

ÚSPEŠNÁ A ÚSPORNÁ VLÁDA

MOŽNOSTI A ODPORÚČANIA PRE BUDÚCI KABINET

Verzia na diskusiu

Úspešná a úsporná vláda - Možnosti a odporúčania pre budúci kabinet
Verzia na diskusiu

Editori:

Miroslav Beblavý
Andrej Salner

Autori:

Miroslav Beblavý
Katarína Staroňová
Vladimír Pirošík
Andrej Salner
Jozef Tokoš

Prispievatelia a oponenti:

Milan Galanda
Juraj Nemec
Emília Sičáková
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

Vydal: Róbert Vico - vydavateľstvo

ISBN 80-89041-39-6

ÚSPEŠNÁ A ÚSPORNÁ VLÁDA

MOŽNOSTI A ODPORÚČANIA PRE BUDÚCI KABINET

Verzia na diskusiu

Editori:

Miroslav Beblavý, Andrej Salner

Autori:

Miroslav Beblavý, Katarína Staroňová,
Vladimír Pirošík, Andrej Salner, Jozef Tokoš

Prispievatelia a oponenti:

Milan Galanda, Juraj Nemeč,
Emília Sičáková, Daniela Zemanovičová



**Bratislava,
marec 2002**

Štúdiu a projekt *Úspešná a úsporná vláda - Možnosti a odporúčania pre budúci kabinet* finančne podporilo Britské veľvyslanectvo v Slovenskej republike.



OBSAH

OBSAH	5
ZHRNUTIE	6
ÚVOD	12
1. MINISTERSTVÁ A OSTATNÉ ÚSTREDNÉ ORGÁNY	14
1.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY.....	14
1.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA.....	17
2. KOORDINÁCIA VLÁDY: PREMIÉR A MINISTRI, ÚRAD VLÁDY A MINISTERSTVÁ	27
2.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY.....	27
2.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA.....	31
3. PODPREDESEDovia VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY	33
3.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY.....	33
3.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA.....	36
4. ÚLOHA ŠTÁTNYCH TAJOMNÍKOV	40
4.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY.....	40
4.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA.....	43
5. PROGRAMOVÉ VYHLÁSENIE VLÁDY	47
5.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY.....	47
5.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA.....	52
6. POLITICI A NOVÝ SYSTÉM ŠTÁTNEJ SLUŽBY	57
6.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY.....	57
6.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA.....	61
POUŽITÉ ZDROJE A LITERATÚRA	64

ZHRNUTIE

Štúdia "**Úspešná a úsporná vláda - Možnosti a odporúčania pre budúci kabinet**" sa ako súčasť širšieho rovnomenného projektu zameriava na jeden z **podcenených zdrojov problémov koalíčných vlád - technickú stránku vládnutia**. Politickým stranám a verejnosti pred voľbami **ponúka možnosti rôznych zlepšení a úspor vo viacerých oblastiach, medzi ktoré patrí obsah a spôsob prípravy programového vyhlásenia vlády, organizačné zabezpečenie a zázemie premiéra a členov vlády, počet a štruktúra ministerstiev či iných úradov, koordinácia práce vlády alebo vzťahy medzi politikmi a štátnymi úradníkmi**.

V strednodobom horizonte je Slovensko odsúdené na existenciu koalíčných vlád. Ak politické strany využijú príležitosť pred voľbami a zamerajú svoju pozornosť aj na tieto otázky, ktoré nie sú predmetom ideologického boja, **budúci koalíčný kabinet môže byť akcieschopnejší a zároveň fungovať úspornejšie**.

Vyššia akcieschopnosť je samozrejme v záujme koalíčných partnerov, ktorí chcú dosiahnuť a udržať si priazeň voličov. Podobne téma úspornosti vlády široko rezonuje medzi voličmi. Odmietanie mnohých nepopulárnych reforiem zo strany občanov často zvyšuje práve pocit, že politikom chýba vôľa škrtiť aj u seba a vo svojom okolí. Úspornejšie vládnutie v podobe menšieho počtu ministerstiev či úradov môže preto priniesť ovocie výrazne nad rámec priamych úspor.

Štúdia čerpá z analýzy problémov súčasného stavu vládnutia na Slovensku a opiera sa aj o poznatky a skúsenosti zo zahraničia, najmä z ďalších transformujúcich sa krajín a malých krajín západnej Európy s koalíčnými vládami. Každá zo šiestich kapitol štúdie je rozdelená na dve časti: Popis súčasného stavu a jeho problémov a Možnosti a odporúčania.

1. MINISTERSTVÁ A OSTATNÉ ÚSTREDNÉ ORGÁNY ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Súčasný stav a problémy:

Počet ministerstiev je privysoký, vzhľadom na veľkosť krajiny a potreby správy štátu. Veľký počet týchto orgánov zvyšuje byrokratickú záťaž pri procese vládnutia. Redukcia ich počtu by zjednodušila a zefektívnila činnosť vlády a zároveň mala aj pozitívny dopad na verejnú mienku. Štúdia upozorňuje na problém tzv. "neviditeľnej byrokracie" - viacerých ostatných ústredných orgánov a orgánov štátnej správy.

Možnosti a odporúčania:

Štúdia odporúča **zrušenie Ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku SR a Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR**. Ako ďalšiu možnosť na zváženie ponúka aj **zrušenie Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií**

SR. Funkcie ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja a ministerstva dopravy pôšt a telekomunikácií by spolu s časťou zamestnancov prevzalo Ministerstvo hospodárstva SR.

Ďalej navrhuje **možnosť spojenia ministerstiev školstva a kultúry**. Keďže viacero z odporúčaní znamená posilnenie kompetencií Ministerstva hospodárstva SR, štúdia odporúča **presun zodpovednosti za zahraničný obchod na Ministerstvo zahraničných vecí SR**. Pri odhodlaní razantne znížiť počet ministerstiev sa ponúka aj možnosť **spojiť Ministerstvo zdravotníctva SR s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR**.

Ďalšie odporúčanie sa týka **integrácie systému vynucovania práva - teda polície a justície - do rezortu spravodlivosti najmä kvôli jasnej zodpovednosti za oblasť ako aj odbremeneniu Ministerstva vnútra SR**.

Štúdia vysvetľuje možnosť využitia **spoločných ministerstiev**, kde dvaja ministri vedú oddelené celky, ale delia sa napríklad o legislatívne, technicko-hospodárske, medzinárodné, infromatické a kontrolné oddelenia.

Kapitola rozoberá aj viacero možností zníženia počtu ostatných ústredných orgánov a iných orgánov štátnej správy. Ide najmä o **integráciu regulátorov v rezorte dopravy** a o **možnosť spojenia Protimonopolného úradu s Úradom pre štátnu pomoc (návrh je v NR SR) a Úradom pre verejné obstarávanie**.

2. KOORDINÁCIA VLÁDY: PREMIÉR A MINISTRI, ÚRAD VLÁDY A MINISTERSTVÁ

Súčasný stav a problémy:

Keďže je Slovensko v strednodobom horizonte pravdepodobne "odsúdené" na existenciu koalíčných vlád, **tímy a mechanizmy zabezpečujúce prácu a koordináciu členov vlády sú dôležitým faktorom akcieschopnosti vlády**.

Štúdia konštatuje, že **funkcia premiéra v koalícii kombinuje dve dôležité role: líderskú s úlohou arbitra a vyjednávača**. Za problém považuje **chýbajúce prepojenie medzi prácou koalície a prácou vlády**, ako aj **nedostatočné zázemie pre prácu politikov a prácu premiéra**, ktoré pramení z rozdelenia reálnych právomocí nad sekciami úradu vlády medzi jednotlivých podpredsedov vlády. **Koaličná rada slúži ako orgán iba pri riešení otvorených problémov a nepostačuje ako mechanizmus na ich prevenciu**.

Možnosti a odporúčania:

Štúdia odporúča, aby koalícia venovala pozornosť **bližšiemu definovaniu úlohy premiéra** v rámci funkcií arbitra/vyjednávača a lídra. Zároveň odporúča personálne a kompetenčné **posilnenie premiérovej kancelárie**, aby pomáhala identifikovať problémové oblasti koalíčnej práce a predchádzala tým problémom. Vzorom Slovensku môže byť v tejto oblasti najmä *Maďarsko*, ale aj *Írsko*.

Ďalšie odporúčania sa týkajú **vytvorenia stabilného prepojenia medzi prácou koalície a vlády**. Môže ísť o neformálny "stály sekretariát" koalície inšpirovaný *Holandskom*, alebo o formalizovanú štruktúru, ktorá umožní vláde lepšie reflektovať politické priority jednotlivých koalíčných strán. To sa týka aj lepšieho prepojenia medzi prácou vlády a poslaneckými klubmi strán vládnej koalície.

V otázke usporiadania úradu vlády, štúdia odporúča **jasnejšie definovať právomoci a zodpovednosti** jeho jednotlivých častí. Zamestnanci zabezpečujúci servis jednotlivým poradným orgánom vlády **by mali podliehať tomu členovi vlády, ktorý daný orgán vedie**.

3. PODPREDEDOVIA VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Súčasný stav a problémy:

Slovenská vláda má **štyroch podpredsedov, ktorí neriadia priamo žiadne rezorty**. V iných porovnateľných krajinách sú **podpredsedovia väčšinou zároveň aj ministrami zodpovednými za rezorty**. Ich postavenie v slovenskej vláde je nejasné a ich agenda je často duplicitná s ministerstvami. Reálnu koordinačnú úlohu plnia len dvaja z podpredsedov - vicepremiér pre legislatívu, keďže predsedá Legislatívnej rade, a vicepremiér pre ekonomiku, keďže predsedá Porade ekonomických ministrov. Redukcia ich počtu by okrem priamych úspor v štátnom rozpočte priniesla aj silný odkaz pre verejnosť o ochote vlády začať pri šetrení "od seba".

Možnosti a odporúčania:

Redukciu počtu podpredsedov možno uskutočniť **plným zrušením niektorých postov alebo poverením niektorých ministrov aj podpredsedníckymi funkciami**.

Štúdia považuje za **najľahšie zrušiteľný post podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny**. Podpredseda vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny sa len ťažko môže presadiť proti silným ministerstvám práce, školstva a vnútra, ktoré reálne držia v rukách všetky páky a nemá ani možnosť vytvoriť si dostatočne rozsiahly tím, ktorý by mu vytváral zázemie. Post sa tak mení skôr na neformálneho splnomocnenca vlády, teda miesto so špeciálnym poverením zaoberať sa len určitými záležitosťami než na post zaoberajúci sa koordináciou politik.

U podpredsedu vlády pre európsku integráciu je možné úplné zrušenie alebo spojenie s ministrom zahraničných vecí v závislosti od celkovej stratégie prístupového a postprístupového procesu.

Štúdia odporúča zvážiť **zachovanie zvyšných dvoch podpredsedníckych postov**. U podpredsedu vlády pre legislatívu ide o jasne vymedzenú a štandardnú funkciu. Podpredseda vlády pre ekonomiku má dôležitú úlohu v koordinácii ekonomických reforiem. Pri radikálnej vôli škrtat' je však možné ho spojiť s postom ministrov financií alebo hospodárstva.

Štúdia ďalej odporúča prostredníctvom novely kompetenčného zákona **vyjasniť postavenie a posilniť právomoci podpredsedov vlády ako aj definovať ich zastupovanie počas neprítomnosti.**

4. ÚLOHA ŠTÁTNYCH TAJOMNÍKOV

Súčasný stav a problémy:

V súčasnosti štátni tajomníci často predstavujú **izolované a nákladné politické miesta bez reálneho dosahu.** Štátni tajomníci môžu plniť tri základné funkcie: stále riadenie ministerstva alebo jeho časti, zastupovanie ministra v jeho neprítomnosti a zastupovanie koalíčných záujmov na ministerstve.

Práva a povinnosti štátnych tajomníkov však nie sú formálne stanovené a minister preto môže "nepohodlného" štátneho tajomníka odstaviť od toku informácií a od rozhodovania. Z toho dôvodu neslúžia ako efektívna koalíčná kontrola. Hoci štátni tajomníci formálne podliehajú ministrom, zodpovední sú voči vláde. Štátny tajomník tak často nemôže plniť funkciu osoby, na ktorú môže minister posunúť časť svojej agendy.

Možnosti a odporúčania:

Štúdia ponúka **dve základné alternatívy** riešenia postavenia štátnych tajomníkov: **ich zrušenie alebo zachovanie pri spresnení kompetencií.**

Pri **zachovaní postu štátneho tajomníka** je možné zvážiť dve varianty: zveriť im zodpovednosť v konkrétnych oblastiach alebo z nich urobiť de facto námestníkov rozdelením pôsobnosti ministerstva. Pre ich funkčnosť je nevyhnutnejší **väčší vplyv ministrov na ich výber** ako aj **spresnenie kompetencií štátnych tajomníkov.**

Zároveň kapitola odporúča zvážiť **od búranie princípu vzájomnej koalíčnej kontroly** prostredníctvom štátnych tajomníkov a **zvýšenie právomocí ministrov voči nim.**

V prípade zrušenia je možné zvážiť **model námestníkov ministra alebo model viacerých ministrov, ktorí by si rozdelili agendu ministerstva.** Na základe českého modelu by v prípade námestníkov išlo o **2 - 5 osôb**, ktoré zodpovedajú za presne zadelené agendy. Títo námestníci môžu byť pôvodom politici, experti z externého prostredia aj štátni zamestnanci, čo umožňuje ich pružnú kombináciu podľa potreby konkrétneho ministra a lepšiu kontrolu ministra nad ministerstvom, keďže si môže vybrať tím okolo seba. **Model viacerých ministrov (Fínsko) rozdeľuje agendu na bloky úloh** rozdelených medzi ministrov kvôli efektívnejšiemu riadeniu ministerstva.

5. PROGRAMOVÉ VYHLÁSENIE VLÁDY

Súčasný stav a problémy:

Štúdia identifikuje tri základné funkcie programového vyhlásenia: **politická komunikácia vládnej väčšiny voči verejnosti, zmluva vlády s poslancami a zmluva medzi členmi koalície o cieľoch a nástrojoch vládnutia**. Programové vyhlásenie by preto malo plniť dve podmienky: zúčastnené strany musia veriť, že jeho nedodržanie bude mať negatívne následky a vyhlásenie musí byť jasné a konkrétne.

Programové vyhlásenia slovenských vlád však tieto kritériá zväčša neplnia. Sú formulované ako **predvolebné dokumenty** - nedostatočne manažujú verejné prisľuby a tým aj voličské očakávania. Ďalším problémom je **chýbajúce prepojenie medzi programovým vyhlásením vlády a plánmi práce a legislatívnych úloh vlády, ktoré v mnohých západných krajinách tvorí každoročný prejav premiéra v parlamente**. Programové vyhlásenia na Slovensku sú zároveň **príliš dlhé a obsahujú všeobecné, nekontrolovateľné sľuby**.

Možnosti a odporúčania:

Štúdia odporúča zachovať a spresniť doterajšiu prax, podľa ktorej **politický program koalície slúži ako záväzný základ pre prípravu programového vyhlásenia**. Ponúka aj možnosť **zavedenia pravidelného každoročného prejavu premiéra v parlamente, ktorý by vytyčoval priority vlády na najbližší rok**. Predstavoval by tak nástroj lepšej komunikácie s verejnosťou aj nástroj riadenia koalíciej vlády a prepojenia s poslaneckými klubmi.

Ďalej odporúča **spojiť otázku personálneho obsadenia kľúčových ministerských kresiel s otázkou zásadného smerovania vládnutia v danom rezorte**. Napríklad v **Holandsku** rokovania o koalíciej zmluve, ktorá obsahuje aj politický program, už prebiehajú priamo za účasti potenciálnych ministrov vybraných lídrami strán. Naopak, ak existuje vôľa zmeniť počet ministerstiev a ich kompetencie, je potrebné sa na tejto otázke dohodnúť ešte pred dohodou o rozdelení kresiel a politickom programe budúcej koalície.

Štúdia navrhuje zaoberať sa aj presnou štruktúrou programového vyhlásenia a zvýraznením programových priorít vlády v ňom. **Ako celok by malo smerovať od hodnôt a všeobecných politických tém ku konkrétnym sľubom**. Vo všeobecnosti možno odporúčať skôr **štruktúru rozdelenú na jednotlivé oblasti a členenie podľa jednotlivých ministerstiev**, čo zvyšuje jasnú zodpovednosť jednotlivých ministrov za tú ktorú oblasť. Oboje je v súlade s doterajšou slovenskou praxou. Nová vláda by mala zvážiť **zvýraznenie svojich programových priorít**. Jednou možnosťou je zachovať sa podľa írskoho vzoru. Programové vyhlásenie írskkej vlády z roku 1997 najprv obsahuje ciele v 7 prioritných oblastiach (severné Írsko, kriminalita, drogy, dane, sociálna politika, vzdelávanie, životné prostredie) a po nich nasleduje 28 ďalších oblastí.

Na záver štúdia **varuje pred záväzkami, na ktorých splnenie má vláda len obmedzený vplyv** a vysvetľuje úlohu programového vyhlásenia pri "vzdaní sa" sľubov, ktoré sú politicky nepresaditeľné alebo vopred nerealistické.

6. POLITICI A NOVÝ SYSTÉM ŠTÁTNEJ SLUŽBY

Súčasný stav a problémy:

Táto časť štúdie analyzuje dôsledky nového zákona o štátnej službe pre prácu politikov. Keďže zákon má odpolitizovať štátnu službu a chrániť štátnych úradníkov pred svojvôľou politikov, **obmedzuje zároveň možnosť ministrov obklopit' sa vlastnými ľuďmi**. Zákon zároveň nezamedzuje nelojálnemu správaniu štátnych úradníkov voči politikom.

Možnosti a odporúčania:

Štúdia odporúča **viacero zmien v zákone o štátnej službe**. V prvom rade by si **mal minister byť schopný do svojho okolia priviesť určitý počet vlastných spolupracovníkov**. V otázke vplyvu ministrov na štátnych zamestnancov ponúka štúdia **dve alternatívy: možnosť obmedzeného výberu vedúceho úradu pre ministra alebo využitie systému námestníkov ministrov**, ktorých by minister sám menoval. V otázke možnej **nelojality štátnych zamestnancov** odporúča štúdia **zvážiť novelizáciu zákona**, pokiaľ na jej riešenie nepostačí Etický kódex štátnych zamestnancov pripravovaný Úradom pre štátnu službu.

ÚVOD

Od decembra 1994 zažilo Slovensko ako nezávislý demokratický štát dve vlády, ktoré mali možnosť počas celého štvorročného volebného obdobia spravovať krajinu a realizovať svoje sľuby voličom. Aj v prípade vlády Vladimíra Mečiara, aj pri vláde Mikuláša Dzurindu možno konštatovať okrem pozitív i výraznú kritiku a nespokojnosť s priebehom a úspešnosťou vládnutia zo strany voličov a samotných vládných politikov.

Mnohé problémy a nespokojnosť vyplývajú z ťažkostí samotných reforiem, iné sú dôsledkom neschopnosti jednotlivcov či strán, prípadne aj zlých úmyslov. Podľa názoru predkladateľov tejto publikácie však možno hovoriť o ďalšom významnom zdroji problémov - je ním tzv. technika vládnutia.

Obsah a spôsob prípravy programového vyhlásenia vlády, organizačné zabezpečenie a zázemie premiéra a členov vlády, počet a štruktúra ministerstiev či iných úradov, koordinácia práce vlády alebo vzťahy medzi politikmi a štátnymi úradníkmi nie sú väčšinou predmetom politického alebo ideologického boja a politické strany pripravujúce sa na vládnutie sa nimi málokedy podrobnejšie zaoberajú. Napriek tomu sú veľmi dôležité pre to, ako vláda reálne funguje a aké má výsledky. Skúsenosti od roku 1989 ukazujú, že Slovensko je odsúdené na koalíčné vlády, pri ktorých je "technika" spravovania vecí verejných kľúčom k akcieschopnosti.

V súvislosti s vládnutím sa okrem témy úspešnosti opakovane vynára otázka nákladnosti správy vecí verejných. Napriek tomu, že výdavky na centrálnu "byrokraciu" nepredstavujú až tak vysoké percento z celkových verejných výdavkov, existuje viacero argumentov pre snahu vládnuť úspornejšie. Tranzícia vyžaduje mnoho bolestivých, no nevyhnutných reforiem, ktorých "cenu" musí zaplatiť široká verejnosť. Nepopulárne reformy z definície nemôžu byť populárne, ich odmietanie zo strany mnohých voličov však často zvyšuje práve pocit, že politikom chýba vôľa škrtat' aj u seba a vo svojom okolí. Úspornejšie vládnutie v podobe menšieho počtu ministerstiev či úradov môže preto priniesť ovocie výrazne nad rámec priamych úspor. Ani tie však netreba podceňovať - najmä pri razantnejších krokoch sa dajú odhadovať na stovky miliónov ročne.

Z toho dôvodu sa SGI - Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť rozhodol pripraviť projekt "Úspešná a úsporná vláda - Možnosti a odporúčania pre budúci kabinet". Jeho cieľom je ponúknuť pred nadchádzajúcimi voľbami všetkým politickým stranám a verejnosti možnosti alternatívneho usporiadania "technickej" stránky vládnutia, ktoré umožnia úspešnejšie a úspornejšie fungovanie budúcej vládnej koalície.

Predvolebné obdobie predstavuje vhodný čas na uvedené kroky z dvoch príčin:

- skúsenosti ukazujú, že mnohé zmeny sa dajú uskutočniť len na začiatku volebného obdobia,
- diskusie v rámci volebnej kampane umožňujú pritiahnúť pozornosť najmä k témam úsporného vládnutia.

Predkladaná štúdia je prvým krokom v projekte, ktorý sa bude do decembra 2002 snažiť:

- pritiahnúť pozornosť verejnosti a politikov k témam úspešného a úsporného vládnutia,
- predkladať politikom aj médiám rôzne možnosti, ako zlepšiť súčasný stav,
- vyhodnotiť, aké zmeny nastali po septembrových voľbách 2002.

Naše návrhy a odporúčania sú adresované najmä politickým stranám, ktoré sa na základe prieskumov verejnej mienky pravdepodobne v septembri 2002 dostanú do Národnej rady Slovenskej republiky. Štúdia aj všetky ostatné komponenty projektu sú založené na princípe prísnej nestrannosti a SGI uvíta spoluprácu s každou relevantnou politickou silou, mimovládnu organizáciou či médiom, ktoré má záujem o úspešnú a úspornú správu vecí verejných vo volebnom období 2002 až 2006.

Miroslav Beblavý
Andrej Salner
editori

1. MINISTERSTVÁ A OSTATNÉ ÚSTREDNÉ ORGÁNY

Počet ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy na Slovensku je neodôvodnene vysoký v pomere k veľkosti krajiny a potrebám správy štátu. V porovnaní s väčšinou západoeurópskych krajín s obdobným počtom obyvateľov patrí SR na popredné priečky v počte ministerstiev. **K hlavným nevýhodám tohto stavu patria zvýšené transakčné náklady na činnosť vlády a zdanie nákladnej a prebujnenej štátnej správy.** Na strane výhod možno hľadať aj hlavné dôvody súčasného stavu: možnosť uspokojiť "dopyt" po vysokých politických postoch v rámci koalíčných vlád.

Redukcia počtu ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy je reálna. Zníženie počtu ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy a ďalších orgánov štátnej správy umožní lepšie fungovanie vládneho kabinetu, lebo zjednoduší proces prijímania rozhodnutí. Na takýto krok zároveň evidentne existuje rastúca politická vôľa.

Základný zmysel takýchto redukcí spočíva v troch súvisiacich oblastiach:

1. v znížení počtu členov vlády (aj v nadväznosti na odporúčania týkajúce sa podpredsedov vlády)
2. vo vytvorení logickejších, a tým aj funkčnejších rezortných celkov
3. v odbúraní tzv. "neviditeľnej byrokracie" okolo kabinetu vo forme početných ústredných orgánov

Tieto kroky, najmä smerom k samotným ministerstvám, je treba samozrejme robiť pri tvorbe vlády alebo ideálne ešte skôr, v rámci programov politických strán. Takýto záväzok smerom k verejnosti sťažuje neskôršie "spätkovanie" pri zostavovaní vlády.

1.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY

Ústredná štátna správa obsahuje 15 ministerstiev, 11 ostatných ústredných orgánov štátnej správy a viacero ďalších úradov, ktoré sú poverené výkonom verejnej moci. Obsahuje **rezorty, ktoré sa prekrývajú vo svojich prirodzených kompetenciách, kým reálne kompetencie sú rozdrobené medzi viaceré ministerstvá a ďalšie orgány.** Tento stav komplikuje komunikáciu medzi ministerstvami a najmä presadzovanie efektívnych politík. Mnohé komplexnejšie politiky, ktoré by sa efektívne dali riešiť v rámci jedného logického rezortného celku, si vyžadujú medzirezortný prístup, ktorý je u nás z hľadiska tradícií, rozpočtovania a administratívnych procesov mimoriadne ťažko realizovateľný.

Nasledujúca tabuľka predstavuje zoznam ostatných ústredných orgánov štátnej správy a vybraných iných orgánov.

TABUĽKA 1.1 - ZOZNAM OSTATNÝCH ÚSTREDNÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY A VYBRANÝCH INÝCH ORGÁNOV

OSTATNÉ ÚSTREDNÉ ORGÁNY ŠTÁTNEJ SPRÁVY	Vybrané iné orgány
Úrad vlády	Úrad pre štátnu pomoc
Protimonopolný úrad	Úrad pre finančný trh
Úrad pre verejné obstarávanie	Telekomunikačný úrad
Štatistický úrad	Úrad pre reguláciu sieťových odvetví
Úrad geodézie, kartografie a katastra	Letecký úrad
Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo	Štátny dráhový úrad
Správa štátnych hmotných rezerv	Štátna plavebná správa
Úrad jadrového dozoru	Poštový úrad
Úrad priemyselného vlastníctva	
Národný bezpečnostný úrad	
Úrad pre štátnu službu	

Z legislatívneho hľadiska je počet ministerstiev a ostatných ústredných orgánov plne v kompetencii parlamentu. Upravuje ho zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (kompetenčný zákon).

Za ideálnych okolností by každé ministerstvo malo plniť kľúčové úlohy v danej oblasti najmä na poli tvorby politík a strategicko-koncepcnej činnosti.

Ide najmä o:

- tvorbu legislatívy,
- tvorbu a realizáciu ostatných politík,
- tvorbu dlhodobých stratégií,
- alokáciu rozpočtových prostriedkov v danej oblasti,
- regulačnú činnosť.

S meniacou sa úlohou štátu v mnohých oblastiach zaniká aj potreba existencie samostatných ministerstiev v nich. Hlavnými dôvodmi sú transformácia hospodárstva, decentralizácia verejnej správy a perspektívne aj integrácia do Európskej únie. Napríklad v období, keď štát prevádzkoval veľké množstvo odvetví hospodárstva priamo, bolo logické, že na ich riadenie a kontrolu existovali samostatné ministerstvá. Rola štátu vo väčšine oblastí hospodárstva sa však za posledné roky výrazne znížila, v rámci posunu od priameho poskytovateľa ku koordinátorovi a regulátorovi, a v rámci integračných a modernizačných procesov bude naďalej klesať. V mnohých oblastiach verejných služieb ako kultúra, školstvo či zdravotníctvo, sa rola ústrednej štátnej správy redukuje kvôli decentralizácii verejnej správy.

Existencia samostatného ministerstva je jednoznačne najnákladnejšia ako z finančného hľadiska, tak aj z hľadiska vyššie analyzovaných transakčných nákladov. Optimálny

počet ministerstiev by mal zodpovedať reálnym potrebám počtu oddelených "aparátov" na tvorbu politiky vlády.

Slovensko sa v medzinárodnom porovnaní radí medzi krajiny s vyšším počtom ministerstiev. Zo vzorky šiestich malých západoeurópskych krajín, ktorú využívajú naše analýzy, má viac ministerstiev len *Dánsko* (17) a *Nórsko* (17). Menší počet ministerstiev majú *Fínsko* (12), *Holandsko* (12 + 2 teritoriálne), *Írsko* (14) a *Švédsko* (10). U krajín s vyšším počtom ministerstiev sú väčšinou nadpočetné ministerstvá spojené s jedným z dvoch faktorov:

1. existencia koalície vlády
2. snaha vlády vyčlenením samostatného ministerstva zdôrazniť dôležitosť určitých oblastí (napr. *dánske* ministerstvo pre verejné obstarávanie, ministerstvo daní, ministerstvo pre informačné technológie a výskum či *nórske* ministerstvo rybolovu a ministerstvo ropy a energie)

Pohľad na začlenenie kompetencií, ktoré naše ministerstvá plnia, v kabinetoch západoeurópskych krajín poukazuje na viacero možností efektívneho zníženia ich počtu.

Nižší počet ministerstiev zjednodušuje a zefektívňuje činnosť vlády od zdanlivých banalít, ako je jednoduchšie medzirezortné pripomienkové konanie cez nižšie personálne náklady na konzultáciu so zložkami, ktoré by tvorili efektívny a homogénny celok. V spojení s razantným znížením počtu zamestnancov by mohlo zníženie počtu ministerstiev priniesť aj zaujímavé finančné úspory.

Ďalšou výhodou je **dopad redukcie na verejnú mienku**. Zažitá pravda o priveľkej štátnej správe sa vo verejnosti spája najmä s otázkou počtu a veľkosti aparátov ministerstiev. Redukcia počtu ministerstiev by bola vnímaná ako radikálny reformný krok smerom k menšej a lacnejšej štátnej správe. "Komunikačná" užitočnosť redukcie v počte ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy spočíva aj v prístupe "začali sme od seba", ktorý dáva príležitosť na ďalšie hlbšie redukcie v ostatných zložkách štátnej správy.

Jedenásť ďalších ústredných orgánov štátnej správy, spolu s ďalšími orgánmi štátnej správy, tvorí **sieť "neviditeľnej byrokracie"**, ktorá obklopuje fungovanie kabinetu. Ostatné ústredné orgány sú napríklad súčasťou medzirezortného pripomienkového konania. Často plnia úlohy, ktoré v porovnateľných krajinách plnia podriadené organizácie rezortov. V iných prípadoch na funkcie, na ktoré v malých krajinách obdobnej veľkosti existuje jedna organizácia, my máme dve až tri. Vysoký počet organizácií spôsobuje najmä nasledujúce problémy:

- vyššie náklady na oddelené servisné činnosti organizácií,
- nejasná zodpovednosť jednotlivých orgánov, prípadne duplicitné kompetencie,
- rozptyľovanie vzácnych ľudských zdrojov medzi viaceré organizácie,
- vyššie náklady na vyšší počet oddelených riadiacich štruktúr,
- iniciačné náklady na zriadenie pri nových orgánoch.

Napríklad v *Českej republike* existuje Úrad pre ochranu hospodárskej súťaže, ktorý má kompetencie v oblasti hospodárskej súťaže, štátnej pomoci, verejného obstarávania a existujú samostatné regulačné úrady. V *Maďarsku* má protimonopolný úrad kompetencie v oblasti hospodárskej súťaže, štátna pomoc je pri ministerstve financií a samostatne pôsobia úrady pre verejné obstarávanie a reguláciu sieťových odvetví. V *Poľsku* je protimonopolný úrad zodpovedný za hospodársku súťaž, ochranu spotrebiteľa, štátnu pomoc a samostatne pôsobia úrad pre verejné obstarávanie a regulácie. *Dánsko* má spolu protimonopolnú politiku, verejné obstarávanie a finančný trh, ako aj štátnu pomoc.¹

1.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA

Počet a kompetencie ministerstiev sú otázkou politického rozhodnutia. **Vo viacerých oblastiach možno siahnuť k jednej z lacnejších alternatív** pre delegovanie moci štátnej správy:

1. Vytvárať medzirezortné tímy na riešenie konkrétnej úlohy
2. Vytvárať nižšie organizačné zložky v rámci existujúcich ústredných orgánov štátnej správy (sekcie, odbory úradu vlády, ministerstiev a ostatných ústredných orgánov), orgány štátnej správy alebo podriadené organizácie (rozpočtové a príspevkové organizácie)
3. Vytvárať samostatné agentúry (v podobe ústredných alebo ďalších orgánov štátnej správy)

Zachovanie existujúceho ministerstva je samozrejme najdrahšou alternatívou.

Existujúce ministerstvá možno rozdeliť **do troch základných kategórií:**

1. **Spoločné minimum** - rezorty, ktoré samostatne existujú v exekútivách prakticky všetkých krajín a plnia jasne definované úlohy.

Do tejto kategórie patria: ministerstvo financií, ministerstvo hospodárstva, ministerstvo obrany, ministerstvo spravodlivosti, ministerstvo vnútra, ministerstvo zahraničných vecí.

Tieto ministerstvá treba zachovať, v niektorých prípadoch je však možné rozšíriť ich pôsobnosť o ďalšie kompetencie, ktoré spolu so súčasnými tvoria "logický celok".

2. **Ministerstvá v potrebných oblastiach** - ministerstvá pre ďalšie oblasti, ktoré si nepochybne vyžadujú ingerenciu vlády aj podľa medzinárodných skúseností, existuje však viacero alternatív ich začlenenia do ministerských celkov.

¹ ide o zložitejší systém spoločného sekretariátu pre odvolacie orgány v týchto oblastiach, ako aj prepojení niektorých orgánov.

Medzi ministerstvami pokrývajúce oblasti s jasnou potrebou štátnej politiky patria: ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií, ministerstvo kultúry, ministerstvo pôdohospodárstva, ministerstvo práce a sociálnych vecí, ministerstvo školstva, ministerstvo zdravotníctva a ministerstvo životného prostredia.

3. Ministerstvá s nejasnou úlohou - ide o ministerstvá, ktoré zvyčajne nemajú medzinárodné ekvivalenty a plnia úlohy, ktoré sú dedičstvom komunizmu, koalíčnej politiky alebo transformačného procesu. Možno ich bez vážnejších následkov zrušiť a preniesť časť kompetencií na existujúce ministerstvá alebo orgány.

V podmienkach SR ide najmä o ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku a ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja.

Teraz sa budeme venovať konkrétnym možným individuálnym zmenám - analýze ministerstiev, ktoré možno zrušiť, prípadne zlúčiť do nových či včleniť do existujúcich ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

RUŠENIE MINISTERSTIEV

Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku

Jedným z najjednoduchších, najočividnejších a najmenej radikálnych možností zoštíhlenia počtu ministerstiev je zrušenie ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku. Ide o krok, ktorý zvažovalo a plánovalo už niekoľko slovenských vlád. Existencia ministerstva mohla byť odôvodniteľná v ranejších fázach privatizačného procesu, v dnešnej situácii však možno veľmi efektívne realizovať jeho kompetencie v rámci iných ústredných orgánov.

Ministerstvo je zo zákona ústredným orgánom štátnej správy pre odštátnenie a privatizáciu majetku štátu a pre správu majetku štátu v podnikateľskej sfére. Jeho postavenie je najmä vzhľadom na jeho históriu dosť nesystémové - má časť kompetencií, ktoré mal pôvodne plniť Fond národného majetku a postupom času sa naň nabalili aj určité ďalšie právomoci. Majetok štátu určený na odštátnenie a privatizáciu však zároveň takmer bez výnimky spadá pod iné rezorty (zdravotníctvo, doprava, hospodárstvo) a vyžaduje si najmä aktivitu z ich strany.

V oblasti správy majetku štátu v podnikateľskej sfére existuje prienik s Fondom národného majetku a viacerými ministerstvami (napr. ministerstvo hospodárstva). Jedinou z porovnávaných krajín, kde nachádzame podobnú štruktúru, je *Írsko*. Írske ministerstvo verejných podnikov však v sebe integruje ekvivalenty viacerých slovenských ministerstiev (nahradza naše ministerstvo hospodárstva a ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií).

Súčasnú kompetenciu ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku sa môžu jednoducho rozdeliť medzi Fond národného majetku, ministerstvo hospodárstva

a jednotlivé zakladateľské rezorty (zdravotníctvo, doprava). Týmto spôsobom môže byť umiestnená aj relatívne štíhla personálna štruktúra ministerstva, respektíve jej časť. Pri tomto kroku je však kľúčová aj jasná definícia prenášaných kompetencií a presné špecifikovanie úlohy jednotlivých hráčov (rezortov a Fondu národného majetku) v procese privatizácie.

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja je ďalším ministerstvom, u ktorého je veľmi ťažké nájsť medzinárodné ekvivalenty. V tomto prípade tiež ide pri zrušení o jednoduchý krok a pre jeho zrušenie hovorí aj genéza jeho vzniku. Aj o zrušení ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja už vládna koalícia diskutovala.

Kompetencie v oblasti stavebnej výroby, výroby stavebných látok a stavebných výrobkov sú do veľkej miery umelo vyčlenené z rezortu hospodárstva (to by sa podľa takéhoto kľúča mohlo teoreticky rozčleniť na desiatky odvetvových ministerstiev). Dali by sa riešiť na úrovni sekcie vytvorením novej sekcie výstavby. Kompetencie v oblasti verejných prác a aj bytovej politiky patria skôr do rezortu práce a sociálnych vecí a regionálny rozvoj (vrátane kľúčových úloh v oblasti využitia štrukturálnych fondov Európskej únie) môže byť rovnako efektívne a systémovjšie riešený v štruktúrach ministerstva vnútra, prípadne ministerstva životného prostredia.

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií

Možnosť zrušenia ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií je citlivejšou otázkou ako pri dvoch vyššie spomínaných ministerstvách. Plní reálne regulačné úlohy v niekoľkých odvetviach, v ktorých štát poskytuje verejné statky a v ktorých má štát aj vysokú vlastnícku angažovanosť. Vo viacerých sieťových odvetviach (odvetviach s takzvanými prirodzenými monopolmi ako napríklad poštové služby) plní alebo zabezpečuje plnenie funkcií regulačného orgánu.

Časť činností v odvetví dopravy však logicky spadá do rezortu hospodárstva. Pri regulačných orgánoch zasa vytvára agentúry, ktoré si pre svoju činnosť existenciu ministerstva v zásade nevyžadujú.

Zaujímavé je, ako zabezpečujú úlohy v oblasti dopravy, pôšt a telekomunikácií vlády v porovnateľných západoeurópskych krajinách. Samostatné ministerstvo dopravy existuje v *Dánsku*, *Fínsku* má ministerstvo dopravy a komunikácií, *Holandsko* ministerstvo dopravy, verejných prác a manažmentu vodných zdrojov. *Írsko* má spomínané ministerstvo verejných podnikov (plní úlohy správy štátnych služieb v energetike, komunikáciách, doprave a nerastných zdrojoch) a separátne ministerstvo pre námorné otázky a prírodné zdroje. *Nórsko* má ministerstvo dopravy a komunikácií a *Švédsko* rieši všetky tieto oblasti v rámci ekvivalentu nášho ministerstva hospodárstva na ministerstve priemyslu, zamestnanosti a komunikácií.

ZLÚČENIE ALEBO VČLENENIE, PRESUNY KOMPETENCIÍ

Školstvo a kultúra

Viacere porovnateľné krajiny majú spoločné ministerstvá školstva a kultúry. V našich podmienkach sa už v minulosti tiež viackrát uvažovalo o zrušení ministerstva kultúry. Ministerstvo školstva a kultúry existuje napríklad v *Holandsku*, kým vo *Fínsku* funguje spoločné ministerstvo s dvoma ministrami.

Zahraničný obchod

Za zahraničný obchod zodpovedá ministerstvo hospodárstva. Vo väčšine porovnateľných krajín je však zodpovednosť za zahraničný obchod na ministerstve zahraničných vecí. Súvisí to s trendmi presadzovania obchodných vzťahov v rámci diplomacie, ktoré sa objavujú v mnohých západných krajinách.

Tento krok logicky nadväzuje na možnosť posilnenia kompetencií rezortu hospodárstva, ktorá je súčasťou viacerých vyššie spomínaných návrhov (zrušenie ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku a ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja), lebo uvoľňuje personálne a iné kapacity ministerstva využívané v oblasti zahraničného obchodu.

Treba však poznamenať, že existujú príklady oboch riešení - začlenením zahraničného obchodu do rezortov hospodárstva alebo zahraničných vecí. *Dánska* Obchodná rada je podriadenou organizáciou ministerstva zahraničných vecí. Na *Fínskom* ministerstve zahraničných vecí funguje separátny minister zahraničného obchodu, podobne ako na *Švédskom* ministerstve. Opačné riešenie (kompetencie v zahraničnom obchode na ministerstve hospodárstva) funguje napríklad v *Nórsku* a *Holandsku*.

Práca, sociálne veci a zdravotníctvo

Jedna z radikálnejších možností sa ponúka v zlúčení rezortov zdravotníctva a práce, sociálnych vecí a rodiny. Takéto ministerstvá existujú vo *Fínsku* (ministerstvo pre sociálne veci a zdravie s dvoma ministrami), a vo *Švédsku* (ministerstvo zdravotníctva a sociálnych vecí s dvoma ministrami).

Toto riešenie nie je štandardné vo väčšine západoeurópskych krajín. Jeden z dôvodov proti jeho uplatneniu na Slovensku spočíva v prioritnej dôležitosti a potrebe reforiem v oboch vyššie uvedených rezortoch. Ide o systémový krok, ktorý možno odporúčať, avšak možno nie v najbližšom volebnom období.

Integrácia vynucovania práva

Jeden z logických krokov, ktorý by mohol posilniť spoluprácu justície a polície je integrácia zodpovednosti za boj proti kriminalite, za verejnú bezpečnosť a vynucovanie

práva do jedného ministerstva. Riadenie polície na ministerstve spravodlivosti či spoločnom ministerstve polície a spravodlivosti ponúka jasné výhody, najmä v situácii, keď sa nedostatočná spolupráca polície a súdov vníma ako jedna z kľúčových prekážok v boji proti kriminalite.

Pri integrácii systému možno jasnejšie určiť zodpovednosť za riešenie (či neriešenie) problémov zločinnosti. Zároveň sa však v rukách jedného orgánu koncentrujú aj reálne právomoci štátnej správy voči polícii, súdom aj väzenstvu. Zvyšuje sa potenciál pre využívanie alternatívnych postupov pre boj s kriminalitou, ktoré si vyžadujú blízku spoluprácu polície a justície (preventívne programy, podmienené tresty s dohľadom).

Ministerstvo vnútra sa zas môže užšie zamerať na riadenie nižších zložiek štátnej správy, podporu samospráv a prípadne prevziať zodpovednosť za regionálny rozvoj po zrušení ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja.

Táto forma integrácie vynucovania práva je rozšírená v mnohých krajinách západnej Európy. Vo väčšine porovnateľných krajín spadajú pod ministerstvá spravodlivosti aj policajné orgány, čím ministerstvo riadi celú štruktúru vynucovania práva. Takýto systém sa uplatňuje napríklad v *Dánsku*, *Írsku*, *Nórsku* a vo *Švédsku*.

Spoločné ministerstvá

Viacere krajiny západnej Európy využívajú systém ministerstiev s viac ako jedným ministrom. **Existencia viacerých ministrov na jednom ministerstve má viaceré výhody:**

1. zvyšuje počet "významných postov", ktoré sú k dispozícii na prerozdelenie a na zastupovanie vlády na domácich a medzinárodných fórach
2. umožňuje zdôrazniť dôležitosť konkrétnych oblastí bez finančných nákladov na vytváranie samostatných štruktúr ministerstiev na ich podporu
3. umožňuje lepšiu vzájomnú koordináciu súvisiacich politík

Ministerstvá s viacerými ministrami existujú v krajinách s vládami zloženými z členov jednej strany aj v krajinách s koaličnými vládami. Vo väčšine krajín vedie ministerstvo jeden "hlavný" minister a ostatní ministri sú bez portfólia a využívajú služby časti zložiek ministerstva (technicko-hospodárskych aj odborných). V týchto krajinách však spoločné ministerstvá často nahrádzajú úlohu štátnych tajomníkov a politických zástupcov ministrov, ktorí tam neexistujú.

Alternatívny princíp, využiteľný aj v slovenských podmienkach, spočíva v existencii dvoch častí (napríklad sekcia školstva a sekcia kultúry na ministerstve školstva a kultúry) pod vedením dvoch ministrov pri plnej integrácii vybraných spoločných funkcií (napríklad legislatívne, medzinárodné, informatické, ekonomicko-finančné a kontrolné funkcie).

Prehľad ministerstiev s viacerými ministrami vo vybraných západoeurópskych krajinách prináša nasledujúca tabuľka.

TABUĽKA 1.2 - MINISTERSTVÁ S VIACERÝMI MINISTRAMI VO VYBRANÝCH ZÁPADOEURÓPSKYCH KRAJINÁCH

Krajina	Ministerstvo	Ministri
Fínsko	Ministerstvo zahraničných vecí	Minister zahraničných vecí Minister zahraničného obchodu (je aj ministrom na ministerstve obchodu a priemyslu) Minister pre rozvojovú spoluprácu Minister pre nordickú spoluprácu a otázky susedných oblastí
	Ministerstvo vnútra	Minister vnútra Minister pre regionálne a municipálne otázky
	Ministerstvo školstva	Minister školstva Minister kultúry
	Ministerstvo pre sociálne veci a zdravie	Minister pre sociálne veci a zdravie Minister pre zdravie a sociálne služby
	Ministerstvo financií	Minister financií Minister na ministerstve financií
	Ministerstvo životného prostredia	Minister životného prostredia Minister pre výstavbu
Holandsko	Ministerstvo zahraničných vecí	Minister zahraničných vecí Minister pre rozvojovú spoluprácu
	Ministerstvo vnútra a vzťahov kráľovstva	Minister vnútra a vzťahov kráľovstva Minister pre veľké mestá a integráciu
Nórsko	Ministerstvo zahraničných vecí	Minister zahraničných vecí Minister pre medzinárodný rozvoj
Švédsko	Ministerstvo zahraničných vecí	Minister zahraničných vecí Minister obchodu Minister pre rozvojovú spoluprácu, migráciu a azylovú politiku
	Ministerstvo spravodlivosti	Minister spravodlivosti Minister pre otázky demokracie a spotrebiteľskú politiku
	Ministerstvo zdravotníctva a sociálnych vecí	Minister zdravotníctva a sociálnych vecí Minister pre sociálne zabezpečenie
	Ministerstvo financií	Minister financií Minister bez titulu (financovanie samospráv a bytovej výstavby)
	Ministerstvo priemyslu, zamestnanosti a komunikácií	Minister priemyslu, zamestnanosti a komunikácií Minister bez titulu, Minister bez titulu

Tento mechanizmus prináša nesporné výhody. Medzi ne patrí aj jeho intuitívna prítlačnosť pre verejnosť. V slovenských podmienkach koalícnej vlády však existuje jedno kľúčové riziko: pri viacerých ministroch z rôznych koalícnych strán môžu "nižší" ministri dospieť do pozície súčasných štátnych tajomníkov - niektorí by na základe dobrých osobných vzťahov spolupracovali efektívne, kým iní by ostali draho platenými zbytočnými predstaviteľmi s obmedzeným prístupom k moci a informáciám.

Táto zmena by si vyžadovala novelu kompetenčného zákona (§4 Organizácia ministerstva) a predstavovala by na Slovensku kultúrne novum.

ZLUČOVANIE OSTATNÝCH ÚSTREDNÝCH ORGÁNOV, PRÍPADNE INÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY

V prípade ostatných ústredných orgánov, respektíve iných orgánov štátnej správy treba **pri potenciálnom zoštíhlení hovoriť najmä o inštitúciách s regulačným poslaním v hospodárstve**. Existuje tendencia presúvať takúto reguláciu z ministerstiev na regulačné inštitúcie (protimonopolné úrady, úrady pre verejné obstarávanie, štátnu pomoc, finančný trh, sieťové odvetvia, telekomunikácie a niektoré iné oblasti s výrazne dominantným postavením jedného podniku).

Na myšlienke odbornosti mali vznikáť nezávislé inštitúcie, ktoré majú nadrezortný charakter a kde sa očakávajú nové zručnosti. V SR vytváranie nadrezortného rámca pre trhovo konformné regulovanie ekonomiky nemalo jasnú koncepciu a niektoré úrady vznikli najmä pod tlakom Európskej únie či iných hráčov. Ak by tieto úrady vznikali na základe koncepčného prístupu, vyhli by sme sa paradoxom, ako pri Úrade pre finančný trh, kde tento úrad po ročnom pôsobení zaniká a nahradí ho nový úrad s rozšírenými právomocami a finančnou nezávislosťou.

SR ako relatívne malá ekonomika by mala prísne strážiť hospodárnosť pri zabezpečovaní úloh týchto inštitúcií. Vzhľadom na finančnú, ale najmä personálnu náročnosť vybudovania infraštruktúry úradov možno otvoriť otázku ich spájania a riešiť túto otázku aj vzhľadom na nedostatok odborníkov napríklad pre oblasť štátnej pomoci, verejného obstarávania, hospodárskej súťaže, či regulácie sieťových odvetví. Možno preto uvažovať o spojení agend do jednej inštitúcie so silnými sekciami. Možnosť spájania týchto regulátorov je na jednej strane jednoduchšia pre menej výraznú politizáciu riadiacich postov v existujúcich inštitúciách, ale na druhej strane môže naraziť na už platnú legislatívu, ktorá definuje systém vymenúvania a odvolania predsedov týchto inštitúcií, čo pri zmenách môže do istej miery devalvovať princíp "stability" príslušného postu.

Naplnenie definovaných funkcií týchto inštitúcií do značnej miery závisí od kvalifikácie a motivácie pracovníkov. Pre regulačné inštitúcie je okrem organizačného usporiadania veľmi dôležitá otázka výberu, kvalifikácie, motivácie pracovníkov a poistiek voči politickému ovplyvňovaniu rozhodnutí (systém menovania predsedov, možnosti ich

odvolania, finančná nezávislosť, a pod.). Okrem organizačných zmien treba venovať pozornosť vyjasneniu kompetencií uvedených inštitúcií, informačných tokov medzi nimi a kooperácii.

Medzi základné potenciálne kroky patrí **zlučovanie rôznych regulátorov**, ktoré by prinieslo nielen **úspory**, ale najmä **logickejšiu štruktúru regulácie**. Podľa zahraničných skúseností možno pozorovať preferenciu nižšieho počtu regulátorov v malých krajinách vzhľadom na vzácnosť kvalifikovaných ľudských zdrojov, ako aj na spájanie dôrazu na reguláciu s politikou podporujúcou hospodársku súťaž.

V prvom rade možno odporúčať, ak tento návrh nebude schválený súčasnou NR SR, **spojenie Úradu pre štátnu pomoc s Protimonopolným úradom**. Tento krok možno ďalej **kombinovať so spojením oboch inštitúcií s Úradom pre verejné obstarávanie**. Ide o obdobné rozhodovacie orgány štátnej správy. V prístupovom procese je oblasť pomoci podnikovej sfére posudzovaná v kapitole 6 (hospodárska súťaž). Aj v normotvornej oblasti práva Európskych spoločenstiev je poskytovanie pomoci (podnikom) z verejných zdrojov nedeliteľnou súčasťou Zákonníka hospodárskej súťaže.²

Ďalšími logickými možnosťami sú **zlúčenie regulátorov v pôsobnosti rezortu dopravy**, a to najmä Telekomunikačného úradu a Poštového úradu, ako aj pripravovaného železničného regulátora. Treba uvažovať aj o ďalších existujúcich regulátoroch v kompetencii ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií (Letecký a dráhový úrad, Štátna plavebná správa). Výsledkom by mal byť jeden alebo dva regulačné orgány v tejto oblasti.

Okrem toho je možný aj jeden z dvoch nasledujúcich radikálnych krokov:

- zlúčenie Úradu pre reguláciu sieťových odvetví s rozšíreným Protimonopolným úradom (pozri vyššie),
- zlúčenie regulátorov z oblasti dopravy s Úradom pre reguláciu sieťových odvetví.

V každom prípade treba riešiť problém regulácie nových oblastí (napríklad vodárenstva) bez vzniku nových regulátorov.

Ďalšou oblasťou je **transformácia ostatných ústredných orgánov štátnej správy na "štandardné" rozpočtové organizácie v správe ministerstiev alebo včlenenie priamo do ministerstva**.

Ide najmä o nasledujúce tri ostatné ústredné orgány, ktoré je možné začleniť pod/do ministerstva hospodárstva, ako je to vo viacerých západoeurópskych krajinách:

- Štatistický úrad
- Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo
- Správa štátnych hmotných rezerv

² Code of Competition, resp. Code de concurrence

Rovnako možno uvažovať aj o Úrade priemyselného vlastníctva, ak sa neuskutoční navrhovaná transformácia na samostatnú verejnoprávnú organizáciu.

MOŽNÉ KONFIGURÁCIE NOVÉHO KABINETU

Výsledný počet ministerstiev je otázkou politického rozhodnutia budúcej vládnej koalície. Odhliadnuc od hrozivého scenára ďalšieho rozšírenia počtu ministerstiev, ktorý je nepravdepodobný, možné je zachovanie súčasného stavu. Vzhľadom na rastúci dopyt zo strany politikov i občanov existuje reálna šanca, že aspoň časť z navrhovaných redukcií sa uskutoční. Táto časť textu stručne sumarizuje možné konfigurácie novej vlády pri prijatí časti alebo všetkých opatrení, ktoré navrhujeme. **Väčšinu odporúčaní je možné vnímať "stavebnicovo" - možno ich rôzne kombinovať podľa politickej vôle a záujmov.**

Minimálne scenáre

Minimálny scenár zoštíhlenia počtu ministerstiev predstavuje zrušenie ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku a zrušenie ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja, čo by redukovalo počet ministerstiev na 13 a zaraďovalo by vládu SR tesne pod priemer porovnateľných malých západoeurópskych krajín.

Potrebným krokom v tejto súvislosti je presun kompetencií v oblasti zahraničného obchodu na ministerstvo zahraničných vecí, keďže zrušenie oboch vyššie spomínaných ministerstiev rozširuje kompetencie ministerstva hospodárstva. Ďalším realistickým krokom je integrácia riadenia polície do ministerstva spravodlivosti.

V rámci tohto scenára by sa zlúčili Úrad pre štátnu pomoc a Úrad pre verejné obstarávanie s Protimonopolným úradom.

Stredné scenáre

Popri krokoch spomínaných v minimálnom scenári je ďalšou realizovateľnou zmenou zlúčenie ministerstiev školstva a kultúry. Tieto kroky by redukovali počet ministerstiev na 12. V oblasti "neviditeľnej byrokracie" by sa zlúčili regulátori v pôsobnosti rezortu dopravy. Štatistický úrad, Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo a Správa štátnych hmotných rezerv by stratili postavenie ústredného orgánu štátnej správy a boli by buď zlúčené s ministerstvom hospodárstva, alebo by získali postavenie rozpočtových organizácií rezortu.

Radikálne scenáre

Radikálnejšie riešenie by znamenalo zrušenie ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií so začlenením časti jeho funkcií pod ministerstvo hospodárstva a zlúčenie ministerstva zdravotníctva s ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny.

To by umožnilo ďalšie zníženie počtu ministerstiev na 10. Mohlo by si to však vyžadovať aj ďalšie zmeny - napríklad zavedenie inštitútu spoločných ministerstiev, či reštrukturalizáciu počtu a portfólií podpredsedov vlády tak, aby sa zachovala funkčnosť kabinetu.

Okrem toho je možné aj zlúčenie Úradu pre reguláciu sieťových odvetví s rozšíreným Protimonopolným úradom alebo zlúčenie regulátorov z oblasti dopravy s Úradom pre reguláciu sieťových odvetví.

2. KOORDINÁCIA VLÁDY: PREMIÉR A MINISTRI, ÚRAD VLÁDY A MINISTERSTVÁ

Slovensko je v strednodobom horizonte "odsúdené" na koaličné vlády. Skutočnú akcieschopnosť koaličnej vlády určujú do veľkej miery tri faktory: osobnosti jej členov (najmä premiéra), politické strany tvoriace koalíciu, ale aj **tímy a mechanizmy zabezpečujúce prácu a koordináciu členov vlády**. Táto kapitola sa bude venovať tomuto tretiemu faktoru.

Skúsenosti doterajších slovenských vlád ukazujú, že **fungovanie vlády mnohokrát "zamrzlo" práve na problematických vzťahoch medzi členmi vlády, ich stranami a aparátom vládnej mašinérie**. Preto sa bližšie pozrieme na postavenie premiéra v slovenskom kabinete, úrad vlády ako inštitúciu zodpovednú za servis pre predsedu vlády a vládu ako celok a ich vzťahy s ostatnými členmi vlády a ministerstvami, ktoré riadia. Dôraz budeme klásť aj na koordináciu s koaličnými stranami.

2.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY

Článok 110 ústavy stanovuje, že predsedu vlády SR vymenúva a odvoláva prezident republiky. Prezident je v súlade s článkom 111 ústavy viazaný na návrh premiéra vymenovať a odvolať ďalších členov vlády a poveriť ich riadením ministerstiev. **Ústavné postavenie premiéra je pomerne silné:**

- premiér je oprávnený záväzne navrhovať prezidentovi vymenúvanie a odvolanie ministrov (článok 111),
- podanie demisie premiéra má za následok pád celej vlády (článok 116),
- ak Národná rada vysloví nedôveru premiérovi, jeho odvolanie prezidentom má za následok odstúpenie celej vlády (článok 116).

Vládny kabinet teda vzniká ústavne pod taktovkou premiéra. Ten zároveň disponuje právomocou čiastočne "zdisciplinovať" parlament prostredníctvom potenciálneho podania demisie, resp. prostredníctvom iniciovania demonštratívneho požiadania o vyslovenie dôvery Národnou radou (článok 114).

Na ústavnú úpravu postavenia predsedu vlády nadväzuje viacero právnych predpisov, pričom najdôležitejším z nich je zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (kompetenčný zákon), ktorý dáva premiérovi nasledujúce oprávnenia "šéfmanažéra" vládnuceho kabinetu:

- riadiť činnosť vlády,
- zvolávať schôdze vlády,
- viesť jednotlivé rokovania kabinetu,
- poveriť jednotlivých podpredsedov vlády koordináciou vymedzených úsekov činnosti vlády a ďalšími osobitnými úlohami,
- určiť jedného z podpredsedov, aby ho v čase jeho neprítomnosti zastupoval a viedol schôdze vlády.

Vychádzajúc zo štruktúry a profilácie jednotlivých politických strán, ako i spoločenského kontextu a voličských preferencií, možno predpokladať, že **v strednodobom horizonte budú na Slovensku vládnuť výlučne koaličné vlády**. Pre premiéra to znamená, že by mal plniť minimálne dve základné úlohy - udržiavať stabilitu vlády a zabezpečovať jej akcieschopnosť.

Prvá funkcia - udržiavanie stability vlády - vychádza z faktu, že premiér je ako líder zodpovedný za zjednocovanie rôznych názorov na vládnu politiku v rámci koalície. Zároveň tak umožňuje predchádzať možným konfliktom v rámci koalície, ktoré by mohli viesť až k pádu vlády.

Druhá funkcia - udržiavanie akcieschopnosti vlády - súvisí už so samotným výkonom služby, t.j. schopnosťou koaličných partnerov pripraviť programové vyhlásenie vlády s konkrétnymi cieľmi a následne ich preniesť do každodenného fungovania vládnych inštitúcií, ako i schopnosťou pružne reagovať na akékoľvek podnety, ktoré sa počas vládnutia vyskytnú. Najdôležitejším záujmom vlády je totiž neostať len na rovine sľubov, ale priniesť i konkrétne výsledky.

Výkon funkcie premiéra koaličnej vlády teda kombinuje dve základné úlohy:

- premiér ako arbiter a vyjednávač**
- premiér ako líder**

Ako arbiter a vyjednávač vytvára premiér prostredie fungovania vlády na základe partnerstva medzi jednotlivými koaličnými stranami, kde každý člen vládneho kabinetu má možnosť podieľať sa na stanovení cieľov a základnom smerovaní vládnej politiky. Táto funkcia si vyžaduje, aby bol premiér schopný **nielen riešiť, ale aj predvídať situácie, ktoré by mohli viesť ku konfliktu a včas hľadať a navrhovať politické riešenia, ktoré by vyhovovali väčšine koaličných partnerov**. V praxi to znamená, že premiér musí neustále konzultovať a rokovať so svojimi politickými partnermi, ich expertmi a dokonale poznať zázemie jednotlivých politických strán.

Ak totiž nedôjde k dohode na úrovni vládneho kabinetu, môžu nezhody vyústiť do otvorených šarvátok a nestability, prípadne môžu viesť až k vysloveniu nedôvery niektorému z členov kabinetu a dokonca k pádu vlády.

Na druhej strane, rokovania a hľadanie východísk, ktoré vyhovujú všetkým, môžu byť natoľko zdĺhavé, že sa stráca schopnosť vlády reálne vykonávať svoju činnosť a programové vyhlásenie ostáva nenaplnené.

Pri vládnutí vznikajú situácie, keď nemožno rozhodnúť o ďalšom smerovaní koaličnými rokovaniaми, keďže tento prístup je časovo príliš náročný. Vtedy je zásadnou úlohou premiéra efektívne viesť, koordinovať a strategicky riadiť vládu, od formulovania vládnej politiky, cez rozhodovanie a samotnú realizáciu. Predovšetkým veľké koalície sú odkázané na lídra, ktorý je schopný udať zásadné smerovanie a rozhodnúť za celú koalíciu. Ak premiérovo rozhodnutie v mene celej koalície nevychádza z predošlých

rokovaní a dôkladného poznania cieľov a potrieb koaličných partnerov, môže vytvárať či prehlbovať nezhody v koalícii. Úloha lídra tak môže sklznúť do roviny presadzovania záujmov jednej zo strán koalície, prípadne úplného podriadenia záujmov jednej strane.

Úspech premiéra aj vlády určuje teda:

- ako úspešne vie byť arbitrom a vyjednávačom,
- či dokáže vo vhodných okamihoch byť razantným lídrom,
- ale najmä v schopnosti nájsť rovnováhu medzi týmito dvoma funkciami, ktorá vyhovuje DANEJ koalícii, politickej nálade a potrebám krajiny.

Ak má premiér vykonávať obe úlohy, je nevyhnutné, aby si vytvoril **pravidelný systém komunikácie a práce so svojimi koaličnými partnermi**, a to tak na úrovni politickej (politických lídrov koaličných strán), ako i odbornej (odborní experti v rámci politických strán a predovšetkým komunikácia smerom k rezortom). Kľúčom k úspechu v oboch oblastiach je nielen osobnosť premiéra, ale aj zázemie, ktoré v praxi predstavuje aparát Úradu vlády SR.

Úrad vlády pôsobí na základe kompetenčného zákona. Podľa tohto zákona a ďalších predpisov plní najmä nasledujúce funkcie:

- koordinácia činnosti ministerstiev,
- príprava podkladových materiálov (návrhov, analýz, expertíz, pripomienok) pre rokovania vlády (pre predsedu, podpredsedov vlády a iných členov vlády),
- kontrola plnenia úloh štátnej správy vykonávaných ministerstvami a kontrola hospodárenia s prostriedkami určenými na plnenie úloh,
- iniciovanie a koordinácia prípravy súhrnných materiálov o stave a vývojových tendenciách hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho rozvoja Slovenskej republiky.

Praktická skúsenosť posledných ôsmich rokov poukázala na viaceré problémy v tejto oblasti, ktoré nie sú len o osobnostiach jednotlivých politikov, ale o systémových nedostatkoch.

Významným negatívom je neexistencia prepojenia medzi koaličnou prácou a prácou vlády. Vládu vytvárajú politické strany a všetky zákony navrhnuté vládou musia schváliť poslanci týchto strán v Národnej rade SR. Napriek tomu sa podceňuje dôležitosť koaličnej komunikácie a komunikácie zástupcov koalície v parlamente s vládou.

Vláda Vladimíra Mečiara aj vláda Mikuláša Dzurindu využívali mechanizmus **koaličnej rady/stretnutí koaličných lídrov ako najvyššieho politického fóra koalície**. V oboch prípadoch však toto fórum slúžilo len ako najvyššia inštancia na riešenie sporov, ktoré sa nepodarilo riešiť inak. Takýto mechanizmus každá koalícia, samozrejme, potrebuje, nestačí však na jej uspokojivé fungovanie. **Nezachytáva totiž problémové otázky vopred, nesnaží sa o hľadanie riešení ešte predtým, než sa stanú verejným konfliktom medzi vládnymi stranami**, a nepomáha v budovaní jednoty koalície.

Medzi ďalšie problémy možno zaradiť **neprítomnosť straníckych lídrov vo vláde** (Ján Slota a Ján Ľupták v rokoch 1994-1998, Béla Bugár a Jozef Migaš v rokoch

1998-2002), čo oslabovalo schopnosť vlády reálne rozhodovať za koalíciu. Okrem toho treba poukázať na slabé koordinačné mechanizmy s parlamentom. Aj keď na zasadnutia koaličnej rady za vlády Mikuláša Dzurindu chodia aj zástupcovia poslaneckých klubov jednotlivých strán, tento fakt opäť možno považovať za nevyhnutné, no nepostačujúce minimum. V krajinách úspešne fungujúcich koalícií (najmä v Škandinávii) platí zásada úzkej komunikácie ministra so šéfom príslušného parlamentného výboru, respektíve s iným poslancom koalície zodpovedným za danú oblasť.

Ďalšie problémy sa spájajú s **podcenením dôležitosti zázemia pre politikov a osobitne premiéra**. Kľúčová je v tejto súvislosti slabá kapacita premiérovej kancelárie. Absencia dostatočného odborného, ale i politického zázemia premiéra je jednou z najväčších príčin pozorovanej (nie ústavnej a zákonnej) slabosti funkcie predsedu vlády v slovenských podmienkach. Uvedená otázka sa spája s "feudalizáciou" Úradu vlády medzi jednotlivých podpredsedov vlády, ktorí prevzali pod svoje faktické riadenie väčšinu Úradu vlády. Výsledkom je potom päť často vzájomne nekomunikujúcich skupín na Úrade vlády a jeho prirodzene slabá akcieschopnosť, čo postihuje akcieschopnosť vlády ako takej. Podceňovanie lídrovského premiérskeho komponentu a "feudalizácia" Úradu vlády má za následok zmiešanú a často nejasnú zodpovednosť a rovnako i nezdravo hierarchické vzťahy.

Hoci kompetenčný zákon a štatút Úradu vlády jasne stanovuje, že Úrad vlády zodpovedá za prípravu rôznych podkladových materiálov pre premiéra, bližšie už neurčuje, ktorá jednotka má na starosti prípravu daných materiálov. Z organizačnej štruktúry Úradu vlády vyplýva, že odbornú prípravu má na starosti veľké množstvo odborných sekcií a odborov pod vedením vedúceho Úradu vlády. Nezávisle od daných sekcií a odborov existujú predseda a podpredsedovia vlády so svojimi kancelármi. Teoreticky tak každý z nich môže zadávať úlohy akejkoľvek sekcií či odboru, podľa potreby. Určitým úzom je, že odborné sekcie spadajúce tematicky do oblasti podpredsedov vlády pracujú na príprave materiálov pre daného podpredsedu vlády, napríklad sekcia ľudských práv a menšín pracuje pre podpredsedu vlády pre menšiny alebo sekcia pre európske záležitosti pracuje pre podpredsedu vlády pre európsku integráciu.

V praxi však dochádza k duplicitnému, prípadne bezvládnemu stavu, keď nie je celkom jasné, ako postupovať, ak sa určitá úloha nesplní, prípadne dôjde k zneužitiu moci, konfliktu záujmov, atď. V prípade problému je totiž nemožné vyvodit' akúkoľvek zodpovednosť, či už formálno-právnu alebo politickú, keďže nie je jasné či generálni riaditelia sekcií patria pod podpredsedov vlády alebo vedúceho úradu, teda predsedu vlády. Ťažko sa v takejto situácii hovorí o strategickom plánovaní a riadení, monitorovaní a hodnotení práce jednotlivých sekcií a odborov, keďže zodpovednosť nie je jasne stanovená.

Pokiaľ ide o koordináciu činností jednotlivých ministerstiev, neexistuje konkrétna sekcia či odbor, ktorá by mala na starosti danú úlohu. Takáto náplň by teoreticky vyplývala pre viac sekcií:

- koordinácia legislatívy (sekcie vládnej legislatívy alebo inštitútu pre aproximáciu práva)
- koordinácia odborná (sekcia hospodárskej politiky alebo sekcia ľudských práv)

Opäť tu však dochádza k silnej horizontálnej decentralizácii a fragmentácii na čiastkové sekcie, ktoré navyše môžu plniť úlohu servisného aparátu pre podpredsedu vlády. V praxi sa tak koordinácia jednotlivých ministerstiev uskutočňuje na ad hoc báze.

2.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA

Ústavné i zákonné ukotvenie inštitútu predsedu vlády sa javí ako relatívne silné, euroštandardné a v zásade dostačujúce. Z tohto dôvodu **netreba novelizovať žiadnu legislatívu, všetky žiaduce zmeny môžu byť dosiahnuté inými nástrojmi.**

Oficiálny kontakt medzi premiérom a jeho koalíčnými partnermi na politickej a odbornej úrovni prebieha na Úrade vlády a v premiérovej kancelárii, ktorá je súčasťou Úradu vlády. Preto sa nasledujúca časť bude sústreďovať na analýzu a návrh riešení v rámci týchto inštitúcií.

V prvom rade treba zdôrazniť, že predkladané návrhy neznameniajú potrebu zvýšenia počtu zamestnancov Úradu vlády či ministerstiev napriek tomu, že sa na viacerých miestach hovorí o potrebe posilnenia niektorých tímov. Jasná zodpovednosť za jednotlivé oblasti by totiž znamenala zrušenie mnohých duplicit či nepotrebných štruktúr, takže by Úrad vlády mohol pokojne fungovať aj s nižším počtom zamestnancov.

- **definovať v rámci koalície vnímanie úlohy premiéra**

Najdôležitejším faktorom ostáva osobnosť premiéra a vnímanie svojej úlohy z jeho strany. Osoba predsedu vlády je, samozrejme, vecou politického rozhodnutia na základe parlamentných volieb a politických rokovaní. Možno však odporúčať, aby sa počas koalíčných rokovaní aj pri začiatku pôsobenia vlády diskutovalo o tom, na aké aspekty svojej úlohy má premiér klásť dôraz.

- **personálne posilniť kanceláriu premiéra a rozšíriť jej úlohu**

Po nástupe do funkcie premiéra je užitočné, ak si premiér vytvorí systém neustáleho analyzovania postojov, potrieb a cieľov svojich koalíčných partnerov. V mnohých krajinách EÚ má premiér k dispozícii štáb ľudí, ktorí sú schopní identifikovať problémové oblasti a ktorí pripravujú analýzy a návrhy možných riešení, čo sa prerokujú v úzkom kruhu vládneho kabinetu a politických lídrov jednotlivých koalíčných strán. Skúsenosti zo zahraničia ukazujú, že strategickým prístupom k odhaľovaniu "problémových sfér" sa dá predchádzať krízam a zároveň i posilniť premiéra v pozícii vyjednávača a prirodzeného lídra.

Vo väčšine porovnateľných krajín je kancelária premiéra súčasťou Úradu vlády a pozostáva z politických i nepolitických zamestnancov. Počet zamestnancov aparátu, ktorý má premiér k dispozícii, sa líši od krajiny ku krajine, ale vždy pozostáva z priamych politických poradcov a najvyšších štátnych zamestnancov na úrovni štátneho tajomníka, ktorí pripravujú odborné podklady a analýzy. Pri personálnom vybavení kancelárie ministra je dôležité neskĺznuť do dvoch možných extrémov: minimalistického a maximalistického, t.j. do príliš malého počtu skutočných expertov, ktorí môžu reálne pripravovať požadované podklady alebo do nadmerného počtu (napríklad *Maďarsko*), keď dochádza k podmaneniu si zástupcov zo strán ministerstiev.

○ **vytvoriť stabilný tím prepájajúci politickú a výkonnú stránku vládnutia, akýsi "stály sekretariát" koalíciej rady tvorený "straníckymi profesionálmi" z jednotlivých strán koalície a vedený premiérom**

Takýto inštitút môže byť formalizovaný, ako napríklad v *Holandsku*, ktoré má zriadenú kanceláriu tzv. Poradnej rady na vládnu politiku alebo to môže byť neformálna štruktúra, ktorá napomáha koordinácii koalíciej, a teda vládnej politiky a zároveň umožňuje premiérovi naplňovať funkciu vyjednávača.

○ **jasne určiť právomoci a zodpovednosti v rámci aparátu Úradu vlády**

K reálnemu plneniu úloh Úradu vlády je nevyhnutné jasne určiť právomoci a zodpovednosti v rámci aparátu. Je to ten najzákladnejší krok, ktorý napomáha nielen samotnému výkonu, ale i komunikácii a zabráneniu konfliktov v rámci koalície, respektíve medzi premiérom a podpredsedami vlády. Odporúčame, aby zamestnanci zabezpečujúci servis jednotlivých poradných orgánov vlády podliehali tomu členovi vlády, ktorý orgán vedie. Podobne, sekcie podliehajúce pod podpredsedov vlády by im mali podliehať i formálne.

V niektorých krajinách (napríklad *Írsko*, *Nórsko*) je úrad vlády rozdelený na dve rovnocenné zložky: jednotka na prácu premiéra a podpredsedov vlády a jednotka na koordináciu ministerstiev. Prvá jednotka je vedená štátnym tajomníkom kancelárie premiéra, druhá štátnym tajomníkom vlády a každý z nich je zodpovedný za svoj "aparát" tak pracovno-právne, ako i politicky. Úrad vlády sa však nepotrebuje rozrásť o ďalšie množstvo štátnych úradníkov. Práve naopak, navrhujeme, aby odborné sekcie boli logicky spojené, prípadne zrušené a vytvorili menej jednotiek, ktoré však spĺňajú svoj účel, mali jasne stanovený cieľ a zodpovednosť voči vyššie stanovenému politickému úradníkovi.

3. PODPREDEDOVIA VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Vláda SR má v súčasnosti dvadsať členov. **Štyria** z nich sú podpredsedovia vlády. Ide o vicepremiéra pre ekonomiku, legislatívu, ľudské práva a národnostné menšiny a európsku integráciu. Všetci štyria podpredsedovia vlády sa venujú **výhradne** "podpredsedaniu", a teda nestoja zároveň aj na čele niektorého z rezortov. Ich náplňou práce je do veľkej miery koordinácia jednotlivých sektorových politík. Samostatní podpredsedovia vlády však u nás plnia aj ďalšiu dôležitú a nepísanú úlohu - v priebehu vývoja sa stali prostriedkom pre dosahovanie politickej rovnováhy medzi jednotlivými koalíčnými stranami. Tento stav sa však zároveň stal zdrojom kritiky, pretože **súčasnú postavenie vicepremiérov vzbudzuje nespokojnosť z hľadiska ich vysokého počtu, ako aj z hľadiska ich nejasej úlohy, ktorá často neprispieva k akcieschopnosti vlády.**

3.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY

Ústavný rámec pre existenciu a činnosť podpredsedov vlády je veľmi **strohý**. Ide o článok 109 a článok 111 Ústavy SR. V prvom z nich je upravená najmä nezlučiteľnosť funkcie podpredsedu vlády s výkonom iných funkcií, v druhom spôsob ustanovenia do funkcie podpredsedu vlády a všeobecné predpoklady na jej výkon. V oboch prípadoch ide o ustanovenia, ktoré sú v zásade rovnaké ako pri ostatných členoch vlády.

Pre legislatívne postavenie podpredsedov vlády však nie je rozhodujúca ústava, ale zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (kompetenčný zákon). Medzi štyri základné úlohy podpredsedov patrí:

- koordinácia vymedzených úsekov činnosti vlády,
- plnenie osobitných premiérom alebo vládou určených úloh,
- zastupovanie premiéra v čase jeho neprítomnosti,
- zvolávanie a vedenie schôdzí kabinetu v čase neprítomnosti premiéra (§1).

V období od novembra 1989 do volieb v roku 2002 pôsobilo na našom území spolu sedem vládnych garnitúr. Počet a úloha vicepremiérov v nich bola nasledujúca:

TABUĽKA 3.1 - PODPREDSEDOVIA VLÁD SR

Obdobie vlády a premiér	Samostatní vicepremiéri	Počet vicepremiérov kombinujúcich výkon funkcie s inou	Celkový počet vicepremiérov
12. 12. 1989 - 26. 6. 1990 (M. ČIČ)	2	dvaja (predseda Slovenskej komisie pre plánovanie a vedecko-technický rozvoj a minister zdravotníctva a sociálnych vecí /ad interim/)	4
27. 6. 1990- 22. 4. 1991 (V. Mečiar)	4	--	4
23. 4. 1991 - 24. 6. 1992 (J. Čarnogurský)	4	--	4
24. 6. 1992 - 15. 3. 1994 (V. Mečiar)	2	traja (minister medzinárodných vzťahov, kontroly /ad interim/ a zdravotníctva /ad interim/ od 22. 6. 1993)	5
15. 3. 1994 - 13. 12. 1994 (J. Moravčík)	3	--	3
13. 12. 1994 - 30. 10. 1998 (V. Mečiar)	1	dvaja (minister financií do 14. 1. 1998 a zahraničných vecí od 6. 10. 1998)	3
30. 10. 1998 - september 2002 (M. Dzurinda)	4	--	4

Tabuľku je nevyhnutné interpretovať opatrne, pretože počty môžu niekedy zavádzať (napríklad funkcia ministra zahraničných vecí a podpredsedu vlády bola spojená len na tri týždne na konci tretej vlády V. Mečiara). Napriek tomu z nej vyplýva niekoľko záverov:

- **relatívna početnosť podpredsedov vlády** (zväčša štyria) je výsledkom historického vývoja, ktorý sa začal bezprostredne po páde totalitného režimu v roku 1989,

- z 27 podpredsedov vlády, ktorí boli súčasťou slovenských vlád v rokoch 1989-2002, len siedmi viedli zároveň aj niektorý z rezortov, pričom iba traja z nich tak robili počas celého funkčného obdobia a štyria zastávali tieto funkcie len dočasne,

- **existuje trend špecializácie** jednotlivých vicepremiérov. Tento trend sa prvýkrát výraznejšie prejavil počas vlády dočasného kabinetu J. Moravčíka (jar 1994), keď boli zriadení traja osobitní podpredsedovia vlády pre legislatívu, neekonomické rezorty a hospodárstvo, ale najmä pri zostavení tretej vlády V. Mečiara (jeseň 1994), keď "vznikli" podpredsedovia vlády pre legislatívu, ekonomickú integráciu a sociálny a duchovný rozvoj, teda model, ktorý s istým rozšírením a modifikáciou pretrváva do súčasnosti.

V Česku sú zriadení štyria podpredsedovia vlády. Sú nimi "miestopredsedovia" pre sociálnu politiku, zahraničnú a bezpečnostnú politiku, hospodársku politiku a predseda Legislatívnej rady vlády. Prví traja z nich sú súbežne aj ministrami (práce a sociálnych vecí, zahraničných vecí, priemyslu a obchodu).

Postavenie podpredsedov vlády v Poľsku je do veľkej miery podobné slovenskej úprave. Vicepremiéri plnia úlohy, ktorými ich poverí predseda vlády, môžu predsedáť zasadnutiam kabinetu v prípade premiérovej neprítomnosti a zároveň môžu stáť aj na čele niektorého z rezortov. V prípade, že podpredseda vlády nie je i ministrom, môže mať status tzv. ministra bez portfěje - t.j. plní len úlohy, ktorými ho poverí premiér. V súčasnosti sú v Poľsku dvaja podpredsedovia vlády, pričom obaja stoja aj na čele konkrétnych rezortov (ministerstvo financií a ministerstvo vnútra).

V rámci štrnásťčlenného kabinetu v Maďarsku inštitút podpredsedu vlády až do nedávna neexistoval vôbec. Osobitné postavenie však mal Úrad predsedu vlády, dôležitý a vplyvný orgán organizačne spadajúci priamo pod premiéra. Predsedu vlády v čase neprítomnosti väčšinou zastupoval minister vnútra. Po nástupe vlády Viktora Orbána sa však v Maďarsku ustanovili dvaja podpredsedovia. Jedným z nich sa stal práve vedúci Úradu predsedu vlády, ktorý pôsobí ako hlavný koordinátor práce celej vlády, druhým je vicepremiér pre európsku integráciu a programy Phare.

TABUĽKA 3.2 - PODPREDEDOVIA VLÁD KOMBINUJÚCI VÝKON FUNKCIE S INOU

Krajina	Samostatní vicepremiéri	Počet vicepremiérov kombinujúcich výkon funkcie s inou	Celkový počet vicepremiérov
Česko	1	3 (minister práce a sociálnych vecí, minister zahraničných vecí, minister priemyslu a obchodu)	4
Poľsko	--	2 (minister financií a minister vnútra)	2
Maďarsko	2	--	2
Rakúsko	--	1 (minister zahraničných vecí)	1
Nemecko	--	1 (minister zahraničných vecí)	1
Fínsko	1	--	1
Švédsko	1	--	1
Írsko	--	1 (minister priemyslu, obchodu a práce)	1
Holandsko	2	--	2
Slovensko	4	--	4

Z popisu súčasného stavu možno identifikovať niekoľko **najproblematickejších oblastí** existujúcej úpravy podpredsedov vlády:

○ veľká početnosť podpredsedov vlády, ktorí nevedú zároveň aj niektorý z rezortov, má **nezanedbateľný dopad na štátny rozpočet**,³ ešte dôležitejšia je však symbolická otázka. Vysoký počet členov vlády symbolizuje pre mnohých občanov neochotu vlády uskomniť sa a konať úsporne. Znižovanie počtu členov vlády preto predstavuje možnosť komunikovať verejnosti, že "vláda začína v šetrení od seba". **Znižovanie počtu členov vlády by malo začať u podpredsedov vlády z dvoch príčin.** Jednou je, že **nevyžaduje zmenu kompetenčného zákona** a druhou je, že **je administratívne jednoduchšia kvôli absencii ministerstiev, ktoré by riadili.**

○ **nejasná úloha podpredsedov vlády ako koordinátorov jednotlivých úsekov činnosti vlády.** 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. Z tohto pohľadu nie je de iure koordinačným orgánom žiadny z podpredsedov vlády, keďže nemá rozhodovacie právomoci voči ministrom. De facto je skutočne koordinačným orgánom iba podpredseda vlády pre legislatívu, ktorý súbežne predsedá Legislatívnej rade vlády a podpredseda vlády pre ekonomiku, ktorý zároveň stojí na čele Porady ekonomických ministrov. Cez tieto orgány totiž prechádzajú relevantné návrhy zákonov a iných vládnych materiálov a postoj uvedených orgánov je väčšinou pre vládu rozhodujúci.

○ **nejasné postavenie podpredsedov vlády a ich politická zodpovednosť, ako aj častá duplicita agendy s ministerstvami alebo splnomocnencami vlády.**

3.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA

Návrhy zmien možno rozdeliť v podstate do dvoch častí. Prvá sa týka zníženia počtu samostatných podpredsedov vlády a druhá jasnejšieho vymedzenia pôsobnosti podpredsedov vlády. Tieto návrhy sa navzájom nevyklučujú a nie sú od seba závislé. Napriek tomu o nich treba uvažovať spoločne.

ZNÍŽENIE POČTU SAMOSTATNÝCH PODPREDESEDOV VLÁDY

Znižovanie počtu samostatných podpredsedov vlády by sa malo stať jedným z nevyhnutných krokov vedúcich k efektívnejšej a štíhlejšej vláde. V prospech takéhoto kroku hovorí aj skúsenosť našich susedných krajín a tabuľka porovnávajúca počet podpredsedov vlády v štátoch V4 a vo vybraných krajinách Európskej únie.

Tento krok možno vykonať:

- **úplným zrušením niektorého podpredsedníckeho postu,**
- **poverením niektorého ministra, ktorý má "svoj" rezort, funkciou podpredsedu vlády.**

³ podpredsedovia vlády nemajú v štátnom rozpočte samostatnú kapitolu a sú súčasťou kapitoly "Úrad vlády SR". Výdavky na celú túto kapitolu sa v rokoch 1996-2002 stabilne pohybujú medzi 400 - 500 miliónmi Sk ročne.

V prospech zlúčenia funkcie podpredsedu vlády s vybraným ministrom hovorí najmä jednoduchšia presaditeľnosť v rámci politických strán, a to, že ak sa významne nezmení spôsob rozhodovania v rámci vlády, niekto bude musieť viesť napríklad Poradu ekonomických ministrov či Legislatívnu radu vlády, a bude tak de facto podpredsedom vlády. Oficiálne priznanie tohto stavu má výhodu jasnejších kompetencií a zodpovednosti.

V prospech úplného zrušenia hovorí jednoduchosť komunikácie s verejnosťou o takomto kroku a pri niektorých podpredsedníckych funkciách aj otáznosť ich zmysluplnosti.

Z konkrétneho hľadiska je asi **najpriateľnejším kandidátom na zlúčenie/zrušenie post podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny.** Tento post vznikol po voľbách v roku 1998 hlavne ako prostriedok politického balansu medzi jednotlivými stranami vládnej koalície a ide o orgán s nízkou akcieschopnosťou, ktorá nie je závislá len od konkrétneho personálneho obsadenia aparátu obklopujúceho podpredsedu vlády, ale najmä od štrukturálnych faktorov. Podpredseda vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny sa len ťažko môže presadiť proti silným ministerstvám práce, školstva a vnútra, ktoré reálne držia v rukách všetky páky a nemá ani možnosť vytvoriť si dostatočne rozsiahly tím, ktorý by mu vytváral zázemie. Post sa tak mení skôr na neformálneho splnomocnenca vlády, teda miesto so špeciálnym poverením zaoberať sa len určitými záležitosťami než na post zaoberajúci sa koordináciou politik.

V tomto prípade možno odporúčať úplné zrušenie podpredsedníckeho miesta. V prípade, že to nie je akceptovateľné, možno navrhnúť spojenie s ministrom podľa konkrétneho rozdelenia postov v budúcej vláde.

Agenda **podpredsedu vlády pre európsku integráciu** a agenda sekcie európskej integrácie ministerstva zahraničných vecí má mnohé spoločné rysy a najmä sa v mnohých oblastiach dopĺňa. Vicepremiér však nedisponuje rovnako silným odborným zázemím. Spojenie úradu "európskeho" podpredsedu vlády s príslušnou sekciou ministerstva zahraničných vecí by preto mohlo viesť k vytvoreniu jedného relatívne silného orgánu, ktorý by mal primárne na starosti všetky záležitosti týkajúce sa eurointegračných ambícií Slovenskej republiky. V tom prípade možno uvažovať o dvoch alternatívach:

1. úplné zrušenie funkcie podpredsedu vlády pre európsku integráciu (najmä ak sa zachová tradícia osobitného štátneho tajomníka ako hlavného vyjednávača s EÚ, ktorý bude aj po vstupe do EÚ zodpovedný za komunikáciu s úniou)
2. spojenie podpredsedu vlády pre európsku integráciu s postom ministra zahraničných vecí a neskoršie zrušenie funkcie podpredsedu k dátumu vstupu Slovenska do EÚ

Mierne odlišná je **úloha podpredsedu vlády pre ekonomiku, ktorý počas transformácie realizuje koordináciu najvýznamnejších reformných zmien.** Navyše, ako už bolo povedané, koordinácia hospodárskej politiky sa reálne vykonáva prostredníctvom Porady ekonomických ministrov, ktorá je štandardným nástrojom, a jej predsedajúci reálne koordinuje hospodársku politiku. Tento fakt však neznamená, že musí

existovať samostatný podpredseda vlády pre ekonomiku. Napríklad v *Poľsku* spájali v rokoch 1997-2000 Leszek Balcerowicz funkciu podpredsedu vlády a ministra financií. V našich podmienkach možno uvažovať o zlúčení s ministrom financií alebo ministrom hospodárstva. Obe varianty majú svoje riziká.

V prípade zlúčenia s postom ministra financií bude podpredseda vlády pre ekonomiku určovať hospodársku politiku vlády, pretože bude zodpovedať za verejné rozpočty. Hrozí však, že pod rozpočtovým tlakom prijme rizikovo averzný postoj a bude blokovať reformy z obavy pred zhoršením rozpočtovej situácie.

Zlúčenie s ministrom hospodárstva by malo výhodu v tom, že by podpredseda vlády vnímal hospodársku politiku zo širšieho hľadiska, zároveň by mu však chýbala prirodzená zodpovednosť ministra financií, ktorý v konečnom dôsledku musí udržať verejné financie.

Z týchto dôvodov sa v **prípade podpredsedu vlády pre ekonomiku neprikláňame k zrušeniu**. Ak je vôľa k radikálnemu zníženiu počtu členov vlády, možno odporúčať zlúčenie buď s ministrom financií, alebo s ministrom hospodárstva. Prvý variant by bol vhodnejší pre vládu s jasne dominantnou stranou, kde by mal tento spojený post postavenie hegemóna v hospodárskej politike. Druhý by bol naopak vhodnejší, ak by koalícia obsahovala dve významnejšie strany a vzájomný vzťah ministra financií a podpredsedu vlády/ministra hospodárstva by slúžil na vyrovnanie ich vplyvu.

Ako najmenej vhodná sa zdá diskusia o zrušení/zlúčení postu **podpredsedu vlády pre legislatívu**. Jeho postavenie je v súčasnosti úplne eurokompatibilné a rola osobitného "gatekeepera" (vrátnika) vládnej legislatívy (znásobená spojením tejto funkcie s predsedaním Legislatívnej rade vlády) sa pri zachovaní stavu decentralizovaného procesu normotvorby javí ako odôvodnená. Ak by však bola vôľa pristúpiť k radikálnemu riešeniu, možné je jeho spojenie najpravdepodobnejšie s postom ministra spravodlivosti.

JASNÁ DEFINÍCIA ÚLOHY PODPREDESEDU VLÁDY

Iný uhol pohľadu pri reforme postov podpredsedu vlády zdôrazňuje potrebu jasnejšieho vymedzenia ich pôsobnosti a postavenia. Z tohto hľadiska možno navrhnúť dva kroky:

1. **Novela kompetenčného zákona**, ktorá by rozšírila ustanovenie venované podpredsedom vlády o výpočet právomocí jednotlivých vicepremiérov, na čo by následne nadviazali aj zmeny v príslušných sekundárnych právnych normách:

- vedie poradné orgány vlády v oblasti, za ktorú zodpovedá,
- predkladá vláde stanoviská k materiálom predloženým na rokovanie vlády, ktoré sa dotýkajú oblasti jeho zodpovednosti,
- môže od ostatných členov vlády žiadať informácie potrebné na plnenie svojich úloh,
- môže predkladať vláde návrhy opatrení a zákonov v oblasti, za ktorú zodpovedá.

V mnohých prípadoch ide len o kodifikáciu neformálnych zvykov; ako celok by však tento návrh zvýraznil, posilnil a vyjasnil fungovanie vicepremiérov.

2. Ďalšou zmenou, ktorú treba zvážiť pri zachovaní čo i len jedného samostatného podpredsedu vlády, je **otázka zastupovania podpredsedov vlády v ich neprítomnosti**. Existujú v zásade dve alternatívy:

- aby podpredseda vlády poveril iného člena vlády zastupovaním v období jeho neprítomnosti,
- aby podpredseda vlády navrhol vláde osobu, ktorá ho bude zastupovať v období jeho neprítomnosti.

V oboch prípadoch treba zdôrazniť, že by nešlo o zastupovanie pri hlasovaní vlády, ale na úrovni súčasného štátneho tajomníka, teda v ostatných veciach.

SCENÁRE MOŽNÉHO POSTUPU

Uvedené návrhy predstavujú balík krokov, z ktorých sa dá vyberať podľa vôle a cieľov nastupujúcej vlády. Predstavujeme preto dva základné scenáre, ktoré z nich vyberajú pravdepodobné možnosti.

Umiernený scenár

V rámci tohto scenára predpokladáme vôľu znížiť počet členov vlády, nepôjde však o prioritu pri zostavení vlády. V rámci tohto scenára možno predpokladať:

- zánik postu podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny,
- zlúčenie podpredsedu vlády pre európsku integráciu s postom ministra zahraničných vecí,
- zachovanie samostatného postu podpredsedu vlády pre ekonomiku,
- zachovanie samostatného postu podpredsedu vlády pre legislatívu,
- dôraz na vyjasnenie postavenia podpredsedov vlády cez novelu kompetenčného zákona a iné kroky.

Radikálny scenár

V rámci tohto scenára predpokladáme vôľu demonštrovať na zníženom počte členov vlády ochotu novej koalície začať s úsporami od seba a využitie tohto faktu ako významného symbolu. V rámci tohto scenára možno uplatniť:

- zrušenie alebo zlúčenie všetkých postov podpredsedov vlády s prípadnou výnimkou pre podpredsedu vlády pre legislatívu,
- len malé zmeny v rámci fungovania podpredsedov vlády.

4. ÚLOHA ŠTÁTNYCH TAJOMNÍKOV

Všetky demokratické a stabilizované krajiny majú ministrov - členov vlády, ktorí ako politickí nominanti majú mandát voličov a svojej strany na riadenie svojho rezortu. Rovnako štandardné je, že absolútnu väčšinu aparátu ministerstva tvoria nepolitickí štátni úradníci vyberaní na princípe odbornosti a chránení pred politickou perzekúciou. Prax jednotlivých krajín sa však líši v tom, ako prepájajú ministra a jeho úradníkov. Na Slovensku sa ujal systém štátnych tajomníkov a vedúcich úradov, ktorý však vo svojej súčasnej podobe priniesol viaceré problémy. **V praxi dnes štátni tajomníci často predstavujú izolované a nákladné politické miesta bez reálneho dosahu.** Preto sa v tejto kapitole zaoberáme otázkou možných zmien postavenia štátnych tajomníkov.

4.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY

Slovenské ministerstvá riadia ministri, spolu so štátnymi tajomníkmi a vedúcimi úradov, ktorých vymenúva a odvoláva vláda na návrh príslušného ministra. Pod nich patria generálni riaditelia sekcií, ktorí zodpovedajú za chod jednotlivých odborných a podporných jednotiek ministerstva. **Kritickým bodom optimálneho chodu ministerstva je prepojenie politikov a ich nominantov so stálymi štátnymi zamestnancami.**

Na Slovensku prepojenie medzi ministrom a generálnymi riaditeľmi sekcií vytvára štátny tajomník. Po ministrovi je to najvyšší činiteľ ministerstva, ktorého funkcie vyplývajú práve z pozície premostenia politikov a štátnych zamestnancov. Existencia štátnych tajomníkov nie je zahrnutá v Ústave SR a je upravená jedine zákonom č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (kompetenčný zákon), ktorý hovorí: "Ministra v čase jeho neprítomnosti zastupuje v rozsahu jeho práv a povinností štátny tajomník. Minister môže poveriť aj v iných prípadoch štátneho tajomníka, aby ho zastupoval v rozsahu jeho práv a povinností. Štátny tajomník má pri zastupovaní ministra na rokovaní vlády poradný hlas."

Základné funkcie štátneho tajomníka by sa dali zhrnúť do troch oblastí:

1. stále riadenie ministerstva, respektíve jeho časti

Štátny tajomník je súčasťou "výkonného manažmentu" ministerstva, ktorý zvyčajne okrem neho tvoria minister, vedúci úradu a generálni riaditelia sekcií. Výkonný manažment sa pravidelne stretáva na operatívnych poradách ministra a spoločne rozhoduje o všetkých dôležitejších otázkach, aj keď konečné slovo má, samozrejme, minister. Ministerstvo pozostáva z mnohých odborných oblastí, ktoré spolu viac či menej súvisia. Je omnoho výhodnejšie a pri väčších ministerstvách v zásade nevyhnutné (z hľadiska odborného, manažérskeho a technického) rozdeliť odbornú agendu ministerstva na celky, ktorých riadenie a zodpovednosť za ne prevezme konkrétny politik - minister alebo štátny tajomník. Štátny tajomník sa tak stáva zástupcom ministra pre určitú oblasť. Predpokladom úspešného fungovania tohto modelu je však zodpovednosť štátneho

tajomníka voči ministrovi, dôvera ministra k štátnemu tajomníkovi a možnosť vyvodit' dôsledky v prípade neplnenia povinností.

2. zastupovanie ministra dovnútra aj navonok v čase jeho neprítomnosti, ako aj zastupovanie ministra na medzinárodných fórach

Táto funkcia súvisí s faktom, že minister nemôže plniť všetky požiadavky, pri ktorých je nevyhnutná prítomnosť politika zastupujúceho rezort. Rokovania vlády, špičkových vládných poradných orgánov, medzinárodné fóra či návštevy v rámci krajiny vyžadujú účasť niekoho, kto má politickú legitimitu a zodpovedajúci titul. Predpokladom však je, že zástupcovia na jednej strane požívajú absolútnu dôveru ministra a na strane druhej majú kompetencie v mene ministra i vystupovať.

3. zastupovanie koalíčných záujmov na ministerstve

Tretia základná funkcia vyplýva zo záujmov ostatných koalíčných strán na konkrétnom ministerstve. Okrem politickej strany reprezentovanej ministrom je na základe tohto princípu štátnym tajomníkom zastúpená i iná politická strana koalície. Takýto úzus umožňuje koalíčným partnerom zdieľať a lepšie kontrolovať agendu daného ministerstva.

Bližšie štúdium fungovania štátnych tajomníkov od ich vzniku v roku 1992 ukazuje, že **prax je iná a nedochádza k naplneniu jednej či viacerých funkcií**. Najvýraznejšie problémy sú spojené s nasledujúcimi oblasťami:

○ práva a povinnosti štátneho tajomníka nie sú formálne stanovené

Postavenie štátneho tajomníka je upravené jedine kompetenčným zákonom, ktorý však nestanovuje jeho kompetencie. De facto teda pôsobenie štátneho tajomníka na danom ministerstve závisí od samotného ministra a jeho vymedzení či delegovaní zodpovedností na štátneho tajomníka. V praxi sa tak rozsah kompetencií a právomocí štátneho tajomníka líši na každom ministerstve, od skutočného riadiaceho pracovníka a zástupcu ministra v plnom slova zmysle až po formálnu figúrku bez možnosti zasahovať do strategického rozhodovania. Ak teda minister nepociťuje ochotu spolupracovať so štátnym tajomníkom, môže postupne dôjsť k izolácii štátneho tajomníka a presunu jeho funkcií na iné osoby, najčastejšie vedúceho úradu.

○ štátny tajomník je zodpovedný voči vláde, hoci formálne podlieha ministrovi

Je prirodzené, že každý minister pociťuje potrebu mať v riadiacom aparáte svojho zástupcu - osobu blízku svojmu zmysľaniu, na ktorú možno posunúť časť agendy, či už riadiacej alebo výkonnej. Ak túto funkciu má plniť štátny tajomník, tak musí byť zodpovedný voči ministrovi, ktorý má mať právo ho odmeňovať či odvolať, ak si plní či neplní svoje povinnosti. V súčasnosti však toto právo má vláda (i keď návrh podáva minister). Ak štátny tajomník nekoná v súlade so svojimi povinnosťami alebo nemá záujem o spoluprácu s ministrom, ten nemá k dispozícii žiadne páky na jeho motiváciu. Dochádza tak k podobnému javu ako pri ministrovom nezáujme spolupracovať: k postupnej izolácii štátneho tajomníka a presunu jeho funkcií na iné osoby.

○ **koaličné konflikty sa prenášajú na vnútorný konflikt medzi ministrom a štátnym tajomníkom**

Rozdelenie politických postov na jednotlivých ministerstvách medzi koaličnými partnermi je od roku 1994 zakotvené už priamo v koaličných dohodách a vyplýva z potreby zabezpečiť istý dosah a dohľad koaličných partnerov na chod ministerstva. V podmienkach koaličnej vlády na Slovensku sa úskalia spolupráce medzi koaličnými partnermi prenášajú i na vzťah minister - štátny tajomník.

TABUĽKA 4.1 - MINISTERSTVÁ VO VLÁDE MIKULÁŠA DZURINDU PODĽA POČTU A POLITICKEJ PRÍSLUŠNOSTI MINISTROV A ŠTÁTNYCH TAJOMNÍKOV

Ministerstvo	Minister	Štátni tajomníci
MVRR	1 SMK	1 SDK, 1 SDE
MSPNM	1 SOP	1 SDK
MŽP	1 SMK	1 SDK
MPSVaR	1 SDE	1 SMK
MZ	1 SDK	1 SDE
MŠ	1 SDE	1 SMK, 1 SDK (KDH)
MK	1 SDK	1 SDE
MV	1 SDK	1 SOP
MS	1 SDK (KDH)	1 SOP
MZV	1 SDK	1 SDK (KDH), 1 SDE
MP	1 SDE	1 SDK, 1 SMK
MDPaT	1 SDK	1 SDK, 1 SOP
MF	1 SDE	1 SMK, 1 SDK
MH	1 SDK	1 SDE, 1 SOP
MO	1 SDE	1 SDK (KDH), 1 nestraník

V mnohých prípadoch sa preto miesta štátnych tajomníkov zmenili na izolované a nákladné politické miesta bez reálneho dosahu nie na základe osobných problémov a nedorozumení, ale na základe systémových problémov. Výsledkom je:

- ministri sú často preťažení, pretože na seba preberajú úlohy, ktoré by inak zverili svojim politickým zástupcom,
- o mnohých úlohách politického charakteru reálne rozhodujú vedúci úradov alebo generálni riaditelia sekcií, čo vedie buď k politizácii týchto osôb, alebo naopak k byrokratizácii rozhodnutí,
- okrem aparátu štátneho tajomníka sa na ministerstve budujú ďalšie aparáty okolo vedúcich úradov alebo sa zväčšuje počet sekčných šéfov, aby sa mohla vytvoriť paralelná štruktúra,
- vzájomná koaličná kontrola nefunguje, ak o to minister nemá záujem - stačí izolovať štátneho tajomníka od informačných tokov a rozhodovania, čo je plne v kompetencii ministra,
- štátni tajomníci sa ocitajú vo veľmi zložitých situáciách, keď sa reálne musia rozhodnúť medzi vernosťou predstavám seba/svojej strany a lojalitou voči ministrovi.

Tieto problémy súvisia aj s doterajšou politizáciou ministerstiev. Absencia zákona o štátnej službe nedovoľovala rozlíšiť politicky vymenovaných a kariérnych zamestnancov

ministerstiev. Takáto situácia spôsobila, že generálni riaditelia sú mnohokrát viac než len najvyšší odborní štátni zamestnanci zodpovední za svoju agendu a prevzali i funkciu strategického plánovania ministerstva ako celku. Post štátneho tajomníka je potom vnímaný ako čosi navyše, prípadne sa ignoruje. Nový zákon o štátnej službe, ktorý nadobúda účinnosť od 1. apríla 2002, zavádza do tejto oblasti jasnejšie vzťahy (pozri kapitolu 6), no zároveň tým vytvára ešte výraznejší tlak na riešenie postavenia štátnych tajomníkov.

4.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA

Európske krajiny využívajú rôzne mechanizmy prepojenia politických a nepolitických predstaviteľov ministerstiev. V zásade sa dajú rozlíšiť **dva základné modely návrhov, kde pri každom existuje možnosť zrušiť i zachovať post štátneho tajomníka:**

1. **model vedúceho úradu**, ktorý riadi všetkých ostatných zamestnancov ministerstva a zároveň podlieha ministrovi/ministrom
2. **model malej skupiny na vrchole ministerstva** vedenej ministrom/ministrami, ktorá ho riadi na základe rozdelených právomocí (tzv. model výkonného manažmentu)

Nasledujúca tabuľka prezentuje štyri možnosti vyplývajúce z kombinácií týchto modelov s existenciou, resp. neexistenciou postu štátneho tajomníka.

TABUĽKA 4.2 - MODELY NÁVRHOV

	Model vedúceho úradu	Model výkonného manažmentu
Post štátneho tajomníka existuje	1. úroveň: 1 minister + 1-2 štátni tajomníci 2. úroveň: vedúci úradu 3. úroveň: generálni riaditelia sekcií príklad: <i>Slovensko, Holandsko, Dánsko</i>	Agenda ministerstva je rozdelená medzi viacerých ministrov a ich štátnych tajomníkov a generálnych riaditeľov sekcií, ktorí spoločne zodpovedajú za chod ministerstva príklad: <i>Švédsko</i>
Post štátneho tajomníka neexistuje	1. úroveň: 2 - 3 ministri na jednom ministerstve (z nich jeden hlavný) 2. úroveň: vedúci úradu 3. úroveň: generálni riaditelia sekcií príklad: <i>Fínsko</i>	1. úroveň: 1 minister 2. úroveň: 2 - 5 námestníci, ktorí môžu byť politicky aj odborne vymenovaní príklad: <i>Česko</i>

ZACHOVANIE POSTU ŠTÁTNEHO TAJOMNÍKA

Tento návrh zachováva súčasný post politicky dosadeného štátneho tajomníka, ktorý tvorí prepojenie medzi ministrom a štátnymi úradníkmi. Zároveň štátny tajomník i reprezentuje koalíčné záujmy. Skúsenosti z podobných krajín (*Holandsko* a *Dánsko*) ukazujú, že za určitých okolností sa možno vyhnúť konfliktom a prípadnej izolácii štátneho tajomníka, vyplývajúcim z dosadenia za inú koalíčnú stranu než minister. **Nasledujúce konkrétne návrhy by mali napomôcť minimalizácii konfliktov medzi ministrom a štátnym tajomníkom, ako aj produktívnejšej úlohe pre štátneho tajomníka:**

○ je nevyhnutné **spresniť kompetencie štátneho tajomníka**, či už formálne alebo neformálne. Jasne zadefinované právomoci a povinnosti uľahčia komunikáciu medzi ministrom a štátnym tajomníkom, ako i medzi štátnym tajomníkom a najvyššími štátnymi úradníkmi (vedúcim úradu a generálnymi riaditeľmi odborných sekcií). Najvhodnejšie by bolo ho zachytiť už priamo pri koalíčných rokovaníach za prítomnosti kandidátov na ministrov a na štátnych tajomníkov. Formalizovať ho možno uznesením vlády ukladajúcim ministrom, aby štátnych tajomníkov poverili plnením dohodnutých úloh.

V *Holandsku* sa napríklad presný opis povinností a právomocí štátnych tajomníkov zverejní v tzv. "vládnom vestníku" po vytvorení vlády. Samozrejme, že popis sa líši pri každej vláde. Štátni tajomníci sa pritom môžu zúčastňovať zasadnutí vlády aj spolu s ministrom, ale pravidlom býva, že tak činia, ak sa diskutuje konkrétna agenda, za ktorú je daný štátny tajomník zodpovedný.

V zásade všetky porovnateľné krajiny Škandinávie a Beneluxu (*Švédsko, Fínsko, Holandsko, Belgicko, Dánsko*) aj Írsko majú tendenciu rozdeliť si agendu či už medzi ministra/-ov a jeho/ich štátnych tajomníkov alebo medzi štátnych úradníkov, ktorí im priamo podliehajú. Musíme mať pri tom na pamäti, že tu nehovoríme o odbornom členení na sekcie, ale o bloky pozostávajúce z odborných členení. Vo *Švédsku*, napríklad, výkonný manažment pozostáva z 1-3 ministrov na jednom ministerstve a ich štátnych tajomníkov a 2-3 najvyšších nepolitických úradníkov (generálni riaditelia sekcií, zvyčajne 1 odborná, 1 legislatívna, 1 administratívno-koordinačná). Prítom členovia výkonného manažmentu majú rozdelené agendy a zodpovedajú hlavnému ministrovi. Napríklad ministerstvo zahraničných vecí má tri bloky: 1. zahraničné zastúpenie, spolupráca s krajinami a zahraničnými organizáciami (hlavný minister), 2. zahraničný obchod (podriadený minister), 3. rozvoj spolupráce, migrácia a azylová politika (podriadený minister). Každý blok sa potom delí na odborné sekcie. Takýto model umožňuje lepšie včlenenie a prepojenie vecných sekcií, ako i zachovanie kontinuity chodu ministerstva, keďže výkonný manažment pozostáva i z "nemeniacej sa zložky", t.j. nepolitických úradníkov. Hierarchicky je v zásade táto skupina ľudí na relatívne rovnakej úrovni.

V tejto súvislosti možno **v rámci definovania kompetencií odporúčať dve varianty:**

1. **zverenie niektorých oblastí zodpovednosti ministerstva priamo do "správy" štátneho tajomníka** s tým, že minister má, samozrejme, konečné slovo aj v týchto otázkach, ak sa rozhodne zmeniť rozhodnutie štátneho tajomníka. Tento model možno odporúčať najmä pri ministerstvách s jedným štátnym tajomníkom, kde štátny tajomník všeobecne zastupuje ministra počas jeho neprítomnosti a počas jeho prítomnosti môže mať zverené určité oblasti. Napríklad v prípade ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny možno štátnemu tajomníkovi zveriť oblasť rodinnej politiky alebo naopak významnú reformu (napr. sociálnej pomoci).

2. **urobiť zo štátnych tajomníkov de facto námestníkov ministra tým, že medzi nich minister rozdelí pôsobnosť ministerstva** tak, že dvaja štátni tajomníci spolu pokrývajú celé ministerstvo, riadia sekčných šéfov a zodpovedajú za svoje kroky ministrovi. Tento model možno odporúčať najmä pri väčších ministerstvách s dvoma štátnymi tajomníkmi. Napríklad v prípade ministerstva školstva by sa jeden štátny tajomník mohol

venovať otázkam vysokých škôl, vedy a techniky a druhý otázkam "malého" školstva, deťom, mládeži a športu (tento príklad vychádza zo súčasného stavu).

Na niektorých ministerstvách pôjde len o kodifikáciu súčasného stavu, na viacerých by však tento krok mohol výrazne vyjasniť postavenie štátneho tajomníka.

○ **zvážiť odbúranie princípu vzájomnej koalície kontroly**

Tento princíp sa v praxi ukázal byť ako problematický, keďže minister, ktorý nechce byť kontrolovaný, vie izolovať štátneho tajomníka od informačných tokov a rozhodovania. Štátni tajomníci z iných strán ako minister sa navyše ocitajú vo veľmi zložitých situáciách, keď sa reálne musia rozhodnúť medzi vernosťou predstavám seba/svojej strany a lojalitou voči ministrovi. Dochádza tak k javu, ktorý by sme mohli nazvať ako permanentný konflikt bez skutočnej vzájomnej kontroly alebo naopak stotožnenie sa štátneho tajomníka s ministrom a konflikt s vlastnou stranou. V prípade zmeny princípu by štátni tajomníci boli nominovaní za rovnakú stranu ako príslušný minister, čím by sa aj zvýraznila zodpovednosť príslušnej strany za celý rezort.

○ s tým súvisí **odporúčanie väčších právomocí ministra nad štátnym tajomníkom**

Možno odporúčať, aby minister mal možnosť motivačných krokov voči štátnemu tajomníkovi. Hoci v súčasnosti existuje možnosť, aby minister navrhol vláde odvolanie štátneho tajomníka v prípade neplnenia povinností, prax ukazuje, že táto možnosť sa nevyužíva najmä vzhľadom na ich pôvod z rôznych strán a ochranu "svojich" štátnych tajomníkov materskými stranami. Ak by sa prijal princíp, podľa ktorého budú štátni tajomníci z rovnakej strany ako ministri a budú podliehať ministrom, bolo by možné právomoc vymenúvať a odvolávať zveriť priamo ministrom. Ak sa však nezruší princíp vzájomnej koalície kontroly, ťažko odporúčať reálnu zmenu.

ZRUŠENIE POSTU ŠTÁTNEHO TAJOMNÍKA

Tento návrh neráta s postom štátneho tajomníka, ale využíva iný mechanizmus prepojenia politikov so štátnymi úradníkmi. Takýto návrh pozostáva z viacerých modelov, ale ráta aj s konkrétnymi opatreniami, ktoré sú podrobnejšie rozobraté pri ďalšom bode, t.j. jasné definovanie kompetencií, dosah ministra v prípade neplnenia povinností a rozdelenie agendy.

Alternatíva s vytvorením modelu námestníkov ministra

Český model nepočíta s funkciou štátneho tajomníka, namiesto neho funguje vo výkonnom manažmente ministra 2-5 námestníkov ministra, ktorí zodpovedajú za presne zadelené agendy od vecných cez legislatívnu až po ekonomickú. V rámci ministrových námestníkov je určený tzv. prvý námestník, ktorý zastupuje ministra v dobe jeho neprítomnosti v plnom rozsahu práv a povinností ministra, s výnimkou hlasovania na zasadnutiach vlády.

Títo námestníci môžu byť pôvodom politici, experti z externého prostredia aj štátni zamestnanci, čo umožňuje ich pružnú kombináciu podľa potreby konkrétneho ministra. Zároveň tento systém umožňuje lepšiu kontrolu ministra nad ministerstvom, keďže si tím okolo seba môže vybrať.

Napríklad na českom ministerstve financií existuje 5 námestníkov, z ktorých žiadny nie je v súčasnosti členom politickej strany a ktorí sa do svojich funkcií dostali rôznymi spôsobmi (od dlhoročnej práce na ministerstve až po rozhodnutia ministra).

Zavedenie systému námestníkov by vyžadovalo riešiť pozíciu vedúceho úradu, ktorý v rámci nového systému štátnej služby bude zodpovedný za personálne riadenie ministerstva.

Alternatíva s modelom viacerých (1-3) ministrov na jednom ministerstve

Tento model buduje na princípe rozdelenia agendy na bloky kvôli efektívnejšiemu riadeniu ministerstva. Takýto krok (bližšie analyzovaný v kapitole 1) si však vyžaduje legislatívnu úpravu.

Existujú modely krajín, kde má jedno ministerstvo rozdelenú agendu medzi viacerých ministrov a štátni tajomníci neexistujú - napríklad *Fínsko*. Každý z nich má však jasne definované právomoci a oblasti pôsobenia na konkrétnom ministerstve. Navyše je vždy určený tzv. "hlavný minister", ktorý zodpovedá za celkový chod ministerstva a "junior ministri" (podriadení ministri). Tento model by bol vzdialenejší doterajšej slovenskej tradícii, neexistuje však zásadná prekážka pre jeho uplatnenie. Jeho výhodou je najmä úspornosť, pretože umožňuje úplné zrušenie postu štátneho tajomníka. Nevýhodou je, že opticky by úspornosť tohto kroku nemusela byť jasná.

5. PROGRAMOVÉ VYHLÁSENIE VLÁDY

V rokoch 1994 až 2002 zažilo Slovensko prvé vlády zvolené v slobodných voľbách, ktoré naplnili štvorročné funkčné obdobie. V oboch volebných obdobiach sa ukázala dôležitosť programového vyhlásenia ako zmluvy medzi vládnymi stranami, ale aj ako nástroja umožňujúceho verejnosti hodnotiť činnosť vlády. Osobitnú vážnosť nadobudli obe funkcie v období rokov 1998 až 2002 pri existencii širokej koalície bez jasne dominantného partnera. Na základe domácich aj zahraničných skúseností možno teda označiť najvýraznejšie problémy v súčasnom systéme a navrhnúť zmeny, ktoré sú v záujme politikov aj verejnosti a ktoré je nevyhnutné realizovať po voľbách pri príprave programového vyhlásenia vlády.

5.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY

Programové vyhlásenie vlády je prienikom predstáv jednotlivých strán tvoriacich vládu o tom, akú politiku by vláda mala počas svojho volebného obdobia robiť a aké ciele dosiahnuť. Preto základom pre jeho spracovanie je, samozrejme, volebný program strán prístupujúcich k vytvoreniu vlády.

Z hľadiska právneho systému je programové vyhlásenie vlády upravené v článku 113 Ústavy SR, ktorý ukladá vláde za povinnosť do 30 dní od vymenovania predstúpiť pred Národnú radu, predložiť jej svoj program a požiadať o vyslovenie dôvery. Podobné mechanizmy existujú prakticky vo všetkých vyspelých európskych krajinách, aj keď ich ústavná a právna úprava sa líši. V praxi však rôzne mechanizmy plnia dve veľmi podobné funkcie.

Prvou základnou funkciou je programové vyhlásenie vlády ako **nástroj politickej komunikácie vládnej väčšiny voči verejnosti**. Programovému vyhláseniu vlády je zo strany médií venovaná veľká pozornosť pri jeho prijímaní aj neskôr, čo možno využiť na "udanie tónu" vládnutia, komunikáciu priorít a upevnenie podpory nastupujúcej väčšiny medzi voličmi. Kľúčový je správny manažment voličských očakávaní, ktoré budú slúžiť ako hodnotiaci meter na skutočné činy vlády v budúcnosti.

Druhou základnou funkciou je programové vyhlásenie vlády ako **zmluva vlády s poslancami a vzájomná zmluva medzi politickými stranami**.

Programové vyhlásenie vlády možno chápať ako **mandát parlamentnej väčšiny pre vládu** na prípravu a realizáciu krokov v ňom navrhovaných. V prvom rade ide o všeobecné vyjadrenie dôvery vláde od väčšiny poslancov zastupujúcich na základe výsledkov volieb občanov. V praktickejšej rovine však možno vyjadrenie dôvery na základe programového vyhlásenia vnímať aj ako neformálny záväzok parlamentnej väčšiny podporovať návrhy zákonov predkladaných vládou v intenciách programového vyhlásenia.

V podmienkach koalície vlády nielen na Slovensku plní programové vyhlásenie ďalšiu neformálnu, ale kľúčovú úlohu - slúži ako **zmluva medzi jednotlivými stranami prítomnými pri tvorbe vlády o cieľoch a nástrojoch vládnutia** v jednotlivých oblastiach. Obdobie zostavovania vlády a programového vyhlásenia by preto malo byť obdobím, keď sa budúci účastníci vlády zhodnú na zásadných limitoch a ambíciách vládnutia, ktoré vláde, jej členom a parlamentu pri ich dodržiavaní umožnia relatívne pokojne a produktívne pracovať v rámci dohodnutých mantinelov. Vo *švédskom* prípade uviedol istý politik na základe vlastných skúseností: "Ak neexistuje spoločná politická agenda, o ktorú sa možno oprieť, väčšie aj menšie politické nezhody môžu ľahko viesť k vládnej paralýze a jej eventuálnemu pádu."

Na druhej strane je nevyhnuté zmieriť sa s "nedokonalosťou" koalície vládnutia. Skúsenosti z porovnateľných krajín (najmä *Dánsko, Švédsko, Fínsko*) hovoria, že napätia medzi koalíčnymi partnermi nevyhnutne vyplývajú nielen z programových rozdielov, ale aj z toho, že menší koalíční partneri sa vždy obávajú straty vlastnej politickej tváre pred voličmi a dominantných koalíčných partnerov naopak znepokojujú škody vyplývajúce z toho, že nesú zodpovednosť za celkové výsledky vládnutia vrátane "excesov" menších strán. Cieľom koalíčných mechanizmov nie je podobné problémy úplne eliminovať, len im v rámci možností predchádzať, prípadne minimalizovať škody z nich vyplývajúce.

Ak má programové vyhlásenie úspešne slúžiť uvedeným cieľom, musia byť splnené dve podmienky:

○ všetky **zúčastnené strany musia veriť, že jeho nedodržanie** zo strany jednotlivých členov vlády či poslancov bez dohody s ostatnými členmi koalície **bude mať** pre ne **významné negatívne následky**. Ak to neplatí, nevynucuje sa dodržiavanie "pravidiel hry",

○ **programové vyhlásenie musí byť jasné a konkrétne** v rámci možností daných prostredím. Čím viac v programovom vyhlásení dominujú neurčité a všeobecné politické deklarácie alebo ustanovenia otvorené rôznym výkladom, tým nižšia je jeho hodnota ako záväznej zmluvy.

V optimálnom prípade teda programové vyhlásenie:

○ úspešne tlmočí verejnosti ciele, priority a obmedzenia nastupujúcej vlády, podľa ktorých ju budú voliči v budúcnosti posudzovať a manažuje tak očakávania verejnosti (komunikatívnosť),

○ jasne formuluje vzájomné záväzky strán prítomných pri tvorbe vlády (konkrétosť),

○ partneri veria v záväznosť prísľubov v ňom obsiahnutých (kredibilita).

Vytváranie vlád v roku 1994 a 1998 malo významné rezervy vo všetkých troch aspektoch.

Programové vyhlásenia slovenských vlád v praxi nefungujú ako komunikačný nástroj voči verejnosti. Sú totiž **formulované ako predvolebné, nie povolebné dokumenty.** V predvolebných dokumentoch sa strany v záujme získania hlasov väčšinou snažia zvyšovať očakávania voličov voči svojim návrhom a schopnostiam. Naopak,

pri programovom vyhlásení vlády sa už o vzájomnom pomere síl rozhodlo, a preto je potrebný veľmi starostlivý manažment verejných príslubov a očakávaní. Všeobecné záväzky, ťažko splniteľné konkrétne prísluby či snaha vzbudiť nádeje vo všetkých oblastiach sa pravdepodobne už o rok či dva stanú nočnou morou vládnych politikov. Tento fakt súvisí aj s celkovo nízkou úrovňou profesionalizmu pri politickej komunikácii.

Z hľadiska komunikácie o smerovaní vlády a jej prioritách **chýba spojovací článok medzi programovým vyhlásením vlády a plánom práce vlády/plánom legislatívnych úloh**. Programové vyhlásenie je všeobecný politický dokument na obdobie štyroch rokov, uvedené plány sú naopak konkrétnymi ročnými administratívnymi dokumentmi - zoznamom úloh s termínmi. Úlohu tohto spojovacieho článku vo viacerých krajinách (napr. *Švédsko, Nórsko a Holandsko*, ale aj *Veľká Británia a USA*) plní každoročný prejav premiéra⁴ k parlamentu, v ktorom hodnotí vývoj za uplynulý rok a predstavuje vládne priority na rok najbližší, väčšinou až na úroveň konkrétnych opatrení a zákonov. V Slovenskej republike prednáša prejav o stave krajiny prezident republiky, ten však vzhľadom na svoje osobitné postavenie nemôže načrtávať priority vlády.

Z hľadiska obsahu sú **programy vlád na Slovensku príliš dlhé, často nekonkrétne a v niektorých častiach všeobsiahle a neštruktúrované**.

Slovenské vládne programy sú dlhšie než akýkoľvek program v porovnateľnej západoeurópskej krajine. Programové vyhlásenie Dzurindovej vlády bolo napríklad dvakrát dlhšie ako programové vyhlásenie *holandskej vlády* v roku 1998, dvaapokrát dlhšie ako programové vyhlásenie *írskej vlády* v roku 1997 a o polovicu dlhšie ako veľmi konkrétne a obsiahle programové vyhlásenie *dánskej vlády* z roku 2001.⁵

Dĺžka programového vyhlásenia súvisí s jeho obsiahlosťou a počtom príslubov. Nasledujúca tabuľka obsahuje počet záväzkov pre oblasť školstva v jednotlivých programových vyhláseniach vlád.⁶ Ide o oblasť, ktorú všetky vlády považujú za dôležitú. Napriek tomu vidíme, že obe nedávne slovenské vlády si v nej nabrali oveľa viac záväzkov ako vlády iných krajín.

TABUĽKA 5.1 - POČET ZÁVÄZKOV V OBLASTI ŠKOLSTVA V PROGRAMOVÝCH VYHLÁSENIACH VLÁD

Slovensko 1994	Slovensko 1998	Holandsko	Fínsko	Dánsko	Švédsko	Írsko	Nórsko
17	17	7	12	8	8	9	6

⁴ presnejšie povedané najvyššieho predstaviteľa výkonnej moci v danej krajine

⁵ SR 1998: 17 300 slov, Holandsko 1998: 9 900 slov, Írsko 1997: 7 500 slov, Dánsko 2001: 13 200 slov

⁶ počet záväzkov bol vypočítaný ako počet okruhov, ktorým sa jednotlivé programové vyhlásenia venovali v oblasti školstva

Závazky vlády v programovom vyhlásení vlády možno v zásade rozdeliť na tri skupiny:

○ **vstupy** (vláda zvýši do konca volebného obdobia platy vysokoškolských pedagógov o 50%, vláda zvýši rozpočet zdravotníctva o 10 mld. Sk),

○ **výstupy** (vláda zabezpečí počas volebného obdobia dokončenie diaľničného spojenia Bratislavy so Žilinou, vláda zabezpečí, že počet novoprijatých študentov vysokých škôl vzrastie o 10 000 ročne),

○ **výsledky** (vláda zabezpečí, že počet trestných činov klesne do konca volebného obdobia o 30%, vláda zabezpečí, že nezamestnanosť do konca volebného obdobia klesne pod 15%).

So záväzkami všetkých troch typov v programovom vyhlásení vlády sa spájajú nasledujúce **najčastejšie problémy**:

○ **záväzky, na ktorých splnenie má vláda len obmedzený vplyv.** Ide najmä o oblasti, kde vplyv vládnej politiky na výsledok je len sprostredkovaný a existuje mnoho iných vplyvov - to sa týka už spomínaných príkladov o nezamestnanosti či zločinnosti. Uvedené však neznamená, že takéto záväzky sú samy osebe zlé. Problémom je však často buď ich príliš vysoký počet, alebo nerealistickosť.

○ **nekonkrétne a všeobecné záväzky.** Všeobecné politické deklarácie majú svoje miesto v programovom vyhlásení vlády, ak slúžia na komunikáciu hodnôt a smerovania kabinetu celkovo aj v jednotlivých oblastiach. Ak sa však miešajú s konkrétnymi príslubmi, prípadne ich nahrádzajú, strácajú občania aj politici. Občania strácajú možnosť kontrolovať činnosť vlády. Politici strácajú možnosť kontrolovať svojich partnerov zodpovedných za danú oblasť a vystavujú sa ľahkej kritike za nedodržanie sľubov. ("Vláda vytvorí podmienky pre zabezpečenie sociálnych potrieb rodiny vlastnými silami, ale aj vplyvom štátu na ochranu ohrozených rodín.") Porovnajme tento prístup napríklad s *Dánskom* v roku 2001: "Horná hranica trestu za znásilnenie sa zvýši zo 6 na 8 rokov odňatia slobody."

○ **forma na úkor obsahu.** Postupne možno aj na Slovensku pozorovať posun ku konkrétnosti, v niektorých záväzkoch sa však prejavuje dôrazom na formu ("Vláda zavŕši reformu pracovného práva, ktorá vyústi do nového Zákonníka práce a do novej právnej úpravy právnych vzťahov vo verejnej službe, vrátane úpravy štátno-zamestnaneckých vzťahov"), ktorá je bez obsahu prázdna. Prijatie či neprijatie zákona alebo koncepcie je pre voličov aj politických partnerov sekundárne, kľúčový je ich obsah. Na ilustráciu porovnajme so *švédskym* sľubom z roku 1998: "...v Karlstad, Växjö a Örebro budú založené nové univerzity... prídavky na deti sa počas volebného obdobia zvýšia o 200 SEK."

Pre celkové porovnanie uvádzame tabuľku konfrontujúcu programové vyhlásenie slovenskej a *fínskej* vlády v rokoch 1998 a 1999 v oblasti vzdelávania, kde možno pozorovať problémy všetkých troch typov.

TABUĽKA 5.2 - POROVNANIE PROGRAMOVÉHO VYHLÁSENIA SLOVENSKEJ A FÍNSKEJ VLÁDY

Slovenská vláda	Fínska vláda
KONCEPČNÉ ZÁMERY	KONCEPČNÉ ZÁMERY
Koncepcia rozvoja výchovy a vzdelávania	Bezplatné predškolské vzdelávanie pre 6-ročných
Nový školský zákon	Zváženie zníženia veku pre začiatok povinnej školskej dochádzky
Zákon o financovaní	Rozvoj vzdelávania pre "dospelých" (celoživotného vzdelávania)
Prehodnotenie systému financovania neštátnych škôl	Polytechniky sa budú orientovať na zvýšenie kvality vzdelávania
Kontrola využitia prostriedkov školskou samosprávou	Podpora štrukturálneho rozvoja školstva
Posilnenie školskej samosprávy	Verejné financovanie fínskych inovačných programov
Daňové zvýhodnenie škôl	Podpora bezplatných kultúrnych aktivít
Zákon o štátnej a verejnej službe	
Služby učiteľom pomocou metodických centier	
Presun predškolských zariadení a ZŠ na miestnu samosprávu	
Posilnenie dôrazu na mimoškolskú výchovu	
Analýza siete stredných škôl + racionalizácia	
Štandardizácia vzdelávania	
Vylúčenie korupcie pri prijímacích pohovoroch	
Zvýšenie vzdelanostnej úrovne nár. menšín	
Vrátenie finančných a personálnych právomocí na okresné a krajské úrady	
Koncepcia rozvoja vysokoškolského vzdelávania pre 21. storočie	
Podpora hospodárenia VŠ ako neziskových organizácií	
Zákon o VŠ	
Posilnenie integrity VŠ	
Diferenciácia VŠ a ich vnútorná diverzifikácia	
Rozvoj doktorandského štúdia	
Posúdenie zriadenia katolíckej univerzity	
KONKRÉTNE OPATRENIA	KONKRÉTNE OPATRENIA
Umožnenie VŠ študentom cenovo prístupné stravovanie, ubytovanie, dopravu, účinnej pomoci vo forme štipendií	Preskúmanie výsledkov experimentálneho vyučovania vo vyššom strednom školstve
Obnovenie nezávislej školskej inšpekcie	Znalosti v matematike a prírodných vedách sa zdokonalia
Zavedenie princípu, aby poplatky rodičov a študentov ostávali na príslušnej škole	Zrealizuje sa vysoko kvalitná analýza vyučovania na polytechnikách
Pomoc pre sociálne slabších	Budú vyvinuté testy zručnosti pre učňovské školstvo
Zmena obsahu vzdelávania na ZŠ	Implementácia študijných praxí
Zvýšenie kvality záverečných skúšok a maturity	Evaluácia učiteľov a vzdelávania na celonárodnej báze
Dvojazyčné vysvedčenia a dvojazyčné vedenie pedagogickej dokumentácie	Redukcia času potrebného na dosiahnutie VŠ a doktorandského vzdelania
Zlepšenie vyuč. slovenčiny na školách s VJ maďarským	Založenie virtuálnej univerzity
Zvyšovanie počtu študentov na VŠ	Rozvoj študentských grantov
Internacionalizácia súčasného systému evaluácie a akreditácie	Zvýšenie základu pre granty na životné náklady študentov
Dostavba internátov	Pokračovanie v zakladaní "Centier výnimočnosti"

Zdroj: Programové vyhlásenie Vlády Slovenskej republiky, november 1998, programové vyhlásenie Vlády Fínskej republiky, apríl 1999

Problémy v obsahu programového vyhlásenia vlády často vyplývajú z problémov pri jeho príprave. V slovenských podmienkach treba upozorniť predovšetkým na otázku **vzťahu prípravy programového vyhlásenia a prípravy koalíciej zmluvy.** Na základe výsledkov parlamentných volieb a po rokovaní politických strán sa vytvorí vládna koalícia, ktorá podpíše koalíčnú dohodu obsahujúcu rozdelenie relevantných postov v exekutive a parlamente. Na základe tejto dohody možno vymenovať vládu a tá následne pripraví a predloží do Národnej rady programové vyhlásenie. Inými slovami, vytvorenie vlády a rozdelenie postov prichádza skôr ako príprava a schválenie oficiálneho záväzného dokumentu o cieľoch a vzájomných záväzkoch zúčastnených strán. Tento fakt môže viesť k situácii, keď sa novovytvorená vláda nedokáže zhodnúť na obsahu vládnutia a rezignuje ešte pred predložením programového vyhlásenia, respektíve k situácii, keď verejný tlak proti takémuto vývoju povedie k "prevalcovaniu" niektorej strany, ktorá neodíde z vlády, ale zároveň sa nestotožní s predkladaným programovým vyhlásením, čím založí vnútorné konflikty hneď v zárodku.

Z tohto dôvodu sa aj na Slovensku ujala prax, podľa ktorej sa o zásadných otázkach obsahu vládnutia dohodnú politické strany už pri vytváraní koalície. Napríklad v roku 1998 bol prílohou koalíciej zmluvy politický program koalície, ktorý tvoril základ programového vyhlásenia vlády.

Napriek tomuto vylepšeniu existujú pri tvorbe programového vyhlásenia stále dva veľké problémy. Prvým je záväznosť politického programu ako kľúča k tvorbe programového vyhlásenia. **Vážnejším prehliadnutím je však chýbajúci dôraz na prepojenie cieľov a osôb.** Počas takmer desiatich rokov existencie samostatného Slovenska sa ukázalo, že záväzky a ciele v programovom vyhlásení vlády majú skutočnú hodnotu len vtedy, ak sa s nimi stotožní príslušný minister či iná zodpovedná osoba. V prípade rozsiahlejších reforiem je kľúčové, aby zodpovedný minister návrhom rozumel, bol ochotný stavať na ne svoju politickú budúcnosť a mal dostatočnú autoritu na ich realizáciu. Preto nemožno oddeľovať rozdeľovanie kresiel a určovanie základných cieľov v jednotlivých rezortoch.

5.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA

V tejto časti predkladáme niekoľko stručných a konkrétnych návrhov, ktoré by mohli významne prakticky pomôcť politickým stranám pri zostavovaní vlády a zároveň zlepšiť verejnú kontrolu vládnutia. Návrhy vychádzajú z problémov identifikovaných v predchádzajúcej časti.

Dôležitá je, samozrejme, komunikácia strán už pred voľbami a hľadanie zásadnej zhody či nezhody v kľúčových politických otázkach. To je však politická otázka, ktorou sa táto štúdia nezaobrá.

Skupina konkrétnych návrhov sa týka procesu prípravy programového vyhlásenia vlády:

○ **treba zachovať a spresniť doterajšiu prax, podľa ktorej je súčasťou koalíčnej zmluvy politický program koalície a ten slúži ako záväzný základ pre prípravu programového vyhlásenia vlády.**

Vo *Švédsku* si pri vytváraní vlády v roku 1991 uvedomili štyria koalíční partneri hneď na začiatku dôležitosť budovania podrobného konsenzu. Zástupcovia strán spolu identifikovali 147 otázok, ktoré považovali za relevantné a kde neexistovala predchádzajúca zhoda. 140 z nich boli schopní vyriešiť rokovania ich zástupcov na nižšej a strednej úrovni. Až zostávajúcich 7 riešili priamo predsedovia strán a po ich uzavretí mohli vytvoriť koalíciu s jasne dohodnutými cieľmi.

○ **možno odporúčať, aby strany počas koalíčných rozhovorov spájali otázku obsadenia ministerského kresla v niektorej oblasti s otázkou zásadného smerovania vládnutia v tejto oblasti.** Ak to nie je vhodné vo všetkých oblastiach, možno navrhnúť, aby sa už na začiatku koalíčných rozhovorov strany dohodli na kľúčových oblastiach, kde očakávajú potrebu veľkých zmien a aspoň v nich spájali osobnosti s programovými záväzkami budúcej vlády.

Napríklad v *Holandsku* rokovania o koalíčnej zmluve, ktorá obsahuje aj politický program, už prebiehajú priamo za účasti potenciálnych ministrov vybraných lídrami strán.

○ prínosom by bolo **doplnenie chýbajúceho spojovacieho článku medzi programovým vyhlásením vlády a ročnými plánmi práce vlády/plánmi legislatívnych úloh.** Najvhodnejším by bol každoročný prejav premiéra v Národnej rade, pravdepodobne na výročie vymenovania vlády, v ktorom by zhodnotil doterajšie plnenie programového vyhlásenia, uviedol prípadné korekcie a najmä konkrétne priority vlády na najbližší rok. Uvedený krok nevyžaduje legislatívnu zmenu, je vecou ochoty parlamentnej väčšiny premiéra vypočúť a premiéra/vlády takýto prejav predniesť.⁷ Nemožno ani hovoriť o prekrývaní so správou prezidenta o stave Slovenskej republiky podľa článku 102 Ústavy SR, keďže jej cieľom je nadstranícke zhodnotenie uplynulého obdobia hlavou štátu, zatiaľ čo cieľom premiérovho prejavu by bolo načrtnutie priorít vlády ako najvyššieho orgánu výkonnej moci do najbližšieho roka.

○ je pravdepodobné, že v budúcnosti bude dochádzať k zmenám v počte a štruktúre ministerstiev (tomuto bodu sa venuje kapitola 1). **Ak existuje vôľa zmeniť počet ministerstiev a ich kompetencie, treba sa na tejto otázke dohodnúť ešte pred dohodou o rozdelení kresiel a politickom programe budúcej koalície.** Koalíčná zmluva by potom mala ustanoviť rozdelenie ministerstiev medzi strany v navrhovanej novej štruktúre a určiť dočasné zastupovanie ministerstiev do zmeny kompetenčného zákona. Pri inom postupe je pravdepodobnosť úspešného zníženia počtu ministerstiev a členov vlády minimálna. **Ak sa má vytvoriť politická vôľa pre tento krok, treba o ňom diskutovať**

⁷ uznesenie NR SR môže vládu zaviazat' k predneseniu tohto prejavu, prípadne môže byť uvedený prejav zapracovaný do rokovacieho poriadku NR SR

v predvolebnej kampani. Jednotlivé politické strany by mali jasne vyjadriť svoj postoj k tejto otázke a potenciálnym riešeniam.

Ďalšia skupina konkrétnych návrhov sa týka samotného obsahu programového vyhlásenia vlády:

○ **klúčovým rozhodnutím je štruktúrovanosť programového vyhlásenia vlády.** Západoeurópska prax pozná celú škálu od plynulého textu (*Holandsko*) až po jednoducho a prehľadne rozdelený text (*Írsko*). Vo všeobecnosti možno odporúčať skôr štruktúru rozdelenú na jednotlivé oblasti a členenie podľa jednotlivých ministerstiev,⁸ čo zvyšuje jasnú zodpovednosť jednotlivých ministrov za tú ktorú oblasť. Oboje je v súlade s doterajšou slovenskou praxou.

○ **nová vláda by mala zvážiť zvýraznenie svojich programových priorít.** Priority sú dôležité politicky aj komunikačne. Hovoria voličom, ale aj koalíčným partnerom, na čo sa vláda chce sústrediť.

Jednou možnosťou je zachovať sa podľa *írskeho* vzoru. Programové vyhlásenie *írskej* vlády z roku 1997 najprv obsahuje ciele v 7 prioritných oblastiach (severné Írsko, kriminalita, drogy, dane, sociálna politika, vzdelávanie, životné prostredie) a po nich nasleduje 28 ďalších oblastí.

○ **programové vyhlásenie by ako celok malo smerovať od hodnôt a všeobecných politických tém ku konkrétnym sľubom.** Takýto štýl prospieva politikom aj občanom. Voči občanom jasne komunikuje základné hodnoty nastupujúcej vlády a zároveň ich v jeho očiach rozmieňa na konkrétne zamýšľané činy, na ktoré volič najviac čaká. Pre politikov takýto prístup znamená nielen lepšiu komunikáciu s voličmi, ale aj väčší tlak na vnútornú zhodu na princípoch vládnutia a ich konkrétnom zmysle. Zároveň predstavuje jasnú "správu" o cieľoch vlády, o ktorú sa možno oprieť aj v budúcnosti.

V *Nórsku* programové vyhlásenie novej vlády v roku 2001 označilo za kľúčové dve hodnoty: solidaritu a slobodu. Oba princípy premiér v prejave bližšie rozdelil na 6 tém solidarity a 5 tém slobody a ku každej téme potom uviedol konkrétne sľuby. Napríklad "princíp slobody a osobnej zodpovednosti" znamenal, že vláda "chce zvýšiť slobodu rozhodovania rodín s deťmi" a túto rozmenil premiér v programovom vyhlásení na konkrétny prísľub zlacnenia sociálnych služieb (jasle, škôlky) a zvýšenia prídavkov na deti.

○ Podobný prístup možno odporúčať aj v rámci jednotlivých programových oblastí. Za najkvalitnejší považujeme *írsky* prístup, kde sa **v každom bode uvedie základné politické smerovanie a potom sa vymenujú konkrétne priority.**

⁸ ak sa vláda zaviazala zmeniť štruktúru vlády, tak v súlade s navrhovanou novou štruktúrou

Výňatok z Programového vyhlásenia Vlády Írskej republiky - bod Drogy

Fianna Fáil a progresívni demokrati si spoločne vo vláde uvedomujú potrebu bojovať s drogami ako s jednou zo základných príčin zločinnosti v Írsku. Celková stratégia boja s drogami a kriminalitou spojenou s drogami bude založená na integrovanej filozofii prevencie, vzdelávania, detoxikácie a rehabilitácie, ktorá v konečnom dôsledku povedie k zamestnaniu a reintegrácii do normálnej spoločnosti. Budeme nekompromisní voči dílerom drog a budeme sa viac starať o narkomanov.

Medzi kľúčové priority bude patriť:

- koordinácia národnej drogovej stratégie cez vládny výbor
- realizácia politiky nulovej tolerancie voči dílerom a distribútorom drog a pokračovanie a rozšírenie Operácie Dóchas
- kreatívne využitie súdnej moci vytvorením Drogového súdu, ktorý by znamenal odvykacie programy pod dozorom súdu pri menej závažných trestných činoch a predstavoval by alternatívu voči štandardným postupom
- ponuka pomoc pri odvykaní všetkým narkomanom v krajine a spojenie tejto pomoci priamo s programami na zvýšenie zamestnanosti
- vytvoriť väznicu pre odsúdených narkomanov a vyčistiť ostatné väznice od drog

○ **záväzky, na ktorých splnenie má vláda len obmedzený vplyv.** Všeobecne možno odporúčať prijímať podobné záväzky len vtedy, ak existuje výrazný voličsko-občiansky tlak. Ak sa nastupujúca koalícia rozhodne, že urobí jeden alebo niekoľko podobných prísľubov a bude ochotná venovať veľa svojej politickej energie ich splneniu, je pravdepodobnosť splnenia vyššia. Zároveň, aj v prípade nesplnenia, voliči pravdepodobne ocenia snahu a zmenu trendu. Takýto postup nie je možný, ak je počet uvedených priorít vysoký.

Švédsku vládu v programovom vyhlásení v roku 1998 prísľúbila znížiť nezamestnanosť na 4% v roku 2000 a zvýšiť zamestnanosť produktívneho obyvateľstva na 80% v 2004. Slovenské vlády sa v programových vyhláseniach v roku 1994 aj 1998 zaviazali znížiť nezamestnanosť na úroveň okolo 10%. Záväzok je teda prakticky rovnaký, rozdiel je v jeho realizme a v počte podobných záväzkov, keďže vo švédskom prípade išlo prakticky o jediný významný "riskantný" sľub.

○ **nekonkrétne a všeobecné záväzky.** Pokiaľ ide o mieru konkrétnosti jednotlivých záväzkov v programovom vyhlásení vlády, tá musí zodpovedať ich prioritnosti vyplývajúcej z predvolebných sľubov. Ak ide o zásadný záväzok, o ktorom sa veľa pred voľbami diskutovalo, možno odporúčať vysokú mieru konkrétnosti. Z hľadiska voličov tak bude vládny program konkretizovaný, čo pomôže aj vláde pri jeho presadzovaní.

V *Dánsku* v roku 2001 medzi zásadné témy patrila rodinná politika. Preto sa v programovom vyhlásení hovorí: "Vláda zavedie novú a lepšiu rodinnú politiku založenú na skutočných potrebách a požiadavkách rodín. Uľahčí rodinám kombinovanie

zamestnania a rodiny. Zavedieme dvanásťmesačnú rodičovskú dovolenku na úrovni maximálnej podpory v nezamestnanosti... Rodičia sa rozhodnú, ako si chcú medzi sebou rozdeliť toto obdobie a kedy si ho chcú vybrať. Nárok vyprší deviatymi narodeninami dieťaťa."

○ **programové vyhlásenie vlády predstavuje jedinečnú možnosť vzdať sa tých prísľubov, ktoré sú politicky nepresaditeľné alebo vopred nerealistické.** Krátko po voľbách sú voliči víťazných strán väčšinou ochotnejší akceptovať to, že v záujme dohody a vytvorenia vlády musí každá strana niečo obetovať. Táto ochota počas volebného obdobia prirodzene klesá.

○ v prípade, keď sa koalíční partneri nevedia pri vstupe do vlády dohodnúť na konkrétnej, menej dôležitej veci alebo tam, kde sa vedia zhodnúť na konkrétnom ciele, ale ešte nie na nástrojoch, možno použiť formulácie typu "vláda preštuduje, vláda zváži, vláda nájde spôsob...". Na základe slovenskej, ale aj západoeurópskej skúsenosti však treba varovať pred ich nadmerným využívaním - vtedy sa stávajú nástrojom na neriešenie nezhôd o skutočne dôležitých témach. Tie sa však skôr či neskôr vracajú ako bumerang a vedú k postupnému rozkladu vlády.

6. POLITICI A NOVÝ SYSTÉM ŠTÁTNEJ SLUŽBY

Od 1. apríla 2002 začína na Slovensku platiť zákon o štátnej službe. Zákon sa týka užšej skupiny približne 36 000 zamestnancov verejnej správy - odborných a manažérskych pracovníkov ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy, okresných a krajských úradov a špecializovanej štátnej správy, vrátane daňových úradov. Jeho hlavným zmyslom je zaistiť podmienky pre vytvorenie skutočne profesionálnej a kvalitnej skupiny štátnych úradníkov na všetkých úrovniach štátnej správy.

Prijatie zákona o štátnej službe výrazne zasahuje do rámca, v ktorom politici pracujú. Zabráňuje širokým povoleným výmenám na postoch štátnych zamestnancov, na ktoré bolo Slovensko dosiaľ zvyknuté, a pomáha vytvárať podmienky na **"zabezpečenie profesionálneho, spoľahlivého, nestranného a politicky neutrálneho vykonávania štátnej služby"**. Odvrátenou stranou zákona v jeho súčasnej podobe je, že bráni novým ministrom zasahovať do tímu, ktorý ich podporuje pri práci. Znemožňuje im pritiahnúť vlastných spolupracovníkov či prepustiť bez vážnych dôvodov súčasných úradníkov. Táto kapitola vysvetľuje, čo politikom nový zákon prináša, a ponúka niekoľko návrhov na zlepšenie.

6.1 SÚČASNÝ STAV A JEHO PROBLÉMY

Zákon o štátnej službe sa snaží zabezpečiť štátnym zamestnancom nevyhnutné podmienky na riadne a odborné vykonávanie štátnej služby a minimalizuje závislosť štátnych zamestnancov od politickej moci. Zákon **má však v prvom rade slúžiť na ochranu verejnosti, nielen zlepšovať postavenie štátnych zamestnancov a poskytovať im ďalšie výhody.**

Podľa dôvodovej správy k zákonu "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... 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...** Bolo treba ustanoviť zákonné obmedzenia základných politických, občianskych a hospodárskych práv štátneho zamestnanca, ktoré sú všetkým občanom zaručené Ústavou SR. Množstvo rôznych povinností a obmedzení štátneho zamestnanca je vhodné vyvážiť určitými primeranými kompenzačnými opatreniami..."

Zákon v zásade vytvára vhodný rámec pre stabilitu štátnych zamestnancov, aby sa mohli naplniť princípy štátnej služby podľa §1 - popri profesionalite, efektívite, pružnosti, nestrannosti, etike aj nesmierne dôležitý princíp politickej nezávislosti.

Zákon ďalej definuje ako tzv. **predstavených** všetkých riadiacich pracovníkov. Na ministerstvách to budú popri vedúcom úradu generálni riaditelia sekcií a riaditelia odborov. **Kľúčovou osobou bude vedúci úradu**, ktorý bude služobne najvyšším predstaveným všetkým zamestnancom v príslušnom služobnom úrade. Na ústredných orgánoch štátnej správy ho vymenúva predseda Úradu pre štátnu službu.

Ak štátny zamestnanec neprestane spĺňať nevyhnutné predpoklady na vykonávanie štátnej služby a **ak sa voči štátnemu zamestnancovi nevyvodí zodpovednosť prostredníctvom disciplinárneho opatrenia prepustenia zo štátnej služby, resp. ak uspeje aspoň pri každom druhom služobnom hodnotení, nemožno ukončiť jeho štátnozamestnanecký pomer jednostranným aktom zo strany najvyššieho predstaveného štátneho zamestnanca (vedúceho úradu) ani politického predstaviteľa (ministra).**

Odvolať predstaveného (napríklad generálneho riaditeľa sekcie na ministerstve) z jeho pozície bude môcť len vedúci úradu v striktno vymedzených prípadoch. Okrem zdravotných dôvodov a rezignácie to bude možné, ak:

- sa v systemizácii znížil počet štátnozamestnaneckých miest,
- predstavený nevykazuje riadne výsledky v štátnej službe podľa služobného hodnotenia.

Z iných dôvodov (napríklad politických) predstaveného nemôže vedúci úradu (a nikto iný, napríklad minister) odvolať.

Rovnako napĺňanie uvoľnených miest sa bude diať apolitickým výberovým konaním, pričom konkurznú komisiu bude vymenúvať predseda Úradu pre štátnu službu.

Tieto pravidlá sa budú vzťahovať napríklad na všetkých zamestnancov ministerstiev, ktorých činnosť zahŕňa riadenie, rozhodovanie, kontrolu, odbornú prípravu rozhodnutí, návrhov zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov alebo odbornú prípravu podkladov na vykonávanie štátnych záležitostí. Zákon o štátnej službe **v ustanoveniach ohľadom skončenia štátnozamestnaneckého pomeru nerozlišuje pri štátnych zamestnancoch, na akom útvare (ministerstva) štátnu službu vykonávajú** (t.j. či pracujú priamo v kancelárii ministra a zaoberajú sa z pohľadu ministra najzávažnejšími otázkami, resp. vykonávajú napríklad odborné činnosti súvisiace s prerokúvaním nejakej vyhlášky).

Uplatňovanie takto schválenej verzie zákona o štátnej službe dáva priestor na vznik istých problémov. Zákon síce oprávnené zneškodňuje politickým predstaviteľom (ministrom) zbaviť sa po nástupe do funkcie štátnych zamestnancov pre ich politické či iné presvedčenie, ale **zabraňuje aj niektorým prvkom úplne bežným v krajinách Európskej únie:**

- "priviesť" si do svojho okolia (kancelárie) vlastných blízkych spolupracovníkov, ktorí po ukončení činnosti ministrov odchádzajú spolu s nimi, resp. mať možnosť vybrať si spolupracovníkov spomedzi štátnych zamestnancov,
- mať aspoň čiastočný vplyv na riadenie svojho úradu (ministerstva).

Zákon o štátnej službe taktiež v plnom rozsahu **nezamedzuje nelojálnemu správaniu štátnych zamestnancov voči politickým predstaviteľom.**

POLITICKÍ PORADCOVIA MINISTROV

Kým na úrovni parlamentu (ale aj volenej územnej samosprávy) je prirodzené a rešpektované, že politik prichádza zároveň so svojím odborným a politickým tímom, osoba vymenovaná do funkcie ministra podľa zákona o štátnej službe bude nútená pracovať s ľuďmi, ktorých "zdedí". V prípade, že minister nebude môcť mať oficiálne a verejne pod kontrolou vlastný tím, bude si ho vytvárať mimo štátnej služby, teda pravdepodobne vo svojej politickej strane alebo u externistov.

Inštitút dočasnej štátnej služby podľa §25 zákona tento problém nerieši, pretože do dočasnej štátnej služby vymenúva štátneho zamestnanca vedúci úradu. Prípadné návrhy ministra na vymenovanie konkrétnej osoby podľa súčasného právneho stavu nie sú pre vedúceho úradu záväzné.

Medzi spolupracovníkov, ktorí po ukončení činnosti ministrov odchádzajú spolu s nimi (pre účely tohto materiálu "blízky" spolupracovníkov), možno zaradiť najmä:

- politický a odborný tím - poradcov,
- hovorcu (tlačového tajomníka),
- riaditeľa kancelárie.

Ako paralelu s dnešnými činnosťami kancelárií ministrov možno upozorniť na jeden historický prvok používaný v systéme štátnej správy v Rakúsku-Uhorsku a neskôr v Československu do roku 1949, a to prezídiá. Prezídium bol efektívny a pružný útvar s relatívne malým počtom pracovníkov. Ako vzorová agenda do kompetencie prezídiá patrili napríklad:

1. styk s:
 - a) prezidentom, parlamentom, súdmi
 - b) vládou, štátnymi a samosprávnymi úradmi
 - c) verejnosťou, občanmi, tlačou
2. vypracúvanie rôznych koncepcií, projektov, návrhov rozpočtu rezortu
3. styk so zahraničím

Na čele prezídiá stál prezidiálny šéf, hierarchicky na úrovni zástupcu vedúceho úradu. Jeho priami nadriadení boli politickí predstavitelia, on sám bol prvý nepolitický úradník. Zjednodušene možno povedať, že jedine na prezídiu sa mohlo okrem práce aj politizovať, na všetkých iných úsekoch sa mohlo len úradovať.

VPLYV MINISTROV NA ŠTÁTNYCH ZAMESTNANCOV

Zákon o štátnej službe zaviedol **inštitút tzv. definitívy** pre štátnych zamestnancov. Jeho účelom bolo okrem iného chrániť štátnych zamestnancov pred politickými zásahmi do štátnej služby. Na druhej strane, nevyhnutným dôsledkom takejto ochrany je **prehĺbenie uzavretosti štátnej správy a značné oslabenie jej zodpovednosti voči demokraticky zvoleným zástupcom.**

Schválený systém štátnej služby obmedzuje tých, ktorí majú politickú, ako aj manažérsku zodpovednosť za chod rezortu.

Minister ani štátni tajomníci nebudú mať žiadne personálne páky na svoj aparát, keďže všetkých predstavených bude vymenúvať vedúci úradu (§30, odsek 1), ktorého minister nebude môcť vymenovať ani odvolať. **Ani samotný vedúci úradu nebude mať dostatočné možnosti, pretože predstaveného bude môcť odvolať pomerne komplikovane** prostredníctvom disciplinárneho konania, resp. po dvoch negatívnych služobných hodnoteniach za sebou (pozri všeobecnú časť analýzy).

Ministri budú po účinnosti zákona o štátnej službe v ťažkej situácii, ak nebudú (opakovane) spokojní s nekvalitnou prácou štátnych zamestnancov (predstavených) svojho ministerstva bez ohľadu na výsledky služobného hodnotenia takýchto zamestnancov vedúcimi úradov. Nesúhlas ministrov s kladnými výsledkami služobného hodnotenia nebude mať vôbec žiadny význam. **Komplikovaná situácia v praxi môže nastať, ak ministri s vedúcimi úradov budú mať vážne rozpory.**

Vláda a demokraticky zvolení zástupcovia budú v zásade bez možnosti ovplyvňovať personálne obsadenie svojich úradov. Toto je v rozpore so stavom vo viacerých krajinách, ktoré uplatňujú systém podobný štátnej službe. Napríklad vo *Veľkej Británii* existuje inštitút apolitického kariérneho vedúceho úradu, ktorý je menovaný a odvolávaný premiérom a pokladá sa za samozrejmé, že minister môže požiadať o nového vedúceho úradu, ak sa mu nespokojuje dobre s terajším.

LOJALITA ŠTÁTNYCH ZAMESTNANCOV

Lojalita štátnych zamestnancov voči politickým predstaviteľom by mala byť pri výkone štátnej služby samozrejmosťou, ak politickí predstavitelia neporušujú zákony. V prípade jej absencie stráca štátna služba svoju vážnosť a od základov sa narúša jej poslanie. Celá filozofia štátnej služby je postavená na nepísanej dohode, že politici nebudú zasahovať do personálnych záležitostí štátnej služby, ak štátni zamestnanci nebudú zasahovať do politiky. Narušenie tejto krehkej rovnováhy je veľmi nebezpečné, a to najmä v podmienkach nového systému štátnej služby. Dochádza buď k jej praktickému znefunkčneniu, keď ministri nedôverujú svojim zamestnancom, alebo vzniká tlak na prelomenie princípu apolitickosti štátnej služby a väčšej ingerencie ministrov do personálnych záležitostí.

V prípade nelojality ide o problém s nasledujúcimi praktickými prejavmi:

- verejné vystúpenia (články v médiách, atď.) kritické voči politickým predstaviteľom,
- regulácia politickej angažovanosti (problém štátnych zamestnancov ako tzv. tieňových ministrov a iných politických predstaviteľov),
- spôsob uplatňovania zodpovednosti za prejavy nelojality.

Počas rokov 2001 - 2002 sa v slovenskej dennej tlači niekoľko ráz objavili články podpísané štátnym zamestnancom, v ktorých autor podrobil členov vlády veľmi ostrej kritike. Napríklad zamestnanec ministerstva hospodárstva opakovane kritizoval ministerku financií, bývalý generálny riaditeľ istej sekcie na Úrade vlády ešte počas pôsobenia vo funkcii kritizoval v médiách vládu ako celok. Generálny riaditeľ sekcie na ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny a iní zamestnanci rezortu práce kritizovali ministra spravodlivosti.

Ďalšie problémy spôsobuje, ak v štátnej službe pracujú takí štátni zamestnanci, ktorí sa netaja tým, že sú tzv. "tieňovými ministrami" politických strán - v poslednom čase sa objavili viacnásobné príklady z ministerstva zahraničných vecí a ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny. Ďalším príkladom je kandidovanie generálneho riaditeľa sekcie Ministerstva financií SR na kandidátke politickej strany do VÚC v Bratislave.

Oba tieto prejavy by boli v takmer každej západoeurópskej krajine neprípustné z dôvodov, ktoré sme už uviedli. V mnohých z nich - napr. v *Írsku* - nemôžu byť odborní štátni zamestnanci ani členmi politických strán.

Pokiaľ ide o možnosť nápravy tejto situácie, zákon o štátnej službe v §53 medzi povinnosťami štátneho zamestnanca uvádza aj povinnosť zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby a mimo nej všetkého, čo by mohlo narušiť vážnosť štátnej služby, ako aj správať sa slušne k predstaveným, k ostatným štátnym zamestnancom a zamestnancom služobného úradu. Takéto ustanovenie však nie je dostačujúce.

6.2 MOŽNOSTI A ODPRÚČANIA

POLITICKÍ PORADCOVIA MINISTRA

Keďže ministri podľa schváleného zákona nebudú mať personálny vplyv na "blízkyh" spolupracovníkov, nebudú môcť mať napríklad poradcov, ktorí sú štátnymi zamestnancami (t.j. iných poradcov ako externých). V prípade tejto anomálie, ktorá veľmi sťažuje ministrom plnenie ich politického programu, možno **jednoznačne odporúčať zmenu zákona o štátnej službe.**

Ministri by mali mať slobodu výberu "blízkyh" spolupracovníkov. Počet "blízkyh" spolupracovníkov ministra, najmä poradcov pre jednotlivé ministerstvá, by sa mal určiť napríklad pri schválení systemizácie vládou pri prerokúvaní návrhu zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok (článok 12, odsek 5).

V tejto súvislosti by bolo vhodné **v štatúte ministerstva zadefinovať, ktoré aktivity úradu možno charakterizovať ako tzv. "politickú agendu" ministerstva.** Práve táto agenda by mala byť v priamej gescii ministra, t.j. vykonávaná jeho politickým a odborným tímom, pretože minister má práve o ňu najväčší záujem.

Podobné princípy zakotvuje napríklad práve schválený *český* zákon o štátnej službe.

VPLYV MINISTROV NA ŠTÁTNYCH ZAMESTNANCOV

Ak sa v praxi objavia problémy v oblasti vplyvu ministrov na štátnych zamestnancov (osobitne medzi ministrom a vedúcim úradu), bude treba zákon zmeniť. Tieto zmeny však musia zachovať krehkú rovnováhu medzi právomocami ministrov a depolitizáciou štátnej služby. Sú možné napríklad dve nasledujúce alternatívy:

Alternatíva I - umožniť ministrovi obmedzený výber vedúceho úradu

Zmena zákona o štátnej službe by mohla spočívať napríklad v prevzatí nasledujúceho postupu: **minister po nástupe do funkcie bude mať právo odmietnuť súčasného vedúceho úradu**, avšak vzhľadom na nevyhnutnosť zachovať politickú nezávislosť štátnej služby **nebude mať právo navrhnúť vlastného kandidáta**. V prípade odmietnutia súčasného vedúceho úradu **by predseda Úradu pre štátnu službu navrhol ministrovi troch kandidátov**, z ktorých by si minister mohol vybrať (írsky model). Samozrejme, štátnozamestnanecký pomer súčasného vedúceho úradu by sa neskončil.

Alternatíva II - vytvoriť systém námestníkov ministrov

Ďalšou možnosťou je **nahradiť vedúcich úradov ministerstiev a štátnych tajomníkov systémom námestníkov ministrov**. Tento návrh je bližšie analyzovaný v kapitole o štátnych tajomníkoch, pripomeňme však jeho hlavné body:

- namiesto štátneho tajomníka/tajomníkov a vedúceho úradu funguje vo výkonnom manažmente ministra 2-5 námestníkov ministra, ktorí zodpovedajú za presne zadelené agendy od vecných cez legislatívnu až po ekonomickú,
- námestníkov vymenúva a odvoláva minister podľa vlastného rozhodnutia,
- v rámci ministrových námestníkov je určený tzv. prvý námestník, ktorý zastupuje ministra v dobe jeho neprítomnosti v plnom rozsahu práv a povinností ministra, s výnimkou práv a povinností ako člena vlády,
- títo námestníci môžu byť pôvodom politici, experti z externého prostredia aj štátni zamestnanci, čo umožňuje ich pružnú kombináciu podľa potreby konkrétneho ministra. Zároveň tento systém umožňuje lepšiu kontrolu ministra nad ministerstvom, keďže si môže vybrať tím okolo seba.

Tento systém, uplatňovaný v *Českej republike* by však vyžadoval, aby kompetencie vedúceho služobného úradu vykonával na ministerstvách niekto iný - napríklad tzv. personálny riaditeľ, ktorý by bol vymenovaný predsedom Úradu pre štátnu službu.

NELOJALITA ŠTÁTNYCH ZAMESTNANCOV

Po účinnosti zákona o štátnej službe by nelojalita štátnych zamestnancov voči politickým predstaviteľom spôsobovala v štátnej službe problémy. **Štátny zamestnanec je povinný rešpektovať politiku a rozhodnutia vlády pri plnení jej programového vyhlásenia, pokiaľ sú v súlade s platnými právnymi predpismi. Ak ich z akéhokoľvek dôvodu nerešpektuje alebo sa mieni aktívne politicky angažovať s dopadom na vykonávanie štátnej služby, mal by ukončiť štátnozamestnanecký pomer.**

Etický kódex, ktorý podľa zákona o štátnej službe vydá Úrad pre štátnu službu, by mal zaviesť explicitnú povinnosť pre štátnych zamestnancov zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby akéhokoľvek konania a prejavov, ktoré by mohli poškodiť dobré meno štátnych zamestnancov, resp. politických predstaviteľov.

Slovné spojenie "pri vykonávaní" štátnej služby v tomto ustanovení zákona však môže spôsobiť problémy, pretože **napísanie nelojálneho článku do médií mimo vykonávania štátnej služby zrejme pri súčasnom znení nebude možné považovať za porušenie zákona o štátnej službe a Etického kódexu.** Preto možno jednoznačne odporúčať Úradu pre štátnu službu, aby v rámci svojich kompetencií našiel vhodný mechanizmus na postihnutie aj takéhoto nelojálneho správania štátneho zamestnanca, napríklad prostredníctvom služobných predpisov.

Návrh Etického kódexu zverejnený v roku 2001 na vládnej internetovej stránke v bode 1 spomína svedomitosť a v bode 2 zodpovednosť voči verejnosti. Lojalita voči nadriadeným i vláde ako takej úplne absentuje.

Úrad pre štátnu službu SR by sa mal zaoberať aj spôsobom vyvodenia zodpovednosti za nelojalitu štátneho zamestnanca. Do úvahy prichádza riešenie:

- disciplinárne,
- pri služobnom hodnotení.

Ak nebude možné tieto problémy riešiť prostredníctvom Etického kódexu, bude treba zvážiť novelizáciu zákona o štátnej službe v tejto oblasti.

POUŽITÉ ZDROJE A LITERATÚRA

Autori a editori tejto publikácie čerpali pri jej príprave najmä z nasledujúcich zdrojov:

PRÁVNE NORMY

Ústava Slovenskej republiky

Zákon č. 575/2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

Zákon č. 312/2001 o štátnej službe

Zákony o štátnej/verejnej službe v Českej republike, Maďarsku a Poľsku

PROGRAMOVÉ VYHLÁSENIA VLÁD

Dánsko, 2001

Fínsko, 1999

Holandsko, 1998

Írsko, 1997

Slovenská republika, 1994

Slovenská republika, 1998

Švédsko, 1998

Nórsko, 2001

INTERNETOVÉ STRÁNKY

Vláda Slovenskej republiky: <http://www.government.gov.sk>

Vláda Českej republiky: <http://www.vlada.cz>

Vláda Maďarskej republiky: <http://www.kormany.hu>

Vláda Fínskej republiky: <http://www.valtioneuvosto.fi>

Vláda Švédskeho kráľovstva: <http://www.sweden.gov.se>

Vláda Nórskeho kráľovstva: <http://www.odin.dep.no>

Vláda Dánskeho kráľovstva: <http://www.stm.dk>

Vláda Holandského kráľovstva: <http://www.minaz.nl>

Vláda Írskej republiky: <http://www.irlgov.ie>

OSOBNÉ ROZHOVORY

Osobné rozhovory autorov publikácie s predstaviteľmi ústrednej štátnej správy v nasledujúcich krajinách počas rokov 2000 - 2002: Dánsko, Fínsko, Holandsko, Írsko, Veľká Británia

INÉ ZDROJE

Koaličná zmluva, 28. 10. 1998

Správy organizácie SIGMA z roku 1999 *Civil Service and State Administration Country Reports* o Českej republike, Maďarsku, Slovensku a Slovinsku

LITERATÚRA

M. Beblavý (2001): *Zákon o štátnej službe a jeho schvaľovanie na Slovensku*. Integrace - Journal of European Integration, 8/2001, Praha

M. Beblavý, T. Verheijen a K. Staroňová: *Rozvoj kultúry tvorby verejnej politiky na Slovensku*. NOS-OSF, Bratislava 2001

M. Beblavý a E. Sičáková: *Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: Niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovania záujmov*. INEKO a SGI, Bratislava 2001

J. Burnham: *The Managerial Revolution*. Westport, Connecticut: Greenwood Press 1972

P. Egardt: *Sweden: Policy- and Decision-Making in a Coalition System, in Management Challenges at the Centre of the Government: Coalition Situations and Government Transitions*. Sigma Paper No. 22, OECD, Paris 1998

W. Hojnacki: *Politicization as a Civil Service Dilemma*. In H. Bekke, J. Perry and T. Toonen (eds.): *Civil Service Systems in Comparative Perspectives*, Indiana University Press, Bloomington 1996

P. John: *Analysing Public Policy*. Continuum International Publishing Group, London 2000

OECD: *Law drafting and regulatory management in Central and Eastern Europe*. Sigma Paper no. 18, OECD, Paris 1997

S. Schiavo-Campo a P.S.A. Sundaram: *To serve and to preserve: Improving public administration in a competitive world*. Asian Development Bank, Manila 2001

E. Sičáková: *Presadzovanie záujmov vo formujúcej sa demokracii*. CPHR - Transparency International Slovensko, Bratislava 2000

G. Sootla: *Creating New Civil Service on the Ruins of the Soviet Bureaucracy: When Ideologies Meet Realities*. In R. Baker (ed.): *Transitions from Authoritarianism - The Role of the Bureaucracy*, Praeger, Westport 2002

S. Synnerstrom, K. Lalazarian, N. Manning: *The Scope of the Civil Service in OECD and Select CEE Countries*. World Bank, 2001

UNDP: *Latvia - Human Development Report: The Public Policy Process in Latvia*. UNDP, Riga 2001

