi zahraničných vzťahov a cezhraničnej spolupráce

Odporúčania

- odporúčanie na zmenu trojstupňového na dvojstupňové riadenie, teda zrušiť oddelenia
- pretože ministerstvo má byť vrcholovým pracoviskom pre regionálny rozvoj, posilniť činnosti súvisiacich s regionálnou politikou
- strategickú a koncepčnú činnosť koncentrovať vytvorením spoločného pracoviska z doterajšieho odboru stratégie regionálneho rozvoja a odboru európskej integrácie
- činnosti Sekcie stavebníctva presunúť na ministerstvo hospodárstva

- aktivity súvisiace s preukazovaním zhody, štátnej expertízy a dozoru a technickej politiky zasahujúce do oblasti tvorby noriem, posudzovania kvality a skúšobníctva presunúť z ministerstva do kompetencie Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR
- kapacity z iných ministerstiev, ktoré sa zaoberajú cezhraničnou spoluprácou presunúť na MVRR SR
- regionalistikou by sa mal zaoberať odbor programov regionálneho rozvoja a koordinácie štrukturálnych nástrojov
- personálne posilniť rezortný útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (variant 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (variant 2) na základe rozhodnutia vlády a zväžiť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp. sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov
- riešenie všetkých právnych otázok súvisiacich s likvidáciou, privatizáciou, reštitúciami preesunúť z ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja na ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku
- v rámci kancelárie ministra zväžiť posilnenie činností súvisiacich so zodpovednosťou za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25
- odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou, v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Konkrétne ide o odbor hospodárskej správy

Novú organizačnú štruktúru by tvorili hlavne: strategicko-konceptné pracovisko (z doterajšieho odboru stratégie reg. rozvoja, odboru európskej integrácie a pracoviska územného plánovania), sústredené činnosti súvisiace s regionálnou politikou (spojenie odboru programov regionálneho rozvoja, manažmentu reg. rozvoja a odboru cezhraničnej spolupráce a zahraničných vzťahov, posilnené o kapacity z iných ministerstiev, ktoré sa zaoberajú cezhraničnou spoluprácou). Sekciu stavebníctva presunúť na MH SR.

Ministerstvo zdravotníctva SR

Analýza

Ministerstvo zdravotníctva možno charakterizovať nasledovnými kľúčovými zisteniami:

- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- aparát MZ SR patrí medzi pomerne štíhle ústredné orgány. Ťažiskové úlohy, ktoré ministerstvo vykonáva, sú funkčne rozdelené do 4 jadrových sekcií a samostatného inšpektorátu kúpeľov a žriediel, spoločné funkcie zabezpečuje 8 odborov a 2 sekcie,
- MZ SR zodpovedá za koncepcie a riadenie rozsiahlej siete zdravotníckych zariadení. Náročnosť manažovania tejto siete a skúsenosti vyspelých krajín pri budovaní efektívnych inštitúcií sú dôvodom, prečo za vhodnejšie riešenie sa dá považovať oddeliť koncepcnú funkciu a funkciu manažovania zdravotníckych zariadení
- výkon koncepcnej a strategickej funkcie je v súčasnosti fragmentovaný vo viacerých jadrových sekciách, rovnako aj manažovanie zdravotníckych zariadení, kde vzhľadom na ich vysoký počet (v súčasnosti MZ SR zodpovedá za cca 200 podriadených organizácií) by bolo efektívnejšie zjednotiť správnu agendu v rámci jednej sekcie
- súčasťou funkcií MZ SR je aj inšpekčná a dozorná činnosť, ktorú vykonáva hlavný hygienik, inšpektorát kúpeľov a žriediel, sekcia farmácie (licenčná činnosť), sekcia zdravotného poistenia (štátny dozor nad zdravotnými poisťovňami) apod. V rámci týchto funkcií dochádza k určitej racionalizácii: integrácia hygienických staníc a plánovaná integrácia Národného centra podpory zdravia (RO) do ŠZÚ a s tým spojená úspora THP pracovníkov, snaha o zavádzanie jednotného elektronického monitorovacieho systému v rámci inšpektorátu kúpeľov a žriediel. Pripravovaný zákon o zdravotnom poistení by mal

priniesť aj zmeny v organizácii štátneho dozoru nad zdravotnými poisťovňami, kde podľa vyjadrení pracovníkov ministerstva vykonáva v súčasnosti MZ SR aj niektoré úlohy, ktoré štátnej správe neprináležia (súvisiace hlavne s poskytovaním informácií) a mali by prejsť na kolektívny správny orgán zdravotných poisťovní. Funkciou ministerstva v tejto oblasti by však malo ostať vydávanie a odnímanie licencií, monitorovanie dodržiavania predpisov, rozhodnutia o pokutách, apod.

Odporúčania

V tejto súvislosti možno odporúčať nasledovné zmeny:

- zrušiť jeden článok riadenia. Vzhľadom na štruktúru ministerstva odporúča audit eliminovať oddelenia
- integrovať koncepčné činnosti vykonávané v súčasnosti v rámci jednotlivých jadrových sekcií, tzn. vyčleniť časť pracovníkov zo sekcie ochrany zdravia obyvateľstva, sekcie farmácie (odbor štátnej liekovej politiky), sekcie zdravotnej starostlivosti (časť pracovníkov odboru preventívnej a liečebnej starostlivosti), sekcie zdravotného poistenia (odbor analýz a štatistík). Do takto vytvoreného strategického orgánu začleniť aj odbor legislatívny zo sekcie legislatívno-právnej (odbor právny z tejto sekcie sem nezaraďovať) a tiež odbor zahraničných vzťahov, vzhľadom na význam medzinárodného aspektu európskej integrácie v stratégii ministerstva
- vytvoriť samostatnú sekciu manažmentu a vzťahov so zdravotníckymi zariadeniami. Integrovať do nej sekciu zdravotnej starostlivosti, odbor farmaceutických zariadení. Včleniť sem aj sekciu financovania zlúčenú s odborom pre normy, rozpočty a ceny zo sekcie zdravotného poistenia (a preniesť na ňu činnosti súvisiace s konkretizáciou rozpočtov podriadených organizácií, ktoré v súčasnosti vykonáva odbor hospodárskej správy). Alternatívou je ponechať sekciu financovania ako samostatnú sekciu (integrovanú s odborom pre normy, rozpočty a ceny) v prípade, že by jej zlúčenie bolo príliš komplikované
- odčleniť inšpekčnú a dozornú činnosť. Odbor štátneho dozoru a prerozdeľovania, Inšpektorát kúpeľov a žriediel a Hlavného hygienika s ostávajúcou časťou sekcie ochrany zdravia obyvateľstva ponechať ako samostatné jednotky podriadené ministrovi
- odbor kontroly a sťažností a odbor obrany ponechať ako samostatné odbory podriadené ministrovi. Personálne posilniť rezortný útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (variant 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (variant 2) na základe rozhodnutia vlády a zväžiť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp. sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov
- preniesť činnosti súvisiace s privatizáciou a likvidáciou aj časť pracovníkov oddelenia privatizácie (sekcia financovania) na MSPNM SR
- transformácia odboru pre tlač a informácie na komunikačný odbor spojená s jeho miernym posilnením. Odbor prevezme zodpovednosť za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25
- právne služby týkajúce sa správy majetku centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – pozri bod 35)
- zo zostávajúcich odborov (odbor personalistiky a miezd, odbor hospodárskej správy, odbor právny, odbor informatiky) vytvoriť sekciu služieb podriadenú vedúcemu úradu, alternatívne ich ponechať ako samostatné odbory
- odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou, v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Konkrétne ide o časť odboru hospodárskej správy

Odporúčania auditu reflektujú zistenia analýzy súčasného stavu. Vzhľadom na zámer ministerstva v krátkom čase redukovať počet priamo riadených organizácií (z 200 na 18) a

uskutočniť zmeny na ministerstve, ktoré túto redukciu budú zohľadňovať, pripraví ministerstvo novú organizačnú štruktúru, pričom využije aj odporúčania auditu. Podľa rozporového konania PPV pre ekonomiku a ministra zdravotníctva bude ministerstvo svoj postup konzultovať s podpredsedom vlády. Systémové odporúčania (stupne riadenia, správa nehnuteľností, komunikácia s verejnosťou, atď.) budú platiť pre ministerstvo zdravotníctva v tom rozsahu ako pre ostatné ústredné orgány štátnej správy.

Ministerstvo zahraničných vecí SR

Analýza

Ministerstvo zahraničných vecí SR sa dá charakterizovať nasledovnými kľúčovými zisteniami:

- ako jeden z mála ústredných orgánov vznikol po roku 1989 bez akýchkoľvek predchodcov a preto historické faktory mali len malý vplyv na jeho štruktúru
- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- aj keď ministerstvo zohráva kľúčovú úlohu pri integrácií, integračný proces nedeterminuje celú jeho štruktúru, ale len jej časť. Zvyšok štruktúry by mali určovať najmä priority slovenskej zahraničnej politiky. Riadiaca činnosť je v práci ministerstva dôležitá vzhľadom na to, že manažuje celú sieť zastupiteľských úradov v zahraničí
- vzhľadom na osobitné výhody (súvisiace s finančným ohodnotením pri pobyte v zahraničí a štatútom pracovníka zahraničnej služby) ide o jedno z mála ministerstiev, kde vedúci pracovníci konštatujú pomerne vysokú mieru motivácie pracovníkov a kvality ľudských zdrojov
- problematické aspekty fungovania MZV SR súvisia skôr s duplicitou s niektorými inými ústrednými orgánmi štátnej správy a ich organizáciami. Ide o oblasť kultúrnych stykov, ľudských práv, zahraničných Slovákov, kontrolu exportu zbraní a chemických zbraní a oblasť medzinárodných ekonomických organizácií
- možné úspory z riešenia týchto otázok sú však malé v porovnaní s potenciálnymi úsporami z väčšej integrácie zahraničnej služby a zlepšením nakladania s majetkom v zahraničí
- slovenská zahraničná služba je v súčasnosti fragmentovaná medzi viaceré ústredné orgány štátnej správy, prípadne iné organizácie. Audit sa v rámci svojho mandátu zaoberal najmä vzťahom medzi MZV SR a sekciami dvojstrannej a mnohostrannej obchodnej spolupráce na MH SR. (Okrem toho však netreba zabúdať na zahraničnú službu v oblasti bezpečnosti v ingerencii MO SR a MV SR.) Analýza situácie v malých západoeurópskych krajinách unitárneho typu ukázala, že dominuje integrácia zahraničnej služby politického a ekonomického charakteru (viď napríklad situáciu v Dánsku, Fínsku, Írsku, Švédsku). Dôvodom je lepšia koordinácia politickej a ekonomickej zahraničnej politiky a úspory z jednotnej služby na úrovni zastupiteľských úradov aj ústredných orgánov. Ak sú totiž tieto dve funkcie oddelené, je na účely vzájomnej koordinácie nutné vytvárať ďalšie kapacity. Na druhej strane existuje riziko, že zjednotenie zahraničnej služby v rámci MZV SR by viedlo k potláčaniu ekonomickej zložky zahraničnej služby
- ďalším problémovým okruhom je úprava nakladania s majetkom v zahraničí. Tento problém má dve časti. Prvá vzniká vďaka tomu, že MZV SR je rozpočtová organizácia a zároveň priamo spravuje rozsiahly majetok štátu v zahraničí. Forma rozpočtovej organizácie nie je na tento účel vhodná, pretože všetky jej príjmy sú príjmami štátneho rozpočtu a tak pre MZV SR neexistuje motivácia zhodnocovať majetok a racionalizovať sieť zastupiteľských úradov uzavretím niektorých úradov, čo by umožnilo realokáciu zdrojov do prioritnejších krajín. Druhá vzniká z konfliktu všeobecnej legislatívy regulujúcej nakladanie s majetkom a jeho získavanie (verejné obstarávanie) a špecifikami diplomacie a práce v zahraničí

Odporúčania

V tejto súvislosti možno odporúčať nasledovné zmeny:

- zrušiť jeden článok riadenia, audit odporúča rušiť oddelenia. Ide o systémové opatrenie, pričom oddelenia budú môcť existovať len výnimočne pri počte pracovníkov minimálne 15. Z dôvodu osobitného postavenia bude MZV uplatňovať ďalšiu výnimku, že do počtu riadených pracovníkov sa budú započítavať aj pracovníci pôsobiaci na zastupiteľských úradoch v zahraničí.
- ustanoviť osobitný režim nakladania s nehnuteľným a hnutelným majetkom SR v zahraničí, ktorý spravuje MZV SR. Časť z príjmov z nakladania s týmto majetkom podľa vopred daného kľúča by mohlo MZV SR použiť na kapitálové výdavky na zveľaďovanie tohto majetku
- preskúmať možnosť osobitného rámca pre verejné obstarávanie v zahraničí, ktoré by kombinovalo transparentnosť s väčšou mierou flexibility
- odbúrať správu majetku na území Slovenska
- integrovať sekcie dvojstrannej a mnohostrannej obchodnej spolupráce MH SR do MZV SR spolu so sieťou OBEO a celkovou reštrukturalizáciou MZV SR, ktorá by zodpovedala rozdeleniu zahraničnej služby na nasledovné kľúčové oblasti: európska integrácia, manažment siete zastupiteľských úradov, mnohostranný politický aspekt zahraničnej služby, mnohostranný ekonomický aspekt zahraničnej služby, medzinárodno-právne aspekty zahraničných vzťahov
- redukovať duplicitné inštitucionálne kapacity s inými orgánmi ústrednej štátnej správy v odbore ľudských práv, konzulárnom odbore a odbore kultúrnych stykov a krajanov
- personálne posilniť útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (alternatíva 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (alternatíva 2) na základe rozhodnutia vlády a zväziť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp. sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov.
- legislatívny útvar ministerstva by nemal priamo vykonávať tzv. právne služby (napr. príprava zmlúv, vymáhanie pohľadávok, zastupovanie na súdoch).
- právne služby týkajúce sa správy majetku centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – pozri bod 35)
- riešenie všetkých právnych otázok na území Slovenska súvisiacich s likvidáciou, privatizáciou, reštitúciami presunúť z ministerstva zahraničných vecí na ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku
- transformácia tlačového na komunikačný odbor. Odbor prevezme zodpovednosť za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25

Novú štruktúru MZV SR by teda tvorili najmä: sekcia európskej integrácie, sekcia bilaterálnych vzťahov (a príslušných zastupiteľských úradov), sekcia mnohostranných politických vzťahov (a príslušných zastupiteľských úradov), sekcia mnohostranných ekonomických vzťahov (a príslušných zastupiteľských úradov), sekcia medzinárodno-právna.

Ministerstvo životného prostredia SR

Analýza

Ministerstvo životného prostredia sa dá charakterizovať nasledovnými kľúčovými zisteniami:

- ministerstvo má komplikovanú a odborne náročnú úlohu pri integrácii do EÚ (vyplýva z náročnosti kapitoly životné prostredie). S touto funkciou bezprostredne súvisí aj strategicko-koncepcná činnosť ministerstva

- pomerne silná je na ministerstve aj administratívna funkcia, vzhľadom na rozsah štátnej správy v ochrane životného prostredia. V tejto oblasti existujú možnosti presunúť agendu na nižšie úrovne, čím by sa posilnila efektívnosť výkonu štátnej správy i ďalších funkcií ministerstva
- na ministerstve sú v štruktúre sekcie, odbory a oddelenia
- v štruktúre nemá sekcia enviromentálnych koncepcií, práva a organizácie osobitné postavenie, vykonáva však koordinačné činnosti do vnútra úradu i navonok – koordinácia koncepcií a ich syntéza. Ostatné odborné sekcie nevystupujú ako podriadené, venujú sa rôznym zložkám a faktorom životného prostredia
- tri odborné sekcie (sekcia ochrany zložiek živ. prostredia, sekcia ochrany prírody a krajiny a sekcia enviromentálnych koncepcií, práva a organizácie) spolu s odborom ekonomických nástrojov a medziodvetvových vzťahov a odborom enviroment. projektov (teraz začlenené v Sekcii medziodvetvových vzťahov a informatiky) sa zaoberajú navzájom prepojenými činnosťami, ktoré tvoria “misiu” ministerstva
- sekcia územného plánovania a stavebného poriadku vykonáva prierezovú činnosť pri tvorbe koncepčných materiálov pre územné plánovanie a štátnu stavebnú správu. S ostatnými činnosťami ministerstva síce táto sekcia nachádza spoločné prvky (najmä v súvislosti s premietaním požiadaviek na ochranu životného prostredia pri tvorbe koncepcií a plánov územného rozvoja), avšak vystupuje relatívne autonómne a intenzívne komunikuje najmä so štruktúrami (nielen št. správy) v regiónoch
- vzhľadom na ďalej uvádzané odporúčania, musí sa nanovo formulovať postavenie odboru informatiky. V súčasnosti plní odbor dve hlavné funkcie – vystupuje ako vrcholové pracovisko rezortného informačného systému (najmä monitoringy údajov o životnom prostredí a krajine), spolupracuje na tvorbe Štátneho informačného systému a na druhej strane vykonáva “informatický” servis pre úrad ministerstva
- ministerstvo priamo riadi aj niekoľko inštitúcií, ktoré pôsobia pri ochrane a tvorbe životného prostredia. Posilnenie strategickej funkcie ministerstva by umožnilo aj pružnejšie využívanie odborných kapacít, ktoré pôsobia v “agentúrach”

Odporúčania

- ako vo všetkých ostatných prípadoch platí odporúčanie zrušiť oddelenia a v štruktúre ponechať len odbory a sekcie
- posilnenie strategickej funkcie na sekcii env. koncepcií a práva je možné koncentráciou kapacít tvoriacich základné dokumenty politiky životného prostredia, legislatívu a činnosti súvisiacich s európskou integráciou
- zlúčenie ostatných pracovísk zo sekcie ochrany zložiek živ. prostredia a sekcie ochrany prírody a krajiny do jednej sekcie tak, aby sa spružnila organizácia práce, by umožnilo vytváranie viacprofesných tímov. Výhodou by bolo aj efektívnejšie využívanie služieb, ktoré poskytujú obslužné pracoviská
- personálne posilniť rezortný útvar kontroly vysunutými pracovníkmi ministerstva financií (alternatíva 1) alebo sekcie kontroly ÚV SR (alternatíva 2) na základe rozhodnutia vlády a zväžiť možnosti zavedenia princípu dvojitej zodpovednosti (rezortnému ministrovi a ministerke financií, resp sekcii kontroly ÚV SR), ako aj rotácie vysunutých pracovníkov
- právne služby týkajúce sa správy majetku centralizovať v súvislosti s vytvorením osobitnej organizácie, ktorá sa touto otázkou bude zaoberať (Správa štátnych budov – pozri bod 35)
- riešenie všetkých právnych otázok súvisiacich s likvidáciou, privatizáciou, reštitúciami presunúť na ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku
- odbor informatiky zo sekcie medziodvetvových vzťahov a informatiky by sa mal osamostatniť a pôsobiť ako centrálna jednotka, ktorá zhromažďuje údaje pre všetky odborné zložky ministerstva. Pracovisko by sa malo posilniť o ľudí tvoriacich systém a naopak, servisné činnosti odčleniť a vykonávať len v nevyhnutnej miere (servis hardvéru)

a softvéru obstarávať z komerčnej sféry). Odbor by mal podliehať priamo pod vedúceho úradu alebo ministrovi

- transformácia odboru pre styk s verejnosťou na komunikačný odbor spojená s jeho miernym posilnením. Odbor prevezme zodpovednosť za manažment komunikácie s verejnosťou v zmysle bodu 25
- odbúranie tých organizačných jednotiek, ktoré súvisia s prevádzkou budov, v súvislosti s prechodom na centralizovanú správu nehnuteľného majetku. Konkrétne ide o časť sekcie ekonomiky

Novú organizačnú štruktúru by charakterizovali predovšetkým: sekcia ochrany prírody zlúčená so sekciou ochrany zložiek živ. prostredia, sekcia územného plánovania, sekcia environmentálnych koncepcií, legislatívy a európskej integrácie

ZMENY NA OSTATNÝCH ÚSTREDNÝCH ORGÁNOCH ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Ostatné ústredné orgány štátnej správy sú špecifickým prvkom. V malých krajinách západnej Európy majú organizácie vykonávajúce činnosti súčasných ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR charakter podriadenej organizácie ministerstva.

Do rezortu ministerstva hospodárstva patria v iných krajinách predovšetkým: národný normalizačný a metrologický orgán, patentový úrad, niekde aj úrad jadrového dozoru (Fínsko), prípadne protimonopolný úrad. Štatistický úrad patrí pod ministerstvo financií (Nórsko, Fínsko), alebo pod ministerstvo hospodárstva.

Ak chce vláda zdôrazniť (rozpočtovú) samostatnosť a nezávislosť niektorých z ostatných ústredných orgánov štátnej správy cez osobitnú rozpočtovú kapitolu, možno odporúčať zvážiť ponechanie **osobitného štatútu** pre Štatistický úrad SR, Úrad jadrového dozoru SR, Protimonopolný úrad SR, Úrad pre verejné obstarávanie SR.

Pre Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky odporúča audit transformáciu na samofinancujúcu sa nezávislú verejnú organizáciu riadenú Radou. ÚPV SR je prakticky schopný samofinancovania, bez požiadaviek na štátny rozpočet na bežnú činnosť úradu a to za predpokladu transformácie správnych poplatkov a príjmov zo zahraničia na poplatky úradu. Alternatívou môže byť vytvorenie osobitného štatútu Úradu priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky (ako napr. Protimonopolný úrad a Úrad jadrového dozoru), pričom audit upozorňuje na to, že predpokladom tejto alternatívy je samostatné postavenie v rámci štátnej správy a financovanie zo štátneho rozpočtu.

Pri Úrade geodézie, kartografie a katastra SR možno zvážiť podobnú úpravu postavenia ako pri Úrade priemyselného vlastníctva. V oblasti geodézie možno odporúčať sprieľať „siet“ inštitúcií, odstrániť duplicity a činnosti zracionalizovať. Okrem Úradu geodézie, kartografie a katastra SR ako ostatného ústredného orgánu štátnej správy existujú ešte dva ústavy a výskumný ústav ako podriadené organizácie tohto ústredného orgánu.

Postavenie Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctva SR treba doriešiť po vypracovaní koncepcie kontroly na trhu. Možno odporúčať odbúrať činnosti priamo nesúvisiace s činnosťou ostatného ústredného orgánu štátnej správy (ako príklad je možné uviesť cyklotrónové centrum na Úrade pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctva SR, ktoré by patrilo skôr pod ministerstvo školstva, ktoré je ústredným orgánom pre vedu, resp. pod niektorú z univerzít).

Na Správu štátnych hmotných rezerv SR možno odporúčať koncentrovať riadenie všetkých mobilizačných rezerv z jednotlivých ministerstiev.

Na Úrad jadrového dozoru SR možno odporúčať koncentrovať činnosti všetkých druhov dozoru v jadrových zariadeniach, teda stiahnuť napr. dozor nad bezpečnosťou práce z Úradu bezpečnosti práce SR, resp. budúceho Národného inšpektorátu práce.

K Úradu vlády SR pozri osobitnú analýzu.

SPRÁVA MAJETKU A ZABEZPEČOVANIE TOVAROV A SLUŽIEB

35. Správa nehnuteľného majetku štátu – SNMŠ

Nevyhnutnosťou zaoberať sa majetkom štátu (vrátane nehnuteľného) deklarovala vláda vo svojom programovom vyhlásení dokonca na dvoch miestach⁸. Nehnuteľný majetok štátu v správe ústredných orgánov obsahuje veľké množstvo budov nielen v Bratislave, ale aj v iných častiach Slovenska. Ide o vzácny zdroj v hodnote niekoľkých desiatok miliárd korún. Jeho potenciál sa však nedostatočne využíva kvôli systému pridelovania priestorov pre ústrednú štátnu správu založenému na netransparentnosti, historickom prístupe, rezortizme a osobných kontaktoch. Podstatou systému je, že inštitúcie majú v správe budovy, v ktorých sídlia. Ak takúto budovu nemajú, sídlia buď v priestoroch iných verejných inštitúcií, alebo v komerčne prenajatých priestoroch. Naopak, inštitúcie, ktoré majú v správe nehnuteľný majetok, ho môžu prenajímať iným verejným inštitúciám alebo komerčnému sektoru. Celý systém je poznačený neprehľadnosťou, netransparentnosťou a snahou o administratívnu kontrolu. Nemotivuje väčšinu manažérov v ústrednej štátnej správe hospodárne využívať priestory ani vyberať lokalitu ich umiestnenia na základe kritéria minimalizácie nákladov pri maximalizácii užitočnosti.

Systém “lacných” alebo “bezplatných” priestorov pre ústrednú štátnu správu je neefektívnou ilúziou. Štát v podobe kapitálových výdavkov na investície a bežných výdavkov na údržbu platí za tieto budovy a priestory. Okrem toho existujú nepriame náklady nevyužívania možností zhodnotenia štátneho majetku v prípade, keď inštitúcia, ktorá by mohla sídliť v menších priestoroch mimo centra prípadne mimo Bratislavy, neefektívne využíva napríklad rozsiahle lukratívne priestory v centre mesta. Dnešný stav vedie k situácii, keď inštitúcie ústrednej štátnej správy nemusia znášať skutočné náklady za priestory, ktoré využívajú, pretože časť nákladov hradí štátny rozpočet priamymi výdavkami a časť nákladov hradí štátny rozpočet stratou potenciálnych príjmov z lepšieho využitia priestorov.

Systém má okrem toho viacero ďalších nákladov spojených s rezortizmom – neochota racionálne nakladať s budovami a motivácia pre manažérov inštitúcií ústrednej štátnej správy riešiť rozpočtové obmedzenie vybavením „lacného“ štátneho priestoru.

Preto možnosť odporúčať zavedenie jednotnej správy nehnuteľného majetku štátu (ďalej len SNMŠ) ako organizácie MF SR a postupný prechod k štandardným vzťahom pri správe budov medzi SNMŠ a nájomníkmi. Prax porovnávaných menších unitárnych krajín západnej Európy jednoznačne potvrdzuje efektívnosť systému jednotnej správy štátnych budov. Napr. v Írsku takáto organizácia (The Office of Public Works) funguje už 160 rokov. Základným poslaním organizácií správy budov v Írsku, Dánsku, Fínsku, Švédsku a Holandsku je starať sa o správu predovšetkým štátnych budov, zabezpečovať ich údržbu a efektívne fungovanie. Okrem toho môžu plniť ďalšie úlohy, napr. v Írsku aj obstarávanie tovarov a služieb pre orgány štátnej správy, služby dizajnu a architektov, pričom pri ich poskytovaní využívajú aj subkontraktovanie súkromných firiem. Vo Švédsku sa ústredná vládna agentúra podriadená ministerstvu financií (Boverket – The Swedish Board of Housing, Building and Planning) zaoberá aj urbanistickým plánovaním. State Property Service v Holandsku je externá organizácia ministerstva financií, podobne aj fínsky State Real Property

⁸ (Programové vyhlásenie vlády, 1998, str. 4)

Vláda vykoná potrebné legislatívne a organizačné opatrenia vo vzťahu k nedostatkom v právnej regulácii privatizácie, podnikania a nakladania s majetkom štátu.

(...)

(Programové vyhlásenie vlády, 1998, str. 5)

Vláda prehodnotí súčasnú právnu úpravu vlastníctva štátu a hospodárenia s jeho majetkom.

Authority je obchodná spoločnosť pod ministerstvom financií, primárne zriadená na správu a efektívne nakladanie so štátnym majetkom (hnuteľným i nehnuteľným).

Systém by obsahoval nehnuteľný majetok viažuci sa ku kancelárskym priestorom a priestorom využívaným na ubytovanie, rekreačné, vzdelávacie, archívne a podobné účely pre potreby ústredných orgánov štátnej správy. Naopak, mimo tohto systému by bol nehnuteľný majetok určený na špecifické účely súvisiace s poskytovaním zdravotníckych, kultúrnych a iných služieb, ktorý nie je možné využívať ako kancelárske priestory a pri ktorých by nebol vhodný prechod na centralizovanú správu. Mimo tohto systému by bol taktiež majetok Slovenskej republiky v zahraničí. Nehnuteľný majetok využívaný zväčša na účely vyňaté z jednotnej správy budov by bol ako celok vyňatý z jednotnej správy budov. Klasifikáciu budov by realizovala sama ŠSB a MF SR by rozhodovalo o klasifikácii v prípade sporov.

Reforma by priniesla úspory v nasledovných troch oblastiach:

- **Efektívnejšia správa budov.** Existencia správčovských spoločností v súkromnom sektore a existencia správ zariadení v niektorých rezortoch je dôkazom toho, že z hľadiska nákladov na správu je efektívnejšie spravovať väčšie množstvo budov centralizovanou inštitúciou než spravovať ich individuálne.
- **Efektívnejší manažment priestorov.** Ak majú inštitúcie dnes v správe budovu alebo priestory v “bezplatnom” či “lacnom” prenájme od inej verejnej inštitúcie, nie sú motivované optimalizovať svoje využívanie kancelárskych a iných priestorov. Existencia štandardného nájomného by ich prinútila optimalizovať svoje využívanie priestorov.
- **Efektívnejší manažment lokality.** Existujú inštitúcie, ktoré vzhľadom na svoje poslanie potrebujú byť umiestnené v lukratívnejších lokalitách najmä centra Bratislavy. Väčšina inštitúcií sa však tento faktor netýka a zohľadnenie hodnoty lokality by mnohé z nich prinútilo opatrnejšie lokalitu zvažovať.

Tieto vzťahy by boli po dokončení reforiem založené na nasledovných princípoch:

- **SNMŠ by mala v správe budovy ústrednej štátnej správy.** Inštitúcie ústrednej štátnej správy by boli jej nájomníkmi a prenajíмали by si od nej priestory na základe ročných zmlúv.
- **Nájomné za tieto budovy by SNMŠ určovala na základe trhových cien.** Dodržanie tohto princípu by sa dosahovalo okrem normálnej kontroly dvoma ďalšími spôsobmi: zverejnením všetkých nájomných kontraktov a explicitnou orientáciou SNMŠ na maximalizáciu zisku, teda výnosov pre štátny rozpočet.
- **SNMŠ by prenajíkala priestory tomu, kto za ne najviac ponúkne.** Nepreferoval by teda verejné inštitúcie
- **Inštitúcie by dostávali z verejných zdrojov príspevok na nájomné namiesto dnešných nepriamych dotácií** v podobe “lacných” alebo “bezplatných” budov. Inštitúcie by sa mohli slobodne rozhodnúť či si chcú prenajať priestory od SNMŠ alebo iných poskytovateľov s tým, že ak by cena ponúkaná SNMŠ bola nižšia ako cena iného poskytovateľa služieb, museli by dokumentovať príčiny svojho rozhodnutia.
- **rozpočty ústredných orgánov a ich inštitúcií by sa znížili o náklady na správu budovy**

Predpokladom dosiahnutia očakávaných úspor sú však dva faktory:

- **maximálna transparentnosť fungovania SNMŠ,** aby sa vylúčila korupcia a favoritizmus. Podmienky všetkých kontraktov medzi SNMŠ a verejnými aj súkromnými subjektmi by mali byť zverejnené.
- **dôraz na maximalizáciu príjmov štátneho rozpočtu** zo SNMŠ a s tým súvisiaca podnikateľská orientácia SNMŠ, ktorá by ju mala vylúčiť z politického obsadzovania funkcií

36. Správy majetku

Ako správy majetku možno charakterizovať nasledovné inštitúcie: Správa zariadení ÚV SR, Správa účelových zariadení MZV SR, Správa služieb diplomatickému zboru, Správa kultúrnych zariadení MK SR, Dom zahraničných stykov a Domov speváckeho zboru slovenských učiteľov pri MŠ SR.

Tieto inštitúcie vykonávajú servisné a obslužné činnosti pre štátnu správu, najmä pre vlastný rezort. Kľúčovou súčasťou ich činnosti je správa a využívanie nehnuteľného majetku, ale venujú sa aj iným aktivitám. Tieto organizácie zabezpečujú najmä:

- prevádzku budov v ich rezorte, ktoré nemajú v správe iné inštitúcie
- ubytovanie krátkodobého a dlhodobého charakteru
- stravovanie
- kongresové a protokolárne služby
- prevádzkovanie rekreačných a vzdelávacích zariadení
- autodoprava, upratovanie a iné drobnejšie služby
- servis pre príslušný ústredný orgán v iných oblastiach

Už zo zoznamu ich aktivít vyplýva, že tieto organizácie sa venujú prevažne trhovým činnostiam, teda činnostiam, ktoré vykonávajú alebo môžu vykonávať neziskové alebo podnikateľské subjekty. Ak štátna správa vykonáva tieto aktivity, treba si vždy položiť otázku, do akej miery by bolo vhodné ich odštátniť.

Z nasledovnej analýzy možno vyňať Správu služieb diplomatickému zboru, ktorá má jasnú misiu – v zmysle viacerých bilaterálnych a multilaterálnych dohôd zabezpečovať jednotný štandard služieb pre zahraničné zastupiteľské úrady na Slovensku a ich pracovníkov. Táto organizácia nevyžaduje priamu dotáciu štátu (naopak, produkuje “zisk”) a od 1. 1. 2001 sa chce transformovať na akciovú spoločnosť so 100%-nou účasťou štátu. Vzhľadom na tieto faktory sa jej týkajú odlišné odporúčania:

- očistiť organizáciu od služieb nepatriacich do jej misie – napr. ubytovanie pre niektorých ústavných činiteľov.
- zabezpečiť primerané výnosy pre štátny rozpočet určením pevnej dividendy z výnosov tejto organizácie, ktorá bude stanovená ako fixné percento jej majetku. (viď bod 12).

O ostatných organizáciách možno povedať, že podmienky jasného cieľa organizácie, transparentnosti činností, cien a nákladov a stanovenia motivačných nástrojov na dosiahnutie zhodnocovania majetku a maximalizáciu finančných príjmov štátu nie sú vôbec naplnené. Celý systém je poznačený rezortizmom, neprehľadnosťou, netransparentnosťou a snahou o administratívnu kontrolu, čo vedie k nasledovným problémom:

- **realizácia činností, ktoré nepatria do pôsobnosti rezortu.** Napríklad Správa kultúrnych zariadení MK SR spravuje objekt Dom umenia v Piešťanoch, ktorý podľa vyjadrenia pracovníkov rezortu plní funkcie štandardného kultúrneho domu, ktoré môžeme nájsť v mnohých slovenských obciach. Príčinou, prečo sa celoštátna rezortná inštitúcia venuje prevádzkovaní komunálnych činností je to, že budova predtým patrila Slovenskej filharmónii. Keď sa jej SF vzdala, nechcel ju rezort “stratiť” a tak ju dodnes s výraznou stratou prevádzkuje, aj keď to nepatrí do jeho funkcií a dochádza tak k neopodstatnenému zvýhodneniu Piešťan pred inými mestami.
- **realizácia činností, ktoré by ústredná štátna správa nemala priamo realizovať a už vôbec nie na rezortnom základe.** Tieto organizácie vykonávajú rôzne činnosti nepatriace do úzkeho okruhu aktivít, ktoré sú vlastné ústrednej štátnej správe a štátu ako takému. Okrem prípadov, keď je potreba poskytovanie týchto služieb nevyhnutné z bezpečnostných dôvodov, by štát nemal priamo vlastniť poskytovateľov trhových služieb, ako sú ubytovacie, realitné, stravovacie, prevádzkové či dopravné služby.
- **neexistencia cenovej a nákladovej transparentnosti,** teda vo väčšine prípadov nie sú jasné jednotkové náklady (viď bod 12). Správy buď nekalkulujú vôbec náklady poskytovaných služieb, alebo kalkuluju len ich priame náklady. Preto NIKTO nevie dnes

určiť efektívnosť ich poskytovania. Dochádza tak k paradoxným javom, keď sa z peňazí daňových poplatníkov nepriamo dotujú rekreačné pobyty napríklad pre zahraničných diplomatov.

- **nedostatočná transparentnosť činností a vykonávanie zbytkových činností.** Organizácie vykonávajú viaceré činnosti z historickej zotrvačnosti alebo preto, že slúžia ako “odkladisko” rezortu na činnosti, ktoré ústredný orgán nevie alebo nechce zabezpečiť sám. Dá sa pochybovať o efektívnom vykonávaní týchto rôznorodých činností jednou inštitúciou najmä ak v nej zároveň vládne nákladová netransparentnosť. Verejné finančné zdroje vložené do týchto organizácií totiž nevystihujú celkové náklady na ich existenciu a činnosť. Ich činnosť je veľakrát nepriamo dotovaná z “podstaty”, teda z toho, že do nákladov sa nezapočítava príslušná časť nákladov na opotrebenie majetku. Tieto náklady sa potom hradia v havarijnej situácii z kapitálových výdavkov štátu. Správy majetku sa zaoberajú aj kvázikomerčnými a komerčnými aktivitami. (viď bod 9)
- **subjektivizmus, priestor pre korupciu a klientelizmus.** Vďaka neprehľadnému systému podlieha poskytovanie viacerých tovarov a služieb a určenie ich cien subjektívnemu rozhodnutiu, ktoré v prostredí deformovanom rezortizmom zapríčiňuje neefektívnosť a vytvára priestor pre korupciu a klientelizmus. Príkladom môže byť lacné dlhodobé ubytovanie pre pracovníkov rezortu, prípadne inej ústrednej štátnej správy. Alokácia týchto priestorov medzi jednotlivé osoby, prípadne rezorty je netransparentná a založená na historickom princípe, prípadne osobných kontaktoch a administratívnej kontrole, čím vznikajú priame aj nepriame straty.
- **nedostatočná motivácia pre manažérov a organizácie.** Právnou formou Správy zariadení ÚV SR a Domu zahraničných stykov MŠ SR je rozpočtová organizácia, čo výrazne demotivuje manažérov aj organizáciu ako takú, pretože nemajú žiadny prospech zo svojej konkurencieschopnosti ani komerčných aktivít. Akékoľvek príjmy sú totiž príjmami štátneho rozpočtu a ich jednorazové zvýšenie len ovplyvní výšku požadovaných príjmov v ďalšom rozpočtovom roku.
- **dotácia poskytovateľov služieb, nie objednávateľov a neefektívna preferencia priamej kontroly pred kontraktuálnymi vzťahmi.** Prostredníctvom priameho a nepriameho dotovania správ zariadení dáva štát veľkú časť prostriedkov na tieto služby nie do rúk objednávateľov, teda tých, ktorí tieto služby potrebujú, ale do rúk príslušných správ majetku či účelových zariadení. Ide o priamu dotáciu cez príspevok či rozpočtované výdavky ako aj nepriamu dotáciu cez kapitálové výdavky na obnovu majetku. Ide o krok, ktorý vedie k zníženiu konkurencie a efektívnosti vynakladania prostriedkov, pretože dáva finančné prostriedky do nesprávnych rúk. Mnohé inštitúcie súkromného komerčného či neziskového sektora, ale aj vysoké školy majú kapacity na služby v tejto oblasti, ktoré by mohla ústredná štátna správa využiť na kontraktuálnom základe. Vzhľadom na rezortizmus však ústredné orgány preferujú priamu kontrolu nad vlastnými inštitúciami aj napriek tomu, že systém “lacných” alebo “bezplatných” priestorov pre ústrednú štátnu správu je neefektívnou ilúziou.
- **nadmerné kapacity.** Viaceré ubytovacie a rekreačné kapacity sú nedostatočne naplnené alebo sa ich napĺňanie dosahuje len vďaka už spomínaným priamo či nepriamo dotovaným cenám. Dochádza tak k ďalším stratám z neefektívnosti.

Možno odporúčať, aby vláda SR systémovo riešila túto oblasť a v súčinnosti s riešením otázok správy iných štátnych nehnuteľností a poskytovania vzdelávacích a podobných služieb. Tento systémový rámec bude postavený na troch základných princípoch:

- **Nákladová a cenová transparentnosť.** Akékoľvek služby sa budú poskytovať na princípe nákladovej a cenovej transparentnosti.
- **Konkurencia a otvorenosť systému.** Služby sa budú poskytovať na princípe maximalizácie zisku. Na druhej strane, objednávateľia služieb si budú môcť objednávať služby od kohokoľvek.

- **Presunutie finančných prostriedkov objednávateľom.** Tie prostriedky, ktoré dnes rôznymi spôsobmi dostávajú správy majetku, sa presunú do rozpočtov objednávateľov týchto služieb.

V tejto súvislosti možno ešte konkrétne odporúčať:

- **Integráciu kapacít do SNMŠ, odštátne iných činností a zrušenie správ majetku.** Všetok nehnuteľný majetok v správe tých inštitúcií, ktorých vlastníctvo nebude transformované inak (teda s výnimkou SSDZ, DSZSU), by sa mal previesť na SNMŠ. Iné činnosti by sa mali buď odštátniť, alebo preniesť na príslušný ústredný orgán štátnej správy (ak je internalizácia týchto činností v ÚOŠS nevyhnutná). Samotné organizácie by sa mali zrušiť (opäť s výnimkou SSDZ a DSZSU).

Poznámka: V prípade Domova speváckeho zboru slovenských učiteľov možno odporúčať vzhľadom na historický charakter tejto inštitúcie jej odovzdanie odborovému zväzu zastupujúcemu záujmy učiteľov, mestu Trenčianske Teplice alebo príslušnému VÚC (po jeho vzniku).

37. Centralizácia zabezpečovania niektorých tovarov a služieb

Centrálne orgány, sústredené v hlavnom meste, vykonávajú celý rad nákupov rôznych potrieb (tovarov aj služieb), nevyhnutných pre ich chod. Každý centrálny orgán vykonáva tieto nákupy samostatne, často samostatne aj pre svoje jednotlivé časti, pri čom tieto obstarávanie v podstatnej časti predstavujú (v zmysle zákona o verejnom obstarávaní) podprahové obstarávanie, ktoré nie je viazané na uplatňovanie ustanovení zákona (viď aj bod 22). Pri tom **môže dochádzať k nehospodárnosti a môžu vznikať podmienky pre nástup korupcie.**

Myšlienka **zabezpečiť obstarávanie spoločne** aspoň v prípade štandardizovaných tovarov, ktorých nákup sa opakuje, sa realizovala vo viacerých krajinách a v rôznej forme (Veľká Británia, Francúzsko) a aj na Slovensku (verejné obstarávanie pre komplex orgánov Ministerstva vnútra SR). Táto myšlienka sa zakladá **na dvoch princípoch:**

1. Obstarávanie je zverené profesionálom
2. Nákupy vo väčšom množstve sú efektívnejšie.

Okrem toho sa uplatňuje zásada (najmä vo Francúzsku a Veľkej Británii) **zmluvne delegovať** z centrálnych orgánov komerčným organizáciám všetky činnosti (v tom aj obstarávanie tovarov a služieb) všade tam, kde je to možné. Poverovanie špecializovaných **profesionálnych agentúr**, pracujúcich na komerčnom základe pre verejné obstarávanie všeobecne je vo svete bežné (najmä v USA a vo Veľkej Británii). Centrálna organizácia obstarávania navyše dáva prehľad o zhode alebo rôznosti a množstve potrieb jednotlivých orgánov pre obstarávané predmety lebo služby.

Podmienkou hospodárnosti tohto postupu je však využívanie konkurenčnosti v trhových vzťahoch. Preto centrálny orgány môžu obstarávať samostatne, ak dokážu obstarávať tovary alebo služby za nižšie ceny.

Preto pre zabezpečovanie niektorých tovarov a služieb pre centrálny orgány možno odporúčať:

- **legislatívne** umožniť centralizáciu obstarávania niektorých štandardizovaných tovarov a služieb na zmluvnom a komerčnom základe,
- **štandardizovať** proces verejného obstarávania pre centralizované obstarávanie a dosiahnuť tak administratívne zjednodušenie a vyššiu transparentnosť
- súčasne riešiť aj **zjednodušenie** obstarávania pri „malých“ a opakovaných obstarávacích prípadoch,

- zabezpečiť **pôsobenie konkurenčnosti** trhového prostredia umožnením individuálneho obstarávania za nižšie ceny.

38. Výskumné inštitúcie a inštitúcie poskytujúce poradenské, informačné a analytické služby

Pod priamym riadením ústredných orgánov dnes funguje veľké množstvo inštitúcií, ktoré sa čiastočne alebo úplne zaoberajú aplikovaným výskumom, zbieraním určitých informácií a analytickou činnosťou. Z analýzy ich činnosti v rámci auditu vyplýva, že tieto inštitúcie majú najmä nasledovné štyri druhy výstupov:

- základný výskum, ktorého zmyslom je posilňovať vedeckú kapacitu v danej oblasti a rozvíjať výskum bez nevyhnutnej priamej aplikácie jeho výsledkov
- aplikovaný výskum, ktorého zmyslom je dospieť k výsledkom použiteľným v súkromnom sektore
- aplikovaný výskum, ktorého výsledok využívajú pri svojej rozhodovacej činnosti priamo ústredné orgány štátnej správy, prípadne iné verejné inštitúcie. Do tejto kategórie patrí aj vytváranie databáz, expertíz a analýz pre potreby verejných inštitúcií
- poradenská činnosť.

Ministerstvo, iný ústredný orgán štátnej správy, prípadne iná verejná inštitúcia obdobného charakteru (napríklad Národný úrad práce) sú inštitucionálne vhodné len na posudzovanie potrieb v tretej oblasti – tam, kde sú sami zákazníkmi. Ministerstvá a obdobné inštitúcie však nie sú vhodnými manažérmi inštitúcií ani správcami peňazí v prípade základného výskumu a aplikovaného výskumu, ktorého výsledok by mal nájsť uplatnenie v súkromnej sfére. Manažovanie takýchto inštitúcií a spravovanie finančných prostriedkov určených na tento účel ministerstvami a obdobnými inštitúciami vedie k:

- rezortizmu a zníženej kvalite alokácie peňazí (viď bod 5)
- preferovaniu historického, administratívneho a inkrementálneho prístupu pred otvorenou súťažou (dobrým príkladom je MP SR, ktoré príspevok na účelové činnosti svojim priamo riadeným organizáciám dáva nie podľa informačných a analytických potrieb MP SR, ale podľa toho, koľko finančných prostriedkov chce prideliť tejto inštitúcii. Dokonca v prípade získania prostriedkov z MP SR alebo iných zdrojov na výskum sa o príslušnú sumu de facto kráti príspevok, čím sú organizácie demotivované)
- netransparentnosti činností a financovania (viď body 10, 12 a 17)
- nedostatočnému prepojeniu výskumu a jeho praktického použitia
- duplicitám a fragmentácii. Mnohé výskumné funkcie obdobného typu dnes vykonávajú aj na Slovensku vysoké školy, prípadne pracoviská SAV či neziskové organizácie. Tento prístup je ešte rozšírenejší v zahraničí, kde vysoké školy hrajú výrazne dôležitejšiu úlohu pri výskume základného aj aplikovaného typu.
- rovnakým problémom aj pri priamom financovaní poradenských služieb.

Preto možno odporúčať reformovať inštitucionálne aj finančné zabezpečenie vedy, výskumu, analytickej a poradenskej činnosti podľa nasledovných pilierov:

- prierezový princíp namiesto rezortizmu,
- zvýšenie miery konkurencie a otvorenosti systému financovania vedy a výskumu,
- odstránenie inštitucionálnej kontroly inštitúcií aplikovaného výskumu ministerstvami a inými ústrednými orgánmi štátnej správy,
- v pôsobnosti ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy zostanú len prostriedky určené na výskum a analytickú činnosť, ktoré sami bezprostredne potrebujú,
- zabezpečenie efektívnosti aplikovaného výskumu, ktorého zmyslom sú prakticky použiteľné výstupy, použitím kritériá návratnosti vložených prostriedkov

Konkrétne odporúčania založené na týchto pilieroch sú nasledovné:

- **rozdeliť finančné prostriedky dnes priamo a nepriamo používané na financovanie vedy a výskumu na tri skupiny:**
 1. finančné prostriedky určené na základný výskum
 2. aplikovaný výskum (vrátane poradenstva a analýz), ktorého zmyslom sú výstupy použiteľné v neštátnej sfére
 3. aplikovaný výskum, ktorého výsledok využívajú pri svojej rozhodovacej činnosti priamo ústredné orgány štátnej správy, prípadne iné verejné inštitúcie
- finančné prostriedky **z prvej skupiny použiť na financovanie základného výskumu** v súlade s koncepciou rozvoja vedy a výskumu pripravovanou MŠ SR (centrálnej grantovej agentúra a pod.)
- finančné prostriedky **z druhej skupiny rozdeliť na dotačnú a úverovú časť**. Prvá, menšia časť by sa rozdeľovala rovnakým spôsobom ako finančné prostriedky z prvej skupiny. Druhá, významnejšia časť by bola poskytovaná na systéme dlhodobej návratnej finančnej pomoci, aby sa tak zabezpečila efektívnosť tohto typu aplikovaného výskumu. Tieto prostriedky by mala rozdeľovať osobitná agentúra fungujúca na princípe maximalizácie výnosov. Ďalšou možnosťou je rozdeľovanie peňazí prostredníctvom účelových úverových liniek poskytnutých z verejných zdrojov bankám a viazaných na tieto účely. V tom prípade by však bolo nutné vyriešiť problém súčasných pravidiel, podľa ktorých si absolútna väčšina verejných subjektov nemôže požičať.
- finančné prostriedky **z tretej skupiny by zostali pod kontrolou príslušného ministerstva alebo inej verejnej inštitúcie**, ktoré by si prostredníctvom nich mohli objednávať výskumné, analytické a informačné činnosti, ktoré bezprostredne potrebujú pre vlastnú prácu. V rámci ministerstiev možno navrhnúť, aby týmito prostriedkami disponovali sekcie, respektíve projektové tímy. Ak by objem jednej objednávky nedosahoval prah určený zákonom o verejnom obstarávaní, tieto prostriedky by podliehali jednoduchšej forme verejného obstarávania, aby sa zabezpečilo ich efektívne a transparentné použitie.
- **odstrániť inštitucionálnu kontrolu ministerstiev a iných ústredných orgánov, prostredníctvom ktorej tieto orgány de facto "vlastnia" výskumné a analytické inštitúcie**. V rámci tohto prístupu možno navrhnúť, aby v rámci časového obdobia, ktoré určí vláda (odporúčany dátum: 31. 12. 2001) museli všetky tieto inštitúcie prejsť z inštitucionálnej kontroly ministerstiev a iných ústredných orgánov na jednu z nasledovných foriem:
 - a. súkromná obchodná spoločnosť (a.s., s.r.o.)
 - b. nezisková organizácia verejnoprospešného charakteru
 - c. pracovisko vysokej školy
 - d. jeden z výskumných ústavov SAV

Pri bode a. sa navrhuje predaj za trhovú cenu majetku. Pri bode b. sa navrhuje bezodplatný prevod aktív nehmotných a hnutelných aktív ak v orgánoch neziskovej organizácie budú zastúpení predstavitelia verejných inštitúcií a ako protihodnota za záväzok inštitúcie spravovať vzácne hmotné alebo nehmotné dedičstvo, ktoré zostane vlastníctvom štátu. V prípade bodov c. a d. sa navrhuje bezodplatný prevod. Riešenie podľa bodu d. by muselo podliehať výnimke vlády, aby sa predišlo formálnemu riešeniu otázky cez hromadný prechod inštitúcií do SAV.

Vypracovaním návrhu riešenia by boli poverené jednotlivé inštitúcie s tým, že bude možné podávať aj konkurenčné návrhy, rozhodovať o riešení však bude príslušný orgán.

Poznámka: Ak sa bude meniť inštitucionálne postavenie týchto organizácií ešte pred prevzatím ich nehnuteľností Správou štátnych budov, navrhuje sa, aby mali organizácie možnosť prevziať majetok bez nehnuteľností, čím by sa v mnohých prípadoch cena majetku znížila na hodnotu, ktorú budú nadobúdatelia schopní zaplatiť.

39. Vzdelávacie, ubytovacie, rekreačné a stravovacie služby

Problematike vzdelávania vo verejnej správe sa venuje aj Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy.⁹

Vzdelávacie, ubytovacie či rekreačné služby pre pracovníkov ústrednej a miestnej štátnej správy dnes realizuje veľké množstvo verejných aj súkromných inštitúcií. Väčšina rezortov má svoje vzdelávacie inštitúcie a/alebo zariadenia hotelového typu, ktoré poskytujú ubytovacie a stravovacie služby pri vzdelávaní zamestnancov štátnej správy a ich rekreácii. V ich poskytovaní však chýba systém, ktorý by zabezpečoval efektívnosť a transparentnosť ich činnosti. Súčasný objem vzdelávacej činnosti by sa dal zabezpečiť výrazne lacnejšie.

Len časť vzdelávacích služieb sú špecializované služby súvisiace špecificky s činnosťou štátnej správy. Veľká časť vzdelávacích služieb poskytovaných štátnymi inštitúciami sú služby štandardne poskytované aj neštátnymi inštitúciami – jazykové kurzy, počítačové kurzy, rôzne informačné programy atď. Ubytovacie, stravovacie a rekreačné služby dnes, samozrejme, poskytuje tiež veľké množstvo neštátnych organizácií. Túto oblasť možno navyše pokladať za najviac zasiahnutú rezortizmom. Každý rezort sa snaží mať svoju vzdelávaciu inštitúciu a/alebo vzdelávacie a rekreačné zariadenie bez ohľadu na efektívnosť takéhoto prístupu. Podrobnejšie analýzy navyše naznačujú, že týchto inštitúcií a zariadení je pre potreby štátnej správy priveľa a rezortistický prístup obmedzuje využívanie zariadení

⁹ (Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, B2, str. 44)

Cieľom koncepcie vzdelávania vo verejnej správe je:

- * **vytvoriť efektívne fungujúci vzdelávací systém vo verejnej správe so zámerom skvalitniť činnosť verejnej správy na všetkých jej úrovniach,**
- * **navrhnuť inštitucionálne a právne zabezpečenie fungovania tohto systému a jeho koordinácie,**
- * **zlepšiť prepojenie vzdelávacích programov pre verejnú správu s praxou a s ňou súvisiace skvalitnenie poskytovaných služieb občanovi.**

Princípy koncepcie sú:

- * **nadviazať na koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy,**
- * **vychádzať z analýzy súčasného stavu,**
- * **nadviazať na predchádzajúcu koncepciu vzdelávania, schválenú uznesením vlády SR č. 940/1995,**
- * **chápať vzdelávanie ako podsystem riadenia ľudských zdrojov,**
- * **uplatňovať jednotný systém vzdelávania vo verejnej správe,**
- * **stavať na legislatívne vymedzených právach a povinnostiach zamestnancov a zamestnávateľov verejnej správy na vzdelávanie,**
- * **vychádzať z povinného plánovania finančných prostriedkov na vzdelávanie a z transparentnosti a efektívnosti ich využívania,**
- * **predpokladať postupné dopracovanie štandardov pracovných miest vo verejnej správe ako východisko pri budovaní vzdelávacích programov,**
- * **do prípravy koncepcie zapojiť nielen zodpovedné subjekty, ale aj tie, ktoré sa budú podieľať na realizácii a ktorých sa bude koncepcia týkať.**

Rámcový obsah koncepcie bude nasledovný:

- * **zhodnotenie východiskového stavu a skúseností z realizácie koncepcie vzdelávania od roku 1995,**
- * **vymedzenie pôsobnosti z hľadiska subjektov a objektov vzdelávania,**
- * **právne a inštitucionálne zabezpečenie vzdelávania vo verejnej správe,**
- * **zameranie študijných programov a budovanie lektorského zboru pre vzdelávanie vo verejnej správe,**
- * **zásady financovania vzdelávania,**
- * **zabezpečenie analyticko-výskumnej činnosti a vytvorenie informačného a dokumentačného centra,**
- * **premietnutie koncepcie do pripravovanej novej a novelizovanej legislatívy (najmä do zákona NR SR č.387/1996 o ďalšom vzdelávaní, zákona o štátnej a zákona o verejnej službe, zákona o miestnej štátnej správe, zákona o obecnom zriadení, o samospráve vyšších územných celkov,...).**

celou štátnou správou (čo potvrdila podrobnejšia analýza SZ ÚV SR). Otázna je aj kvalita vzdelávania, keď viaceré inštitúcie zadávajú časť svojich vzdelávacích aktivít súkromnému sektoru (napríklad Protimonopolný úrad SR).

Z hľadiska systémovej analýzy má súčasný prístup viacero zásadných problémov spomínaných už v predchádzajúcich bodoch:

- **neexistuje cenová a nákladová transparentnosť**, teda nie sú jasné jednotkové náklady a z nich vyplývajúce jednotkové ceny na vzdelávanie, ubytovanie, stravovanie a iné aktivity.
- **v rámci vzdelávania existuje nekalá súťaž a vytlačanie pôvodných aktivít**. Mnohé vzdelávacie inštitúcie príspevkového charakteru nedostávajú z rozpočtu dostatočné množstvo finančných prostriedkov na pokrytie nákladov súvisiacich s požiadavkami nadriadených orgánov. Aj preto organizujú kvázikomerčné a komerčné aktivity (viď bod 9). V prípade komerčných aktivít je to v poriadku, pretože v záujme efektívnosti a úspor treba vytvárať priestor pre manažérov a organizácie, aby súperili na voľnom trhu. Horšie je to v prípade kvázikomerčných aktivít, výnosy z ktorých pokrývajú len časť skutočných nákladov na ich realizáciu. Tieto náklady hradí štát či už priamo cez príspevok, respektíve platby za svoje vzdelávacie aktivity, alebo nepriamo cez opotrebenie majetku, ktorého obnovu potom štát financuje cez kapitálové výdavky. Štát tým dotuje kvázikomerčné aktivity niektorých subjektov, čím sa dopúšťa nielen nekalej súťaže, ale mrhá prostriedkami.
- **nedostatočná motivácia pre manažérov a organizácie**. Právnou formou viacerých inštitúcií v tejto oblasti je rozpočtová organizácia, čo výrazne demotivuje manažérov aj organizáciu ako takú, pretože nemajú žiadny prospech zo svojej konkurencieschopnosti ani komerčných aktivít (napríklad Inštitút pre verejnú správu).
- **nedostatočná konkurencia**. Viaceré inštitúcie v tejto oblasti poskytujú služby na monopolnom základe, čo negatívne ovplyvňuje kvalitu aj náklady služieb.
- **finančné prostriedky na vzdelanie do veľkej miery kontrolujú samy vzdelávacie inštitúcie**. Veľká časť prostriedkov, ktorá ide na vzdelávanie a príbuzné aktivity, nie je v rukách objednávateľov, teda tých, ktorí vzdelávacie činnosti potrebujú, ale v rukách samotných inštitúcií. Ide o priamu dotáciu cez príspevok či rozpočtované výdavky ako aj nepriamu dotáciu cez kapitálové výdavky na obnovu majetku vzdelávacích inštitúcií.
- **neefektívna preferencia priamej kontroly pred kontraktuálnymi vzťahmi**. Mnohé inštitúcie súkromného komerčného či neziskového sektora, ale aj vysoké školy majú kapacity na služby v oblasti vzdelávacích, ubytovacích, rekreačných a stravovacích služieb, ktoré by mohla ústredná štátna správa využiť na kontraktuálnom základe. Vzhľadom na rezortizmus však ústredné orgány preferujú priamu kontrolu nad vlastnými inštitúciami aj za cenu neefektívnosti. Dobrým príkladom je preberanie funkcií VŠ pri ďalšom vzdelávaní pedagógov metodickými centrami MŠ SR.

Možno preto odporúčať reformu postavenú na nasledovných pilieroch:

- **Presunutie finančných prostriedkov objednávateľom**. Tie prostriedky, ktoré dnes rôznymi spôsobmi dostávajú poskytovatelia vzdelávacích služieb, sa presunú do rozpočtov objednávateľov týchto služieb. Objednávateľia si potom budú môcť objednať vzdelávacie služby od akreditovaných vzdelávacích inštitúcií podľa vlastného rozhodnutia.
- **Cenová a nákladová transparentnosť**. Do cien a nákladov sa zavedie transparentnosť tak, aby na každú poskytovanú službu existovala príslušná nákladová a cenová kalkulácia odrážajúca celkové náklady poskytovaných služieb.
- **Konkurencia**. Keďže spomínané služby si po realizácii reforiem budú platiť samotní objednávateľia, umožní sa tak ich objednávanie u všetkých akreditovaných poskytovateľov služieb v rámci konkurencie nielen v rámci verejného sektora, ale aj mimo neho.

- **Jasné pravidlá pre vzdelávanie.** Aj keď nový systém financovania vzdelávania vo verejnom sektore by mal poskytnúť maximálnu autonómiu objednávateľom, možno odporúčať zavedenie jednoduchého, ale jasného rámca pre vzdelávanie vrátane akreditácie v rámci zákona o ďalšom vzdelávaní.
- **Odštatnenie činností, kde nie je štátne vlastníctvo nevyhnutné,** prípadne zvyšovanie motivácie inštitúcií a manažérov. S výnimkou jednej alebo dvoch špeciálnych ustanovizní pre výchovu elity štátnej správy či iné špecializované funkcie ťažko hľadať dôvod pre zachovanie štátneho vlastníctva a kontroly ústrednou štátnou správou v tejto oblasti, ak si štát udrží kontrolu kvality ponuky prostredníctvom mechanizmu akreditácie. Preto možno odporúčať postupné odštatnenie väčšiny inštitúcií na neziskové alebo komerčné organizácie, prípadne včlenenie do vysokých škôl.
- **Osobitné pravidlá pre verejné obstarávanie.** (viď bod 22)

40. Zber, vyhodnocovanie a poskytovanie štatistických a iných informácií

Štatistické informácie dnes zbiera nielen Štatistický úrad SR, ale aj viacero ministerstiev a iných organizácií. V niektorých prípadoch ide o logický dôsledok ich činnosti – napríklad Ústredné daňové riaditeľstvo, Colné riaditeľstvo a pod. V iných prípadoch ide skôr o dôsledok historického rezortného prístupu, keď ministerstvá zbierali informácie za svoje rezorty, lebo kontrolovali subjekty v nich pôsobiace a preto bol tento systém efektívnejší. To už dnes v mnohých prípadoch nie je pravda. Napriek tomu rezortný prístup pretrváva. V niektorých prípadoch sa tak vytvára duplicitná sieť zbierania informácií.

Ďalšie problémy vládnu vo vyhodnocovaní štatistických a iných informácií nad rámec štandardného štatistického spracovania. Takéto vyhodnocovanie informácií by mal realizovať alebo objednávať ten, kto ho bezprostredne potrebuje, aby sa zabezpečila efektívnosť práce. Dnes možno pozorovať vytváranie špecializovaných databáz bez jasnej analýzy potrieb, klientov a financovania.

Možno preto odporúčať zmenu zberu, vyhodnocovania a predaja štatistických informácií:

- **od búranie zbierania štatistických informácií verejnými inštitúciami okrem ŠÚ SR s výnimkou tých inštitúcií, kde zber štatistických informácií vyplýva priamo z povahy ich činnosti (Ústredné daňové riaditeľstvo...)**
- pri inštitúciách, kde zber štatistických informácií vyplýva priamo z povahy ich činnosti, možno odporúčať priamu komunikáciu medzi ŠÚ SR a týmito inštitúciami bez medzičlánkov napríklad v podobe ústredných orgánov štátnej správy
- **ďalšie vyhodnocovanie a analýzu štatistických informácií nad rámec štandardného štatistického spracovania bude ŠÚ SR a iné verejné inštitúcie realizovať len na základe priamej objednávky a za cenu, ktorá pokryje priame aj nepriame náklady súvisiace s touto činnosťou.** Táto podmienka platí bez ohľadu na to, či je objednávateľom verejná alebo iná inštitúcia či osoba.
- **verejné inštitúcie budú z verejných finančných zdrojov vytvárať a udržiavať databázy štatistických a obdobných informácií len v prípade, ak na takúto činnosť existuje zmluva s ústredným orgánom štátnej správy vytvorená na základe mechanizmu verejného obstarávania.** Tieto databázy zostanú majetkom štátu v správe verejnej alebo súkromnej inštitúcie.
- ŠÚ SR a iné verejné inštitúcie disponujúce štatistickými a inými informáciami zavedú jasné pravidlá pre ich sprístupnenie, ktoré budú jednotné pre používateľov z radov verejného a súkromného sektora. Vzhľadom na schválený zákon o slobodnom prístupe k informáciám budú pravidlá pravdepodobne obsahovať bezplatný prístup k týmto informáciám (okrem bezprostredných priamych nákladov na ich poskytnutie).

41. Múzeá, knižnice, knihy a časopisy

V časti rezortov pôsobia v rozpočtových a príspevkových organizáciách pracoviská, ktoré majú charakter múzeí (niektoré pôsobia priamo s týmto pomenovaním, iné fungujú ako dokumentačné centrá či archívy). „Múzeá“ spravujú hmotný i nehmotný majetok, z ktorého veľká časť má skutočne historickú alebo jedinečnú hodnotu. Prakticky všetky ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy vytvárajú knižnice, v ktorých sa sústreďuje periodická a neperiodická odborná tlač.

Pomerne veľké náklady majú ministerstvá na periodickú tlač (všeobecné a odborné periodiká), pričom ich využívanie pre koncepčné činnosti je nemerateľné. Len niektoré úrady (napr. ministerstvo financií) využívajú služby privátnych monitorovacích firiem, ktoré sú schopné dodať aj materiály staršieho dáta, prípadne pripraviť prehľadné rešerše problémov. Ministerstvá, najmä prostredníctvom podriadených rozpočtových a príspevkových organizácií vydávajú časopisy, príp. knihy, ktoré slúžia na sprostredkovanie aktuálnych informácií, na vzdelávanie a osvetu čitateľov z radov štátnej správy a širokej verejnosti, prípadne na iné ciele, ktoré sa nepodarilo vždy identifikovať. Ceny, za ktoré tlačoviny poskytujú, zvyčajne nepokrývajú ani výrobné náklady. Na konkurenčnom trhu spôsobuje dotovanie (priame i nepriame) deformácie.

V tejto súvislosti možno odporúčať:

- **odovzdanie muzeálnych kapacít do starostlivosti rezortu kultúry**
- **audit knižničných fondov ústrednej štátnej správy a odovzdanie nie nevyhnutných knižničných fondov štandardnej knižničnej sieti**
- **zaviesť verejný register periodickej a neperiodickej tlače financovanej ústrednou štátnou správou ako nástroj zvýšenia transparentnosti**
- **viazat' vydávanie periodickej a neperiodickej tlače priamo riadenými organizáciami na explicitný kontrakt s ústredným orgánom a na účelovo viazané prostriedky a obmedziť vydávanie tejto tlače na nevyhnutný rozsah.**

42. Skúšobníctvo a certifikácia

Skúšobnícku činnosť vo vzťahu k rôznym tovarom dnes vykonáva sieť skúšobní, ktoré sú vlastnené štátom aj súkromným sektorom. Cenotvorba týchto inštitúcií bola donedávna regulovaná, dnes už je voľná. Napriek tomu viaceré verejné inštitúcie stále vykonávajú túto činnosť za ceny, ktoré nepokrývajú skutočné náklady na jej realizáciu a/alebo sú určené čisto historicky.

Tento fakt je vyvolaný viacerými príčinami:

- niektoré inštitúcie vykonávajúce túto činnosť sú stále rozpočtovými organizáciami, takže nie sú motivované zvyšovať svoje príjmy z tejto činnosti (TSÚP Rovinka)
- verejné inštitúcie príspevkového charakteru, ktoré vykonávajú túto činnosť, ju nepriamo krížovo dotujú z verejných finančných zdrojov poskytovaných na pokrytie fixných nákladov prípadne z kapitálových výdavkov na investície. (Vid' analýzu kvázikomerných činností v bode 9)

Preto možno odporúčať:

- **odštátniť tie skúšobne a podobné inštitúcie, ktoré sú stále v štátnom vlastníctve,**
- v prípade, že skúšobňa je súčasťou inštitúcie, ktorú nie je možné alebo želateľné sprivatizovať celú, vyčleniť skúšobňu a odštátniť ju,
- zaviesť regulačný rámec pre skúšobne, ak tieto vykazujú znaky prirodzeného monopolu (úloha pre ÚNMaS)

43. Iné služby poskytované štátom

Štát dnes právnickým aj fyzickým osobám poskytuje ďalšie služby rôzneho charakteru, ktoré spájajú tri charakteristiky:

- **ide o služby, na ktoré má štát zákonný monopol,**
- **ide o služby, pri ktorých je možné jasne kalkuloval' náklady jedného výstupu,**
- **v súčasnosti však neexistuje priame spojenie medzi cenou služby a nákladmi na jej poskytovanie.**

Ide o služby siahajúce od zápisov v obchodnom registri a katastri až po vydávanie pasov. Medzi tieto „služby“ preto patrí aj vydávanie určitých typov rozhodnutí. V súčasnosti je cena takejto služby určená administratívne najmä vzhľadom na očakávané fiškálne príjmy. Náklady výstupov u jednotlivých poskytovateľov (napríklad v rôznych okresoch) sa nevypočítavajú, ani nevyužívajú pri manažmente týchto služieb či určovaní cien za ne napriek tomu, že ide o služby, pri ktorých výpočet jednotkových nákladov nie je zložitý. Tento prístup má niekoľko nevýhod:

- neumožňuje tlak na efektívnejšie poskytovanie týchto služieb vzájomným porovnávaním efektívnosti a kvality jednotlivých poskytovateľov, benchmarkingom činností pri poskytovaní služieb a určením kvalitatívnych štandardov,
- vylučuje prepojenie medzi nákladmi na danú službu a jej cenou, vďaka čomu sa o bežných a kapitálových zdrojoch smerovaných do týchto odvetví a o relatívnych cenách týchto služieb rozhoduje nie na základe jej využívania a dôležitosti, ale na základe administratívneho rozhodnutia. Tieto ceny sú následne určované na historickom, prípadne lobistickom princípe.

Preto možno odporúčať systémovú zmenu v poskytovaní týchto služieb, ktorá zároveň zachová ich fiškálnu funkciu:

- **zostaví sa register služieb tohto typu, ktorý bude viesť ministerstvo financií**
- **určia sa kvalitatívne štandardy poskytovania týchto služieb, ktoré budú poskytovatelia nútení dodržiavať** (napríklad lehota, v ktorej je poskytovateľ povinný službu realizovať). Minimálne štandardy často určuje zákon. V prípadoch, keď to tak nie je, alebo keď je žiadateľné určiť vyšší štandard, určí štandardy príslušný ústredný orgán štátnej správy alebo zákon.
- **každý poskytovateľ týchto služieb bude kalkuloval' jednotkové náklady na jej poskytnutie obsahujúce priame a nepriame náklady**
- jednotková cena týchto služieb sa bude určovať ako priemerný jednotkový náklad na jej poskytovanie v Slovenskej republike v predchádzajúcom roku vynásobený prirážkovým koeficientom
- prirážkový koeficient na daný rok sa ustanoví v zákone o štátnom rozpočte jednotne pre všetky služby vzhľadom na fiškálne potreby štátneho rozpočtu v danom roku
- na jeho základe určí ministerstvo financií ceny týchto služieb na daný rok platné pre celú Slovenskú republiku
- **príjmy z poskytovania týchto služieb sa rozdelia medzi ich poskytovateľov a štátny rozpočet** podľa nasledovného kľúča: poskytovatelia dostanú na svoju činnosť tú časť príjmov, ktorá zodpovedá súčinu priemerných jednotkových nákladov v Slovenskej republike a počtu jednotiek danej služby, ktorú v danom období poskytnú. Ostatné príjmy budú príjmami štátneho rozpočtu. Tak sa vytvorí motivácia na efektívnejšiu prácu, pretože úspory budú príjmom príslušných poskytovateľov nákladov. Na druhej strane, pri zlepšovaní postupnej celkovej efektívnosti sa budú znižovať celkové náklady na poskytovanie danej služby v celej Slovenskej republike.

44. Stredné odborné učilištia, učilištia a strediská praktického vyučovania

Po „reforme verejnej správy“ v roku 1996 sa kompetencie vo vzťahu k učilištiam, SOU a SPV rozdelili medzi krajské úrady, ministerstvo školstva a odvetvové ministerstvá. Na ministerstve hospodárstva a ministerstve dopravy, pôšt a telekomunikácií pôsobia útvary pre

riadenie SOU a SPV, pričom vplyv na metodické riadenie majú aj príspevkové organizácie (Inštitút zahraničného obchodu a vzdelávania a Ústav cestnej dopravy). V rezorte pôdohospodárstva sa metodickej práci s týmito školami venujú podriadené organizácie Agroinštitút a Ústav pre výchovu a vzdelávanie pracovníkov LVH. Metodické rezortné stredisko učňovského školstva rezortu výstavby a regionálneho rozvoja je zriadené v Ústave vzdelávania a služieb. Zároveň existuje kapacita v tejto oblasti v rezorte MŠ SR (Štátny inštitút odborného vzdelávania a aparát MŠ SR).

Problematika odborného školstva sa bude riešiť v súlade so všeobecnými odporúčaniami auditu, avšak osobitne.

45. Integrácia kontroly na trhu

Kontrolou tovaru a služieb na trhu sa v SR zaoberá niekoľko inštitúcií, ktoré nezávisle na sebe (v čiastočne prekrývajúcich sa segmentoch) dohliadajú na zhodu výrobkov a služieb s technickými, zdravotnými, hygienickými a organizačnými normami. Nezosúladenie trhových inšpekčných služieb spôsobuje predražovanie a roztrieštenosť kapacít.

Kontrole na trhu sa nezávisle venujú inštitúcie, formálne zaradené pod viaceré ministerstvá. Slovenská obchodná inšpekcia, Slovenská poľnohospodárska a potravinárska inšpekcia, Slovenský metrologický inšpektorát, Štátna veterinárna správa a ďalšie pracoviská s kontrolnou kompetenciou pritom sledujú často rovnaké alebo veľmi príbuzné parametre výrobkov a služieb.

Je nevyhnutné sústrediť inšpekcie do jedného organického celku, keďže kontrolu na trhu slúžiacu na ochranu spotrebiteľa možno považovať za verejný statok. Tento orgán alebo inštitúcia by tvoril chrbtovú kosť expertného prieskumu na trhu (normy, štandardy kvality, miery, zdravotná nezávadnosť a i.).

46. Iné konkrétne organizácie, pri ktorých treba realizovať zmeny

Správa pre veci majetkové SR (MF SR)

- rozpočtová organizácia
- v r. 2000 je plán výdavkov 6,773 mil. Sk a predpoklad príjmov 1,3 mil. Sk

Pracovisko sídli v štátnej budove (správcom je Datacentrum) a bezodplatne využíva 485 m² kancelárskych priestorov (hradí len časť nákladov na prevádzku).

Pracovisko vystupuje ako orgán, ktorý zastupuje záujem štátu pri riešení pohľadávok štátu voči súkromným osobám za pridelený poľnohospodársky majetok podľa Dohody medzi Československom a Maďarskom o výmene obyvateľstva č. 145/1946 Zb. Ide o vymáhanie nedoplatkov z doplnkového prídeltu pozemkového majetku presídlencov z Maďarska. Na doriešenie čaká 3257 prípadov v hodnote 18,811 mil. Sk. V roku 1999 Správa vymohla 1,369 mil. Sk. Správa tiež zabezpečuje usporiadanie nehnuteľného majetku vysporiadaného medzištátnymi dohodami (z rokov 1973 – 1982) medzi Československom a Kanadou, Rakúskom, USA a Veľkou Britániou. V tejto agende ukončila správa v roku 1999 celkom 188 prípadov, pričom z celkového počtu 2537 prípadov je doteraz ukončených 1434.

Z porovnania nákladov štátneho rozpočtu (6,773 mil. Sk ročne) a príjmov (1,3 mil. Sk) vyplýva, že štátny rozpočet činnosťou tejto organizácia stráca ročne cca 5 mil. Sk.

Odporúčania:

Odporúčaním je zrušenie tejto organizácie a uzavretie zmluvy so súkromnými subjektmi. Činnosti organizácie vo verejnom záujme, ktoré nemožno vyčleniť do súkromného sektora odporúča audit previesť na ministerstvo financií.

Železničný zdravotný ústav (MDPT SR)

- rozpočtová organizácia
- v roku 1999 predstavovali výdavky ústavu 15,937 mil. Sk a príjmy 0,1 mil. Sk.

Železničný zdravotný ústav vykonáva štátnu zdravotnícku politiku za rezort dopravy, výkon služieb sa koncentruje na železnici. Ústav posudzuje projektovú dokumentáciu pre stavby na „území“ železníc, kontroluje rizikové pracoviská, sleduje hygienu v spoločných stravovacích zariadeniach, ubytovniach, atď.

Okrem toho ústav vykonáva aj poradne zdravia pre pracovníkov rezortu. Železničný zdravotný ústav pracuje na dlhodobom monitoringu zdravotného stavu vybraných skupín pracovníkov rezortu dopravy (napr. posunovači, úradníci na ministerstve a pod.)

Prakticky všetky činnosti, ktoré ústav vykonáva sú totožné s činnosťami realizovanými v rezorte ministerstva zdravotníctva. Odčlenenie týchto činností je iba historicky dané pokračovaním tradície a nemá racionálne odôvodnenie.

Odporúčania:

Zrušiť ŽZÚ ako samostatnú organizáciu.

Hygienické činnosti treba integrovať s hygienickými činnosťami vykonávanými v rámci rezortu zdravotníctva pod útvarom hlavného hygienika. Ostatné činnosti treba integrovať do štandardného zdravotníckeho systému.

IUVENTA (MŠ SR)

Štátny pedagogický ústav (MŠ SR)

Štátny inštitút odborného vzdelávania (MŠ SR)

metodické centrá (MŠ SR)

Poznámka: táto časť bola modifikovaná na základe rokovania podpredsedu vlády pre ekonomiku a ministra školstva 7. augusta 2000.

Iuventa, ŠPÚ a ŠIOV vykonávajú v rezorte školstva obdobné metodické, výskumné a odborné úlohy v oblasti detí a mládeže, všeobecného a odborného školstva. Metodické centrá pôsobia ako subjekty regionálneho významu. Okrem toho, Iuventa supluje aj miestne aktivity (ako centrum voľného času pre bratislavské mestské časti).

Odporúčania:

Rozdeliť IUVENTU na časť realizujúcu v rámci Bratislavy štandardnú činnosť centra voľného času a na časť realizujúcu činnosti celoštátneho charakteru. Činnosti bratislavského charakteru previesť na samosprávu a tretí sektor.

MŠ SR spracuje transformačný projekt zohľadňujúci princípy odporúčané auditom, ktorý bude riešiť zmeny vo fungovaní IUVENTY, ŠPÚ, ŠIOV a metodických centier a predloží ho podpredsedovi vlády pre ekonomiku. Ide najmä o princípy, podľa ktorých do vzdelávacích a výskumných činností treba zaviesť vyššiu mieru konkurencie, transparentnosti nákladov a cien a samotné inštitúcie, ak je to možné, treba transformovať do podoby verejnoprávných alebo verejnoprospešných inštitúcií, pričom služby s verejnoprospešným charakterom by sa poskytovali podľa kontraktu s ministerstvom.

Centrum poradensko-psychologických služieb (MPSVR SR)

- rozpočtová organizácia
- rozpočet CPPS predstavuje r. 2000 34,563 mil. Sk, r. 1999 36,8221 mil. Sk

CPPS je priamym pokračovateľom bývalých Okresných manželských a predmanželských poradní a služby poskytuje v zásade bezplatne.

Odporúčania:

Centrum poradensko-psychologických služieb (CPPS) previesť v rámci decentralizácie na vyššie územnosprávne celky a financovanie napojiť na zdravotné poisťovne, ktoré už dnes financujú psychológov poskytujúcich svoje služby v rámci zdravotníckej siete.

Jednotlivé kroky transformácie pritom nie sú navzájom podmienené a možno ich uskutočniť aj jednotlivo. Tým by sa zabezpečil doterajší systém bezplatných služieb, avšak jeho využívanie by nebolo plošné. CPPS by po transformácii mohlo poskytovať aj komerčné psychologické služby. Alternatívnym riešením je transformácia na príspevkovú organizáciu, avšak príspevok viazať na kontraktom dohodnuté činnosti. Riešenie v rámci všeobecných mantinelov vymedzených auditom bude v právomoci MPSVaR SR.

Agrokomplex (MP SR)

- príspevková organizácia
- ročný príspevok je cca 10,5 mil. Sk

Organizácia je primárne orientovaná na poskytovanie služieb, časť aktivít má charakter verejnoprospešných činností (Slov. poľ. múzeum, ukážky pestovania plodín...). Príspevok (10,5 mil. Sk) nepokrýva náklady na verejno-prospešné činnosti. Strata sa kryje zo zisku (po zdanení) podnikateľských činností. V roku 1999 bol zisk pred zdanením cca 45 mil. Sk.

Odporúčania:

Čo najrýchlejšie odštátniť Agrokomplex. Vzhľadom na hospodárske výsledky, je nepravdepodobné, že v súťažnom prostredí by Agrokomplex neuspel. Pri vstupe na trh má Agrokomplex výhodu množstva skúseností s poskytovaním výstavníckych služieb.

Odštátnenie Agrokomplexu nemusí nevyhnutne znamenať zánik verejnoprospešných činností. Niektoré tieto činnosti by Agrokomplex mohol poskytovať podľa kontraktu s MP, resp. inými orgánmi štátnej správy, iné treba v rámci iných odporúčaní auditu previesť z rezortu pôdohospodárstva do rezortu kultúry alebo na samosprávu (muzeálna činnosť).

Lesoprojekt (MP SR)

- príspevková organizácia
- príspevok zo štátneho rozpočtu je cca 77 mil. Sk

Lesoprojekt je príspevková organizácia, ktorá zabezpečuje spracovanie lesných hospodárskych plánov a ich pravidelnú obnovu. Okrem toho organizácia pôsobí aj pri ekologickom prieskume a monitorovaní zdravotného stavu lesov, plní úlohy súvisiace so štátnou správou v lesnom hospodárstve (kontrola plnenie lesných hosp. plánov), vytvára lesnícky informačný systém.

Odporúčania:

Rozdeliť organizácie na dominantnú časť realizujúcu trhové aktivity a na časť realizujúcu netrhové aktivity. Trhové aktivity odštátniť, netrhové aktivity zachovať (nie nutne v podobe samostatnej organizácie - o ich organizačnom začlenení by malo rozhodnúť MP SR). Medzi trhové aktivity patrí najmä príprava lesných hospodárskych plánov, ktorú už vykonávajú aj súkromné kancelárie a napríklad v ČR je plne privatizovaná. Táto činnosť predstavuje základ aktivít Lesoprojektu.

Mediálne informačné centrum (MK SR)

- príspevková organizácia
- prevádzková dotácia v r. 1999 bola 19,45 mil. Sk, r. 2000 18,2 mil.Sk

Organizácia považuje za svoju misiu koncepčnú prácu v mediálnom priestore SR, pripravuje štátnu mediálnu politiku (termín odovzdania materiálu je november 2000). Centrum bude pripravovať nový „tlačový“ zákon, bude pôsobiť pri zosúladzovaní pravidiel správania sa v mediálnom priestore s normami EÚ, postará sa o kapitolu „kultúra a audiovizia“ pri rokovaní o vstupe do EÚ. MIC samo seba charakterizuje ako pracovisko, ktoré dokáže pripraviť podklady pre tvorbu politiky vo svojej oblasti pôsobenia.

MIC slúži ako sekretariát Rady vlády pre masmédiá. Okrem toho sa centrum zamestnáva výrobou denného informačného servisu, teda monitoringu a tvorí databázu takto zozbieraných informácií (tlačové agentúry a verejne publikované materiály). Pripravuje sa sprístupnenie databázy vo vládnej sieti Govnet – späť asi 1,5 roka. MIC sa venuje výskumom verejnej mienky, vystupuje ako koordinačné mediálne stredisko v programe PRENAME (vstup do NATO). Ročne pripraví centrum 4 veľké prieskumy verejnej mienky o médiách, spravuje dve vlastné anketárske siete. Centrum pripravuje aj komerčné prieskumy. MIC ako nástupca Novinárskeho študijného ústavu spravuje knižnicu literatúry o žurnalizme.

Odporúčania:

Zrušiť Mediálne informačné centrum.

Existencia MIC je anachronizmom, vzhľadom na to, že poskytuje z veľkej časti služby, ktoré sú na trhu dostupné alebo ktoré by nemala priamo riadená organizácia realizovať.

Tvorba štátnej mediálnej politiky je kľúčovou koncepčno-strategickou činnosťou, ktorá by mala byť realizovaná v rámci ministerstva kultúry. Ak MK SR takúto kapacitu nemá, treba ho v tejto oblasti posilniť (čo predstavuje jedno z odporúčaní auditu). Na formovanie komunikačnej politiky vlády ako celku a jej členov je vytvorené osobitné pracovisko na Úrade vlády SR. Iné mediálno-komunikačné aktivity vlády by mal zabezpečovať príslušný rezort.

Pri existencii konkurencie na trhu médií, mediálnej archivácie a na trhu prieskumu verejnej mienky neexistuje dôvod zabezpečovať tieto činnosti štátnou organizáciou, najmä keď prieskumy, ktoré chce štát internalizovať, môže realizovať aj ŠÚ SR a veľká časť štátnej správy služby MIC nevyužíva.

Knižnicu a ostatné vzácne dokumentačné fondy možno vzhľadom na ich zameranie presunúť buď do špecializovanej knižnice (napríklad na FFUK), alebo zveriť všeobecnej knižnici celoštátneho významu (napríklad UK).

ÚĽUV (MK SR)

- príspevková organizácia

Príspevková organizácia zabezpečuje rozvoj ľudovej umeleckej výroby, stratila však opodstatnenie ako štátna inštitúcia.

Odporúčania:

ÚĽUV možno prakticky okamžite odštátniť a privatizovať, s tým, že starostlivosť o zachovanie ľudovej umeleckej výroby by prevzali regionálne, mimovládne organizácie a štát by poskytoval na niektoré činnosti granty, ktorými by podporoval výrobcov.

Sekcia kultúrneho dedičstva a miestnej kultúry MKSR už spracovala koncepciu odštátnenia resp. transformácie činností ÚĽUV-u.

Národné osvetové centrum (MK SR)

- príspevková organizácia
- prevádzková dotácia v r. 1999 predstavovala 33,039 mil. Sk

NOC je takmer výhradne financované štátom (cez príspevok alebo cez príjmy z využívania štátneho majetku). NOC má extrémne fragmentovanú činnosť, pričom väčšinu z nich by nemal robiť priamo riadená organizácia.

NOC pôsobí v oblasti výskumu ekonomiky kultúry, sociológie kultúry, tvorby Registra kultúry SR. Okrem toho dnes NOC venuje veľkú časť pozornosti tzv. sociálnej prevencii. NOC vydáva časopisy a vlastné tlačiareň. Okrem toho pôsobí v oblasti vzdelávacích aktivít a realizácie výstav v zahraničí a v SR. Jednou z kľúčových aktivít NOC je manažment ochotníckych a amatérskych súťaží a prehliadok.

V NOC je teraz zaradený Osvetový ústav, Ústav výskumu, analýz a vzdelávania, Kabinet sociálnej prevencie, Kabinet tradičnej a ľudovej kultúry, Útvar pre styk s médiami, Úsek pre tvorbu a spracovanie informácií a Úsek pre ekonomiku a prevádzku.

Odporúčania:

Výrazne zredukovať alebo v prípade iného zabezpečenia niektorých činností zrušiť.

Časť činností NOC by sa mala buď vrátiť na MK SR (konceptná práca), alebo previesť na financovanie grantami alebo objednávaním u externých organizácií (výskumné podklady pre konceptnú prácu MK SR, časopisy). V tejto súvislosti treba z NOC previesť tlačiareň a výstavnú činnosť. Duplicítne činnosti v oblasti tzv. sociálnej prevencie by sa mali zrušiť a ich financovanie previesť na grantovú formu napríklad v rámci Protidrogového fondu.

Zostáva jadro aktivít NOC súvisiacich s manažmentom ochotníckych a amatérskych súťaží a prehliadok. Táto činnosť má okrem dlhej tradície aj jasnú misiu. V prípade, ak ju MK SR chce organizovať formou priamo riadenej organizácie, možno odporúčať jej ponechanie vo výrazne zoštiehlenom NOC. Podľa vyjadrenia manažmentu NOC by však tieto aktivity mali byť decentralizované na samosprávu a/alebo presunuté na tretí sektor. V prípade schválenia tohto rozhodnutia možno NOC ako organizáciu zrušiť.

Dom zahr. Slovákov (MK SR)

- príspevková organizácia
- prevádzková dotácia r. 1999 bola 13,671 mil. Sk, v r. 2000 16,723 Sk.

DZS je príspevková organizácia, ktorej riaditeľ je súčasne splnomocnencom vlády pre otázky zahraničných Slovákov. Zaoberá sa komplexne problematikou zahraničných Slovákov.

Odporúčania:

Sústrediť v DZS činnosti ostatných rezortov, ktoré majú agendu zahraničných Slovákov (MZV SR, MŠ SR, MV SR) bez zvýšenia počtu pracovníkov DZS. Preniesť vedecko-výskumnú činnosť, muzeálnu a výstavnú činnosť DZS na vysoké školy, ústavy SAV, muzeálne inštitúcie či tretí sektor. V tejto súvislosti dokonca možno počet pracovníkov DZS znížiť. DZS by v budúcnosti mal vystupovať výhradne ako inštitúcia v ktorej prevládajú organizačné, finančné a administratívne činnosti vo vzťahu ku komunite zahraničných Slovákov.

Centrá a ústavy (MK SR)

- príspevkové organizácie

V priamom riadení Ministerstva kultúry SR je ešte niekoľko inštitúcií, pri ktorých možno identifikovať viaceré spoločné prvky. Ide o **Literárne informačné centrum, Hudobné centrum, Slovenský filmový ústav, Divadelný ústav, Slovenské centrum dizajnu a Ústav pre vzťahy štátu a cirkví**. Všetky uvedené organizácie vykonávajú ako svoje hlavné a nezastupiteľné činnosti niektoré z nasledovných aktivít:

- starostlivosť o vzácne hmotné alebo nehmotné fondy
- dokumentačná činnosť, zber informácií, vytváranie databáz
- zahraničné kontakty a aktivity
- agentúrna a organizačná činnosť
- organizácia výstav, súťaží a prehliadok
- výskum, expertízna činnosť
- vydávanie periodických a neperiodických publikácií
- koncepčná činnosť pre potreby ústredného orgánu

Koncentrácia týchto činností v jednej inštitúcii, ktorá realizuje všetky relevantné aktivity vo “svojej” oblasti, má výhodu jasne definovanej misie pokiaľ ide o PREDMET činnosti a výhodu zvyšovania efektívnosti prostredníctvom využívania synergií. Má však aj viaceré výhody, medzi ktoré patrí aj netransparentnosť činnosti. Okrem toho, manažéri týchto inštitúcií sami tvrdia, že viaceré tieto aktivity by mali ihneď alebo postupne prejsť do tretieho sektora a pôsobnosti stavovských a iných záujmových organizácií.

Odporúčania:

zachovať tieto inštitúcie, jasne však oddeliť činnosti, pri ktorých treba krátkodobo zachovať priame “vlastníctvo” ústredným orgánom a tie ktoré možno financovať grantovým a súťažným systémom alebo vrátiť na ústredný orgán štátnej správy.

Konkrétne to znamená:

- zachovanie týchto inštitúcií v krátkodobom horizonte rokov 2000 – 2002.
- prechod na jasne definovaný kontrakt medzi MK SR a týmito inštitúciami od 1. 1. 2001, ktorý by obsahoval priame zadanie činnosti súvisiacich so starostlivosťou o vzácne hmotné alebo nehmotné fondy
- prechod na grantové financovanie ostatných aktivít otvorené verejným aj súkromným inštitúciam od 1. 1. 2001
- vrátenie koncepčných aktivít na MK SR
- zváženie ďalšieho postupu v roku 2002