

## 1. Nevyhnutnosť a náročnosť reformy

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

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

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

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

Úspory, ktoré možno získať v prípade realizácie reforiem, sú dvojaké. Medzi jednu skupinu možno zaradiť vyčísliteľné úspory zo znižovania nákladov v ústrednej štátnej správe. Druhú skupinu predstavuje ťažko vyčísliteľný prínos z lepšie zorganizovanej a fungujúcej ústrednej štátnej správy pre krajinu, ktorý je pravdepodobne omnoho väčší. Vzhľadom na ich nevyčísliteľnosť sa však audit zaoberá len prvou skupinou. V prípade rýchleho rozhodnutia možno veľkú časť týchto úspor získať už v priebehu inak mimoriadne rozpočtovo náročného roku 2001.

Treba zdôrazniť, že razantné reformy sa nedajú uskutočniť rezortne, pretože na svoj úspech vyžadujú systémové zmeny v celkovom fungovaní ústrednej štátnej správy a prierezový prístup. Niektoré doterajšie pokusy o reorganizáciu ministerstiev zlyhali aj preto, že nikto z najvyšších riadiacich pracovníkov nechcel vziať na seba zodpovednosť za ich uskutočnenie. Pre celkový úspech reformy ústrednej štátnej správy je preto mimoriadne dôležité zabezpečiť, že sa prijme systémové rozhodnutie na úrovni vlády, ktoré budú jednotlivé rezorty implementovať. Len systémové rozhodnutie zaručí všetkým rezortom, že sa k nim bude pristupovať za rovnakých podmienok.

Audit ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti zmapoval situáciu a navrhuje riešenia. Odstránenie časti nedostatkov si nevyžaduje ani veľa odvahy, ani veľa času. Čiastkové a nezosúladené kroky však nezlepšia výkonnosť štátnej správy a iba do istej miery znížia jej cenu. Podstatne dôležitejšie je preto sústrediť sa na systémové reformy, ktoré umožnia ústredným orgánom štátnej správy a organizáciám v ich pôsobnosti naplniť poslanie

skutočným obsahom. Len zásadné prebudovanie systému zníži nákladnosť a rozdrobenosť štátnej správy, zvýši jej transparentnosť a umožní ústredným orgánom splniť misiu koncepčných a strategických pracovísk.

Predkladaný materiál vzhľadom na rozsahové obmedzenie uvádza len zhrnutie výsledkov a odporúčaní auditu. Podrobnejšie ich rozoberá záverečná správa z auditu, ktorá tvorí prílohu tohto materiálu. Konkrétne návrhy krokov obsahuje tiež príloha a to najmä v podobe dodatku č. 1, ktorá obsahuje zoznam konkrétnych inštitúcií a navrhovaných zmien v ich postavení a bodoch 23 „Aplikácia princípov na konkrétne ministerstvá“ a „Zmeny na ostatných ústredných orgánoch štátnej správy“, ktoré obsahujú zoznam konkrétnych návrhov zmien na ústredných orgánoch.

## **2. Základné systémové prvky a princípy**

Zmeny na úrovni ústrednej štátnej správy majú v budúcnosti vyjadrovať dva základné ciele. Ide o vytvorenie stability ústrednej úrovne štátnej správy a najmä o modernizáciu, zvýšenie efektívnosti tak, aby ústredné orgány boli ťažiskovým prvkom pri plnení programového vyhlásenia vlády a priamo riadené organizácie pracovali čo najefektívnejšie na svojich úlohách. Pri posudzovaní možností pre naplnenie obsahu zmien sa možno oprieť o niekoľko princípov.

### **2.1. Inštitucionálny princíp**

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

Príčinou tohto stavu je aj dedičstvo minulosti, z ktorej ústredná štátna správa zdedila veľké množstvo individuálnych inštitúcií, ktoré majú výraznú vôľu k prežitiu. Štátna správa uprednostňuje nahrádzkové riešenia samostatných inštitúcií namiesto projektového manažmentu a rozpočtovania na programy spojených s manažérskou zodpovednosťou. Pozorovateľná je preťaženosť ministerstiev a „prelievanie“ funkcií na rozpočtové a príspevkové organizácie, spolu s tlakom na ministerstvá, aby boli štíhle bez odbúrania administratívnych funkcií.

**Audit odporúča znižovať počet existujúcich inštitúcií odštátnením, integráciou s inými organizáciami verejného sektora (napríklad vysoké školy), prevodom na vyššie územno-správne celky alebo obce, integráciou s inými inštitúciami ústrednej štátnej správy alebo zrušením. Nové inštitúcie by sa mali vytvárať len tam, kde existuje jasná potreba a výhodnosť takéhoto kroku prevažujúca riziká (duplicita, fragmentácia).**

### **2.2. Rezortizmus a prierezový princíp**

**Rezortizmus je tendencia ústredného orgánu štátnej správy vlastniť, ovládať a inštitucionalizovať pod svojou priamou kontrolou také činnosti, ktoré majú v skutočnosti prierezový charakter, alebo sú pre výkon štátnej správy a tvorbu politik len podporného alebo servisného významu.**

Táto tendencia mať „vlastné“ inštitúcie, nehnuteľný a hnuteľný majetok a personálne zdroje na zabezpečenie „rezortných“ potrieb napríklad vzdelávania, aplikovaného výskumu, informatiky, štatistických a iných informácií, analýz, ubytovania, rekreácie či metodického dozoru nad odborným školstvom je dnes kľúčom nielen k veľkému počtu existujúcich inštitúcií na ústrednej úrovni, ale aj k problémom duplicity, fragmentácie a nízkej efektívnosti ústrednej štátnej správy.

Výsledky auditu potvrdzujú, že všade, kde je to opodostatnené, by sa mal začať preferovať prierezoý prístup. Analýza poukazuje na možnosti reforiem vo viacerých oblastiach, napr: správy nehnuteľného majetku, niektorých obslužných oblastí, vzdelávania, informácií a analýz.

### 2.3. Duplicita a fragmentácia vs. zmysluplná integrácia

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

Duplicita i fragmentácia sú do značnej miery spôsobované paradoxne snahou zvýrazniť niektoré problémy – namiesto pružných, prierezoých tímov však vznikajú autonómne pracoviská. Fragmentácia alebo duplicita vznikajú často aj ako dôsledok neustáleho tlaku na zmenšovanie ministerstiev. Prejavujú sa ako tendencia presúvať rôzne funkcie na rozpočtové a príspevkové organizácie. Existujú prípady presunu funkcií, ktoré sú zmyslom existencie ministerstva.

Duplicity a fragmentácie majú pôvod aj vo veľkom množstve existujúcich inštitúcií zdedených zo socializmu, pričom sa prejavuje snaha priradiť im nové činnosti, často len oddelením niektorých činností z ministerstiev. Namiesto zlučovania činností sa úrady snažia prácu koordinovať, vytvárajú medzirezortné komisie, ktoré často prerastajú do potreby zriaďovať radu vlády ako poradný orgán pre riešenie problému.

Riešením je **preferovať zmysluplnú integráciu pred fragmentáciou, udržiavaním veľkého počtu inštitúcií a tlakom len na zmenšovanie ministerstiev. V niektorých prípadoch treba v záujme úspor posilniť ministerstvá a zároveň zrušiť viaceré podriadené organizácie. Ďalším kľúčovým krokom je preskupiť mnohé kompetencie a inštitucionálne kapacity medzi rezortmi tak, aby umožňovali ich efektívnejší a lacnejší výkon.**

### 2.4. Manažment vstupov vs. manažment výstupov a štandardy

**Súčasný systém rozpočtovania, rozpočtových, finančných a mzdových predpisov a kontroly v ústrednej štátnej správe možno charakterizovať ako systém administratívne regulujúci použitie zdrojov, nie systém kontrolujúci efektívnosť ich využitia a kvalitu a cenu výstupov.** Inými slovami, súčasný systém reguluje, aké prostriedky možno použiť na mzdy a kedy, koľko možno zaplatiť individuálnemu pracovníkovi, koľko pracovníkov má mať organizácia a akú štruktúru má každý útvar v jej rámci, komu a za akých okolností možno prenajať priestory, či koľko možno zaplatiť za prenajímanie priestorov. **Tento systém je úspešný v tom zmysle, že dokázal zabezpečiť základnú kontrolu verejných financií a udržať výdavky na verejnú správu v rozsahu dosiaľ financovateľnom z verejných zdrojov.** Má však viaceré nevýhody. Patrí medzi ne najmä neexistencia priameho spojenia medzi zdrojmi poskytnutými na daný účel a kvalitou a kvantitou výstupov, nemožnosť uplatnenia motivačných prvkov, nemožnosť zavedenia skutočne konkurenčného prostredia vzhľadom na existenciu skrytých a a krízových dotácií, fragmentácia a nedokončený rámec pre manažmentov vstupov, keď v systéme existujú viaceré medzery súvisiace napríklad s verejným obstarávaním, ktoré umožňujú jeho zneužívanie. Výsledkom je neefektívnosť zabezpečovania tovarov a služieb.

Poznatky auditu oprávňujú navrhnuť nový systém založený na dvoch pilieroch – **manažmente výstupov a definovaní štandardov.** Manažment výstupov umožní orientovať sa nie na detailnú administratívnu kontrolu použitia vstupov, ale na kvalitu a kvantitu výstupov. Inými slovami, odporúča sa postupne zvyšovať autonómiu manažérov a inštitúcií

pri rozhodovaní o použití pridelených finančných prostriedkov. **Ak má tento trend viesť k úspechu, musí tieto kroky sprevádzať aj zvýšená kontrola dosahovaných výsledkov a zodpovednosť príslušných ľudí za tieto výsledky.** Na to je nutné definovať ciele každej inštitúcie a ich zmysluplnosť sa musí stať predmetom verejnej diskusie.

Definovanie štandardov, teda explicitné definovanie kvalitatívnych a kvantitatívnych minimálnych podmienok v určitej oblasti je dôležité v troch oblastiach. Prvou je oblasť, kde má štát financovať čiastočne alebo úplne poskytovanie služieb a tovarov na konkurenčnom základe. V takom prípade treba definovať kvalitatívne a kvantitatívne podmienky, aby konkurencia neznamenalala znižovanie kvality pod akceptovateľnú úroveň, ale jej najefektívnejšie dosahovanie. Druhou oblasťou sú netrhové aktivity, najmä také, pri ktorých nie je možné zaviesť konkurenčné prostredie ani manažment výstupov. V tomto prípade treba definovať nárokové štandardy ako nástroj zvýšenej transparentnosti. Ak existujú štandardy toho, na čo majú jednotlivci alebo inštitúcie nárok v určitých prípadoch, zľahčuje sa porovnávanie a efektívna alokácia prostriedkov. Treťou oblasťou, kde musia existovať štandardy, je zabezpečenie kompatibility systémov. Najlepším príkladom sú rôzne systémy informačných technológií.

## **2.5. Potreba systémového rozhodnutia ako záruky pre všetky rezorty**

Z poznatkov auditu aj doterajších bodov správy jednoznačne vyplýva, že mnoho politických predstaviteľov, manažérov aj odborných pracovníkov si uvedomuje potrebu razantných zmien, mnohí z nich navrhli alebo navrhujú zmeny vo svojom postavení, financovaní a vzťahoch s ministerstvom.

**Presadzovanie týchto zmien však narážalo a naráža na dva problémy. Prvým je konzervatívnosť inštitúcií aj osôb a osobné záujmy mnohých silných hráčov. Druhým, ešte významnejším problémom je to, že razantné reformy sa reálne nedajú uskutočniť rezortne, pretože na svoj úspech vyžadujú systémové zmeny v celkom fungovaní ústrednej štátnej správy a prierezový prístup.**

Pre celkový úspech reformy ústrednej štátnej správy je preto mimoriadne dôležité **zabezpečiť, že sa prijme systémové rozhodnutie na úrovni vlády.**

## **3. Trhové a netrhové aktivity ústrednej štátnej správy**

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

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

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

**Netrhové aktivity.** Ide o činnosti, ktoré svojou podstatou nemajú trhový charakter a verejné inštitúcie ich štandardne internalizujú, teda realizujú samy. Od súkromného sektora si nanajvýš objednávajú niektoré vstupy. Ide najmä o tzv. základné funkcie verejných inštitúcií, medzi ktoré patrí: koncepcná a legislatívna funkcia, kontrolná a monitorovacia funkcia a regulačná funkcia. Okrem toho ide aj o aktivity, ktoré majú formu verejného statku v tom zmysle, že ich využívanie nie je možné reálne spoplatniť, respektíve organizovať inak. Dobrým príkladom je daňová a colná správa.

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

- štátne vlastníctvo poskytovateľov služieb a tovarov z prvej skupiny (trhové aktivity),
- štátne vlastníctvo poskytovateľov služieb a tovarov z druhej skupiny (trhové aktivity s potrebou regulácie)
- a s tým spojená nedostatočná inštitucionálna kapacita a niekedy de facto privatizácia aktivít súvisiacich s treťou skupinou (netrhové aktivity).

Audit sa venoval trhovým aj netrhovým aktivitám ústrednej štátnej správy. Pri oboch typoch aktivít sa odporúča zvýšenie transparentnosti činností, financovania, nákladov a cien. Je však dôležité brať do úvahy rozdielnu povahu týchto činností pri niektorých iných odporúčaníach. Preto sú odporúčania rozdelené do troch skupín: spoločné odporúčania, odporúčania o netrhových aktivitách, odporúčania o trhových aktivitách.

### 3.1. Spoločné odporúčania

#### 3.1.1. Netransparentnosť činností a možnosti riešenia

Viacere negatívne javy spojené s fungovaním štátnej správy (hlavne duplicita a fragmentácia) sú podporované nedostatočnou transparentnosťou činnosti štátnych orgánov. I keď niektoré inštitúcie tvoria výročné správy, mnohé nie sú verejne prístupné, nemajú jednotnú štruktúru a neumožňujú hĺbkovú analýzu ich činnosti.

Aby sa dosiahol maximálny účinok, **výročné správy a verejné odpočty činností** by sa mali stať jedným z prostriedkov hodnotenia činnosti štátnej správy. K spriehľadneniu činnosti štátnej správy prispeje i **zavedenie kontraktov** v rámci ústrednej štátnej správy, ktoré však nebudú právne záväzné. Kontrakty budú obsahovať stanovené priority/výstupy, ktoré si nadriadená inštitúcia objednáva u podriadenej, aby existovala jasná definícia predpokladaných krokov a bolo výslovne určené, kto je zodpovedný za stanovenie cieľov, kto za ich realizáciu a aké následky bude mať nesplnenie podmienok.

Okrem toho možno odporúčať **vytvorenie centralizovaného a verejného informačného registra** napríklad o periodickej a neperiodickej tlači financovanej ústrednou štátnou správou, verejne vlastnených budovách a nájomných kontraktoch, poradných orgánoch a splnomocnencoch, databázach a informačných súboroch, ktorých vytváranie a udržiavanie je financované z verejných zdrojov, členstve Slovenskej republiky v medzinárodných organizáciách, poplatkoch za členstvo a zástupcoch SR v týchto organizáciách.

#### 3.1.2. Doterajšie právne formy a nové možnosti

Súčasný právny rámec pre zabezpečovanie verejných funkcií, resp. vykonávanie verejnoprospešných činností je príliš úzky. Okrem rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií, ktoré sa na takýto účel zriaďujú podľa zákona o rozpočtových pravidlách, zákonodarca upravil postavenie neziskových organizácií poskytujúcich všeobecne prospešné

služby (zákon č. 213/97 Z.z.). Najmä súčasná forma príspevkovej organizácie nie je pre viaceré organizácie vyhovujúca, najmä pre tie, ktoré sa z rôznych dôvodov nemôžu odštatniť.

**Podľa výsledkov auditu možno odporučiť vytvorenie nových a rôznorodejších možností právneho štatútu a vzťahu so štátom pre organizácie vykonávajúce činnosti vo verejnom záujme.** Namiesto tradičných foriem rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií by mali vzniknúť aj právne rámce pre verejnoprávne korporácie a verejnoprospešné organizácie často s čiastočnou ingerenciou štátu. Ako východisko môže slúžiť novelizácia zákona o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, napr. rozšírením oblastí definovaných v zákone, v ktorých sa všeobecne prospešné služby môžu poskytovať a takou zmenou zákona, ktorá by uľahčovala jeho využitie. Viazaním poskytovania verejných prostriedkov na tieto formy by sa dosiahla väčšia kontrola nad použitím verejných prostriedkov smerujúcich mimo štátne inštitúcie.

### 3.1.3. Cenová a nákladová netransparentnosť

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

Organizácie buď nekalkulujú vôbec náklady poskytovaných služieb, alebo kalkuluje len ich priame náklady. Vo výnimočných prípadoch sa môžeme stretnúť s čiastočným zahrnutím nepriamych nákladov. Preto nikto nevie dnes určiť efektívnosť ich poskytovania. Medzi základné odporúčania auditu v tomto zmysle patrí zavedenie transparentnosti do cien a nákladov tak, aby na každú poskytovanú službu alebo tovar existovala príslušná **kalkulácia nákladov a v prípade spoplatnenia aj cien**. Ceny budú odrážať celkové náklady poskytovaných služieb.

### 3.1.4. Meranie výkonnosti

Predpokladom dobrého fungovania štátnej správy je účinná kontrola a možnosť **merať efektívnosť inštitúcií, pracovníkov a všeobecne využívania štátnych prostriedkov**. Na základe skúseností krajín západnej Európy možno potvrdiť, že v tejto oblasti pôsobia predovšetkým **ministerstvo financií a najvyšší kontrolný úrad**. Ich úlohou je vo všeobecnosti audit využívania štátnych prostriedkov a činnosti inštitúcií v rámci verejnej správy nielen so zameraním na dodržiavanie zákona, ale aj na efektívnosť využívania zdrojov a analýzu výkonnosti inštitúcií a programov.

Audit odporúča zvýšenie angažovanosti **Protimonopolného úradu SR pri kontrole nákladovej a cenovej transparentnosti v štátnej správe**.

Po ukončení základnej etapy reforiem by okrem toho bolo vhodným prvkom zaviesť vzájomné audity výkonnosti a efektívnosti ústredných orgánov štátnej správy a ich fungovania tímami z iných ústredných orgánov, ktoré by kombinovali znalosti problematiky ústrednej štátnej správy s odstupom od diania na danom ústrednom orgáne.

## **3. 2. Netrhové aktivity**

### 3.2.1. Riešenie nedostatku koncepčno-strategických kapacít, mzdových a štrukturálnych rigidít

Výsledky auditu potvrdzujú, že vo väčšine organizačných jednotiek je možné robiť prácu lacnejšie, kvalitnejšie a s nižším počtom pracovníkov, avšak kvalifikovanejších, resp.

schopnejších, s čím súvisí aj ich vyššie finančné ohodnotenie. Vzhľadom na iné náklady súvisiace so zamestnávaním pracovníkov by išlo o výrazne efektívnejšie a lacnejšie riešenie, aj keby sa samotný mzdový fond nezmenil. Prechod k tomuto modelu je zablokovaný najmä súčasným nepružným a nemotivujúcim systémom odmeňovania a rozpočtových pravidiel.

Okrem platovej rigidity existuje aj vnútorne daná štrukturálna rigidita. Veľká časť úloh vykonávaných ministerstvom v rámci kompetenčného zákona je nepravidelná a meniaceho sa rozsahu a existujú aj mimoriadne ad hoc úlohy, čo by si vyžadovalo flexibilné tímy. Tie by umožnili alokovať najkvalitnejších pracovníkov na prioritné programy, odstrániť duplicity a prispôsobiť veľkosť organizačnej jednotky premenlivým potrebám. Ďalším problémom je, že súčasná štruktúra zväzuje dlhodobo konkrétnu osobu s konkrétnym portfóliom úloh, čo zvyšuje subjektivitu vo fungovaní ministerstva a závislosť inštitúcie na konkrétnych ľuďoch.

Veľa kapacít na ústredných orgánoch sa orientuje na výkon rutinných činností, pričom koncepčné materiály často vznikajú mimo úradu, hlavne v podriadených organizáciách.

Výsledkom auditu je **návrh** niekoľkých **systémových zmien**, ktoré zmiernia problémy dané platovou a štrukturálnou rigiditou a obmedzenými koncepčno-strategickými kapacitami. Pri akýchkoľvek zmenách treba rešpektovať 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 percento medziročného zvýšenia miezd v národnom hospodárstve. Toto opatrenie treba zaviesť minimálne na prechodné obdobie 3-5 rokov z dôvodov fiškálnej udržateľnosti. V tomto kontexte treba chápať všetky ďalšie navrhované opatrenia.

- **čiasťočne koncentrovať ústrednú štátnu správu**, tzn. návrat skutočného obsahu, hlavne koncepčných činností, späť na ústredný orgán štátnej správy
- ak to nevyžaduje zákon, **ministerstvo by sa nemalo venovať funkciám súvisiacim s reguláciou a poskytovaním služieb a výrobkov**
- pokračovať v presúvaní administratívnych a rutinných činností z ministerstva na podriadené organizácie alebo mimo ústrednú štátnu správu
- podľa vhodnosti **nahradiť súčasnú štruktúru flexibilnou projektovou štruktúrou** (najmä pri nepravidelných, kreatívnych, interdisciplinárnych témach s vysokou mierou priority)
- zrušiť kategóriu **špičkového odborníka a nahradiť ju sériou opatrení**, ktoré sú uvedené ďalej, a ktoré by **smerovali k budovaniu strategicko-koncepčných kapacít na ústredných orgánoch 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 v horizonte 3 – 5 rokov, a ktorých úspech umožní postupne odbúrať krátkodobé opatrenia
- zaviesť na ústredných orgánoch **dočasný systém krátkodobých alebo čiastočných kontraktov pre špičkových expertov**
- zaviesť **prieskumy platových podmienok v súkromnom sektore**, ktoré vláde poskytnú informácie o regionálnej a profesnej diferenciacii miezd
- **zohľadniť v odmeňovaní regionálny aspekt** formou príplatkov za prácu v regiónoch s vyššími životnými nákladmi a/alebo tam, kde je ťažšie získať kvalitných pracovníkov
- zaviesť **osobitné podmienky pre manažérov vo forme vyššej štátnej služby**
- zaviesť **špeciálne kategórie odmeňovania pre mimoriadne žiadané profesie**
- zaviesť **systém rýchleho kariérneho postupu veľmi schopných nových pracovníkov**
- viazať **zvyšovanie tej časti platu, ktorá bola doteraz viazaná na prax, aj na hodnotenie kvality zamestnanca** a vytvoriť v súčinnosti so systémom rýchleho kariérneho postupu veľmi schopných nových pracovníkov kombináciu odmeňovania podľa praxe a výkonu

### 3.2.2. Organizačné a procesné zmeny pri činnosti vlády a ústredných orgánov štátnej správy

Audit navrhuje okrem systémových zmien aj niekoľko stoviek konkrétnych organizačno-personálnych zmien na jednotlivých ministerstvách, ako aj návrh na zmenu postavenia niektorých ústredných orgánov štátnej správy. Vzhľadom na ich rozsiahlosť sú uvedené v prílohe v bodoch „Aplikácia princípov na konkrétne ministerstvá“ a „Zmeny na ostatných ústredných orgánoch štátnej správy“.

Zhrnutie obsahuje len zovšeobecniteľné analýzy a odporúčania vyplývajúce z auditu ústredných orgánov štátnej správy.

#### **3.2.2.1. Všeobecné odporúčania k štruktúre ministerstiev**

Na vývoj štruktúry ministerstiev vplýva okrem rezortizmu predovšetkým platová rigidita a následné využívanie manažérskych postov ako určitej formy odmeny. Z údajov r.1994 – 2000 je zjavné zväčšovanie hierarchickosti na 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. Pritom viacerí manažéri označili 10-15 ľudí ako optimálny počet priamo riadených pracovníkov. Jedným zo základných odporúčaní auditu je **eliminovať vytváranie zbytočných medzičlánkov v riadení**, tzn. znižovať počet sekcií, odborov a oddelení, pričom jeden z článkov (odborný alebo oddelenie) odporúča audit odstrániť úplne, čo je možné 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. Audit odporúča na MZV SR do počtu riadených pracovníkov započítavať aj pracovníkov, ktorí pôsobia na zastupiteľských úradoch v zahraničí.

Odporúča sa 50 % ušetrených mzdových prostriedkov zo zníženia počtu článkov riadenia ponechať v mzdovom fonde príslušného ústredného orgánu štátnej správy. Strednodobo možno uvažovať o návrate k systému námestníkov ministra, ale len v súčinnosti s vyriešením otázky štátnej služby.

Pri opakujúcich sa prácach ministerstva (napr. financovanie a rozpočet, personalistika, hospodárska správa, informatika) možno odporučiť hodnotenie ich efektívnosti pravidelným benchmarkingom realizovaným nezávislou inštitúciou so zverejnením výsledkov. Pri funkciách ministerstva tvoriacich jadro jeho práce (konceptná a legislatívna funkcia) je vhodné uplatňovať flexibilnú projektovú štruktúru. V rámci tohto prístupu bude možné zostavovať špeciálne reformné, transformačné a privatizačné tímy na konkrétne prioritné úlohy, čo bude odrážať aj systém odmeňovania a organizácie práce. Pre práce kumulované v určitých obdobiach, je vhodné viac využívať zamestnancov na flexibilné pracovné zmluvy na čiastočný úväzok, prácu študentov a rozšíriť využívanie štážistov. Konkrétne aplikácia týchto návrhov na jednotlivé ministerstvá sa uvádza v správe v častiach venovaných špecifickým ministerstvám.

Vzhľadom na zložitosť implementácie týchto návrhov sa navrhuje, aby každý rezortný minister v spolupráci s podpredsedom vlády pre ekonomiku bol zodpovedný za predloženie návrhu implementujúceho tieto reformné opatrenia spolu s inými opatreniami v jeho rezorte tak, aby mohli platiť od 1. 1. 2001.

#### **3.2.2.2. Spoločné ministerstvá**

V záujme efektívnejšieho využívania zdrojov možno podľa vzorov z menších škandinávskych krajín, najmä Fínska, odporučiť 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 a spojili sa tie spoločné funkcie, ktoré možno zmysluplne spojiť – ide napríklad o legislatívne,



medzinárodné, informatické, ekonomicko-finančné a kontrolné funkcie. V slovenských podmienkach by podľa auditu malo význam zväziť tento krok v prípade ministerstiev školstva a kultúry, ako aj ministerstva hospodárstva a ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií. Po vyhodnotení medzirezortného a rozporového konania možno odporúčať vytvorenie spoločných ministerstiev v strednodobom horizonte.

### 3.2.2.3. 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. Súčasný stav nakladania s touto korešpondenciou charakterizuje najmä **zložitý proces odpovedania na listy a neexistencia špecializovaného útvaru na ministerstvách**, ktorý by sa zaoberal manažmentom komunikácie s verejnosťou.

**Návrh reformy manažmentu komunikácie s verejnosťou obsahuje návrh na vytvorenie 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. Najvhodnejšia sa zdá byť integrácia týchto útvarov s kanceláriou ministra, prípadne existencia samostatného útvaru. **Odborné útvary sa potom zredukujú úmerne množstvu korešpondencie, ktoré bude presmerované na nové útvary vonkajších vzťahov. Vzhľadom na výhody špecializácie a možnostiam efektívnejšej práce tento krok prinesie čistú úsporu pracovných miest, v prípade vybraných ministerstiev – napríklad MH SR, MVRR SR, MPSVaR SR a MDPaT SR – veľmi výraznú úsporu.**

### 3.2.2.4. Legislatíva

Legislatívna funkcia ústredných orgánov patrí popri strategicko-koncepčnej k najdôležitejším. Problém legislatívnych útvarov na ministerstvách nie je **problémom kvantity, ale kvality pracovníkov**. Je nutné zdôrazniť, že na legislatívne útvary vo všeobecnosti **nie sú personálne naddimenzované**, nedokážu však pritiahnuť a zaplatiť kvalitných právnikov, čo úzko súvisí s odmeňovaním. Súčasný spôsob prípravy právnych predpisov na ministerstvách sa nedá považovať za efektívny. Vo viacerých rezortoch množstvo legislatívnych prác vykonávajú podriadené rozpočtové a príspevkové organizácie, jedna z hlavných funkcií ústredných orgánov štátnej správy sa tak potláča.

Legislatívne útvary by mali prehlbiť **spoluprácu s vecne príslušnými útvarmi**, najmä vyčlenením pracovníkov zodpovedných výlučne za konkrétny projekt, 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 vzájomne 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 pri úrade vlády.

Z výsledkov auditu vyplýva odporúčanie uplatniť **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 rozpracovaní Programového vyhlásenia vlády na svoj rezort mali po konzultáciách s legislatívnymi a vecne príslušnými útvarmi napokon zadať „objednávku“ na konkrétny legislatívny výstup.

Legislatívne útvary by **nemali priamo vykonávať tzv. právne služby**. Je nevyhnutné vybudovať, resp. jednoznačne **posilniť samostatné útvary/kapacity aproximácie práva**, ktoré by mali byť v štruktúre priamo spojené s legislatívnymi útvarmi.

### 3.2.2.5. 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, aj sekcia kontroly ministerstva financií a Správa finančnej kontroly ministerstva financií.

Koncepciu kontroly vo verejnej správe v nadväznosti na jej decentralizáciu 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.

Faktom je, že **príliš veľa kontrolných skupín na Slovensku sa musí zredukovať a ich činnosť zefektívniť**. Výsledky auditu oprávňujú odporúčať redukcii celkového počtu kontrolórov o 15%.

V zásade možno uvažovať o zachovaní **dvoch typov kontrolórov** - externých, ktorých teraz reprezentuje NKÚ a interných, t.j. kontrolórov v rámci exekutívy.

Audit odporúča prijať rozhodnutie, ktorý **jediný ústredný orgán štátnej správy bude vykonávať finančnú kontrolu** (alternatívne ministerstvo financií vrátane správ finančnej kontroly alebo úrad vlády).

### 3.2.2.6. 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, dovoleniek a pod.)

Uplatnenie odporúčaní závisí od úpravy štátnej služby. Dá sa však zovšeobecniť, že na jednotlivých ministerstvách a im podriadených inštitúciách možno rutinné práce súvisiace s personalistikou (v rámci komputizácie) 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 (napr. vzdelávanie justičných čakatel'ov a MS SR) treba ostatné kapacity z útvaru personalistiky odbúrať.

### 3.2.2.7. Európska integrácia

Útvary európskej integrácie majú na ministerstvách rôzne postavenie: sekcie, odboru i oddelenia. Z poznatkov auditu vyplýva odporúčanie neznižovať počet pracovníkov plniacich úlohy v oblasti európskej integrácie, plnenie úloh v oblasti európskej integrácie si vyžaduje vo všeobecnosti väčší počet pracovníkov. Ako nevyhnutné sa javí zohľadniť dôležitosť európskej integrácie pre jednotlivé rezorty. Na integračne náročných ministerstvách (napr. ministerstvo

životného prostredia, ministerstvo pôdohospodárstva, ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií) audit odporúča nájsť vhodné mechanizmy na prepojenie legislatívy, európskej integrácie a strategického útvaru – napr. začlenením do jednej spoločnej silnej sekcie ministerstva. Útvary európskej integrácie na integračne náročných ministerstvách by nemali byť spojené s útvarmi zodpovednými za zahraničnú/medzinárodnú spoluprácu.

### 3.2.2.8. Informačné technológie, zber a spracovanie dát

Vo viacerých rezortoch existujú samostatné organizácie poskytujúce ministerstvu, prípadne inému ústrednému orgánu štátnej správy služby súvisiace so zberom a spracovaním informácií. 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.

V prípade inštitúcií, ktoré popri zbere a spracovaní dát vykonávajú aj iné činnosti, odporúča audit presunúť činnosti, ktoré je nevyhnutné internalizovať, na ústredný orgán a organizáciu transformovať v zmysle systémových odporúčaní auditu. Organizácie, ktorých sa tento návrh dotýka sú uvedené v dodatku 1/b.

### 3.2.2.9. Iné služby hospodárskej správy

Činnosti, ktoré majú pre úrady ministerstiev obslužný charakter, nie sú organizačne zaradené podľa jednotného vzoru. Inštitúcie 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 zreálnenia 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 zreálnení týchto nákladov treba porovnať efektívnosť interného a externého poskytovania týchto tovarov a služieb a časť subkontraktovať.

## 3.3. Trhové aktivity

Pri posudzovaní trhových aktivít ústredných orgánov štátnej správy možno vychádzať z niekoľkých zjednocujúcich princípov.

### 3.3.1. Priama kontrola vs. kontraktuálne vzťahy

Ústredné orgány štátnej správy dnes preferujú priamu kontrolu poskytovateľov tovarov 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.

Dôsledkom tohto stavu 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 a existencia z podstaty (ak požiadavky dlhodobo prevyšujú voľné zdroje). Preto sa odporúča **v prípade trhových aktivít prechod na kontraktuálne vzťahy**, v rámci ktorého sa tovary a služby poskytujú na základe kontraktu, nie príkazu.

### 3.3.2. 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**. 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 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. Preto možno odporúčať **prenesenie priamych aj nepriamych dotácií pri všetkých trhových aktivitách na objednávateľov alebo ich odbúranie**.

### 3.3.3. Monopol vs. konkurencia a liberalizácia aktivít

Počas socializmu boli takmer všetky oficiálne aktivity realizované monopolne. V rámci návratu k trhovému hospodárstvu sa podnikateľská činnosť 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 čiastočne a bez celkovej filozofie tohto procesu.

**V prípade trhových aktivít možno navrhnúť uplatnenie konkurenčného poskytovania služieb a tovarov rôznymi poskytovateľmi či už z verejného, neziskového alebo komerčného sektora**. Tento krok odporúča aj koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

Zvýšeniu konkurencie a následným úsporám by malo napomôcť aj uplatnenie ďalších odporúčaní. Ide o **jasné oddelenie trhových a netrhových aktivít** v rámci zvýšenia transparentnosti činností **a rozšírenie jednoduchších foriem verejného obstarávania aj na poskytovanie tovarov a služieb**, ktoré sú pod súčasným, pomerne vysokým prahom pre použitie verejného obstarávania.

### 3.3.4. Regulačný rámec

**Potreba regulačného rámca v prípade niektorých trhových aktivít štátnej správy je zrejmá**. Regulácia môže mať formu zákona, nariadenia vlády alebo interných predpisov jednotlivých rezortov a regulátori môžu existovať prierezovo alebo rezortne. Dobrými príkladmi potreby regulácie vzhľadom na potrebu zaručenia štandardov kvality a kvantity sú napríklad vzdelávanie vo verejnej správe alebo skúšobníctvo.

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.

**Preto možno odporúčať prierezovú reguláciu aktivít okrem výnimočných prípadov, keď existuje veľmi presvedčivý dôvod pre rezortnú reguláciu.**

### 3.3.5. Zmena vlastníka

**Ako ukázali poznatky auditu, v súčasnosti ústredné orgány štátnej správy „vlastnia“ mnohé inštitúcie realizujúce trhové aktivity, s čím sa spája viacero nevýhod.** 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.

S „vlastníctvom“ inštitúcií realizujúcich trhové aktivity 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 kľúčových úloh

**Preto možno odporúčať zmenu vlastníka pri inštitúciách realizujúcich trhové aktivity.**

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 prechod na niektorú inú právnu formu**, napr. nezávislá verejná organizácia, verejnoprospešná korporácia, mimovládna verejnoprospešná organizácia, obchodná spoločnosť. **Existuje tiež možnosť integrácie s niektorou inou organizáciou centrálného verejného sektora**, ktorá nie je priamo riadená ústrednými orgánmi (vysoké školy, prípadne SAV), prechod pod kontrolu územnej samosprávy, prechod pod kontrolu iných subjektov, ktoré majú inštitucionálne záujem na rozvoji činnosti prípadne inštitúcie (napríklad odbory, profesijné združenia, cirkev a pod.).

### 3.3.6. Zmena systému verejného obstarávania pri podprahovom objednávaní

Vzhľadom na pomerne vysoký prah v novom zákone o verejnom obstarávaní (500 000 Sk) by veľká časť tovarov a služieb analyzovaných v audite nepodliehala verejnému obstarávaniu, najmä menšie subjekty budú realizovať prakticky výlučne podprahové „nákupy“. Tým by sa mohla znížiť efektívnosť a transparentnosť nového systému.

Súčasťou systémového rozhodnutia o zmene v ústrednej štátnej správe by preto mali byť aj pravidlá o obstarávaní obsahujúce zjednodušenú verziu verejného obstarávania pre podprahové obstarávanie ako aj niektoré iné oblasti: vypracovanie matice, ktorá by odrážala postupy obstarávania **podľa hodnoty (čiastky) na ktorú sa má zmluva uzavrieť**, podrobná definícia jednotlivých postupov podprahového obstarávania aplikované pre nákupy pod 500 000 Sk vo väzbe na vyššie uvedené princípy obstarávania, štandardizácia formulárov používané pri jednotlivých postupoch, uchovanie formulárov a ich kontrolu a zabezpečenie benchmarkingu.

### 3.3.7. Konkrétne návrhy

Konkrétne odporúčania sa týkajú skupín organizácií, kde je potreba zmeny osobitne akútna a kde na základe podrobnejšieho skúmania auditu možno zistenia zovšeobecniť. Ide najmä o nasledovné oblasti:

- výskumné inštitúcie a inštitúcie poskytujúce poradenské, informačné a analytické služby
- vzdelávacie, ubytovacie, rekreačné a stravovacie služby
- múzeá, knižnice, vydávanie kníh a časopisov
- skúšobníctvo a certifikácia
- integrácia kontroly na trhu
- iné konkrétne návrhy

## **4. Centralizované zabezpečenie niektorých tovarov a služieb**

### **4.1. Správa nehnuteľného majetku štátu**

Nehnutel'ný majetok štátu v správe ústredných orgánov obsahuje veľké množstvo budov v Bratislave, ale aj v iných častiach Slovenska. Ide o vzácny zdroj v hodnote niekoľko desiatok miliárd korún. Jeho potenciál sa však nedostatočne využíva kvôli systému prideľovania 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 prenájatých priestoroch. Systém "lacných" či "bezplatných" priestorov pre ústrednú štátnu správu je neefektívnou ilúziou a keďže štátne inštitúcie za priestory neplatia trhové nájomné, nevzniká tlak na ich hospodárne využívanie.

Preto sa navrhuje **zaviest' jednotnú správu nehnuteľného majetku štátu** (Správa nehnuteľného majetku štátu - SNMŠ) a postupný prechod k štandardným vzťahom pri správe budov medzi správou a nájomníkmi, pričom inštitúcie by dostávali príspevok na nájomné. Systém by obsahoval nehnuteľný majetok viažúci sa ku kancelárskym priestorom a priestorom využívaným na ubytovacie, rekreačné, vzdelávacie, archívne a podobné účely pre potreby ÚOŠS. 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 majetok Slovenskej republiky v zahraničí. Nehnutel'ný majetok využívaný zväčša na účely vyňaté z jednotnej správy budov by bol ako celok vyňatý z jednotnej správy budov.

Klasifikáciu budov by realizovala sama SNMŠ a MF SR by rozhodovalo v prípade sporov. Táto systémová zmena bude znamenať aj zrušenie rôznych organizácií správy majetku na jednotlivých ministerstvách a prinesie úspory v 3 smeroch: efektívnejšia správa budov, efektívnejší manažment priestorov a efektívnejší manažment lokality. Predpokladom dosiahnutia očakávaných úspor je maximálna transparentnosť SNMŠ a dôraz na maximalizáciu príjmov štátneho rozpočtu.

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 a okrem toho môžu plniť ďalšie úlohy (napr. obstarávanie tovarov a služieb pre orgány štátnej správy).

## 4.2. Centralizácia zabezpečovania niektorých druhov tovaru a služieb

Analýza poukazuje na potrebu scentralizovať obstarávanie kancelárskych potrieb a iných rutinných tovarov, ktoré štátna správa potrebuje a zároveň zaviesť konkurenciu, aby bol štátny poskytovateľ nútený k hospodárnosti. V súčasnosti vykonávajú ústredné orgány samostatne množstvo nákupov tovarov a služieb nevyhnutných pre ich chod. Tieto nákupy majú charakter podprahového obstarávania, ktoré nie je viazané na uplatňovanie ustanovení zákona o verejnom obstarávaní. Pri tom **môže dochádzať k nehospodárnosti a môžu vzniknúť podmienky pre nástup korupcie.**

Myšlienka **zabezpečiť obstarávanie spoločne** aspoň v prípade štandardizovaných tovarov, ktorých nákup sa opakuje, sa zakladá na princípe zverenia obstarávania profesionálom a vyššej efektívnosti nákupov vo väčšom množstve. Realizovala sa v rôznych formách vo viacerých krajinách a čiastočne aj v SR (komplex orgánov Ministerstva vnútra SR).

V mnohých krajinách sa využíva práca profesionálnych komerčných agentúr a **zmluvné delegovanie** činností z centrálnych orgánov komerčným organizáciám všade tam, kde je to možné. Centrálna organizácia obstarávania navyše dáva prehľad o potrebách jednotlivých orgánov pokiaľ ide o obstarávanie predmetov alebo služieb. Podmienkou hospodárnosti tohto postupu je však existencia konkurencie. Preto centrálny orgány môžu obstarávať aj samostatne, ak dokážu obstarat' tovary alebo služby za nižšie ceny.

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
- riešiť **zjednodušenie** obstarávania pri „malých“ a opakovaných obstarávacích prípadoch,
- zabezpečiť **pôsobenie konkurencie** umožnením individuálneho obstarávania za nižšie ceny.

## 4.3. Štát a poskytovanie administratívnych služieb

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 kalkulovať 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 teda patrí aj vydávanie rozhodnutí). V súčasnosti je cena takejto služby určená administratívne najmä vzhľadom na očakávané fiskálne 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.

Preto možno odporúčať systémovú zmenu v poskytovaní týchto služieb, ktorá zároveň zachová ich fiškálnu funkciu. Táto zmena obsahuje nasledovné kroky:

- zostavenie registra služieb tohto typu
- určenie kvalitatívnych štandardov (napríklad lehota, v ktorej je poskytovateľ povinný službu realizovať).
- kalkulácia jednotkových nákladov pri každom poskytovateľovi

- jednotková cena každej služby 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 tieto služby vzhľadom na fiškálne potreby štátneho rozpočtu v danom roku
- príjmy z poskytovania týchto služieb sa rozdelia medzi ich poskytovateľov a štátny rozpočet tak, aby sa zabezpečilo ich financovanie a zároveň rozpočtový príjem.

Tento systém zabezpečí väčšiu transparentnosť nákladov a lepšiu alokáciu zdrojov ako aj tlak na znižovanie nákladov.