

TRANSPARENTNOSŤ V ŠTÁTNEJ SPRÁVE

*Miroslav Beblavý
Emília Sičáková
Daniela Zemanovičová*

TRANSPARENTNOSŤ V ŠTÁTNEJ SPRÁVE

Oponentúra: *Vladimír Tvaroška*

CPHR - Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87
www.transparency.sk, tis@transparency.sk



Tento program bol pripravený vďaka podpore USAID, Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj, Kancelárie pre demokraciu a riadenie Úradu pre Európu a Euráziu, v rámci grantu č. DGS-G-00-00-00025-00. Názory uvedené v programe sú výlučne názormi autorov a nemusia byť totožné s názormi Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj.

Vydal: *Róbert Vico - vydavateľstvo*

ISBN 80-89041-16-7



CPHR - Transparency International Slovensko

Miroslav Beblavý
Emília Sičáková
Daniela Zemanovičová

TRANSPARENTNOSŤ V ŠTÁTNEJ SPRÁVE

Bratislava
máj 2001

Vydané s podporou USAID a INEKO

Transparency International Slovensko (TIS) je organizačnou jednotkou Centra pre hospodársky rozvoj (CPHR), neziskovej, nestranickej a mimovládnej organizácie so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, čestnosť a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú bojovať proti korupcii, úplatkárstvu.

**Centrum pre hospodársky rozvoj-
TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87**

Túto publikáciu nájdete aj na internete - www.transparency.sk

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas
Iveta Griačová
Eugen Jurzyca
Mária Kolaříková
Zdenko Kováč
Katarína Mathernová
Grigorij Mesežnikov
Vladimír Pirošík
Ol'ga Reptová
Emília Sičáková
Dušan Staněk
Juraj Stern
Soňa Szomolányi
Jiří Vlach
Daniela Zemanovičová

Ďalších 5 členov má pozastavené členstvo z dôvodu výkonu vysokej štátnej funkcie.



Korupcia je rozšírená v SR aj preto, že spravovanie vecí verejných neprešlo potrebnou reformou, obsahuje mnoho prvkov centrálne plánovaného modelu s minimálnymi prvkami občianskej kontroly a nízkou transparentnosťou. Protikorupčné opatrenia vo verejnej správe je preto potrebné zasadiť do kontextu samotnej reformy verejnej správy a chápať ich ako nástroje vedúce k „good governance – dobrému spravovaniu vecí verejných“.

1. STAV V SR

1.1. POHĽAD NA VZŤAH OBČAN VERZUS VEREJNÁ SPRÁVA

Názory občanov na verejnú správu sú značne kritické o čom svedčia výsledky viacerých prieskumov.¹

Tabuľka 1

Miera spokojnosti s tým, ako je Slovensko v súčasnosti spravované v %

Veľmi spokojný/á	1
Skôr spokojný/á	13
Skôr nespokojný/á	40
Veľmi nespokojný/á	44
Neviem	2

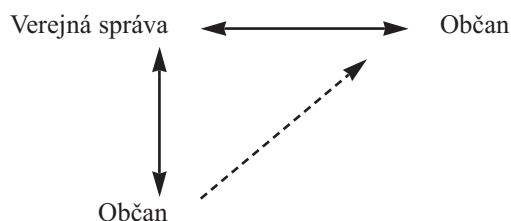
Zdroj: Zemanovičová, Gyárfášová, 2000

Vzťah verejná správa – občan odzrkadľuje viacero faktorov: historicko-, ekonomicko-, socio-kultúrnych.

S istým zjednodušením možno povedať, že vo vzťahu občan – verejná správa je možné hovoriť o dvoch krajných modeloch:

- vertikálnom, paternalistickom,
- horizontálnom, participatívnom.

Reforma znamená vyrovnanie vertikálnej línie vzťahu na horizontálnu, ako to naznačuje schéma (posun z vertikálnej do horizontálnej roviny naznačuje prerušovaná čiara).



¹ Prieskum uskutočnila v marci 2000 agentúra GFK na reprezentatívnej vzorke dospeljej populácie.

Vertikálny, paternalistický model znamená nerovnoprávny vzťah, kde tí, ktorí disponujú právomocami (reprezentanti verejnej správy) vnímajú občanov viac ako „prosebníkov“, a nie ako partnerov, suverénnych klientov. Občan vníma delegované právomoci úradníkov ako dané, bez možnosti ovplyvniť chod vecí verejných. Na druhej strane úradníci majú sklon využívať svoj úrad ako zdroj moci a často ho aj zneužívať na osobné záujmy. Vertikálne vzťahy sú založené na paternalizme a hierarchickej úrovni rozhodovania.

Horizontálny, participatívny model naopak vníma občana a občiansku spoločnosť ako rovnocenného partnera, ako klienta, ktorému má verejná správa slúžiť. Služby, ktoré poskytuje verejná správa, sú síce špecifické, ale predsa len ide o služby, v rámci ktorých občan vystupuje ako klient, zákazník. Pracovníci verejnej správy by sa mali zamýšľať nad tým, ako najlepšie vyhovieť občanom.

V participatívnom modeli verejnej správy predstavuje občan aktívny prvok v tom zmysle, že okrem delegovania výkonu svojich práv na poslancov sa sám usiluje prevziať zodpovednosť a formujúcu záujmové skupiny (napríklad občianske združenia) presadzuje a vytvára v demokratickom prostredí inštitúcie potrebné na efektívne fungovanie parlamentnej demokracie. Zároveň vládu kontroluje a vlada občanovi „skladá svoje účty.“ Transparentnosť je predpokladom a nutným prvkom takéhoto modelu.

Participatívny model vzťahu verejná správa – občan je založený na dôvere a tým umožňuje zníženie transakčných nákladov², čo prispieva k vyššej efektívnosti. Preto budovanie dôvery verejnosti k verejnej správe je potrebné chápať ako prvok efektívnosti.

Tabuľka 2

Miera dôvery³

	Úplne + skôr súhlasím	Úplne + skôr nesúhlasím	Neviem
Väčšine ľudí sa dá dôverovať	29	69	2
Dá sa veriť iba príbuzným	60	38	2
Dá sa veriť štátnym inštitúciám (súdy, polícia, vláda apod.)	15	83	2
Dá sa veriť, že tlač poskytuje pravdivé a objektívne informácie	41	57	2
Dá sa veriť, že medzinárodné inštitúcie (napríklad EÚ a NATO) chcú Slovensku dobre	39	53	8

Zdroj: Zemanovičová, Gyárfášová, 2000

Nedôvera voči štátnym inštitúciám (súdom, polícii, vláde a pod.) je ešte vyššia a vyjadruje ju až 83 % občanov. Vyplýva z minulých, ale aj súčasných skúseností, keď sa vo vzťahu k občanom fungovanie verejnej správy nevelmi zmenilo. Súvisí to aj so systémom poskytovania informácií, ktorý stále zodpovedá vertikálnemu modelu. To do značnej miery vplýva na vzťahy verejnej správy a občanov. Ďalšia väzba existuje vo vzťahu k informáciám a prístupu občanov k nim. Transparentnosť verejnej správy je predpokladom budovania dôvery občanov vo verejnú správu. Doposiaľ nie je zabezpečená na dostatočnej úrovni, čo spôsobuje, že chýba tlak verejnej kontroly na správu vecí verejných. Zákon

² Náklady spojené so stykom s okolím.

³ Prieskum uskutočnila v marci 2000 agentúra GFK na reprezentatívnej vzorke dospeljej populácie.

o slobodnom prístupe k informáciám⁴ je potrebné vidieť ako kľúčový aj v kontexte vytvárania nových vzťahov medzi verejnou správou a občanom.

Jedným z hlboko zakorenených dedičstiev bývalého režimu je občianska bezmocnosť a pasivita. Aj „desať rokov po“ občania pociťujú, že sú podstatne viac **objektom ako subjektom správy vecí verejných**, teda, že nie sú aktívnou súčasťou ich spravovania. Až 77 % občanov si myslí, že nemajú vplyv na politické dianie a 64 % pociťuje, že politické udalosti ovplyvňujú ich život. Pozitívnu zmenu možno očakávať, keď vstúpi do platnosti schválený zákon o prístupe k informáciám, ktorý môže zmeniť pasívny postoj občanov a prispieť k posilneniu aktivistickej politickej kultúry. Zároveň procesy decentralizácie verejnej správy my mali priblížiť veci verejné občanom.

Tabuľka 3
Participácia⁵

	Úplne + skôr súhlasí	Úplne + skôr nesúhlasí	Neviem
Ľudia ako ja nemajú žiadny vplyv na politické dianie	77	20	3
Politické udalosti neovplyvňujú môj život	33	65	2

Zdroj: Zemanovičová, Gyárfášová, 2000

Občania zastávajú názor, že korupcia vo verejnom sektore je rozšírená, iba 1 % si myslí, že korupcia v tomto sektore je zriedkavá. Je to všeobecne pociťovaný problém, ktorý vyžaduje účinné riešenia.

Tabuľka 4
Do akej miery je, podľa Vás, korupcia rozšírená vo verejnom sektore?

Týka sa takmer všetkých úradníkov	19
Týka sa väčšiny úradníkov	45
Týka sa iba niektorých úradníkov	28
Je veľmi zriedkavá	1
Neviem	7

Zdroj: Zemanovičová, Gyárfášová, 2000

Tabuľka 5
Ako často ste museli dať úplatok úradníkovi za služby, ktoré ste mali bežne dostať bezplatne?

	Stretol/a sa s neférovým postupom úradníka	Nestretol/a sa s neférovým postupom úradníka
Vždy	14	2
Väčšinou	63	31
Nikdy	21	66
Neviem	2	1

Zdroj: Zemanovičová, Gyárfášová (2000)

⁴ Bližšie pozri kapitolu *Prístup k informáciám ako protikorupčný nástroj*.

⁵ Prieskum uskutočnila v marci 2000 agentúra GFK na reprezentatívnej vzorke dospeléj populácie.

Občania v korupčnom prostredí nemajú istotu, že pravidlá sa budú korektne aplikovať, iba 7 % občanov si myslí, že aj bez úplatku budú úradníci postupovať korektne. 57 % sa domnieva, že to závisí od náhody, čo signalizuje veľmi vysokú mieru neurčitosti pravidiel a prostredia vo verejnej správe. Takmer 30 % občanov si myslí, že bez úplatkov nedostanú žiadanú službu.

Tabuľka 6**Postupujú úradníci férovo aj bez toho, že by ste im dali úplatok?**

	Stretol/a sa s neférovým Postupom úradníka	Nestretol/a sa s neférovým postupom úradníka
Určite áno	4	14
Záleží od náhody, šťastia	59	57
Je to nepravdepodobné	21	12
Určite nie	13	12
Neviem, nedokážem posúdiť	4	5

Zdroj: Zemanovičová, Gyárfášová, 2000

Navyše občania sú bezradní, nevedia, ako sa môžu brániť, aké sú ich práva. Až 41 % by na neférové správanie úradníka rezignovalo a nechalo to tak, 14 % nevie, ako by reagovali. Najviac občanov by neférový postup riešilo sťažnosťou na príslušných úradoch.

V roku 2000 sa uskutočnil v SR rozsiahly prieskum verejnej mienky o korupcii (Svetová banka a USAID),⁶ ktorý nesledoval iba vnímanie korupcie vo verejnej správe zo strany občanov, ale aj názory samotných pracovníkov verejnej správy – 352 pracovníkov verejnej správy, ktorí sa zúčastnili v prieskume, poskytlo množstvo informácií o vnútorných pohnutkách, o existencii a dodržiavaní vnútorných pravidiel, o spôsobe, akým konajú v styku s verejnosťou a súkromným sektorom. Odpovede v prieskume verejných úradníkov potvrdzujú zistenia z prieskumov domácností a podnikateľov, že využívanie darov a úplatkov je časté. Viac ako dvaja z piatich úradníkov uviedli, že im v období dvoch rokov pred prieskumom bol ponúknutý dar a jeden z desiatich uviedol, že mu boli ponúknuté peniaze alebo drahý dar (pozri tabuľku 7). Z tých, čo často prichádzajú do styku s verejnosťou, približne polovici boli ponúknuté malé dary a 10-15 % respondentov peniaze alebo drahé dary.

Tabuľka 7**Ponuky darov a peňazí úradníkom v styku s verejnosťou**

	Celá vzorka	Úradníci s častým kontaktom s podnikateľmi	Úradníci s častým kontaktom so súkromnými osobami
Počet pozorovaní	346	244	276
Percento tých, čo im bol ponúknutý malý dar v predchádzajúcich dvoch rokoch	42,3	53,9	45,5
Percento tých, ktorým boli ponúknuté peniaze alebo drahý dar v predchádzajúcich dvoch rokoch.	9,7	15,4	10,3

⁶ Výsledky prieskumu sú dostupné na www.government.gov.sk.

Pozn.: Menej ako dve percentá respondentov odmietlo odpovedať na otázku. Tieto odpovede boli z vyššie uvedených výpočtov vyradené. Táto tabuľka sa týka ponúk darov a peňazí, ale nenaznačuje, či tieto boli prijaté.

Zdroj: Korupcia na Slovensku (2000)

Úradníci tiež jasne naznačili, že ponuky úplatkov zo strany klientov boli v ich inštitúciách niekedy prijímané. Takmer štvrtina úradníkov ústrednej štátnej správy uviedla, že korupcia v ich inštitúcií je rozšírená a takmer polovica úradníkov na krajských a okresných úradoch štátnej správy uvádza to isté.

Hoci väčšina úradníkov verejnej správy má pocit, že ich inštitúcia poskytuje kvalitné služby, je tiež pravdou, že väčšina sa domnieva, že v ich inštitúciách neexistujú motivačné prostriedky, ktoré by prispievali ku kvalite poskytovaných služieb. Z hľadiska verejných úradníkov sa vysoká kvalita služieb spája s nízkou úrovňou korupcie.

Pomalosť v zabezpečovaní služieb upevňuje korupciu – z pohľadu podnikateľa čakajúceho na povolenie alebo domácnosti čakajúcej na deň, kedy sa bude súd zaoberať ich záležitosťou, môže byť úplatok malou cenou za urýchlenie záležitostí. Odpovede úradníkov v prieskume naznačujú, že korupciu pomalé služby do značnej miery uľahčujú a táto pomalosť je zasa často spôsobovaná byrokratickými pravidlami brzdiacimi schopnosť inštitúcie poskytovať rýchle služby.

Okrem toho, že pomalé poskytovanie služieb a byrokracia sú zdrojom korupcie, sú aj samé osebe problémami. Podnikatelia uviedli byrokraciu ako jeden z hlavných problémov, s ktorým sa pri podnikaní stretávajú. Prieskum domácností tiež naznačuje, že spokojnosť s verejnými agentúrami je úzko spätá s byrokratickými prekážkami, ktorým čelia – agentúry, ktoré nútia klientov, aby ich navštevovali niekoľkokrát sú zároveň tie isté, ktoré v nich zanechávajú pocity nespokojnosti.

Pochopenie mechanizmov úplatkárstva dáva nahliadnuť do možných spôsobov, ako túto prax redukovať. Respondenti prieskumu verejných úradníkov dostali sériu otázok na mechanizmy úplatkárstva. Je zaujímavé, že úradníci prieskumu uvádzali, že úplatkárstvo by sa pravdepodobnejšie dotýkalo miestnych ako zahraničných podnikateľov. Navyše miestni podnikatelia by pravdepodobnejšie iniciovali úplatok (pozri tabuľku 8).

Tabuľka 8

Predstavte si, že do inštitúcie podobnej vašej príde niekto a niečo žiada. Čo sa stane, ak je táto osoba ...“

	Občan ^a	Miestny podnikateľ	Zahraničný podnikateľ
Pracovník inštitúcie by naznačil, že úplatok by bol veľmi vhodný.	3,0	4,4	6,8
Osoba by jednostranne ponúkla úplatok	6,0	20,2	9,1
Žiadosť by sa spracovala v súlade s zákonnými predpismi.	91,0	75,5	84,2

Pozn.: a – obsahuje iba odpovede úradníkov, ktorí prichádzajú do častého kontaktu so súkromnými osobami;

b – obsahuje iba odpovede úradníkov, ktorí majú častý kontakt s podnikateľmi.

Zdroj: Korupcia na Slovensku (2000)

Prieskumy jasne dokazujú, že korupcia je spojená s byrokraciou, keďže firmy aj domácnosti platili za urýchlenie procesov úplatky. Inštitúcie verejného sektora, ktorých zamestnanci uvádzali, že pravidlá brzdia možnosť, aby poskytl služby včas, majú väčšie problémy s rozšírenou korupciou. **Reformy verejnej správy, ktoré zvýšia účinnosť a znížia byrokratické oddiaľovanie, pomôžu znížiť korupciu.** Využívanie prieskumov klientov samotnými organizáciami môže pomôcť odhaliť nedostatky a naznačiť oblasti, v ktorých môžu organizácie zlepšiť svoj výkon.

Nedostatok jasných smerníc pre prijímanie darov nedáva úradníkom žiadne usmernenie na vhodné správanie.

Korupciu významne ovplyvňujú viaceré faktory, ktoré charakterizujú správu verejného sektora:

- jasnosť informačných tokov v rámci organizácie,
- stotožnenie sa pracovníkov s cieľmi a stratégiami organizácie,
- kvalita vnútorného riadenia a dodržiavanie jasných jednoznačných vopred definovaných postupov vnútorného riadenia,
- úroveň protekcionárstva a kvalita personálnej politiky.

Spomedzi týchto faktorov, z ktorých každý vzájomne súvisí s iným, má faktor existencie protekcionárstva a kvality vnútorného riadenia najsilnejší vzťah k úrovni korupcie.⁷

Odpovede v prieskume odhaľujú vysoký stupeň prijímania korupcie. Mnohí úradníci uviedli, že by neudali kolegov, ak by sa dozvedeli, že berú úplatky, a domácnosti aj podnikatelia, ktorí zaplatili úplatky, zvyčajne uvádzali, že úplatok nebol explicitne vyžiadany úradníkom, ale že predpokladali jeho nevyhnutnosť.

O potrebe reformy verejnej správy hovorí aj Hodnotiacia správa EÚ, ktorá túto oblasť považuje za jednu z priorít integračného procesu.

V SR sa reforma doposiaľ nerealizovala, bol vypracovaný *Audit súladu činnosti a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti* (ďalej len audit) ktorý v svojich odporúčaní smeruje aj k zvýšeniu transparentnosti verejnej správy.

1.2. VÝCHODISKOVÝ STAV A PRINCÍPY REFORMY

Prvá časť analýzy sa venovala pohľadu na transparentnosť, kvalitu a korupciu vo verejnej správe z pohľadu občana. Nasledujúca časť na základe auditu ústrednej štátnej správy prezentuje analýzu kľúčových problémových okruhov v štátnej správe, ktoré vyvolávajú percepciu zobrazenú v predchádzajúcej časti a načrtáva niektoré systémové riešenia, ktoré potom v konkrétnejšej podobe pokračujú v ďalšej časti.

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

Pri budovaní funkčných inštitúcií trhovej ekonomiky je potrebné smerovať⁸

- od rezortného riadenia k problémovému,
- od stranického k odbornému,

⁷ Pri regresii so závislou premennou úrovne korupcie a indexmi každej zo štyroch dimenzií načrtnutých v texte iba protekcionárstvo a kvalita vnútorného riadenia zostali významné na hladine 5 %.

⁸ Zemanovičová, 2000.

- od uzavretého systému verejnej správy k otvorenému,
- od statického k pružnému.

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

2. IDENTIFIKÁCIA PROBLÉMU

Hlavnými problémami sťažujúcimi transparentné fungovanie verejnej správy najmä na úrovni štátnej správy sú predovšetkým:

- a) tzv. inštitucionálny princíp,
- b) rezortizmus,
- c) duplicita a rozdrobenosť/fragmentácia,
- d) manažment vstupov vs. manažment výstupov a štandardy,
- e) uzavretosť systému,
- f) etická reforma⁹.

a) 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. Tento systém je neprehľadný, ťažko kontrolovateľný a v mnohých prípadoch vytvára priaznivé podmienky na korupciu.

Príčinou je dedičstvo minulosti. Zo socialistického obdobia zdedilo Slovensko veľké množstvo individuálnych inštitúcií. Vzhľadom na nedostatok politickej vôle realizovať razantné zmeny tak napriek desaťročiu privatizácie zostalo pod kontrolou ústredných orgánov štátnej správy niekoľko stoviek inštitúcií. Ďalšou príčinou je používanie veľkého množstva samostatných inštitúcií ako náhradného riešenia namiesto väčšieho rozšírenia projektového manažmentu, programového rozpočtovania a všeobecného rozšírenia manažérskej autonómie a zodpovednosti. Vzhľadom na náklady samostatnej organizácie, ktorá si vyžaduje obslužné a manažérske posty, ide o výrazne neefektívne riešenie. Okrem toho ide aj o dôsledok preťaženia ministerstiev a „prelievania“ funkcií na rozpočtové a príspevkové organizácie. Tlak na ministerstvá, aby boli štrhľe bez toho, aby boli zbavené rozsiahlych administratívnych funkcií, spôsobuje „prelievanie“ funkcií a činností na podriadené organizácie, čo vedie k ich zachovávaní. S tým súvisí aj preferencia priamej kontroly a rezortizmus. Ústredné orgány preferujú namiesto zmluvného vzťahu to, aby mali inštitúcie zabezpečujúce rôzne služby pod svojou priamou kontrolou v rámci rezortu (bez väzby na náklady).

⁹ Bližšie pozri kapitolu *Etika a etická infraštruktúra ako prevencia korupcie*.

Z tohto stavu vyplývajú viaceré problémy. Ide o pribúdanie nových inštitúcií súvisiacich s modernizáciou a integráciou. Ak sa zároveň neredukuje počet „starých“ inštitúcií, zvyšuje sa tak ich celkový počet nad zvládnuteľnú hranicu, čo vedie k predraženej a netransparentnej ústrednej štátnej správe. Riadenie vysokého počtu podriadených organizácií výrazne zaťažuje ústredné orgány štátnej správy a vedie k ich manažérskej preťaženosti v tejto oblasti. Výsledkom je buď ďalšia vrstva kontroly na úrovni ústredného orgánu, alebo nedostatočný dozor so všetkými z toho vyplývajúcimi problémami. Možno pozorovať neefektívnosť činnosti vyplývajúcu z „prelievania“ činností a využívania samostatných inštitúcií ako náhradného riešenia namiesto väčšieho rozšírenia projektového manažmentu, programového rozpočtovania a všeobecného rozšírenia manažérskej autonómie a zodpovednosti. Dochádza preto k duplicitě medzi inštitúciami ústrednej štátnej správy, aj vzhľadom na vysoké školy, SAV či tretí sektor. Rovnako dochádza k fragmentácii, teda rozdrobovaniu činnosti, ktorá logicky patrí spolu, medzi viaceré inštitúcie. Štát sa následne venuje vykonávaniu mnohých trhových aktivít, ktoré nevykonáva efektívne, alebo ktoré by mal ponechať na tretí či súkromný sektor.

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

b) Rezortizmus a prierezový princíp

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

Ako príklad možno uviesť, že skoro každý rezort sa snaží získať alebo udržať vlastné ubytovacie, rekreačné či školiace zariadenia pod priamou kontrolou a to napriek tomu, že „vlastná“ organizácia znamená menšiu možnosť výberu pri využití týchto služieb a neefektívnosť, keďže využívanie služieb sa pri vlastnej organizácii odvíja od toho, že kapacita už existuje a treba ju využiť, a nie naopak. Tak v prípade zariadenia Ministerstva spravodlivosti SR v Omšennom alebo zariadenia MPSVaR SR v Malej Lučivnej sa v týchto zariadeniach konajú aj aktivity, ktoré by malo väčší zmysel konať na inom mieste z dôvodu menšej cestovnej náročnosti, alebo ktoré by sa nekonali vôbec, keby ich príslušné ministerstvo muselo zaplatiť priamo, namiesto vopred danej dotácie cez štátny rozpočet.

Preto možno **odporúčať**, aby sa začal preferovať prierezový prístup. V rámci prierezového prístupu sa viaceré činnosti, pri ktorých to má zmysel, realizujú jednotne a/alebo centralizovane v rámci celej ústrednej štátnej správy.

c) Duplicita a rozdrobenosť verus. zmysluplné spájanie

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

Duplicita i rozdrobenosť sú do značnej miery spôsobované paradoxne snahou zvýrazniť niektoré problémy – namiesto pružných, prierezových tímov však vznikajú autonómne pracoviská.

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

d) Manažment vstupov verzus 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 (manažment vstupov), nie systém kontrolujúci efektívnosť ich využitia a kvalitu a cenu výstupov (manažment výstupov).**

Manažment vstupov:



Manažment vstupov je systém, ktorý napríklad 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 prenájímanie 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. Napríklad:**

- Neexistenciu priameho spojenia medzi zdrojmi poskytnutými na daný účel a kvalitou a kvantitou výstupov.
- Nemožnosť uplatnenia motivačných prvkov. Neexistujú mechanizmy, ktoré by skutočne motivovali manažérov správať sa efektívne a znižovať náklady. Dnes možno pozorovať skutočný tlak len na znižovanie počtu zamestnancov. Mzdové náklady však predstavujú len menšinu viditeľných a neviditeľných výdavkov na štátnu správu. Ak organizácia prepustí ľudí, ale ponechá si všetky kancelárie, usporí sa len málo peňazí, pretože zostanú rovnaké výdavky na kúrenie, upratovanie ako aj explicitné či implicitné náklady na nájomné. Naopak, pri efektívnom využití priestorov by mohli nastať úspory aj bez prepúšťania. Manažéri v štátnej správe však buď nie sú motivovaní ísť týmto smerom, alebo dokonca aj keby chceli, vďaka rôznym obmedzeniam nemôžu využiť podobné nástroje na znižovanie nákladov. *Existuje ministerstvo (MSPNM SR), ktoré sa po znížení počtu pracovníkov zbaví aj kancelárií, v ktorých sídlili, vďaka čomu výrazne ušetrí. Nie je náhoda, že toto ministerstvo ako jedna z mála štátnych inštitúcií sídli v komerčne prenajatých priestoroch.*
- Nemožnosť zavedenia skutočne konkurenčného prostredia, pretože v systéme existujú skryté a krížové dotácie a navyše verejné inštitúcie sú zviazané obmedzeniami, ktoré im často neumožňujú efektívne pracovať.

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

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

Manažment výstupov



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 nevyhnutné definovať ciele každej inštitúcie a ich zmyslupnosť sa musí stať predmetom verejnej diskusie.¹⁰

- **Štandardy.** Pri definovaní štandardov ide o explicitné definovanie kvalitatívnych a kvantitatívnych minimálnych podmienok v určitej oblasti.¹¹

¹⁰ Prechod na princíp manažmentu výstupov je možný len pri:

- odštátnení takzvaných trhových činností, ktoré nemusia vykonávať ústredná štátna správa a zavedení konkurencie v tejto oblasti;
- zavedení prvkov nákladovej transparentnosti, kontraktu, flexibility a otvorenosti vo fungovaní tých inštitúcií, ktoré zostanú interne v rámci verejného sektora. (viď bod - netransparentnosť činností a možnosti riešenia).

¹¹ Definovanie štandardov je dôležité v troch oblastiach:

- v oblastiach, kde má štát financovať čiastočne alebo úplne poskytovanie služieb a tovarov na konkurenčnom základe, treba definovať kvalitatívne a kvantitatívne podmienky, aby konkurencia neznamenala znižovanie kvality pod akceptovateľnú úroveň, ale jej najefektívnejšie dosahovanie v netrhových aktivitách;
- tam, kde nie je možné zaviesť konkurenčné prostredie ani manažment výstupov, treba definovať nárokové štandardy ako nástroj zvýšenej transparentnosti;
- ak existujú štandardy toho, na čo majú jednotlivci alebo inštitúcie nárok v určitých prípadoch, zľahčuje sa porovnávanie a efektívna alokácia prostriedkov tam, kde musia existovať štandardy z hľadiska zabezpečenia compatibility systémov. Najlepším príkladom sú rôzne systémy informačných technológií.

3. KONKRÉTNE OPATRENIA POTREBNÉ NA ZMENU

Na základe konštatovaného východiskového stavu a princípov riešenia (časť 1.2) uvádzame ich konkretizáciu v podobe oblastí, ktoré je nevyhnutné riešiť, aby sa dosiahla vyššia transparentnosť verejnej správy najmä v oblasti štátnej správy. Predtým je však potrebné definovať a rozlíšiť trhové a netrhové aktivity.

Trhové a netrhové aktivity

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

- trhové aktivity,**
- trhové aktivity s potrebou regulácie,**
- netrhové aktivity.**

Trhové aktivity

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

Trhové aktivity s potrebou regulácie

Ide o poskytovanie služieb a tovaru, ktoré síce môžu realizovať mimovládne organizácie, ale ich činnosť musí byť regulovaná a podrobená dozoru, najčastejšie z dôvodu zaručenia kvalitatívneho štandardu pri poskytovaní služby alebo tovaru. Dobrým príkladom takýchto aktivít sú skúšobne certifikujúce, že vyrábaný a dovážaný tovar spĺňa všetky náležitosti dané zákonom. Za svoje služby si nechávajú od zákazníkov platiť a viaceré z nich dnes nevlastní štát. 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 realizujú samy. Od súkromného sektora si nanajvýš objednávajú niektoré vstupy. Ide najmä o tzv. základné funkcie, medzi ktoré patrí:

- koncepčná (plánovanie, analytická a koncepčná práca, definovanie štandardov a pod.) a legislatívna funkcia (legislatívna práca),
- kontrolná a monitorovacia funkcia (koordinácia práce verejných inštitúcií, dozor nad podriadenými organizáciami, monitorovanie ich činnosti, kontrola),
- regulačná funkcia (akreditácia, inšpekcia, poskytovanie licencií a pod.),
- okrem toho ide aj o aktivity, ktoré majú formu verejného statku v tom zmysle, že ich využívanie nie je možné reálne spolplatiť, respektíve organizovať inak. Dobrým príkladom je daňová a colná správa.

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

- štátne vlastníctvo poskytovateľov služieb a tovaru z prvej skupiny (trhové aktivity),
- štátne vlastníctvo poskytovateľov služieb a tovaru z druhej skupiny (trhové aktivity s potrebou regulácie) a s tým spojenú nedostatočnú inštitucionálnu kapacitu a niekedy de facto privatizáciu aktivít súvisiacich s treťou skupinou (netrhové aktivity).

Pri trhových aj netrhových aktivitách ústrednej štátnej správy možno **odporúčať** zvýšenie transparentnosti činností, financovania, nákladov a cien. Je však nevyhnutné brať do úvahy rozdielnu povahu týchto činností pri niektorých iných odporúčaníach.

Konkrétne s transparentnosťou a vylúčením korupcie v rámci dobrej správy vecí verejných súvisia najmä

- a) netransparentnosť činností,
- b) cenová a nákladová netransparentnosť,
- c) meranie výkonností,
- d) nedostatočné strategicko-koncepčné kapacity a problémy v odmeňovaní v štátnej správe,
- e) regulačný rámec,
- f) zmena systému verejného obstarávania,
- g) iné služby poskytované štátom,
- h) integrácia kontroly na trhu.

a) Netransparentnosť činností a možnosti riešenia

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

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

Konkrétne riešenia zamerané na zvýšenie transparentnosti vo verejnej správe sú napríklad:

- výročné správy,
- verejný odpočet činnosti,
- systém kontraktov,
- centralizovaný a verejne prístupný informačný register na internete.

Výročné správy

Na základe auditu ústrednej štátnej správy budú ústredné orgány štátnej správy a ich rozpočtové a príspevkové organizácie musieť o svojej činnosti povinne informovať formou každoročných výročných správ, ktoré budú musieť obsahovať minimálne poslanie organizácie (misia), strednodobé priority i konkrétne ročné ciele, „produkty“ organizácie, t. j. ročné výstupy z jej činností a ich cena, indikátory úspešnosti plnenia cieľov (kvalitatívne aj kvantitatívne), okruh hlavných klientov organizácie a implicitná dotácia na klienta, počet pracovníkov a náklady na výkon činností organizácie a zhodnotenie minulého vývoja a výhľad do budúcnosti.

Ako pozitívny príklad môžeme uviesť Protimonopolný úrad, ktorý od začiatku svojho vzniku vytvára výročnú správu, ktorá je verejne dostupná.

Verejný odpočet činnosti (hearing)

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

Návrh opatrení upravujúci povinnosť výročných správ a verejných odpočtov pre rozpočtové a príspevkové organizácie v pôsobnosti ministerstiev a ostatných ústredných orgánov schválila vláda 17. januára 2001.

Systém kontraktov

Vláda SR 20. decembri 2000 schválila súvisiace opatrenia smerujúce k sprehľadneniu činnosti štátnej správy – zavedenie kontraktov.

Systém kontraktov sa bude uplatňovať na vymedzenie vzťahov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a nimi priamo riadenými rozpočtovými a príspevkovými organizáciami. Kontraktmi sa nenaruša platnosť a záväznosť ustanovení zákona č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov, vzhľadom na to, že kontrakty budú internými dokumentmi, ktorými sa sprehľadnia vzťahy medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a podriadenými organizáciami. Zmyslom zverejňovania kontraktov je umožniť aj prístup verejnosti k informáciám potrebným pre posúdenie efektívnosti používania verejných prostriedkov.

Kontrakty sa budú týkať tých činností rozpočtových a príspevkových organizácií, ktoré sa nevykonávajú na základe právne záväznej zmluvy medzi organizáciou a inými osobami. **Kontrakty budú obsahovať stanovené výstupy**, ktoré si ústredný orgán štátnej správy objednáva u priamo riadenej rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie, **a k nim priradené finančné prostriedky**, aby existovala jasná definícia predpokladaných krokov a bolo výslovne určené, **kto je zodpovedný za stanovenie cieľov a kto za ich realizáciu**.

Kontrakty by mali sprehľadniť vzťahy medzi organizáciami a ústrednými orgánmi a vytvoriť podmienky pre jednoznačné určenie zodpovednosti za jednotlivé úlohy. Prostredníctvom kontraktov by sa mala sprehľadniť aj štruktúra financovania činností na úrovni centra. Skutočnosť, že kontrakty budú verejne prístupné a ich plnenie sa bude verejne kontrolovať, by mala posilniť zodpovednosť ústredných orgánov a organizácií voči externému prostrediu.

Centralizovaný a verejne prístupný informačný register na internete

Okrem toho na základe auditu ústrednej štátnej správy zriadil Štatistický úrad SR od 1. januára 2001 centralizovaný a verejne prístupný informačný register na internete¹² o:

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

Tento register sa bude len postupne naplňať údajmi, tie by však mali prispieť k väčšiemu prehľadu verejnosti a médií o nakladaní s verejnými prostriedkami vo vybraných oblastiach.

V kontexte vyššie uvedeného je potrebné uviesť, že bol prijatý **Zákon o slobodnom prístupe k informáciám č. 211/2000 Z. z.**, ktorého aplikácia v praxi by mala pomôcť zvýšeniu transparentnosti činnosti verejného sektora.¹³ Na základe tohto zákona aj predchádzajúcich aktivít sa výrazne zlepšil prístup k informáciám o činnosti Vlády SR na internete, keď dnes sú dostupné vopred pre každého v elektronickej forme nielen program vlády, ale aj text konkrétnych materiálov, uznesenia, komuniké a pod.

¹² <http://www.statistics.sk/webdata/slov/register/vcir.htm>.

¹³ Bližšie pozri kapitolu *Prístup k informáciám ako protikorupčný nástroj*.

b) Cenová a nákladová netransparentnosť

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

Organizácie buď nekalkulujú vôbec náklady poskytovaných tovarov a služieb, alebo kalkujú len ich priame náklady¹⁴ (ako príklad môžeme uviesť poskytovanie ubytovacích služieb verejnosti za ceny pokrývajúce mzdy pracovníkov a vykurovacie náklady, ale nie napríklad údržbu budovy). Vo výnimočných prípadoch sa môžeme stretnúť s čiastočným zahrnutím nepriamych nákladov¹⁵. Preto nikto nevie dnes určiť efektívnosť ich poskytovania.

Kvázikomerčná činnosť¹⁶ je dnes v ústrednej štátnej správe mimoriadne rozšírená napriek tomu, že ide nielen o „nekalú súťaž“ zo strany štátnej správy, ale aj o mrhanie verejnými prostriedkami. Okrem toho správa veľkého množstva štátneho majetku pohlcuje vzácne inštitucionálne a personálne kapacity v ústrednej štátnej správe vrátane ústredných orgánov štátnej správy.

Preto by bolo vhodné uskutočniť nasledovné kroky:

- zaviesť do cien a nákladov transparentnosť tak, aby na každú poskytovanú službu alebo tovar existovala príslušná kalkulácia nákladov a (v prípade spoplatnenia) cien. Ceny budú odrážať celkové náklady poskytovaných služieb, teda nielen priame náklady, ale aj primeranú časť bežných nepriamych nákladov, nákladov na udržiavanie a obnovu investičného majetku a primeraný výnos pre štát vo forme dividendy ako fixného percenta zvereného majetku. Tak sa zabezpečí, aby neexistovali krížové dotácie, nekalá súťaž ani dotovanie kvázikomerčných aktivít.

c) 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 (napríklad vo Fínsku, Dánsku existujú pracovné tímy v rámci ministerstva, ktoré sa zaoberajú reformou verejnej správy a jej efektívnym manažmentom) a najvyšší kontrolný úrad, ktorého úlohou je vo všeobecnosti audit využívania štátnych prostriedkov a činnosti inštitúcií v rámci verejnej správy a to predovšetkým:

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

¹⁴ Náklady, ktoré sa dajú priamo priradiť ku konkrétnej činnosti - mzdy, materiál, iné tovary a služby.

¹⁵ Náklady, ktoré sa nedajú priamo priradiť k žiadnej konkrétnej činnosti - napr. náklady na údržbu a opravy budovy.

¹⁶ Kvázikomerčná činnosť je činnosť, ktorá sa robí za komerčným účelom, ale ktorá je de facto dotovaná z verejných zdrojov alebo z podstaty (cez nepriame náklady či nekrytie kapitálových nákladov).

Komerčná činnosť je činnosť, ktorá sa robí za komerčným účelom a ktorej výnosy pokrývajú nielen bežné priame a nepriame náklady, ale aj kapitálové náklady - napríklad poskytovanie ubytovacích služieb verejnosti za ceny pokrývajúce nielen príslušnú časť miezd pracovníkov a nákladov na vykurovanie či vodu, ale aj všetky ostatné náklady, teda údržbu a opravy budovy.

Najmä posledné dve aktivity sa dnes v Slovenskej republike realizujú len minimálne, ak vôbec. Ako kľúčové v tejto oblasti sa teda ukazuje zefektívnenie fungovania Najvyššieho kontrolného úradu SR, Ministerstva financií SR a do určitej miery aj Protimonopolného úradu SR. Preto z auditu ústrednej štátnej správy vyplynula úloha pre Úrad vlády SR, aby v spolupráci s MF SR a NKÚ SR pripravil do konca marca 2001 koncepciu realizácie výkonnostných auditov tak, aby sa mohli začať od 1. júna 2001.

Ako už bolo naznačené, pri výkonnostnom audite nejde o skúmanie súladu aktivít a rozhodnutí so všeobecne záväznými predpismi, ani o ukládanie sankcií. Ide o analýzu existujúceho stavu za účelom vypracovania odporúčaní pre lepšie fungovanie v budúcnosti. Pri výkonnostných auditov možno realizovať výkonnostný audit konkrétnej inštitúcie, teda skúmať do akej miery naplnia svoje úlohy a ako efektívne to robí, alebo výkonnostný audit systémovjšieho charakteru, teda skúmať, ako je v rámci štátu zabezpečená realizácia určitých úloh a ako by mohli byť efektívnejšie zabezpečené. (*Príklad: ako je zabezpečené v rámci jednotlivých rezortov ubytovanie pre niektoré skupiny zamestnancov – efektívnosť a transparentnosť existujúcich systémov, ich vzájomné porovnania a analýza zmysluplnosti zabezpečovania ubytovania zo strany štátu pre niektorých zamestnancov.*) Okrem toho možno realizovať štúdie úspešnosti zákonov alebo vládnych programov. Po prijatí zákona alebo vládneho programu mimo rámca zákona by sa v odstupe jedného až dvoch rokov uskutočnilo vyhodnotenie ich prínosu, nákladov a úspešnosti.

d) Nedostatočné strategicko-koncepcné kapacity a problémy v odmeňovaní v štátnej správe

Ľudský a sociálny kapitál je jedným z obmedzujúcich prvkov pre tvorbu inštitucionálneho rámca ekonomiky v SR. Prejavuje sa to dvojako, na jednej strane vo verejnej správe chýbajú ľudia, ktorí by vedeli pripraviť reformné kroky. Na druhej strane občania viac inklinujú k paternalistickému modelu spravovania vecí verejných. Keďže sa neuskutočnila reforma verejnej správy, je problém zabezpečiť jej efektívny výkon. Dôsledkom je nedostatok kvalitných, na kvalitnom výkone motivovaných odborníkov, ktorí by vedeli pripraviť koncepty reforiem v jednotlivých oblastiach.

Personálna politika vo verejnej správe nebola vykonávaná profesionálne, v dôsledku čoho verejná správa stráca reputáciu. Stáva sa málo atraktívnym povoláním, najmä pre mladých ľudí, čo je v protiklade s potrebami naplnenia nových funkcií verejnej správy jazykovými schopnosťami a kreativitou. Mladí, dynamickí ľudia nevidia dlhodobú perspektívu zamestnania vo verejnej správe a preferujú súkromný sektor. Dôsledkom je vysoká fluktuácia pracovníkov, chýba budovanie tradícií, kontinuity. Navyše, neexistujú jasné pravidlá pre prijímanie, kariérny postup, odvolanie. Málo sa využívajú otvorené konkurzy. Motivácia pracovníkov je nízka vzhľadom na rigidný systém odmeňovania. Vytváranie inštitucionálneho rámca, nových zákonov, regulácií je na rozdiel od fungujúcich trhových ekonomík zložitejšia, pretože si vyžaduje tvorivosť, analýzy a tvorbu pravidiel. Je zložitá tieto úlohy zabezpečiť iba pracovníkmi štátnej správy, ktorá v minulosti bola poznačená spolitizovaním a odchodom mnohých odborníkov. SR má prirodzene limitované kapacity špecialistov na jednotlivé oblasti, preto je nevyhnutné využívanie medzinárodného know-how.

Dôsledky pre transparentnosť a korupciu sú dvojaké. Po prvé, nedostatočná kapacita štátnej správy v koncepcnej oblasti znamená, že celkové prostredie vytvárané zákonmi a inštitúciami je nekvalitné, čo vedie k zvyšovaniu korupčného potenciálu. Okrem toho prezamestnanosť a s tým spojené nízke odmeňovanie zamestnancov štátnej správy tiež prispieva k zvýšenému potenciálu pre korupciu.

Vo väčšine organizačných jednotiek je možné robiť prácu lacnejšie a kvalitnejšie a s nižším počtom pracovníkov, avšak schopnejších, resp. kvalifikovanejších, s čím súvisí aj ich vyššie finančné ohodnotenie. Vzhľadom na iné náklady súvisiace so zamestnávaním pracovníkov by išlo o výrazne efektívnejšie a lacnejšie riešenie, aj keby sa samotný mzdový fond nezmenil. Prechod k tomuto modelu je zablokovaný najmä súčasným systémom odmeňovania a rozpočtových pravidiel, ktoré sú nepružné

a nemotivujú k efektívnemu využívaniu mzdových prostriedkov a individuálnemu odmeňovaniu. Existuje síce možnosť osobného príplatku, prípadne odmien, ale tie sa zväčša nedávajú za dobre vykonanú prácu, je to skôr prostriedok na zvýšenie platu všetkým.

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

Nejasné a ťažko kontrolovateľné pravidlá v personálnej politike umožňujú aj nasledujúce:

4. septembra 2000 nastúpil exminister zdravotníctva T. Šagát do funkcie prednostu novootvorenej Detskej kliniky anesteziológie a intenzívnej medicíny. Podľa denníka Práca však exminister nemá na riadenie takéhoto zariadenia potrebnú kvalifikáciu, čiže atestáciu. Poslanecký prieskum zistil, že exminister požiadal o započítanie praxe spred 30 rokov v odbore anesteziológie a resuscitácie. Ak by však niektorý lekár vo svojom odbore nevykonával prax 5 rokov, musel by pravdepodobne robiť skúšku opäť. Ďalej sa zistilo, že minister zdravotníctva za kontrolované roky 1996 až 1999 poberal tri platy. Plat poslanca, neskôr ministra a plat zo SPAM-u a Dérerovej nemocnice. Tým porušoval zákon o nezlučiteľnosti funkcií ústavných činiteľov, pretože popri plate poslanca a ministra prijímal sumy prevyšujúce minimálnu mzdu. (Práca, 9. 8. 2000)

Podľa denníka SME vedúci Úradu vlády SR Tibor Tóth pomohol nejednému z jeho krajanov nájsť si zamestnanie najmä vo vládnom hoteli Forum. Tibor Tóth dochádza do Bratislavy z Vrábľov, odkiaľ je mimochodom aj pracovník odboru personalistiky Úradu vlády. Hotel Forum nedávno vypovedal súkromnej spoločnosti zmluvu na prenájom garážových priestorov, vzápätí sa stal garážmajstrom hotela Tóthov priateľ z Vrábľov. V hotelových garážach už pracujú aj Tóthovi synovci. Podľa slov generálneho riaditeľa hotela Forum, keď zriadili nové garážové miesta, požiadali o pomoc Úrad vlády. Do práce do Bratislavy to majú jeho krajanovia síce ďaleko, niektorých z nich však v pondelok dováža do hlavného mesta vládne vozidlo Audi. Presne také, aké má na služobné účely za peniaze daňových poplatníkov k dispozícii šéf vládneho úradu. (SME, 16. 6. 2000)

V lete roku 1999 vymenoval vtedajší minister zdravotníctva T. Šagát za nového riaditeľa Nemocnice s poliklinikou (NsP) v Žiari nad Hronom Igora Dudinského. Ešte pred jeho vymenovaním dostal minister niekoľko písomných výhrad nielen od koalíčných strán, ale aj od odborných lekárskejších a zdravotníckych organizácií v Žiari nad Hronom. Tak sa stalo, že miesto riaditeľa žiarskej NsP obsadil človek, o ktorého pracovných a charakterových vlastnostiach pochybovali takmer všetci zainteresovaní. Zatiaľ I. Dudinský zostáva na svojom mieste, aj napriek mnohým sťažnostiam, ktoré boli adresované ministerstvu. Avšak mnohí lekári – odborníci z nemocnice hŕfné odchádzajú. (Národná Obroda, 19. 12. 2000)

Riešenie uvedených problémov nie je jednoduché, a nie je možné okamžite. Riešenie väčšiny z nich by mal obsahovať dobrý zákon o štátnej službe ako aj zmena rozpočtového systému a kompetenčného zákona. Vo svete majú úspech metódy vytvárajúce otvorené, dynamické systémy, v ktorých vládne konkurencia, nie uzavreté štruktúry, kde panuje stagnácia namiesto diskusie.

Ďalej je nevyhnutné zaviesť v rámci nového zákona o štátnej službe viaceré nové, motivačné prvky, ktoré by prilákali do štátnej služby schopných pracovníkov a urobili zo zamestnania v štátnej službe atraktívne miesto pre tých, ktorí chcú podávať kvalitný pracovný výkon. Ide napríklad o:

- nový systém prijímania zamestnancov. Noví zamestnanci by dostali zmluvu na dobu určitú (6 mesiacov až jeden rok), po ktorej by nasledovalo hodnotenie komisiou a testami. Po úspešnom absolvovaní by pracovník získal štatút štátneho zamestnanca s pracovnou zmluvou na dobu neurčitú a teda ochranu pred prepustením z iných než presne definovaných príčin (tzv. definitíva). Po ďalšom období – minimálne 1 až 3 roky – by existovala možnosť prihlásiť sa na skúšku na osobitný status tzv. nominovanej štátnej služby. Podmienkou prijatia by boli oveľa tvrdšie testy, výberové konanie, vysokoškolské vzdelanie a znalosť jedného jazyka EÚ. Nominovaní štátni zamestnanci by dostávali pomerne vysoký príplatok za štátnu službu;
- zriadil by sa tzv. fast-track systém (rýchly kariérny postup najschopnejších pracovníkov), v rámci ktorého by noví zamestnanci vybraní na základe osobitných testov mali možnosť oveľa rýchlejšieho postupu;
- nový systém odmeňovania, ktorého súčasťou by bolo zrušenie alebo nezakotvenie kategórie špičkového odborníka, príplatku za riadenie, príplatku za zastupovanie, odchodného, príplatku k dôchodku a štrnásteho platu. Ďalej by nastalo výrazné zvýšenie základných tarifných miezd a viazanie trinásteho platu na hodnotenie. Zachoval by sa systém platových tried a stupňov s inovovaným obsahom, v ktorom by triedy brali do úvahy náročnosť práce vrátane manažérskej zodpovednosti, neexistovalo by obmedzenie praxou pre jednotlivé triedy a v stupňoch by sa postupovalo podľa hodnotenia. Príplatok za štátnu službu by sa poskytoval v modifikovanej forme len ľuďom v nominovanej štátnej službe. Existovali by príplatky za jazykové schopnosti, regionálny „drahotný“ príplatok a špeciálny príplatok pre zriedkavé profesie (na základe prieskumu platových podmienok v súkromnom sektore);
- nový systém hodnotenia. Každý rok by bolo zamestnanec hodnotený svojim nadriadeným. Hodnotenie by malo viacero stupňov. Po prvom negatívnom hodnotení najprv automatické preloženie a po dvoch negatívnych hodnoteniach prepustenie. Rôzne stupne pozitívneho hodnotenia by boli viazané na postup v platovom stupni, priznanie trinásteho platu a pod.;
- nový systém etiky a verejnej kontroly. Zákon o štátnej službe by mal obsahovať oveľa podrobnejšie mechanizmy verejnej kontroly, otvorenosti a etiky v štátnej službe. Ide najmä o vytvorenie legislatívneho základu pre účinné riešenie a reguláciu konfliktu záujmov a prijímania darov, o vylúčenie zástupcov odborov z komisií a delegovanie zástupcov zamestnancov, o podrobnú úpravu ďalšieho zamestnania a podnikania, o podrobnú úpravu nestrannosti a apolitickosti, vzťahu s vládou a politickými predstaviteľmi a vzťahu s inými štátnymi zamestnancami, o širšie etické otázky napríklad ochranných lehôt po skončení zamestnania

e) Regulačný rámec

Na myšlienke odbornosti mali vzniknúť nezávislé inštitúcie, ktoré majú nadrezortný charakter a mali by byť kreované na základe odbornosti. Možno povedať, že postupne by sa rozhodovacie právomoci mali presúvať z ministerstiev na tieto inštitúcie (regulačné úrady, dohľad nad kapitálovým trhom, Protimonopolný úrad, Úrad pre verejné obstarávanie, štátnu pomoc, NKÚ SR atď.) Ďalšími dobrými príkladmi potreby regulácie vzhľadom na potrebu zaručenia štandardov kvality a kvantity sú napríklad vzdelávanie vo verejnej správe alebo skúšobníctvo.

Vytváranie nadrezortného rámca pre trhovokonformné regulovanie ekonomiky nemalo jasnú koncepciu a niektoré úrady vznikli viac na podnet EÚ. SR ako relatívne malá ekonomika by mala prísne strážiť hospodárnosť pri zabezpečovaní úloh týchto inštitúcií. Vzhľadom na nedostatok

odborníkov, napríklad na oblasť štátnej pomoci, verejného obstarávania, hospodárskej súťaže, či regulácie by bolo možné uvažovať o spojení agend do jednej inštitúcie so silnými sekciami. Doterajšie prax je však taká, že tieto inštitúcie sa síce formálne vytvoria, často pod tlakom EÚ, ale prínos ich existencie nie je pre občana viditeľný. Ani posty v „nezávislých úradoch“ nie sú obsadzované podľa prísnych odborných kritérií, ale na základe politických nominácií. Nekvalitný regulačný rámec vytvára priestor pre korupciu.

Média priniesli viaceré informácie, ktoré spochybňujú odbornosť pracovníkov (napríklad stanovisko Úradu pre verejné obstarávanie o tom, či Slovenské elektrárne majú postupovať podľa zákona verejnom obstarávaní, opomenutie zaslania dôležitého rozhodnutia o koncentrácii zo strany Protimonopolného úradu, či problémy s vypracovaním Akčného protikorupčného plánu zo strany Úradu pre štátnu pomoc)¹⁷.

f) Zmena systému verejného obstarávania¹⁸

V problematike verejného obstarávania je za účelom zníženia korupcie potrebné riešiť viaceré oblasti. V súvislosti s navrhovanými opatreniami v rámci auditu ústrednej štátnej spomenieme najmä dve reformy:

- zavedenie legislatívneho a regulačného rámca pre tzv. podprahové obstarávanie. V súčasnej legislatíve nie je verejné obstarávanie pod prah 500 000, resp. 1. mil. Sk upravené. Reforma by mala priniesť určité pravidlá, ktoré by spájali flexibilitu a jednoduchosť s dodržiavaním princípov verejného obstarávania;
- spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov, čím sa jednak obmedzí korupčný priestor a zároveň sa vytvoria úspory pre verejné financie. Pilotný projekt v tejto oblasti by mal prebehnúť počas roka 2001¹⁹.

g) 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 kalkulovať náklady jedného výstupu,
- v súčasnosti však neexistuje priame spojenie medzi cenou služby a nákladmi na jej poskytovanie.

Ide o „služby“ (vrátane vydávania určitých typov rozhodnutí) siahajúce od zápisov v obchodnom registri a katastri až po vydávanie pasov.

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:

¹⁷ Bližšie pozri Zemanovičová, 2000.

¹⁸ Táto problematika je riešená v kapitole: Verejné obstarávanie vo väzbe na korupciu a transparentnosť.

¹⁹ Vláda SR schválila koncepciu Spoločného obstarávania viacerých obstarávateľov 7. marca 2001.

- 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. Pri mnohých službách je potom kapacita všeobecne alebo regionálne nepostačujúca, čo vedie ku korupcii najmä pri katastroch alebo obchodných registroch.

Preto možno odporúčať systémovú zmenu v poskytovaní týchto služieb:

- zostaví sa **verejný register služieb** tohto typu, ktorý bude viesť ministerstvo financií a ktorý obsahne častejšie využívané služby napĺňajúce uvedenú definíciu;
- 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 želateľné určiť vyšší štandard, určí štandardy príslušný ústredný orgán štátnej správy alebo zákon. Príjmy z poskytovania týchto služieb sa rozdelia medzi ich poskytovateľov podľa výkonov, čím sa zabezpečí spravodlivé a diferencované financovanie v nadväznosti na výkony

Pre ilustráciu uvádzame výsledky prieskumu Svetovej banky týkajúce sa spokojnosti občanov so službami, ktoré poskytujú katastre:

Kataster má na starosti udržiavanie záznamov, registrovanie zmien a overovanie vlastníctva pozemkov. Väčšina domácností, ktoré prišli do kontaktu s katastrom, uvádzala spokojnosť so svojou skúsenosťou, hoci fakt, že 40 % bolo nespokojných, naznačuje priestor na zlepšenie. Približne jedna zo siedmich domácností, ktoré navštívili kataster, uviedla, že urobila neoficiálnu platbu, pričom väčšina mala pocit, že to bolo potrebné.

Na stav v uvedenej oblasti poukazujú aj tabuľky 9 a 10.

Tabuľka 9

Počet návrhov na vklad nevybavených v zákonnej lehote

Rok	Počet návrhov
1993	5 716
1994	9 022
1995	12 550
1996	23 219
1997	35 458
1998	49 109
1999*	80 000

* – odhad

Zdroj: Profit, 16. 11. 1999

Tabuľka 10
Čakacie lehoty na vklad vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam
(vybrané mestá k 1. aprílu 2000)

Mesto/mestská časť	Doba najstaršieho návrhu na vklad (v mesiacoch)
Bratislava I.	7,5
Bratislava II.	23
Bratislava III.	9
Bratislava IV.	15
Bratislava V.	3
Košice I.	0
Košice II.	3
Košice III.	1
Košice IV.	1
Banská Bystrica	7
Trnava	4
Trenčín	16
Nitra	1
Žilina	6
Prešov	15

Zdroj: Profit, 30. 6. 2000

Pozitívnymi príkladmi, kde verejná správa funguje aj bez týchto reforiem, je napríklad vydávanie pasov, výpisu z registra trestov či prístup k obchodnému registru na internete (aj keď s niekoľkoročným oneskorením voči Českej republike). Systémové reformy by mali tieto kroky dotiahnuť aj do ostatných služieb tohto typu a zabezpečiť rovnaký štandard verejných služieb tohto typu.

h) Integrácia kontroly na trhu

Kontrolou tovaru a služieb na trhu sa v SR zaoberá niekoľko inštitúcií, ktoré nezávisle od seba (v čiastočne prekrývajúcich sa segmentoch) dohliadajú na zhodu výrobkov a služieb s technickými, zdravotnými, hygienickými a organizačnými normami. Ide napríklad o Slovenskú obchodnú inšpekciu, Slovenskú poľnohospodársku a potravinársku inšpekciu, veterinárne správy, Slovenskú metrologickú inšpekciu a pod. Nezosúladenie trhových inšpekčných služieb spôsobuje predražovanie a roztrieštenosť kapacít.

Okrem toho **vysoká frekvencia kontrol a nejasný regulačný rámec znižujú transparentnosť najmä pre predajcov a zvyšujú tak korupčný potenciál**. Preto sa na základe auditu ústrednej štátnej správy pripravuje nový systém kontroly na trhu, v rámci ktorého sa vytvoria len dve inštitúcie, ktoré budú mať na starosti kontrolu na trhu – jedna pre potraviny, druhá pre ostatné tovary a služby. Zároveň sa legislatívne zakotví nový regulačný rámec pre ich fungovanie.

Štátnu obchodnú inšpekciu (Slovenskú obchodnú inšpekciu), ktorá monitoruje ochranu spotrebiteľa (napríklad vykonáva kontrolu maloobchodného predaja) označili podnikatelia za kľúčovú problémovú

oblasť korupcie. Vyše 27 % firiem (u malých firiem 30 %), ktoré prišli do kontaktu s jej pracovníkmi uviedlo, že zaplatili úplatky a menej ako tretina dala dobré hodnotenie kvality. (Pozri tabuľku 11) V oblasti Štátnej obchodnej inšpekcie poukazuje prieskum Svetovej banky na nasledujúci stav:

Štátnu obchodnú inšpekciu (Slovenskú obchodnú inšpekciu), ktorá monitoruje ochranu spotrebiteľa (napríklad vykonáva kontrolu maloobchodného predaja) označili podnikatelia za kľúčovú problémovú oblasť korupcie. Vyše 27 % firiem (u malých firiem 30 %), ktoré prišli do kontaktu s jej pracovníkmi uviedlo, že zaplatili úplatky a menej ako tretina dala dobré hodnotenie kvality.

Na rozsah úplatkov v niektorých oblastiach kontroly trhu poukazuje tabuľka 11.

Tabuľka 11
Veľkosť úplatkov, s ktorými sa podnikatelia stretli

	medián	priemer	min	max
Požiarina inšpekcia	3 000	2 331	180	5 000
Štátna obchodná inšpekcia	2 000	3 513	200	10 000
Úrad bezpečnosti práce	2 000	2 965	120	10 000
Hygienická inšpekcia	1 000	1 480	100	3 000

Zdroj: Svetová banka, 2000



4. TRENDY V POSTAVENÍ VEREJNEJ SPRÁVY VO SVETE

Verejná správa, jej funkčnosť a efektívnosť sa stáva dôležitým prvkom prosperity jednotlivých ekonomík, ale aj nadnárodných celkov. Staré, uzavreté schémy sa prekonali, preto sa hľadajú nové smery a nové praktiky vo verejnom sektore, ktoré sa inšpirujú podnikateľským sektorom, orientáciou na výsledok, spokojnosťou zákazníka a zvažovaním, aké služby by mu mohli vyhovovať. Základným princípom reforiem verejnej správy je chápanie administratívy ako služby občanom. Ich cieľom je zefektívnenie verejnej správy, najmä cestou modernizácie, vnášania marketingových prístupov, minimalizácie nákladov cez využívanie dostupných technológií a sietí apod. Týmito princípmi sa riadil aj audit ústrednej štátnej správy. Patria medzi ne najmä nasledovné zmeny:

- **Od „government“ ku „governance“²⁰**, to znamená, že dochádza k zmenám a novej kvalite vzťahov medzi verejným sektorom, trhovým sektorom, občianskou spoločnosťou a občanmi. Správa verejných záležitostí zahŕňa inštitúcie, systémy a procesy, ktoré sa realizujú za účasti štátu, občanov, občianskej spoločnosti a súkromného sektora. Teda správa verejných vecí nie je zverená iba pracovníkom administratívy, ale smeruje k participatívne modelu a horizontálnym vzťahom. Uznáva sa, že vo verejnej správe je nutný holistický prístup. Cieľom reformného úsilia sa stávajú otázky demokracie, dôvery verejnosti, vzťahy vláda – občan a snaha o efektívnosť meranú cez uspokojenie zákazníkov. Hľadajú sa nové interakcie medzi vládou, trhmi a občianskou spoločnosťou, akési „holistické mapy“.
- **Od uzatvorenosti k otvorenosti.** Verejná správa už nie je uzavretá do seba, ale vracia sa k svojmu pôvodnému poslaniu – službe občanovi. Dôležitú úlohu preto zohrávajú otázky transparentnosti, informačných tokov a komunikácie s občanmi.

Orientácia na zákazníka, na kvalitu služieb, ale aj predvídanie jeho potrieb sú kľúčové.

Príkladom je otvorený register motorových vozidiel vo Švédsku. Všetky informácie z tohto registra sú verejne dostupné. To znamená, že široká verejnosť tak ako aj polícia, poisťovacie spoločnosti, obchodníci s autami, daňové orgány, firmy prevádzkujúce parkovacie služby atď. majú neobmedzený prístup k informáciám obsiahnutým v uvedenom registri. Okrem uvedeného je vo Švédsku umožnená „samoobsluha“ pri registrácii vozidla zavedením elektronickej registrácie ako aj telefonickej registrácie pomocou automatického samoobslužného systému.

Uvedený prístup má zároveň veľký vplyv na budovanie dôvery, pozitívnej percepcie určitého systému, keďže umožňuje občanovi „skontrolovať realitu“.

Napríklad v Írsku zaviedli povinnosť zasielať študentom končiacim strednú školu kópie skúšobných textov s hodnotením a odôvodnením výslednej známky. Cieľom bolo znížiť počet odvolaní a zvýšiť dôveru študentov cestou vyššej transparentnosti. Výsledky hovoria, že počet odvolaní sa znížil až o 47 %.

- **Od rigidity k flexibiliti, od byrokracii k „adhokracii“.** Verejný sektor musí dať flexibilitnú odpoveď na súčasné výzvy. Možno hovoriť o posunoch od ideologickej nepružnosti k pragmatizmu, od štrukturálnej rigidity k „adhokracii“, od manažmentu rigidity ku kreativite, od rigidity kariéry k individualizmu, od štandardných koncepcií k flexibilným odpovediam. Klasické byrokratické štruktúry už novým požiadavkám málo vyhovujú, aj keď sa nehovori o ich úplnom odstránení, ale skôr o „adhokracii“, ktorá by mala dopĺňať klasické štruktúry.

²⁰ Od vládnutia k správe vecí verejných.

Úlohy sa stávajú dočasnými a sú riešené ad hoc zostavenými skupinami, medzirezortnými teamami, diskusnými skupinami s využitím internetu a pod.

V Holandsku sa napríklad vysokí štátni funkcionári môžu stať „generálnymi riaditeľmi projektov“. V Dánsku sa napríklad každoročne prehodnocuje organizačná štruktúra vo vzťahu k úlohám a ľudským kapacitám, čo podporuje vnímanie štruktúry ako dočasnej a obmedzuje obavy zo zmien.

Zmeny v tradičných pravidlách, predpisoch vo verejnej správe musia byť sprevádzané zmenami v kontrolných mechanizmoch a inštitúciách. Okrem kontroly prostredníctvom finančných mechanizmov sa vo všetkých krajinách OECD venuje zvýšená pozornosť hodnotám, etike vo verejnej službe. Viaceré krajiny prijali podrobné etické kódexy, iní krajiny to postavili na definovaní všeobecných etických hodnôt.

- **Od utajovania informácií k „e-governance“** a kombinovaniu informácií. Nové technológie, internet majú vplyv na postavenie občana ako voliča, spotrebiteľa či poplatníka. Ale majú vplyv aj na výrobný cyklus a riadenie. Začína sa hovoriť o „E-občanovi“, v ktorom sa kombinuje občan ako volič, spotrebiteľ, daňový poplatník. V dôsledku technických možností je možná integrácia tradične rozdelených funkcií a procesov v administratíve, je možné spájať rôzne ministerstvá, agentúry, úrovne, sektory. To pre občana znamená interakciu s verejnou správou v čase a na mieste, ktoré vyhovujú individuálnym preferenciám.

Príkladom je talianske ministerstvo financií, ktoré zaviedlo možnosť elektronickej komunikácie občana s daňovými úradmi obsahujúce napríklad možnosť poskytovania poradenstva daňovým poplatníkom ohľadne formalít spojených s plnením ich daňových povinností, možnosť elektronickeho vyplnenia daňového priznania ako aj možnosť elektronickej platby. K zavedeniu transparentnosti na trhu práce a k aktívnej podpore zamestnanosti dochádza vo Švédsku aj pomocou stránky obsahujúcej informácie o voľných miestach, informácie o vzdelaní a trhu práce. Virtuálny zamestnanecký servis je dostupný či už z domu alebo z práce potenciálnych záujemcov celých 24 hodín. Dostupnosť informácií o voľných miestach už nie je limitovaná ich fyzickým umiestnením. Zamestnávateľia a tí, ktorí prácu hľadajú, môžu priamo kontrolovať poskytované informácie a priamo sa kontaktovať bez potreby sprostredkovateľa. Zavedenie uvedenej služby malo obrovský úspech – mesačne používa túto internetovú službu viac ako 400 000 ľudí.

- **Od špecializácie k integrovaniu** jednotlivých funkcií verejnej správy: internet a ďalšie informačné technológie menia tradičné štruktúry a procesy vo verejnej správe. Umožňujú prepojenie rôznych agend, organizačných stupňov a sektorov. To umožňuje občanom interakciu s verejnou správou v čase a na mieste, ktoré rešpektuje individuálne preferencie.

„Jedno okienko pre občana“ znamená vybaviť komplexne požiadavku občana na jednom mieste, bez naháňania podpisov, pečiatok na mnohých úradoch. V súčasnosti to existuje napríklad v Portugalsku, Španielsku, Kanade, Austrálii. Ak si to porovnáme s maratónom, ktorý musí absolvovať občan SR pri vybavovaní napríklad stavebných povolení, vidíme nielen rezervy v technickom riešení, ale aj v prístupe verejnej správy k občanom. Jedno miesto, kde zákazník môže vybaviť mnohé veci počnúc daňovými záležitosťami, plynármi, vodárňami, úradmi práce, ochranou spotrebiteľa, vybavením vodičského preukazu, pasu, výpisu z registra trestov a pod. znamená značnú úsporu času pre občana a na druhej strane núti integrovať jednotlivé funkcie verejnej správy. Podobá sa to obchodu v ktorom na jedenkrát nakúpite potrebný sortiment. Čo sa v SR zdá ako utópia, už v mnohých krajinách reálne existuje. Ak si predstavíme, že stavebné povolenie by sme vybavili na jednom mieste, resp., že s daňovým úradom by sme mohli komunikovať cez internet, vrátane skontrolovania daňových dokladov a podania daňového priznania, dostaneme predstavu o tom, čo pre občana a jeho komfort môže znamenať reforma verejnej správy. V Švédsku zaviedli program riadenie rizika „colné schodisko“, ktorého podstatou je myšlienka, že colné úrady môžu zvýšiť efektívnosť colných postupov tým, že budú úzko spolupracovať s klientmi

a vytvorí tak situáciu win-win (prospech pre obidve strany). Model zvýhodňuje a značne zjednodušuje colné procedúry pre tie podniky, ktoré udávajú korektné informácie.

- **Od národného rozmeru k európskemu:** verejná správa sa stále viac chápe v nadnárodnom kontexte, vo väzbe na požiadavky európskeho občana, spotrebiteľa, hovorí sa o európskom administratívnom priestore, politickom priestore. Všetky relevantné subjekty sú zapojené do medzinárodných vzťahov buď cez organizácie, legislatívu, médiá a pod.

Je veľmi dôležité vedieť o týchto tendenciách prebiehajúcich v západnom demokratickom svete, aby sme chápali nutnosť zmeny situácie u nás. Pretože efektívna verejná správa a efektívny model usporiadania vzťahov medzi občanom a verejnou správou sa stávajú kľúčovým prvkom efektívnosti a konkurencieschopnosti ekonomík. Vzťah verejná správa – občan, resp. jeho jednotlivé segmenty (podnikatelia, spotrebiteľia atď.) generuje aj výšku **transakčných nákladov** náklady (náklady na dosiahnutie dohody, jej vynútenie, informačné náklady), ktorá sa stávajú dôležitým prvkom efektívnosti a konkurencieschopnosti firiem.

PRÍLOHA**DATABÁZY – cenové porovnávanía**

Jednoduchým nástrojom slúžiacim na zvýšenie transparentnosti vo verejnej správe je tvorba a analýza rôznych druhov databáz.

1. Čo predstavuje a na čo slúži databáza?

Význam databáz ako protikorupčného nástroja vychádza z rovnice korupcie (podľa Roberta Klitgaard):

Korupcia = monopol + sloboda rozhodovania – transparentnosť

Jej základným cieľom je vytvoriť interný kontrolný mechanizmus a pôsobiť na zlepšenie postupov v rámci činností verejných inštitúcií. Databáza tým, že obsahuje údaje a vzťahy, ktoré sú zverejňované, a ináč by prevažne zostali tajné, vytvára lepšie podmienky pre transparentnosť v jednotlivých procesoch obstarávania. Pôsobí aj na zvyšovanie zodpovednosti pri uvedených procesoch. Preventívne tak databáza predstavuje nástroj zameraný na čo najefektívnejšie nekorupčné obstarávanie.

Ako príklad môžeme uviesť vytvorenie takejto databázy pre nemocnice, kde napríklad porovnaním údajov v databáze sa môže zistiť, že nemocnica v meste A obstarávala striekačky za 15 % vyššiu cenu ako je priemer.

Databáza:

- zverejňuje údaje a vytvára vhodnú pozíciu pre tých, ktorí sa snažia o primeranejšie použitie zdrojov,
- nie je zameraná na určitý model alebo systém obstarávania, ale na výsledok obstarávacieho procesu meraného cenou, kvalitou, podmienkami,
- je založená na „tvrdých“ údajoch, nie na postrehoch alebo subjektívnych informáciách,
- je určená na registráciu cien platených za nákup produktov s homogénnymi vlastnosťami, bez ohľadu na značku alebo výrobcu (v prípade už spomínanej nemocnice takéto produkty predstavujú napríklad obvazy, testovacie skúmavky a kancelársky papier),
- z pohľadu trestno-právnej zodpovednosti môže databáza pomôcť tým, ktorí chcú odhaliť individuálnu zodpovednosť, aby začali hľadať na správnom mieste,
- pomáha porovnávať účinnosť riadenia bez analýzy príčiny (neschopnosť, korupcia a iné).

Jedným z hlavných dopadov tvorby a analýzy databáz je tlak na zmenu spôsobu obstarávania.

2. Čo je výsledkom databázy?

Výsledkom je jednoduchá a praktická metóda na monitorovanie odchýlok v cenách a podmienkach obstarávania daného produktu.

3. Proces tvorby databázy

Vytvorenie špeciálnej pracovnej skupiny, ktorá je zriadená napríklad v rámci kontrolného oddelenia v príslušnom rezorte. Túto skupinu by mali tvoriť ľudia s primeranými skúsenosťami s prácou s počítačovým softwarom a analyzovaním dokumentov.

Uskutočnenie krátkeho školenia, ktoré je zamerané na výcvik každého člena pracovného tímu tak, aby bol schopný plniť všetky požiadavky tejto práce. Práca pozostáva z jednoduchých operácií, a to konkrétne:

- identifikácia a klasifikácia údajov,
- identifikácia a vyradenie nekompletných alebo chybných informácií,
- zápis dát,
- analýza dát,
- publikácia dát.

Definovanie rôznych položiek databázy, ktoré sa pravidelne dopĺňajú – ako príklad položiek v databáze môžeme uviesť:

- registrované produkty – v prípade nemocníc takéto produkty môžu predstavovať injekčné striekačky, obvazy atď.,
- jednotka miery,
- cena za jednotku,
- celková suma,
- podmienky platby – napríklad 30, 60, 90, 120, 150 a viac ako 180 dní na úver alebo v hotovosti,
- značky produktov,
- názvy nemocníc zahrnutých do vzorky,
- mená hlavných dodávateľov – zoznam prvotných dodávateľov, importérov a providerov, tak aby sa umožnila registrácia čo
- najširšieho okruhu predajcov,
- dĺžka trvania.

4. Záver

Vytvorenie databázy obsahujúcej informácie o cenách a iných parametroch je jednoduchým, ale účinným nástrojom. Pomáha identifikovať potrebu nevyhnutných zmien v riadení a pomáha pri zvyšovaní vymáhateľnosti práva. Použitie informácií umožňuje vymedziť vzorové situácie, ku ktorým by sa mali priblížiť všetci, ktorí konajú „pod akceptovateľnú úroveň“. Jej vytvorenie, udržiavanie a následná analýza si nevyžaduje sofistikované vedomosti alebo veľké investície.

Databáza, ako nástroj boja proti korupcii vo verejnom obstarávaní, môže byť použitá s obmedzenými zdrojmi, vytvára však reálne výsledky v zlepšení podmienok transparentnosti a zodpovednosti.

Prvýkrát bol uvedený mechanizmus použitý v Argentíne, v Buenos Aires. Do skúmania bolo zahrnutých 33 nemocníc.

PRAMENE

1. *Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti.* Bratislava, Úrad vlády SR 2000.
2. *Korupcia na Slovensku. Výsledky diagnostických prieskumov.* Svetová banka, USAID 2000.
3. Sičáková, E.: *Presadzovanie záujmov vo formujúcej sa demokracii.* Bratislava, CPHR 2000.
4. Zemanovičová, D.: *Ekonomická reforma z pohľadu budovania inštitúcií.* OS 4. 12/ 2000.
5. Zemanovičová, D. – Gyárfášová, O.: *Korupcia na Slovensku z hľadiska spravovania vecí verejných.* Bratislava, CPHR – TIS 2000.