

**MANUÁL PRE TVORBU
VEREJNEJ POLITIKY**

MANUÁL PRE TVORBU VEREJNEJ POLITIKY

Editor:

Miroslav Beblavý

Autori:

Miroslav Beblavý

Tomáš Hollý

Peter Javorčík

Martina Kubánová

Steward MacLeod

Vladimír Pirošík

Andrej Salner

Emília Sičáková-Beblavá

Katarína Staroňová

Jozef Tokoš

Ronald Young

Daniela Zemanovičová

© Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel.: 02/53 411 020, fax: 02/58 233 487

www.governance.sk

Pre SGI vydal: Róbert Vico - vydavateľstvo

ISBN 80-89041-51-5

MANUÁL PRE TVORBU VEREJNEJ POLITIKY

Editor:

Miroslav Beblavý

Autori:

Miroslav Beblavý, Tomáš Hollý, Peter Javorčík,
Martina Kubánová, Steward MacLeod, Vladimír Pirošík, Andrej Salner,
Emília Sičáková-Beblavá, Katarína Staroňová,
Jozef Tokoš, Ronald Young, Daniela Zemanovičová



Bratislava, 2002

Vydané s podporou DFID v rámci programu SPAR, s podporou UNDP v rámci programu Good Governance a s podporou INEKO

Manuál okrem viacerých pôvodných myšlienok a analýz čerpal aj z množstva domácich a zahraničných zdrojov. Nasledovný zoznam obsahuje publikácie, z ktorých boli v manuáli použité rozsiahlejšie pasáže, alebo inak výrazne ovplyvnili jeho obsah:

- ACLA: Listen up! - Management paper. Londýn, Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales, 1999
- Bardach: Policy analysis a handbook for practice. Berkeley, Berkeley Academic Press, 1996
- M. Beblavý a E. Sičáková: Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: Niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovania záujmov. Bratislava, SGI, 2001
- M. Beblavý a A. Salner (editori): Úspešná a úsporná vláda: Možnosti a odporúčania pre budúci kabinet. Bratislava, SGI, 2002
- Cabinet Office: Professional policy-making in the twenty first century. Londýn, 1999
- Cabinet Office: Wiring it up - A performance and innovation unit report. January, 2000
- Central Office: Adding it up - Improving analysis and modelling of information in Central Government. 2000
- C. Hood: The art of the state - culture, rhetoric and public management. Oxford, 2000
- Treasury: Appraisal and evaluation in central government, "The green book". HMSO, 1997
- B. Hogwood a L. Gunn: Policy Analysis for the real world. OUP
- J. Král' a A. Holák: Teória a prax legislatívnej činnosti. Bratislava, Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1999
- J. McCalman and R. Paton: Change management - a guide to effective implementation. Chapman, 1992
- B. Minto: The pyramid principle - Logic in thinking and writing. FT Prentice-Hall, 1987
- OECD: Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making. OECD, 2001
- OECD: Law drafting and regulatory management in Central and Eastern Europe. Sigma papers: No. 18
- W. Parsons: Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis. Edward Elgar, Cheltenham, 2001
- D. Stone: Policy Paradox - The art of political decision making. 2nd edition, Norton, 1997

Ďakujeme oponentom, ktorí významnou mierou prispeli k vylepšeniu publikácie:

Anna Butašová

Denisa Ivanová

Jolana Kusá

Peter Mederly

Martina Petrovičová

Vladimír Tvaroška

Za obsah publikácie zodpovedá editor, ktorý ho spracoval a pozmenil z rukopisov predložených jednotlivými autormi.

OBSAH

Úvod	7
Časť A	
Verejná politika	9
Časť B	
Cyklus verejnej politiky	43
Časť C	
Konkrétne otázky verejnej politiky	75
Kapitola 1	
Nástroje verejnej politiky	77
Kapitola 2	
Legislatíva vo verejnej politike	98
Kapitola 3	
Konzultácia a koordinácia vo verejnej politike: od myšlienky cez pripomienkové konanie až po spätnú väzbu	114
Kapitola 4	
Ľudské zdroje pri tvorbe verejnej politiky	140
Kapitola 5	
Organizácie verejného sektora vo verejnej politike	167
Kapitola 6	
Vplyv Európskej únie na tvorbu verejnej politiky	193
Kapitola 7	
Ako a kedy preberať zahraničné skúsenosti a prístupy	204
Kapitola 8	
Transparentnosť a protikorupčné opatrenia vo verejnej politike	211
Kapitola 9	
Prierezový prístup k verejnej politike	237
Kapitola 10	
Riziko v službách verejnej politiky	250
Kapitola 11	
Tvorba písomných materiálov vo verejnej politike	259

ÚVOD

Vládnutie, správa vecí verejných, riadenie štátu - slová, ktoré rezonujú v každej krajine, v každom čase, aj keď miera záujmu širokej verejnosti o ne z prirodzených dôvodov kolíše.

V moderných spoločnostiach, bez ohľadu na úroveň momentálneho záujmu občanov o veci verejné, existuje skupina ľudí, ktorí sa napĺňaniu týchto slov profesionálne venujú. Pripravujú návrhy zákonov, rozhodnutí a rozpočtov verejných inštitúcií, schvaľujú ich, pripomienkujú či približujú verejnosti. Niektorí propagujú svoj pohľad na to, ktorým smerom by mala spoločnosť vykročiť a snažia sa o tom presvedčiť dostatok voličov či politikov. Iní na základe zadaných úloh rôzne návrhy analyzujú - odhadujú ich cenu, účinky či popularitu. Úlohou ďalších je obhajovať záujmy vybraných skupín obyvateľstva a presadiť ich uhol pohľadu na rôznych fórach. Svoju úlohu zohrávajú aj tí, ktorí sa v pokoji pracovní zaoberajú výskumom a vychovávajú ďalšie generácie profesionálov.

Všetky tieto činnosti sa týkajú pojmu verejná politika (public policy). V časti A tohto manuálu podrobne rozoberáme, čo všetko si v praxi možno pod týmto pojmom predstaviť. V rámci úvodu stačí jednoduchá definícia: verejná politika označuje prijaté politické stratégie a riešenia vo všeobecnosti aj v konkrétnej oblasti. Ide teda o zhrnutie toho, čo verejné orgány chcú robiť, resp. reálne robia v určitej oblasti. V slovenčine nastáva určitý významový posun vzhľadom na to, že angličtina rozlišuje medzi politikou v tradičnom slova zmysle (politics) a politikou v zmysle prijatých stratégií a riešení (policy). Keďže slovenčina toto rozlíšenie neumožňuje, používa sa na identifikáciu „policy“ spojenie verejná politika.

Verejnú politiku možno realizovať ako okamžitú reakciu na momentálny vývoj situácie. Správa vecí verejných koniec koncov vždy do určitej miery obsahuje intuíciu a improvizáciu. Bertolt Brecht však kedysi povedal: „Beda krajine, ktorá potrebuje hrdinov.“ Trochu menej dramaticky môžeme tvrdiť, že niet čo závidieť štátu, kde politika predstavuje len zápas „našich“ proti „nim“ bez dôrazu na obsah a kde horizont hráčov siaha výhradne po najbližší krok.

Verejná politika sa zaoberá odpoveďami na otázku, čo sa v rámci vládnutia robí alebo má robiť. Obsahuje mnoho konkrétnych oblastí, ktoré sa ďalej členia. Len o hospodárskej politike alebo politike životného prostredia je možné a nevyhnutné diskutovať na osobitných, veľmi rozsiahlych plátnach. Existujú však aj spoločné prvky - spôsoby uvažovania a práce platné alebo aspoň relevantné pre všetky oblasti. Nejde len o systematické základy vytvorené výskumníkmi, ale aj skúsenosti, figle, skratky a poučenia z praxe.

Na Slovensku, rovnako ako v iných bývalých socialistických krajinách, sa od roku 1989 postupne rozvíja záujem o veci verejné. Snaha o prechod k trhovej demokracii a vznik samostatného štátu si vynútili búrlivý rast už spomínanej skupiny jednotlivcov profesionálne sa venujúcich verejnej politike. Opäť treba zdôrazniť, že nejde len o vládnych či opozičných politikov. Rovnako dôležitú úlohu majú napríklad štátni a verejní zamestnanci na úrovni ministerstiev, priamo riadených organizácií aj miestnej štátnej správy, predstavitelia obcí a samosprávnych krajov, analytici komerčných bánk a neziskových inštitúcií, vysokoškolskí a akademickí výskumníci verejnej politiky, aktivisti a žurnalisti, ako aj pracovníci profesijných organizácií, odborov či združení zamestnávateľov. Takmer nikto z tisícov spomínaných jednotlivcov neštudoval v rámci vysokoškolského štúdia verejnú politiku, a to aj preto, že podobný odbor dodnes na slovenských univerzitách neexistuje. Pri svojej práci stavajú okrem odborného vzdelania najmä na vlastnej inteligencii, intuícii, praktických

skúsenostiach, ale aj na učení z vlastných i cudzích chýb. Viacerí z nich majú za sebou dlhoročné skúsenosti v jednej oblasti, iní sú väčšími či menšími nováčikmi.

Cieľom predkladaného manuálu je ponúknuť praktickú pomoc v oblasti verejnej politiky tým, ktorí majú záujem o informácie pre svoju každodennú prácu. Jeho cieľom nie je vytvoriť učebnicu pre teoretické štúdium verejnej politiky, ale aspoň **v niečom poradiť ľuďom, ktorí sú jej každodennou súčasťou - najmä štátnym a verejným zamestnancom, ale aj analytikom pracujúcim pre mimovládne, politické, komerčné, akademické, vzdelávacie či mediálne organizácie.** Najviac však svoju pozornosť zameriava práve na štátnych zamestnancov, ktorí sú jadrom tvorby verejnej politiky v každej krajine, vrátane Slovenska.

Manuál sa snaží čo najviac spojiť zahraničné a domáce skúsenosti do jednotného celku. Nie je teda len abstraktným uvažovaním o tom, ako to robia inde, ale aj informáciou, čo sa robí, dá robiť, či má robiť na Slovensku. Autormi sú preto najmä domáci autori a texty boli viackrát oponované súčasnými a bývalými zamestnancami ústrednej štátnej správy na rôznych úrovniach a z rôznych rezortov. V texte sa spájajú výňatky z veľkého počtu príručiek a analýz zo zahraničia so slovenskými príkladmi a kapitolami vychádzajúcimi priamo zo slovenskej skúsenosti. Tieto ciele odráža aj štruktúra textu, ktorá pozostáva z troch častí.

Časť A obsahuje úvod do témy verejná politika. Každý všeobecný pojem priťahuje rôzne vysvetlenia a to platí osobitne o pojmoch, ktoré sú nové. Preto sa na konkrétnych príkladoch venujeme nielen otázke, čo je a čo nie je verejná politika, ale aj realite jej tvorby na Slovensku a úlohe rôznych aktérov v nej.

Zatiaľ čo prvá časť sa pokúša odpovedať najmä na otázky **kto a čo, časť B sa sústreďuje na otázky ako a kedy.** Venujeme sa tzv. cyklu verejnej politiky - zjednodušenému, ale práve preto prakticky užitočnému pohľadu na rôzne štádiá v tejto práci.

Najrozsiahlejšia časť C sa na základe predchádzajúcich dvoch častí snaží venovať témam s výrazným vplyvom na verejnú politiku. Konkrétne ide o nasledovné otázky:

- nástroje verejnej politiky s dôrazom na tvorbu legislatívy
- otázka koordinácie a konzultácie tvorby verejnej politiky najmä v oblasti pripomienkového konania
- vplyv Európskej únie na tvorbu verejnej politiky
- preberanie zahraničných skúseností
- výber a riadenie ľudských zdrojov v štátnej službe
- vhodnosť použitia rôznych typov organizácií pri zabezpečovaní verejných cieľov
- transparentnosť a znižovanie korupcie ako výsledok verejnej politiky
- realizácia tzv. prierezových nadrezortných politík
- úloha rizika a neistoty vo verejnej politike
- tvorba a prezentácia materiálov

Čitateľovi možno preto odporúčať využiť časti A a B, ak chce usporiadať svoje existujúce skúsenosti alebo získať nové všeobecné informácie. Kapitoly v časti C sú vedome stavané tak, aby sa dali čítať samostatne - podľa konkrétnej potreby.

Inými slovami, manuál nie je založený na presvedčení, že ho čitateľ prečíta celý. Autorský kolektív sa ho však pokúsil vytvoriť tak, aby v prípade záujmu každá strana prístupnou formou poskytla aspoň jednu zaujímavú informáciu. Či sa tento cieľ podarilo naplniť, rozhodne každý užívateľ sám.

Časť

A

**Verejná
politika**

VEREJNÁ POLITIKA

Úvod

Prvá časť manuálu predstavuje úvod do témy verejnej politiky a jej tvorby pre človeka z praxe, ktorý pri svojom každodennom vyťažení nemá čas ani energiu zamýšľať sa nad tým, čo vlastne je verejná politika a aké je jeho miesto v nej. Začína zamyslením nad základnou otázkou - čo sa vlastne skrýva pod slovným spojením verejná politika. Ukazuje, že možných významov je viacero a každý má svoj vplyv na to, čo sa reálne v štáte odohráva. Časť A pokračuje analýzou každodennej reality tvorby verejnej politiky, ktorá spája nepríjemné pravdy platné všade na svete so špecificky slovenskými problémami. Pri uvažovaní o tom, čo sa robí alebo má robiť, nezabúda na otázku kto a opisuje úlohu rôznych aktérov a ich vzájomné vzťahy. Zakončuje ju prípadová štúdia o rôznych spôsoboch organizácie prípravy nových návrhov a koncepcií.

Použitie pojmu (verejná) politika

Pojmy politika, verejná politika či koncepcia patria medzi každodennú výbavu ľudí pohybujúcich sa okolo vecí verejných. Používajú sa však v rôznych súvislostiach, a preto na úvod rekapitulujeme rôzne pohľady na tento pojem.

Verejná politika ako označenie určitej oblasti

Najbežnejší spôsob použitia pojmu verejná politika, s akým sa môžeme stretnúť, je v súvislosti so všeobecnými konštatovaniami o „ekonomickej politike“, „sociálnej politike“ alebo „zahraničnej politike“ vlády. V rámci takéhoto všeobecného označenia sa môžu vyskytovať konkrétnejšie odkazy napríklad na politiku vo vzťahu k určitému odvetviu národného hospodárstva, bytovú politiku alebo, povedzme, politiku voči Maďarsku. Na tomto mieste preto hovoríme o „oblastiach“ činnosti alebo angažovanosti vlády (štátu) verejného sektora.

Abstraktnejším, ale aj užitočnejším je pojem „priestor (verejnej) politiky“. Na jeho základe možno ilustrovať spôsob, ako sa určitý priestor politiky postupne zaplňa tým, ako pribúdajú ďalšie a ďalšie zásahy verejnej správy a interakcie medzi nimi sú čoraz komplikovanejšie. Takto napríklad v západnej aj východnej Európe značná časť historického vývoja sociálnej politiky spočívala od konca 19. do druhej polovice 20. storočia v obsadzovaní „prázdnych“, relatívne málo zaplnených oblastí sociálnej politiky. Vytváralo sa dôchodkové a nemocenské zabezpečenie, podpora v nezamestnanosti, dávky sociálnej

¹ Väčšina tejto časti predstavuje upravené a dopracované výňatky z knihy Policy Analysis for the Real World

pomoci či materský, alebo rodičovský príspevok. Až po „naplnení“ oblasti dochádza k ďalšej fáze, keď sa politiky menia alebo „reformujú“.

Hoci použitie pojmu politika ako určitej oblasti činnosti alebo angažovanosti vlády je tým najbežnejším a najjednoduchším pochopiteľným, môže slúžiť len ako východisko. Zahŕňa napríklad minulé, súčasné a pravdepodobné budúce aktivity - avšak nerozlišuje medzi politikou v zmysle úsilia (aspirácie) a v zmysle dosiahnutia určitého výsledku a ani medzi politikou v zmysle konania a politikou v zmysle nekonania alebo nečinnosti.

Verejná politika ako vyjadrenie všeobecného cieľa alebo požadovaného stavu

Programové vyhlásenie slovenskej vlády z roku 1998 obsahuje aj nasledovný cieľ:

„Medzi základné priority politiky vlády patrí rast produktívnej zamestnanosti založený na ekonomickom raste a reštrukturalizácii ekonomiky, ktorá bude zohľadňovať požiadavku vytvárania pracovných príležitostí a tým vytvárať podmienky pre postupné znižovanie miery nezamestnanosti.“

Takéto vyhlásenie predstavuje pomerne typický príklad politiky (stratégie, koncepcie) v tom, že vyjadruje všeobecnejšie ciele (alebo dôsledky) činnosti vlády v určitej oblasti, a takisto popisuje stav v spoločnosti v prípade dosiahnutia týchto cieľov.

Verejná politika ako konkrétny návrh

Tí, ktorí sa pri čítaní dennej tlače zamerajú na rôzne významy pojmu „politika“, často narazia na výroky vyjadrujúce konkrétne činy, ktoré by podľa želania politických subjektov (záujmových skupín, politických strán, vládneho kabinetu) mali uskutočniť verejné organizácie. Ako príklad uvádzame opäť dve pasáže z programového vyhlásenia slovenskej vlády v roku 1998:

„Vláda navrhne rozšírenie kompetencií Najvyššieho kontrolného úradu. V oblasti prokuratúry zabezpečí najskôr analýzu jej činnosti a navrhne zlepšenia. Vláda bude dôsledne presadzovať posilňovanie procesnej nezávislosti prokurátorov.“

„Realizáciou projektu systému štátnej pokladnice vláda bude pôsobiť na upevnenie finančnej disciplíny, zvýšenie účinnosti kontroly hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu na základe jediného účtu, čím sa výrazne obmedzí možnosť neoprávneného nakladania s týmito prostriedkami a zabezpečí denná finančná likvidita štátneho rozpočtu.“

Takéto návrhy môžu byť vytvorené ad hoc, alebo môžu súvisieť s inými návrhmi. Takisto môžu predstavovať „prostriedok“ na dosiahnutie vyšších cieľov alebo zámerov.

Verejná politika v zmysle formálnej autorizácie

Keď sa povie, že vláda „má určitú politiku“ v nejakej oblasti, môžeme tým niekedy myslieť konkrétny zákon prijatý parlamentom alebo iný legislatívny nástroj, ktorý umožňuje alebo vyžaduje, aby sa vykonávala určitá činnosť. Prípadne sa po prijatí určitého zákona

konštatuje, že sa daná politika uskutočnila, alebo bola implementovaná. Takéto konštatovanie však môže byť zavádzajúce, pretože jediné, k čomu v skutočnosti v tejto fáze došlo, je podpis určitého dokumentu. Skôr, než sa môže uskutočniť akákoľvek činnosť alebo aktivita plánovaná v danom zákone, je potrebné vhodne využiť pridelené finančné prostriedky, prípadne aj prijať nových zamestnancov. Tým nechceme tvrdiť, že prijímanie legislatívy nemá svoj význam - naopak, predstavuje dôležitú fázu v procese tvorby verejnej politiky, nie je však počas nej jasné, čo bude konkrétne nasledovať. Napríklad v Českej republike obsahovala už Ústava z roku 1992 predpoklad vyšších územnosprávnych celkov aj Senátu, no trvalo mnoho rokov, kým tieto štruktúry naozaj vznikli.

Verejná politika ako program

Pojem program predstavuje pomerne konkrétnu oblasť činnosti vlády - vrátane legislatívy, organizácie práce a finančných prostriedkov. V takejto súvislosti môžeme uviesť napríklad program školského stravovania, ktorého súčasťou je príslušná legislatíva, prostriedky a pracovné sily potrebné na jeho realizáciu. Pri vládnej bytovej politike môžeme uviesť, že sa skladá z množstva programov, ktoré zahŕňajú napríklad program finančnej podpory výstavby nájomných obecných bytov, hypotekárny program a podobne. Programy sú zvyčajne vnímané ako prostriedky, pomocou ktorých vláda realizuje svoje všeobecnejšie ciele alebo zámery. Často je tomu skutočne tak, ale vyskytujú sa aj prípady, keď si programy - najmä ak sú nedostatočne definované - vytvoria svoje vlastné ciele.

Verejná politika ako výstup

V tomto význame je politika vnímaná ako to, čo vláda skutočne dokáže poskytnúť v porovnaní s tým, čo bolo prisľúbené alebo uzákonené prostredníctvom legislatívy. Takéto výstupy môžu mať rôzne podoby - vyplácanie peňažných dávok, poskytovanie tovarov alebo služieb, vynucovanie zákonov alebo výber daní. Forma výstupov sa líši podľa rôznych oblastí verejnej politiky.

Rozhodnúť o tom, čo je konečným „výstupom“ politiky vlády v určitej oblasti, je niekedy pomerne náročné. Napríklad v oblasti zdravotnej starostlivosti je častá tendencia uvádzať finančné zdroje, kvalifikovanejší personál a väčší počet lôžok ako výstupy politiky, ktorej cieľom je zlepšiť kvalitu v tejto oblasti. V skutočnosti to sú síce významné, avšak nie dostatočné predpoklady pre zlepšenie zdravotnej starostlivosti - mali by sme ich preto považovať za významné faktory napomáhajúce danému výstupu, ale nie za výstup samotný. Možno by sme ich mohli opísať ako „priebežné výstupy“ na rozdiel od konečného alebo „definitívneho“ výstupu.

V praxi nemusia výstupy vždy zodpovedať stanoveným zámerom. Napríklad počas roka 2001 bol na Slovensku schválený zákon o transformácii štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií na neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby. Jeho zmyslom bolo umožniť transformáciu významnej časti štátnych organizácií na centrálnu úroveň na autonómnejšie neziskové organizácie. Vzhľadom na nezájum zriaďovateľov - ministerstiev je však zatiaľ len veľmi málo pripravených a realizovaných transformácií. Výnimkou je len rezort zdravotníctva, ktorý však podľa pôvodnej vládnej koncepcie vôbec nemal byť súčasťou procesu.

Verejná politika ako výsledok

Dívať sa na politiku z hľadiska jej výsledku - t.j. toho, čo sa skutočne dosiahlo - je ďalšou možnosťou, ako vnímať tento pojem. Rozdiel medzi výstupmi (činnosťami, ktoré zabezpečuje vláda) a výsledkami (dopadom týchto činností) sa často prehliada a niekedy je náročné uvedomiť si ho v praxi, no napriek tomu je veľmi dôležitý. Uvažovať o politike z hľadiska jej výsledkov nám pomôže určitým spôsobom posúdiť, či to, čo politika naozaj prináša, je skutočne jej zamýšľaným cieľom alebo zámerom. Ak by napríklad regionálna politika znamenala reálne dotovanie upadajúcich podnikov, potom by bolo možné označiť takúto politiku skôr ako „sociálnu politiku“ než ako „politiku mobilizácie zdrojov“ alebo „hospodársku politiku“.

Pohľad na výsledky určitej politiky nám pripomína aj to, že málokedy existuje priamočiary vzťah medzi jediným koncepčným nástrojom alebo organizáciou, ktoré vedú k presne stanovenému účinku. V tej istej oblasti verejnej politiky často pôsobia viaceré organizácie s prekrývajúcimi sa cieľmi. Celkový výsledok bude preto dôsledkom pôsobenia týchto organizácií, ich dopadov na prostredie a ich vzájomného pôsobenia. Takýto výsledok nemusí nevyhnutne zodpovedať sume cieľov jednotlivých organizácií alebo pôvodných tvorcov verejnej politiky. Niektoré aspekty môžu byť a bývajú absolútne neplánované. Dobrým príkladom je vznik tzv. „pasce chudoby“, keď daňový systém, systém prídavkov na deti, dávok v hmotnej núdzi v mnohých krajinách ľudí s nižším vzdelaním či schopnosťou uplatniť sa na trhu práce „motivujú“ k nezamestnanosti.

V niektorých prípadoch sa preto môžu definície politiky z hľadiska výsledkov javiť ako pomerne zvrátené (napríklad „politika zachovania chudoby“ namiesto „politika ochrany proti sociálnym rizikám“), ale aj v takom prípade nás upozorňujú na potrebu prehodnotiť politiku. Môžeme si napríklad položiť otázku, či problém spočíva v stanovených cieľoch, v procese prijímania rozhodnutí, v usporiadaní nástrojov a prostriedkov do konkrétnych programov alebo v spôsobe, akým je zodpovednosť za realizáciu politiky rozdelená medzi rôzne organizácie?

Verejná politika ako teória alebo model

Akákoľvek politika je založená na predpokladoch toho, ako môže vláda konať a aké budú dôsledky jej konania. Tieto predpoklady sú zriedkakedy jasne stanovené, ale aj tak verejná politika predpokladá teóriu (alebo model) príčin a následkov. V svojej najjednoduchšej podobe predstavuje takáto teória vzťah „ak X, potom nasleduje Y“. Ako príklad politiky ako teórie, pri ktorom boli tieto predpoklady aspoň v istom rozsahu objasnené, môžeme opäť uviesť programové vyhlásenie slovenskej vlády z roku 1998:

„Udržateľný hospodársky rast je podmienkou, aby sa zabezpečovalo rýchlejšie približovanie Slovenskej republiky do Európskej únie. Hospodársky rast chápe vláda aj ako podmienku rastu mzdovej úrovne, zvyšovania priemerných príjmov domácností a postupného zvyšovania životnej úrovne na priemernú európsku úroveň.“

Ak uvažujeme o verejnej politike v rámci jednoduchej teórie „ak X, tak potom Y“, vidíme, že k zlyhaniu určitej koncepcie môže dôjsť buď v dôsledku toho, že vláda nedokáže uskutočniť X v plnom rozsahu, alebo preto, že X nebude mať dôsledky očakávané na

základe tejto teórie. V skutočnosti sú reťazce príčinných vzťahov pri politike ako teórii omnoho komplikovanejšie. Jednou z úloh analytikov verejnej politiky je pokúsiť sa odhaliť predpoklady, ktoré predstavujú základ určitej politiky a preveriť vnútornú konzistentnosť výsledného modelu a platnosť jeho predpokladov.

Verejná politika ako proces

Čitateľ, ktorý by sa venoval analýze dennej tlače počas jedného alebo dvoch týždňov, by s najväčšou pravdepodobnosťou nedokázal identifikovať práve tento aspekt politiky, nakoľko predstavuje proces prebiehajúci počas omnoho dlhšieho časového obdobia. Mnohé z doteraz uvedených významov pojmu politika by bolo možné prirovnať k statickým obrazom - stanovenie cieľa, okamih rozhodnutia, schválenie návrhu zákona parlamentom a pod. Ak chceme pochopiť verejnú politiku ako proces, potrebujeme pohyblivý „film“, ktorý by umožnil štúdium vývoja jednotlivých prvkov procesu tvorby verejnej politiky v čase.

Čo je a nie je verejná politika?

Samozrejmosť, s akou často hovoríme o oblastiach verejnej politiky, procesoch, účastníkoch, zámeroch a výsledkoch, môže naznačovať, že tieto sú definované samé o sebe, alebo že sú objektívne známe. Definícií však existujú desiatky a nemá zmysel na tomto mieste zaoberať sa detailnými teoretickými diskusiami. Akákoľvek verejná politika je subjektívne definovaná pozorovateľom ako takým a je zvyčajne vnímaná ako množina navzájom súvisiacich rozhodnutí, na ktoré pôsobili mnohé okolnosti, ako aj osobné, skupinové či organizačné vplyvy.

Vo všeobecnosti možno povedať, že proces tvorby verejnej politiky sa skladá z mnohých čiastkových procesov a môže prebiehať počas dlhého časového obdobia. Ciele a zámery príslušnej politiky možno zväčša identifikovať v relatívne skorých fázach procesu, v priebehu času sa však môžu meniť, alebo v niektorých prípadoch môžu byť definované až pri spätnom pohľade. Výsledky verejnej politiky si vyžadujú štúdium a tam, kde je to vhodné, aj porovnávanie so zámermi jej tvorcov. K výsledkom verejnej politiky môže prispieť i náhodná alebo vedomá pasivita aktérov. Štúdium verejnej politiky si vyžaduje pochopenie správania, predovšetkým správania súvisiaceho so vzájomným pôsobením vo vnútri organizácie a medzi organizáciami. Na to, aby mohla byť politika považovaná za „verejnú politiku“, je potrebné, aby bola aspoň do určitej miery vytvorená alebo pripravená v rámci postupov, vplyvov a organizácií štátu.

Túto všeobecnú definíciu sa pokúsime „rozmeniť“ na drobné konkrétnejších príkladov.

Verejná politika a rozhodnutie nie je to isté

Pri bežnom používaní sa často prehliada rozdiel medzi politikou a rozhodnutím. Podľa nášho názoru je tento rozdiel nasledovný: politika má väčší rozsah než rozhodnutie - zvyčajne zahŕňa istú množinu konkrétnych rozhodnutí, ktoré niekedy predstavujú istú racionálnu postupnosť (napríklad rozhodnutie o tom, že existuje určitý problém; rozhodnutie, že ho je potrebné riešiť; rozhodnutie o najlepšom možnom postupe; rozhodnutie prijať potrebnú legislatívu, atď.) Aj v prípade, že nie je zachovaná presne takáto

postupnosť, politika typicky vzniká na základe interakcií medzi viacerými, viac či menej vedome prepojenými rozhodnutiami. Hoci jedno z rozhodnutí v danej postupnosti možno vnímať ako kľúčové - často je to práve okamih voľby, pri ktorom sa vyberie jedna z viacerých možností riešenia - na porozumenie verejnej politike je často potrebné zaoberať sa aj rozhodnutiami, ktoré predchádzali a nasledovali uvedenému kľúčovému rozhodnutiu. Predovšetkým je dôležité uvedomiť si, kto a ako definoval jednotlivé možnosti? Vznikli nepredvídané problémy v etape realizácie, ktoré by viedli k podstatným zmenám v danom prístupe po tom, ako bola vybraná možnosť definovaná a prakticky použitá?

Tvorba verejnej politiky vs. realizácia verejnej politiky

Často sa tvrdí, že politici zodpovedajú za tvorbu verejnej politiky a štátni zamestnanci za jej realizáciu. Štátni zamestnanci by mali len radiť ministrom a iným politickým predstaviteľom pri rozhodovaní o kľúčových otázkach verejnej politiky vrátane stanovenia základných cieľov a priorít vlády a rezortov, ich financovania a konkrétneho riešenia významných otázok. Po politickom odsúhlasení konkrétnej politiky by štátni zamestnanci naopak mali mať značnú voľnosť pri jej realizácii v rámci oficiálne určeného rámca a politici by sa do tejto oblasti nemali pliesť. Realistickosť tohto pohľadu však možno spochybníť prakticky v akejkoľvek krajine napríklad aj preto, že tzv. verejná politika často predstavuje spoločný výsledok mnohých operatívnych rozhodnutí alebo reakcií na problémy, ktoré sa objavili na relatívne nízkych úrovniach organizácie. Najmä vo vysoko špecializovaných oblastiach môžu aj nižšie postavení pracovníci s odbornými znalosťami mať prekvapujúco významný vplyv na určovanie verejnej politiky.

Verejná politika znamená zámer aj konanie

Pri analýze vývoja ktorejkoľvek oblasti verejnej politiky je prirodzene prvým krokom pokúsiť sa určiť, aké boli predpokladané zámery tvorcov verejnej politiky. Počas ďalšej analýzy sa však môže ukázať, že nie je jednoduché nájsť súlad medzi pozorovaným správaním a deklarovanými zámermi. Dôvodom môže byť skutočnosť, že verejné vyhlásenia boli vždy len pomerne nepresným vodítkom ku skutočným zámerom ich autorov, alebo to, že na pôvodné a skutočné zámery ich autori časom zabudli alebo ich mierne zmenili, alebo nové udalosti viedli k nedeklarovaným (a možno aj nerozpoznaným) posunom v požadovanom správaní. Bez ohľadu na to, aké sú dôvody, štúdium verejnej politiky nemôže ignorovať správanie tých, ktorí ju formulujú, implementujú, alebo na ňu reagujú.

Verejná politika znamená pasivitu aj činy

Politické správanie môže mať podobu nedobrovoľného zlyhania, ale aj slobodného rozhodnutia nekonať. Takéto „nerozhodnutia“ predstavujú situácie, kedy osoba alebo skupina osôb vedome alebo nevedome vytvorí prekážku verejnej diskusii o politickom probléme a jeho „riešení“. V prípade, že parlament prijme určitý zákon, napríklad zákon o odpadoch, ale neposkytne dostatok zdrojov a vo všeobecnosti vyvinie len malú snahu na uvedenie daného zákona do praxe, možno oprávnene tvrdiť, že politikou vlády je neuplatňovanie svojho vlastného zákona. Takýto prístup možno pozorovať najmä v prípadoch, kde je politicky neprijateľné nič neurobiť a zároveň nepredstavujú vysokú

prioritu. Riešením je oficiálne prijaté riešenie spojené v praxi s nefinancovaním alebo podfinancovaním.

Verejná politika je robená vždy za nejakým účelom, ten však môže byť jasný až v spätnom zrkadle

Väčšina autorov venujúcich sa verejnej politike vkladá do svojich definícií verejnej politiky to, že musí nevyhnutne obsahovať určité explicitné alebo implicitné zámery alebo ciele. Vo väčšine prípadov je správne predpokladať existenciu prvotného cieľa, aj keď, ako sme uviedli už skôr, postupne sa tento cieľ môže zmeniť, alebo byť čiastočne ignorovaný. Niekedy sú však zámery definované spätne, aby tak naznačili jasnejší strategický zmysel alebo vyšší stupeň prezieravosti. Inými slovami, zámery možno stanoviť následne (ex post facto) na odôvodnenie predošlého konania, namiesto toho, aby boli formulované ex ante ako logické vodítko pre budúce konanie. Politici, podobne ako armádni generáli, niekedy konajú skôr v dôsledku potreby stať sa videným v akcii alebo na základe inštinktu.

Verejná politika znamená vzťahy medzi organizáciami aj v ich vnútri

Rozhodnutia môže prijímať samostatná organizácia alebo dokonca aj jednotliví aktéri, no určitá politika väčšinou zahŕňa vzájomné pôsobenie mnohých aktérov a organizácií a vyžaduje pochopenie zložitých vzťahov medzi nimi. Medzi analýzou politiky a analýzou organizácií (vrátane analýzy vzťahov vo vnútri organizácie) neexistuje presná deliaca čiara a mnohé poznatky z analýzy organizácií možno využiť pri analýze verejnej politiky. Verejná politika sformulovaná len teoreticky, alebo pri ktorej sa uvažuje len s jedným aktérom, môže v reálnom prostredí skutočných organizácií a politických podmienok zlyhať. Okrem toho netreba zabúdať na to, že metódy, ktoré fungujú v jednej organizácii, nemusí byť jednoduché preniesť do prostredia inej organizácie.

Verejné orgány a organizácie majú kľúčovú, ale nie výhradnú úlohu vo verejnej politike

Zmenšovanie rozdielov medzi verejným a súkromným sektorom bolo v posledných rokoch častou témou diskusií v súvislosti s existenciou štátnych podnikov, vznikom akciových spoločností so 100%-nou účasťou štátu a tzv. verejnoprávnych organizácií, prechodom viacerých štátnych organizácií na príspevkovú formu či možnosť zakladania neziskových organizácií, ktorých zakladateľom je štátny alebo samosprávny orgán. V dôsledku toho je čoraz ťažšie stanoviť presnú deliacu čiaru medzi verejnou politikou a napríklad podnikateľskou stratégiou. Inými slovami, kedy je reálne a kedy by malo byť správanie štátneho podniku vecou maximalizácie zisku? Iba pri malom počte oblastí verejnej politiky, hlavne orientovaných na vlastnú krajinu (na rozdiel od obrannej alebo zahraničnej politiky), sú aktérmi výlučne len verejné organizácie. Ako potom môžeme identifikovať „verejnú politiku“? Verejná politika musí byť vytvorená, teda minimálne autorizovaná alebo schválená verejnými orgánmi či organizáciami. Verejná politika teda nemusí byť v podstatnej miere tvorená priamo vládou, ministerstvom, obcou či samosprávnym krajom, ale musí byť prinajmenšom čiastočne vytvorená v rámci verejných štruktúr.

Realita tvorby verejnej politiky

V predchádzajúcej časti sme sa zaoberali tým, čo verejná politika je. Za rovnako dôležité však považujeme prostredie, v ktorom sa verejná politika tvorí. Mnoho ľudí - politikov, zamestnancov štátnej správy, ale aj novinárov či voličov - verí, že proces tvorby verejnej politiky by mal byť založený výhradne na práci expertov, ktorí prísne racionálne a odborne posúdia rôzne možnosti a potom na ich základe navrhnu najlepšie riešenie, ktoré vláda a parlament akceptujú. Tento ideál je však falošný, pretože ignoruje to, že problémy, ktorým vláda a verejná správa čelí, sú často, ak nie takmer vždy:

- neurčité alebo nepresne či nesprávne definované
- majú politické ako aj čisto technické aspekty
- často pri nich chýba jasný vzťah medzi príčinou a následkom
- môžu byť niekedy riešené iba vytváraním nových problémov
- vyžadujú naliehavé riešenia
- často predstavuje dilemu medzi účinnosťou a nákladnosťou
- je ťažké objektívne merať ich dôsledky

Inými slovami, spravovanie vecí verejných nie je možné ani teoreticky zredukovať na diskusiu o technických riešeniach jasne definovaných problémov, ktorých vzájomná priorita je daná. V pokojnom tempe a v izolácii realizované expertné analýzy nemôžu nahradiť politické rozhodovanie, ani sa stať postačujúcim kľúčom k dobrému spravovaniu vecí verejných.²

Každodenná realita tvorby verejnej politiky - písania koncepcií, zákonov, pripomienkovania, diskusií o rozpočte, rokovaní o otázkach zásadných aj drobných a kľúčových rozhodnutí - je ďalej poznačená praktickými problémami riadenia štátu skoro v každej krajine, medzi ktoré patria najmä to, že politici:

- pôsobia do určitej miery vždy v prostredí **krízového manažmentu** a požadujú **rýchle** odpovede spôsobom, ktorý (médiá a verejnosť) pochopia a bude pre nich prijateľný
- často sú uväznení v programoch a rozhodnutiach svojich predchodcov, ktoré nemôžu alebo nevedia zmeniť
- nezávislý kritický prístup by mohol ohroziť nimi preferované projekty, ak by išiel proti ich osobným či straníckym prioritám

Politický cyklus, pragmatizmus a možnosť venovať jednotlivej téme len málo času vytvára u politikov a iných vrcholných štátnych či samosprávnych predstaviteľov tendenciu predpokladať, že zmeny dosiahnu kombináciou nasledujúcich prístupov:

- menovaniami nových ľudí do existujúcich funkcií
- schválením nových zákonov

² Ilúzia, že sa to dá, však vôbec nie je vlastná len Slovensku. Napríklad v 60. a 70. rokoch 20. storočia prevládal v USA veľký optimizmus, že nová technológia by umožnila zadať veľké množstvo údajov do počítačov a poskytnúť odpovede k zložitým otázkam, napríklad v oblasti dopravy, politiky územného plánovania a rozpočtovania.

- ukončením predchádzajúcich politík a programov a prijatím nových koncepcií
- vytvorením nových verejných organizácií alebo zrušením starých
- poskytnutím ďalších finančných prostriedkov na existujúce programy

Ide o kroky, ktoré je možné urobiť rýchlo a vzbudiť tak dojem, že situácia je pod kontrolou a predstava o riešení je jasná. Po rozbehnutí mašinérie týchto krokov - menovaní, zákonov, financií a zmien v koncepciách či inštitúciách - sa politici rýchlo presunú k ostatným otázkam, ktoré si vyžadujú ich pozornosť. Budú samozrejme požadovať určitú formu záruky, že skutočné politiky a vybraní ľudia naozaj smerujú k dosiahnutiu požadovaného stavu. Väčšinou to však chápu ako jednoduchú realizačnú otázku.

V praxi sa však zistilo, že situácia je omnoho zložitejšia, a to pri koncepčnom rozhodovaní, aj pri realizácii zákonov a strategických dokumentov. Veľké hierarchické organizácie, kam patria aj ministerstvá, majú systémové riziká, ktoré sťažujú vypracovanie alebo naplnenie príslušných politík v súlade s predstavami ministrov či parlamentu, a to napríklad:

- ich štruktúra odráža skôr históriu ako potreby súčasnosti
- mnohé z nich sú „ovládnuté“ záujmovými skupinami, ktorých kontrola sa od nich očakáva. Medzi najčastejšie príklady takmer v každej krajine patria najmä ministerstvá rozdeľujúce výrazné objemy verejných prostriedkov (školsťvo, pôdohospodárstvo, zdravotníctvo) alebo regulačné orgány.
- existencia viacerých úrovní riadenia vážne zasahuje do informačných a komunikačných tokov a vytvára situáciu, kde jednotlivci na vrchole pyramídy robia zmanipulované rozhodnutia. Manipulujú ich priami alebo nepriami podriadení prostredníctvom prístupu k určitým informáciám a absenciou iných.
- ich hierarchické štruktúry demotivujú spoluprácu a iniciatívu

Ústrednú štátnu správu tvorí skupina rezortov, ktoré majú vlastné záujmy, svetonázor a priority. Reformy sú náročné aj preto, že bojovať proti silným záujmom a status quo vyžaduje zvláštnu zmes presvedčenia a hĺbkovej znalosti problematiky, cieľavedomosti a politickej sily, ktorými disponuje len málo politikov (alebo štátnych či verejných zamestnancov). Nech už je zdanie jednoty v čase volieb akékoľvek, vládu tvorí skupina individuálne ambiciózných politikov, ktorých kariéra vyžaduje skôr nadväzovanie a udržanie priateľstiev než konflikt so silnými skupinami. Preto je „klientela reformy“ často príliš malá na významné reformy, ale aj na to, aby to niekomu stálo za pokus. To však, samozrejme, neznamená, že snaha o dobré rozhodnutia, založené na faktoch, diskusii a predvídaní následkov, je zbytočná a že zmeny k lepšiemu sú nemožné. Naopak, takmer vo všetkých krajinách západnej Európy a severnej Ameriky už viac ako tridsať rokov existuje silné vedomie, že kvalita týchto rozhodnutí dlhodobo určuje nielen úspech rezortu a krajiny, ale aj úspešnosť politikov. V demokratických krajinách totiž voliči takmer vždy hodnotia výsledky, nie prísluby či obviňovanie iných. V tejto snahe môže skutočne poctivý a kvalifikovaný prístup k analýze jednotlivých otázok, ktoré sú predmetom verejného tlaku, priniesť viacero výhod:

- môže šetriť čas a v konečnom dôsledku zabrániť politickým problémom
- môže byť užitočným prostriedkom pri odklonení politických tlakov na vládu (zriadenie komisie či špeciálnej jednotky sa často vníma ako pozitívna reakcia vlády)

na problém a vytvára časovú rezervu na prípravu ďalších návrhov na riešenie)

- často vyvracia konvenčné názory, ktoré sú obmedzené pohľadom jedného odboru či rezortu
- svojou hĺbkou, číslami a odbornosťou môže umlčať alebo presvedčiť existujúcich či potenciálnych kritikov a pôsobiť na médiá
- môže získať uznanie, pretože ukazuje, že existuje snaha skutočne problém analyzovať a riešiť, nielen sa ho „zbaviť“

Ako však takýto prístup vyzerá? Líši sa v niečom od toho, čo už dnes generálni riaditelia sekcií a riaditelia odborov so svojimi referentmi pri príprave koncepcií, zákonov a ich realizácii robia? Tejto téme sa venuje celý manuál a osobitne časť B. V tejto oblasti neexistujú žiadne „čarovné formulky“ - a preto je naším cieľom zdôrazniť mnohé samozrejme (ale pritom často zanedbávané) skutočnosti a ponúknuť širokú škálu rozličných prístupov, medzi ktorými sa môže nájsť ten užitočný. Na úvod by sme však chceli poukázať na niektoré základné faktory:

- návrhy a celkové myslenie pri tvorbe verejnej politiky sa musí odvíjať od výsledkov - čo chceme dosiahnuť. Očakávané výsledky musia byť konkrétne a explicitne stanovené - teda pomenované a napísané na papier. Až pri pohľade na takýto zoznam si často uvedomíme, že viaceré ciele sú vo vzájomnom rozpore, alebo že niektoré z nich v skutočnosti nie sú až tak želateľné.
- pri uvažovaní o tom, aké výsledky chceme dosiahnuť, je kľúčom odlišiť príčiny problémov od ich príznakov
- po nájdení odpovede na prvé dve otázky je nevyhnutné si presne a včas určiť, čo konkrétne chceme dosiahnuť v jednotlivých bodoch - teda nielen výsledky, ale aj „produkty“ - zákony, pridelenie finančných prostriedkov, založenie organizácií, spustenie informačnej kampane a ako tieto produkty vzájomne nadväzujú a smerujú k dosiahnutiu cieľa
- jedným z najčastejšie nerešpektovaných odporúčaní je to, aby návrhy a riešenie vychádzali z faktov podložených dôkazmi. Jednotlivci, ktorí pôsobia v oblasti verejnej politiky - štátni zamestnanci, ale aj politici a externí experti - väčšinou na základe svojej skúsenosti či ideológie „veria“, že majú diagnózu aj riešenie a nie sú veľmi ochotní ich podrobovať opätovnému skúmaniu. Takýto pochopiteľný prístup je však jednou z najfrekvencovanejších príčin točenia sa v kruhu a ignorovania nových myšlienok.
- v tejto súvislosti je potrebné spomenúť aj analýzu rizík a neistoty, ktorej sa venujeme v osobitnej kapitole v časti C - hlbšie uvažovanie nad tým, čo nevieme a čím si nie sme istí, môže často vyprovokovať inovatívne a kreatívne myslenie
- vo všetkých štádiách tvorby verejnej politiky a rozhodovaní o nej je vhodné zapojiť do celého procesu aj vonkajších aktérov. Tejto téme sa osobitne venujeme v ďalšej časti, ako aj v samostatnej kapitole v časti C.
- najlacnejšie je poučenie zo skúseností iných. Ani tento proces však nie je jednoduchý alebo zjavný, preto ďalšiu osobitnú kapitolu v časti C venujeme tomu, ako a kedy venovať pozornosť zahraničným reformám a skúsenostiam a na čo si pritom dávať pozor.

Všeobecnejšie možno na základe medzinárodných skúseností povedať, že dobrý systém tvorby verejnej politiky je:

- **predvídavý.** Táto vlastnosť vyžaduje dlhodobý pohľad dopredu založený na štatistických trendoch a fundovaných prognózach spoločenského, politického, ekonomického a kultúrneho vývoja počas najmenej piatich rokov. Vyžaduje, aby sa ciele a zamýšľané výsledky stanovili hneď na začiatku vo vzťahu k dlhodobým vládnym koncepčným dokumentom, pripravovali sa scenáre rôzneho vývoja a existoval systém krízového plánovania.
- **otvorený smerom navonok.** Táto vlastnosť znamená, že systém berie do úvahy významné faktory vnútroštátnej, európskej a medzinárodnej situácie, čerpá zo skúseností iných krajín a zvažuje spôsoby oboznamovania verejnosti s verejnou politikou. Využíva materiály OECD, EÚ a iných medzinárodných inštitúcií a sleduje, ako sa iné krajiny vysporiadali s danou otázkou.
- **inovatívny.** Tento prístup považuje za potrebné spochybňovať zaužívané spôsoby konania a riešenia problémov, podporovať nové a tvorivé myšlienky a tam, kde je to vhodné, zlepšovať zaužívané metódy. Proces musí byť čo najviac otvorený pripomienkam a návrhom ostatných. Riziká sú pri ňom identifikované a aktívne riadené. Takýto prístup využíva alternatívne metódy práce (brainstorming a pod.), vedome vyhodnocuje a riadi riziko, usiluje sa o vytvorenie riadiacej štruktúry, ktorá podporuje nové myšlienky a účinnú tímovú prácu a začleňuje do tímu ľudí zvonka.
- **založený na faktoch.** Takýto prístup považuje za potrebné využívať dostupné informácie a fakty pochádzajúce z viacerých zdrojov, zainteresovať všetkých kľúčových aktérov už v počiatočnej fáze a počas celého cyklu tvorby verejnej politiky. Všetky relevantné informácie a fakty, vrátane tých, ktoré poskytli experti, musia byť v prístupnej a zmysluplnej podobe k dispozícii tvorcom verejnej politiky. Tento prístup skúma existujúce výsledky výskumu, stanovuje nové výskumné úlohy, využíva konzultácie s relevantnými expertmi a/alebo využíva interných a externých konzultantov a berie do úvahy viacero vhodne posúdených alternatív.
- **široko prístupný.** Tento prístup zohľadňuje dopad na potreby a/alebo spĺňa všetkých ľudí, ktorých daná politika priamo alebo nepriamo ovplyvňuje, a do prípravy priamo zahŕňa kľúčových aktérov. V jeho rámci sa uskutočňujú konzultácie s osobami zodpovednými za zabezpečenie realizácie a s príjemcami alebo osobami, ktoré určitá politika nejako ovplyvňuje. Tento prístup sa tiež sústreďuje na posúdenie dopadov a vyhľadáva spätnú väzbu od tých, ktorých sa príslušná politika priamo týka.
- **koordinovaný.** Na zabezpečenie prierezových cieľov je potrebné využívať alebo budovať vhodné riadiace a organizačné štruktúry. To znamená, že v rámci takéhoto prístupu sú od začiatku jasne definované prierezové (medzirezortné) ciele, na ktoré nadväzujú jasne definované a spoločne chápané spôsoby spolupráce s inými ministerstvami/orgánmi. S tým súvisí potreba jasnej definície bariér medzirezortnej spolupráce spolu so stratégiou ich prekonania. Zároveň treba zdôrazniť kľúčovú úlohu realizácie prijatých rozhodnutí - tá musí byť chápaná ako súčasť celého procesu.

Naopak, história každej krajiny je plná príkladov reformného úsilia, ktoré uviazlo v jednej z nasledujúcich pascí:

- nedôsledná snaha jednoznačne určiť kľúčové problémy
- nezabezpečenie dostatočného personálneho zabezpečenia na prípravu riešení

- nepreskúmanie všetkých možných variantov
- neangažovanie ľudí, ktorý by neskôr boli zodpovední za fungovanie systému
- podcenenie rozsahu odporu záujmových skupín
- nealokovanie jednoznačných zdrojov na realizáciu riešení
- nevypracovanie akčného plánu s jednoznačnou zodpovednosťou za konkrétne úlohy
- nekomunikácia s okolím aj vlastnými ľuďmi

Situácia na Slovensku

Tvrdenia v predchádzajúcej časti platia do veľkej miery rovnako v Bratislave ako vo Viedni, v Londýne či Paríži. Slovensko ako malá ekonomika s mladou štátnosťou prechádzajúca od socializmu k trhovej demokracii má však, samozrejme, mnoho špecifik aj pri tvorbe verejnej politiky. Preto v tejto časti prezentujeme niektoré ďalšie, osobitné problémy. Sú to najmä tieto problémy:

- preťaženie verejnej správy súvisiace s reformami a vstupom do EÚ
- neprítomnosť strategického riadenia a problematická koordinácia a financovanie jednotlivých politík
- problémy korupcie pri tvorbe verejnej politiky, respektíve tzv. ovládnutia štátu

Reformné a prístupové preťaženie a s ním súvisiace otázky

Určujúcim faktorom tvorby verejnej politiky na Slovensku najmä v období rokov 1998 - 2002 je tzv. reformné a prístupové preťaženie. Vzhľadom na reformné záväzky vlády v programovom vyhlásení z roku 1998 spojené s požiadavkami zrýchleného prístupového procesu do EÚ boli politici aj administratívny aparát vystavení preťaženiu existujúcej kapacity. To neznamená, že existujúca kapacita je počtom nízka, ale že vzhľadom na jej kvalitu mala problém zvládnuť všetky úlohy vyplývajúce z reformných aj prístupových procesov a najmä zvládnuť ich na požadovanej úrovni.

Jedným z najväčších problémov v oblasti tvorby verejnej politiky a legislatívnych nástrojov je totiž nedostatočná kapacita ľudských zdrojov s vhodnou kvalifikáciou a schopnosťami na vykonávanie tejto činnosti.

Z hľadiska otázky vstupu do EÚ a jeho vplyvu na tvorbu verejnej politiky existuje riziko, že niektoré oblasti tvorby verejnej politiky na Slovensku sú vo vleku priorit EÚ, čo je čiastočne spôsobené nedostatkom domácich kapacít v oblasti tvorby verejnej politiky a čiastočne dôsledkom chýbajúcej jasnej koncepcnej stratégie riadenia prístupového procesu dovnútra.

Reformné a prístupové preťaženie bude postupne klesať, riziko nedostatočného presadzovania vlastných priorit a záujmov však zostáva a s členstvom v EÚ ešte vzrastie. Tejto otázke je preto potrebné venovať osobitnú pozornosť a v súvislosti s ňou možno odporúčať štúdium skúseností Poľska, Litvy a Lotyšska ako krajín, ktoré napriek podobným kapacitným a finančným obmedzeniam ako Slovensko boli schopné účinnejšie riešiť túto otázku tým, že venovali viac pozornosti definovaniu a následnému presadzovaniu svojich záujmov.

Celkovo možno hovoriť o dlhodobých krokoch na rozšírenie a zlepšenie kapacity ľudských zdrojov pri verejnej politike. Medzi základné kroky patrí kvalitná implementácia

nového regulačného rámca, ktorý vytvoril zákon o štátnej službe a čiastočne zákon o verejnej službe, a to najmä v troch nasledovných oblastiach:

- získavanie nových kvalitných ľudských zdrojov
- investície do existujúcich ľudských zdrojov (vzdelávanie, budovanie sietí a neformálnych spojení...)
- využívanie motivačných nástrojov na získanie lepšieho výkonu z existujúcich ľudských zdrojov

Bližšie sa tejto otázke venujeme v časti C v kapitolách o vplyve EÚ na tvorbu verejnej politiky a o práci s ľudskými zdrojmi.

Problematická koordinácia tvorby a financovania verejnej politiky

Pokiaľ ide o vnútornú situáciu na ministerstvách, je pre ňu príznačná vysoká miera fragmentácie tvorby verejnej politiky. Jestvuje len minimum mechanizmov na zaistenie prípravy integrovaného prístupu k celému rezortu (alebo rezortom), hoci takýto prístup je potrebný a racionálne zdôvodnený. V súčasnosti sa väčšina sekcií považuje za autonómne jednotky a vzťahy s inými sekciami daného ministerstva majú takmer charakter vzťahov s inými ministerstvami. Mechanizmy na riešenie konfliktov medzi sekciami sú väčšinou funkčné, hoci v značnej miere závisia na osobe ministra. Okrem mechanizmu riešenia konfliktov sa však zdá, že jestvuje len minimálna štruktúra držiaca pohromade rozličné sekčné záujmy. Aj v prípade, ak má minister silnú celkovú víziu zvereného rezortu, nie je to samo o sebe dostatočné na prípravu dlhodobého prístupu/stratégie.

Aj keď tvorbu verejnej politiky nie je možné redukovat' na pridelovanie verejných zdrojov, rozpočtovanie a pridelené finančné prostriedky sú kľúčové pre realizáciu akýchkoľvek rozhodnutí vo verejnej politike. Práve počas tvorby rozpočtu a jeho realizácie sa ukáže nevyhnutnosť výberu vzhľadom na obmedzenosť verejných prostriedkov. Pri riadení verejných financií sa najvýraznejšie prejavuje absencia strategického riadenia. Súčasný systém manažmentu verejných financií (spolu s inými problémami) neumožňuje vláde reálne riadiť štát v horizonte celého volebného obdobia a premieňa jej činnosť na kombináciu mnohých poloprázdnych slov a hasenia naliehavých tlakov. S tým súvisí aj dlhodobá neudržateľnosť, neefektívnosť a politická nebezpečnosť súčasných verejných záväzkov a programov. Slovenská republika z minulosti zdedila alebo po roku 1993 vytvorila rôzne zákonné, koncepčné a iné nároky na verejné financie od stavby diaľnic až po dôchodkový systém. Je zjavné, že súčasná úroveň daní neumožňuje financovať všetky tieto nároky na udržateľnom základe. Preto sme už viac ako desaťročie svedkami nielen rozpočtových deficitov a vzniku dlhov, ale najmä toho, že sa kumulujú tzv. skryté dlhy takmer vo všetkých oblastiach, respektíve mnohé záväzky a rozhodnutia vlády sa neplnia. Život na úkor podstaty však nie je dlhodobo možný a postupne sme svedkami rastúcich problémov až kolapsov.

Bližšie sa týmto otázkam venujeme v časti C, a to najmä v kapitole o koordinácii a konzultácii vo verejnej politike.

Silný vplyv záujmových skupín a korupcia v procese tvorby verejnej politiky

Pri tvorbe verejnej politiky dochádza k častým interakciám verejného sektora so širokou

verejnou. Pôsobenie záujmových skupín na volených predstaviteľov a verejnú správu je prirodzenou a neoddeliteľnou súčasťou demokracie. Umožňuje sprostredkovanie čiastkových skúseností, pohľadov, záujmov a názorov jednotlivých záujmových skupín politickej reprezentácii a v tomto zmysle ide o proces informatívny a užitočný. Pri korektnom lobovaní sú štátu poskytované užitočné a relevantné informácie upozorňujúce na existujúce alebo hroziace problémy. Lobing je totiž možné charakterizovať ako priame pôsobenie jednotlivca či záujmovej skupiny, alebo jej reprezentanta na voleného predstaviteľa, alebo štátneho zamestnanca, ktoré má za cieľ ovplyvniť výsledok legislatívneho alebo regulačného procesu a nepredstavuje stret záujmov ani korupciu. Nutným znakom lobingu je, že ide o činnosť verejnú alebo verejne kontrolovateľnú. Pokiaľ je **lobing uskutočňovaný verejne** a pokiaľ možnosť skoro rovnakého prístupu k voleným predstaviteľom a verejnej správe majú všetky záujmové skupiny, potom lobing prispieva k sprostredkovaniu informácií na legislatívnom a politickom trhu a napomáha kvalite legislatívneho procesu.

Bez regulácie a pochopenia obsahu lobingu môže nastať problém korupcie. Určiť presnú hranicu medzi týmito dvoma fenoménmi, prítomnými aj v slovenskej spoločnosti, je zložité. V porovnaní s vyššie uvedenou definíciou lobingu vidíme rozdiel v tom, že korupcia je priamym pôsobením jednotlivca, či záujmovej skupiny alebo jej reprezentanta na voleného predstaviteľa alebo štátneho zamestnanca s cieľom ovplyvniť výsledok legislatívneho, regulačného alebo exekutívneho procesu **výmenou za finančnú alebo inú odmenu v prospech voleného predstaviteľa alebo vládneho úradníka, či politického subjektu, ktorý reprezentuje. Korupcia je spravidla neverejná.**

Inou otázkou je účasť externých odborníkov na príprave reforiem a iných výstupov verejnej politiky. Na Slovensku možno konštatovať, že externé organizácie a jednotlivci sú do procesu tvorby verejnej politiky zapojené omnoho intenzívnejším spôsobom, ako je to vo všeobecnosti v mnohých iných štátoch strednej a východnej Európy. Treba však zároveň podotknúť, že medzi jednotlivými ministerstvami existujú v tomto smere veľké rozdiely a že výber toho, **kto** z externého prostredia sa môže na tomto procese podieľať, nie je ani regulovaný, ani predvídateľný či transparentný. Dôvody intenzívnej účasti externých organizácií sa od prípadu k prípadu líšia a medzi najčastejšie možno zaradiť:

- potreba širokej podpory pripravovaných koncepcií zo strany zainteresovaných vonkajších skupín
- chýbajúce interné kapacity na prípravu vysoko kvalitných koncepčných dokumentov priamo na ministerstvách
- chýbajúca dôvera politikov a vyšších ministerských úradníkov v schopnosti zamestnancov na ministerstvách

Rovnako ako lobing, aj uvedený prístup má svoje výhody a riziká. Výrazná externá účasť na tvorbe verejnej politiky predstavuje problém v tom, že externá účasť často nahrádza vnútorné kapacity ministerstva vo vecných oblastiach. Potenciálne môže hroziť ovládnutie záujmovými skupinami, hlavne v oblastiach s obmedzeným počtom aktérov zúčastnených na celom procese. Je však dôležité zdôrazniť, že vo väčšine prípadov je zvýšená úroveň konzultácií výsledkom tendencie vlády a štátnej administratívy vychádzať zo širokej spoločenskej diskusie o dôležitých koncepciách verejnej politiky.

Bližšie sa týmto otázkam venujeme v časti C v kapitolách o korupcii a transparentnosti vo verejnej politike ako aj o kapitole o koordinácii a konzultácii vo verejnej politike.

Kto je kto?

Na vypracovaní nových politík sa vo všeobecnosti podieľa mnoho skupín. Zoznam účastníkov môže vyzerat' napríklad nasledovne:

- členovia vlády
- poslanci NR SR
- štátni a verejní zamestnanci priamo participujúci na tvorbe politiky
- korporatistickí partneri vlády - odbory a zamestnávateľia
- zahraniční partneri
- médiá
- tretí sektor - mimovládne organizácie
- územná a profesijná samospráva
- neformálni partneri a záujmové skupiny (najmä členovia rôznych rozhodovacích a poradných orgánov nepatriaci do žiadnej z iných skupín)

V tejto časti sa pokúšame aspoň stručne predstaviť úlohu jednotlivých účastníkov celého procesu. Je rozdelená na dve časti - kto ste vy ako čitateľ a kto sú ostatní?

Kto ste vy?

Čitateľom tohto manuálu môže byť, samozrejme, ktokoľvek - jeho hlavnou cieľovou skupinou sú však štátni alebo verejní zamestnanci s významnou úlohou pri tvorbe verejnej politiky a iní ľudia, ktorí sa priamo podieľajú na príprave koncepcií, zákonov, rozpočtov, ich realizácii či vyhodnotení. Ak medzi nich nepatríte, môže vám táto časť aj tak ponúknuť užitočné informácie.

Aké úlohy môžu takíto jednotlivci plniť? Zjednodušene ich možno rozdeliť na štyri skupiny:

- ten, kto robí rozhodnutia
- politický poradca
- vecný poradca
- vecný analytik

V tejto časti abstrahujeme od samotného rozhodovania, ktoré pri vážnejších témach robia predovšetkým volení či menovaní politickí predstavitelia a zameriame sa na ostatné tri úlohy. Nasledujúca tabuľka prezentuje najdôležitejšie aspekty každej z týchto úloh:

	Politický poradca	Vecný poradca	Vecný analytik
Štandardné pracovné zaradenie	poradca ministra, štátneho tajomníka, zamestnanec politickej strany spolupracujúci s poslancom či iným ústavným činiteľom	vybraní koncepční referenti na ústredných orgánoch, ak chýbajú, nepriamo ich nahrádzajú riadiaci zamestnanci ústredných orgánov	špičkový pracovník niektorej z priamo riadených organizácií, ak chýbajú, nepriamo ich nahrádzajú riadiaci zamestnanci ústredných orgánov
Rozsah práce	všeobecný - so zameraním na bezprostredný politický dopad rozhodnutí a ich súlad s politickými cieľmi ministra, vlády či strany	zameraný na bežnú odbornú problematiku vo svojej kompetencii	zameraný na širšie otázky - výsledky realizovanej politiky a možnosti zmeny
Časový rámec práce	podobný ako u vecného poradcu, ale väčšinou pod ešte väčším časovým tlakom	každodenný, zvyčajne s dôrazom na krátkodobé výstupy	strednodobý, s dôrazom na prípravu významnejších zmien v horizonte týždňov až mesiacov
Štruktúra práce	väčšinou stretnutia medzi štyrmi očami s politikmi alebo významnými aktérmi	najmä rokovania s kolegami, inými rezortmi či záujmovými skupinami	najmä samostatná práca individuálne alebo v skupine
Hľadanie variantov	širšie ako u vecného poradcu	obmedzené na existujúce varianty	najširšie
Presnosť a prísnosť analýz	slabé - často buduje na nepomenovaných predpokladoch a hrubých odhadoch s dôrazom na politické dôsledky	slabé - vychádza z všeobecne akceptovaných názorov vo svojom okolí či z oficiálnych dokumentov vlády	silné - snaha nepodriaďiť sa všeobecne akceptovaným názorom a opierať sa o fakty v ich celistvosti

V skutočnosti je pravdepodobne užitočnejšie hovoriť o kontinuu týchto troch pojmov:

- na jednom konci spektra je politický poradca s dôrazom na jeho politickú kvalifikáciu
- na druhom konci je vecný analytik s dôrazom na jeho analytickú kvalifikáciu
- medzi nimi je vecný poradca, ktorý spája oboch s osobitným dôrazom na otázku realistikosti a realizácie rozhodnutí

Uvedené rozlíšenie je však potrebné vnímať len ako zjednodušený model nevyhnutný pre diskusiu. V realite sú tieto rozlíšenia oveľa menej jasné, a to najmä na Slovensku. Osobitne treba zdôrazniť fakt, ktorý sme spomínali už v predchádzajúcej časti: pri kľúčových reformách a verejných politikách sú to nie radoví odborní pracovníci, ale priamo generálni riaditelia sekcií a riaditelia odborov na ústredných orgánoch, ktorí ich často tvoria a pripravujú. To nemá znižovať úlohu radových zamestnancov ústredných orgánov, ale zdôrazniť fakt, že v slovenskej realite sa vedúci pracovníci nevenujú len riadeniu, ale do určitej miery supľujú aj vecných poradcov a niekedy dokonca vecných analytikov (ak chápeme vecných analytikov ako ľudí, ktorí prichádzajú s výrazne novými pohľadmi a návrhmi). Spojenie týchto dvoch funkcií vedie u mnohých predstavených k výraznej

preťažnosti a časovému stresu. Vynára sa logická otázka: je možné zladať „racionálny“ prístup vyžadovaný pri poctivej analýze možností a príprave návrhov systémových zmien s komplikovaným, stresovým svetom manažérov v ústrednej štátnej správe?

Teória zmeny vo všeobecnosti hovorí, že šancu skutočne presadiť niečo nové má najmä jednotlivec, ktorý spája tri typy schopností:

- chápanie toho, ako riešiť problémy pôsobom, ktorý má pozitívny dopad na riešený problém (analytické schopnosti);
- citlivý prístup ku vnímaniu rozličných aktérov, ktorých účasť je nevyhnutná pri prijímaní „riešení“ (politické schopnosti);
- zmysel pre uskutočniteľnosť, teda schopnosť identifikovať všetky predpoklady (zdroje, podpora, školenie, štruktúry, a pod.) na realizáciu všeobecného zámeru (riadiace, manažérske schopnosti).

Kto sú ostatní?

Táto časť predstavuje vybraných iných hráčov na poli verejnej politiky. Tí čitatelia, ktorí nepracujú v štátnej správe, sa s veľkou pravdepodobnosťou nájdu v niektorej z nasledujúcich častí. Z významných hráčov vynechávame len médiá a tých, ktorí oficiálne rozhodujú (vláda, NR SR).

Zahraničie

Rola a dôležitosť vplyvov pochádzajúcich spoza slovenských hraníc je obrovská. V časti C sa preto v dvoch osobitných kapitolách venujeme kľúčovým témam, medzi ktoré podľa nášho názoru patrí:

- vplyv Európskej únie na tvorbu slovenskej verejnej politiky
- odporúčania - kedy a ako dobrovoľne preberať skúsenosti zo zahraničia.

V úvodnej časti len predostrieme základný rámec pre uvažovanie o úlohe a nástrojoch zahraničných partnerov pri rozhodovaní o verejnej politike na Slovensku. V súvislosti so záujmami a úlohou zahraničných partnerov v slovenských reformách je dôležité poukázať na nasledovné faktory:

Prvým je rôznorodosť a konkurencia pohľadov zahraničných partnerov vyvážená ich čiastočnou špecializáciou. Zahraničných partnerov pre slovenské reformy predstavovali okrem individuálnych štátov najmä Európska únia a NATO, do veľkej miery aj MMF a Svetová banka a v menšej miere OECD, Rada Európy a OBSE. Ide teda o viac ako desiatku partnerov, ktorí majú prirodzene tendenciu presadzovať odlišné riešenia, väčšinou založené na vlastnej praxi, prípadne kodifikovaných „najlepších skúsenostiach“. V praxi teda môže dochádzať a dochádza ku konfliktom aj medzi odporúčaniami jednotlivých partnerov. To, že sa tieto prípady nestávajú pravidlom, je dôsledkom špecializácie partnerov ako aj ich obvyklej snahy o koordináciu. Napriek tomu reformná konkurencia je dôležitým prvkom tam, kde umožnila domácim reformátorom porovnať rôzne pohľady na danú oblasť a prípadne si z nich vybrať.

Druhým je motivácia pre ingerenciu v slovenskej verejnej politike. Zjednodušene povedané, hlavnou motiváciou bilaterálnej aj multilaterálnej ingerencie je transfer vlastných hodnôt a to prostredníctvom zmien formálnych aj neformálnych inštitúcií, teda pravidiel hry.

Hĺbka a konkrétna motivácia sa, samozrejme, líšia od prípadu k prípadu a v závislosti od konkrétnych cieľov partnerov. V rámci slovenskej reality možno rozlíšiť medzi dvoma základnými motiváciami - pomoc s otvoreným koncom a pomoc za účelom dosiahnutia členstva. Prvý prípad je charakteristický najmä pre niektoré multilaterálne inštitúcie (MMF, SB, UNDP), ktoré majú všeobecný mandát na monitorovanie situácie v skupine krajín a pomoc pri jej zlepšení. Naopak, pri druhom type partnerstva ide o splnenie podmienok na formálne, ale aj funkčné členstvo v určitom klube. Preto v druhom prípade býva pomoc oveľa podrobnejšia, rigidnejšia a utilitárnejšia. Najvýraznejším príkladom je aproximácia formálnych inštitúcií najmä zmenou legislatívy počas prístupového procesu k EÚ. Cieľom aproximácie napríklad v oblasti bankovníctva nie je len vybudovať kvalitnú inštitucionálnu infraštruktúru pre bankový sektor, ale vybudovať takú infraštruktúru, ktorá je kompatibilná s pôsobením v rámci vnútorného trhu Európskej únie.

V súvislosti so zahraničným vplyvom je nevyhnutné spomenúť aj diferencovanú typológiu nástrojov vplyvu. Jednotliví partneri sa líšia aj tým, aké nástroje môžu využívať na to, aby krajinu a jej predstaviteľov motivovali k naplneniu odporúčaných reforiem. Medzi tri najčastejšie nástroje patria: členstvo, finančné prostriedky a „pochvala“. O využívaní ponuky členstva na dosiahnutie zmien vo verejnej politike sme už hovorili v súvislosti s „prahom“, ktorý je potrebné splniť na to, aby bola pozvánka daná. Takúto motiváciu využíva najmä EÚ a NATO, v menšej miere napríklad OECD a Rada Európy. Ďalším nástrojom sú finančné prostriedky - granty, dary alebo úvery za podmienok, ktoré sú výhodnejšie ako podmienky medzinárodných komerčných úverov. Tento prostriedok využíva najmä Európska únia, Medzinárodný menový fond a Svetová banka. V prípade EÚ ide o mnohoraký nástroj v podobe desiatok až stoviek projektov v rámci programov PHARE, ISPA či SAPARD. U MMF či Svetovej banky možno skôr hovoriť o väčších jednorazových projektoch. Využívanie mechanizmu „pochvaly“ alebo „súhlasu“ je asi najsubtílnejšou možnosťou. Ide o vyjadrenie zahraničného partnera, v ktorom sa pozitívne vyjadruje o niektorej časti domácej verejnej politiky, prípadne o smerovaní krajiny ako celku. „Pochvala“ a „súhlas“ sú veľmi často súčasťou iných nástrojov - napríklad v prípade dlhodobého procesu prijímania do Európskej únie možno ročné správy Európskej komisie o pripravenosti jednotlivých kandidátov vnímať ako vysielanie krátkodobejších a pružnejších signálov v tomto smere. Existujú však aj ako čisté formy, a to najmä v prípade ekonomických organizácií. Najmä v prípade malých a menej rozvinutých krajín je pre jednotlivých účastníkov medzinárodných kapitálových trhov veľmi problematické a neefektívne získavať a vyhodnocovať vlastné informácie o hospodárskom a politickom vývoji. „Súhlas“ vyjadrený napríklad v správe MMF, alebo implicitne poskytnutím úveru Svetovou bankou, môže byť signálom, „pečiatkou“ informujúcou investorov o splnení určitých kritérií. To bolo napríklad z veľkej časti dôvodom pre pôžičku EFSAL na reštrukturalizáciu bankového sektora (SR si mohla tieto peniaze požičať aj na kapitálových trhoch, bolo by to však drahšie a najmä by to pre investorov nakupujúcich zvyšok štátnych dlhopisov nepredstavovalo záruku správneho hospodárskeho kurzu).

Posledným významným faktorom, ktorý je potrebné vziať do úvahy, je využívanie zahraničných partnerov domácimi elitami na presadzovanie nepopulárnych opatrení či ťažkých zmien. Najmä tam, kde domáce médiá a všeobecne verejnosť sami podporujú vstup do určitej organizácie a/alebo majú o nej vysokú mienku, predstavujú zahraniční partneri užitočný nástroj pre domáce elity. Nejde len o funkciu „obetného baránka“, ale aj o funkciu „baranidla“. „Baranidlo“ umožňuje vytvoriť tlak na konkrétnych politikov, politické strany, ale aj na inštitúcie a štátnych zamestnancov a preraziť komplexné siete zábran a záujmov,

ktoré by v opačných prípadoch spoľahlivo blokovali prijatie zmien. Prístupový proces do Európskej únie je, samozrejme, najčastejšie používaným príkladom. Ďalšími sú napríklad záväzky voči Medzinárodnému menovému fondu či Svetovej banke. Tento prístup má viacero rizík, medzi ktoré patrí aj fakt, že v prípade nesplnenie záväzkov sa baranidlo obráti proti jeho tvorcom, keď zahraniční partneri Slovensko kritizujú za nedodržanie svojich príslubov.

Korporatistickí partneri vlády³

Keď hovoríme o formálnych korporatistických partneroch vlády, myslíme tým zástupcov zamestnávateľov a zamestnancov, ktorí na rôznych úrovniach vytvárajú so zástupcami vlády/štátnej správy tzv. tripartitné orgány.

Slovenský model je najviac inšpirovaný nemeckými a rakúskymi vzormi. Zamestnávateľov zastupuje Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ) a zamestnancov Konfederácia odborových zväzov (KOZ) ako dobrovoľné združenia. Zákon o sociálnom a hospodárskom partnerstve 106/1999 Z.z. určuje podmienku reprezentatívnosti, ktorá podľa tohto zákona znamená, že za reprezentatívnych zástupcov zamestnávateľov a zamestnancov možno považovať tie organizácie, ktoré⁴:

- združujú zamestnancov/zamestnávateľov z väčšiny odvetví hospodárstva
- združujú zamestnancov/zamestnávateľov zamestnávajúcich zamestnancov, ktorí spolu predstavujú aspoň 10 % všetkých zamestnancov
- pôsobia najmenej v piatich krajoch

Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ) je vrcholovou zamestnávateľskou organizáciou v Slovenskej republike (SR). AZZZ vznikla 20. marca 1991 ako záujmové združenie právnických osôb s právnou subjektivitou. Jej členmi sú zamestnávateľské a podnikateľské zväzy a združenia. AZZZ ako svoje ciele definuje najmä „vytváranie podmienok pre dynamický rozvoj podnikania v SR a na ochranu a presadzovanie spoločných zamestnávateľských, podnikateľských a obchodných záujmov svojich členov, najmä v trojstranných rokovaniach v Rade hospodárskej a sociálnej dohody SR s ústrednými orgánmi štátnej správy a odborovým orgánmi v otázkach hospodárskej a sociálnej politiky a v otázkach, ktoré sú predmetom kolektívneho vyjednávania a uzatvárania dohôd, vrátane Generálnej dohody.“ Členom AZZZ je 37 zväzov a združení. Najvyšším orgánom AZZZ je valné zhromaždenie, ktoré tvoria zástupcovia členských subjektov. Kľúčovým operatívnym orgánom AZZZ je jeho Prezídium.

Konfederácia odborových zväzov (KOZ SR) je dobrovoľné združenie odborových zväzov a im na úroveň postavených odborových združení v SR. Základným poslaním KOZ SR je „združovať odborové zväzy a odborové združenia na obhajobu práv odborárov a na presadzovanie ich ekonomických, sociálnych, kultúrnych a ďalších záujmov a potrieb, ktoré vznikajú alebo súvisia s vykonávaním ich zamestnania a povolania.“ Má 42 členských odborových zväzov. Počet členov postupne klesá - odborové zväzy tvoriace KOZ v roku 2001 mali 700 504 členov, teda približne 33,3 % všetkých zamestnancov. (V roku 1990 mali odbory 2 443 977 členov.) Konfederácia odborových zväzov má pomerne zložitú

³ Veľká časť faktov použitých v tejto časti pochádza priamo od AZZZ a KOZ

⁴ Vid' § 2, odseky 2 a 3

⁵ § 3, ods. 2 zákona č. 106/1999 Z.z.

rozhodovacia štruktúra, ktorá pozostáva okrem iného zo zjazdu, snemu, rady predsedov, predstavenstva a prezídia.

V prípade AZZZ sú vo vedení väčšinou zastúpení riaditelia veľkých priemyselných a finančných podnikov, ktorí pôsobia aj v orgánoch sociálneho partnerstva. V prípade KOZ možno pozorovať výraznejšiu snahu zabezpečiť zastúpenie všetkých skupín zamestnancov vo vedení explicitným rozdelením funkcií viceprezidentov medzi jednotlivé oblasti ako aj štruktúrou ostatných orgánov.

Druhým dôležitým aspektom korporatistického systému sú okrem mandátu formálne a neformálne právomoci. Od roku 1999 je tzv. sociálne partnerstvo regulované už spomínaným zákonom č. 106/1999, ktorý určuje proces partnerstva. Podľa tohto zákona sociálni partneri dohadujú s vládou stanoviská k návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa týkajú dôležitých záujmov zamestnancov a zamestnávateľov, najmä hospodárskych, sociálnych, pracovných a mzdových podmienok⁵. Okrem toho sa rokuje aj o stanoviskách a odporúčaniach v oblasti hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja a štátneho rozpočtu⁶. Inými slovami, prakticky každé významné vládne rozhodnutie najmä koncepčného charakteru sa musí prerokovať so sociálnymi partnermi.

O všetkých uvedených dokumentoch sa rokuje na plenárnom zasadnutí Rady hospodárskej a sociálnej dohody, kde sú zastúpené všetky tri strany. Jej cieľom je hľadať dohodu. Zákon určuje, že v prípade nedohody sa celý návrh prerokuje ešte raz. Ak sa ani potom strany nezhodnú, pokračuje sa v procese tvorby verejnej politiky ďalej podľa štandardných postupov.⁷ Skutočná formálna sila sociálnych partnerov je teda len v možnosti zdržovať a protestovať proti prijímaným opatreniam. Pokus prelomiť túto situáciu pri zvyšovaní cien plynu v roku 2001 zlyhal. V jeho rámci odmietali sociálni partneri čo i len rokovať o tomto návrhu vlády a argumentovali, že bez prerokovania nie je možné jeho schválenie vládou podľa zákona o tripartite. Vláda odmietla tento výklad, poukazujúc aj na precedens, keďže takto by sociálni partneri mohli zablokovať akýkoľvek návrh, ktorý by im nevyhovoval.

Možno si preto položiť otázku - aký reálny vplyv na vývoj verejnej politiky majú sociálni partneri v rámci tripartity? Akými nástrojmi je tento vplyv realizovaný? Vplyv a jeho nástroje možno zjednodušene rozdeliť do troch skupín:

- generálna dohoda
- prerokovanie legislatívy a iných opatrení v RHSD
- účasť v rozhodovacích orgánoch ako aj v expertných skupinách

Generálne dohody uzatvárajú všetci sociálni partneri na nasledujúci kalendárny rok a vymedzujú záväzky vlády, odborov a zamestnávateľov čo sa týka ekonomiky, zamestnanosti, príjmov, sociálnej politiky a práv zamestnancov a zamestnávateľov. Generálne dohody boli podpísané na rok 1991 až 1996, po nej nasledovala prestávka až do roku 2000. Generálna dohoda na rok 2001 opäť nebola podpísaná.

Generálne dohody je nevyhnutné hodnotiť so zohľadnením faktu, že na rozdiel od kolektívnych zmlúv nie sú právnym, ale politickým dokumentom. Ich plnenie bolo možné vynucovať iba politickými, a nie právnymi prostriedkami. Preto sa význam a dodržiavanie

⁵ § 3, ods. 2 zákona č. 106/1999 Z.z.

⁶ Tamtiež

⁷ § 6, ods. 7 tamtiež

generálnych dohôd počas relevantného obdobia významne líšili - od zavedenia inštitútu minimálnej mzdy a na neho nadväzujúcich systémov v roku 1991 až po prevažne deklaratívne záväzky v rokoch neskorších.

Menší, ale konkrétnejší vplyv dáva sociálnym partnerom ich „miesto pri stole“ v rámci RHSD, kde sa musí prerokovať väčšina legislatívnych a iných opatrení relevantných pre záujmy zamestnávateľov a zamestnancov. Ako už bolo povedané, tento mechanizmus v ničom nezaručuje presadenie názorov sociálnych partnerov, ani im nedáva právo veta, vzhľadom na snahu väčšiny vlád vychádzať sociálnym partnerom v ústrety tam, kde sa to dá. Aj vzhľadom na možnosť osobného lobovania predstavujú zasadnutia RHSD užitočný nástroj pre sociálnych partnerov. Môžu na nich presadiť svoje záujmy (resp. záujmy ich prítomných zástupcov) v mnohých oblastiach.

Najmenej nápadným, ale v konečnom dôsledku najkonkrétnejším nástrojom vplyvu sociálnych partnerov je ich účasť v rozhodujúcich aj expertných orgánoch. V poradných orgánoch ústredných orgánov štátnej správy je možné pozorovať významné zastúpenie sociálnych partnerov. Okrem toho sa tripartitný princíp presadil pri kreovaní správnych orgánov verejnoprávnych inštitúcií (Sociálna poisťovňa, Národný úrad práce, Všeobecná zdravotná poisťovňa), kde majú spolu dve tretiny zástupcov v inštitúciách spravujúcich viac ako tretinu verejných výdavkov. Ako posledný ilustratívny príklad možno uviesť, že KOZ mala svojich zástupcov vo väčšine pracovných skupín negociačného tímu SR do EÚ.⁸

Tretí sektor

Tretí sektor, teda mimovládne organizácie predstavuje (podľa údajov z roku 2001) 16 849 občianskych združení, nadácií, neinvestičných fondov a neziskových organizácií. Do tejto skupiny patria aj športové, kultúrne, voľnočasové a profesijné organizácie. Mimovládne organizácie (MVO) možno rozdeliť na tie, ktoré:

- poskytujú služby, a preto majú obmedzenú úlohu pri tvorbe verejnej politiky⁹
- uskutočňujú občiansku advokáciu (t.j. organizované kroky občanov a ich organizácií, ktorí využívajú nástroje demokracie, aby pripravili a do života uviedli normy a zákony, ktoré smerujú k presadzovaniu ich názorov na správne usporiadanie spoločnosti. Nástroje advokácie zahrňujú rôzne občianske akcie (informovanie a vzdelávanie občanov, petície, kampane, občiansku nespokojnosť ai.), voľby, masovú občiansku mobilizáciu, lobovanie, vyjednávanie či súdne akcie)¹⁰
- alebo pôsobia ako tzv. think-tanky (t.j. výskumno-analytické inštitúcie, ktoré majú kapacitu robiť výskum v oblasti verejnej politiky a presadzovať jednotlivé návrhy)

V nasledujúcom texte sa budeme venovať najmä think-tankom. Na Slovensku¹¹ začali vznikáť po roku 1989 s cieľom podporiť rozvoj demokratických a trhovo-orientovaných inštitúcií a reforiem. Na začiatku transformácie sa vnímali ako „nezávislé“ výskumné

⁸ Výpočty autorov na základe údajov poskytnutých KOZ SR.

⁹ V rámci tretieho sektora je na Slovensku najpočetnejšia prvá skupina MVO, keďže najviac organizácií tretieho sektora sa orientuje na prácu s mládežou, nasleduje vzdelávanie a veda, na treťom mieste je humanita a charita

¹⁰ Z ang. civil advocacy groups

¹¹ Vznik proreformných think-tankov nie je len slovenský fenomén. Slová ako „slobodný trh“, „liberálny“, „demokratický“, „občiansky“, „reforma“ sa nachádzajú v 31 z 101 názvov inštitúcií v strednej a východnej Európe

inštitúcie. Vznikali ako alternatíva k starým výskumným inštitúciám, ovplyvnených bývalým systémom a štátnej správy. Slabé kapacity na tvorbu verejnej politiky v politických stranách či poddimenzované kapacity univerzít tiež vytvorili priestor na rozvoj think-tankov.

Od svojho vzniku sa aktivity MVO na Slovensku orientovali na priamu tvorbu verejnej politiky a/alebo nepriame pôsobenie na verejnú politiku. Vo väzbe na potreby tej ktorej výskumnej oblasti viaceré MVO pôsobia ako tvorcovia politiky, navrhujú napr. rôzne systémové opatrenia, a zároveň jednotlivé návrhy rôznymi formami presadzujú. Hlavne v začiatkoch transformácie sa viaceré think-tanky venovali skúmaniu jednotlivých oblastí verejnej politiky a prinášali do verejného života nové témy, ktoré si vyžadovali jednak expertnú bázu a často boli politicky ťažšie priechodnejšie z dôvodu ich krátkodobých dopadov. Think-tanky boli v danom období inovátormi.

Personálna kapacita think-tankov bola posilnená o politikov a zamestnancov štátnej správy, ktorí po roku 1992 a 1994 prešli z aktívnej politiky do tretieho sektora. Paradoxne tak zvýšená politická nestabilita a väčšie politické otrasy deväťdesiatych rokov na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami V4 vytvorili predpoklad pre nadštandardné personálne obsadenie think-tankov. Otvárať nové témy a viesť verejnú diskusiu sa darilo aj vďaka spolupráci s médiami. Médiam, podobne ako celej spoločnosti, chýbala dostatočná expertná báza a kapacity na analytickú žurnalistiku. To znamenalo väčšiu otvorenosť pre spoluprácu so think-tankami. Aktivity think-tankov sa zamerali na písanie článkov, štúdií či organizovanie seminárov.

Začiatkom 21. storočia sa postavenie, úlohy a zamerania MVO na Slovensku postupne menia. Zmena role MVO súvisí napríklad s tým, že mnohí predstavitelia súkromného sektora pochopili dôležitosť systémových pravidiel pre vlastnú úspešnosť, a preto sa z mnohých združení stávajú aktéri, ktorí idú nad rámec obhajoby úzkych skupinových záujmov. Zároveň sa súkromný sektor zapája do realizácie aktivít, ktoré predtým uskutočňovali think-tanky. Súvisí to s vytvoreným dopytom po viacerých druhoch služieb, ktoré predtým zabezpečovali think-tanky - postupom času sa viaceré aktivity stali komerčne zaujímavé a prechádzajú z neziskovej bázy na bázu ziskovú. Ako príklad je možné uviesť prípravu ekonomických analýz, časopisov, realizácie kampaní súkromnými PR agentúrami či sociologické prieskumy.

Ďalší posun je možné zaznamenať v obsahovej orientácii výskumu. Ten sa prejavuje jednak vznikom politicky zadaných MVO a MVO zameraných na určité témy.¹² Pri vzniku politicky orientovaných MVO¹³ ide o posun od „nezávislých“ inštitúcií na inštitúcie so stranickým prvkom v obsahu ich činnosti. Ide napríklad o Nadáciu Demokracia, Inštitút pre solidárnu spoločnosť či Konzervatívny inštitút.¹⁴ Stranícke MVO sa orientujú na tvorbu návrhov pre jednotlivé oblasti verejnej politiky, pripravujú rôzne analytické podklady. Tematicky orientované MVO sa venujú jasne definovanej problematike - napr. ochrane ľudských práv, životného prostredia, zníženiu daní alebo podpore transparentnosti, boju proti korupcii.

K zmene dochádza aj v aktivitách MVO. Zvyšuje sa záujem a schopnosť MVO spolupôsobiť pri formovaní a presadzovaní systémových zmien, či už vo forme spolupráce s vládou alebo samostatne. Počas rokov 1998 - 2002 sa zaznamenalo niekoľko pokusov

¹² Anglicky: issue-oriented NGOs

¹³ Ich výskyt je známy aj v zahraničí, napr. v Nemecku (Friedrich Ebert či Nauman Stiftung) alebo v USA (Heritage Foundation či National Democratic Institute)

¹⁴ Stranícke MVO vznikajú aj v iných oblastiach, napr. Nadácia SMER či Nadácia Markíza

o tzv. partnership, čiže spoluprácu vlády s MVO. Vytvorila sa Rada vlády SR pre MVO, ktorej predsedá podpredseda vlády. Jej členmi sú predstavitelia niektorých zoskupení MVO, napríklad Fórum donorov či Ekofórum. Členmi rady je 15 predstaviteľov orgánov štátnej správy SR a 20 zástupcov MVO. Ide o inštitút, prostredníctvom ktorého vláda oficiálne rokuje s tretím sektorom. Predstavuje platformu na rokovanie o otázkach spojených s vnútornou činnosťou tretieho sektora. Okrem spolupráce, ktorej cieľom je ovplyvnenie vnútorného prostredia tretieho sektora, sa vytvorili možnosti aj na formálne zapojenie odborníkov MVO do poradných orgánov zameraných na tvorbu verejnej politiky v tej - ktorej inštitúcii. Viacerí zástupcovia think-tankov sú tak napríklad členmi poradných orgánov jednotlivých inštitúcií verejnej správy. Ich úspešnosť je rôzna. Niektorí sa stretávajú pravidelne, iní sa od svojho oficiálneho menovania stretli párkrát a účasť MVO je formálna. Inou formou spolupráce je. vytvorenie materiálu, ktorý slúži ako základ pre činnosť vlády v danej oblasti. Ide napríklad o návrh Národného programu boja proti korupcii či spoluprácu pri Audite ústrednej štátnej správy.

MVO pokračujú aj v uskutočňovaní aktivít zameraných na otváranie verejnej diskusie prostredníctvom občianskej advokácie a pokúšajú sa o presadenie jednotlivých návrhov vo forme zákona bez priamej spolupráce s vládou. Ako príklad možno uviesť presadzovanie zákona o prístupe k informáciám. Nátlakové akcie uskutočňujú napr. MVO pôsobiace v oblasti životného prostredia. Ďalším fenoménom je vznik tzv. GONGO,¹⁵ teda MVO, ktoré realizujú aktivity v rôznych podobách zamerané na podporu tej - ktorej vlády, prípadne vykonávajú servis pre vládu.

Z praktického uhlu pohľadu uvedené skutočnosti znamenajú, že MVO sú na Slovensku významnejším aktérom pri tvorbe verejnej politiky ako v iných krajinách V4 alebo západnej Európy. Viaceré z nich majú významný verejný vplyv prostredníctvom svojej autority a expertných kapacít alebo prostredníctvom priameho spojenia s niektorými špičkovými politikmi či stranami. Preto sa oplatí brať ich do úvahy pri praktickej práci na tvorbe verejnej politiky, a to v úlohe protihráčov, ale aj spoluhráčov. Viac sa ich úlohe venuje kapitola o koordinácii a konzultácii v časti C.

Profesijná a územná samospráva

Snaha o formovanie a ovplyvňovanie verejnej mienky, verejnej politiky a politického rozhodovania rozhodovacieho orgánu, ktorým je príslušné ministerstvo alebo NR SR, je obsahom činnosti profesijných záujmových skupín v niektorej oblasti. Zástupcovia jednotlivých profesií sa združujú s cieľom presadzovania záujmov skupín, do ktorých patria. Ide napr. o celú škálu profesií pôsobiacich v rezorte zdravotníctva, právnikov, sudcov, učiteľov či poľnohospodárov. Reprezentované skupinové záujmy sú rôznorodé. Žiadna realizácia záujmov sa však neuskutočňuje lineárne a bezproblémovo, najmä v podmienkach ekonomickej transformácie, kde zjavne dochádza k stretu dlhodobých a krátkodobých priorit jednotlivých záujmových skupín.

Medzi oblasti, kde sa profesijné samosprávy najviac presadzujú a sú veľmi silnými partnermi, patria:

- zdravotníctvo
- školstvo
- právne služby

V zdravotníctve ide napr. o Slovenskú lekársku komoru, Asociáciu nemocníc Slovenska,

¹⁵ Z anglického governmental non-governmental organizations

Lekárske odborové združenie, Asociáciu súkromných lekárov, Asociáciu dodávateľov liekov či Asociáciu lekárnikov Slovenska. Súkromní lekári sú prevažne združení v Asociácii súkromných lekárov, do ktorej patria bývalí obvodní lekári (v súčasnosti tzv. všeobecní), gynekológovia, pediatri a stomatólogovia. Aktívne vystupujú aj Asociácia lekárnikov Slovenska a Slovenská lekárnická komora, ako aj Slovenská asociácia farmaceutických spoločností.

Medzi organizácie presadzujúce skupinové záujmy patria v oblasti základného a stredného školstva najmä odbory. V oblasti vysokého školstva existuje oveľa viac reprezentatívnych organizácií - najmä Slovenská rektorská konferencia, Rada vysokých škôl, či Študentská rada vysokých škôl - pričom každá zastupuje záujmy iného segmentu zamestnancov a študentov vysokých škôl.

V oblasti právnych služieb sú väčša zákonne definované komory s povinným členstvom - Slovenská advokátska komora či Notárska komora Slovenskej republiky. Sudcovia sa združili do viacerých stavovských organizácií. Najstaršou je Združenie sudcov Slovenska so sídlom v Banskej Bystrici. Sudkyne sa združili do Asociácie sudkýň Slovenska.

Formy, ktoré tieto organizácie používajú na presadzovanie svojich záujmov, sú, samozrejme, veľmi rôznorodé. Medzi najradikálnejšie patria verejné, masové či nátlakové akcie (demonštrácie, štrajková pohotovosť a štrajky, petície a pod.). Aj štrajky môžu mať rôzne podoby - symbolické pred NR SR, až po zavretie súkromných ordinácií, lekární či škôl.

Oveľa častejšia je snaha o participáciu na rozhodovaní v príslušnej oblasti záujmu osobným lobovaním za určité pravidlá až po priamu participáciu na rozhodovaní formou členstva v komisiách, kolégiu ministra či transformačnej rady. Dôležitá je aj účasť v rámci rokovaní Rady hospodárskej a sociálnej dohody, rezortných tripartít či špecializovaných orgánov.

Významným nástrojom používaným všetkými záujmovými skupinami je tiež komunikácia prostredníctvom médií. Lekárske odborové združenie napr. poslalo v roku 2000 predsedovi Európskej komisie Romanovi Prodimu i predsedovi výboru pre sociálne veci a zdravotníctvo a rodinu pri Rade Európy Thomasovi Coxovi list, v ktorom informovali o problémoch slovenského zdravotníctva. V obmedzenom množstve prípadov záujmové skupiny používajú profesionálne súkromné spoločnosti pôsobiace v oblasti public relations. Na Slovensku však zatiaľ dominuje model, podľa ktorého záujmy zastupujú priamo ich predstavitelia a nie najatí profesionálni lobisti.

Osobitnou oblasťou s rastúcim vplyvom je územná samospráva, ktorá je prezentovaná hlavne organizáciou Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) a Úniou miest Slovenska. K 30. 6. 2000 bolo v Slovenskej republike 2742 obcí a 136 miest (v Bratislave a Košiciach rozdelené na mestské časti). Z celkového počtu 2 917 obecných a mestských zastupiteľstiev bolo členom ZMOS k tomuto termínu 2760 obcí a miest, resp. mestských častí Bratislavy a Košíc. Spôsoby rokovania ZMOS-u s centrálnou mocou boli a sú rôzne, vyplývajú však väčšinou z priameho vplyvu v NR SR (viacerí jednotlivci z územnej samosprávy sú poslancami NR SR), nepriameho vplyvu cez politické strany alebo z verejného vplyvu ZMOS-u založeného na relatívne vysokej autorite územnej samosprávy v médiách a medzi občanmi.

Fázy v cykle tvorby verejnej politiky

Tvorba verejnej politiky prebieha v rámci určitého cyklu. Slovo cyklus používame preto, že nejde o lineárny proces so začiatkom a koncom, ale o nikdy nekončiace „koleso“. Viacerí odborníci na verejnú politiku dokonca argumentujú, že aj slovo cyklus je zavádzajúce, pretože nevystihuje zložitosť tvorby verejnej politiky, ktorej tvorba pripomína skôr cestnú sieť s mnohými odbočkami, diaľnicami a skratkami. Pre účely tohto manuálu však zjednodušená predstava cyklu postačuje na vystihnutie najdôležitejších fáz pri tvorbe verejnej politiky. Podľa nášho názoru ide o nasledovných dvanásť krokov:

1. rozhodovanie o prijatí rozhodnutia
2. definovanie a porozumenie problému
3. tvorba kritérií na posudzovanie rôznych návrhov
4. tvorba alternatívnych návrhov
5. vyhodnotenie návrhov
6. overenie uskutočniteľnosti riešenia
7. prezentácia odporúčaní
8. prijímanie rozhodnutia
9. príprava realizácie - akčného plánu
10. realizácia plánu
11. monitorovanie výsledkov
12. vyhodnocovanie výsledkov

Cyklu verejnej politiky venujeme celú nasledujúcu časť B, ktorá podrobne prechádza jeho jednotlivými časťami.

Dodatok:

Prípadová štúdia - Ako v praxi vytvárať nové politiky

Už v predchádzajúcich častiach sme hovorili o tom, že v praxi je jedným z najväčších problémov vo vyspelých krajinách, aj na Slovensku, tvorba nových politik a reforiem. Táto časť poskytuje prehľad britských skúseností za posledných 35 rokov - nie preto, že by boli najlepšie, ale preto, že Veľká Británia vyskúšala pravdepodobne najväčší počet rôznych modelov. Ich úspechmi a problémami sa možno inšpirovať aj na Slovensku. Rôzne modely majú svoje vlastné odpovede najmä na dve nasledovné otázky:

- **kto je zapojený do jej tvorby?**
- **ako je štruktúrovaná práca?**

Zmyslom tejto časti je preto predstaviť rôzne možnosti v britskom kontexte a ponechať na čitateľa, ktoré z nich sa mu môžu zdať užitočné pri jeho konkrétnych potrebách. Mnohé mechanizmy v rovnakej alebo trochu inej podobe existujú na Slovensku, uvádzame ich však preto, aby sme prešli celé spektrum možností.

1. Nezávislé „kráľovské“ komisie

Keď sa nová téma dostala na program dňa, tradičnou reakciou bolo vymenovanie nezávislej komisie. Vláda menovala skupinu nezávislých jednotlivcov, aby dva až tri roky intenzívne skúmali, diskutovali a predložili analýzu a odporúčania. Témy obsiahnuté počas rokov modernizácie britskej spoločnosti (60. a 70. roky 20. storočia) zahŕňali:

- pracovnoprávne vzťahy
- reformu štátnej služby
- vysielanie a retransmisiu
- reorganizáciu a financovanie miestnej verejnej správy

Tieto správy boli verejné a v konečnom dôsledku viedli k legislatívnym zmenám - hoci v zásade to trvalo asi 5-10 rokov od počiatočného vzniku problému. Táto metóda predstavuje konsenzuálny prístup k tvorbe politik, pričom politici sú ochotní neponáhľať sa a načúvať nezávislým odporúčaniam rôznych sociálnych partnerov. Najväčším problémom je, že politická realita väčšinou toľko nepočká.

2. Vládny think-tank (1971-1983)

Zaujímavou iniciatívou v roku 1971 bol vládne Ústredný úrad pre skúmanie politik (Central Policy Review Staff - CPRS) nazývaný aj „think-tank“. CPRS mal asi 12 pracovníkov (zmes jednotlivcov dočasne uvoľnených z priemyslu, akademickej obce a štátnej služby) a zvolil si ročne na dôkladné preskúmanie 3-4 kľúčové otázky. Jeho správy boli predložené primerane rýchlo (do jedného roka) a boli dôverné. Teoreticky to poskytlo premiérovi novú schopnosť napadnúť a/alebo oponovať rezortné záujmy a pohľady. CRPS však napriek tomu, že sídlil na úrade vlády, zanedbával politické aspekty a realistikosť navrhovaných zmien. V niekoľkých prípadoch (napr. reforma zahraničnej služby) išli do

takej miery proti existujúcim záujmom, že sa z nich nič nerealizovalo.

3. Politickí poradcovia ministrov

Od začiatku 80. rokov ministri pocit'ovali potrebu disponovať svojimi vlastnými poradenskými zdrojmi:

- čiastočne preto, že podozrievali štátnych zamestnancov zo zaujatosti a presadzovania vlastného politického presvedčenia
- čiastočne preto, že štátna služba nemala k dispozícii ľudí so schopnosťami a pohľadom, ktorý potrebovali

Výsledkom bol nový systém politických poradcov vo Veľkej Británii (teraz v počte takmer 100), ktorý však funguje takmer v každej európskej krajine. Margaret Thatcherová skoncovala s konsenzuálnym prístupom - nevymenovala žiadnu kráľovskú komisiu a zrušila CPRS. Poradcov potrebovala na to, aby jej povedali ako realizovať jej vlastné radikálne ciele. Takto boli prizvaní rôzni podnikatelia, aby jej pomohli iniciovať a vykonať radikálne reformy štátnej služby a zdravotníctva. Tento prístup jej umožnil presadiť mnohé zmeny, ktoré by v tradičnom systéme tvorby politiky nikdy neprišli, ale začiatkom 90. rokov priniesli aj sériu politických prehier.

4. Úrad vlády

V britskej politike dlhodobo existovala kritika chýbajúcej koordinačnej a strategickej kapacity úradu vlády. Čiastočným riešením bolo zriadenie koncepčného útvaru premiéra v roku 1974.

Koncepčný útvár premiéra je malý útvár, ktorý bol prvýkrát zriadený v roku 1974, aby pomáhal premiérovi „pri rozširovaní počtu alternatív, z ktorých si vláda (premiér) môže vybrať - a navrhoval a presadzoval politiky v záujme podpory politických cieľov vlády“. Postupne sa rozrástol na asi 12 zamestnancov. Pracuje v ňom zmes ľudí z akademickej obce, podnikateľskej sféry a štátnej služby. Plní tri základné funkcie:

- z politického hľadiska analyzovať a pripomienkovať návrhy prichádzajúce z ministerstiev (iné časti úradu vlády to robia z právneho a iných hľadísk)
- spolupracovať s rezortmi na detailoch kľúčových reforiem a politik
- predkladať svoje vlastné myšlienky a návrhy premiérovi

Nevýhodou je, samozrejme, vyššia pravdepodobnosť konfliktu útvaru/premiéra s ministrami, poskytuje však premiérovi možnosť zabezpečiť vyššiu mieru súčinnosti a jednotnosti vo vládnej politike. Neskôr tento systém zaviedli aj Kanada a Nový Zéland.

Ozajstnú zmenu však znamenal nástup labouristickej vlády v roku 1997, ktorá zriadila v rámci úradu vlády tieto útvary:

- Útvár modernizácie vládnutia
- Výkonnostný a inovačný útvár
- Útvár na posudzovanie regulačných vplyvov

Útvar modernizácie vládnutia je špecifický útvar zameraný na centrálny tlak na modernizáciu správy vecí verejných na všetkých úrovniach.

Výkonnostný a inovačný útvar (PIU) vznikol v roku 1999, aby poskytoval poslancom parlamentu a ministrom možnosť analyzovať významné koncepčné otázky a navrhoval strategické riešenia. Pracuje na jednotlivých projektoch pomocou malých tímov zložených z vysokopostavených politikov a širokej verejnosti, súkromných a dobrovoľných sektorov. Má za cieľ „uplatňovať charakteristický prístup k rigoróznemu analýze dôkazov; rozsiahle konzultácie najmä s odborníkmi a kreatívne myslenie s cieľom vymaniť sa z obmedzení konvenčného úsudku“¹⁶. Má asi 60 zamestnancov a zrealizoval štúdie na rôzne témy, napr.:

- elektronický obchod
- ekonomické problémy vidieka
- lepšia koordinácia vládnutia
- úloha analýzy a modelovania pri tvorbe politík
- koordinácia činnosti ústrednej vlády na miestnej a regionálnej úrovni
- dôsledky prudkého poklesu počtu ľudí nad 50 rokov, ktorí pracujú
- vymáhanie príjmov z trestnej činnosti
- adopcia
- elektronická vláda
- migrácia
- líderstvo vo verejnom sektore

Web stránka PIU poskytuje prehľad týchto správ a hodnotí realizáciu ich odporúčaní. Táto jednotka predstavuje typický príklad pokusu nielen o hľadanie nových riešení k známym problémom, ale aj k pomenovaniu problémov, ktoré rezorty zo štrukturálnych dôvodov ignorujú.

Útvar na posudzovanie regulačných vplyvov (RIU) je dôsledkom celoeurópskeho uvedomenia, že bremeno všeobecne záväzných predpisov a regulácie zaťažuje súkromný sektor, a to najmä malé a stredné podniky. V roku 1998 britská vláda oznámila, že ministri nebudú rokovať o žiadnom návrhu predpisu či inej regulácie, ktorý má dopad na podniky a tretí sektor bez toho, aby sa vykonalo posúdenie regulačných dopadov. Aby bola naznačená vážnosť tejto otázky, bol v rámci úradu vlády zriadený tento útvar, ktorý napríklad vytvoril smernicu na predkladanie takýchto hodnotení.¹⁷

5. Dočasné tímy pre konkrétne úlohy

Keď sa nová labouristická vláda v roku 1997 chopila moci, bola v opozícii 18 rokov, počas ktorých nastala v správe vecí verejných thatcherovská revolúcia. Ako súčasť svojho odklonu od thatcherovskej agendy začala nová vláda obrovskú jednorazovú akciu. K väčšine významnejších tém, ktoré zaujímali novú vládu, bolo zriadených minimálne 500 dočasných tímov, do ktorých bolo zapojených asi 2 500 externistov. Medzi skúmané témy patrilo napríklad:

- vzdelávanie dospelých
- rodina

¹⁶ Z jej web stránky www.cabinet-office.gov.uk/innovation/about/impacts

¹⁷ www.cabinet-office.gov.uk/regulation/2000/risguide

- štátna služba
- integrovaná doprava
- požiarna bezpečnosť
- revízia podnikového práva
- konkurencieschopnosť
- preskúmanie komunikácií
- európske štrukturálne fondy
- filmová politika
- budúcnosť sociálneho bývania
- preskúmanie bankového sektora
- nedostatok palív
- gramotnosť

Dočasné tímy tvorili skupiny približne desiatich jednotlivcov z miestnej štátnej správy a samosprávy, mimovládnych aktivistov a organizácií, nadácií, podnikateľskej sféry a akademickej obce, ktoré boli v mnohých prípadoch vedené vysoko postaveným politikom. Zmyslom celej akcie bolo umožniť novej vláde zorientovať sa v zložitých otázkach a vytvoriť si pomerne rýchlo vlastný názor na kľúčové témy.

6. Parlamentná kontrola

V 60. rokoch bol v britskom parlamente zavedený nový systém výborov podobný súčasnému slovenskému. Členstvo vo výbore dalo poslancom parlamentu možnosť požadovať informácie, dokumenty a svedectvá a kriticky skúmať fungovanie konkrétnych politík a oblastí. Po prvýkrát mohli politiku vypracovať „radoví“ poslanci parlamentu. Výbory majú externých poradcov, ktorých vyberá výbor. Napriek tomu, že predsedovia výborov sú zväčša blízki vláde, atmosféra býva často konštruktívna a správy sú veľmi kritické. Vlády berú správy parlamentných výborov vážne - do tej miery, že vydávajú svoje vlastné následné správy, ktoré sa venujú každému z odporúčaní parlamentných výborov. Vo všeobecnosti však vládne pocit, že bezprostredný vplyv týchto výborov na konkrétnu politiku je obmedzený.

7. Mimovládne organizácie

Zaujímavou charakteristikou posledného desaťročia bol rast MVO zaoberajúcich sa verejnou politikou. Okrem malého počtu tradičných think-tankov orientovaných na konkrétne politické strany a think-tankov napojených napríklad na asociácie zamestnávateľov či iné združenia existuje v súčasnosti aj výrazný počet organizácií, ktoré sú samostatné, nezávislé a orientujú sa na niektorú konkrétnu oblasť - napr. dane, doprava, sociálne veci a pod. Mnohé z nich sa stali myšlienkovou a odborne rovnocenným partnerom pre štátnu správu aj politické strany. To, že sú nezávislé, samozrejme, neznamená, že stoja mimo politickej diskusie, naopak, mnohé z nich sú spojené prostredníctvom členstva v správnej rade či prostredníctvom konkrétnych projektov s politikmi alebo vplyvnými členmi politických strán.

8. Kontrola a audit ako zdroj inšpirácie

V minulosti bolo na zmenu politiky vo všeobecnosti potrebné jej jasné zlyhanie, kríza

alebo zmena vlády. V mnohých krajinách EÚ však existuje snaha vytvoriť systémy na skúmanie efektívnosti vynaložených prostriedkov a na výsledky mnohých vládnych programov. Takéto štúdie sa nepýtajú, či sa naozaj realizuje dohodnuté riešenie, ale či realizované riešenie je správne - teda či vládne programy naozaj dosahujú zlepšenie v oblastiach, ktoré zaujímajú verejnosť - napr. bezpečnejšie sídliská, viac pracovných miest, lepšiu zdravotnú a sociálnu starostlivosť pre starých a hendikepovaných ľudí? Stále viac sa skúmajú otázky, ktoré sa týkajú viacerých rezortov - napr. kvalita a nákladnosť starostlivosti o duševne chorých. Britský ekvivalent Najvyššieho kontrolného úradu analyzoval počas 90. rokov každý rok asi desať významných programov verejných služieb a vypracoval vlastné indikátory efektívnosti. Výsledky práce kontrolných a auditových orgánov môžu využiť vo svojej práci všetci účastníci procesu tvorby verejnej politiky - nielen kritici a diskutéri, ale aj štátni zamestnanci a vládni politici.

9. Rôzne systémy riešenia miestnych problémov

To, kto je zodpovedný za riešenie miestnych problémov a kto má čo zabezpečiť, je predmetom večných diskusií v každej krajine. Rovnováha medzi ústrednou a miestnou štátnou správou, samosprávou a profesijnými organizáciami (napr. komory lekárov) nemá ideálny rovnovážny bod, ale neustále sa mení. Británia opäť poskytuje niekoľko zaujímavých príkladov, ktoré však nevyčerpávajú celé spektrum možností. Nasledovné stručné zhrnutie sa zameriava na oblasť, ktorá je kľúčová pre tvorcov verejnej politiky - za čo má mať centrum zodpovednosť a ako má ovplyvňovať správanie miestnych orgánov.

V polovici 70. rokov bol v Británii vytvorený nový systém miestnej samosprávy, ktorého cieľom bolo zvýšiť právomoci a zodpovednosť miestnej samosprávy. Vláda a ústredná štátna správa v zásade zabezpečovali koncepčný rámec a zaručovali základné financovanie. Vláda a ústredná štátna správa preto hľadali nástroje, ako reálne ovplyvňovať konanie miestnych samospráv a našla ho v tzv. strategických rámcoch - predpisoch, ktoré v podstate stanovili, akými krokmi musia miestne samosprávy prejsť pri plánovaní, vypracovaní a realizácii politík, ak chcú mať prístup k zdrojom štátneho rozpočtu. Pôvodne to bolo v oblasti územného plánovania, ale čoskoro sa prístup rozšíril na bytovú výstavbu a sociálny rozvoj. Dôsledkom bolo uvoľnenie miestnej kapacity, tento prístup však zároveň poskytol vláde nástroje a informácie na uplatňovanie svojho vplyvu. Podľa najnovších údajov existuje v súčasnosti takmer 50 takýchto systémov

Silní premiéri buď nepriateľsky naladení voči miestnej samospráve (Thatcherová 1979-1990), alebo netrpezliví a skeptickí voči nej (Blair 1997-), zaviedli oveľa prísnejšiu kontrolu miestnych verejných služieb v oblastiach, ako sú:

- odborná príprava a miestny ekonomický rozvoj
- zdravotníctvo
- školstvo

Hoci systémy ich riadenia pripomínajú decentralizované systémy (oficiálne ich riadia miestne štruktúry tripartitného typu), v skutočnosti má kľúčový vplyv vláda a ústredná štátna správa, a to prostredníctvom silných personálnych aj finančných kompetencií.

Úplne iným prístupom je prenechanie iniciatívy dobrovoľným mimovládny skupinám. Vláda a štátna správa zvyčajne predpokladajú, že „experti“ potrební na vypracovanie nových politík sa nájdu na univerzitách, think-tankoch, v štátnej správe či medzi podnikateľmi.

V polovici 60. rokov však existovala ochota uznať, že zaujímavé impulzy môžu prichádzať priamo od ľudí. Začal sa program, ktorý stanovil základné pravidlá a umožnil skupinám ľudí v regiónoch uchádzať sa o zdroje na rôzne projekty miestneho rozvoja. V nasledujúcich 20 rokoch boli vypracované tisíce projektov v oblasti vzdelávania, sociálneho zabezpečenia, ekonomického rozvoja a odborného vzdelávania. Tie najlepšie z nich inšpirovali nové prístupy aj na celoštátnej úrovni.

10. Analýzy vyšetrovacích komisií

V obzvlášť vážnych prípadoch - keď individuálne zlyhanie alebo konkrétny škandál naznačujú zlyhanie celého systému - zriaďuje vláda nezávislú komisiu na preskúmanie okolností prípadu a prípravu potrebných krokov, aby sa predišlo opakovaniu takýchto prípadov.

Celosvetovo známym prípadom bolo vypuknutie choroby BSE (tzv. choroba šialených kráv), ktorá zabila asi 100 ľudí a poškodila ďalších 100 000. Britská vláda začala v decembri 1997 nezávislé vyšetovanie krízy BSE. Vyšetovacej komisii predsedal sudca najvyššieho súdu a komisia dňa 26. októbra 2000 predložila 16-zväzkovú správu, ktorá obsahovala 4 000 strán. Práca komisie stála 20 miliónov USD, treba si však uvedomiť, že náklady BSE pre ekonomiku sa odhadujú na takmer deväť miliárd USD. Podľa správy nasledovné systémové problémy prispeli k vzniku a prehĺbeniu krízy:

- kultúra utajovania/nezverejňovania informácií najmä v ústrednej štátnej správe
- schopnosť systému dodávať dobre koncipované, napísané a pôsobivé materiály s neschopnosťou priznať si existenciu krízy a potrebu prijatia naliehavých opatrení
- politický tlak proti vyvolávaniu paniky
- sklon k riešeniu problémov cez zriaďovanie poradných orgánov, čo oddiaľovalo opatrenia a zahmlievalo zodpovednosť
- nejasné kompetenčné vzťahy medzi rezortmi pôdohospodárstva a zdravotníctva a zlá komunikácia medzi nimi

Časť

B

**Cyklus
verejnej politiky**

CYKLUS VEREJNEJ POLITIKY

Úvod

Táto časť manuálu sa venuje praktickým aspektom cyklu verejnej politiky, poukazuje na rôzne faktory ovplyvňujúce kvalitu práce a na základe praktických skúseností navrhuje spôsoby, ako postupovať v rozličných situáciách. V tejto oblasti neexistujú žiadne „čarovné formulky“, a preto je naším cieľom zdôrazniť mnohé samozrejmé (ale pritom často zanedbávané) skutočnosti a ponúknuť širokú škálu rozličných prístupov, medzi ktorými sa môže nájsť ten užitočný.

Pri príprave tohto manuálu sme po analýze literatúry prišli k záveru, že kvalitný a praktický proces tvorby verejnej politiky sa skladá z nasledujúcich dvanástich etáp:

1. rozhodovanie o prijatí rozhodnutia
2. definovanie a porozumenie problému
3. tvorba kritérií na posudzovanie alternatív
4. stanovenie alternatív
5. vyhodnotenie alternatív
6. overenie uskutočniteľnosti riešenia a príprava podmienok
7. prezentácia informácií a tvorba materiálov
8. prijímanie rozhodnutia
9. príprava akčného plánu
10. realizácia plánu.
11. monitorovanie
12. vyhodnocovanie

Každá fáza má svoj význam, niektoré sú však obzvlášť dôležité, pretože ich zanedbanie viedlo v oblasti verejnej politiky už k mnohým neúspechom, napr.

- 1. fáza - Rozhodovanie o tom, ako riešiť problém - obsahuje viaceré drobné, ale pre výsledok kľúčové rozhodnutia: či riešiť problémy vlastnými silami alebo s pomocou aktérov zvonka, či hrať o čas, kto sa má podieľať na príprave návrhov a ako vlastne znie úloha.
- 2. fáza - Bežnou chybou je, že sa nevenuje dostatok času porozumeniu podstate a príčinám problému, čo má často veľmi nákladné dôsledky.
- 6. fáza - mnohí ľudia pôsobiaci vo verejnej politike majú často nedostatok skúseností s riadením, a preto majú tendenciu podceňovať dôležitosť praktickej realizácie. Z tohto dôvodu sme do nášho cyklu zaradili (aj keď je to nezvyčajné) samostatnú fázu prípravy návrhu akčného plánu.

1. fáza - Rozhodovanie o prijatí rozhodnutia

Teória a prax riadenia uznávajú, že pred samotným začiatkom väčšieho procesu sa často nachádza istá predbežná fáza. Napríklad pri analýze a návrhu novej politiky zamestnanosti je potrebné na začiatku posúdiť, či je nová politika vôbec potrebná - pokiaľ všetko beží tak, ako má, nie sú potrebné žiadne ďalšie kroky. Podobne napríklad finančný riaditeľ nebude strácať čas prípravou podrobnej kalkulácie nákladov rozsiahleho rozvojového projektu bez toho, aby najskôr aspoň zjednodušene posúdil, či objem rozpočtu, ktorý je k dispozícii, vôbec poskytuje pre daný projekt priestor.

V prostredí verejných služieb sa neustále objavujú otázky a problémy a usilujú sa získať pozornosť predstaviteľov zodpovedných za tvorbu verejnej politiky. Preto je potrebné venovať pozornosť rozličným signálom, ktoré naznačujú, či si určitá otázka skutočne vyžaduje čas a úsilie - teda či je dostatočne naliehavá alebo dôležitá, aby musela prejsť fázami 2 - 12 v tomto cykle.

Ak si určitá téma získava pozornosť a vytvára sa verejný alebo politický tlak na jej riešenie, je vhodné začať prípravou stručnej analýzy problému. Na jej základe sa môžu štátni zamestnanci, politici či iní aktéri rozhodnúť o ďalších krokoch. Predstavuje analýzu určitej oblasti verejnej politiky v malom rozsahu, realizovanú rýchlo a pomocou jednoduchých techník. Úlohou autora úvodnej analýzy je:

- zmysluplne stanoviť problém
- určiť závažnosť a rozsah daného problému
- priebežne meniť formulácie problému vo svetle toho, čo je uskutočniteľné
- vylúčiť irelevantný materiál
- prehodnotiť všeobecne uznávané názory na daný problém
- prehodnotiť pôvodné formulácie problému
- svoje konštatovania podložiť vhodnými údajmi
- vyhľadať iné analýzy
- odstrániť nejasnosti
- objasniť ciele a zámery
- nájsť riešenie pri navzájom protikladných cieľoch
- zamerať sa na hlavné a rozhodujúce faktory
- určiť, koho sa daný problém týka a prečo
- objasniť, akú moc a vplyv majú zúčastnené strany
- vypracovať predbežný odhad zdrojov potrebných na riešenie daného problému

Jedným zo spôsobov, ako porozumieť určitému problému, je položiť si niekoľko jednoduchých otázok:

- Čo je problém?
- Prečo je to problém?
- Prečo je potrebné vyriešiť tento problém?
- Kedy dochádza k danému problému?
- Kde dochádza k danému problému?
- Koho sa týka tento problém?
- Zaujímajú sa o problém aj iní?
- Považujú ho aj oni za problém?

- Boli by ochotní prispieť k jeho vyriešeniu?
- Koho daný problém dostatočne trápi na to, aby bol ochotný ho riešiť?
- Kto sa bude stavať proti riešeniu daného problému?
- Čo v skutočnosti predstavuje problém a prečo?
- Je daný problém, tak ako sme ho definovali, symptómom niečo iného? (existuje ako problém v rámci iného problému?)
- Definovali sme daný problém ako riešenie?

V tejto súvislosti možno uviesť niekoľko konkrétnych rád:

1. Preskúmajte problém skôr, ako začnete hľadať riešenie. Porozumenie problému je často jeho vyriešením.
2. Riešenie problému uľahčuje, ak ho rozdelíte na menšie časti. Každú časť riešte osobitne.
3. Od formulácie problému závisí výber možností: odpovede, čo dostávate, závisia od otázok, ktoré kladiete.
4. Dajte si pozor na to, aby ste nezačali hľadať riešenie skôr, než skutočne porozumiete problému, a tiež na to, aby ste si nezvolili riešenie, kým nemáte k dispozícii úplný rozsah možných alternatív.
5. Pozor na to, že prvotná formulácia problému je často ovplyvnená istým dopredu favorizovaným riešením.
6. Široký rozsah možností (myšlienok, možných riešení) umožňuje vybrať si najlepšiu možnosť spomedzi mnohých. Výber, pri ktorom je len jedna možná alternatíva, nie je skutočným výberom.
7. Ľudia pracujú omnoho aktívnejšie pri presadzovaní vlastných myšlienok a riešení, než pri presadzovaní myšlienok a riešení iných.
8. Majte na pamäti, že pri riešení problémov je mimoriadne dôležitá reakcia na dané riešenie. Riešenie, ktoré je síce technicky skvelé, ale zároveň neprijateľné pre verejnosť, nie je dobrým riešením.
9. Ak je síce jasný cieľový stav, nie však stav aktuálny, skúste pri uvažovaní postupovať smerom späť.
10. Riešte problém, ktorý je skutočne problémom, nielen jeho symptómy. Neriešte problém, ktorý si len želáte, aby existoval, alebo o ktorom sa niekto iný domnieva, že existuje, alebo pre ktorý už existuje riešenie.

Výsledný materiál by mal obsahovať vo veľmi stručnej podobe nasledujúce časti:

- definícia problému
- príčiny
- požadovaný výstup
- možnosti riešenia - a prípadné stanoviská kľúčových aktérov
- vzťah k iným koncepciám verejnej politiky
- skúsenosti z iných zdrojov
- špecialisti na danú oblasť
- otázky realizácie
- vyhodnotenie rizika
- požiadavky na konzultácie

Na jeho základe sa zodpovední predstavitelia musia rozhodnúť, či:

- otázku/problém budú ignorovať
- okamžite prijmú rozhodnutie o riešení na základe obmedzených informácií v úvodnom materiáli
- alebo či si otázka vyžaduje hlbšie preskúmanie. V tom prípade väčšinou nasleduje vytvorenie pracovnej skupiny.

Ak sa rozhodnú pre tretiu alternatívu, je nevyhnutné nájsť odpoveď na 5 kľúčových otázok:

- Kto by mal byť členom pracovnej skupiny?
- Čo presne bude úlohou skupiny?
- Koľko času bude mať na prácu?
- Akým spôsobom bude vykonávať svoju prácu?
- Aké zdroje bude mať k dispozícii, napr. na administratívnu podporu?

Odpovede na prvé dve otázky niekedy vedú k stanoveniu prvých odporúčaní do správy. Vylúčenie niektorých problémov alebo otázok zo zadania úloh - spolu s výberom silných osobností, o ktorých je známe, že preferujú (alebo naopak vylučujú) určité možnosti - bude mať jednoznačne výrazný dopad na konečný výsledok. Postup pri vytváraní skupiny bude samozrejme odlišný v prípade, že chceme skutočne nájsť účinné riešenie, od prípadu, kedy je cieľom len navodiť zdanie objektivity a presadiť vopred uprednostňované riešenie. Na daný druh práce možno použiť rôzne štruktúry, čo závisí od času, ktorý je k dispozícii a od nájdania rovnováhy medzi viacerými veľmi dôležitými ale navzájom rozdielnymi hľadiskami:

- hľadisko vlastnej organizácie
- hľadisko iných zainteresovaných aktérov. Sem patria iné ministerstvá, štátne a verejné organizácie a ako aj záujmové skupiny, ktoré sú na danej otázke zainteresované.
- hľadisko skúseného pozorovateľa. Do kategórie pozorovateľov zahrňame tých, ktorých postavenie im poskytuje určitý odstup od tradičných pohľadov na tému napríklad preto, že pôsobia mimo štátnej správy. Existuje mnoho jednotlivcov, ktorí môžu byť prínosom tímu vďaka svojim skúsenostiam s riadením a rozhodovaním (štátni zamestnanci a politici po skončení aktívnej kariéry, podnikatelia, publicisti, novinári, cirkevní predstavitelia), čím sa zabezpečí potrebný kritický prístup.

Hľadisko	Výhoda/prínos	Riziko
vlastná organizácia	chápanie politických otázok a otázok realizácie	zúžený pohľad
zainteresovaní aktéri	chápanie klientov vytváranie alternatívnych hľadísk a možností dôkaz, že konanie je otvorené a čestné	vlastné záujmy rozdeľujúce postoje
pozorovatelia	chápanie z pohľadu odborníka skúsenosti s analýzou rozhodovania agnostické postoje, dosiahnutie zmieru zvýšenie kredibility skupiny	nerealistické návrhy

2. fáza - Definovanie a porozumenie problému

2.1. Čo je riešenie?

Slovné spojenie „vyriešiť problém“ často chápeme ako situáciu, keď problém odstránime tak, že prestane existovať. Toto je skutočne jeden druh riešenia, avšak nie je jediný. Niektoré problémy nemožno odstrániť úplne - nie je pravdepodobné, že by sme sa niekedy dokázali úplne zbaviť odpadu, zabrániť opotrebeniu pneumatík na automobiloch alebo výskytu chorôb. Na druhej strane však môžeme vytvárať také riešenia alebo postupy, ktoré dokážu zmierniť škodlivé dôsledky uvedených problémov.

Pre naše použitie budeme preto definovať pojem „riešenie“ ako riadenie určitého problému tak, že dosiahneme ciele stanovené v tejto oblasti. V niektorých prípadoch bude naším zámerom úplne odstrániť problém, v iných prípadoch len odstrániť jeho následky. To, aký zámer si zvolíme, bude závisieť od vlastností daného problému, našich hodnôt, ambícií a samozrejme aj prostriedkov.

Pri riešení problémov existujú dva základné prístupy - pri prvom z nich sa útočí na príčinu alebo zdroj problému, zatiaľ čo pri druhom sa zameriavame na následky alebo symptómy problému. Pre jednoduchšie zapamätanie budeme jednotlivé prístupy označovať výrazmi **odstraňovanie príčin** a **odstraňovanie následkov** problému. Prístup zameraný na odstraňovanie príčin má za cieľ zbaviť sa problému takým spôsobom, že prestane v rámci možností existovať. Jeho tri základné formy sú prevencia, odstránenie a obmedzenie. Prístup zameraný na odstraňovanie následkov problému sa sústreďuje na vyrovnanie sa s jeho dopadmi. Namiesto toho, aby sme opravili dieru na vodovodnom potrubí, poutierame vodu na dlážke - čiže odstránime následky daného problému.

Každý z týchto prístupov má tri základné formy:

Odstraňovanie príčiny znamená

- predchádzať
- odstraňovať
- obmedzovať

Odstraňovanie následkov znamená

- liečiť
- tolerovať
- presmerovať

- **predchádzaním** tomu, aby sa problém objavil (alebo zopakoval) pravdepodobne získame ideálne riešenie. Ak napríklad dokážeme predísť automobilovej nehode, nebudeme sa musieť už ďalej zaoberať problémom ani jeho následkami
- **odstránenie** problému raz a navždy takisto predstavuje veľmi dobrý spôsob, ako sa s problémom vyrovnáť. Riešenia zamerané na odstránenie problémov však môžu byť finančne náročné a politicky nepopulárne, takže nemusia byť vždy uskutočniteľné. Napríklad v prípade choroby AIDS by eliminačné riešenie mohlo vyžadovať drastické opatrenia na zmenu spoločenského správania u ľudí (vrátane sexuálneho správania a užívania drog). Snaha o takéto zmeny by narazila na odpor, a preto sa v tomto prípade zvyčajne využíva prístup založený na odstraňovaní následkov.
- významnosť takmer každého problému možno znížiť **obmedzením** jeho rozsahu. Napríklad súčasťou postupov proti nelegálnemu dovozu drog do krajiny sú obmedzujúce (redukčné) stratégie. Prílev drog nemožno úplne odstrániť, pokiaľ po nich existuje dopyt, opatrenia sa preto zameriavajú na obmedzenie daného problému alebo dokonca na obmedzenie miery rastu daného problému.

- škody spôsobené určitým problémom možno naprávať alebo **liečiť**. Napríklad niektoré z programov pri liečbe závislosti na drogách a na alkohole sa zameriavajú na symptomatické zmiernenie následkov týchto problémov, skôr než na odstránenie problémov samotných.
- vandalizmus sa dnes v mnohých veľkých mestách pokladá za samozrejmosť. Z toho dôvodu mestá uplatňujú **tolerančné opatrenia**, v rámci ktorých sa napríklad inštaluje verejné osvetlenie s vyššou odolnosťou voči poškodeniu alebo nižšou cenou v prípade výmeny, nevysadia sa stromy, ktorým hrozí zničenie a pod.
- niektoré policajné oddelenia boli známe tým, že chronickým delikventom (napríklad prostitútkam) kupovali lístky na autobus alebo lietadlo s cieľom poslať ich do iného vzdialeného štátu, čo predstavuje **presmerovanie** ich vlastného problému na niekoho iného

V niektorých prípadoch, napríklad keď dostaneme nádchu, je k dispozícii len riešenie založené na odstraňovaní následkov, pričom riešenie, ktoré by odstraňovalo príčinu tohto problému, zatiaľ neexistuje. Je preto dobré byť uvážlivým a skôr, než sa zameriame len na odstraňovanie následkov, preskúmať také riešenia, ktoré odstraňujú problém samotný. Často existuje pokušenie odstraňovať len symptómy problémov namiesto riešenia ich príčin.

2.2 Formulácia problému

Čo predstavuje problém

Má daný problém viaceré aspekty? Ak áno, aké sú to? V tejto časti by ste mali čo najjasnejšie písomne opísať problém. Je dobré vyjadriť ho vždy aj svojimi vlastnými slovami. Prispôbte problém sami sebe a nedovoľte, aby zostal viazaný na oficiálne formulácie a nie vždy jasné vyjadrenia, ktoré ste pôvodne dostali. Aj keď to znie možno zvláštne, pri snahe definovať problém, nám môže pomôcť, ak si stanovíme tiež, čo daný problém nie je.

Preformulujte problém

Vyjadrenie problému inými slovami alebo spôsobom môže napomôcť ďalšiemu preniknutiu do jeho podstaty. Uskutočnite tento postup niekoľkokrát (odporúča sa 3 až 10-krát). Cieľom je oddeliť problém od mätúcich a obmedzujúcich výrazových prostriedkov jazyka tak, aby bolo možné izolovať „problém vo svojej podstate“.

Formulujte problém všeobecnejšie alebo širšie

Abstraktná formulácia problému pomáha zistiť, či náš problém v skutočnosti nepredstavuje len konkrétnejšie vyjadrenie určitého všeobecnejšieho problému. Všeobecné vyjadrenia často umožňujú vidieť problém z úplne iných hľadísk a navrhnúť riešenia, ktoré by nám za iných okolností nenapadli.

2.3 Objasnenie problému

Pokračujte v definícii problému ďalšími a ďalšími konkrétnymi alebo všeobecnými vyjadreniami, pričom si môžete pomôcť synonymami. Pri takomto spôsobe formulácie možno problém rozdeliť na jednotlivé atribúty, súčasti a všeobecné znaky. Snažte sa objasniť všetko, čo je v súvislosti s problémom nejednoznačné či nejasné. Problémy sú totiž vo svojej

pôvodnej podobe často nejasné. „Zlepšite kvalitu časopisu!“ je príkladom nejasného zadania, pretože neuvádza, v akej oblasti by malo dôjsť k zlepšeniu: je potrebné vyberať lepšie články, zmeniť typ písma a grafickú úpravu, získať lepších inzerentov, zvýšiť náklad alebo niečo iné? Úloha „Vyliečte stav X!“ môže byť problematická, kým s istotou nezistíme, či „stav X“ predstavuje druh infekčnej choroby, faktor dedičnosti, jedovatú chemickú látku, a pod.

Zároveň je veľmi dôležité otvorene vyjadriť predpoklady a domnienky. Naše domnienky môžu byť často zavádzajúce, pretože vznikajú zväčša automaticky a podvedome. Pri riešení nášho problému predstavuje tento krok vedomé vyjadrenie všetkých predpokladov a domnienok, ktoré možno nájsť. Takýto zoznam by mal vznikáť bez zaujatosti, posudzovania alebo odporu. Pri jeho zostavovaní je obzvlášť dôležité uviesť aj tie predpoklady a domnienky, ktoré sa nám zdajú byť úplne samozrejme. Často sa totižto ukáže, že práve tieto zdanlivo samozrejme predpoklady možno neskôr vhodným spôsobom upraviť.

S tým sa spája aj otázka skúmania predošlých prístupov k danému problému alebo jemu podobným, ktoré nám pomôže získať nové myšlienky a porozumieť podstate a prostrediu problému samotného.

2.4 Vysvetlenie problému

Preberte problém s niekým iným

Pokúste sa problém niekomu starostlivo vysvetliť a počúvajte pritom svoje vlastné vysvetlenie. Diskusia má dve dôležité výhody.

Po prvé, existuje pri nej možnosť, že v myšlienkach inej osoby nájdete riešenie vlastného problému. V rámci diskusie môžete získať informácie a návrhy. Aj v prípade, že tieto myšlienky nemajú s vaším problémom nič spoločné alebo sú úplne nepoužiteľné, stále môžu predstavovať cenné podnety, informácie a praktické návrhy. Preto aj keď váš partner nedokáže porozumieť problému technicky, emocionálne, intelektuálne, umelecky, a pod., aj tak vám môže diskusia o probléme a vypočutie si jeho reakcií pomôcť lepšie porozumieť podstate problému.

Po druhé, diskusia o probléme s niekým iným vám umožňuje uvedomiť si, čo si naozaj myslíte. Filozofovia a teoretici komunikácie už dávno poukázali na to, že počas hovorenia ľudia myslia a utvárajú myšlienky. Ľudia nevedia, čo si naozaj myslia, pokiaľ to vedome nevyjadria slovami. Počas diskusie o svojom probléme alebo myšlienke preto počúvajte nielen druhú osobu, ale aj seba samých.

Vysvetlite, prečo je daný problém skutočne problémom. Aké sú jeho negatívne alebo nežiaduce vlastnosti?

Pozrite sa na problém z rozličných hľadísk

Ako by sa na daný problém dívali rôzni ľudia? Čo si myslia o tých, ktorí problém spôsobili, o tých, ktorí v dôsledku neho trpia, o tých, ktorí ho majú odstrániť, o tých, ktorí za to musia zaplatiť, atď.? Pamätajte na to, že váš pohľad na realitu, ako inteligentnej, zainteresovanej a svedomitej osoby, je len jedným z mnohých pohľadov. Keď si predstavíme stanoviská rôznych iných do problému zainteresovaných ľudí, môže nám to niekedy pomôcť odhaliť riešenia, na ktoré by sme sami nikdy nepomysleli.

Predstavte si napríklad, že vašou úlohou je zlepšiť systém súdov pre mladistvých. V tejto súvislosti si predstavte, že ste mladistvý delikvent, jeho rodičia, obeť, zatýkajúci policajt, sudca, atď. Tým, že si predstavíte tieto rozličné hľadiská, dokážete navrhnúť riešenia, ktoré

budú fungovať aj v prostredí odlišných (napríklad cynických, zaujatých alebo aj príliš ohľaduplných) postojov rozličných strán.

Spýtajte sa niekoľko objasňujúcich otázok

Ak si pri každom vyjadrení problému, možného riešenia alebo identifikovaného zámeru položíme otázku „prečo“, dopracujeme sa k jasnejším definíciám. Príklad problému: Je potrebné vyrábať počítače, ktoré sú menšie, ľahšie a prenosné. Prečo? Aby ich ľudia mohli nosiť so sebou? Prečo chceme, aby ich ľudia mohli nosiť so sebou? Aby ich mohli vziať so sebou na cesty a používať ich napríklad v hoteloch. Prečo chceme, aby ich ľudia používali na cestách a v hoteloch? Aby mohli efektívnejšie využiť zvyšný čas počas cestovania. (Alternatívna možnosť: umiestniť počítače v hotelových izbách, aby ich hostia mohli používať.) Je tento problém v skutočnosti symptómom alebo dôsledkom iného problému? Existuje za týmto problémom ešte iný problém?

Napríklad „problém“ nekvalitných automobilov môže byť v skutočnosti len symptómom, pričom skutočný problém môže byť celkom odlišný, napr. zlé riadenie, nekvalitné súčiastky a materiály, staré strojové vybavenie, nekvalitná práca a pod. Pri hľadaní príčin problému často objavíme jeden alebo viac súvisiacich problémov, ktoré treba vyriešiť najskôr, alebo pri vyriešení ktorých dôjde aj k vyriešeniu pôvodného problému.

2.5 Porozumenie (meniacemu sa) prostrediu

Po skončení predchádzajúcich krokov je potrebné uvedomiť si, že situácia sa neustále mení. Preto je vhodné uviesť, akým spôsobom by sa mohli zmeniť určujúce faktory. Napríklad v oblasti zdravotnej starostlivosti sa neustále, avšak rôznym tempom, menia nasledujúce faktory, pričom každý z nich môže priniesť nové problémy, zmeniť podstatu existujúcich problémov alebo napomôcť vytvoriť nové riešenia:

- rastúce očakávania v súvislosti s kvalitou a druhom poskytovanej zdravotnej starostlivosti
- starnutie populácie, ktoré zvyšuje náklady na starostlivosť o starších občanov
- technológia môže zvýšiť počet nových, finančne náročných druhov liečby
- rozvoj pracovnej sily zahŕňa nové zručnosti, postoje a pod.

2.6 Zámery a ciele

Zvážte konečný stav, ktorý sa usilujete dosiahnuť, a považujte ho za zámer svojej politiky. Ak sa chceme dopracovať k naplneniu daného zámeru, je potrebné stanoviť si praktické ciele, napríklad na ročnej báze. Systém programového rozpočtovania na Slovensku vyžaduje stanovenie cieľov na tri roky vopred, spolu s konkrétnymi kritériami (ukazovateľmi), na základe ktorých možno overiť, či bol daný cieľ skutočne dosiahnutý. V predchádzajúcich častiach sme sa zamerali na to, ako definovať určitý problém, a preto môžeme v tejto chvíli stanoviť zámery, ciele a súvisiace kritériá, pričom ako príklad použijeme problém nezamestnanosti.

Problém: nezamestnanosť v centrách miest je príliš vysoká

Zámer: (všeobecné stanovenie účelu politiky v tejto oblasti); udržať nezamestnanosť pod úrovňou 10 percent populácie v produktívnom veku

Cieľ: (písomne stanovený úmysel dosiahnuť určitý stav v určitom čase); znížiť nezamestnanosť v prípade žien a mužov starších ako 18 rokov na 5 percent alebo menej počas nasledujúceho roka

Kritérium: (jednoznačný a nestranný dôkaz o dosiahnutí určitého cieľa); miera nezamestnanosti mužov a žien starších ako 18 rokov

Pri predchádzajúcom príklade s nezamestnanosťou môžeme povedať, že súčasťou riešenia bude vytvorenie systému sprostredkovateľov práce (na Slovensku existuje dlhodobo v rámci NÚP), ktorá bude pokračovať v činnosti aj po splnení daného cieľa, aby sa nezamestnanosť (problém) neskôr opäť nezvýšila. Súčasťou riešenia môže byť aj vzdelávanie pracovníkov alebo záujemcov o prácu o tom, ako postupovať pri hľadaní zamestnania (napr. vyhľadávanie personálnej inzercie v tlači, návšteva zamestnávateľa a pod.).

Skutočným problémom pri stanovení cieľov je stanoviť ich takým spôsobom, na základe ktorého možno určiť, či sa pohybujeme smerom k splneniu daného cieľa. Ciele sú často stanovované nekonkrétne. V úvodnej fáze formulácie cieľov si položte otázku, či sú:

- merateľné
- konkrétne
- orientované na výsledok
- realistické a dosiahnuteľné
- časovo viazané

Po určení, čo chceme dosiahnuť a aké kroky sú na to potrebné (zámer a ciele), je čas analyzovať vplyvy súvisiace s týmito cieľmi a zmeny, ktoré chceme dosiahnuť.

3. fáza - Tvorba kritérií na posudzovanie alternatív

3.1 Čo sú kritériá?

Pomocou kritérií môžeme porovnávať, do akej miery dokážu jednotlivé alternatívne návrhy prispieť k vyriešeniu daného problému. Ak je napríklad zámerom zabezpečiť, aby rieky a jazerá boli čisté a bezpečné na kúpanie, je potrebné stanoviť ciele tak, aby spĺňali určité úrovne čistoty vody pre všetky rieky a jazerá a zvážiť možné alternatívy, ktoré sú k dispozícii na dosiahnutie takéhoto cieľa. Uvádzame niektoré možné kritériá na posúdenie alternatív zameraných na zlepšenie kvality vody v riekach:

- Účinnosť - aké zlepšenie kvality vody prinesie daná alternatíva?
- Náklady - aké budú náklady zlepšenia kvality vody pri využití tejto alternatívy a je to v súlade s existujúcimi finančnými obmedzeniami?
- Technická realizovateľnosť - máme k dispozícii potrebné vybavenie a vedomosti na použitie tejto alternatívy?
- Politická akceptovateľnosť - je daná alternatíva politicky akceptovateľná?

Pri každom z uvedených kritérií je potrebné zvážiť, akým spôsobom sa má použiť. V niektorých prípadoch je potrebné stanoviť minimálnu úroveň - do úvahy sa budú napríklad

brať len možnosti, ktoré vyhovujú legislatíve EÚ v oblasti znečisťovania životného prostredia a náklady na žiadnu alternatívu nesmú byť v prvom roku vyššie ako 1 milión korún. V iných prípadoch možno stanoviť prípustný rozsah - jednotlivé možnosti sa musia uplatňovať na 50 - 80 % všetkých vodných tokov (pretože podiel väčší než 80 % by znamenal, že prostriedky sa využívajú príliš rozptýlene na to, aby mohli byť účinné). V určitých prípadoch môže byť vhodné použiť jednoduchú otázku, či návrh spĺňa dané kritérium alebo nie. V prípade technickej realizovateľnosti a politickej akceptovateľnosti to môže byť jediný prakticky použiteľný prístup.

Určovanie kritérií a ukazovateľov komplikuje fakt, že pri mnohých problémoch existujú neurčité, nepresné alebo dokonca protikladné zámery. Tento stav je často potrebný na dosiahnutie zhody o určitom postupe riešenia daného problému - komplikuje to však výber kritérií. Ak sú problémom znečistené rieky a zámerom je dosiahnuť stav, pri ktorom sú rieky čisté, aké sú najvýznamnejšie faktory pri výbere medzi alternatívami zabezpečenia čistoty riek?

- Sú to náklady?
- Je to účinnosť?
- Je to rovnosť?

Čo si predstavujeme pod pojmom „čisté“? Dosiahnuť 100 % čistotu rieky je nemožné. Používame celoštátne alebo miestne normy stanovujúce prípustné úrovne znečistenia? Akým spôsobom budeme merať úroveň čistoty vody, ktorú dosiahneme prostredníctvom rozličných alternatív?

3.2 Spol'ahlivosť a platnosť

Použitá kritériá musia byť jednoznačné. Mali by tiež byť pomerne jasné a jednoducho merateľné. Ich použitie by malo viesť k jednotným výsledkom bez ohľadu na to, kto uskutočňuje meranie. Podobne opakované merania tej istej alternatívy by mali priniesť zhodné výsledky, opäť bez ohľadu na to, kto uskutočňuje meranie. Kritériá by takisto mali zodpovedať úrovni analýzy. To znamená, že ak je zámerom zmena investičnej stratégie miest, analyzujeme situáciu z pohľadu miest, nie jednotlivcov. Je potrebné presne uviesť, či úroveň analýzy predstavujú domácnosti alebo rodiny, oblasti alebo obce, žiaci alebo školské obvody a pod.

3.3 Výber kritérií

Okrem kritérií špecifických pre skúmaný problém existuje päť všeobecných kritérií, pomocou ktorých môžeme určiť pravdepodobnosť úspechu alebo zlyhania určitej možnosti:

- legitímnosť
- uskutočniteľnosť
- finančná dostupnosť
- rovnosť
- komunikovateľnosť

Pri tvorbe špecifických kritérií slúžiacich na vyhodnotenie rozličných možností nám pomôžu tieto otázky:

- Aký je náš hlavný zámer? Čo predstavuje kľúčový záujem, ktorý sa snažíme v prvom rade uspokojiť?
- Aká je minimálna úroveň, ktorú je nutné dosiahnuť?
- Aké sú želané, ale nie nevyhnutné výsledky, ktoré chceme dosiahnuť?
- Akým veciam sa predovšetkým chceme vyhnúť?
- Aké budú dôsledky pretrvávania súčasného stavu alebo nekonania?

Legitímnosť

Legitímnosť možno merať v súvislosti s ideológiou, morálkou, legálnosťou alebo porovnaním s existujúcimi poznatkami, teóriami alebo názormi. Pri posudzovaní legitímnosti rozličných alternatív by mali analytici posúdiť nasledujúce otázky:

- Vyžaduje daná alternatíva konanie, ktoré by bolo považované za legitímnu úlohu alebo aktivitu vlády, ministerstva alebo organizácie?
- Je v súlade so všeobecnou politickou ideológiou, politikou a prioritami vlády?
- Je v súlade s postupmi alebo štandardami vlády?
- Pokladali by zainteresované strany túto alternatívu za legitímny krok?
- Existujú objektívne štandardy alebo kritériá, ktoré potvrdzujú oprávnenosť odporúčanej alternatívy?
- Existujú externé kritériá, na základe ktorých možno prezentovať návrh ako spravodlivý a odôvodnený?
- Existuje odborný názor, precedens alebo prieskum verejnej mienky, ktorý by podporoval navrhovanú alternatívu?

Uskutočniteľnosť

Uskutočniteľnosť jednotlivých alternatív nie je vždy celkom jasná. Uskutočniteľnosť je ovplyvňovaná úrovňou technológie, demografickými, geografickými, organizačnými a administratívnymi faktormi. Napríklad súčasné programy v oblasti sociálneho zabezpečenia by neboli uskutočniteľné v dobe, keď neexistovali počítače. Na poskytovanie zdravotnej starostlivosti dnes výrazne vplyvajú pokroky v oblasti dopravy a telekomunikácií. Pri posudzovaní uskutočniteľnosti alternatív vo verejnej politike sú namieste nasledujúce otázky:

- Je navrhovaná alternatíva uskutočniteľná z technického, organizačného a administratívneho hľadiska? Podporuje ju aj súčasná úroveň teoretického a odborného poznania? Možno ju uskutočniť pri finančných a ľudských zdrojoch, ktoré máme k dispozícii? Ak nie, existuje možnosť získať ich?
- Existuje dôkaz, že daná alternatíva skutočne povedie k dosiahnutiu požadovaných výsledkov?
- Podporuje teória predpokladanú príčinnú súvislosť medzi konaním a jeho výsledkami?
- Aký časový rámec je potrebný na realizáciu danej alternatívy? Je v súlade s politickými požiadavkami?
- Dokážeme dosiahnuť spoluprácu, ktorá môže byť potrebná pri realizácii takejto novej politiky?

- Bude sa verejnosť ochotne spolupodieľať na realizácii danej politiky?
- Je možné vynútiť si konanie u účastníkov, ktorí nie sú ochotní spolupracovať?

Finančná dostupnosť

Základom takmer každého výberu sú peniaze. Koľko to bude stáť? Kto bude znášať tieto náklady? Budú prínosy väčšie ako náklady? Týmto základným otázkam je potrebné venovať sa pri posudzovaní jednotlivých alternatív.

Existuje množstvo analytických techník, ktoré boli vyvinuté s cieľom posúdiť dostupnosť určitého návrhu. Medzi ne patria rozličné formy posudzovania investícií (napríklad diskontované výnosy), analýza pomeru vynaložených nákladov k celkovému zisku a analýza efektívnosti nákladov. Vo verejnej politike sa však analytici musia často (vzhľadom na obmedzený čas a zdroje) spoľahnúť na menej komplexnú analýzu.

Bez ohľadu na zvolený prístup zostávajú základné aspekty analýzy rovnaké. Zahŕňajú potrebu identifikovať výdavky a očakávaný výnos, zdroje finančných prostriedkov a časový rámec pre ich použitie. Analytici by mali jednoznačne vyjadriť, aké náklady a prínosy sú súčasťou určitého návrhu. Keď vezmeme do úvahy široký rozsah a nepriame dopady niektorých zmien alebo nových programov vo verejnej politike, niekedy je nemožné zahrnúť do analýzy všetky náklady a prínosy - dôležité je posúdiť tie najvýznamnejšie z nich. Vo všeobecnosti existujú dva typy nákladov: kapitálové náklady a bežné (prevádzkové) náklady. Vzhľadom na systém rozpočtovania u nás je potrebné rozlišovať medzi týmito dvoma typmi nákladov a určiť ich rozsah.

Náklady a výnosy sa nerozdeľujú medzi jednotlivé skupiny a jednotlivcov rovnako. Z toho dôvodu by mala analýza objasniť, kto bude znášať náklady určitého návrhu a kto bude mať z neho osoh. Zásadnou informáciou je aj navrhovaný zdroj finančných prostriedkov. Zodpovedať by sme mali najmä na tieto otázky: Dokáže náklady spojené s týmito návrhmi na seba prevziať sekcia, ministerstvo alebo štátny rozpočet? Sú iné ministerstvá pripravené poskytnúť finančné prostriedky? Značné náklady (často podceňované) môžu vyplývať aj z nekonania: napríklad ak nepodniknutie určitých krokov znamená, že vláda bude musieť neskôr vyplatiť kompenzáciu alebo odškodnenie.

Finančná analýza zvyčajne obsahuje aj aspekt posúdenia vlastnej nespoľahlivosti alebo rizika. V analýze je potrebné poukázať na nespoľahlivosť prognózy a uvedomiť si riziko vyplývajúce z podcenenia alebo precenenia určitých faktorov.

Na záver je potrebné uviesť, že finančná dostupnosť niekedy predstavuje rovnako subjektívne ako aj objektívne hodnotenie. Napríklad v období rozpočtových problémov vláda zväčša nemá záujem financovať niektoré nákladné projekty, aj keď objektívne vykazujú vysoký rozdiel medzi výnosmi a nákladmi .

Rovnosť

Zatiaľ čo efektívnosť a účinnosť predstavujú technické a ekonomické otázky, rovnosť je otázkou spoločenskou. Rovnosť sa zameriava na skúmanie sociálneho rozdelenia nákladov a prínosov. V súvislosti s ňou si kladieme otázky, kto platí a kto má z toho úžitok.

Určitá navrhovaná alternatíva môže mať dopad na úroveň rovnosti, ak spôsobí zmenu rozdelenia nákladov a výnosov v spoločnosti. Na otázku, ako rozdeliť v spoločnosti prínosy a náklady nie je žiadna univerzálna, optimálna alebo správna odpoveď a je v zásade založená na politických rozhodnutiach.

Na zabezpečenie rovnosti však existujú určité pravidlá, ako napríklad nediskriminácia, rovnaké zaobchádzanie s tými, ktorí sú v rovnakej situácii a odlišné zaobchádzanie s tými,

ktorí sú v nerovnakej situácii. Horizontálna rovnosť skúma to, či sa náklady a prínosy presúvajú medzi skupinami v spoločnosti, ktoré sú si relatívne rovné. Vertikálna rovnosť skúma to, či sa náklady a prínosy presúvajú medzi skupinami v spoločnosti, ktoré sú si relatívne nerovné. Medzigeneračná rovnosť skúma to, či sa náklady a prínosy presúvajú z jedného časového obdobia do iného, či napríklad mladšie generácie budú platiť viac a dostávať menej ako staršie alebo naopak. Jednotlivé skupiny spoločnosti sa často vymedzujú na základe faktorov: bydlisko, občianstvo, príjem, etnická príslušnosť, pohlavie, vek, rodinný stav, vlastníctvo bytu/domu, vzdelanie, vojenský stav a zdravotný stav.

Otázkou rovnosti sa bližšie zaoberáme aj v časti C, v kapitole o nástrojoch verejnej politiky.

Komunikovateľnosť

Veľká časť vládnutia je založená na obojstrannej komunikácii s verejnosťou. Súčasťou tvorby verejnej politiky musí byť aj skúmanie komunikovateľnosti rozličných alternatív. Kľúčovou otázkou je, či ministerstvo, minister alebo vláda dokážu reálne a účinne oboznámiť s určitou alternatívou verejnosť a kľúčových aktérov. Odpoveď nezávisí len od obsahu samotnej koncepcie, ale aj od prostredia, v ktorom sa oznámenie uskutoční a od toho, kto ho prednesie. Kľúčoví zainteresovaní aktéri a verejnosť môžu vnímať určitú zmenu vo verejnej politike v úplne inom svetle ako vláda. Ak chce napríklad vláda presunúť niektoré finančné zdroje v oblasti zdravotníctva z jedného programu do iného, nedôjde v skutočnosti k žiadnemu obmedzeniu výšky finančných prostriedkov použitých na zdravotnú starostlivosť. Ak sa však takýto krok uskutočňuje v období, keď sa vláda okrem iného usiluje o zníženie celkového rozpočtového deficitu, takéto prerozdelenie prostriedkov môže byť niektorými vnímané ako zníženie zdrojov na zdravotnú starostlivosť a ohrozenie systému poskytovania zdravotnej starostlivosti pre verejnosť. Vláda preto musí zabezpečiť správne vysvetlenie svojich krokov. Pri vyhodnocovaní „komunikovateľnosti“ rozličných alternatív sa treba zamerať na nasledujúce otázky:

- Je možné návrh primerane vysvetliť hlavným zainteresovaným stranám a verejnosti?
- Bude sa prezentovaný návrh javiť ako spravodlivý a opodstatnený?
- Dokázal by minister obhájiť svoj návrh pred spolupracovníkmi, parlamentom alebo verejnosťou?
- Je návrh v súlade so základnými postojmi vlády alebo ministerstva?
- Stretne sa daný návrh v médiách s podporou alebo odporom?
- Bude návrh spájaný s inými udalosťami vo verejnom živote a ako?

4. fáza - Stanovenie alternatív

Alternatívy, ktoré máme k dispozícii, sú len zriedka celkom jasné. Vo väčšine prípadov je potrebné ich určitý čas hľadať a tvoriť, aby všetky možné alternatívy riešenia (okrem tých, ktoré sú jednoznačne neprijateľné) mohli následne prejsť objektívnym procesom posúdenia (v časti 5).

Pri procese hľadania alternatív je často pokušením považovať vlastnú situáciu za unikátnu. Aj keď riešenie, použité inde pri podobnom probléme, nemusí nevyhnutne fungovať aj v našej situácii (z dôvodov kultúrnych, finančných, súvisiacich s prostredím alebo iných), je dobré pamätať, že „netreba objavovať to, čo už bolo objavené“. Hľadať

alternatívy riešenia na rôznych miestach sa preto môže vyplatiť.

Podobne je vždy potrebné vziať do úvahy aj status quo. Niekedy je však zrejmé pokúšenie niečo zmeniť len z dôvodu zmeny samotnej, aby verejnosť nadobudla dojem, že má aktívnu a rozhodnú vládu. Nové možnosti možno takisto odvodiť na základe úpravy existujúceho usporiadania. Tento postup môže niekedy viesť ku vytvoreniu viacerých pomocných alternatív. Ak je našim cieľom napríklad zvýšiť úroveň používania bicyklov v centrách miest, jednou možnou alternatívou je zdaňovať poskytovanie parkovacích miest zamestnávateľmi. Pomocné alternatívy môžu znamenať zdaňovanie len určitých skupín zamestnancov (napríklad tých, ktorí v rámci služobných ciest precestujú menej ako 5000 km ročne, alebo len tých, ktorí bývajú v určitej vzdialenosti od centra mesta).

Nové nápady môžu vznikať aj na základe skúseností iných, najmä v prípade, ak čelia podobným problémom. Tieto skúsenosti možno získať prostredníctvom publikovaných zistení výskumov, zákonov, prieskumov verejnej mienky, vyhľadávania na internete, a pod.

Prieskumy môžu poskytnúť širokú škálu názorov, ktoré možno v niektorých prípadoch získať pomerne rýchlo, napríklad skontaktovaním bývalých alebo súčasných spolupracovníkov, alebo zorganizovaním stretnutí, alebo účasťou na tlačových konferenciách venovaných aktuálnym problémom. Nové pohľady možno získať aj štúdiom literatúry - odborných a akademických časopisov, vládnych správ, zborníkov z konferencií alebo internetových zdrojov.

Analýza prípadových štúdií pojednávajúcich o reálnych skúsenostiach jednotlivých krajín nám môže pomôcť zistiť, prečo bola určitá alternatíva prijatá a za akých okolností, aké iné alternatívy boli posudzované a následne zamietnuté, aký bol jej výsledok, akým spôsobom bola pri realizácii upravená, a pod. Informácie o zaujímavých riešeniach z oblasti verejnej politiky možno aj priebežne zbierať, dokonca aj vtedy, ak práve neexistuje žiaden problém vyžadujúci riešenie.

Brainstorming sa v súčasnosti považuje za uznávanú metódu vytvárania nových myšlienok a riešení. Táto technika sa skladá z dvoch fáz - z prvej fázy - čistého vytvárania myšlienok bez ich akéhokoľvek posudzovania a druhej fázy - vyhodnocovania a usporiadavania myšlienok, pomocou ktorej prichádzame ku konkrétnym riešeniam. Moderátor brainstormingu napíše problém alebo otázku na veľký kus papiera a potom požiada členov skupiny, aby vyjadrovali svoje myšlienky pomocou krátkych vyjadrení, ktoré možno rýchlo zapísať.

Ako „**myslenie mimo hraníc**“ možno označiť techniky, ktoré podporujú radikálne myslenie neobmedzené skutočným stavom. Hlavnú prekážku kreativity u mnohých ľudí totiž predstavuje práve mimoriadne silná väzba mysle na realitu. Otázka, čo ak by sme..., predstavuje spôsob, ako uvoľniť nás a našu myseľ zo zajatia reality. Hlavným prínosom tohto postupu je, že cvičí myseľ v premýšľaní o nevyhnutných logických dôsledkoch alebo faktoch, ktoré by vyžadovalo presadenie takejto zmeny v realite. Až príliš často sa stáva, že keď niekomu príde na um nová myšlienka, venuje len málo úsilia tomu, aby niekoľko minút premýšľal o jej logických dôsledkoch. Napríklad, niektorí ľudia navrhujú, aby krajiny legalizovali drogy ako kokaín, pretože tak by organizovaní priekupníci prišli o možnosť zarábať na týchto aktivitách a problém s drogami by zanikol. Ak túto myšlienku dovedieme k logickému záveru, musíme si položiť otázku, čo by sa stalo, ak by boli drogy legálne. Boli by legálne pre každého, aj pre deti? Pravdepodobne nie, ale existovala by hranica 18 rokov, ktorá by umožňovala ich kúpu. Nedošlo by potom k tomu, že by sa drogoví dileri sústredili na predaj drog ľuďom mladším ako 18 rokov a nie dospelým, čím by nastala ešte horšia situácia ako v súčasnosti? Alebo, prestali by dospelí užívať kokaín, ak by bol legálny

a lacný? Alebo by bol legálny a drahý, atď.

Kľúčom k posúdeniu uskutočniteľnosti určitej verejnej politiky sú **konzultácie** s kľúčovými aktérmi a realizátormi pri jej návrhu (viď kapitolu o konzultácii a koordinácii).

5. fáza - Vyhodnotenie alternatív

5.1 Vyjadrenie domnienok a predpokladov

Pri riešení problémov sa často zabúda na jasné vyjadrenie domnienok a predpokladov, ktoré si vytvárame o určitej situácii. Často je to práve nevyjadrený predpoklad alebo domnienka, ktoré stoja v ceste dobrému riešeniu. Na druhej strane je potrebné povedať, že domnienky a predpoklady sú potrebné z troch dôvodov. Po prvé, vymedzujú hranice problému súvisiace s uskutočniteľnosťou, hospodárnosťou alebo s iným potrebným zúžením rozsahu problému. Inými slovami, umožňujú nám nevenovať sa zjavne nerealistickým riešeniam a nápadom. Po druhé, domnienky odrážajú hodnoty, ktoré treba zachovávať v rámci celého riešenia. Napríklad pri trestaní zločincov sa domnievame, že nám záleží na ich ľudskej dôstojnosti, a preto nebudeme pokladať napríklad mučenie elektrickým prúdom za prijateľnú formu trestu. Po tretie, domnienky zjednodušujú problém a robia ho ľahšie zvládnuteľným, keďže pri nich berieme do úvahy a riešime len menší počet vecí. Problém, pri ktorom neexistujú žiadne domnienky (predpoklady) je zvyčajne príliš všeobecný, aby ho bolo možné riešiť.

Vytvorte si zoznam domnienok

Zatiaľ čo uvažujete o svojom probléme, snažte sa uvedomiť si každý predpokladaný fakt o danej situácii, ktorý si dokážete predstaviť. Väčšina domnienok je „evidentných“ a za normálnych okolností by nám nenapadlo o nich pochybovať. A predsa je práve to dôvodom, prečo sa tak často nedokážeme pohnúť z miesta pri snahe o riešenie zložitého problému. Napríklad, výrobu ženských plaviek dlhú dobu obmedzovala nedostatočná úroveň technológie. Akým spôsobom môžeme navrhnúť nový model, ktorý by dokázal zničiť náročné podmienky pri plávaní v slanej alebo vysoko chlóranej vode? Len málo druhov látok je dostatočne odolných a potlač alebo dekorácie na nich dobre nedržia. Evidentnou a absolútne nespochybniteľnou domnienkou je v tomto prípade to, že väčšina žien sa vo svojich plavkách často kúpe. Avšak niekto odvážny, koho pravdepodobne považovali za blázna, sa rozhodol túto domnienku spochybniť a uskutočniť v tej súvislosti malý prieskum. Jeho výsledkom bolo, že 90 % ženských plaviek sa nikdy nedostalo do vody (snáď s výnimkou prania).

Po zamyslení sa nad najrôznejšími domnienkami, na ktoré ste dokázali prísť, vám môže poslúžiť nasledovný zoznam rôznych oblastí, v ktorých sa tieto domnienky môžu prejaviť:

- **Čas:** Ako dlho sa domnievate, že to asi bude trvať? Je možné riešenie urýchliť alebo získať viac času niekde inde?
- **Peniaze:** Sú obmedzenia finančných prostriedkov, ktoré predpokladáte, nevyhnutné? Je možné získať viac peňazí? Alebo dá sa to urobiť za menej peňazí alebo dokonca zadarmo? Môžete získať na financovanie ešte niekoho iného?
- **Spolupráca:** Domnievate sa, že určití ľudia budú (ne)preferovať, (ne)podporovať, či

(ne)realizovať dané riešenie, aj keď by to tak v skutočnosti nemuselo byť?

- **Náklady a prínosy:** Nakoľko stojí za to riešiť tento problém? Súčasťou nákladov môžu byť investície do času, energie, finančných prostriedkov, emócií alebo iných zdrojov.
- **Informácie:** Sú informácie, ktoré máte k dispozícii, správne? Dvakrát skontrolujte tzv. fakty súvisiace s problémom. Uvedomte si, že vo väčšine prípadov možno takmer vždy získať viac informácií. Domnievate sa, že máte k dispozícii všetky dostupné alebo relevantné informácie? Nové informácie môžu často úplne zmeniť podobu problému.
- **Kultúrne pozadie:** Obmedzujú riešenie problému postoje dané kultúrou alebo tradíciami? Akým spôsobom riešili alebo riešia takýto problém iní ľudia? Myšlienky, ktoré sú v nás spoločensky zakorenené, často prechádzajú našou myslou bez dôkladného zváženia.

Prejdite si písomné formulácie problému

Je vhodné znova si prejsť definície problému a zoznam obmedzení a napísať si ku každej položke zoznam domnienok. V nasledujúcich troch krokoch získate zoznam domnienok rozdelený do troch častí:

- **Všeobecné domnienky:** Sú to tie predpoklady, ktoré robíme bez premýšľania alebo bez toho, aby sme si ich uvedomovali. Niektoré z nich sú užitočné, ale nie všetky. Napíšte si aj tie najviac samozrejmé.
- **Domnienky o podstate problému:** Tieto domnienky zvyčajne vytvárame vedome, ale málokedy ich kriticky skúmame. Aj v tomto prípade si ich vypíšte, aby každú z nich bolo možné skúmať samostatne.
- **Domnienky určujúce obmedzenia:** Tieto domnienky súvisia s nákladmi, časom, úsilím, rozsahom, výsledkami a pod., ktoré vytvárate s cieľom vymedziť hranice riešenia. Väčšina z nich sú žiaduce domnienky, niekedy však vznikli príliš narychlo, takže ich je tiež potrebné preveriť.

Príklad

Predstavte si, že ste manažér podniku, ktorý vyrába prenosné elektrické generátory. Výrobok z veľkej časti kompletizujú robotníci pri záverečnej montáži, pričom používajú pneumatické doťahovacie kľúče. Tieto pneumatické nástroje sú veľmi hlučné, čím poškodzujú sluch pracovníkov a znižujú ich spokojnosť s prácou. Naš problém je, akým spôsobom môžeme znížiť hluk, ktorý spôsobujú pneumatické doťahovacie kľúče. Všimnite si, že tak ako pri väčšine formulácií problémov, problém stanovený v takejto podobe implikuje určité riešenia. Ak by sme jednoducho akceptovali problém v takejto podobe, pravdepodobne by sme uvažovali o niekoľkých možných alternatívach, napríklad:

- použiť tlmiče hluku,
- vybudovať pre danú montážnu prevádzku zvukotesnú miestnosť,
- okolo montážnej prevádzky nainštalovať olovené clony pohlcujúce hluk.

Namiesto toho sa však rozhodneme určitým spôsobom vyjadriť naše domnienky. Na tomto mieste uvádzame niektoré z nich, spolu s myšlienkami, ktoré môžu vzniknúť pri ich podrobnejšom skúmaní. Zatiaľ čo premýšľame o týchto domnienkach, prídu nám na um

niektoré nové myšlienky:

- **Pneumatické kľúče sú hlučné.** Sú všetky pneumatické kľúče rovnako hlučné? Je možné kúpiť menej hlučný typ? Predáva sa „nehlučný pneumatický kľúč“?
- **Pri montáži súčastí musíme používať pneumatické kľúče.** Prečo nepoužívame ručné, elektrické alebo hydraulické kľúče?
- **Musia používať pneumatické kľúče ľudia?** Prečo nevyužívame roboty? Môžeme obmedziť používanie pneumatických kľúčov, napríklad cirkuláciou pracovníkov, aby každý z nich pracoval s pneumatickým kľúčom len malú časť dňa?
- **Musíme používať kľúče?** Prečo nevyužívame iné nástroje - skrutkovače?
- **Montáž sa musí vykonávať na území továrne.** Prečo ju nepresunieme mimo nej? Na subdodávateľov? Do zvláštnej zvukotesnej miestnosti?
- **Na spájanie súčastí je nutné používať skrutky s maticami.** Prečo nie nity, bodové zváranie, lepidlo, skrutky, svorky?
- **Zamestnancom vadí hluk.** Je možné nájsť zamestnancov, ktorým hluk nevadí? Takých, ktorí ho nevnímajú (napríklad nepočujúci)? Poskytnúť im chrániče na uši? Prehrávať hlasnú hudbu, ktorá by prekryla hluk?

Všimnite si, že nápady s robotmi, nepočujúcimi pracovníkmi alebo použitím lepidla pri montáži by nevznikli na základe pôvodnej podoby formulácie problému, ktorá je založená na niekoľkých, možno nie nevyhnutných domnienkach. Stručné vyjadrenie domniek oslobodí našu myseľ od týchto obmedzení a umožní nám vidieť nové možnosti riešenia.

5.2 Pravidlá rozhodovania

Techniky na vyhodnocovanie alternatív verejnej politiky neurčujú, ktorá alternatíva má byť prijatá. Analýza verejnej politiky dokáže prezentovať prínosy a nedostatky jednotlivých alternatív, no okrem toho sú na prijatie rozhodnutia o najlepšej alternatíve potrebné aj určité pravidlá rozhodovania. Pri snahe o určenie, ktorú alternatívu je vhodné prijať, môžeme naraziť na viaceré problémy.

- Mnohé problémy vo verejnom sektore sú zložité. Jednotlivé politiky majú viaceré zámery a ciele. Nemusia pri nich existovať jeden dominantný zámer, prípadne niekoľko zámerov môže byť v protiklade.
- Do úvahy je potrebné vziať viaceré kritériá. Otázkou však je, kto určí to najdôležitejšie z nich.
- Nie všetky dôležité hľadiská možno previesť na porovnateľné jednotky, napríklad peňažné.
- Ktoré kritérium je v tomto prípade vhodné použiť? (túto otázku by mali objasniť postupy v časti 3.)
- Často vopred neexistuje zhoda o pravidlách rozhodovania alebo o tom, ktoré pravidlá sa majú použiť.
- Dokonca aj vtedy, ak je každé z kritérií rozhodovania samo o sebe optimalizované, výsledok rozhodnutia predsa nemusí byť optimálny.

Zvyšná časť tejto kapitoly obsahuje stručný popis viacerých techník, ktoré možno použiť ako pomôcku pri systematickom vyhodnocovaní dostupných návrhov. Je dôležité uvedomiť

si obmedzenia každej z týchto techník a tiež fakt, že takto získané výsledky môžu pomôcť analytikovi pri určení preferovaného riešenia, ale pravdepodobne ho neprivedú k jednoznačnému rozhodnutiu.

Párované porovnanie

Ak napríklad existuje 5 rozličných spôsobov zberu vyprodukovaného odpadu v meste, potom v rámci analýzy možno porovnávať metódu 1 s metódou 2 a určiť, ktorá je lepšia. Lepšia z týchto dvoch možností sa následne porovná s metódou 3 a opäť sa určí, ktorá je lepšia. Možnosť, ktorá uspela v nasledujúcom porovnaní, sa potom porovná s ďalšou zo zostávajúcich možností, až kým sa takýmto spôsobom nevyhodnotia všetky možnosti a víťazná alternatíva z posledného porovnania sa stáva celkovým víťazom. Táto metóda predstavuje jednoduché a postupné porovnanie, ktoré sa pomerne jednoducho uskutočňuje, aj keď niekedy môže byť zdĺhavé. Problémom tejto metódy je skutočnosť, že výsledok môže ovplyvniť poradie posudzovaných alternatív.

Porovnanie na základe maximálnej miery uspokojenia

Na začiatku analýzy sú uvedené všetky alternatívy, ktoré spĺňajú minimálne určené úrovne pri všetkých kritériách. Následne sa zvýšia minimálne hodnoty pri každom kritériu a vylúčia sa tie alternatívy, ktoré nespĺňajú nové úrovne. Proces pokračuje, až kým nezostane len jedna alternatíva.

Ako príklad si predstavme, že existuje 6 možností, ako vyriešiť problémy s parkovaním v areáli vysokej školy, ktoré sa posudzujú na základe 3 kritérií: čisté príjmy, počet predaných parkovacích povolení a spokojnosť študentov. Minimálne stanovené úrovne predstavuje 50 000 korún pri príjmoch, 10 % nárast v počte predaných povolení a aspoň 50 % spokojnosť študentov. Na začiatku sú vylúčené dve možnosti, ktoré nespĺňajú jednu alebo viacero minimálnych úrovní. Následne sa úrovne zvýšia na 75 000 korún pri príjmoch, 20 % nárast v počte predaných povolení a 65 % spokojnosť študentov. Po zvýšení vypadnú ďalšie dve možnosti. Ďalšie zvýšenie minimálnych hodnôt na 100 000 korún pri príjmoch, 25 % nárast v počte predaných povolení a 75 % spokojnosť študentov vedie k vylúčeniu ďalšej alternatívy a posledná zvyšná možnosť spĺňajúca tieto nové minimálne kritériá sa stáva víťazom.

Táto metóda zabezpečuje, že budú splnené minimálne „potreby“ pre určitú politiku a okrem toho ponúka aj vyhliadky na splnenie vyšších než minimálnych potrieb („túžob“). Jej problémom je, že mení definíciu akceptovateľného po skončení analýzy.

Metóda známok

Posudzujú sa dôsledky každej alternatívy pri jednotlivých kritériách. Každé alternatíve sa pri každom kritériu udelí známka „vyhovuje“ alebo „nevyhovuje“. V hre zostávajú len tie alternatívy, ktoré „vyhoveli“ pri všetkých kritériách. Tie, ktoré pri niektorých „nevyhoveli“, sú zamietnuté. Vyhovujúce alternatívy sa následne ďalej porovnávajú. Tento postup je podobný predchádzajúcej metóde.

Lexikografické usporiadanie

Pri tejto metóde analytik uvedie zoznam všetkých alternatív, ktoré sa umiestnili najlepšie pri prvom najdôležitejšom kritériu. Všetky tieto alternatívy sa považujú za zhruba rovnocenné. Následne sa alternatívy porovnávajú na základe druhého najdôležitejšieho kritéria. V hre zostávajú alternatívy, ktoré sa umiestnili najvyššie, a tieto sa potom

porovnávajú na základe tretieho najdôležitejšieho kritéria. Celý proces sa opakuje, až kým sa nenájde alternatíva, ktorá sa umiestňuje najvyššie pri všetkých kritériách.

Ako príklad uveďme, že existuje 5 alternatív ekonomického rozvoja centra mesta, ktoré sa posudzujú na základe troch kritérií: zvýšenie príjmov, zvýšenie počtu pracovných miest a spokojnosť občanov. Tri alternatívy sa umiestnili vysoko pri najdôležitejšom kritériu, ktorým je zvýšenie počtu pracovných miest. Tieto tri sa následne porovnávajú na základe druhého kritéria, ktorým je spokojnosť občanov. V tomto prípade sa vysoko umiestnili len dve z nich. Tieto dve možnosti sa následne porovnávajú na základe tretieho kritéria, ktorým je nárast príjmov, a víťazom sa stáva alternatíva, ktorá sa tu umiestni najvyššie.

Táto metóda predstavuje pomerne priamočiary proces porovnávania. Predpokladá však, že možno určiť poradie dôležitosti kritérií. To však môže byť náročné, ak máme viacero kritérií alebo rozhodnutie neprijíma jeden človek či orgán.

Metóda neprekonaných alternatív

Pri tejto metóde sa všetky alternatívy posudzujú na základe všetkých kritérií a určí sa ich poradie pri každom kritériu. V hre zostáva každá alternatíva, ktorá sa umiestnila najvyššie pri aspoň jednom kritériu a vylúčia sa tie alternatívy, ktoré ani pri jednom kritériu neskončili na prvom mieste. Výsledkom sú len „neprekonané“ alternatívy, t.j. tie, ktoré sú jasne lepšie aspoň pri jednom kritériu. Tieto alternatívy možno ďalej porovnávať medzi sebou pomocou inej metódy.

Vážené kritériá rozhodovania

V prípade, že existujú viaceré kritériá rozhodovania, je možné vytvoriť systém ich poradia alebo váhy, ktorého cieľom je vyjadriť relatívnu dôležitosť (významnosť) jednotlivých kritérií v rozhodovacom procese.

Predstavme si situáciu, že štát má v úmysle prijať plán, ktorého cieľom je poskytnúť príspevky starším občanom na úhradu ich výdavkov za energie. Kritériá rozhodovania sú: počet starších občanov, na ktorých bude mať daný program dosah, rýchlosť poskytovania príspevkov a úroveň ochrany pred podvodmi. Každá alternatíva sa posudzuje pri každom kritériu a prideli sa jej základné skóre.

Dosah na starších občanov:

5 = 80% - 100%; 4 = 60% - 80%; 3 = 40% - 60%; 2 = 20% - 40%; 1 = 0% - 20%

Rýchlosť poskytovania príspevku:

5 = 0-5 dní; 4 = 6-10 dní; 3 = 11-15 dní; 2 = 16-20 dní; 1 = 21 a viac dní

Zamedzenie podvodom:

5 = veľmi silné; 4 = silné; 3 = stredné; 2 = slabé; 1 = veľmi slabé

Základné skóre	Dosah	Rýchlosť poskytovania	Zamedzenie podvodom
Alternatíva A	5	4	3
Alternatíva B	4	4	4
Alternatíva C	4	3	3
Alternatíva D	2	3	5

Činitelia zodpovední za prijatie rozhodnutia priradili jednotlivým kritériám príslušnú váhu, dosah programu má vplyv 50 % na rozhodnutie, rýchlosť poskytovania príspevkov 30 % a úroveň ochrany pred podvodmi 20 %. Základné skóre pre každú alternatívu pri

každom kritériu sa následne vynásobí váhou vyjadrujúcou významnosť jednotlivých kritérií. Výsledkom je vážené skóre. Hodnoty vážených skóre pre každú alternatívu pri všetkých kritériách sa na záver spočítajú, čím dostaneme celkové vážené skóre.

Vážené skóre	Dosah (50 %)	Rýchlosť poskytovania (30 %)	Zamedzenie podvodov (20 %)	Celkové skóre
Alternatíva A	5 x .5 = 2.5	4 x .3 = 1.2	3 x .2 = 0.6	4.3
Alternatíva B	4 x .5 = 2.0	4 x .3 = 1.2	4 x .2 = 0.8	4.0
Alternatíva C	4 x .5 = 2.0	3 x .3 = 0.9	3 x .2 = 0.6	3.5
Alternatíva D	2 x .5 = 1.0	3 x .3 = 0.9	5 x .2 = 1.0	2.9

Alternatíva, ktorá získa najvyššie skóre v počte dosiahnutých starších občanov (alternatíva A), dosiahne najvyššie celkové skóre. Alternatíva s veľmi dobrou úrovňou kontroly podvodov, avšak so slabšími výsledkami v kategóriách dosahu a rýchlosti, dosiahne najnižšie celkové skóre.

Výhodou tejto metódy je to, že umožňuje nájsť najlepšiu možnosť pomerne priamočiaro a jednoducho. Namiesto postupného posudzovania jednotlivých alternatív jednu po druhej alebo posudzovania kritérií jedného po druhom, táto metóda posudzuje všetky alternatívy pri všetkých kritériách súčasne. Jej nevýhodou je to, že mnohé kritériá nie sú merateľné v kvantitatívnej podobe a môže byť náročné dosiahnuť zhodu ohľadom dôležitosti (váhy) jednotlivých kritérií.

6. fáza - Overenie uskutočniteľnosti riešenia a príprava podmienok

Posúdenie, ako bude určitá koncepcia pravdepodobne fungovať v praxi, predstavuje kľúčovú fázu tvorby verejnej politiky, pretože

- jej cieľom je nájsť praktické obmedzenia, ktoré treba prekonať, aby daná politika mohla byť úspešná
- pomáha presnejšie stanoviť odhady jej pravdepodobných nákladov a dopadov
- prispieva k minimalizácii rizika sociálneho vylúčenia tým, že umožní upraviť danú politiku, aby žiadna skupina v spoločnosti, ktorá má mať z danej politiky ošoh, nebola z jej pôsobenia vylúčená
- pomáha určiť, či daná politika prinesie primerané prínosy, ktoré budú dlhodobo udržateľné

Na posúdenie uskutočniteľnosti riešenia sa využívajú rôzne prístupy. Medzi najdôležitejšie patria pilotné projekty a konzultácie s tými, ktorí budú danú koncepciu realizovať a so zainteresovanými aktérmi.

Pilotné projekty

Využitie pilotných projektov predstavuje spoľahlivý spôsob posúdenia, či sa určitá koncepcia verejnej politiky osvedčí v praxi. Takto možno overiť a potvrdiť základné predpoklady určitého prístupu - možno pozorovať, akým spôsobom na ňu reaguje cieľová skupina, aké budú pravdepodobné náklady celonárodnej realizácie danej koncepcie a pod.

Pilotné projekty poskytujú aj príležitosť identifikovať bariéry, ktoré je potrebné prekonať pri realizácii. Dôležité je vybrať pilotný projekt primerane reprezentujúci cieľovú skupinu alebo otázku, na ktorú sa daná koncepcia zameriava. Niekedy sa objavuje tendencia, aby sa súčasťou pilotného projektu stali najlepší alebo najšikovnejší ľudia. Vtedy môže mimoriadne úsilie zainteresovaných účastníkov vykompenzovať nedostatky koncepcie a pri širšom uplatnení danej koncepcie môžu normálni zamestnanci naraziť na ťažkosti. Dôležité je preto komplexne a s dostatočnou časovou rezervou posúdiť výkonnosť pilotného projektu a umožniť tak podľa potreby úpravu koncepcie pred jej širšou realizáciou.

Konzultácie s tými, ktorí budú danú koncepciu realizovať a so zainteresovanými aktérmi
Kľúčom k posúdeniu uskutočniteľnosti určitej verejnej politiky je účasť ľudí z praxe už pri tvorbe návrhu. Podobne pri posudzovaní, či sa určitá koncepcia verejnej politiky osvedčí v praxi, sú dôležité aj konzultácie so zainteresovanými aktérmi. Dôležité je konzultovať so všetkými hlavnými aktérmi. Ak sa konzultácie uskutočnia len s väčšími a dobre organizovanými aktérmi, ostatní sa môžu dostať do ústrania, pretože nedokážu dobre vyjadriť svoje stanoviská. Tejto téme sa bližšie venuje kapitola o konzultácii a koordinácii v časti C.

7. fáza - Prezentácia informácií a tvorba materiálov

Jednotlivci a inštitúcie využívajú vo verejnej politike na komunikáciu svojich myšlienok a návrhov najmä písomnú formu. Preto je dôležité mať nielen kvalitný návrh či myšlienku, ale byť schopný ju formulovať do čitateľnej a presvedčivej, najčastejšie písomnej formy.

Téme tvorby materiálov vo verejnej politike sa preto venuje osobitná kapitola v časti C.

8. fáza - Prijímanie rozhodnutia

Pri väčšine významnejších krokov vo verejnej politike je nevyhnutné prijať oficiálne rozhodnutie. Na Slovensku je kľúčovým orgánom prijímajúcim väčšinu koncepčných rozhodnutí Vláda Slovenskej republiky. Vláda ako kolektívny orgán výkonnej moci rozhoduje nielen o vládných návrhoch zákonov a o nariadeniach vlády, ale aj o všetkých zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR či o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky SR. V jej rukách sa teda na základe Ústavy sústreďuje hlavná zodpovednosť za výkon už rozhodnutej verejnej politiky a významná časť zodpovednosti za tvorbu návrhov verejnej politiky.

Inými slovami, realizácia väčšiny návrhov pripravených v priebehu fáz 1 - 7 vyžaduje súhlas vlády. Pri príprave verejnej politiky a konkrétnych návrhov je preto veľmi dôležité zaoberať sa už dopredu fázou schvaľovania vo vláde. Na to je potrebné poznať nielen **formálny** systém (štruktúra, štatúty a úlohy vládneho kabinetu, poradných orgánov a jednotlivcov), ale aj citlivo vnímať **neformálne** alebo **neoficiálne** metódy. Ak chceme zvýšiť šance prijatia nášho návrhu, mali by sme sa zaoberať nasledovnými témami:

- Aké sú pri tomto konkrétnom návrhu kľúčové skupiny alebo jednotlivci, ktorí musia byť presvedčení o jeho správnosti? Mali by sme sa uistiť nielen, že sa uskutočnili konzultácie s ostatnými ministerstvami (najmä vo forme pripomienkového konania), ale aj to, že na poslednú chvíľu sa neobjaví odpor sociálnych partnerov či iných aktérov (viď aj kapitolu v časti C o konzultácii a koordinácii).

- Na akej úrovni sa bude vzhľadom na povahu návrhu reálne rozhodovať? Aj keď vláda formálne schvaľuje alebo berie na vedomie viac ako tisíc materiálov ročne, reálne sa zaoberá len zlomkom z nich. Pri väčšine len opečiatkuje rozhodnutie prijaté na nižšej úrovni. Pri niektorých rutinných návrhoch môže byť reálne rozhodnutie prijaté v rámci ministerstva alebo ho môže schváliť niektorý z poradných orgánov vlády, ktorému ho je potrebné predložiť. Pri iných návrhoch, ktoré sú citlivejšie, kontroverzné alebo významné môže dôjsť k prijatiu jednoznačného rozhodnutia až na úrovni vládneho kabinetu, či parlamentu. Znalosť toho, kde sa prijímajú kľúčové rozhodnutia, umožňuje štátnym zamestnancom pracovať účinnejšie. Na to je potrebné rozumieť nielen formálnym mechanizmom, ale mať aj určitý politický cit - napríklad, ak je pravdepodobné, že určitý návrh vyvolá kontroverziu v médiách alebo medzi koalíčnymi stranami, je pravdepodobné, že mu budú členovia vlády venovať väčší záujem počas zasadaní vlády alebo v poradných orgánoch. Pri iných zložitých alebo odborných otázkach môže mať zase potrebné znalosti len minister zodpovedajúci za danú oblasť, takže ostatní ministri budú mať tendenciu ním predložený návrh schváliť.
- Ak dôjde k diskusii o danom návrhu, akú bude mať pravdepodobne podobu? Bude tam napríklad silný odpor voči celému návrhu alebo niektorým jeho častiam? Neformálna komunikácia s členmi vládneho kabinetu, v rámci ktorej sú informovaní o správach predkladaných na rokovanie vlády a ich súvislostiach, má isté výhody. Môže vytvoriť pozitívny postoj voči návrhu, ale takisto môže poskytnúť včasné varovanie pred prípadným nesúhlasom, na základe čoho možno vykonať zmeny návrhu alebo jeho prezentácie.

Po tom, ako bolo prijaté kladné rozhodnutie o danom návrhu, je dôležité, aby:

- existovala jasná zodpovednosť za prípravu a realizáciu finálnej verzie akčného plánu, v ktorom sú jasne uvedené aktivity, povinnosti a časové plány,
- ústredné orgány dokázali monitorovať realizáciu rozhodnutia.

S prvou oblasťou sa budeme zaoberať v časti 9, druhej sa budeme venovať v časti 11.

9. fáza - Príprava akčného plánu

Po prijatí rozhodnutia o realizácii určitej koncepcie verejnej politiky je potrebné pripraviť plán realizácie. Skôr, než sa budeme v nasledujúcej časti venovať vlastnému procesu realizácie, zameriame pozornosť na proces prípravy akčného plánu. Významnejšie reformy znamenajú veľkú zmenu a o podstate riadenia zmien vo veľkých organizáciách existuje množstvo štúdií, najmä v súkromnom sektore. Mnohé z týchto princípov sú použiteľné aj pri príprave významných vládnych iniciatív. Nasledujúci text predstavuje len zhrnutie základných prvkov daného procesu. Tento proces sa skladá z dvoch hlavných etáp - t.j. plánovania zmeny a prípravy zmeny. V rámci oboch etáp existujú tri aspekty, ktoré je potrebné vziať do úvahy: ľudia, čas a zdroje. Je samozrejme dôležité, aby všetky uvedené aspekty boli v úzkom prepojení s implementovaným riešením.

9.1 Obsah akčného plánu

Akčný plán má uvádzať nasledujúce body:

- časový plán pre realizáciu danej koncepcie, vrátane hlavných cieľov v jednotlivých fázach
- funkcie a úlohy predstaviteľov zodpovedných za realizáciu a zabezpečenie fungovania danej koncepcie
- pridelené zdroje vrátane financií, ľudských zdrojov a podpornej infraštruktúry
- spôsob reakcie na možné prekážky
- overené krízové plány, na základe ktorých možno zabezpečiť kontinuitu koncepcie v prípade, že sa vyskytne nejaká neočakávaná okolnosť alebo dôjde k nepredvídanej udalosti
- monitorovanie realizácie tak, aby existovala primeraná miera zodpovednosti, aby existovala jedna osoba, ktorá je v konečnom dôsledku zodpovedná za úspešnú realizáciu danej koncepcie a aby zostala jasne stanovená zodpovednosť aj v prípade zmien a úprav danej koncepcie
- zistené riziká a prístup k nim, najmä ak ministerstvá uzatvárajú s inými organizáciami zmluvy o poskytovaní služieb.
- spôsob riadenia realizácie, vrátane poskytnutia spoľahlivých informácií na vyhodnotenie pokroku pri realizácii a ukazovateľov, ktoré upozornia na nedostatky (aby bolo možné prijať opatrenia na nápravu)

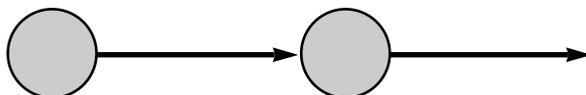
9.2 Stanovenie aktivít a ich časový plán

Plánovanie zmeny si vyžaduje analýzu aktivít, ktoré sú súčasťou uskutočnenia zmeny. Nestačí však len vymenovať všetky kroky, ktoré je potrebné uskutočniť, ale všetko musí byť zosúladené v rámci určitého časového rámca. Hlavné nástroje v súvislosti s touto témou pochádzajú z oblasti riadenia projektov (projektový manažment). Ide napríklad o metódu sieťovej analýzy (PERT) a analýzu kritickej cesty (CPA). Tieto ponúkajú viacero metód, ktoré napomáhajú manažérom riadiť zložité projekty. Na tomto mieste však uvedieme len niektoré základné metódy používané pri riadení projektov a časovaní ich jednotlivých aktivít:

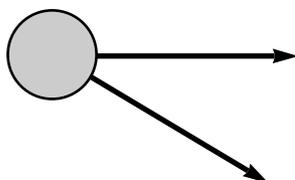
1. Vytvorte zoznam všetkých aktivít, ktoré sú potrebné na dokončenie projektu. Tento krok by sa mal uskutočniť na úrovni, z ktorej je projekt koordinovaný.
2. Odhadnite potrebný čas pre každú aktivitu. Zvyčajne sa uvádza v podobe odhadu vyjadreného v dňoch, týždňoch alebo mesiacoch. Môže existovať aj rozdiel medzi „normálnou“ a „zrýchlenou“ dobou trvania, čo znamená, že napríklad normálna doba trvania bude dva mesiace, ale úlohu možno s využitím externej podpory splniť aj za jeden mesiac. Tieto údaje možno ďalej spresniť pomocou pravdepodobnostných odhadov - napr. očakáva sa, že nadobudnutie pozemku bude trvať mesiac, ale existuje 20 % riziko právnych problémov, ktoré by predĺžili túto dobu až na tri mesiace. Metóda sieťovej analýzy (PERT) využíva rôzne spôsoby narábania s pravdepodobnosťami a dobami trvania aktivít.
3. Určite závislosti medzi jednotlivými aktivitami. Týmto spôsobom sa vyjadruje skutočnosť, že nie všetky aktivity sa môžu uskutočňovať súčasne. Ak je cieľom určitej aktivity „zverejniť výsledky konzultácií“, táto aktivita nemôže začať skôr, ako boli dokončené aktivity „uskutočniť konzultácie“ a „analyzovať výsledky konzultácií“.

4. Znázorníte jednotlivé aktivity v sieťovom diagrame, kreslenom zľava doprava, kde sú aktivity znázornené šípkami spojenými kruhovými „uzlami“, znázorňujúcimi udalosti.

Závislá aktivita bude znázornená tak, že vychádza z aktivity, na ktorej závisí.



Nezávislé aktivity môžu začínať z rovnakého uzla.



5. Vypočítajte celkové trvanie každej „cesty“ v rámci siete smerom zľava doprava.
6. Určite cestu s najdlhšou dobou trvania. Táto predstavuje tzv. „kritickú cestu“, pretože určuje celkový požadovaný čas od začatia projektu až po jeho dokončenie.
7. Priradíte dostupné zdroje ku každej z aktivít. Takto možno zistiť, že hoci je sieť logicky správna, viacero aktivít sa snaží súčasne využívať rovnaký zdroj (napr. odborného pracovníka). Aby bolo možné takýto postup uskutočniť v praxi, bude nutné získať ďalšie zdroje alebo zmeniť načasovanie aktivít.
8. Upriamte pozornosť manažmentu na kritickú cestu, pretože akékoľvek oneskorenie aktivít, ktoré ležia na nej, spôsobí predĺženie celkového trvania projektu.

9.3 Pridelovanie zdrojov

Pridelovanie zdrojov možno realizovať priradením zdrojov, ktoré sú k dispozícii, k aktivitám v sieťovom grafe. Tento postup je vhodný napríklad pre ľudské zdroje (vrátane odborných znalostí) alebo fyzické zdroje (napr. používanie konkrétnych budov). Pri iných druhoch zdrojov je potrebný odlišný prístup. Finančné prostriedky je potrebné zabezpečiť v nadväznosti na rozpočty a je potrebné rozlišovať medzi bežným a kapitálovým financovaním, ak sa pri každom z nich používa odlišný systém pridelovania prostriedkov.

9.4 Vyhodnotenie rizika

Počas celého procesu plánovania je potrebné starostlivo zvažovať možnosť negatívneho vývoja. Do určitej miery sa to deje prostredníctvom predvídania problémov s ľudským faktorom, časovým plánom alebo zdrojmi. Rizikom je však potrebné sa zaoberať systematickejšie. Tejto téme sa bližšie venuje kapitola o riziku vo verejnej politike v časti C.

9.5 Kontrolný zoznam bodov akčného plánu

Po skončení prípravy akčného plánu skontrolujte jeho obsah podľa nasledujúceho zoznamu:

- úlohy: Sú jasne stanovené?
- finančné prostriedky: Sú zdroje primerané?
- zodpovednosť a skladanie účtov: Je jasné, kto na každej úrovni zabezpečuje riadenie a nesie zodpovednosť?
- výkonnosť: Existujú jasné kritériá výkonnosti, transparentné pre všetky zúčastnené strany?
- podpora: Je realizátorom úloh poskytnutá adekvátna podpora a tréning?
- informačné technológie: Venovala sa im dostatočná pozornosť?
- získavanie skúseností a poznatkov: Existujú systémy, ktoré zabezpečia rýchle získanie poznatkov o tom, čo funguje úspešne a čo nie?
- zosúladenie záujmov: Aké kroky boli podniknuté na zosúladenie záujmov zainteresovaných aktérov, profesií, inštitúcií a kľúčových zamestnancov?
- časové plány a kapacity: Je systém preťažený? Uskutočnilo sa adekvátne posúdenie jeho kapacity?
- koordinácia: Zohľadnili sa aktivity iných rezortov s možným dopadom na danú oblasť a naopak?

10. fáza - Realizácia plánu

Všetky vlády sú posudzované na základe schopnosti dosahovať určité výsledky - či majú po ich pôsobení deti lepšie vzdelanie, vlaky chodia presnejšie alebo či je obyvateľstvo zdravšie a cíti sa bezpečnejšie. V mnohých prípadoch sú rôzne plány a koncepcie realizované úspešne. Avšak veľmi často sa stane aj to, že na papieri veľmi pôsobivá koncepcia je implementovaná nekvalitne. Často sa totiž nevenuje dostatočná pozornosť fáze realizácie.

10.1 Tradičný model zabezpečenia určitého riešenia

Zabezpečenie určitého riešenia ústrednou štátnou správou sa tradične chápe ako pomerne jednoduchý, lineárny proces, v ktorom

- politickí predstavitelia stanovujú určitú prioritu a všeobecnú osnovu riešenia (napríklad vo forme verejného záväzku)
- tvorcovia verejnej politiky na centrálnej úrovni pripravujú návrh koncepcie, ktorej cieľom je uviesť riešenie do praxe pomocou vhodných nástrojov: legislatívy, financovania, nových inštitúcií a pokynov
- úloha realizácie sa následne presunie na inú skupinu pracovníkov, organizáciu alebo miestnu samosprávu
- ... a zámer je (dúfajme) dosiahnutý

Z tohto modelu vyplýva, že pravdepodobnú úspešnosť realizácie a zabezpečenia riešenia zvyšuje:

- existencia úzko prepojeného procesu s malým počtom medzičlánkov
- jednoduché línie zodpovednosti (skladania účtov)
- jasný návrh riešenia
- výrazné tresty a odmeny pre každý prvok v reťazci zodpovedný za splnenie svojej úlohy

Ak sú tieto podmienky splnené, potom so správnymi ľuďmi na správnom mieste a primeraným financovaním by mal byť úspech zaručený.

10.2 Zabezpečenie riešenia v reálnom svete

Model, ktorý sme uviedli, funguje v niektorých prípadoch a v niektorých oblastiach. Nepopisuje však presne skutočné prostredie, v akom štátna správa pracuje. Jeho použitie preto často vedie k neúspechu a sklamaniu. Čo je toho príčinou?

Prvou príčinou je skutočnosť, že ústredná štátna správa má len obmedzenú kontrolu nad mnohými ľuďmi a inštitúciami, ktoré sú zodpovedné za uskutočnenie určitého návrhu. Kľúčovú úlohu má aj postoj profesijných skupín a zamestnaneckých organizácií. Napríklad systém zdravotníctva predstavuje v určitom zmysle vertikálne integrovanú organizáciu. Z iného pohľadu sú však pri ňom právomoci široko rozdelené medzi riadiacich pracovníkov zdravotníckych orgánov, lekárov, zdravotné sestry a iných. V mnohých kľúčových oblastiach verejnej politiky závisia výsledky činnosti štátnej správy od správania tretích strán - orgánov miestnej samosprávy, polície, súdnej moci, inštitúcií v neziskovom sektore alebo súkromných dodávateľov. Príliš direktívne metódy riadenia (považujúce jednotlivých poskytovateľov za nemysliacich, nedôveryhodných alebo nekompetentných) vedú k podkopaniu motivácie a adaptačných schopností, ktoré sú rozhodujúce pre úspech v reálnom svete.

Druhým dôvodom je to, že existuje len málo koncepcií, ktoré sa uvedú do praxe naraz v celom rozsahu. Tradičný model predpokladá, že tvorcovia verejnej politiky sú plne oboznámení s tým, čo bude v praxi fungovať. Takýto ideál plnej informovanosti je v praxi zriedkakedy dosiahnuteľný; výskum zväčša poskytuje skôr vodidlo než definitívne odpovede a v reálnom svete nie je jednoduché predvídať, ako budú ľudia a inštitúcie reagovať. V dôsledku toho sa v praxi myšlienky overujú buď prostredníctvom pilotných projektov - bez záruky, že sa jeho výsledky budú dať aplikovať na celonárodnej úrovni - alebo pomocou prototypov či pokusných riešení, pri ktorých dochádza k rýchlym úpravám koncepcií na základe okamžitých skúseností. Čím rýchlejšie dôjde k úprave koncepcií na základe skúseností a poučenia sa z praxe, tým majú väčšiu šancu na úspech.

Po tretie, jednotlivci na najvyšších pozíciách hierarchie, ktorí rozhodujú, majú nevyhnutne menšie znalosti reality než tí, ktorí pracujú na skutočnom mieste realizácie. Z tohto dôvodu vedúci činitelia vo viacerých oblastiach (napríklad armáda alebo podnikanie) dávajú prednosť využívaniu tzv. systému s kombináciou voľných a pevných vzťahov. Ten predstavuje spojenie jasne stanovených cieľov s voľnosťou výberu spôsobov ich dosiahnutia tými, ktorí majú vedomosti o miestnych podmienkach. V tom sa veľmi líši od modelu realizácie riešenia stanoveného na centrálnej úrovni.

Po štvrté, úspešná realizácia závisí na systémoch a na spôsobe, ako sa rozvíjajú a vzájomne ovplyvňujú:

- inštitúcie
- financovanie
- regulácia
- ľudské zdroje a motivácia
- technológie a informačné systémy

Ak sa každý z týchto aspektov nezohľadní vo fáze návrhu verejnej politiky, existuje vysoké riziko, že sa pri jej uskutočňovaní vyskytnú problémy.

Po piate, mnohé z vrcholných priorít moderných vlád (najmä v oblasti kriminality, vzdelávania, zdravotníctva, životného prostredia a sociálneho zabezpečenia) závisia od zmien správania a kultúry v spoločnosti, rovnako ako od zlepšenia služieb - napríklad zmena motivácie učiť sa, zmena postojov ku zdraviu a stravovaniu alebo k sociálnemu zabezpečeniu a práci.

Šiestou príčinou je vzájomná prepojenosť, ktorá existuje medzi rôznymi koncepciami verejnej politiky. Je nepravdepodobné, že by jednotlivá koncepcia, bez ohľadu na to, ako kvalitne je implementovaná, mohla mať sama o sebe výraznejší vplyv na najvýznamnejšie ciele vlády - napríklad na zvýšenie konkurencieschopnosti krajiny alebo zníženie sociálneho vylúčenia. Rozhodujúca je zvyčajne kombinácia viacerých koncepcií a stratégií.

10.3. Predpoklady pre účinnú realizáciu

O problematike riadenia zmien existuje množstvo literatúry - uvádzame preto len základné myšlienky:

- jasné a funkčné vedenie/riadenie zhora (líderstvo)
- jasne vyjadrená a primeraná vízia a jasne stanovené ciele zmeny - aby ľudia rozumeli, (a) prečo sa veci musia zmeniť, (b) aké sú dôvody pre daný spôsob zmeny
- značný stupeň zaangažovanosti na zmenách - ktorý vo všeobecnosti vzniká na základe zapojenia ľudí do procesu prípravy stratégie alebo akčného plánu
- vyššie postavení pracovníci podporujú a prezentujú požadované zmeny (alebo vyberú tzv. „agentov zmeny“ s cieľom zabezpečiť seriózný prístup k procesu prezentácie zmeny)
- akčný plán, ktorý rozdeľuje jednotlivé zámery na „vykonateľné“ kroky a jasne priraduje zodpovednosť a úlohy
- pre ten účel pripravená informačná akcia (trvajúca asi dva dni) za účasti všetkých kľúčových aktérov, ktorá im umožní uvažovať o zmene a vyrovnat' sa s jej dôsledkami
- pravidelná komunikácia
- následná podpora počas realizácie - napríklad pomocou systémov umožňujúcich hladký priebeh zmeny - t.j. vyhodnocovanie a informovanie zamestnancov
- vytvorenie kritického množstva ľudí podporujúcich zmenu
- pravidelné vyhodnocovanie pokroku na základe vopred stanovených kritérií
- ocenenie úspechu

Každý, kto nesie zodpovednosť za realizáciu, by mal využívať tento prehľad na:

1. posúdenie stupňa splnenia jednotlivých faktorov
2. prípravu stratégie, ako sa vyrovnáť s oblasťami, kde sú ešte rezervy (napr. jasnosť cieľov) - s cieľom zabezpečiť, aby sa týmto bodom venovala dostatočná pozornosť. Na začiatku je potrebné venovať značnú pozornosť objasňovaniu potreby zmeny verejnosti aj vlastným zamestnancom, spolu s vysvetlením, čo pre nich bude takáto zmena znamenať.

11. fáza - Monitorovanie

11.1 Zmysel monitorovania

Pri rozlišovaní významu pojmov monitorovanie a vyhodnocovanie (evaluácia) sa môžu vyskytnúť určité nejasnosti. Niektorí ľudia sa domnievajú, že prvý z nich predstavuje internú riadiacu činnosť, zatiaľ čo druhý označuje činnosť, ktorú vykonávajú externé orgány. V praxi sa však možno stretnúť aj s externým monitorovaním a interným vyhodnocovaním (evaluáciou). Rozdiel preto súvisí najmä s otázkou času a zamerania. Monitorovanie sa viac zameriava na to, ako boli implementované určené aktivity a dodržané časové plány. Vyhodnocovanie, ktorému sa venujeme v nasledujúcej časti, má väčšie ambície. Upriamuje sa na širší dopad aktivít na problém, čo možno uskutočniť len v stredno- alebo dlhodobom výhľade.

Kvalitne pripravený akčný plán by mal jasne uvádzať, čo a kedy treba dosiahnuť. Tieto základné prvky by mali byť zakomponované aj do výkazníckych systémov organizácií - spolu s analýzou kritickej cesty, ktorá jasne poukazuje na podstatu a časový plán najdôležitejších krokov potrebných na dosiahnutie stanoveného hlavného cieľa.

Monitorovacie systémy by mali slúžiť dvom základným cieľom:

- zabezpečiť, aby manažéri, ktorých energia je potrebná na realizáciu rozhodnutí, mali neustále prehľad o kľúčových termínoch, inak sa z manažmentu stane krízový manažment
- upozorniť zodpovedných pracovníkov na možné problémy a umožniť realizáciu ďalších zmien

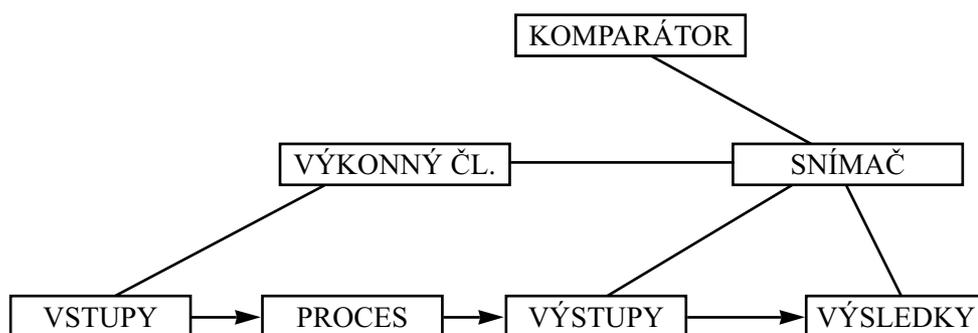
Výkazníctvo sa najlepšie vykonáva na základe odchýlok - to znamená, že sa zameriava na oblasti, pri ktorých by mohlo dôjsť k časovému sklzu a na následné kroky, ktorými sa chceme vyrovnáť s týmto problémom. Správy by sa mali predkladať s mesačnou periodicitou.

Správy samé o sebe však nestačia. Účinný program zmeny vyžaduje aj priamu komunikáciu minimálne vo forme „ciest do terénu“.

11.2 Monitorovanie ako súčasť systému

Základná teória systémov uvádza, že akýkoľvek systém vyžaduje systém monitorovania a kontroly, ak má dosiahnuť (a naďalej dosahovať) ciele, pre ktoré bol navrhnutý. Problémy v systéme môžu vzniknúť z niekoľkých príčin:

- procesy nepracujú očakávaným spôsobom, a preto sa výstupy líšia od pôvodne očakávaných
- došlo ku zmene prostredia, čo viedlo k tomu, že sa systém správa odlišne
- existuje požiadavka na iný typ výstupu
- plánované vstupy nie sú k dispozícii



Uvedená schéma znázorňuje, ako slučka spätnej väzby zložená zo snímača, komparátora (porovnávacieho článku a výkonného článku) spĺňa úlohy monitorovania a regulácie. Snímač predstavuje nepretržitý zber údajov so zameraním sa na to, čo systém produkuje - priame výstupy, všeobecnejšie výsledky alebo oboje. Tieto informácie je potrebné porovnať s vopred stanoveným cieľom (komparátor - porovnávací článok) - ak sú aktuálne výsledky v súlade so stanoveným cieľom, je všetko v poriadku. Ak medzi nimi existuje odchýlka, treba prijať určité kroky, na čo je potrebný mechanizmus, ktorý ich vykoná - efektor (výkonný článok). Tieto kroky môžu znamenať napríklad zmenu vstupov (použitie väčšieho množstva alebo vyššej kvality) alebo úpravu procesov. V niektorých prípadoch môže byť nevyhnutné prehodnotiť pôvodne stanovené ciele.

Aby bola spätná väzba účinná, sú potrebné nasledujúce skutočnosti:

- údaje získané prostredníctvom snímača musia byť presné a kontinuálne
- prijaté kroky musia byť vhodné a správne načasované

11.3 Zlyhanie monitorovania verejnej politiky

Hoci sa monitorovací proces môže zdať jednoduchý, keď ho znázorníme vo forme abstraktného diagramu, v mnohých prípadoch sa mu neprikladá dostatočný význam. Jednou z príčin môže byť to, že údaje, ktoré je potrebné zhromažďovať, môžu byť od samého začiatku nejasné, ak boli nejasne sformulované ciele určitej koncepcie verejnej politiky. S tým súvisí náročnosť získavania informácií o výsledkoch (skutočných dopadoch) v porovnaní s výstupmi. Ako príklad môžeme uviesť, že je pomerne jednoduché monitorovať dosahovanie výstupov v programe očkovania proti určitej chorobe - t.j. všetky prípady, keď bola jednotlivcovi podaná vakcína v danom mesiaci. Ak je však cieľom programu znížiť výskyt epidémií tejto choroby, výsledky nemusia byť hneď zrejmé, alebo môžu súvisieť s ďalšími faktormi, ako napríklad rýchlosť reakcie na nové prípady choroby a ich umiestnenie do karantény.

Ďalší problém súvisí s časom, ktorý je potrebný na uskutočnenie určitého návrhu v praxi. Cyklus tvorby verejnej politiky, ktorý popisujeme v tomto manuáli, sa skladá z 12 etáp, pričom fáza monitorovania sa nachádza až na jeho konci. Môže sa preto stať, že pri určitej koncepcii verejnej politiky uplynú 1-2 roky od pôvodnej identifikácie problému až po realizáciu zvolenej alternatívy riešenia. Kým sa bude koncepcia uplatňovať v praxi jeden rok a získajú sa určité údaje potrebné pre monitorovanie a reguláciu, pôvodný návrh bude už tri roky starý. Dovtedy vznikne nové prostredie, nové priority, nové problémy a možno aj nová vláda. To znamená, že na vytvorenie realistického a účinného systému monitorovania je len veľmi málo času a takto získané údaje sa využijú skôr pri hodnotení celej koncepcie (v 12. fáze) a možno aj pri rýchlom návrate k 1. fáze, ak výsledky hodnotenia poukazujú na existenciu takých problémov, ktoré si vyžadujú nové riešenie.

Z týchto dôvodov sa v cykle tvorby verejnej politiky venuje omnoho väčšia pozornosť vyhodnocovaniu než monitorovaniu, čoho dôkazom je aj množstvo materiálov, ktoré sú k dispozícii na tému vyhodnocovania vládnych programov a koncepcií.

12. fáza - Vyhodnocovanie

Vyhodnocovanie (evaluácia) sa často pokladá za suchopárnu a akademickú činnosť. Vo svojej podstate je však založené na získavaní skúsenosti. Aby mohla byť tvorba verejnej politiky účinná, musí predstavovať proces učenia sa. Jeho súčasťou je zistiť na základe skúseností, čo funguje a čo naopak nie a zabezpečiť, aby skúsenosti mohli získavať aj ostatní. Znamená to, že:

- nové koncepcie verejnej politiky musia v sebe od začiatku obsahovať vyhodnotenie svojej účinnosti
- už vytvorené koncepcie je potrebné pravidelne preskúmať, či stále prinášajú požadovaný výsledok
- a skúsenosti získané na základe takéhoto vyhodnotenia musia byť k dispozícii ostatným tvorcom verejnej politiky

Systematické vyhodnocovanie koncepcií, programov a projektov napomáha zdokonaleniu návrhu a realizácie súčasných aj budúcich koncepcií. Ak sa zabezpečí, aby tvorcovia verejnej politiky od začiatku definovali požadované výsledky, môže to pomôcť ministerstvám uvažovať o vyhodnocovaní ako o integrálnej súčasť procesu tvorby verejnej politiky. Takýmto spôsobom možno čeliť tlaku, ktorému sú vystavení tvorcovia verejnej politiky: pripraviť určitú koncepciu, získať pre ňu podporu v parlamente a veľmi rýchlo ju implementovať. To poskytuje len málo času na posúdenie základných informácií o tom, či koncepcie a programy skutočne dosahujú ciele, pre ktoré boli vytvorené.

Ak sa má tvorba verejnej politiky stať očakávaným procesom učenia sa a získavania skúseností, je potrebné podporovať kladný postoj k vyhodnocovaniu medzi tvorcami verejnej politiky a prijímateľmi rozhodnutí a tiež zdokonaľovať postupy vyhodnocovania, aby dokázali čo najúčinnejšie vyhovieť dopytu po jeho uskutočňovaní.

Na Slovensku sa postupne buduje kultúra vyhodnocovania. Ako príklad možno spomenúť projekt Národného úradu práce na evaluáciu aktívnej politiky trhu práce. Vzhľadom na to, že je vo svojich začiatkoch, ako aj vzhľadom na zložitosť celej problematiky, nepovažujeme za užitočné venovať rozsiahly priestor jednotlivým technikám. Chceli sme skôr upozorniť na dôležitosť aj tejto fázy pri tvorbe a realizácii verejnej politiky.

Časť

C

**Konkrétne otázky
verejnej politiky**

Kapitola 1

Nástroje verejnej politiky

1.1. Úvod

Verejná politika sa venuje hľadaniu a riešeniu problémov, ktoré sa vyskytujú v spoločnosti, či už je to nadmerné užívanie tabakových výrobkov mladistvými, dopravné zápchy, nezamestnanosť alebo klesajúca kvalita vôd. Cieľom tejto kapitoly je predstaviť nástroje, ktoré možno použiť pri ich riešení.

Každý z nástrojov verejnej politiky má svoje výhody i nevýhody, a preto každý štátny zamestnanec, politik, ale i mimovládny analytik musí zvažovať, pomocou akého nástroja sa najlepšie a s najmenšími negatívnymi účinkami dosiahne vytýčený cieľ. V slovenskej praxi sa stretávame so spoliehaním sa na právne nástroje. Tie sú však len jednou z možností, ktoré máme k dispozícii, keď hľadáme riešenia verejných problémov. Preto sa táto kapitola venuje celej škále dostupných nástrojov. Po nej nasleduje osobitná kapitola so zameraním na legislatívu.

1.2. Čo sú nástroje verejnej politiky

Nástroje verejnej politiky sú prostriedky, ktorými sa nositeľ moci pokúša uviesť svoje koncepcie, stratégie a zámery do praxe tak, aby skutočne fungovali a dosiahli vopred stanovený cieľ. To znamená, že sa rozhoduje nielen o tom, aký problém treba vyriešiť a či sa v tomto probléme angažovať, ale i o tom, či bude svoje rozhodnutia presadzovať prostredníctvom jediného nástroja alebo kombináciou rôznych nástrojov a napokon i o tom, aký typ nástroja je najvhodnejšie použiť. Vybrať si možno z celej škály nástrojov, od právnych a ekonomických až po organizačné, od reštriktívnych po motivačné, ako aj nástroje s veľkou či malou mierou zaangažovanosti vlády, štátu, miestnej samosprávy a iných aktérov (viď obrázok 1).

Ak vláda vidí ako problém napríklad nadmernú spotrebu tabakových produktov mladistvými, môže sa rozhodnúť, aký nástroj verejnej politiky použije, aby sa v skupine mladistvých znížilo fajčenie. Môže sa rozhodnúť odštartovať kampaň v masmédiách, v rámci ktorej sa budú vysvetľovať nebezpečenstvá súvisiace s fajčením. Môže sa rozhodnúť prijať takú právnu úpravu, ktorá bude zakazovať predaj tabakových výrobkov mladistvým, alebo ktorou sa z fajčenia mladistvých stane trestný čin. Môže zvýšiť dane na tabakové produkty. Môže poskytnúť dotáciu výskumníkom, aby sa sústredili na príčiny návykovosti na tabak a vyvinuli metódy liečby mladistvých, závislých od tabaku. Môže prenechať liečbu návykovosti na tabaku mimovládnym organizáciám (dobrovoľnú alebo nútenú), alebo môže povoliť výroby, ktoré nahrádzajú návykový tabak, a tak napomáhajú pri zbavovaní sa závislosti. Vláda si môže vybrať jeden z týchto nástrojov politiky alebo kombináciu viacerých. Výber nástroja či prostriedku je teda často rovnako ťažký a zložitý ako definovanie problému, a teda i samotného cieľa verejnej politiky.

1.3. Dôvody používania nástrojov verejnej politiky

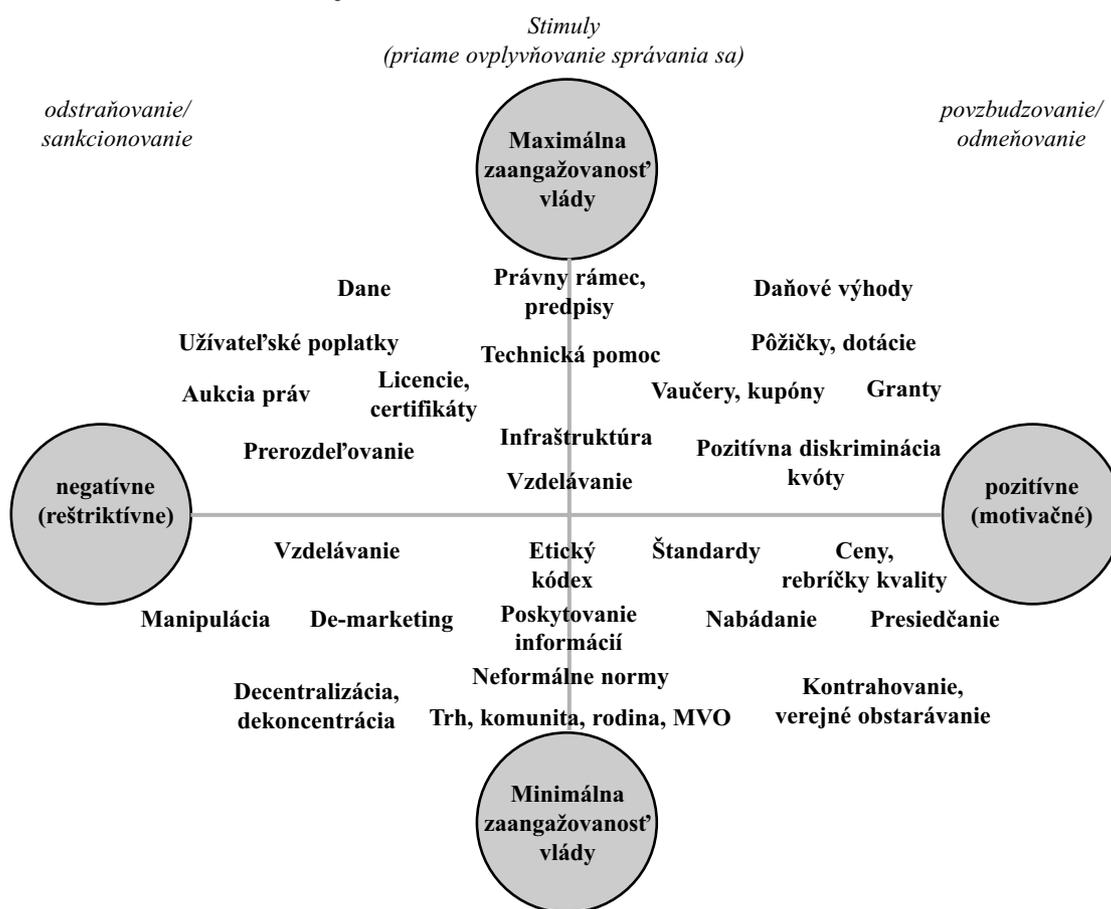
Každý nástroj verejnej politiky zodpovedá iným cieľom, akými sú napríklad rovnosť či rovnoprávnosť, spravodlivosť, efektívnosť, účinnosť, prerozdelenie v rámci spoločnosti,

zodpovednosť voči verejnosti, zmena správania sa občana, zmena hodnôt občana či iný cieľ.

Zasahuje sa predovšetkým pri tzv. zlyhaní trhu.¹ Keďže táto kapitola sa sústreďuje na nástroje a nie na dôvody ich používania, predostrieme len veľmi stručný náčrt dôvodov zlyhania trhu:

- informácie účastníkov trhu môžu byť neúplné a nepresné
- trh má externality, ktoré nie sú zarátané do ceny - teda pozitívne alebo negatívne sekundárne dôsledky (napr. vzdelávanie, výskum, znečistenie ovzdušia)
- niektoré tovary a služby sú zo svojej podstaty verejné - z ich poskytovania má úžitok každá osoba bez ohľadu na jej podiel pri platení za daný tovar či službu (národná bezpečnosť, verejné osvetlenie)
- konkurenčné prostredie je nedokonalé (prirodzené monopoly, neúplný trh)
- spoločnosti sa nepáčia výsledky činnosti trhu (chýba spravodlivosť, rovnosť)

Obrázok 1: Škála nástrojov intervencie



Zdroj: „Policy Instruments“, K. Staroňová v Manual in Practical Policy-Making (2002).

Osobitne sa chceme venovať poslednej oblasti, keďže je predmetom najčastejších nedorozumení. Spravodlivosť a rovnosť sa týkajú odpovedí na otázky, kto dostane čo, kedy a ako.² Rovnosť a spravodlivosť súvisia s našimi hodnotami a morálnymi princípmi a každý z nás ich inak chápe. Najlepšie je ilustrovať rozdielne možnosti chápania týchto pojmov a s nimi súvisiace dilemy na konkrétnom príklade.

¹ Vid' viac napr. v Polycy Analysis: Concepts and Practice alebo v literatúre o mikroekonomike.

² D. Stone, Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making, str. 39.

Rozdielne chápanie pojmov rovnosť a spravodlivosť - názorný príklad

Predstavme si čokoládovú tortu, ktorá má byť spravodlivo rozdelená medzi študentov jedného krúžku. Tradičné ponímanie spravodlivosti hovorí, aby sa torta rozdelila na rovnaké časti podľa počtu študentov. Navrhované riešenie však nie je vždy najspravodlivejšie z nasledovných dôvodov/problémov a s nimi spojenými dilemami:

1. Je nespravodlivé voči tým, ktorí nemohli na danú hodinu prísť, alebo nenavštevovali daný predmet. Všetci sú predsa študenti univerzity a mali by mať rovný prístup k torte. A čo tí, ktorí chceli navštevovať daný predmet, ale neboli pre nedostatok miesta prijatí? Ide teda o prístup presadzujúci nerovný prístup/rovný podiel. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa používa na dosiahnutie iného výsledku: rovnosť príležitostí, antidiskriminačné zákony.
2. Dekan fakulty je nespokojný a navrhuje rozdelenie torty tak, aby odzrkadľovalo štruktúru školy: študenti - pár omrviniek, doktorandi - pár kúskov, asistenti - štvrtiny, docenti - štvrtiny s čokoládovou polevou atď. Ide teda o prístup presadzujúci, že rovnaká úroveň v hierarchii má rovnaký podiel/ rozdielna úroveň má rozdielne podiely. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: rozdeľovanie podľa zásluh.
3. Muži protestujú a tvrdia, že ženy majú tradične lepšiu možnosť mať čokoládovú tortu, keďže vedú piecť. Torta má byť rozdelená na základe rodovej príslušnosti, t.j. muži dostanú jednu polku (jedna tretina študentov sú muži) a ženy druhú. Ide o teda o prístup presadzujúci rovnaký blok/nerovný podiel pre jednotlivca. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: kvóty, pozitívna diskriminácia.
4. Študenti daného krúžku mali v minulom semestri spoločný obed a tvrdia, že dnešná čokoládová torta by sa mala vnímať ako súčasť predchádzajúceho obeda. To znamená, že tí, ktorí mali predjedlo a hlavné jedlo, už nemusia mať kus čokoládovej torty a iba tí, ktorí mali len hlavné jedlo, by mali mať aj čokoládovú tortu. Ide o teda o prístup presadzujúci rovnaký podiel na väčšom celku/nerovný podiel na konkrétnej časti. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: prerozdeľovanie, granty, dotácie.
5. Niektorí študenti majú alergiu na čokoládu, iní zase nemajú radi čokoládu. Títo študenti chcú len malý alebo žiaden kúsok a prenechajú väčšie kusy iným. Ide o rovnakú hodnotu / nerovný podiel. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: Politika zohľadňujúca individuálnu hodnotu pripisovanú predmetu.
6. Iní kričia, aby každý dostal vidličku a nech si uchmatne toľko, koľko vládze a chce. Ide o rovnakú príležitosť na začiatku rozdeľovacieho procesu, výsledkom sú však nerovné podiely. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: súťaž.
7. Čo ak je čokoládová torta taká malá, že sa nedá rozdeliť medzi všetkých študentov? Vtedy niekto navrhne: „Vyžrebujeme toho, kto dostane čokoládovú tortu“. Ide o teda o prístup presadzujúci to, aby každý mal rovnaké šance/nerovné podiely. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: lotéria.
8. Iný navrhne, nech sa konajú voľby a kto vyhrá, dostane čokoládovú tortu. Tu ide opäť o proces, kde každý má rovnakú príležitosť/nerovný podiel. Nástroj verejnej politiky, ktorý sa v tom prípade používa na dosiahnutie takéhoto výsledku: hlasovanie.

Zdroj: „Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making“, D. Stone, str. 39-41.

1.4. Klasifikácia nástrojov vo verejnej politike

Vlády v strednej a východnej Európe pri tvorbe verejnej politiky tradične dávajú dôraz na legislatívu a na rolu parlamentu, ministerstiev či rezortov. Predpokladá sa, že keď sa vypracovaná verejná politika prijme, jednoducho začne fungovať iba tým, že sa vytvorí zákon, ktorý akoby automaticky mal spustiť proces jej implementácie. Sú však aj také formy verejnej politiky, ktoré nepotrebujú formálny súhlas vlády či parlamentu, ale jednoducho vstúpia z konkrétnych krokov, alebo vyplývajú z praxe v danej oblasti. Dobrým príkladom je presun dôrazu na prevenciu v starostlivosti o zdravie vo viacerých krajinách. Vlády nemusia na to, aby sa ich koncepcie uplatňovali v praxi iba meniť právnu úpravu. Môžu sa pokúsiť modifikovať správanie ľudí, a to inými nástrojmi a prostriedkami. Úlohou je vybrať taký nástroj alebo kombináciu nástrojov, ktoré sú pre riešenie daného problému najvhodnejšie, pričom vláda vezme do úvahy obmedzenia i potenciál každej kategórie nástrojov i politické dôsledky použitia konkrétneho nástroja či prostriedku.

V tabuľke 1 je načrtnuté rozdelenie nástrojov verejnej politiky podľa ich typu a miery ich záväznosti - od povinných až po úplne dobrovoľné.

Tabuľka 1: Klasifikácia nástrojov verejnej politiky

použité nástroje, formálnosť nástrojov	právne	ekonomické	informačné	administratívne
povinné nástroje (regulácia)	právny rámec (občianske a trestné právo)	regulácia (kontroly cien, množstva, produkcie, vstupu a výstupu z priemyselného odvetvia)	priame poskytovanie informácií (povinné zverejňovanie informácií)	priame poskytovanie služieb štátom
	právna úprava (predpisy, povolenia, zákazy, nariadenia vlády, vyhlášky)	dane, clá	nepriame poskytovanie informácií (vydávanie licencií, registrácia a certifikácia)	budovanie infraštruktúry, posilňovanie ľudských zdrojov
zmiešané nástroje (pozitívne a negatívne stimuly)	kvóty, pozitívna diskriminácia	dotácie (kupóny, pôžičky, granty, daňové zvýhodnenie)	poskytovanie a šírenie informácií (kampane)	nepriame poskytovanie služieb pomocou nezávislých organizácií
	rozhodovacia právomoc, inštrukcie, príručky	aukcia práv ⁴	nabádanie	
	štandardy, konvencie, usmernenia	dane, užívateľské poplatky	odrádzanie; tlmenie nadmerného dopytu	kontrahovanie ⁵
dobrovoľné nástroje	etické kódexy odporúčania, neformálne normy, dobrý príklad, spoločenské zvyky		ceny, rebríčky kvality	neziskové organizácie
				rodina, komunita
				trh

Zdroj: adaptované podľa „Policy Instruments“, K. Staroňová v Manual in Practical Policy-Making (2002).

⁴ Aukcia práv (dražba) je predanie práv na poskytovanie alebo užívanie tovaru alebo služieb na inú inštitúciu (predovšetkým ziskovú) pomocou aukcie.

⁵ Kontrahovanie, resp. kontrahovanie alebo outsourcing sa vzťahuje na zmluvné poverenie ziskových alebo neziskových inštitúcií, na poskytovanie určitých služieb alebo tovaru.

Okrem povinných nástrojov teda možno používať aj zmiešané nástroje - pozitívne a negatívne stimuly. Motivačné a demotivačné faktory sú opačnými stranami tej istej mince. Motivačné faktory uľahčujú alebo spríjemňujú ľuďom isté konanie či správanie, ktoré si želáme. Demotivačnými faktormi im správanie či konanie sťažujeme alebo zdražujeme, čím sa snažíme odstrašiť ich od neho. Niektorí radšej sľubujú odmenu, iní hrozia trestom, ale oba tieto nástroje sú založené na tom, že prinútime iných ľudí, aby si vybrali také konanie, ktoré si želáme my. Kombinácia nástrojov umožňuje verejnému sektoru angažovať sa vo väčšej či menšej miere pri formovaní rozhodovania a správania neštátnych subjektov, pričom konečné rozhodnutie prenecháva im.

Ďalšou možnosťou sú dobrovoľné nástroje. Rodina, komunita, neziskové mimovládne organizácie a trh sú dôležitými prostriedkami realizácie verejnej politiky predovšetkým v ekonomickej a sociálnej oblasti. V akejkolvek spoločnosti známi, priatelia a susedia poskytujú často neplatené ale najkvalitnejšie služby, napríklad starostlivosť o blízkych. Vláda môže prijať také opatrenia, aby rozšírila alebo podporila ich prirodzenú rolu. Podobne mimovládne organizácie často najlepšie vnímajú problémy svojej komunity a poskytujú adekvátne a/alebo alternatívne služby. Pritom sa vytvárajú hodnotné neformálne normy a väzby, ktoré „nútia“ občanov správať sa podľa nich.

1.5. Jednotlivé nástroje verejnej politiky

Cieľom nasledujúceho zoznamu nástrojov verejnej politiky je ponúknuť inšpiráciu pri riešení konkrétneho problému. Jedným z možných spôsobov jeho využitia je uvažovať o určitom probléme a prejsť si zoznam s otázkou, či sa v ňom nájde nejaký spôsob, ktorý by sa mohol využiť pri jeho riešení. Súčasťou zoznamu je aj časť o výhodách a nevýhodách daného nástroja. Zoznam postupne uvádza právne, ekonomické, informačné a administratívne nástroje vždy od viac formálnych, až po dobrovoľné.

Právne nástroje

Právne nástroje sprevádzajú celý náš život. Niektoré druhy predpisov vyžadujú, aby sme sa správali istým spôsobom. Iné predpisy dávajú jednotlivcom alebo organizáciám určité práva. Zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy sú vynútiteľné zvyčajne prostredníctvom trestnoprávných alebo občianskoprávných sankcií. Dohľad nad dodržiavaním zákonov, ich vynucovanie a interpretácia predstavuje finančne náročný mechanizmus vyžadujúci obrovský aparát úradníkov, policajtov, prokurátorov, sudcov a väzenského zboru. Verejná politika sa často priveľmi opiera o formálne všeobecne záväzné nástroje. Samozrejme, kvôli fungovaniu spoločnosti je nevyhnutné vytvoriť právny rámec a základnú právnu úpravu, ale k dispozícii máme i množstvo neformálnych právnych nástrojov, ako sú napríklad etické kódexy a štandardy, ktoré pozitívne motivujú cieľovú skupinu, aby sa správala želaným spôsobom.

Formálne predpisy a právne úpravy

Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none"> ● Menia správanie verejnosti ● Zabezpečujú spravodlivosť prostredníctvom rovnakého zaobchádzania ● Väčšia predvídateľnosť pre občanov, čo napomáha budovaniu právneho štátu a zákonnosti ● Eliminujú ľubovôľu a diskrimináciu v správaní verejných činiteľov/štátnych zamestnancov ● Informácie potrebné na zavedenie právnej úpravy nie sú rozsiahle, pretože vláda nepotrebuje vopred vedieť preferencie fyzických a právnických osôb ● Efektívne tam, kde je daná aktivita úplne nežiaduca (detská pornografia) ● Administratíva sa nemusí zaoberať neistými záležitosťami ● Sú politicky atraktívne v situáciách, keď verejnosť chce vidieť rýchle a rozhodné kroky vlády 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nemenia hodnoty a postoje verejnosti ● Nezabezpečujú spravodlivosť, keďže predpisy nie sú citlivé voči kontextuálnym a individuálnym rozdielom ● Sú nepružné a neumožňujú vziať do úvahy individuálne okolnosti, čo má za následok také rozhodnutia a dopad, s ktorými právna úprava nerátala (opačné/zvrátené motivácie) ● Môžu posunúť nežiaducim smerom aktivity dobrovoľného, alebo súkromného sektora a podporovať ekonomickú neefektívnosť ● Môžu brániť inovácii a technologickému pokroku pre limitované možnosti experimentovať ● Z hľadiska administratívy nie je možné urobiť právnu úpravu každej nežiaducej aktivity ● Náklady na vynucovanie môžu byť vysoké (náklady na informácie, prešetrovanie a stíhanie) ● Náklady na odstránenie negatívnych efektov právnych úprav môžu byť vysoké (napr. vysoké dane na cigarety podporujú pašovanie a iné formy správania, ktoré sa vyhýba plateniu daní)

V rámci právnych nástrojov poznáme nasledovné možnosti konania:

- Zaviesť novú právnu úpravu alebo zrušiť predchádzajúcu (regulácia a deregulácia)
- Zaviesť alebo zrušiť trestnoprávnu úpravu (kriminalizácia a dekriminalizácia)
- Vytvárať alebo obmedzovať možnosti na využívanie medzier v zákonoch
- Prijatť, vyškoliť alebo lepšie dohliadať na pracovníkov zabezpečujúcich dodržiavanie regulácie
- Presnejšie zacieliť dodržiavanie pravidiel regulácie, a tak odhaliť porušovateľov, prípadne zvýšiť hrozbu sankcií, alebo zlepšiť efektívnosť využívania zdrojov
- Zvýšiť alebo znížiť rozsah sankcií
- Zaviesť kvóty
- Sprísniť alebo uvoľniť možnosť odvolania
- Zmeniť spôsob výkazníctva a kontrolný proces
- Delegovať rozhodovaciu právomoc na nižšie úrovne
- Pripraviť jasné inštrukcie o spôsobe rozhodovania
- Vytvoriť nové štandardy, alebo zrušiť existujúce štandardy
- Sprísniť alebo uvoľniť existujúce štandardy
- Podporiť tvorbu etických kódexov
- Podporiť aplikáciu „dobrého príkladu“

- Vytvoriť odporúčania na vhodné „správanie“, riešenie situácie, atď.
- Pridať, obmedziť alebo zlepšiť mechanizmus riešenia sťažností pre verejnosť alebo zamestnancov

Dekriminalizácia a následná legalizácia

Dekriminalizácia znamená oslobodenie trhu odstránením trestnoprávných sankcií a ich nahradenie alternatívnymi trestami, napr. pokutami, alebo pretvorenie vnímania tejto aktivity na spoločensky prijateľnú aktivitu. Popud na legalizáciu a dekriminalizáciu často vychádza zo zmeny spoločenských postojov. V mnohých krajinách sa objavujú tendencie legalizovať trh prostitúcie, hazardných hier a užívania drog. Táto zmena vyplýva z uvedomenia si neúčinnosti politiky kriminalizácie, ktorá má významné nezamýšľané negatívne dôsledky (čierny trh, zvýšené náklady na zdravotníctvo, atď.).

Privatizácia

Privatizácia obsahuje niekoľko prepojených ale navzájom nezávislých prístupov:

- Prechod od dotovania organizácií k vyžadovaniu poplatkov od používateľov
- Kontrahovanie, outsourcing - zmluvné poskytovanie niektorých tovarov a služieb, ktoré tradične poskytuje štátny sektor ziskovými alebo neziskovými organizáciami
- Predaj podnikov vlastnených štátom súkromnému sektoru
- Demonopolizácia - proces, v rámci ktorého vláda uvoľní či zruší obmedzenia brániace súkromným firmám v priamej konkurenčnej súťaži s verejnými organizáciami

Rovnosť príležitostí

Legislatíva a politika rovného prístupu (rovnosť príležitostí, antidiskriminácia) sa vytvára tak, aby poskytla znevýhodneným skupinám rovnaký prístup k vzdelávaniu, pracovným miestam, kariérnemu rastu, atď. Cieľovou skupinou opatrení sú tradične znevýhodnené skupiny (ženy, menšiny).

Na základe rodovej analýzy sa zistilo, že ženy sa kvôli svojej tradičnej rodovej roly ocitajú v osobitej životnej situácii vo chvíli, keď z dôvodu neplatenj rodičovskej práce vypadli z procesu platenej práce a chcú sa znovu doň vrátiť. Mnohé opatrenia v oblasti podpory zamestnanosti slúžia na zlepšenie prístupu k pracovným miestam. Opatrenia podporujúce ženy pri návrate do zamestnania sú teda konkrétne opatrenia na dosiahnutie rodovej spravodlivosti. Pritom možno zmeniť i rámcové podmienky, ktoré ženy do tejto situácie dostávajú: opatrenia na spružnenie pracovného času a na materiálne zabezpečenie počas rodičovskej práce patria do procesu uplatňovania rodového hľadiska rovnako ako zvýhodnenia spojené so zamestnávaním žien, ktoré sa po rodičovskej prestávke vracajú do zamestnania. Až keď sa zlučiteľnosť pracovných a rodičovských povinností bude týkať žien a mužov rovnakou mierou, nebude uplatňovanie rodového hľadiska v tejto oblasti potrebné. To isté platí i pre mužov, pretože oni majú na základe svojho rodu sťažený prístup do niektorých oblastí práce, napríklad v oblasti súkromných opatrovateľských služieb. V rámci uplatňovania rodového hľadiska v personálnej politike by preto mohlo vzniknúť dlhodobé podporné opatrenie pre mužov, ktoré by im uľahčilo a otvorilo prístup do oblasti opatrovateľských služieb.

Zdroj: „Ako uplatňovať rodové hľadisko: Aspekty stratégie Európskej únie“, Barbara Stiegler, str. 24-25.

Kvóty, pozitívna diskriminácia

Kvóty sú nástroj, ktorý rezervuje určitú časť príležitostí alebo výhod pre členov určitej skupiny. Môže ísť o miesta na lekárskej fakulte, pozície vo firme alebo verejné zákazky. Kvóty majú tendenciu kopírovať hlavné spoločenské rozdelenia spoločnosti - na základe etnickej príslušnosti, rasy, rodu alebo náboženstva, ktoré rozdeľujú spoločnosť na dva alebo tri veľké bloky. Okrem kvót možno použiť aj menej "tvrdé" metódy, napríklad pozitívnu diskrimináciu. Pozitívna diskriminácia využíva také opatrenia, ktoré zvýšia kvalifikáciu tradične znevýhodnených skupín, aby mali rovnaké šance ako majoritná skupina. Nejde teda o zvýhodňovanie nekvalifikovaných skupín, ako sa mnohokrát nesprávne vníma pozitívna diskriminácia, ale o pomoc zvyšujúcu pravdepodobnosť ich úspechu v súťaži s ostatnými (napríklad stáže, zmena kritérií pre výber, kde sa zdôrazňujú špecifiká danej skupiny). Pozitívna diskriminácia sa primárne používa najmä v školstve a zamestnanosti. Spolu s kvótami sa vníma ako náprava predchádzajúcej diskriminácie, ktorá spôsobila nevýhodné postavenie alebo nereprezentatívne zastúpenie skupiny v spoločnosti.

V krajinách so sociálne slabšou menšinou je veľmi ťažké nájsť kvalifikovaných menšinových uchádzačov o niektoré profesie. Pritom je všeobecne zrejmé, že je dôležité mať reprezentovanú i menšinu v určitých profesiách, predovšetkým kvôli citlivejšiemu prístupu a chápaniu kultúrnych odlišností, budovaniu pozitívnych vzorov a integrácii menšín. Nadácia otvorenej spoločnosti - Open Society Foundation pripravuje programy na zvýšenie kvalifikácie rómskej menšiny, aby títo uchádzači uspeli v konkurencii. Financujú sa napríklad stáže a štipendiá pre mladých rómskych žurnalistov v jednotlivých rádiách, pripravujú sa špeciálne školenia. Po absolvovaní takejto stáže sa rómski žurnalisti uchádzajú o zamestnanie za rovnakých podmienok ako nerómski uchádzači. Podobne sa NOS-OSF snaží vypracovať projekt, v rámci ktorého by boli rómski adepti na policajta pripravovaní skôr a dlhšie, aby uspeli na prijímacích pohovoroch na strednú policajnú školu. Ide teda o programy, ktoré napomáhajú konkurencieschopnosti znevýhodneným skupinám, ktoré pre sociálnu, kultúrnu, jazykovú alebo inú bariéru nemajú rovnakú možnosť uspieť.

Zdroj: Materiály Nadácie otvorenej spoločnosti - Open Society Foundation.

Delegovanie rozhodovacej právomoci

Konkrétne konanie (jeho hodnotu, morálne kvality a prijateľnosť) v normálnom živote posudzujeme v závislosti od kontextu. Inak posudzujeme vhodnú výšku pokuty pre cestujúceho v MHD, ktorému včera vypršala permanentka, a inak pokutu pre večného čierneho pasažiera. V niektorých prípadoch je preto vhodné dať priestor na presun rozhodovacej právomoci na nižšie úrovne, ktoré môžu citlivo zachytiť rozdielnosti prostredia a umožňujú kreatívne reakcie na nové situácie. To v praxi znamená, že predpisy ponechávajú aspoň časť rozhodnutia na uvážení toho, kto ho uplatňuje. Napríklad dopravná polícia má všade na svete priestor na samostatné rozhodnutie o tom, ako konkrétne potrestať niektorý priestupok. Pri delegovaní rozhodovacej právomoci je však kľúčové vypracovať základné inštrukcie alebo príručky, ktoré príkladmi riešia určité situácie. Takéto jasné inštrukcie umožňujú efektívne vykonávať rozhodovaciu právomoc a súčasne zabezpečujú konzistenciu v krokoch administratívy alebo iných zamestnancov. Zároveň si treba uvedomiť riziká korupcie a zneužívania tohto prístupu.

Etické kódexy, pokyny a štandardy

Spoločnosť a právny systém veľmi závisia od noriem, ktoré svojou podstatou nie sú trhové. Lekári, zdravotné sestry a sudcovia sa správajú podľa písaných aj nepísaných etických pravidiel a profesionálnych hodnôt obmedzujúcich oportunistické správanie. Tento fakt platí najmä v profesiách s tzv. asymetriou informácií, v ktorých lekár či advokát vedie o veci oveľa viac ako ich zákazníci, a preto ich majú do veľkej miery „vo svojej moci“. Pri týchto profesiách je vhodné podporovať tvorbu interných etických kódexov zo strany profesijných združení. Mnohé inštitúcie si pre svojich zamestnancov vypracujú jasné kritériá správania sa, s ktorými sa majú stotožniť a podľa ktorých sú neskôr i hodnotení. Stávajú sa tak súčasťou inštitucionálnej kultúry. Okrem kritérií správania je vhodné vypracovať i pokyny alebo štandardy určitých aktivít a správania, ktoré napomáhajú dosiahnuť cieľ podobný ako pri etických kódexoch, t.j. obmedzovanie oportunizmu a zvyšovanie kvality konania.

Vo vyspelých krajinách sa stáva pravidlom, aby si rôzne oblasti verejnej správy vypracovali základné princípy profesionálneho správania medzi sebou a vo vzťahu k svojmu zákazníkovi - občanovi. Hoci tieto princípy alebo etické kódexy bývajú mnohokrát dobrovoľné, ich nedodržiavanie môže viesť k nápravným opatreniam v rámci danej asociácie alebo združenia, prípadne až k vylúčeniu spomedzi svojich radov. Táto samosprávna alebo samoregulačná črta tak napomáha zvyšovaniu kvality služieb. Takéto asociácie sa snažia o vychovávanie svojich členov a poskytujú vlastné možnosti ďalšieho vzdelávania. Napríklad, etický kódex sudcov na Slovensku - Zásady sudcovskej etiky - upravuje správanie sa svojich členov pri výkone funkcie sudcu, ich verejný a súkromný život a disciplinárne postihuje tých, ktorí ho porušia. Vychádza pritom z medzinárodných štandardov a odporúčaní.

Neformálne normy, príklady a odporúčania

V spoločnosti fungujú mnohé pravidlá, ktoré nie sú súčasťou právneho poriadku. Sú to spoločenské zvyky a tradície, neformálne normy malých skupín a rodín, morálne pravidlá, ako aj princípy a stanovы súkromných združení. Tieto neoficiálne predpisy majú často pre jednotlivcov a organizáciu väčšiu silu ako zákon a môžu významne podporovať právne predpisy, alebo naopak podnecovať k ich porušovaniu. Neformálne pravidlá, najmä dôvera, zdvorilosť a dlhodobá reciprocita, ktorá umožňuje spoločnosti odolávať krátkodobému oportunizmu, môžu z trhu a spoločnosti vytvoriť lepšie miesto. Verejný sektor na ne nemá veľký vplyv, ale v rámci svojich možností by mal podporovať normy podporujúce neformálnu občiansku zaangažovanosť.

Konkurencia, lotéria, hlasovanie

Skúsenosti z viacerých krajín ukazujú, že ľudia sú ochotní akceptovať nerovnaké výsledky, ak vedia, že proces rozhodnutia/rozdeľovania bol spravodlivý. Ide o mimoriadne dôležitý fakt, pretože v mnohých prípadoch existuje len obmedzený počet miest alebo tovaru. V tom prípade verejná politika môže využiť rôzne nástroje na ich pridelenie s dôrazom nie na výsledok, ale na spravodlivosť procesu.

V justícii je napríklad veľmi dôležité, aby verejnosť vedela, že prípady sa riešia neustranne a spravodlivo - až potom sa ľudia môžu stotožniť s verdiktmi súdu. Preto mnohé súdy v Európe začali prideľovať prípady sudcom náhodne, prostredníctvom počítačového programu. Tento prístup prináša do procesu transparentnosť a spravodlivosť a aj na Slovensku napomáha uviesť do praxe princíp zákonného sudcu. Lotéria sa čoraz častejšie využíva pri príležitostiach, kde nie je možné stanoviť jednoznačné kritériá výberu a najspravodlivejším spôsobom je transparentný proces. Príkladom používania lotérie je každoročná distribúcia pracovných povolení v USA.

Ekonomické nástroje

Dane

Hlavným účelom daní je zvyčajne získať prostriedky používané na financovanie výdavkov verejného sektora. Dane sa však dajú použiť aj ako nástroj verejnej politiky, ktorý má vzbudiť želané správanie, alebo odradiť od neželaného správania. Dane majú rozličné formy a spôsoby, akým sa uvádzajú do praxe a fungujú. Zdanením tovaru, služby alebo aktivity štát nepriamo odrádza od konzumácie takéhoto tovaru, použitia takejto služby alebo vykonávania takejto aktivity. Ciele verejnej politiky týkajúce sa znižovania fajčenia, pitia alkoholických nápojov a hrania hazardných hier pre ich nepriaznivé účinky sa čiastočne dosahujú mimoriadne vysokými daňami uvalenými na cigarety, alkohol a výnosy z hazardných hier. Dane sa dajú použiť aj ako pozitívna motivácia, napríklad odpočítateľné položky od zdaniteľného príjmu, odpustenie daní a daňové kredity, ktoré možno priamo odpočítať z daňovej povinnosti. Keďže negatívne i pozitívne daňové motivačné prostriedky menia relatívne ceny, dajú sa považovať za určitú formu dotácie. Ak napríklad umožníme firmám, aby si od daňovej povinnosti odrátili plnú sumu investícií do zariadení na úsporu energie, znamená to, že takéto zariadenia sú lacnejšie než vtedy, keď ich firmy musia odpisovať po dobu ich zvyčajnej životnosti, ako to musia robiť s iným investičným majetkom.

Daňové úľavy sú formou odpustenia dane, napríklad jej odklad, odpočítanie/zrážka, kredity, alebo preferenčné sadzby, ktoré závisia od nejakej činnosti alebo nečinnosti. Daňové úľavy predstavujú odpustenia daní (takých, ktoré by sa inak vyrubili), a nie sú priamymi výdavkami štátu. Vlády pokladajú daňové úľavy za lákavé, pretože sa skrývajú v daňových zákonoch a opatreniach, a tak prechádzajú nepovšimnuté, čo uľahčuje ich zavádzanie i pretrvávanie v systéme. Navyše, ich používanie nevyžaduje priame výdavky, ľahko sa administratívne spravujú a vynucujú a netreba vytvárať žiadne špeciálne úradnícke miesta, či robiť úkony navyše. Firmu, ktorá uvažuje o modernizácii továrne alebo preškolení personálu, je možné presvedčiť, aby svoje plány realizovala práve tým, že sa jej poskytnú daňové úľavy. Na druhej strane, daňové úľavy sa považujú za nespravodlivé voči sociálne slabším skupinám, keďže ľudia s nízkymi príjmami nemôžu využívať daňové úľavy do takej miery ako bohatí z jednoduchej príčiny - neplatia toľko daní.⁶

Aké sú možnosti:

- zaviesť novú daň
- zrušiť existujúcu daň

⁶ D.L. Weimer a A.R. Vining, Policy Analysis: Concepts and Practice, str. 214-221.

- zmeniť sadzbu dane
- zmeniť základ dane
- zlepšiť proces výberu daní
- zdaniť určitú externalitu (cigarety, alkohol)

Dotácie/Granty

Termín dotácie sa vzťahuje na všetky formy finančných transferov jednotlivcom alebo právnickým osobám. Účelom transferu je finančne motivovať organizácie, aby robili želanú aktivitu. I keď rozhodnutie je ponechané na jednotlivcov a právnické osoby, pravdepodobnosť toho, že budú konať v súlade s cieľmi verejnej politiky sa zvyšuje, pretože odmenou za takúto voľbu je dotácia. Individuálni účastníci sa rozhodujú sami, či na dotáciu zareagujú i vo svetle meniacich sa okolností. Dotácie umožňujú i to, že sa vezmú do úvahy miestne a sektorové (rezortné) okolnosti, keďže dotáciu si zvolia len tí jednotlivci a firmy, ktorí veria, že bude prínosom. Dotácie majú mnohé formy, napríklad granty, pôžičky, kupóny, daňové úľavy, atď.

Dotácie / Granty

Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none"> ● Tento nástroj sa pružne administratívne riadi ● Povzbudzujú inováciu tým, že sa jednotlivcom a firmám umožní vhodne zareagovať (na rozdiel od iných, právnych nástrojov, ktoré obyčajne od inovačných prístupov odrádzajú) ● Náklady na administratívu a vynucovanie sú nízke ● Politicky sú prijateľnejšie, pretože prínosy sa koncentrujú u niekoľkých, kým náklady a výsledky sú rozložené v populácii ● Ľahko sa zavádzajú, ak sa kryjú ciele vlády a túžby cieľových skupín 	<ul style="list-style-type: none"> ● Často je ťažké zaviesť ich, keďže na dotácie treba financovanie z nových alebo existujúcich zdrojov výnosov ● Náklady na zhromaždenie informácií o tom, koľko dotácií bude potrebných na povzbudenie želaného správania, môžu byť vysoké ● Zraniteľné voči oportunistickému správaniu časti dodávateľov (napr. ak firma očakáva, že sa zavedie dotačný program na redukovanie emisií určitej znečisťujúcej látky, môže dočasne zvýšiť emisie, aby sa kvalifikovala na vyššiu úroveň dotácií) ● Keďže fungujú nepriamo, uplynie isté obdobie, kým je možné pozorovať želané účinky ● Môžu byť nadbytočné v prípadoch, keď by sa predmetná aktivita objavila i bez dotácie ● Je ťažké eliminovať ich, pretože existuje protitlak existujúcich poberateľov, ktorí sa bránia ich strate a zrušeniu

Dotácie a granty sa často využívajú na podporu činností, ktoré trhy, ani neziskové alebo dobrovoľnícke aktivity neposkytujú v dostatočnom množstve a kvalite. Ide o tzv. motivačné efekty. Prostredníctvom grantov a dotácií dochádza i k presunu finančných prostriedkov ľuďom, organizáciám alebo úrovniam štátnej správy tak, aby sa zvýšil ich majetok - ide o tzv. majetkové efekty.

Často nastáva situácia, že chceme vytvoriť motivačné efekty, ale nie efekty majetkové, prípadne naopak. Napríklad môžeme chcieť zvýšiť príjem/majetok chudobnejších vrstiev

prostredníctvom dotácií a grantov, ale bez toho, aby sa znížila ich motivácia pracovať. Takisto môžeme mať záujem podporiť podniky a univerzity v určitej oblasti vedy a výskumu, nie však tak, aby sa obohatili. Je dôležité si všimnúť, že pri udelení dotácií alebo grantov sú zvyčajne stanovené rozličné smernice alebo podmienky, ktoré je potrebné dodržiavať. Hrozba, že v dôsledku porušenia predpisov môže dôjsť k odňatiu dlhodobého grantu alebo dotácie môže fungovať ako istý druh regulačnej sankcie, čím sa z takýchto grantov alebo dotácií stávajú zvláštne regulačné hybridy.

Aké sú možnosti:

- Pridať ďalší typ dotácie alebo grantu
- Zrušiť existujúci typ dotácie alebo grantu
- Zmeniť objem dotácií alebo grantov
- Zmeniť kritériá poskytovania, príp. zaviesť, zrušiť alebo zmeniť vzorec, podľa ktorého sa poskytujú dotácie
- Zmeniť podmienky pridelenia alebo uchádzania sa o dotácie alebo granty
- Uvoľniť kontrolu dodržiavania pravidiel
- Sprísniť kontrolu dodržiavania pravidiel

Granty sa zvyčajne ponúkajú poskytovateľom služieb a tovaru s cieľom, aby vyprodukovali viac želaného tovaru alebo služby než bez grantu. Príkladmi grantov sú verejné prostriedky použité na dotovanie hromadnej dopravy alebo súkromných divadiel. Takmer každá vyspelá krajina poskytuje týmto spôsobom priamu alebo nepriamu pomoc výskumu a vývoju. Základným predpokladom udeľovania grantov je súťaž medzi možnými žiadateľmi. V praxi to znamená, že štát neudeľuje automaticky určitú sumu napríklad divadlám, ale žiada splnenie určitých kritérií a využíva určitý koeficient pri rozdeľovaní celkovej sumy. Samozrejme, tieto kritériá musia byť verejne známe.

Kupóny majú určitú nominálnu finančnú hodnotu a štát ich ponúka spotrebiteľom konkrétneho tovaru, alebo služby za určitých podmienok. Rozhodnutie o tom, či využiť kupóny a u koho ich použiť, ostáva na spotrebiteľovi - občanovi. Dodávateľ potom kupón predloží štátu/samospráve na preplatenie. Kupóny, podobne ako granty, majú zvýšiť spotrebu tovaru alebo služieb, ktoré vláda považuje za žiaduce. Na rozdiel od grantov, ktoré sa poskytujú výrobcovi a obmedzujú voľbu zo strany konzumentov, systém kupónov dotuje spotrebiteľov a umožňuje im uplatniť relatívne slobodnú voľbu na trhu. Podporuje konkurencieschopnosť medzi dodávateľmi, čo zlepšuje kvalitu a znižuje náklady.

Typickým príkladom nepriameho kupónového systému sú rôzne jedálne kupóny (Cheque déjeuner, Ticket restaurant, atď.). Vláda síce zaväzuje zamestnávateľa prispievať na stravu svojho zamestnanca v minimálnej výške, ale spôsob a konkrétnu výšku zabezpečenia stravy je ponechaný na zamestnávateľa a zamestnanca. Niektoré firmy tak prispievajú svojim zamestnancom v plnej výške nominálnej hodnoty kupónov, iné čiastočne. Samotný fakt, že zamestnanec si sám vyberá miesto stravovania (reštaurácia, bufet, obchod), má viacero výhod, ako napr. zvyšovanie konkurencie a tým i kvality inštitúcií, ktoré takéto služby poskytujú, znižovanie nákladov firmy na obhospodarovanie vlastnej jedálne a časová efektívnosť pre samotného zamestnanca pri rozhodovaní o spôsobe stravovania. V USA či Kanade sa v čoraz väčšej miere takýto spôsob výberu občanmi uplatňuje i v službách poskytovaných štátom, ako napríklad vzdelávanie (dotácia na žiaka nejde cez školy, ale priamo v podobe kupónov a rodičia/žiaci si sami vyberajú školu), sociálne bývanie, zdravotnícka či opatrovateľská starostlivosť. Najvýraznejším problémom tohto nástroja je, že ho často možno zneužiť na iné ako pôvodné účely, ako je tomu napríklad pri tzv. gastrolístkoch.

Pôžičky

Úvery od vlády/verejných inštitúcií za nižšiu ako trhovú úrokovú sadzbu sú tiež formou dotácie. Celá suma pôžičky sa však nemôže chápať ako dotácia, len rozdiel medzi úrokom z daného úveru a úrokom na trhu. V mnohých krajinách je bežným zvykom smerovať pôžičky do upadajúcich priemyselných odvetví. V takých prípadoch je však veľká pravdepodobnosť, že pôžičky budú neefektívne, keďže len spomalia zánik neprofitujúcich firiem v danom priemyselnom odvetví. Okrem toho vždy vzniká otázka, či by na daný cieľ danému subjektu požičali súkromné banky. Ak nie, tak dotáciou nie je len rozdiel medzi úrokovými sadzbami, ale v zásade pôžička ako celok, pretože existuje výrazné riziko jej nesplatenia.

Aukcia práv

V situáciách, v ktorých nemôže účinne fungovať trh, môže vláda napodobniť trhové procesy. Štát určí fixné množstvo práv na poskytovanie alebo užívanie tovaru alebo služieb, ktoré sa môže presunúť pomocou aukcie (dražby) na súkromného poskytovateľa a trh. Tí, ktorí majú najväčší záujem poskytovať alebo užívať daný tovar, sa musia na aukcii uchádzať o právo poskytovať alebo užívať tovar a ponúknuť cenu, na akú si cenia dané právo. Inými slovami, právo na poskytovanie a/alebo užívanie tovaru alebo služby sa môže priamo predať cez aukciu tomu, kto si toto právo najviac cení.

V mnohých krajinách navrhli kontrolovať emisie nebezpečných toxických splodín práve týmto spôsobom⁷ - vláda určí objem toxických látok, ktoré môžu vstúpiť na trh, a zvyšok ponechá na rozhodnutie trhu. To znamená, že firmy, ktoré vo svojom výrobnom procese používajú toxické látky, si musia napríklad v rámci ročnej aukcie zakúpiť povolenie na používanie určitého množstva toxických látok a až potom môžu zakúpiť dané toxické látky. To spôsobí, že sa vyprodukuje práve toľko toxických látok, koľko je štát ochotný tolerovať a vyprodukovujú ich tí, ktorým sa to najviac oplatí. Tí totiž majú motiváciu ponúknuť najvyššiu cenu.

Aukcia práv sa využíva i pri predaji licencie na prevádzkovanie káblovej televízie. V tomto prípade však nie je zmyslom aukcie to, aby právo prevádzkovať prirodzený monopol vyhral ten, čo ponúkne najvyššiu cenu pre štát. Ten, koho ponuka zvíťazí, stanoví cenu pre spotrebiteľa podľa svojej ľubovôle, a keďže neexistuje konkurencia, môže ísť o cenu veľmi vysokú. Inými slovami, tento prístup by viedol len k nepriamemu zdaneniu spotrebiteľa. Efektívnejší prístup je vyžadovať od tých, čo sa zúčastnili aukcie, aby súťažili o najnižšiu maloobchodnú cenu, za ktorú sú ochotní dodávať tovar či službu zákazníkom. Víťazom aukcie bude ten, kto bude požadovať od zákazníkov najmenej.

Aukcia vlastníckych práv

Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none"> ● Aukcie ponúkajú istotu, že sa objaví len určené množstvo neželanej / želanej aktivity ● Rozhodnutie urobí trh podľa sily dopytu a (umelo limitovanej) ponuky ● Ľahko sa zavádza (vláda zafixuje strop a trh urobí zvyšok) ● Pružný inštrument (vláda môže meniť strop kedy chce a ako chce, subjekty musia svoje správanie adekvátne prispôbiť) ● Povzbudzuje inováciu 	<ul style="list-style-type: none"> ● Môže povzbudzovať špekuláciu, keď špekulanti vykúpia „do zásoby“ všetky práva ● Tí, ktorí si nemôžu kúpiť práva, možno budú nútení podvádzať, keďže nemajú k dispozícii žiadnu inú alternatívu ● Ten, ktorého ponuka vyhrala, je motivovaný podvádzať a má i možnosť podvádzať a to tým, že zníži kvalitu tovaru (takejto situácii je možné sa vyhnúť, no nevyhnutné je presne definovať a monitorovať tovary a služby) ● Vysoké náklady na monitorovanie, ak je snaha vyhnúť sa uvedeným nedostatkom alebo vytváraniu čierneho trhu

Užívateľské poplatky

Jedným z možných prístupov je tiež stanoviť „cenu“ za určitý typ konania. Túto cenu možno vnímať ako pokutu, ktorá má odradiť od nežiaduceho správania a financovať odstránenie jeho následkov či iné užitočné aktivity. Užívateľské poplatky sú kombináciou regulácie právnymi úpravami a trhových nástrojov. Regulačný aspekt súvisí s tým, že vláda

⁷ M. Howlett a M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, str .95.

stanovuje poplatok (daň) za aktivitu bez toho, že by ju zakazovala alebo obmedzovala. Rozsah skutočne realizovanej aktivity určia trhové sily. Náklady na poplatky vedú jednotlivcov a organizácie k finančnej analýze a rozhodnutiu, či sa konkrétnej aktivity úplne vzdajú, alebo ju znížia na úroveň, kde ešte výnosy prevyšujú náklady.

Mnohé krajiny využívajú užívateľské poplatky v oblasti kontroly znečisťovania životného prostredia. Singapur riešil dopravné zápchy a tým spôsobené znečistenie v centre mesta tým, že zaviedol poplatky za vstup do centra mesta autom (MHD je spod takýchto poplatkov vyňatá). Vďaka tomu náklady na vstup vo vlastnom vozidle sú vyššie v porovnaní s MHD a docieli sa celkové zníženie počtu dopravných prostriedkov v centre.

Ďalším často používaným príkladom sú poplatky užívateľov za znečistenie životného prostredia emisiami, ktoré sa tiež nazývajú poplatky za vypúšťanie odpadu. Ak je poplatok vyrubený za množstvo vypúšťaného odpadu, znečisťovateľ sa bude snažiť znížiť znečistenie na úroveň, pod ktorou bude znižovanie znečistenia drahšie než poplatky za vypúšťanie znečisťujúcej látky. Znečisťovateľ bude teda neustále hľadať spôsoby minimalizovania poplatkov, ktoré musí platiť a to tým, že bude znižovať úroveň vypúšťania znečisťujúcich látok.

Zdroj: „Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems“, M. Howlett a M. Ramesh, str.95.

Užívateľské poplatky

Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none"> ● Lahko sa zavádzajú (umožňujú firmám a jednotlivcom postupne nachádzať alternatívy k plateniu poplatkov tak, aby si znížili náklady) ● Poskytujú pretrvávajúcu finančnú motiváciu redukovania nežiaducej aktivity ● Podporujú inováciu tým, že sa stane záujmom firmy hľadať lacnejšiu alternatívu ● Pružný nástroj ● Nízke administratívne náklady na vynucovanie, keďže zodpovednosť znižovania predmetnej aktivity je ponechaná na jednotlivcoch a firmách 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vysoké náklady na zhromažďovanie informácií o vhodnej úrovni poplatkov ● Medzi stanovením poplatkov a zareagovaním adresátov uplynie istý čas ● Ťažké je naplánovať reakciu, pretože vychádza z rozhodnutí súkromného sektora

Informačné nástroje

Zo všetkých prostriedkov ovplyvňovania ľudského správania sú informácie tým najzložitejším. Presvedčanie na základe argumentov a dobrovoľná zmena správania sú však základom mnohých politických koncepcií a riešení. Vlády sa angažujú vo vzdelávacích a osvetových kampaniach, aby ľudia nerozhadzovali odpadky a nefajčili, aby používali bezpečnostné pásy vo vozidlách a jazdili bezpečne, aby sa venovali cvičeniu, recyklovali odpad či darovali krv. Jednou z podmienok dobre fungujúceho trhu je, že o dostupných alternatívach musia mať jednotlivci k dispozícii všetky informácie. S poskytovaním úplných informácií (z hľadiska predávajúceho) či získavaním takýchto informácií zo strany kupujúceho sa však vždy spájajú isté náklady a ľudia ich nemusia byť ochotní znášať.

Predávajúci môžu zatajovať isté prvky svojich produktov, ktoré by negatívne ovplyvnili ich predaj. Kupujúci nemusia mať dostatočné vedomosti, aby chápali informácie o produktoch, či dokonca, aby boli schopní položiť tie správne otázky. Preto v mnohých prípadoch stačí ako štátny zásah priame poskytovanie informácií štátom alebo vynútenie poskytovania informácií zo strany tretích osôb.

Informačné nástroje

Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none"> ● Dobré východisko, ak definitívne riešenia problému nie sú známe ● Ľahko sa zavádza ● Ak sa nájde lepší nástroj, politika presvedčania sa môže bez veľkých ťažkostí zmeniť, alebo sa s ňou môže prestať ● Z hľadiska finančných nákladov a nákladov na personál finančne nenáročné (administratíva vynakladá minimálne finančné prostriedky a nemusí zabezpečovať vynucovanie) ● Konzistentné s hodnotami a argumentáciou demokracie (napr. individuálna zodpovednosť, sloboda) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Priame poskytovanie informácií je menej účinné, ak sa skombinuje s inými nedokonalosťami trhu (obmedzená pozornosť spotrebiteľov, nesprávne vnímanie rizika, produkty vyvolávajúce závislosť) ● Udeľovanie licencií a certifikácia môžu viesť k monopolnej cenotvorbe (vstupné bariéry sú prívysoké a konkurencia obmedzená) ● Príliš slabé nástroje, ak sa vyžadujú okamžité výsledky, ako to býva v krízových obdobiach ● Ak paralelne s týmito nástrojmi nefungujú pozitívne alebo negatívne stimuly, úsilie presvedčiť má zväčša nízku pravdepodobnosť úspechu, alebo funguje len krátkodobo ● Najlepšie sa používa v súčinnosti s inými nástrojmi

Aké sú možnosti konania:

- Požadovať zverejnenie informácií
- Priame hodnotenie alebo certifikácia vládou
- Nepriame hodnotenie alebo certifikácia profesijnými združeniami
- Štandardizácia obsahu a formy poskytovaných informácií
- Požadovať písanie informácií jednoduchým jazykom a štýlom
- Dotovať tvorbu informácií
- Dotovať šírenie informácií
- Upozorňovať na možné riziká a nebezpečenstvá
- Podporiť informovanosť
- Profesionalizovať poskytovateľov daných služieb prostredníctvom školení, akreditácie alebo udeľovania licencií
- Podporovať inovatívnosť v informačných kanáloch a produktoch (súťaže, rebríčky kvality)
- Využívať iné subjekty na tvorbu komunikačnej kampane (mimovládne organizácie, atď.)

Ide najmä o nasledovné techniky:

Vzdelávanie a šírenie informácií

Okrem poskytovania informácií môže štát pristupovať i k aktívnemu šíreniu informácií a vzdelávaniu, predovšetkým pri aktivitách zameraných na zmenu správania želaným smerom. Aktívne šírené informácie majú často všeobecnú povahu. Z tohto hľadiska sú veľmi mocným nástrojom médiá a školy, najmä **zavádzanie nových učebných osnov a materiálov, dokumentárne filmy, vysielanie rozhlasu, putovné výstavy, sponzorovanie vedeckých konferencií, označovanie kvality informačnými nálepkami v istých oblastiach, výstavy a múzeá**. Napríklad vlády, ktoré chcú zvýšiť environmentálne povedomie občanov, investujú do učebných materiálov, ktoré sa používajú v škôlkach a zaoberajú sa separovaním odpadu (samozrejme vhodným spôsobom a štýlom), do nových osnov, ktoré do každého aspektu vyučovania včleňujú environmentálne otázky, do súťaží zvyšujúcich konkurencieschopnosť, atď. Ďalším nástrojom je zhromažďovanie a šírenie štatistických údajov a prognóz, ktoré sa týkajú ekonomických otázok alebo podmienok na trhu. Účelom všetkých nástrojov je poskytnúť domácnostiam a firmám viac informácií s väčšou kvalitou, čo im umožňuje urobiť lepšie rozhodnutia. Príklad aktívneho využitia komunikačnej stratégie v slovenských reáliách nájdete v kapitole Konzultácia a koordinácia, časť realizácia.

Požiadavky na zverejňovanie informácií

Štát sa snaží pomôcť jednotlivcom urobiť správne rozhodnutie na základe dostupných informácií, a preto požaduje povinné zverejňovanie informácií o **rozličných atribútoch kvality produktu** (označovanie potravín, výstražné upozornenia na cigaretách, označovanie starostlivosti o šatstvo, požiadavky zverejňovania záruky, informácie na nálepkách o obsahu a požiadavky, aby boli tieto inštrukcie napísané „jednoduchým jazykom“) **alebo o procese** (napr. zákon o slobodnom prístupe k informáciám). Samotné poskytovanie informácií, napríklad o negatívnych alebo nežiaducich zdravotných účinkoch fajčenia nemusí byť adekvátnou a dostatočnou politickou odpoveďou na fajčenie, pretože tabak má návykové vlastnosti, a preto treba použiť aj dodatočné nástroje a prostriedky verejnej politiky (programy na znižovanie závislosti). Zákon o slobodnom prístupe k informáciám umožňuje, aby sa rozhodnutie inštitúcií stalo transparentnejším a menej manipulovateľnejším. Týmto spôsobom chráni štát svojich spotrebiteľov - občanov.

Udeľovanie licencií a certifikácia

Kvalita služieb sa môže časom meniť a priame poskytovanie spoľahlivých informácií o kvalite priamo sa môže v praxi ťažko realizovať. Tento fakt viedol k iným prístupom s podobným cieľom, najmä k poskytovaniu licencií a certifikátov tým poskytovateľom, ktorí spĺňajú isté minimálne štandardy vzdelania, kvalifikácie alebo praxe. Systém licencií a certifikátov umožňuje obmedziť poskytovanie určitej služby len jednotlivcom či organizáciám s licenciou. V niektorých krajinách to platí pre taxikárov, v mnohých krajinách pre advokátov a takmer v každej krajine pre lekárov. V „mäkšom“- certifikačnom prístupe sa legálne umožňuje vykonávať tú istú funkciu i necertifikovaným poskytovateľom, no môžu tak robiť výhradne pod iným, neoficiálnym názvom.

Presviedčanie

Presviedčanie hrá dôležitú úlohu pri akceptácii verejnej politiky zo strany verejnosti. Preto sa základnou súčasťou práce vlád, ministerstiev a štátnych inštitúcií stávajú komunikačné stratégie, informačné odbory alebo pracovníci útvarov vzťahov s verejnosťou (public relations), ktorí zabezpečujú, že základné informácie a posolstvo o konkrétnej politike sa prostredníctvom médií dostane k verejnosti. Podobnou formou je tzv. nabádanie, ktoré si však vyžaduje viac aktivity verejných inštitúcií. Nabádanie je koncentrované úsilie zmeniť konanie a ciele fyzických a právnických osôb, nielen informovať ich o súčasnej situácii. Príkladom môžu byť reklamné kampane, ktoré nabádajú ľudí, aby boli zdraví a jedli zdravo, informačné kampane o otázkach domáceho násillia, televízne reklamy a krátke filmy o negatívnych účinkoch užívania drog. Ak sa nezapoja žiadne iné nástroje, vládne nabádanie prestať s násillím voči ženám nemá väčšinou veľký význam, a preto sa tento typ nástroja používa ako doplnkový nástroj, alebo ako východiskový bod k odštartovaniu iných nástrojov.

Informačné kampane sú mimoriadne dôležité, ak chce spoločnosť upovedomiť občana o nejakom probléme alebo fenoméne, vyvolať diskusiu, vysvetliť nutnosť určitých opatrení. V posledných rokoch sa tento nástroj začal využívať i na Slovensku, predovšetkým vo veľkej miere vďaka aktivitám mimovládnych organizácií, napríklad Kampaň zameraná proti rasizmu, proti domácemu násilliu alebo kampaň vysvetľujúca význam očkovania proti hepatitíde. Vďaka takýmto kampaniam sa urýchlil i proces legislatívnych opatrení, keďže kampaň vyvolala záujem a tlak verejnosti a médií. Kampaň pritom poukázala i na využitie ďalších nástrojov, napríklad poukázala na linku pomoci, vyvolala súťaž medzi strednými školami o zapojenie sa do protirasistických aktivít, atď. Veľká škála informačných nástrojov bola využitá pri projekte Súdný manažment Ministerstva spravodlivosti SR a Nadácie otvorenej spoločnosti a ABA CEELI. Bližší popis je v kapitole o konzultácii a koordinácii.

Dobrovoľné rebríčky kvality, súťaže

Mnohé vlády, profesionálne združenia a médiá vytvárajú neformálne rebríčky kvality produktov a služieb a tie produkty a služby, ktoré poskytujú najvyššiu kvalitu, odmeňujú cenami. Podobne i spotrebiteľské skupiny pripravujú prehľady produktov, v ktorých zohľadňujú ich rozličné aspekty: bezpečnosť, dizajn, kvalitu, cenu. Organizácie môžu spotrebiteľom poskytovať správy s porovnávacími informáciami o výkonnosti organizácií, napríklad škôl či nemocníc.

Súťaž Slovak Gold každoročne neformálne prideliuje titul najkvalitnejšieho výrobku a udeľuje certifikáty väčšiemu počtu kvalitných slovenských výrobkov. Nepriamo tak motivuje výrobcov k zvyšovaniu kvality svojich výrobkov, a to nielen finančnou odmenou, ale predovšetkým prestížou a publicitou spojenou s rozdeľovaním cien. Rebríčky kvality sa dajú použiť i opačne - vyhlásením najnekvalitnejšieho produktu, prípadne poskytovateľa služby. Tak sa do novín dostal zoznam sudcov s najmenším počtom prípadov na súde, zoznam lekárov s najvyšším počtom predpisovaných liekov, atď. Pri zverejňovaní takýchto informácií je však nevyhnutné zvážiť všetky faktory, ako napríklad rozdielnosť prípadov na súde, postavenie na súde, rozdielnosť medzi lekáorskými profesiami a náročnosťou na lieky. Tieto nástroje možno použiť aj v rámci štátnej správy, kde sa napríklad uskutočňuje súťaž o najlepšiu výročnú správu.

Administratívne nástroje - poskytovanie tovaru a služieb⁸

Jednou z možností pri snahe o dosiahnutie určitého cieľa verejnej politiky je poskytovanie tovaru a služieb. Takéto rozhodnutie má dva základné rozmery. Prvým rozmerom je financovanie. Mali by občania platiť za istý tovar alebo službu individuálne, z vlastných zdrojov, alebo by mali platiť kolektívne, z finančných prostriedkov, ktoré sa vyzbierali tou či onou formou zdanenia? Druhý rozdiel sa týka toho, kto ich poskytuje. Mali by sa tovary produkovať, alebo služby dodávať štátnou, inou verejnou, mimovládnu organizáciou alebo podnikom?⁹

Medzi päť základných možností patrí:

- Priame poskytovanie verejným sektorom
- Kontrahovanie súkromným podnikateľom
- Poskytovanie neziskovými mimovládnyimi organizáciami
- Poskytovanie tovaru a služieb prostredníctvom rodiny a komunity
- Ponechať poskytovanie na trh

Priame poskytovanie možno väčšinou pozorovať v oblastiach obrany, diplomatických vzťahov, polície, požiarnej ochrany, sociálneho zabezpečenia, vzdelania, spravovania verejnej pôdy, udržiavania parkov a ciest a v mnohých iných oblastiach. Patrí medzi najčastejšie prístupy, a preto sa mu podrobnejšie venujeme v osobitnej kapitole o použití rôznych organizačných foriem vo verejnom sektore.

Kontrahovanie môžu realizovať podnikatelia a neziskové organizácie. Tento trend v posledných desaťročiach rastie. Najčastejšie u podnikateľov ide o nakladanie s odpadom, dopravu a poskytovanie iných služieb. Neziskové organizácie najčastejšie poskytujú zdravotnícke služby, sociálne služby, pracujú v oblasti školstva, služieb, vedú múzeá a podobne. Moderné krajiny spolupracujú s dobrovoľníckym a neziskovým sektorom a spoliehajú naň ako na obľúbený mechanizmus, ktorému sa v mnohých oblastiach pri poskytovaní verejných tovarov dáva prednosť. Dobrovoľné organizácie znižujú rozsah potrebných verejných inštitúcií, prispôsobujú starostlivosť potrebám klientov, a nie štruktúre štátnej správy a umožňujú, aby medzi poskytovateľmi služieb fungoval istý stupeň konkurencie. Existuje niekoľko mechanizmov vládnej pomoci neziskovým organizáciám:

- Priame finančné zainteresovanie štátu (štát založí neziskové organizácie)
- Nepriamo prostredníctvom štátu či samosprávy (granty, ktoré sa poskytujú samosprávam, ktoré majú právomoc rozhodnúť, či ich majú použiť na priame poskytnutie služieb alebo či tieto služby kontrahujú u neziskových, verejných či súkromných poskytovateľov)
- Prostredníctvom jednotlivcov (mechanizmus kupónov, ktorými možno platiť za služby)

⁸ V tejto časti sa vzhľadom na jej mimoriadnu zložitosť nevenujeme otázke decentralizácie - ktorá úroveň verejnej správy má byť zodpovedná za danú kompetenciu

⁹ Verejné služby môžu mať dve základné formy. Žiadané služby sú také, ktoré „spotrebiteľia“ chcú, napríklad parky a kvalitné školy. Paternalistické služby sú také, ktoré ich „spotrebiteľia“ môžu, ale nemusia chcieť (napr. rehabilitačné služby pre mentálne chorých, zabezpečenie útlkov pre bezdomovcov, pomoc pri vyhľadávaní pracovných miest pre nezamestnaných poberajúcich podporu v nezamestnanosti). Navrhnuť systém poskytovania želaných služieb je omnoho jednoduchšie, než pri systéme poskytovania paternalistických služieb.

Rodina a zoskupenia rodín sú ďalšou skupinou, ktoré verejná politika môže podporovať pri poskytovaní tovaru a služieb. Všetky spoločnosti považujú starostlivosť o potreby členov rodiny a iných, ktorí sú im blízki, za základnú povinnosť a zodpovednosť jednotlivca. Preto vo všetkých spoločnostiach poskytujú známi, priatelia a susedia početné tovary a služby (často neplatené) a štát môže prijať také opatrenia, ktoré rozšíria ich úlohu spôsobmi, ktoré slúžia cieľom politických riešení vlády. Vláda to môže urobiť buď nepriamo tým, že zníži množstvo služieb poskytovaných štátom v nádeji, že rodina sa zaangažuje a vyplní vzniknutú medzeru, alebo priamo tým, že podporí angažovanie rodiny. Mnohé štáty poskytujú na tieto účely granty alebo dotácie. Aj na Slovensku máme rodičovský príspevok, ktorý motivuje rodičov, aby sa dlhšie starali o deti, alebo máme iné dávky, ktoré umožňujú starostlivosť o postihnutých ich blízkymi.

Trh je tzv. základnou možnosťou - bude pôsobiť, ak štát neurobí nič.

Aké sú možnosti konania:

- Zaviesť novú službu
- Rozšíriť existujúcu službu
- Zabezpečiť dostupnosť služby aj pre potenciálnych príjemcov, ktorí ju doteraz nevyužívali
- Lepšie prispôbiť existujúcu službu určitej skupine obyvateľstva
- Poskytnúť ľuďom kupóny na využívanie určitej služby, aby si mohli vyberať z množstva navzájom si konkurujúcich poskytovateľov služieb
- Spojiť distribučné systémy dvoch alebo viacerých služieb s cieľom využiť výhody možných synergií, alebo uľahčiť život používateľom služieb
- Zjednodušiť prístup k službám pre používateľov napríklad prostredníctvom:
 - a) elektronického prístupu
 - b) zjednodušenia postupov pri ich získavaní
 - c) združovaním služieb
 - d) umožnenia telefonického prístupu
 - e) zjednodušenia vybavovania otázok a sťažností

Použitá literatúra

- Burch, M. a Wood, B.: Public Policy in Britain, London: Blackwell, 1993.
- Howlett, M. a Ramesh, M.: Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Salamon, L.: Beyond Privatization: The Tools of Government Action, Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1989.
- Staroňová, K.: Policy Instruments v „Manual in Practical Policy-Making“, Gyorgy Gajduscek (ed.), Budapest: Hungarian Institute of Public Administration and Civil Service College UK (2002, v tlači).
- Stiegler, B.: Ako uplatňovať rodové hľadisko: Aspekty stratégie Európskej únie, Bratislava: Aspekt, 2002.
- Stone, D.: Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, London: Norton & Company, 1997.
- Weimer, D. L. a Vinning, A. R.: Policy Analysis: Concepts and Practice, New Jersey: Prentice Hall, 1999.
- OECD: Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, Sigma Papers: No. 18, Paris, 1997.

	Výhody	Nevýhody
Priame poskytovanie služieb verejným sektorom	<ul style="list-style-type: none"> ● Lahko sa zavádza, pretože požiadavky na informovanosť sú nízke ● Veľké inštitúcie majú prax a informácie ● Je možné sa tak vyhnúť problémom s nepriamym poskytovaním, ako je vyjednávanie, diskusia a vysoká potreba informovanosti ● Efektívny a účinný nástroj v situáciách, kde spoločensky potrebný tovar alebo službu neprodukuje súkromný sektor 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nepružnosť (nevyhnutná, ak treba postupovať podľa litery zákona) ● Fragmentovaná zodpovednosť ● Politická kontrola nad inštitúciami a štátnymi zamestnancami podporuje nepatričné politické zasahovanie ● Protirečivé politické tlaky môžu viesť k nejasnému zadaniu ● Ak nie je výrazný tlak na obmedzenie nákladov, má to za následok neefektívnosť a nekvalitu (pretože nie je prítomná konkurencia) ● Môže trpieť na konflikty v rámci verejných inštitúcií aj medzi nimi a ťažkosti v prispôbovaní všeobecných predpisov konkrétnym situáciám
Kontrahovanie podnikateľom alebo neziskovým organizáciám	<ul style="list-style-type: none"> ● Lahko sa zavádza a monitoruje ● Efektívne a dá sa sledovať ● Umožňuje mať kontrolu nad oportunistickým správaním ● Pružnosť pri poskytovaní rozličných služieb (dôležité tam, kde majú prijemcovia služieb heterogénne preferencie) ● Rezervoár inovačných alebo nepopulárnych myšlienok; fungujú ako nástroj sociálnej a spoločenskej zmeny ● Vysoká rýchlosť pri reakcii na zmeny ● Spravodlivý nástroj (nasmerovaný len na tých, ktorí sú v núdzi/odkazani) ● Nákladovo efektívne (malá administratíva a istý stupeň konkurencie) ● Umožňuje dobrovoľné príspevky pri neziskových organizáciách 	<ul style="list-style-type: none"> ● Zložité pri komplexnejších aktivitách ● Pre štát môže byť ťažké podporovať tam, kde neziskové organizácie už neexistujú ● Nevhodné pre aktivity vykonávané vo väčšom rozsahu (napr. vzdelávacie služby) ● Obmedzené zdroje ● Nepravdepodobnosť fungovania mimo špecifikovanej oblasti ● Neziskový sektor finančne závisí od súkromných alebo verejných zdrojov financií ● Môže sa vyskytnúť duplikácia služieb a závažné medzery v pokrytí službami
Rodina	<ul style="list-style-type: none"> ● Nákladová efektívnosť ● Spoľahlivé (emocionálne nasadenie, bezpečnosť) ● Konzistentnosť s normami danej kultúry ● Podpora rodinných väzieb ● Rozšírenie politickej podpory pre tento typ nástroja 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nevhodné pri riešení komplexných ekonomických problémov ● Nespravodlivé pre poskytovateľov starostlivosti (riadených emocionálnymi pohnútkami) ● Nespravodlivé pre tých, ktorí nikoho nemajú
Trh	<ul style="list-style-type: none"> ● Efektívne a účinné prostriedky poskytovania väčšiny tovarov ● Zdroje sú venované len tým tovarom a službám, ktoré spoločnosť vníma ako hodnoty, za ktoré sú jednotlivci ochotní platiť ● Zabezpečuje zmysluplnú konkurenciu 	<ul style="list-style-type: none"> ● Neposkytuje verejné statky (napr. obranu, políciu, verejné osvetlenie) ● Nevyrovnáva sa s externalitami, teda nepriamymi dopadmi (napr. pri vzdelávaní, znečistení ovzdušia) ● Často spoločenský neakceptovateľný dopad ● Nefunguje, ak je nedokonalé konkurenčné prostredie

Zdroj: Podľa Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. M. Howlett and M. Ramesh, str. 81-90.

Kapitola 2

Legislatíva vo verejnej politike

2.1. Úvod

Táto kapitola je venovaná právnym nástrojom verejnej politiky a v rámci nich hlavne legislatíve. Kapitola však nie je určená pre právnikov ani legislatívco, ktorým bude jej obsah veľmi dobre známy. Je určená pre všetkých, ktorí sa s právom a legislatívou stretávajú pri svojej práci a chcú spoznať najdôležitejšie princípy tvorby právnych predpisov. Kapitola je doplnená príkladmi a praktickými radami. Je koncipovaná ako pomôcka pre kohokoľvek, kto sa chce rýchlo a jednoducho zorientovať v problematike základov legislatívy.

Legislatíva, resp. právne nástroje predstavujú spolu s ekonomickými, spoločenskými či informačnými nástrojmi jeden z mnohých nástrojov verejnej politiky. Napriek tomu, že právne nástroje tvoria len jeden konkrétny výsek celého tohto komplexu, majú na tvorbu verejnej politiky kľúčový vplyv. Určujú totiž záväzné a vynútiteľné rámce, na základe ktorých sa verejná politika realizuje.

Tabuľka 1: Klasifikácia nástrojov verejnej politiky

použité nástroje, formálnosť nástrojov	právne	ekonomické	informačné	administratívne
povinné nástroje (regulácia)	právny rámec (občianske a trestné právo)	regulácia (kontroly cien, množstva, produkcie, vstupu a výstupu z priemyselného odvetvia)	priame poskytovanie informácií (povinné zverejňovanie informácií)	priame poskytovanie služieb štátom
	právna úprava (predpisy, povolenia, zákazy, nariadenia vlády, vyhlášky)	dane, clá	nepriame poskytovanie informácií (vydávanie licencií, registrácia a certifikácia)	budovanie infraštruktúry, posilňovanie ľudských zdrojov
zmiešané nástroje (pozitívne a negatívne stimuly)	kvóty, pozitívna diskriminácia	dotácie (kupóny, pôžičky, granty, daňové zvýhodnenie)	poskytovanie a šírenie informácií (kampane)	nepriame poskytovanie služieb pomocou nezávislých organizácií
	rozhodovacia právomoc, inštrukcie, príručky	aukcia práv	nabádanie	
	standarty, konvencie, usmernenia	dane, užívateľské poplatky	odrádzanie; tlmenie nadmerného dopytu	kontrahovanie
dobrovoľné nástroje	etické kódexy odporúčania, neformálne normy, dobrý príklad, spoločenské zvyky		ceny, rebríčky kvality	neziskové organizácie
				rodina, komunita
				trh

Zdroj: Upravené podľa Katarína Staroňová: „Policy Instruments“ v Manual for Public Servants.

Z právnych nástrojov má pri tvorbe verejnej politiky najdôležitejší význam legislatíva. Je to proces, výsledkom ktorého sú všeobecné, normatívne a záväzné právne normy, ktoré majú určitú formu a za ktorými stojí štátne donútenie. Keďže moderná spoločnosť je založená na akceptovaní takýchto formalizovaných „spoločenských zmlúv“ medzi občanmi a štátom, úloha kvalitnej legislatívy je veľmi dôležitá. Navyše, jej rola bude v našom prostredí ešte rásť. Slovenská republika totiž je a v najbližších rokoch naďalej bude v procese tzv. „legislatívnej smršti“, kedy v rámci zblížovania nášho právneho poriadku s právom Európskej únie musíme prebrať a zapracovať tisíce právnych noriem od zákonov až po rôzne nariadenia, pokyny a metodiky. Preto je potrebné ovládať obidva základné aspekty legislatívnej činnosti: hmotnoprávny aspekt, čiže obsah jednotlivých „produktov“ normotvornej činnosti a tiež procedurálny aspekt, teda proces, na základe ktorého sa takéto právne normy tvoria. Oboznámenie čitateľa v kontexte bežnej legislatívnej praxe s týmito aspektmi je preto základným cieľom nasledujúcich riadkov.

Čo sa týka samotnej štruktúry kapitoly, skladá sa z troch častí. Prvá z nich prináša základné informácie o ústavnom a právnom systéme SR a o základných právnych rámcoch pre tvorbu verejnej politiky. V ďalšej časti je venovaný priestor legislatíve ako takej, pričom dôraz sa kladie najmä na predstavenie základných koncepcií tvorby práva a princípov normotvorby, a tiež na zoznámenie sa s najdôležitejšími legislatívnymi pravidlami a so základmi legislatívnej techniky. V poslednej časti kapitoly je analyzovaný legislatívny proces tvorby právnych predpisov, a to nielen na úrovni zákonov, ale i v rámci podzákonných noriem - nariadení vlády, vyhlášok a výnosov.

2.2. *Stručný náčrt ústavného a právneho systému SR*

Tvorba legislatívy a proces jej schvaľovania predstavuje jeden z kľúčových nástrojov intervencií vo verejnej politike. Tento proces však neprebíha vo vzduchoprázdne. Realizovať ho možno len v podmienkach tzv. právneho štátu. Definícia právneho štátu sa dá zhrnúť do štyroch slov: „Vláda zákona, nie ľudí“. Právny štát má niekoľko základných definičných znakov, ktoré ho odlišujú od štátu policajného, totalitného či inej formy bezprávia:

- **princíp vlády práva** - právny štát je verejná autorita, ktorá sa spravuje právom, v ktorej vládne právo a nie ľudia, a kde štátne orgány uskutočňujú svoje právomoci a funkcie na základe práva a v medziach práva
- **princíp obmedzenej vlády** - štátna moc je limitovaná, viazanosť štátu právom
- **ústavnosť a zákonnosť** - striktné dodržiavanie ústavy, ústavných zákonov, ako aj transformovaných medzinárodných zmlúv a súlad výkonu moci, práv a povinností s ústavou; jadrom zákonnosti je zásada všeobecnej viazanosti všetkých platným právom a zásada postupu štátnych orgánov na základe zákona
- **ľudské práva** - akceptovanie a dodržiavanie tézy, že základné prirodzené práva sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné, a že prináležia každému, pričom štát silou svojej autority zabezpečuje ich nerušené využívanie
- **deľba moci a suverenita ľudu** - rozdelenie moci medzi moc zákonodarnú, výkonnú a súdnu a doplnenej vzájomnými kontrolnými vzťahmi (tzv. systém bŕzd a protiváh) je prostriedkom proti zabráneniu neúmernej koncentrácii moci; podstatou princípu suverenity ľudu je odvíjanie moci „zdola“, t.j. od občana (nie od boha či panovníka)

- **nezávislosť súdnictva** - možnosť každého domáhať sa zákonom stanoveným spôsobom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom aj na inom štátnom orgáne

Ústava SR vyjadruje pravidlá právneho štátu najmä v článkoch 1 a 2:

- Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.
- Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.
- Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Proces tvorby verejnej politiky na Slovensku je v rámci legislatívnych nástrojov regulovaný najmä ústavou, ústavnými zákonmi a „obyčajnými“ zákonmi, ale aj rôznymi podzákonnými predpismi (nariadeniami vlády, vyhláškami ministerstiev, výnosmi, opatreniami) a metodickými pokynmi. V tejto súvislosti treba rozlišovať stupeň, na ktorom sa nachádzajú jednotlivé akty v rámci tzv. **hierarchie právnych noriem**.

Hierarchia právnych noriem:

ústava
ústavné zákony
výsledky referenda so silou ústavného zákona
medzinárodné zmluvy so silou vyššou ako zákon
zákony
výsledky referenda so silou zákona
medzinárodné zmluvy so silou zákona
nariadenia vlády
vyhlášky ministerstiev, opatrenia, výnosy
všeobecne záväzné nariadenia samosprávnych krajov a obcí (VZN)
výsledky miestneho referenda so silou VZN
všeobecne záväzné správne nariadenia orgánov miestnej štátnej správy

Zdroj: Prusák, J.: Teória práva, VO PF UK, 1995, s. 194

Platia pritom **dve** jednoduché zásady:

- Každá právna norma musí byť v súlade so všetkými normami nachádzajúcimi sa na vyššom stupni tejto pomyselnej „legislatívnej pyramídy“.
- Normu určitej právnej sily môže zrušiť len norma tej istej alebo vyššej právnej sily.

Akceptovanie a dodržiavanie hierarchie právnych noriem pomáha zabezpečiť **princíp právnej istoty**, ktorý je jedným z atribútov právneho štátu. Systém hierarchizácie právnych noriem zohľadňuje aj Ústava SR. Pri výkone štátnej správy môže napr. obec alebo vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti všeobecne záväzné nariadenie (VZN) nielen za predpokladu, že je v súlade s ústavou, ale zároveň iba „na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach“.¹⁰ Obdobne sa musí postupovať aj pri výkone pôvodných samosprávnych kompetencií obce.

Nie je napríklad možné prijať napr. VZN obce, resp. rozhodnutie starostu, na základe ktorého sa určí, že informácie sprístupňované podľa zákona o slobode informácií sa poskytnú až po zaplatení úhrad za ich poskytnutie, pretože možnosť obmedziť prístup k informáciám v dôsledku predchádzajúceho neuhradenia nákladov za informácie nepozná ani ústava, ani samotný informačný zákon.

Rovnako ministerstvá a iné orgány štátnej správy môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy iba „na základe zákonov a v ich medziach, ak sú na to splnomocnené zákonom“.¹¹ Nie je napríklad možné vydať vyhlášku ministerstva hospodárstva alebo vnútra určujúcu podrobnosti o úhrade nákladov za sprístupnenie informácií bez toho, aby zákon o slobode informácií výslovne na prijatie takéhoto všeobecne záväzného právneho predpisu to-ktoré konkrétne ministerstvo splnomocnil.

Správny postup je nasledovný. V § 21 ods. 3 **zákona** o slobode informácií sa uvedie: „Podrobnosti o úhrade nákladov za sprístupnenie ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá Ministerstvo financií Slovenskej republiky.“ Uvádžajúca veta a § 3 **vyhlášky** Ministerstva financií SR č. 481 z 20. 12. 2000 o podrobnostiach úhrady nákladov za sprístupnenie informácií potom znie: „Ministerstvo financií SR podľa § 23 ods. 3 zákona o slobode informácií ustanovuje, že... žiadateľ môže uhradiť náklady povinnej osobe poštovou poukážkou, bezhotovostným prevodom na účet v banke alebo v hotovosti do pokladne.“

Najstabilnejšie a najdôležitejšie formálne pravidlá s reálnym dopadom na tvorbu verejnej politiky sú obsiahnuté v ústave, zákone č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (tzv. veľkom kompetenčnom zákone) a v rokovacom poriadku NR SR.

Základnou formálnou normou upravujúcou tvorbu verejnej politiky v súčasnosti je Ústava SR prijatá v roku 1992 a významne novelizovaná v roku 2001. Časti týkajúce sa tvorby verejnej politiky sa však od roku 1992 prakticky nezmenili, a preto postačí jednotný opis a analýza. Ústava SR nepozná pojem verejná politika, ale hovorí o nástrojoch, ktoré de facto slúžia na jej realizovanie, ako aj o vzájomných vzťahoch orgánov zodpovedných za vytváranie a využívanie týchto nástrojov.

V rámci významne **legalistického prístupu** charakteristického nielen pre Slovensko, ale aj pre susedné krajiny, sú hlavným nástrojom realizácie verejnej politiky okrem ústavy hlavne zákony a na ne nadväzujúce podzákonné normy. Okrem nich pozná ústava aj programové vyhlásenie vlády, zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky, či zásadné otázky vnútornej a zahraničnej politiky. Najdôležitejšími orgánmi zodpovedajúcimi za vytváranie a využívanie legislatívnych a inštitucionálnych nástrojov verejnej politiky sú Národná rada Slovenskej republiky (NR SR) a Vláda Slovenskej republiky.

NR SR na základe svojho demokratického mandátu pochádzajúceho z parlamentných volieb má priamy ako aj sprostredkovaný vplyv na nástroje verejnej politiky. Priamy vplyv realizuje prostredníctvom iniciovania a schvaľovania zákonov ako noriem určujúcich „pravidlá hry“.¹² Právo zákonodarnej iniciatívy majú okrem vlády len poslanci a výbory NR SR.¹³ Nepriamy vplyv uplatňuje prostredníctvom svojho vplyvu na zloženie vlády, obsah jej

¹⁰ čl. 71 ods. 2 Ústavy SR

¹¹ čl. 71 ods. 2 Ústavy SR

¹² čl. 123 Ústavy SR

¹³ čl. 86 Ústavy SR

mandátu a kontroly jej činnosti.¹⁴ NR SR musí vysloviť každej vláde dôveru na základe programového vyhlásenia vlády a môže odvolať jej jednotlivých členov. Prostredníctvom zákonov vytvára mantinely pre činnosť výkonnej moci určením vzájomných vzťahov medzi jednotlivými súčasťami výkonnej moci a obmedzením priestoru pre verejnú politiku vykonávanú rozhodnutiami vlády, ministerstiev či iných orgánov štátnej správy.

Vláda ako kolektívny orgán výkonnej moci rozhoduje nielen o vládnych návrhoch zákonov a o nariadeniach vlády, ale aj o všetkých zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej sociálnej politiky SR, či o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky SR.¹⁵ V jej rukách sa teda na základe ústavy sústreďuje hlavná zodpovednosť za výkon už rozhodnutej verejnej politiky a významná časť zodpovednosti za tvorbu návrhov verejnej politiky.

Postavenie vlády SR a jej aparátu (vrátane ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy) je z legislatívneho hľadiska pre tvorbu verejnej politiky kľúčové. Vláda totiž iniciuje a pripravuje vyše 80 percent všetkých návrhov zákonov, ktoré prijíma parlament a okrem toho ešte spracúva a prijíma množstvo ďalších dôležitých nariadení, uznesení a pod.

Proces tvorby verejnej politiky spolu s ústavou ďalej rozpracúva viacero zákonov. Medzi najdôležitejšie patria tzv. veľký kompetenčný zákon a rokovací poriadok NR SR.

Veľký kompetenčný zákon¹⁶ rozdeľuje zodpovednosť za jednotlivé oblasti politiky medzi ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy a zveruje im zodpovednosť za tvorbu jednotnej štátnej politiky v jednotlivých oblastiach a uskutočňovanie tejto politiky.¹⁷ Ďalej im ukladá skúmať „problematiku vo veciach, ktoré sú v ich pôsobnosti a analyzovať dosahované výsledky... robiť opatrenia na riešenie aktuálnych otázok... spracúvať koncepcie rozvoja zverených oblastí a riešenia základných otázok, pripravovať návrhy zákonov a po zverejnení a po pripomienkovom konaní ich predkladať vláde.“¹⁸

S účinnosťou od 1. januára 2002 platí v SR úplne nový kompetenčný zákon, ktorý nahradil vyše desať rokov platný zákon č. 347/1990 Zb. Na rozdiel od predchádzajúceho, tento nový zákon obsahuje nielen rámcovú úpravu právomocí jednotlivých ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (ÚOŠS), ale aj špecifikuje základné úlohy rezortov a ostatných ÚOŠS (§ 35- 39) a v neposlednom rade stanovuje i povinnosť týchto subjektov využívať pri svojej práci „podnety a skúsenosti orgánov verejnej moci, ako aj podnety verejnosti“.

Rokovací poriadok NR SR¹⁹ na druhej strane upravuje okrem iného predkladanie a schvaľovanie návrhov zákonov do parlamentu, pričom viaceré procedurálne ustanovenia môžu mať významný vplyv na obsah zákonov, a teda aj na verejnú politiku. Ide najmä o postup v tzv. troch parlamentných čítaniach, v rámci ktorých sa schvaľuje návrh zákona²⁰, zakotvenie stanovísk vlády k poslaneckým návrhom zákona²¹, či ustanovenia o gestorskom

¹⁴ čl. 86, 113 až 114 Ústavy SR

¹⁵ čl. 119 Ústavy SR

¹⁶ zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

¹⁷ § 35 zákona č. 575/2001 Z. z.

¹⁸ § 36 a 7 zákona č. 575/2001 Z. z.

¹⁹ zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

²⁰ § 71- 86 zákona č. 350/1996 Z. z.

²¹ § 70 zákona č. 350/1996 Z. z.

výbore²² a podávaní pozmeňujúcich návrhov.

Ďalšou úrovňou právnej úpravy v tejto oblasti sú podzákonné predpisy, teda predpisy nižšej právnej sily, ako napr. vyhlášky, výnosy, opatrenia, ale aj rokovací poriadok vlády, legislatívne pravidlá vlády, pravidlá na predkladanie materiálov na rokovanie vlády, či rôzne metodické pokyny a pod. Pre uvedené predpisy je charakteristické, že v porovnaní s ústavou a zákonmi sú oveľa **podrobnejšie**, a často sa týkajú regulácie procesu tvorby, konzultácie, predkladania a schvaľovania koncepčných a legislatívnych dokumentov vládou a NR SR.

Príklad:

Čl. 122 **Ústavy SR**: „Ústredné orgány štátnej správy sa zriaďujú zákonom.“

Paragraf 29 **zákona** č. 575/2001 Z. z.: „Úrad jadrového dozoru je ústredným orgánom pre oblasť jadrového dozoru“.

Paragraf 2 **vyhlášky** č. 190 z 26. apríla 2000, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o nakladaní s rádioaktívnymi odpadmi a vyhoretým jadrovým palivom: „S rádioaktívnymi odpadmi a vyhoretým jadrovým palivom sa nakladá tak, aby sa minimalizovali účinky ionizujúceho žiarenia na obsluhu, obyvateľstvo a životné prostredie, zachovala podkritickosť, zabezpečil odvoz zostatkového tepla a minimalizovala tvorba rádioaktívnych odpadov.“

2.3. *Legislatíva ako nástroj verejnej politiky*

Ako už bolo konštatované, pre väčšinu tranzitívnych krajín, vrátane Slovenska, je charakteristický „legalistický prístup“, t. j. chápanie legislatívy, resp. normotvorby ako jedného z najdôležitejších nástrojov realizácie verejnej politiky. Tento prístup má na jednej strane za následok zanedbávanie iných „neprávnych“ nástrojov verejnej politiky (viď kapitolu o nástrojoch verejnej politiky) a často degraduje až do „hypertrofie práva“ - prehnaných očakávaní premietaných do prijímaných právnych noriem. Na strane druhej, dôsledné zvládnutie princípov normotvorby a legislatívy ako celku má a aj do budúca bude bezpochyby mať jednu z **klúčových** úloh pri efektívnom a koncepčnom presadzovaní verejnej politiky. Preto je dôležité oboznámiť sa so základnými koncepciami tvorby práva, princípmi normotvorby, legislatívnymi pravidlami a legislatívnou technikou.

Koncepcie tvorby práva - etatistická vs. prirodzenoprávna

Tvorba práva je jednou zo špecifických foriem realizácie práva. Prístupovať k nej možno z dvoch uhlov. Prvým, ktorý sa presadil na európskom kontinente a špeciálne v krajinách bývalého východného bloku, je tzv. etatistický koncept. Iným konceptom, typickým najmä pre angloamerický právny systém, ale čoraz viac silnejúcim i pri formovaní jednotlivých verejných politík v rámci kontinentálnej Európy, je tzv. prirodzenoprávny koncept.

Pre **etatistickú (legislatívnu) koncepciu** tvorby práva je charakteristické, že je to štátom

²² Napríklad gestorským výborom vládneho návrhu zákona o burze cenných papierov, teda výborom, ktorý komunikuje s príslušným ministerstvom (financí), sumarizuje všetky pripomienky poslancov k predmetnému návrhu, vypracúva spoločnú správu výborov a informuje o problematikách okruhu návrhu zákona plénum NR SR, je výbor pre financie, rozpočet a menu, resp. jeho poverený člen.

organizovaná a často centralizovaná tvorba práva, vznikajúca a uplatňovaná zhora nadol. V rámci nej sa zákonodarca pokúša centrálné čo najpodrobnejšie ustanoviť právo a minimalizovať možnosť výkladu inými aktérmi. V meniacom sa a zložitom svete však zároveň výsledkom býva aj nestabilita právneho systému, časté novelizácie a tým i oslabovanie princípu právnej istoty.

Pri **prirodzenoprávnej koncepcii** tvorby práva býva vznik práva do veľkej miery ovplyvnený obyčajmi, súdnymi precedensmi a potrebami praxe. Často sa využívajú kreatívne metódy výkladu práva a ako alternatíva voči typickému etatistickému „doslovizmu“ sa aplikujú tzv. právne princípy. Prijímanie nových, resp. novelizovanie starých právnych predpisov sa považuje za nežiaduce a zneprehľadňujúce. Tvorba práva je oveľa decentralizovanejšia, úloha zákonodarcu je oslabená v prospech súdov a do určitej miery aj regulačných orgánov.

V Slovenskej republike dominuje **etatistická** (legislatívna) koncepcia tvorby práva. V poslednom období však možno už aj u nás pozorovať čiastočný príklon k prirodzenoprávnej koncepcii.

Najviac konfliktov nastáva pri strete týchto dvoch koncepcií, a to najmä pri tzv. právnych transplantátoch - keď sa prenášajú celé právne konštrukcie z iných právnych systémov, a to v oblastiach, kde existujú významné rozdiely v podhubí, do ktorého sú tieto transplantáty zasadené v materskej krajine a na Slovensku. Ich úspešná integrácia do slovenského právneho poriadku a najmä do slovenského právneho myslenia, je najnáročnejšou časťou legislatívnej práce, ktorá sa konkrétne prejavila pri preberaní viacerých častí *acquis*. Na druhej strane je z výskumu komparatívneho práva zrejmé, že väčšina právnych zmien sa v Európe počas posledných storočí neudiala vďaka vnútorným impulzom a vynálezom, ale práve vďaka právnym transplantátom. Požičiavanie si a „štiepenie“ cudzieho konštruktu do slovenského systému nie je teda ničím novým, ani nežiaducim.

Atribúty normotvorby

Kvalitný „produkt“ normotvorby by mal spĺňať štyri základné atribúty: vyváženosť, prehľadnosť, poriadok a stabilitu. Cieľom legislatívnych prác je pripraviť taký právny predpis, ktorý sa stane prirodzenou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku zlučiteľného s právom Európskej únie.

Vyváženosť právneho poriadku spočíva v súladnom pôsobení všetkých jeho častí. Toto pôsobenie predpokladá:

- súlad právneho predpisu s právnym poriadkom, čo znamená, že uskutočňovanie cieľov sledovaných jedným právnym predpisom nesmie brániť uskutočňovaniu cieľov sledovaných iným právnym predpisom alebo ho sťažovať
- súlad právneho predpisu s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a s medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je SR viazaná
- súlad vykonávacieho právneho predpisu s právnymi predpismi vyššej sily²³

²³ čl. 2 ods. 2 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky schválených uznesením vlády SR z 8. apríla 1997 č. 241 v znení uznesenia vlády SR zo 16. decembra 1999 č. 1118 a uznesenia vlády SR z 28. novembra 2001 č. 1130)

Prehľadnosť a poriadok sa zabezpečuje tým, že navrhovaný právny predpis musí obsahovať takú štruktúru, aby práva a právne povinnosti, ktoré sa fyzickým osobám a právnickým osobám ustanovia, dotvárali alebo rozvíjali jestvujúcu sústavu práv a povinností v súlade s ich doterajšou štruktúrou tak, že sa nestanú vnútorne protirečivými.²⁴

Stabilita právneho predpisu i právneho poriadku ako celku sa dá dosiahnuť akcentovaním kvalitnej prípravy návrhu právneho predpisu, využívaním nástrojov otvoreného prirodzenoprávneho konceptu tvorby práva, dostatočnou všeobecnosťou prijímaných právnych noriem, výkladom nejasných a „deravých“ ustanovení právnych predpisov cez princípy práva (princíp dobrých mravov, princíp zákazu retroaktivity, princíp slušnosti v práve)²⁵ a podobne. Používanie všetkých týchto nástrojov má za následok tvorbu a prijímanie ustálených a konsenzuálnych právnych noriem a minimálnu potrebu ich ďalšej novelizácie.

Základné požiadavky kladené na právny predpis

Jednotlivé právne normy, obsiahnuté najmä v zákonoch, nariadeniach, vyhláškach a výnosoch, sa musia pridržať Legislatívnych pravidiel vlády (LPV). Tie ustanovujú, že právny predpis má upravovať v príslušnej oblasti všetky základné spoločenské vzťahy, a že musí byť v súlade so záväzkami, ktoré pre Slovenskú republiku vyplývajú z medzinárodných zmlúv a iných medzinárodných dokumentov.

Okrem toho musí byť právny predpis podľa LPV **zrozumiteľný, prehľadne usporiadaný a stručný** v tom zmysle, že má obsahovať len ustanovenia s normatívnym obsahom. Musí tiež byť **terminologicky presný a jednotný**.²⁶

Systematika členenia návrhu právneho predpisu

Systematiku právneho predpisu upravujú LPV.²⁷ Právny predpis sa skladá zo **štyroch**, resp. **piatich** častí. Ide o základné (všeobecné, úvodné) ustanovenia, po ktorých nasleduje samotný právny text upravujúci práva a povinnosti, ďalšou časťou sú spoločné ustanovenia, na ktoré nadväzujú (najmä pri rozsiahlejších právnych normách) prechodné ustanovenia, a poslednými sú záverečné ustanovenia.

²⁴ čl. 2 ods. 3 legislatívnych pravidiel vlády SR

²⁵ K argumentácii cez princípy práva pozri napr. Holländer, P.: Soudce dnes: bariéra postmoderní dekonstrukce nebo industriální továrna na rozhodnutí. In.: Zborník z konferencií o práve vo verejnom záujme 2000- 2001. Ponická Huta, Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2002.

²⁶ Možno v ňom používať len správne a v právnom poriadku ustálené pojmy a správnu právnu terminológiu. Ak niet vhodného pojmu alebo termínu, možno na jeho utvorenie použiť iné slovo alebo slovné spojenie, ktoré vyhovuje z významovej stránky. Nový pojem treba v právnom predpise vždy právne vymedziť. V právnom predpise sa musí dbať na jazykovú a štylistickú správnosť a všeobecnú zrozumiteľnosť textu. Nemožno používať slová alebo slovné spojenia, ktoré nezodpovedajú kodifikovanej podobe štátneho jazyka. Cudzie slová možno použiť len výnimočne, ak sú už súčasťou používanej právnej terminológie, ak sa bežne používajú v upravovanom odvetví, a ak ich nemožno nahradiť vhodným, rovnocenným slovenským termínom. Do právneho predpisu sa nesmie preberať (recipovať) ustanovenie iného zákona, ale má sa používať odkaz na iný zákon. Pokiaľ z kontextu návrhu právneho predpisu nevyplýva inak, pri jeho tvorbe sa v zásade vždy používa oznamovací spôsob, prítomný čas a jednotné číslo.

²⁷ čl. 6 legislatívnych pravidiel vlády SR

Úvodné (základné) ustanovenia

Návrh právneho predpisu (zákona) sa po úvodnej vete, najmä ak ide o rozsiahlejší text, začína úvodnými ustanoveniami, ktoré obsahujú predmet úpravy zákona, t.j. okruh spoločenských vzťahov, ktoré má zákon upraviť. Podľa potreby sem možno včleniť aj vymedzenie základných pojmov a právnych inštitútov zákona. Potom možno túto úvodnú časť zákona označiť ako Základné ustanovenia.

Obsah právneho predpisu

Po úvodných ustanoveniach nasleduje právny text, v ktorom je vyjadrená samotná podstata právnej úpravy, t.j. práva a povinnosti a vzájomné právne vzťahy medzi subjektmi uvedenými v úvodných ustanoveniach. Obsah právneho predpisu je štruktúrovaný v závislosti od dĺžky právneho predpisu (pozri ďalej). V právnej teórii sa obsah právneho predpisu väčšinou považuje za súčasť úvodných ustanovení.

Spoločné ustanovenia

Spoločná úprava vecí týkajúca sa viacerých, alebo všetkých ustanovení predpisu sa spravidla zaraďuje do časti označenej nadpisom Spoločné ustanovenia. Spoločné ustanovenia teda poskytujú pri tvorbe právneho predpisu možnosť zhrnúť do jednej časti predpisu všetky tie ustanovenia, ktoré sa dotýkajú väčšiny častí jeho obsahu, a v texte by sa zbytočne opakovali.

Záverečné ustanovenia Zrušenie doterajších predpisov spolu s ustanovením o účinnosti predpisu sa označuje spoločným nadpisom Záverečné ustanovenia. V zrušovacom ustanovení musia byť výslovne uvedené všetky právne predpisy vyhlásené v Zbierke zákonov SR, vrátane právnych predpisov vyhlásených uverejnením oznámenia o ich vydaní, prípadne ich častí, ktoré sa navrhovaným právnym predpisom majú zrušiť.

V ustanovení o účinnosti právneho predpisu sa uvádza deň, kedy má zákon nadobudnúť účinnosť. Pri navrhovaní účinnosti zákona treba rátať s lehotou potrebnou na prerokovanie návrhu zákona a s prípadným vrátením zákona prezidentovi SR na opätovné prerokovanie v národnej rade. Súčasne treba rátať s lehotou na vyhlásenie zákona.

Pri ustanovení účinnosti zákona, či iného právneho predpisu je potrebné kalkulovať aj s tzv. legisvakanciou, teda s osobitnou lehotou, v ktorej by mali mať všetci, ktorým je predpis určený, možnosť sa s ním ešte pred nadobudnutím jeho účinnosti oboznámiť. Výnimočné ustanovenie účinnosti dňom vyhlásenia treba obmedziť len na prípady, v ktorých je to skutočne nevyhnutné, čo treba odôvodniť.

Prechodné ustanovenia

Vplyv navrhovaného právneho predpisu na právne vzťahy upravené doterajšími normami treba do návrhu zaradiť do časti označenej nadpisom Prechodné ustanovenia. To isté platí, ak časť ustanovení predpisu má časovo obmedzenú platnosť.

Môže sa tiež stať, že návrh zákona predpokladá aj **vydanie vykonávacieho predpisu**, ktorý „rozmení na drobné“ niektoré jeho ustanovenia. V takom prípade **musí** zákon obsahovať splnomocnenie na jeho vydanie. To neplatí vtedy, ak ide o vydanie **nariadenia vlády**. Splnomocnenie sa musí v zákone formulovať tak, aby z jeho znenia jasne vyplývalo, kto je splnomocnený na jeho vydanie, a aké veci a v akom rozsahu sa majú v ňom upraviť. Ak sa predpokladá vydať na vykonanie zákona nariadenie vlády, možno to v návrhu zákona výslovne uviesť.

Štruktúra (členenie) právneho predpisu

Právny predpis treba podľa LPV členiť prehľadne a dbať pritom na vnútornú súvislosť a správny sled dôležitých a menej dôležitých vecí.

Právny predpis sa v prvom rade člení na **paragrafy**; ústavný zákon sa člení na **články**.

Jednotlivé paragrafy alebo články sa označujú arabskými číslami bez bodky (napríklad „§ 1“, „Čl. 1“). Paragrafy sa môžu členiť na odseky alebo na pododseky. **Odseky** paragrafov sa na začiatku označujú arabskými číslicami bez bodky v zátvorkách - napríklad „(2)“. Pri podrobnejšom členení paragrafov alebo odsekov na **pododseky** sa tieto časti označujú malými písmenami abecedy s okrúhlou zátvorkou za písmenom, napríklad „a)“, a pri ďalšom členení arabskými číslicami s bodkou (radovými číslovkami), t.j. **bodmi** (napríklad „1.“ resp. „1a.“ pri ďalšom členení).

Paragraf 15 veľkého kompetenčného zákona :

§ 15

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

(1) Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR je ústredným orgánom štátnej správy pre

- a) pracovnoprávne vzťahy, právne vzťahy pri vykonávaní štátnej služby, verejnej služby a právne vzťahy volených funkcionárov orgánov územnej samosprávy,
- b) bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci,
- c) inšpekciu práce,
- d) politiku trhu práce a koordináciu politiky zamestnanosti,
- e) ...
- f) ...
- g) ...

Ak má právny predpis prílohu, treba na ňu odkázať v texte právneho predpisu a prílohu označiť slovami, napríklad „Príloha k zákonu (nariadeniu vlády, vyhláske) č. ... Z. z.“, a v jej nadpise uviesť aj stručné vymedzenie obsahu prílohy.

Novelizácia právneho predpisu a legislatívna technika

Novelizácia právneho predpisu (zákona) sa vykonáva formou **priamej novelizácie**, t.j. tak, že sa výslovne uvádza, ktorý zákon sa má novelizovať, pričom treba dbať na čo najväčšiu prehľadnosť a zrozumiteľnosť.

Tzv. informačný zákon sa napr. celým názvom volá „Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)“. Vo svojich záverečných ustanoveniach totiž priamo novelizuje zákon o priestupkoch, zákon o ochrane prírody a krajiny, zákon o správnych poplatkoch a zákon o životnom prostredí.

Nepriama novelizácia zákona, t.j. zmeny a doplnenie iného zákona ustanoveniami navrhovaného zákona bez uvedenia jeho úplnej citácie v samostatnom článku označenom rímskou číslicou (číslami), je **neprípustná**. Neprípustná je aj taká novelizácia, ktorá v osobitnom článku novelizuje jeden zákon alebo viac zákonov bez toho, aby sa uviedlo, ktoré konkrétne ustanovenie novelizovaného zákona (zákonov) sa mení alebo dopĺňa.

Rozšírenie počtu obmedzení prístupu k informáciám podľa zákona o slobode informácií o údaje tvoriace tzv. „lekárske tajomstvo“

Nesprávny postup:

Paragraf 16 ods. 13 novely zákona č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov znie:

„(13) Informácie nachádzajúce sa v zdravotnej dokumentácii sa nesprístupňujú podľa osobitného zákona.“^{x)}“

Poznámka pod čiarou k odkazu x) znie:

^{x)} Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám

Správny postup:

Novela zákona č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov:

Čl. I

(v rámci tohto čl. sa novelizujú ustanovenia samotného zákona č. 277/1994 Z. z.)

Čl. II

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) sa mení takto:

1. V § 11 ods. 1 sa dopĺňa nové písm. f), ktoré znie:

„f) sa týka údajov zo zdravotnej dokumentácie.“^{y)}“

Poznámka pod čiarou k odkazu y) znie:

„^{y)} § 16 zákona č. 277/1994 o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov.“

Ak sa má výnimočne jedným zákonom priamo novelizovať viac zákonov, každý zákon sa novelizuje osobitným článkom. Novelizácia iného zákona prostredníctvom ustanovení (paragrafov, častí) navrhovaného zákona je neprípustná. Rovnako je neprípustná novelizácia vykonávacieho predpisu zákonom.

Legislatívnotechnické pokyny (legislatívna technika) tvoria prílohu LPV. Obsahujú spôsoby, prostriedky a postupy, ktoré je možné považovať určitým spôsobom za kodifikované pri tvorbe všeobecne záväzných predpisov, aby právna úprava bola jednotná. Medzi najdôležitejšie aspekty legislatívnej techniky patrí ovládanie tzv. právneho jazyka, osobitný spôsob odkazov a poznámok pod čiarou, využívanie jednotlivých foriem citácií a skratiek a v neposlednom rade i orientácia v práve Európskej únie, pretože obligatórnou súčasťou návrhov zákonov je aj tzv. doložka zlučiteľnosti návrhu zákona s právom EÚ a v prípade vládnych návrhov i tzv. tabuľky zhody s právom EÚ.

2.4. Legislatívny proces

Vypracovanie kvalitného návrhu právneho predpisu (zákona, nariadenia, vyhlášky) nie je len otázkou legislatívnej techniky, ale aj podrobných vedomostí o existujúcej právnej úprave a vecnej problematike, ktorú má pripravovaný návrh pokrývať. V neposlednom rade právny predpis predtým, ako ho schváli vláda či parlament, prejde desiatkami rôznych inštitúcií. Procedúra, akou sa to deje, sa nazýva legislatívny proces.

Plánovanie legislatívy

Ako už bolo konštatované v časti 2 kapitoly, až 80 % prijatých zákonov predkladá do parlamentu vláda SR. Na pohľad vysoké percento zákonov pripravených vládou súvisí s parlamentnou formou vlády a je bežné aj v iných krajinách s podobnými vzťahmi medzi najvyššími orgánmi štátu. Ide najmä o vzťah medzi zákonodarnou a výkonnou mocou. Vláda na začiatku volebného obdobia predstupuje pred parlament so svojim programovým vyhlásením a uchádza sa o vyslovenie dôvery. Ak ju získa, začína pracovať, a parlament ju v činnosti kontroluje.

Programové vyhlásenie vlády je teda dôležitý politický dokument, v ktorom si vláda plánuje svoju činnosť a ciele na presadzovanie jednotlivých politík v rámci nastávajúceho funkčného obdobia.²⁸ Pri jeho konkretizácii na každý rok v oblasti tvorby právnych predpisov sa používa tzv. **plán legislatívnych úloh** (PLÚ). PLÚ je harmonogram práce, ktorý si stanovuje vláda a sama si ho v priebehu roka upravuje. Úlohy sa môžu bez súhlasu alebo upozornenia NR SR uznesením vlády zrušiť, prípadne presunúť na iný termín. V PLÚ sa určuje názov návrhu právneho predpisu, ktorý má byť pripravený, ministerstvo alebo iný ústredný orgán štátnej správy, ktorý je zodpovedný za splnenie tejto úlohy, termín, v ktorom má byť úloha splnená a hlavný dôvod predloženia návrhu.

P.č.Názov úlohy	ÚOŠS	Dôvod predloženia
1. Návrh zákona o reklame	Ministerstvo hospodárstva SR	Zpracovanie Smernice EÚ o klamlivej reklame; úprava reklamy tabakových výrobkov a alkoholických nápojov v súlade s trendom EÚ

Zdroj: Plán legislatívnych úloh vlády SR na rok 2000, s. 5

Ďalším dokumentom, na základe ktorého možno očakávať, akým oblastiam sa bude vláda venovať, je **Pravidelná správa Európskej komisie o pokroku dosiahnutom Slovenskou republikou v príprave na vstup do Európskej únie**. Správu predkladá Európska komisia raz do roka a okrem zhodnotenia pokroku obsahuje formou odporúčaní aj úlohy na ďalšie obdobie. Väčšinou ide o zmeny konkrétnych právnych predpisov, ktorým sa má dosiahnuť ich súlad s právom EÚ. Správa Európskej komisie má vysokú autoritu a vláda považuje splnenie jej odporúčaní za svoju prioritu. Táto situácia sa po vstupe do EÚ zmení, naďalej však bude potrebné do právneho poriadku integrovať nové časti tzv. *acquis communautaire*, ktoré sa budú prijímať/meniť už počas slovenského členstva.

²⁸ Viac o programovom vyhlásení vlády pozri In.: Beblavý, M.- Salner, A. (ed.): Úspešná a úsporná vláda. Možnosti a odporúčania pre budúci kabinet. Bratislava, SGI, 2002, s. 47 nasl.

Acquis communautaire - legislatíva EÚ a celý systém jej fungovania, ktorému sa musia noví členovia prispôbiť. Acquis tvorí približne 80 000 strán, z toho asi polovica sa vzťahuje na poľnohospodárstvo. Medzi najdôležitejšie časti *acquis* patria základné zmluvy únie a na ich základe prijatá sekundárna legislatíva, judikatúra Európskeho súdneho dvora, stanoviská, rezolúcie, spoločné akcie v rámci zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ a rovnako i medzinárodné zmluvy a dohody uzatvorené medzi úniou a tretími krajinami. (pozri aj kapitolu Vplyv Európskej únie na tvorbu verejnej politiky)

Zákon

Pred samotnými prácami na návrhu zákona zvyknú príslušné rezorty vypracovať **legislatívny zámer (LZ)**. Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy tak robia najmä pred prípravou takých zákonov, ktoré majú výrazný hospodársky a finančný dosah, alebo aj v prípadoch, ak o tom rozhodne vláda. Pri príprave a predkladaní LZ sa postupuje podľa smerníc na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády a LRV. LZ obsahuje najmä zhodnotenie platnej právnej úpravy a určenie cieľov, ktoré má nová právna úprava plniť, ako aj zhodnotenie finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť. LZ schválený vládou je pre príslušné ministerstvo alebo iný ÚOŠS **záväzným** podkladom na vypracovanie návrhu zákona.

Následne začne vznikať **návrh zákona**. Každé ministerstvo má vlastné vnútorné pravidlá na vypracovanie návrhu zákona. Hlavná zodpovednosť spravidla spočíva na vecnom útvere, do ktorého oblasti pripravovaná problematika patrí, a na legislatívnom útvere. Súčasťou návrhu zákona pritom musí byť aj **dôvodová správa**, ktorá má všeobecnú časť a osobitnú časť.

Všeobecná časť dôvodovej správy musí obsahovať zhodnotenie súčasného stavu najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky s uvedením potreby novej zákonnej úpravy, spôsobu jej vykonávania, jej hospodárskeho a finančného dosahu, najmä vplyvu na štátny rozpočet, rozpočty obcí alebo rozpočty vyšších územných celkov a na hospodárenie verejnoprávnej inštitúcie, nároku na pracovné sily a organizačné zabezpečenie, ako aj rozbor ďalších otázok nevyhnutných na všestranné posúdenie návrhu zákona.

V dôvodovej správe sa musí tiež uviesť súlad návrhu zákona s ústavou, súvislosť s inými zákonmi a medzinárodnými zmluvami a súlad návrhu zákona s právom Európskych spoločenstiev a právom Európskej únie vypracovaný formou **doložky zlučiteľnosti**²⁹ a **tabuľky zhody** tohto návrhu s právom Európskych spoločenstiev a právom Európskej únie. Hovoríme teda o nevyhnutnosti tzv. aproximácie (zblíženia) predkladaného návrhu zákona s príslušnou legislatívou EÚ. Podľa čl. 4 metodiky aproximácie práva je pritom predkladateľ právneho predpisu povinný pri aproximácii brať do úvahy príslušné primárne a sekundárne právo ES a EÚ, rozhodnutia Súdneho dvora ES a všeobecné právne zásady práva EÚ a ES, zmluvné pramene práva ES a EÚ, ďalej prihliadať v rámci svojich možností na návrhy zmien a doplnení práva ES a EÚ, na návrhy právnych aktov ES a EÚ, pokiaľ sú mu známe, a v neposlednom rade tiež fakultatívne prihliadať aj na právne poriadky členských štátov z pohľadu aproximácie ich práva, ako aj na administratívnu infraštruktúru a spôsob implementácie práva v týchto štátoch. Vo všeobecnej časti dôvodovej správy sa ďalej uvedie aj stanovisko ministerstva financií k finančným dôsledkom návrhu zákona na štátny rozpočet, rozpočty obcí a rozpočty vyšších územných celkov.

²⁹ Podrobnosti a vysvetlivky k doložke zlučiteľnosti pozri v tretej časti Metodiky aproximácie práva.

Osobitná časť dôvodovej správy sa člení podľa jednotlivých paragrafov navrhovaného zákona a v prípade novely zákona podľa jednotlivých článkov a jednotlivých bodov novely. Osobitná časť dôvodovej správy obsahuje odôvodnenie jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona. Do odôvodnenia jednotlivých navrhovaných ustanovení sa nepreberá text týchto ustanovení, ani text a argumentácia už obsiahnutá vo všeobecnej časti dôvodovej správy.

Následne sa návrh zákona väčšinou postúpi do tzv. **vnútrorezortného pripomienkového konania**, kde sa k nemu vyjadrujú ostatné útvary ministerstva, ktorých sa návrh vecne dotýka. Tieto útvary predkladajú svoje pripomienky, ktoré sú posúdené, a v prípade opodstatnenosti zapracované do návrhu. Po ukončení tohto procesu minister alebo vedúci iného ÚOŠS zasiela pripravený návrh na tzv. **pripomienkové konanie**.³⁰ To v zásade trvá 15 pracovných dní. Podrobný opis a analýza pripomienkového konania sa nachádza v kapitole o konzultácii a koordinácii. Na tomto mieste stačí len spomenúť, že pripomienkovanie prešlo v poslednej dobe významnou reformou. Jednou z najväčších zmien prijatých s účinnosťou od roku 2002 je vytvorenie možnosti pripomienkovať jednotlivé právne predpisy a ďalšie dokumenty **aj verejnosťou** a za určitých okolností (ak pripomienku uplatnilo 300, resp. 500 fyzických alebo právnických osôb) dokonca i možnosť zúčastniť sa **rozporového konania** medzi zástupcom verejnosti a predkladateľom právnej normy.³¹ Viaceré takéto rozporové konania už prebehli. Jedným z nich bolo napr. konanie medzi Občianskou iniciatívou za dobrý zákon o slobodnom prístupe k informáciám a ministerstvom školstva vo veci novelizácie zákona o slobode informácií, iným zase konanie medzi MVO Sloboda zvierat a ministerstvom spravodlivosti vo veci sprísnenia trestného činu týrania zvierat v rámci novelizácie trestného zákona.

Po pripomienkovom konaní návrh zákona posudzujú jednotlivé poradné orgány vlády, najmä legislatívna rada. **Legislatívna rada vlády (LRV)** funguje ako stály poradný, iniciatívny a koordinačný orgán vlády. Hlavná úloha LRV spočíva v prerokúvaní a posudzovaní návrhov zákonov. Svoje stanoviská predkladá vláde. Stanoviská LRV majú len **odporúčací** charakter, ale vláda ich do veľkej miery akceptuje. Okrem iného je to aj tým, že členmi LRV sú vedúci pracovníci z ministerstiev, škôl, vedeckých inštitúcií a ďalší uznávaní odborníci z teórie i praxe a predsedom LRV je podpredseda vlády pre legislatívu.³²

Návrh zákona sa po prerokovaní v LRV stáva predmetom **rokovania vlády**. Na schválenie návrhu zákona kabinetom je potrebná nadpolovičná väčšina všetkých členov vlády (t.j. minimálne 11). Ak je návrh zákona prijatý, stáva sa z neho vládny návrh zákona, ktorý je pripravený na **predloženie do parlamentu**.

Vláda predkladá návrh zákona predsedovi NR SR v piatich podpísaných výtlačkoch spolu so sprievodným listom predsedu vlády a uznesením, ktorým vláda návrh schválila. Návrh zákona podpisuje predseda vlády a minister, alebo vedúci iného ÚOŠS, ktorý je v sprievodnom liste určený ako osoba poverená uvedením návrhu zákona v NR SR. Návrh sa následne prerokuje podľa príslušných ustanovení rokovacieho poriadku NR SR v troch parlamentných čítaniach. V prípade, že ho parlament prijme a prezident republiky ho nevráti na opätovné prerokovanie, návrh zákona sa momentom publikácie v zbierke zákonov stáva **platným a záväzným zákonom**.

³⁰ Proces medzirezortného pripomienkovania je podrobne upravený v čl. 9 a nasl. legislatívnych pravidiel vlády.

³¹ Pozri najmä čl. 10 legislatívnych pravidiel vlády.

³² Podrobnosti o činnosti legislatívnej rady vlády; pozri napr. In.: Štatút LRV, resp. Foldesová et al, 2002, s. 26

Nariadenie vlády

Nariadenie vlády ako právny predpis vzniklo v československom ústavnom vývoji až prijatím ústavného zákona o československej federácii v roku 1968. V súčasnosti je rámcovo upravené v čl. 120 Ústavy SR, podľa ktorého „na vykonanie zákona a v jeho medziach môže vláda vydávať nariadenia“. Vláda na vydanie nariadenia teda **nepotrebuje** osobitné splnomocnenie. Stačí, ak nariadenie vlády smeruje k vykonaniu zákona, a je v jeho medziach. Postup pri vydávaní nariadení vlády je upravený v legislatívnych pravidlách vlády. Na tento postup sa vzťahujú **podobné** ustanovenia ako na prípravu ostatných všeobecne záväzných predpisov.

Návrh nariadenia vlády musí rovnako ako zákon obsahovať dôvodovú správu, ktorá má všeobecnú časť a osobitnú časť (pozri 3.2.). Návrh nariadenia zašle minister alebo vedúci iného ÚOŠS na pripomienkovanie, ktoré je **identické** ako v prípade prerokovania návrhu zákona. Následne sa návrh nariadenia vlády upraví podľa výsledkov pripomienkového konania a minister alebo vedúci iného ÚOŠS ho predloží na prerokovanie vláde a legislatívnej rade. LRV zaujme k návrhu nariadenia vlády stanovisko spravidla v lehote do 75 dní. Po stanovisku LRV o nariadení rokuje vláda, ktorá ho buď prijme alebo odmietne.

Význam nariadení vlády bude v nasledujúcom období prudko narastať. V rámci poslednej novelizácie Ústavy SR sa totiž stanovilo, že povinnosti možno ukladať už nielen zákonom, ale i určitými medzinárodnými zmluvami a tiež nariadeniami vlády, ktoré vykonávajú Európsku dohodu o pridružení SR k EÚ. Je to reakcia na enormné množstvo eurolegislatívy, ktoré musí SR prijať v rámci tzv. aproximácie právneho poriadku s právom EÚ. Podstatou novely ústavy (a nadväzujúceho vykonávacieho zákona) je teda čiastočné odbremenenie parlamentu, ktorý už nemusí prerokovať všetky právne predpisy obsahujúce úpravu práv a povinností, ale na prijatie niektorých „menej dôležitých“ z nich stačí len súhlas (nariadenie) vlády.

Vyhláška a výnos

Vyhlášky a výnosy sú všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré vydávajú ministerstvá a ostatné ÚOŠS. Ich základná úprava je uvedená v čl. 123 Ústavy SR, podľa ktorej „ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to **splnomocnené** zákonom“.

Výnos a jeho použitie upravuje § 6 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov SR. Za výnos sa podľa tohto ustanovenia považujú také právne predpisy, ktoré sa týkajú obmedzeného počtu druhovo určených fyzických a právnických osôb, alebo ak upravujú podrobnosti o právach a povinnostiach úzkeho okruhu osôb v pracovnoprávných vzťahoch, vo vzťahoch z oblasti sociálneho zabezpečenia a podrobnosti o právach a povinnostiach vyplývajúcich zo služobných pomerov príslušníkov ozbrojených zborov a síl.

Procesný postup pri prijímaní vyhlášky a výnosu je **podobný** ako pri nariadení vlády s tým rozdielom, že dominantnú úlohu pri odbornom posudzovaní vyhlášky a výnosu majú jednotlivé **komisie LRV**, a že zatiaľ, čo pri zákonoch a nariadeniach vlády má konečné slovo NR SR, resp. kabinet, pri vyhláškach a výnosoch má konečnú právomoc rozhodnúť minister alebo predseda ostatného ÚOŠS.

Vyhláška ministerstva alebo iného ÚOŠS sa publikuje v plnom znení v Zbierke zákonov SR. O prijatí výnosu sa v Zbierke zákonov publikuje iba **oznam**, kde je uvedený údaj o tom, kedy a ako bolo uverejnené úplne znenie výnosu, a kde je možné do znenia výnosu nazrieť.

Použitá literatúra

- Beblavý, M., Salner, A. (eds.): Úspešná a úsporná vláda. Možnosti a odporúčania pre budúci kabinet, Bratislava, SGI, 2002.
- Beblavý, M., Sičáková, E.: Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovania záujmov, Bratislava, INEKO, 2001.
- Foldesová, A., Novotný, P., Pirošík, V., Forgács, D., Václavová, H., Tomatová, J.: Zmena zákona možná. Ako môže hlas občanov presadiť zmenu legislatívy,. Bratislava, Občianske oko, 2002.
- Holländer, P.: Soudce dnes: bariéra postmoderní dekonstrukce nebo industriální továrna na rozhodnutí, v „Zborník z konferencií o práve vo verejnom záujme 2000- 2001“, Ponická Huta, Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2002.
- Král, J., Holák, A.: Teória a prax legislatívnej činnosti, Bratislava, Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1999.
- Kresák, P. a kol.: Občan a demokracia, Bratislava, Nadácia Občan a demokracia (Minority Rights Group- Slovakia), 1997.
- Úrad vlády SR: Metodika aproximácia práva, Bratislava, Úrad vlády SR, 2002.
- Posluch, M., Cibulka, E.: Štátne právo Slovenskej republiky, Bratislava, Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2000.
- Kancelária NR SR: Prehľad legislatívnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky v II. volebnom období (1.- 53. schôdza NR SR), Bratislava, Kancelária NR SR - Parlamentný inštitút, 2002.
- Prusák, J.: Teória práva, Bratislava, Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1995.
- Šín, Z., Řehák, K.: Metodika tvorby předpisů. Příručka pro hospodářské a správní instituce, Praha, Prospektrum, 1993.

Kapitola 3

Konzultácia a koordinácia vo verejnej politike: od myšlienky cez pripomienkové konanie až po spätnú väzbu

3.1. Úvod

Veľmi dôležitú úlohu pri tvorbe verejnej politiky zohrávajú názory, postoje a záujmy rôznych jednotlivcov a skupín. Aj na Slovensku sa vyžadujú rôzne predpisy ešte predtým, ako sú schválené vládou či parlamentom, pripomienkové konanie alebo prerokovanie poradnými orgánmi vlády. Súčasným trendom vo vyspelých demokratických krajinách je práve **posilňovať komunikáciu medzi štátnymi zamestnancami navzájom, ako aj medzi štátnou správou a verejnosťou**. Zložitosť mnohých opatrení a reforiem vyžaduje aktívne zapojenie nielen kompetentného rezortu, ale aj mnohých iných aktérov. Konzultácia a koordinácia vo verejnej politike sú nielen o poskytovaní informácií a spracúvaní podnetov, ale aj o možnosti aktívnej účasti iných rezortov a jednotlivcov na jej konečnom tvare.

Je vhodné vytvoriť pracovnú skupinu expertov, fórum laikov či diskusné fórum? Kto a akým spôsobom bude do nej/neho vybraný? V ktorom štádiu tvorby verejnej politiky sa má konzultačný proces uskutočniť a akou metódou? Do akej miery je vhodné aktívne získavať názory istých subjektov, alebo naopak len pasívne sprístupniť informáciu a čakať na pripomienky? Táto kapitola je zameraná na pomoc pri hľadaní odpovedí na uvedené, ale aj mnohé ďalšie otázky.

Kapitola obsahuje nielen **prehľad systému konzultácií na Slovensku**, ale ponúka aj **možné opatrenia** na základe skúseností krajín OECD a EÚ. Kapitola sa člení na nasledovné štyri časti:

1. Čo je konzultácia a koordinácia, prečo a s kým konzultovať
2. Legislatívna úprava procesu konzultácie
3. Proces konzultácie v ústrednej štátnej správe
 - A) Návrh/vypracovanie/pripomienkovanie/schválenie s piatimi fázami:
 1. Zrod myšlienky, podnet, idea
 2. Vypracovanie koncepcie/programu/legislatívneho znenia
 3. Pripomienkové a rozporové konanie
 4. Posúdenie poradnými orgánmi vlády
 5. Schvaľovací proces
 - B) Realizácia
 - C) Monitoring/evaluácia
4. Manažérska koordinácia

Prvá časť okrem vysvetlenia kľúčových pojmov „konzultácia“ a „koordinácia“ popisuje výhody konzultácií pre ústrednú štátnu správu - proces konzultácie je zárukou vyššej kvality, efektívnosti, transparentnosti, legitímnosti, ako aj zodpovednosti voči verejnosti. Uvádza

tiež spektrum organizácií a jednotlivcov, ktorí môžu byť zapojení do konzultačného procesu.

Po stručnom popise legislatívnej úpravy procesu konzultácie v druhej časti, uvádza kapitola v tretej časti tri časti:

- prvý sa zaoberá procesom v piatich fázach - od zrodu myšlienky, podnetu, idey cez samotné vypracovanie koncepcie či programu, posúdenie v pripomienkovom a rozporovom konaní, poradnými orgánmi vlády až po schválenie. Osobitnú pozornosť tretia časť venuje formálnemu procesu pripomienkového konania, na ktorom sa od novembra 2001 môže podieľať aj verejnosť.
- druhý sa zaoberá realizáciou prijatej novej verejnej politiky, ide najmä o naplánovanie komunikačnej stratégie s cieľovými skupinami a verejnosťou vrátane tzv. „odbornej“ verejnosti
- tretí sa zaoberá monitoringom/evaluáciou prijatej novej verejnej politiky

Štvrtá časť stručne popisuje manažérsku koordináciu a uvádza niekoľko odporúčaní na túto tému.

3.2. Čo je konzultácia a koordinácia, prečo a s kým konzultovať

Čo je konzultácia

Tvorcovia verejnej politiky musia pri rozhodovaní brať do úvahy množstvo faktorov, pričom jedným z nich sú i výsledky konzultácie. Podľa slovníka cudzích slov je konzultácia „výmena názorov odborníkov na konkrétnu sledovanú problematiku“³³. Konzultácia je proces dialógu/diskusie, ktorý vedie k rozhodnutiu.³⁴ Táto pracovná definícia pokrýva dôležité aspekty konzultácie, a to:

- konzultácia je proces, t.j. neustála výmena informácií a náhľadov a nielen jednorazová záležitosť
- konzultácia je dialóg/diskusia, t.j. dve a viac strán si vymieňajú svoje názory
- konzultácia vedie k rozhodnutiu, t.j. zmyslom konzultácie je napomôcť rozhodovaniu o smerovaní/realizácii, atď. konkrétnej verejnej politiky

Proces konzultácie pozostáva z troch hlavných pilierov:

- **poskytovanie informácií:** vláda a ústredné orgány zabezpečujú tok informácií smerom k expertom, občanom, záujmovým skupinám, aby konzultácie mohli prebiehať na rovnocennej úrovni (napr. zákon o slobodnom prístupe k informáciám)
- **spracúvanie podnetov:** vláda a jednotlivé ústredné orgány aktívne hľadajú a spracúvajú podnety počas celého cyklu tvorby verejnej politiky od iných ústredných orgánov a odborníkov, ako i od verejnosti (napr. prieskum verejnej mienky, verejných pripomienkových konaní, atď.)

³³ Veľký slovník cudzích slov, Šaling, Ivanová-Šalingová, Maníková, Bratislava: Vydavateľstvo Samo, 2000.

³⁴ „Listen Up! Effective Community Consultation“, Management Paper, London: The Audit Commission, 1999

- **aktívna participácia:** návrhy na alternatívne spôsoby riešenia problémov prichádzajú od záujmových skupín, občanov a iných subjektov (napr. pracovné skupiny, komisie, fórum laikov, diskusné fórum odborníkov, atď.)

Čo je koordinácia

Súčasťou konzultácie je koordinácia samotného procesu tak, aby konzultácia bola osožná a efektívna, prebehla bez zbytočných prietáhov, duplicity alebo vynechania dôležitých partnerov. Podľa slovníkovej definície je koordinácia „uviedenie do súladu, zladenie spolupráce, činnosti a pod.“ Koordinácia je teda naplánovanie, príprava a realizácia konzultačného procesu. Na získanie pripomienok, návrhov a podnetov či už zo strany ústredných orgánov štátnej správy alebo samotných občanov je nutné definovať, koho názory je potrebné získať, akým spôsobom, a na aké témy. Koordinácia sa vzťahuje na dva procesy:

- a) na formálne vzťahy medzi jednotlivými rezortmi a zosúladenie tvorby verejnej politiky v rámci štátnej správy (časť 3, bod A, štvrtá fáza)
- b) na manažérske a logistické plánovanie samotného konzultačného procesu (časť 4)

Prečo konzultovať

Konzultácia pri tvorbe verejnej politiky na úrovni ústrednej štátnej správy je nevyhnutná nielen preto, že vyplýva priamo zo zákona (pozri bližšie časť 2), ale hlavne je pre manažérov v štátnej správe výhodná z nasledovných hľadísk:

- **Kvalita:** vyššia účasť v konzultačnom procese pri tvorbe verejnej politiky prináša množstvo nových informácií, perspektív, pohľadov, priorít a návrhov riešení daného problému a tým sa zvyšuje úroveň a kvalita dosiahnutého rozhodnutia. Konzultácia tak umožňuje:
 - rozšíriť spektrum alternatív danej verejnej politiky
 - zozbierať množstvo nových dát a informácií potrebných na analýzu
 - overenie výsledkov dokončenej analýzy
- **Efektívnosť:** viac informácií, konzultácií a participácie v procese tvorby verejnej politiky zaručuje vyššiu realizovateľnosť a dlhodobosť danej politiky vďaka určitému vedomiu spolupodieľania sa na tvorbe medzi rôznymi rezortmi, politickými expertmi a verejnosťou. Tým sa zvýši i ochota podieľať sa na realizácii i rešpektovaní a dodržiavaní danej politiky, keďže cieľová skupina pomáhala pri jej tvorbe.
- **Transparentnosť:** poskytovaním informácií iným subjektom a verejnosti, ako aj zabezpečením prístupu do procesu tvorby verejnej politiky vláda zvýši transparentnosť rozhodovania a administratívnych procesov
- **Legitímnosť:** možnosť mať prehľad o plánovaní a rozhodovaní vlády a vyjadrovať sa k nemu zvyšuje dôveryhodnosť a tým aj legitímnosť danej vlády.
- **Zodpovednosť** voči verejnosti: hlasy a názory občanov sú zahrnuté do procesu tvorby verejnej politiky

S kým konzultovať

Proces konzultácie by mal zahŕňať čo najširšie spektrum organizácií a jednotlivcov:

- **rôzne rezorty:** väčšina verejných politík sa dotýka viacerých rezortov
- **konkrétny sektor:** napr. všetky inštitúcie, ktoré poskytujú služby v zdravotníctve
- **odborníci z danej oblasti:** nezávislí odborníci z univerzít, think-tankov, mimovládnych organizácií a medzinárodní odborníci, ktorí pripravujú rôzne štúdie, analýzy, atď.
- **experti rôznych politických strán:** experti spolupracujúci s politickými stranami, či už ako interní zamestnanci, alebo s voľnejším prepojením
- **záujmové skupiny:** odbory, zamestnávateľské organizácie, stavovské a profesijné organizácie, mimovládne organizácie
- **verejnosť:** hoci verejnosť sa javí na prvý pohľad ako široká masa, je dôležité si nájsť a jasne určiť, ktoré skupiny možno zapojiť do konzultácií, napr.:
 - **občania s priamym záujmom o tému/problém:** Kvôli priamemu záujmu je veľmi dôležité zapojiť do tvorby verejnej politiky túto skupinu občanov, často nazývanú i „cieľovou skupinou“. Prvým dôležitým krokom je rozlíšiť rôzne podskupiny, ktoré môžu byť zapájané v rôznom stupni tvorby verejnej politiky:
 - *geografické rozlíšenie:* vidiecke vs. mestské obyvateľstvo, geografické oblasti, atď.
 - *skupiny s rôznym charakteristickým odlišením:* jazykovým, vekovým, rodovým, profesijným, sociálnym, etnickým alebo iné menšiny, atď.
 - *skupiny s prístupom k médiám:* občania využívajúci internet, čítajúci noviny, občania bez prístupu k internetu, atď.
 - *skupiny využívajúce služby v určitej verejnej politike:* napr. školstvo - združenie rodičov, študenti, žiaci, učitelia, atď.
 - *občianske združenia:* zastrešujúce záujmy určitých skupín občanov (avšak nevynechať pritom občanov samotných)
 - **všeobecná verejnosť**

3.3. Legislatívna úprava procesu konzultácie

Zákon	Cieľ	Cieľová skupina
575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (tzv. kompetenčný zákon)	spolupráca ústredných orgánov štátnej správy, využívanie podnetov orgánov verejnej moci a verejnosti, činnosť poradných orgánov vlády	štátni zamestnanci jednotlivých rezortov a inštitúcií, verejnosť,
211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám	sprístupnenie informácií, pripomienkovanie verejnosťou	verejnosť, záujmové skupiny
106/1999 o hospodárskom a sociálnom partnerstve (o tripartite)	úprava vzťahov hospodárskeho partnerstva a sociálneho partnerstva medzi štátom, zamestnávateľmi a zamestnancami	záujmové skupiny

- Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR (ďalej len „Smernica“), schválená uznesením vlády č. 512/2001 účinná od 1. 11. 2001,
- Legislatívne pravidlá vlády SR (ďalej len „Legislatívne pravidlá“), schválené uznesením vlády č. 241/1997 v znení uznesenia vlády č. 1118/1999 a uznesenia vlády č. 1130/2001, najnovšie doplnenie účinné od 1. 1. 2002,
- Rokovací poriadok vlády SR schválený uznesením vlády č. 512 z 13. 6. 2001 účinný od 1. 11. 2001

Všeobecná zákonná úprava procesu konzultácie

Kompetenčný zákon ustanovuje, že „ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy robia opatrenia na riešenie aktuálnych otázok a spracúvajú koncepcie rozvoja a zverených oblastí a riešenia zásadných otázok, ktoré **po zverejnení a po pripomienkovom konaní predkladajú vláde**. V prípadoch ustanovených zákonom alebo na základe rozhodnutia vlády sa pripomienkové konanie nemusí uskutočniť“ (§36). Podobne podľa druhej vety §37 „ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy pripravujú návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní predkladajú vláde“. Podľa odseku 1 §38 „ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy pri plnení svojich úloh **úzko spolupracujú**. Vymieňajú si potrebné informácie a podklady a prerokujú s inými ministerstvami opatrenia, ktoré sa ich dotýkajú.“

V §38 ods 3. sa osobitne spomínajú niektoré inštitúcie, resp. organizácie, **poznatky ktorých sú ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy povinné využívať**. Ide o:

- verejné inštitúcie (právna úprava nedefinuje v žiadnom ustanovení verejnú inštitúciu)
- vedecké inštitúcie (Slovenská akadémia vied)
- výskumné pracoviská
- stavovské a profesijné organizácie

Tieto inštitúcie, resp. organizácie majú byť **zapojené najmä do práce na riešení otázok koncepcnej povahy a legislatívnej povahy**. V odseku 4 §38 je zakotvený tripartitný princíp. Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy „**prerokujú s odborovými orgánmi a s organizáciami zamestnávateľov návrhy závažných opatrení** týkajúcich sa životnej úrovne, sociálnych a hospodárskych potrieb obyvateľstva.“

Verejnosť a orgány verejnej moci

Podľa §38 ods. 2. „ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy využívajú podnety a skúsenosti orgánov verejnej moci, ako aj podnety verejnosti“. Reagujú na nové znenie Ústavy SR sa oproti predchádzajúcej právnej úprave doplnili „orgány verejnej moci“. Dôležité je doplnenie povinnosti využívať „podnety verejnosti.“

Podobne, zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (§ 5 ods. 5) v spojení s čl. 7 ods. 3 a nasledujúcimi Smernice proces pripomienkovania otvoril aj pripomienkam verejnosti. Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám s účinnosťou od 1.1. 2001 v § 5 ods. 5 určuje, že povinné osoby „zverejňujú materiály programového, koncepčného a strategického charakteru a texty navrhovaných právnych

noriam po ich uvoľnení na medzirezortné pripomienkové konanie“. Verejnosť sa stáva dôležitým partnerom pri prijímaní rozhodnutí vlády SR v súlade s praxou krajín OECD.

Tieto povinnosti ústrednej štátnej správy sa netýkajú len materiálov, ktoré sú podľa interného normatívneho aktu vlády - Smernice predkladané na rokovanie vlády. Zákon nepredpokladá len spoluprácu, ale „úzku“ spoluprácu, ktorú ďalej rozvíja ako konzultačnú povinnosť (výmena potrebných informácií) a výmenu podkladov, ako aj povinnosť prerokovať s inými ministerstvami oblasti spoločných záujmov. Hoci v odseku 1 §38 nie sú explicitne spomenuté ostatné ústredné orgány štátnej správy, analogicky možno odvodiť, že povinnosť konzultovať sa vzťahuje aj na ne. Inými slovami, ak ústredný orgán štátnej správy neprekonzultuje akékoľvek opatrenie, ktoré sa dotýka iného ústredného orgánu štátnej správy s týmto orgánom, porušuje zákon.

Štátne orgány sú povinné:

- navzájom úzko spolupracovať
- navzájom si vymieňať potrebné informácie a podklady
- prerokovať s inými ministerstvami opatrenia, ktoré sa ich dotýkajú
- využívať skúsenosti a podnety orgánov verejnej moci
- využívať podnety verejnosti
- využívať poznatky niektorých inštitúcií, resp. organizácií
- prerokovať s odborármi a zamestnávateľmi závažné opatrenia

Zdroj: Zákon NR SR č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

3.4. Proces konzultácie v ústrednej štátnej správe

Proces konzultácie s rôznymi subjektmi prebieha vo všetkých fázach cyklu tvorby verejnej politiky - od vzniku myšlienky, cez prípravu verejnej politiky/zákona/programu až po realizáciu a vyhodnotenie. Existujú rôzne nástroje, ktoré nám napomáhajú v procese konzultácie. Táto časť prezentuje jednotlivé nástroje podľa cyklu tvorby verejnej politiky, avšak ich využitie je možné v ktorejkoľvek fáze. Ich výber závisí od viacerých faktorov, napr. cieľa, situácie, cieľovej skupiny, zdrojov, atď. Väčšinou je najvhodnejšie využiť kombináciu nástrojov a pritom je nevyhnutné dôkladne naplánovať celý proces konzultácie. Tabuľka 2 poskytuje prehľad jednotlivých nástrojov. Ako sme hovorili, konzultácia môže mať formu poskytovania informácií, dialógu s príslušnými jednotlivcami či skupinami, alebo môže dokonca znamenať ich aktívnu účasť na tvorbe verejnej politiky. Nástroje spadajúce do týchto troch skupín sú ďalej rozdelené podľa toho, v ktorej fáze rozhodovacieho procesu ich možno použiť.

Tabuľka 2: Proces konzultácie - poskytovanie informácií, konzultácia a aktívna participácia počas cyklu tvorby verejnej politiky

Piliere procesu Stupne v cykle konzultácie Tvorby verejnej politiky	Poskytovanie informácií iným	Konzultácia s inými	Aktívna účasť iných na tvorbe verejnej politiky
Návrh/ vypracovanie 1. zdroj myšlienky, podnet, idea 2. vypracovanie koncepcie a legislatívneho znenia 3. pripomienkové a rozporové konanie 4. posúdenie poradnými orgánmi 5. schvaľovací proces	Zverejnenie: ● návrhu, podnetu na diskusiu ● koncepcie, programu ● legislatívneho návrhu	prieskum verejnej mienky, diskusné fórum, otvorená pracovná skupina, panel, odborná verejná prezentácia / verejný odpočet (public hearing)	porota laikov konferencie predloženie pripomienok, alternatívnych návrhov verejný dialóg o možnostiach riešenia problému
Realizácia pilotné projekty komunikačné stratégie	Zverejnenie: ● novej verejnej politiky, zákona ● zjednodušeného vysvetlenia významu, procesu	vytvorenie cieľových skupín (na dotvorenie podzákonných noriem)	vytvorenie partnerstiev s MVO, záujmovými skupinami, atď.
Monitoring/ evaluácia	Zverejnenie evaluácií	zapojenie rôznych subjektov do evaluačného procesu	nezávislá evaluácia vykonaná MVO, univerzitami, a pod. dopadové štúdie (regulatory impact assessment)

Zdroj: podľa OECD (2001), str. 22 a EU (2001), str. 10.

Proces konzultácie je funkčnejší, ak:

- **poskytované informácie** sú jasné, objektívne, spoľahlivé, relevantné a dajú sa ľahko nájsť a pochopiť. Pritom poskytovanie informácií môže byť **pasívne** (napr. informačný systém, vládne internetové stránky alebo portály) alebo **aktívne** (napr. komunikačná stratégia pomocou médií, výročné správy, informačné materiály, ktoré sú cielene distribuované).
- **konzultácie** majú jasný cieľ, jednoznačné pravidlá a vláda spracováva jednotlivé námety. Pritom pripomienky sa môžu **získavať pasívne** (napr. pripomienkové konanie, analýza sťažností a podnetov, emailové kontakty na štátnych úradníkov) alebo **aktívne** (napr. prieskumy verejnej mienky, verejné prezentácie a odpočty, fóra, panely, smernice konzultačné).
- **participácia** poskytuje dostatok času a flexibilitu na vznik nových nápadov a návrhov a poskytuje mechanizmus na zapracovanie týchto námětov v procese tvorby verejnej politiky. Pritom aktívna participácia môže byť **iniciovaná vládou** (napr. konferencie, pracovné skupiny, diskusné fóra) alebo **záujmovými skupinami/ občanmi / nezávislými odborníkmi** (napr. diskusné fóra, internetové stránky).

Konzultácie možno rozčleniť na:

- interné (v rámci rezortu, pred uvoľnením materiálu do pripomienkového konania)
- externé (po uvoľnení materiálu do pripomienkového konania)

Externé konzultácie k vládnym materiálom sú upravené formálnymi pravidlami – internými normatívnymi aktmi vlády SR (Smernica, Legislatívne pravidlá). Interné konzultácie k vládnym materiálom môžu byť upravené formálnymi pravidlami – normatívnymi aktmi jednotlivých rezortov (napríklad interný predpis ministerstva ako postupovať pri konzultáciách v rámci sekcií ministerstva a prípadne v rámci podriadených rozpočtových a príspevkových organizácií zriadených ministerstvom). Ak takéto pravidlá nie sú ustanovené, konzultácie sa udejú neformálnym spôsobom.

A. Návrh/ vypracovanie/ pripomienkovanie/ schválenie

1. fáza: Zrod myšlienky, podnet, idea

Úvodná fáza vypracovania materiálu nie je upravená žiadnymi zákonnými ani normatívnymi predpismi vlády. Niektoré ústredné orgány štátnej správy vo svojich organizačných poriadkoch sa zaoberajú prípravou materiálu ešte pred jeho zverejnením, t.j. pred predložením do pripomienkového konania. Interné normatívne akty vlády (Smernica, Rokovací poriadok vlády SR) sa nezaoberajú úvodnou fázou vypracovania materiálu, t.j.

- **od okamihu „zrodu myšlienky“** (nový materiál), resp. **od úvodu prvých prác na materiáli, ktorý je treba vypracovať** (na základe programového vyhlásenia, plánu práce vlády, plánu legislatívnych úloh vlády, plánu úloh rezortu, resp. iného plánu)
- **až po predloženie materiálu na pripomienkové konanie** (ak ide o materiál, ktorý sa predkladá na rokovanie vlády), resp. **po jeho vypracovanie** (ak ide o iný materiál, napr. koncepcia rezortu)

Táto fáza je veľmi dôležitá, keďže z množstva problémov a tém, ktoré sú v spoločnosti, sa na program dostane len niekoľko. Preto proces výberu tých najpálčivejších problémov alebo návrhov na zmenu istej politiky, s ktorými sa rezort bude zaoberať, by mal zohľadňovať požiadavky spoločnosti. Tento fakt bol na Slovensku zatienený obrovským pretláčaním úloh súvisiacich s európskou integráciou a budovaním trhovej demokracie. V súvislosti so stabilizáciou krajiny však bude čoraz dôležitejšie počúvať priamo občanov. Jeden z najväčších potenciálnych zdrojov nápadov a spätnej väzby od občanov je spracovanie ich nápadov, sťažností a podnetov. Klasickými nástrojmi sú prieskumy verejnej mienky a zapojenie predstaviteľov občianskej spoločnosti (mimovládne organizácie, občianske združenia) do konzultačných rád. Množstvo členských krajín OECD zaviedlo inštitucionálne mechanizmy spracovania podnetov zo strany občanov, ako napríklad:

- **„schránky na podnety“**: nástroj na pasívne prijímanie návrhov a sťažností zo strany občanov, ktoré sú cenným zdrojom dát. V súčasnosti existuje v mnohých krajinách OECD tzv. informačný manažérsky softvér, ktorý pomáha takéto informácie spracovať. Na jeho základe sa môže pripraviť **analytická správa**, ktorá môže slúžiť ako podklad pre dané ministerstvo alebo vládu. Zároveň takáto správa demonštruje vôľu štátnych úradníkov brať takéto podnety vážne a napomáha transparentnému a zodpovednému procesu voči verejnosti.

V Japonsku je ministerstvo verejnej správy, vnútra a dopravy zodpovedné za celoštátny konzultačný systém, pomocou ktorého občania môžu podávať svoje sťažnosti a podnety na tzv. Úrad vyhodnotenia správy a jeho pobočky. Úrad inštaloval „schránky na podnety“ aj do obchodných domov väčších miest a pravidelne organizuje komunikačnú kampaň pomocou TV, rádia, novín. Dvakrát ročne organizuje i „týždeň konzultácie verejnej správy“ na zvýšenie povedomia občanov o takejto možnosti podávania sťažností a prezentujú sa i rozhodnutia a kroky vlády v tomto smere.

Zdroj: OECD (2001), str. 29-30.

- **Ciel'ové skupiny (focus groups):** aktívny nástroj na získanie konkrétnej spätnej väzby. Reprezentatívna skupina občanov, laikov (či už vzorka populácie alebo určitej špecifickej skupiny) je vybraná a je im predostretý problém/ informácie. V rozhovoroch sa od jednotlivých členov skupiny zisťujú ich názory a reakcie.
- **Semináre, konferencie, workshopy:** aktívny nástroj na ad hoc konzultácie so skupinou občanov, odborníkov, záujmovými skupinami. Vláda môže prezentovať základné informácie o určitej oblasti a požiadať účastníkov o ich reakciu a diskusiu. Odporúča sa organizovať sériu seminárov (v rôznych geografických oblastiach alebo v rôznych časových oblastiach) podľa toho, ako sa postupne daná problematika vyvíja.
- **Deň otvorených dverí:** nástroj na pravidelnú konzultáciu, kedy sa občania, odborníci a občianske združenia môžu stretnúť s relevantnými štátnymi úradníkmi. Deň otvorených dverí umožňuje prístup k štátnym zamestnancom ktorémukoľvek občanovi a zároveň je možnou formou verejných odpočtov štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií.
- **Panely:** nástroj na pravidelnú konzultáciu s reprezentatívnou vzorkou populácie (občania, odborníci, atď. vybraní náhodným spôsobom podľa veku, pohlavia, geografického polozenia, atď.). Vláda alebo ministerstvo pravidelne konzultuje túto vzorku pomocou písomného alebo telefonického prieskumu, rozhovorov alebo workshopov, aby získala reakcie na rôzne návrhy a idey na vypracovanie materiálov.
- **Verejné odborné prezentácie:** Nový systém pripomienkového konania ich umožňuje a odporúča, bližšie ich však neupravuje. Ide o model tzv. public hearings (verejných odpočtov), na ktorých predkladateľ prezentuje odbornej verejnosti, prizvanej novinárskej obci, resp. ďalším relevantným osobám svoj zámer. Malo by ísť o dôležité dokumenty, kde sa predpokladá možnosť získania spätnej väzby a zároveň propagácie zámerov ministerstva.

Postup pri príprave odbornej verejnej prezentácie

Po rozhodnutí o termíne odbornej verejnej prezentácie je dôležité oznámiť miesto a termín konania žurnalistom, odborníkom z danej oblasti a verejnosti.

- *Koho informovať o mieste a termíne odbornej verejnej prezentácie:*
 - tlačové agentúry SITA a TASR
 - vybrané denníky s celoštátnou pôsobnosťou
 - odbornú tlač a odborníkov z danej oblasti
 - regionálnu tlač a zástupcov regiónu
 - inštitúcie spolupracujúce s danou organizáciou
 - verejnosť prostredníctvom svojej internetovej stránky (údaje o organizácii, miesto konania odbornej verejnej prezentácie - adresa, názov miestnosti, príp. poschodie, téma, čas konania - dátum a hodina)
- **Priebeh odbornej verejnej prezentácie a účastníci**
 - Prezentácia návrhu alebo témy verejnej politiky, ku ktorej ju zvolal
 - Organizátor vytvorí potom **priestor pre vyjadrenia odborníkov z danej oblasti a najmä pre otázky občanov a žurnalistov**. Odborná verejná prezentácia musí byť organizovaná tak, aby umožnila verejnosti klásť otázky a získať úplné informácie.
- Pri organizácii odbornej verejnej prezentácie ústredný orgán **by nemal:**
 - podmieňovať vstup pozvánkami a novinárskymi preukazmi, keďže prezentácia je verejná
 - zanedbať informovanie médií a verejnosti o mieste a termíne konania

Možnosť uskutočniť odbornú verejnú prezentáciu k dokumentu predkladanému na rokovanie vlády využilo v tomto roku napríklad Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ktoré verejne prezentovalo hlavné zámery návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 123/1996 Z.z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 409/2000 Z.z.

Zdroj: Správa o skúsenostiach s výročnými správami a verejnými odpočtami, ÚV SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

2. fáza: vypracovanie koncepcie/programu/politiky a legislatívneho znenia

Pre súčasné ministerstvá je príznačná **vysoká miera fragmentácie prístupu k tvorbe verejnej politiky**. Jestvuje len minimum mechanizmov na zaistenie prípravy integrovaného prístupu k celému rezortu (alebo rezortom), hoci takýto prístup je potrebný a racionálne zdôvodnený. V súčasnosti sa väčšina sekcií považuje za autonómne jednotky a vzťahy s inými sekciami daného ministerstva majú takmer charakter vzťahov s inými ministerstvami.

V praxi predkladateľský útvar vypracuje pracovnú verziu, ktorú dá na posúdenie:

- odborným útvarom úradu
- poradným orgánom úradu, resp. ministra (predsedu ostatného ústredného orgánu štátnej správy)

Už v úvodnej fáze vypracovania materiálu je vhodné zvažovať, aké formy konzultácie by boli najefektívnejšie – zorganizovanie krátko trvajúceho workshopu, okrúhleho stola zástupcov ostatných rezortov, podnikateľov, tretieho sektora a podobne.

Konkrétne vypracovanie koncepcie, programu a neskôr i legislatívneho znenia je zvyčajne zverené **pracovnej skupine alebo komisii**, ktorá má zabezpečiť aktívnu účasť subjektov, ktorých sa verejná politika dotkne. Preto je nesmierne dôležité sústrediť sa na výberový proces členov do takejto pracovnej skupiny. Ak sa členovia skupiny vyberú len na základe ich vzťahov so štátnymi zamestnancami alebo vládou, výsledky pracovnej skupiny s veľkou pravdepodobnosťou nepovedú k príprave najvhodnejšej koncepcie. Výberový proces musí mať preto jasne stanovené pravidlá, ktoré sú verejne dostupné a dodržiavané. Napomôže sa tak transparentnému procesu. Existuje viacero druhov pracovných skupín:

- **tradičná komisia alebo pracovná skupina:** vybraná skupina expertov z rôznych organizácií vytvorí jednu pracovnú skupinu spolu so štátnymi úradníkmi. Skupina potom pracuje na konkrétnom návrhu verejnej politiky od koncepcie až po legislatívne znenie. Pracuje samostatne a mnohokrát je stav prác dôverný až po určité predbežné závery. Takýto prístup môže mať slabší konečný efekt, keďže riešenie a koncepčný alebo legislatívny návrh predostretý takto uzavretou komisiou reflektuje názory jednotlivých členov a nemusí byť reprezentatívny. Na druhej strane ide o najčastejšie používaný nástroj, keďže je jednoduchý, flexibilný a „sedí“ do systému fungovania štátnej správy.
- **otvorená komisia alebo pracovná skupina:** tento nástroj využíva podobnú štruktúru a systém ako tradičná komisia opísaná vyššie. Na rozdiel od nej však komisia alebo pracovná skupina pracuje verejne a využíva možnosti zapojenia ďalších subjektov už počas prác pred pripomienkovým konaním. Zainteresovať možno zástupcov ostatných kľúčových rezortov do prípravy materiálu a/alebo cieľových skupín, ktorých sa bude verejná politika najviac dotýkať. Belgická vláda vytvorila pracovnú skupinu na riešenie problému chudoby a sociálnej integrácie. Členovia pracovnej skupiny boli experti na danú problematiku a členovia občianskych združení, ktorí takéto skupiny obyvateľstva zastrešujú alebo im pomáhajú. Tí na miestnej úrovni organizovali ďalšie stretnutia už so samotnými chudobnými občanmi a ich rodinami, kde jednotlivé body (návrhy) riešenia z pracovnej skupiny boli prehodnocované. Postrehy a námety z týchto stretnutí sa spätne premietli do zasadnutia pracovnej skupiny. Rovnako Ministerstvo školstva SR pri príprave novej koncepcie rozvoja vysokého školstva zostavilo skupinu, v ktorej boli zastúpení všetci dôležitejší aktéri, čo významne prispelo k priechodnosti reforiem.
- **poradný výbor:** skupina laikov, ktorá reprezentuje určité záujmy, a ktorá je menovaná vládou ako poradný orgán na danú politiku na ad hoc báze počas jej vypracovania. Členovia takéhoto výboru reprezentujú celú škálu názorov na danú tému. Napríklad v Poľsku existuje poradný výbor pre postihnutých, ktorému predsedá splnomocnenec vlády pre postihnutých a členovia sú z ústrednej štátnej správy, samosprávy, zamestnávateľských inštitúcií ako i občianskych združení a asociácií.

3. fáza: pripomienkové a rozporové konanie

Po tom, ako je pracovná verzia materiálu spracovaná, posúdená a podpísaná predkladateľom a oficiálne predložená na pripomienkové konanie, sa oficiálna verzia materiálu zverejní na internete v zmysle § 5 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám s upozornením, že sa začalo pripomienkové konanie.

Nový systém pripomienkového konania platný od novembra 2001 zaviedol tri postupy pri predkladaní materiálov do vlády:

- **bežný postup.** Ide o štandardný postup - lehota na pripomienkovanie materiálov je 10 pracovných dní
- **zjednodušený postup** sa uplatní v prípade tých materiálov, ktoré by podľa nižšie uvedenej definície nemali byť vôbec predložené na pripomienkové konanie, avšak predkladateľ sa z akýchkoľvek dôvodov rozhodne predložiť ich na pripomienkové konanie. Lehota na pripomienkovanie takýchto materiálov je 5 pracovných dní. Zjednodušený postup sa netýka návrhov právnych predpisov.
- **skrátенý postup** sa uplatní vtedy, ak existujú vážne dôvody na urýchlené predloženie materiálu na rokovanie vlády
 - ak môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti, alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie, ak hrozí nespĺnenie úloh vyplývajúcich z prijatých eurointegračných záväzkov, alebo ak sa materiál týka akcií na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti
 - kedykoľvek podľa rozhodnutia vlády (v prípade iných materiálov ako návrhov právnych predpisov aj podľa rozhodnutia predsedu vlády), ak považuje materiál za naliehavý

V takomto prípade sa lehoty na prerokovanie v pripomienkovom konaní skracujú na 5 pracovných dní (v prípade návrhov právnych predpisov minimálne 7 pracovných dní)

Na pripomienkové konanie sa nepredkladajú nasledujúce materiály:

- materiál nelegislatívnej a nekonceptnej povahy, ktorý nezasahuje do pôsobnosti iných orgánov verejnej moci a ani z neho nevyplývajú týmto orgánom nijaké úlohy, najmä faktografické údaje, ktoré nie je možné meniť (informácia o plnení štátneho rozpočtu), informatívne materiály, ktoré vláda berie na vedomie, plán zahraničných ciest, personálne návrhy
- materiál nelegislatívnej a nekonceptnej povahy, ak tak rozhodne vláda SR uznesením

Všetky ostatné materiály sa dávajú do pripomienkového konania, ktorého sa zúčastňujú:

- a) povinne pripomienkujúce subjekty
- b) ostatné pripomienkujúce subjekty
- c) verejnosť

Predkladateľ môže podľa uváženia zaslať materiál aj na pripomienkovanie členom poradných expertných orgánov (formálnych), resp. ľubovoľným ďalším subjektom v pôsobnosti ministerstva (individuálne podľa jednotlivých ministerstiev) elektronickou formou, resp. priamo na zasadnutí orgánu.

a) povinne pripomienkujúce subjekty

V **prípade nelegislatívnych materiálov** predkladaných na rokovanie vlády sa za povinne pripomienkujúce subjekty považujú podpredsedovia vlády a ministri (čl. 10, ods. 1 Smernice) a orgány a inštitúcie, ktorým sa v nich navrhujú úlohy, alebo ktorých sa problematika týka (čl. 10, ods. 2 Smernice okrem verejnosti).

V **prípade legislatívy** sú medzi povinne pripomienkujúce subjekty zaradené (čl. 9, ods. 2, body a) až g) a ods. 3 Legislatívnych pravidiel vlády):

- podpredsedovia vlády, ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy
- Úrad vlády SR, sekcia Inštitút pre aproximáciu práva
- inštitúcie, ktoré prejedikovala ústava – Národná banka Slovenska, Najvyšší kontrolný úrad SR, Najvyšší súd SR, Generálna prokuratúra SR
- ďalšie orgány a inštitúcie, ak to vyplýva z osobitného predpisu alebo, ak tak určí vláda alebo predseda vlády
- orgány a inštitúcie, ktorým sa v nich navrhujú úlohy, alebo ktorých sa problematika týka

Predkladateľ rozošle povinne pripomienkujúcim subjektom v elektronickej a písomnej forme len oznam o zverejnení predkladaného materiálu na internete. Oznam obsahuje:

- názov materiálu
- lehotu na pripomienkovanie
- internetovú adresu, kde je možné do materiálu nahliadnuť a „stiahnuť“ si ho (presunúť do vlastného počítača)
- elektronickú adresu, na ktorú je potrebné zaslať pripomienky

Ak povinne pripomienkujúci subjekt stanovisko v určenej lehote nezašle, znamená to, že ku dňu uplynutia lehoty nemá voči materiálu pripomienky, ibaže zašle predkladateľovi do posledného dňa určenej lehoty informáciu, že pošle stanovisko bezodkladne po uplynutí lehoty. Predkladateľ nemusí oneskorene zaslané pripomienky vyhodnotiť. Vláda SR prijala odporúčanie, aby aj v prípadoch oneskorene zaslaných pripomienok podľa okolností reagoval minimálne na vznesené zásadné pripomienky a uskutočnil aspoň rozporové konanie. V opačnom prípade hrozí riziko otvárania neprerokovaných tém priamo na rokovaní vlády, čo v neúmernej miere predlžuje proces prijímania rozhodnutí vo vláde SR.

b) ostatné pripomienkujúce subjekty

Ostatným pripomienkujúcim subjektom (napr. iné štátne orgány okrem povinne pripomienkujúcich subjektov, samospráva, profesijné organizácie, akademické kruhy, mimovládne organizácie) predkladateľ **môže poslať osobitný oznam** podľa uváženia.

c) verejnosť

Nový systém pripomienkovania materiálov predkladaných do vlády SR významnou mierou počíta s účasťou verejnosti (čl. 10, ods. 2 Smernice). **Verejnosť má právo vzniesť pripomienky a podľa uváženia predkladateľa i právo zúčastniť sa na rozporovom konaní.** Pripomienkovanie materiálov vlády verejnosťou vyplýva z rámca ustanoveného §5, ods. 5 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. V prípade veľkého počtu reakcií verejnosti sa hlasom verejnosti musí zaoberať vláda. Vláda SR má aj možnosť

vyhlásiť k predloženému materiálu „verejnú diskusiu“ v zmysle ustanovenia čl. 119 písm. j) Ústavy SR.

Zo štatistických prehľadov poskytnutých jednotlivými rezortmi vyplýva, že od účinnosti Smernice, resp. Legislatívnych pravidiel vlády verejnosť uplatňuje pripomienky len v malom rozsahu napriek medializácii tejto možnosti.

V sledovanom období 1. 11. 2001 – 30. 4. 2002 na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR bolo 12 pripomienok verejnosti (ich kvalita bola dobrá a návrhy verejnosti v opodstatnených prípadoch akceptované), na Ministerstve dopravy pôšt a telekomunikácií SR boli 3 pripomienky, na Ministerstve výstavby a regionálneho rozvoja SR bola 1 pripomienka. Sú rezorty, ktoré oficiálne uvádzajú, že v uvedenom období neprijali žiadnu pripomienku zo strany verejnosti (napríklad Ministerstvo financií SR, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku SR.)

Zdroj: Uvedené ústredné orgány štátnej správy

Predkladateľ môže na informovanie využívať jednosmerný **pasívny** kanál: zverejniť materiál. Takýto prístup je základným minimom a je nutný na rozširovanie aktivít v procese konzultácie, gradujúce až k dosiahnutiu aktívnej participácie. **Aktívne poskytovanie informácií** už zohľadňuje cieľovú skupinu a adekvátne vyberá i formu produktu a vhodný informačný kanál a aktivity (prehľad informačných kanálov je v tabuľke 4 ďalej v texte). Podmienkou pri aktívnom poskytovaní informácie je jasnosť a zrozumiteľnosť, teda kritériá, ktoré pri pasívnom zverejnení materiálov nemusia byť splnené. Mnoho krajín preto pripravuje pre svojich štátnych úradníkov návody a príručky ako pripraviť materiál určený pre verejnosť.

Odporúčania

Okrem aktivít spomenutých v predchádzajúcej časti je vhodné:

- zorganizovať **odbornú verejnú prezentáciu**: Príklad verejnej odbornej prezentácie poskytuje vyššie uvedený rámček
- **zainteresovať aj ďalšie subjekty** do pripomienkovania, vyzvať ich na zaslanie pripomienok, resp. minimálne elektronickou formou im osobitne oznámiť, že materiál je zverejnený na internete, teda začalo sa pripomienkové konanie a je možné uplatniť pripomienky vo formálnom procese (ako verejnosť), resp. poskytnúť aj neformálne podnety (odpoveďou na e-mail, telefonicky)
- **dodržiavať časové lehoty na prípravu a predkladanie materiálov** (ak ide o materiály predkladané na rokovanie vlády)
- **nezaoberať sa v pripomienkach technickou a jazykovou úpravou materiálu**, na to slúži Úrad vlády SR. Veľký počet reakcií ministerstiev v rámci pripomienkového konania sa doteraz zvykol zaoberať jazykovou úpravou materiálu (gramatické a štylistické chyby).
- **vo fáze vyhodnotenia pripomienok** možno jednoznačne odporúčať rešpektovať text Smernice, resp. Legislatívnych pravidiel vlády a **vyhodnocovať výlučne neakceptované pripomienky, nie neakceptované podnety**. Pripomienkujúce miesta na ústredných orgánoch štátnej správy by mali pochopiť zmysel zadefinovania pripomienky a dodržať všetky jej formálne znaky.

Nevyhnutné je dodržiavať ustanovenie Smernice, podľa ktorého orgány a inštitúcie, do pôsobnosti ktorých dokument nezasahuje a ostatné pripomienkujúce miesta, zašlú reakcie **výlučne elektronicky**.

Nový systém predĺžil dobu na pripomienkovanie. V rámci bežného postupu ide o minimálne 15 pracovných dní pre návrhy právnych predpisov a 10 pracovných dní pre ostatné materiály od ich zverejnenia. Prax ukázala, že ústredné orgány štátnej správy majú s týmto ustanovením značné problémy.

V januári 2002 bolo Kancelárii podpredsedu vlády SR pre legislatívu zaslaných na pripomienkovanie 82 materiálov, z toho 32 legislatívnych, 46 nelegislatívnych a 4 medzinárodné zmluvy. V prípade legislatívnych materiálov nebola lehota na pripomienkovanie dodržaná v 30 prípadoch, čo znamená, že predkladatelia takmer v 94 % prípadov nerešpektovali platné legislatívne pravidlá. V prípade nelegislatívnych materiálov nebola lehota na pripomienkovanie dodržaná v 34 prípadoch, čo znamená, že predkladatelia takmer v 74 % prípadov nerešpektovali platnú smernicu a metodický pokyn.

Zdroj: Kancelária podpredsedu vlády pre legislatívu

Podpredsedovia vlády a ministri, ako aj tie orgány a inštitúcie, do pôsobnosti ktorých dokument akýmkoľvek spôsobom zasahuje (t.j. ktorým sa ukladajú úlohy, alebo ktorých sa problematika týka), zasielajú reakcie **elektronicky, ako aj písomnou formou**. Orgány a inštitúcie, do pôsobnosti ktorých dokument nezasahuje a ostatné pripomienkujúce miesta, zašlú reakcie **výlučne elektronicky**. Verejnosť môže zaslať v rámci pripomienkového konania reakciu **písomnou formou alebo elektronicky**. Po formálnej stránke sa reakcie členia a musia tak byť i označené ako **pripomienka alebo podnet**.

Pripomienka je „jednoznačne formulovaný a v určenej lehote predpísaným spôsobom uplatnený a zdôvodnený návrh na úpravu textu písomného materiálu, ktorý sa vyhodnocuje predpísanou formou. Pripomienkou možno navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to jeho doplnenie, zmenu, vypustenie, resp. spresnenie pôvodného textu.“ Návrh, ktorý nespĺňa vyššie uvedené kritéria, sa nepovažuje za pripomienku. Povinnosťou predkladateľa je však **vyhodnotiť** len pripomienku. Členenie pripomienok je nasledovné:

- všeobecné
- konkrétne
 - **vecné** (ak sa namieta vecné riešenie navrhované v materiáli)
 - **právne** (ak sa namieta rozpor s právnymi predpismi, príp. s Ústavou SR)
 - **legislatívnotechnické** v prípade návrhov právnych predpisov, resp. legislatívnych zámerov (ak sa namieta rozpor s Legislatívnymi pravidlami vlády SR, čo zahŕňa aj jazykovú stránku v zmysle čl. 4 ods. 2 a 3)
 - **technické a jazykové**

Osobitný význam majú **pripomienky zásadného charakteru** (zásadné pripomienky) vznesené ústrednými orgánmi štátnej správy, ktoré sa nelíšia od ostatných pripomienok po formálnej stránke. Zásadná pripomienka je „pripomienka, ktorá je vyjadrením výrazného nesúhlasu s konkrétnym bodom materiálu, a ktorá v prípade jej neodstránenia v rozporovom konaní spôsobí, že osoby vyjadrujúce zásadnú pripomienku prítomné na rokovaní vlády ju vnesú na rokovaní vlády a člen vlády vyjadrujúci zásadnú pripomienku s najvyššou

pravdepodobnosťou nebude môcť hlasovať na rokovaní vlády za predkladaný materiál.“

Dôsledkom vznesenia pripomienok (v prípade legislatívy zásadných pripomienok) je prerokovanie na úrovni členov vlády, ak sa neodstránia na úrovni expertov. Ak sa pripomienky (v prípade legislatívy zásadné pripomienky) neodstránia ani na úrovni členov vlády, v konečnom dôsledku o nich rozhodne vláda.

Podnet je každá iná reakcia, ktorá nespĺňa náležitosti pripomienky. Povinnosťou predkladateľa je zaoberať sa všetkými podnetmi, nie však ich vyhodnotiť predpísanou formou a uskutočniť rozporové konanie. Podnety členíme na:

- názor (podpora alebo nesúhlas)
- otázka
- odporúčanie – námet
- výhrada

Predkladateľ **nie je povinný reagovať** na podnety, avšak môže tak urobiť. Predkladateľ **je povinný** predpísanou formou vyhodnotiť pripomienky, ktoré budú spĺňať presne stanovenú štruktúru a obsahové náležitosti (t.j. bez ohľadu, či boli vznesené zo strany povinne pripomienkujúcich, alebo ostatných subjektov, alebo verejnosti).

Pripomienky, ktoré predkladateľ akceptuje, zapracuje do textu a osobitne vo vyhodnotení pripomienkového konania uvedie tie akceptované pripomienky, ktoré mu boli zaslané elektronicky. Pripomienky (eventuálne podnety), ktoré predkladateľ neakceptuje, ktoré akceptuje čiastočne, ako aj akceptované pripomienky zaslané elektronicky vyhodnotí predpísanou formou.

Ak voči materiálu sú zo strany povinne pripomienkujúcich subjektov, zo strany ostatných pripomienkujúcich subjektov či verejnosti vznesené pripomienky (v prípade návrhov právnych predpisov ide o zásadné pripomienky), ktoré predkladateľ neakceptuje, vykoná sa rozporové konanie (čl. 10 ods. 4 a 5 Legislatívnych pravidiel vlády a čl. 11 ods. 1 Smernice).

Rozpory k materiálu treba odstrániť pred jeho predložením vláde v rámci rozporového konania, a to aj osobným rokovaním na úrovni vedúcich zo strany predkladateľa a vedúcich zainteresovaných orgánov, ktoré sa uskutoční najmä vtedy, ak zainteresované orgány vyjadria rozpory, ktoré považujú za zásadné. V prípade legislatívnych materiálov sa povinne rokuje iba o zásadných pripomienkach. Rezorty niekedy predkladajú na rokovanie vlády materiály, ku ktorým rozpory neboli odstránené. Môže to viesť k námietkam členov vlády na rokovaní vlády, zdržovaniu rokovania vlády a dokonca aj k výrazne oneskorenému prerokovaniu materiálu.

Podľa MPSVaR SR v niektorých prípadoch MF SR predkladá na rokovanie vlády materiály bez odstránenia rozporov, resp. bez pripomienkového konania. Na druhej strane, práve MF SR má negatívne skúsenosti s niektorými predkladateľmi, ktorí takto postupujú (MS SR, MV SR, MP SR, MH SR alebo MZ SR). Podľa sekcie vládnej legislatívy ÚV SR Ministerstvo životného prostredia SR predložilo návrh zákona o ochrane prírody a krajiny bez vyriešenia rozporov s tromi ministrami. Podľa sekcie kontroly ÚV SR medzi rezorty, ktoré predkladajú materiály na rokovanie vlády SR bez predloženia všetkým účastníkom pripomienkového konania, patria sporadicky MF SR a MV SR.

Zdroj: uvedené ústredné orgány štátnej správy

Aby rozporové konanie prebiehalo efektívne, odporúčame:

- využívať v čo najväčšom rozsahu také **formy konzultácií, resp. odstraňovania rozporov, ktoré sa v súčasnosti bežne nevyužívajú, napríklad telefonicky**
- integráciu rozporového konania so zasadnutím expertného poradného orgánu, resp. integráciu rozporového konania na ministerskej úrovni so zasadnutím poradného orgánu vlády (napr. Porady ekonomických ministrov)
- rešpektovať odporúčanie vlády SR, aby aj v **prípadoch oneskorene zaslaných pripomienok** predkladateľ podľa okolností reagoval minimálne na vznesené zásadné pripomienky a uskutočnil rozporové konanie. Keďže pripomienka nebola uplatnená v určenej lehote, v takomto prípade nie je povinnosťou predkladateľa formálne ju vyhodnotiť.
- ak má ísť materiál na rokovanie poradného orgánu vlády, **dôsledne ho technicky pripraviť** na rokovanie tohto poradného orgánu, pretože dôsledne nepripravené materiály často poradné orgány vlády vrátia späť predkladateľovi. Znamená to, že napríklad na Legislatívnu radu vlády SR (ďalej „LRV“) by mal byť predložený materiál detailne legislatívne ošetrený; nie je dobré spoliehať sa, že LRV „vychytá všetky muchy“.

Ak je zo strany verejnosti vznesená pripomienka, s ktorou sa stotožnil vyšší počet fyzických osôb alebo právnických osôb a zároveň súčasťou pripomienky je splnomocnenie udelené zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie (tzv. hromadná pripomienka), predkladateľ **môže** prizvať tohto zástupcu na rozporové konanie a prerokovať s ním rozpor. Predkladateľ zároveň existenciu hromadnej pripomienky uvedie v predkladacej správe materiálu, resp. vo vyhlásení podľa čl. 13, ods. 2, písm. d), bod 1 Legislatívnych pravidiel vlády (v prípade návrhov právnych predpisov). Ak je zo strany verejnosti vznesený vyšší počet obsahovo príbuzných pripomienok, predkladateľ existenciu vyššieho počtu obsahovo príbuzných pripomienok uvedie v predkladacej správe materiálu, resp. vo vyhlásení podľa čl. 13, ods. 2, písm. d), bod 1 Legislatívnych pravidiel vlády (v prípade návrhov právnych predpisov).

Ak je zo strany verejnosti vznesená hromadná pripomienka podpísaná 300 (v prípade legislatívnych materiálov 500) a viac fyzickými, resp. právnickými osobami, predkladateľ **je povinný** uskutočniť rozporové konanie so zástupcom verejnosti, iba ak by existovali vážne dôvody na neuskutočnenie rozporového konania. V takomto prípade predkladateľ tieto dôvody zverejní na svojej internetovej adrese. Predkladateľ zároveň existenciu hromadnej pripomienky uvedie v predkladacej správe materiálu, resp. vo vyhlásení podľa čl. 13, ods. 2, písm. d), bod 1 Legislatívnych pravidiel vlády (v prípade návrhov právnych predpisov).

Od účinnosti Smernice, resp. Legislatívnych pravidiel vlády bola hromadná pripomienka uplatnená zatiaľ len zriedkavo, možno sa však stretnúť aj s pozitívnymi príkladmi.

Hromadnú pripomienku uplatnilo napríklad Lesoochranárske zoskupenie VLK a členovia šiestich mimovládnych organizácií spojených do iniciatívy „Za dobrý zákon o ochrane prírody“. Hromadné pripomienky boli prerokované a rozporné stanoviská sa odstránili v dňoch 25. 3. a 27. 3. 2002. Osobitné rokovanie sa uskutočnilo so zástupcami Únie regionálnych združení vlastníkov neštátnych lesov (išlo o spoločné rokovanie spolu s Ministerstvom pôdohospodárstva SR 15. 4. 2002) a v dňoch 17. 4. a 18. 4. 2002 sa uskutočnilo rokovanie so zástupcom občianskeho združenia Chovatelia ohrozených druhov.

Zdroj: Úrad vlády, sekcia vládnej legislatívy

4. fáza: posúdenie poradnými orgánmi vlády

Poradné orgány vlády nemajú rozhodovaciu právomoc, ich návrhy majú len charakter odporúčania vláde. Tieto poradné orgány teda neprijímajú rozhodnutia, ale posudzujú rôzne návrhy, analýzy, správy, expertné posudky a iné materiály a vo výnimočných prípadoch ich môžu iniciovať a vypracovať. Vytvárajú sa pre rôzne úseky a okruhy problematiky pôsobnosti vlády v záujme zabezpečenia plnenia vládnych úloh a vládnej činnosti, najmä vo vzťahu k typickým, ale aj novým úsekom činnosti vlády. Takýmto spôsobom sa širšie, odborne posúdia návrhy, ktoré majú byť prerokované a rozhodnuté vládou. Utváranie poradných orgánov ako kolektívnych orgánov umožňuje na širšej základni využiť prednosti kolektívneho prerokovania a posudzovania záležitostí štátnej správy.

Poradné orgány v širšom zmysle možno členiť najmä podľa:

- činnosti (medziministerské orgány, konzultatívne orgány, odborné orgány)
- spôsobu zriadenia (zákonom (poradné orgány osobitnej kategórie), uznesením vlády (poradné a koordinačné orgány vlády), rozhodnutím vedúceho príslušného ústredného orgánu štátnej správy (expertné poradné orgány))
- doby zriadenia (určitá, neurčitá, určitý účel)
- spôsobu kreovania členov (z titulu funkcie, podľa uváženia navrhovateľa, podľa uváženia schvaľovateľa)
- vyjadrovania sa (k materiálom strategickým a koncepčným, k materiálom realizačným, k zákonom)

Poradné orgány sa líšia svojou dôležitosťou i funkčnosťou - nanovo boli definované „Návrhom opatrení, ktorými sa stanoví nový rámec pre činnosť poradných a koordinačných orgánov vlády v súlade s dokumentom Audit“ schváleným uznesením vlády č. 213/2001. Dokument Audit a následne aj Návrh opatrení podľa uznesenia vlády č. 213/2001 sa zaoberal aj redukciami poradných orgánov.

Podľa §2, ods. 2 „kompetenčného zákona“ „vláda môže zriaďovať svoje poradné orgány (rady). **Poradné orgány vlády plnia úlohy koordinačné, konzultatívne alebo odborné.**“ Dva poradné orgány majú teda spomedzi ostatnými osobitné postavenie, pretože ich predvída priamo zákon v §2, ods. 3 – „stálymi poradnými orgánmi sú Legislatívna rada vlády SR a Hospodárska rada vlády SR.“

Členom poradného orgánu vlády môže byť „člen vlády, štátny tajomník, volení a vymenovaní funkcionári orgánov verejnej moci, zamestnanci orgánov štátnej správy, zástupcovia územnej samosprávy, zástupcovia sociálnych partnerov a významní odborníci z teórie a praxe“ (odsek 4).

§2, ods. 5 priamo nadväzuje na členenie poradných orgánov vlády z odseku 2 a ustanovuje, že „členmi poradných medziministerských orgánov vlády sú členovia vlády. Účasť na poradnom medziministerskom orgáne vlády je nezastupiteľná.“ Podľa §2, ods. 7 „úlohy, zloženie poradných orgánov vlády a zásady rokovania určujú štatúty, ktoré schvaľuje vláda.“ Inými slovami, od **konkrétneho znenia štatútov jednotlivých poradných orgánov vlády závisí miera koordinácie v danej oblasti.**

Za koordinačný orgán možno podľa teórie, ale i skúseností viacerých krajín EÚ v tejto súvislosti považovať iba taký subjekt, ktorý má v rámci koordinácie aj nejaké rozhodovacie právomoci. V súčasnosti je takýchto poradných orgánov iba niekoľko, najdôležitejším z nich je zrejme Porada ekonomických ministrov.

Poradné orgány vlády by teda mali splniť tri podmienky:

- Podobne ako splnomocnenci vlády by mali plniť tie úlohy, ktoré majú **nadrezortný charakter**, resp. ktoré z rozličných príčin **nie je vhodné zabezpečovať v rámci konkrétneho rezortu**, avšak zároveň
- by poradným orgánom vlády mal byť výlučne taký orgán, ktorý svojou činnosťou **výrazne prispieva k rozhodovacej činnosti vlády, resp. ku koordinácii verejnej politiky** a
- medzi jeho členmi sú **politickí predstavitelia**, pričom pri medziministerských orgánoch takmer výlučne.

Z hľadiska členenia poradných orgánov podľa činnosti na účely koordinácie verejnej politiky sú najdôležitejšie medziministerské orgány. **Medziministerské orgány zabezpečujú koordináciu vládnej politiky medzi jednotlivými členmi vlády, ich členmi sú teda výlučne členovia vlády.** Ich účasť na zasadnutiach sa zákonom zakotvila ako nezastupiteľná, pretože najväčším problémom poradných orgánov vlády, ktoré plnia koordinačné funkcie, boli často rozdielne názory člena vlády a štátneho tajomníka toho istého ministerstva na danú problematiku, najmä ak ide o politických nominantov rôznych politických subjektov.

Konzultatívne orgány konzultujú vládnú politiku s externým prostredím: s podnikateľskou sférou, univerzitami ap. Odborné orgány pripravujú podklady pre rozhodovanie vlády z odborného hľadiska, typickým príkladom je činnosť Legislatívnej rady vlády. Aj výstupy poradných konzultatívnych orgánov vlády i poradných odborných orgánov vlády by mali výrazne prispievať k rozhodovacej činnosti vlády.

Poradné orgány vlády sa v zásade zriaďujú na dobu neurčitú, v odôvodnených prípadoch však možno odporučiť zriadiť ich na dobu určitú (orgány ad hoc, krátkodobé orgány), ktoré po uplynutí určitej doby alebo po splnení určitého účelu zaniknú. Nový systém nebráni dvom alebo viacerým členom vlády zriadiť si „medzirezortný“ poradný orgán, ktorého úlohy a zloženie definujú viacerí členovia vlády a výstupy budú využívať viaceré rezorty. Takýto orgán však nebude poradným orgánom vlády.

Pre **poradné orgány vlády** sa prijal aj v zákone jednotný názov „**rady**“. Pomenovanie tých poradných orgánov na nižšej (rezortnej, resp. medzirezortnej ale nie vládnej) rozhodovacej úrovni by malo byť ponechané na jednotlivých rezortoch, pričom vzhľadom na terminologickú jasnosť vláda SR odporúčala všeobecne ich nazývať „**expertné poradné orgány**“.

5. fáza: schvaľovací proces

Ak medzi verziou materiálu predloženou na pripomienkové konanie a verziou predloženou na rokovanie vlády existujú významné rozdiely, verejnosť i ostatné pripomienkujúce subjekty majú stále možnosť vyjadriť sa k materiálu, avšak len v súvislosti so zmenami uskutočnenými po začatí pripomienkového konania (netýka sa návrhov právnych predpisov).

Konečná verzia sa zaraďuje do programu vlády. Vláda ju prerokuje a rozhodne. Text materiálu a príslušné uznesenie vlády SR sa zverejní na internete. V tejto etape i naďalej ostáva zachované právo verejnosti na „reakcie“ na schválený text. Navyše, vláda môže využiť ustanovenie Ústavy SR (čl. 119 písm. h) a vyhlásiť „verejnú diskusiu“ k schválenému a predloženému materiálu.

V niektorých krajinách OECD sa zaviedla prax a v súčasnosti sa i vyžaduje, aby každý materiál predkladaný vláde a parlamentu obsahoval základné údaje o konzultačnom procese: zhrnutie výsledku konzultácie, konzultované subjekty, použitá metóda konzultácie a dosiahnuté výsledky. V tomto smere je Slovensko na špici krajín OECD, keďže jeho nový systém pripomienkového konania a predkladania materiálov na rokovanie vlády je pravdepodobne najotvorenejším a najprehľadnejším systémom v rámci Európy.

V súčasnosti neexistuje systém pre tvorbu a sledovanie legislatívneho procesu v elektronickej forme od jeho vytvorenia, cez všetky etapy legislatívneho procesu a schvaľovania vo vláde a NR SR až po jeho uverejnenie v Zbierke zákonov SR. **Každá zložka zúčastňujúca sa v procese tvorby legislatívy (rezort, vláda, NR SR) pracuje na tvorbe legislatívy samostatne.** Pri takomto spôsobe výmeny informácií

- je veľmi zložitý evidovanie jednotlivých verzií návrhov
- nie je jednoduché sledovať stav daného legislatívneho návrhu
- prakticky nie je možné zaznamenať históriu tvorby legislatívnych návrhov od vzniku až po schválenie v NR SR
- je sťažené sledovanie stavu aproximácie práva vo všetkých oblastiach tvorby legislatívy (rozpracovanosť, návrhy zákonov v rezortoch vo vláde, v parlamente)

Efektívnemu využívaniu nového systému pripomienkového konania vhodne napomôže realizácia projektu informačného systému pre legislatívu a aproximáciu práva (ISLAP).

Jeho cieľom je vybudovať konzistentný informačný systém pre aproximáciu práva SR s podporou tvorby legislatívy od návrhu cez všetky pripomienkové konania a posudzovanie z hľadiska kompatibility k právu ES/EU až po schválenie v NR SR a následné uverejnenie v Zbierke zákonov SR, tak ako to vychádza z koncepcie pre aproximáciu práva prijatú vládou SR. Projekt nadväzuje na všetky doteraz vykonané projekty podporujúce aproximáciu práva v SR.

Vláda SR uznesením vlády č. 732 z 3. 7. 2002 k vyhodnoteniu stavu aproximácie práva SR s právom Európskych spoločenstiev a Európskej únie za rok 2001 v bode B.1. uložila priebežnú úlohu ministrom a predsedom ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR „zabezpečiť úplnosť a včasné vkladanie údajov z návrhov právnych predpisov a z tabuliek zhody do Informačného systému pre legislatívu a aproximáciu práva.“

B. Realizácia

Občania a iné cieľové skupiny môžu rešpektovať novú verejnú politiku, nariadenie alebo zákon, iba ak sú o nich informovaní. Preto je mimoriadne dôležité si premyslieť a naplánovať komunikačnú stratégiu:

- s cieľovými skupinami
- s verejnosťou
- s odbornou verejnosťou

Tabuľka 3 a 4 poskytuje prehľad foriem komunikačnej stratégie a spôsobov komunikácie.

Tabuľka 3: Príklad foriem komunikačnej stratégie

Zdroj: Adaptované podľa OECD (2001), str. 45-46.

Forma	Popis
Materiály (koncepce, legislatívne návrhy)	Aktuálne materiály v pripomienkovom konaní v plnom znení
Interná informačná databáza	Archivované dokumenty, ktoré sú systematizované podľa kľúča. Jednotný kľúč je aplikovaný v celej verejnej správe
Katalógy, registre, indexy	Nájsť informáciu je mnohokrát zložité, a preto je vhodné roztriediť dáta a dokumenty do určitých registrov
Otázky a odpovede	Štátni zamestnanci pripravujú analýzu typu najčastejšie kladených otázok a odpovede na ne sa zverejnia
Brožúry, manuály, prospekty, plagáty, CD-romy, počítačové diskety	Oficiálne dokumenty, materiály a správy sú náročné a zložité na čítanie. Je vhodné zjednodušiť obsahnutú informáciu a podať ju v prístupnom formáte. Takýmto spôsobom sa zvyšuje aj povedomie občanov o verejnej politike. Môžu sa zamerať na zhrnutie informácie v jednoduchom jazyku s vizuálnymi pomôckami ako napr. grafy, kresby, schémy. Mnoho krajín využíva túto formu na sprehľadnenie fungovania určitých procesov a inštitúcií. Informácie sa môžu sústrediť na určitý aspekt, ktorý ovplyvní cieľovú skupinu.
Audio a video záznamy, filmy, hry (krížovky, hádanky)	Využívanie prístupnej formy prezentácie informácie je vhodné pri špecifických skupinách ako napr. deti, menšiny, atď., ktoré by mali podľa novej politiky zmeniť správanie.

Príkladom využitia rôznych foriem komunikačnej stratégie v závislosti od rôznych cieľových skupín je projekt „Súdny manažment“³⁵, ktorý prináša viaceré pozitívne prvky do súdnictva. Projekt predovšetkým zavádza automatické generovanie sudcu počítačom na súdoch a presúva administratívnu agendu zo sudcu na administratívu. Takýmto krokom sa zabezpečuje väčšia transparentnosť procesu a zvyšuje sa rýchlosť vybavovania spisov. Samozrejme, zavádzanie nového systému (a navyše na novom médiu) prináša i pochybnosti a nedôveru zo strany užívateľov. Preto je mimoriadne dôležité pri realizácii danej verejnej politiky využiť komunikáciu a konzultáciu so všetkými skupinami. Dôležitou cieľovou skupinou sú samotní sudcovia a administratíva na súdoch, ktorí budú daný softvér zavádzať a používať v praxi. Preto bol vyvinutý **špeciálny CD-rom**, ktorý vysvetľuje význam projektu a základné kroky jeho využitia a bol distribuovaný na všetky sudy. Okrem toho sa pripravil **dotazník**, ktorý sleduje problémy so zavádzaním nového softvéru, a na základe ktorého sa prispôsobuje tréningová časť pre sudcov i administratívu. Uvažuje sa aj o zriadení **horúcej linky** pre zamestnancov súdov v prípade problémov s novou technológiou a možnosti konzultovať ich s odborníkmi. Takýto prístup a možnosť konzultácie pri zavádzaní novej verejnej politiky zvyšuje pravdepodobnosť jej skutočného a rýchleho uvedenia do praxe.

Ďalšou cieľovou skupinou sú užívatelia: verejnosť (prítom treba rozlíšiť priamu a nepriamu, odbornú a laickú). Z tohto dôvodu sa pripravilo **dokumentačné video**, ktoré občanom vysvetľuje proces kolobehu spisu na súde a pozitívne kroky, ktoré tento projekt prináša. Dokumentačné video bolo odvysielané v regionálnych médiách. Je však dôležité myslieť i na verejnosť, ktorá sa priamo dostáva do styku s podateľňou, predovšetkým advokátmi a fyzickými osobami. Pre nich sa pripravili **informačné brožúry** so základnými otázkami a odpoveďami k súdnemu manažmentu, **plagáty**, ktoré informujú, že na tomto súde sa zavádza nový systém a dobrovoľné **dotazníky**, ktoré napomáhajú zbierať údaje o vnímaní nového projektu z druhej strany. Takéto údaje sa neskôr zúžitkujú pri vyhodnocovaní a príprave ďalšej časti/ adaptovaní projektu súdny manažment.

³⁵ Projekt „Súdny manažment“ je realizovaný Ministerstvom spravodlivosti SR v spolupráci s Nadáciou otvorenej spoločnosti - Open Society Foundation a Americkou komorou právnikov (ABA CEELI), ktorí si pomohli vypracovať konzultačnú a komunikačnú stratégiu. Pilotný projekt bol vypracovaný švajčiarskou vládou a bol testovaný v rokoch 1999-2001 na okresnom súde v Banskej Bystrici. Počítačové technické vybavenie bolo zakúpené z prostriedkov Phare.

Tabuľka 4 : Príklad informačných kanálov

Forma informačného kanála	Popis
Nepriamy	
Internetová stránka, portály, vyhľadávače, linky	Pasívne využitie najnovších technológií. Treba však mať na pamäti, že prístup na internetovú stránku je stále obmedzený.
Tlačová správa/ tlačová konferencia	Vláda oslovuje verejnosť prostredníctvom médií. Výsledný výstup v médiách však vláda neovplyvňuje.
Inzerát (zakúpený priestor v TV, rádiu, billboardoch, novinách, atď.)	Využíva sa v širokej komunikačnej kampani v kombinácii s inými nástrojmi. Väčšinou však ide o finančne náročnú stratégiu
Mimovládne organizácie	Vytvorenie partnerstva s predstaviteľmi občianskej spoločnosti, pomocou ktorého sa pripravujú rôzne materiály/kampane, atď.
Priamy	
Zasielanie poštou	Tento nástroj je relatívne nákladný, ale pokryje tú cieľovú skupinu, ktorej je informácia určená. Napríklad, pred r. 2000 holandská vláda informovala každú domácnosť formou letáčka o možnom počítačovom probléme známom ako Y2K.
Vyhlasenia a rozhovory	Štátni zamestnanci ústne prezentujú informácie o danej verejnej politike. Zvyčajne sa tento nástroj využíva v kombinácii s inými, predovšetkým audio a vizuálnymi pomôckami (grafy, krátky film, atď.).
Telefónne služby	Niektoré organizácie poskytujú bezplatné telefónne čísla, kde sa občania môžu dozvedieť odpovede na svoje otázky.
Informačné centrá	Informačné centrá, ktoré poskytujú informácie o určitej oblasti (napr. informačné centrum k ochrane životného prostredia).
Výstavy a podujatia	Takáto forma napomáha kombinovať množstvo informačných produktov.

Zdroj: podľa OECD (2001), str. 45-46

C. Monitoring / Evaluácia

Okrem pravidelného monitoringu implementácie a evaluácie dopadu verejnej politiky príslušnými štátnymi zamestnancami, je vhodné využívať proces konzultácie aj v tejto fáze. Najobvyklejším prostriedkom je zverejnenie informácií o vykonanom monitoringu alebo evaluácii:

- analýza kvantitatívnych dát
- prieskum verejnej mienky
- audit

Okrem samotných vládnych inštitúcií môže evaluáciu a monitoring vláda vykonávať v spolupráci s ďalšími subjektmi (predovšetkým predstaviteľmi verejnosti a občianskej

spoločnosti pre vyššiu transparentnosť celého procesu), alebo prenechať celý proces na nezávislú inštitúciu alebo expertov. Takáto evaluácia je neutrálnejšia (podobne vnímanie verejnosti je citlivé na nezávislosť a neutralitu ľudí, ktorí audit/monitoring/evaluáciu vykonávajú) a využíva nasledujúce nástroje:

- **neformálne hodnotenie:** vďaka neformálnym stykom s rôznymi subjektmi a občanmi, štátni zamestnanci môžu klásť otázky a počúvať pripomienky k realizácii a aktivitám v rámci konkrétnej verejnej politiky. Vyšší štátni zamestnanci môžu pripraviť otvorené diskusie so svojimi zamestnancami a prehodnotiť vnútorný proces realizácie. Takéto hodnotenie môže byť i sformalizované a rozšírené na pravidelné pracovné stretnutia, v opačnom prípade neformálne hodnotenie poskytuje len nesystematické informácie. Napriek tomu sú vhodným nástrojom na získanie prvotných poznatkov a indícií o úspechu či neúspechu, chybách a nedostatkoch realizácie verejnej politiky.
- **systematický zber dát:** realizačný proces novej verejnej politiky sa nezaobíde bez sťažností a pripomienok či už zo strany verejnosti, cieľových skupín alebo samotných úradníkov, ktorí túto politiku realizujú a skúseností iných rezortov a dopadu politiky na ich prácu. Takéto dáta sú cennými zdrojmi informácií na vylepšenie procesu (obsahu, formy i priebehu realizácie), a preto je nevyhnutné vytvoriť štandardné postupy a opatrenia na získanie a spracovanie takýchto informácií.
- **formálne hodnotenie a audit:** ide o systematické a dôkladné vyhodnotenie aktivít vlády.

Odporúčania a výsledky, ktoré z nezávislej správy alebo auditu vyplynú, bez ohľadu na to, či správa bola vyžiadaná vládou alebo bola vykonaná na vlastnú iniciatívu predstaviteľov občianskej spoločnosti, sa dajú využiť v cykle tvorby verejnej politiky a predstavujú nové nápady a podnety, na základe ktorých sa dá pripravovať alebo modifikovať verejná politika. Po ukončení evaluácie sa jej výsledky konzultujú so štátnymi úradníkmi v rámci rezortu, s inými rezortmi, inými subjektmi a verejnosťou. Najlepšími nástrojmi sú **správy a prezentácie**. Vďaka tomuto procesu môže vláda získať nový pohľad na riešenie problému, ktorý sa vyskytol pri realizácii a celý proces je transparentný.

V súčasnosti mnoho nezávislých inštitúcií pripravuje rôzne správy o určitej problematike (napr. stav životného prostredia v určitej oblasti, monitoring dodržiavania ľudských práv, prístup menšín k službám, kvalita služieb, atď.), ktoré sú cenným zdrojom informácií, či už o stave vecí alebo o návrhoch určitých opatrení. Napriek tomu, že tieto správy môžu byť v mnohých veciach kritické a na prvý pohľad zaujaté, zvyčajne reprezentujú vnímanie a pohľad na vec určitou skupinou ľudí. Preto odporúčame brať takéto správy vážne a pristupovať k nim konštruktívne, t.j. snažiť sa dané stanovisko konzultovať s predkladateľmi a zapojiť ich do procesu tvorby verejnej politiky. Tento prístup má aj ďalšiu výhodu v tom, že zníži pravdepodobnosť budúcej kritiky, ak autori správ pochopia prístup a situáciu ministerstva, činnosť ktorého hodnotia.

3.5. Manažérska koordinácia

Najdôležitejšou súčasťou manažérskej koordinácie je strategické plánovanie, ktoré pokrýva každú fázu a pilier procesu konzultácie, t.j. informovanie, konzultovanie a aktívna participácia počas tvorby návrhu, realizácie a evaluácie. Preto je dôležité, aby pri každej verejnej politike, projekte, programe, koncepcii alebo stratégii bolo každému jasné:

- **kto vykonáva konzultáciu:** kto je v praxi zodpovedný za získavanie alebo zverejňovanie informácií, konzultácie a aktívnu participáciu na všetkých stupňoch ministerstva. Títo pracovníci musia mať priamy kontakt s riadiacimi pracovníkmi pre uľahčenie koordinácie.
- **kto koordinuje:** konzultačný proces prebieha zvyčajne simultánne na viacerých úrovniach, a preto je dôležité, aby bol stanovený zodpovedný pracovník, ktorý koordinuje jednotlivé oddelenia, poskytuje radu v prípade potreby a monitoruje poskytovanie informácií smerom von. Táto osoba by nemala byť najvyšším štátnym zamestnancom (generálnym riaditeľom sekcie).
- **kto dohliada, kontroluje:** túto funkciu vykonáva vysoký štátny zamestnanec alebo i nezávislá organizácia.

Odporúčame, aby sa pri konzultačnom procese zväžili nasledovné aspekty:

- **vytvorenie štruktúry:** jasné rozdelenie zodpovednosti a úloh
- **rozvíjanie konzultačných zručností:** konzultačný proces si vyžaduje špecifické zručnosti, ktoré je nutné rozvíjať, napríklad komunikačné zručnosti, public relations, editovanie textov, novinárske zručnosti, schopnosť viesť pracovné stretnutie, moderovanie, manažérske zručnosti, strategické plánovanie. Preto je vhodné plánovať školenia a poskytovať spätnú väzbu k priebehu konzultácií.
- **zváženie zdrojov, ktoré sú k dispozícii:** Konzultačný proces môže byť časovo a finančne náročný a pri akejkoľvek aktivite je nutné zväžiť množstvo aspektov, napr. koľko času je možné venovať danej aktivite, ako bude organizovaná, aké vzdelanie a skúsenosti by osoby vykonávajúce danú aktivitu mali mať, ktoré úlohy budú pridelené vo fáze začiatocnej, realizačnej, evaluačnej, aká je politická vôľa, aký je postoj zamestnancov voči danej aktivite, atď.
- **kontrahovanie:** množstvo organizácií má skúsenosti s konzultačným procesom a ich skúsenosti sa dajú využiť, čím sa ušetrí čas zamestnancov. Je však dôležité mapovať skúsenosti iných organizácií a budovať na nich.
- **otvorená komunikačná kultúra:** konzultačný proces predstavuje istú filozofiu otvorenej štátnej správy a je mimoriadne dôležité, aby táto filozofia bola vlastná všetkým zamestnancom. Preto by zodpovední úradníci mali zvyšovať povedomie svojich podriadených, ponúkať im dobré skúsenosti a odmeňovať iniciatívu v tomto smere. Rôzne príručky, manuály a rozhovory sú nápomocné v procese budovania otvorenej komunikačnej kultúry v štátnej správe.

Výber konkrétnych nástrojov konzultácie

Táto kapitola poskytla stručný prehľad možných nástrojov a kanálov konzultácie, ktoré sa dajú rôzne variovať a využívať. Stačí byť kreatívny. Voľba konkrétneho nástroja záleží od

konkrétnej situácie, kde je nutné zvážiť si tri hlavné faktory:

- cieľ, ktorý sa má konzultáciou dosiahnuť
- cieľovú skupinu
- finančné a ľudské zdroje, ktoré sú k dispozícii

Je dôležité, aby sa nástroje vybrali na základe týchto troch faktorov a nie naopak. Je totiž lákavé vybrať si istý nástroj a sústrediť sa na jeho použitie, čo sa však môže zmeniť na riziko, ak nástroj nie je dostatočne prispôsobený podmienkam konkrétnej situácie.

Použitá literatúra

Beblavý M., Sičáková E.: Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: Niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovanie záujmov, Kapitola IV.5., Bratislava, SGI, 2001.

Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Decision-Making, Paris, OECD, 2001.

European Governance: A White Paper, Commission of the European Communities, 2001.

Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, Sigma Papers No. 18, Paris, OECD, 1997.

Listen up!: Effective Community Consultation, Management Paper, The Audit Commission, London, 1999.

Správa o skúsenostiach s výročnými správami a verejnými odpočtami, Bratislava, ÚV SR, 2001.

Kapitola 4

Ľudské zdroje pri tvorbe verejnej politiky

4.1. Úvod

Na úvod by sme mohli citovať básnika Johna Donnea, ktorý povedal, že žiadny človek nie je osamelý ostrov a od toho odvodit' dôležitosť výberu a riadenia ľudských zdrojov podieľajúcich sa na tvorbe, realizácii a vyhodnocovaní verejnej politiky. Na uvedenie si dôležitosť témy však netreba byť poetický. Manažér musí sám urobiť všetko, čo nedokáže úspešne zadať svojim podriadeným. Najmä vo vyšších funkciách preto úspech nie je založený ani tak na vlastnej schopnosti tvoriť, písať či myslieť, ale na schopnosti riadiť iných. Možno konkrétne menovať ministrov či sekčných šéfov, ktorí napriek obrovskému nasadeniu, pracovnej morálke a osobným kvalitám zlyhali alebo prinajmenšom uspeli len čiastočne preto, že sa nevedeli obklopiť kvalitnými ľuďmi a delegovať im prácu. Aj z tohto dôvodu si dovoľujeme hovoriť o veciach, ktoré skúsenému manažérovi musia pripadať zjavné. Prax ukazuje, že najmä v štátnej službe mnohí riadiaci zamestnanci stále podceňujú dôležitosť výberu podriadených a práce s nimi.

Riadenie ľudských zdrojov je plánovitý prístup k výberu a riadeniu zamestnancov s cieľom dosiahnutia požadovanej výkonnosti. Témou tejto kapitoly je to, ako k riadeniu ľudských zdrojov pristupovať na miestach, kde sa tvorí verejná politika. Od 1. apríla 2002 je účinný nový zákon o štátnej službe (ďalej aj „ZŠS“) s významnými zmenami v tom, ako sa vyberajú a rozvíjajú štátni zamestnanci. Práve štátni zamestnanci by z definície obsiahnutej v ZŠS mali byť jadrom verejnej správy pripravujúcim verejnú politiku. Vzhľadom na tieto faktory sa predkladaná kapitola explicitne sústreďuje na obmedzenia a možnosti systému štátnej služby, a preto jej užitočnosť pre iných aktérov vo verejnej politike je obmedzená.

V nasledujúcej časti sa venujeme stručnej odpovedi na jednoduchú otázku - koho potrebujeme pri tvorbe verejnej politiky. Ide o tímovú prácu, v ktorej sa uplatnia rôzne povahy a schopnosti, to však neznamená, že každý je vhodný a vítaný. Po opise faktorov vplývajúcich na riadenie ľudských zdrojov sa kapitola sústreďuje na právny rámec a konkrétne na analýzu kľúčových ustanovení ZŠS. Nasleduje pohľad na možnosti využitia tohto právneho rámca pri výbere štátnych zamestnancov, ako aj pri ich motivácii a udržaní.

4.2. Koho potrebujeme pri tvorbe verejnej politiky?

Aké schopnosti sú potrebné?

Nie je, samozrejme, možné vymenovať všetky schopnosti potrebné pre prácu v oblasti tvorby verejnej politiky – aj preto, že neexistuje žiadny objektívne daný zoznam. Napriek tomu považujeme za užitočné vymenovať a stručne opísať tie schopnosti, ktoré sú

najčastejšie potrebné pri práci v oblasti verejnej politiky. Pri ich čítaní je však potrebné pamätať aj na ďalšiu časť textu, ktorý vymenúva úlohy, ktoré na seba jednotlivcov v rámci tímu/útvaru môže prevziať, a každá z nich vyžaduje iný súbor schopností. Žiadny jednotlivec teda nemusí mať všetko – dôležitá je kvalita útvaru ako celku a jeho manažér.

Začneme **základnými predpokladmi** na prácu vo verejnej politike. Patrí medzi ne predovšetkým **systémové myslenie**, teda schopnosť vnímať súvislosť konkrétnych udalostí a problémov s celkovými pravidlami „hry“ a to, ako pravidlá hry určujú správanie jednotlivých aktérov. Nevyhnutnou, aj keď nepostačujúcou podmienkou systémového myslenia sú dobré **analytické schopnosti**, teda schopnosť „rozobrať“ vývoj na menšie čiastky a porozumieť ich vzťahom a vzájomnej podmienenosti. S tým súvisí aj **schopnosť analyzovať postavenie a záujmy jednotlivých aktérov a spôsob, akým dochádza v rámci konkrétnej štruktúry/organizácie k rozhodovaniu**. Vymyslieť riešenie problému je iba jednou z častí práce vo verejnej politike. Rovnako dôležitá je realističnosť prijatia a realizácie návrhu, ktorá do veľkej miery závisí od toho, ako fungujú štruktúry, vzťahy medzi ľuďmi a rozhodovacie mechanizmy. Pri presadzovaní návrhov je nevyhnutným základom **schopnosť presvedčiť iných vhodnými prostriedkami**. Schopnosť presvedčiť závisí na forme komunikácie ako aj na jej obsahu – úspech sa dostaví, ak sú myšlienky komunikované spôsobom, ktorý je primeraný pre obecenstvo, napríklad či komunikácia využíva správny jazyk, má správnu dĺžku a uplatňuje náležitý štýl. To sa vzťahuje na komunikáciu v akejkoľvek situácii a bez ohľadu na to, či je prostriedok verbálny, vizuálny alebo písomný.

Za dôležitý blok schopností pre prácu vo verejnej politike patria schopnosti súvisiace s prácou, s informáciami, a to najmä **schopnosť spracovať informácie a čerpať z nich**. Informácie samy o sebe nemajú veľké využitie – musia byť spracované. Na to je nevyhnutná **schopnosť určiť, ktoré informácie sú potrebné v konkrétnej situácii**. Problém často nepredstavuje nedostatok informácií, ale príliš veľa informácií. Pri tomto type práce existuje len úzka stredná cesta medzi nezískaním dostatočných a kvalifikovaných informácií na jednej strane a informačným preťažením, ktoré zväčša neumožňuje poskytnúť konkrétne návrhy. Informácie, ktoré sú potrebné na predloženie užitočných odporúčaní musia byť odlišené od informácií, ktoré iba odvracajú pozornosť. V reálnom svete je ďalej dôležitá **schopnosť určiť, ktoré informácie týkajúce sa problému sú k dispozícii a tiež schopnosť pýtať sa a konzultovať získané poznatky**. Jedny umožňujú uvedomiť si, z čoho je možné sa „odpichnúť“ a tie druhé naopak umožňujú získavať nové, dosiaľ nezistené informácie.

Aj keď sa na to často zabúda, práca v oblasti verejnej politiky vyžaduje nielen poctivosť a intelektuálne schopnosti, ale i **kreativitu**. Kreativita nepredstavuje len **tvorivý prístup k zadaným úlohám** v zmysle hľadania nových riešení, ale aj **schopnosť identifikovať problémy**, ktoré iní nevidia, alebo chápať ignorované vzťahy medzi rôznymi problémami. Osoba s týmito schopnosťami sa pravidelne pýta napríklad nasledovné otázky: prečo je to problém? Kto sú aktéri v rámci tohto problému a aké majú záujmy? Kto by ho chcel riešiť? Kde je problém? Kedy je to problém? Ako dlho je to problém? Čo by sa stalo, ak by sa nič neurobilo na riešenie problému? To predpokladá **intelektuálnu zvedavosť**, teda vnútorný tlak klásť otázky a zaujímať sa o viac, ako je „nevyhnutné“. Práca vo verejnej politike okrem toho vyžaduje **toleranciu nejednoznačnosti**, teda toho, že málokedy existujú jasné problémy a jednoznačné otázky s ostrými deliacimi čiarami, ktoré možno vyriešiť jednoznačne najlepším spôsobom.

Dôležitou skupinou daností, ktoré ovplyvňujú kvalitu práce vo verejnej politike, sú **manažérske a tímové schopnosti** jednotlivcov. Základom sú, samozrejme, tzv. **interpersonálne schopnosti a dobré schopnosti v oblasti budovania vzťahov**. Inými slovami, pri veciach verejných platí dvojnásobne, že nikto z nás nie je osamelým ostrovom a úspech závisí od schopnosti tímovej práce. Pre toho, kto tím vedie, je kľúčové nielen byť **schopný viesť a dotiahnuť do úspešného konca konkrétne projekty**, ale celkovo rozumieť **riadeniu zmeny**. Takmer všetky konkrétne kroky vo verejnej politike obsahujú väčšiu či menšiu zmenu v rámci organizácií, programov, rozpočtových pravidiel či zákonov. Schopnosť túto zmenu nielen vymyslieť, ale aj pripraviť a úspešne dokončiť jej realizáciu, je kľúčom k skutočnému úspechu pri veľkých reformách aj „drobných“ organizačných zmenách.

Úlohy a postavenie jednotlivca v tíme/útvare

Verejná politika nie je oblasť, kde sa darí sólistom. Kvalitne fungujúce tímy obsahujú súbor schopností aj časovú kapacitu, ktorej sa žiadny jednotlivec nemôže vyrovnáť. Vhodný jednotlivec by musel zvládnuť na špičkovej úrovni napríklad nasledovné úlohy:

- navrhovať, aké problémy riešiť
- zhromažďovať informácie
- spracúvať a vyhodnocovať informácie
- tvoriť návrhy a odporúčania
- autorsky vytvoriť predkladané písomné materiály
- prezentovať návrhy vonkajšiemu občenstvu,

čo je pri zložitejších témach v zásade nemožné.

Preto za najväčšiu otázku pokladáme schopnosť vedúceho poskladať tímy/útvary tak, aby boli schopné ako kolektív zvládnuť všetky tieto a iné úlohy. Kľúčom je to, čo si každý skúsený manažér uvedomuje – každý človek má svoje prednosti a slabosti a úspešné riadenie je o tom, ako postaviť útvar tak, aby sa silné a slabé stránky jednotlivcov dopĺňali do funkčného celku. V tejto súvislosti uvádzame tzv. Belbinovu klasifikáciu rolí jednotlivcov v tíme, ktorá jednoducho, zrozumiteľne a presvedčivo opisuje, ako sa podobné ľudské hlavolamy skladajú z rôznych typov pováh a schopností. Pri preklade sme si dovoľili vytvoriť v slovenčine niekoľko novotvarov, ktoré podľa nášho názoru vystihujú podstatu jednotlivých oblastí. Ak chcete zistiť, akí sú vaši existujúci zamestnanci a najmä uchádzači o zamestnanie, môžete namiesto odhadu použiť aj dotazník, ktorý uvádzame v prílohe k tejto kapitole.

Belbinova klasifikácia rolí jednotlivca v tíme

1. Formovač

Charakteristika

Pružný, spoločenský, dynamický. Formovači sú vysoko motivovaní ľudia s množstvom netrepezlivej energie a obrovskou potrebou niečo dosiahnuť. Často budia dojem agresívnych extrovertov so silným ťahom na bránku. Formovači radi súťažia, radi vedú a tlačia ostatných k činom. Radi vyhrávajú. Ak sa objavia prekážky, vedia ich prekonať, ale vedia byť tvrdohlaví a reagovať emocionálne na sklamanie alebo frustráciu

v akejkol'vek podobe. Sú schopní zvládnuť konflikt a dokonca ho niekedy vyhľadávajú.

Funkcia

Formovači sú zvyčajne schopnými manažérmi, pretože sú akcieschopní a dobre zvládajú situácie pod tlakom. Výborne vedú oživiť tím a sú veľmi užitoční v skupinách, kde politické komplikácie môžu veci spomaliť. Formovači zvyknú vyrásť nad problémy tohto druhu a napriek nim ťahať tím dopredu. Radi robia potrebné zmeny a nemajú strach prijať nepopulárne opatrenia. Ako naznačuje názov, formovači formujú štruktúru skupinovej práce a diskusií. Sú pravdepodobne najefektívnejšími členmi tímu a garantmi správnych postupov.

Silné stránky

Ťah na bránku a permanentná pripravenosť bojovať s nečinnosťou, neefektívnosťou, samolúbosťou a sebaklamom.

Tolerovateľné nedostatky

Môže sa nechať vyprovokovať, netrpezlivosť, výbušnosť a sklon uraziť druhých.

2. Sadič

Charakteristika

Individualista, seriózny, neviazaný (neortodoxný). Sadiči sú novátori, vynálezcovia a dokážu byť vysoko kreatívni. Zvyčajne zasadia semienka nápadov, z ktorých vyrastú dôležité zmeny. Zvyčajne preferujú samostatnú prácu s určitým odstupom od kolektívu a využívajú svoju predstavivosť. Často pracujú nezvyčajnými spôsobmi. Majú sklon byť introvertní a silno reagujú na kritiku alebo chválu. Ich myšlienky môžu byť často radikálne a vzdialené od každodennej reality. Sú nezávislí, bystrí, originálni, možno však slabí v komunikácii s ľuďmi na „inej vlnovej dĺžke“.

Funkcia

Hlavné využitie sadičov je vo vytváraní nových návrhov a riešení zložitých problémov. Sú potrební v počiatočných fázach projektu, alebo ak projekt nenapreduje. Príliš veľa sadičov v jednej organizácii sa však môže ukázať ako kontraproduktívne, keďže zvyknú tráviť čas presadzovaním svojich myšlienok a vzájomným súperením.

Silné stránky

Genialita, predstavivosť, intelekt, vedomosti

Tolerovateľné nedostatky

Vzdialení od reality, nerešpektujú praktické detaily alebo protokol.

3. Koordinátor

Charakteristika

Tichý (umiernený), sebavedomý, ovládajúci sa. Koordinátori majú schopnosť presvedčiť iných k práci na spoločných cieľoch. Sú zrelí, dôverujúci, presvedčení, pružne delegujú zodpovednosť. V medziľudských vzťahoch vedú rýchlo objaviť talent a použiť ho k dosahovaniu skupinových cieľov. Kým koordinátori nie sú nutne najbystrejší členovia tímu, majú široký a skúsený rozhľad a zvyčajne vyvolávajú rešpekt.

Funkcia

Koordinátori sú užitoční ako vedúci tímu s rozdielnymi schopnosťami a osobnostnými črtami. Lepšie pôsobia pri práci s kolegami podobného postavenia, než v riadení mladších podriadených. Ich motto je: „Poradiť a preveriť.“ Väčšinou veria v tiché vyriešenie problému. V niektorých organizáciách si koordinátori zvyknú protirečiť s formovačmi, kvôli ich kontrastným manažérskym štýlom.

Silné stránky

Uvítajú všetkých potenciálnych prispievateľov podľa toho, čo v nich je, bez predsudkov, no nikdy nestratia cieľ z dohľadu.

Tolerovateľné nedostatky

Nemožno sa spoliehať na ich intelektuálne a kreatívne schopnosti.

4. Vyhodnocovač

Charakteristika

Triezvy, bez emócií, rozvážny. Vyhodnocovači sú seriózne prístupujúci, uvážliví jednotlivci s imunitou voči prehnaným emóciám. Pomaly rozhodujú, radi veci premyslia a majú vysokú schopnosť kriticky myslieť. Dobrí vyhodnocovači majú zmysel pre obozretné rozhodnutia, pretože berú do úvahy všetky faktory. Zriedka poradia nesprávne.

Funkcia

Vyhodnocovači sú „doma“ pri analýzach problémov, hodnotení myšlienok a návrhov. Sú veľmi dobrí vo zvažovaní všetkých pre a proti rôznych možností, no cudzím ľuďom sa zdajú suchí, nudní, alebo aj príliš kritickí. Tak či tak mnohí vyhodnocovači zastávajú hlavné plánovacie a strategické posty a darí sa im pri úlohách vysokej dôležitosti, kde má malé množstvo rozhodnutí veľké dôsledky.

Silné stránky

Úsudok, takt, tvrdohlavosť.

Tolerovateľné nedostatky

Nedostatok inšpirácie, alebo schopnosti motivovať ostatných.

5. Vyhľadávač

Charakteristika

Extrovert, plný entuziazmu, zvedavý, komunikatívny. Vyhľadávači sú dobrí komunikátori vnútri, ako aj mimo organizácie. Sú rodení vyjednávači, schopní objavovať nové možnosti a vytvárať kontakty. Aj keď nie sú nutne zdrojom originálnych myšlienok, rýchlo prijímajú myšlienky iných a stavajú na nich. Vedia zistiť, čo je v ponuke a čo sa s tým dá urobiť a sú obľúbení vďaka svojej spoločenskej povahe. Vyhľadávači sú uvoľnené osobnosti. Sú prirodzene zvedaví a pripravení vidieť možnosti čohokoľvek nového. Keď však nie sú stimulovaní ostatnými, ich entuziazmus rýchlo vyprchá.

Funkcia

Vyhľadávači vedia rýchlo nájsť a využiť nové možnosti. Majú schopnosť myslieť „za pochodu“ a získavať informácie od ostatných. Sú to najvhodnejší ľudia na založenie vonkajších kontaktov, na vyhľadávanie externých zdrojov a na akékoľvek vyjednávanie s tým spojené.

Silné stránky

Schopnosť nájsť užitočných ľudí, sľubné nápady alebo príležitosti, sú všeobecným zdrojom vitality.

Tolerovateľné nedostatky

Môže stratiť záujem po tom, ako sa vytratí prvotné nadšenie.

6. Realizátor

Charakteristika

Realizátori sú dobre organizovaní, obľubujú rutinu, majú praktický, zdravý rozum a sebadisciplínu. Majú radi tvrdú prácu a riešia problémy systematickým spôsobom. Z organizačného pohľadu sú nesmierne lojálni a menej orientovaní na vlastné záujmy. Majú však ťažkosti s riešením nových situácií a problémov.

Funkcia

Realizátori sú užitoční pre ich spoľahlivosť a praktickosť. Sú úspešní, pretože cítia, čo je relevantné a realistické. Hovorí sa, že mnoho riaditeľov robí iba to, čo ich baví a neoblíbené úlohy zanedbávajú. Realizátori naopak, urobia to, čo je treba. Dobrí realizátori často postúpia do vysokých manažérskych postov vďaka dobrým organizačným schopnostiam a hospodárnosti pri akejkoľvek potrebnej práci.

Silné stránky

Organizačné schopnosti, praktický zdravý rozum, pracovitosť, sebadisciplína.

Tolerovateľné nedostatky

Málo flexibility, odpor k neodskúšaným nápadom.

7. Tímový hráč

Charakteristika

Spoločensky orientovaný, skôr jemný a citlivý. Tímoví hráči sú nosní členovia tímu. Sú mierni, spoločenský, zaujímajú sa o iných a sú vysoko flexibilní a prispôbiví novým situáciám a ľuďom. Tímoví hráči sú vnímaví a diplomatickí. Sú dobrí poslucháči a sú všeobecne obľúbení. Pod tlakom alebo v situáciách vyžadujúcich konfrontáciu však majú problémy.

Funkcia

Ich úlohou je zabrániť medziľudským konfliktom v tíme a umožniť každému efektívne prispievať. Keďže nemajú radi trenice, urobia veľa, aby sa im vyhli. Všímavosť a diplomatické schopnosti tímových hráčov sú cenným aktívom, najmä v takej organizačnej kultúre, kde sú konflikty „na spadnutie“, alebo sú umelo potláčané. Tímoví hráči majú pozitívny vplyv na kolektív - ľudia v ich okolí lepšie spolupracujú.

Silné stránky

Schopnosť reagovať na ľudí a situácie a podporovať tímového ducha.

Tolerovateľné nedostatky

Neschopnosť rozhodnúť v krízových situáciách a neschopnosť poskytnúť jasný smer ostatným.

8. Špecialista

Charakteristika

Profesionál, iniciatívny, odhodlaný. Špecialisti sú odhodlaní jednotlivci hrdí na svoje zručnosti a jedinečné poznatky. Ich prioritou je udržiavať vysokú kvalitu vlastnej práce a presadzovať záujmy svojej profesie. Sú hrdí na svoju prácu, no zvyčajne im chýba záujem o prácu ostatných a o ostatných ľudí vôbec. Špecialista sa stáva expertom vďaka ochote úzko sa špecializovať.

Funkcia

Špecialisti sú neodmysliteľnou súčasťou tímov, pretože poskytujú vzácne schopnosti a vedomosti, na ktorých je založené to, čo útvar/kolektív robia. Ako manažéri si získavajú podporu, pretože vedia o problematike viac, ako ktokoľvek iný a zvyčajne môžu byť privolaní urobiť rozhodnutie za iných vďaka ich bohatým skúsenostiam.

Silné stránky

Poskytujú vzácne zručnosti a technické vedomosti.

Tolerovateľné nedostatky

Prispievajú k výsledku iba vo veľmi úzko vymedzenej oblasti.

9. Pedant

Charakteristika

Snaživý, usporiadaný, svedomitý, nadšený. Pedanti majú nezvyčajný zmysel pre detaily a vďaka tomu aj schopnosť preverovať plnenie úloh. Zriedka začnú niečo, čo nemôžu dokončiť. Sú motivovaní vnútornou zvedavosťou, aj keď navonok sa môžu zdať trochu tichí. Zvyčajne sú to introverti, ktorí nepotrebujú veľa motivácie zvonku. Pedanti nemajú radi nedbalosť a netolerujú ľahostajné povahy. Nezvyknú delegovať, radšej sa so všetkými úlohami potrápia sami.

Funkcia

Pedanti sú nezastupiteľní tam, kde úlohy vyžadujú úplnú koncentráciu a vysoký stupeň presnosti. V tíme vytvárajú pocit urgentnosti a sú dobrí v dodržiavaní termínov. V manažmente excelujú vysokými štandardmi, na ktoré aspirujú, ich zmyslom pre precíznosť, pozornosť voči detailom a preverovanie postupov.

Silné stránky

Kapacita splniť sľuby a pracovať vo vysokej kvalite.

Tolerovateľné nedostatky

Sklon k zaoberaniu sa drobnosťami a nechota pustiť niečo z mysle.

4.3. *Zákonný rámec o ľudských zdrojoch - zákon o štátnej službe*

Ako už bolo spomenuté v úvode, výber a profesijný rozvoj zamestnancov podieľajúcich sa na tvorbe verejnej politiky má od 1. apríla 2002 svoj osobitný zákonný rámec – je ním zákon č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov. O čom je vlastne tento zákon a koho sa týka?

ZŠS sa týka užšej skupiny verejných zamestnancov – odborných a manažérskych pracovníkov ústrednej a miestnej štátnej správy. Jeho hlavným zmyslom je zaistiť podmienky pre vytvorenie skutočne profesionálnej a kvalitnej skupiny štátnych zamestnancov na všetkých úrovniach štátnej správy. Inými slovami podľa zákona: ZŠS vytvára podmienky na „**zabezpečenie profesionálneho, spoľahlivého, nestranného a politicky neutrálneho vykonávania štátnej služby**“. Hlavným účelom ZŠS je upraviť štátnu službu a právne vzťahy štátnych zamestnancov pri výkone štátnej služby ako verejnoprávne vzťahy štátnych zamestnancov k štátu.

Podľa dôvodovej správy k ZŠS „právny vzťah štátneho zamestnanca má byť konštituovaný k štátu a nie iba k právnickej osobe. Dominantným znakom takéhoto vzťahu je, že **fyzická osoba vykonáva činnosť pre štát a je povinná za všetkých okolností zachovať štátu ako svojmu zamestnávateľovi vernosť**. Právny vzťah medzi fyzickou osobou a štátom sa nemôže zakladať na princípe dvojstranného právneho úkonu (zmluvy), ale musí vzniknúť vymenovaním. (...) **Obsah štátnozamestnaneckého pomeru tvoria mnohé povinnosti štátneho zamestnanca. Štátny zamestnanec je povinný dodržiavať služobnú disciplínu a tiež vo svojom súkromnom živote sa správať spôsobom, ktorý by nemohol dať príčinu k zneváženiu postavenia fyzickej osoby ako štátneho zamestnanca**. Preto musí byť štátny zamestnanec za porušenie svojich povinností disciplinárne zodpovedný. Bolo potrebné ustanoviť zákonné obmedzenia základných politických, občianskych a hospodárskych práv štátneho zamestnanca, ktoré sú všetkým občanom zaručené Ústavou Slovenskej republiky. Množstvo rôznych povinností a obmedzení štátneho zamestnanca je vhodné vyvážiť určitými primeranými kompenzačnými opatreniami, medzi ktoré patrí tzv. definitíva - istota v zamestnaní.“

ZŠS zabezpečuje štátnym zamestnancom nevyhnutné podmienky na riadne vykonávanie štátnej služby, vytvára priestor na maximálne odborné vykonávanie štátnej služby a minimalizuje závislosť štátnych zamestnancov na politickej moci.

ZŠS nemá v prvom rade zlepšiť postavenie štátnych zamestnancov a získať pre nich ďalšie výhody. ZŠS má v prvom rade slúžiť na ochranu verejnosti. Pôvodný návrh Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR sa v prvom rade zameriaval na postavenie štátnych zamestnancov, čo konštatovala aj Európska komisia na základe analýz expertov programu SIGMA/OECD. V schválenom ZŠS sa oproti pôvodnej verzii o.i. rozšírilo služobné hodnotenie a jeho vplyv na kariérny postup; konkurzy na miesta predstavených sa otvorili aj pre uchádzačov mimo štátnej správy, zaviedla sa povinná skúška pre dovedejších zamestnancov orgánov štátnej správy, upravilo sa postavenie štátnych zamestnancov v prípravnej štátnej službe, ako aj inštitút tzv. „definitívy“ a doplnili sa mnohé ďalšie dôležité ustanovenia - vrátane etických. Národná rada SR napokon schválila kompromisnú verziu.

Prijatie zákona o štátnej službe bolo niekoľko rokov **krátkodobou prioritou pri splnení podmienok Slovenska pred vstupom do Európskej únie**, vyplývalo z pravidelných správ Európskej komisie o pripravenosti SR na členstvo v EÚ a zároveň išlo o dôležitú úlohu z Národného programu pre prijatie *acquis communautaire*. Najväčšou prekážkou na strane

Slovenska vo vzťahu k EÚ bola v minulosti politická nestabilita (aj v štátnej správe) a z nej vyplývajúce ohrozenie podstatnej časti štátnych zamestnancov po parlamentných voľbách.

ZŠS v zásade vytvára vhodný rámec pre stabilitu štátnych zamestnancov, aby sa mohli naplniť princípy štátnej služby podľa §1, ods. 2 ZŠS - profesionalita, efektivita, pružnosť, nestrannosť, etika a politická nezávislosť.

Na tomto mieste je vhodné podrobnejšie uviesť relevantné ustanovenia ZŠS k manažmentu ľudských zdrojov.

Prípravná štátna služba a stála štátna služba

Uchádzači o štátnu službu sú povinní absolvovať najprv prípravnú štátnu službu. Podľa §19 ZŠS prípravná štátna služba je príprava na vykonávanie stálej štátnej služby v príslušnom odbore štátnej služby. Vykonáva ju čakatel' a **trvá najmenej šesť mesiacov, najviac však dva roky. Čakatel' sa podľa §16, ods. 5 zaradí do funkcie zodpovedajúcej náročnosti ním vykonávanej činnosti.** Podľa pôvodného návrhu ZŠS bol čakatel' zaradený do prvej, tretej, resp. piatej platovej triedy. Schválená verzia znamená, že môže byť zaradený aj do vyšších platových tried podľa ním vykonávanej činnosti.

Súčasťou prípravnej štátnej služby je odborná príprava čakatel'a na získanie osobitných kvalifikačných predpokladov. Uskutočňuje sa adaptačným vstupným vzdelávaním v rámci skúšobnej lehoty, ktoré sa končí pohovorom s predstaveným a naň nadväzujúcim adaptačným prípravným vzdelávaním s kvalifikačnou skúškou na záver.

Podľa §20, ods. 2 ZŠS služobný úrad určí deň konania kvalifikačnej skúšky do dvoch mesiacov odo dňa podania žiadosti čakatel'a o vykonanie kvalifikačnej skúšky, najneskôr však v posledných troch mesiacoch trvania prípravnej štátnej služby. Podľa §20, ods. 3 ZŠS deň úspešného vykonania kvalifikačnej skúšky je posledným dňom trvania prípravnej štátnej služby. Po úspešne vykonanej kvalifikačnej skúške sa čakatel' vymenuje do stálej štátnej služby.

Dôležitou zmenou zakomponovanou do ZŠS je **skrátene dĺžky prípravnej štátnej služby na minimálne 6 mesiacov a zároveň právny nárok čakatel'a na vykonanie kvalifikačnej skúšky podľa §20, ods. 2 ZŠS do dvoch mesiacov** od podania žiadosti. Čakatel' teda môže požiadať o vykonanie skúšky už po štyroch mesiacoch prípravnej štátnej služby. Keďže prípravná služba trvá najmenej 6 mesiacov (§19), ale zároveň úspešné vykonanie kvalifikačnej skúšky je posledným dňom jej trvania (§20), v tomto prípade služobný úrad musí určiť deň skúšky presne 6 mesiacov od začiatku štátnej služby.

Podľa §24 ZŠS na prípravnú štátnu službu bezprostredne nadväzuje **stála štátna služba**. Podmienkou vymenovania do stálej štátnej služby je úspešné vykonanie kvalifikačnej skúšky v príslušnom odbore štátnej služby. Podľa § 16, ods. 3 ZŠS štátnemu zamestnancovi v stálej štátnej službe alebo v dočasnej štátnej službe podľa najnáročnejšej činnosti, ktorú má vykonávať, patrí funkcia v 1. až 9. platovej triede. Zákon uvádza v tabuľke aj názvy jednotlivých funkcií (od referenta – platová trieda 1, až po štátneho radcu – platová trieda 9).

ZŠS upravuje aj výnimku z pravidla, podľa ktorého stálej štátnej službe musí predchádzať prípravná štátna služba. Ide o vymenovanie predstaveného upravené v § 30, ods. 1 ZŠS. Predstaveného vymenúva vedúci úradu na základe výberového konania, na ktorom sa okrem štátneho zamestnanca v stálej štátnej službe môže zúčastniť aj uchádzač, ktorý nie je štátnym zamestnancom. **Takýto uchádzač sa po úspešnom výberovom konaní zaradí do stálej štátnej služby, ak zloží sľub.**

Výberové konanie

Do štátnej služby na príslušné štátnozamestnanecké miesto v príslušnom odbore štátnej služby možno prijať uchádzača, ak spĺňa predpoklady podľa §14, ods. 1 ZŠS (vek 18 rokov, spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu, bezúhonnosť, nebol prepustený zo štátnej služby, kvalifikačné predpoklady, zdravotná spôsobilosť na vykonávanie štátnej služby, trvalý pobyt v SR, ovládanie štátneho jazyka, prípadne cudzieho jazyka). Uchádzač musí úspešne absolvovať výberové konanie na prípravnú štátnu službu, resp. spĺňať predpoklady na dočasnú štátnu službu. **Kvalifikačné predpoklady** (vzdelanie, osobitné kvalifikačné predpoklady podľa osobitného predpisu, osobitné kvalifikačné predpoklady na vykonávanie riadiacich činností, odborná prax) sa ďalej špecifikujú.

Predpoklady podľa §14 ZŠS sú čisto formálne. ZŠS dokonca neumožňuje špecifikovať ako kvalifikačný predpoklad vyštudovaný odbor – kvalifikačným predpokladom na štátnozamestnanecké miesto napr. v legislatívnej sekcii je vysokoškolské vzdelanie, a nie vysokoškolské vzdelanie právnického smeru, hoci je zjavné, že by malo ísť o právnika.

Podľa §15, ods. 1 ZŠS „voľné štátnozamestnanecké miesta na prípravnú štátnu službu a na dočasnú štátnu službu okrem predstaveného v politickej funkcii a predstaveného, ktorý je veľvyslancom, sa **obsadzujú na základe výsledku výberového konania.**“ Výberovým konaním na obsadenie voľného štátnozamestnaneckého miesta sa **overujú schopnosti a odborné znalosti uchádzača**, ktoré sú potrebné alebo vhodné vzhľadom na povahu povinností, ktoré má štátny zamestnanec vykonávať v štátnej službe. Výberové konanie sa uskutočňuje bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, vieru, náboženstvo, politické či iné zmýšľanie uchádzačov, ich národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo k etnickej skupine, alebo majetok, alebo iné postavenie (§ 3 ods. 2 ZŠS). Vyhlasuje ho predseda v tlači, prípadne v iných, verejnosti všeobecne prístupných prostriedkoch masovej komunikácie.

ZŠS rámcovo upravuje aj **priebeh výberového konania.** Uskutočňuje ho **výberová komisia, ktorú zriaďuje predseda zo štátnych zamestnancov.** Má päť členov, z toho najmenej troch členov z príslušného odboru štátnej služby. Uchádzača, ktorý spĺňa predpoklady, úrad pre štátnu službu **pozve na výberové konanie.** Výberová komisia zhodnotí výsledok výberového konania a na základe výsledkov určí poradie uchádzačov. Toto poradie je pri vymenovaní štátneho zamestnanca záväzná. Ak výberová komisia na základe výberového konania nevyberie uchádzača na voľné štátnozamestnanecké miesto do štátnej služby, pretože žiadny uchádzač nevyhovuje, predseda vyhlási nové výberové konanie. **Podrobnosti o výberovom konaní ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá úrad pre štátnu službu.**

Kariérny postup v stálej štátnej službe

Podľa §79 ZŠS sa štátnemu zamestnancovi poskytuje tarifný plat v príslušnej platovej triede. V závislosti od platovej triedy a platového stupňa mu patrí tarifný plat podľa stupnice platových taríf, ktorá je uvedená v prílohe č. 2 ZŠS. Ak štátny zamestnanec započítaním rokov podľa § 81 dosiahne nad 32 rokov započítanej praxe, určený tarifný plat sa mu zvýši o 1 % za každý pripočítaný rok. Platový stupeň sa určí podľa započítanej praxe. Započítaná prax podľa odseku 1 sa skladá z času odbornej praxe a ďalšieho času. Podľa §81, ods. 1 ZŠS sa do času odbornej praxe štátneho zamestnanca sa započítava čas

- a) vykonávania štátnej služby odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona
- b) odbornej praxe získanej aj pred vymenovaním do štátnej služby, ak predchádzajúca pracovná činnosť mala rovnaký alebo obdobný charakter ako činnosť vykonávaná na príslušnom štátnozamestnaneckom mieste

Podľa §14, ods. 9 ZŠS odborná prax na účely tohto zákona je minimálny čas vyjadrený v rokoch, potrebný na vykonávanie činnosti štátnej služby, uvedený v prílohe č. 1 a zistený podľa § 81. Významným doplnením pôvodného návrhu zákona je druhá veta: **vedúci úradu môže vo výnimočných prípadoch rozhodnúť, že odborná prax na účely tohto zákona je najmenej jeden rok. Toto ustanovenie umožňuje zaradiť štátneho zamestnanca do vyššej platovej triedy, hoci by nespĺňal minimálny počet rokov odbornej praxe ustanovený zákonom.**

Do ďalšieho času sa o.i. započítava čas získaný na základe služobného hodnotenia (§81, ods. 2, písm. h) ZŠS). Služobné hodnotenie štátneho zamestnanca upravené v §48 ZŠS má teda vplyv na kariérny postup v stálej štátnej službe. Služobné hodnotenie štátneho zamestnanca vykoná predstavený raz za rok. Jeho záver pozostáva zo slovného vyjadrenia a jemu zodpovedajúcej bodovej hodnoty. Ak štátny zamestnanec nevykazuje požadované výsledky v štátnej službe, môže sa vykonať ďalšie služobné hodnotenie štátneho zamestnanca už po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa doručenia služobného hodnotenia.

Podrobnosti o služobnom hodnotení, vrátane postupu služobného úradu pri určovaní počtu bodov, ktoré môžu predstavení použiť pri služobnom hodnotení, **určí služobný predpis, ktorý vydá úrad pre štátnu službu.** Rozsah a podmienky započítania času na základe výsledkov služobného hodnotenia ustanoví **nariadenie vlády.** Podľa záznamu zo 145. (mimoriadneho) rokovania vlády Slovenskej republiky 4. 3. 2001 v bode 1 Návrh zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov vláda „**rozhodla, že na účely stanovovania platových stupňov sa určí mechanizmus započítavania praxe podľa dosiahnutého hodnotenia podľa § 48 osobitným predpisom, pričom sa zohľadní princíp vyššie hodnotenie – viac rokov praxe na účely pohybu v platových stupňoch.**“

Predstavení

Predstavený je nadriadený štátny zamestnanec, ktorý je **oprávnený dávať podriadenému štátnemu zamestnancovi pokyny na vykonávanie štátnej služby.** Vymenúva ho vedúci úradu na základe výberového konania. Predstaveným môže byť len štátny zamestnanec, ktorý je vymenovaný do stálej štátnej služby a spĺňa osobitné kvalifikačné predpoklady na vykonávanie riadiacich činností. Podľa §14, ods. 8 ZŠS osobitné kvalifikačné predpoklady na vykonávanie riadiacich činností štátny zamestnanec v stálej štátnej službe získava vo funkčnom vzdelávaní, ktoré sa končí skúškou pred vymenovaním za predstaveného, ak ZŠS neustanovuje inak. Zákon ustanovuje inak v §30 ZŠS, podľa ktorého uchádzač, ktorý nie je štátnym zamestnancom, sa po úspešnom výberovom konaní zarád priamo do stálej štátnej služby, ak zloží sľub. Iná osoba ako štátny zamestnanec teda nemusí absolvovať toto funkčné vzdelávanie.

ZŠS **neustanovuje pre manažérov na ústredných orgánoch štátnej správy výrazne odlišné podmienky zamestnania ako pre zvyšok zamestnancov,** napr. vyššie nároky na výkon, kvalitu, pracovný čas a flexibilitu, resp. na druhej strane výrazne odlišnejšie ohodnotenie (okrem príplatku za riadenie a hmotných výhod podľa §106 ZŠS).

Podľa §83 **predstavenému patrí príplatok za riadenie** v rámci rozpätia percentuálneho podielu z platovej tarify najvyššieho platového stupňa platovej triedy, v ktorej sa mu

poskytuje tarifný plat. Príplatok za riadenie určí vedúci úradu s prihliadnutím na náročnosť riadiacej činnosti predstaveného. **Hoci predstavení poberajú príplatok za riadenie, ich platové pomery sa len málo odlišujú od „ostatných“ štátnych zamestnancov vzhľadom na nízku diferenciáciu v platovej tabuľke** (v stupnici platových taríf pre štátnych zamestnancov, ktorá tvorí prílohu č. 2 k ZŠS).

Príplatky v štátnej službe

ZŠS v § 83-§85 upravuje príplatok za riadenie (ktorý patrí predstavenému), príplatok za zastupovanie (ktorý patrí štátnemu zamestnancovi, ktorý zastupuje predstaveného dlhšie ako tri týždne) a osobný príplatok.

Štátnemu zamestnancovi možno priznať osobný príplatok

- a) na ocenenie mimoriadnych výsledkov pri vykonávaní štátnej služby, alebo
- b) pri vykonávaní štátnej služby na štátnozamestnaneckom mieste v odbore štátnej služby, do ktorého sa uchádzač ťažko získava

Osobný príplatok podľa §85, ods. 1), písm. a) možno **priznať, zvýšiť, znížiť alebo odobrať na základe výsledkov služobného hodnotenia štátneho zamestnanca.**

Dočasná štátna služba

ZŠS pozná inštitút tzv. **dočasnej štátnej služby** (§25). Dočasná štátna služba je štátna služba na určitú dobu, v ktorej vykonáva štátnu službu odborník, ktorý je na plnenie úloh štátnej služby potrebný, predstavený v politickej funkcii a predstavený, ktorý je veľvyslancom.

Do dočasnej štátnej služby možno vymenovať

- a) na základe výberového konania uchádzača, ktorý je odborník, prípadne politického poradcu pracujúceho priamo pre člena vlády
- b) bez výberového konania predstaveného v politickej funkcii a predstaveného, ktorý je veľvyslancom

Odborník v dočasnej štátnej službe vykonáva štátnu službu samostatne a na určitú dobu, najdlhšie päť rokov. Predstavený v politickej funkcii a predstavený, ktorý je veľvyslancom, môže byť z tejto funkcie odvolaný.

Fáza výberu

Majúc na zreteli, že každé voľné štátnozamestnanecké miesto sa v zmysle ZŠS obsadzuje na základe výsledkov výberového konania, na ktoré treba prilákať potenciálnych uchádzačov, základnou otázkou pred výberovým konaním je, akým spôsobom osloviť uchádzačov. Podľa §15, ods. 3 predseda Úradu pre štátnu službu SR vyhlasuje výberové konanie v tlači, prípadne v iných verejnosti všeobecne prístupných prostriedkoch masovej komunikácie. Medzi ne možno podľa vyhlášky aktuálne pripravovanej Úradom pre štátnu službu SR zaradiť televíziu, rozhlas, resp. internet.

Zodpovednosť za voľbu vhodných médií je v prvom rade na Úrade pre štátnu službu SR a jeho predsedovi, predstavení na ústredných orgánoch štátnej správy však môžu výrazne pomôcť pri hľadaní vhodných uchádzačov najmä **využitím osobných kontaktov**. Stretávajú

sa s mnohými odborníkmi z univerzít, samosprávy, prípadne aj súkromného sektora a môžu ich upozorniť na výberové konanie na konkrétne štátnozamestnanecké miesto, prípadne na pripravované hromadné výberové konanie. Takíto odborníci sa budú uchádzať o miesto spolu s ostatnými uchádzačmi. Keďže ZŠS prijal filozofiu otvorenosti výberových konaní na predstavených, môže ísť o zaujímavé štátnozamestnanecké miesta, o ktoré môžu mať priamo oslovení ľudia záujem. Ako príklad možno dokonca uviesť výberové konanie na post samotného predsedu Úradu pre štátnu službu SR, v ktorom spomedzi šiestich uchádzačov, ktorí splnili vopred určené kritériá inzerované v dennej tlači, boli okrem dvoch osôb z politických funkcií zo štátnej správy zvyšní štyria z univerzitného prostredia, samosprávy, resp. súkromného sektora. Samozrejme, využitie priamych kontaktov sa týka aj ostatných kolegov v štátnej službe, ktorí by mohli mať záujem uchádzať sa o voľné štátnozamestnanecké miesto na inom úrade, najmä o miesto predstaveného.

Taktiež možno odporúčať, aby ústredné orgány štátnej správy **viedli evidenciu neúspešných uchádzačov o štátnu službu s ich súhlasom** a v budúcnosti pri organizovaní ďalšieho výberového konania do toho istého odboru, resp. príbuzného odboru štátnej služby ich priamo osobne kontaktovali (telefonicky, e-mailom) a upozornili ich na ďalšie výberové konanie. Evidencia môže byť mimoriadne cenným personálnym zdrojom najmä v tých odboroch štátnej služby, o ktoré je veľký záujem. Ak je o štátnozamestnanecké miesto obrovský záujem, je veľký predpoklad, že aj neúspešní kandidáti, počnúc druhým v poradí, môžu byť vysoko kvalitní.

Výberové konanie

Podľa ZŠS sa pri výberovom konaní overujú schopnosti a odborné znalosti. **Možno odporúčať, aby sa pri výberovom konaní kládol na schopnosti dôraz minimálne v rovnakej miere ako na odborné znalosti.** Tendenciou slovenskej (ústrednej) štátnej správy bol doteraz presný opak, a to pripisovať veľký význam odborným znalostiam, osobitne znalostiam Ústavy SR a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, ako aj organizácii štátnej správy. Odbornosť je, samozrejme, pri prijímaní štátneho zamestnanca dôležitá, nie však rozhodujúca. Schopnostiam, t.j. intelektuálnym predpokladom, personálnym kvalitám (charakterovo-vôľovým vlastnostiam), či medziľudským zručnostiam sa kládol minimálny význam. Časť 1 opísala, aké schopnosti sú potrebné pre prácu v štátnej službe. Skúsenosti Veľkej Británie z tzv. hromadných výberových konaní (pozri bod 2.6.) ukazujú, že u uchádzačov sa hodnotia **skôr potenciálne schopnosti ako existujúce schopnosti**. Využitie takéhoto prístupu možno odporúčať nielen pri hromadných výberových konaniach, ale pri všetkých výberových konaniach.

Je dôležité pamätať aj na fakt, že často by mal byť vo výberovom konaní **úspešnejší nie najlepší, ale najvhodnejší kandidát na konkrétne voľné miesto**. Výberové komisie by mali skúmať odhodlanosť uchádzača pracovať v štátnej službe dlhodobo. Preto pre štátnu službu je v konečnom dôsledku výhodnejšie prijať uchádzača, ktorého schopnosti pracovať pre štátnu službu sú vyššie ako schopnosti iného uchádzača (osobitne tie, ktoré zaručujú dlhodobý pozitívny vzťah k štátnej službe), ktorý na druhej strane môže byť lepší v odborných znalostiach. Aj počas Auditu súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti manažéri na ústredných orgánoch štátnej správy, t.j. v režime štátnej služby predstavení, opakovane upozorňovali, že fluktuácia mladých zamestnancov je príliš vysoká po krátkom pôsobení v úrade, počas ktorého získajú základnú prax pre ich ďalšie pôsobenie najmä v súkromnom sektore.

ZŠS bližšie nerozlišuje medzi formami výberového konania; podľa pripravovanej vyhlášky Úradu pre štátnu službu SR môže ísť o písomnú formu, ústnu formu, , prípadne o kombináciu oboch. Rozhodnutie, akú formu použiť, môže byť ovplyvnené viacerými faktormi, najmä počtom uchádzačov. Ak sa o voľné štátnozamestnanecké miesto uchádza veľký počet záujemcov, je vhodné uprednostniť najprv písomnú formu (napríklad test, v ktorom sa zhodnotia tak schopnosti, ako aj odborné znalosti) a následne po rozhodnutí výberovej komisie uskutočniť s užším počtom uchádzačov rozhovor.

Základné črty hromadného výberového konania

Vláda SR dňa 9.5.2002 uznesením č. 466 z 9. 5. 2002 zobrala na vedomie Návrh koncepcie k niektorým aspektom štátnej služby (ďalej len „Koncepcia“).

Vláda SR súhlasila, aby sa na voľné štátnozamestnanecké miesta na ústredných orgánoch štátnej správy **každoročne uskutočňovalo tzv. hromadné výberové konanie v zmysle §15, ods. 3, písm. g) ZŠS. Tento systém nahradil predchádzajúci systém stáží na ústredných orgánoch štátnej správy, ktorý sa úplne neosvedčil.**³⁶

Podľa Koncepcie by úspešní uchádzači hromadných výberových konaní boli umiestnení do strategických, legislatívnych, eurointegračných útvarov, ako aj útvarov informatiky ústredných orgánov štátnej správy. Dopyt ÚOŠS po žiadaných profesiách by sa takto mohol aspoň čiastočne znížiť. **Podrobnosti o hromadnom výberovom konaní určí všeobecne záväzný právny predpis** Úradu pre štátnu službu SR v zmysle §15, ods. 10 ZŠS.

Po **formálnej stránke** sa hromadné výberové konanie v zásade nebude líšiť od výberových konaní na konkrétne štátnozamestnanecké miesta. Podľa Koncepcie sa centrálné uskutoční jedno hromadné výberové konanie pre vždy jeden odbor štátnej služby, ktorý bude určený Úradom pre štátnu službu SR. Úrad pre štátnu službu SR môže určiť viac odborov štátnej služby.

Po **obsahovej stránke** súčasťou hromadného výberového konania budú také prvky, ktoré zabezpečia preverenie mimoriadnych kvalít uchádzačov. Napríklad v prípade uchádzačov do strategických a legislatívnych útvarov by mohlo ísť o vypracovanie stručnej správy pre ministra a predkladacej správy k materiálu, ktorý budú mať počas výberového konania uchádzači k dispozícii; v prípade uchádzačov do eurointegračných útvarov odborná správa vo vybranom cudzom jazyku a podobne.

Hromadného výberového konania sa budú môcť zúčastniť iba vysokoškolsky vzdelaní uchádzači (nie nevyhnutne čerství absolventi).

ÚOŠS by mali označiť tie konkrétne štátnozamestnanecké miesta, ktoré budú obsadzované hromadným výberovým konaním. Malo by ísť o také štátnozamestnanecké miesta, na ktoré je vysokoškolské vzdelanie kvalifikačným predpokladom (piata až deviata platová trieda). Na tomto mieste treba podotknúť, že ÚOŠS bude môcť rozhodnúť, že konkrétne voľné štátnozamestnanecké miesta v jeho gescii budú obsadené bežným výberovým konaním.

Úspešní uchádzači v rámci hromadného výberového konania budú po zložení sľubu menovaní do prípravnej štátnej služby. Koncepcia navrhla, aby konkrétne umiestnenie úspešného uchádzača v tom-ktorom ÚOŠS bolo predmetom osobného pohovoru v rámci

³⁶ vyhodnotenie stáží v roku 2000 predložené Úradom vlády SR, ktoré vláda SR zobrala na vedomie uznesením č. 413 z 9. 5. 2001

výberového konania po tom, ako uchádzač označí dve (alternatíva: tri) ÚOŠS, v ktorých by chcel vykonávať prípravnú štátnu službu spomedzi tých ÚOŠS, v ktorých sú voľné štátnozamestnanecké miesta a zároveň sa obsadzujú hromadným výberovým konaním. O konkrétnom umiestnení úspešného uchádzača napokon rozhodne výberová komisia.

Využitie hromadného výberového konania je vo výlučnej kompetencii jednotlivých služobných úradov, ktoré sa slobodne rozhodnú, či chcú konkrétne štátnozamestnanecké miesto obsadiť prostredníctvom „obyčajných“ výberových konaní, alebo hromadne. **Hromadné výberové konanie však možno odporúčať využiť v maximálnej možnej miere.** Podľa pracovnej verzie vyhlášky o podrobnostiach o výberovom konaní predseda Úradu pre štátnu službu SR bude každoročne vyhlasovať hromadné výberové konanie pre voľné štátnozamestnanecké miesta v piatej až deviatej platovej triede v odbore (odboroch) štátnej služby, ktorý určí do marca kalendárneho roku vo Vestníku Úradu pre štátnu službu SR. Predseda Úradu pre štátnu službu SR bude v období pred marcom konzultovať s jednotlivými služobnými úradmi odbory štátnej služby. **Možno preto odporúčať predstaveným na ústredných orgánoch štátnej správy, aby priebežne počas roka, osobitne v období január – február, prostredníctvom vedúcich služobných úradov navrhli predsedovi Úradu pre štátnu službu SR tie odbory štátnej služby, ktoré je vhodné obsadiť takýmto spôsobom.**

Možno odporúčať, aby vedúci služobných úradov z času na čas monitorovali prácu úspešných absolventov hromadného výberového konania.

Úrad pre štátnu službu SR sa môže zaoberať aj prípadným dočasným preložením úspešných uchádzačov hromadného výberového konania na ÚOŠS (na najdlhšie šesť mesiacov v zmysle §29 ZŠS) v prípade ich záujmu v rámci toho istého odboru štátnej služby (napríklad na legislatívnych útvaroch) po niekoľkých mesiacoch. Opodstatnené to môže byť v tých prípadoch, ak práca úspešnému uchádzačovi nevyhovuje a chcel by skúsiť prácu na inom ÚOŠS, napríklad na tom, ktorý uviedol ako druhý (resp. tretí) v poradí.

Hromadné výberové konanie je vlastne slovenský ekvivalent tzv. **systemu fast-stream** (alebo fast track). Fast stream systém (rýchly kariérny postup mladých zamestnancov) v krajinách EÚ predurčuje rýchly postup veľmi schopných nových štátnych zamestnancov a je kľúčom k pritiahnutiu schopných (mladých) ľudí, čo odporúčať okrem iného Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti.

Takmer všetky západoeurópske krajiny (či už s tradičnejším alebo menej tradičným systémom štátnej služby) využívajú nejakú formu systému fast stream. Spolu s celkovým otváraním štátnej služby ľuďom zvonka umožňuje tento systém pritiahnúť a udržať kvalitných ľudí. Na ústrednej úrovni potrebuje totiž štát zo všetkého najviac expertov a manažérov schopných koncepčne a rýchlo pracovať. Vo svete majú úspech metódy vytvárajúce otvorené, dynamické systémy, v ktorých vládne konkurencia, nie uzavreté štruktúry, kde panuje stagnácia namiesto diskusie.

Dôkazom veľkého úspechu hromadného výberového konania a následnej starostlivosti o úspešných uchádzačov (fast stream) vo Veľkej Británii je fakt, že o približne 300 miest každoročne obsadzovaných takýmto postupom sa uchádza okolo 10000 záujemcov.

Úspešnosť hromadného výberového konania vo Veľkej Británii nie je spôsobená len mnohonásobným záujmom uchádzačov o túto schému, ale aj atraktívnym kariérnym postupom založeným výlučne na princípe zásluh. Pre zaujímavosť, v istom období bola väčšina stálych tajomníkov (ekvivalent slovenských vedúcich služobných úradov) absolventmi hromadného výberového konania.

Podobne ako v niektorých krajinách Európskej únie, osobitne vo Veľkej Británii, hromadné výberové konanie by malo pre ÚOŠS slúžiť aj ako **marketingový nástroj** pre prilákanie schopných mladých absolventov VŠ a ponuky atraktívnej práce v ústrednej štátnej správe, hoci menej platenej ako v súkromnom sektore. Koncepcia navrhla vypracovať na účely hromadného výberového konania marketingový prezentačný materiál, ktorý by zdôraznil atraktívnosť kariéry v štátnej službe prostredníctvom hromadného výberového konania – napríklad:

- práca na dôležitých strategických a koncepčných materiáloch pre rozvoj Slovenskej republiky
- práca v oblasti vstupu do Európskej únie
- práca s politickými predstaviteľmi (ministrami) na záležitostiach, ktoré sú pre verejnosť dôležité
- možnosť kvalitného vzdelávania
- možnosť rýchleho kariérneho postupu

Dočasná štátna služba

Pri plnení osobitne náročných úloh je vhodné získať pre prácu v štátnej službe **špecialistov** – odborníkov, na čo slúži inštitút dočasnej štátnej služby. Odborníci sa do dočasnej štátnej služby vymenujú taktiež po úspešnom absolvovaní výberového konania.

Pri práci v dočasnej štátnej službe možno osobitne odporúčať využívať iné organizačné útvary ministerstva (§5, ods. 1 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy), najmä tzv. **projektové tímy**.

Fáza výberu predstavených - vyššia štátna služba

Výberu predstavených v štátnej službe možno pripísať osobitnú dôležitosť, pretože práve táto skupina štátnych zamestnancov prispeje rozhodujúcou mierou ku kvalite štátnej služby v čase, keď Slovenská republika bude finišovať so svojimi eurointegračnými ambíciami, resp. aj po vstupe do Európskej únie pri implementácii *acquis communautaire*.

Vláda SR zobrala v spomínanej Koncepcii uznesením č. 466 z 9. 5. 2002 na vedomie aj predložený koncept tzv. vyššej štátnej služby. „Vyššia štátna služba“³⁷ je podľa SIGMA/OECD³⁸ **štruktúrovaný systém personálneho manažmentu pre vyššie nepolitické funkcie** (funkcie „verejných manažérov“) **v štátnej správe**. Je založený na kariérnej štátnej službe zabezpečujúcej na takéto posty vzdelaných a skúsených manažérov.³⁹ Vo vyspelých krajinách, no osobitne v tranzitívnych krajinách strednej

³⁷ Vo francúzštine sa na označenie vyššej štátnej služby používa pojem „cadres supérieurs (de l'administration)“, v angličtine sa používajú pojmy „senior civil service, higher civil service alebo top management civil service“. Jedine v USA sa používa pojem „senior executive service“. SIGMA/OECD preferuje pojem „top management civil service“.

³⁸ Top Management Service In Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service In Central and Eastern European Countries, SIGMA/OECD Papers No. 1, 1995

³⁹ Vyššia štátna služba je známa vo viacerých vyspelých krajinách, popri Veľkej Británii aj v USA (senior executive services), vo Francúzsku (grands corps), či v Nemecku (Höherer Dienst).

⁴⁰ Tamtiež.

⁴¹ Tamtiež.

a východnej Európy, existuje **veľké množstvo úloh ústrednej štátnej správy, ktoré majú prierezový charakter**. Krajiny, ktoré zriadili vyššiu štátnu službu reagovali na túto situáciu vytvorením osobitných štruktúr, resp. aj postupov s cieľom posilniť koherenciu a koordináciu v rozhodovaní, príprave strategických a koncepčných materiálov, ale aj pri ich implementácii. V ostatných rokoch sa čoraz častejšie používa pojem „integrované riadenie vecí verejných“. Aj pri tých úlohách, ktoré nemajú vyslovene prierezový charakter, je koordinačná aktivita vyšších štátnych zamestnancov dôležitá.

Činnosť vyššej štátnej služby⁴⁰ charakterizuje:

- vzájomná komunikácia a koordinácia aktivít, osobitne v prierezových otázkach
- spoločné štandardy, postupy a rutinné aktivity v rôznych orgánoch štátnej správy najmä v rozpočtovom procese a v manažmente ľudských zdrojov
- vedenie (líderstvo) v rámci ministerstiev s cieľom zabezpečiť koherentnú líniu pri príprave strategicko-koncepčných materiálov

Vyššiu štátnu službu⁴¹ tvorí administratívna elita profesionálov, ktorí **sú si vedomí rôznych aspektov práce štátnych zamestnancov, sú schopní efektívne riadiť útvary ministerstiev a zároveň sú schopní poskytovať politicky senzitívne rady ministrom**. Vyššia štátna služba zároveň vyplní medzeru medzi vypracovaním strategicko-koncepčných materiálov a ich implementáciou. Vyššia štátna služba zabezpečí **stabilnú skupinu štátnych zamestnancov, ktorí redukujú vplyv politických strán na ich kariérny manažment, ale zároveň poskytujú ministrom dostatočnú flexibilitu pri presadzovaní politických rozhodnutí**.

Koncept vyššej štátnej služby prelamuje nebezpečný rezortizmus, ktorý už podrobnejšie popísal aj dokument Audit a ktorý sa na Slovensku zatiaľ nepodarilo úplne odstrániť. Rezortizmus je podľa OECD spoločný pre viaceré tranzitívne krajiny strednej a východnej Európy a má svoje korene v socialistickom režime, v ktorom rezortné ministerstvá v snahe presadiť svoje záujmy lobovali v komunistickej strane bez konzultácií s inými ústrednými orgánmi štátnej správy.

Na rozdiel od pojmu predstaveného v štátnej službe, ZŠS nepozná pojem „vyššia štátna služba“. **Za vyšších štátnych zamestnancov možno považovať tých manažérov v štátnej službe (predstavených), ktorí sa podieľajú na významných strategických, koncepčných, legislatívnych či kontrolných prácach**. Inými slovami, ide o „podmnožinu“ predstavených. Patria do nej popri vedúcich úradoch v ÚOŠS aj generálni riaditelia sekcií, riaditelia kancelárií, väčšina riaditeľov odborov, ako aj najvyšší manažéri v úradoch miestnej štátnej správy.

Pri výbere predstavených v štátnej službe možno osobitne odporúčať klásť veľký dôraz na vyššie uvedené charakteristiky činnosti vyššej štátnej služby a vyberať vzdelaných uchádzačov, ktorí majú schopnosť viesť ľudí, ktorých prednosti sú komunikatívnosť, schopnosť koordinácie aktivít. Na Slovensku sa zákonom o štátnej službe prijala koncepcia otvorených výberových konaní – môžu sa teda na ne prihlásiť aj ľudia mimo štátnej služby. Miesto predstaveného môže byť vzhľadom na lepšie odmeňovanie a vyššiu prestíž atraktívne aj pre jednotlivcov, ktorí by inak o štátnu službu neprejavili záujem, a to aj vzhľadom na absenciu fázy prípravnej štátnej služby v tomto prípade. V prípade výberových konaní na predstavených teda možno odporúčať aktívne oslovenie širšieho okruhu uchádzačov a propagáciu uvedeného miesta. Výberové konania na miesto predstavených tak

môžu predstavovať nástroj prilákania veľmi schopných ľudí do štátnej služby.

4.4. Motivácia a výkon zamestnanca v oblasti verejnej politiky

Dôležitosť kvality ľudských zdrojov a ich motivácie pre akúkoľvek prácu netreba vysvetľovať. Pri tvorbe verejnej politiky je táto otázka mimoriadne závažná a to najmä pre riadiacich zamestnancov, ktorí sa pri tvorbe, realizácii a vyhodnotení verejnej politiky musia opierať o svoje tímy – odbory, sekcie, projektové tímy či iné útvary. Naučiť sa, ako účinne motivovať a ako udržať motivovaných svojich podriadených zamestnancov, je jednou z najnáročnejších úloh, pred ktoré sú postavení riadiaci zamestnanci. Ak sa opýtate občajného človeka, akým spôsobom by niekoho motivoval, odpovie vám na základe toho, čo by dokázalo motivovať jeho. Ľudia sú však rôzni a to, čo jedného motivuje, môže iného zamestnanca rozhnevať alebo nechať chladným. Metódy, ktoré používame pri motivácii jednotlivých zamestnancov, musia byť prispôsobené ich individuálnym potrebám. Je potrebné ponúknuť im niečo, čo je pre nich cenné, ako určitý stimul, ktorý ich bude motivovať dosiahnuť pri práci určitý cieľ. Pri motivácii neplatí, že jeden prístup je vhodný pre všetkých. Pri potrebe motivácie nie sú výnimkou ani štátni zamestnanci.

V nasledujúcom texte sa budeme venovať spôsobom, ako sa vyrovnávať s problémami motivácie a uvedieme nápady, ako je možné u zamestnancov zmeniť letargiu na energiu a apatiu na odhodlanie. V tomto smere chápeme riadenie ľudských zdrojov ako plánovitý prístup k účinnému riadeniu zamestnancov s cieľom dosiahnutia požadovanej výkonnosti. Jeho cieľom je vytvorenie otvoreného, flexibilnejšieho a citlivejšieho štýlu riadenia, aby boli zamestnanci motivovaní, vedení a rozvíjali sa spôsobom, ktorý im umožní urobiť maximum na podporu poslania ich inštitúcie.

Pri motivovaní zamestnancov existujú viaceré mýty. Prvý sa týka toho, že mnohých zamestnancov nemožno motivovať k lepším výkonom. Sú jednoducho slabí, neschopní a nemotivovateľní. Preto sa ani netreba snažiť a existujú len dve alternatívy: zbaviť sa ich, alebo od nich nič neočakávať.

Tento názor možno akceptovať – ak je riadiaci zamestnanec schopný nájsť si lepších ľudí, alebo má k dispozícii dostatočne rozsiahly tím, môže slabších podriadených vymeniť, alebo im prideliť len málo náročné a neprioritné úlohy. Riadiaci zamestnanci vo verejnom sektore však často podobné možnosti nemajú – nemajú k dispozícii potrebné prostriedky na prilákajúce špičkových ľudí dostupných na trhu práce a majú príliš veľa práce na to, aby mohli veľkú časť zamestnancov nechať na málo podstatné úlohy. Preto musia pracovať s tými, ktorých majú k dispozícii. Na druhej strane, všeobecne overenou pravdou je, že každého možno motivovať. Otázka je len, akým spôsobom.

Častejším problémom je tzv. mýtus výlučnosti peňazi ako nástroja motivácie. Finančné hodnotenie je, samozrejme, kľúčom k získaniu a ďalšiemu motivovaniu zamestnancov vo verejnom aj súkromnom sektore. Skutočná motivácia však nie je na predaj – kupovať si lojalitu zamestnancov nie je dlhodobou účinnou motivačnou stratégiou. Ešte dôležitejší je fakt, že až na malé výnimky verejný sektor nikde na svete nemôže úplne konkurovať súkromnému sektoru, pokiaľ ide o odmeňovanie. Na Slovensku je tento problém osobitne vážny vzhľadom na neschopnosť verejného sektora v rámci verejnej a štátnej služby konkurovať najmä v kľúčových profesiách ekonomického a právneho charakteru. Preto je skutočnou výzvou pre riadiacich zamestnancov to, ako dostať zo svojho kolektívu zodpovedajúci výkon aj pri existujúcej platovej tabuľke a obmedzených finančných nástrojoch.

Ďalším mýtom je, že motiváciu je okrem platovej otázky možné chápať len negatívne – teda, že jediný funkčný spôsob motivácie sú hrozby. Možnosť straty zamestnania, alebo časti príjmu môže byť veľmi účinným hraničným prostriedkom, no pri práci v oblasti verejnej politiky nestačí. Dokáže totiž motivovať napríklad k tomu, aby zamestnanec vypracoval materiál včas, ale nie k tomu, aby vypracoval skutočne inovatívny a kvalitný materiál.

Pri hľadaní riešení sa oplatí začať s bližšou definíciou problému a spýtať sa, aké sú najčastejšie problémy s motiváciou verejných zamestnancov. Najčastejšie odpovede na Slovensku i v zahraničí sú:

- neustále vykonávanie opakovaných jednoduchých úloh
- nejasné pokyny
- nedostatočná informovanosť o vízii, poslaní a hodnotách organizácie
- nekonkrétne a protirečivé pokyny zo strany nadriadených
- zbytočné a niekedy ponížujúce pravidlá
- neplodné stretnutia a porady
- nespravodlivé zaobchádzanie zo strany nadriadených
- nedostatok informácií
- odrádzajúce reakcie okolia na výsledky vlastnej práce
- tolerovanie slabej výkonnosti u iných aj u seba zo strany nadriadených
- príliš vysoká miera kontroly zo strany nadriadených
- nedocenenie dosiahnutých úspechov okolím

Ako vie z praxe každý manažér, na žiadny z týchto problémov neexistuje jednoduchý zázračný prútik. Pri hľadaní konkrétnych riešení si treba uvedomiť, že súkromní a verejní zamestnanci na otázku – kedy sa cítili motivovaní a spokojní v práci – málokedy odpovedajú v súvislosti s odmeňovaním. U verejných zamestnancov by sa dalo tvrdiť, že príčinou sú nízke platy, to však v súkromnom sektore neplatí. Verejní zamestnanci majú tendenciu si pozitívne spomínať na obdobia, keď:

- im prideliť náročnú úlohu, pri ktorej získali pocit úspechu, zodpovednosti, rastu, potešenia a sľubné možnosti kariérneho postupu
- mali úplnú zodpovednosť za konkrétny projekt
- získali dôveru a plnú podporu od svojich nadriadených
- vedenie organizácie a verejnosť uznali a ocenili ich úsilie
- pracovali v príjemnom a harmonickom pracovnom prostredí

Dôležitým faktorom, na ktorý však majú manažéri na nižšej a strednej úrovni len obmedzený vplyv, je celková kultúra organizácie, či už je ňou ministerstvo, priamo riadená ministerská organizácia, výskumný ústav, mimovládny think tank. Z praktického hľadiska je veľmi dôležité, či má organizácia ako celok otvorenú, pružnú a ľudsky citlivú kultúru riadenia. Otvorenosť znamená nielen počúvať názory a návrhy zamestnancov, ale taktiež delegovať zamestnancom kompetencie, prijímať konštruktívnu kritiku a využívať ich návrhy. Pri zvyšovaní motivácie je dôležité, či sa riadiaci zamestnanci zameriavajú na problémy a tých, ktorí ich spôsobili (tzv. model policajta), alebo sa sústreďujú skôr na tých, ktorí vedú niečo dosiahnuť (tzv. model lídra).

Ovplyvniť kultúru celej organizácie sa dá len z najvyšších miest a aj tí najvyšší riadiaci zamestnanci často zistia, že je to takmer nemožné, najmä vo veľkých a „starých“

organizáciách, kam patria napríklad ministerstvá. Ak má však manažér pocit, že kultúra inštitúcie, v ktorej pracuje, mu spôsobuje problémy pri riadení „jeho“ ľudí, nemusí sa ani vzdávať, ani sa vydať na krížovú výpravu proti všetkým. Niekedy stačí pokúsiť sa definovať inú kultúru v rámci vlastného útvaru. Prax ukazuje, že ak je riadiaci zamestnanec dôsledný, často sa mu môže podariť vytvoriť ostrov iných hodnôt aj uprostred ľahostajného či nepriateľského prostredia.

Pri konkrétnejšej analýze toho, aké nástroje môžu manažéri v oblasti verejnej politiky využívať, ich rozdelíme na „mäkké“ a „tvrdé“. Mäkké nástroje sú prostriedkom každodenného riadenia zamestnancov a možno ich použiť aj mimo štátnej služby. Naopak, pri „tvrdých“ nástrojoch budeme hovoriť o oficiálnych nástrojoch existujúcich v rámci nového systému štátnej služby.

Pokiaľ ide o mäkké opatrenia, možno odporúčať najmä:

- delegovať pre zamestnancov úlohy, ktoré sú výzvou pre ich zručnosti a schopnosti
- namiesto pridelenia len časti úlohy delegovať celú úlohu od začiatku do konca s viditeľným výsledkom
- dať najavo zamestnancom, prečo sú potrební
- zamestnanci majú porozumieť, že výsledok ich práce má dôležitý dopad na druhých ľudí a na správu vecí verejných na Slovensku
- vysvetliť zamestnancom víziu, poslanie a hodnoty orgánu štátnej správy, v ktorom pracujú a nadväznosť na ich prácu
- zapojiť zamestnancov do prijímania manažérskych rozhodnutí
- považovať zamestnancov za súčasť tímu, nie za podriadených
- byť orientovaný na výsledok
- informovať zamestnancov o pokroku v práci
- byť konštruktívny pri riešení problémov, hľadať riešenie problému namiesto hľadania zodpovednosti za chyby
- ísť do kancelárie podriadeného namiesto neustáleho vyžadovania, aby on prišiel do kancelárie predstaveného

Aj štátni zamestnanci potrebujú pocítiť uznanie za svoju prácu. Manažéri by preto mali zvážiť nasledovné kroky:

- povzbudzovať „horších“ zamestnancov a chváliť ich, ak urobia niečo dobre
- zamerať sa na celkové zlepšenie situácie, nielen na konkrétny výsledok
- povedať zamestnancom, že urobili niečo dobré a verejne pred ostatnými ich oceniť
- uznať výsledky práce členov tímu a individuálne im ďakovať
- oceniť schopnosť brať na seba riziko

Možno tiež odporúčať, aby sa riadiaci zamestnanci v rámci možností vyvarovali krokov s negatívnymi dopadmi na motiváciu, napríklad:

- dávať príkazy a inštrukcie bez toho, aby dovolili náznak nesúhlasu
- očakávať neuskutočniteľný výkon od zamestnanca (napríklad výstup, na ktorý treba 12 hodín, za jeden pracovný deň)

- považovať zamestnancov za „robotníkov“, ktorých jediná úloha je počúvať príkazy
- myslieť si, že zamestnanci nemusia poznať detaily práce, t.j. „vedieť viac ako ich nadriadení“
- považovať kontrolu za hlavný zmysel riadenia

V oblasti tvrdých, systémových nástrojov je potrebné začať od prípravnej služby, ktorú absolvuje každý nový štátny zamestnanec. V tomto období sa vytvárajú mnohé návyky a prístupy, a preto je veľmi dôležitý výber školiteľa, ktorý bude zodpovedať za zamestnanca v prípravnej štátnej službe. Pre tých, ktorí prejavujú potenciál byť kvalitným štátnym zamestnancom v oblasti verejnej politiky, je vhodné vytvárať motiváciu prostredníctvom možnosti **absolvovať prípravnú štátnu službu v čo najkratšej dobe, teda už po 6 mesiacoch.**

Pre udržanie si kvalitného zamestnanca je nesmierne dôležitý aj **transparentný a spravodlivý systém služobného hodnotenia.** Možno odporúčať predstaveným pri služobnom hodnotení využívať v maximálnej možnej miere priestor uvedený v predchádzajúcom texte. Nič by nebolo viac frustrujúce pre kvalitných a snaživých zamestnancov, ak by ich práca bola pri služobnom hodnotení zhodnotená rovnako, resp. o stupienok lepšie ako práca tých zamestnancov, ktorí „sa objektívne nepretrhli“. Takúto skúsenosť mali mnohí zamestnanci ešte pred režimom štátnej služby. Dôkazom je aj poznanie z mnohých rozhovorov s manažermi v ústrednej štátnej správe - asi najlepšie situáciu vystihol istý generálny riaditeľ sekcie, ktorý v diskusii o vysoko kvalitných zamestnancoch v porovnaní s menej kvalitnými kolegami po tom, ako boli tieto skupiny takmer rovnako ohodnotené koncoročnými odmenami, povedal: „Tých prvých sme potom na dlhší čas „stratili“.“

Zásadným nástrojom pritiahnutia aj motivácie jednotlivcov je možnosť vzdelávania a získavania nových vedomostí a schopností. Nejde len o to, že práve pre mnohých schopných ľudí je možnosť dozvedieť sa čosi nové a pracovať na sebe atraktívnou sama o sebe. Ako hovorí slávny výrok – Čo je viac ako peniaze? Budúce peniaze. Inými slovami: existuje mnoho veľmi schopných ľudí, ktorých štátna služba nezláka na celý život, ale sú ochotní v nej pracovať niekoľko rokov a brať to ako investíciu do seba. Nejde o ideálny prípad, ale v realite práve títo ľudia môžu byť najlepšimi spolupracovníkmi najmä pri veľkých reformách a koncepčných úlohách.

Netreba ani zabudnúť na otázku jazykovej vybavenosti, ktorá je kľúčová pri tvorbe verejnej politiky nielen z hľadiska absorpcie zahraničných skúseností, ale aj z hľadiska schopností komunikovať v rámci Európskej únie a iných zahraničných partnerov. V tejto súvislosti možno poskytnúť dve všeobecné odporúčania.

Prvým je neprijímať nových odborných zamestnancov, ktorí neovládajú žiadny zo základných svetových jazykov. Napríklad v Národnej banke Slovenska sa postupne presadila prax, podľa ktorej časť prijímacieho pohovoru je vedená v angličtine a kladie sa dôraz na schopnosť preukázať ovládanie angličtiny. Skúsenosti rôznych verejných organizácií hovoria, že prijať zamestnanca a potom ho jazykovo vzdelávať je nielen drahé, ale často aj neúčinné. Niet prečo predpokladať, že noví zamestnanci, ktorí pred nástupom neboli schopní, alebo ochotní naučiť sa cudzí jazyk, získajú tieto schopnosti a/alebo motiváciu po tom, čo už miesto majú.

Na druhej strane by dôležitosť jazykov pre tvorbu verejnej politiky nemala viesť k mrhaniu existujúcimi ľudskými zdrojmi. Vzhľadom na dejinné zmeny máme na Slovensku mnoho štátnych zamestnancov, ktorí sú veľmi schopní, a aj napriek jazykovému handicapu

môžu byť prínosom ešte celé roky a desaťročia. V tomto prípade je skôr otázkou, ako ich najefektívnejšie využiť a najmä, ako im napriek bariére umožniť prístup k najnovším informáciám a skúsenostiam zo zahraničia (napríklad prostredníctvom minitímového spojenia s jazykovo vybavenejším kolegom, ako to neformálne robia viacerí riadiaci zamestnanci na ministerstvách).

Osobitne je potrebné hovoriť o potrebe viesť a motivovať zamestnancov získaných v rámci hromadného výberového konania. Aj najlepšie premyslený nástroj oslovenia potenciálnych uchádzačov o prácu v štátnej službe, ideálne propagovaný a presne zameraný na ideálne cieľové skupiny zlyhá, ak po náročnom procese výberu nenasleduje „starostlivosť“ o úspešných uchádzačov zo strany predstavených v štátnej službe.

Zároveň by v rámci **motivačných nástrojov** pre úspešných uchádzačov ÚOŠS mali pre nich zabezpečiť v rámci svojich možností

- prácu na dôležitých strategických a koncepcných materiáloch
- kvalitné vzdelávanie
- mechanizmy kariérneho postupu v jednotlivých služobných úradoch

Za vzdelávanie v štátnej službe ako celok, resp. za kariérny postup ako celok je zodpovedný Úrad pre štátnu službu SR (§6, ods. 2, písm. G) a n) ZŠS). **Atraktívna práca pre schopných zamestnancov sa však nedá zabezpečiť právnym predpisom, ale jedine rozhodnutím predstavených v jednotlivých služobných úradoch.**

4.5. Zhrnutie na záver

Nie je, samozrejme, možné vymenovať všetky schopnosti potrebné pre prácu v oblasti tvorby verejnej politiky. Medzi základné predpoklady však patrí systémové a analytické myslenie, schopnosť analyzovať postavenie a záujmy jednotlivých aktérov a spôsob, akým dochádza v rámci konkrétnej štruktúry/organizácie k rozhodovaniu. Kľúčová je aj schopnosť presvedčiť iných vhodnými prostriedkami, schopnosti súvisiace s prácou s informáciami, intelektuálne danosti a kreativita, ako aj manažérske a tímové zručnosti. Verejná politika totiž nie je oblasť, kde sa darí sólistom. Kvalitne fungujúce tímy obsahujú súbor schopností aj časovú kapacitu, ktorej sa žiadny jednotlivec nemôže vyrovnáť. Preto za najväčšiu otázku pokladáme schopnosť vedúceho poskladať tímy/útvary tak, aby boli schopné ako kolektív zvládnuť všetky tieto a iné úlohy. Kľúčom je to, čo si každý skúsený manažér uvedomuje - každý človek má svoje prednosti a slabosti a úspešné riadenie je o tom, ako postaviť útvar tak, aby sa silné a slabé stránky jednotlivcov dopĺňali do funkčného celku.

V praxi sa od 1. apríla 2002 každé voľné štátnozamestnanecké miesto obsadzuje na základe výsledkov výberového konania, na ktoré treba prilákať potenciálnych uchádzačov; základnou otázkou pred výberovým konaním je, ako osloviť uchádzačov. Okrem tlače, televízie, rozhlasu, resp. internetu možno predstaveným odporúčať pri hľadaní vhodných uchádzačov využiť osobné kontakty a upozorniť potenciálnych uchádzačov na výberové konanie na konkrétne štátnozamestnanecké miesto, prípadne na pripravované hromadné výberové konanie. Taktiež možno odporúčať, aby ústredné orgány štátnej správy viedli evidenciu neúspešných uchádzačov o štátnu službu s ich súhlasom.

Podľa ZŠS sa pri výberovom konaní overujú schopnosti a odborné znalosti. Možno odporúčať, aby sa pri výberovom konaní kládol na schopnosti dôraz minimálne v rovnakej

miere ako na odborné znalosti, pričom často by mal byť vo výberovom konaní úspešnejší nie najlepší, ale najvhodnejší kandidát na konkrétne voľné miesto.

V maximálnej možnej miere možno odporúčať využiť hromadné výberové konanie, ktoré môže prilákať do štátnej služby vysoko kvalitných ľudí. Osobitne možno odporúčať predstaveným, aby priebežne počas roka, predovšetkým v období január - február, prostredníctvom vedúcich služobných úradov navrhli predsedovi Úradu pre štátnu službu SR tie odbory štátnej služby, ktoré je vhodné obsadiť takýmto spôsobom.

Udržanie a získanie výkonu od zamestnanca závisí do veľkej miery od jeho motivácie. Plat nemôže byť z viacerých dôvodov najdôležitejšou motiváciou pre prácu v štátnej službe. Štátni zamestnanci môžu byť motivovaní prácou, ktorá je pre nich výzvou, a ktorá im dáva pocit zmysluplnosti, zodpovednosti, odborného rastu, a v ktorej majú vyhliadky na kariérny postup. Dôležitou súčasťou motivačného systému a jeho využitia predstavenými je vzdelávanie štátnych zamestnancov, ako aj využitie možností systému služobného hodnotenia.

Príloha: Hodnotenie vlastnej úlohy v tíme podľa Belbinovho systému

Odpovede na nasledujúce otázky si dobre premyslite, ale pri žiadnej časti sa nezdržujte príliš dlho. Dotazník sa skladá zo siedmich častí.

V každej časti pridajte vetám, o ktorých si myslíte, že najlepšie vystihujú vaše správanie, body tak, aby ich celkový súčet v každej časti bol presne 10. Neexistujú správne ani nesprávne odpovede. Body môžete rozdeliť medzi niekoľko viet, v krajnom prípade by ste ich mohli rozdeliť medzi všetky vety, alebo môžete všetkých 10 bodov pripísať iba jednej z nich. Pokúste sa však vyhnúť extrémom. Maximálny počet bodov nepridajte viac ako trom vetám v dotazníku.

Pridajte iba celé čísla – nie zlomky, ani desatinné čísla. Pokiaľ niektorej vete nepridáte žiadne body, nechajte kolónku prázdnu.

I	ČO POVAŽUJEM ZA SVOJ MOŽNÝ PRÍNOS K TÍMOVEJ PRÁCI:	Body:
1.0	Myslím si, že dokážem rýchlo odhadnúť a využiť nové možnosti.	
1.1	Skupina dobre prijíma moje postrehy k všeobecným i špecifickým otázkam.	
1.2	Dokážem dobre spolupracovať s ľuďmi rozličných pováh.	
1.3	Tvorba nových nápadov je jednou z mojich prirodzených daností.	
1.4	Môj prínos spočíva v schopnosti aktivizovať ľudí, u ktorých vidím, že môžu významne prispieť k dosiahnutiu cieľov daného tímu.	
1.5	Dá sa na mňa spoľahnúť, že dokončím každú úlohu, na ktorú sa podujmem.	
1.6	Aktívne prispievam najmä svojimi odbornými vedomosťami a skúsenosťami.	
1.7	Som pripravený hovoriť otvorene a priamočiaro, ak to pomôže správnej veci.	
1.8	Obvykle viem povedať, či nejaký plán alebo myšlienka zodpovedajú danej situácii.	
1.9	Dokážem logicky a objektívne zdôvodniť alternatívne riešenia.	
		10

II	MOJE PRÍPADNÉ NEDOSTATKY V TÍMOVEJ PRÁCI:	Body:
2.0	Neviem sa uvoľniť, pokiaľ rokovanie nie je dobre zorganizované a celkovo dobre vedené.	
2.1	Mám sklón byť príliš veľkorysý voči ľuďom, ktorí zaujali pevné stanovisko, ale ich názor nebol dostatočne prediskutovaný.	
2.2	Nemám chuť sa zapojiť, pokiaľ predmetom diskusie nie je oblasť, v ktorej sa dobre vyznám..	
2.3	Zvyčajne príliš veľa hovorím, keď skupina prejde k novej téme.	
2.4	Mám sklony podceňovať význam svojho vystúpenia.	
2.5	Môj nestranný postoj mi bráni pripojiť sa s ľahkosťou a entuziazmom ku kolegom.	
2.6	Moje vystupovanie pri riešení vážnych otázok občas pokladajú za ostré a autoritatívne.	
2.7	Je pre mňa ťažké viesť rokovanie pravdepodobne preto, že sa príliš poddávam atmosfére v skupine.	
2.8	Ľahko sa nechám uniesť vlastnými myšlienkami, takže strácam prehľad o tom, čo práve prebieha.	
2.9	Odmietam sa vyjadrovať k návrhom alebo plánom, ktoré sú neúplné alebo predložené bez dostatočných podrobností.	
		10

III	SPOLUPRÁCA NA PROJEKTE S INÝMI ĽUĎMI:	Body:
3.0	Som schopný ovplyvňovať ľudí i bez toho, že by som na nich vyvíjal nejaký nátlak.	
3.1	Spravidla dokážem zabrániť tomu, aby úspech operácie narušili zbytočné chyby alebo nedbanlivosť.	
3.2	Keď sa chcem presvedčiť, či sa rokovanie neodklonilo od hlavného cieľa, obvykle trvám na prijatí konkrétnych krokov.	
3.3	Dá sa očakávať, že prispejem niečím originálnym.	
3.4	Vždy som ochotný podporiť dobrý návrh, ktorý zodpovedá záujmom celej skupiny.	
3.5	V každej situácii sa správam prirodzene.	
3.6	Rýchlo rozoznám možnosti obsiahnuté v nových myšlienkach a návrhoch.	
3.7	Snažím sa udržať si zmysel pre profesionalitu.	
3.8	Som presvedčený, že moja schopnosť hodnotiť pomáha pri výbere správnych rozhodnutí.	
3.9	Dá sa na mňa spoľahnúť, že k požiadavkám, ktoré vyplývajú z danej úlohy, budem pristupovať systematicky.	
		10

IV	MÔJ TYPICKÝ PRÍSTUP K PRÁCI V SKUPINE:	Body:
4.0	Snažím sa nevtieravým spôsobom bližšie spoznať svojich kolegov.	
4.1	Zapájam sa vtedy, keď viem, o čom hovorím.	
4.2	Nemám problém vzniesť námietky proti názorom iných, alebo zostať so svojím názorom v menšine.	
4.3	Obvykle dokážem predložiť argumenty proti nepodloženým návrhom.	
4.4	Myslím si, že po začatí realizácie projektu mám talent uviesť veci do pohybu.	
4.5	Skôr ako prijatie samozrejmych riešení uprednostňujem odkrývanie ešte nepreskúmaných možností.	
4.6	Každú prácu vykonávam so štipkou perfekcionizmu.	
4.7	Som rád, ak osobou, ktorá nadväzuje kontakty so subjektmi mimo danej skupiny alebo firmy, som ja.	
4.8	Venujem pozornosť sociálnej stránke pracovných vzťahov.	
4.9	So záujmom si vypočujem všetky názory, ale nebránim sa prijať včasné rozhodnutie vo chvíli, keď je potrebné sa rozhodnúť.	
		10

V	ZAMESTNANIE MA USPOKOJUJE, PRETOŽE:	Body:
5.0	Rád analyzujem situácie a zvažujem všetky možnosti.	
5.1	Zaujima ma hľadanie praktických riešení problémov.	
5.2	Napĺňa ma pocit, že pomáhám vytvárať dobré pracovné vzťahy.	
5.3	Môžem výrazne ovplyvniť prijatie rozhodnutí.	
5.4	Mám šancu stretnúť sa s novými ľuďmi a s rôznymi nápadmi.	
5.5	Môžem ľudí viesť k tomu, aby sa dohodli na prioritách.	
5.6	Som vo svojom živle, keď môžem venovať úlohe celú svoju pozornosť.	
5.7	Mám príležitosť rozvíjať svoju tvorivosť.	
5.8	Vidím, že moja odborná kvalifikácia a vzdelanie prispievajú k úspechu.	
5.9	Zamestnanie mi obvykle poskytuje príležitosť na vyjadrenie svojich názorov.	
		10

VI	AK MI NÁHLE PRIDELIA NÁROČNÚ ÚLOHU, KTORÚ MÁM SPLNIŤ V KRÁTKOM ČASE A S NEZNÁMIMI ĽUĎMI:	Body:
6.0	Zvyčajne dosahujem úspechy aj napriek takýmto okolnostiam.	
6.1	Snažím sa k danej otázke získať čo najviac informácií.	
6.2	Snažil by som sa nájsť vlastné riešenia a potom ich presadiť v skupine.	
6.3	Bol by som ochotný pracovať s človekom, ktorého prístup by bol najpozitívnejší.	
6.4	Rozsah úlohy by som sa snažil zredukovať tým, že zistím, ako môžu jednotliví členovia skupiny prispieť k jej riešeniu.	
6.5	Môj prirodzený zmysel pre naliehavosť danej úlohy by nám pomohol splniť úlohu včas.	
6.6	Verím, že by som si zachoval pokoj a schopnosť jasne uvažovať.	
6.7	I napriek protichodným tlakom by som presadzoval to, čo je potrebné urobiť.	
6.8	Ak by skupina nedosiahla žiadny pokrok, prevzal by som vedenie.	
6.9	Inicioval by som diskusiu zameranú na stimuláciu nových myšlienok a nájdenie riešení, ktoré by znamenali krok vpred.	
		10

VII	VO VZŤAHU K PROBLÉMOM, KTORÉ VZNIKAJÚ PRI PRÁCI V SKUPINE:	Body:
7.0	Som schopný tvrdo reagovať voči ľuďom, ktorí sú prekážkou pokroku.	
7.1	Niektorí ľudia ma kritizujú za môj príliš analytický prístup.	
7.2	Ľudia nie vždy vítajú moju snahu overiť si správnosť dôležitých informácií, ktoré máme	
7.3	k dispozícii.	
7.4	Mám sklón dávať najavo, že sa nudím, pokiaľ aktívne nespolupracujem so zaniatenými ľuďmi. Je pre mňa ťažké začať, kým nie sú jasne stanovené ciele.	
7.5	Niekedy sa mi nedarí objasniť svoje zložité argumenty.	
7.6	Uvedomujem si, že od iných požadujem veci, ktoré by som sám nedokázal.	
7.7	Mám pocit, že mi ostatní nedávajú dost možností povedať to, čo chcem povedať.	
7.8	Často mám pocit, že strácam čas a sám by som to urobil lepšie.	
7.9	Nerád vysvetľujem svoj názor tvrdohlavým alebo vplyvným ľuďom.	
		10

Body pridelené jednotlivým možnostiam potom prepíšte do nasledovnej tabuľky a sčítajte ich. Tie kategórie, kde získate najvyššie počty bodov, najlepšie vystihujú Vašu rolu v tíme.

Vyhodnotenie dotazníka:

Otázka	REAL.	KOORD.	FORM.	SADIČ.	VYHL.	VYHOD.	TÍM.HR.	PEDANT	ŠPEC.
I	1.8	1.4	1.7	1.3	1.0	1.9	1.2	1.5	1.6
II	2.0	2.1	2.6	2.8	2.3	2.5	2.7	2.9	2.2
III	3.9	3.0	3.2	3.3	3.6	3.8	3.4	3.1	3.7
IV	4.4	4.9	4.2	4.5	4.7	4.3	4.0	4.6	4.1
V	5.1	5.5	5.3	5.7	5.4	5.0	5.2	5.6	5.8
VI	6.7	6.4	6.8	6.2	6.9	6.6	6.3	6.5	6.1
VII	7.4	7.6	7.0	7.5	7.3	7.1	7.9	7.2	7.8
Spolu									

Kapitola 5

Organizácie verejného sektora vo verejnej politike⁴²

5.1. Úvod

Dôležitou súčasťou tvorby a realizácie verejnej politiky sú jednotlivé organizácie verejného sektora. Každá koruna verejných výdavkov sa spotrebúva, alebo ďalej posúva niektorou z verejných organizácií. Tie sa venujú tvorbe politiky, výberu daní, odvodov a iných povinných platieb, platbe transferov, poskytovaniu tovaru a služieb pre občanov ale aj regulácii. Počas 90. rokov a prvých rokov 21. storočia sa na Slovensku okrem rušenia a transformácie viacerých verejných organizácií zriaďoval aj vysoký počet nových právnických osôb vo verejnom sektore. K vytvoreniu tejto kapitoly nás viedla tendencia vytvárať veľký počet verejných organizácií sui generis, ktoré majú úplne osobitné postavenie a individuálnu právnu úpravu. Tento prístup výrazne zneprehľadňuje riadenie a kontrolu vo verejnom sektore a neodporúčame ho najmä preto, že spektrum systémových možností je v súčasnej slovenskej legislatíve dostatočne široké na to, aby dokázalo obsiahnuť všetky potreby verejnej politiky. Uvedenému spektru a možnostiam z neho vyplývajúcim sa stručne venujeme v predkladanej kapitole.

Na Slovensku sa historicky vyvinuli rôzne formy organizácií verejného sektora, ktoré sa navzájom líšia v mnohých smeroch. Pre túto kapitolu sme si vybrali dva určujúce faktory rozlíšenia jednotlivých typov organizácií:

- do akej miery je fungovanie organizácie založené na možnosti štátneho donútenia?
- aká je jej právna forma?

Z hľadiska toho, do akej miery je fungovanie organizácie založené na možnosti štátneho donútenia poznáme:

- organizácie, ktoré sú orgánmi verejnej moci
- iné organizácie - pôsobiace len ako producenti/poskytovatelia tovarov a služieb

Z hľadiska právnej formy poznáme najmä rozdelenie na:

- rozpočtové a príspevkové organizácie štátu, VÚC či obcí (medzi ne patria aj ústredné orgány štátnej správy)
- verejnoprávne organizácie
- neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, ktorých zakladateľom sú štátne alebo samosprávne orgány

⁴² Táto kapitola čerpá okrem pôvodného výskumu najmä z prác Miroslava Beblavého a Dereka Gilla zverejnených v OECD Journal on Budgeting, 2. ročník, č. 2

- štátne podniky
- akciové spoločnosti, ktorých jediným zakladateľom je štát

Tieto dve rozdelenia predstavujú dve vzájomne nezávislé osi a každú formu verejnej organizácie by sme mali byť schopní umiestniť niekde na oboch z nich. Môžeme teda poznať rozpočtové organizácie, ktoré sú orgánom verejnej moci (napríklad daňový úrad), ale aj rozpočtovú organizáciu, ktorá len poskytuje služby (napríklad mnohé štátne výskumné inštitúcie).

Štandardne sú orgánmi verejnej moci najmä vybrané rozpočtové organizácie a verejnoprávne organizácie (výnimkou je napríklad Úrad pre finančný trh SR, ktorý je právnickou osobou sui generis). Naopak, príspevkové organizácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, ktorých zakladateľom sú štátne alebo samosprávne orgány, štátne podniky a akciové spoločnosti, ktorých jediným zakladateľom je štát, pôsobia takmer výhradne ako producenti/poskytovatelia tovarov a služieb. Nejde však o nevyhnutnosť a legislatívne nič nebráni tomu, aby napríklad príspevková organizácia bola orgánom verejnej moci. Bližšie sa tejto téme venuje ďalšia časť, ktorá sa tiež zaoberá vnútornou klasifikáciou orgánov verejnej moci.

Pri uvažovaní o zabezpečení niektorej činnosti, v ktorej chce vláda či iný rozhodovací orgán mať určitú ingerenciu, si treba položiť otázku, či ju musí zabezpečovať priamo verejná organizácia. Mnohé veľmi prospešné aktivity existujú bez priameho zásahu verejnej moci či verejných prostriedkov. Aj tam, kde je na zabezpečenie nejakej činnosti potrebné mať určitú účasť štátu/samosprávy, to môže znamenať napríklad daňovú úľavu či finančnú podporu bez nároku na vznik či existenciu organizácie verejného sektora.

Okrem toho považujeme za nevyhnutné hneď na úvod upozorniť na to, že konkrétna právna forma aj s individuálnymi zmenami či doplneniami by mala pri napĺňaní svojich cieľov spĺňať minimálne tri podmienky:

- **tvrdé rozpočtové obmedzenie** (organizácia si musí byť vedomá, že sa musí zmestiť do rozpočtu, s ktorým pracuje. Zdravotné poisťovne sú príklad mäkkého rozpočtového obmedzenia, keď manažment organizácie vie, že jej insolventnosť nemá tvrdé praktické dôsledky na organizáciu a jej riadiacich a iných zamestnancov.)
- **tlak na efektívnosť činnosti** (právny, inštitucionálny a finančný rámec by mali vytvárať tlak na efektívne zabezpečenie danej činnosti. Ak má Sociálna poisťovňa zo zákona stanovený správny fond vo výške určitého percenta spravovaných prostriedkov a má zároveň zákonný monopol na svoju činnosť, neexistuje žiadny tlak na to, aby prostriedkami nemrhala.)
- **vynútiteľný a konzistentný systém zodpovednosti a skladania účtov** (systém by nemal vytvárať vnútorne protirečivé mocenské vzťahy. Napríklad predsedníčka Protimonopolného úradu SR a predseda Úradu pre štátnu službu SR sú menovaní na pevné obdobie 5 rokov, z ktorého ich možno odvolať len pri splnení zákonom presne definovaných podmienok. Na druhej strane sú predsedami ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré podľa kompetenčného zákona zodpovedajú za verejnú politiku vo svojej oblasti a vláda im uznesením môže ukladať úlohy. Tieto úlohy sú však nevynútiteľné, pretože jediná existujúca sankcia pri neplnení uznesenia vlády pre ministrov a predsedov ústredných orgánov štátnej správy - odvolanie - v ich prípade nie je okrem zákonných dôvodov možné. Vytvára sa tak vnútorne protirečivý systém.)

5.2. Klasifikácia organizačných foriem verejných organizácií

Organizačné formy z hľadiska využitia verejnej moci

Pri prvej osi vychádzame z toho, do akej miery používa organizácia pri svojej činnosti možnosť štátneho donútenia a je teda **orgánom verejnej moci**. Tento pojem do slovenskej ústavy zaviedla jej novela č. 90/2001 Z.z. **Novela vychádzala z toho, že pojmy „verejná moc“ a „orgán verejnej moci“, sú svojím obsahom širšími a komplexnejšími než doposiaľ používané pojmy „štátna moc“ a „štátne orgány“, resp. „ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy a orgány územnej samosprávy“.** Uvedené pojmy sú pritom súčasťou ústavného poriadku Slovenskej republiky od roku 1992, keď ich obsah definoval vo svojom náleze Ústavný súd ČSFR zo dňa 9. júna 1992 (č. 3/1992 Zb.): „...verejnou mocou je taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov buď priamo, alebo sprostredkované. Subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutí tohto orgánu nezávisí na vôle subjektu“.

Verejnú moc teda vykonáva štát predovšetkým prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej (štátne orgány), no za určitých podmienok ju môžu vykonávať aj iné subjekty, ktoré splnomocnil na výkon verejnej moci štát, a to napríklad:

- samosprávne spoločenstvá
- verejnoprávne korporácie
- orgány územných samospráv
- stavovské a záujmové komory

Kritériom pre určenie, či určitý subjekt v konkrétnej situácii koná ako orgán verejnej moci, je skutočnosť, či tento rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb a tieto rozhodnutia sú štátnou mocou vynútiteľné, či môže štát do týchto práv a povinností zasahovať. Orgánom v právnom zmysle slova je právnická osoba, vykonávajúca svoju činnosť ako povinnosť alebo kompetenciu a je zriadená k trvalému a opakujúcemu sa výkonu činnosti.

Na tomto mieste je vhodné okrem pojmu „verejná moc“ vysvetliť niektoré ďalšie základné pojmy súvisiace s verejnou a štátnou správou.

Verejná správa je správa verejných záležitostí vo verejnom záujme. Subjekty, ktoré ju vykonávajú, ju realizujú ako právom uloženú povinnosť. Sústavu orgánov verejnej správy tvoria:

- orgány štátnej správy
- orgány samosprávy (územnej a záujmovej)
- orgány verejnoprávnych korporácií, resp. inštitúcií (napr. verejné fondy)

Štátna správa je verejná správa uskutočňovaná štátom. Predstavuje jednu z foriem činnosti štátu, a to formu, ktorej poslaním je realizácia výkonnej moci štátu. Štátnu správu možno vnímať:

- ako **sústavu** orgánov (statická kategória)
- ako samostatný **druh činnosti** štátu (dynamická kategória)

Poslaním **orgánu štátnej správy** je uskutočňovať štátnu správu, a to metódami a prostriedkami štátno-mocenského charakteru. Základné črty orgánu štátnej správy:

- má všetky základné črty štátneho orgánu, je vybavený pôsobnosťou a kompetenciou, má možnosť použiť prostriedky štátneho donútenia
- je osobitným druhom štátneho orgánu - osobitosť spočíva v druhu činnosti, ktorú vykonáva, t. j. vykonáva štátnu správu, uskutočňuje funkcie a úlohy štátu metódami a prostriedkami štátnej správy
- vystupuje ako relatívne samostatná organizačná jednotka, má spravidla vlastnú organizačnú štruktúru

Druhy orgánov štátnej správy

I. podľa **právneho základu vzniku**

- zriadené priamo ústavou (vláda)
- zriadené zákonom (ministerstvá)

II. podľa **kompetencie**

- a) hľadisko rozsahu vecnej pôsobnosti
 - všeobecná (vláda, okresné úrady)
 - špeciálna (ministerstvá)
- b) hľadisko **rozsahu územnej pôsobnosti**
 - ústredné
 - miestne

III. podľa **spôsobu rozhodovania** orgánov ŠS

- kolegiálne (vláda)
- monokratické (ministerstvo)

IV. podľa **postavenia orgánu v sústave orgánov ŠS**

- najvyššie
- ústredné
- miestne

Od pojmu „orgán štátnej správy“ treba odlišiť pojem „správny orgán“. **Správny orgán** je orgán uskutočňujúci výkon štátnej správy (ide o širší pojem ako orgán štátnej správy). Podľa inej definície je správnym orgánom orgán štátnej správy pri štátnorozhodovacej činnosti a iný orgán v rámci prenesenej štátnosprávnej rozhodovacej činnosti.

Organizačné formy z hľadiska právnej formy

Druhou osou je rozlíšenie podľa právnej formy organizácie, kde poznáme nasledovné základné skupiny organizácií verejného sektora:

- rozpočtové a príspevkové organizácie štátu, VÚC či obcí (medzi ne patria aj ústredné orgány štátnej správy)
- verejnoprávne organizácie
- neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, ktorých zakladateľom sú štátne alebo samosprávne orgány
- štátne podniky
- akciové spoločnosti, ktorých jediným zakladateľom je štát

Neexistuje jediný správny model a použitie právnej formy nie je jednorazová záležitosť; jej vplyv závisí najmä od správnej realizácie, ktorá zahŕňa aj spätnú väzbu a neustále zdokonaľovanie modelu. **Funkcia, ktorej realizáciu chceme zabezpečiť, predchádza organizačnej forme.** Inými slovami, **najprv je potrebné uvažovať o základnom koncepčnom probléme a jeho riešení a až potom o organizačnej forme, ktorá je najvhodnejšia na dosiahnutie týchto cieľov.**

Je zrejmé, že každá z právnych foriem má svoje výhody a nevýhody, vďaka ktorým sa viac hodia pre realizáciu tej či inej funkcie. Otázky, ktoré vyvstávajú v súvislosti s jednotlivými typmi verejných organizácií, sa týkajú možností, rizík a istôt jednotlivých foriem. Kľúčovou otázkou je, kedy je najvhodnejšie použiť jednotlivé právne formy. Význam slova „najvhodnejší“ závisí od našich cieľov, a preto neexistuje jediný správny model.

Dobрым príkladom je školstvo. Budovy škôl a ich zamestnanci predstavujú cenné aktívum, ktoré možno využiť rôznymi spôsobmi. Ak zo školy spravíme príspevkovú organizáciu, bude motivovaná zarábať si čiastočne na seba prenajímaním priestorov popoludní a večer na iné aktivity. Hrozí však napríklad riziko, že riaditeľ aj učitelia v snahe zvýšiť svoje príjmy budú vytláčať deti z internetovej učebne, pretože tam majú od 15:00 platiacich zákazníkov. Rovnako nemusia podporovať vznik večerných krúžkov, ak môžu priestory prenajať firme, ktorá v triedach organizuje jazykové kurzy. Ak zo školy spravíme rozpočtovú organizáciu, väčšina rizík odpadne, škola však stráca motiváciu využiť svoje aktíva na čiastočné pokrytie svojich nákladov.

Iný príklad sa týka vyššej miery nezávislosti, ktorú majú verejnoprávne organizácie. V praxi to znamená, že minister ani vláda nemôžu odvolať napríklad riaditeľa či rektora, a to aj v situácii, keď ministerská kontrola zistí určité prehrešky a existuje verejný tlak na jeho výmenu. Možnosť odvolania však vytvára problém politických čistiek a zvýšenej miery neistoty.

Faktory dôležité pre uvažovanie o tom, aký typ organizácie použiť v konkrétnej situácii, možno rozdeliť do 4 kategórií:

- **efektívnosť** (Do akej miery chceme túto aktivitu oslobodiť od riadiacich a schvaľovacích mechanizmov a predpísaných postupov v rámci štátnej správy, čím z technického hľadiska pravdepodobne docielime väčšiu efektívnosť jej realizácie? Iná je odpoveď pri zabezpečení stravy pre zamestnancov ministerstiev, kde je kľúčom mať ten istý obed za čo najnižšiu sumu, a iná pri agende občianskych preukazov, kde nám skôr záleží na istote, že sa nebudú strácať či falšovať a že naše osobné údaje budú chránené.)
- **koncentrácia** (Do akej miery chceme, aby sa organizácia sústredila na čo najlepšiu realizáciu konkrétnej aktivity, alebo má skôr brať do úvahy viaceré faktory a realizovať spolu širší balík úloh? Iná je odpoveď pri kontrole bezpečnosti jadrových elektrární, kde chceme, aby sa regulátor sústredil na túto otázku a ostatným problémom energetiky venoval minimálnu pozornosť, a iná je pri výplate dávok v hmotnej núdzi, kde by sme skôr chceli, aby sa brali do úvahy aj iné typy dávok a celková situácia v rodine vrátane napríklad dodržiavania povinnej školskej dochádzky.)
- **funkčnosť** (Do akej miery chceme, aby sa daná úloha realizovala pružne a reagovala na potreby „zákazníkov“ skôr než na pokyny ministerstva či vlády? Iná je odpoveď pri poskytovaní vysokoškolského vzdelávania, kde sú „zákazníkmi“ študenti, a iná pri Zbore väzenskej a justičnej stráže, kde sú „zákazníkmi“ väzni.)
- **legitímnosť** (Do akej miery chceme zachovať odstup politikov od určitých rozhodnutí a podporovať účasť expertov a širšej občianskej spoločnosti na rozhodovaní? Iná je odpoveď napríklad v školstve, kde väčšina voličov súhlasí s tým, aby mala výrazné právomoci aj rada školy, nielen štátna správa či samospráva, a iná je odpoveď opäť vo väzenstve.)

Ústredný orgán štátnej správy a ním priamo riadené rozpočtové a príspevkové organizácie sú ako celok základnou organizačnou formou pre zložené súbory aktivít, pri ktorých je potrebné zohľadniť rôzne faktory. Tzv. vnútrorezortné zabezpečenie je vhodné pre všetky verejné funkcie, pri ktorých neexistuje silný argument za iné, ďalej uvedené riešenia. Je najvhodnejšie aj v prípade, ak ďalej uvedené argumenty platia, ale:

- ide o súbor vzájomne prepojených funkcií, ktoré sú politicky veľmi dôležité alebo
- ide o funkcie realizované na dobu určitú, alebo
- je ťažké merať kvalitu a kvantitu realizácie danej funkcie

Samotný ústredný orgán štátnej správy je najlepšou a základnou organizačnou formou pre tvorbu verejnej politiky. Priamo riadené organizácie môžu byť oproti ústrednému orgánu výkonnejšie, ak sa dajú zverené úlohy konkrétne vyjadriť, „patria“ spolu, a je možné definovať požadované parametre ich plnenia.

Verejnoprávne organizácie môžu priniesť zvýšenie výkonnosti, ak sú poverené súborom jasne definovaných a úzko súvisiacich úloh, a ak samosprávne orgány (rada, správna rada, dozorná rada) plnia dôrazne svoje riadiace a kontrolné úlohy. Legitímnosť činností zverených verejnoprávnym organizáciám je zvýšená tým, že forma verejnoprávnej organizácie dáva signál nezávislosti, a môže sa ešte zvýšiť, ak tieto organizácie zapoja do

svojho rozhodovacieho procesu externých špecialistov alebo zástupcov občianskej spoločnosti.

Neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, kde však štátne alebo samosprávne orgány majú zakladateľskú právomoc, môžu byť vhodné tam, kde chceme dať organizácii vysokú mieru flexibility v organizačnej štruktúre a odmeňovaní a zároveň chceme jasne zdôrazniť, že štát ani samospráva nepreberajú zodpovednosť za ich prípadnú insolventnosť, a že ich pokladajú len za jedného účastníka „trhu“ (v úvodzovkách preto, že väčšinou pôjde o oblasti, ktoré sa na Slovensku tradične nevnímajú ako trhy, napr. vzdelávanie alebo sociálne veci).

Štátne podnikateľské subjekty predstavované štátnymi podnikmi alebo akciovými spoločnosťami vlastnenými štátom sa prirodzene hodia na vykonávanie komerčných aktivít. Rozpočtové a príspevkové organizácie by za normálnych okolností totiž nemali pôsobiť na konkurenčnom trhu a predávať tovar a služby, ktoré môžu bez problémov dodávať súkromní dodávatelia. To neplatí úplne pre štátne podnikateľské subjekty. Použitie štátnych podnikov alebo akciových spoločností vlastnených štátom na vykonávanie komerčných aktivít môže prispieť k zvýšeniu výkonnosti v porovnaní s „klasickými“ verejnými inštitúciami. Pozitívny účinok však možno očakávať len vtedy, ak sú tieto kroky sprevádzané tvrdým rozpočtovým obmedzením a jasným regulačným rámcom.

5.3. Rozpočtové organizácie (vrátane ústredného orgánu štátnej správy) a príspevkové organizácie

Rozpočtové organizácie - základ

Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie rozpočtových organizácií je zákon o rozpočtových pravidlách č. 303/1995 Z.z. v znení neskorších predpisov.

Rozpočtová organizácia je právnickou osobou a subjektom verejného práva. Má jedného zriaďovateľa (ústredný orgán štátnej správy, samosprávny kraj, obec). Je zapojená na rozpočet zriaďovateľa príjmami aj výdavkami, rozpočtová organizácia sa plne financuje z rozpočtu zriaďovateľa.

Iné príjmy môže mať ako odplatu za výkony, ktoré poskytuje iným ako rozpočtovým organizáciám, tieto príjmy však nezostávajú samotnej rozpočtovej organizácii. Podnikateľ môže len na základe výnimky v zákone. Orgánom je štatutárny zástupca, ktorého menuje zriaďovateľ, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Kontrolu rozpočtovej organizácie vykonávajú zriaďovateľ, MF SR, NKÚ, ÚV SR. Zamestnanci sa odmeňujú podľa zákona o štátnej/verejnej službe.

Vzniká rozhodnutím zriaďovateľa a vydaním zriaďovacej listiny. Nemá vlastný majetok, len majetok štátu v správe organizácie. Úvery v zásade nemôže prijímať, nemôže byť predmetom konkurzu, výkonu rozhodnutia nepodlieha.

Medzi rozpočtové organizácie patria aj štátne orgány - vrátane ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Podľa §21, ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách č. 303/1995 Z.z. v znení neskorších predpisov rozpočtovými organizáciami sú všetky štátne orgány s výnimkou organizácií podľa § 34 ods. 3 (vnútorné organizačné jednotky). Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy sú právnické osoby (§35 zákona č. 575/2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy).

Príspevkové organizácie - základ

Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie príspevkových organizácií je zákon o rozpočtových pravidlách č. 303/1995 Z.z. v znení neskorších predpisov.

Príspevková organizácia je právnickou osobou a subjektom verejného práva. Má jedného zriaďovateľa (ústredný orgán štátnej správy, samosprávny kraj, obec). Vzniká rozhodnutím zriaďovateľa a vydaním zriaďovacej listiny.

Príspevková organizácia má primárne získavať finančné prostriedky odplatne za svoje výkony, zriaďovateľ vyrovnáva deficit medzi príjmami a výdavkami príspevkom. Financuje sa teda čiastočne z rozpočtu zriaďovateľa tzv. čistým transferom. Príspevková organizácia nemá vlastný majetok, len majetok štátu v správe organizácie. Úvery môže prijímať. Nemôže byť predmetom konkurzu, výkonu rozhodnutia nepodlieha. Iné príjmy môže mať ako odplatu za výkony, ktoré poskytuje. Podnikať môže len so súhlasom zriaďovateľa. Orgánom je štatutárny zástupca, ktorého menuje zriaďovateľ, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Kontrolu vykonávajú zriaďovateľ, MF SR, NKÚ, ÚV SR.

Podrobnejšia úprava rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií a ich komparácia

Právny základ rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií (ROPO) je spoločný. Podmienky a zásady zriaďovania a hospodárenia ROPO sú upravené zákonom č. 303/95 Z.z. v znení neskorších predpisov.

Pokiaľ ide o **vzťah k rozpočtu**, rozpočty ROPO sú **súčasťou rozpočtovej kapitoly ich nadriadeného ministerstva** alebo ďalšieho ústredného orgánu ŠS. Nasledujúce rozpočtové organizácie majú **vlastné rozpočtové kapitoly**: Kancelária prezidenta SR, Kancelária NR SR, SAV.

ROPO sú právnické osoby štátu alebo obce, ktoré sú zapojené na štátny rozpočet alebo rozpočet obce. RO sú zapojené príjmami a výdavkami a v zásade nemôže podnikať. PO sú zapojené príspevkom alebo odvodom a **môžu vykonávať podnikateľskú činnosť len po predchádzajúcom písomnom súhlase zriaďovateľa**.

ROPO majú nasledovné spoločné znaky:

- môžu vo vlastnom mene nadobúdať práva a zaväzovať sa odo dňa svojho zriadenia
- **možno ich zriadiť zákonom alebo rozhodnutím ústredného orgánu**, ak osobitný predpis neustanoví inak, alebo rozhodnutím obce, resp. samosprávneho kraja
- sú svojimi rozpočtami zapojené na rozpočet zriaďovateľa, ktorý garantuje a kontroluje ich činnosť a v prípade zistených nedostatkov prijíma potrebné opatrenia
- nemôžu byť zakladateľom ani zriaďovateľom inej právnickej osoby (s jednou výnimkou definovanou v zákone)
- možno zriadiť, zrušiť, zmeniť, meniť ich podriadenosť alebo spôsob financovania od prvého dňa nasledujúceho rozpočtového roku. V odôvodnených prípadoch môže minister financií povoliť iný termín
- ak k zániku ROPO dochádza rozdelením, zlúčením alebo splynutím, zriaďovateľ určí v rozhodnutí termín, vecné a finančné vymedzenie majetku vrátane súvisiacich práv a záväzkov, ktoré prechádzajú na novú, prípadne nástupnícku organizáciu. Ak organizácia zaniká zrušením bez právneho nástupcu, práva a povinnosti prechádzajú dňom zrušenia na zriaďovateľa, ak osobitný zákon neustanoví inak

Ak RO alebo PO bola zriadená zákonom, zriaďovateľskú funkciu k nej vykonáva orgán, na ktorého rozpočet je zapojená finančnými vzťahmi.

Zriaďovateľ môže zriadiť na plnenie svojich úloh v rozsahu svojej pôsobnosti RO alebo PO len s **predchádzajúcim písomným súhlasom ministerstva financií**. Zriaďovateľ nemôže zriadiť RO alebo PO na plnenie tých úloh, ktoré pre zriaďovateľa vyplývajú z osobitných predpisov. Ak je zriaďovateľom obec, súhlas ministerstva sa nevyžaduje.

Zriaďovateľ vydá o zriadení RO alebo PO **zriaďovaciu listinu**, v ktorej je povinný uviesť základné verejnoprospešné činnosti alebo verejné funkcie, pre ktoré sú tieto organizácie zriadené, pričom tieto činnosti **nemôžu mať podnikateľský charakter**.

ROPO sa zriaďujú na **plnenie úloh štátu alebo obce**, a to na plnenie:

- **ich základných verejných funkcií**
- **alebo na verejnoprospešné činnosti**, ktoré sú na základe osobitných predpisov alebo rozhodnutia príslušných orgánov úplne alebo čiastočne financované zo štátneho rozpočtu alebo z rozpočtu obce

PO uhrádza **výdavky na prevádzkovú činnosť, opravy a údržbu hmotného majetku, ako aj na obstaranie hmotného a nehmotného majetku prednostne z vlastných zdrojov**. V prípade, že vlastné zdroje nepostačujú na krytie uvedených potrieb, zriaďovateľ môže poskytnúť PO príspevok. Výška príspevku na bežné výdavky a jeho čerpanie v priebehu rozpočtového roka je viazané na jednotku výkonu, ktorú určí zriaďovateľ po dohode s ministerstvom. Ak príspevok nemožno viazať na jednotku výkonu, jednotka výkonu sa neurčuje.

PO tvorí na rozdiel od rozpočtovej organizácie fond reprodukcie a rezervný fond.

PO **môže vykonávať so súhlasom zriaďovateľa podnikateľskú činnosť nad rámec hlavnej činnosti**, pre ktorú bola zriadená, **iba ak plní úlohy určené zriaďovateľom**. Náklady na podnikateľskú činnosť musia byť kryté výnosmi z nej. Prostriedky získané touto činnosťou používa PO na **skvalitňovanie služieb poskytovaných v oblasti hlavnej činnosti**.

Hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu a pridelených prostriedkov štátnych fondov ROPO a čerpanie a využitie prostriedkov štátneho rozpočtu a prostriedkov štátnych fondov poskytnutých obciam, právnickým osobám a fyzickým osobám kontrolujú územné finančné orgány. V prípade potreby môže kontrolu vykonať MF.

Za hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami ROPO **zodpovedá ich vedúci**.

Porušenie rozpočtovej disciplíny je neoprávnené použitie alebo zadržanie prostriedkov štátneho rozpočtu, rozpočtu štátneho fondu alebo rozpočtu obce a **neoprávnené použitie finančných prostriedkov, s ktorými hospodária ROPO**. Za porušenie rozpočtovej disciplíny sa považuje aj nedodržanie podmienok, za ktorých sa rozpočtové prostriedky poskytnú.

Subjekty, ktoré porušili rozpočtovú disciplínu, sú povinné odvieť neoprávnené použitú alebo zadržanú sumu prostriedkov do rozpočtu, z ktorého boli poskytnuté, alebo ktorému sa zadržujú; zároveň sú povinné zaplatiť do príslušného rozpočtu penále.

Ak štátna RO alebo PO poruší rozpočtovú disciplínu, ministerstvo viaže v rozpočte príslušnej rozpočtovej kapitoly prostriedky vo výške, v akej sa porušila rozpočtová disciplína. Subjekt, ktorý zistí porušenie rozpočtovej disciplíny v štátnej RO, je povinný oznámiť túto skutočnosť ministerstvu, ktoré viaže prostriedky podľa predchádzajúcej vety.

Kedy použiť formu ústredného orgánu štátnej správy a ním priamo riadených organizácií

V prvom rade je potrebné si položiť otázku, ktoré činnosti zveriť priamo rezortným organizáciám, teda ústredným orgánom štátnej správy a nimi riadeným rozpočtovým a príspevkovým organizáciám. Zákon č. 575/2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov v druhej časti (§6-20) ustanovuje kompetencie jednotlivých ministerstiev. Existuje viacero funkcií (napr. polícia, obrana, justícia), pri ktorých sa vzhľadom na potrebu priamej zodpovednosti voči vláde a striktného dohľadu využíva na jej zabezpečenie takmer výhradne forma rezortnej organizácie. Existuje potreba priameho dosahu vzhľadom na politickú citlivosť a vzhľadom na to, že efektívnosť nie je často kľúčovým kritériom. Ďalej sa dá táto forma očakávať tam, kde nie sú jasné a merateľné ciele a/alebo tieto ciele podliehajú rýchlym a nepredvídateľným zmenám, alebo ak sú takéto aktivity ťažko definovateľné a sledovateľné.

Tieto právne formy súvisia aj s otázkou étosu, aký chceme v organizácii nastoliť. Ak chceme budovať étos verejného záujmu, vedomej ignorácie finančnej motivácie či dôraz na stabilitu, potom je najmä forma RO vhodná, aj keď rovnako možno uvažovať o verejno-právnych organizáciách.

Rozpočtové a príspevkové organizácie sa zo zákona majú zriaďovať na činnosti, ktoré sú verejnoprospešné a nemajú podnikateľský charakter. Zákon o rozpočtových pravidlách však neposkytuje vhodnú definíciu verejnoprospešných a podnikateľských činností a z jeho ustanovení vyplýva, že prakticky akákoľvek činnosť, ktorú RO alebo PO vykonáva nie za účelom zisku, môže byť určená ako verejnoprospešná.

Rezortné organizácie budú pravdepodobne vhodnejšou organizačnou formou, ak ústredný orgán:

- potrebuje zabezpečiť realizáciu určitých aktivít
- tieto aktivity sa nedajú „kúpiť“ na trhu (a to ani v strednodobom horizonte), pretože neexistujú ich potenciálni alebo existujúci poskytovatelia
- v prípade, že by ústredný orgán svojou objednávkou či zriadením prispel k vzniku poskytovateľa, tento by aj tak vzhľadom na malosť trhu mal monopol

Ak totiž ústredný orgán nezriadi takúto organizáciu ako priamo riadenú, vytvára sa priestor na veľmi zložité strategické hry v rámci bilaterálneho monopolu (ústredný orgán – organizácia poskytujúca služby) a na zvýšené použitie verejných prostriedkov.

Na druhej strane je potrebné upozorniť na to, že priame riadenie má aj svoje nevýhody. Keďže rezortné podriadené organizácie pracujú podľa pokynov ústredných orgánov štátnej správy a nie na základe zmluvných vzťahov, neexistuje tlak na vytváranie kvalitatívnych štandardov. Skôr naopak, mnoho aktivít sa realizuje podľa nasledovného vzorca: **vezme sa do úvahy dostupné množstvo finančných prostriedkov a určí sa potrebné množstvo výstupov s tým, že ich kvalita je druhoradá, a to najmä vtedy, ak ich užívateľom nie je priamo ústredný orgán - zriaďovateľ organizácie. Priamo riadené organizácie sa potom často považujú za veľmi efektívne; toto porovnanie však nemá zmysel, ak sa neberie do úvahy kvalita ich výstupov.**

Rezortné organizácie sú základnou možnosťou pre realizáciu verejných aktivít. Celkovo možno argumentovať, že rezortné organizácie sú vhodné, ak neexistuje presvedčivý argument pre iný typ verejnej organizácie. Na úvod tejto časti sme hovorili o tom, že rezortné organizácie sa zriaďujú tam, kde existuje potreba priameho riadenia zo strany vlády

či ústredných orgánov. Existujú však aj prípady, keď sa ako rozpočtové alebo príspevkové organizácie zriaďujú inštitúcie, pri ktorých sa všeobecne konštatuje potreba nezávislosti pri rozhodovaní. V tejto súvislosti možno konštatovať, že aj postavenie rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie možno kombinovať so zákonnou ochranou nezávislosti, a to najmä vo forme pevných funkčných období pre ich predstaviteľov či formy financovania na základe zákonne stanovených príspevkov neštátnych organizácií (napríklad pri regulácii).

V rámci rezortných organizácií musíme rozlíšiť tri typy právnických osôb:

- ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy (ktoré sú zároveň rozpočtovými organizáciami)
- iné rozpočtové organizácie
- príspevkové organizácie

Pokiaľ ide o ministerstvo a iné ústredné orgány, ich základnou úlohou je príprava, posudzovanie a dohľad nad realizáciou verejnej politiky vo svojej oblasti. Tento fakt vyplýva z funkcie ministerstva ako orgánu slúžiaceho ministrovi na realizáciu jeho ústavných povinností, medzi ktoré patrí najmä príprava strategických a koncepčných dokumentov, ako aj zákonov a iných pravidiel hry, ale aj rozdeľovanie finančných prostriedkov na napĺňanie cieľov vlády. Tým nechceme povedať, že ostatné organizácie nemôžu alebo by nemali poskytovať poradenské služby v oblasti verejnej politiky – chceme len zdôrazniť, že pre túto funkciu je najvhodnejšia forma ministerstva. Na druhej strane by sa ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy mali sústrediť na túto svoju základnú úlohu a čo najviac odbúrať zo svojej činnosti doplnkové aktivity, a to najmä priame poskytovanie služieb tretím osobám.

Naopak, doplnkové aktivity, najmä priame poskytovanie služieb, sú vhodnejšie pre priamo riadené organizácie. Tie môžu byť efektívnym nástrojom najmä vtedy, ak poskytujú skupinu jasne definovaných, príbuzných a synergických aktivít, kde má význam vyššia autonómia riadenia ako pri ministerstvách, ale zároveň si ich chce ústredný orgán „podržať“ pod priamou kontrolou. Naopak, nemožno odporúčať presúvanie kľúčových koncepčných úloh na podriadené organizácie, a to ani napriek argumentu o poddimenzovanosti ministerstva. Oslabovanie ministerstiev totiž vedie len k horšej kvalite prípravy verejnej politiky, keďže za jej obsah je vždy v konečnom dôsledku zodpovedné „okolie“ ministra, teda najmä ministerský aparát.

Poslednou témou v tomto bloku je rozhodnutie medzi rozpočtovou a príspevkovou organizáciou.

Forma príspevkovej organizácie je v princípe založená na tzv. blokovanom transfere, keď organizácia dostáva na svoje aktivity neštruktúrovaný príspevok, čo jej umožňuje voľnejšie zaobchádzanie s prostriedkami, ktoré je efektívnejšie, ak má vedenie organizácie motivácie s nimi efektívne narábať. Naopak, povinná rozpočtová klasifikácia platná pre rozpočtové organizácie (prostriedky na mzdy, poisťné, tovary a služby...) umožňuje podrobnejšiu kontrolu a je vhodnejšie ju uplatniť tam, kde manažmentu organizácie chýbajú stimuly na efektívne nakladanie s finančnými prostriedkami. V praxi tento rozdiel nie je až taký veľký, keďže mnoho rezortov aj svoje príspevkové organizácie v tomto smere reguluje rovnako prísne ako organizácie rozpočtové.

S tým súvisí otázka finančnej motivácie. Ako sme už povedali v úvode, rozpočtovej organizácii chýba motivácia získať dodatočné príjmy, pretože ich nemôže použiť a odvádza ich do štátneho rozpočtu. Preto je forma RO vhodná najmä tam, kde príjmy nie sú významné

a/alebo tam, kde výslovne nechceme, aby riadiaci a iní zamestnanci boli pri svojej práci ovplyvnení možnosťou získania dodatočné finančné zdroje. Opäť však možno konštatovať, že **v praxi sú rozdiely medzi oboma formami menšie, než by sa dalo očakávať. Príčinou je fakt, že v mnohých rezortoch príspevkové organizácie vedia, že ak získajú ďalšie prostriedky, v budúcom roku sa im o podobnú sumu skrátí príspevok zo štátneho rozpočtu. Tým sa do určitej miery stráca spomínaná finančná motivácia.**

Poslednou témou je úprava zamestnaneckých vzťahov. Zamestnanci rozpočtových a príspevkových organizácií podliehajú buď pod zákon č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe, alebo pod zákon č. 313/2001 Z.z. o verejnej službe. Aj keď podľa zákona právna forma nie je pre zaradenie zamestnanca významná a kľúčom má byť povaha práce (či vykonáva štátnu službu, t.j. či plní úlohy štátnej správy, alebo vykonáva štátne záležitosti – riadi, rozhoduje, kontroluje, odborne pripravuje rozhodnutia, právne predpisy a podklady na vykonávanie štátnych záležitostí a do akej miery je organizácia orgánom štátnej správy), v praxi možno pozorovať to, že **zamestnanci príspevkových organizácií sú zásadne zaradovaní do verejnej služby, zatiaľ čo v rámci rozpočtových organizácií sú do štátnej služby zaradovaní aj zamestnanci, ktorí nenapĺňajú znaky uvedené v zákone o štátnej službe.**

Zákon o štátnej službe obsahuje okrem prísnejších ustanovení o výbere a hodnotení zamestnancov aj väčšiu ochranu pred politickým zasahovaním a vnútornú mobilitu zamestnancov v rámci štátnej služby. Naopak, vo verejnej službe existuje prakticky len regulácia mzdových otázok a inak vychádza zo Zákonníka práce. Ak preto chceme, aby zamestnanci organizácie boli súčasťou systému štátnej služby s uvedenými charakteristikami a sú splnené ďalšie charakteristiky organizácie ako rozpočtovej a zároveň orgánu štátnej správy, možno odporúčať zriadiť ju ako orgán štátnej správy. Týka sa to napríklad viacerých priamo riadených organizácií, ktoré sa kľúčovým spôsobom podieľajú na tvorbe a realizácii verejnej politiky svojho rezortu.

5.4. Verejnoprávne organizácie

Medzi verejnoprávne organizácie v súčasnosti patria:

- Slovenská televízia a Slovenský rozhlas
- Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa, Národný úrad práce
- verejná vysoká škola

V slovenskom práve neexistuje jednotný základ pre verejnoprávne organizácie, preto postupne stručne opíšeme právny rámec pre každú z nich.

Slovenská televízia a Slovenský rozhlas

Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie Slovenskej televízie (ďalej aj „STV“) je zákon č. 254/1991 Zb.. o STV v znení neskorších predpisov. Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie Slovenského rozhlasu (ďalej aj „SRO“) je zákon č. 255/1991 Zb. o Slovenskom rozhlase v znení neskorších predpisov.

Podľa zákonov o STV a SRO je každá z nich „národná, nezávislá, verejnoprávna, informačná, kultúrna a vzdelávacia inštitúcia“. STV a SRO sú právnickými osobami. STV a SRO sú priamo zapojené finančnými vzťahmi na štátny rozpočet Slovenskej republiky,

v ktorom majú samostatnú rozpočtovú kapitolu.

Orgánom STV, ktorý zabezpečuje jej programovú objektívnosť a nezávislosť, je **Rada STV**. Do pôsobnosti rady patrí o.i. schvaľovať dlhodobé plány a koncepcie, návrhy investičných programov a ich realizáciu, vrátane typovej vysielacej štruktúry, schváliť štatút Slovenskej televízie a štatút programových pracovníkov Slovenskej televízie, rozhodovať o poskytnutí vysielacieho času politickým stranám, hnutiam a občianskym združeniam, ako aj o obmedzeniach pre vysielanie obchodnej reklamy, schváliť programový kódex Slovenskej televízie, v ktorom sú formulované všeobecné zásady pre tvorbu, skladbu a koordináciu programov Slovenskej televízie, schvaľovať návrh rozpočtu Slovenskej televízie, účtovnú uzávierku a výsledky hospodárenia Slovenskej televízie.

Orgánom SRO, ktorý zabezpečuje jeho programovú objektívnosť a nezávislosť, je **Rozhlasová rada**. Rada o.i. určuje základnú líniu rozhlasového vysielania, schvaľuje dlhodobé programové plány a vysielaciu štruktúru, navrhuje koncepciu činnosti SRO v hospodárskej a technickej oblasti, schvaľuje návrh rozpočtu a ročnú uzávierku a výsledky hospodárenia SRO.

Ústredného riaditeľa STV a SRO volí a odvoláva na návrh rady Národná rada Slovenskej republiky na štvorročné funkčné obdobie. Ústredný riaditeľ je štatutárnym orgánom, zastupuje STV/SRO navonok, riadi organizáciu práce a plní úlohy vedúceho organizácie podľa pracovnoprávných predpisov.

Na majetok štátu v správe Slovenskej televízie a Slovenského rozhlasu nemožno uskutočniť výkon rozhodnutia, konkurzné konanie a vyrovnacie konanie podľa osobitných predpisov.

Všeobecná zdravotná poisťovňa, Sociálna poisťovňa a Národný úrad práce

Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie Všeobecnej zdravotnej poisťovne (ďalej aj „všeobecná poisťovňa“) je zákon o zdravotnom poistení č. 273/1994 Z.z. v znení neskorších predpisov. Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie Sociálnej poisťovne (ďalej aj „SP“) je zákon o Sociálnej poisťovni č. 274/1994 Z.z. v znení neskorších predpisov. Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie Národného úradu práce (ďalej aj „NÚP“) je zákon o zamestnanosti č. 387/1996 Z.z. v znení neskorších predpisov.

Všeobecná poisťovňa, Sociálna poisťovňa a Národný úrad práce sú právnickými osobami a verejnoprávnymi inštitúciami.

Štát sa podieľa na zabezpečení platobnej schopnosti všeobecnej poisťovne a Sociálnej poisťovne poskytnutím návratnej finančnej výpomoci, a to do výšky 100% ich platobnej neschopnosti.

Samosprávnymi orgánmi všeobecnej poisťovne sú správna rada a dozorná rada. **Správna rada** je najvyšší samosprávny orgán všeobecnej poisťovne. Rozhoduje o zásadných otázkach činnosti poisťovne. **Dozorná rada** vykonáva kontrolu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, zmluvných záväzkov všeobecnej poisťovne, vnútorných predpisov všeobecnej poisťovne a predkladá stanoviská správnej rade. O výsledkoch svojej činnosti bezodkladne informuje správnu radu a predkladá jej správy spolu s návrhmi na rozhodnutie o nevyhnutných opatreniach na odstránenie zistených nedostatkov.

Samosprávnymi orgánmi SP sú správna rada a dozorná rada. **Správna rada** rokuje a rozhoduje o zásadných otázkach organizácie a činnosti SP, najmä prerokúva návrh

rozpočtu a účtovnej uzávierky SP a predkladá ich na schválenie NR SR, volí a odvoláva riaditeľa SP a členov dozornej rady, rozhoduje o veciach presahujúcich rámec bežného hospodárenia SP, o územných obvodoch pobočiek, ich sídlach a o zriaďovaní pobočiek, schvaľuje správu o činnosti SP a výročnú správu o činnosti SP. **Dozorná rada** je dozorným a kontrolným orgánom SP. Za svoju činnosť zodpovedá správnej rade, ktorej predkladá svoje stanoviská. Dozorná rada najmä kontroluje hospodárenie výkonných orgánov s finančnými prostriedkami nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia, kontroluje dodržiavanie zákona o Sociálnej poisťovni a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov týkajúcich sa dodržiavania finančnej disciplíny, prerokúva správy o činnosti SP. Na čele Sociálnej poisťovne je **riaditeľ SP**, ktorého volí a odvoláva správna rada. Riaditeľ Sociálnej poisťovne je štatutárnym zástupcom Sociálnej poisťovne.

Samosprávnymi orgánmi NÚP sú predstavenstvo, dozorná rada, správne výbory krajských úradov práce a správne výbory okresných úradov práce. **Predstavenstvo** je najvyšším samosprávnym orgánom NÚP. Do jeho pôsobnosti patrí o.i. navrhovať priority politiky trhu práce v Slovenskej republike na príslušný rok a predkladať ich ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny, schvaľovať postup a hlavné úlohy NÚP pri realizácii politiky trhu práce na príslušný rok, predkladať ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny návrh opatrení v oblasti politiky trhu práce. **Dozorná rada** je kontrolným orgánom Národného úradu práce. Do jej pôsobnosti patrí o.i. kontrolovať hospodárenie NÚP a kontrolovať dodržiavanie finančnej disciplíny NÚP podľa zákona o zamestnanosti a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, predkladať predstavenstvu stanovisko k návrhu rozpočtu a k výročnej správe o činnosti a hospodárení Národného úradu práce vrátane ročnej účtovnej závierky NÚP. NÚP riadi generálny riaditeľ NÚP, ktorý je štatutárnym orgánom NÚP.

Všeobecná poisťovňa a Národný úrad práce hospodária s poistným, s finančnými prostriedkami, s vlastným majetkom, ktorý nadobudli svojou činnosťou, a spravujú majetok štátu podľa zákona č. 278/1993 Z.z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov. SP hospodári s finančnými prostriedkami, s vlastným majetkom a s majetkom, ktorý nadobudla svojou činnosťou. Medzi príjmy SP patria aj príspevky zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky na zvýšenie dôchodkov z dôvodu rastu životných nákladov, ak Sociálna poisťovňa nemôže výdavky súvisiace s takýmto zvýšením dôchodkov kryť z poistného a prostriedky poskytnuté z Fondu národného majetku Slovenskej republiky a z rozpočtovej rezervy vlády Slovenskej republiky.

VŠZP, SP a NÚP zostavujú rozpočet na príslušný kalendárny rok a predkladajú ho na schválenie NR SR. Rozpočty zostavujú tak, aby výdavky neprevýšili príjmy.

Zamestnanci Všeobecnej zdravotnej poisťovne, Sociálnej poisťovne a Národného úradu práce sú odmeňovaní podľa zákona o verejnej službe č. 313/2001 Z.z.

Na majetok štátu v správe Všeobecnej zdravotnej poisťovne, Sociálnej poisťovne a Národného úradu práce nemožno uskutočniť výkon rozhodnutia, konkurzné konanie a vyrovnacie konanie podľa osobitných predpisov.

Verejná vysoká škola

Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie verejných vysokých škôl je zákon o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov č. 131/2002 Z.z. v znení neskorších predpisov.

Vysoké školy sú vrcholné vzdelávacie, vedecké a umelecké ustanovizne. Vysoké školy

sú právnické osoby. Vysoké školy sú verejné vysoké školy (ďalej len „VVŠ“), štátne vysoké školy a súkromné vysoké školy.

VVŠ je verejnoprávna a samosprávna inštitúcia, ktorá sa zriaďuje a zrušuje zákonom.

VVŠ sú v rozhodujúcej miere financované zo štátneho rozpočtu. Ministerstvo školstva poskytuje VVŠ dotácie na uskutočňovanie akreditovaných študijných programov, na výskumnú, vývojovú alebo umeleckú činnosť, na rozvoj vysokej školy a na sociálnu podporu študentov. Dotácie sa poskytujú na základe zmluvy.

VVŠ zostavuje svoj rozpočet na kalendárny rok a hospodári na jeho základe. Návrh rozpočtu VVŠ predkladá na schválenie akademickému senátu verejnej vysokej školy rektor. VVŠ vykoná vyúčtovanie svojho hospodárenia po skončení kalendárneho roka a predloží ho ministerstvu školstva v termíne určenom na zúčtovanie finančných vzťahov so štátnym rozpočtom. Medzi príjmy rozpočtu VVŠ patrí aj dotácia zo štátneho rozpočtu (podľa § 89 zákona o VŠ). VVŠ môžu po vyjadrení správnej rady používať ako zdroj financovania aj úvery od bánk.

Majetok VVŠ tvorí súhrn majetkových hodnôt, nehnuteľných vecí, hnutel'ných vecí, pohľadávok a iných práv a iných hodnôt vyjadriteľných v peniazoch. VVŠ využíva majetok, ktorý vlastní, na plnenie úloh vo vzdelávacej, výskumnej, vývojovej, umeleckej a v ďalšej tvorivej činnosti. Môže ho využívať aj na podnikateľskú činnosť za podmienok ustanovených v zákone o VŠ.

Podľa prechodných ustanovení zákona o VŠ VVŠ môže spravovať majetok štátu do 1. januára 2003. Na nakladanie s týmto majetkom sa vzťahuje osobitný predpis, ktorým je zákon č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov. Majetok štátu, ktorý je k 1. januáru 2003 v správe VVŠ, okrem majetku podľa § 38 ods. 5 a 6 zákona o VŠ (Vysokoškolský lesnícky podnik a Vysokoškolský poľnohospodársky) podnik, prechádza týmto dňom na VVŠ.

Správna rada VVŠ je orgán, ktorý v rámci pôsobnosti ustanovenej týmto zákonom podporuje posilňovanie väzby VVŠ a spoločnosti. Uplatňuje a presadzuje verejný záujem v činnosti VVŠ, najmä v súvislosti s využívaním jej majetku a finančných prostriedkov poskytnutých VVŠ štátom. Správna rada VVŠ dáva predchádzajúci písomný súhlas s návrhom rektora na právne úkony, ktoré zákon o VŠ bližšie špecifikuje v §41.

Kontrolu hospodárenia verejnej vysokej školy vykonáva ministerstvo školstva. Štát neručí za záväzky VVŠ; na základe žiadosti VVŠ však môže štát v súlade s osobitným predpisom záruku poskytnúť. Za účelné a efektívne využívanie dotácií a ich zúčtovanie so štátnym rozpočtom a za hospodárenie s majetkom VVŠ zodpovedá ministromi rektor.

Zamestnanci VVŠ sú odmeňovaní podľa zákona o verejnej službe č. 313/2001 Z.z..

Spoločné vlastnosti a využitie verejnoprávnych organizácií

Verejnoprávne organizácie nie sú slovenským výmyslom. Takmer všetky členské krajiny OECD už stáročia využívajú inštitúcie verejného práva na zabezpečenie veľkého množstva funkcií verejného sektora. Tieto organizácie sú právne alebo inštitucionálne oddelené od rezortov a majú tak určitý odstup od politikov, takže v ich prípade sa zo strany volených zástupcov uplatňuje skôr nepriame ako priame riadenie. Špecifikom Slovenska je, že riadenie a kontrolu realizuje priamo Národná rada SR napriek tomu, že vláda podľa Ústavy SR zodpovedá za uplatňovanie výkonnej moci. Verejnoprávne organizácie môžu byť významnými zamestnávateľmi - v Nemecku zamestnávajú rezorty len 13% zamestnancov ústrednej štátnej správy.

Čo majú spoločné verejnoprávne organizácie, ako ich poznáme na Slovensku?

V prvom rade treba zdôrazniť, že **sú pevnou súčasťou verejného sektora**. Existujú v rámci verejného práva, sú zriadené priamo zákonom a napríklad mzdy ich zamestnancov sa riadia zákonom o verejnej službe. S výnimkou verejných vysokých škôl sú zodpovedné parlamentu, ktorý menuje ich samosprávne orgány a schvaľuje ich rozpočet.

Všetky verejnoprávne organizácie majú spoločnú veľmi dôležitú vlastnosť - sú zriadené kvôli službám a dopytu tretích osôb, teda nie priamemu dopytu vlády, ústredných orgánov štátnej správy či parlamentu. Svoje výstupy realizujú priamo pre verejnosť a majú tak jasne definované skupiny zákazníkov - poistencov, koncesionárov či študentov. V tejto súvislosti možno rozlíšiť tri skupiny verejnoprávnych organizácií.

V prvej sú tie, ktoré majú vo svojej oblasti zákonný monopol, a preto nie je možné oddeliť ich existenciu od poskytovania danej služby. Ide o Sociálnu poisťovňu a Národný úrad práce.

Druhou skupinou sú naopak inštitúcie pôsobiace v plne konkurenčnom prostredí. Pri nich určujúcim faktorom prežitia jednotlivých organizácií by nemalo byť rozhodnutie vlády alebo parlamentu, ale úspech u „zákazníkov“ (študentov, návštevníkov, atď.). Úlohou verejnej politiky je zabezpečiť, aby tento dopyt bol uspokojovaný systémovo. Do tejto skupiny patria zatiaľ verejné vysoké školy a uplatňovala by sa aj vtedy, keby sa na formu verejnoprávnej organizácie transformovali napríklad výskumné či kultúrne inštitúcie. V praxi to však celkom neplatí, keďže NR SR si v zákone o vysokých školách vyhradila právo rozhodovať o vzniku a zániku každej verejnej vysokej školy napriek tomu, že zákon pozná inštitút insolventnosti a nútenej správy verejnej vysokej školy. Tomuto logickému rozporu sa však na tomto mieste nebudeme venovať.

Treťou skupinou je, ak verejnoprávna inštitúcia pôsobí na čiastočne alebo plne konkurenčnom trhu za účelom zaručenia existencie aspoň jedného poskytovateľa (Všeobecná zdravotná poisťovňa), alebo preto, aby poskytovala iný typ služieb ako komerčný sektor (STV, SRO).

Verejnoprávne organizácie môžu priniesť zvýšenie výkonnosti, ak sú poverené súborom jasne definovaných a úzko súvisiacich úloh, a ak samosprávne orgány (rada, správna rada, dozorná rada) plnia dôrazne svoje riadiace a kontrolné úlohy.

Tieto organizácie môžu v porovnaní s rozpočtovými a príspevkovými organizáciami zvýšiť legitimitu zverených činností tým, že forma verejnoprávnej organizácie dáva signál nezávislosti, a/alebo ak zapoja do svojho rozhodovacieho procesu externých špecialistov alebo zástupcov občianskej spoločnosti. Zriaďovanie verejnoprávnych organizácií je aj **reakciou na potrebu ustanoviť určitú vzdialenosť medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a samotnými organizáciami v rámci ich depolitizácie (tzv. „náravníkový princíp“)** a vo vybraných prípadoch posilniť samosprávnu funkciu. Väčšinou sa realizuje prostredníctvom:

- samosprávy (verejné vysoké školy)
- delegovanej právomoci (rada STV, SRO volená NR SR)
- delegovanej právomoci kombinovanej s účasťou iných aktérov (SP, VŠZP, NÚP)

Potreba depolitizácie je súčasťou tendencie chrániť niektoré skupiny verejných organizácií pred priamym zasahovaním vlády alebo ústredných orgánov určitou formou samosprávy či „oddelenia“ od politického rozhodovania. Historicky ide najmä o vzdelávacie, kultúrne a vedecké inštitúcie, ale táto tendencia je čoraz silnejšia aj v oblasti

zdravotníctva či sociálnych vecí. Uvedené tendencie sú veľmi silno prítomné v krajinách EÚ i severnej Ameriky. Samozrejme, táto tendencia musí byť kombinovaná s inými opatreniami zaisťujúcimi, že tieto organizácie postupujú v súlade s verejným záujmom.

Ďalšou dôležitou spoločnou vlastnosťou verejnoprávnych organizácií je väčšia autonómia pri rozhodovaní a riadení v porovnaní s rozpočtovými a príspevkovými organizáciami, ako aj vyššia miera finančnej autonómie a motivácie získavať vlastné príjmy. Na druhej strane táto forma umožňuje **transparentné a adresné financovanie výkonov vo verejnom záujme**.

Na druhej strane je nevyhnutné zdôrazniť, že forma verejnoprávnej organizácie môže ľahko viesť k mákému rozpočtovému obmedzeniu, keď organizácia a ostatní aktéri vedia, že organizácia sa nemusí za každú cenu „zmestiť“ do rozpočtu najmä vďaka tomu, že štát explicitne alebo implicitne ručí za jej platobnú schopnosť. Málokto si vie predstaviť, ako by vláda dovolila, aby svoje dvere zatvorili verejnoprávne médiá či najväčšie vysoké školy.

Rovnakým problémom môže byť nedostatočný tlak na efektívnosť fungovania organizácie pri jej väčšej nezávislosti, a to najmä vtedy, ak sa vytvorí verejnoprávna organizácia pri zachovaní jej monopolu a bez zmeny prostredia, v ktorom pôsobí. Vtedy na ňu neexistuje tlak, aby fungovala efektívne, pretože ju neobmedzuje ani trh, ani tlak daňových poplatníkov prostredníctvom vlády. Ako náhradné riešenie sa vtedy používajú obmedzenia na rozsah správnych fondov či povinné riadenie sa obmedzeniami zákona č. 313/2001 Z.z. o verejnej službe. Tieto opatrenia sú však menej účinné ako priama kontrola v prípade rozpočtových a príspevkových opatrení, čo možno ilustrovať na vyššej nákladnosti ich fungovania bez zmeny výsledku.

5.5. Neziskové organizácie vykonávajúce všeobecne prospešné služby

Istou formou verejnej organizácie sú aj neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, kde štátne alebo samosprávne orgány majú zakladateľskú právomoc. Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie **neziskových organizácií poskytujúcich všeobecne prospešné služby** je zákon č. 213/1997 Z.z. v znení neskorších predpisov.

Nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby (ďalej len „nezisková organizácia“) je právnickou osobou a subjektom súkromného práva. Predmetom činnosti neziskovej organizácie je poskytovanie všeobecne prospešných služieb. Zákon č.213/1997 Z.z. pod všeobecne prospešnými službami rozumie služby, ktoré sa poskytujú za vopred určených podmienok a sú prístupné pre všetkých užívateľov v rovnakom rozsahu v tej istej oblasti. Ide o poskytovanie zdravotnej starostlivosti, humanitnú starostlivosť, rozvoj a ochranu duchovných a kultúrnych hodnôt, doplnkové vzdelávanie detí a mládeže - vrátane organizovania telesnej výchovy a športu pre deti a mládež, tvorbu a ochranu životného prostredia, poskytovanie sociálnych služieb.

Princíp neziskovej organizácie nie je odvodzovaný od toho, že táto organizácia nedosahuje zisk, ale z toho, že jej úlohou nie je dosahovanie zisku, na rozdiel od podnikateľov, a pokiaľ nejaký zisk dosiahne, opätovne ho vráti späť do rozvoja neziskovej organizácie, a tým aj súčasne do rozvoja všeobecne prospešnej činnosti.

Mechanizmus činnosti takýchto neziskových organizácií je založený na tom, že akýkoľvek prípadný zisk sa nesmie použiť v prospech zakladateľov, členov orgánov ani zamestnancov a musí byť použitý na zabezpečenie všeobecne prospešných služieb. Pozícia

zakladateľ a neziskovej organizácie nie je pozíciou vlastníka, ako je to pri obchodných spoločnostiach.

Novela č. **35/2002 Z.** z zákona o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby nanovo zadefinovala neziskovú organizáciu tak, aby boli zrejmé obidva základné definičné znaky tejto právnej formy, a to poskytovanie všeobecne prospešných služieb ako predmet činnosti neziskovej organizácie a neziskovosť ako základné kritérium jej fungovania. V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou sa definícia neziskovej organizácie doplnila o princíp neziskovosti. Vyjadrenie tohto princípu v definícii má význam najmä z toho dôvodu, že odlišuje neziskovú organizáciu od podnikateľských subjektov, ktoré tiež môžu poskytovať podobné služby. Podstata princípu neziskovosti spočíva v tom, že hoci nezisková organizácia môže okrem poskytovania všeobecne prospešných služieb vykonávať samostatne vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť aj ďalšiu činnosť za účelom dosiahnutia zisku, táto jej činnosť nesmie priamo či nepriamo viesť k materiálnemu prospechu jej zakladateľov, členov orgánov ani zamestnancov. Zisk po zdanení musí nezisková organizácia použiť na poskytovanie všeobecne prospešných služieb, pre ktoré bola založená.

Nezisková organizácia má jedného alebo viacerých zriaďovateľov. Financovanie verejných služieb a tovarov sa deje ad hoc na základe objednávky verejných organizácií. Nezisková organizácia má nasledujúce orgány: **dozornú radu (revízora)** ako orgán kontroly, **správnu radu** ako najvyšší orgán. Prvú správnú radu menujú zakladatelia, ďalších členov volí správna rada (môže aj povinne na návrh zakladateľov), správna rada volí a odvoláva štatutárneho zástupcu. Použitie poskytnutých verejných prostriedkov kontroluje ten, kto ich poskytol, Ministerstvo financií SR a Najvyšší kontrolný úrad SR.

Zamestnanci sa odmeňujú podľa Zákonníka práce.

Nezisková organizácia vzniká registráciou na krajskom úrade na základe zakladateľskej zmluvy, štatútu a návrhu na registráciu, ktoré predstavujú dohodu zakladateľov alebo rozhodnutie jediného zakladateľa a zaniká na základe dohody zakladateľov alebo rozhodnutím jediného zakladateľa alebo na základe konkurzu.

Nezisková organizácia má vlastný majetok, úvery môže prijímať, môže byť predmetom konkurzu a podlieha aj výkonu rozhodnutia s výnimkou tzv. prioritného majetku.

V rámci tzv. transformácie sa rozpočtové a príspevkové organizácie štátu môžu zmeniť na neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby. Jej kľúčovou súčasťou je tzv. **transformačný zákon**, ktorý NR SR prijala s účinnosťou od 15. 1. 2002. Ide o zákon č. **13/2002 Z.** z. o podmienkach premeny niektorých rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií na neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby (transformačný zákon), a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov.

(pokračovanie na nasledujúcej strane)

(dokončenie z predchádzajúcej strany)

Nová nezisková organizácia sa stáva univerzálnym právnym nástupcom zrušenej rozpočtovej organizácie a príspevkovej organizácie a bude zodpovedať za všetky záväzky, ktoré zrušená organizácia na seba prevzala do okamihu premeny. Základným predpokladom premeny na neziskovú organizáciu poskytujúcu všeobecne prospešné služby je, že bude spĺňať všetky náležitosti, ktoré zákon vyžaduje pre vznik neziskovej organizácie. Ďalšou podmienkou je, že zánik zrušovanej rozpočtovej organizácie a príspevkovej organizácie a vznik novej neziskovej organizácie sa vykoná k tomu istému dňu.

Nevyhnutnou súčasťou transformácie je aj vytvorenie systému viaczdrojového financovania. Viaczdrojové financovanie je základným princípom zabezpečenia existencie nových neziskových organizácií. Majetok vložený do neziskovej organizácie bude majetkom neziskovej organizácie, nie zakladateľov.

Prijatím novely číslo **35/2002** Z. z., ktorou sa mení a dopĺňa zákon č. 213/1997 Z.z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby a následnou transformáciou vybraných štátnych organizácií na túto právnu formu dôjde k posilneniu neziskových organizácií a následne aj k upevneniu ich postavenia v rámci právnických osôb nezriadených za účelom podnikania.

Novelou tohto zákona sa zakotvil aj kontrolný mechanizmus proti „tunelovaniu“ majetku štátu prostredníctvom definovania tzv. **prioritný majetok**. Prioritný majetok je tá časť majetku štátu, ktorú vkladá štát ako zakladateľ alebo spoluzakladateľ do neziskovej organizácie podľa transformačného zákona, a ktorá je určená výlučne na zabezpečenie všeobecne prospešných služieb.

Prioritný majetok nemožno založiť, ani ho inak použiť na zabezpečenie záväzkov neziskovej organizácie alebo tretej osoby, nemožno ho predať, darovať ani prenechať do nájmu alebo do výpožičky. Prioritný majetok nie je predmetom likvidácie. K nehnuteľnostiam, ktoré sú prioritným majetkom, vzniká v prospech štátu právo zodpovedajúce vecnému bremenu, ktoré sa zapisuje do katastra nehnuteľností.

Úlohu štátu v neziskových organizáciách možno zabezpečiť ustanovením v štatúte o tom, že ústredné orgány alebo iné verejné inštitúcie budú môcť trvalo obsadzovať určitý počet miest v správnej a dozornej rade.

Neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, kde však štátne alebo samosprávne orgány majú zakladateľskú právomoc, sú pomerne novým a málo využívaným nástrojom. Napriek tomu podľa nášho názoru môžu byť vhodnou právnou formou tam, kde je splnených viacero z nasledovných podmienok:

- chceme dať organizácii **vysokú mieru flexibility v organizačnej štruktúre a odmeňovaní** vzhľadom na to, že vnútorné fungovanie neziskovej organizácie sa riadi Zákonníkom práce
- chceme použiť podrobne upravený **mechanizmus viacerých zakladateľov** (napríklad pri spolupráci územných samospráv či štátnych orgánov), ktorý je inak v prípade verejných organizácií ťažko realizovateľný
- chceme jasne zdôrazniť, že **štát ani samospráva nepreberajú zodpovednosť za ich**

prípadnú insolventnosť a že ich pokladajú len za jedného z účastníkov trhu, čím sa odlišujú od verejnoprávnych organizácií, pri ktorých takmer vždy existuje explicitná alebo implicitná záruka platobnej schopnosti

- **nechceme veci ponechať na trh a postaviť štát/samosprávu len do polohy zákazníka** kupujúceho službu/tovar na trh, ale naopak, chceme určitú priamu ingerenciu prostredníctvom kompetencií zakladateľa a členstva v správnej rade
- **nechceme založiť štátny podnikateľský subjekt** (napríklad preto, že ide o oblasti, ktoré sa na Slovensku tradične nevnímajú ako trhy, napr. vzdelávanie alebo sociálne veci)

5.6. Štátne podnikateľské subjekty

Štátny podnik

Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie štátneho podniku je zákon o štátnom podniku č. 110/1990 Zb. v znení neskorších predpisov.

Štátny podnik (ďalej len „podnik“) je právnickou osobou. Má jedného zakladateľa, ktorým je ústredný orgán štátnej správy. Podnik nezodpovedá za záväzky štátu alebo iných subjektov. Štát nezodpovedá za záväzky podniku, pokiaľ zákon neustanovuje inak.

Podnik je subjektom vzťahov k štátnemu rozpočtu a štátnym fondom. Podnik uhrádza svoje potreby a náklady z príjmov získaných predovšetkým zo svojej podnikateľskej činnosti, ako aj z ďalších zdrojov. Vnútorná organizácia podniku a organizácia vnútorného riadenia je vo výhradnej pôsobnosti podniku. Zamestnanci sa odmeňujú podľa Zákonníka práce.

Orgány podniku sú riaditeľ a dozorná rada. **Riaditeľ**a vymenúva zakladateľ na základe výberového konania a po vyjadrení rady. Odvoláva ho zakladateľ. Riaditeľ riadi činnosť podniku a ako štatutárny orgán koná vo všetkých jeho veciach; zodpovedá za hospodárnosť pri nakladaní s majetkom v správe podniku. **Dozorná rada** o.i. prerokúva základné otázky koncepcie rozvoja podniku a jeho podnikateľskej činnosti, ako aj ročnú a mimoriadnu účtovnú závierku a rozhoduje o rozdelení zisku a úhrade strát, v súlade so štatútom schvaľuje návrh na obstaranie hmotného a nehmotného majetku a návrhy na financovanie hmotného a nehmotného majetku úverom, dohliada na vedenie a hospodárenie podniku, kontroluje údaje v účtovných knihách, ako aj ďalších dokladoch a v odôvodnených prípadoch odporúča zakladateľovi odvolať riaditeľa.

Zákon o štátnom podniku v druhej hlave upravuje postavenie **štátneho podniku na uspokojovanie verejnoprospěšných záujmov**. V takomto podniku je zakladateľ oprávnený určiť podniku v zakladacej listine v rámci základného predmetu činnosti povinný predmet činnosti a tento povinný predmet činnosti meniť; nezriaďuje sa v ňom dozorná rada.

Novelou zákona o štátnom podniku, ktorú NR SR schválila začiatkom júla 2002, sa sleduje cieľ zníženia priestoru pre korupciu, zvýšenia kvality manažmentu, vytvorenia širšieho priestoru pre ingerenciu štátu s cieľom zvýšiť kontrolu pri nakladaní s majetkom štátu. V nadväznosti na tieto skutočnosti novela zákona zakotvuje:

- povinnosť zakladateľa štátneho podniku obsadzovať funkciu riaditeľa štátneho podniku, predsedu a členov dozornej rady výberovým konaním
- povinnosť riaditeľa štátneho podniku, predsedu a členov dozornej rady oznamovať zakladateľovi majetkové účasti na podnikaní v obchodných spoločnostiach. Táto oznamovacia povinnosť sa bude týkať aj ich blízkych osôb.
- povinnosti riaditeľa štátneho podniku, predsedu a členov dozornej rady pri vykonávaní svojej funkcie túto vykonávať s odbornou starostlivosťou a neuprednostňovať svoje záujmy nad záujmami podniku
- maximálnu hornú hranicu na priznanie ročných odmien z podielu na zisku pre riaditeľa štátneho podniku, predsedu a členov dozornej rady
- povinnosti riaditeľa štátneho podniku postupovať podľa Obchodného zákonníka vo veciach obchodného registra

Novela nadväzuje na uznesenie vlády č. 1117 z 28. 11. 2001, ktorým vláda schválila návrh opatrení na zhodnocovanie majetku obchodných spoločností, ktorých jediným zakladateľom je štát a majetku štátu v správe štátneho podniku a iných štátnych organizácií realizujúcich trhové aktivity a uložila predložiť na rokovanie vlády návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o štátnom podniku, ktorý zabezpečí efektívnosť a transparentnú správu a nakladanie s majetkom štátneho podniku na porovnateľnej úrovni s právnou úpravou akciovej spoločnosti v Obchodnom zákonníku s primeraným využitím pravidiel uvedených v návrhu opatrení vlády. Východiskovým materiálom vlády Slovenskej republiky bol Národný program boja proti korupcii a jeho konkrétna realizácia je predmetom Akčného plánu boja proti korupcii. Tieto dokumenty zakotvili potrebu riešiť viaceré problémy pri štátnom podniku z hľadiska etiky a boja proti korupcii.

V čase uzávierky tejto publikácie prezident Rudolf Schuster túto novelu vrátil späť na prerokovanie Národnej rade Slovenskej republiky. Preto nie je zrejmé, či vôbec nadobudne účinnosť.

Akciová spoločnosť, ktorej vlastníkom je štát

Jednou z možností pri zakladaní verejných organizácií je aj akciová spoločnosť, ktorej vlastníkom je štát. Základným právnym predpisom upravujúcim postavenie akciovej spoločnosti je Obchodný zákonník č. 513/1991 Zb. v znení neskorších predpisov. Akciová spoločnosť je obchodnou spoločnosťou, teda subjektom súkromného práva. Podľa Obchodného zákonníka (§56) obchodná spoločnosť je právnickou osobou založenou za účelom podnikania, pričom spoločnosť s ručením obmedzeným a akciová spoločnosť môžu byť založené aj za iným účelom, pokiaľ to osobitný zákon nezakazuje.

Orgánmi spoločnosti sú valné zhromaždenie (§184 a nasl.), predstavenstvo (§191 a nasl.) a dozorná rada (§197 a nasl.). **Valné zhromaždenie** je najvyšším orgánom spoločnosti. Koná sa najmenej raz za rok v lehote určenej stanovami a zvoláva ho predstavenstvo. **Predstavenstvo** je štatutárnym orgánom spoločnosti, ktorý riadi činnosť spoločnosti a koná v jej mene. Rozhoduje o všetkých záležitostiach spoločnosti, pokiaľ nie sú Obchodným zákonníkom alebo stanovami vyhradené do pôsobnosti valného zhromaždenia. **Dozorná rada** dohliada na výkon pôsobnosti predstavenstva a uskutočňovanie podnikateľskej činnosti spoločnosti. Jej členovia sú oprávnení nahliadať do všetkých dokladov a záznamov týkajúcich sa činnosti spoločnosti a kontrolujú, či účtovné záznamy sú riadne vedené v súlade so skutočnosťou, a či sa podnikateľská činnosť spoločnosti uskutočňuje v súlade s právnymi predpismi, stanovami a pokynmi valného zhromaždenia.

Akciová spoločnosť vlastnená štátom nie je zapojená príjmami a výdavkami na rozpočet, ani nie je z rozpočtu financovaná. Kontrola sa uskutočňuje prostredníctvom dozornej rady – orgánu spoločnosti. Zamestnanci sú odmeňovaní podľa Zákonníka práce. Podľa Obchodného zákonníka (§162) ak spoločnosť zakladá jeden zakladateľ, nahrádza zakladateľskú zmluvu zakladateľská listina, ktorá sa musí vyhotoviť vo forme notárskej zápisnice o právnom úkone. Spoločnosť vzniká dňom, ku ktorému bola zapísaná do obchodného registra. Spoločnosť má vlastný majetok, a nie majetok štátu v správe organizácie, môže prijímať úvery a vzťahuje sa na ňu konkurz aj výkon rozhodnutia.

Vláda Slovenskej republiky prijala uznesením č. 396/2002 záväzné ustanovenia, ktoré musia jednotliví ministri a iní vedúci ústredných orgánov štátnej správy zapracovať do stanov akciových spoločností so 100% majetkovou účasťou štátu. Ich cieľom je zabezpečiť vyššiu transparentnosť a kontrolu nad podnikaním štátnych akciových spoločností, a tak obmedziť priestor pre korupciu, vyjasniť zodpovednosť jednotlivých aktérov a zvýšiť príjmy štátu. Podľa nich sú obsahom stanov akciových spoločností so 100% majetkovou účasťou štátu sú, okrem zákonom číslo 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov ustanovených a iných náležitostí, nasledovné záväzné ustanovenia:

1. Do pôsobnosti valného zhromaždenia patrí:
 - a) zmena stanov
 - b) rozhodnutie o zvýšení a znížení základného imania, o poverení predstavenstva zvýšiť základné imanie do určitej výšky a vydanie dlhopisov
 - c) voľba a odvolanie členov predstavenstva, schválenie udelenia prokúry
 - d) rozhodnutie o vymenovaní a odvolaní predsedu predstavenstva z členov predstavenstva, ktorý vykonáva aj funkciu generálneho riaditeľa spoločnosti
 - e) voľba a odvolanie členov dozornej rady spoločnosti, predsedu dozornej rady s výnimkou členov volených zamestnancami
 - f) schválenie riadnej, mimoriadnej alebo konsolidovanej účtovnej závierky, rozhodnutie o rozdelení zisku alebo úhrade strát a určenie výšky a spôsobu vyplatenia tantiém a dividend
 - g) výber a určenie audítora na overenie riadnej, mimoriadnej a konsolidovanej účtovnej závierky
 - h) schválenie zmluvy o výkone funkcie členov orgánov spoločnosti
 - ch) rozhodnutie o odmenách členov predstavenstva a dozornej rady
 - i) schválenie štatútu dozornej rady na návrh dozornej rady
 - j) rozhodnutie o premene zaknihovaných akcií na listinné a naopak

- k) rozhodnutie o použití rezervného fondu spoločnosti
- l) schválenie výročnej správy, ktorej súčasťou je informácia o stave a vývoji majetku spoločnosti
- m) schválenie podnikateľského plánu a dlhodobej koncepcie rozvoja spoločnosti
- n) rozhodnutie o zrušení spoločnosti rozdelením, splynutím alebo zlúčením spoločnosti, alebo o premene na inú formu obchodnej spoločnosti alebo družstvo
- o) rozhodnutie o zrušení spoločnosti likvidáciou, menovanie likvidátora, stanovenie odmeny likvidátora, odvolanie a nahradenie likvidátora, ktorého nevymenoval súd
- p) rozhodnutie o predaji podniku alebo jeho časti, po predchádzajúcom súhlase vlády SR
- q) schválenie peňažných a nepeňažných vkladov do iných právnických osôb
- r) schválenie predaja a kúpy nehnuteľného majetku nad 5 mil. Sk účtovnej hodnoty *)
- s) schválenie prevodu vlastníctva k hnutel'nému majetku mimo predmetu podnikania nad 5 mil. Sk účtovnej hodnoty *)
- t) schválenie predaja a nákupu akcií, obchodných podielov a podielov v iných subjektoch
- u) rozhodnutie o uzatvorení záložnej zmluvy na majetok spoločnosti nad 5 mil. Sk účtovnej hodnoty *)
- v) zabezpečenie záväzkov tretích osôb majetkom spoločnosti prostredníctvom zmlúv o ručení alebo iných právnych úkonov, ktorých účelom je zabezpečenie záväzku tretej fyzickej alebo právnickej osoby
- w) poskytovanie pôžičiek fyzickým a právnickým osobám z majetku spoločnosti
- x) rozhodnutie o ďalších otázkach, ktoré zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov alebo stanov zahŕňajú do pôsobnosti valného zhromaždenia

2. Dozorná rada schvaľuje na návrh predstavenstva:

- a) postupy zvyhodňujúce materiálne postavenie členov predstavenstva a im blízkych osôb podľa §196a zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov
- b) uzatvorenie záložných zmlúv na majetok spoločnosti od 1 do 5 mil. Sk účtovnej hodnoty *)
- c) nájom majetku presahujúci dobu jedného roka
- d) vystavenie, prijatie a aval zmenky
- e) predaj a kúpu nehnuteľného majetku od 1 mil. do 5 mil. Sk účtovnej hodnoty *)
- f) prevody vlastníctva k hnutel'nému majetku mimo predmetu podnikania od 1 mil. do 5 mil. Sk účtovnej hodnoty *)

3. Podnikateľský plán spoločnosti má nasledovnú štruktúru:

- a) plán výnosov a nákladov
- b) plán vývoja aktív a zdrojov ich krytia
- c) plán finančných tokov
- d) plán úverového zaťaženia
- e) plán investícií a predaja majetku
- f) plán rozdelenia zisku

4. Člen predstavenstva nesmie:
- vo vlastnom mene alebo na vlastný účet uzavierať obchody, ktoré súvisia s podnikateľskou činnosťou spoločnosti
 - sprostredkovať pre iné osoby obchody spoločnosti
 - zúčastňovať sa na podnikaní inej spoločnosti ako spoločník, ibaže je akcionárom alebo členom družstva a informuje o tom subjekt vykonávajúci práva akcionára
 - vykonávať činnosť ako štatutárny orgán, alebo člen štatutárneho orgánu inej právnickej osoby, ibaže ide o takú obchodnú spoločnosť, na ktorej podnikaní sa zúčastňuje spoločnosť, ktorej štatutárneho orgánu je členom
5. Funkciu generálneho riaditeľa vykonáva predseda predstavenstva, ktorého volí z členov predstavenstva a odvoláva valné zhromaždenie
6. Spoločnosť predkladá na uloženie do Zbierky listín, ktorá je verejne prístupná, dokumenty uvedené v §28a Obchodného zákonníka a iné dokumenty, ktorých uloženie do Zbierky listín ustanovuje zákon.
- Spoločnosť je povinná, do 1 mesiaca po schválení valným zhromaždením, zverejniť údaje účtovnej uzávierky overenej audítorom v Obchodnom vestníku a jednom denníku s celoštátnou pôsobnosťou. To isté platí aj pre zverejňovanie konsolidovanej účtovnej závierky, ak ju spoločnosť zostavuje.
- Spoločnosť sprístupňuje informácie z výročnej správy spoločnosti podľa rovnakých pravidiel ako určuje zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.
- Výročná správa okrem náležitostí ustanovených osobitným predpisom musí obsahovať:
- informáciu o prevode majetku, ktorý podľa osobitných predpisov alebo stanov podlieha predchádzajúcemu súhlasu valného zhromaždenia alebo dozornej rady s uvedením predmetu, ceny a rozhodnutia príslušného orgánu, ktorým bol prevod schválený
 - informáciu o zmluvách o poskytnutí úveru, pôžičky, o prevode majetku spoločnosti, alebo užívaní majetku podniku, ktoré spoločnosť uzatvorila s osobami uvedenými v § 196a Obchodného zákonníka, a na ktoré sa podľa § 196a Obchodného zákonníka vyžaduje súhlas dozornej rady spoločnosti s uvedením predmetu, ceny a rozhodnutia príslušného orgánu, ktorým bol prevod schválený
 - informáciu o zmluvách o výkone funkcií uzatvorených s generálnym riaditeľom, členmi predstavenstva a členmi dozornej rady s uvedením výšky odmeny a podielu na zisku
7. Funkčné obdobie prvých členov predstavenstva po založení spoločnosti je najviac 1 rok.
- Dozorná rada spoločnosti zabezpečí výberové konanie na členov predstavenstva a na základe uskutočneného výberového konania predloží valnému zhromaždeniu návrh na voľbu členov predstavenstva. Valné zhromaždenie zvolí nových členov predstavenstva najneskôr do 1 roka po založení spoločnosti. Funkčné obdobie členov predstavenstva zvolených na základe uskutočneného výberového konania je 5 rokov a pred jeho skončením zabezpečí dozorná rada výberové konanie na nových členov predstavenstva.

8. Odmena generálneho riaditeľa, členov predstavenstva a členov dozornej rady spoločnosti nesmie presiahnuť 10-násobok priemernej mzdy dosahovanej v národnom hospodárstve za predchádzajúci rok. Pri kumulovaných funkciách členov predstavenstva s funkciou generálneho riaditeľa a ďalšími funkciami výkonného manažmentu uvedenú hodnotu nesmie presiahnuť odmena za všetky funkcie v spoločnosti. Obmedzenie sa nevzťahuje na výplatu podielu na zisku, ktorý určí valné zhromaždenie na rozdelenie.

Členovia orgánov spoločnosti, ktorí sú štátnymi zamestnancami podľa zákona číslo 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, nemôžu poberať odmenu od spoločnosti.

*) V prípadoch stanovenej hranice účtovnej hodnoty môže ministerstvo vykonávajúce práva akcionára podľa vlastného uváženia znížiť hranicu účtovnej hodnoty v stanovách.

Kedy použiť formu štátneho podnikateľského subjektu

Existujú dve otázky, na ktoré je v súvislosti so štátnymi podnikateľskými subjektmi potrebné odpovedať:

- Kedy používať na zabezpečenie určitých aktivít štátny podnikateľský subjekt?
- Ako sa v tomto prípade rozhodnúť medzi akciovou spoločnosťou a štátnym podnikom?

Štátne podnikateľské subjekty predstavované štátnymi podnikmi alebo akciovými spoločnosťami vlastnenými štátom sa prirodzene hodia na vykonávanie komerčných aktivít. Rozpočtové a príspevkové organizácie by za normálnych okolností totiž nemali pôsobiť na konkurenčnom trhu a predávať tovar a služby, ktoré môžu bez problémov dodávať súkromní dodávatelia. To neplatí úplne pre štátne podnikateľské subjekty. Použitie štátnych podnikov alebo akciových spoločností vlastnených štátom na vykonávanie komerčných aktivít môže prispieť k zvýšeniu výkonnosti v porovnaní s „klasickými“ verejnými inštitúciami. Pozitívny účinok však možno očakávať len vtedy, ak sú tieto kroky sprevádzané tvrdým rozpočtovým obmedzením a jasným regulačným rámcom. Ak tomu nič nebráni, možno za normálnych okolností preferovať **súkromné** obchodné spoločnosti, to však nie je vždy z rôznych dôvodov možné.

Forma obchodnej spoločnosti má jednoznačné výhody pri komerčných aktivitách vykonávaných štátom, avšak nie je vhodná pre regulačné funkcie alebo poradenstvo a tvorbu verejnej politiky. Pri použití štátnych spoločností je často potrebné oddeliť celkové záujmy vlády – ako vlastníka, regulátora a užívateľa služieb – a vytvoriť také modely riadenia, ktoré najlepšie vyhovujú jednotlivým prípadom. Najmä v prípadoch, keď vláda dokáže skonkretizovať ciele svojej verejnej politiky a využiť iné nástroje (ako sú explicitné dotácie a regulácia), bolo možné dosiahnuť výrazné zisky prostredníctvom presunu komerčne zameraných aktivít na podniky vo vlastníctve štátu. Svetová banka však zdôrazňuje aj to, že zmeny právnej formy nie sú samé o sebe dostatočné. Okrem zmeny právnej formy je potrebné aj:

- zavedenie konkurencie (vrátane rozdelenia veľkých podnikov a zníženia obmedzení vstupu na trh)

- použitie tvrdých rozpočtových obmedzení (odstránenie priamych a nepriamych dotácií)
- inštitucionálna reforma (kontrolné orgány, autonómia riadenia, výkonnostné kontrakty)

Odpoveď na druhú otázku znie, že okrem jednej výnimky možno odporúčať využívanie formy akciovej spoločnosti, kde jediným zakladateľom je štát, ako základnej formy organizácie štátnych podnikateľských aktivít.

Obchodný zákonník obsahuje komplexnú všeobecnú reguláciu podnikateľskej činnosti vo všetkých jej aspektoch, takže ho možno považovať za najlepší legislatívny základ aj pre reguláciu štátnych podnikateľských subjektov. Novelizácia Obchodného zákonníka účinná od 1. januára 2002 priniesla výrazne účinnejšiu ochranu záujmov akcionára, ktorú možno využiť aj pri regulácii štátnych podnikateľských subjektov a ochrane záujmu štátu ako akcionára. Tá bola ešte posilnená už spomínanými záväznými ustanoveniami vzorových stanov týchto akciových spoločností.

Štátny podnik napriek novele zákona č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v júli 2002 nepredstavuje rovnako kvalitnú úroveň ochrany záujmov vlastníka a celkovo predstavuje právny predpis, ktorý je výrazne menej sofistikovaný a dopracovaný ako Obchodný zákonník a ním upravené právne formy.

Jedinou výnimkou, kedy nemožno uplatniť formu akciovej spoločnosti je vtedy, ak má štátny podnikateľský subjekt vlastníť majetok, ktorý podľa Ústavy alebo osobitného zákona je obligatónym národným majetkom. Vtedy možno použiť len formu štátneho podniku. V tejto súvislosti je však zároveň potrebné upozorniť na otázku ochrany obligatónneho národného majetku v prípade exekúcií, konkurzu a pod., ktorú súčasná právna úprava vôbec nerieši. Majetok, ktorý bol zverený štátnemu podniku, je vlastníctvom štátu, štátny podnik však zodpovedá za svoje záväzky celým svojím majetkom, teda aj obligatónnym národným majetkom, ktorý mu bol zverený. Preto otázka ochrany obligatónneho majetku a naplnenia ustanovení Ústavy SR v tejto oblasti sa súčasnou právnou úpravou vhodne nerieši.

Kapitola 6

Vplyv Európskej únie na tvorbu verejnej politiky

6.1. Úvod

Proces rozširovania Európskej únie sa dostal fázy, kedy sa vstup nových členských krajín stal jednoznačnou politickou prioritou únie a jeho uzavretie je otázkou krátkeho času. Závery summitov EÚ v Nice v decembri 2000, Göteborgu v júni 2001 a najmä Laekenu v decembri 2001 naznačili časovú perspektívu vstupu prvých krajín, ako aj ich počet. Spoločným cieľom EÚ a kandidátov je ukončiť rokovania do konca roku 2002, podpísať Zmluvu o prístupení v priebehu roku 2003 a zakončiť ratifikačný proces tak, aby občania nových členských krajín mohli voliť svojich zástupcov do Európskeho parlamentu vo voľbách do tejto inštitúcie, ktoré sa uskutočnia v júni 2004. K naplneniu tohto cieľa zostáva prekonať ešte viacero zložitých prekážok a splniť niekoľko podmienok, napr. dosiahnuť uspokojujúcu dohodu v oblasti poľnohospodárstva a finančných otázok rozširovania únie, úspešne zvládnuť ratifikačný proces Zmluvy z Nice, čo vyžaduje súhlas s jej obsahom zo strany občanov Írska. Napriek tomu je realita členstva Slovenska v EÚ v krátkodobej perspektíve dvoch rokov viac než pravdepodobná.

Vstup do EÚ bude jednoznačne najzávažnejším krokom Slovenska z hľadiska jeho postavenia v medzinárodnom spoločenstve od roku 1993. Slovensko nevstúpi totižto do medzinárodnej organizácie „klasického“ charakteru. Týmto krokom sa stane súčasťou štruktúr, ktoré sú v medzinárodných vzťahoch a medzinárodnom práve do značnej miery unikátne. Členstvo EÚ má nielen svoj medzinárodný rozmer, ale veľmi silným spôsobom ovplyvňuje vnútornú politiku krajiny a rozhodnutia v oblastiach, ktoré sú zvyčajne doménou suverénnych rozhodnutí každého jednotlivého štátu - napr. v oblasti hospodárskej politiky, daní, a v poslednom období tento proces prerastá aj do takých oblastí, ako je spravodlivosť, školstvo či sociálne veci.

Čo sa vlastne stane na Slovensku po prístupení k únii? Aký bude viditeľný dopad tohto kroku? Je zrejmé, že bežný občan zásadný rozdiel 1. januára 2004 alebo v priebehu prvého či druhého roka členstva veľmi nepocíti. Urýchlia sa určité tendencie, ktoré sú prítomné aj v súčasnosti v rámci transformácie spoločnosti. Dopady, ktoré naozaj pocíti aj bežný občan (napr. zavedenie euro či odstránenie hraničných kontrol) prídu na rad neskôr. Členmi eurozóny by sme sa mohli v najoptimistickejšom variante stať v roku 2007; to isté platí aj pre plnohodnotné začlenenie do Schengenu.

Vstup do únie však prinesie hneď od začiatku (dokonca ešte skôr) výraznú zmenu do formulovania rozhodnutí vo viacerých oblastiach, ako aj do fungovania štátnej správy, predovšetkým v jej ústredných orgánoch. Už v súčasnom období sú mnohé rozhodovacie procesy ovplyvňované, ak nie priamo determinované rozhodnutiami na európskej úrovni. Dotýka sa to najmä legislatívneho procesu, prijímania zákonov v oblastiach, ktoré sú regulované tzv. *acquis communautaire* (legislatívou únie). V rámci prípravy na členstvo, plnenia Európskej dohody, ale najmä v rámci prístupových rokovaní Slovensko prijalo

mnoho záväzkov, ktoré determinujú prípravu a schvaľovanie národnej legislatívy. Cieľ stať sa členom únie však ovplyvňuje formovanie politických rozhodnutí v najširšom zmysle. V predvstupovom období to má na Slovensku, ako aj v ďalších kandidátskych krajinách, osobitý rozmer, keďže tieto rozhodnutia sú ovplyvňované faktom, že Slovensko je mimo EÚ a chce sa stať členom spoločenstva, ktoré má pevne stanovené svoje pravidlá. Toto postavenie vyvoláva asymetriu vo vzájomných vzťahoch, kedy miera flexibility pre autonómne rozhodnutia z našej strany je značne obmedzená.

Po získaní členstva sa uvedená pozícia zmení na pozíciu symetrickú a Slovensko bude viac konfrontované s vnútornými procesmi v rámci únie a bude k nim musieť zaujímať stanoviská. Zmenu v súvislosti so vstupom tak pocíti najmä ústredná administratíva, ktorá je zodpovedná za komunikáciu s úniou, pričom sa to bude týkať najmä spôsobu a štýlu jej práce. Zvýšené nároky budú kladené najmä na koordináciu prípravy rozhodnutí, na rýchlu a kvalitnú prípravu pozícií, ktoré Slovensko bude zaujímať na európskej úrovni. Tomu, ako sa vyrovnáť s novou pozíciou Slovenska, sa venuje predkladaná kapitola.

6.2. Európska únia a jej rozhodovací proces

Európska únia sa od svojho založenia pred viac ako polstoročím vyvinula v komplexný a unikátny typ organizácie v medzinárodných vzťahoch. EÚ nie je novým štátom nahrádzajúcim existujúce národné štáty, avšak nedá sa porovnávať ani so žiadnou inou medzinárodnou organizáciou. Jej hlavná špecifickosť spočíva v tom, že členské krajiny delegujú časť svojej suverenity spoločným inštitúciám, ktoré v presne vymedzených oblastiach zastupujú záujmy únie ako celku. Právomoci jednotlivých inštitúcií, ako aj rozhodovací proces vychádza zo základných zmlúv, ktoré sú ratifikované členskými krajinami.

Európsku úniu tvorí päť základných inštitúcií, z ktorých každá zohráva svoju špecifickú úlohu. U každej z nich je možné pozorovať určitú paralelu s orgánmi, ktoré existujú na národnej úrovni. Na druhej strane v porovnaní s národnou úrovňou sú zrejme aj ich odlišnosti, čo sa dotýka rozsahu ich kompetencií a vzájomných vzťahov:

- Európsky parlament (zložený z volených zástupcov členských krajín, v porovnaní s národnými parlamentmi má však oklieštené právomoci)
- Rada Európskej únie (zložená zo zástupcov vlád jednotlivých krajín, má rozhodovacie a zákonodarné právomoci)
- Európska komisia (výkonný orgán, má právo iniciatívy na európskej úrovni, dá sa prirovnať k určitej „európskej“ vláde)
- Súdny dvor (dohliada nad uplatňovaním európskeho zákonodarstva, plní funkciu súdnej moci na európskej úrovni)
- Účtovný dvor (zabezpečuje kontrolu narábania s finančnými prostriedkami únie; postavenie je možné porovnávať s postavením Najvyššieho kontrolného úradu)

Rozhodovací proces je výsledok interakcie medzi týmito inštitúciami, a to najmä v trojuholníku medzi Európskym parlamentom, Radou EÚ a Európskou komisiou.

Úloha Európskej komisie ako iniciátora vytvárania politiky únie je jedinečná, na druhej strane aj ťažšie zrozumiteľná. Komisia plní tri hlavné funkcie. Vzhľadom na svoje právo iniciatívy Komisia jediná predkladá legislatívne návrhy. Pri príprave návrhov sú konzultované vlády členských krajín, záujmové organizácie, odbory, zamestnávateľské

zväzy, ako aj technickí experti. Tieto konzultácie sa odohrávajú v rámci pracovných výborov Komisie. EK taktiež plní úlohu „strážcu zmlúv“, t.j. zabezpečuje, aby legislatíva bola správne uplatňovaná členskými krajinami. V prípade, že členské krajiny (vlády alebo podnikateľská sféra) nesprávne uplatňujú európsku legislatívu, môže podať žalobu na Súdny dvor. Tieto prípady nie sú ojedinelé a najmä v oblastiach ako je vnútorný trh a hospodárska súťaž Komisia využíva toto právo veľmi konzistentne. Tretia hlavná funkcia EK je konať ako výkonná zložka únie a orgán zodpovedný za implementáciu politik EÚ. V niektorých oblastiach má EK pomerne veľkú autonómiu, ktorú jej na výkon politik delegovali členské krajiny, napr. poľnohospodárstvo, obchodné vzťahy s tretími krajinami. Napriek svojmu právu iniciatívy však Komisia nemá rozhodovacie právomoci.

Pravidlá, ktoré určujú rozhodovacie procedúry, sú určené základnými zmluvami únie. Typ rozhodovacej právomoci určuje najmä relatívnu rozhodovaciu silu Európskeho parlamentu a Rady EÚ. V princípe sa dajú rozlišovať tri hlavné procedúry, ktorými sú tvorené rozhodnutia na európskej úrovni:

- **konzultácia (consultation)**

V prípade konzultačnej procedúry je sila EP obmedzená a parlament môže vysloviť len názor k návrhom Komisie.

- **súhlas (assent)**

V prípade aplikácie procedúry súhlasu musí byť návrh Komisie pred jeho prijatím Radou odsúhlasený Európskym parlamentom. Táto procedúra sa uplatňuje pri odsúhlasovaní niektorých medzinárodných zmlúv, postavenia Európskej centrálnej banky, štrukturálnych a kohéznych fondov (taktiež napríklad prístupenie nových členských krajín bude schvaľované touto procedúrou).

- **spolurozhodovanie (co-decision)**

Pri spolurozhodovacej procedúre má Európsky parlament právomoci, ktoré mu umožňujú konať ako spoluvorca legislatívy. Rozsah využívania tejto procedúry sa zvyšuje a je uplatňovaná pri implementácii článkov Zmluvy o EÚ týkajúcich sa napríklad slobody pohybu pracovnej sily, vnútorného trhu, dopravy, zamestnanosti, colnej únie, životného prostredia a pod.

Napriek zvýšeniu právomocí Európskeho parlamentu v poslednom období je najdôležitejším rozhodovacím orgánom v celom procese stále Rada EÚ, t.j. členské krajiny. Pre Slovensko to bude po vstupe znamenať, že sa stane spoluvorcom európskej politiky. Toto právo však bude musieť vedieť aj efektívne využívať a bude musieť byť schopné správne zadefinovať svoje národné pozície k jednotlivým prerokovávaným otázkam.

Špecifickosť únie ako medzinárodnej organizácie spočíva v tom, že vzťahy medzi členskými krajinami a svojimi inštitúciami reguluje prostredníctvom právnych prostriedkov – európskym alebo komunitárnym právom. Toto právo je jednotné pre všetky členské krajiny a platí separátne od národného práva, ktorému je však nadradené. Mnohé z noriem európskeho práva sú navyše priamo aplikovateľné v členských krajinách. Sila európskeho práva oproti „štandardnému“ medzinárodnému právu však tkvie predovšetkým v efektívnosti jeho vymáhateľnosti, ktoré je zabezpečované Súdnym dvorom.

Aké sú prostriedky presadzovania európskej politiky, s ktorými bude Slovensko konfrontované? Dajú sa rozdeliť na takzvané „tvrdé“ metódy, kedy je politika presadzovaná

prostredníctvom záväzných rozhodnutí a prijímaním záväzných právnych noriem. V prípade európskeho práva sú to okrem samotných zmlúv (primárnej legislatívy) najmä nariadenia (regulations), smernice (directives) a rozhodnutia (decisions). Nariadenia sú priamo aplikovateľné v členských krajinách. Smernice umožňujú členským krajinám v určitom časovom období a prostredníctvom nimi zvolených foriem implementovať ciele určené na európskej úrovni, t.j. do istej miery dávajú členským krajinám väčšiu voľnosť. Rozhodnutia sú záväzné pre konkrétnych adresátov a nevyžadujú implementáciu na úrovni národnej legislatívy. Rozhodnutie môže byť určené konkrétnej členskej krajine (ale aj všetkým zároveň), podnikateľskému subjektu, ale aj jednotlivcovi.

Stupeň autonómie členských krajín pri implementácii „tvrdých“ foriem rozhodnutí únie je rôzny a závisí od konkrétnej oblasti.

Na základe delegovania právomocí zo strany členských krajín na Európsku komisiu má potom rozhodovacie kompetencie táto inštitúcia. Prísne komunitárna metóda prijímania rozhodnutí je využívaná najmä v medzinárodných obchodných rokovaníach, kde sú kompetencie členských krajín po odsúhlasení negociačného mandátu zo strany členských krajín plne prevedené na Európsku komisiu. Členské krajiny v podstate úplne strácajú svoju identitu a napríklad pri rokovaníach vo WTO Európska komisia vystupuje v mene členských krajín. Silné právomoci má EK aj v oblasti Spoločnej poľnohospodárskej politiky, kde ťažko hovoriť o nemeckej, francúzskej (po vstupe aj slovenskej) poľnohospodárskej politike; napríklad z hľadiska regulácie trhu v praxi funguje len európske poľnohospodárstvo.

Voľnejší spôsob rozhodovania predstavuje medzivládna metóda. Táto je využívaná napríklad v oblasti spoločnej zahraničnej politiky, spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútra. Úloha EK je marginalizovaná a rozhodnutia sú prijímané najmä na základe rokovaní členských krajín. Ich výsledky sú však pre členské krajiny právne záväzné.

Okrem týchto záväzných foriem únia vyvinula aj tzv. „mäkké“ metódy. Sú založené na odporúčaníach (recommendations) a názoroch (opinions) Európskej rady, t.j. úrovne hláv štátov a vlád členských krajín, Rady EÚ a Európskej komisie. Táto metóda, aj keď nemá právnu silu, má svoj reálny dopad na formulovanie politiky a je ju potrebné brať do úvahy. „Mäkké“ metódy spočívajú najmä v koordinácii politik členských krajín a tzv. benchmarkingu – snahy o preberanie najlepších skúseností z riešenia danej problematiky. Týmto spôsobom je taktiež možné dosiahnuť vysoký stupeň harmonizácie tvorby politiky v celej únii bez toho, aby členské krajiny boli právne viazané komunitárnymi normami. Metóda koordinácie je používaná predovšetkým v oblasti harmonizácie makroekonomických politik členských krajín, zamestnanosti, vedy a výskumu, vzdelávania (napr. veľká časť tzv. Lisabonského procesu je založená na „mäkkých“ metódach prijímania rozhodnutí).

6.3. Rokovania o pristúpení k EÚ

Terajší proces rozširovania je už piaty v poradí od vzniku EÚ. Počas predchádzajúcich rozširovaní boli vytvorené určité negociačné mechanizmy a procedúry, ktoré sú vo veľkej miere aplikované aj teraz. Na druhej strane je však súčasné kolo rozširovania bezprecedentné svojím rozsahom - počtom kandidátskych krajín, ako aj objemom záväzkov, ktoré treba prijať.

Európske inštitúcie majú v prístupových rokovaníach rôzne úlohy. Úloha Európskej komisie je v negociačnom procese veľmi dôležitá a väčšina práce na technickej úrovni je vykonávaná práve ňou. Avšak konečné a rozhodujúce politické slovo majú členské krajiny

(Európsky parlament zohráva v prístupových rokovaníach marginálnu úlohu). Toto vidieť aj z postupu pri príprave pozícií súčasných členov - tzv. pätnástky - Komisia na základe svojich kontaktov s kandidátskymi krajinami (organizované sú tzv. technické stretnutia) vypracuje svoju odpoveď na predloženú negociačnú pozíciu kandidátskej krajiny. Ide o tzv. návrh spoločnej pozície Európskej únie (Draft Common Position). Členské krajiny prostredníctvom svojich expertov (t.j. na úrovni pracovnej skupiny Rady) spoločnú pozíciu pripomienkujú a schvaľujú. Následne sa predloží pozícia Európskej únie do COREPER-u, ktorý je zložený z veľvyslancov členských krajín v Bruseli.⁴⁵ Po schválení pozície na tejto úrovni je spoločná pozícia predložená kandidátskej krajine na ďalšie rokovania.

Členstvo v únii si vyžaduje, aby krajina vstupujúca do EÚ plne prebrala súčasné ako aj budúce práva a záväzky, ktoré vyplývajú z legislatívy únie a celého systému jej fungovania, vrátane inštitucionálneho rámca (t.j. aby prebrala tzv. *acquis*). *Acquis* tvoria základné zmluvy únie (napr. Amsterdamská zmluva), na ich základe prijatá sekundárna legislatíva únie, judikatúra Európskeho súdneho dvora, stanoviská, rezolúcie, spoločné akcie v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a v rámci oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí. Medzi *acquis* patria aj medzinárodné zmluvy a dohody uzatvorené úniou s tretími krajinami. Z uvedeného vyplýva, že *acquis* tvorí veľmi komplexný systém (odhaduje sa celkovo 80 000 strán, z toho asi polovica sa vzťahuje na poľnohospodárstvo), ktorému sa noví členovia musia prispôbiť. *Acquis* sa neustále vyvíja a rozširuje a kandidátske krajiny budú musieť prevziať aj *acquis*, **ktoré únia ešte len prijme do času ich vstupu.**

Východiská, s ktorými vstupujú do rokovaní členské krajiny a kandidáti, sú asymetrické. Z tohto hľadiska sú prístupové negociácie odlišné od iných medzinárodných rokovaní, kde sa hľadá kompromis medzi pozíciami viacerých aktérov. Asymetria spočíva najmä v tom, že postavenie oboch strán nie je rovnaké. Kandidátske krajiny sa v princípe prispôbujú pravidlám a podmienkam, ktoré stanovila EÚ vo forme svojho *acquis*. Prevažná časť rokovaní spočíva vo vyjasňovaní medzi kandidátom a EÚ, akým spôsobom bude budúca členská krajina tieto pravidlá naplňovať. Samotné negociácie vo forme hľadania kompromisných riešení⁴⁶ medzi pozíciou únie a odlišnou pozíciou kandidáta sa vzťahujú len na malú časť *acquis* (aj keď väčšinou ide o *acquis*, ktoré je z hľadiska jeho uplatňovania pre danú kandidátsku krajinu ekonomicky alebo politicky citlivé). Ďalšou zásadnou asymetriou v prístupových rokovaníach je skutočnosť, že obsahom rokovaní je *acquis*, čiže agenda je určovaná úniou. Niektorí pozorovatelia prirovnávajú tento vzťah k futbalovému stretnutiu, kedy únia hrá na domácom ihrisku a zároveň robí aj rozhodcu. Na druhej strane aj EÚ si je vedomá, že vzťah kandidáta a únie je vzťahom „medzi nami a budúcimi nami“. Tu je dôležitá najmä úloha Európskej komisie, ktorá sa v princípe snaží o vyvážený prístup k členským krajinám ako aj ku kandidátom tak, aby dohody uzatvorené počas rokovaní boli v súlade so záujmami už budúcej, rozšírenej únie.

Asymetria vo vzťahu k európskym inštitúciám v zásade pominie po vstupe a Slovensko bude členom so všetkými právami, ktoré z toho vyplývajú. Je však prirodzené, že nastane určité adaptačné obdobie, kedy sa Slovensko ako nová členská

⁴⁵ COREPER – Výbor stálych predstaviteľov je zložený z veľvyslancov zastúpení členských krajín pri EÚ. Predstavuje najvyššiu pracovnú úroveň rady EÚ v Bruseli a pripravuje ministerské zasadania Rady. Stretáva sa pravidelne v stredu poobede.

⁴⁶ Kompromisné riešenie spočíva v stanovení prechodných období, t.j. doby odkedy po vstupe začne *acquis* naplno platiť v novej členskej krajine.

krajina bude musieť zorientovať v zložitých vzťahoch a mechanizmoch vnútorného fungovania únie. Z hľadiska presadzovania záujmov v európskom prostredí je dôležité, aby toto obdobie bolo čo najkratšie. K tomu je nutné už v súčasnosti definovať efektívne štruktúry v štátnej správe, schopné vyrovnáť sa s touto výzvou.

6.4. Súčasná koordinačná štruktúra v oblasti európskej integrácie na Slovensku

Štruktúry, ktoré fungujú v súčasnosti na úrovni štátnej správy na Slovensku vo vzťahu k európskej integrácii, sú prispôbené najmä štruktúre, v akej prebiehajú prístupové rokovania. Na pracovnej úrovni boli vytvorené pracovné skupiny, ktoré kopírujú štruktúru negociačných kapitol. Pracovné skupiny sú vedené tzv. gestorským rezortom (rezort, ktorý má vedúcu úlohu v danej kapitole, napr. ministerstvo financií v kapitole Dane, ministerstvo hospodárstva v kapitole Priemyselná politika). Náplňou činnosti pracovných skupín nie je však len príprava dokumentov vo vzťahu k prístupovým rokovaniam, ale sú zodpovedné aj za celkovú implementáciu *acquis* v danej oblasti, t.j. postup preberania európskej legislatívy. Pracovné skupiny taktiež vypracovávajú za svoju gestorskú oblasť podklady a koncepčné materiály do strategických dokumentov, medzi ktoré patrí napríklad Národný plán pre prijatie *acquis* a hodnotiace správy.

Konzistentnosť pozícií je zabezpečovaná koordinačnými útvarmi v rámci Ministerstva zahraničných vecí SR a Úradu vlády SR. Tieto dve inštitúcie majú rozdelené koordinačné kompetencie – Ministerstvo zahraničných vecí SR je zodpovedné za prístupové rokovania a napĺňanie Európskej dohody, Úrad vlády SR za koordináciu predvstupovej prípravy do vnútra krajiny (najmä napĺňanie Národného programu na prijímanie *acquis*) a predvstupovej pomoci (fond PHARE).

Zásadné dokumenty a pozície vypracované pracovnými skupinami v spolupráci s Ministerstvom zahraničných vecí SR a Úradom vlády SR sú predkladané na diskusiu do Ministerskej rady vlády pre európsku integráciu a následne (prípadne priamo) na schválenie do vlády. O postupe rokovaní a pozíciách Slovenskej republiky je pravidelne informovaný aj Výbor pre európsku integráciu Národnej rady Slovenskej republiky. To, ako a kedy sú prijímané rozhodnutia na našej strane, je určené agendou prístupových rokovaní, ako aj ďalších predvstupových procesov.⁴⁷ **Ich rytmus a pravidelnosť sú vo veľkej miere odlišné od nárokov, ktoré budú kladené na Slovensko ako členskú krajinu.**

V súvislosti so vstupom do únie tak bude potrebná zásadná kvalitatívna zmena týchto vzťahov od predvstupovej fázy na fázu plnoprávneho členstva v únii. Bude nutné vytvorenie odlišných štruktúr, ktoré budú reflektovať zmenené postavenie Slovenska, ako aj spôsoby komunikácie s európskymi inštitúciami. Zároveň bude dochádzať k väčšej „europeizácii“ vnútornej politiky, t.j. príprava rozhodnutí bude determinovaná v oveľa väčšej miere rozhodovacím procesom na európskej úrovni. Štátna a verejná správa sa taktiež bude musieť prispôbiť potrebe definovať národné záujmy Slovenska v rámci únie.

⁴⁷ Myslí sa tým najmä fungovanie orgánov Európskej dohody (Asociačná rada, Asocičný výbor a podvýbory), príprava hodnotiacich správ, monitoringov zo strany EÚ a implementácia predvstupovej pomoci

6.5. Situácia v niektorých členských krajinách

Súčasnú členskú krajinu si vytvorili rôzne rozhodovacie procesy na definovanie svojej európskej politiky. Rozdielnosť vyplýva najmä z odlišného vnútorného usporiadania krajín, historických skúseností a tradícií. Zároveň sú štruktúry zaoberajúce sa európskou politikou stále vo vývoji a prispôbujú sa aj zmenám, ktoré nastávajú na úrovni únie, najmä nárastu celkovej agendy.

Vo všeobecnosti je možné rozdeliť spôsoby organizovania rozhodovacích procesov na dva systémy – centralizovaný a decentralizovaný.

Pre centralizovaný systém je charakteristické vytvorenie jednej koordinačnej jednotky, ktorá nesie hlavnú zodpovednosť za komunikáciu s európskymi inštitúciami. Vo väčšine členských krajín sú takouto organizačnou jednotkou špecializované sekcie (odborní) ministerstva zahraničných vecí (napr. Dánsko, Holandsko, Veľká Británia, Rakúsko, Fínsko), len výnimočne je vytvorené zvláštne pracovisko mimo MZV poverené koordinačnou funkciou (napr. Francúzsko – Generálny sekretariát pre medziminiisterskú koordináciu európskych ekonomických záležitostí). Pri uplatňovaní centralizovaného modelu má koordinačná jednotka silné a rozhodujúce slovo, ale aj väčšiu zodpovednosť za prijaté rozhodnutia.

Niektoré iné členské krajiny (napr. Nemecko, Taliansko, Luxembursko, Portugalsko) uplatňujú **decentralizovaný model, kde rozhodovací proces nie je zabezpečovaný len jednou centrálnou jednotkou, ale podieľajú sa na nej paralelne viaceré orgány. Pri takomto usporiadaní majú odborné rezorty väčšie právomoci, ale aj zodpovednosť.** V ďalšej časti sú stručne uvedené konkrétne príklady rozhodovacích štruktúr dvoch krajín, ktorých skúsenosti sú vhodnou inšpiráciou aj pre budúce rozhodovacie štruktúry na Slovensku - Rakúsko a Dánsko. Ide o krajiny porovnateľnej veľkosti (najmä Dánsko) a postavenia v EÚ ako Slovensko. Rakúsko ako pomerne nová členská krajina; ešte nedávno čelila problémom adaptácie na členstvo v EÚ z hľadiska prispôbenia rozhodovacích štruktúr. Tieto krajiny však zároveň majú aj svoje špecifiká dané najmä odlišnými tradíciami, ktoré na Slovensku budú ťažko uplatniteľné (napr. v prípade Dánska veľmi silné zapojenie parlamentu do rozhodovacieho procesu).

Dánsko

Hlavnú koordinačnú úlohu zohráva ministerstvo zahraničných vecí. Úrad predsedu vlády vstupuje iba do rokovaní a rozhodovania o zásadných otázkach strategického významu. Špecifikom je silné postavenie parlamentu, na pôde ktorého je schvaľovaný postup v rokovaní členov vlády pred každým rokaním Rady EÚ (na úrovni Európskeho výboru alebo Zahranično-politického výboru parlamentu).

Pracovnú úroveň tvorí 35 pracovných výborov, ktoré pokrývajú celú agendu prerokovávanú na úrovni EÚ. Na čele pracovných výborov stojí zväčša vedúci úradu (ide teda o odbornú, nie politicky menovanú funkciu) gestorského ministerstva. Ministerstvo zahraničných vecí má zástupcu v každom pracovnom výbore. Pracovné skupiny sa schádzajú ad hoc podľa potreby a prijímajú odporúčania pre tzv. Výbor vedúcich úradov (Senior Officials Committee). Členmi tohto výboru sú vedúci úradov, čím je zabezpečovaná stabilita a kontinuita európskej politiky aj v prípade zmeny vlády. Výbor sa stretáva raz týždenne, zvyčajne v utorok – deň pred pravidelným zasadáním COREPER-u v Bruseli a je vedený vedúcim úradu ministerstva zahraničných vecí. Výbor pripravuje návrhy rozhodnutí vlády v európskych otázkach.

Rakúsko

Hlavnú koordinačnú úlohu vykonáva aj v prípade Rakúska ministerstvo zahraničných vecí. Ministerstvo zvoláva raz týždenne (opätovne deň pred zasadáním COREPER-u) medzirezortné stretnutia, účelom ktorých je pripraviť pokyn pre Stáleho predstaviteľa Rakúska v Bruseli k jednotlivým bodom programu. MZV taktiež spracováva správu o priebehu integračnej politiky, ktorá je predkladaná kabinetu ministra a Úradu spolkového kancelára.

Pomerne silnú koordinačnú úlohu má aj Úrad spolkového kancelára, ktorý sa zúčastňuje všetkých medzirezortných stretnutí zvolávaných MZV. Úrad je zodpovedný za koordináciu implementácie legislatívy EÚ rezortnými ministerstvami, za zapájanie spolkových krajín, sociálnych partnerov do európskej politiky a zároveň je depozitárom správ zo zasadnutí rád EÚ. Určitým špecifikom Rakúska je silné postavenie a zapájanie regiónov (spolkových krajín) do európskej politiky. Ak sa rozhodnutie na európskej úrovni dotýka aj kompetencií krajinských vlád, je ich zástupca priamo zapojený do tvorby rozhodnutí.

6.6. Čo prinesie vstup do EÚ – rozhodovacie mechanizmy v podmienkach členstva

Pri vytváraní rozhodovacích mechanizmov týkajúcich sa európskej politiky v podmienkach členstva je možné vychádzať z väzieb, ktoré sa vytvorili medzi jednotlivými orgánmi štátnej správy v priebehu prístupového procesu. Z popisu tvorby európskej politiky je zrejmé, že rozhodovacie procedúry na Slovensku ako členskej krajiny budú musieť spĺňať niekoľko podmienok – jeho účastníci musia byť dobre informovaní, je potrebné vhodne zadefinovať koordinačné a rozhodovacie mechanizmy, pričom celý proces musí byť dostatočne flexibilný a rýchly.

Informovanosť sa týka samotných európskych procesov, zároveň však každý účastník musí mať prehľad o prioritách Slovenska v EÚ nielen vo svojej oblasti záujmu, ale všeobecne o európskej politike Slovenska. Podstatnú úlohu pri prenose informácií z európskych inštitúcií na Slovensko má Misia SR v Bruseli⁴⁸, ktorá je hlavným styčným bodom v komunikácii s orgánmi EÚ. Ďalším dôležitým kritériom je rýchlosť, s akou budú musieť účastníci rozhodovacieho procesu zaujať odborné stanovisko. Rozhodovanie na európskej úrovni je v určitých fázach veľmi dynamické, najmä v prípadoch konfliktov medzi členskými krajinami pri rokovaniach na politickej úrovni. Pozícia, ktorú bude Slovensko obhajovať v Bruseli, musí byť zároveň dosiahnutá vnútorným konsenzom, pričom v mnohých prípadoch je do rozhodovania vhodné zapojiť aj partnerov mimo štátnej a verejnej správy. K tomu, aby vôbec bolo možné dospieť k vnútornému konsenzu, je nevyhnutná jasná štruktúra rozhodovacieho procesu s presne zadefinovanou zodpovednosťou na príslušných úrovniach.

V prvých rokoch členstva sa javí ako vhodnejšie uplatňovať na Slovensku centralizovaný model koordinácie európskej politiky. Konkrétne rozhodnutie je, samozrejme, otázkou budúcnosti. Pri odporúčaníach pre konkrétnych jednotlivcov aktívnych v oblasti verejnej politiky však budeme vychádzať z predpokladu centralizovaného modelu.

V „nábehovej“ fáze bude dôležité zachovať konzistentný prístup v rámci rokovaní v Bruseli, ktorý je možné zabezpečiť len vtedy, ak pozície o kľúčových otázkach budú

⁴⁸ Súčasný názov Misia SR pri EÚ bude po vstupe premenovaný na Stále zastúpenie SR pri EÚ.

rozhodované z jedného miesta. Vzhľadom na širokú agendu únie však nie je možné centrálné rozhodovať o všetkých záležitostiach prerokovávaných v rámci európskych inštitúcií. V tomto smere bude nutné zachovávať určité vnútorné princípy „subsidiarity“, t.j. otázky zväčša technickej povahy riešené na úrovni rôznych výborov budú v kompetencii pracovných skupín riadených jednotlivými ministerstvami (pracovné skupiny však budú definované trochu odlišne ako súčasné pracovné skupiny negociačného tímu a budú vytvárané skôr podľa kompozície zasadnutí Rady EÚ⁴⁹, nie negociačných kapitol). Prierezové otázky a otázky s politickým charakterom bude treba riešiť v rámci koordinačnej štruktúry vedenej hlavným koordinačným orgánom. Tak ako vo väčšine súčasných členských krajín sa takýmto miestom ako prirodzeným javí ministerstvo zahraničných vecí, ktoré predstavuje na slovenské podmienky pomerne stabilnú inštitúciu s dobre vyvinutou vnútornou administratívnou kultúrou.

Rokovania hlavnej koordinačnej štruktúry budú dané najmä agendou zasadnutí COREPER-u v Bruseli. Podobne ako v iných členských krajinách bude cieľom stretnutí koordinačného orgánu zadefinovať pozíciu pre stáleho predstaviteľa v Bruseli na jeho nadchádzajúcom rokovaní. Zásadnejšie záležitosti, ktoré budú prerokované na ministerskej úrovni v rámci jednotlivých Rád únie, bude potrebné prerokovať na úrovni vlády, ktorá by mala udeliť mandát na rokovania príslušnému ministrovi. Pri stanovovaní pozícií nebudú výnimkou konfliktné názory jednotlivých rezortov (často ministerstva zahraničných vecí voči odbornému rezortu, ktorý má tendenciu zachovávať „tvrdšiu“ pozíciu). Pri takýchto konfliktných situáciách by mali byť stanovené mechanizmy na ich riešenie.

Otvorenou je otázka hĺbky zapojenia parlamentu do tvorby národných pozícií. Dlhodobým cieľom by mala byť čo najväčšia a najužšia zapojenosť parlamentných zložiek do rozhodovacieho procesu. Avšak vzhľadom na obmedzené odborné kapacity parlamentu v európskych otázkach možno predpokladať, že v úvodnej fáze povstupového obdobia pôjde vo vzťahu k parlamentu najmä o zabezpečovanie čo najlepšej informovanosti o prebiehajúcich európskych procesoch. Táto situácia sa pravdepodobne zmení až potom, čo väčšia skupina zástupcov slovenského parlamentu získa skúsenosti s európskou politikou v európskych inštitúciách, najmä v Európskom parlamente.

Aký dopad bude mať vstup do únie na bežnú prácu pracovníkov štátnej správy? Zlomový moment príde už po podpise Zmluvy o prístupí⁵⁰. Od tohto okamihu sa „otvorí“ európske inštitúcie a slovenskí zástupcovia sa budú môcť pasívne (t.j. bez práva hlasovať, ale inak plnohodnotne) zapojiť do práce veľkého množstva výborov a pracovných skupín a výborov EK a Rady EÚ.⁵¹ Zvýši sa frekvencia komunikácie s Bruselom a najmä ústredné orgány štátnej správy sa budú musieť prispôbovať harmonogramu práce únie. Kalendár ministrov bude do značnej miery ovplyvnený zasadaniami jednotlivých rád.⁵² Týka sa to najmä rezortov zahraničných vecí, poľnohospodárstva a financií, ktorých ministri sa

⁴⁹ Momentálne funguje okrem Rady pre všeobecné záležitosti (zúčastňujú sa na nej ministri zahraničných vecí) až 16 tzv. špecializovaných Rád EÚ (Rada pre finančné a hospodárske záležitosti (ECOFIN), Rada pre poľnohospodárstvo, Rada pre dopravu, Rada pre vnútorný trh atď.) Tento počet nie je fixný a v budúcnosti pravdepodobne dôjde k zníženiu počtu špecializovaných rád.

⁵⁰ Podpis Zmluvy o prístupí sa predpokladá v marci budúceho roku za predpokladu, že na summite v Kodani v decembri 2002 budú úspešne zakončené prístupové rokovania.

⁵¹ Celkový počet pracovných skupín Rady EÚ a výborov Európskej komisie dosahuje niekoľko sto.

⁵² Kalendár stretnutí stanovuje každé predsedníctvo. Sú určované na celý polrok - zvyčajne s niekoľkomesačným predstihom.

stretávajú minimálne raz za mesiac (ministri zahraničných vecí a často aj ministri financií sú prítomní na zasadaniach šéfov vlád v rámci stretnutí Európskej rady). Zasadanie Rady pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti sa uskutočňuje trikrát za predsedníctvo, t.j. raz za dva mesiace, stretnutia ďalších špecializovaných rád (napr. Rada pre vzdelávanie a mládež, Rada pre dopravu, Rada pre sociálne záležitosti a zamestnanosť) sa uskutočňujú menej často – jeden alebo dvakrát za predsedníctvo. Intenzita zaoberania sa európskou agendou bude na jednotlivých rezortoch odlišná, pričom záleží najmä od stupňa integrácie danej oblasti v rámci EÚ. Pre strednú a vyššiu riadiacu zložku štátnej správy bude členstvo v EÚ znamenať intenzívnejšie zapájanie sa do procesu tvorby európskej politiky v rámci práce výborov a pracovných skupín inštitúcií EÚ. Najmä riadiaci pracovníci koordinačných útvarov v rámci ministerstiev budú musieť stráviť veľkú časť svojho pracovného času v Bruseli (aj niekoľkokrát za mesiac, okrem účasti na ministerských stretnutiach účasť na ďalších zasadaniach na svojej úrovni).

Európska agenda však nie je záležitosťou jedného špecializovaného útvaru v rámci ministerstva, ale dotýka sa prierezovo väčšiny sekcií a odborov. Platí to najmä o kľúčových ministerstvách (pôdohospodárstvo, financie, životné prostredie, regionálny rozvoj). Najintenzívnejšie vzťahy s EÚ budú mať prirodzene koordinačné útvary európskych záležitostí, tieto však nemajú a ani nemôžu mať kapacitu a schopnosti zabezpečovať európske záležitosti v celom rozsahu. Európska agenda sa stane prirodzenou súčasťou práce ďalších zložiek ministerstiev, t.j. samotné ministerstvá budú „europeizované“ agendou únie.

Zároveň účasť na spoločných rokovaníach bude klásť požiadavky na posilnenie bilaterálnej dimenzie vzťahov s ďalšími členskými krajinami. Skúsenosti súčasných členských krajín hovoria, že sprievodným javom európskej integrácie je oveľa intenzívnejšia komunikácia s partnerskými inštitúciami v ďalších hlavných mestách, pričom veľakrát je založená na neformálnej a priamej komunikácii rezortných ministerstiev.

Členská krajina odovzdáva časť svojej suverenity spoločným orgánom únie, čím do značnej miery obmedzuje svoje možnosti nezávisle formulovať svoje politiky. Je zrejmé, že bez ohľadu na členstvo v únii, Slovensko by vzhľadom na svoje postavenie v medzinárodnom kontexte nemohlo prijímať vnútorné rozhodnutia bez ohľadu na vonkajšie faktory. Ako bolo naznačené v predchádzajúcich častiach, v prípade členstva v únii je zásadný rozdiel v právnej vynútiteľnosti záväzkov vyplývajúcich z členstva. Z tohto hľadiska je nevyhnutné, aby po vstupe boli prijímané kroky, ktoré sú v súlade s celkovou politikou únie. V prípade prijatia kontradiktórnych rozhodnutí je úlohou EK ako „strážcu zmluvy“ vyvodiť adekvátne kroky, ktoré môžu končiť až podaním žaloby na Súdny dvor. Týka sa to najmä oblastí so silnými komunitárnymi kompetenciami – vnútorný trh, hospodárska súťaž a štátna pomoc. Rozhodnutia by už v štádiu expertných návrhov mali byť konzultované s orgánmi únie, do akej miery sú kompatibilné s komunitárnym právom a politikami únie. V prípade určitých politických iniciatív v oblastiach, ktoré nie sú v kompetencii únie a Slovensko ich bude mať záujem preniesť na európsku úroveň, nebude možné takéto iniciatívy presadzovať bez efektívnej spolupráce s Európskou komisiou.

Aká bude reálna pozícia slovenských zástupcov na rokovaníach v Bruseli v rámci viac ako dvadsiatich členských krajín? Do akej miery budú mať možnosť ovplyvňovať európsku politiku? Je zrejmé, že v širokom európskom spoločenstve bude môcť Slovensko presadiť len niektoré svoje špecifické záujmy. Relatívna sila Slovenska je daná najmä počtom hlasov v Rade EÚ, kde bude mať Slovensko na základe Zmluvy z Nice 7 hlasov z celkového počtu 321 v prípade rozšírenia únie na 25 členov. Okrem samotného počtu hlasov je však vplyv jednotlivéj členskej krajiny determinovaný aj silou jej administratívy, najmä odbornou

pripravenosťou zástupcov na rokovaníach, schopnosťou predkladať vlastné iniciatívy a spájať sa v určitých otázkach s inými členskými krajinami. Napr. vplyv Holandska na európsku politiku je väčší, ako to vyjadruje počet jeho hlasov, čomu vďačí najmä za svoju kvalitnú a skúsenú administratívu. **Únia po rozšírení bude ešte komplikovanejšia vzhľadom na rôzne záujmy veľkého množstva členov. Presadzovanie svojich záujmov nebude možné bez rôznych koalícií s inými členskými krajinami. Skúsenosti z doterajšieho fungovania únie naznačujú, že koalície členských krajín nie sú stále, ale vytvárajú sa flexibilne podľa riešených otázok.** Možno napríklad predpokladať, že ak Slovensko bude chcieť presadzovať zrušenie kvót na produkciu mlieka, nájde svojich spojencov v Dánsku, Veľkej Británii, ale narazí na tvrdú opozíciu Francúzska, Španielska a južného krídla únie. Na druhej strane pri rokovaníach ku kohéznej politike budú naše pozície bližšie k španielskym a portugalským ako k nemeckým a britským, t.j. krajinám, ktoré sú tzv. netto prispievatelia do rozpočtu únie. Vzhľadom na uvedenú komplexnosť vzťahov vnútri únie bude dôležitú úlohu zohrávať zreteľné stanovenie priorit, ktoré budú realisticky presaditeľné v európskom kontexte.

Rozhodovacie štruktúry akokoľvek precízne zadefinované však samé nestačia. Podstatný je ľudský potenciál, ktorý ich naplňa. Zapojenie sa do európskej politiky bude klásť zvýšené nároky na slovenských zástupcov. Nejedná sa o diplomatov, tí tvoria len zlomok úradníkov tvoriacich európsku politiku. Je potrebné, aby slovenskí účastníci rozhodovacích procesov boli odborne, jazykovo zdatní a schopní orientácie v európskych záležitostiach.

Je pravdepodobné, že najmä v prvých rokoch bude pre slovenskú štátnu správu obrovskou výzvou formálne zvládnutie fungovania v rámci únie. Preto sa treba sústrediť na postupné budovanie kapacity a nesnažiť sa preskakovať vývojové etapy. Na druhej strane si je potrebné uvedomiť, že únia „nepočká“, kým si Slovensko vybuduje dostatočne kvalitný aparát a každé zaváhanie bude mať reálne finančné aj politické dôsledky. Schopnosť úspešne fungovať v rámci „Európy“ by preto mala predstavovať prioritu pri výbere podriadených zamestnancov.

Použitá literatúra

Ahonen P.: Soft Governance, Agile Union, EIPA Maastricht, 2001.

European Commission: European Union – Selected Instruments taken from the Treaties, Office for Official Publications, Luxembourg, 1999.

European Council, Conclusions of European Council Laeken, December 2001.

Wallace H.: Policy Making in the European Union, Oxford University Press, 2000.

Kapitola 7

Ako a kedy preberať zahraničné skúsenosti a prístupy

7.1. Úvod

Zahraníčné skúsenosti a prístupy sú pre všetky tranzitívne krajiny jedným z najvýznamnejším zdrojov vlastných reforiem a krokov vo verejnej politike. Štáty sa učia od druhých mnohými spôsobmi - od preberania celých systémov (napríklad nemocenského zabezpečenia) až po inšpiráciu pri riešení konkrétneho problému. Konkrétne na Slovensku predstavuje veľká časť tohto učenia tzv. vynútený transfer verejnej politiky, teda zmeny podmienené vonkajším tlakom. Týmito zmenami, odohrávajúcimi sa najmä v rámci vstupu do EÚ, NATO, Rady Európy a OECD, sme sa venovali už v časti A a v predchádzajúcej kapitole. V tejto kapitole sa preto venujeme dobrovoľnému preberaniu zahraničných skúseností.

Snaha poučiť sa pri tvorbe verejnej politiky zo skúseností iných je pochopiteľná a v zásade veľmi pozitívna, osobitne v malej krajine s nedostatkom vlastných kapacít. Výskumy vo viacerých krajinách však ukázali, že najmä kvôli nedostatku času a prostriedkov sa preberanie zahraničných prístupov často odohráva na základe veľmi približných dojmov získaných pomerne nesystematickým a neštruktúrovaným spôsobom. Takýto nejasný prístup vedie k prenosu verejnej politiky, ktorý sa vyznačuje neinformovanosťou, neúplnosťou a neprimeranosťou, čo so sebou prináša zvýšené riziko jeho zlyhania.

V tejto kapitole sa preto stručne venujeme praktickým odporúčaniam pre tých, ktorí sa vedome a racionálne rozhodli prevziať určité koncepcie zo zahraničia, alebo sa aspoň poučiť zo skúseností iných krajín v tejto oblasti.⁵³ Rovnako ako v ostatných kapitolách nejde o zázračný prútik ani o šokujúce odhalenia pre skúsených praktikov, ale o snahu zhrnúť to, čo môže byť užitočné.

7.2. Päť otázok pri skúmaní zahraničných skúseností

Podľa nášho názoru existuje päť otázok, ktoré sa oplatí položiť si pri hľadaní zahraničných vzorov. Odpoveď na ne pomôže vyhnúť sa niektorým častým chybám a získať

⁵³ Veľké množstvo odbornej literatúry sa vzťahuje na prenos verejnej politiky medzi krajinami; predpokladá sa, že kompetentní činitelia budú participovať na tvorbe a uplatňovaní verejnej politiky v rámci alebo v mene centrálnych vlád. K prenosu verejnej politiky však dochádza aj na nižších úrovniach - medzi samosprávnymi celkami, obcami a mestskými časťami. Okrem toho často dochádza aj k „diagonálnemu“ prenosu, kedy koncepcie vytvorené na úrovni štátov vo federatívnych celkoch preberajú vlády iných krajín. Odporúčania pre ľudí z praxe by preto nemali byť naviazané na žiadnu konkrétnu úroveň štátnej správy, na ktorej sa daná činnosť realizuje, a mali by čo najviac využívať neutrálnu terminológiu.

z tejto inšpirácie väčší prínos. Pri ich zodpovedaní netreba zabúdať, že otázky sú rovnako dôležité ako odpovede. Ich formulácia je kľúčová pre úplné a jasné pochopenie toho, ako daný program alebo koncepcia pôvodne vznikli, ako ju formovalo dané sociálne, ekonomické, politické a inštitucionálne usporiadanie, a akým spôsobom a ako úspešne sa uplatňuje v praxi. Je veľmi dôležité uvažovať nielen o riešeniach, ale aj o problémoch - sú problémy, ktoré má vybraný prístup riešiť na Slovensku, podobné problémom, ktoré riešil v krajine svojho pôvodu? Ak nie, prečo predpokladáme, že rovnaký prístup pomôže u nás riešiť iné problémy ako napríklad v Nemecku. Do tretice treba upozorniť na to, že skúmanie celkového prostredia je rovnako dôležité ako skúmanie konkrétnych riešení. Často existuje v celkovom legislatívnom alebo inštitucionálnom prostredí „vzorovej“ krajiny niečo, čo je nevyhnutne potrebné pre úspešné pôsobenie konkrétnej inšpirácie, ale u nás, na Slovensku, to chýba. Ako bude zahraničný systém fungovať za týchto podmienok na Slovensku?

Prečo hľadáme „inšpiráciu“ či „poučenie“?

Za hľadaním inšpirácie môže byť viacero dôvodov. Jedným z nich je výhodnosť využitia inej krajiny ako laboratória – možnosť poučiť sa na cudzích chybách a úspechoch bez potreby experimentovať na vlastnom obyvateľstve. Ďalším je možnosť využitia konkrétnej zahraničnej skúsenosti na presadenie vlastných názorov. Najmä v krajinách, ako je Slovensko, kde existuje len obmedzená viera v schopnosť prichádzať s vlastnými novými riešeniami, sa často používajú v diskusiách argumenty o tom, že podobný systém funguje v Rakúsku, Nemecku, Švédsku či USA. Vzhľadom na rôznorodosť prístupov v jednotlivých štátoch sa skoro pri každom návrhu nájde nejaká skúsenosť inde vo svete podporujúca tento prístup.⁵⁴ Štátni zamestnanci by si mali byť vedomí vlastných motívov aj motívov ich politických predstavených, ktoré ich viedli k skúmaniu zahraničných vzorov. To platí aj pre tých čitateľov, ktorí nie sú štátnymi zamestnancami. Všetci by si mali položiť otázku, či snaha o transfer verejnej politiky predstavuje hľadanie riešenia skutočných alebo vnímaných problémov, alebo skôr snahu o potvrdenie už dosiahnutých záverov. Rovnako je zaujímavá otázka, či ide o snahu hľadať úplne nové prístupy, alebo o nástroj na výber medzi vopred vybranými alternatívami. Ich závery potom ovplyvnia prístup, ktorý zaujmú k zhromažďovaniu a analýze informácií.

Čo hľadáme?

Prenos verejnej politiky môže mať rozličné podoby. Zatiaľ čo úplná imitácia určitého programu alebo prístupu predstavuje „najčistejšiu“ formu, o transfere verejnej politiky možno hovoriť aj vtedy, ak dochádza k prenosu niektorých prvkov alebo myšlienok, alebo ak informácie o určitej koncepcii poskytujú len inšpiráciu a intelektuálnu stimuláciu. Od zamýšľaného typu prenosu verejnej politiky závisí dôkladnosť, s akou sa bude nevyhnutné venovať procesu získavania poznatkov o situácii v zahraničí. Preto je potrebné sa nad touto otázkou zamyslieť už na začiatku.

⁵⁴ K tejto otázke sa ešte vrátíme v časti 4.

Kde hľadáme určitú koncepciu alebo program?

Každá vyspelá krajina sa musela nejakým spôsobom vyrovnat' so všetkými vážnejšími otázkami verejnej politiky. Jednotlivé štáty prichádzajú s vlastnými riešeniami a mnohé z nich aspoň na prvý pohľad prinášajú inšpiráciu pre našu domácu situáciu. Pri hľadaní teda narazíme na množstvo potenciálnych kandidátov, ktorých je možné napodobniť. Odborné štúdie však zdôrazňujú dôležitosť výberu vzorovej krajiny pre úspech alebo zlyhanie prenosu verejnej politiky. Preto je potrebné byť veľmi opatrný pri rozhodovaní o tom, kde hľadať vhodné vzory na koncepcie alebo programy. Práve pri výbere „vzorovej krajiny“ dochádza všade na svete k najčastejším problémom, pretože málokto má čas a trpezlivosť systematicky skúmať, ktoré krajiny sa v danej oblasti najviac hodia ako „vzory“. V praxi väčšinou určenie krajiny závisí od osobných skúseností a presvedčenia jednotlivcov, čo môže viesť k veľkým problémom.

Vhodnosť „vzoru“ totiž nezávisí od sympatií ani geografickej blízkosti, ale najmä od podobnosti prostredia verejnej politiky medzi „odovzdávajúcou“ krajinou a Slovenskom. Z toho dôvodu sa často zdôrazňuje, že pri rozhodovaní o tom, kde hľadať zdroj poučenia, je potrebné sa zamerať na „najpodobnejší model“. To znamená, že by sa mal hľadať vzor ponúkajúci riešenie konkrétneho problému, ktorý zároveň má najpodobnejšie prostredie verejnej politiky pokiaľ ide o právnu a kultúrnu tradíciu, systém verejnej správy či politický systém. Napríklad pri reformách verejnej správy môžu byť pre Slovensko vhodným vzorom niektoré škandinávské krajiny, ktoré majú zároveň systém štátnej služby založený na obsadzovaní konkrétnych zamestnaneckých miest a majú oddelenú samosprávu od štátnej správy.

Pri hľadaní vhodnej vzorovej krajiny pre porovnávanie je potrebné si klásť otázku, nakoľko sa potenciálny vzor odlišuje od Slovenska v nasledovných oblastiach:

- organizačné/inštitucionálne usporiadanie
- socio-ekonomické prostredie
- ideologický a kultúrny rámec
- finančné, ľudské a administratívne zdroje

V súvislosti s druhotnými kritériami pre výber vzorovej krajiny je vhodné vziať od úvahy aj jazykovú otázku a tiež „psychologickú blízkosť“ medzi krajinami.

Výber vzorovej krajiny ovplyvňujú aj finančné úvahy. Každý vládny program predstavuje určitú kombináciu legislatívy, ľudí a finančných prostriedkov, pričom dôležitosť jednotlivých prvkov sa pri rôznych programoch veľmi líši. Programy súvisiace s otázkami rodiny sú výrazne orientované na oblasť legislatívy; penzijné programy sú veľmi náročné finančne, ale na druhej strane vyžadujú pomerne málo zamestnancov, zatiaľ čo programy v oblasti zdravotníctva a vzdelávania kladú vysoké nároky na pracovnú silu aj na finančné prostriedky. Súčasná ekonomická klíma uprednostňuje „lacnejšie“ riešenia, ktoré spoliehajú najmä na legislatívu alebo programy, ktoré sľubujú zníženie verejných výdavkov. Tieto faktory je potrebné zobrať do úvahy pri rozhodnutí o tom, kým sa inšpirovať. Nemá napríklad zmysel, aby sa Slovensko snažilo aplikovať určitý program, ktorý vyžaduje takú sumu finančných prostriedkov, aké majú len bohaté škandinávské krajiny. Namiesto zameriavania sa na súčasnú situáciu škandinávskych krajín by sa mali krajiny ako Slovensko venovať skôr štúdiu toho, ako tieto krajiny udržiavali svoj sociálny systém pred tridsiatimi

rokmi, keď boli rovnako chudobné ako dnes my. Pri rozvojových krajinách je medzera ešte vyššia - v mnohých oblastiach Britského spoločenstva národov sú problémy chudobných krajín podobné skôr tým, akým čelilo Anglicko v období pred priemyselnou revolúciou než v post-industriálnom období. Finančné prostriedky nepredstavujú jedinou prekážku pri uplatňovaní zahraničných skúseností. Napríklad britská snaha o napodobenie úspešného nemeckého modelu pri stredoškolskom odbornom vzdelávaní zlyhala v dôsledku nedostatku odborných majstrov nemeckého typu, ktorí by zabezpečovali praktické vyučovanie.

Koho sa pýtame?

Rozhodnutie o tom, od koho sa učíme, môže rozhodovať aj o tom, čo sa dokážeme naučiť. Pri získavaní informácií existuje veľké riziko, že väčšinu z nich poskytnú stúpenci navrhovaných riešení – t.j. tí, ktorí dané programy vykonávajú alebo z nich nejakým spôsobom profitujú. Názory kritikov alebo neutrálnych pozorovateľov sa k nám za normálnych okolností ani nedostanú. Keďže základom pre úspešný prenos verejnej politiky je objektívne a nezaujaté porozumenie skúmaného programu alebo koncepcie, považujeme za kľúčové aktívne bojovať proti riziku nepočúvania kritikov a skeptikov.

Na získanie nezaujatého a úplného obrazu skúmaného programu alebo koncepcie je preto nevyhnutné získať informácie z čo najväčšieho množstva zdrojov. Ide napríklad o nasledujúce skupiny:

- **tvorcovia verejnej politiky a rozhodnutí** – politici
- **cieľové skupiny** - jednotlivci, domácnosti, podniky alebo iné subjekty
- **riadiaci zamestnanci zodpovední za realizáciu**
- **zamestnanci podieľajúci sa na realizácii**
- **iné zainteresované skupiny** - organizácie, skupiny, jednotlivci alebo iné spoločenské subjekty, ktoré sú vo sfére priameho pôsobenia a sú zainteresované na jeho výsledkoch
- **hodnotiace a výskumné skupiny** – odborníci zodpovední za hodnotenie, a akademickí a iní výskumní pracovníci, ktorí pracujú v oblastiach súvisiacich s programom alebo koncepciou verejnej politiky.

Aké zdroje skúmame?

Pri zvažovaní zdrojov informácií je dôležité klásť dôraz na ich rôznorodosť. Pri snahe o hlbšie porozumenie toho, čo a prečo sa v skutočnosti deje v inej krajine, môže byť získanie viacerých čiastkových názorov konkrétnych ľudí prínosnejšie než snaha o absolútnu objektivitu jedného dokumentu. Príčinou je najmä to, že nie sme schopní posúdiť, ktorý dokument napríklad z Belgicka predstavuje objektívny pohľad na tamojšiu ochranu zamestnancov pred diskrimináciou.

Okrem formálnejších správ a prieskumov vypracovaných štátnou správou, parlamentnými výbormi či na ich objednávku a priamych diskusií a rozhovorov spomenutých v predchádzajúcej časti, možno na získanie základných dojmov odporúčať médiá. Najmä v posledných rokoch sa však najľahšie prístupným zdrojom informácií stáva internet, a to najmä ako zdroj priameho a okamžitého prístupu k vládnym dokumentom a odborným štúdiám, a tiež k informáciám o nátlakových a záujmových skupinách.

7.3. Rozhodnutie o tom, čo a ako prevziať

Proces „získavania informácií o“ a „získavania skúseností z“ praxe v iných krajinách musí viesť k rozhodnutiu o tom, ako ďalej postupovať. Škála možných záverov siaha od jednoznačného odmietnutia daného vzoru až po rozhodnutie, že tento vzor sa hodí na čo najpresnejšie prevzatie. Medzi týmito krajnými pólmi existuje možnosť, že vzorová krajina môže poslúžiť ako užitočný zdroj nápadov a skúseností, ktoré potvrdzujú, aké postupy boli úspešné v iných krajinách, a ktoré naopak nie. Prenos verejnej politiky nie je absolútny proces – nekladíme si len otázku, či by daný model fungoval aj u nás, ale aj, či by mohla určitá časť daného modelu fungovať u nás, a aké úpravy by boli potrebné, aby daný model alebo jeho časti fungovali aj u nás. Poznatky získané na základe medzinárodného porovnávania predstavujú len jeden z mnohých zdrojov informácií, ktoré sa uplatnia v procese rozhodovania.

Na Slovensku existuje len málo oblastí verejnej politiky, ktoré sú „prázdne“. Akýkoľvek nový prístup alebo program musí preto zapadnúť do rámca daného predchádzajúcimi rozhodnutiami, zákonmi a zvykmi. Vzájomná previazanosť existujúcich prístupov môže viesť k tomu, že pokus o uvedenie jednej myšlienky do praxe narazí na problémy, pretože na dosiahnutie úspechu je potrebná zmena prístupu vo viacerých oblastiach. Napríklad Ministerstvo školstva SR nedávno zaviedlo nový systém financovania vysokých škôl inšpirovaný Veľkou Britániou. Podľa neho dostávajú vysoké školy rovnakú finančnú dotáciu na študenta určitého akreditovaného odboru. Tento prístup je v Británii spojený so systémom výrazne diferencovaného a rozsiahleho financovania vedy na vysokých školách, ktorý dáva motivácie školám nestáť sa továrňami na študentov bez ohľadu na kvalitu. Ak by takýto systém na Slovensku nebol zavedený zároveň so systémom financovania vzdelávania, mohli by nastať problémy.

Každá politika, prístup či program musia byť ukotvené v rámci nejakej verejnej inštitúcie. Ani zahraničnú skúsenosť nie je možné importovať, pokiaľ neexistuje inštitúcia, ktorá by ju mohla implementovať. Nové problémy, ako je napríklad HIV-AIDS či teroristické útoky, vytvárajú tlak na verejných činiteľov, aby dokázali nájsť vhodný inštitucionálny rámec pre nové činnosti. Jednou možnosťou je vytvorenie úplne novej verejnej inštitúcie na „zelenej lúke“, pričom táto inštitúcia a jej programy môžu byť založené na skúsenostiach zo zahraničia. Ďalšou možnosťou je rozšíriť rozsah úloh už existujúcej inštitúcie. Tento postup však nie je možný vždy, keďže kompetencie rezortu či konkrétnej organizácie môžu byť na Slovensku iné ako v zahraničí.

7.4. Preberanie skúseností a politické faktory

Zatiaľ sme abstrahovali od politických aspektov transferu verejnej politiky. V tejto časti sa preto sústreďujeme práve na to, ako spolu politika a inšpirácia so zahraničím súvisia.

Existujú štyri spôsoby, ako je možné skombinovať odborné aspekty s politickým hodnotením prítlačivosti určitého programu (tabuľka 1), pričom dva z nich sú veľmi jednoznačné. Ak je určitá zahraničná skúsenosť označená politikmi ako žiaduca a odborníkmi ako realizovateľná, jej atraktívnosť je v takom prípade dvojnásobná. Na druhej strane je určitý nápad dvojnásobne neprítlačivý vtedy, ak je politikmi nechcený a pravdepodobne by zlyhal v praxi. Ku konfliktom dochádza vtedy, ak je pre politikov lákavé importovať program, ktorý bol síce úspešný v inej krajine, ale je pravdepodobné, že

by zlyhal pri jeho uplatnení na Slovensku. Podobne ako v gréckej mytológii na takýto program sa hodí označenie „vábenie sirén“, pretože hoci z diaľky vyzerá lákavo, predstavuje hrozbu zlyhania, ak sa použije len na základe jeho lákavosti bez ohľadu na skutočnú realizovateľnosť. Odmietnutie myšlienky, ktorá je síce odborne realizovateľná, ale nie je v súlade s hodnotami a záujmami vlády, môže priniesť sklamanie jej zástancov. Dôsledkom však nebude zlyhanie, pretože nedošlo k implementácii daného programu.

Tabuľka 1: Atraktivnosť a realizovateľnosť prevzatej myšlienky

Realizovateľnosť programu	Príťažlivosť programu	
	vysoká	nízka
vysoká	dvojnásobne atraktívny	nechcené odborné riešenie
nízka	„vábenie sirén“	dvojnásobné odmietnutie

Odmietnutie v dôsledku politických hodnôt alebo záujmov je síce v danom okamihu dôležité, ale príslovie „v politike nikdy nehovor nikdy“ nám pripomína, že to nemusí znamenať trvalé odmietnutie uplatnenia danej myšlienky. Počas jedného volebného obdobia môžu rôzne tlaky zmeniť to, čo bolo raz politicky nepriechné, na jeden z kľúčových politických cieľov. Každý vládny politik navyše raz opustí svoj úrad. Po nástupe novej vlády k moci sa potom to, čo bolo raz nekompromisne odmietané, môže ľahko stať novou prioritou. Slovensko má s takýmito zmenami mnoho skúseností.

Už sme spomínali, že zahraničie nie je len zdrojom inšpirácie, ale aj nástrojom politického boja. Zatiaľ čo analýza verejnej politiky sa týka starostlivého rozboru príčin a ich následkov, politická rétorika sa zameriava na vytvorenie presvedčivých asociácií myšlienok a symbolov. Inými slovami, pri prezentácii návrhov politici nepotrebujú odborné ale politicky presvedčivé príklady - vrátane tých zahraničných. Aby bolo možné určitú zahraničnú skúsenosť presadiť, jej zástancovia ju musia prezentovať spôsobom, ktorý je atraktívny a pôsobivý, pričom sa v praxi často uvádzajú nepreukázané alebo pochybné výhody. Použitie mena inej krajiny predstavuje tak jeden zo spôsobov manipulácie pomocou symbolov. Zahraničie môže poslúžiť ako argument oboch strán v diskusii, ktorá nemusí byť vecná. Aj odporcovia návrhu budú v snahe o jeho diskreditáciu citovať mnohé skutočnosti spojené s krajinou jeho pôvodu, od stagnujúcej ekonomiky až po prehru na futbalovom šampionáte. Na diskreditáciu určitej koncepcie je potrebné vytvoriť pri nej asociáciu s nepopulárnou krajinou alebo postupom, napríklad opisovať obmedzenia voči prístáhovalcom ako fašistické opatrenie alebo tvrdiť, že koncepcia založená na amerických skúsenostiach bude viesť k „mcdonaldizácii“ krajiny. Naopak, skúsenosti krajiny, ktorá je v porovnaní so Slovenskom vnímaná ako úspešnejšia, napr. Nemecko, sú atraktívnejšie bez ohľadu na ich skutočný obsah.

Slovami marketingovej terminológie možno povedať, že predajca ponúka vôňu, nie jedlo, čiže atraktivnosť bez vzťahu ku skutočnému obsahu. Príťažlivosť jednotlivých krajín sa líši podľa oblastí verejnej politiky. Počas väčšiny povojnového obdobia bolo Nemecko spájané s úspešnou protiinflačnou politikou, avšak jeho prístup k otázkam občianstva a k prístáhovalcom bol vnímaný skepticky. Zmena vládnucej strany môže viesť tiež k zmene atraktivnosti vzorovej zahraničnej krajiny. Spojené štáty počas vlády prezidenta Ronalda Reagana boli obzvlášť príťažlivé pre európsku pravicu, nie však pre sociálnych demokratov,

čo sa zmenilo po príchode Billa Clintona do Bieleho domu. Atraktivnosť je ovplyvnená aj kultúrными rozdielmi. Bez ohľadu na to, o akú oblasť verejnej politiky sa jedná, sú Spojené štáty zvyčajne pozitívne hodnotené vo Veľkej Británii a negatívne vo Francúzsku.

Na Slovensku možno dlhodobo pozorovať vysoko pozitívne hodnotenie všetkého, čo je „európske“ napriek tomu, že v mnohých oblastiach žiadny „európsky“ prístup neexistuje. To umožňuje v niektorých sporoch obom stranám hovoriť o „európskych štandardoch“ a inak spájať svoje návrhy s pozitívne vnímaným návratom Slovenska do Európy. Je pochopiteľné, že v politickom súboji každý používa všetky zbrane, ktoré má k dispozícii, no možno považovať za otáznе, do akej miery by takéto taktiky mali používať napríklad štátni zamestnanci, ktorí by zo zákona mali byť politicky neutrálni. Aj preto by sme chceli jednoznačne odporúčať veľmi opatrné používanie skúseností iných krajín ako nástroja verejného presadzovania rôznych návrhov.

Použitá literatúra

Ak vás téma tejto kapitoly zaujala, ďalšie informácie možno nájsť napríklad v nasledovných zahraničných prácach:

Bennett, C. (1991): How States Utilise Foreign Evidence, „Journal of Public Policy“, 11 (1), 33-54.

Dolowitz, D., Greenwold, S. a Marsh, D. (1999): Policy Transfer, „Parliamentary Affairs“, 52 (4), 719-730.

Dolowitz, D. a Marsh, D. (1996): Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, „Political Studies“, 44, 343-357.

Dolowitz, D. a Marsh, D. (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, „Governance“, 13 (1), 5-24.

Klein, R. (1997): Learning from Others: Shall the Last be the First?, „Journal of Health Politics, Policy and Law“, 22 (5), 1267-1278.

Rose, R. (1993): Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space, Chatham NJ: Chatham House.

Rose, R. (2001): Ten Steps in Learning Lessons from Abroad, Future Governance Paper 1, <http://www.futuregovernance.ac.uk/Papers/PubPapers/RRPaper1.pdf>.

Stone, D. (2001): Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas, University of Warwick, CSGR Working Paper No. 69/01.

Kapitola 8

Transparentnosť a protikorupčné opatrenia vo verejnej politike

8.1. Prečo je potrebné zaoberať sa transparentnosťou a protikorupčnými opatreniami pri tvorbe verejnej politiky

Pod **korupciou**⁵⁵ rozumieme zneužitie zverenej moci (úradu, postavenia) na súkromný prospech. Dochádza preto pri nej k uprednostneniu súkromného záujmu nad záujmom verejným. Podobné dôsledky má aj tzv. nepotizmus a klientelizmus. **Nepotizmus** je špecifickým typom konfliktu záujmu. Hoci sa tento pojem často používa v oveľa širšom zmysle, striktné sa týka situácie, v ktorej osoba využíva zverenú verejnú moc na získanie výhody (veľmi často pracovné miesto) pre člena svojej rodiny. **Klientelizmus** je širší pojem ako nepotizmus. Je to výraz pre konflikt záujmov, ktorý vzniká uprednostňovaním (preferovaním) priateľov a kolegov. Vo Veľkej Británii sú pre klientelizmus zaužívané aj výrazy ako „old boys club“ a „old boys network“⁵⁶

Verejná politika je orientovaná do oblasti napĺňania verejného záujmu (teda tých funkcií, ktoré nevedia jednotlivci v danej spoločnosti efektívne zabezpečiť sami). Často sa ale stáva, že tí, ktorí sú zo strany občanov poverení to robiť, uprednostnia svoj súkromný záujem a tým dochádza k zneužitiu postavenia, verejnej funkcie na súkromný prospech. Súvisí to s korupciou, klientelizmom, ovládnutím štátu zo strany firiem a pod. Zároveň však existujú postupy, nástroje, ktoré je možné do tvorby verejnej politiky zabudovať tak, aby sa priestor pre korupciu obmedzil. Pokúsime sa v ďalšom texte naznačiť tieto súvislosti.

Korupcia nie je len problém hodnotový, morálny, ale aj vážny sociálny, politický a ekonomický. Preto obmedzovanie korupcie znamená aj lepšie podmienky pre rozvoj spoločnosti, životnú úroveň a využívanie zdrojov, ktorými daná ekonomika disponuje.

SR podľa viacerých prieskumov patrí medzi krajiny s rozšírenou korupciou⁵⁷ a aj v medzinárodnom porovnaní je Slovensko hodnotené ako krajina, ktorá je zasiahnutá korupciou.

⁵⁵ Bližšie k definíciám korupcie a jej právneho vymedzeniu v SR pozri Hrubala, J: Právne nástroje boja proti korupcii, TIS, 2001.

⁵⁶ Možno preložiť ako klub starých spolužiakov.

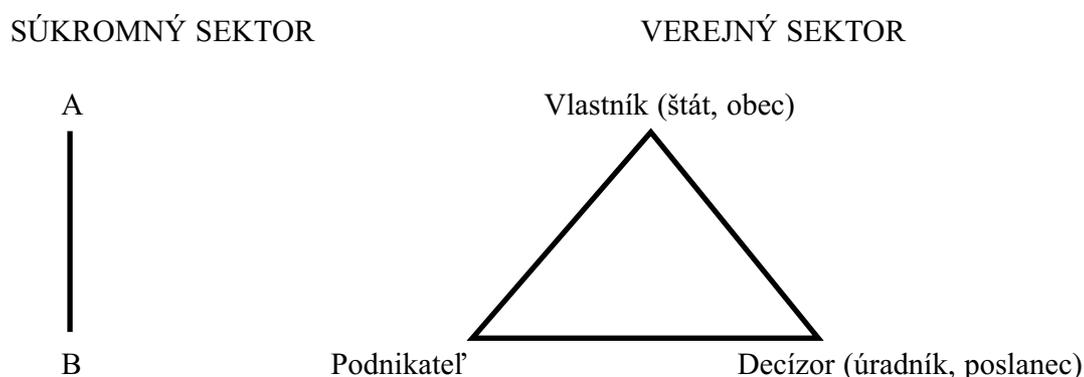
⁵⁷ Bližšie pozri napr. prieskum realizovaný Svetovou bankou v roku 2000, www.government.sk, Sičáková, E. a kol. (2002)

*Dôsledky korupcie*⁵⁸

Negatívne dôsledky korupcie súvisia s tým, že:

- **Rozhodnutia, ktoré by mali byť robené vo verejnom záujme sú ovplyvnené internalitami.**
- **Korupcia vyvoláva zlé rozhodnutia**

Toto riziko znázorňuje nasledovná rozhodovacia schéma



Pri vzťahoch v súkromnej sfére si subjekty A a B navzájom strážia svoj záujem a zároveň znášajú dôsledky svojich rozhodnutí. Pri rozhodnutiach vo verejnom sektore sa dostávame do trojuholníkovej schémy, kde je možné prijať rozhodnutie výhodné pre dva subjekty (decízora, podnikateľa), ale nevýhodné pre tretí subjekt (štát, obec). To systémovo vytvára priestor pre vnášanie internalít do rozhodovania a potenciálny konflikt záujmov. Internality (súkromné motívy ľudí, ktorí prijímajú rozhodnutia vo verejnom záujme) spôsobujú, že je záujem zachovať rozsah aktivít, kde sa rozhoduje o „cudzích peniazoch“ a existuje **tlak na prerozdelenie, centralizáciu finančných zdrojov**. Realizujú sa nepotrebné projekty a na druhej strane vzniká napätie pri zabezpečení iných aktivít financovaných z verejných prostriedkov. Ich zachovanie vyvoláva tlak na zachovanie, resp. zvýšenie daňového a odvodového zaťaženia, čo demotivuje podnikanie.

Labyrinth rôznych regulačných zásahov spolu s voľnosťou v rozhodovaní vytvára priestor pre korupciu. V odbornej literatúre sú uvedené mnohé príklady, kde príležitosť na korupciu je spojená s nadmernou reguláciou⁵⁹.

Existuje kladná korelácia medzi indexom korupcie a indexom vládnych regulácií⁶⁰.

⁵⁸ Bližšie pozri napr. Zemanovičová, D.: Verejné a súkromné záujmy, symbióza alebo konflikt, seminárny bulletin zo seminára Riešenie konfliktu záujmov, organizovaného Transparency International Slovensko, Parlamentného inštitútu NR SR a ABA CEELI, Bratislava 2002 Zemanovičová, D. Ekonomické aspekty korupcie, Ekonomický časopis /2002,

⁵⁹ pozri napr. Zemanovičová, (2002)

⁶⁰ Kaufmann a Wei (1999) „Does Grease payment Speed Up the Wheels of Commerce?“ NBER Working paper 7093, apríl

Viacere prieskumy⁶¹ ukazujú, že miera korupcie je vyššia v ekonomikách s aktívnejšou priemyselnou politikou. Pričom viac otvorené ekonomiky majú tendenciu mať nižšiu úroveň korupcie⁶². Niektoré krajiny, ktoré dostali štedrú zahraničnú pomoc, majú tendenciu k vyššej miere korupcie. Podľa viacerých výskumov⁶³ sa rozdiely v úrovni korupcie v transformujúcich sa ekonomikách dajú najlepšie vysvetliť indexom realizovania štrukturálnych reforiem – privatizácia, cenová liberalizácia, hospodárska súťaž atď.

● **Ak sa rozhoduje o verejných prostriedkoch na základe súkromných motívov, potom sa zdroje nealokujú optimálne a deformuje sa hospodárska súťaž**

Dochádza k neefektívnym transferom, zdroje sa sťahujú od efektívnych v prospech neefektívnych subjektov a aktivít. Zhoršuje sa tak alokačná efektívnosť ekonomiky a jej konkurenčná schopnosť. To znamená, že sa nepodporujú najlepší, nepodporuje sa ich súťaž, nevytvárajú sa podmienky na ich rast, ale výhody získavajú tí, ktorí majú najsilnejšie lobby. Teda nepodporuje sa vytváranie bohatstva, ale jeho prerozdelenie. Podnikatelia sa orientujú na hľadanie rent, nie možnosti produktívne si zarobiť.

Mnohé regulačné bariéry v podmienkach transformujúcich sa ekonomík deformujú konkurenčné podmienky⁶⁴. Zaujímavý je aj príklad Indonézie a firiem napojených na prezidenta Suharna a jeho rodinu. Kapitálový trh oceňoval hodnotu týchto firiem podľa toho, aké boli správy o zdravotnom stave Suharna. Podľa ďalších štúdií korupcia má vplyv na stabilitu finančného systému, kapitálového trhu atď.⁶⁵

Dôsledkom je znižovanie celkového bohatstva krajiny. Viaceré výskumy⁶⁶ ukazujú, že existuje záporná korelácia medzi rozšírením korupcie a ekonomickým rastom.

● **Korupcia a netransparentné pravidlá spôsobujú vysokú administratívnu náročnosť a vysoké transakčné náklady**

Množstvo povolení, licencií, dotácií, oprávnení a zložité procedúry pri ich získavaní na jednej strane vytvárajú prekážky pre podnikanie, na druhej strane vytvárajú priestor pre korupciu. Sú to transakčné náklady, ktoré stále vo väčšej miere určujú úspešnosť ekonomík. Analýza licencií, povolení, koncesí, príspevkov a dotácií, ktorú urobila vláda, ukazuje, že pravidlá pre ich udeľovanie nie sú jasne definované a ich rozsah je značný. To na jednej strane dáva voľnosť v rozhodovaní pre úradníkov, a na druhej strane vytvára neistotu pre podnikateľov, čo zhoršuje kvalitu podnikateľského prostredia a demotivuje podnikanie. Navyše, ak sú pravidlá nejasné, neistota vedie podnikateľov, občanov k tomu, že si chcú istotu získať podplatením.

⁶¹ pozri napr. Ades A. Di Tella R. (1999) „Rents, Competition and Corruption“, American Economic Review, 89(4).

⁶² Gatti (1999) „Explaining Corruption: Are Open Countries Less Corrupt? World Bank working paper

⁶³ pozri napr. Abed a Davoodi (2000) „Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in Transition Economies“,

⁶⁴ pozri napr. Zemanovičová a kol. (1998) Regulačné bariéry v transformujúcich sa ekonomikách, štúdia ACE Phare.

⁶⁵ Fisman (1998) „It's Not What You Know...Estimating the Value of Political Connections“. Columbia Business School.

⁶⁶ napr. Wei (2001) Corruption in Economic transition and development: Grease or Sand?, Spring seminar, Geneva 7.5.2001.

● Korupcia má vplyv na rozsah a zloženie verejných výdavkov

Korupcia má tendenciu zvyšovať rozsah verejných investícií a vplýva na štruktúru verejných výdavkov, napr. od výdavkov na potrebnú údržbu v prospech nových investícií a tým, že znižuje výdavky do takých oblastí ako sú zdravotníctvo a školstvo, kde sa ťažšie získava renta. Korupcia redukuje efektívnosť verejných investícií a znižuje daňovú výnosnosť.

● Neistota či platia pravidlá a ako budú aplikované, zvyšuje investičné riziko

Ak podnikatelia nemajú istotu či sa pravidlá, zákony, budú dodržiavať a vymáhať, resp. ak idú do prostredia, v ktorom je potrebné dávaním úplatkov zabezpečiť vytvorenie či fungovanie podniku, zvyšuje sa pre nich riziko investovania v danej krajine. Preto korupčná klíma vedie k obmedzeniu zahraničných investícií. Pre transformujúce sa ekonomiky sú však z viacerých dôvodov práve zahraničné investície veľmi významným faktorom. Viaceré stanoviská tak z podnikateľských kruhov v zahraničí, ako aj medzinárodných inštitúcií upozorňujú, že na Slovensku je korupcia brzdou pre podnikanie. Napr. na základe prieskumu sa dokázalo ⁶⁷, že miera korupcie je negatívne spojená s rozsahom zahraničných investícií. Pričom viac skorumpované transformujúce sa krajiny majú významne menej šancí prilákať zahraničné investície. Korupcia spôsobuje, že kontakty medzi vládou a podnikateľským sektorom sú menej transparentné.

● Korupcia spôsobuje, že ekonomika nevyužíva svoj potenciál, a teda občan dostáva menej, ako by mohol pri danej úrovni zdrojov

V korupčnom prostredí rastú ceny a na druhej strane klesá kvalita a dostupnosť tovarov a služieb. Napr. ten podnikateľ, ktorý získal verejnú zákazku pomocou úplatku, si úplatok zakalkuluje do ceny, ktorú za jeho služby platíme, resp. sa znížia verejné prostriedky na financovanie iných služieb. Nejde o malé čiastky - existujú odhady, podľa ktorých v korupčnom prostredí môže dôjsť k predraženiu verejných zákaziek až o 30 %. Okrem toho aj netransparentnosť v iných oblastiach znamená pre občana straty.

● Korupcia negatívnejšie vplýva na malé a stredné podnikanie

Viaceré prieskumy realizované v zahraničí ⁶⁸ naznačujú, že malé firmy sú vystavené tlaku korupcie do väčšej miery ako veľké firmy, a že relatívna váha úplatku vo vzťahu k príjmom je u nich vyššia. **Musia uplacať častejšie a znamená to pre nich väčšiu stratu.** V tabuľke 1 sú uvedené výsledky empirických štúdií, ktoré sa robili v zahraničí, a ktoré ukazujú silnú koreláciu medzi rastom korupcie a poklesom HDP na obyvateľa, poklesom výdavkov na zdravotníctvo, školstvo, rastom sociálnej nerovnosti občanov, rastom detskej úmrtnosti atď.

⁶⁷ Wei (2001) Corruption in Economic transition and development: Grease or Sand?, Spring seminar, Geneva 7.5.200

⁶⁸ Svetový prieskum podnikateľského prostredia (WBES), Hellman, Jones, Kaufmann a Schankerman, Svetová banka, 1999

Tabuľka 1: Dopad zvýšenia korupcie o jednu jednotku podľa viacerých štúdií

AUTOR(I)	DOPAD NA	NÁLEZ/ZISTENIE
Mauro (1996)	Reálny rast HDP na hlavu	-0,3 -1,8 percentuálneho bodu
Leite a Weidmann (1999)	Reálny rast HDP na hlavu	-0,7 až -1,2 percentuálneho bodu
Tanzi a Dovoodi (2000)	Reálny rast HDP na hlavu	-0,6 percentuálneho bodu
Abed a Dovoodi (2000)	Reálny rast HDP na hlavu	-1 až -1,3 percentuálneho bodu
Mauro (1996)	Pomer investícií k HDP	-1 až -2,8 percentuálneho bodu
Mauro (1998)	Pomer výdavkov na verejné vzdelávanie k HDP	-0,7 až -0,9 percentuálneho bodu
Gupta, Davoodi a Alonso-Terme (1998)	Pomer výdavkov na zdravotníctvo k HDP	-0,6 až -1,7 percentuálneho bodu
Gupta, Davoodi a Alonso-Terme (1998)	Nerovnosť príjmov (Giniho koeficient)	+0,9 až +2,1 Giniho bodu
Ghura (1998)	Rast príjmov chudobných	-2 až -10 percentuálneho bodu
Tanzi a Dovoodi (2000)	Pomer daňových príjmov k HDP	-1 až -2,9 percentuálneho bodu
Gupta, de Mello a Sharan (2000)		-0,1 až -4,5 percentuálneho bodu
Gupta, de Mello a Sharan (2000)	Pomer výdavkov na armádu k HDP	+1 percentuálneho bodu
Gupta, Davoodi a Tiongson (2000)	Miera detskej úmrtnosti	+1,1 až 2,7 úmrtí na 1000 živorodených
Gupta, Davoodi a Tiongson (2000)	Miera študentov s nedokončeným základným vzdelaním	+1,4 až 4,8 percentuálneho bodu
Tanzi a Dovoodi (1997)	Verejné investície / HDP	+0,5 percentuálneho bodu
Tanzi a Dovoodi (1997)	Percento dláždených ciest v dobrom stave	-2,2 až -3,9 percentuálneho bodu

Zdroj: Global Corruption Report, TI, 2001.

Korupcia spôsobuje, že občan stráca dôveru v inštitúcie, ale aj politikov, verejných činiteľov, ktorí sú poverení vykonávaním verejnej moci. Posledné prieskumy⁶⁹ hovoria o veľmi nízkej dôvere občanov vo verejných činiteľov. To má vplyv aj na nástroje uplatňovania verejnej politiky. Dôvera umožňuje menej nákladný systém spravovania vecí verejných, ale aj účinnejšiu motiváciu, participáciu občanov.

Dobrá správa vecí verejných a korupcia

Korupcia je väčšinou príznakom širších problémov pri správe vecí verejných. Dobrá správa vecí verejných (good governance)⁷⁰ preto smeruje k efektívnejšej, transparentnejšej,

⁶⁹ Prieskum agentúry FOCUS pre Transparency International Slovensko z januára 2002

⁷⁰ Governance, alebo skôr good governance podľa Komisie EÚ je to súbor pravidiel, procesov a správania, ktoré majú vplyv na kvalitu a vykonávanie moci z hľadiska zodpovednosti, transparentnosti, čitateľnosti, koherentnosti, efektívnosti a efektivity. Governance je spravovanie bez riadenia.

dôveryhodnejšej správe vecí verejných a má zároveň protikorupčné účinky. OECD vypracovalo nasledovné princípy pre dobrú správu vecí verejných:

- **Accountability** (či je možné identifikovať a zabezpečiť zodpovednosť, skladanie účtov pre verejných činiteľov)
- **Transparentnosť** (či sú relevantné, dôveryhodné a aktuálne informácie poskytované verejnosti priamo alebo nepriamo)
- **Predvídateľnosť** (či sú občania, podnikatelia a vláda riadení rovnakými a predvídateľnými reguláciami)
- **Zodpovednosť** (či verejný sektor/vláda počúva a prispôsobuje sa potrebám občanov, podnikateľov a ich problémom)
- **Efektívnosť a účelnosť** (či sa vláda snaží dosiahnuť výsledky s minimom potrebných zdrojov)
- **Koherentnosť** (ciele a výsledky jednotlivých politík sa musia vzájomne podporovať čo najviac a nemajú byť navzájom kontradiktórne)

Protikorupčné poistky, ktoré sa zavedú do systému spravovania vecí verejných, sú zároveň nástrojmi na zefektívnenie správy, zvyšovanie dôvery a umožňujú etickú správu vecí verejných.

Keďže korupcia je príznakom základných nedostatkov a slabostí inštitúcií, treba ju preskúmať v širšom rámci správy vecí verejných. Korupcia prekvitá tam, kde štát nezvláda svojich vlastných úradníkov, kde nie je schopný chrániť vlastnícke a zmluvné práva, alebo kde nedokáže vytvoriť inštitúcie, ktoré podporujú zákonnosť. S istým zjednodušením možno povedať, že korupcia sa vyskytuje tam, kde štát je silným (vysoká miera intervencii, zásahov) a slabým (nízka vymáhateľnosť zákonov, pravidiel) zároveň.

8.2. Stav korupcie na Slovensku

Štatistika šetrených prípadov

V Slovenskej republike je korupcia postihovaná na základe Trestného zákona č.140/1961 Zb. v znení neskorších predpisov a to § 160 (prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody), § 161 (podplácanie) a § 162 (nepriama korupcia). Počet šetrených, stíhaných prípadov korupcie je v SR minimálny. Hovorí to však viac o zložitosti postihovať korupciu a funkčnosti represívnych zložiek ako o skutočnom rozsahu korupcie. Preto sa využívajú aj iné metódy postihovania korupcie.

Vnímanie korupcie

V rokoch 1999 – 2000 na žiadosť slovenskej vlády pripravila Svetová banka na základe diagnostických prieskumov analýzu stavu korupcie na Slovensku.⁷¹ Prieskum bol robený na vzorke 1 890 respondentov (1 131 domácností, 407 podnikateľov a 352 pracovníkov verejnej správy). Výsledky potvrdzujú vysokú mieru rozšírenia korupcie v SR. Viaceré prieskumy⁷² umožňujú hodnotiť aj časový vývoj vnímania korupcie v jednotlivých

⁷¹ Výsledky sú dostupné na www.government.gov.sk

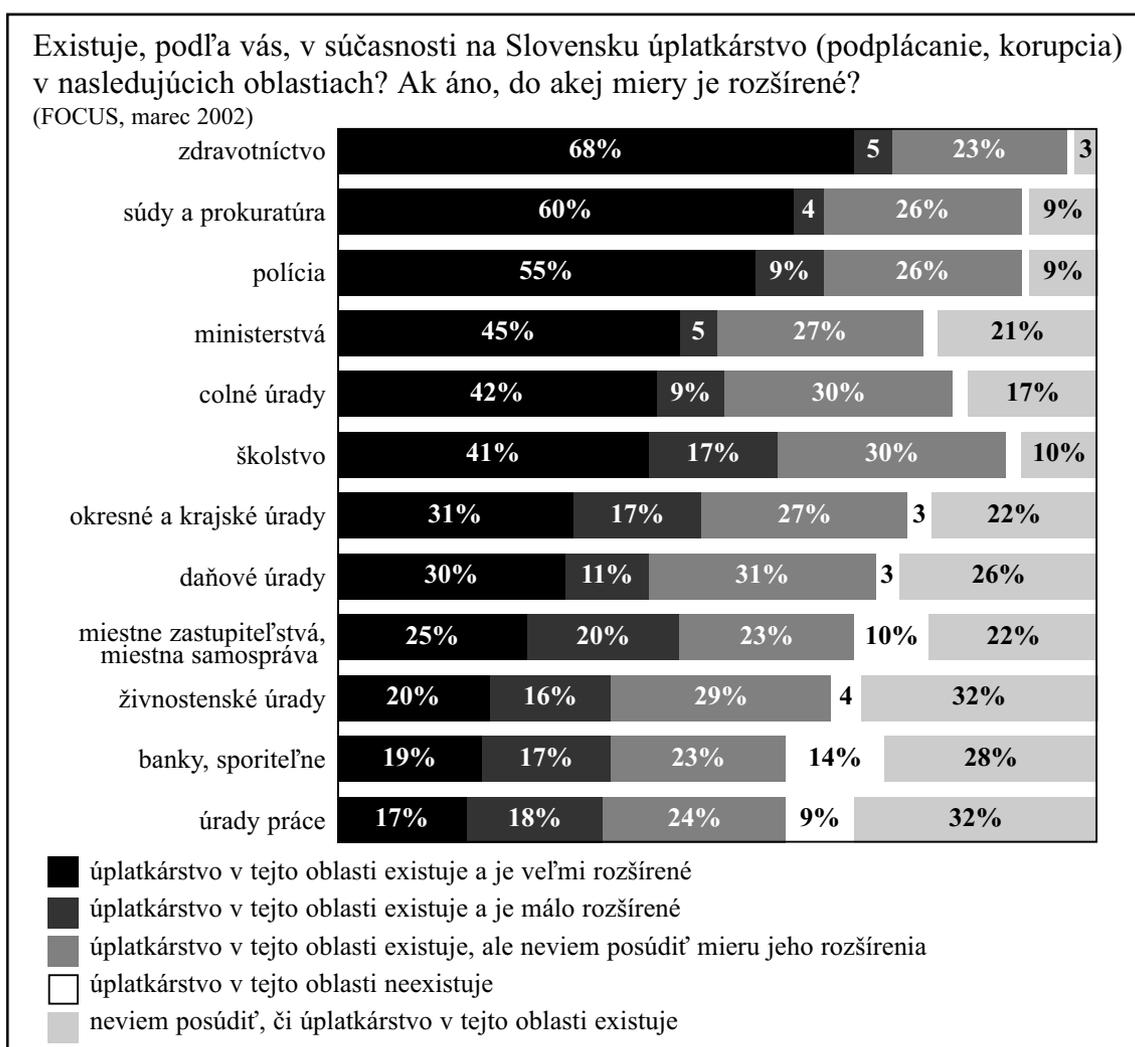
⁷² Prieskum agentúry FOCUS pre Transparency International Slovensko z marca 2002, prieskum Svetovej banky

oblastiach. Otázky boli nasmerované na vnímanie korupcie v jednotlivých oblastiach zo strany občanov. Pokiaľ ide o najnovší vývoj, oblasti s najväčším rozšírením korupcie podľa vnímania občanov v roku 2002 sú uvedené v grafe 1.

Ak výsledky porovnáme z prieskumov v roku 1999 a 2002 môžeme identifikovať tri oblasti :

1. Oblasti, súvisiace s podnikaním (daňové úrady, živnostenské úrady, banky, sporiteľne, úrady práce), kde sa **vnímanie korupcie znížilo**. Sú to spravidla oblasti, kde sa realizovali **reformné kroky**.
2. Sociálne oblasti ako zdravotníctvo, školstvo, kde **nárast vnímania korupcie** môže byť spôsobený neuskutočnením reforiem, a preto sa neustále otvárajú nožnice medzi dopytom, napr. po kvalitných zdravotníckych službách a ich ponukou. Riešiť korupciu v týchto oblastiach bez realizovania reforiem možno iba v obmedzenej miere.
3. **Represívne zložky**, ktoré majú postihovať korupciu (polícia, sudy, prokuratúra), kde sa **vnímanie korupcie zhoršilo**. Je to preto kritická oblasť, kde bez zásadných krokov nebude možné efektívne bojovať s korupciou, pretože riziko korupčného správania je nízke.

Graf 1: Prieskum vnímania korupcie

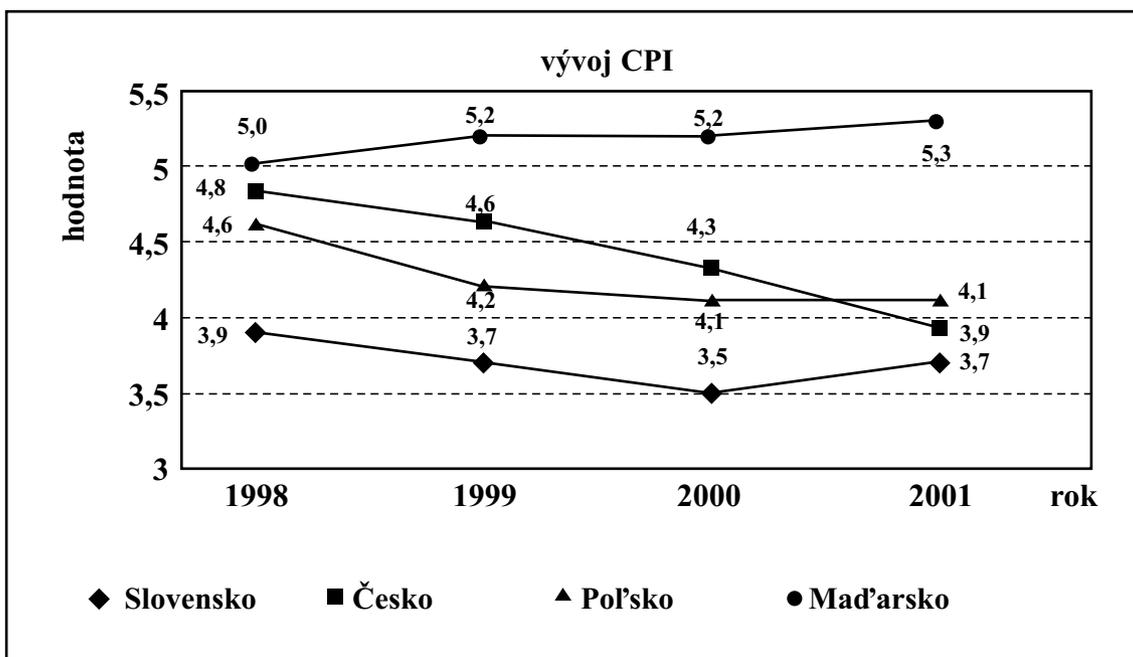


Zdroj: FOCUS

Medzinárodné porovnanie

V prílohe 1 je uvedený Index vnímania korupcie (CPI), ktorý každoročne zverejňuje Transparency International. SR patrí medzi krajiny s relatívne vysokou mierou vnímania korupcie. Porovnanie krajín V4 je uvedené v grafe 2.

Graf 2: Index vnímania korupcie (CPI)



Zdroj: Transparency International Slovensko

8.3. Priestor pre vznik a rozšírenie korupcie

Existujú oblasti a aktivity, ktoré sú zvlášť citlivé na vznik korupcie, preto by ich tvorcovia verejnej politiky mali poznať a venovať im zvláštnu pozornosť. Už pri tvorbe pravidiel sa dá systém ošetriť tak, aby minimalizoval korupčné riziká. Existencia korupcie súvisí s:

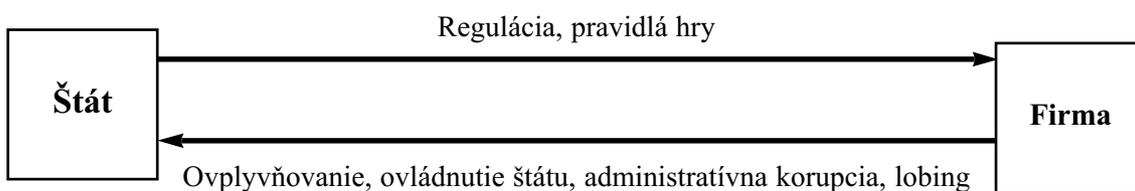
- **formálnymi pravidlami** (zákonmi, vyhláškami, nariadeniami a úradmi, ktoré majú ich implementáciu na starosti)
- **neformálnymi pravidlami** (hodnotami, ktoré zdieľa daná spoločnosť, akceptovanými vzorcami správania, ktoré sú ovplyvnené kultúrou, históriou, skúsenosťou).

Pre tvorcu verejnej politiky to znamená, že pozornosť musí upriamiť tak na tvorbu legislatívy (snaha o jasné, jednoduché, stále pravidlá), ako aj zabezpečenie toho, aby sa dodržiavali a aby boli účinné represívne mechanizmy na odhalenie a potrestanie tých, ktorí ich nedodržiavajú. Rovnako je potrebné vidieť širšie súvislosti vzdelávania, informovanosti občanov a počítať aj s konzervatívnosťou neformálnych pravidiel. Pre korupciu sú citlivé najmä tie oblasti, kde sa stretáva podnikateľský a verejný sektor. Sú to vzťahy **vláda – podnikateľské subjekty pri:**

- **tvorbe verejnej politiky.** Tvorba jednotlivých politík, právneho systému, inštitúcií, ich efektívnosť vo vzťahu k firmám tvorí rámec, ale niekedy aj inštitucionálne prekážky pre podnikanie. Korupcia tu môže byť spojená s nedokonalosťou alebo nadmierou štátnych regulácií a s „ovládnutím štátu zo strany firiem“. To je priestor pre tzv. „*grand corruption*“ - veľkú korupciu, ktorá je definovaná ako vyplácanie súkromných finančných prostriedkov verejným činiteľom za účelom ovplyvnenia obsahu základných pravidiel hry (t. j. legislatívy, predpisov, zákonov alebo výnosov). V dôsledku veľkej korupcie môže dôjsť k „ovládnutiu“ kľúčových verejných inštitúcií súkromnými subjektmi za účelom naklonenia procesu tvorby politiky na stranu konkrétnych firiem a znepríhľadnenia pôsobnosti verejného sektora.
- **priamom kontakte firiem s administratívou** – tzv. „*petty corruption*“ – *malá, administratívna korupcia*. Jedným z častých dôvodov pre *petty corruption* je urýchlenie administratívneho procesu, napr. získanie povolenia, zápisu do registru či katastra nehnuteľnosti. „*Petty corruption*“ je tzv. *malá korupcia*, s ktorou sa jednotlivci a firmy stretávajú pri priamych stykoch so štátom.

Tvorba pravidiel a korupcia

Už v procese tvorby pravidiel sú možné aktivity, ktoré súvisia s korupciou. Záujmové skupiny a podnikateľské subjekty majú často záujem na tom, aby sa prijali pravidlá výhodné iba pre istú skupinu. Vzťahy medzi tvorcami verejnej politiky a firmami sú dvojstranné. Na jednej strane sa firmy podriaďujú reguláciám, ale na druhej strane sa snažia pravidla ovplyvniť vo svoj prospech.



V transformujúcich sa ekonomikách sa firmy častejšie snažia využiť svoj politický vplyv na skreslenie legislatívneho rámca a rozhodovacieho procesu v snahe získať pre seba rentu, čo má negatívne dôsledky na ekonomiku a celú spoločnosť.

Za určitých podmienok podnikové stratégie môžu vyústiť do ovplyvnenia správy vecí verejných, tzv. ovládnutia štátu. Vo väzbe na politické inštitúcie v danom štáte a ich právomoci toto ovládnutie môže súvisieť s:

- ovplyvnením legislatívy
- ovplyvnením rozhodnutí vlády, verejnej správy
- ovplyvnením rozhodnutí súdov
- financovaním politických strán

Svetová banka napr. v rámci Štúdie podnikateľského prostredia z roku 1999 venovanej transformujúcim sa ekonomikám hodnotila správu vecí verejných, korupciu a ovládnutie

štátu firmami z pohľadu asi 3 000 firiem v 20 krajinách.⁷³ Podľa výsledkov uvedeného prieskumu je Slovensko hodnotené ako krajina, kde existuje vysoká miera ovládnutia štátu zo strany firiem. Na ilustráciu uvedieme niekoľko príkladov.

Podľa viacerých poslancov sa viaceré zákony v parlamente prijímajú pod tlakom lobistov. „V niektorých prípadoch sa dá prečítať, že predložené pozmeňovacie návrhy majú jasný účel získať výhody pre určité skupiny, a z toho určite môžu plynúť nejaké výhody pre tých, čo to presadzujú“⁷⁴

Podľa denníka SME⁷⁵ napriek tomu, že väčšina rektorov nesúhlasí so zriadením Slovenskej zdravotníckej akadémie v Bratislave, napriek negatívnemu stanovisku ministerstva školstva predložili poslanci poslancový návrh zákona na zriadenie akadémie, ktorý bol NR SR schválený. Rektori vyčítajú návrhu najmä to, že akadémia by poskytovala iba to, čo už majú poskytovať existujúce vysoké školy a že by akadémia podliehala ministerstvu zdravotníctva a nie školstva. Podľa viacerých politikov poslancom, ktorí návrh predložili, ide iba o ich posty a nie verejný záujem.

Podľa denníka SME⁷⁶ majiteľ Drukosu František Mojžiš prispel 10 miliónmi korún na kúpu sídla KDH na Žabotovej ulici firme Maana. Bývalý pokladník KDH Peter Gabura podľa SME⁷⁷ vlastní 90% akcií akciovej spoločnosti firmy Maana. Predsedom predstavenstva firmy Maana je Martin Šrank, ktorý je súčasne ústredným tajomníkom KDH a má tiež na starosti stranícke financie. Prvá kauza o financovaní KDH prepukla ešte v roku 1999. Najskôr začiatkom novembra denník Pravda priniesol informáciu, že člen predstavenstva KDH Peter Gabura prostredníctvom svojej firmy TV COM zabezpečuje financovanie regionálnych funkcionárov KDH. O niekoľko dní neskôr zverejnila TV Markíza informáciu, že Gaburova firma získala zákazku za 30 mil. korún od firmy Siemens. Išlo o práce súvisiace s projektom verejného osvetlenia v Bratislave.

Podľa Národnej obrody⁷⁸ sa orgány činné v trestnom konaní zaoberajú dodávkou lietadiel SU – 22, ktoré mala do zahraničia expedovať firma Hermes, a.s., Dubnica. Trestné stíhanie vo veci (porušovanie predpisov o nakladaní s kontrolovaným tovarom a technológiami, falšovanie a pozmeňovanie verejnej listiny, úradnej pečate a úradnej uzávery) si už dokonca v tejto súvislosti vyslúžila údajná machinácia s licenciami z dielne licenčnej komisie rezortu hospodárstva, kde boli ručne prepísané a vymazávané dátumy rozhodnutia a predmetu licencovaného tovaru. Záujem trestných orgánov sa sústreďuje aj na pozadie neštandardného rozhodovania Licenčnej komisie MH SR, ktorá ešte stále nemá schválený štatút. V jej radoch pracovali až traja predstavitelia zbrojárskych spoločností.

Rozhodovanie vo verejnom sektore a korupcia

Uplatňovanie pravidiel sa môže rovnako spájať s korupciou (tzv. administratívna korupcia). Súvisí s voľnosťou v rozhodovaní, s motivačnými, kontrolnými a sankčnými mechanizmami. Nasledujúca schéma znázorňuje korupčne rizikové oblasti.

⁷³ Ďalšie podrobnosti nájdete na webovej stránke: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

⁷⁴ L. Fogaš v rozhovore pre SME, 17.05.2002

⁷⁵ SME, 14.5.2002

⁷⁶ SME, 14.5.02

⁷⁷ SME, 12.6.02

⁷⁸ Národná obroda 16.1.02

Vysoká angažovanosť štátu je sprevádzaná prepájaním ekonomiky a politiky a umožňuje silný vplyv záujmových skupín. Zásahy štátu do ekonomiky nemožno úplne vylúčiť a cieľom tohto príspevku nie je analyzovať rozsah regulácií. Je však potrebné zdôrazniť, že zásahy štátu a existencia oblastí, kde sa stretáva verejný a podnikateľský sektor, predstavujú potenciálny priestor pre korupciu. Aj slovenské skúsenosti potvrdzujú, že korupčné škandály boli spojené najmä s tendrami, pridelovaním licencií, privatizáciou, používaním verejných prostriedkov, prostriedkov zahraničnej pomoci, hospodárením štátnych monopolov, teda s oblasťami štátnych zásahov do ekonomiky. Na ilustráciu uvedieme niekoľko príkladov:

V médiách sa často diskutuje o otázke sociálnych bytov. Vypuklým príkladom netransparentného pridelovania takýchto bytov je Banská Bystrica. Zo 148 bytov v štyroch bývalých internátoch je podľa poslanca za SDL Dušana Čierneho len 9 takých, ktorých vlastníci by mohli spĺňať kritéria bytovej núdze. Byty v bývalých internátoch majú prevažne solventní občania, športovci, deti bývalých funkcionárov, poslancov mesta. Zároveň sa zistilo, že viaceré ich vlastníci prenajímajú. Za trojizbový byt sa platí viac ako desaťtisíc korún mesačne.⁷⁹

Vypísaním výberového konania boli poverené dva podniky SAD – v Banskej Bystrici a Prešove. Podozrenie z obchádzania zákona o verejnom obstarávaní sa týkalo predpísaného technického parametra, konkrétne vonkajšej šírky nad 2,45 metra. Tender by tak podľa tohto obvinenia mal vopred známeho víťaza. Na Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO) bola podaná námietka proti vyhlásenej súťaži, ktorú podala spoločnosť Slovenské automobilové opravovne (SAO), s. r.o. Lučenec, s tým že podmienky súťaže spĺňa iba jediný výrobca – SOR Lichavy.⁸⁰ Následne ÚVO nariadil zrušiť verejnú súťaž v Prešove a pozastaviť v Banskej Bystrici.⁸¹ Následne ÚVO zrušil aj druhý tender. Dôvody zrušenia boli tri: nedostatočné pravidlá na vyhodnotenie súťaže, nejasné technické požiadavky a nežiadanie zábezpeky.

V súvislosti s verejnou súťažou na informačný systém pre štátnu pokladnicu ministerstvo financií požiadalo ÚVO, aby predbežným opatrením pozastavil tento tender. Ako dôvod uviedlo podozrenie z korupcie a porušenie postupov vo verejnom obstarávaní. Zároveň bolo podané trestné oznámenie, v ktorom bolo uvedené, že ponuku na úplatok dostal predseda výberovej komisie na dodávku informačného systému pre štátnu pokladnicu D. Ferjanček. Šéf výberovej komisie obvinil z podplácania Siemens⁸². Dostal údajne ponuku na 1,5 mil. korún, s tým, že ak sa mu podarí získať ďalšieho člena komisie, dostane ďalších 2,5 mil. korún.⁸³ Keďže ÚVO nezaznamenal žiadne porušenie zákona o verejnom obstarávaní, nezastavil tento tender. Slovenské zákony totiž neumožňujú zastaviť tender pre podozrenie z korupcie.⁸⁴ Následne tender zrušilo Ministerstvo financií SR.

⁷⁹ SME, 19. 8. 1999. Len deväť zo 148 sociálnych bytov v Banskej Bystrici vlastní chudobní, zvyšok získali prominenti.

⁸⁰ Národná obroda, 6. 12. 2001

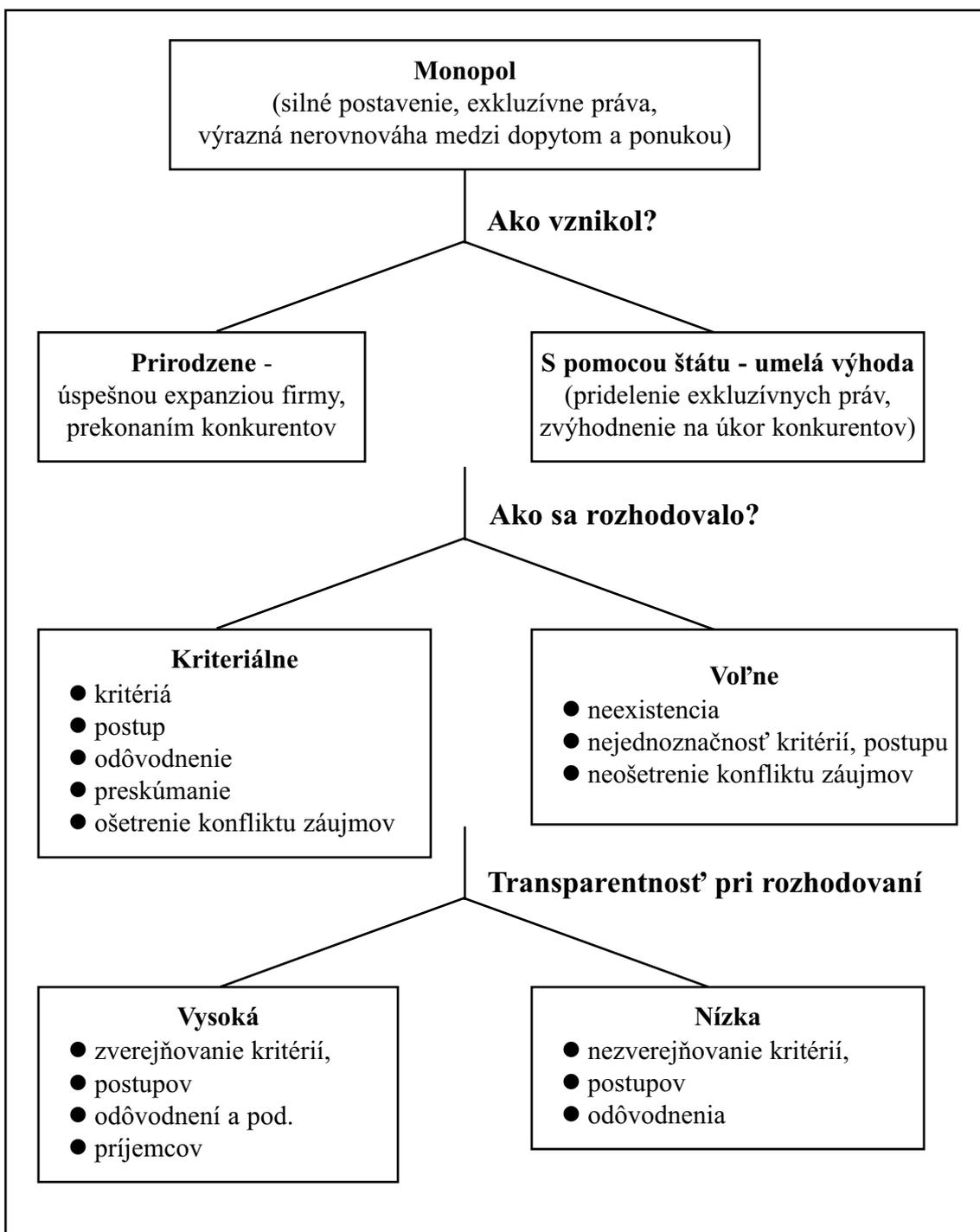
⁸¹ Hospodárske noviny, 29.1.2001

⁸² Trend, 15.8.2001

⁸³ Profit, 17.8.2001

⁸⁴ SME, 22.8.2001

Priestor pre korupciu



Existujú viaceré prípady, kedy zamestnanci v štátnej správe podnikajú v oblastiach, ktoré sú predmetom ich regulácie. Minister hospodárstva napr. odvolal riaditeľa Slovenskej obchodnej inšpekcie (SOI) Albína Sladovníka. Podľa výsledkov rezortnej kontroly totiž Sladovník zostával spoločníkom a členom dozornej rady vo firme, ktorej činnosť podliehala kontrole SOI. V podnikateľskej činnosti pokračovala aj riaditeľka Krajského inšpektorátu SOI pre Trnavský kraj. Ako zistil Trend, o jej konflikte záujmov musel Sladovník vedieť, lebo

v tej istej súkromnej firme bola konateľkou i jeho manželka. Od začiatku tohto roka už museli opustiť NKÚ SR traja kontrolóri – vyšlo najavo, že podnikajú, hoci berú 25% príplatok k tarifnému platu za nepodnikanie.⁸⁵

Prejavujú možného zneužitia pôsobenia v podnikoch s majetkovou účasťou štátu majú rôznu podobu. V médiách sa diskutovalo napr. o dvoch bytoch, ktoré mali pôvodne prejsť do vlastníctva SPP, š.p., avšak boli prevedené do vlastníctva súkromných osôb – generálnemu riaditeľovi SPP š.p. P. Kinčesovi a riaditeľovi jeho kancelárie P. Hriňovi. Do spomínaných bytov SPP investoval 7,75 miliónov korún a ich trhovú hodnotu je ešte vyššia.⁸⁶ P. Kinčes tento byt získal za 1 647 korún, pričom do jeho vybudovania investoval SPP bezmála 5 miliónov korún.

8.4. Protikorupčné stratégie a opatrenia

Korupcia je stará ako ľudstvo samé, existuje v určitej miere v každej spoločnosti. Ale práve rozdielna miera rozšírenia korupcie odlišuje úspešné spoločnosti od menej úspešných. Aj keď boj s korupciou nedáva priame a rýchle výsledky, dá sa úspešne obmedzovať priestor pre korupciu.

Správanie sa jednotlivcov v spoločnosti formujú jednak formálne ako aj neformálne inštitúcie. Inštitúcie v zmysle inštitucionálnej ekonómie chápeme ako pravidlá hry v spoločnosti, t.j. ako obmedzenia, ktoré regulujú medziľudskú interakciu a štruktúrujú ekonomické, politické, sociálne a ďalšie podnety ľudí.⁸⁷

Formálne inštitúcie sú pravidlá, ktoré v podobe zákonov a nižších noriem (aj zmlúv) upravujú, resp. obmedzujú činnosť jednotlivcov, organizácií vo verejnom sektore, ako aj organizácii v súkromnom sektore. Tieto pravidlá sú prijímané najmä zákonodarnými zbormi a nižšími orgánmi štátnej moci a sú vynútiteľné. Medzi hlavné princípy, inštitucionálne charakteristiky, na ktorých majú byť postavené formálne pravidlá tak, aby sa zabezpečil trvalo udržateľný rast, patrí hlavne **transparentnosť, zodpovednosť, rovnosť šancí atď.**

Neformálne inštitúcie sa týkajú hlavne konvencií a osobných štandardov čestnosti. Zatiaľ čo formálne pravidlá je možné zmeniť aj „za jednu noc,“ zmena neformálnych pravidiel je oveľa náročnejšia.⁸⁸ Neformálne pravidlá totiž pôsobia postupne a často podvedome na základe toho, že jednotlivci si vytvárajú alternatívne vzory správania sa v zhode s novým ohodnotením nákladov a úžitku. To znamená, že na formovanie neformálnych pravidiel má vplyv aj momentálna sústava inštitúcií formálnych.

Ako je vyššie uvedené, s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľný hospodársky rast majú byť formálne pravidlá založené na princípe **transparentnosti, zodpovednosti, rovnosti šancí atď.** Výsledkom aplikácie formálnych pravidiel založených na uvedených princípoch s vysokou pravdepodobnosťou vznikajú v spoločnosti také neformálne pravidlá, ktoré spolu s formálnymi, vo vzájomnej podmienenosti, vytvárajú podmienky pre prostredie s nízkou korupciou. Typickým príkladom neformálnych inštitúcií potrebných na zabezpečenie prostredia s nízkou korupciou a vytvorenia základu trvalejšieho spoločenského usporiadania

⁸⁵ Pravda, 20.8.2001

⁸⁶ Práca, 19.7.2001

⁸⁷ Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Douglass North, Cambridge University Press 1990

⁸⁸ Transparentnosť v ekonomike SR, E. Sičáková, E. Jurzyca, P. Švec, CPHR, 1998

je **morálka**.⁸⁹ V prípade, že pravidlá morálky, teda jej normy nám hovoria, čo robiť nemáme alebo nesmieme, čomu sa vyhnúť a čomu predchádzať, potom je prirodzené, že dodržiavanie týchto pravidiel v praxi nie je ničím, čo by nám prinášalo zvláštne potešenie. Tieto normy totiž krotia náš prirodzený egoizmus, naše pudy a žiadosti, ktoré by v prípade, že by neboli obmedzované, podlamovali poriadok, na ktorého fungovaní a prosperite závisíme. Neformálne pravidlá brániace korupčnému správaniu sú silné v krajinách s dlhoročnou tradíciou otvorenosti, ako sú napr. Švédsko či Dánsko. Vo Švédsku bol napr. zavedený prístup k informáciám koncom 18. storočia. Súčasná kultúra skladania účtov a dostupnosti verejných informácií sa v uvedených krajinách teda vyvíja už niekoľko storočí a prináša plody.

Boj proti korupcii je síce bojom na dlhšie trate, ale skúsenosti z viacerých krajín ukazujú, že môže byť úspešný.

V prípade, že neformálne pravidlá nebránia korupčnému správaniu, nie sú brzdou nevhodného správania sa, je potrebné zamerať pozornosť jednak na vytvorenie funkčného formálneho ako aj neformálneho rámca. Vytváranie a zavádzanie vhodného formálneho rámca síce viaže isté náklady, bez toho však so skorumpovaným systémom pohneme len veľmi ťažko. Preto sa v nasledujúcej časti textu pozrieme na možné postupy pri znižovaní korupcie. Pri ňom vychádzame z jednoduchého vzorca korupcie podľa Klitgaard:

korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní - transparentnosť

Ak chcete minimalizovať priestor pre korupciu, je vhodné mať tento vzorec stále na pamäti. Nástroje na obmedzovanie monopolu, voľnosti v rozhodovaní a na zvyšovanie transparentnosti sú uvedené v nasledujúcom texte.

Ako obmedziť monopol

Monopol v tomto kontexte chápeme v širokom význame ako výraznú nerovnováhu ponuky a dopytu (napr. situácia v zdravotníctve u nás), úzke miesto (napr. kataster nehnuteľností, sudy), ale aj informačný monopol (napr. o projektoch Phare).

Obmedzovanie monopolu má viacero podôb – decentralizácia rozhodovacích právomocí, odstránenie, resp. obmedzenie licencií, povolení, dotácií, realizácia reforiem, ktoré vyrovnajú ponuku a dopyt, presunutie niektorých aktivít mimo verejný sektor, zrýchlenie rozhodovacieho procesu racionalizovaním práce súdov (napr. prenesením niektorých aktivít mimo sudy, zmenou procesných predpisov), vnášaním prvkov konkurencie či rozširovaním informácií.

Viaceré analýzy naznačujú, že regulačné zásahy štátu v SR sú bariérou pre podnikanie.⁹⁰ Napr. vláda SR uskutočnila v roku 2001 analýzu licencií, dotácií, subvencií a povolení, z ktorej vyplýva, že ich počet je nadmerný a je potrebné ich prehodnotiť a zredukovať. Z analýzy vyplýva, že postup ich pridelenia je v mnohých prípadoch voľný, nie je viazaný na kritériá či definovaný postup.

V SR sa napr. začína úzke miesto v práci súdov riešiť cez podporu alternatívnych spôsobov riešenia sporov (oslabenie monopolu na rozhodovanie sporov, najmä v obchodnej

⁸⁹ Ekonom č. 12, 1999

⁹⁰ Napr. administratívne bariéry voči investovaniu, FIAS, apríl 2001

oblasti, kde je najviac korupcie). Reštrukturalizácia, privatizácia bánk viedla k lepšej dostupnosti úverov, zníženiu úrokových sadzieb, čo sa prejavilo v tom, že podnikatelia vnímajú značné zníženie korupcie v tejto oblasti. Kým v roku 1999 si 29 % respondentov myslelo, že korupcia v bankách, sporiteľniach je veľmi rozšírená, v roku 2002 to bolo 19 % respondentov.

Na ilustráciu uvádzame skúsenosť starostu z hlavného mesta Bolívie - La Paz:⁹¹

Všade, kde som sa pozrel, nachádzal som problémy so zabezpečením služieb, verejných prác alebo získavaním príjmov, narážal som na neefektívnu organizáciu, dokonca na korupciu. Poznával som, že zavádzanie súťaže, obmedzovanie byrokracie, voľnosti i v rozhodovaní a zvýšenie transparentnosti, skladanie účtov umožňuje odstraňovať úzke miesta.

*Napr. stavebné povolenia. Podľa existujúcej legislatívy **všetky** nové stavby museli mať súhlas oddelenia mestskej výstavby, dokonca všetky modifikácie už existujúcich stavieb (napr. modernizácia ale aj výmena dverí) museli byť odsúhlasené. Výsledkom bolo množstvo žiadostí a niekoľkoročné čakacie lehoty, ktoré sa skracovali pomocou úplatkov*

Spomenul som si na vzorec. Prehodnotili sme, ktoré povolenia sú skutočne potrebné a ostatné sme zrušili. Pre tie, ktoré sme zachovali, sme zjednodušili postup, ktorý sme zverejnili. Zrušili sme monopol pri udeľovaní povolení, čo mi umožnilo riešiť štruktúrny problém. Aj keby korupcia neexistovala, naordinovanie „protikorupčného lieku“ mi pomohlo riešiť neefektívnosť, dlhé lehoty a nevhodné využívanie zdrojov.

V Bolívii sú profesie, kde ponuka značne prevyšuje dopyt, jednou z nich sú architekti. Rozhodol som sa teda, že ponúknem profesijnému združeniu architektov, že tí členovia, ktorí budú mať certifikát, budú môcť robiť stavebné povolenia namiesto mesta. Samozrejme musia rešpektovať normy a regulácie mesta a poskytovať povolenia za ceny, ktoré sa vytvoria na trhu. Certifikát bude udelený na základe skúšky, zameranej na znalosť noriem a zloženie zálohy, ktorá prepadne mestu, ak architekt nebude vykonávať tieto práce korektne. Asociácia architektov súhlasila, že bude robiť monitoring a v prípade potreby riešiť aj sankcie.

Po zavedení tohto postupu sa dramaticky skrátil čas vybavovania žiadostí. Certifikovaní architekti (zapojilo sa ich okolo 100) iba vyplnili formulár so všetkými potrebnými informáciami a žiadosť formálne zúradovali. Potom málo dobre platených úradníkov z oddelenia výstavby mohlo urobiť náhodnú previerku niektorých povolení. Ak sa našli nezrovnalosti, tie sa riešili v spolupráci s asociáciou architektov. Tým sa zrušil nelegálny trh s povoleniami, obmedzila korupcia, skrátili sa lehoty a ceny sa znížili.

Ako riešiť voľnosť v rozhodovaní

Voľnosť v rozhodovaní znamená, že ten, kto rozhoduje a reprezentuje verejný záujem, má širokú škálu možností ako a dokedy môže rozhodnúť. Ak môže, ale nemusí udeliť licenciu na dovoz alebo vývoz tovaru, alebo ak zápis do katastra nehnuteľností môže trvať

⁹¹ Podľa Klitgaard: Corrupt Cities (Skorumpované mestá), California, 2000

týždeň alebo aj niekoľko rokov, ak sa na súde môže rozhodnúť za niekoľko mesiacov, ale aj za 10 rokov, dáva to priestor pre preferovanie súkromných motívov a korupčné správanie. Čím je miera voľnosti pri rozhodovaní vyššia, tým väčší priestor pre korupciu sa vytvára.

V SR možno uviesť širokú škálu oblastí, kde sa korupcia viaže na voľnosť v rozhodovaní a spája sa napr. s projektmi pomoci Phare, poukazmi na kúpeľnú liečbu, poskytovaním víz (India), poskytovaním štátnej pomoci, hospodárením štátnych monopolov (byty, sponzorstvo), poskytovaním štátnych záruk, nedobytnými pohľadávkami, ktoré boli postúpené Slovenskej konsolidačnej, kategorizáciou liekov.

Pre tvorcov verejnej politiky v rôznych oblastiach je potrebné vnímať toto riziko a preventívne ho riešiť. Čím rozhodovací proces dáva menej možnosti na individuálne, voľne posúdenie povereného pracovníka, tým menej príležitostí, ale aj korupčných pokušení mu vytvoríme. To znamená:

- stanovenie jasných, jednoznačných kritérií
- stanovenie rozhodovacích postupov
- povinnosť odôvodniť rozhodnutie
- možnosť preskúmania rozhodnutia
- ošetrovanie konfliktu záujmov

Obmedzenie voľnosti v rozhodovaní znamená zvýšiť *kritériálnosť* (stanoviť a zverejniť kritériá), definovať *postup rozhodovania* (postupy, kontrolu, zavádzať princíp viacerých očí, kolektívne rozhodovacie orgány, rotáciu pracovníkov na korupčne citlivých miestach, odôvodnenie rozhodnutí, možnosť preskúmania rozhodnutí) a dostať rozhodovanie pod verejnú kontrolu, t.j. zvýšiť transparentnosť rozhodovania. *Napr. Ministerstvo hospodárstva SR v čase tvorby tejto publikácie stále nezverejňovalo zoznam subjektov, ktoré získali licencie na dovoz a vývoz, a to napriek mnohým škandálom v tejto oblasti.*

Stanovenie kritérií

Ako príklad pri potrebe stanoviť kritériá rozhodovania vo verejnom sektore uvádzame proces verejného obstarávania, čo zjednodušene predstavuje nákup tovarov a služieb pre verejný sektor. Ide o kontakt verejnej správy a súkromného sektora, keďže dodávateľmi tovarov a služieb sú väčšinou podnikatelia. Kritéria hodnotenia predloženej ponuky majú byť jasné vopred, tak aby sa podnikatelia mohli orientovať v systéme a rozhodnúť sa, či majú šancu uspieť s ponúkaným produktom. Kvalitné spracovanie ponuky totiž predstavuje isté náklady pre podnikateľa. Okrem vodidla pre rozhodovanie sa podnikateľa, je potreba jasných kritérií dôležitá aj pre verejný sektor, ktorý nakupuje. Cieľom je zabezpečiť, aby sa kúpil produkt, ktorý je vo verejnom sektore potrebný a vychádza z jasne definovaných potrieb, a aby sa predišlo opačným situáciám, kedy sa kupuje s cieľom minúť pridelené finančné zdroje.

Ak stanovíte kritériá voľné, nejednoznačne vytvárate potenciálny priestor pre korupciu. Ako negatívny príklad môžeme uviesť napr. formulácie v zákone o obchodných reťazcoch:

- „V prípade pochybnosti o tom, či ide o obchodný reťazec, rozhodne Ministerstvo hospodárstva SR“
- *Pri povoľovaní obchodnej prevádzky príslušný povoľovací orgán zohľadní „spotrebné a nákupné zvyklosti spotrebiteľov, kúpnu silu obyvateľstva či stanoviská SOPK, Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory a Slovenskej živnostenskej komory“*

Stanovenie rozhodovacích postupov

Jasné rozhodovacie postupy znižujú možnosť zneužitia zo strany rozhodovacieho subjektu a zvyšujú možnosť kontroly procesu. Postupy by mali byť jasné vopred, a zároveň verejne dostupné, tak aby bola možnosť aj verejnej kontroly. Mnohé rozhodovacie postupy sú definované aj zákonnou formou. Ako príklad uvádzame zákon o správnom konaní alebo zákon o verejnom obstarávaní, ktorý definuje metódy a postupy verejného obstarávania. Napr. v citlivých oblastiach sa odporúča tzv. princíp viacerých očí, viacstupňové rozhodovanie.

Napr. pre oblasť verejného obstarávania sa odporúča jasne oddeliť rozhodovacie kompetencie – kto schvaľuje zámer, potrebnosť nákupu, stavby, kto posudzuje technickú stránku ponúk, kto vyhodnocuje ekonomickú stránku ponúk, kto podpisuje zmluvu atď. Takisto je osvedčená zásada tzv. „record keeping“, zaznamenania a uchovania dokumentácie, korešpondencie, viažucej sa k prípadu.

V niektorých oblastiach sa zase uplatňujú **kolektívne rozhodovacie orgány** - napr. Rada Protimonopolného úradu SR či komisie, ktoré posudzujú ponuky pri verejnom obstarávaní.

Povinnosť odôvodniť rozhodnutie

S cieľom zvyšovania zodpovednosti verejného sektora je vhodné prijaté rozhodnutia zdôvodniť. Uvedené zdôvodnenia by mali byť verejne dostupné, aby sa znížilo riziko korupčného správania sa. Ako príklad potreby uvedenia zdôvodnenia prijatého rozhodnutia uvádzame rozhodnutia o udelení licencií, dotácií či subvencií. Ak predstavitelia verejnej správy nekonali pod vplyvom korupcie, zdôvodnenie a zverejnenie rozhodnutia by nemalo byť problémom; vedia ho vysvetliť a obhájiť. Súčasný stav je však taký, že žiadatelia sa nielenže nedozvedia, prečo im dotácia nebola udelená, ale často ani samotný fakt neudelenia. Ak do systému vopred zapracujete povinnosť odôvodňovať rozhodnutia, nútite tých, čo rozhodujú, aby stanovili jasné kritériá, aby ich dôkladne posúdili, a aby boli tak argumentačne silní, že vedia odôvodniť svoje rozhodnutie, že je možné ho urobiť verejne dostupným. Je to protikorupčná poistka. Odôvodnenia rozhodnutí slúžia aj na výchovu podnikateľov, sledovanie precedensov. Napr. EÚ zverejňuje rozhodnutia komisie a tieto sú verejne dostupné, sú študované zo strany podnikateľov, advokátskych kancelárií a umožňujú im tak sa orientovať vo výklade nariadení, predpisov. V SR sa v tomto smere zverejňujú odôvodnenia rozhodnutí len minimálne.

Možnosť preskúmania rozhodnutia

Ďalšou z radu poistiek zavádzaných s cieľom obmedziť voľnosť v rozhodovaní pri prijímaní rozhodnutí je zabezpečenie možnosti preskúmania prijatého rozhodnutia. Pri verejnom obstarávaní existuje napr. inštitút námietok, ktorý umožňuje predkladateľom ponúk vzniesť námietku v definovaných prípadoch. Námietku preskúma Úrad pre verejné obstarávanie, pričom aj jeho rozhodnutie, ktoré by malo byť verejne dostupné aj so zdôvodnením, nie je konečné. Nespokojnému podnikateľovi sa umožňuje obrátiť sa na súd.

Pri rozhodnutiach, ktoré sa viažu na zákon o správnom konaní, je možnosť podať rozklad. V SR sú v tomto smere značné rezervy, napr. neúspešný záujemca o licenciu v poľnohospodárstve sa nielenže nedozvie odôvodnenie, prečo ju nedostal, a čo by mal v budúcnosti urobiť, aby sa tak stalo, ale niekedy sa ani nedozvedel, že ju nedostal. Ako systémové riešenie, ktoré zmenilo tento stav, je prijatie Nového modelu aktívneho poskytovania informácií o procese udeľovania dotácií, ktorý prijala vláda v aprílu 2002. Pri rozhodovaní v korupčne citlivých oblastiach je pre tvorcov verejnej politiky dôležité mať

spätnú väzbu o tom, ako systém funguje. Napr. na niektorých súdoch v SR si predsedovia urobili anonymnú anketu o korupcii.

Ošetrovanie konfliktu záujmov

Predstavitel' verejnej správy ako nositeľ verejného záujmu sa pri rozhodovacom procese môže dostať do konfliktu s osobnými záujmami. Môže byť napr. členom výberovej komisie, ktorá rozhoduje o udelení licencií, pričom jedným zo žiadateľov je aj manželkina firma. Kvôli uvedeným situáciám, kedy dochádza ku konfliktu verejného a súkromného či skupinového záujmu, je potrebné zaviesť do systému rozhodovania systémové poistky predchádzania konfliktu záujmu, nepotizmu či klientelizmu. Najčastejšie sa s nepotizmom stretávame **pri výbere a prijímaní do zamestnania, prípadne v pracovnom postupe**. Typickým príkladom je však aj situácia, ak niekto získa neadekvátnu výhodu **pri uzatváraní kontraktu na základe intervencie člena rodiny**, ktorý v organizácii pracuje. Za nepotizmus považujeme hlavne:

- **zasadzovanie sa alebo účasť na prijímaní**, menovaní, zaradení, preradení, hodnotení, pracovnom postupe, preložení alebo hodnotení pracovnej disciplíny rodinného príslušníka alebo blízkej osoby predstaviteľom verejného úradu z titulu svojej právomoci
- **účasť na rozhodovaní** o odmeňovaní rodinného príslušníka alebo blízkej osoby
- **delegovanie úloh**, spojených s prijímaním, menovaním, zaradením, preradením, hodnotením, pracovným postupom, preložením alebo s pracovnou disciplínou rodinného príslušníka alebo blízkej osoby, **na osobu pracovne podriadenú**
- **priame alebo sprostredkované vedenie (riadenie)** rodinného príslušníka alebo blízkej osoby, prípadne delegovanie tejto zodpovednosti na podriadenú osobu

Mesto Bristol v tejto súvislosti formulovalo zásady týkajúce sa nepotizmu pre svojich zamestnancov takto:

Mesto Bristol má záujem na prijímaní schopných a vzdelaných uchádzačov a posudzuje možnosť prijatia každého, kto spĺňa kvalifikačné požiadavky. Snahou mesta je získať do svojich radov najkvalifikovanejších uchádzačov, ktorí najlepšie vyhovujú požiadavkám kladeným na jednotlivé pozície. Rodinná príslušnosť a príslušnosť k domácnostiam nebude pre prijatie uchádzačov do zamestnania prekážkou, okrem tých prípadov, ak:

- právomoci/vplyv vašej pozície alebo nového zamestnanca sa týkajú riadiacej činnosti, prijímania do zamestnania, vybavovania sťažností, prepúšťania alebo udeľovania disciplinárnych postihov
- vy/prijímaný zamestnanec bude vykonávať úlohy spojené s kontrolou a overovaním hospodárenia alebo úlohy spojené so zverením mestských peňazí a majetku
- vzhľadom na okolnosti sa dá predpokladať, že záujmy mesta a záujmy vaše alebo prijímaného zamestnanca sa dostanú do konfliktu
- v prípadoch, ak mesto musí obmedziť prijímanie zamestnancov, aby sa predišlo vzniku konfliktu záujmov so zákazníkmi, regulačnými úradmi alebo inými subjektmi, s ktorými mesto vstupuje do obchodných vzťahov
- mesto z dôvodov predchádzania akýmkoľvek prejavom diskriminácie, konfliktov v oblasti personálnej politiky alebo v podobných prípadoch obmedzuje a reguluje proces prijímania zamestnancov

Podľa Transparency International existujú nasledovné indikátory funkčnej politiky v oblasti konfliktov záujmov, nepotizmu a klientelizmu:

- Existuje právna norma (zákon), ktorá jasne a zrozumiteľne definuje pravidlá a princípy v oblasti konfliktov záujmov?
- Realizuje sa menovanie do verejných funkcií podľa zásluh a schopností?
- Majú štátne (vládne) orgány v týchto oblastiach stanovené jasné zásady? Sú tieto zásady rešpektované zamestnancami? Ako ich vníma verejnosť?
- Majú verejní činitelia prístup k radám odborníkov v oblasti etiky a konfliktov záujmov?
- Je medzi týmito zásadami činnosti verejnej správy a kultúrnou tradíciou krajiny konflikt? Existuje mechanizmus, na základe ktorého možno účinne konflikty záujmov odhaľovať?
- Existujú jasné pravidlá zamestnávania po odchode z verejnej správy?

Niekedy sú využívané rôzne stratégie, ako postupovať, ak sa v tíme pri rozhodovaní v istej záležitosti objaví podozrenie z existencie konfliktu záujmov. Odpovede na nasledujúce otázky môžu pomôcť zvoliť správny postup, ako predchádzať konfliktu záujmov:

- Máme k dispozícii všetky relevantné informácie dôležité pre správne hodnotenie a rozhodovanie?
- Aký druh vzťahu alebo spojenia by mohol vyvolať podozrenie z konfliktu ?
- Bude potrebná právna konzultácia?
- Vyvoláva záležitosť, o ktorej rozhodujeme, široký záujem verejnosti? Je kontroverzná?
- Mohla by osobná zainteresovanosť vyvolať pochybnosti o bezúhonnosti člena nášho tímu?
- Mohla by osobná zainteresovanosť vyvolať pochybnosti o integrite organizácie, poškodiť meno organizácie?
- Ako by to bolo vnímané občanom, potenciálnym zmluvným partnerom alebo dodávateľom ?
- Akým spôsobom je možné čo najlepšie zabezpečiť neustrannosť a korektnosť v procese? Ako chrániť verejný záujem?

Ako zvýšiť transparentnosť

Vzhľadom na charakter spravovania vecí verejných a vplyv internalít nie je možné zabezpečiť dokonalú kontrolovateľnosť rozhodovania o veciach verejných, resp. takýto systém by bol neúnosne drahý. Preto je veľmi dôležitou poistkou otvorenie systému a **poskytovanie maximálneho možného množstva informácií**. To vytvorí možnosť verejnej kontroly spravovania vecí verejných. Už samotná skutočnosť, že pracovníci vo verejnej sfére budú vedieť, že ich rozhodnutia budú zverejnené, pôsobí ako prevencia zneužitia úradu na súkromný prospech. Poskytovanie informácií je najúčinnější preventívny prostriedok proti korupcii, navyše je spravídla aj finančne nenáročný. Okrem protikorupčných efektov široké zverejňovanie informácií umožňuje participáciu občanov na správe vecí verejných a budovanie dôvery v inštitúcie.

Najmä v citlivých oblastiach (privatizácia, verejné obstarávanie, pridelovanie dotácií, licencií a pod.) je dobré mať vopred premyslený systém ako sa budú informácie zhromažďovať a zverejňovať.

V SR v tomto smere došlo k istým pozitívnym posunom. Bol prijatý zákon o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý sa po roku a pol svojej účinnosti ukazuje ako jeden z najefektívnejších protikorupčných opatrení. Zákon má pozitívny vplyv aj na elektronizáciu úradov, pretože tlakom na aktívne zverejňovanie informácií spôsobil boom internetizácie najmä na samosprávnej úrovni. Napr. obchodný register je dostupný na internete, prijal sa nový model aktívneho poskytovania informácií o procese udeľovania licencií.

Zverejnenie informácií môže mať veľmi rýchly efekt na obmedzenie korupcie, ale aj na hospodárnosť. Napr. v niektorých krajinách zverejnili ceny, za ktoré nakupovali jednotlivé nemocnice základné lieky a pomôcky. Zistili sa značné rozdiely, ale po čase, keď sa porovnanie zverejnilo znovu, väčšina nákupov sa blížila k predtým zverejneným najnižším cenám.

Na druhej strane je potrebné vidieť, že ak sa ponechá monopol spolu s voľnosťou v rozhodovaní a neposkytujú sa informácie, vedie to ku korupcii alebo podozreniam. Napr. pri nakladaní s **prostriedkami Európskej únie** je možné poukázať na viaceré nedostatky. V rámci potreby zvýšiť transparentnosť tohto procesu sa napr. v Akčnom pláne boja proti korupcii vláda zaviazala uskutočniť okrem iného aj analýzu doterajšieho čerpania prostriedkov zahraničnej pomoci s uvedením rozsahu pridelených prostriedkov, rozsahu čerpaných prostriedkov, uvedením organizácií, ktorým boli finančné prostriedky pridelené a na aký účel, miesto, kde je možné sa oboznámiť s výsledkami týchto programov, ako aj spôsob rozhodovania. Táto analýza mala byť verejne dostupná. Občania by sa tak mohli dozvedieť o efektívnosti nakladania s prostriedkami Európskej únie, ako aj o tých, ktorí s nimi nakladali od roku 1993. Táto úloha však nebola splnená. Neriešil sa ani možný konflikt záujmov.

O netransparentnosti **prostriedkov získavaných z EÚ** sa hovorí už viac rokov. Na ich možné zneužitie upozorňovali mimovládne organizácie, politici, médiá. Viaceré snahy zamerané na zvýšenie transparentnosti však narážali na neochotu či už zo strany SR, ako aj EÚ. Situácia sa začala meniť na základe podozrenia z korupcie.

Funkčná kontrola

Napriek početným kontrolným inštitúciám (internej, externej kontroly) je minimum prípadov korupcie, ktoré boli odhalené týmito inštitúciami. Častejšie sú podozrenia na korupciu odhalené médiami či rozvádzajúcimi sa manželkami. Ďalším problémom je, ak kontrola, napr. Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ), zistí závažné porušenia, ale následné relevantné kroky, sankcie sa z toho nevyvodí. Ako príklad môžeme uviesť systém pridelovania dotácií, subvencií v poľnohospodárstve. Kontroly konštatovali viaceré porušenia predpisov, účelu, na ktoré mali byť použité, nezabezpečeniu hospodárnosti, ale nevyvodili sa z toho žiadne opatrenia na nápravu, neboli žiadne postihy. Preto pri tvorbe verejnej politiky je potrebné vopred premyslieť, ako zabezpečiť funkčný kontrolný mechanizmus. Problém nezávislej, funkčnej kontroly v súčasnosti absentuje najmä na samosprávnej úrovni.

8.5. Ako postaviť protikorupčnú stratégiu?

Je oveľa ľahšie zabudovať do systému protikorupčné poistky ako riešiť jej následky. Snaha vyrovnať sa s korupciou a iniciatíva idúca týmto smerom je aj významným prvkom budovania dôvery vo verejný sektor. Stratégia sa môže týkať tak centrálnej úrovne (napr. Národný program boja proti korupcii), samosprávnej úrovne, ako aj sektorovej úrovne. Protikorupčnú stratégiu môžu mať koaličné, opozičné politické strany, vláda, samospráva, mimovládne organizácie, ale aj starosta obce, alebo tvorca verejnej politiky.

Ak sa začnete nad takýmito zmenami zamýšľať, potrebujete **identifikovať hráčov**. Môžu to byť úradníci, podnikatelia, ktorí sú kľúčoví z hľadiska realizovania vašich aktivít, ale môže to byť aj širšie okolie. Vopred sa zamyslite nad tým, kto môžu byť vaši **spojenci**, a kde narazíte na odpor (napr. byrokratický odpor, záujmy). Neexistuje lobby na boj proti korupcii. Na rozdiel od produkcie cukru či topánok, kde silné záujmové skupiny sú silne zainteresované na tom, aká politika sa v tejto oblasti aplikuje, pri korupcii sa poškodená skupina (daňoví poplatníci) veľmi ťažko organizujú a mobilizujú. Na druhej strane je téma boja proti korupcii atraktívna, vie osloviť občana, mimovládne organizácie.

Musí sa zvýšiť efektívnosť **postihov za korupciu**. Korupcia musí byť vysoko riziková činnosť. Samozrejme, že na celý represívny systém nemáte vplyv, ale je možné tento problém nastoľovať, požadovaním odvolania skorumpovaných funkcionárov, zamestnancov, presunom takýchto ľudí na horšie platené miesta a pod. V činnostiach, na ktoré máte priamy vplyv, je možné vkladať do systému poistky. Napr. v korupčne citlivých oblastiach sa v zahraničí využívajú tzv. „záznamové knihy“, kde sa zaznamenávajú prijaté dary a je povinnosť oznámiť stretnutia s podnikateľmi (napr. aby sa zabránilo kontaktom s uchádzačmi vo verejnom obstarávaní alebo pri privatizácii). Túto možnosť umožňuje zaviesť aj na Slovensku prijatý zákon o štátnej službe.

Obmedzujte monopol všade, kde sa dá. Riešenie úzkych miest má veľmi rýchly a priamy efekt na obmedzovanie priestoru pre korupciu. Často ide aj o monopol na informácie, ktorý sa ale dá ošetriť evidenciou, vytvorením systému zhromažďovania a šírenia informácií.

Obmedzujte voľnosť v rozhodovaní, zjednodušte a vyjasňujte pravidlá a regulácie, informujte občanov o postupoch, procedúrach, dajte im možnosť kontrolovať poskytovanie verejných služieb a spolupodieľať sa na správe štátu či obce.

Zvýšenú pozornosť venujte korupčne citlivým oblastiam – verejné obstarávanie, nakladanie s majetkom, pridelovanie licencií, dotácií, garancií, pozemkov, bytov, kúpeľnej liečby a pod.

Zvýšte transparentnosť a posilnite skladanie účtov. Jasné pravidlá správania sa, otvorenosť verejného obstarávania a iných obchodných vzťahov vytvára dôveryhodnosť. Dôležitá je aj schopnosť a kvalita interných kontrolórov, účtovníkov, špeciálnych policajtov, prokurátorov. Ale dôveryhodnosť sa buduje tiež cez mimovládne organizácie, médiá, združenia, vrátane horúcich liniek pre občanov, občianskych komisií a pod. Prijmite zásadu, že všetky informácie budete zverejňovať. Využite internet, zavádzajte prvky e-governance.

Ako príklad možno uviesť rakúsky projekt HELP, ktorý občanom umožňuje získať praktické informácie a rady od verejnej správy cez internet 24 hodín denne (napr. záležitosti týkajúce sa svadby, narodenia dieťaťa, štipendií, vodičských povolení, pasov, občianskych preukazov a pod.) V Belgicku je možné elektronicky vybaviť agendu Národného úradu práce. Napr. 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 %. Príkladom je aj talianske ministerstvo financií, ktoré zaviedlo možnosť elektronickej komunikácie občana s daňovými úradmi obsahujúce napr. možnosť poskytovania poradenstva daňovým poplatníkom ohľadne formalít spojených s plnením ich daňových povinností, možnosť **elektronického vyplnenia daňového priznania**, ako aj možnosť elektronickej platby.⁹²

Okrem toho, že sa uvedenými spôsobmi racionalizuje poskytovanie služieb, obmedzuje sa aj priestor pre korupčné správanie.

Korupcia vyžaduje:

- nájsť skorumpovaného partnera
- zaplatiť úplatok
- dodať tovar alebo službu, ktorá bola zabezpečená prostredníctvom korupcie

To znamená, že sú to spravidla zabehnuté vzťahy, mechanizmus platieb a dodávky sa rutinne organizujú. Korupcia je spojená so zabehnutým, stabilným a tajnostkárskym prostredím. Protikorupčná taktika preto musí naopak **prelomiť zabehnuté vzťahy a cesty**, prelomiť kontinuitu, vytvoriť neurčitosť. Preto sa napr. v korupčne citlivých činnostiach odporúča rotácia pracovníkov a princíp viacerých očí (rozloženie rozhodovania na viacero úrovní).

Pre úspešnosť stratégie je dôležité, aby sa potrestali „veľké ryby“, aby sa prelomila korupčná kultúra (že všetko sa dá utuľtať a kúpiť). Potom je potrebné sa venovať prevencii (výber ľudí, zmena motivácie, zvýšenie dôveryhodnosti, štrukturálne zmeny zamerané na obmedzenie monopolu, voľnosti v rozhodovaní, zvýšenie „morálnych nákladov“ korupcie).

Ak boj proti korupcii nevedie k oveľa širšej a zásadnejšej reforme, existuje riziko, že sa korupcia znovu objaví. Viaceré príklady ukazujú, že ak sa neurobia výrazné zmeny v systéme, existuje riziko, že po zmene prídu k moci noví lídri, ktorí môžu predchádzajúce výsledky v boji proti korupcii zvrátiť. Je náročné zabezpečiť **udržateľnosť protikorupčných opatrení**. Preto je dôležité premyslieť, ako ich systémovo poistiť.

Odporúčania na prevenciu korupcie:⁹³

1. Diagnostikujte typy korupcie a ich rozšírenie prostredníctvom:

- a) stretnutí a workshopov pre tých, ktorí sú súčasťou korupčného systému
- b) systematických, anonymných informácií zamestnancov a klientov
- c) špeciálnych štúdií

(pokračovanie na nasledujúcej strane)

⁹² Bližšie viď www.finanze.it.

⁹³ Podľa Klitgaard (2000)

(dokončenie z predchádzajúcej strany)

2. Načrtnite stratégiu zameranú na systém, napr. cez brainstorming o možnostiach, ich dopadoch, priamych a nepriamych nákladoch korupcie, najmä:

- a) vyberte hráčov
- b) stanovte odmeny a tresty
- c) získajte informácie o výsledkoch
- d) reštrukturalizujte vzťahy v systéme: obmedzte monopol, voľnosť v rozhodovaní a zvýšte transparentnosť
- e) zvýšte „morálne náklady“ korupcie

3. Rozpracujte implementačnú stratégiu:

- a) zamerajte sa na presne ciele oblasti
- b) „pozberajte nízko visiace ovocie“: začnite s oblasťou, ktorá je relatívne jednoduchá
- c) spojte sa s priaznivými silami (národnými, medzinárodnými, súkromným sektorom, MVO)
- d) prelomte kultúru nepostihnuteľnosti cez „chytenie veľkých rýb“
- e) rozširujte informácie o protikorupčných snahách prostredníctvom verejnej informovanosti
- f) urobte najprv niečo pozitívne vo vzťahu k spolupracovníkom, predtým ako na nich zaútočíte
- g) posilnite inštitucionálnu kapacitu nielen prostredníctvom ponukovej stránky (viac tréningov, viac expertov, viac počítačov), ale najmä prostredníctvom zmeny systému motivácie a informácií

Na záver sa skúste **zamyslieť nad touto situáciou**. Ak by sa urobil prieskum medzi užívateľmi služby, na ktorú máte ako pracovník verejného sektora dosah, aké oblasti by mohli byť uvádzané ako najviac korupčné? Vyplňte nasledujúcu tabuľku.

Oblasť, kde existuje riziko korupcie	Príčiny	Ktorí hráči prispievajú ku korupcii	Ktorí hráči bránia korupcii	Kto môžu byť vaši spojenci	Aké opatrenia by sa mali prijať

Príloha 1:
Index vnímania korupcie (Corruption Perception Index) - 2001

Poradie	Krajina	CPI - 2001	Počet použitých prieskumov	Štandardná odchýlka	Dolný - horný interval
1	Fínsko	9,9	7	0,6	9,2 - 10,6
2	Dánsko	9,5	7	0,7	8,8 - 10,6
3	Nový Zéland	9,4	7	0,6	8,6 - 10,2
4	Island	9,2	6	1,1	7,4 - 10,1
	Singapur	9,2	12	0,5	8,5 - 9,9
6	Švédsko	9,0	8	0,5	8,2 - 9,7
7	Kanada	8,9	8	0,5	8,2 - 9,7
8	Holandsko	8,8	7	0,3	8,4 - 9,2
9	Luxembursko	8,7	6	0,5	8,1 - 9,5
10	Nórsko	8,6	7	0,8	7,4 - 9,6
11	Austrália	8,5	9	0,9	6,8 - 9,4
12	Švajčiarsko	8,4	7	0,5	7,4 - 9,2
13	Veľká Británia	8,3	9	0,5	7,4 - 8,8
14	Hong Kong	7,9	11	0,5	7,2 - 8,7
15	Rakúsko	7,8	7	0,5	7,2 - 8,7
16	Izrael	7,6	8	0,3	7,3 - 8,1
	USA	7,6	11	0,7	6,1 - 9,0
18	Chile	7,5	9	0,6	6,5 - 8,5
	Írsko	7,5	7	0,3	6,8 - 7,9
20	Nemecko	7,4	8	0,8	5,8 - 8,6
21	Japonsko	7,1	11	0,9	5,6 - 8,4
22	Španielsko	7,0	8	0,7	5,8 - 8,1
23	Francúzsko	6,7	8	0,8	5,6 - 7,8
24	Belgicko	6,6	7	0,7	5,7 - 7,6
25	Portugalsko	6,3	8	0,8	5,3 - 7,4
26	Botswana	6,0	3	0,5	5,6 - 6,6
27	Tchaj-wan	5,9	11	1,0	4,6 - 7,3
28	Estónsko	5,6	5	0,3	5,0 - 6,0
29	Taliano	5,5	9	1,0	4,0 - 6,9
30	Namíbia	5,4	3	1,4	3,8 - 6,7
31	Maďarsko	5,3	10	0,8	4,0 - 6,2
	Trinidad & Tobago	5,3	3	1,5	3,8 - 6,9
	Tunisko	5,3	3	1,3	3,8 - 6,5
34	Slovinsko	5,2	7	1,0	4,1 - 7,1
35	Uruguaj	5,1	4	0,7	4,4 - 5,8
36	Malajzia	5,0	11	0,7	3,8 - 5,9
37	Jordánsko	4,9	4	0,8	3,8 - 5,7
38	Litva	4,8	5	1,5	3,8 - 7,5
	Južná Afrika	4,8	10	0,7	3,8 - 5,6
40	Costa Rica	4,5	5	0,7	3,7 - 5,6
	Maurícius	4,5	5	0,7	3,9 - 5,6
42	Grécko	4,2	8	0,6	3,6 - 5,6
	Južná Kórea	4,2	11	0,7	3,4 - 5,6
44	Peru	4,1	6	1,1	2,0 - 5,3
	Poľsko	4,1	10	0,9	2,9 - 5,6
46	Brazília	4,0	9	0,3	3,5 - 4,5

Poradie	Krajina	CPI - 2001	Počet použitých prieskumov	Štandardná odchýlka	Dolný - horný interval
47	Bulharsko	3,9	6	0,6	3,2 - 5,0
	Chorvátsko	3,9	3	0,6	3,4 - 4,6
	Česká republika	3,9	10	0,9	2,6 - 5,6
50	Kolumbia	3,8	9	0,6	3,0 - 4,5
51	Mexiko	3,7	9	0,6	2,5 - 5,0
	Panama	3,7	3	0,4	3,1 - 4,0
	Slovenská republika	3,7	7	0,9	2,1 - 4,9
54	Egypt	3,6	7	1,5	1,2 - 6,2
	El Salvador	3,6	5	0,9	2,0 - 4,3
	Turecko	3,6	9	0,8	2,0 - 4,5
57	Argentína	3,5	9	0,6	2,9 - 4,4
	Čína	3,5	10	0,4	2,7 - 3,9
59	Ghana	3,4	3	0,5	2,9 - 3,8
	Lotyšsko	3,4	3	1,2	2,0 - 4,3
61	Malawi	3,2	3	1,0	2,0 - 3,9
	Thajsko	3,2	12	0,9	0,6 - 4,0
63	Dominikánska rep.	3,1	3	0,9	2,0 - 3,9
	Moldavsko	3,1	3	0,9	2,1 - 3,8
65	Guatemala	2,9	4	0,9	2,0 - 4,2
	Filipíny	2,9	11	0,9	1,6 - 4,8
	Senegal	2,9	3	0,8	2,2 - 3,8
	Zimbabwe	2,9	6	1,1	1,6 - 4,7
69	Rumunsko	2,8	5	0,5	2,0 - 3,4
	Venezuela	2,8	9	0,4	2,0 - 3,6
71	Honduras	2,7	3	1,1	2,0 - 4,0
	India	2,7	12	0,5	2,1 - 3,8
	Kazachstan	2,7	3	1,3	1,8 - 4,3
	Uzbekistan	2,7	3	1,1	2,0 - 4,0
75	Vietnam	2,6	7	0,7	1,5 - 3,8
	Zambia	2,6	3	0,5	2,0 - 3,0
77	Pobrežie Slonoviny	2,4	3	1,0	1,5 - 3,6
	Nikaragua	2,4	3	0,8	1,9 - 3,4
79	Ekvádor	2,3	6	0,3	1,8 - 2,6
	Pakistan	2,3	3	1,7	0,8 - 4,2
	Rusko	2,3	10	1,2	0,3 - 4,2
82	Tanzánia	2,2	3	0,6	1,6 - 2,9
83	Ukrajina	2,1	6	1,1	1,0 - 4,3
84	Azerbajdžan	2,0	3	0,2	1,8 - 2,2
	Bolívia	2,0	5	0,6	1,5 - 3,0
	Kamerun	2,0	3	0,8	1,2 - 2,9
	Keňa	2,0	4	0,7	0,9 - 2,6
88	Indonézia	1,9	12	0,8	0,2 - 3,1
	Uganda	1,9	3	0,6	1,3 - 2,4
90	Nigéria	1,0	4	0,9	-0,1 - 2,0
91	Bangladéš	0,4	3	2,9	-1,7 - 3,8

Použitá literatúra

- Construire aujourd'hui l'administration de demain, OCDE, Paris, 2001.
- Corruption dans le secteur public, OCDE, Paris, 1999.
- Global Corruption Report, Transparency International 2001, Berlin.
- Grodeland, A., Koshechkin, T., Miller, W. L.: Želania občana – zamietnutie byrokrata: Híbková štúdia názorov verejnosti na štátnych zamestnancov na Ukrajine, v Bulharsku, Slovenku a Čechách, Tallin 1997. Phare projekt Reforma verejnej správy v SR, 1999.
- Nechala, P.: Ako postupovať pri podozrení z korupcie, CPHR - Transparency International Slovensko, 2002.
- Hellman, J. S., Jones, G., Kaufmann, D., Schankermann, M.: Meranie správy vecí verejných, korupcie a miery ovládnutia štátu firmami, „Policy Research Working Paper Svetovej banky 2312“, apríl 2000.
- Klitgaard, R.: Corrupt Cities, A practical guide to cure and prevention, Paris, 2000.
- Pope, J.: Protikorupčná príručka, skúsenosti z celého sveta, TIS, 2001.
- Sičáková, E., Zemanovičová, D., Nechala, P., Majchrák, J., Pirošík, V.: Protikorupčné minimum, CPHR - Transparency International Slovensko, Bratislava 2002.
- Sičáková, E., Zemanovičová, D.: Protikorupčné nástroje, séria 16 štúdií, CPHR – Transparency International Slovensko, 2001.
- Zemanovičová, D.: Ekonomické aspekty korupcie, Ekonomický časopis, 2002.
- Zemanovičová, D.: Korupcia a jej dopady na MSP, Zborník z medzinárodnej konferencie, Bratislava 2002.

Kapitola 9

Prierezový prístup k verejnej politike

9.1. Úvod

Verejný sektor je v každej krajine „rozparcelovaný“ podľa jednotlivých hlavných rezortov. Takáto štruktúra je logická a často aj vysoko efektívna - zodpovednosť za poskytovanie služieb je v hierarchických rezortoch zväčša jasne určená, takže rezortné centrum môže efektívnejšie narábať s limitovanými zdrojmi. Pri akomkoľvek, i tom najracionálnejšom usporiadaní verejného sektora však nevyhnutne existujú i prierezové politiky presahujúce hranice rezortov. Príkladom môže byť riešenie drogovej problematiky, záležitostí zamestnanosti a trhu práce a pod.

Prierezová politika je každá verejná politika, ktorá vyžaduje spoločnú činnosť viacerých verejných organizácií. Prierezový prístup je vo verejnej politike vhodné použiť najmä vtedy, ak treba:

- pripraviť stratégie, koncepcie v oblastiach zasahujúcich viaceré rezorty, kde sa zároveň vyžaduje jednotný prístup, a kde je potrebné rozhodovať sa medzi protichodnými alternatívami (napr. riešenie problému nezamestnanosti)
- nájsť riešenia vo vysoko konfliktných oblastiach verejnej politiky (napr. dodržiavanie práv menších)
- zlepšiť poskytovanie navzájom sa dopĺňajúcich (komplementárnych) verejných služieb (napr. sociálnej a zdravotnej starostlivosti pre dôchodcov)
- zlepšiť realizáciu úloh, ktorá je spoločná pre viaceré rezorty (napr. vynucovanie práva prostredníctvom rezortov vnútra a spravodlivosti)

Alternatívou k prierezovému prístupu je ponechať riešenie týchto otázok na samostatne pracujúce organizácie. Rezortne štruktúrovaný systém verejnej správy takéto sólove riešenie dokonca podporuje, pretože usporiadanie verejných orgánov a nastavenie rozpočtového systému vedú skôr k nazeraniu na problémy z perspektívy poskytovateľa (verejného orgánu) a nie príjemcu služieb. Prirodzené správanie verejných organizácií a ich pracovníkov je preto viac motivované plnením cieľov vlastnej inštitúcie a nie širších vládnych či spoločenských cieľov siahajúcich za hranice rezortu, a za ktoré nikto nie je odmeňovaný ani kontrolovaný.

9.2. Problémy pri ignorovaní prierezových politík

V praxi môže nekoordinovaný prístup k prierezovým otázkam viesť k rôznym negatívam: duplicitám a neefektívnosti alebo k úplnému ignorovaniu zložitejších prierezových

problémov. Príčiny zlyhania sóloveho rezortného prístupu môžu byť pritom viaceré:

- **príliš úzko orientovaný pohľad rezortov na riešenie problémov.** Pre zamestnancov rezortu, ktorý poskytuje nejakú verejnú službu (napr. zabezpečuje vymáhanie práva alebo poskytovanie zdravotnej starostlivosti), je jednoduchšie zaujať pohľad dodávateľa (často monopolného), ktorý sa snaží poskytnúť službu spôsobom najjednoduchším pre neho samotného.
- **slabé alebo dokonca záporné motivácie pre spoluprácu a koordináciu rezortov.** Právne prostredie a nastavenie rozpočtového systému môžu klásť výrazné prekážky pre spoluprácu viacerých rezortov, napr. vo forme obmedzení činností organizácie alebo v dôsledku účtovných problémov pri narábaní s finančnými prostriedkami z viacerých zdrojov. Okrem toho konkrétni pracovníci vnímajú, že hodnotenie ich práce (pri určovaní odmien, ale i pri formálnej kontrole) závisí najmä od toho, ako prispeli k plneniu cieľov domovskej organizácie, a len v malej miere od toho, aký bol skutočný dopad ich aktivít v praktickom živote, alebo ako prispeli k tomu, že sa naplnili ciele iného orgánu. Pri prierezových otázkach môže tiež dochádzať i k paradoxným situáciám, keď náklady na ich riešenie do veľkej miery znáša jediná organizácia, prínosy z jej uplatnenia sa však objavujú u iných verejných organizácií, čo nemotivuje k spolupráci.
- **nedostatočná kapacita pre narábanie s prierezovými problémami v rezortoch.** Prierezová politika vyžaduje iný súbor schopností pracovníkov a stojí a padá na jasnej stratégii, tímovej práci, koordinácii a orientácii na klienta. Pre prevládajúci spôsob práce v rámci rezortov nepatria tieto schopnosti medzi kľúčové.
- **slabá aktivita centra pri podpore riešenia prierezových otázok.** V situácii, keď právny rámec, nastavenie rozpočtového systému a celkové motivácie aktérov hovoria v prospech sóloveho riešenia väčšiny problémov rezortmi, musí centrum tam, kde je prierezový prístup výhodnejší, aktívne podporovať jeho uplatnenie, prípadne aj preberať rolu koordinátora, ktorý určuje ciele, monitoruje ich plnenie a rieši konflikty. Rola koordinátora má pritom podľa teórie i praktických skúseností zmysel a obsah len tam, kde je spojená i s právomocou rozhodovať.

Úlohu centra môže v našich podmienkach zohrávať zväčša vláda alebo Úrad vlády SR. V prípade úradu vlády však jeho súčasná štruktúra nevymedzuje jasne zodpovednosť za konkrétne oblasti pôsobnosti a „koordinácia činnosti ministerstiev“, ktorú by mohol úrad vlády vykonávať, sa deje najmä na *ad hoc* báze. Prierezové otázky by mali koordinovať podpredsedovia vlády, keďže jednou z ich základných úloh podľa tzv. kompetenčného zákona je aj koordinovať vymedzené úseky činnosti vlády. *De iure* však nikto z podpredsedov vlády nemá rozhodovaciu právomoc voči jednotlivým ministrom, čo koordináciu komplikuje. V praxi sú nástrojmi koordinácie dva najvýznamnejšie poradné orgány vlády: Legislatívna rada vlády, ktorej predsedá podpredseda vlády pre legislatívu a Porada ekonomických ministrov vedená podpredsedom vlády pre ekonomiku. Cez tieto dva orgány prechádzajú všetky významné návrhy vládnych materiálov a zákonov a pre rozhodovanie vlády sú diskusie a postoje v rámci týchto orgánov veľmi významným signálom. Problémom spojeným s postami štyroch slovenských vicepremiérov je ich často slabá úloha v oblasti koordinácie, nejasná politická zodpovednosť a častá duplicita pôsobnosti s niektorými ministerstvami alebo splnomocnencami vlády.

9.3. Kedy a ako využívať prierezové politiky

Prierezový prístup nie je všeliekom na riešenie komplikovaných verejných otázok. Jeho použitie má význam najmä vtedy, (a) ak je potrebné použiť centrálny prístup k problému, ktorý zasahuje viaceré rezorty, (b) ak ide o riešenie vysoko konfliktných otázok, (c) alebo ak je potrebné zlepšiť poskytovanie vzájomne sa dopĺňujúcich verejných služieb viacerých rezortov. Viaceré z opatrení, ktoré umožňujú dosiahnuť úspory v štátnej správe, môžu viesť aj k zlepšeniu v prierezovej politike. Nie vždy je to však pravidlom, najmä z pohľadu krátkeho obdobia pri výrazných organizačných zmenách. Nasledujúci prehľad ukazuje rôzne formy prierezového prístupu zoradené od najzložitejších po najjednoduchšie.

- **významné organizačné zmeny, resp. zlúčenie organizačných štruktúr a rozpočtov**

Príkladom je vytvorenie spoločného ministerstva životného prostredia, dopravy a regiónov vo Veľkej Británii. Na Slovensku možno uviesť ako príklad zrušenie štátnych fondov a integráciu časti ich činností s príslušnými ústrednými orgánmi. Dôvodom zrušenia bolo viacero faktov: nízka kontrola nad tvorbou záväzkov a deficitov štátnych fondov, neprimerané vnútorné kontrolné systémy, neexistencia priamej zodpovednosti za dosiahnutie svojich cieľov a využitie pridelených prostriedkov. Zlúčenie môže nastať i pri menších organizáciách, napr. vládou navrhnutý presun kompetencií Úradu pre štátnu pomoc do Protimonopolného úradu SR. Protimonopolný úrad SR už v súčasnosti vykonáva pôsobnosť v oblasti ochrany hospodárskej súťaže, kde možno zaradiť aj oblasť štátnej pomoci, ktorá narúša alebo môže narušiť hospodársku súťaž.

- **spoločné tímy (virtuálne alebo reálne)**

Táto forma je relatívne často využívaná napríklad pri príprave zákonov. Členovia tímov sú však zväčša financovaní domovskými inštitúciami a ich spoločná práca sa riadi dohodou ich nadriadených. Napríklad ministerstvo financií uvádza vo svojom organizačnom poriadku, že „prierezové pracovné zoskupenia ... sa zriaďujú na spracovanie návrhov koncepčných a iných materiálov a úloh zásadného charakteru, posúdenie a riešenie závažných otázok zo širších hľadísk ... na riešenie prierezových úloh ministerstva alebo na riešenie čiastkových odborných úloh ministerstva. Pritom je možné využívať externých zamestnancov iných rezortov, výskumných ústavov, škôl, z praxe. Z hľadiska organizácie ide o neformálne štruktúry, ktoré nemajú charakter organizačných jednotiek ministerstva.“ V rámci ministerstva sa ako prierezové pracovné zoskupenia využívajú najmä: expertné poradné orgány ministra, koordinačné skupiny, riadiace výbory projektov, rady projektov, komisie a pracovné skupiny. Ich postavenie upravujú štatúty a rokovacie poriadky, ktoré vydáva minister.

- **zdieľanie rozpočtov**

Je menej častou formou. Jedným z príkladov je vytvorenie Národného referenčného laboratória v štruktúre Výskumného ústavu vodného hospodárstva (rezort pôdohospodárstva). Laboratórium je prienikom záujmu o monitorovanie kvality vôd u dvoch rezortov: pôdohospodárstva a životného prostredia. Vzniklo v r. 1996 dohodou oboch rezortov, ktoré sa podieľajú na financovaní jeho rozpočtu. Niektorí autori uvádzajú, že i v prípade, ak neexistuje, alebo nie je využívaná možnosť zdieľania rozpočtov rôznymi rezortmi alebo organizáciami, môže byť prierezový prístup úspešný. Napríklad v prípade Hongkongu a čiastočne i Švédska možnosť zdieľania rozpočtov neexistuje, alebo je obmedzená. Kompenzuje sa to však tým, že prierezové ciele

verejnej politiky sú rozčlenené na samostatné komponenty a sú jasne priradené zodpovedným ministerstvám alebo organizáciám.

● **dohody o spoločnom prístupe k zákazníkom**

Dohody tohto typu môžu mať rôzne formy. Na úrovni ministerstva môže byť príkladom vytvorenie jedného komunikačného útvaru (napríklad v rámci kancelárie vedúceho úradu), ktorý zabezpečuje komunikáciu medzi úradom a externým prostredím, ako aj dovnútra úradu namiesto decentralizovaného systému, v ktorom za komunikáciu zodpovedajú jednotlivé sekcie a iné útvary. Na úrovni miestnej štátnej správy sa v mnohých krajinách používa jedno miesto na výplatu rôznych typov finančných príspevkov a dávok z rôznych rezortov.

● **dohody o spoločnom riadení**

Dohody o spoločnom riadení môžu zahŕňať vytváranie štruktúr analogických so správnou radou v podnikateľskom sektore (s právomocou koordinácie, rozhodovania a dohľadu voči viacerým subjektom). Podobné štruktúry sa vytvárali napríklad pri príprave privatizácie.

● **zdieľanie cieľov a indikátorov výkonnosti**

Na Slovensku je zdieľanie cieľov a indikátorov výkonnosti menej častou formou prierezového prístupu, ktorej význam však môže vzrásť vďaka zavádzaniu programového rozpočtovania. Jej podstatou je vhodné stanovenie zámerov a cieľov pre viaceré organizácie (resp. účastníkov programu) tak, aby motivovali k dosiahnutiu spoločného širšieho zámeru. Toto by mal umožniť pripravovaný systém medzi-rezortných programov.

● **konzultácie pre dosiahnutie synergií a rozhodovanie o navzájom sa vylučujúcich alternatívach a zdieľanie informácií;**

Konzultácie a zdieľanie informácií sú najčastejšie používanými a zároveň najjednoduchšími formami prierezového prístupu. Na Slovensku existuje rozsiahla štruktúra poradných orgánov vlády, ktoré predstavujú platformu pre konzultáciu. Inou možnosťou sú poradné orgány jednotlivých ministrov, ktoré majú tiež významný nadrezortný rozmer, ako to dokazuje aj tabuľka 1. Podrobnejšie sa oboma typmi orgánov a ich využitím zaoberá najmä kapitola o koordinácii a konzultácii.

Tabuľka 1: Zloženie poradných orgánov vybraných ministerstiev

	Politickí predstavitelia ministerstva	Zástupcovia ministerstva	Podriadené organizácie	Iná štátna správa	Verejná správa spolu	Externisti
MS SR	11,6%	60,5%	0,0%	14,0%	86,0%	14,0%
MSPNM SR	36,4%	63,6%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
MDPT SR	25,0%	75,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
MV SR	15,6%	34,4%	18,8%	0,0%	68,8%	31,3%
MZ SR	19,6%	29,4%	2,0%	7,8%	58,8%	41,2%
MH SR	7,8%	38,3%	6,3%	26,6%	78,9%	21,1%
MVRR SR	13,1%	80,3%	3,3%	1,6%	98,4%	1,6%
MZV SR	5,6%	94,4%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
MF SR	6,7%	57,8%	22,2%	6,7%	93,3%	6,7%
MŠ SR	4,8%	25,3%	6,0%	20,5%	56,6%	43,4%
MPSVaR SR	4,0%	19,6%	6,0%	30,4%	60,0%	40,0%
MK SR	1,2%	16,5%	11,9%	2,7%	32,3%	67,7%

Zdroj: Jednotlivé ústredné orgány štátnej správy, december 2001

Uvedené možnosti sú dôležité pri tvorbe verejnej politiky i pri poskytovaní verejných služieb, a preto sa dajú rôzne kombinovať, napríklad:

- prierezový prístup pri formulácii verejnej politiky (konzultácie, dohody o spoločnom riadení), ale ponechať oddelený vertikálny princíp pri poskytovaní verejných služieb
- prierezový princíp pri poskytovaní verejných služieb (napr. dohody o spoločnom prístupe k zákazníkovi), ale samostatná tvorba verejnej politiky
- úplný prierezový prístup so spoločnou formuláciou verejnej politiky a poskytovaním verejných služieb

Rozhodovanie o využití prierezového prístupu a jeho najvhodnejšej formy, ktorých prehľad uvádza predošlý blok, možno rozdeliť do viacerých krokov, ktoré opíšeme z pohľadu rozhodovacieho orgánu (môže ním byť vláda, Úrad vlády, MF SR, vedúci služobných úradov alebo rezorty či organizácie, ktoré sa rozhodnú spolupracovať):

- **KROK 1: úloha centra (priority, možnosti a volebný cyklus).** Pri rozhodovaní sa o aplikovaní prierezového prístupu zohráva centrum (teda vláda a ÚV SR) dôležitú úlohu. Tá závisí od kombinácie politických priorít centra, jeho možností a od volebného cyklu. Všeobecnou zásadou je, aby centrum zasahovalo priamo vtedy, keď presadenie a praktické uplatnenie prierezového prístupu je veľmi zložitá a zároveň má vysokú prioritu. V ostatných prípadoch je úlohou centra len vytvárať vhodné všeobecné podmienky, ktoré umožnia spoluprácu štátnych orgánov. Realita koalíčných vlád pritom určuje, že komplexné a/alebo konfliktné otázky s vysokou mierou politickej priority sa budú otvárať najmä v úvode vládneho cyklu, keď existuje vyššia miera dohody v rámci koalície a vyššia šanca dosiahnutia reálnych výsledkov. Témy vyžadujúce prierezový prístup, ktoré centrum otvára až v neskoršom čase vládnutia, príp. tesne pred voľbami, majú skôr signálny charakter, že je formálna vôľa sa problému venovať. Dosiahnutie reálnych výsledkov však ťažko možno očakávať.
- **KROK 2: vymedzenie kľúčových aktérov.** Dôležité je vybrať optimálne množstvo kľúčových aktérov, ktoré musí byť nižšie, ak sa očakáva vysoká akcieschopnosť zoskupenia (napr. pri spoločných tímoch, pri dohodách o spoločnom prístupe ku klientovi a pod.) alebo naopak vyššie, ak je hlavným cieľom zoskupenia vytvoriť fórum na prezentáciu názorov všetkých aktérov (napr. forma konzultačného a poradného orgánu).
- **KROK 3: vymedzenie vzťahu aktérov, určenie koordinátora.** Podľa teórie ale i praxe verejnej politiky má koordinácia zmysel len vtedy, ak je spojená i s možnosťou rozhodovať. Koordinátor bez tejto právomoci bude mať najmä pri komplexných a/alebo konfliktných otázkach problém skutočne koordinovať aktérov a viesť ich k dosiahnutiu výsledku. Problémy pritom vznikajú nielen pri komplexných otázkach, ale aj vtedy, ak je dosiahnutie želaného výsledku príliš neisté a ovplyvňuje ho veľa externých vplyvov (dobrým príkladom na Slovensku je riešenie problému nezamestnanosti). Je potom prirodzené, že aktéri sa budú vyhýbať zodpovednosti a role koordinátora. V takejto situácii závisí prístup k problému od postavenia centra. Kľúčom je najmä postavenie podpredsedov vlády, ktorí napriek nedostatku formálnych právomocí často vďaka svojej autorite a silnému politickému postaveniu môžu koordináciu úlohu plniť. Naopak, možno odporúčať minimálne používanie inštitútu splnomocnencov, ktorí bez oficiálnych kompetencií (definovaných napríklad v zákone) alebo silnej podpory vlády nemajú šancu reálne koordináciu úlohu vykonávať.

- **KROK 4: určenie jasného cieľa a očakávaných výsledkov, zabezpečenie ich hodnotenia.** Uvedené postupy logicky považujeme za potrebné pri akejkoľvek aktivite. Činnosť bez explicitne určeného cieľa, očakávaných výsledkov a spôsobu hodnotenia bude s veľkou pravdepodobnosťou viesť k neefektívnosti. Toto riziko hrozí napríklad vtedy, ak ide o problém s vyššou politickou prioritou a zároveň vysokými politickými výnosmi (v podobe priazne voličov) spojenými len s faktom, že elektorát vidí, že pozornosť, zdroje, inštitúcie sa problému venujú, nesleduje alebo nedokáže sledovať však skutočné výsledky – príkladom môže byť boj proti drogám. Táto situácia môže vyústiť do fragmentácie a duplicit – problému sa venujú takmer všetci. Zlepšenie v oblasti hodnotenia aktivít sa na Slovensku spája i s nutným posunom v kultúre kontroly od úzkeho pohľadu výlučne na dodržiavanie predpisov k širšiemu pohľadu aj na efektívnosť a účinnosť.
- **KROK 5: zabezpečenie ľudských zdrojov a motivácia** je kľúčová súčasť prierezového prístupu v akejkoľvek forme. Organizácie, ktoré chcú využívať niektorú z foriem prierezového prístupu, musia vyčleniť dostatočné ľudské zdroje na jej realizáciu a pripraviť vzájomnú dohodu o ich financovaní (napr. v rámci medzirezortného programu alebo ako súčasť výdavkov vynakladaných jednotlivými organizáciami).

9.4. Prípadová štúdia: zahraniční Slováci⁹⁴

Prístup nášho štátu k zahraničným Slovákom je jedným z množstva prípadov prierezovej politiky. Zaoberá sa ňou viacero organizácií z rôznych rezortov, ktoré poskytujú priamo služby krajanom (priznávajú štatút zahraničného Slováka, vládne štipendiá na štúdium), rozdeľujú financie na projekty podporujúce slovenskú kultúru v zahraničí a venujú sa tvorbe legislatívy v tejto oblasti. Uvažujúc o oblasti, akou je podpora krajanov v zahraničí, nemožno obísť otázku, do akej miery sa má štát priamo (prostredníctvom vlastných organizácií) zaoberať touto témou a do akej miery by ju mal prenechať neštátnym organizáciám a dobrovoľným spolkom. I v prípade, ak príslušná vláda rozhodne o podpore krajanov ako o svojej prioritě, nemusí to teda nevyhnutne znamenať, že sa ňou vo výraznej miere musia zaoberať priamo štátne orgány.

V roku 2000 boli zahraniční Slováci v portfóliu činností ministerstva zahraničných vecí (priznávanie štatútu zahraničného Slováka), ministerstva kultúry (gestorstvo zákona o zahraničných Slovákoch a priama podpora projektov pre zahraničných Slovákov) a ním priamo riadenej organizácie Dom zahraničných Slovákov (organizácia kultúrnych akcií, tlač a zasielanie periodík, tvorba databáz), ministerstva školstva a ním priamo riadenej organizácie Dom zahraničných stykov (poskytovanie vládnych štipendií študentom, organizačná podpora vzdelávania krajanov učiteľov, vysielanie lektorov). Okrem toho existoval i splnomocnenec vlády pre zahraničných Slovákov, ktorého sekretariát bol súčasťou Domu zahraničných Slovákov. Zahraniční Slováci prichádzali do styku aj s inými štátnymi orgánmi: pri zabezpečení pobytu na Slovensku a udelení štátneho občianstva (MV SR a cudzinecká polícia), pri práci na Slovensku a výplate dôchodkov do zahraničia (MPSVR SR), pri nadobúdaní nehnuteľností (normotvorba MS SR).

⁹⁴ Ďalšie dve prípadové štúdie zo zahraničia sú uvedené v dodatku ku kapitole.

Hlavné problémy vyplývajúce z tohto fragmentovaného prístupu sú:

- nekoordinovaný postup mnohých organizácií
- nemožnosť určiť a v praxi uplatniť priority
- vyššia pravdepodobnosť neefektívnosti a duplicit, ak sa tej istej činnosti venujú mnohí pracovníci v rôznych organizáciách

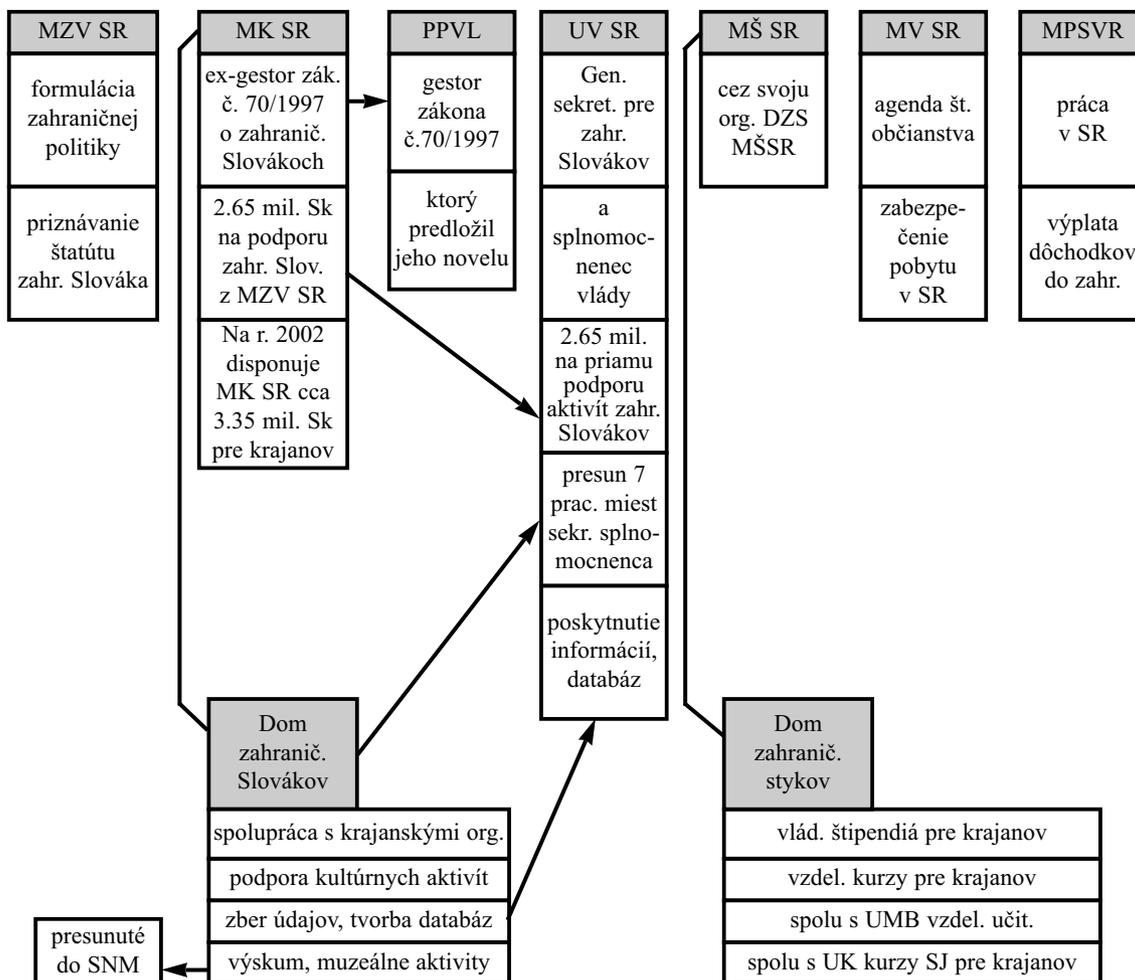
Súčasnú situáciu v prístupe k zahraničným Slovákom podľa inštitúcií mapuje obrázok 1. Od konca roku 2001 sa v spleti orgánov zaoberajúcich sa krajanmi vyčlenil z Domu zahraničných Slovákov do štruktúr Úradu vlády SR Generálny sekretariát pre zahraničných Slovákov na čele so splnomocnencom vlády SR (ďalej len Generálny sekretariát), ktorý by mal koordinovať rezorty. Ďalšou zmenou je prechod gestorstva zákona č. 70/1997 Z.z. o zahraničných Slovákoch z rezortu kultúry na podpredsedu vlády pre legislatívu, ktorý predložil jeho novelu, pripravenú Generálnym sekretariátom, a ktorú NR SR v máji 2002 schválila.

V súčasnom stave možno vidieť dva základné problémy. Predovšetkým schéma s aktérmi stále navodzuje dojem, že napriek deklaráciám o podpore krajanov smeruje veľká časť na podporu organizácií alebo úradníkov, ktorí „sa touto problematikou zaoberajú“. Okrem toho ťažko odhadnúť prínos Generálneho sekretariátu v oblasti koordinácie rezortov. Tá sa má realizovať najmä medzirezortnými pracovnými skupinami, predkladaním koncepcií a legislatívy a ich pripomienkovaním, ako aj zámerom vytvoriť jednotný systém pridelovania financií na krajské projekty, až s cieľom vytvoriť pre tento účel samostatnú rozpočtovú kapitolu, čo možno z hľadiska riadenia verejných financií označiť za nereálne. Na druhej strane by táto otázka mohla byť predmetom medzirezortného programu či podprogramu.

Zároveň akákoľvek koordinácia Generálnym sekretariátom má byť realizovaná „tak, aby nebola dotknutá zákonom stanovená pôsobnosť ústredných orgánov štátnej správy a miestnych orgánov štátnej správy Slovenskej republiky a ich zodpovednosť za plnenie úloh“⁹⁵, čo *de facto* znejasňuje skutočnú zodpovednosť Generálneho sekretariátu za dosiahnuté výsledky. Tie ťažko merať aj z dôvodu, že komunita, ktorej sú služby poskytované, nedisponuje účinnými pákami (politickými ani informačnými) na také služby a prístup, aké sú pre ňu najpotrebnejšie – často nejde o občanov (a teda ani voličov) SR, čo znovu otvára už vyššie naznačenú diskusiu o miere podpory iným osobám ako občanom SR priamo štátnymi orgánmi.

⁹⁵ Návrh dlhodobej koncepcie činnosti Generálneho sekretariátu pre zahraničných Slovákov schválený uznesením vlády SR č. 438/2002. Dostupné na <http://www.vlada.gov.sk>.

Obrázok 1: Prístup štátnych orgánov k zahraničným Slovákom r. 2002 (hlavní aktéri)



9.5. Prínosy a náklady prierezového prístupu

Prierezový prístup má svoje prínosy i náklady, ktoré napovedajú, kedy ho uplatniť. **Hlavné prínosy** uplatnenia prierezového prístupu spočívajú v tom, že:

- umožňuje riešiť veľké problémy, ktoré nemožno pretaviť do rezortných cieľov (napr. sociálne vylúčenie, menšinové otázky, zjednodušovanie podnikateľského rámca)
- podporuje úspory z rozsahu, napr. pri spoločnom používaní infokomunikačných technológií, informácií, majetku a pod.
- spája ľudí a organizácie, ktorých spolupráca môže byť užitočná i v iných ako pôvodne plánovaných oblastiach, napr. v Británii spolupráca polície a ubytovacích zariadení v boji proti drogám
- umožňuje lepšie cieľiť komplexné verejné služby, ich kvalitu a prínos pre zákazníkov/občanov, resp. zacieliť prístupnosť týchto služieb pre konkrétne skupiny občanov (napr. vládna iniciatíva za zlepšenie právneho a regulačného rámca podnikania)
- vytvára rámec pre riešenie konfliktov a rozhodovanie sa medzi rôznymi variantmi (často navzájom sa vylučujúcimi)

Prierezový prístup má však aj **viaceré druhy nákladov**, najmä:

- menej jasne priraduje zodpovednosť a právomoci pre tvorbu verejnej politiky a jej implementáciu (môže to viesť k alibizmu, alebo aj bezzubosti fungovania pri takejto prierezovej politike. Príkladom na Slovensku môže byť všeobecne boj proti drogám, keďže nejestvuje jasný „vlastník“ tejto aktivity a zároveň spoločenská objednávka, a politický prínos spočíva už len v samotnom fakte alokovania výdavkov na túto aktivitu)
- sťažuje meranie reálnych dopadov politík, pričom systémy merania musia byť pri ňom oveľa sofistikovanejšie a/alebo administratívne náročnejšie
- je typický vyššími priamymi i nepriamymi nákladmi na vytvorenie a udržanie prierezového (medzirezortného) pracovného tímu

9.6. Niektoré problémy pri uplatňovaní prierezového prístupu na Slovensku a v zahraničí

V tejto oblasti možno na Slovensku zjednodušene vyčleniť dva druhy existujúcich problémov:

- (a) **prierezový prístup je nedostatočný:** napríklad pre slabú motiváciu aktérov, málo flexibilné úpravy financovania prierezovej politiky a zabezpečenia ľudských zdrojov pre jej realizáciu či v dôsledku nedostatočnej podpory vlády
- (b) **prierezový prístup nie je efektívny:** čo súvisí najmä s faktom, že pri aktivite, ktorou sa zaoberá množstvo inštitúcií bez výraznejšej koordinácie, je vyššia pravdepodobnosť duplicit a nedosahovania očakávaných cieľov. Často dochádza k chaosu, spôsobenému personálnymi rivalitami, zápasmi o postavenie, bojom o peniaze, dochádza až ku kompromitácii tém, aktivít a ľudí. Namiesto synergie nastáva skôr entropia či rozpad systému a je potrebné zasiahnuť s novými organizačnými procesmi a pravidlami. Tieto efekty sa prekvapujúco dostávajú práve pri „populárnych témach“ - problémoch, ktoré sa dostávajú do popredia záujmu, napr. regionálny rozvoj, nezamestnanosť, drogová problematika, Rómovia. Venovať sa im sa stáva takpovediac dobrým zvykom a zvyšuje šancu, že organizácia bude vnímaná ako užitočná a potrebná, a to i bez ohľadu na reálne efekty jej činnosti. Korene nekoordinovaných aktivít mnohých organizácií spočívajú najmä vo využívaní presúvania činností z ministerstiev na nižšie úrovne hierarchie a vo vysokom počte štátnych organizácií zdedených zo socializmu, ktoré si hľadajú nové oblasti pôsobenia.

Použitá literatúra

Performance Innovation Unit (2000), Wiring It Up – Whitehall's management of cross-cutting policies and services,
dostupné na <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/reports/reports.shtml>.

Audit (2000): Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti, schválený uznesením vlády SR č. 694/2000,
dostupné na <http://www.vlada.gov.sk/audit>.

Slovenská republika a zahraniční Slováci 2000: Stála konferencia k otázkam vzájomných vzťahov a spolupráce, Dom zahraničných Slovákov, Bratislava, júl 2000.

Výročná správa Domu zahraničných Slovákov za roky 2000, 2001,
dostupné na <http://www.culture.gov.sk>.

Návrh dlhodobej koncepcie činnosti Generálneho sekretariátu pre zahraničných Slovákov, schválený uznesením vlády SR č. 438/2002, dostupné na <http://www.vlada.gov.sk>.

Organizačný poriadok Ministerstva financií SR, dostupné na <http://www.finance.gov.sk>.

Rozhovory poskytli:

Claude Baláž, splnomocnenec vlády pre zahraničných Slovákov

Mária Hrkľová, Dom zahraničných Slovákov MK SR

Zlatica Havlíková, Dom zahraničných stykov MŠ SR

Dodatok Prípadové štúdie zo zahraničia

*Prípadová štúdia: Švédsko*⁹⁶

Švédska verejná správa má tri stupne: ústrednú, regionálnu a miestnu, pričom štátna správa je prítomná na každom z týchto stupňov. Ústrednú štátnu správu tvorí už dlhodobo 10 až 15 štíhlych ministerstiev s nie viac ako 100 - 200 pracovníkmi, ktoré zodpovedajú za tvorbu verejnej politiky. Počet ministrov sa pohybuje okolo čísla 20. Konkretizácia obsahu a realizácia verejnej politiky je situovaná do približne 250 „centrálnych inštitúcií“ (agencies), ktoré disponujú výraznou nezávislosťou od ministerstiev. Počet zamestnancov v nich je v rozpätí od 1000 až do 55000. Každá centrálna inštitúcia má na čele riaditeľa, ktorého menuje vláda a vo väčšine z nich existuje i správna rada, ktorej členmi sú ľudia pôsobiaci v danej oblasti, ktorí zastupujú rôzne organizácie, ako aj poslanci.

Pri hodnotení prierezového prístupu vo švédскеj verejnej správe ako celku sa zameriame na tri dôležité oblasti: **rozpočtovanie**, **spoluprácu medzi ministerstvami** a **kontrolu** (resp. audit).

V procese tvorby štátneho rozpočtu došlo v poslednom desaťročí vo Švédsku k určitým zmenám. Ich cieľom bolo vytvoriť účinný limit pre celkové výdavky, ktorý v minulosti ohrozovali parlamentné výbory pozmeňujúcimi návrhmi, kvôli čomu výsledný rozpočet vždy výrazne vzrástol. Po uplatnení zmien proces prebieha nasledovne:

⁹⁶ Spracované na základe publikácie britskej vlády Wiring It Up (2000)

- Ministerstvo financií najprv zhodnotí makroekonomický výhľad na nasledujúci rok a predloží svoje zistenia vláde. Tie sú základom pre prípravu návrhov rozpočtov.
- Ministerstvo financií potom navrhne celkový výdavkový strop rozpočtu, rozdelený do 27 oblastí, ktoré presahujú hranice ministerstiev a centrálnych inštitúcií. Tento návrh prerokúva vláda na dvojdnovom zasadnutí. Svoj návrh o výdavkovom strope a jeho rozdelení do 27 oblastí potom predkladá parlamentu, ktorý ho schvaľuje.
- Potom sa rokuje o výške jednotlivých balíkov financií v rámci 27 výdavkových oblastí vo vláde a na jeseň v parlamente.
- Parlament prerokúva a schvaľuje rozpočet v dvoch krokoch: najprv finančný výbor s prípadnými pripomienkami ostatných výborov predkladá svoje stanovisko k rozdeleniu prostriedkov medzi 27 oblastí, o ktorom hlasuje parlament. V druhom kroku predkladajú jednotlivé výbory návrhy na alokovanie konkrétnych balíkov financií v rámci každej z 27 výdavkových oblastí a parlament o nich hlasuje.
- Základom pre uvedený postup je dodržiavanie výdavkových stropov schválených v predošlých krokoch. Akýkoľvek návrh na zvýšenie určitých výdavkov v rámci ktorejkoľvek z 27 oblastí so schváleným výdavkovým stropom musí byť preto predložený spolu s návrhom na redukciu výdavkov na inom mieste.

Po ukončení tohto procesu, keď sú výdavky alokované jednotlivým ministerstvám, centrálnym inštitúciám a štátnym podnikom, sú výdavky spravované každou jednotlivou organizáciou, za čo sa zodpovedajú priamo ministerstvu financií a Účtovnému dvoru (analogickému nášmu NKÚ). Pri spravovaní a kontrolovaní prostriedkov sa už nehľadí na 27 výdavkových oblastí, podobne zodpovednosť za konkrétne výdavky v rámci nich spočíva vždy na príslušnom ministrovi. Vláda teda delí prostriedky na 27 výdavkových oblastí a určuje ciele, ktoré môžu presahovať hranice organizácií, ministerstiev, alebo aj výdavkových oblastí. Kroky, ktoré je však potrebné pre ich dosiahnutie urobiť, ako aj konkrétne balíky prostriedkov sú priradené vždy konkrétnemu ministerstvu. Každé z ministerstiev musí konzultovať svoje kroky s inými určenými ministerstvami a bez ich súhlasu nemožno prijať *de facto* žiadne opatrenia. Tento spôsob koordinácie je vo Švédsku typickejší ako medziministerské komisie s právomocou centrálnej koordinácie.

Štátne organizácie podliehajú kontrolnej právomoci Účtovného dvora (Riksrevisionverket). Každoročne uskutoční finančnú kontrolu každej centrálnej organizácie, ako aj štátneho podniku a okrem toho 20 kontrol výkonnosti (performance audit, value-for-money audit) podľa vlastného výberu. Nezávislosť Účtovného dvora garantuje parlament, zodpovedá sa však tak parlamentu, ako aj vláde a hodnotí činnosť štátnych organizácií. Prioritne sa zameriava na jednotlivé organizácie a ich výkonnosť a narábanie s prostriedkami, okrem toho však posudzuje aj širšie definované oblasti, v rámci ktorých hodnotí pôsobenie jednotlivých organizácií a ich výkonnosť v porovnaní s cieľmi, ktoré im každoročne určujú príslušné ministerstvá. Kontrolou sa zaoberajú aj parlamentní kontrolóri (členovia parlamentu spolu s profesionálnymi pracovníkmi), realizujú však len kontroly výkonnosti.

Švédsky systém verejnej správy podporuje prierezový prístup viacerými spôsobmi: vláda určuje ciele, ktoré presahujú hranice organizácií a ministerstiev, Účtovný dvor hodnotí činnosť verejného sektora nielen v jednotlivých organizáciách, ale aj podľa širších oblastí činnosti; systém spolupráce ministerstiev si vyžaduje ich vzájomné konzultácie a koordináciu; existuje tu tradícia kolektívneho rozhodovania (existencia koalíčných vlád, poslanci sú prítomní v správnych radách centrálnych inštitúcií).

Protichodne však pôsobí viacero faktov. Ciele, ktoré stanovuje vláda, sa neprekrývajú s hlavnými 27 výdavkovými oblasťami, preto diskusia o rozpočte nespočíva hlavne v rozhodovaní sa o tom, akú prioritu majú jednotlivé ciele, ale výdavkové oblasti. Kontrola Účtovného dvora a monitorovanie výdavkov sú stále zamerané najmä na jednotlivé organizácie. V tomto smere existencia 27 výdavkových oblastí v rámci rozpočtu nehrá výraznejšiu rolu; slúžia najmä ako nástroj pre udržanie fiskálnej disciplíny. Okrem toho, švédka verejná správa je veľmi fragmentovaná, keďže najviac dôležitých rozhodnutí vzniká na úrovni asi 250 centrálnych inštitúcií, medzi ktorými je veľmi nízka mobilita pracovníkov.

*Prípadová štúdia: Nový Zéland*⁹⁷

Model verejnej správy na Novom Zélande je najmä v poslednom desaťročí predmetom záujmu a mnohých diskusií.

Vláda Nového Zélandu formuluje svoje širšie zámery prostredníctvom Oblasť strategických výsledkov (SRA – strategic results areas). Pod nimi rozumieme „kľúčové strednodobé ciele verejného sektora, ktoré prispievajú k dlhodobjším cieľom vlády“. Pre obdobie 1997-2000 existovalo 9 SRA, medzi nimi napríklad:

- zabezpečiť stabilné a bezpečné celkové hospodárske prostredie, ktoré prispeje k hospodárskemu rastu a rozvoju
- zvýšiť medzinárodný vplyv a zlepšiť postavenie Nového Zélandu ako úspešnej otvorenej ekonomiky, bezpečnej pre obchodovanie
- väčšia orientácia na vedomosti a zručnosti prostredníctvom verejnej politiky a opatrení, ktoré zvyšujú efektívnosť vzdelávacieho systému a umožňujú, aby ponúkal kvalitné výstupy,
- ochrana a zlepšovanie stavu životného prostredia na Novom Zélande

Zmyslom SRA – oblastí strategických výsledkov je previazať ciele jednotlivých rezortov a nakoniec aj pracovných zmlúv jednotlivých vedúcich pracovníkov na vládne ciele. Ministri a vedúci úradov musia určiť hlavné prínosy svojich rezortov k dosiahnutiu SRA, ktoré presne vymedzia v tzv. KRA (key results areas) – oblastiach kľúčových výsledkov. Tieto sú potom zahrnuté vo výkonnostných kontraktoch uzavieranými medzi ministrami a vedúcimi úradov⁹⁸. KRA nemajú za cieľ pokryť všetky činnosti organizácie, ale zameriavajú sa skôr cielene na kľúčové oblasti, ako napríklad riadenie organizácie a poskytovanie výstupov a služieb, podporujúcich dosiahnutie SRA.

Novozélandskí ministri zodpovedajú za dosiahnutie výsledkov a „objednávajú“ si konkrétne výstupy prostredníctvom kontraktu s vedúcim úradu. Na Novom Zélande existujú 2 typy ministrov: tzv. „hlasujúci“ ministri a „zodpovedajúci“ ministri; často jedna osoba plní obe funkcie. „Hlasujúci“ ministri sa usilujú o získanie prostriedkov od parlamentu na to, aby za ne mohli byť poskytované stanovené skupiny výstupov (buď ministerstvo alebo iným

⁹⁷ Spracované na základe publikácie britskej vlády Wiring It Up (2000)

⁹⁸ Vedúci úradov na ministerstvách sú nepolitické posty, obsadzované Komisiou pre štátnu službu. Majú pracovné zmluvy na dobu určitú, kde 20-25% platu tvorí výkonnostný bonus. Disponujú vysokým stupňom právomocí v personálnej oblasti (prijímanie a prepúšťanie pracovníkov, rozhodovanie o kariérnom postupe a plate).

dodávateľom), alebo aby boli pokryté určité výdavky (napr. sociálne dávky). „Zodpovedajúci“ ministri sa starajú o výkonnosť ministerstva z pohľadu dodávateľa. Obe tieto funkcie plní často tá istá osoba okrem prípadov, kedy rezortnému portfóliu zodpovedá viac hlasov (členov vlády) – ak sa portfólio viaže na viac ako 1 rezort. Niektorým ministerstvám zodpovedá teda jeden hlas člena vlády, iné sú viachlasové a poskytujú teda výstupy viac ako jednému ministrovi (príkladom je ministerstvo obchodu). „Hlasujúci“ ministri sa dohodnú s príslušným ministerstvom na „objednávacom kontrakte“, ktorého obsahom je definovať:

- množstvo a kvalitu výstupov, ktoré majú byť poskytnuté
- náklady na výstupy (vrátane podielu na režijných nákladoch)
- výkonnostné indikátory a štandardy
- postupy, ktorými sa budú hodnotiť výsledky
- výkaznícke požiadavky
- odmeny a sankcie

Pri príprave takéhoto kontraktu môžu ministri využiť služby poradcov z radov zamestnancov alebo externých konzultantov, aby mali k dispozícii nezávislý pohľad, a niektoré úlohy pri príprave kontraktu môžu na nich priamo delegovať. Kontrakty s organizáciami inými ako ministerstvá (napríklad s tzv. Kráľovskými inštitúciami alebo súkromnými poskytovateľmi) pripravuje príslušné ministerstvo v mene ministra. Počas roka sa môžu ministri a vedúci úradov dohodnúť na zmenách v kontrakte bez toho, aby ich musel schvaľovať parlament (okrem prípadov, kedy sa jedná o zmenu poskytovaných finančných prostriedkov).

Ak hodnotíme novozélandský systém, môžeme vyčleniť viacero jeho pozitív. Použitie SRA - oblastí strategických výsledkov pomáha definovať jasné strategické ciele vlády, zlepšuje znalosť o vzájomných prepojeniach, synergiách a kompromisoch medzi jednotlivými oblasťami verejnej politiky a umožňuje jasne formulovať väzbu medzi želanými výsledkami a pre ich dosiahnutie potrebnými výstupmi. Niektorí pozorovatelia však odporúčajú nepreceňovať úlohu SRA, pretože v praxi sú nie vždy účinné. Možných vysvetlení je viacero: SRA sú zodpovednosťou všetkých a nikoho zároveň, keďže nikto nie je priamo zodpovedný za ich presadzovanie a monitorovanie. SRA pokrývajú príliš veľkú a širokú oblasť aktivít vlády, čo umožňuje takmer každému ministerstvu tvrdiť, že k ich naplneniu prispieva do veľkej miery práve ono. A nakoniec, SRA nie sú súčasťou integrovaného systému manažovania výkonnosti jednotlivých ministerstiev alebo výstupov ich činnosti. To je posilnené i faktom, že najsilnejším nástrojom určovania stratégie je rozpočet, ktorý je len nepriamo viazaný na SRA. Možno tiež zvážiť, do akej miery kontrahovanie aktivít verejného sektora externým dodávateľom a trhovú prístup prispeli k obnoveniu rezortizmu na úkor podpory prierezového prístupu.

Kapitola 10

Riziko v službách verejnej politiky

10.1. Úvod

Cieľom tejto kapitoly je priblížiť čitateľovi prístupy k riziku pri tvorbe verejnej politiky. Prvá časť kapitoly sa preto venuje úvodu do uvažovania o riziku a neistote, na ktorom možno stavať pri širšom koncepčnom rozmyšľaní o tvorbe verejnej politiky. Hovorí o riziku vo všeobecnosti, o tom, ako ľudia znášajú riziko a o jeho ideálnom rozložení. Druhá časť kapitoly ponúka konkrétnejšie zamyslenie nad rizikom a neistotou v procese tvorby verejnej politiky a otvára otázky ich vyčíslenia a minimalizácie. Ak proces plánovania vo verejnej politike nezohľadní dôkladne možné riziká, dosiahnutie želaných výsledkov môže byť mimoriadne nákladné, alebo sa výsledky môžu radikálne líšiť od pôvodného zámeru.

Nikdy nie je možné predvídať všetky existujúce riziká, existujú však postupy, ktoré umožňujú systémovo o rizikách uvažovať a znížiť ich na minimum. Znižovanie rizika, takzvaný „risk management“, a jeho súvislosti sú predmetom štúdia viacerých vedných odborov, od ekonómie a finančnej matematiky cez environmentalistiku až po psychológiu. Na predvídanie a redukciu rizík v oblasti financií, životného prostredia či bezpečnosti existujú mimoriadne sofistikované modely a techniky, ako aj metodické postupy a softvérové vybavenie. Systémovo uvažovať o možných rizikách a plánovaním ich redukovať však je možné aj oveľa jednoduchšie a potenciálny prínos pre takmer každé rozhodnutie v oblasti verejnej politiky je obrovský.

10.2. Definícia rizika

Riziko je pravdepodobnosť, že niečo nedopadne tak, ako očakávame. Túto definíciu využíva prvá, všeobecná časť kapitoly. Je veľmi široká a možno trochu abstraktná, pre ilustráciu preto uvádzame niekoľko jednoduchých príkladov: Všetci očakávame, že budeme zdraví, existuje však riziko, že ochorieme. Očakávame, že budeme mať zamestnanie, existuje však riziko, že ho stratíme. Očakávame, že naše životné náklady sa v budúcom roku zvýšia o mieru inflácie vo výške 5%, existuje však riziko, že inflácia bude vyššia.

V ďalšej časti venovanej rizikám pre verejnú politiku, pracujeme s iným druhom rizík – tými, ktoré ohrozujú očakávaný výsledok. Ak očakávame od implementácie konkrétnej politiky určitý výsledok, rizikami sú všetky zmeny v predpokladoch a prostredí, ktoré by viedli k inému výsledku.

V teoretickej literatúre sa používajú dva pojmy: riziko a neistota. Riziko znamená, že vopred poznáme percentuálne pravdepodobnosti jednotlivých alternatív vývoja, kým neistota sa používa na popisanie situácie, keď pravdepodobnosť jednotlivých alternatív nie

je známa. Inými slovami, pri riziku vieme, že na 30 % dostaneme tento rok chrípku, pri neistote vieme, že existuje určitá pravdepodobnosť toho, že dostaneme chrípku. V praxi verejnej politiky nie je presné vyčíslenie pravdepodobnosti jednotlivých rizík takmer nikdy možné. Na druhej strane je väčšinou možné vopred odhadnúť aspoň približnú pravdepodobnosť. Táto kapitola preto nebude explicitne rozlišovať medzi týmito dvoma pojmami, využívajúc na obe označenie riziko.

10.3. Kto má niesť riziko?

Jednotlivci a organizácie vnímajú riziko inak: jednotlivci majú nižšiu toleranciu rizika, kým inštitúcie, ktoré čelia väčšiemu množstvu rôznorodých rizík, vďaka tomu vnímajú riziko neutrálne. Z určitého uhlu pohľadu by preto verejný sektor mal na seba prevziať čo najviac rizík, ktoré nesú jednotlivci. Inými slovami, štát by mal poisťovať napríklad proti riziku straty zamestnania (toto poistenie aj existuje v podobe podpory v nezamestnanosti), ale aj proti riziku krádeže automobilu.

V skutočnom svete však riziko zohráva dôležitú motivačnú úlohu: riziko drahej a bolestivej návštevy u zubára nás motivuje k lepšej starostlivosti o chrup. Keby sme vedeli, že návšteva u zubára bude bezplatná a bezbolestná (a teda niesli menšie riziko), zuby by sme si umývali menej. Vo všeobecnosti teda platí, že ak niekto od jednotlivca preberie celé riziko, jednotlivec stráca motiváciu konať tak, aby riziko minimalizoval.

Ďalším problémom je nákladnosť rizika. Čím viac rizík na seba štát preberá, tým je to pre neho nákladnejšie a o to vyššie musí byť daňové zaťaženie. Za určitým bodom prínos z toho, že štát ako najväčší subjekt na seba prevzal riziko, bude prevážený negatívnymi dôsledkami vysokých daní na ekonomiku a spoločnosť.

Základná ekonomická analýza rizika buduje na takzvanej teórii očakávanej užitočnosti. Pre úplné vysvetlenie či dokonca matematické odvodenie nemáme v tejto publikácii priestor a zaujímalo by len malú časť čitateľov, avšak na pochopenie relevantných základných princípov nám postačí tento stručný opis.

Keď niekomu ponúkame buď istotu dôchodku 6 000 Sk v starobe, alebo 80 % pravdepodobnosť dôchodku vo výške 10 000 Sk a 20 % pravdepodobnosť dôchodku vo výške 1 000 Sk, takmer každý upredností istotu 6 000 Sk, napriek tomu, že očakávaný dôchodok v rámci nejstej alternatívy je vyšší ($20\% \times 1\,000 + 80\% \times 10\,000 = 8\,200$). To je znakom takzvanej averzie k riziku. Ekonomická teória rozoznáva tri základné prístupy ľudí k riziku: popri averzii k riziku aj rizikovú neutralitu a pozitívny prístup k riziku.

Najlepšie sa rozdiel medzi prístupmi k riziku ilustruje na príklade takzvanej spravodlivej ponuky, teda ponuky spravodlivej z hľadiska poistnej matematiky. Spravodlivá ponuka je taká, kde očakávaná hodnota jednotlivých alternatív je rovnaká. V praxi to znamená, že v priemere je výsledok rovnocenný. Príkladom takejto ponuky by bolo, keby vám niekto ponúkol výber medzi dvoma možnosťami: istota ziskania 1 000 Sk verzus 50 % šanca ziskania 2 000 Sk a 50 % šanca ziskania 0 Sk. Matematicky vypočítaný očakávaný zisk u oboch alternatív je rovnaký: 1 000 Sk (očakávaný zisk u rizikových alternatív sa počíta ako súčet pravdepodobností jednotlivých možností vynásobených ich ziskom, t.j. $50\% \times 2\,000\text{ Sk} + 50\% \times 0\text{ Sk} = 1\,000\text{ Sk}$). Intuitívne vysvetlenie tejto kalkulácie je veľmi jednoduché: keby sa vyššie popisovaná lotéria opakovala veľa krát za sebou, v priemere by ste z nej získali presne 1000 Sk.).

Rizikovo neutrálna osoba by sa teda k ponúkaným alternatívam postavila neutrálne. Keďže očakávaný zisk z oboch alternatív je rovnaký, rizikovo neutrálnej osobe je ľahostajné

či pri tom nesie vyššie alebo nižšie riziko. Rizikovo averzná osoba by uprednostnila 1000 Sk s istotou. Osoba s pozitívnym prístupom k riziku by uprednostnila rizikovejšiu alternatívu.

V praxi sa za bežné prístupy k riziku považujú iba alternatívy neutrality a averzie. Podľa výskumov a experimentov psychológov väčšina ľudí prejavuje rôzne stupne averzie k riziku. Prejavuje sa to napríklad v tom, že ľudia uprednostňujú nižší fixný príjem pred potenciálne vyšším, ktorý však nie je istý. Na druhej strane, verejná správa aj veľké súkromné inštitúcie sa v teórii považujú za rizikovo neutrálne, keďže čelia veľkému množstvu diverzifikovaných rizík. Diverzifikácia znamená, že rôzne riziká, ktoré subjekt nesie, sú na sebe nezávislé. Existujú však aj praktické príklady preferencie rizika - je ňou napríklad hranie športky alebo telefonovanie do rôznych audiotexových súťaží, kde je cena hovoru vyššia ako očakávaná výhra (teda možná výhra vynásobená pravdepodobnosťou jej získania).

Táto teória má vážne dôsledky pre tvorbu verejnej politiky. Ak verejnému sektoru riziko nevadí a jednotlivcovi vadí, verejný sektor môže na seba prebrať časť rizík, ktoré nesie jednotlivec a pomôcť mu tým bez toho, aby sebe poškodil.

Z hľadiska efektivity je najlepšie, keď riziko nesie ten, kto ho najlepšie znáša. Z toho by samozrejme vyplývalo, že verejný sektor, ako rizikovo neutrálny hráč, by na seba mal prevziať čo najviac rizík jednotlivcov. Asi najobľúbenejšou poučkou ekonómov však je, že „nič nie je zadarmo“.

V duchu tohto príslovia má aj táto teória o prenose rizika na aktéra, ktorému najmenej vadí, vážne obmedzenie. Je ním úloha rizika pri motivácii. Ak má na veľkosť rizika vplyv konanie nejakej osoby, potom to, že musí znášať riziko neúspechu, ju motivuje, aby sa riziko snažila minimalizovať. Ilustrujú to dva pojmy: morálny hazard a nepriaznivý výber.

Morálny hazard

Pojem morálny hazard sa využíva najmä v súvislosti s poisťovníctvom, má však aj širšie uplatnenie pri tvorbe verejnej politiky. Morálny hazard označuje situáciu, keď sa správanie jednotlivca zmení, ak je poistený proti určitému riziku a stáva sa nezodpovednejším. Napríklad ak si majiteľ poistí auto proti krádeži, má menšiu motiváciu zabezpečiť ho, nenechávať ho na opustených miestach atď. Alebo ak majú ľudia plne poistené náklady na zdravotnú starostlivosť, majú menšiu motiváciu starať sa o svoje zdravie. Podobný princíp platí aj pre akúkoľvek situáciu, kde verejná správa preberá od jednotlivca riziko a nedokáže dokonale monitorovať jeho konanie. Pri podpore v nezamestnanosti, ktorá je poistením proti strate zamestnania, sa môže napríklad zamestnanec menej snažiť udržať si miesto, alebo nezamestnaný vyvíjať menšie úsilie nájsť si prácu.

Poisťovne našli za desaťročia proti problému morálneho hazardu účinnú zbraň vo forme spoluúčasti poistenca. Pri veľkej väčšine poisťiek, ak vám niekto poškodí motorové vozidlo, určitú časť škody znášate priamo vo forme spoluúčasti, a tak ste motivovaní riziku predchádzať. Implikácia pre verejnú politiku je v tom, že ak na seba preberá verejná správa za jednotlivca nejakú časť rizika, musí uvažovať o tom, ako sa vďaka redukcii rizika zmení jeho správanie. Nie je poistenie v nezamestnanosti postavené tak, že zníži motiváciu účastníka udržať si zamestnanie, alebo ho aktívne po strate hľadať? Ďalším príkladom je sociálne poistenie: ak štát od jednotlivca prevezme riziko, že nebude mať v postproduktívnom veku z čoho žiť, jednotlivec môže investovať svoje úspory do produktov s vyšším rizikom, či celkovo menej sporiť s vedomím, že sa štát o neho postará.

Nepriaznivý výber

Nepriaznivý výber nastáva v situácii, kde jednotlivec je lepšie informovaný o veľkosti vlastného rizika ako ten, kto na seba jeho riziká preberá. Ak štát zavedie nejakú formu poistenia, ktorá umožňuje jednotlivcom rozhodnúť, či sa do nej zapoja alebo nie, vystavuje sa riziku, že dôjde k procesu nepriaznivého výberu. Príkladom môže byť poistenie v nezamestnanosti. Nie je ťažké odhadnúť priemernú dobu nezamestnanosti a nákladnosť vyplácania podpory priemernému nezamestnanému. Ak si vezmeme celkový počet zamestnaných, ktorí platia odvody do Fondu zamestnanosti, je jednoduché zistiť, koľko musia odvádzať, aby sa z toho dali pokryť náklady na vyplácanie podpory v nezamestnanosti pre všetkých nezamestnaných.

Ak by však tento systém poistenia bol dobrovoľný, nezapojili by sa do neho tí, ktorí sú si pomerne istí, že zamestnanie nestratia, lebo systém pre nich nie je výhodný. Tým pádom pravdepodobnosť, že sa účastník poistenia stane nezamestnaným, je vyššia ako v celkovej populácii. Nepriaznivý výber teda vedie k tomu, že sa odvody pre NÚP musia zvýšiť. To však vedie ďalších jednotlivcov, ktorí vedia, že ich vlastná pravdepodobnosť straty zamestnania je nižšia ako priemerná pravdepodobnosť u celej poistenej populácie, k tomu, aby zo systému vystúpili, čo vedie k ďalšej potrebe zvýšenia dávok. Vzniká tak začarovaný kruh. Podobný problém môže vzniknúť aj pri nepovinnom systéme dôchodkového zabezpečenia či pri poskytovaní pôžičiek. Najväznejším príkladom je zdravotníctvo. Nepriaznivý výber preto dokáže rozvrátiť celý poistný systém. Existujú naň dve odpovede.

Prvou je snažiť sa zistiť viac o rizikách každého jednotlivca a prispôbiť tomu cenu, ktorú za poistenie platí. O to sa napríklad poisťovne snažia pri havarijnom poistení, keď určujú výšku poistenia podľa nehodovosti poistenca v minulosti. Tá nepriamo indikuje veľkosť jeho individuálneho rizika. Dozvedieť sa viac o individuálnom riziku však môže byť v kontexte verejnej politiky nemožné alebo príliš nákladné. Predstavme si, že by všetci pracujúci prispievajúci do fondu zamestnanosti museli raz za rok absolvovať pohovor na úrade práce, ktorý by sa snažil vyčíslieť pravdepodobnosť, že o prácu prídu. Takéto cvičenie by bolo mimoriadne drahé a hodnovernosť výsledkov by asi bola malá.

Druhou odpoveďou na problém nepriaznivého výberu je preto povinné poistenie – znemožnenie výberu tým, že prinútíme každého byť účastníkom poistenia. Cena zaň je zase v tom, že časť poistencov, tých s nízkym rizikom, dopláca na zvyšok. Takéto riešenie preto môže byť nespravodlivé a potenciálne aj politicky neudržateľné. Napriek tomu nie je náhodné, že takmer všetky veľké systémy sociálneho poistenia sú povinné. Vedie k tomu spoločné pôsobenie morálneho hazardu a nepriaznivého výberu.

10.4. Riziko a neistota pri tvorbe verejnej politiky

Táto časť kapitoly sa venuje priamo rizikám, ktoré ohrozujú výsledky verejnej politiky. Upozorňuje na okruhy rizík, o ktorých je možné vopred uvažovať a čiastočne im aj predchádzať.

Riziko zohráva veľkú úlohu pri tvorbe verejnej politiky. Žijeme v prostredí, v ktorom sa veľa vecí mení veľmi rýchlo. Zmeny sú však pre verejnú politiku mimoriadne dôležité, pretože aj drobná zmena v prostredí môže úplne zmeniť dopad konkrétnej politiky. Ak sa pri jej tvorbe čo najlepšie zohľadnia možné riziká, šanca na úspech danej politiky sa zvyšuje.

Verejná politika väčšinou musí fungovať v dlhšom časovom horizonte. Medzi prvotnou tvorbou, realizáciou a výsledkami danej politiky môže uplynúť niekoľko rokov. Takmer

každý predpoklad, na ktorom je konkrétne rozhodnutie založené, sa v danom horizonte môže zmeniť. Pravdepodobnosť zmien v jednotlivých predpokladoch sa málokedy dá dokonale vopred vypočítať, skúsenosti však väčšinou umožňujú vytvorenie realistických odhadov.

Prostredie transformujúcej sa ekonomiky spája dve dôležité tendencie: obsahuje v sebe väčšie a širšie riziká prameniace z meniaceho sa legislatívneho rámca a sociálno-ekonomického vývoja s menej rozvinutými postupmi pre ich minimalizáciu. V zahraničí sa pri tvorbe verejnej politiky na spresnenie rizík často používajú výsledky predošlých projektov. U nás však, vzhľadom na meniace sa prostredie, táto pomôcka často nie je k dispozícii. Jediná pomôcka, ktorá je väčšinou k dispozícii, je cit pre riziko získaný skúsenosťou.

Dá sa nájsť množstvo príkladov, ktoré ukazujú dôsledky podcenenia možných rizík vo verejnej politike. Po celom Slovensku stoja desiatky budov rozostavaných z prostriedkov štátnej správy a samospráv. Niektoré z nich dostavané nikdy nebudú, ďalšie iba s obrovskou dodatočnou investíciou. Tí, ktorí ich iniciovali, zle odhadli riziká, s ktorými bolo možné počítať: riziko zvýšenia cien rôznych vstupov (napríklad energií), zmien v dopyte či riziko nepotrebnosti danej inštitúcie.

Riziká pre náklady a výnosy

Tieto prípady poukazujú na najbežnejšie riziko, s ktorým sa pri tvorbe verejnej politiky možno stretnúť: riziko prehnaneho optimizmu pri odhadovaní nákladov alebo výnosov. Keď sa spätne pozrieme na výsledky rôznych projektov, zistíme, že odhady sa takmer vždy mylia na strane optimizmu - náklady sa podhodnotia a príjmy nadhodnotia. Zároveň je pravdepodobné, že pri presnejšom vyčíslení výdavkov a príjmov zohľadňujúcim lepšie jednotlivé riziká, by časť týchto projektov nikdy nebola realizovaná.

Časť nákladov je odhadnuteľná pomerne presne: mzdové náklady, náklady na technológie a infraštruktúru. Iné náklady však môžu ovplyvniť ťažšie predvídateľné faktory, ako je dopyt po danej službe (počet občanov, ktorí si nárokovujú danú výhodu, či prejavia záujem o rekvalifikáciu). Každé rozhodnutie v oblasti verejnej politiky, ktoré stojí finančne, ľudské, organizačné alebo iné zdroje, sa zakladá na súbore očakávaní na strane nákladov i výnosov. Dodatočné náklady môžu vzniknúť aj v súvislosti so zlou implementáciou novej politiky, napríklad kvôli podhodnoteniu potrieb, slabému manažmentu a vplyvu na inštitúcie poverené jej realizáciou.

Riziko politickej udržateľnosti

Ďalším rizikom sú zmeny v politikách po tom, čo už je časť prostriedkov pridelená. V prípade striedania vlád je napríklad možné, že nasledujúca vláda z politických dôvodov bude realizovať zmeny v politike, ktoré ju výrazne predražia. Analýza rizík by preto mala zohľadňovať možnosť zmeny politiky či legislatívnych zmien.

Ak odchádzajúca vláda implementuje politiky, u ktorých sa dá očakávať odpor jej nástupcov, môže, napriek najlepším úmyslom, konať proti verejnemu záujmu: zbytočne míňa prostriedky, ktoré nedosiahnu svoj cieľ. Zároveň zmena politiky môže mať veľké finančné náklady.

V tomto kontexte môžeme hovoriť o kritériu robustnosti politiky, teda toho, do akej miery je schopná „ustáť“ zmeny v rôznych faktoroch a zostať napriek nim tým najlepším riešením. Základnou technikou pre zabezpečenie robustnosti je pružný prístup, ku ktorému sa ešte vrátíme.

Riziká pre využitie

Efekt danej politiky na cieľovú skupinu závisí na mnohých faktoroch. Podmienkou využitia politiky je dostatočná propagácia, administratívna jednoduchosť a dostupnosť. Typickým príkladom politiky, ktorá sa vo svojej prvotnej forme nedostala dostatočne k svojej cieľovej skupine, bolo zavedenie paušálnej dane pre živnostníkov. Kombinácia nedostatočnej informovanosti a vysokej administratívnej náročnosti znamenala, že sa táto politika najmä v prvom roku existencie minula cieľom.

Niekedy je vopred potrebné zvažovať aj zavedenie pozitívnych či negatívnych motivačných prvkov, aby občania či právnické osoby využívali novú politiku. U tých však je tiež potrebné myslieť na riziká, aby motivačné prvky nepodporovali neželané konanie, či neboli zneužívané. Príkladom boli v minulosti pravidlá pre odpisy investičného majetku, ktorých cieľom bola podpora investícií. Tak, ako boli definované, mali množstvo neželaných dôsledkov, napríklad pre nákup drahých vozidiel, ktoré v skutočnosti predstavovali nízko zdanenú luxusnú spotrebu a nie produktívne investície.

Podobne treba uvažovať aj pri negatívnych motivačných prvkoch, napríklad pokutách. Prehnaná negatívna motivácia môže viesť k odporu verejnosti k danej politike, ktorý ju urobí politicky neudržateľnou. Naopak, nedostatočná negatívna motivácia môže viesť k cielenému obchádzaniu, ako tomu donedávna bolo s bezzubými pokutami za porušovanie Zákonníka práce.

Kapacita na realizáciu politiky

Ďalším bežným rizikom, ktoré môže ohroziť výsledky nových politík, je nedostatočná schopnosť politiku realizovať. Aj najlepšie vymyslená politika si väčšinou vyžaduje realizáciu konkrétnymi ľuďmi na rôznych úrovniach verejnej správy či dokonca mimo nej. Vopred je preto potrebné uvažovať o tom, kto bude potrebný na realizáciu politiky, aké schopnosti a vedomosti bude potrebovať, a ak ich nemá, ako dlho potrvá ich získanie a koľko bude stáť. Ďalšou otázkou z hľadiska kapacity je otázka kapacity zodpovedného gestora (ministerstva, samosprávneho kraja, úradu práce, obce) na manažment politiky. Čím sú výsledky nepredvídateľnejšie (čím viac faktorov ovplyvňuje to, ako daná politika „dopadne“), tým si bude vyžadovať viac manažérskej kapacity zo strany orgánu, ktorý gestoruje jeho realizáciu. Treba preto myslieť aj na to, že úspech politiky si môže okrem tvorby a odštartovania realizácie vyžadovať množstvo drobných prispôbení v budúcnosti. Tento problém v našom prostredí rapidných reforiem vidíme často: ten, kto vymyslí a zrealizuje nejakú reformu, neskôr nemá manažérsku kapacitu na to, aby dotiahol potrebné detaily, lebo je nútený pracovať na ďalších reformách či politikách v iných oblastiach. Výsledkom sú poloreformy, ktorým chýba spätná väzba.

Nečakané následky

Žiadna politika nepôsobí izolovane. Vždy je prepojená s množstvom iných politík, často aj v úplne iných sektoroch ľudskej činnosti. Politika v oblasti práce či životného prostredia úzko súvisí a ovplyvňuje výsledky hospodárskej politiky, politika v oblasti dopravy má vplyv na prácu i cestovný ruch, politika v oblasti zdravotníctva ovplyvňuje trh práce a podobne.

Nečakané následky môžu byť samozrejme pozitívne aj negatívne. Ich predpoveď si často

vyžaduje konzultáciu s odborníkmi v iných sektoroch, ktorá môže byť v slovenskom prostredí, vzhľadom na obmedzené kapacity, problémom.

Príkladom tohto rizika môže byť nedávne prijatie Zákonníka práce. Niekoľko mesiacov pred vstupom tejto normy do účinnosti sa začali z mnohých oblastí ozývať hlasy o jeho možných vplyvoch – ohrozenia svojej funkčnosti sa obávali školy, zdravotníci, požiarnici atď. Na predvídanie týchto nečakaných a neúmyselných následkov evidentne nestačil bežný proces konzultácie a koordinácie pri tvorbe legislatívy. Tvorcovia zákona preto napriek legislatívne správne postupu čelili ďalším nákladom - vrátane potreby možnej novelizácie nového zákona. Z tohto pohľadu sa mohla mimoriadne vyplatíť väčšia investícia do analýzy „nečakaných následkov“ danej politiky ešte v procese jej prípravy.

10.5. Vyčíslenie rizík

Nie všetky rozhodnutia vo verejnej politike sú rozhodnutiami expertnými – často ide v konečnom dôsledku o politické rozhodnutie, pod ktoré sa podpisujú volení politickí predstavitelia alebo ich nominanti. Úlohou expertov pri tvorbe verejnej politiky však je umožniť tomu, kto rozhoduje, aj pri politickom rozhodovaní čo najlepšie posúdiť a porovnať možné alternatívy. Techniky na vyčíslenie rizík, ktoré sú prezentované v tejto časti, umožňujú pri rozhodovaní prihliadať aj na rozdiely v rizikách jednotlivých možností. Cieľom analýzy rizika je minimalizovať vplyv prehnane optimistických odhadov, vyčíslíť a ohodnotiť ich možnú premenlivosť a uvedomiť si, ktoré z plánovaných krokov sú nezvratné.

Optimistické odhady – analýza citlivosti

Jednoduchý spôsob systematického uvažovania o možných prehnane optimistických odhadoch predstavuje takzvaná analýza citlivosti. Jej cieľom je určiť, nakoľko sú očakávané výsledky projektu citlivé na zmeny v jednotlivých predpokladoch, teda kde je hranica, za ktorou zmeny v jednotlivých predpokladoch (mzdy, ceny stavebných materiálov, kurz koruny) spôsobujú, že predkladaný návrh nie je najlepší a najvýhodnejší.

Pre porovnávanie máme vždy k dispozícii najmenej dve možnosti: navrhovanú politiku a alternatívu „nečinnosti“ – ponechania súčasného stavu či minimálnych zmien. Alternatívnych politík, ktoré porovnáваме, samozrejme môže byť oveľa viac.

Ak chceme porovnávať náklady a príjmy vynaložené a získané v rôznom čase, musíme použiť pojem tzv. súčasnej hodnoty. Ide vlastne o prepočítanie nákladov na jednotlivé alternatívy a ich očakávaných výnosov na „dnešné“ ceny. Musíme prihliadať na to, že 1 000 Sk minulých dní nie je to isté, ako 1 000 Sk o rok či o dva, vzhľadom na očakávaný rast príjmov a iné faktory. Budúce príjmy a výnosy preto musíme znížiť o takzvaný diskontný faktor. Štandardne sa v zahraničí vo verejnej politike ako diskontný faktor využíva 6 %.

Na porovnanie politík je najlepšie používať tzv. súčasnú hodnotu, kde príjmy a výdavky plánované o X rokov sú znížené o zodpovedajúci diskontný faktor. Náklady na porovnávané alternatívy musíme samozrejme vždy vyčíslíť za rovnako dlhé obdobie.

Ak sa nám podarí vyčíslíť jednotlivé možnosti v ich súčasnej hodnote, vyberáme väčšinou podľa kľúča minimalizácie nákladov (pri dosiahnutí toho istého cieľa politiky) alebo maximalizácie výnosov (pri rovnakých nákladoch na politiku). Pri minimalizácii nákladov teda volíme alternatívu, ktorá čo najlacnejšie dosiahne náš cieľ, kým pri rovnako nákladných alternatívach môžeme podľa kľúča maximalizácie výnosov zvoliť tú, ktorá je najprínosnejšia.

Analýzu citlivosti realizujeme tak, že si skúmaný projekt rozdelíme na jednotlivé drobné časti a u každej skúmame citlivosť na zmeny jednotlivých predpokladov. Najlepšie je tento postup ilustrovať na konkrétnych príkladoch.

Ak jedna z alternatív pre navrhovanú politiku uvažuje s prijatím 300 zamestnancov s priemernými osobnými nákladmi vo výške 180 000 Sk ročne na zamestnanca a jej rentabilita sa odvíja od tejto kalkulácie, je nutné si položiť otázku či v danom horizonte náklady na zamestnancov v štátnej správe nestúpnu. Bude projekt rentabilný z plánovaných prostriedkov, ak v priebehu roka náklady na zamestnanca stúpnu o 5, 10, 20 %? Predstavme si, že odpoveď pri 5 a 10 % zvýšení nákladov je áno, no pri 20 % už znie nie. Dokážeme s určitou pravdepodobnosťou odhadnúť, že náklady na zamestnanca o viac ako 10 % nestúpnu. U každého výdavku môžeme vypočítať aj približný „bod zmeny“. Ak vieme vyčíslieť, že projekt prestáva byť rentabilný pri náraste mzdových nákladov o 7,2 %, vieme aspoň približne odhadnúť pravdepodobnosť takého rastu.

Nezvratné kroky

Zároveň je potrebné uvažovať nad nezvratnými krokmi, ktoré daná politika prináša. Časť aktivít je zvrátiteľná – napríklad zakúpené motorové vozidlá je možné predať, či prenajatý priestor opustiť. Určité kroky sú však nezvratné – ide najmä o účelové kapitálové investície (je ťažké predať napríklad čističku odpadových vôd) alebo rozhodnutia súvisiace so životným prostredím (výrub stromov, zaplavenie územia). Ďalšie súvisia priamo s existenciou niečoho: likvidácia historického miesta, ktoré má takzvanú hodnotu existencie (ľudia ho nevyužívajú, ale získavajú úžitok zo samotného pocitu, že ho majú k dispozícii, keby chceli). Pri analýze je potrebné upozorniť na dôležité nezvratné rozhodnutia zvažovaných politík. Uvedomenie si tohto faktora môže niekedy viesť k inému rozhodnutiu.

10.6. Minimalizácia rizík

Ak vyčíslíme riziká projektu, mali by sme uvažovať, či je možné niektoré z nich vopred znížiť, a či sa nám taká snaha vyplatí (teda, či náklady na zníženie rizika neprekračujú náklady plynúce z rizika samotného). Na zníženie rizík pred realizáciou projektu existuje viacero možností. Medzi bežné postupy pre zníženie rizika plánovaných politík vo verejnej správe patria najmä pilotné projekty (skúšobná prevádzka), štúdium výsledkov realizácie porovnateľných projektov v zahraničí, ďalší výskum, flexibilné riešenia a niekedy aj presun rizika na iného účastníka.

Pilotný projekt umožňuje testovanie plánovanej politiky na menšej vzorke. Predstavme si program, ktorý by do základných škôl zavádzal mliečne desiaty pre žiakov. Jednou z možných neistôt v projekte je, či žiaci budú mať záujem o konzumáciu daného typu výrobku. Realizáciou pilotného projektu na vybranej škole je v priebehu relatívne krátkeho času možné dané výrobky otestovať a uvedenú neistotu znížiť. Dôležitou podmienkou samozrejme je, aby sa vybraná vzorka na pilotný projekt nelíšila od celkovej cieľovej skupiny programu. Pokračujúc v danom príklade, výber súkromnej školy, kde sú väčšinou iba deti z „lepších“ vrstiev, môže ukázať úplne odlišné výsledky ako plošné zavedenie toho istého programu.

Ďalším dôležitým zdrojom informácií pre minimalizáciu rizík môžu byť skúsenosti pri realizácii podobných politík v zahraničí. Veľa politík na Slovensku je jednoducho obmenou rovnakých krokov realizovaných v minulosti napríklad v krajinách EÚ. Pri využívaní

zahraničných skúseností musíme samozrejme starostlivo vyberať príklady na porovnanie, ako popisuje kapitola o preberaní zahraničných skúseností a prístupov.

Keď pri uvažovaní narazíme na možné zdroje neistoty, ktoré môžu výrazne zmeniť celkový dopad, aj väčšia investícia do ďalšieho výskumu sa môže vyplatiť. Tu môžu poslúžiť informácie prezentované v kapitole o konzultácii vo verejnej politike v rámci a mimo štátnej správy.

Pružné riešenia sú také, ktoré umožňujú v prípade potreby zmeniť bez väčších problémov niektorý z mechanizmov fungovania projektu. Smerujú teda k naplneniu vyššie popisovaného kritéria robustnosti. Príkladom môže byť rozhodnutie o výbere druhu vykurovania v rozostavanej budove. Ak podľa dnešných cien je najlacnejší spôsob vykurovania vykurovacím olejom, za určitých podmienok môže byť aj tak výhodnejšie zaviesť duálny systém umožňujúci aj kúrenie zemným plynom, ak existuje riziko, že pomer cien sa výrazne zmení a náklady na duálny systém sú len o niečo vyššie ako náklady na zavedenie systému vykurovania olejom.

Presunom rizík na iného účastníka sa rozumie presun rizík najmä na súkromný sektor. Možnosti komerčného poistenia sú zatiaľ obmedzené, avšak v niektorých prípadoch je možné štruktúrovať projekty tak, aby časť rizika niesol iný subjekt mimo verejnej správy. Príkladom je využívanie súkromnej odťahovej služby mestami: nedávna zmena legislatívy výrazne znížila výnosy z tejto činnosti, menej sa však dotkla miest, ktoré nemali vlastnú kapacitu. Inými slovami, časť rizika niesol v tomto prípade, v závislosti na presnej štruktúre kontraktov, súkromný sektor. Tu je samozrejme potrebné prihliadať na otázky rizika verzus motivácie, ktorým sme sa venovali v počiatočnej časti kapitoly.

10. 7. Záver

V tejto kapitole sme veľmi stručne prezentovali dva aspekty rizika vo verejnej politike: rozdiely v tom, ako jednotliví hráči znášajú riziko a možnosť jeho presunu, spolu s motivačnými aspektmi rizika a špecifické riziká, ktoré môžu ohroziť výsledky plánovaných politík.

Z hľadiska priamych rizík pre tvorbu verejnej politiky sme len veľmi v skratke prebehli dostupné kvantitatívne metódy. Aj bez ich využívania však môžu inšpirovať k tomu, aby sme k uvažovaniu o rizikách využili kvalitatívne odhady (bez čísel), ktoré môžu pri tvorbe verejnej politiky zvýšiť jej šancu na úspech.

V prípade záujmu, samozrejme, existuje množstvo sofistikovaných techník - lineárne programovanie, využívanie matíc, dynamické programovanie a ďalšie, ktoré nie sú potrebné v každodennej praxi. Aj v tejto oblasti však pre záujemcov existuje v literatúre veľa použiteľných zdrojov.

Niekoľko tém súvisiacich s rizikom sme pre ich komplikovanosť obišli. Ide najmä o oblasť komunikácie o rizikách, ktorá sa dotýka oblastí, kde verejná správa potrebuje informovať verejnosť o existujúcich rizikách, či ovplyvniť správanie verejnosti tak, aby sa tieto riziká minimalizovali. Platí to napríklad v oblasti životného prostredia, zdravia či potravinovej bezpečnosti. Aj v tomto smere existuje mnoho teoretických poznatkov o tom, ako ľudia vnímajú väčšie či menšie riziká, ako komunikovať o rizikách, a zároveň predchádzať neprimeraným reakciám verejnosti.

Téma rizika je však natoľko široká, že by na ňu pravdepodobne nestačil rozsah tejto publikácie a určite nie rozsah jednej kapitoly. Veríme však, že prezentované základné poznatky o riziku obohatia myšlienkový „arsenál“ tvorcov verejnej politiky a umožnia im predísť aspoň niektorým z mnohých rizík, s ktorými sa pri práci stretávajú.

Kapitola 11

Tvorba písomných materiálov vo verejnej politike

11.1. Úvod

Pri pôsobení vo verejnej politike existuje mnoho typov písomností - od vládnych koncepcií až po články v novinách. Každý z nich vyžaduje iný štýl a štruktúru. V tejto kapitole sa zameriame na skúsenosti a odporúčania v súvislosti s oficiálnymi „úradnými“ materiálmi v oblasti verejnej politiky. Tie na Slovensku predstavujú najmä:

- koncepcie
- štátne politiky
- akčné plány
- stratégie
- návrhy programov
- návrhy princípov
- a v obmedzenej miere dôvodové správy legislatívnych materiálov

Predkladaný text si kladie za cieľ pomôcť s písaním týchto materiálov tak, aby splnili svoj hlavný cieľ - aby čitateľ pochopil autorovu myšlienku a bol schopný na jej základe kvalifikovane rozhodnúť (v prípade politikov), alebo o nej diskutovať (v prípade verejnosti a médií). Zrozumiteľnosť znižuje pravdepodobnosť nepochopenia zo strany čitateľov. Napomáha tak schváleniu materiálu vládou či iným orgánom a obmedzuje riziko kritiky médií či verejnosti vyplývajúce z nepochopenia konkrétnej vety či celého dokumentu. V súčasnosti už sú napríklad všetky materiály zaradené na pripomienkové konanie či rokovanie vlády dostupné na internete a médiá aj mimovládne organizácie venujú ich obsahu čoraz viac pozornosti, preto spomínané riziko nie je zanedbateľné.

Predkladaná kapitola je rozdelená do dvoch častí: odporúčania súvisiace s obsahom a štruktúrou materiálu a logika v písaní materiálu (približuje často používaný prístup k písaniu dokumentov – tzv. pyramidový princíp).

11.2. Odporúčania súvisiace s obsahom a štruktúrou materiálu

Existujú dve základné skupiny, pre ktoré môže byť oficiálny materiál z oblasti verejnej politiky určený:

- politické obcenstvo – ministri, štátni tajomníci, poslanci a iní politici
- všeobecné obcenstvo – médiá a verejnosť

Vo všeobecnosti platí, že materiál, ktorý je skutočne zrozumiteľný pre politikov, je zrozumiteľný aj pre médiá a verejnosť. Začneme preto požiadavkami politických čitateľov na materiál v oblasti verejnej politiky. Ak majú politici pochopiť predkladaný materiál a byť schopní na jeho základe kvalifikovane rozhodnúť, potrebujú po jeho prečítaní poznať odpoveď na nasledovné skupiny otázok:

A. Ciele odporúčaní

Uvažovalo sa nad daným cieľom?

Je cieľ jasne vyjadrený?

Boli identifikované problémy súčasného stavu?

Bolo poukázané na prekážky brániace dosiahnutiu daného cieľa?

Existujú nejaké súvisiace oblasti verejnej politiky, ktoré je potrebné vziať do úvahy?

B. Konzultácia a koordinácia - pripomienkové konanie, verejná diskusia a pod.

V tejto časti záleží na štádiu, v ktorom sa materiál nachádza. Ak ho posudzuje napríklad porada vedenia ministerstva, sú to otázky do budúcnosti. Ak už ho posudzuje napríklad vláda, sú to otázky do minulosti.

Sú návrhy logické, starostlivo zvážené a v súlade s ostatnými iniciatívami vlády?

Existovali/existujú jasné ciele konzultačného procesu?

Poskytuje/poskytoval harmonogram pripomienkového procesu/verejnej diskusie dostatočný priestor na zmysluplné získanie informácií a ich posúdenie?

Boli identifikované všetky štátne inštitúcie, ktoré majú v danej súvislosti určité záujmy/kompetencie?

Boli do pripomienkového konania/verejnej diskusie zainteresovaní všetci relevantní aktéri?

C. Analýza otázok verejnej politiky

Bol problém správne formulovaný?

Existovala dôsledná snaha nájsť a posúdiť viacero alternatívnych riešení?

Vzali sa pri príprave daného odporúčania do úvahy obmedzenia finančných zdrojov, legislatívne požiadavky a zodpovednosť voči subjektom zvonka?

Zohľadnila sa pri príprave návrhu otázka realizácie?

Boli zohľadnené všetky predvídateľné riziká?

Bolo poukázané na informačné obmedzenia?

Bola spätná väzba z pripomienok/verejnej diskusie zapracovaná?

D. Odporúčanie

Je k dispozícii viacero jasných a navzájom odlišných alternatív riešenia a sú otvorene prezentované politikom?

Sú politici informovaní o dôsledkoch každej z alternatív?

Sú niektoré znaky možného riešenia neetické, nespravodlivé, neefektívne, nevhodné alebo neúčelné?

Majú politici na základe materiálu dostatok informácií, aby sa mohli rozhodnúť?

- fiskálne informácie
 - požiadavky na ľudské a iné zdroje
 - právne hľadiská
 - sociálne, environmentálne a iné dopady
 - technické údaje
 - výsledky pripomienkového konania/verejnej diskusie
- Sú informácie poskytnuté politikom vyvážené a správne?

Odpovede na tieto otázky je možné usporiadať rôzne. V slovenskej praxi už viac rokov existuje ustálená a upravená požadovaná forma materiálu na rokovanie vlády, podľa ktorej materiál predkladaný na rokovanie vlády má obsahovať⁹⁹ najmä:

1. Obal materiálu

2. Návrh uznesenia alebo návrh záznamu z rokovania vlády – Návrh uznesenia vlády má presne a jednoznačne formulovať rozhodnutie vlády, najmä úlohy, ktoré majú príslušní členovia vlády a iné osoby plniť.

3. Predkladaciu správu – jej rozsah nesmie presiahnuť dve strany.

4. Vlastný materiál (návrh, koncepciu, informáciu a pod.) s prípadným odôvodnením a prílohami. Musí byť stručný a pritom poskytovať presnú a komplexnú informáciu o danej problematike, jasné a reálne určenie ďalších úloh, ako aj spôsob, prostriedky a časový postup ich zabezpečenia. Ak ide o riešenie zložitej problematiky, navrhované opatrenia treba členiť na opatrenia krátkodobého a dlhodobého charakteru. Ak existuje viacero riešení, treba odporučiť najvhodnejší variant. Vlastný materiál¹⁰⁰ bez príloh nemá presahovať 15 strán textu. Ak si v televíznom spravodajstve všimnete ministrov s nekonečne hrubými materiálmi, jasne vám vyplynie opodstatnenosť tohto pravidla. Popisné údaje sa uvedú ako príloha. Je však treba pouvažovať nad tým, čo všetko je bezpodmienečne nutné uviesť v prílohe. Tá zvyčajne patrí medzi časti, ktorým sa čitateľ vyhne a príliš hrubá príloha ho môže dokonca odstrašiť od čítania materiálu ako celku.

5. Doložku finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť

6. Vyhodnotenie pripomienkového konania

7. Návrh komuniké – jeho cieľom je poskytnúť krátku komplexnú informáciu o prerokovanom materiáli. Musí byť stručné, vecné a zrozumiteľné¹⁰¹, nemá presiahnuť 1/3 strany formátu A4.

Z hľadiska štruktúry vlastného materiálu možno vo všeobecnosti odporúčať nasledovné členenie:

1. Ciele reformy/zmien

Všeobecným spôsobom uvádzajú, čo by vláda chcela dosiahnuť – napríklad kľúčové zlepšenia.

⁹⁹ Podľa Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR, schválenej uznesením vlády SR č. 512 z 13. 6. 2001

¹⁰⁰ Netýka sa návrhov zmlúv, právnych predpisov a pod.

¹⁰¹ Bez odbornej charakteristiky a terminológie

2. **Prehľad súčasného vývoja**
Poskytuje čitateľovi prehľad príslušných krokov, trendov alebo vývoja, ktoré viedli k súčasnej situácii (napríklad predchádzajúce stratégie alebo legislatíva a ich dopady).
3. **Rozsah správy**
Určuje, čo všetko je súčasťou správy; v niektorých prípadoch je potrebné uviesť aj body, ktorými sa správa nezaobera, najmä v prípadoch, ak by jej názov umožňoval viaceré výklady.
4. **Zhrnutie hlavných bodov súčasného systému**
Ak majú názory vzniknúť na základe viacerých zdrojov, je potrebné zaistiť, aby všetci čitatelia získali aspoň základné porozumenie toho, ako systém v súčasnosti pracuje.
5. **Dôvod pre reformu**
Ak by bolo všetko „dokonalé“, žiaden návrh by nebol potrebný. Z toho dôvodu by mala správa poukázať na súčasné slabiny (ktorými sa bude nutné zaoberať) a takisto súčasné silné stránky (ktoré by mali poslúžiť ako základ, na ktorom sa dá ďalej stavať).
6. **Možné alternatívy reformy**
Spomedzi rôznych alternatív treba výber zúžiť na tie, ktoré sú uskutočniteľné. Vždy je však potrebné zvážiť aj alternatívu, ktorá navrhuje neuskutočniť žiadnu zmenu. Nemá zmysel zaoberať sa možnosťami, ktoré sú evidentne v protiklade ku všeobecnej politike vlády alebo neprijateľné pre verejnosť.
7. **Kritéria na posúdenie alternatív**
Je potrebné definovať niekoľko základných princípov, na základe ktorých budú jednotlivé alternatívy vyhodnocované. V niektorých prípadoch možno použiť číselný vyhodnocovací systém alebo prístup využívajúci „vysokú/strednú/nízku“ úroveň, zvyčajnejším riešením je však písomný popis.
8. **Vyhodnotenie alternatív**
Medzi navrhovanými možnosťami a stanovenými kritériami musí existovať prepojenie – buď ako samostatný krok v danom procese (a príslušná kapitola v správe), alebo ako súčasť všeobecnej analýzy alternatív.
9. **Iné dôsledky**
Verejné služby a verejné organizácie sú zvyčajne veľké, komplexné a vzájomne prepojené, a zmena v jednej oblasti nevyhnutne vedie k dôsledkom v iných oblastiach. Tieto dôsledky je potrebné identifikovať, aby bolo možné začleniť do akčného plánu opatrenia, ktoré zabránia alebo minimalizujú problémy.
10. **Akčný plán**
Táto časť bude naznačovať skôr predbežné než konečné riešenie. Cieľom správy je vyvolať kritickú odozvu v podobe hodnotenia a komentárov, z toho dôvodu sú návrhy buď v predbežnej alebo, v niektorých prípadoch, zovšeobecnenej podobe. Je však potrebné poukázať na predpokladaný časový plán, ktorý môžu organizácie využiť pri plánovaní a príprave.

Odporúčania ohľadne vnútornej štruktúry materiálu sú naozaj všeobecné, pretože výrazne závisia od povahy materiálu. Ich využitie by však malo zvýšiť pravdepodobnosť, že politici na jeho základe budú môcť urobiť kvalifikované rozhodnutie a verejnosť/médiá budú schopné pochopiť podstatu problému a navrhovaného riešenia.

11.3. Logika v písaní materiálu¹⁰²

Pre mnohých ľudí je jednoduché svoje myšlienky vysvetliť ústne. Problém však nastane v okamihu, keď ich je potrebné usporiadať na papieri. Cieľom materiálov písaných v súvislosti s verejnou politikou je informovať a presvedčiť čitateľa. Na štruktúrovanie materiálov možno odporúčať použitie tzv. pyramídového princípu. Ten vyžaduje, aby ho autor usporiadal do pyramídovej štruktúry, teda štruktúry, v ktorej platia nasledovné pravidlá:

- myšlienky na každej úrovni musia byť zhrnutím myšlienok usporiadaných pod touto úrovňou
- myšlienky v každom zoskupení musia byť vždy rovnakého druhu
- myšlienky v každom zoskupení musia byť vždy logicky usporiadané

Prečo pyramídová štruktúra

Čitateľ, ktorý by si chcel prečítať váš názor na nejakú vec, stojí pred ťažkou úlohou. Aj keď je váš dokument krátky, povedzme dvojstranový, obsahuje približne 100 viet. Čitateľ ich musí pochopiť, nájsť medzi nimi súvislosť a zapamätať si ich. Bude preňho ľahšie, ak mu ich poskytnete v pyramídovej štruktúre.

Tento prístup je možné zhrnúť nasledovne:

- Mysieť si automaticky ukladá informácie do pyramídových štruktúr
- Každá skupina myšlienok je ľahšie zrozumiteľná, ak je v pyramídovej štruktúre
- Každý písaný dokument by mal byť zoradený tak, aby tvoril pyramídu myšlienok

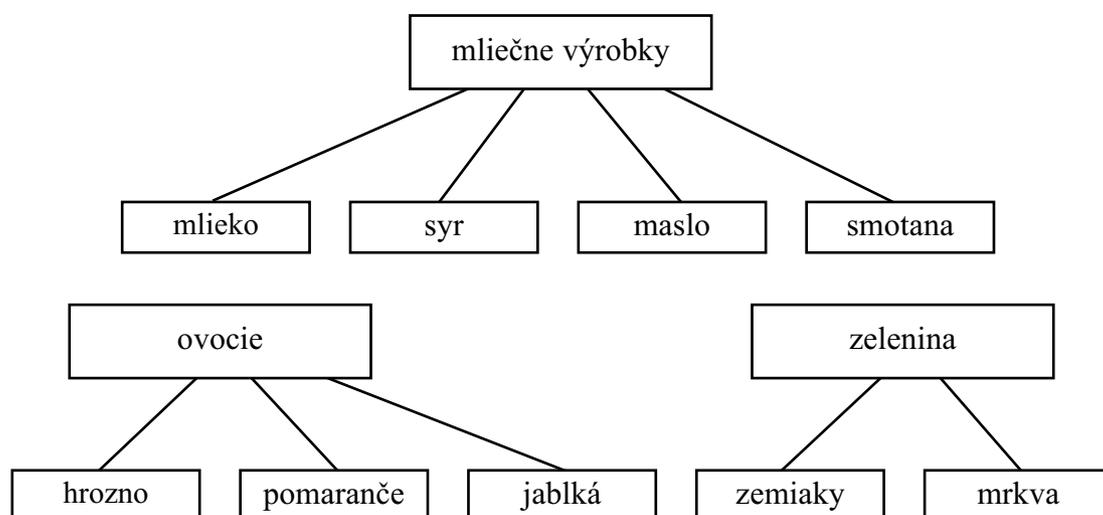
Predstavte si, že vám manžel/manželka povie zoznam vecí, ktoré máte nakúpiť. Je to bežný príklad zo života a často predstavuje neprekonateľný problém. Dôvodom je magické číslo sedem. Sedem (plus – mínus dva) je maximálny počet vecí, ktoré si krátkodobá pamäť je schopná naraz uchovať. Povedzme, že máte kúpiť:

hrozno	mlieko
zemiaky	syr
mrkvu	pomaranče
maslo	jablká
smotanu	

Ak si tento zoznam skúsate vizuálne predstaviť, získate tri pyramídy logicky súvisiacich prvkov (obrázok 1).

¹⁰² Táto časť a do značnej miery čerpá z knihy Barbara Minto: „The Pyramid Principle“

Obrázok 1: Potraviny v logických zoskupeniach



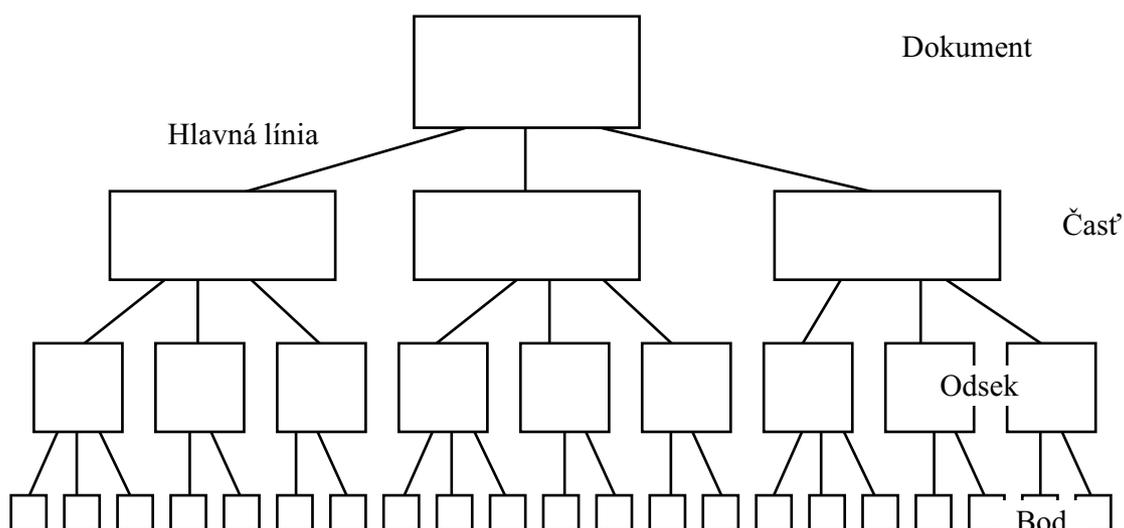
Nie je podstatné usporiadať potraviny do troch skupín, ktoré aj tak obsahujú deväť prvkov. Podstatné je nájsť medzi nimi logický vzťah, ktorý vám dovoľí z deviatich prvkov pamätať si iba tri – teda posunúť sa o jeden stupeň pyramídy vyššie.

Teraz prichádza otázka komunikácie pri písaní. Vy tieto zoskupenia „vidíte“, dôležité je, aby ich „videl“ aj čitateľ. Ak mu neukážete súvislosti medzi vašimi rôznymi myšlienkami, bude hľadať súvislosť sám. Môže sa stať, že vaše myšlienky pochopí inak, ako by mal, prípadne ich nepochopí vôbec. V každom prípade mu čítanie sťažíte, pretože on musí doplniť to, čo vy nepoviete.

Akokoľvek je čitateľ inteligentný, má len obmedzené množstvo myšlienkovvej energie. Časť použije na spoznávanie a interpretáciu slov, časť na hľadanie súvislosti medzi nimi a zvyšok na porozumenie ich významu. Môžete mu ušetriť energiu strávenú na prvé dve aktivity a umožniť pochopenie textu bez akejkoľvek námahy.

Ak usporiadate, sumarizujete a prezentujete informácie v pyramídovej štruktúre, váš dokument bude vyzerat' ako na obrázku 2.

Obrázok 2: Myšlienky v texte by mali vždy tvoriť pyramídu pod daným argumentom



Pri tvorbe pyramídových zoskupení platia tieto pravidlá:

1. Myšlienky na každej úrovni musia byť zhrnutím myšlienok usporiadaných pod touto úrovňou.
2. Myšlienky v každom zoskupení musia byť vždy rovnakého druhu.
3. Myšlienky v každom zoskupení musia byť vždy logicky usporiadané.

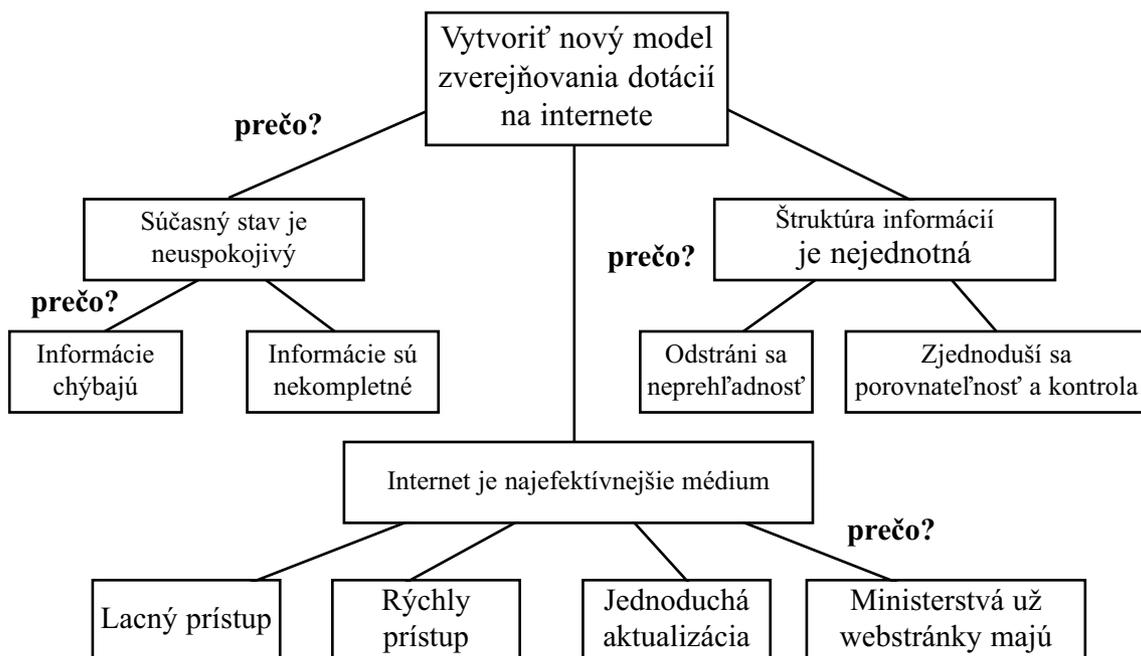
1. Myšlienky na každej úrovni musia byť zhrnutím myšlienok usporiadaných pod touto úrovňou. Inými slovami, hlavná myšlienka celej časti musí zhrnúť hlavné myšlienky jednotlivých odsekov. V tejto súvislosti je dôležitý tzv. vertikálny vzťah.

Vertikálny vzťah vám veľmi pekne pomáha udržať čitateľovu pozornosť. Umožňuje vám viesť tzv. dialóg otázka/odpoveď (obrázok 3), ktorý ho so záujmom prevedie vašimi myšlienkami. To, čo vkladáte do každého okienka pyramídy, je myšlienka, ktorá v čitateľovi vzbudzuje otázky: prečo, ako, prečo to autor tvrdí? Ste nútení mu odpovedať na nižšej úrovni.

Keďže mu vravíte veci, o ktorých nevie, jeho odpovede vzbudzujú ďalšie otázky. Na tie odpoviete na nižších a nižších úrovniach pyramídy a v tomto vyvolávaní a zodpovedaní otázok budete pokračovať, až kým podľa vášho názoru nie je na čo odpovedať. Toto štádium neznamená, že čitateľ s vami nevyhnutne súhlasí, ale to, že ste vyčerpali zdôvodnenia pre vaše tvrdenie.

Spôsob, akým si zabezpečíte čitateľovu pozornosť, je teda vyhnúť sa otázkam, na ktoré neviete dať v danom momente odpoveď, alebo odpovediam, na ktoré si čitateľ ešte nepoložil otázku. Pyramídová štruktúra vás vlastne smeruje k prezentovaniu informácií práve vtedy, keď si ich čitateľ vyžaduje.

Obrázok 3: Pyramídová štruktúra zakladá dialóg typu otázka/odpoveď



2. Myšlienky v každom zoskupení musia byť vždy rovnakého druhu. Pri čistom a jasnom písaní chcete vyjadriť myšlienku priamo vyplývajúcu z logiky daného zoskupenia. Jablká a hrušky nazvete jednoducho ovocie, ale jablká a stoličky môžete nazvať iba „veci“, alebo „neživé objekty“, čo sú príliš všeobecné abstrakcie na to, aby z nich vyplývala nejaká logika zoskupenia.

3. Myšlienky v každom zoskupení musia byť vždy logicky usporiadané. Musíte mať dôvod, prečo druhá myšlienka je na druhom mieste a nie na prvom, alebo treťom. Existujú iba štyri logické spôsoby, ako usporiadať myšlienky:

- deduktívne (v argumentačnom poradí: hlavná premisa, vedľajšia premisa, záver)
- chronologicky (v časovom poradí: prvá, druhá, tretia)
- štruktúrne (v poradí určenom štruktúrou: Bratislava, Banská Bystrica, Košice)
- komparatívne (v poradí dôležitosti: prvé najdôležitejšie, druhé najdôležitejšie, tretie najdôležitejšie)

Poradie, ktoré si vyberiete odráža analytický proces, ktorý ste použili pri usporiadaní. Keďže spomenuté štyri analytické postupy sú jediné, ktoré vie myseľ vykonať, sú to jediné usporiadania, do ktorých myšlienky zoradí. Na najnižšom stupni pyramídy usporiadavate vety do odsekov, na základe nejakej logickej súvislosti. Iba tieto vety sú potrebné na vyjadrenie myšlienky daného odseku, ktorý je vlastne ich zhrnutím. Do jedného odseku nezahrniete päť viet o financiách a jednu o tenise, pretože by ste asi ťažko vyjadrili ich logický vzťah jednou, sumarizujúcou vetou.

Táto veta vás posúva o jeden stupeň (úroveň abstrakcie) vyššie a umožní vám predstaviť si odsek ako jednu myšlienku namiesto šiestich. Rovnako, podľa logickej súvislosti usporiadate odseky do častí tak, aby tvorili jednu myšlienku, ktorá bude zhrnutím myšlienok jednotlivých odsekov. Rovnakým spôsobom tvoria jednotlivé časti s logickou súvislosťou dokument, ktorý je zhrnutím jednotlivých častí.

Touto cestou dostanete dokument, ktorý bude štruktúrovaný tak, aby podporoval jediný argument, ten, ktorý sumarizuje vaše posledné zoskupenie. Toto by mala byť hlavná myšlienka, ktorú chcete vysloviť a všetky myšlienky zoskupené pod ňou by ju mali obhajovať, alebo vysvetľovať detailnejšie.

Kľúč k čistému písaniu je teda usporiadať myšlienky do pyramídovej formy tak, aby spĺňali požadované pravidlá predtým, ako začnete písať. Ušetríte tým množstvo času strateného pri prípadnom prepisovaní.

Úvodný tok

Pyramídová štruktúra vám umožňuje viesť pútavý dialóg s čitateľom. Základným predpokladom však je, že úvodná myšlienka je pre neho relevantná a zaujme ho. Jej relevantnosť dosiahnete jedine tým, že odpovie na otázku, ktorá už v jeho mysli je, alebo ktorú vyvoláte tým, že ho uvediete do situácie úvodným rozprávacím tokom.

Úvod má povedať čitateľovi to, čo vie o téme a pripomenie mu otázku, na ktorú chcete odpovedať. Ak je úvod vo forme rozprávania (príbehu), je pútavý a ľahko pochopiteľný. Príbeh načrtne **situáciu**, v ktorej sa objaví **komplikácia** a vyvolá **otázku**, na ktorú dokument odpovedá.

Dobrý úvod je nástroj, ako pritiahnúť čitateľovu pozornosť. Tu sú niektoré podmienky dobrého úvodu:

- 1. Cieľom úvodu je skôr pripomenúť, než informovať.** Znamená to, že nemá obsahovať nič, čo je treba najprv dokázať, aby čitateľ úvod akceptoval.
- 2. Mal by vždy obsahovať tri prvky príbehu.** Sú to situácia, komplikácia a rozuzlenie. Pri dlhších dokumentoch budete chcieť pridať vysvetlenie, čo bude nasledovať.
- 3. Dĺžka úvodu závisí od potreby čitateľa a náročnosti témy.** Treba uviesť rozprávacím štýlom čokoľvek, čo je potrebné pre úplné pochopenie: históriu, pozadie prípadne definíciu pojmov.

11.4. Ako vytvoriť pyramídovú štruktúru

Predchádzajúca časť sa venovala tomu, prečo je pyramídová štruktúra vhodná pri tvorbe písomných materiálov, a ako má vyzeráť. Tieto informácie však nemusia stačiť na to, aby štátny zamestnanec alebo iný autor vedel, ako pyramídovú štruktúru vytvoriť. Problém, ktorému väčšinou autor čelí, je, že nevie presne, čo chce povedať, prípadne ako to formulovať. Vedomie, že to nakoniec musí tvoriť pyramídu, mu rozhodne nepomáha.

Vie však aspoň čosi. Pozná situáciu a komplikáciu, kvôli ktorej ste sa vlastne rozhodli napísať dokument. Možno už pozná aj niektoré podporné myšlienky. S týmito poznatkami je možné vytvoriť pyramídu, začínajúc hore, postupovaním nadol, alebo začínajúc dole, postupom nahor. Prvá možnosť je jednoduchšia a odporúčame ju použiť, ak to stav usporiadania myšlienok umožňuje.

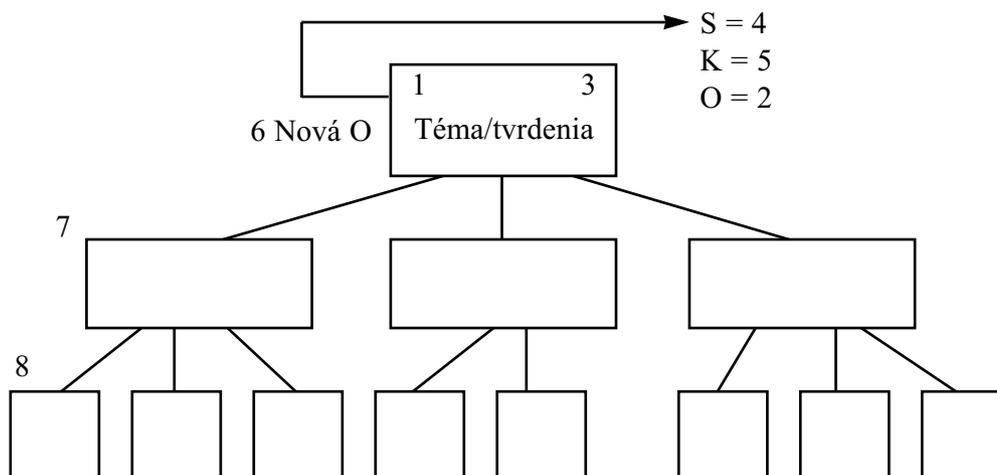
Prístup zhora-nadol

Pri tomto prístupe začínate tým, čo poznáte - témou materiálu. Obrázok 4 predstavuje grafické znázornenie tohto postupu.

- 1. Nakreslite štvorec.** Znázorňuje vrchol pyramídy. Napíšte dovnútra tému/tvrdenie, ktoré chcete v dokumente ukázať.
- 2. Určite si otázku.** Predstavte si čitateľa. Komu píšete a akú otázku mu chcete zodpovedať.
- 3. Ak viete, napíšte odpoveď.**
- 4. Identifikujte situáciu.** Potom napíšte známe, nekontroverzné tvrdenie, o ktorom viete, že čitateľ bude súhlasiť.
- 5. Predložte komplikáciu.** Čo sa stalo v situácii, čo vyvolalo otázku?
- 6. Skontrolujte otázku a odpoveď.** Tvrdenie o komplikácii by malo hneď vyvolať otázku, ktorú ste už napísali. Ak nie, zmeňte tvrdenie na také, ktoré ju vyvolá. Možno máte nesprávnu komplikáciu alebo otázku a musíte si ich ešte premyslieť.
- 7. Rozviňte argumentáciu**

Cieľom celého cvičenia je uistiť sa, že viete, akú otázku chcete zodpovedať. Ak už máte otázku, zvyšok sa skladá relatívne ľahko. Tento spôsob vás núti písať iba informácie, ktoré sú pre čitateľovu otázku relevantné a váš postoj bude pre čitateľa ľahko pochopiteľný.

Obrázok 4: Prvky štruktúry sa navzájom kontrolujú



Prístup zdola - nahor

Môže sa vám stať, že nemáte celý postup úplne premyslený, aby ste mohli začať na vrchole pyramídy. Možno nepoznáte presne vašu tému, alebo otázka nie je celkom jasná, alebo si nie ste istý, čo čitateľ vie, a čo nie. V takomto prípade začnite samotnými myšlienkami a problémami, ktoré vám vria v hlave. Môžete spracovať myšlienky zdola - nahor podľa nasledujúceho 3-krokového procesu. Obrázok 5 znázorňuje aj s príkladom uvedený postup.

1. Napíšte si všetky body, ktoré chcete povedať.
2. Zoraďte ich podľa vzťahov medzi nimi.
3. Utvorte z nich závery.

Obrázok 5: Analýza problému čakacích lehôt na katastroch

Krok 1: Napíšte si body

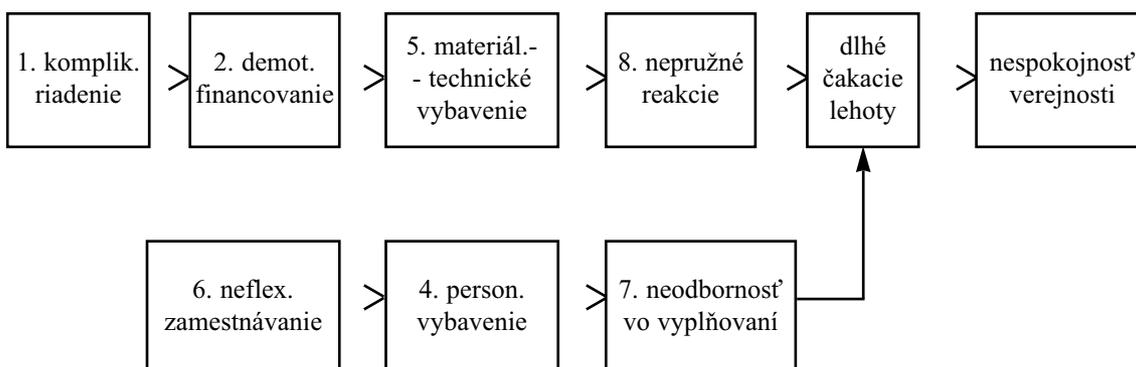
Problémy

1. Komplikované organizačné riadenie
2. Demotivačné financovanie
3. Rastúci počet úloh
4. Neadekvátne personálne zabezpečenie
5. Neadekvátne materiálno-technické zabezpečenie
6. Neflexibilný systém zamestnávania
7. Neodbornosť vo vyplňovaní
8. Nepružné reakcie na zmeny

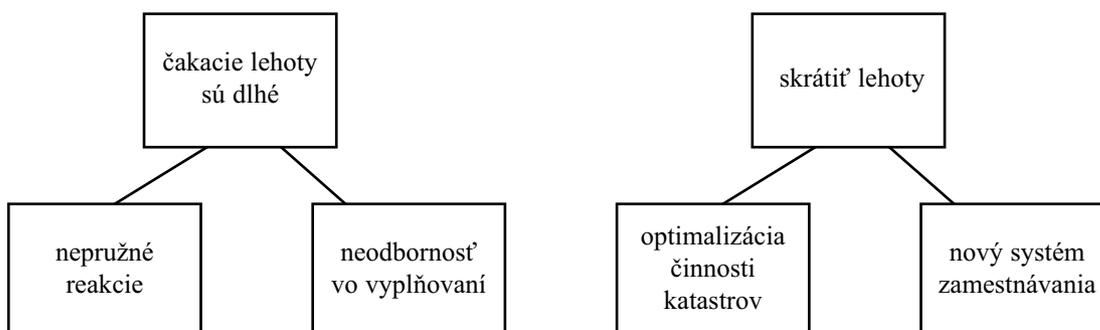
Riešenia

1. Optimalizácia činnosti organizácií novým katastrálnym zákonom
2. Vytvoriť nový systém zamestnávania

Krok 2: Zistíte vzťahy



Krok 3: Utvorte závery



Čomu sa vyhnúť

Predchádzajúce časti vo všeobecnosti vysvetlili, čo a ako urobiť pri oboch postupoch. Okrem toho existujú nasledovné odporúčania, ktoré môžu pomôcť pri tvorbe štruktúry materiálu:

1. **Nezačnite písať hneď, bez rozmyslenia.** Keď dáte svoje myšlienky na papier, naberú nezvyčajnú krásu a nebudete mať chuť dokument meniť ani vtedy, ak by to bolo potrebné.
2. **Nevynechajte dôsledné premyslenie úvodu.** Často začnete písať s pripravenou hlavnou myšlienkou. Je potom lákavé skočiť priamo na hlavnú líniu a zodpovedať novú otázku vyvolanú hlavnou myšlienkou. Nenechajte sa zlákať. Vypracujte najprv úvodné informácie (S, K, O) a koncentrujte sa na myšlienky na nižších úrovniach.
3. **Vždy umiestnite chronológiu problému do úvodu.** Jadro dokumentu môže obsahovať iba logické myšlienky. Udalosti v ňom môžete spomenúť, iba ak píšete o príčinách a dôsledkoch.
4. **Obmedzujte úvod iba na tvrdenia, s ktorými bude čitateľ súhlasiť.** Sú to všeobecne známe fakty alebo historické a ľahko overiteľné údaje, ktoré čitateľ nebude spochybňovať.
5. **Podložte všetky tvrdenia hlavnej línie.** Myšlienka musí byť podporovaná dovedy, kým neodpovie na všetky otázky, ktoré vyvolá.

11.5. Ako to dať do čitateľnej formy

Písanie dokumentov pozostáva z dvoch častí. Najprv zistíte, čo chcete povedať. Keď si vytvoríte pyramidovú štruktúru a skontrolujete usporiadanie myšlienok v zoskupeniach, dáte myšlienky v určitom poradí na papier. Teoreticky by to mala byť jednoduchá úloha. Človek, ktorý píše podobné materiály, by mal byť schopný preložiť pyramidové body do série elegantných, stručných a jasných viet a odsekov. Často sa to však nestane. Priemerná veta nie je ani zďaleka elegantná; je dlhá a plná žargónu.

„Toto nariadenie sa nevzťahuje na potrubné vedenie pozostávajúce z potrubia a potrubných systémov určených na prepravu akýchkoľvek tekutín alebo látok k tlakovému zariadeniu, alebo od tlakového zariadenia vo vnútrozemí, alebo na pobreží vrátane všetkých uzatváracích zariadení umiestnených v potrubnom vedení všetkých pripojených zariadení skonštruovaných výhradne pre potrubné vedenia, okrem tlakového zariadenia, ktoré je umiestnené v regulačnej stanici tlaku alebo v kompresorovej stanici“

„Tento predpoklad vychádza z toho, že zvýšením rozdielu medzi výškou minimálnej mzdy a upravenou sumou životného minima o 472 Sk, pri súčasnom zvýšení podielu výšky minimálnej mzdy na výške priemernej mesačnej nominálnej mzdy o 0,9 % sa zvýši motivácia predovšetkým nekvalifikovaných nezamestnaných zamestnať sa.“

„Na strane druhej je však potrebné upozorniť, že naviazanie na tradíciu rozpočtovania administratívnym krajom pri fiškálnych vzťahoch so samosprávnymi krajinami by bolo veľmi nešťastné, keďže doterajšie vzťahy boli založené na kombinácii historického inkrementálneho rozpočtovania a finančných potrieb založených na existujúcej sieti zariadení verejných služieb spravovaných administratívnymi krajinami.“

Tieto texty boli napísané bystrými ľuďmi s výbornými analytickými schopnosťami. Každý z nich by vedel jasne a pochopiteľne vysvetliť svoje myšlienky ústne. Zdá sa však, že veria tomu, že ťažký štýl a technický žargón vyvolajú viac rešpektu.

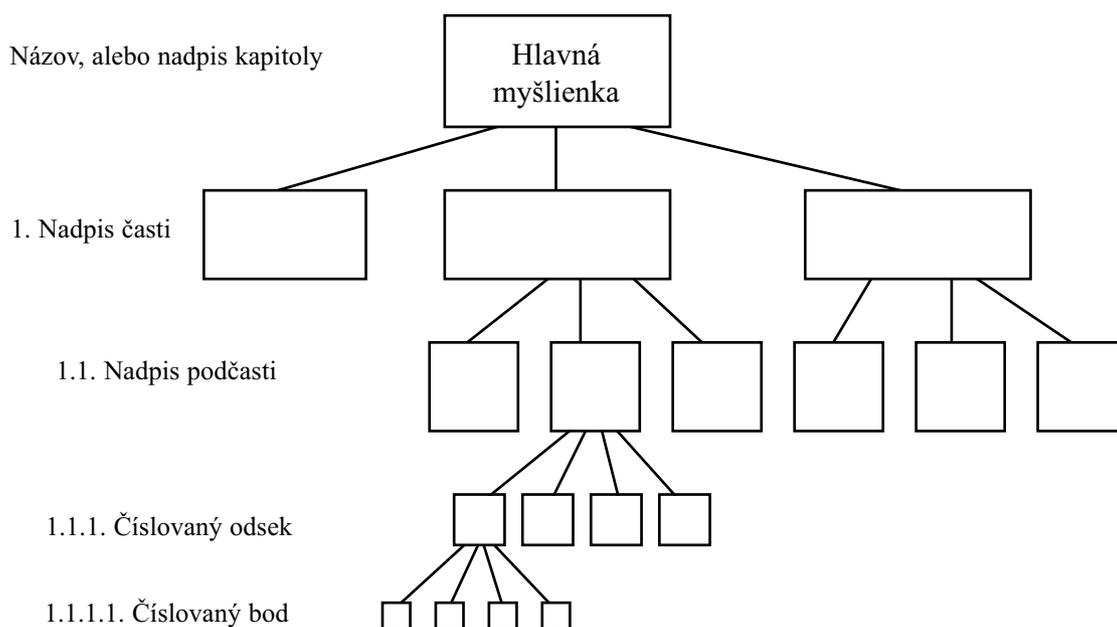
To však nie je pravda. Dobré myšlienky nemusia byť zabalené v zlej próze. Technická komunikácia si samozrejme vyžaduje technický slovník, ale preťažovanie textu žargónom je skôr otázka módy než reálnej potreby.

11.6. Ako zvýrazniť štruktúru

Keď už máte vytvorenú logiku pyramidy a ste pripravení začať písať, chcete usporiadať myšlienky na papier takým spôsobom, ktorý zdôrazní jednotlivé rozdelenia myšlienok v texte. Hierarchická štruktúra pyramidy bude vyzeráť asi ako na obrázku 7.

Túto hierarchiu môžete znázorniť množstvom spôsobov, najbežnejšie sú: nadpisy, podčiarknuté body, decimálne číslovanie a odrážka textu od okraja strany. Ktorýkoľvek formát si zvolíte, majte na mysli, že cieľom je uľahčiť čitateľovi pochopenie textu. Vzhľad bez vyžadovaného obsahu môže pôsobiť máľúco. Preto je nutné ozrejmiť si pravidlá používania jednotlivých formátov.

Obrázok 7: Nadpisy by mali ukázať rozdelenie myšlienok



Nadpisy

Pretože nadpisy ukazujú vaše rozdelenia myšlienok, ich použitie by malo odrážať vzťahy myšlienok v pyramíde. Pokúste sa dodržať tieto pravidlá.

- 1. Nikdy nepoužite iba jeden nadpis daného druhu.** Nemôžete mať iba jednu hlavnú časť, jednu podčasť alebo jeden očíslovaný odsek. Nadpis priťahuje pozornosť na myšlienku, ktorú reprezentuje. Tá je jedna zo skupiny viacerých, z ktorých sú všetky potrebné na pochopenie myšlienky, ktorú podporujú.
- 2. Obmedzte formuláciu na jadro myšlienky.** Nadpisy majú pripomenúť, nie dominovať, preto by mali byť čo najstručnejšie.
- 3. Nevnímajte nadpisy ako súčasť textu.** Nadpisy sú skôr pre zrak než myseľ. Často nie sú pozorne prečítané, a preto aj úvodná veta musí naznačiť, že meníte tému. Celý dokument by mal byť hladko čitateľný aj bez nadpisov.
- 4. Uvedte každú skupinu nadpisov.** Vysvetlíte tým, čo bude daná časť vysvetľovať alebo obhajovať. Neumiestnite preto napríklad nadpis hlavnej časti hneď pod názov dokumentu.
- 5. Neprežeňte to.** Toto je zrejme najdôležitejšie pravidlo. Delenie textu nadpismi použite, iba ak uľahčíte čitateľovi pochopenie.

Ak správne sformulujete nadpisy, v obsahu budú tvoriť prehľadné zhrnutie obsahu.

Podčiarkovanie

Cieľom podčiarkovania dôležitých častí a slov je umožniť pochopenie hlavných aj podporných argumentov aj pri rýchlejšom a menej pozornom čítaní. Podmienkou však je vyjadriť myšlienku čo najstručnejšie. Taktiež, musíte limitovať počet bodov indukčných alebo deduktívnych argumentov na minimum a nie jednoducho vymenovať celý zoznam.

V deduktívnom premýšľaní nesmú byť viac ako štyri body a v induktívnom viac než päť. Ak ste to prekročili, zrejme ste prehliadli príležitosť na zoskupenie bodov.

Decimálne číslovanie

Mnoho vládnych organizácií preferuje používanie decimálneho číslovania. Výhodou je, že na každú časť sa dá presne odvolať. Je veľmi praktické skombinovať decimálne číslovanie s nadpismi (1.1.2 Fajčenie škodí zdraviu). Uľahčíme čitateľovi spätne si niečo vyhľadať, a nestratiť výhody nadpisu.

Odrážka od okraja

Pri krátkom dokumente, kde netreba nadpisy alebo decimálne označovanie odsekov, postačí aj vynechať riadok. Ak však chcete dokument vizuálne oživiť, odrážka od okraja vám výrazne pomôže. Hlavné pravidlo, ktoré treba dodržať, je sformulovať myšlienky v rovnakom gramatickom tvare - ľahšie sa zapamätajú a pomôžu vám skontrolovať, či jasne vravíte to, čo chcete.