

**Kvalita riadenia
v novom európskom
administratívnom priestore**

Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore
Zborník z konferencie

Recenzentka: Doc. PhDr. Silvia Miháliková, PhD.

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2006
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel.: 02/5341 72 07, fax: 02/5341 72 07
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Pre TIS vydal: Adin, s. r. o.

ISBN 80-89244-07-6

Ústav verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied
Univerzity Komenského v Bratislave

a

Transparency International Slovensko

Ludmila Malíková
Katarína Staroňová
Emília Sičáková-Beblavá
editorky

Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore



Bratislava
august 2006

Vydané s podporou Holandského veľvyslanectva na Slovensku

Ústav verejnej politiky (ÚVP) pôsobí na Fakulte ekonomických a sociálnych vied Univerzity Komenského v Bratislave od roku 2005. Ako vedecko-pedagogické pracovisko so zameraním na študijný program Verejná politika (Public Policy) ponúka magisterské vzdelávanie v tomto odbore formou denného i diaľkového štúdia. ÚVP je prvým univerzitným pracoviskom s interdisciplinárnym zameraním na modernú teóriu a prax verejnej politiky a kvalitu riadenia spoločnosti. Sústreďuje sa na analýzu politík na národnej, európskej ale aj regionálnej a miestnej úrovni správy vecí verejných. ÚVP spolupracuje na výskumoch s mnohými akademickými pracoviskami podobného zamerania doma i v zahraničí. Viac na www.fses.uniba.sk.



Ústav verejnej politiky
Fakulta sociálnych a ekonomických vied
Univerzity Komenského v Bratislave
Obdojárov 10/a
P.O. Box 129
820 05 Bratislava 25
tel.: +421 2 50 11 7660
fax: +421 2 50 11 7600
email: ipp@fses.uniba.sk
www.fses.uniba.sk

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej mimovládnej organizácie Transparency International a na Slovensku pôsobí od roku 1998. TIS sa venuje predovšetkým otázkam spojeným s korupciou vo verejnom sektore Slovenska a to na centrálnej úrovni ako aj na úrovni decentralizovanej správy vecí verejných. Medzi hlavné ciele TIS patrí podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú znižovať korupciu. Aktuálne informácie sú dostupné na www.transparency.sk.



Transparency International Slovensko

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25,
827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 72 07
fax: 02/5341 72 07
tis@transparency.sk
www.transparency.sk

OBSAH

Úvodná časť

Nový európsky administratívny priestor – nové výzvy pre vládu ĽUDMILA MALÍKOVÁ	8
--	---

Alternative Futures for Public Administration B. GUY PETERS	13
---	----

Toward a New European Public Administration: A Pro-bureaucratic Strategy for Maximizing Quality Governance in the New European Administrative Space WILLIAM N. DUNN	21
---	----

Panel I

Reformy centrálnej vlády na zvýšenie strategických schopností a ich dopady KATARÍNA STAROŇOVÁ	32
---	----

Úloha poznania a informačného toku: Implikácie pre strategickú kapacitu vlády KATARÍNA STAROŇOVÁ	34
--	----

Trvalo udržateľný rozvoj ako nástroj koordinácie a koherentnosti národných politík MICHAL SEDLAČKO	44
--	----

Vzťahy vlády a parlamentu v kontexte pristúpenia a členstva Slovenska v EÚ ERIK LAŠTIC	58
--	----

Úloha MZV SR a rezortných koordinačných skupín vis á vis EÚ MARTA DARUĽOVÁ	71
--	----

Strategic Governance in Central and Eastern Europe: From Concepts to Reality MARTIN POTŮČEK	84
---	----

Better Government! But What is ‘Better’ GYÖRGY GAJDUSCHEK	96
---	----

Budovanie strategických kapacít v rezorte práce sociálnych vecí a rodiny RENÁTA KRÁLIKOVÁ	106
---	-----

Panel II

Decentralizačné reformy, reformy poskytovania služieb a ich dopady EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ	128
--	-----

Prístupy k rozhodovaniu o zabezpečovaní služieb EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – MIROSLAV BEBLAVÝ.....	130
Trendy v poskytovaní verejných verejnoprospešných služieb v európskom priestore BORIS TONHAUSER	144
Benchmarking v manažmente poskytovania miestnych verejných služieb BEÁTA MERIČKOVÁ	148
Skúsenosti z aplikácie benchmarkingu v podmienkach miestnych samospráv v SR EVA BALÁŽOVÁ	159
Institucionální pohled na možnost využití PPP projektů při poskytování veřejných služeb JAN PAVEL	173
Dopady decentralizačnej politiky na Slovensku na pozíciu územnej samosprávy DANIEL KLIMOVSKÝ	184
Reformy druhého radu MICHAL KALIŇÁK	197
Institucionální stránka krajské politiky v ČR – problematické prvky STANISLAV BALÍK	205
Decentralizácia verejnej správy na Slovensku VIKTOR NIŽŇANSKÝ	211

Úvodná část'

NOVÝ EURÓPSKY ADMINISTRATÍVNY PRIESTOR – NOVÉ VÝZVY PRE VLÁDU

ĽUDMILA MALÍKOVÁ¹

ÚVOD

Príprava nových krajín strednej a východnej Európy na vstup do EÚ zintenzívnila diskusiu o nadnárodnej koordinácii procesov implementácie európskych politík a o potrebe formulovať zásady a pravidlá efektívneho riadenia verejných záležitostí na úrovni národných a lokálnych administratívno-správnych systémov členských krajín. Koncom 90. rokov minulého storočia sa tak začal proces expertíznej činnosti a výmeny skúseností v oblasti prípravy reforiem verejnej správy a tvorby strategických rozvojových dokumentov zameraných na trvalé skvalitňovanie riadenia a na zvýšenie kvality administratívnych kapacít schopných účinne implementovať nové politiky. Na podporu procesu reforiem sa aktivizovala nielen Európska komisia, ale aj OECD, OSN, Svetová banka a mnohé ďalšie nadnárodné inštitúcie. V roku 1999 sa prvýkrát (a odvtedy už opakovane) uskutočnilo *Global Forum on Reinventing Government* ako medzivládne stretnutie expertov, ktorí sa podieľali na modernizácii verejnej správy. Hlavným cieľom konferencií venovaných rôznym aspektom modernizácie bolo ovplyvniť a urýchliť proces inovácie verejnej správy v európskych krajinách a zlepšiť kvalitu služieb pre občanov.

V roku 2002 prispela k rozvoju aktivít EÚ aj OSN, keď začala vydávať analýzy *World Public Sector Report*, v ktorých zvýraznila záujem o administratívne reformy z dôvodu ich významu pri vývoji ekonomiky a globalizačných trendov v jednotlivých krajinách.

V rokoch 2001 – 2002 vznikol v OECD **Directorate for Public Governance and Territorial Development**. V tom istom čase OECD posilnila mandát **Public Management Committee** a poverila tento výbor vypracovaním konceptuálne a empiricky podloženej analýzy verejnej správy, ktorá by bola použiteľná pre krajiny so záujmom o moderný vývoj svojich administratívnych systémov.

K zlepšeniu spolupráce medzi západnou a východnou časťou Európy v oblasti rozvoja administratívnych správnych systémov zásadne prispeli aktivity organizované s podporou podpory SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) a programu PHARE, najmä v oblasti technickej asistencie pri príprave stratégií rozvoja verejnej správy smerom k začleneniu do **Európskeho administratívneho priestoru**.²

¹ Prof. PhDr. ĽUDMILA MALÍKOVÁ, PhD. – Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského, Bratislava.

² *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma papers: No. 23, CCM/SIGMA/PUMA (98)39, s. 2.

SIGMA sa vo svojich aktivitách zamerala na tri ciele:

1. asistovať kandidátskym krajinám pri hľadaní cesty k dobrému spravovaniu (*good governance*) a k zlepšeniu kvality služieb vo verejnom sektore v súlade s demokratickými hodnotami, etikou a rešpektovaním právneho štátu;
2. pomôcť vybudovať kapacity na centrálnej úrovni vlády a nasmerovať nové krajiny na cestu internacionalizácie a integračných plánov EÚ;
3. podporovať iniciatívy EÚ v oblasti reforiem verejnej správy a administratívy.

OECD prostredníctvom publikácií SIGMA PAPERS (www.oecd.org/puma/sigmaweb) pomáhala výmene názorov na riešenie problémov krajín strednej a východnej Európy pri presadzovaní reforiem verejnej správy v konkrétnom prostredí a súčasne výrazne prispela k informovanosti odbornej verejnosti o pripravenosti kandidátskych krajín na vstup a skvalitnenie kapacít pre implementáciu *acquis communautaire* stanovených Európskou komisiou.

Národné vlády postupne začali vo svojich administratívnych reformách dôslednejšie uplatňovať zásady oddeľovania politických od manažérskych (riadiacich) funkcií, budovania viacúrovňových demokratických riadiacich systémov, koordinácie v oblasti strategického plánovania národného a regionálneho rozvoja, posunu k zefektívneniu tvorby a implementácie politik na lokálnej úrovni. Myšlienky boli sformulované, inštitúcie vytvorené, ale ich napĺňanie sprevádzali mnohé prekážky v podobe pretrvávania tradičných vzorcov správania administratívnych štruktúr, predsudkov a mýtov vyprodukovaných a zakorenených v minulých systémoch, ale aj politických chýb, ktorým sa mladé demokracie nevyhli pre nedostatok vedomostí a skúseností s moderným manažmentom a často aj nedostatok politickej vôle k iniciovaniu a zavedeniu **nového verejného manažmentu** (NPM) do vládnych štruktúr.

NOVÉ ÚLOHY PRE NOVÉ VLÁDY

Vlády členských štátov EÚ sa po otvorení rozhovorov s novými kandidátmi právom obávali o administratívnu kompetentnosť a dostatočnosť ich kapacít na transformáciu správnych systémov. Európska komisia zvlášť zdôrazňovala, že inštitucionálne a administratívne kapacity kandidátskych krajín sú kľúčový problém v procese prípravy na členstvo a kandidáti potrebujú rozvinúť kvalitu verejných služieb na úroveň ostatných členských krajín EÚ.³

V samotných krajinách strednej a východnej Európy sa diskusia o kvalite riadenia a administratívnej pripravenosti začala prakticky po stretnutí vysokých štátnych úradníkov z dvanástich kandidátskych krajín na seminári *Európska integrácia a administratívna reforma*, ktorý zorganizovala SIGMA v Aténach v dňoch 8. – 10. októbra 1997 z iniciatívy OECD a PHARE programu EÚ. Medzi hlavne témy seminára patrili otázky riadenia európskych záležitostí, príprava procesu vyjednávania v súvislosti s implementáciou *acquis communautaire*, kvalita administratívnych kapacít a príprava krajín na nový **Európsky administratívny priestor** (European Administrative Space). Vývoj potvrdil, že mnohé problémy diskutované na tomto fóre sa ukázali ako veľmi podstatné a dôležité z hľadiska ďalšej etapy integrácie administratívnych systémov. Stanovené požiadavky pre vstup do Únie, ktoré zahŕňali okrem iného aj vytvorenie legislatívnych noriem pre zabezpečenie stability štátnej a verejnej služby, prípravu prostredia pre účinné fungovanie verejných služieb, dostatok politickej vôle na uskutočnenie administratívnej reformy, zavedenie kariérneho systému v štátnych

³ *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma papers: No. 23, CCM/SIGMA/PUMA (98)39. s. 124.

inštitúciách a podobne, sprevádzali obavy z toho, čo a ako rýchlo budú nové demokracie schopné implementovať do svojich systémov. V roku 1998 Slovensko stále patrilo k najmenej pripraveným krajinám z hľadiska strategickej prípravy administratívnej reformy a jej integrácie do európskych štruktúr.⁴

Národné vlády spustili reformy verejnej správy vo všetkých novo prijatých krajinách vrátane Slovenska takmer paralelne v dvoch úrovniach – reformu národných systémov verejnej správy a konvergenciu nových systémov a aktivít do nadnárodných európskych štruktúr. Prejavili sa pritom už spomínané slabé stránky v účinnosti riadenia verejných záležitostí prostredníctvom nových inštitúcií, najmä nedocenenie významu prípravy kvalifikovaných zamestnancov pre prácu s novou agendou vo verejnom sektore. Riešenie problémov kvality výkonu moci zostalo v tieni legislatívnej prípravy zákonov a noriem a tvorba zákona ako legislatívneho nástroja integrácie do EÚ mala dominantné postavenie v činnosti vládnej administratívy.

Proces konvergenzie do nadnárodných európskych štruktúr odhalil rezervy väčšiny nových členských krajín najmä v schopnosti efektívnej komunikácie národných a lokálnych autorít s EÚ v nadnárodnom administratívnom priestore. Opäť išlo najmä o kvalitu administratívnych kapacít a ich pripravenosť vstúpiť ako partner do vyjednávania o spoločných európskych záležitostiach.

NOVÝ MODEL PRE NOVÉ PROSTREDIE

Súčasný model riadenia uplatňovaný v EÚ a označovaný ako **new governance/european governance** (Rhodes, 1996; Salamon, 2002) sa považuje za otvorený systém správy vecí verejných, v ktorom sú kolektívne aktivity a rozhodnutia rôznym spôsobom a mnohými smermi prepojené priamo na verejné problémy. Vzťah medzi vládou, občianskou spoločnosťou a súkromným sektorom je vyjadrením kvality interakcií medzi systémom spoločenských hodnôt, tvorbou verejných politík a fungovaním implementačných štruktúr na rôznych úrovniach moci. Akékoľvek zovšeobecnenia v otázkach kvality spravovania alebo riadenia spoločnosti sa stávajú viac menej neprijateľné, pokiaľ túto kvalitu neanalyzujeme v kontexte konkrétneho prostredia, a naopak, podnety konkrétneho prostredia je potrebné pochopiť a uplatniť v kontexte nového systému riadenia.

Rozhodovacie procesy nadnárodných inštitúcií sú v súčasnosti vnútorne natoľko previazané s administratívnym priestorom, v ktorom sa realizujú, že je nevyhnutné, aby národné vlády v členských krajinách venovali zvláštnu pozornosť odbornej pripravenosti aktérov zvládnuť jednotné pravidlá EÚ.⁵ Model **vládnutia** (governance) bez **vlády** (government) kladie dôraz na účinnosť využitia kolektívnych kapacít (sociálnych a politických sietí) na dosiahnutie lepších výsledkov vo verejnom sektore pred hierarchickým usporiadaním rolí, na schopnosť aktérov vyjednávať a riešiť spoločné aktuálne problémy pred formálnou kontrolou výkonov kompetencií.

Difúzia moci vytvára čoraz väčší tlak na koordinačný systém a posilňuje mechanizmy medzivládnej spolupráce pri implementácii jednotných noriem a pravidiel EÚ. Z perspektívy nových členských štátov EÚ to znamenalo pracovať nielen na stratégii top-down manažmentu verejnej správy, ale aj

⁴ Verheijen, T.: "The Management of EU Affairs in Candidate Member states: Inventory of the Current State of Affairs". In: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma papers: No.23, CCM/SIGMA/PUMA (98)39, s. 17 – 40.

⁵ Shapiro, M.: *The Institutionalization of European Administrative Space*. Berkeley, University of California 2004, s. 49.

cieľavedome budovať nový systém vzťahov a štruktúr viacúrovňového riadenia v súlade s potrebami integračných procesov Európy. Tieto nové štruktúry by mali disponovať relevantnými kvalifikačnými a vedomostnými kapacitami schopnými vykonávať svoje úlohy, a súčasne byť aktívnym spolutvorcom integrácie EÚ. Úspech integrácie úzko súvisí s mobilizáciou vnútorných zdrojov, vrátane vedomostných, ktorými disponujú členské krajiny EÚ a s ich využitím pri rozvoji verejného sektora. Jednou z priorít je efektívne využitie vedecko-výskumného potenciálu.

Oblasť administratívno-správnych systémov patrí v strednej a východnej Európe k najmenej preskúmaným alebo aspoň systematicky skúmaným oblastiam a naše vedomosti o ich fungovaní sú stále viac ovplyvnené praktickou skúsenosťou než serióznymi odbornými analýzami. Tento poznávací deficit je podmienený aj historicky, keďže administratíva ani verejná správa nebola vo vzdelávacom procese predchádzajúceho režimu chápaná ako sociálna disciplína a byrokracia bola spojená s pejoratívnym významom buržoáznej vrstvy, ktorá parazituje na robotníckej triede a jej úlohou je mechanický výkon rozhodnutí. Ideologický nádech sa postupne prekonával v 90. rokoch minulého storočia a nové trendy **New Public Management** prenikali do nášho priestoru viac menej vďaka európskym vzdelávacím programom TEMPUS, ktoré sa pokúsili prispieť k zmene prístupu na národnej aj lokálnej úrovni moci. V súčasnosti dochádza k prehodnocovaniu prípravy vedomostnej elity na nové programy sociálnych vied zamerané na moderný politický a administratívny systém európskeho obsahu. Podpora tomuto trendu zo strany národných a regionálnych vlád môže byť jednou z najefektívnejších investícií do vzdelania.

Vážnou výzvou pre vlády sa stala strategická pripravenosť na vyjednávanie s partnermi v EÚ, ktorá vyžaduje schopnosti národných aktérov jasne formulovať a realisticky a účinne presadzovať priority v európskom kontexte. Odbornosť a kvalita riadenia sú spojené nádoby, a preto je potrebné hľadať odpoveď na otázku, ako ďaleko vlády pokročili v profesionalizácii štátnych a verejných zamestnancov, a aké systémové kroky prijali pre zabezpečenie continuity a kvality administratívnych aktivít vo verejnom sektore. Je známe, že nová európska agenda kladie nároky na úzko špecializovaných odborníkov, ktorí sú súčasne schopní zvládnuť multidisciplinárnosť obsahu úloh. Navyše rastú požiadavky na administratívnu zručnosť, jazykovú prípravu, organizačnú aj technickú schopnosť zamestnancov pri tvorbe národnej, regionálnej i miestnej politiky.

Reformy verejnej správy znamenali pomerne rozsiahle zmeny a zásahy do verejného sektora, kde hlavné bremeno opatrení ležalo na centrálnej vláde. Súčasťou reformných opatrení bolo postupné prispôbovanie centrálnej administratívy na nové podmienky dobrého spravovania a na efektívnu komunikáciu s EÚ. Je na škodu vecí, že napriek rozsahu zmien a razantnosti opatrení, ktoré sa uskutočnili na úrovni centrálnej vlády, neexistuje systematický výskum vzťahov medzi politikou a administratívou na centrálnej a lokálnej úrovni vlády. Mnohourovňové systémy riadenia môžu náročnú prípravu profesionálov pre európsky administratívny priestor zvládnuť oveľa lepšie ako doteraz, ak sa podarí rozvinúť úzku spoluprácu vládnych organizácií s akademickými pracoviskami a s mimovládnyimi organizáciami. Tlak jednotného európskeho trhu vyžaduje kvalitné vzdelávacie programy pre zamestnancov v oblasti **NPM** a nového systému riadenia v EÚ (**new governance**), ako aj istú jednotu národných programov s nadnárodným obsahom vzdelávania zamestnancov v oblasti verejnej správy. Tento trend vzdelávania bude potrebné postupne presadzovať v našom akademickom priestore.

ZÁVER

Na tejto konferencii chceme otvoriť predovšetkým tie otázky, ktoré považujeme z hľadiska tvorby verejnej politiky a optimálneho fungovania administratívnych štruktúr za kľúčové na úrovni

centrálnej (národnej) vlády, ako aj regionálnych a miestnych samosprávnych systémov. Pokúsime sa hodnotiť v akých oblastiach sa jej darí redefinovať prácu štruktúr štátnej administratívy a samosprávy z ohľadom na zmeny v práci s agendou EÚ, aké mechanizmy vytvára na zapojenie kľúčových rezortov štátnej správy do procesu tvorby politiky EÚ, ako mení spôsob koordinácie vzťahov a aktivít tak, aby sa európska agenda bola prirodzenou súčasťou práce ministerstiev a ich inštitúcií, ako sa jej darí rozvíjať cezhraničnú spoluprácu a vzťahy s ostatnými krajinami EÚ (partnerstvá, twinning programy) a zapájať sa do nadnárodných sociálnych a politických sietí.

Cieľom panelových diskusií bude analyzovať doterajšie výsledky reforiem a zhodnotiť zámery vlád reflektovať a koordinovať proces tvorby politiky v súlade s princípmi EÚ a v modernom administratívnom priestore a sformulovať problémy, ktoré je treba riešiť aby sa zvýšila kvalita výstupov najmä vo vzťahu k občanovi.

Konferencia si stanovila cieľ posunúť naše poznanie v oblasti základných trendov v mnohoúrovňovom systéme riadenia v EÚ a otestovať pripravenosť a schopnosť zainteresovaných aktérov reflektovať a efektívne adaptovať nové princípy a pravidlá v praxi. Je zavŕšením projektu slovensko-holandskej spolupráce (MATRA projekt) zameranej na inštitucionalizáciu programu verejnej politiky v univerzitnom prostredí Slovenska. Výsledkom tejto spolupráce je vybudovanie Ústavu verejnej politiky FSEV UK, a sformovanie odbornej komunity, ktorá chce ďalej rozvíjať aktivity nielen v oblasti vzdelávania špecialistov na verejnú politiku, ale aj v prospech vytvárania širokého dialógu akademických i neakademických pracovísk, ktoré sa zaoberajú problémom tvorby a implementácie politik a formovania systému verejnej správy na Slovensku. Verím, že táto konferencia bude prínosom pre všetkých zainteresovaných teoretikov i odborníkov z praxe a otvorí tvorivý priestor budúcim novým témam do spoločnej diskusie.

LITERATÚRA

Bomberg E. – Stubb, A.: *The European Union: How does it work?*. Chapter 6 – Key policies, Alberta Sbragia, Oxford Press 2002.

Olsen, J. P.: *Towards a European Administrative Space?* ARENA Working Papers, 2002/26.

Orta, D. C.: *What Future for the European Administrative Space?* Maastricht, European Institution for Public Administration 2003.

Peters, G.: *A Garbage Can Perspective*. Vienna, HIS 2002.

Preparing Public Administration for the European Administrative Space, Sigma Papers: Paris, No. 23/1998.

Salamon, L. M. (ed.): *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford University Press 2002.

Shapiro, M.: *The Institutionalization of European Administrative Space*. Berkeley, University of California 2004.

www.oecd.org/puma/sigmaweb

ALTERNATIVE FUTURES FOR PUBLIC ADMINISTRATION

B. GUY PETERS¹

INTRODUCTION

There have been any number of predictions about the future of governing and public administration. Some of these now appear quaint or totally realistic, but others have become standard practice in the public sector. The simplest and most accurate prediction is that the future of the public sector will be very much like its past, given that most of the same programs, and many of the same ways of delivering those public services will persist. Despite generations of reforming government much of the structure and process remains remarkably unchanged, even if the tasks are performed by computer rather than by hand. Thus, when we make our brave (or more probably foolhardy) predictions about the future, we should be careful not to assume that everything is easily mutable.

The above having been said, there have been, and continue to be, genuine changes in governing, and those changes in turn may be producing the necessity for even greater changes. And government does not function in a vacuum, so that any emerging patterns of governing must reflect changes in the socio-economic, fiscal, and political environments, as well as changes in the technological possibilities for governing. Further, some reforms in the public sector will be the product of changing ideas about how best to govern society (see Pollitt and Bouckaert, 2004). Therefore, to make any accurate predictions about directions of movement in the public sector require an extreme degree of good fortune.

One way to enhance the possibilities of making accurate predictions about the future of public administration is to make several simultaneous estimates of future changes. In the present case this is not just an attempt to be at least partially correct but rather is an attempt to reflect the complex reality of the contemporary public sector, as well as of contemporary politics. On the one hand, there are continuing pressures to move away from conventional hierarchical, command and control instruments for government toward the instruments of “New Governance” (Salamon, 2001). The changes proposed in this style of governing reflect continuing moves toward involving the private sector more directly in governing, having been characterized as “citizen engagement”, “partnership” “*Burgernahe*”, “stakeholder democracy” and a host of other names. The general pattern has been to decentralize, devolve and generally to make the public sector closer to the public.

The other contemporary prospective change in the public sector may appear to be almost diametrically opposed to the movement toward “New Governance”. Governments have been moving control down to lower levels within public organizations, as well as out to stakeholders and to autonomous public organizations (Verhoest, Verschuere, Bouckaert and Peters, 2004) in order to enhance democracy, as well as to leverage private resources for delivering public services. While those reforms have produced

¹ Prof. B. GUY PETERS – Maurice Falk Professor of Government, Department of Political Science, University of Pittsburgh, USA.

real benefits for government, and for the society, they also have produced real problems of control and accountability at the top of government. While service delivery is important for governing, so too is coherence, coordination and strategic direction, and those virtues have been undermined by the continuing movement toward governance at the bottom.

Therefore, we need to think about these two alternative directions in governing, and perhaps more importantly think about the ways in which the two directions of change can be knit together to provide a more coherent system for providing direction and control to society. While this may not be the hierarchical, “top down” government that was typical of the past, on the other hand it will not be the highly decentralized “governing without government” that some critics of conventional mechanisms of government have advocated. Rather it will represent some attempt to reach a balance between the two directions for change and provide also a comprehensive and coherent system of governance.

The concept of governance is one means of integrating these two dimensions of change in the public sector (Pierre and Peters, 2000; Kjaer, 2004). Governance implies the capacity of the public sector to steer society and economy, and to provide some more or less coherent direction. How that steering is actually placed into operation is an empirical question, and may be achieved through the types of decentralized and delegated methods. On the other hand, the coherence and control function almost of necessity must come from the center of government, so that at the same time that power is being delegated, some aspects of control may have to become more centralized, and move back toward presidents and prime ministers. Some scholars (see Kickert, Klijn and Koopenjaan, 1997) have discussed the possibilities of “steering at a distance”, but it is important that steering and governance is indeed performed, and that all the emphasis is not placed on the “distance”, de-centered, aspects of the process.

The remainder of this paper will first examine these two simultaneous drives for reform in the public sector as sources of new styles of governance. After describing each of the varieties of reform separately, I will proceed to discuss the ways in which these two alternative futures can be joined, and the role that leaders in the public sector can play in bridging the gaps between changing forms of service delivery and changing forms of strategic management and strategic governance at the center. This latter aspect of the reform process is that which is least developed, and which will require the greatest use of political and administrative skills.

THE NEW GOVERNANCE

The shift toward the “New Governance” is discussed more often than other changes in the public sector, and in many ways has become well institutionalized in the public sector, and has become to sense the conventional wisdom. This change is in part related to the more general transformation associated with the “New Public Management”, given that one of the most important tenets of NPM was that government should “steer and not row”, meaning that governments should directly deliver relatively few public services but instead should attempt to use other actors, whether in the market or the not for profit sectors as their agents. The assumption of this approach was that government was relatively poor and inefficient at delivering services and they should be contracted out

But the concerns about using non-traditional instruments for service delivery extends beyond contracting with non-governmental actors. The underlying logic is one of moving away from hierarchical instruments toward more collaborative instruments, and also using more autonomous

public organizations “agencies” that can be more efficient in delivering programs, in part because they would be expected to concentrate on delivering a single program or service. In addition, the ideas of New Governance involve collaboration and cooperation with actors outside government, and the creation of a variety of relationships unlike those traditionally expected in the public sector.

Another way of describing these changes has been as “soft law”, involving the use of guidelines, agreements, benchmarks, and other instruments that do not command so much as cajole elements in society to follow the principles set forth by government (Morth, 2003). Further, this softness extends to relationships among governments themselves so that multi-level governance becomes a more apparent feature of governing even in nominally unitary states. One of the clearest manifestations of soft law has been the Lisbon process within the European Union, and the Open Method Coordination that has to some extent evolved from Lisbon has carried the practice into a range of policy areas (Borras and Jacobssen, 2004).

The implications of such a shift are rather obviously that government will be a different institution than it has been in the past. Rather than being in essence a hierarchical organization attempting to control society through command and control instruments the public sector is becoming a more collaborative set of organizations attempting to control, but to do so in a less single-minded manner. This “softness” in the style of governance can help to legitimate actions, but it also places greater demands on government for effective monitoring and some capacity to retain some control over the frameworks created, often through the budget.

In addition to the actual changes in service delivery there will also have to be analogous changes in other aspects of governing such as accountability (Mulgan, 2000). Accountability will become a much more complex problem than was true in conventional parliamentary notions of governing, in which civil servants were responsible to ministers, and ministers to parliament, for the delivery of services. Now accountability must be extended not only upward toward parliament but also downward toward clients and outward to members of networks, partnerships, and other “stakeholders” in the process. This governance world is therefore more complex and more difficult than the old system.

This style of governance will place public servants even more in the center than had the conventional system. The public servant is typically the person responsible for negotiating contracts, establishing partnerships, and interacting with networks. If the “new governance is to be successful, it will depend very heavily on public servants who must develop a somewhat different set of skills than they had in the past. Perhaps most importantly, they must develop a set of political skills to deal with society in ways that are not typical for the usual conception of what a public servant does. But going along with those political skills are skills in managing networks so that they are effective ways of coping both with inputs about policy and actual delivery of public services.

As noted, in many areas and in many political systems this style of governing has become well institutionalized to the point of becoming the new conventional wisdom, but both ministers and many civil servants have yet to internalize these changes and deal with all their implications.

The need to “steer at a distance” and to govern through less direct means may be difficult for politicians who find they are being held responsible in public for outcomes over which they have relatively less direct control than in the past. In addition, civil servants may need to understand that their role in linking state and society is more crucial, but also more political, than in the past and hence may have to alter some of their self-conceptions.

BACK TO THE CENTER?

A great deal has been written about the movement into the range of alternative mechanisms for service delivery discussed above. Relatively less has been written about the perhaps less obvious shift of control over policy back to the center of governments. Politicians have often complained that although they have been elected to make policy that once they are in office they find such control difficult. This is true for ministers and agency heads, but also has been true for presidents and prime ministers who appear to find themselves at the head of large and complex systems of government but with relatively fewer levers at their disposal to control that system than they might have liked.

The need to think about the antithesis of the reliance on decentralized solutions is more than a political requirement, however. It also reflects a genuine need in governance to create greater coherence and coordination in the public sector. The numerous reforms of government during the past several decades, whether coming from a managerialist perspective or a more participatory perspective (Peters, 2000) have tended to drive control away from the center and to empower individuals as well as more or less autonomous organizations, whether in and out of government.² These actors believe that they have the right, and in some cases almost the obligation, to make their own decisions and to implement programs in the manner they consider most appropriate. Likewise, the emphasis on performance as a means of assessing these organizations and their managers tends to make them focus on their own narrow set of goals rather than to think about government-wide approaches to policy and steering society. The obvious result of such an approach to governing is considerable inconsistency and a need for improved coordination.

Coordination is a crucial value for government, but it is also to some extent retrospective, looking at what governments have done or are doing, and trying to correct the problems associated with inconsistencies in the approaches of different programs. Governments are also finding that they need to be more prospective and more strategic in how they choose to intervene in society and economy. To some extent the need to be more strategic reflects prior failures of coordination and the need to make governments more effective in the eyes of citizens. It also reflects the increasing fiscal problems of many governments, squeezed by demands from rapidly aging populations, activated interest groups with increased demands, and public resistance to increased taxation. Governments now need to make more strategic decisions about what they want to do and how they want to do them.

Thus, from several perspectives governments need to marshal their resources for a more comprehensive and coordinated public sector. From the perspective of democratic governance as well as from a more managerialist perspective there is a need to move some degree of priority setting and issue management back into the center of government and to make government a strategic actor. The trick, as already implied, is to accomplish this without also becoming a rather overbearing policy administrator as well.

KNITTING TOGETHER THE PUBLIC SECTOR

Although these two approaches to governance have been presented as being somewhat antithetical, they are in essence complementary. Each provides some virtues for would be governors, whether it is making implementation more acceptable to the public, and perhaps less expensive, or it is making

² The problem often is that these organizations are in part in the public sector and in part in the private, making exercising control over them a more difficult proposition, and one that to some extent contradicts the logic of granting them autonomy in the first instance.

choices about what should be implemented through those softer mechanisms. Effective governance can be assisted by both of these virtues, but they need themselves to be coordinated and made to work together.

Perhaps the major for coping with the two alternative perspectives on governance is not to recognize their virtues and the complementary nature. The real trick is to find ways to nit them together in a more coherent web. As implied above, this may not be easy, given that the actors involved tend to believe that they are empowered to pursue their more differentiated styles of governing (Peters and Pierre, 2000). Political leaders certainly believe they have been elected to provide direction to state and society, and want to overcome the blockages they perceive in that mission. Similarly, administrators believe that the continuing reforms of administration empower them to search for new mechanisms for delivering services and more effective means of linking state and society.

Several programs have been developed in governments to attempt to make this linkage, or at least to minimize conflicts among the sets of actors. For example, the Finnish government has embarked on an ambitious program for managing issues driven from the center of government, but at the same time recognizing that the style of implementation for public programs has been altered significantly over the past decades, and that Finland has been one of the leaders in devising alternative forms of service delivery (Bouckaert, Ormond and Peters, 2000). Other countries such as Denmark have focused attention on a limited number of strategic and coordination devices—notably the budget—and allowed ministries and agencies to make many of their own choices within that frame (Jensen, 2004). Still others have attempted to emphasize the integrated nature of governing and to focus on government as a whole, rather than the many disparate parts comprising government (Laegried and Christensen, 2006).

In addition to procedures, the obvious source of integration in the public sector will have to be leadership. This is a rather old-fashioned virtue, and does not perhaps appear as innovative as some of the managerialist techniques that have come to dominate thinking about governing, but it is nonetheless crucial. Making the various components, and perhaps more difficult making the various ideas about governance work together effectively requires individuals committed to those goals. These goals are more diffuse and less difficult to identify in practice than some of the elements of good practice in the public sector, but they are still very real, and crucial, for government to perform well as an entity.

Again, I should point out that many of the reforms of the past several decades make this type of integration of programs within the public sector less probable, and yet more necessary. Not only have there been structural changes that have tended to disconnect many aspects of governing, so too have there been a number of changes in personnel and management that also have tended to make coherence less likely. Perhaps the major source of the glue that could hold together the various elements of governance—the career public service—has been undermined and denigrated by many of the reforms associated with New Public Management (Campbell and Wilson, 1996). In addition, the tendency to shift from more organic to more mechanical forms of coordination among organizations in the public sector has tended to exacerbate differences, and to reduce integration.

Performance management has been lauded as a significant addition to the management tools available in government, and indeed it is, but it too can tend to exacerbate differences and to focus attention on the delivery of individual programs rather than on broader social goals. These performance programs tend to provide few incentives for collaboration and cooperation across programs, and make managers focus on particularized measures of success and failure, for themselves and for their organizations. That having been said, however, if designed well performance management systems may be able to

assist in integrating government. If system-wide goals can be identified, and measures developed for those goals, then performance measurement and management can identify how programs and policies fit together in more comprehensive packages.

The New Zealand government has been able to develop an approach to performance management that links individual program goals to systemic goals. This system depends upon identifying Strategic Results Areas (SRAs) for government as a whole, and then linking Key Results Areas for each program to the SRAs. This methodology points out that all major policy areas in the public sector involve a range of individual programs, and also that most organizations and programs contribute to a range of systemic goals. While this insight is hardly new, it is often forgotten in the concentration of most ministers and most managers on their quotidian tasks.³

LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT

Much of the above discussion has been focused on these two aspects of governance at the level of the national government. Those problems are very real at that level, but they are none less real for sub-national governments. Indeed, several factors may tend to exacerbate the differences between the two types of governing in local and regional governments. One of the most important of those constraints is that sub-national governments are not fully autonomous, and may have greater difficulties in setting their own priorities and in deciding on governance strategies on their own. Local governments in Scandinavia have substantially greater autonomy and have more resources than do those in many other types of government, but they still face important constraints.

Sub-national governments also are, in general, closer to the actual delivery of many public services, and also have closer relationships with their partners in delivering services. This proximity to the actual work of government and their contacts with clients can lead to their becoming absorbed with the needs of the community. There is nothing wrong with that concern, quite the contrary it is one of the virtues of decentralized local governance, but it does make more strategic approaches to governance more difficult. This may be especially true when the problems being confronted can not be contained neatly within the boundaries of the single local authority, as indeed few problems can be.

Associated with the above statement, local authorities may be especially interested in finding softer forms of governance to perform their tasks. This growing preference for more collaborative forms of service delivery is true not only so that local governments can conserve their scarce financial resources, but it is evident also because of the closer connections of this level of government with the community. Local authority leaders may be better able to identify the opportunities for implementing the less hierarchical forms of governance, and may also see more clearly the political costs associated with command and control instruments in populations with whom they must interact, often face to face, on a regular basis. Command and control forms of governance appear increasingly unacceptable to citizens, and apparently all the more so when implemented by friends and neighbors.

Their important role in service delivery does not, however, relieve local governments of some necessity for more strategic thinking about their role in governing. In part because their financial resources are often more constrained, and their autonomy also limited, effective local governments may have to be

³ This point was made some decades ago in the program budgeting literature, with the seemingly simple admonition that all programs are multi-organizational.

extremely careful about establishing priorities and using their resources in the most strategic manner possible. Some of the responsibilities presently undertaken by sub-national governments, notably local economic development, may require developing clear strategies and bringing together a range of programs and actors to achieve the desired goals. Even more traditional functions, such as effective management of transportation, may also involve making establishing clear priorities and making strategic trade-offs with other goals, e.g. environmental protection.

SUMMARY AND CONCLUSION

The above discussion has pointed to emerging trends of, and emerging requirements for, effective governance in the industrialized democracies. This discussion has pointed to the extent to which the two dominant strands in contemporary reform are apparently somewhat at odds with one another, one driving power downward and out to civil society, and the other tended to draw power back into the center of government. Both of these transformations are important for effective governing, and they need not be incompatible, but they are different and they do require developing means for drawing the two strands together. This knitting together of strands of governance will become perhaps the central challenge for most systems of governance.

Much of the discussion of effective governance, especially the strategic dimension, has been focused on the role of central governments, but the issues are hardly confined to that level, and sub-national governments have the same considerations about governing. The demands for softening their style of program implementation may be especially important for sub-national governments, given that they are generally charged with large volumes of program implementation—especially of social and educational services that affect many citizens directly. That having been said, however, the local governments can not avoid the demand to make strategic choices about what they want to do, and how they will do it.

REFERENCES

- Borras, S. and K. Jacobssen (2004) The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU, *European Journal of Public Policy* 11, 185-208.
- Bouckaert, G., D. Ormond and B. G. Peters (2000) *A Possible Governance Agenda for Finland* (Helsinki: Ministry of Finance).
- Campbell, C. and G. K. Wilson (1996) *The End of Whitehall?* (Oxford: Blackwell).
- Christensen, T. and P. Laegreid (2006) The Whole of Government Approach, Unpublished paper, Institute of Political Science, University of Oslo.
- Jensen, L. (2004) *Den Store Koordinator* (København: Jurist og Økonomforlag).
- Kickert, W. J. M., E.-H. Klijn and J. Kooppenjan (1997) *Managing Complex Networks* (London: Sage).
- Kjaer, A. M. (2004) *Governance* (Oxford: Polity Press).
- Mörth, U. (2003) *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Approach* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Mulgan, R. (2000) 'Accountability': An Ever-Expanding Concept?, *Public Administration* 78, 555-73.
- Peters, B. G. (2001) *The Future of Governance*, rev. ed. (Lawrence: University Press of Kansas).

Peters, B. G. and J. Pierre (2000) Citizens Versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment, *Administration and Society* 32, 9-28.

Pierre, J. and B. G. Peters (2000) *Governance, the State and Public Policy* (Basingstoke: Palgrave).

Pollitt, C. and G. Bouckaert (2003) *Public Sector Reform: A Comparative Analysis*, 2nd. Ed. (Oxford: Oxford University Press).

Salamon, L. M. (2001) Introduction: The New Governance, in Salamon, ed., *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press).

Verhoest, K., B. Verschuere, B. G. Peters and G. Bouckaert (2004) Controlling Autonomous Public Agencies as an Indicator of New Public Management, *Management International* 9, 25-36.

TOWARD A NEW EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION: A PRO-BUREAUCRATIC STRATEGY FOR MAXIMIZING QUALITY GOVERNANCE IN THE NEW EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE

WILLIAM N. DUNN¹

INTRODUCTION

The time has come to abandon fashionable but obsolescent perspectives of “quality” governance in the new European administrative space. Instead, a new and more appropriate perspective of quality of governance, which I will call the New European Public Administration (NEPA), should be adopted as a solution to issues of quality governance. NEPA is explicitly pro-bureaucratic because it seeks to build, to the extent appropriate and possible, governmental organizations founded on principles of instrumental and reflective moral reasoning and guided by formal rules, professional specialization, division of labor, legal-rational hierarchy, and a performance orientation.

THE OBSOLESCENCE OF NPM

Chief among today’s fashionable but obsolescent perspectives is the New Public Management (NPM). Whether it is put forth by academics, consultants, or government spokespersons grounded in the Anglo-American tradition (Barzelay, 2001), or by OECD proponents of a more “Europeanized” version (OECD 1999), advocates of NPM, at least in its present form,² have seriously misunderstood the administrative context of post-socialist societies. In this context, the most important specific condition that NPM advocates have failed to understand is the relative *absence* of bureaucratic forms of organization in post-socialist societies.

The principal reason for the rise of NPM is a misunderstood notion of bureaucracy that recently grew out of anti-bureaucratic reforms in the United States, the United Kingdom, and other Anglo-American countries including New Zealand. For the most part, these reforms were based on a political and ideological argument: *Governments are bureaucratic, bureaucracies are bad, and (therefore) bureaucracies should be reformed or abandoned.* The title of one of the founding texts of the NPM movement makes this point unambiguously: *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* (Osborne and Plastrik, 1999).³

¹ Prof. WILLIAM N. DUNN – Graduate Center for Public Policy and Management University of Pittsburgh in Macedonia. Prepared for a conference on “*Quality of Governance in the New European Administrative Space.*” Comenius University, Bratislava, Slovak Republic, June 1-2, 2006.

² For a different version of NPM based on the critical social theory of the Frankfurt School see Miller and Dunn (2006).

³ The other founding works include D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector.* New York: Penguin Books (1993); and Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue.* Berkeley, CA: University of California Press with the Russell Sage Foundation (2001). The authors of these works point to “bureaucracy” as the problem for which NPM is a solution.

In the United States and the United Kingdom, the attack on bureaucracy has been an important feature of political discourse for well more than one-hundred years. The term “bureaucracy” has been used in a colloquial but politically potent fashion to malign governments—usually governments of the “left”—on the disputable grounds that government agencies are too large (“Big Bureaucracy”), too complicated (“Bureaucratic Red Tape”), too inefficient (“Bureaucratic Fraud, Waste, and Abuse”), and lacking in essential knowledge and skills to effectively manage the public’s business (“Bureaucratic Incompetence”). In the United States, “bureaucracy” has been associated with the welfare state and the curious notion that proponents of social welfare and other entitlement programs are “socialist” or even “communist.” Ironically, this same twisted reasoning has also been used to characterize post-socialist societies. Writing about post-socialist societies in Central and Eastern Europe, Tonnisson argues that “Anything connected to classical bureaucracy was communist and since communism was bad, then anything connected to bureaucracy was bad as well. Thus, there was a general belief that the less bureaucracy we have, the less communist we are” (Tonnisson, 2006, p. 44).

If the NPM and related efforts to reform post-socialist societies are a solution to the problem of bureaucracy—when in fact little or no bureaucracy exists—then NPM advocates are solving the wrong problem. One reason it is the wrong problem is that the bureaucratic form of organization never took root in socialist societies, societies that were governed by communist parties dedicated, in the first instance, to revolutionary change achieved through inspirational leadership and charismatic authority. Thereafter, in the post-revolutionary period, social control was maintained by party loyalists dedicated to achieving and maintaining conformity to the ideological traditions of Marx, Lenin, and Stalin. The pattern of authority in this period was neither charismatic nor legal-rational, but traditional. Governing communist parties were not primarily concerned with establishing bureaucratic forms of organization that, in politics, governments, and business, were frequently achieving unprecedented levels of efficiency and effectiveness in Western Europe.

THE BUREAUCRATIC FORM OF ORGANIZATION

The bureaucratic form of organization, as it has been observed in economic, political, and governmental organizations for several centuries, plainly does not exist in any practically significant sense in post-socialist societies. Max Weber, the most widely respected analyst of bureaucracy,⁴ saw in the bureaucratic form of organization a superior way to make and implement instrumentally rational decisions. “The decisive reason for the advance of bureaucratic organization has always been its purely technical superiority over any other form of organization....Precision, speed, unambiguity, knowledge of files, continuity, discretion, unity, strict subordination, reduction of friction and of material and personal costs—these are raised to the optimum point....” (Weber, 1926, in Gerth and Mills, 1946, p. 214).

Given that the bureaucratic form of organization is based primarily on legal-rational authority, law and legal procedures provide the legitimate authority required to justify management and policy decisions. Hence, it is the coercive force of law that is the foundation for instrumentally rational decisions, that is, decisions based on sound reasoning about organizational ends and their achievement through selective organizational means.

⁴ Although Weber’s various works are usually accepted as a more or less sound empirical characterization of bureaucracy, there have been many disputes about its normative desirability. Most serious critiques of bureaucracy originated in Europe, often from within the socialist community itself (e.g., Antonio Gramsci, Bruno Rizzi, Max Horkheimer).

Legal-rational authority is distinct from both charismatic and traditional authority. The former is based on the authority of the inspirational leader, for example, revolutionary leaders such as Lenin, Trotsky, Gandhi, Hamilton, and Jefferson. By contrast, traditional authority was based on established beliefs, doctrines, practices, and rituals of Marxism-Leninism, as these have been promoted by party loyalists. In mature socialist societies, as distinguished from early post-revolutionary ones, traditional authority was dominant, so that political recruitment and rewards were based not on achieved competencies but on ascriptive standards such as party membership and very often on social status acquired as participant in revolutionary wars of national liberation. Although constitutional, basic, and organic laws were plentiful (many constitutions were among the longest in the world), law was used symbolically as a means for providing legitimacy to the real holders of power. While statutes did govern recruitment and employment—for example, descriptions of vacant positions had to be publicly announced—ascriptive criteria found in the party *nomenklatura* and expressed in job announcements as “ideological-political qualifications” were of decisive importance. There were other ascriptive criteria based on essentially apolitical family and personal connections.

Thus, the bureaucratic form of organization is based on legal-rational rather than charismatic or traditional authority. Legal-rational authority refers to legally sanctioned instrumental rationality, a property largely missing in socialist and post-socialist societies in Central and Eastern Europe. By emphasizing the relative absence of legal-rational authority, we do not mean to suggest that the bureaucratic form of organization is a set of fixed properties that are simply present or absent. In fact, bureaucracy is a complex form of organization composed of characteristics of varying qualities and magnitudes. For this reason, it would be fatuous to claim that post-socialist societies and their socialist predecessors were not based to some degree, however small, on the rule of law; or that persons were never hired on the basis of achievement. Nevertheless, many of the defining characteristics of bureaucracy were not present or, if present, they were weak and lacking in saliency. For this reason, the achievement of outcomes such as efficiency and effectiveness was problematic.

BUREAUCRACY, BUREAUCRATIZATION, DEBUREAUCRATIZATION⁵

Bureaucracy is a set of variable properties, not a set of fixed constants.

This is recognized in a large published literature concerning the *degree* to which organizations are bureaucratic, or stated in another way, the degree to which organizations are bureaucratized or debureaucratized.⁶ The presence of the following properties of bureaucracy, and the degree to which they are significant, govern the extent of bureaucratization in post-socialist societies.

LEGAL-RATIONAL HIERARCHY

Bureaucracies have three or more levels of power and authority arranged in a superordinate-subordinate structure of legal-rational authority. In socialist societies, the charismatic authority of

⁵ The concepts of bureaucratization and debureaucratization are based on Eisenstadt (1959). In his classic analysis of bureaucratization and debureaucratization, Eisenstadt includes two dimensions, technical and political. In this context, the process of bureaucratization involves both the enlargement of technically rational functions and the extension of political control over previously autonomous social and economic activities.

⁶ There is a robust early tradition of empirical research on taxonomies of organizations, including bureaucracies, as well as the social and cultural factors which affect their growth and decline. See, for example, Weber (1947), Udy (1958), Thompson and Tuden (1959), Hall, Haas, and Johnson (1967), Pugh et al. (1968). The primary journal publishing this research was *Administrative Science Quarterly*.

inspirational revolutionary leaders, followed by the traditional authority of Marxist-Leninist-Stalinist doctrine, outweighed any movement toward legal-rational authority, notwithstanding efforts in many socialist countries to institutionalize “constitutionality and legality.” In the post-socialist societies that succeeded them, the struggle between traditional and legal-rational authority continues. The traditional authority of party doctrines—ranging from those of Marxism-Leninism to nationalist and religious ideologies—are the bases of hierarchies that are more political, personal, and ideological than legal-rational. If legal-rational authority is the hallmark of bureaucracy, there are few strong bureaucracies in Central and Eastern Europe.

CONTRACTUAL PARTICIPATION.

Rights and obligations of employees are governed by written legal contract. In socialist times the *nomenklatura* and “ideological-moral qualifications” dominated personnel decisions. In post-socialist societies there is a weak but perceptible movement away from these ascriptive criteria, although recruitment, promotion, and rewards are based largely on personal, family, and friendship ties.

FUNCTIONAL SECRECY

Another defining characteristic of bureaucracy is functional secrecy, that is, the withholding of information by agencies performing a specialized function from other agencies that do not have a “need to know.” In post-socialist societies there are various kinds of secrecy involving party strategies, choice of candidates for high posts, and national security. But functional secrecy on a “need to know” (functional) basis is less prevalent.

SPECIALIZED DIVISION OF LABOR

In bureaucracies, three or more qualitatively different operations are carried out by employees in a ministry or agency. Ministries of finance and defense in post-socialist societies probably have the most specialized divisions of labor (although many of these specialized divisions of labor originated in the Middle Ages). For example, a ministry of finance may have a dozen or more units performing specialized functions from budget review and auditing to debt management and, more recently, regulatory impact assessment (RIA) under the new EU regime. Other ministries and agencies are usually less specialized. Even where finance ministries are responsible for specialized functions, it is often the case that employees are not themselves specialists—which means *de facto* that specialization is largely missing.

COMPENSATORY REWARDS

Material incentives are provided to lower units by higher ones. Frequently, material incentives are for membership alone, that is, physically occupying a position in an office. The actual work performed is often relatively unimportant, because jobs in the public service are provided as rewards for party or personal loyalty. Public service employment is often regarded as work of low value, in part because office workers, as distinguished from workers in heavy industry and manufacturing were seen as non-productive workers (*cinovnici*) in socialist societies. The perceived value of the public service is generally low.

PERFORMANCE ORIENTATION

In bureaucracies, the quantity of rewards and punishments are proportional to the amount of work done or effort expended. However, in socialist and post-socialist societies there is little or no performance orientation. Consequently, systems for monitoring and evaluating individual and programmatic performance are poorly organized or operationally non-existent.

FORMALIZATION OF RULES

There are written job descriptions and position classifications, formal written procedures that regulate decision making, clearly stipulated sanctions for rule violations, and a predominance of written communications and organized filing systems and archives. In many post-socialist societies there is extensive formalization, in part because of the many regulations and directives of the European Union under the *Acquis Communautaire*. Nevertheless, unlike bureaucracies, formal rules and procedures in post-socialist societies are weakly enforced and, therefore, only marginally affect behavior.

GOAL SPECIFICITY

Organizational goals and means for achieving them are “evaluable“, that is, goals are sufficiently specific that the growth or decline in efficiency, effectiveness, responsiveness, transparency, and so forth, can be readily monitored and evaluated. In post-socialist societies, goal achievement is rarely evaluable. Routine monitoring and evaluation of individual and collective performance is weak or non-existent.

In summary, bureaucratization in socialist and post-socialist societies is weak or practically non-existent. This is shown in Table 1, which compares the degree of bureaucratization in socialist and post-socialist societies. The judgments “low“, “moderate“, “high“, and so forth, are based on the author’s experience in Central and Eastern Europe over the past thirty years.

Table 1
Bureaucratization in socialist and post-socialist societies

<i>Characteristic</i>	<i>Socialist</i>	<i>Post-Socialist</i>
Legal-Rational Hierarchy	L	LM
Contractual Participation	H	H
Functional Secrecy	L	LM
Specialized Division of Labor	L	LM
Compensatory Rewards	L	L
Performance Orientation	L	L
Formalization	M	MH
<i>Goal Specificity</i>	VL	VL

Key: VL = very low; L = low; LM = low to moderate, M = moderate, MH = moderate to high, H = high, VH = very high.

STRUCTURES, STRATEGIES, AND PROCESSES OF SERVICE DELIVERY

Bureaucracy is but one among several types of organization structure. “Structure” refers to the vertical and horizontal arrangement of positions of power and authority. Different structures play an important role in shaping strategies and processes of service delivery. Variations in organization structures are formed by the intersection of two dimensions: agreement on organizational goals and agreement on the means that affect the realization of goals (Thompson and Tuden, 1959; Thompson, 1970; see the commentary by 2003).

The importance of distinguishing various types of organization structures is to develop a profile of the probable distribution of structures, strategies, and processes of service delivery. These structures include but are not limited to bureaucracy. While we know that bureaucracies are relatively rare, we do not know with any high degree of confidence what other structures, strategies, and processes currently shape service delivery.

Table 2 shows four types of structures, strategies, and processes. Only one of these is the bureaucratic structure discussed in the last section of this paper. The three remaining structures are collegial, representative, and anomic. Each of the four structures is associated with a particular strategy and process of service delivery. When using this four-part framework to classify organizations, it is important to recognize that we are not speaking in general terms about entire governments, much less “governance.” Instead, we are concerned with specific governmental organizations which differ considerably in terms of structures, strategies, and processes. Some examples of these organizations include:

Municipal Parks Authority Agency	Postal, Telephone, and Telegraph Customs Authority
Ministry of Internal Affairs	State Radio and Television Authority
Debt Management Department	General Secretariat of Government
Airport Authority	State Universities
State Psychiatric Hospital	Emergency Medical Services
Secretariat for Elections	State Railway
Military Supply Command	National Bank
Agency for Consumer Protection	Tourist Promotion Agency
Central Statistical Office	Agency for Foreign Direct Investment
Public Revenue Agency	

BUREAUCRATIC STRUCTURES

The least prevalent structure is that of bureaucracy. A functioning bureaucracy requires substantial agreement of organizational goals, as found in vision and mission statements, lists of goals and objectives, and other statements of common purpose. Bureaucracies also require agreement on means to achieve goals, for example, agreement on formal rules governing decision making, standard operating procedures for routine decisions, and written procedures for performance appraisal.

Because there is a high degree of specialization, division of labor, formalization of procedures, rewards based on achievement rather than ascription, measurable objectives, and a performance orientation, strategies for service delivery are essentially algorithmic—that is, decisions to provide services are made on the basis of widely accepted fixed formulas and guidelines that guarantee known outcomes. The process of service delivery is therefore dominated by processes of calculation, for example, the

calculation of benefits and costs of different programs and the selection of the program with the greatest net benefits (benefits less costs).

COLLEGIAL STRUCTURES

Key property of collegial structures, like bureaucracies, is agreement on organizational goals. Bureaucracies and collegiums differ, however, with respect to agreement on means to achieve goals. A Ministry of Environment (Ecology) is a good example of a collegium. It is composed of members who are committed to the same goals of reducing air and water pollution, but there is a lack of agreement on which specific means—technical as well as legal—will help realize these agreed-upon goals. Here, the appropriate strategy is that of consensus formation, and the usual process of reaching a decision is majority rule. For example, the development of consensus may be effective to arrive at choices that may range from emission controls through the installation of catalytic converters, replacement of fossil fuels with ethanol and biodiesel, stricter enforcement of water and air quality standards, and the development of presently non-existent written procedures or rules on air, water, and soil pollution by mines that produce heavy metals such as lead. Other examples of collegial structures are university faculties, which often disagree about procedures, and the collegiums of political parties.

REPRESENTATIVE STRUCTURES

Representative structures, as the name suggests, are composed of representatives of different organizational units (e.g., ministries, state secretariats, the prime minister's and president's staff) who have different goals. At the same time they agree on legal rules, procedures, and principles governing the process of decision making, for example, in inter-ministerial bodies or full sessions of the government. The most appropriate general strategy in these circumstances is bargaining. However, as Hisschemoller (1993) has shown in the case of the Netherlands and other contexts where there is significant ethnic or cultural conflict, a process of accommodation is a more apt word than "compromise", because ethnic rights are unlikely to be compromised away (see also Lijphart 1968). A well-known example of a representative structure is the United Nations Security Council, where unanimity (not majority rule) among the most powerful members is required to take actions involving the use of force.

ANOMIC STRUCTURES

Anomic structures refer to organizations where there is "no order" (*a plus nomos*), which refers to a condition where multiple organizational units have their own vision and mission of their respective unit; and there is no agreement on any common set of norms, rules, principles, or procedures, legal or otherwise, to regulate the achieve of ends on which there is no consensus. Here, the strategy is one of inspirational leadership, that is, an approach to organizational change where one or several persons perceived as personally or professionally powerful mobilize organizational members to adopt a common initiative(s). The process of decision is, above all, one of securing the organization's own legitimacy through the inspirational leader—if one exists. My own practical experience in post-socialist societies leads me toward the conclusion that anomic structures—with which inspirational leaders seek to build agreement on organizational goals and means through a process of legitimation—are most frequent in post-socialist societies today.

Table 2
Organizational Structures Determine Strategies and Processes of Service Delivery

		Goals	
		Agreement	Disagreement
Means	Agreement	Bureaucratic Structure Algorithmic Strategy Process of Calculation	Representative Structure Bargaining Strategy Process of Accommodation
	Disagreement	Collegial Structure Consensus Strategy Process of Majority Rule	Anomic Structure Inspirational Strategy Process of Legitimation

SOURCES: Thompson and Tuden (1959); Hisschemoller (1993)

A NEW EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION

The previous discussion suggests a paradoxical conclusion: the New Public Management in both its Anglo-American and Europeanized forms works best under conditions where key elements of bureaucratic organization are present. In turn, NPM works poorly when elements of the other three forms of organization are present, particularly the anomic structure employing a strategy of inspirational leadership. In this and similar cases, NPM may have no effect in increasing efficiency, transparency, accountability, and so forth. Under these all-too-prevalent circumstances, however, NPM may even make organizations worse off—that is, less efficient, effective, transparent, and accountable. Several examples come to mind immediately.

- **Contracting for Emergency Medical Services in Anomic Settings.**

In the absence of agreement on goals and means, the contracting out of services appears to create less efficiency and accountability, primarily because there is no authoritative body to manage service delivery. The case of contracting out emergency medical services in Estonia is a good example (Lember, 2006) of the problems which arise when contracting out occurs in an organizational setting which seems to be essentially anomic, waiting for inspirational leadership that will mobilize employees and owners to create common goals and procedures. A similar case is the effort to develop outcome measures for health care in Slovakia (Nemec, 2006).

- **Networking Social Services in Anomic or Representative Structures.**

In either the representative or the anomic structures, “networking” has become popular as an approach to managing services (see Eggers, 2004). Under conditions of anomic structures, networking is likely to exacerbate the situation. In representative structures using bargaining strategies, networking appears to be a recipe for simultaneously diminishing accountability and efficiency. This is not to say that networking may not promote beneficial results in democratic settings with well-developed bureaucracies. The same is true for regulatory impact assessment (RIA) procedures in Slovakia, Estonia, and Hungary that have been mandated by the European Union (Staronova et al., 2006).

Under these conditions it appears that NPM, because it was developed to address problems of bureaucracy that are not evident in post-socialist societies, may be the proverbial “right” solution to the “wrong” problem. This conclusion has been reached by many others in research on post-socialist societies (e.g., Tonnisson, 2006; Peters, 2001) and on less developed countries in general (Manning, 2000; Polidano, 1999; Schick, 1998).

The evidence presented above draws attention to the need to consider a New European Public Administration (NEPA) for post-socialist societies. The core of the NEPA, as I have argued above, would be a pro-bureaucratic strategy designed to move post-socialist societies toward a form of organization that until now has had few opportunities to take root—the *legal-rational bureaucracy*. This organizational innovation, which will be new to post-socialist societies, is consistent with a critical theory of management that integrates instrumental rationality with reflective moral reasoning (Miller and Dunn, 2006). *Legal-rational bureaucracy holds the promise of greater efficiency, effectiveness, accountability, transparency, and open critical discourse for the countries of the region, its citizens, and the wider European community.*

CONCLUSIONS

The argument of this paper is straightforward and simple. Because bureaucracy is virtually non-existent in post-socialist societies, reform strategies devoted to its elimination are misplaced. The NPM in most of its present versions is therefore inappropriate. The most prevalent type of organizational structure in post-socialist societies appears to be the anomic structure, followed by representative and collegial structures, and then by bureaucracies. If ever there was an organization structure and strategy that is unsuitable for “networking” or “contracting out”, it is the anomic structure and strategy of inspirational leadership. In such all too frequent cases, NPM reform initiatives may be thought to diminish, rather than promote, desired outcomes such as efficiency, effectiveness, transparency, accountability, and open critical discourse. Although more research is needed to answer more adequately these and related questions, it appears that an NEPA steered by a pro-bureaucratic strategy is needed to promote quality governance in the new European administrative space.

REFERENCES

- Barzelay, M. 2001. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, CA: University of California Press with the Russell Sage Foundation.
- Blau, P. 1956. *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Basic Books.
- Ciottone, G.R., Old, A., Nicholas, S., Anderson, P.D. 2005. “Implementation of an emergency and disaster medical response training network in the Commonwealth of Independent States.” *Journal of Emergency Medicine* 29, 2 (2003): Pp.221-229.
- Eggers, William. 2004. *Government by Network: The New Public Management Imperative*. A Joint Study by Deloitte Research and the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Harvard University.
- Eisenstadt, S. N. 1959. “Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization“ *Administrative Science Quarterly* 4, 3: pp. 302-320.
- Gerth, H.H. and C.W Mills. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Hall, R.H., Haas, J.E., and N.J. Johnson. 1967. “An Examination of the Blauscott and Etzioni Typologies“: *Administrative Science Quarterly* 12, 1: 118-39.
- Hisschemöller, M. (1993). *De Democratie van Problemen. De Relatie tussen de Inhoud van Beleidsproblemen en Methoden van Politieke Besluitvorming*. Amsterdam: Free University Press.
- Jay, M. 1973. *The Dialectical Imagination: A History of the Frankfurt School and the Institute of Social Research, 1923-1950*. Boston, MA: Little, Brown.

- Lijphart, A. (1968). *The Politics of Accommodation*. Berkeley: University of California Press.
- Manning, Nick. 2000. "The New Public Management and Its Legacy" The World Bank Group. Governance and Public Sector Reform, Administrative and Civil Service Reform Website. <http://www.ibrd.org>.
- Miller, D.Y. and W.N. Dunn, "Toward a Critical Theory of New Public Management" Paper p [resented at the Annual Research Conference, NISPAcee. Ljubljana: NISPAcee, 2006.
- Nemec, J. "Reforms of Health Care Delivery in Slovakia and their Impact on Hospitals' Performance: Quality of Services and Quality of Financial Management" Pp. 145-64 in Dunn, Staronova, and Puskarev, *Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in CEE*. Bratislava: NISPAcee, 2006.
- Organisation for European Economic Cooperation and Development. *European Principles for Public Administration*. Sigma Paper 27. Paris: OECD, 1999.
- Organisation for European Economic Cooperation and Development, Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee. 2005. *Framework for Country Background Information: Meeting of the Public Governance Committee at the Ministerial Level, Rotterdam, The Netherlands, November 28, 2005*. Paris: OECD. July 29.
- Osborne, D. and T. Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.
- Osborne, D. and T. Plastrik. 1999. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Penguin Books.
- Polidano, C. 1999. "The New Public Management in Developing Countries" Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester
- Pugh, D.S., Hickson, D.J., Hinings, C.R., and C. Turner. 1968. "Dimensions of Organizational Structure" *Administrative Science Quarterly* 13: pp. 65-104.
- Schick, A. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, New Zealand: State Services Commission.
- Schick, A. 1998. 'Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms', *World Bank Research Observer* (International), 13, pp. 23-31.
- Staronova, K., Kovacsy, Z., and A. Kasemets, "Comparing Experiences of Introducing an Impact Assessment Requirement to Draft Legislation in CEE: The Case of Slovakia, Hungary, and Estonia" Pp. 165-198 in Dunn, Staronova, and Puskarev, *Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in CEE*. Bratislava: NISPAcee, 2006.
- Thompson, J.D. 1970. *Organizations in Action*. New York: McGraw Hill.
- Thompson, J.D. and A. Tuden, "Strategies, structures and processes of organizational decision" In: J.D. Thompson et al. (Eds.), *Comparative Studies in Administration*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1959.
- Udy, S. Jr. 1958. "'Bureaucratic' Elements in Organizations: Some Research Findings". *American Sociological Review* 23, 4: pp. 415-18.
- Weber, M. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press.

Panel I

REFORMY CENTRÁLNEJ VLÁDY NA ZVÝŠENIE STRATEGICKÝCH SCHOPNOSTÍ A ICH DOPADY

KATARÍNA STAROŇOVÁ¹

Od 1. mája 2004 sa osem krajín strednej a východnej Európy, vrátane Slovenska, stalo plnohodnotnými členmi Európskej únie. Počas prístupového procesu sa tieto krajiny pripravovali na vstup do EÚ, predovšetkým harmonizáciou domácej legislatívy s tzv. *acquis communautaire*, splnením kritérií pre vstup do EÚ (tzv. kodanské a bolonské kritériá) a s nimi spojenými reformami vo verejnom a súkromnom sektore. Zdá sa, že formálne kritériá vstupu tieto krajiny splnili. Sú však reformy centrálnej vlády na zvýšenie strategických schopností ukončené a je Slovensko schopné podieľať sa na tvorbe a implementácii verejnej politiky EÚ?²

Otázka skutočnej strategickej schopnosti spravovania nových členských krajín na úrovni centrálnych orgánov štátnej správy je obzvlášť dôležitá v krajinách, ktoré sa v ostatnom období sústredili v oveľa väčšej miere, ak nie jedine na obsahovú stránku jednotlivých reforiem (napríklad dôchodková reforma, zdravotná, harmonizácia jednotlivých kapitol) než na strategické a efektívne spravovanie. Preto identifikovanie faktorov, ktoré bránia, alebo naopak pomáhajú zvyšovaniu strategickej schopnosti na úrovni inštitucionálnej a ľudských zdrojov ostáva otvorenou témou pre akademickú diskusiu, ale aj pre prax. Jednotlivé príspevky v paneli I sa pokúsili zdefinovať strategickú schopnosť z rôznych uhľov pohľadu (horizontálna a vertikálna koordinácia, koherentnosť verejnej politiky, kapacita sektorová, analytická, kapacita odhadovania dopadov reforiem atď.).

Európska komisia na začiatku roka 2000 identifikovala reformu európskeho spravovania ako jeden zo svojich štyroch strategických cieľov (Commission of the European Communities, 2001). *Biela kniha o európskom spravovaní* (The White Paper on European Governance) sa týka spôsobu, akým sa pristupuje k procesu tvorby verejnej politiky a propaguje väčšiu strategickosť, otvorenosť a zodpovednosť pre všetkých zainteresovaných. Biela kniha navrhuje päť zásad dobrého spravovania: **otvorenosť, participácia, zodpovedanie sa, účinnosť/efektívnosť a koherentnosť**, ktoré v jednom celku tvoria strategickú schopnosť pripravovať verejnú politiku. Príspevok Martina Potůčka sa hlbšie zaoberá chápaním konceptu „spravovania“ vo vzťahu k strategickej kapacite centrálnej vlády.

Strategické rozhodovanie a kapacita sú založené na informovanosti a vedomostiach, ktoré majú decízory k dispozícii, a ktoré systematicky zbierajú. Príspevok Kataríny Staroňovej analyzuje úlohu vedomostí v teoretickej rovine a dáva do kontrastu prax krajín EÚ a Slovenska v inštitucionalizácii vertikálneho a horizontálneho informačnom toku.

¹ Mgr. KATARÍNA STAROŇOVÁ, PhD. – Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského, Bratislava.

² Nepochybne, verejná politika je primárnym výstupom vlády pri riešení spoločenských problémov. Zatiaľ čo verejné služby môžu byť poskytované aj tretím subjektom (súkromný sektor alebo mimovládna organizácia, pozri panel II), verejná politika je pripravovaná väčšinou zamestnancami v štátnej službe a rozhodnutie o nej prináleží decízorom, t. j. inštitúciám verejnej sféry. Pod pojmom verejná politika sa pritom myslia koncepcie, stratégie, zákony, nariadenia, vyhlásky, metodické pokyny a iné konkrétne výstupy ministerstiev.

Horizontálna a vertikálna koordinácia prípravy verejnej politiky je kľúčovým aspektom strategickej schopnosti. Michal Sedlačko analyzuje horizontálnu koordináciu cez medzisektorovú tému trvalo udržateľného rozvoja. Jeho výskum prípravy a samotného dokumentu *Národnej stratégie trvalo udržateľného rozvoja* poukázal na nedostačujúcu komunikáciu medzi jednotlivými sektormi. K podobnému uzáveru prišla aj Marta Daruľová, ktorá skúmala interakciu štátnych zamestnancov pri zostavovaní stanovísk SR voči EÚ pri obhajovaní a presadzovaní národných záujmov. Sedlačko aj Daruľová pritom konštatovali nepostačujúcu koordináciu napriek novo vytvoreným inštitucionálnym mechanizmom, ktoré by mali napomôcť a zvýšiť strategickú koordináciu, ako sú napríklad rezortné koordináčne skupiny.

Novo vytvorenými inštitucionálnymi mechanizmami ešte počas prístupového procesu sa zaoberá aj príspevok Erika Láštica, ktorý skúma mechanizmy vytvorené a používané v procese integrácie a harmonizácie legislatívy. Jeho pohľad analyzuje vzťah vlády a parlamentu pri zabezpečení spolupráce v procese prípravy a implementácie legislatívy EÚ. Okrem genézy procesu europeizácie týchto dvoch inštitúcií príspevok analyzuje strategickú schopnosť a efektívnosť normotvorby vzhľadom na inštitucionálne zmeny. Tu však badať vplyv aktuálneho „rozloženia politických síl a aktuálnych impulzov než koncepcnej (a strategickej) úvahy o podobe politického a právneho systému“.

Kapacitou ľudských zdrojov sa zaoberajú príspevky Györgya Gajduscheka a Renáty Králikovej. Strategická kapacita je úzko prepojená na efektívny výkon štátnej služby, či už v zmysle klasického weberovského chápania, v zmysle chápania New Public Management alebo strategického spravovania. György Gajduschek teoreticky skúma význam konceptu „výkonnosť (performance)“ a vnímanie tohto konceptu vo verejnej správe v Maďarsku. Na základe analýzy dokumentov jeho záver neprekvapuje, či už parlament, vláda alebo samotní akademici hovoria predovšetkým o efektívnosti weberovskej interpretácie, t. j. metód klasickej organizačnej zmeny so zameraním na vnútornú efektívnosť a využitie právnych metód.

Napriek relatívne málo povzbudivým výsledkom jednotlivých príspevkov nám posledný príspevok Renáty Králikovej sprostredkuje súčasnú prax konkrétneho ministerstva – Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Na tomto ministerstve práve prebieha projekt Svetovej banky zameraný na budovanie ľudských zdrojov, ktorého predbežné výsledky hodnotenia nám sprostredkováva príspevok R. Králikovej.

Príspevky v tomto paneli sú pokusom analyzovať reformy tak na inštitucionálnej, ako aj na personálnej úrovni centrálnej štátnej správy, ktoré čelia výzvam zvyšovania strategickej kapacity. Uvedené príspevky sú začiatkom širšej diskusie v akademickej aj v praktickej rovine o úlohe vlády a o jej strategickej schopnosti. Ved' popredný odborník na spravovania spoločnosti Yehezkel Dror (2001, s. 30)konštatuje: „Zlé vlády sú najväčšou hrozbou pre ľudstvo – oveľa väčšou než chamtivé podniky alebo falošní jednotlivci.“

ÚLOHA POZNANIA A INFORMAČNÉHO TOKU: IMPLIKÁCIE PRE STRATEGICKÚ KAPACITU VLÁDY

KATARÍNA STAROŇOVÁ¹

ABSTRAKT

Strategická kapacita vlády v rozhodovaní je založená i na dostatočnej informovanosti a poznaní. Jedným z nástrojov ako zvyšovať informovanosť o možných vplyvoch intervencie na jednotlivé časti spoločnosti a sektorov je tzv. hodnotenie vplyvov alebo impact assessment (IA). Tento nástroj sa v čoraz väčšej miere využíva nielen v anglosaských krajinách, ale aj v krajinách EÚ a v samotnej Európskej komisii. Hoci Slovensko pred niekoľkými rokmi nastúpilo na tento trend a vytvorilo inštitucionálne zázemie pre tvorbu tzv. Doložky vplyvov pri novelizácii Legislatívnych pravidiel a následnej Smernici, pri bližšom skúmaní týchto dvoch dokumentov je zrejmé, že nie sú dostatočným podkladom pre minimálne štandardy využitia tohto nástroja. Strategická kapacita tak ostáva obmedzená.

ÚVOD

Donedávna sa jednotlivé centrálné vlády sústredili na správu a výkon vecí verejných bez zrejmeho poznania výsledkov a dopadov verejnej politiky. Politické rozhodovanie a voľba vo verejnej politike by však nemalo byť vykonávané vo vákuu, inak je ohrozená kvalita výstupov. Aj preto v ostatných rokoch sa v členských krajinách OECD v čoraz väčšej miere snažia jednotlivé vlády analyzovať a zisťovať, aké boli výsledky intervencie vlády (predovšetkým intervencie v podobe zákonov a regulácie) a zároveň analyzovať, aké možné dopady intervencia vlády môže priniesť. Trendom teda je v čoraz väčšej miere zakladať rozhodnutia na dôkazoch (evidence based policy making) a poznaní (knowledge based policy making), a tým zvyšovať strategickú schopnosť vlády spravovať veci verejné efektívne a účinne. Nasledujúci príspevok má za úlohu zmapovať tento trend v krajinách Európskej únie a posúdiť, do akej miery aj Slovensko nastúpilo cestu zvyšovania analyticko-strategickej kapacity vlády rozhodovania sa na základe informácií a vedomostí.

Vláda sa môže rozhodnúť pre optimálnu formu a nástroj intervencie, ak si je vedomá jednotlivých dopadov, či už finančných, ekonomických, politických, právnych, sociálnych, zdravotných, enviromentálnych, hodnotenie rovného prístupu a rozvoja vidieka, atď., ich vzájomnej prepojenosti a rôznych spôsobov implementácie svojho rozhodnutia. Strategická kapacita vlády spočíva v schopnosti prijať rozhodnutie či zasiahnuť správne volenou intervenciou a voľbou vhodného nástroja intervencie, aby zvýšila ekonomický potenciál a/alebo vniesla sociálnu dimenziu do regulácie. Bez tohto poznania (aj keď nepresného) schopnosť jednotlivých vlád v EÚ efektívne a účinne zaujať pozíciu voči politike EÚ a schopnosť obhájiť svoje stanovisko a včasne sa pripraviť na implementačnú stratégiu je minimálna alebo nízkej kvality. Z tohto dôvodu jedným z nástrojov, ako dosiahnuť väčšiu

¹ Mgr. KATARÍNA STAROŇOVÁ, PhD. – Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského, Bratislava.

informovanosť a strategické rozhodovanie založené na poznaní, je vyhodnocovanie vplyvov alebo tzv. impact assessment (ďalej IA).

HODNOTENIE VPLYVOV A VEREJNÁ SPRÁVA

Existujúca literatúra zaraďuje diskusiu o hodnotení vplyvov do diskusie o tzv. „kvalitnejšej regulácii“ (Hahn – Litan, 1997; Kirkpatrick, 2003; Radaelli, 2005; Renda, 2006 a ďalší v akademickej literatúre, a v literatúre verejnej politiky Jacobs, 1997; *Mandelkern Group Report*, 2003 a množstvo ďalších správ OECD a EK). Chápanie kvalitnejšej regulácie však má dva tábory: prvý hovorí o hodnotení vplyvov, ktoré vedú k regulácii založenej na chápaní a korekcii zlyhania trhu v sociálnej a enviromentálnej dimenzii, a druhý tábor chápe hodnotenie vplyvov ako nástroj na dereguláciu a znižovanie nákladov spojených s reguláciou. Nech už je dôvod využitia nástroja hodnotenia vplyvov akýkoľvek, systém IA umožňuje decízorovi vo verejnej politike hlbšie a strategickejšie premýšľať o dôvodoch regulácie a legislatívy a následne zaviesť opatrenia, ktoré môžu vyvážiť prípadné negatívne dopady.

Hodnotenie vplyvov je teda koncept, ktorý pokrýva množstvo navzájom prepojených, ale rozličných analytických techník, pomocou ktorých je možné merať a hodnotiť (kvantitatívne a/alebo kvalitatívne) pravdepodobné vplyvy rozhodnutia o intervencii na jednotlivé aspekty spoločnosti predtým, než sa prijme samotné rozhodnutie. Ide o tzv. *ex ante* hodnotenie alebo analýzu. Hodnotenie vplyvov v ideálnej podobe zvažuje rôzne varianty intervencie, vrátane tzv. nulovej varianty (t. j. zachovania súčasného stavu) a vyhodnocuje riziká spojené s ich implementáciou. Hodnotenie vplyvov má byť teda pomôckou pri rozhodovaní decízorov a ako také ma slúžiť na:

- zváženie celkových **dopadov** návrhov intervencie;
- spoznanie **iných variantov riešenia** vedúcich k želaným zmenám v sektorovej verejnej politike, vrátane nulového variantu (t. j. ponechanie súčasného stavu);
- **zhodnotenie** variantov intervencie (legislatívne, nelegislatívne);
- systém **konzultácií**, aby obsiahol čo najširšie možné spektrum dotknutých stránok a záujmových skupín;
- formovanie stanoviska a postupu **vyjednávanií** v EÚ;
- stanovenie, či **prínosy opodstatňujú vynaložené náklady na právnu úpravu**;
- stanovenie, či niektoré sektory alebo skupiny v spoločnosti nie sú **neúmerne dotknuté**.

Hodnotenie vplyvov regulácie (*regulatory impact assessment* alebo RIA) je špecifickou formou IA, ktorá sa zaoberá hodnotením vplyvov (nákladov a prínosov) novej legislatívy, predovšetkým na podnikateľský sektor. Hodnotenie vplyvov regulácie (RIA) sa tak zaoberá hodnotením nákladov a prínosov novej regulácie, pri ktorej sú predmetom záujmu priame náklady na štátny rozpočet a pre podnikateľský sektor a priame prínosy regulácie v podobe cieľov uplatňovanej legislatívy.

Väčšina štúdií ohľadne IA predpokladá, že dostupnosť a využívanie informácií z dopadových štúdií (IA) vedie ku kvalitatívnym zmenám vo výstupoch verejnej politiky, predovšetkým v podobe kvalitnejších, účinnejších a efektívnejších zákonov a regulácie (Hahn – Litan, 1997; OECD, 1997b a 2005; *Mandelkern...*, 2001, *Impact Assessment...*, 2002a). Takisto sa pomocou IA zvyšuje zodpovednosť a legitimita systému tvorby verejnej politiky a legislatívy, keďže rozhodnutia sa prijímajú transparentnejšie, strategicky, na základe dostatočnej informovanosti (Hahn – Litan, 2003).

HODNOTENIE VPLYVOV V PRAXI KRAJÍN EÚ A OECD

Podľa medzinárodných dohôd OECD a EÚ je systém hodnotenia vplyvov *ex ante* súčasťou praxe dobrého spravovania.² Už od roku 1985 si Európska únia uvedomila, že ak sa chce stať dynamicky sa rozvíjajúcou vedomostnou ekonomikou, je nevyhnutné tvoriť legislatívu strategicky a predovšetkým zvýšiť kvalitu regulácie na úrovni EÚ aj v jednotlivých členských štátoch. Prvým typom hodnotenia vplyvov bolo hodnotenie vplyvov na podnikateľský sektor, ktorý bol zavedený už v roku 1986. Ďalší rýchlo sa rozvíjajúci typ hodnotenia vplyvov zaviedla Direktíva na hodnotenie vplyvov na životné prostredie (tzv. EIA), ktorej techniky a metodiky patria medzi najprepracovanejšie.

Systematická príprava hodnotenia vplyvov sa stala súčasťou praxe jednotlivých členských krajín EÚ a OECD. USA a Veľká Británia patrili medzi priekopníkov vo využívaní tohto nástroja už na začiatku 80. rokov minulého storočia. Andrea Renda (2006) rozlišuje medzi tromi základnými modelmi IA: model USA, model Veľkej Británie a model Európskej komisie. Model USA je založený na vysoko kvantitatívnych metódach, kde sa kladie veľký dôraz na hodnotenie nákladov a prínosov – tzv. Cost Benefit Analysis – novej regulácie na zdravie, bezpečnosť a životné prostredie (Hahn – Litan, 1997, 2003). Ďalšou typickou črtou modelu USA je vysoká miera konzultácií v procese prípravy IA, a to tak s rôznymi orgánmi a subjektami, ako aj s verejnosťou (Renda, 2006) čo pomáha väčšej transparentnosti a informačnému toku na zvýšenie vedomosti pri rozhodovaní. Model Veľkej Británie sa vykryštalizoval postupne od hodnotenia nákladov dodržiavania novej legislatívy (tzv. Compliance Cost Assessment) jednotlivými subjektami, predovšetkým podnikateľskými až po využívanie nástroja na znižovanie regulácie a dereguláciu pod vplyvom New Public Management. Len neskôr začalo byť IA vnímané ako nástroj na skvalitnenie novo vznikajúcej legislatívy a regulácie (Blair, 1999; *Good Policy Making...*, 1999).

Model Európskej komisie do značnej miery vychádza z modelu Veľkej Británie, ale nepozera sa na IA ako len na nástroj hodnotenia nákladov a prínosov budúcej regulácie a legislatívy, ale predovšetkým ako na metódu zvažovania rôznych alternatív intervencie vlády (*Communication on...*, 2002b; *Report to the Ministers...*, 2003b). IA na úrovni Európskej komisie je založené na včasnom konzultačnom procese s členskými štátmi, dotknutými subjektami a verejnosťou. Od roku 2002 je novým prvkom zlúčenie dovtedy izolovaných rôznych metód IA (finančné, ekonomické, politické, právnych, sociálne, zdravotné, enviromentálne, hodnotenie rovného prístupu a rozvoja vidieka, atď.) do tzv. **integrovaného systému IA** (Integrated Impact Assessment), ktorý zlučuje aspekty ekonomické, sociálne a životného prostredia do jedného kompaktného celku.³ Je to teda nástroj na

² Európska Komisia zaviedla tzv. „balík kvalitnejšej regulácie – better regulation package“ začiatkom roku 2002, viac na internetovej stránke o hodnotení vplyvov: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/pol_en.htm; OECD pripravila viacero praktických rád a odporúčaní, napríklad *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation* (1995); *Policy Recommendations on Regulatory Reform* (1997); *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* (2005): http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_37421_2753254_1_1_1_37421,00.html

³ Zlúčenie nastalo aj vďaka odporúčaniam Správy Mandelkernovej skupiny (2001) a Európska komisia jasne definuje čo sa myslí pod ekonomickým, sociálnym a enviromentálnym hodnotením dopadov. Ekonomické IA zahŕňa makro- a mikro ekonomické dopady (napríklad ekonomický rast, hospodárska súťaž, náklady na dodržiavanie novej legislatívy, administratívna záťaž na podnikateľský sektor, predovšetkým stredné a malé podniky, náklady na implementáciu pre verejnú správu, dopady na inovatívnosť a technologický rozvoj, zmeny v investičnom prostredí, podieloch na trhu a v obchodovaní, zmeny v spotrebiteľských cenách, atď. Sociálne IA zahŕňa dopady na ľudský kapitál, základné ľudské práva, možné zmeny na trhu práce alebo v kvalite pozícií, dopady na rodovú rovnosť, sociálnu exklúziu a chudobu, dopady na zdravie, bezpečnosť práce, práva spotrebiteľov, sociálny kapitál, bezpečnosť (kriminalita), vzdelávanie, školenie, kultúru, distribučné dopady na príjmy jednotlivých skupín a sektorov, atď. Enviromentálne IA sa zaoberá pozitívnymi a negatívnymi dopadmi vyplývajúcimi zo zmeny životného prostredia, ako je ovzdušie, klíma, voda, znečistenie, užívanie pôd, strata bio-diverzity, verejné zdravie.

zvyšovanie kapacity vlády v strategickom rozhodovaní, ktorý umožňuje decisorovi „prijímať lepšie rozhodnutia na základe informácií“ (*Report to the Ministers...*, 2003b, s. 2) a „byť otvorený voči variantom (intervencie) verejnej politiky“ (*Report to the Ministers...*, 2003b, s. 9).

Hoci nie je úlohou tohto príspevku analyzovať rozdiely a podobnosti jednotlivých modelov, je vhodné spomenúť tri prístupy, ktoré sa vyskytujú vo všetkých troch modeloch: viacfázovosť analýzy IA, úmernosť hĺbky analýzy IA a kontrola kvality vykonanej IA. Prvý prístup sa uplatňuje zvyčajne v dvojstupňovom procese prípravy:

- a) úvodná IA s jednoduchou analýzou, ktorá sa predkladá k akémukoľvek legislatívnemu zámeru a vzťahuje sa na viaceré varianty intervencie a ktorá je súčasťou konzultačného procesu. Väčšinou má podobu formuláru, ktorý vyplní zodpovedný štátny zamestnanec;
- b) konečná IA s hlbšou analýzou preferovanej varianty a zahrnutím pripomienok, názorov konzultovaných subjektov a verejnosti.

Druhý prístup sa vzťahuje na rozsah IA, ktorý má byť úmerný pravdepodobným dopadom návrhu. Ak sa predpokladá, že návrh bude mať dopad len na veľmi malý počet skupín a subjektov, alebo že počet dotknutých skupín a subjektov bude síce veľký, ale dopad zanedbateľný, potom môže byť IA celkom krátke. Ak je však pravdepodobné, že dopady budú podstatné, IA bude vyžadovať viac údajov a hlbšie komplexné analýzy. Komplexná analýza sa však nemusí vykonať u všetkých legislatívnych návrhov, ale len u vybraných na základe jasne stanovených kritérií. Tretí prístup sa vzťahuje na existenciu centrálnej administratívnej jednotky, ktorá dohliada na implementáciu IA na jednotlivých ministerstvách.⁴ V kompetencii tejto jednotky je nielen dozerať na kvalitu vykonanej analýzy (a tak predchádzať prílišnému formalizmu a byrokratizácii), ale i usmerňovať metodickými pokynmi a školeniami spôsob prípravy a techniky hodnotenia.

⁴ V USA plní úlohu dohľadu nad kvalitou vypracovaných hodnotení vplyvov tzv. Úrad pre manažment a rozpočet (Office of Management and Budget) a jeho špeciálne vytvorená jednotka Informácií a regulácie (Office of Information and Regulatory Affairs), ktorý sleduje dodržiavanie jednotnej metodiky jednotlivými ministerstvami (Hahn, 2000). Podobnú funkciu plní vo Veľkej Británii tzv. Odbor dopadov regulácie (Regulatory Impact Unit), ktorý okrem kontrolnej úlohy pripravuje aj metodické pokyny, manuály a postupy. Európska Komisia pripravila množstvo metodík a smerníc na prípravu IA, napríklad *Guidelines on IA* a *Handbook on IA* (2002a), ktoré sa aktualizovali v roku 2005 a majú zabezpečiť vnútornú kontrolu kvality. Celková kvalita je monitorovaná SG (European Commission, 2002a).

Tabuľka 1
Hodnotenie vplyvov v krajinách EÚ (pred vstupom nových krajín v 2004).

	Hodnotenie vplyvov		IA na sekundárnu legislatívu		RIA Kritériá							Zodpovednosť za vykonanie IA		
	Výkonávané	Pilotná fáza	Áno	Nie	Administratívna záťaž	Záťaž na rozpočet	Dopad na občanov	Dopad na zamestnanosť	Dopad na trhy	Dopad na životné prostredie	Dopad na MSP	Úrad vlády	Jednotlivé ministerstvá	Ad hoc agentúra
Belgicko	1		1		1	1							1	
Dánsko	1			1	1	1	1	1	1	1	1		1	
Fínsko	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		1	
Grécko		1		1		1							1	
Holandsko	1		1		1	1		1	1	1	1		1	
Írsko		1		1	1	1	1		1		1		1	
Luxembursko		1		1	1	1							1	
Nemecko	1		1		1	1	1	1	1	1	1		1	
Rakúsko	1		1		1	1	1	1	1	1	1		1	
Taliansko		1	1		1	1	1		1			1		
Španielsko		1	1		1	1	1	1	1	1	1		1	
Švédsko	1		1		1	1			1	1	1		1	
Veľká Británia	1		1		1		1		1	1	1	1	1	

Zdroj: podľa Report to the Ministers..., 2003b, s. 8.

Európska komisia podporuje zavedenie nástroja hodnotenia vplyvov aj do jednotlivých členských štátov EÚ, aby boli schopné erudovane vstupovať do konzultačného procesu EÚ a zaujať stanovisko k novo navrhovanej verejnej politike. Tabuľka 1 približuje stav zavedenia tejto metódy v jednotlivých krajinách a zhodnocuje aj jednotlivé metódy, medzi ktoré tie najdôležitejšie patria: administratívna záťaž, záťaž na rozpočet, dopad na zamestnanosť, dopad na trhy, dopad na malé a stredné podniky a dopad na životné prostredie. Od roku 2002 však Európska komisia odporúča prechod na integrované hodnotenie vplyvov než na izolované metódy. Takmer vo všetkých členských krajinách sa jednotlivé hodnotenia vplyvov vykonávajú priamo na relevantných ministerstvách a odbor na Úrade vlády SR (alebo iná jednotka) slúži predovšetkým na tvorbu minimálnych štandardov, metodických pokynov a kontrolu kvality vykonaných hodnotení vplyvov.

HODNOTENIE VPLYVOV V SR

V prípade Slovenska verejná politika na úrovni centrálnej vlády je zvyčajne vyjadrená vo forme právnej normy rozličnej sily – zákon, nariadenie vlády, vyhláška, výnos, opatrenie. Príprava a predkladanie týchto materiálov na rokovanie vlády SR sa riadi dvomi právnymi normami: Legislatívnymi pravidlami vlády SR č. 241/1997 (ďalej „Legislatívne pravidlá“) a Smernicou na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR schválenej uznesením vlády SR č. 512/

2001 (ďalej „Smernica“), spolu s Metodickým pokynom na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády (ďalej „Metodika“). Hodnotenie vplyvov sa stalo súčasťou dôvodovej správy pri predkladaní materiálov na rokovanie vlády SR od novelizácie Legislatívnych pravidiel v roku 2001.⁵

V skutočnosti tieto dva dokumenty (spolu s Metodikou) sú nepostačujúce na zavedenie minimálnych štandardov v príprave hodnotenia vplyvov, navyše ani nie sú zjednotené. Problém nastáva už v terminológii. V bežnej praxi sa stretávame s výrazmi označujúce impact assessment ako hodnotenie/posudzovanie vplyvov/dopadov/dosahov a vypracované materiály IA sa označujú ako dopadové štúdie, doložka vplyvov, atď. Nejednotná terminológia zbytočne mátie autorov podkladov a spôsobuje ťažkú orientáciu v materiáloch predkladaných na zasadnutia vlády.

Ďalší problém je v rozsahu hodnotenia vplyvov. Každý dokument vyžaduje a definuje inak požiadavky na hodnotenie vplyvov (pozri tabuľku 2). Legislatívne pravidlá hovoria o štyroch typoch hodnotenia vplyvov (finančné, ekonomické, environmentálne a vplyvy na zamestnanosť), zatiaľ čo Smernica pozná okrem uvedených štyroch typov aj vplyvy na podnikateľské prostredie. Pritom nie je zrejmé, aký rozdiel je medzi ekonomickým vplyvom a vplyvom na podnikateľské prostredie, keďže Metodika bližšie určuje len ekonomické vplyvy (vplyvy na podnikateľské prostredie nepozná) a to v povinnosti bližšieho posúdenia utvárania podmienok na rozvoj podnikateľských aktivít z hľadiska žiaduceho ekonomického rastu a posúdenia súladu s prioritami a cieľmi hospodárskej politiky.

Tabuľka 2

Časti materiálu predkladaného na zasadnutia vlády SR: podobnosti a odlišnosti 2 dokumentov

Legislatívne pravidlá	Smernica
1) Obal materiálu	
-	2) Návrh uznesenia vlády alebo návrh záznamu z rokovania formulovanie rozhodnutia vlády, najmä úlohy, ktoré majú príslušní členovia vlády plniť
3) Predkladacia správa	
<ul style="list-style-type: none"> • podnet, na základe ktorého sa materiál vypracoval, • stručné zdôvodnenie potreby (účelu) materiálu, • stručný obsah materiálu, • stručné zhrnutie očakávaného dopadu, najmä na štátny rozpočet, ak bude materiál prijatý, • hromadnú pripomienku verejnosti, • výsledky a zoznam poradných orgánov, v ktorých bol materiál prerokovaný, • dôvod nespripravenia. 	
<ul style="list-style-type: none"> • informácia či bol návrh zaslaný na pripomienky a ktoré pripomienkujúce orgány nezaslali pripomienky 	<ul style="list-style-type: none"> • naznačenie ďalších postupov
4) Vlastný materiál	

⁵ Výnimkou je hodnotenie vplyvov na životné prostredie, kde bol zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (tzv. EIA – Environmental Impact Assessment) schválený už v roku 1994 (127/1994) a novelizovaný v roku 2000, aby sa splnili EÚ kritériá, ako je napríklad zavedenie Strategického hodnotenia vplyvov na životné prostredie (tzv. SEA – Strategic Environmental Assessment). V roku 2006 (24/2006) bola schválená ďalšia novelizácia, ktorá zaviedla prvky efektívnej participácie verejnosti, ďalšej požiadavky EÚ.

návrh právneho predpisu	návrh, správa, koncepcia, informácia , spolu s prípadným odôvodnením analýza súčasného stavu problematiky, pozitívne stránky a ich tendencie, nedostatky a ich príčiny, jasné určenie cieľov a úloh, spôsob, prostriedky a časový postup ich zabezpečenia, krátkodobé a dlhodobé opatrenia, návrhy variantov riešenia s odporúčaním najvhodnejšieho variantu.
5) Dôvodová správa	5) Doložka vplyvov
Všeobecná časť dôvodovej správy a) Zhodnotenie súčasného stavu najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky (potreba novej úpravy, spôsob jej vykonávania) b) Hodnotenie vplyvov	
Finančné vplyvy = odhad dopadov na verejné financie (dopad na štátny rozpočet, rozpočty obcí alebo rozpočty vyšších územných celkov a to nielen na bežný rok, ale aj na nasledujúce rozpočtové roky). Musia sa uvádzať návrhy na úhradu zvýšených výdavkov alebo na úhradu úbytkov príjmov štátneho rozpočtu, rozpočtov obcí alebo rozpočtov vyšších územných celkov.	Finančné vplyvy = odhad dopadov na verejné financie V prípade rozpočtových dôsledkov je predkladateľ povinný predložiť návrh na úhradu zvýšených výdavkov alebo na úhradu úbytkov príjmu štátneho rozpočtu.
Ekonomické vplyvy = odhad dopadov na obyvateľov, hospodárenie podnikateľskej sféry a iných právnických osôb	Ekonomické vplyvy = odhad dopadov na obyvateľov, hospodárenie podnikateľskej sféry a iných právnických osôb
Environmentálne vplyvy = odhad dopadov na životné prostredie	Environmentálne vplyvy = odhad dopadov na životné prostredie
Vplyvy na zamestnanosť = odhad dopadov na zamestnanosť	Vplyvy na zamestnanosť = odhad dopadov na zamestnanosť
-	Vplyvy na podnikateľské prostredie
a) Stanovisko Ministerstva financií SR	
b) Doložka zlučiteľnosti a tabuľka zhody návrhu zákona s právom Európskych spoločenstiev	
c) Dohody, stanoviská a odporúčania Rady hospodárskej a sociálnej dohody.	
Osobitná časť dôvodovej správy Odôvodnenie jednotlivých navrhovaných paragrafov	
6) Vyhodnotenie pripomienkového konania • orgány, ktorým bol materiál predložený, • vyhodnotenie akceptovaných pripomienok, • uviesť zásadné rozpory, zvlášť hromadnú pripomienku, • zdôvodnenie neakceptovaných pripomienok.	
7) Návrh komuniké	

Zdroj: Spracované autorkou na základe Legislatívnych pravidiel SR a Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na zasadnutia vlády SR.

Najvýraznejší problém však badať v určení hĺbky a podstaty analýzy hodnotenia vplyvov. Ani jeden dokument, vrátane Metodiky, neurčuje bližšie, akým spôsobom by malo byť hodnotenie vplyvov vykonávané a čo presne pokrýva. Hoci Metodika sa snaží pokryť v základných bodoch obsah (tvorí jednu stranu v porovnaní s metodikami na niekoľko desiatok až stoviek strán iných krajín či EÚ alebo OECD), jej formulácia a absencia presných pokynov má závažné dôsledky. Interpretácia je teda ponechaná na jednotlivé ministerstvá, ktoré síce formálne vyplnia časť týkajúcu sa hodnotenia vplyvov pri predkladaní materiálov, ale o skutočnej analýze a hodnotení sa nedá hovoriť. Analýza kvality hodnotenia vplyvov návrhov zákonov za rok 2004 (Staroňová, 2006) uvádza, že hoci formálne

všetky návrhy zákonov uvádzajú hodnotenie vplyvov, väčšina (88 %) len uvedie, že návrh zákona „vplyv nemá, vplyvy sú zanedbateľné“, je možné „očakávať pozitívne vplyvy“, prípadne je uvedená kvantifikácia nákladov, ale nie je zrejmé ako sa k danej sume dospelo.⁶ Iba 22 % (pozri tabuľku 3) všetkých predkladaných návrhov zákonov (v čase najväčšej legislatívnej aktivity a zavádzania zdravotných, dôchodkových, daňových reforiem) mala snahu analyzovať či kvantifikovať dopady a aj tie sa väčšinou týkali štátneho rozpočtu. Ani jeden návrh právnej úpravy v roku 2004 neanalyzoval všetky požadované časti, t. j. finančné, ekonomické, environmentálne a dopady na zamestnanosť.

Tabuľka 3

Rozsah hodnotenia vplyvov na vzorke 93 návrhov zákonov z roku 2004

Kategória	Žiadne IA	Formálne IA		Vypracované IA	
		Verbálne	Kvantifikované	Čiastočné (1 – 2)	Komplexné (3 – 4)
Počet návrhov zákonov	0	63	10	20	0
93 návrhov = 100 %	0 %	67 %	11 %	22 %	0 %

Zdroj: Staroňová, 2007.

Spomínaná analýza takisto preukázala, že chápanie jednotlivých kategórií je veľmi úzke. Finančné vplyvy sú limitované na dopad na štátny rozpočet a zriedkavo na samosprávy a zvyčajne sa týkajú novo vzniknutých miest, valorizácie. Ekonomické dopady sa jednoducho nevypracúvajú, iba sa konštatuje, že kvalita života sa vplyvom návrhu právnej úpravy zvýši alebo ostane rovnaká. Vplyvy na zamestnanosť sú chápané ako dopady na zamestnanosť len vo verejnom sektore a pri vplyvoch na životné prostredie sa zväčša stanoví dodržiavanie zákona č. 127/1994 Z. z. a súlad s prioritami environmentálnej politiky namiesto jasného hodnotenia. Navyše, aj keď v niektorých prípadoch analýzy boli spomenuté (napríklad modelovanie pri návrhoch zákonov zdravotnej reformy), neboli súčasťou dôvodovej správy a je teda otázne, na základe čoho bolo rozhodnutie decízorov prijaté.

Z obidvoch dokumentov je zrejmé, že hodnotenie vplyvov ako koncept bol dosadený z cudzieho prostredia do existujúceho rámca bez zhodnotenia pridanej hodnoty tohto nástroja. Z tabuľky 2 vidno, že informácie, ktoré by mali byť súčasťou hodnotenia vplyvov sú izolované a nachádzajú sa v iných častiach materiálu predkladaného na zasadnutia vlády, prípadne sa neuvádzajú vôbec. Týka sa to predovšetkým informácií o analýze súčasného stavu, cieľoch navrhovanej úpravy, opatreniach na riešenie a variantov na riešenie (tie sa spomínajú iba v Smernici a v praxi sa takmer nepripravujú), výsledkov pripomienkového konania⁷ a účasti expertov pri vypracovaní materiálu a hodnotenia. Zároveň niektoré typy informácií sa uvádzajú na viacerých miestach toho istého materiálu. Takáto nejasná štruktúra iba zvyšuje ťažkú orientáciu v materiáli a zvyšuje formalizmus pri vypracovaní jednotlivých častí ex post, t. j. po vypracovaní samotného znenia návrhu zákona. Nástroj hodnotenia vplyvov sa tak stáva iba formalita, ktorá zaťažuje štátnych zamestnancov na jednotlivých ministerstvách a nie pomôcka na zvýšenie strategickej schopnosti prijať rozhodnutia založené na poznanií.

⁶ Je samozrejmé, že niektoré návrhy zákonov nemusia mať žiadny vplyv na jednotlivé kategórie, avšak nepostačuje uviesť len uzáver a výstupy, ale je nevyhnutné uviesť, aké techniky analýzy sa využili a akým spôsobom sa dospelo ku konštatovaniu, že žiadny vplyv neexistuje. Dobré spravovanie a prax si totiž vyžaduje možnosť kontroly, t. j. ktokoľvek môže preveriť správnosť výstupu a údajov hodnotenia vplyvov. Ak aj nie je možné vyčíslieť určité dopady, vždy je možné ich posúdiť kvalitatívne.

⁷ Pripomienkové konanie v SR je jedno z najlepších v Európskej únii vďaka internetovej forme a otvorenosti voči verejnosti, avšak stále nenahrádza konzultačný proces, ktorý by mal prebiehať už počas prípravy materiálu a v oveľa širšej a otvorenejšej miere. Viac o nedostatkoch konzultačného procesu v SR je možné nájsť v práci K. Staroňovej (Staroňová, 2004).

Ďalším nedostatkom v slovenskej praxi je absencia centrálného orgánu, ktorý by dozeral na vypracovanie jednotnej metodiky v duchu integrovaného hodnotenia vplyvov, následného školenia na jednotlivých ministerstvách a monitorovania a kontroly kvality vypracovaného materiálu. Jedinou náhradou takéhoto orgánu je povinnosť konzultovať s Ministerstvom financií SR pri hodnotení dopadov na štátny rozpočet, avšak tento postup je nepostačujúci, keďže hodnotenie vplyvov by mal byť integrovaný a komplexný nástroj. Dôsledkom je absencia akéhokoľvek materiálu a literatúry, ktorá by pomáhala štátnym zamestnancov pochopiť koncept hodnotenia vplyvov a techník na jej vypracovanie (určité materiály existujú na ministerstve životného prostredia, ktoré je jediným ministerstvom, ktoré pripravilo metodické príručky a školenia). Takisto absencia minimálnych štandardov vedie k rozličnej interpretácii jednotlivých ministerstiev a dáva priestor na možnosti vyjednávania s Ministerstvom financií SR pri presadzovaní návrhov zákona. Výsledkom je extrémny formalizmus pri vyplňovaní časti hodnotenia vplyvov. Nedávna novelizácia Legislatívnych pravidiel z roku 2005 určila povinnosť vypracovať metodické pokyny ku každému typu hodnotenia vplyvov relevantnému ministerstvu⁸ a v súčasnosti sa pripravujú hlbšie metodické pokyny, ktoré by mohli pomôcť kvalitnejšiemu vypracovaniu hodnotenia vplyvov. Čas ukáže, či Slovensko skutočne využije nástroj hodnotenia vplyvov na zvýšenie svojej strategickej schopnosti kvalitatívne prijímať rozhodnutia.

ZÁVER

Nástroj hodnotenia vplyvov je len jedným prvkom, ktorý pomáha rozhodovaciemu procesu na úrovni decízorov vo verejnej politike. Bez tohto nástroja je však kvalita strategického rozhodovania oslabená a Slovensko má ťažkú pozíciu pri vypracovaní a obhajovaní svojho stanoviska voči politike EÚ. Nehovoriac o schopnosti presadzovať vlastné komponenty či verejnú politiku na kvalitatívnej úrovni s chápaním jej priamych, nepriamych, pozitívnych či negatívnych dôsledkov. Je dôležité, aby sa do procesu prípravy či implementácie verejnej politiky na národnej úrovni vniesla väčšia informovanosť, vedomosť a analytické procesy, aby vláda mohla uspokojivejšie čeliť výzvam prijatia strategických rozhodnutí vo verejnej politike. Kapacita vypracovať hodnotenia vplyvov je dlhodobý proces, ktorý by sa mal stať súčasťou rutínnej prípravy materiálov jednotlivých ministerstiev na zasadnutia vlády. Na to je však nevyhnutné systematicky pripravovať štátnych zamestnancov, zaviesť minimálne štandardy, zjednotiť metodiky prípravy a vykonávať pravidelnú kontrolu kvality. Inak sa z nástroja hodnotenia vplyvov stane len formalizmus a záťaž pre štátnych zamestnancov, ako je to v súčasnosti.

LITERATÚRA

- Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment.* London, Cabinet Office 2003.
- Blair, T. – Cunningham, J.: *Modernizing Government.* London, Cabinet Office 1999.
- Communication on impact assessment.* 276 Final, 5 June 2002. Brussels, European Commission 2002b.
- Good Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment.* London, Cabinet Office, Better Regulation Task Force 1999.
- Hahn, R. W. – Litan, R. E.: *Improving Regulatory Accountability.* Washington D.C., Brookings Institution Press 1997.

⁸ Ministerstvo financií pripravuje metodiku pre hodnotenie finančných vplyvov, ministerstvo hospodárstva pre hodnotenie ekonomických vplyvov, ministerstvo životného prostredia pre hodnotenie environmentálnych vplyvov a ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny pre hodnotenie vplyvov na zamestnanosť.

Hahn, R. W. – Litan, R. E.: *Recommendations for improving Regulatory Accountability and Transparency*. Working Paper. Joint Center, March 2003.

Impact Assessment in the Commission – Guidelines. Brussels, European Commission 2002a [online]. [cit. 2006-06-30]. Dostupné na [www:http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm)

Internal guidelines on the new Impact Assessment Procedure developed for the Commission services. Brussels, European Commission 2003a.

Jacobs, S.: *An overview of regulatory impact analysis in OECD countries*. In: *OECD Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris, OECD 1997.

Kirkpatrick, C. – Parker, D.: *Regulatory Impact Assessment: Developing its Potential for Use in Developing Countries*. Manchester, Centre on Regulation and Competition 2003.

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

Legislatívne pravidlá vlády SR č. 241/1997 v znení Uznesenia vlády č. 1118 z decembra 1999, Uznesenia č. 1130 z novembra 2001 a Uznesenia č. 1097 z 19. novembra 2003 č. 1097 a Uznesenia č. 736 z 28. septembra 2005.

Mandelkern Group Report. Final Report. Brussels, 13 November 2001. [online]. [cit. 2006-05-27]. Dostupné na [www: http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/docs/europe/pdf/mandfinrep.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/docs/europe/pdf/mandfinrep.pdf).

Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries. Paris, OECD 1997a.

Radaelli, C. M.: *How context matters: regulatory quality in the European Union*. In: *Journal of European Public Policy*. [online]. [cit. 2005-06-17]. Dostupné na [www: http://www.google.sk/search?hl=sk&q=+Radaelli+HOW+CONTEXT+MATTERS%3A+&btnG=H%C4%BEada%C5%A5&meta=](http://www.google.sk/search?hl=sk&q=+Radaelli+HOW+CONTEXT+MATTERS%3A+&btnG=H%C4%BEada%C5%A5&meta=)

Renda, A.: *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*. Brussels, Centre for European Policy Studies 2006.

Report of the working group on 'better regulation'. Brussels, European Commission 2001. [online]. [cit. 2006-06-30]. Dostupné na [www: http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group5/report_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group5/report_en.pdf).

Report to the Ministers responsible for Public Administration in the EU member states on the progress of the implementation of the Mandelkern Report's Action Plan on Better Regulation. Brussels, European Commission 2003b.

Staroňová, K.: 'Public Policy Making in Slovakia', *NISPAcee Occasional Papers*, ročník V, číslo 3, 2004, s. 3 – 18.

Staroňová, K.: *The Quality of Information on Impact Assessment in Explanatory Memoranda to Draft Legislation: The Case of Slovakia*. In: George, C. - Kirkpatrick, C. (eds.): *Impact Assessment and Sustainable Development: European Practice and Experience*. Edward Elgar Publishing 2007 (v tlači).

Uznesenie vlády SR č. 512/2001 – Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR.

Zákon č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

TRVALO UDRŽATEĽNÝ ROZVOJ AKO NÁSTROJ KOORDINÁCIE A KOHERENTNOSTI NÁRODNÝCH POLITÍK

MICHAL SEDLAČKO¹

ABSTRAKT

Nazáklade výsledkov predchádzajúceho výskumu sa tento príspevok pokúša o hodnotenie koherentnosti, integrácie a koordinácie národných politik a podmienok na integráciu politik vytvorených v systéme národného strategického plánovania vo vzťahu k trvalo udržateľnému rozvoju ako horizontálnej téme národného plánovania. Pri hodnotení pomocou metodiky z OECD (Improving Policy..., 2002b), používame nediskrétno poňatie národných stratégií pre trvalo udržateľný rozvoj, avšak kľúčovými komponentmi v podmienkach SR stále ostávajú Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja Slovenskej republiky a Akčný plán trvalo udržateľného rozvoja Slovenskej republiky na roky 2005 – 2010. Výsledky sa pre Slovenskú republiku ukazujú ako veľmi neuspokojivé.

Slovenská republika nebola schopná zabezpečiť ani jednu z piatich funkcií, ktoré OECD považuje za kľúčové na zabezpečenie integrácie a koordinácie politik v kontexte trvalo udržateľného rozvoja (TUR). Za najmenej dostačujúce pritom možno označiť oblasť spoločnej interpretácie koncepcie TUR a oblasť riadenia vedeckého poznania pre TUR. Naopak relatívne najlepšie výsledky SR dosiahla pri tomto hodnotení v oblastiach inštitucionálnych mechanizmov a podmienok na verejnú participáciu.

Zistená diskontinuita medzi Národnou stratégiou trvalo udržateľného rozvoja SR (NSTUR) a Akčným plánom trvalo udržateľného rozvoja SR (APTUR) bola čiastočne odstránená prostredníctvom prijatia akčného plánu na roky 2005 – 2010, stále však prvky TUR prítomné v odvetvových stratégiách pochádzajú z Lisabonskej stratégie EÚ a vertikálnej legislatívy EÚ a nie z NSTUR. Ak porovnáme mieru integrácie NSTUR a APTUR 2005 – 2010 do odvetvových politik, tak musíme povedať, že dosiahli rôznu podobu integrácie, avšak pokrok je v oboch prípadoch nedostatočný. Na slabinách APTUR 2005 – 2010 a celkového národného strategického plánovania pre TUR môžu mať podiel aj slabiny NSTUR. Paradoxne nižšia miera verejnej participácie a vyššie prepojenie na procesy EÚ viedli v prípade APTUR 2005 – 2010 k rastu miery integrácie a hľadaniu nástrojov na zabezpečenie integrácie a koherentnosti politik.

ÚVOD

Už v roku 1972 zásada 14 Štokholmskej deklarácie označila plánovanie za „základný nástroj“ dosahovania konfliktných cieľov rozvoja a ochrany a zlepšovania životného prostredia. O dve desaťročia neskôr túto potrebu adresovala *Agenda 21* v programovej oblasti *Integrovanie životného prostredia a rozvoja v politike, plánovaní a riadení* činnosťami zameranými na skvalitnenie

¹ Ing. MICHAL SEDLAČKO, PhD. MSc. – Oikos Slovakia, Bratislava.

rozhodovacích procesov a systémov plánovania a riadenia. Ako špecifický nástroj na dosahovanie trvalej udržateľnosti sa chápali národné stratégie trvalo udržateľného rozvoja (*national strategies for/of sustainable development, national sustainable development strategies; národná stratégia pre trvalo udržateľný rozvoj*, resp. NSSD):

„[V]lády by mali... prijať národnú stratégiu trvalo udržateľného rozvoja... Táto stratégia by mala byť budovaná a zosúlďovaná na základe rôznych odvetvových ekonomických, sociálnych a environmentálnych politík a plánov príslušnej krajiny.“ (*Agenda 21...*, 1996)

Táto formulácia viedla, aj pod vplyvom činnosti medzinárodných organizácií ako OECD a UNDP, k „renesancii“ a „proliferácii“ národného plánovania s víziou trvalo udržateľného rozvoja (Heidbrink – Paulus, 2000).

Národnú stratégiu trvalo udržateľného rozvoja Slovenskej republiky (NSTUR) schválila vláda SR uznesením č. 978 z 10. októbra 2001 a Národná rada SR uznesením č. 1989 z 3. apríla 2002. Príprava NSTUR, uskutočňovaná v rámci projektu Rozvojového programu OSN implementovaného Regionálnym environmentálnym centrom Slovensko pod záštitou Ministerstva životného prostredia SR (MŽP SR) v rokoch 1999 – 2000, bola rozsiahla, zúčastnilo sa jej približne 200 odborníkov a prebehla široká verejná diskusia. Doposiaľ bolo publikovaných niekoľko prác, ktoré sa pokúšajú o hodnotenie procesu prípravy NSTUR a jej implementácie,² avšak hodnotení národného strategického plánovania pre trvalo udržateľný rozvoj (TUR), t. j. vychádzajúcich z nediskrétného ponímania národných stratégií pre TUR (pozri nižšie), je zatiaľ nedostatok – jednou z výnimiek je práca M. Sedlačka (Sedlačko, 2005b), na ktorú nadväzuje aj tento príspevok.

Náš výskum, realizovaný od decembra 2004 do júna 2006 a zameraný na hodnotenie rôznych aspektov NSTUR, mal viacero etáp. O. i. hodnotenie NSTUR vo vzťahu k medzinárodne prijímaným princípom TUR a štandardom pre procesy a trendy v oblasti NSSD, hodnotenie procesu prípravy a výsledkov NSTUR a asociovaných procesov a inštitúcií vrátane prenosu procesných a substantívnych princípov NSTUR do *Akčného plánu trvalo udržateľného rozvoja SR (APTUR)*, hodnotenie procesného a substantívneho vplyvu NSTUR na vybrané odvetvové politiky v súlade s plnením úloh vyplývajúcich z uznesenia vlády č. 978/2001, t.j. hodnotenie integrácie, hodnotenie miery integrácie a koordinácie v procese prípravy a implementácie *Akčného plánu trvalo udržateľného rozvoja v SR na roky 2005 – 2010*, hodnotenie mechanizmov koherentnosti a integrácie v národnom strategickom plánovaní pre TUR.

Na základe výsledkov realizovaného výskumu sa tento príspevok pokúša o hodnotenie koherentnosti, integrácie a koordinácie národných politík na základe implementácie NSTUR a APTUR (diskrétno ponímanie národných stratégií pre TUR), ako aj vo vzťahu k trvalo udržateľnému rozvoju ako horizontálnej téme národného plánovania. V priebehu výskumu sme zistili veľmi rôznorodú mieru integrácie cieľov a princípov NSTUR do odvetvových politík (preto aj implicitne predpokladáme rozdielnu mieru koherencie). Ďalším dôležitým zistením boli radikálne odlišné podoby dosiahnutej integrácie a koordinácie s kľúčovými národnými odvetvovými politikami pre NSTUR, pre „nulý variant“ APTUR a pre APTUR na roky 2005 – 2010, ktoré boli skúmané prostredníctvom teoretického rámca z Nilsson – Persson, 2003. Na hodnotenie národného strategického plánovania pre TUR sme použili metodiku z OECD (*Improving Policy...*, 2002b). Výsledky sa pre Slovenskú republiku ukazujú ako veľmi neuspokojivé.

² Napríklad Hudek, 2002; Cherp – Vrbenský, 2004; Cherp et al., 2004; Škobla, 2004; Sedlačko, 2005a.

V tomto príspevku sa budem zaoberať kontextom vzniku národných stratégií pre trvalo udržateľný rozvoj (NSSD) a postupným posunom v ich vnímaní, predstavením *Národnej stratégie trvalo udržateľného rozvoja Slovenskej republiky* a jej dvoch akčných plánov. Substantívnu časťou je hodnotenie strategického plánovania pre TUR v SR metodikou hodnotenia integrácie koherencie a integrácie politík pre trvalo udržateľný rozvoj, ktoré pozostáva z piatich skupín kritérií. Na záver sa budem venovať zhrňujúcemu hodnoteniu.

NÁRODNÉ STRATÉGIE PRE TRVALO UDRŽATEĽNÝ ROZVOJ (NSSD)

Ako sme spomenuli už v úvode, národné plánovanie pre trvalo udržateľný rozvoj je relatívne nová téma. Prvé metodické pokyny môžeme nájsť v Agende 21, prijatej na medzinárodnej *Konferencii OSN o životnom prostredí a rozvoji* v Riu de Janeiro, konanej v roku 1992. V tomto zmysle Agenda 21 a jej národné stratégie pre trvalo udržateľný rozvoj (NSSD), presadzované ako špecifický nástroj na dosahovanie trvalej udržateľnosti, nadväzujú na optimistické vnímanie plánovania *Konferenciou OSN o životnom prostredí človeka*, konanej v roku 1972 v Štokholme. NSSD majú byť formulované „prostredníctvom čo najširšej účasti (verejnosti)“ a „založené na dôkladnom hodnotení súčasnej situácie a iniciatív“ (*Agenda 21...*, 1996). Majú slúžiť ako (Carew-Reid et al., 1994): fórum a kontext pre diskusiu o trvalo udržateľnom rozvoji a artikuláciu kolektívnej vízie budúcnosti rámec pre negociačné, mediačné a konsenzus budujúce procesy a ich orientácia na spoločný súbor prioritných otázok nástroj plánovania a vykonávania činností na zmenu a posilnenie hodnôt, poznatkov, technológií a inštitúcií vo vzťahu k prioritným otázkam nástroj rozvoja organizačných kapacít a iných inštitúcií potrebných na dosahovanie trvalo udržateľného rozvoja.

Prekvapivé však je, že *Agenda 21* prichádza dlho po „páde“ konvenčného strategického plánovania. Plánovanie bolo v polovici 60. rokov jedným z najčastejšie používaných slov v podnikateľskom prostredí a štátnej správe – napriek tomu, že „plánovaniu chýbala jasná definícia jeho miesta v organizácii a v štáte“ (Mintzberg, 2000). (Strategické) plánovanie má byť proces, ktorého výsledkom je strategický plán, resp. stratégia.³ Už na začiatku 70. rokov však začal prudko narastať objem údajov dokazujúcich neúspech strategického plánovania v podnikateľskom sektore. Vlády sa pritom „aj naďalej pokúšali formálne plánovať aj napriek solídny dŕkazom poukazujúcim na zlyhania plánovania“ vo viere, že strategické plánovanie „zlepší kvalitu tvorby verejnej politiky“ (tamže). V situácii, keď sú ciele vlády vágne, prostriedky na meranie výkonu nedostatočné a príjemcovia politík rozptýlení, plánovanie sľubovalo, že zvýši mieru verejnej zodpovednosti za činnosti verejnej správy, zlepší koordináciu obrovských objemov zdrojov a predíde stratám a osobám v rozhodovacích pozíciách poskytne relevantné poznatky.

NSSD boli vnímané najmä ako prostriedok integrácie environmentálnych politík (*environmental policy integration*, EPI) a *Agendou 21* boli chápané ako samostatné dokumenty a iniciatívy oddelené od procesov zameraných na zlepšenie rozhodovacích, plánovacích a riadiacich procesov. Už prvé pokusy o ich formuláciu a implementáciu však ukázali, že NSSD nemôžu byť vnímané ako „bežné“ odvetvové stratégie a v priebehu nasledujúcich desiatich rokov došlo k významným posunom v ich chápaní (podľa *Strategies for Sustainable...*, 2001):

³ V kontexte plánovania OECD (*Strategies for Sustainable...*, 2001) pod „being strategic“ sa rozumie „stanovovanie cieľov a identifikovanie prostriedkov na ich dosiahnutie“; toto však predpokladá existenciu širšej vízie so stanovenými asociovanými prioritami, cieľmi a smerovaniami za súčasného „porozumenia koncepcie (trvalo udržateľného rozvoja) a jej implikáciám, aj keď nie nutne (majúc) jasne artikulovaný súbor činností“.

- posun od pevných plánov k adaptívnym systémom, ktoré umožňujú monitorovanie, priebežné učenie a zdokonaľovanie riadenia;
- posun od centralizovaného rozhodovania k negociáciám a súbežnej koordinácii činností;
- posun od orientácie na výstupy k orientácii na výsledky;
- posun od odvetvového plánovania k integrovanému, medziodvetvovému plánovaniu;
- posun od plánovania financovaného zo medzinárodnej pomoci a riadeného zahraničnými rozvojovými expertmi k domácejmu plánovaniu a financovaniu rozvoja;
- zapájanie ďalších aktérov do procesu dosahovania trvalej udržateľnosti (súkromný sektor, vedecko-výskumné inštitúcie, organizácie občianskej spoločnosti a mimovládne organizácie, zoskupenia spotrebiteľov a pod.), čím trvalo udržateľný rozvoj prestáva byť výhradnou zodpovednosťou štátu;
- posun od vnímania NSSD ako pevných plánov k ich vnímaniu ako „súhrnu národných iniciatív pre TUR“, ktorý nemá pevný začiatok ani koniec.

NSSD by podľa súčasného poňatia mali pozostávať z „koordinovaného súboru participatívnych a priebežne sa zdokonaľujúcich procesov analýzy, diskusie, posilňovania kapacít, plánovania a investovania, ktoré integrujú hospodárske, sociálne a environmentálne ciele spoločnosti a hľadajú kompromisné riešenia, kde ich nie je možné dosiahnuť“ (tamže). Kompromisné riešenia je nutné hľadať predovšetkým pri konfliktoch rôznych cieľov a dimenzií bez jednotnej mierky (napríklad medzi odstraňovaním chudoby a ochranou biodiverzity), konfliktoch rôznych priestorových úrovní (napríklad medzi miestnym životným prostredím a regionálnym alebo národným rozvojom), konfliktoch záujmov rôznych zainteresovaných skupín a konfliktoch medzi generáciami (Dalal-Clayton – Bass, 2002).

Keďže „stále zostáva veľký potenciál verejných inštitúcií hľadať synergie medzi ekonomickými, environmentálnymi a sociálnymi otázkami tým, že sa budú posudzovať spoločne“ (*Strategies for Sustainable...*, 2001), NSSD majú byť nástrojom na hľadanie práve týchto synergií. Existuje rastúci konsenzus o NSSD ako o participatívnych procesoch integrácie ekonomických, sociálnych a environmentálnych cieľov do procesov plánovania a rozhodovania namiesto ich vnímania ako samostatných plánov (pozri napríklad Cherp – Vrbenský, 2002; Chalinder et al., 2000; *The 2005 Review...*, 2005; *Improving Policy...*, 2002; George – Kirkpatrick, 2003). Z tohto hľadiska „všetky existujúce národné úsilie smerujúce k TUR“ sú komponentmi „národnej stratégie pre TUR“ (Cherp – Vrbenský, 2002), ktorá nemá diskretný začiatok alebo koniec. Tým pádom tiež nezáleží na označení – kým sú zachované základné princípy strategického plánovania a existuje koordinovaný súbor mechanizmov a procesov implementácie, „štartovacími bodmi“ pre národné strategické plánovanie pre TUR môžu byť rovnako stratégie ochrany prírody, odstraňovania chudoby, regionálneho rozvoja alebo cestovného ruchu (*Strategies for Sustainable...*, 2001).

NÁRODNÁ STRATÉGIA PRE TRVALO UDRŽATEĽNÝ ROZVOJ SR A AKČNÉ PLÁNY

Ako už sme spomenuli v úvode, *Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja Slovenskej republiky* (NSTUR) bola vypracovaná v rokoch 1999 – 2000 v rámci projektu spolufinancovaného Rozvojovým programom OSN a implementovaného Regionálnym environmentálnym centrom Slovensko pod záštitou MŽP SR. Príprava niesla prvky „zdola nahor“ a širokej verejnej participácie. Okrem rozsiahlej verejnej diskusie sa prípravy zúčastnilo približne dvesto odborníkov. NSTUR obsahuje šestnásť princípov, osem základných priorít, dvadsaťosem strategických cieľov a takmer tristo odporúčaných opatrení bolo stanovených až po rozsiahlej analýze prevádzanej za účasti zainteresovaných skupín. Východiskami NSTUR boli predovšetkým *Agenda 21* a *Deklarácia z Ria*. Príprava NSTUR prebiehala v izolácii od medzinárodného kontextu, bez prepojenia na prístupový proces do EÚ a bez koordinácie

s ostatnými štátmi V4, pričom NSTUR nezohľadňuje viaceré medzinárodne prijímané substantívne a procesné princípy TUR.

NSTUR schválila vláda SR uznesením č. 978 z 10. októbra 2001 a Národná rada SR uznesením č. 1989 z 3. apríla 2002. Vláda tiež uložila uznesením č. 978/2001 predstaviteľom vlády a ďalších úradov konkrétne úlohy, predovšetkým rozpracovať zámery, priority a ciele NSTUR pri tvorbe rezortných koncepcií, politík, programov, plánov a zákonov. Vláde tiež NRSR uložila povinnosť každoročne k 31. marcu podávať odpočet o plnení úloh podľa jednotlivých rezortov a „pri predkladaných strategických dokumentoch a návrhoch zákonov uvádzať ich súlad so závermi, prioritami a cieľmi NSTUR“ (Huba et al., 2003).

NSTUR je vo vzťahu k rozhodovacím procesom kvôli nízkej zainteresovanosti vlády marginalizovaná. Vláda voči NSTUR prejavovala len nízku mieru vlastníctva a záväzku. NSTUR má stále iba deklaratívnu funkciu, pričom povinnosť odpočtu je braná formálne. Jej následný vplyv na národné hospodárske plánovanie bol minimálny (do procesu prípravy neboli zapojené ministerstvá hospodárstva, financií a dopravy); NSTUR tiež neovplyvnila „inštitucionálnu kultúru“ a proces tvorby iných strategických dokumentov, vrátane svojich vlastných akčných plánov (Sedlačko, 2005b). V stratégii prevláda sektorový prístup s len minimálnou mierou integrácie (pozri analýzu východiskovej situácie v NSTUR), napríklad životné prostredie je považované za sektor pod gesciou ministerstva životného prostredia a prepojenia na ostatné strategické procesy sú veľmi slabé (Cherp et al., 2004). NSTUR neponúka nástroje na riešenie konfliktov priorít a medziodvetvové východiská, nevymedzuje zodpovednosti, neobsahuje implementačný/finančný rámec a má nedostatok mechanizmov zabezpečujúcich adaptívnu flexibilitu a inštitucionálne učenie (riadenie poznania).

NSTUR nemala vplyv ani na procesy plánovania pre TUR na regionálnej alebo samosprávnej úrovni, voči ktorým slúžila len ako referenčný zdroj pre metodické rámce *Regionálnej Agendy 21* a *Miestnej Agendy 21*.

Okrem NSTUR existoval popri monitorovaní ukazovateľov trvalo udržateľného rozvoja aj ďalší inštitucionálny prvok – Rada vlády SR pre trvalo udržateľný rozvoj. Tá bola zriadená v januári 1999 uznesením vlády č. 78/1999 a s veľmi významným štatútom: mala slúžiť ako poradný a koordinačný orgán na uplatňovanie *Agendy 21*, zásad trvalo udržateľného rozvoja a vyhodnocovania trvalo udržateľného rozvoja v Slovenskej republike. Bola zložená z kľúčových ministrov, zástupcov vyšších územných celkov, zástupcov zamestnávateľov, akademických inštitúcií a tretieho sektora. Rade sa podarilo stretnúť len niekoľkokrát. Medzi hlavné nedostatky jej činnosti patrilo „nedostatok záujmu rezortov, resp. ministrov a štátnych tajomníkov jednotlivých ministerstiev“, pričom „stretnutí sa zúčastňovali nižšie postavení úradníci bez rozhodovacích právomocí“ a rada „nikdy nevyužila potenciálne silnú zbraň, ktorou je povinnosť každej schvaľovanej stratégie vyhovovať princípom TUR“ (Sedlačko, 2005b).

Po dlhej prestávke a na tlak Európskej komisie vláda SR uznesením č. 211 z 16. marca 2005 prijala *Akčný plán trvalo udržateľného rozvoja Slovenskej republiky* (APTUR). Akčný plán pripravila Sekcia pre európske záležitosti Úradu vlády SR s minimálnou verejnou diskúziou a prístupom „zhora nadol“. Najprekvapujúcejšou črtou APTUR bola jeho úplná odtrhnutosť od NSTUR – prezentoval absolútne odlišné princípy TUR, odlišné východiská a priority a používal iný slovník (APTUR napríklad vychádza z *Lisabonskej stratégie* a *Stratégie EÚ pre trvalo udržateľný rozvoj*). APTUR napriek niektorým deklarovaným prioritám nespĺňa základné kritériá kladené na národný strategický dokument pre TUR. Nepreženieme, ak povieme, že medzi APTUR a NSTUR je úplná diskontinuita, čo, vzhľadom na mieru verejnej participácie, šírku odbornej diskusie a hĺbku analýzy, ktoré boli

zásadnými črtami NSTUR, je podľa nášho názoru zásadná chyba, ktorá tiež naznačuje niektoré nedostatky inštitucionálnej kultúry ústrednej verejnej správy.

V súvislosti s prijatím APTUR došlo v roku 2004 aj k „oživeniu“ Rady vlády SR pre TUR, avšak s novým štatútom, podľa ktorého už členmi nie sú predstavitelia jednotlivých zainteresovaných skupín spoločnosti. Okrem toho sa v roku 2005 vytvorila expertná Pracovná skupina pre TUR SR, zložená z pozvaných odborníkov. Tieto inštitucionálne kroky naznačujú nedostatok ochoty o účasť zástupcov verejnosti a zároveň pokles transparentnosti.

APTUR bol našťastie len medzikrokom, takpovediac „nultou verziou“ v tvorbe *Akčného plánu pre trvalo udržateľný rozvoj SR na roky 2005 – 2010*, ktorý bol prijatý uznesením vlády č. 574 z 13. júla 2005. APTUR 2005 – 2010 pripravil tiež Úrad vlády SR, tento raz v koordinácii s rezortnými ministerstvami – avšak stále prístupom „zhora nadol“. Obsahuje rozsiahly zoznam cieľov, ktoré sú zároveň aj nekvantifikovanými ukazovateľmi. Napriek referenciám na NSTUR neobsahuje žiadne zastrešujúce ciele a medzirezortná integrácia je, až na niektoré výnimky, čisto formálna. Východiskami sú *Lisabonská stratégia EÚ*, *Stratégia konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010*, *Stratégia EÚ pre trvalo udržateľný rozvoj a odvetvové politiky*.

APTUR 2005 – 2010 trpí nedostatkom procesných princípov, napríklad substantívna integrácia je minimálna (len vo forme mierneho prieniku environmentálnych kritérií do produktovej politiky, energetiky, školstva a dopravy). Neobsahuje nástroje na riešenie vzájomných konfliktov priorít jednotlivých politík a nie je naviazaný na konkrétnu interpretáciu koncepcie TUR, čo otvára priestor pre „významovú kolonizáciu“ a tiež ponecháva otvorený hierarchický konflikt medzi NSTUR a Lisabonskou stratégiou, ktorej implicitným predpokladom sú tzv. *win-win* riešenia.

HODNOTENIE NÁRODNEJ STRATÉGIE TRVALO UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA (NSTUR)

Nasledujúce hodnotenie sa opiera o výsledky výskumu publikované v predchádzajúcich prácach autora tohto príspevku (Sedlačko, 2005a; Sedlačko, 2005b). Využili sme metodiku hodnotenia integrácie koherencie a integrácie politík pre trvalo udržateľný rozvoj OECD (*Improving Policy...*, 2002), ktorá stavia na skúsenostiach členských krajín OECD a potrebe zlepšenia praktík riadenia a adresovania inštitucionálnych otázok TUR. Podobne ako metodika Výskumného strediska na hodnotenie vplyvov (*Impact Assessment Research Centre*, IARC) Univerzity v Manchestri nevníma NSSD ako samostatný plán alebo proces plánovania oddelený od ostatných procesov plánovania, ale ako „dodržiavanie súboru princípov strategického plánovania pre rozvoj a koordinovaný súbor opatrení, ktoré zabezpečujú ich implementáciu“ (George – Kirkpatrick, 2003). Dosiachnutie väčšej koherencie politík si pritom vyžaduje dlhodobé úsilie o zlepšenie integrácie odvetvových politík (horizontálna integrácia), zabezpečenie vertikálnej integrácie politík a zabezpečenie konzistencie v správaní rôznych zainteresovaných skupín (*Improving Policy...*, 2002).

Zvolená metodika má päť oblastí, z ktorých každá predstavuje tematický súbor kritérií. Sú nimi:

- spoločná interpretácia trvalo udržateľného rozvoja;
- jasný záväzok a vedenie;
- špecifické inštitucionálne mechanizmy na integráciu politík;
- účinné zapojenie zainteresovaných skupín verejnosti do rozhodovacích procesov;
- primerané riadenie poznania.

V nasledujúcom texte budeme podrobnejšie hodnotiť jednotlivé kritériá v týchto piatich súboroch. Keďže daná metodika je zamýšľaná ako *checklist*, spôsob hodnotenia bude jednoduchý: ak skúmané javy spĺňajú podmienky kritéria, pridáme mu symbol „✓“ a ak ich nespĺňajú, pridáme mu symbol „✗“. V sporných prípadoch budeme kritériá označovať otáznikom („?“).

I. SPOLOČNÁ INTERPRETÁCIA TRVALO UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA

Tento tematický súbor kritérií sa zameriava na to, či vláda zabezpečila široké a primerané porozumenie konkrétnym ekonomickým, environmentálnym a sociálnym reáliám trvalo udržateľného rozvoja a ich vzájomného súvisu. Spoločná interpretácia TUR tiež môže významne prispieť k integrácii a k vyššej miere koherencie politík, pričom proces tvorby spoločnej interpretácie môže podporiť koordináciu medzi kľúčovými aktérmi v procese národného plánovania.

- **Bolo vynaložené úsilie na formuláciu jasných, široko akceptovaných a operačných cieľov a princípov TUR?**

Na toto kritérium musíme odpovedať negatívne, pretože vláda SR sa nepokúsila o jasnú formuláciu konkrétnych cieľov a princípov TUR. Ciele obsiahnuté v NSTUR, napriek tomu, že boli široko akceptované, sú veľmi všeobecné a nie sú vyjadrené kvantitatívne alebo operačne. Princípov trvalo udržateľného rozvoja NSTUR obsahuje šestnásť, pričom viaceré z nich považujeme za nadbytočné a niekoľko medzinárodne uznaných princípov TUR absentuje. APTUR obsahoval princípov len šesť, tie však boli nejasne a arbitrárne formulované. (✗)

- **Je koncepcia TUR dostatočne jasná a verejnosť jej rozumie v dostatočnej miere?**

Výsledky prieskumu uskutočnené agentúrou FOCUS pre Regionálne environmentálne centrum Slovensko ešte pred prijatím NSTUR a APTUR (*Prieskum...*, 2000) ukázali, že v tom čase mala verejnosť minimálne povedomie o koncepcii TUR. Problematika TUR bola až do súčasnosti verejnosti prezentovaná minimálne; a to buď konfliktnými interpretáciami (napríklad „trvalo udržateľný hospodársky rast“ Ministerstva hospodárstva SR) alebo je prezentovaná komplexným, nejasným a pre verejnosť ťažko zrozumiteľným spôsobom (napríklad NSTUR). Trúfame si povedať, že ani odborná verejnosť nemá jasnú, jednotnú a ucelenú predstavu o koncepcii TUR a akým spôsobom sa má v praxi uplatňovať. (✗)

- **Je koncepcia TUR dôkladne chápaná verejnými inštitúciami a na jednotlivých úrovniach verejnej správy?**

Napriek tomu, že NSTUR „viedla k systémovému definovaniu problémov SR v oblasti trvalo udržateľného rozvoja“ (Mederly, 2005 in Sedlačko, 2005b), séria interview so zamestnancami verejnej správy podieľajúcich sa na príprave kľúčových odvetvových politík a stratégií, ktoré sme uskutočnili v rámci nášho výskumu (Sedlačko, 2000a), ukázala, že s výnimkou Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR je chápanie koncepcie TUR u týchto zamestnancov nedostatočné (pri zamestnancoch Ministerstva životného prostredia SR, ktorých chápanie environmentálneho aspektu TUR je na vynikajúcej úrovni, si nie sme istí mierou ich porozumenia sociálnemu a ekonomickému aspektu). Zodpovednosť za tento stav nesie predovšetkým konceptuálna nejasnosť NSTUR (napríklad jej definícia TUR má viac než 80 slov) a nezvládnutie súvisiaceho procesu komunikácie a nedostatok politickej vôle zo strany vlády. Miera pochopenia koncepcie TUR na ostatných úrovniach verejnej správy je pre nás neznáma. Predpokladáme však, že procesu zjednocovania interpretácie koncepcie TUR chýba nielen horizontálna, ale aj vertikálna dimenzia (v zmysle prepojenia miestneho, regionálneho, národného a medzinárodného prístupu k TUR). (✗)

- **Sú úžitky TUR dokumentované jasnými príkladmi založenými na štatistických údajoch?**
Existuje viacero úspešných príkladov implementácie TUR, napríklad implementácia niektorých *Miestnych Agiend 21*, ktoré však v procese národného plánovania pre TUR nie sú používané ako *showcase* štúdie, dokumentujúce prospešnosť koncepcie TUR a budujúce jej verejnú akceptáciu. (✘)

II. JASNÝ ZÁVÄZOK A VEDENIE

Tento okruh kritérií sa zameriava na schopnosť vlády priradiť prioritám TUR primeranú váhu, zabezpečiť vlastníctvo, jasný záväzok a vedenie (*ownership, commitment, leadership*) v procese národného strategického plánovania pre TUR. Jasný záväzok na úrovni vlády vie pôsobiť na intenzívnejšiu koordináciu medzi aktérmi procesu národného strategického plánovania a integráciu politík.

- **Existuje jasný záväzok na najvyššej úrovni sformulovať a implementovať ciele a stratégie TUR?**
Jasný záväzok existuje v podobe uznesení vlády, ktorými boli prijaté NSTUR a APTUR 2005 – 2010 a zakotvená povinnosť ročného odpočtu. (✓)
- **Je tento záväzok sprevádzaný účinnou komunikáciou?**
Na komunikáciu je zriadená internetová stránka www.tur.gov.sk, avšak problematika TUR nie je podľa nášho názoru celkovo účinne komunikovaná. (✘)
- **Je vynakladané úsilie na prekonanie medzier medzi administratívnou a politickou agendou?**
Doposiaľ bol TUR, resp. úlohy vyplývajúce z NSTUR a APTUR 2005 – 2010, vládou vnímaný čisto ako administratívna agenda a táto sa nestala politickou agendou vlády. (✘)
- **Je vedenie vyjadrené ako časovo postupná sekvencia priorít?**
Napriek posunu medzi NSTUR a APTUR 2005 – 2010 v schopnosti stanovovať ciele nevnímame súčasné úsilie vlády v kontexte TUR ako na seba nadväzujúcu sériu priorít. (✘)
- **Zachováva vláda aj napriek dlhodobej povahe otázok TUR pocit neodkladnosti?**
V tomto bode vláda zlyhala, medzi NSTUR a APTUR 2005 – 2010 ubehli takmer 4 roky. Zo spôsobu stanovenia cieľov „nultou verziou“ APTUR a APTUR 2005 – 2010 a ani z vyjadrení vlády nevyplýva pocit urgentnosti. (✘)
- **Sú priekopnícke aktivity vybraných agentúr a miestnych komunít podporované, odmeňované a šírené?**
Podobne ako kritérium dokumentovania úžitkov TUR jasnými príkladmi musíme toto kritérium hodnotiť negatívne. Vládi sa nepodarilo proces národného strategického plánovania pre TUR prepojiť s miestnymi iniciatívami. (✘)

III. ŠPECIFICKÉ INŠTITUCIONÁLNE MECHANIZMY NA INTEGRÁCIU POLITÍK

Tento súbor kritérií sa zameriava na hodnotenie tvorby podmienok na integráciu politík a dosahovanie vyššej miery koordinácie a koherencie. Nadrezortný „katalyzátor“ a mechanizmy kritického hodnotenia sú vnímané ako podstatné inštitucionálne mechanizmy na dosiahnutie integrácie. Keďže

väčšina členských krajín OECD sa vyznačuje rastúcou decentralizáciou politickej moci, za významnú sa považuje potreba prenosu medzinárodných, národných a regionálnych politických priorít do miestnych opatrení. Kritickými prvkami sú nachádzanie rovnováhy medzi miestnou autonómiou a centrálnymi riadiacimi kapacitami, znižovanie rizika fragmentácie a prekryvania kompetencií a zachovanie mechanizmov zodpovedania sa za TUR (*accountability*).

- **Existuje inštitucionálny „katalyzátor“ zodpovedný za „vymáhanie“ stratégií TUR?**
Takéto inštitucionálne katalyzátory existujú v podobe Úradu vlády SR a Rady vlády SR pre TUR, avšak doposiaľ nevyužili svoje kompetencie a nepriznali koncepcii TUR politickú dôležitosť. (✓)
- **Je tento „katalyzátor“ strategicky umiestnený v štruktúre vlády?**
Inštitucionálne katalyzátory sú umiestnené strategicky a nadrezortne. Problematika TUR spadá do pôsobnosti podpredsedu vlády pre európsku integráciu, ľudské práva a menšiny – nie je však na jeho internetovej stránke ani spomenutá. (✓)
- **Prebiehajú špecifické revízie zákonov a regulácií s cieľom overiť ich konfliktnosť s TUR a sú ciele TUR zakotvené v novej legislatíve a reguláciách?**
Výsledky výskumu prezentovaného v predchádzajúcej práci autora (Sedlačko, 2005a), naznačujú, že zakotvenie cieľov TUR v novej legislatíve je len formálne. „Nultá verzia“ APTUR však obsahuje ako jednu z priorít „vypracovanie mechanizmu zabezpečujúceho postupné vytváranie integrovaného prístupu k sektorovým stratégiám a politikám rozvoja SR tak, aby boli vo vzájomnom súlade a bola zabezpečená kontinuita z časového hľadiska“. (?)
- **Existujú mechanizmy účinnej spätnej väzby medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy?**
Otázkou je, čo znamená „účinný“; taktiež nie sme schopní zhodnotiť mechanizmy spätnej väzby v jednotlivých rezortoch. (?)
- **Posúvajú sa organizácie od úzkeho odvetvového vnímania k problémovo orientovanej agende?**
Nie je jednoduché odpovedať na túto relatívne širokú otázku, ktorá sa úzko dotýka aj kapacít na koordináciu a ďalších aspektov. Myslíme, že je badať nárast medziodvetvových alebo nadrezortných procesov (t. j. ktoré sa snažia o adresovanie komplexných problémov multisektorovým prístupom), avšak typickejším je ešte stále rozdeľovanie problému do kompetencií jednotlivých rezortov. (?)
- **Je TUR integrovaný do základných činností vlády, napríklad pri tvorbe štátneho rozpočtu?**
Na túto otázku musíme odpovedať negatívne. Trvalo udržateľný rozvoj nie je považovaný za rovínu, ktorá by sa mala premietat' do základných činností vlády. (✗)
- **Existuje rámec na hodnotenie výkonu verejných inštitúcií vo vzťahu k TUR?**
Existencia takéhoto rámca nám nie je známa; najčastejšie sa zvykne hodnotiť finančná úspornosť inštitúcií vo vzťahu k výstupovým ukazovateľom. (✗)
- **Existujú mechanizmy evaluácie a reportingu na podporu strategického hodnotenia TUR vo verejnom sektore (indikátory pokroku, analýzy nákladov a úžitkov, hodnotenie vplyvov na spoločnosť a životné prostredie)?**
Žiaľ, neboli zatiaľ špecifikované ani metodiky, ani vyžadované procesy/náležitosti na hodnotenie vplyvov navrhovanej legislatívy a pripravovaných strategických plánov na zamestnanosť, štátny rozpočet, či životné prostredie. Tieto dva mechanizmy pritom nemožno považovať za dostatočné v kontexte úspechu v tomto kritériu. (✗)

- **Využíva vláda tieto mechanizmy efektívne?**

Podobne ako na predchádzajúcu otázku, musíme aj na túto odpovedať negatívne. Mechanizmy sú nedostatočné a nedostatočne využívané. (✘)

- **Boli vytvorené nezávislé mechanizmy auditu a reportingu?**

V štruktúre verejnej správy SR existujú inštitúcie s takýmito právomocami (Najvyšší kontrolný úrad SR a pod.), ich výkon sa však podľa nášho dojmu zameriava skôr na finančné riadenie. Mechanizmy slúžiace na hodnotenie výkonov verejných inštitúcií v kontexte trvalo udržateľného rozvoja zatiaľ neexistujú. (✘)

- **Bol nejaký orgán/inštitúcia poverený poskytovaním poradenstva verejným inštitúciám?**

Existencia inštitúcie s takouto kompetenciou nám nie je známa. (✘)

IV. ÚČINNÉ ZAPOJENIE ZAINTERESOVANÝCH SKUPÍN SPOLOČNOSTI DO ROZHODOVACÍCH PROCESOV

Tento súbor kritérií sa zameriava na hodnotenie mechanizmov vytvorených na zapojenie subjektov z podnikateľského sektora, odborových organizácií, mimovládnych organizácií a zoskupení občanov do rozhodovacích procesov. Verejná konzultácia a participácia by sa nemala stať len formálnym úkonom, ale ani ospravedlnením odkladania rozhodnutí o konfliktoch citlivých priorit.

- **Existujú účinné mechanizmy na informovanie spotrebiteľov o následkoch spotrebiteľských rozhodnutí?**

Na túto otázku musíme odpovedať negatívne – podľa nášho názoru spotrebiteľia nie sú účinne informovaní o sociálnych, environmentálnych a ekonomických dôsledkoch svojich spotrebiteľských rozhodnutí. (✘)

- **Uskutočnila sa revízia právneho rámca na zabezpečenie jasných podmienok na verejnú konzultáciu a participáciu?**

Rámcové podmienky na verejnú participáciu sú viac-menej jasné v oblasti verejného pripomienkového konania k návrhom legislatívy a strategických plánov a v procesoch hodnotenia vplyvov na životné prostredie (EIA) a implementácie Aarhuskej konvencie. Nie sú však jasné pravidlá na spôsob zohľadnenia/nezohľadnenia pripomienok verejnosti a na uplatňovanie zrýchleného pripomienkového konania. (?)

- **Sú dané jasné pravidlá kedy, s kým a ako verejne konzultovať?**

Podľa našich znalostí formálne pravidlá v tejto oblasti nejestvujú. (✘)

- **Je na všetkých úrovniach uplatňovaný špecifický prístup k tvorbe politík (t. j. prípad od prípadu), ktorý by zohľadňoval všetky rozmery problému a zapájal verejnosť?**

Na túto otázku musíme na základe našich znalostí odpovedať negatívne. (✘)

- **Existujú mechanizmy na hodnotenie konzultácií, zabezpečenie spätnej väzby a monitorovanie vplyvu participácie na rozhodovacie procesy?**

Verejný pripomienkový konanie sa síce vyhodnocuje, tento mechanizmus však podľa nášho názoru nie je dostačujúci. (?)

- **Je zabezpečená transparentnosť (t. j. napríklad utajené informácie sú výnimkou, nie pravidlom)?**
Na toto kritérium nevieme fundovane odpovedať; proces tvorby a prijímania politik má však možno nedostatky v oblasti zabezpečenia transparentnosti – príležitosti na účasť verejnosti sú limitované nedostatočnými informáciami o predmete konzultácií (MŽPSR, 2005). (?)
- **Uplatňujú sa mechanizmy transparentnosti pri kľúčových rozhodnutiach na všetkých úrovniach správy?**
Na túto otázku musíme odpovedať negatívne. (✘)

V. PRIMERANÉ RIADENIE POZNANIA

Vedecké poznanie je kľúčovým vstupom formulácie politik pre trvalo udržateľný rozvoj. Okrem rozvoja vedeckého poznania v špecifických oblastiach je potrebné aj zlepšenie prepojenia medzi vedeckou obcou a osobami v rozhodovacích pozíciách, zmeny v spôsobe prijímania rozhodnutí (predovšetkým zavedenie hodnotenia alternatív) a posilnenie úlohy princípu predbežnej opatrnosti v prípadoch vedeckej neistoty. V oblasti hodnotenia politik je potrebný rozvoj metód multidisciplinárneho a holistického hodnotenia nákladov a úžitkov za účasti verejnosti, predovšetkým zainteresovaných skupín.

- **Sú transparentné mechanizmy riadenia konfliktných poznatkov podporené arbitrážnymi mechanizmami (napríklad „ombudsmanom TUR“)?**
Nie sú nám známe žiadne arbitrážne mechanizmy riadenia konfliktných poznatkov, ktoré by sa špecificky zameriavali na trvalo udržateľný rozvoj. Takúto úlohu by však mohla hrať ad-hoc expertná skupina pre TUR, ktorá bola vytvorená v nadväznosti na akčný plán (pozri Haas, 2004). (✘)
- **Zabezpečuje vláda rámec na konštruktívnu diskusiu o oblastiach nesúhlasu prostredníctvom vypracovania scenárov a možností?**
Na túto otázku musíme odpovedať negatívne. Podľa nášho názoru bolo v nedávnej dobe prijatých viac politik alebo zákonov, ktoré boli prezentované ako TINA („*there is no alternative*“), pričom nebol vytvorený dostatočný priestor na diskusiu o variantných možnostiach. (✘)
- **Venuje sa dostatočná pozornosť zabezpečeniu účinnosti a úspornosti informačných tokov medzi vedeckou obcou a osobami v rozhodovacích pozíciách?**
Na túto otázku odpovedáme negatívne. (✘)
- **Podporujú politiky výskumu vedecké siete a medzidisciplinárny výskum?**
Súčasná politika výskumu podporujú najmä budovanie sietí inovatívnosti s cieľom dosiahnuť vyššiu konkurenčnú schopnosť SR v podmienkach svetového hospodárstva. Nie sú nám pritom známe priority zamerané na medziodvetvový a multidisciplinárny výskum, ktorý je nevyhnutnou podmienkou vedeckého skúmania TUR. (✘)
- **Uplatňuje sa špecifická podpora prediktívneho poznania relevantného na rozhodovanie (predovšetkým zabezpečením primeranej kombinácie súkromného a verejného financovania výskumu)?**
Ojedinelo sa objavujú prípady podpory prediktívneho poznania zo strany ústrednej verejnej správy, avšak miera ich využitia v rozhodovacích procesoch sa zdá byť minimálna. Za „primerané“ sa v súčasnosti v podmienkach SR považuje zvýšenie podielu súkromných zdrojov na financovaní výskumu a vývoja, otázkou však zostáva, či splnenie tohto cieľa prinesie vyššiu využiteľnosť prediktívneho poznania v rozhodovacích procesoch. (✘)

ZÁVER

Pri pohľade na tabuľku 1, ktorá zhrňuje výsledky nášho hodnotenia podmienok a mechanizmov na dosiahnutie integrácie a koherentnosti politík pre trvalo udržateľný rozvoj v SR, je zrejmé, že celkovo prevažujú negatívne hodnotenia.

Tabuľka 1

Hodnotenie podmienok na integráciu politík pre trvalo udržateľný rozvoj v SR

Skupiny kritérií				
I	II	III	IV	V
x	✓	✓	x	x
x	x	✓	?	x
x	x	?	x	x
x	x	?	x	x
	x	?	?	
	x	x	?	
		x	x	
		x		
		x		

Negatívne hodnotenia prevládajú aj v každej jednotlivej skupine kritérií, čo znamená, že Slovenská republika nebola schopná zabezpečiť ani jednu z piatich funkcií, ktoré OECD považuje za kľúčové na zabezpečenie integrácie. Za najmenej dostačujúcu pritom možno označiť oblasť spoločnej interpretácie koncepcie TUR a oblasť riadenia vedeckého poznania pre TUR. Stále neexistuje jasná interpretácia TUR a konkrétnych cieľov v kontexte SR, pričom spoločná interpretácia koncepcie TUR je kľúčová na dosiahnutie výsledkov v oblasti integrácie a koherentnosti politík. V tejto oblasti hrá kľúčovú úlohu *Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja Slovenskej republiky*. Medzi hlavné prekážky a nedostatky v tomto procese radíme nedostatočné zapojenie jednotlivých ministerstiev a tiež súkromného sektora do procesu jej tvorby, nedostatočnú mieru integrácie v analýze (predovšetkým v ekonomickej oblasti) a nejasnosť cieľov a odporúčaní, konceptuálnu nejasnosť problematiky a definície TUR, nedostatočné vlastníctvo vlády a neschopnosť prijať princíp tvorby strategického dokumentu „zdola nahor“. Nedostatky v riadení vedeckého poznania relevantného pre rozhodovací proces sa prejavujú v mnohých rezortoch a na všetkých úrovniach verejnej správy, samotná NSTUR tiež prakticky neobsahuje mechanizmy inštitucionálneho učenia. Naopak relatívne najlepšie výsledky SR dosiahla pri tomto hodnotení v oblastiach inštitucionálnych mechanizmov a podmienok na verejnú participáciu.

Zároveň čitateľa upozorňujeme, že hodnotenie uvedené v tomto texte je do značnej miery subjektívne a vyslovenie hodnotiaceho názoru pri mnohých kritériách nebolo sprevádzané dôsledným výskumom. Dôkladnejšie a lepšie zdokumentované hodnotenia boli publikované v predchádzajúcich prácach autora (Sedlačko, 2005a; Sedlačko, 2005b), tieto majú však užší záber a zameriavajú sa predovšetkým na samotnú NSTUR (diskrétno poňatie) a jej schopnosť zabezpečiť jednotnú interpretáciu trvalo udržateľného rozvoja, ktorá by sa prostredníctvom integrácie a koordinácie premietla do jednotlivých odvetvových politík a zabezpečila tak vyššiu mieru koherentnosti politík (pozri tiež *Úvod*).

Diskontinuita medzi NSTUR a APTUR bola čiastočne odstránená prostredníctvom prijatia akčného plánu na roky 2005 – 2010, stále však prvky TUR prítomné v jednotlivých odvetvových stratégiách pochádzajú z *Lisabonskej stratégie EÚ* a vertikálnej legislatívy EÚ a nie z NSTUR. Ak porovnáme mieru integrácie NSTUR a APTUR 2005 – 2010 do odvetvových politík, musíme povedať, že

dosiahli rôznu podobu integrácie, avšak pokrok je v oboch prípadoch nedostatočný. Na slabinách APTUR 2005 – 2010 a celkového národného strategického plánovania pre TUR môžu mať podiel aj slabiny NSTUR. Paradoxne nižšia miera verejnej participácie a vyššie prepojenie na procesy EÚ viedli v prípade APTUR 2005 – 2010 k rastu miery integrácie a hľadaniu nástrojov na zabezpečenie integrácie a koherentnosti politík.

Za kľúčovú považujeme potrebu formulácie hierarchie národných priorít a vytvorenia mechanizmov na riešenie konfliktov medzi deklarovateľnými strategickými cieľmi, rovnako ako zavádzania metodík a uznávaných postupov *ex ante* hodnotenia v kontexte TUR. Vláda by mala prijať väčšiu mieru zodpovednosti za implementáciu APTUR 2005 – 2010, ktorý by mal byť účinný, flexibilný, primerane financovaný a dosahujúci väčšiu než len formálnu mieru integrácie. To pravdepodobne bude vyžadovať formulovanie jasnej a zrozumiteľnej interpretácie koncepcie TUR, ktorá bude akceptovaná väčšinou aktérov a zainteresovaných skupín spoločnosti. Zároveň je potrebné zvýšenie kapacity verejnej správy prostredníctvom zvyšovania expertízy, zručností a znalostí potrebných pre TUR u zamestnancov všetkých úrovní verejnej správy, zvýšenia zodpovednosti verejných zamestnancov za napĺňanie prijatých strategických dokumentov, špecifického cielenia výskumu na oblasť TUR a budovania partnerstiev medzi aktérmi z verejného, mimovládneho, akademického a súkromného sektora. Splnenie týchto podmienok (pozri tiež jednotlivé kritériá vyššie) vytvorí aj priaznivú bázu na lepšiu koordináciu politík.

LITERATÚRA

Agenda 21 a indikátory trvalo udržateľného rozvoja. Bratislava, Ministerstvo životného prostredia SR 1996.

Akčný plán trvalo udržateľného rozvoja Slovenskej republiky. Bratislava, Úrad vlády SR 2005a.

Carew-Reid, J. – Prescott-Allen, R. – Bass, S., & Dalal-Clayton, B.: *Strategies for National Sustainable Development: A Handbook for Their Planning and Implementation*. London, Earthscan, IUCN, & IIED, 1994.

Cross Cutting Report: National Capacity Self-Assessment Related to Environmental Management of Global Conventions (Biodiversity Thematic Assessment Report). Bratislava, Ministerstvo životného prostredia SR 2005.

Dalal-Clayton, B. – Bass, S.: *Recent Progress and New Thinking on Strategies for Sustainable Development [on-line]*. Paper presented at the Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment, 15-21 June 2002. Hague, Netherlands Congress Center 2002a. www.nssd.net/pdf/iied14.pdf.

Dalal-Clayton, B. – Bass, S. (eds.): *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. London, OECD, UNDP, & Earthscan, 2002b.

Environmental Performance Review: Slovakia. Paris, OECD 2002a.

George, C. – Kirkpatrick, C.: *A Methodology for Assessing the Effectiveness of National Sustainable Development Strategies*. Impact Assessment Research Centre (IARC) Working Paper no. 1. Manchester, University of Manchester 2003.

Haas, P. M.: *When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process*. Journal of European Public Policy, Vol. 4, No. 11, 2004, s. 569 – 592.

Heidbrink, K. – Paulus, S.: *Strategies for Sustainable Development in the Thicket of National Planning Processes: From Convergent Concepts to Coherent Actions in Development Cooperation*. Bonn, GTZ 2000.

- Huba, M. et al.: *Višeegrádsky región desať rokov po Riu*. Praha, IEP a STUŽ/SR 2003.
- Hudek, V.: *Preparation of National Sustainable Development Strategy in the Slovak Republic*. In: Třebický, V. – Novák, J. (ed.): *Visegrad Agenda 21 – transitions from centrally planned economy to sustainable society?* Praha, Institute for Environmental Policy, 2002, s. 43– 48.
- Chalinder, P. et al.: *Strategies for Sustainable Development: Can Country-Level Strategic Planning Frameworks Achieve Sustainability and Eliminate Poverty? [on-line]*. A discussion paper prepared by the Sustainable Development Unit (DFID), IIED and CAPE ODI, 2000. www.nssd.net/working/syn/finalsyn.htm.
- Cherp, A. – George, C. – Kirkpatrick, C.: *A Methodology for Assessing National Sustainable Development Strategies*. Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 6, No. 22, 2004, s. 913 – 926.
- Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist*. Paris, OECD 2002b.
- International Institute for Environment and Development, United Nations Development Programme, & Department for International Development (IIED, UNDP, & DFID)*. National Strategies for Sustainable Development: New Thinking and Time for Action. London, IIED 2002.
- Mintzberg, H.: *The Rise and Fall of Strategic Planning*. First published 1994. London, Prentice Hall 2000.
- Nillson, M. – Persson, A.: *Framework for Analysing Environmental Policy Integration*. Journal of Environmental Policy & Planning, vol. 5, no. 4, 2003, s. 333 – 359.
- Prieskum verejnej mienky pre Regionálne environmentálne centrum Slovensko [Public awareness research performed for the Regional Environmental Center Slovakia]*. Bratislava, FOCUS 2000.
- Rapid Report III “Regional Sustainable Development: Evaluation Methods and Tools”*. Policy brief, REGIONET workshop III, June 11-13, 2003. Manchester, REGIONET 2003.
- Sedlačko, M.: *National Strategic Planning in the Slovak Republic: Opportunities and Challenges to Sustainable Development*. MSc. thesis, Department of Environmental Sciences and Policy, Central European University Budapest 2005a.
- Sedlačko, M.: *Súčasný stav koncepcie trvalo udržateľného rozvoja (s dôrazom na inštitucionálnu dimenziu)*. Dizertačná práca, obhájená na Fakulte medzinárodných vzťahov Ekonomickej univerzity v Bratislave 2005b.
- Škobla, D.: *Regional Sustainable Development – Slovakia: National Report*. In: *Regional Sustainable Development in Europe: An Overview of 17 National Reports*. Graz, ENSURE, IOEW a ICCR 2004.
- Staroňová, K.: *The Quality of Information on Impact Assessments in Explanatory Memoranda to Draft Legislation: The Case of Slovakia [on-line]*. EASY-ECO Conference on Evaluations for Sustainability, Manchester, June 15-17, 2005. www.wu-wien.ac.at/inst/iuw/fsnu/manchester/papers/abstracts/staronova.pdf.
- Správa o plnení úloh Národnej stratégie trvalo udržateľného rozvoja za rok 2003*. Bratislava, Úrad vlády SR 2004.
- Správa o plnení úloh Národnej stratégie trvalo udržateľného rozvoja za rok 2004*. Bratislava, Úrad vlády SR 2005b.
- Strategies for Sustainable Development: Practical Guidance for Development Co-operation*. Paris, OECD DCD/DAC (2001) 9, 2001.
- The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: initial stocktaking and future orientations*. COM(2005)37, Brussels, European Commission 2005.
- Trvalo udržateľný rozvoj – výzva pre Slovensko [Sustainable development – a challenge for Slovakia]*. Bratislava, Regional Environmental Centre Slovakia (REC) 2001.

VZŤAHY VLÁDY A PARLAMENTU V KONTEXTE PRISTÚPENIA A ČLENSTVA SLOVENSKA V EÚ

ERIK LAŠTIC¹

ABSTRAKT

Napriek ústavou zakotvenej dominancii parlamentu vo vzťahu k vláde, je vláda, predovšetkým v legislatívnej oblasti, dominantným aktérom v ústavnom systéme SR. Integrovaný proces do EÚ túto prevahu vlády iba zvýšil. Už zmluva o pridružení kládla dôraz na vládu, čo ďalej umocnil model prístupových rokovaní. Ak je EÚ v súčasnosti dominantne projektom politických elít, tento model sa prostredníctvom uvedených mechanizmov reprodukoval v nových členských krajinách prostredníctvom posilňovania vlád tvárou v tvár k priamo voleným zastupiteľským zborom. Na rozšírenie demokratického deficitu v oblasti normotvorby v EÚ slovenský parlament reagoval prijatím ústavných pravidiel, ktoré mali hrozbu/existenciu demokratického deficitu znížiť. Nízka miera inštitucionalizácie parlamentnej opozície však zatiaľ spôsobuje, že parlament iba obmedzene využíva formálne zakotvené kontrolné právomoci vo vzťahu k vláde, napríklad v oblasti prípravy národných pozícií SR v EÚ.

ÚVOD

Keď v roku 1997 Európska komisia (EK) publikovala prvé hodnotenie stavu pripravenosti kandidátskych krajín na členstvo v EÚ, výhrady voči vplyvu vlády sa ešte posilnili. Z desiatich posudzovaných krajín jedine Slovensko nespĺnilo základné požiadavky kladené kodanskými kritériami stanovenými ER v Kodani a spolu s ďalšími štyrmi krajinami, ktoré nevyhoveli ekonomickým požiadavkám, nezačalo rokovania o vstupe. Jednou z najzávažnejších výhrad EK voči Slovensku bola prisilná vláda, ktorá spôsobovala celkovú nestabilitu politických inštitúcií. Podľa komisie slovenská vláda nedostatočne rešpektovala deľbu moci zakotvenú v ústave a príliš často nerešpektovala práva opozície (*Commission Opinion*, 1997, s. 130).

Voľby v roku 1998 priniesli do úradu novú vládnu koalíciu, ktorej sa podarilo v relatívne krátkom čase presvedčiť inštitúcie EÚ a jej členské krajiny, že úlohy a zodpovednosti ostatných inštitúcií rešpektuje a spory medzi jednotlivými zložkami moci v štáte neprekračujú hranice tradične akceptovaných sporov v demokracii. Už v roku 1999 EK konštatuje, že „vďaka zmenám prijatým od septembra 1998 už Slovensko spĺňa politické kritériá stanovené summitom v Kodani“ (*Regular Report*, 1999, s. 70). Samotné rešpektovanie demokratických pravidiel však neznamená, že sa po roku 1998 moc vlády vo vzťahu k parlamentu zmenšila.

Hlavnou otázkou tejto štúdie je zistiť, akým spôsobom prístupový proces a členstvo Slovenskej republiky v EÚ ovplyvnili vzťahy medzi vládou a parlamentom. Predpokladáme, že zmeny

¹ Mgr. ERIK LAŠTIC, PhD. – Katedra politológie, Filozofická fakulta, Univerzita Komenského, Bratislava.

v exekutívno-legislatívnych vzťahoch nie sú iba dôsledkom integračného tlaku, ale vyplývajú zo širšieho trendu posilňovania úlohy vlády v ústavnom systéme SR, či už vo vzťahu k ostatným mociam, alebo k jej momentálnym právomociam. Navyše, ani legislatívna moc – parlament – nie je v tomto procese pasívnym pozorovateľom, ale osobitne po roku 2003 sa snaží dominanciu vlády oslabiť zakotvením právomocí, ktoré parlamentu umožňujú ovplyvňovať postup členov vlády na zasadnutiach Rady ministrov a v Európskej rade.

VÝCHODISKÁ: VLÁDA A PARLAMENT V ÚSTAVE A PRAXI

Ak vychádzame výlučne z ústavného textu, Slovensko je klasickým príkladom parlamentnej demokracie charakterizovanej nadvládou parlamentu nad ostatnými zložkami moci. Národná rada SR (NR SR) je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom zloženým zo 150 členov, ktorého hlavnou úlohou vo vzťahu k vláde je podľa čl. 86 ústavy SR rokovať o programovom vyhlásení vlády SR, kontrolovať činnosť vlády a rokovať o dôvere vláde alebo jej členom. Vláda SR je teda priamo zodpovedná NR SR. Ústavou predpokladaná dominancia parlamentu v politickom systéme automaticky nevedie k takémuto výsledku v politickej praxi. Ten závisí predovšetkým od straníckeho systému a schopnosti politických lídrov získať podporu väčšiny poslancov v parlamente. V rokoch 1990 – 1998 sa fungovanie parlamentnej demokracie menilo. Pohybovalo od „vlády zhromaždením“, keď vláda nedisponovala disciplinovanou väčšinou a bola vydaná napospas parlamentu (1992 – 1994), cez tzv. „tyraniu väčšiny“, založenej na zjednodušenom princípe „víťaz berie všetko“ až k takmer neobmedzenej vláde premiéra (1994 – 1998), ktorý bol schopný efektívne kontrolovať svojich koalíčných partnerov a limitovať vplyv opozície. Po voľbách v roku 1998 sa situácia modelovo priblížila k „funkčnému parlamentarizmu“ (Sartori, 2001), v ktorom majú politické strany kľúčové postavenie v organizácii práce parlamentu a v exekutívno-legislatívnych vzťahoch. Základným výstupom vládnutia vo vzťahu k parlamentu je predkladanie návrhov zákonov, úlohou zákonodarného zhromaždenia je ich schvaľovanie. Integrácia SR do EÚ priniesla aj organizačné zmeny v rámci vlády, ako aj tvorbu úplne nových inštitúcií zabezpečujúcich výkon niektorých úloh spojených exkluzívne s integráciou do EÚ. Zvolíme si historický pohľad, ktorý bude vychádzať z porovnania troch vlád, ktoré pôsobili na Slovensku počas jednotlivých fáz integračného procesu a museli sa vyrovnávať s imperatívnou požiadavkou väčšiny občanov stať sa členskou krajinou EÚ. Ide o tretiu vládu V. Mečiara v rokoch 1994 – 1998, prvú vládu M. Dzurindu 1998 – 2002 a napokon druhú vládu M. Dzurindu od roku 2002 až po súčasnosť.

Všetky tri vlády mali návrh v počte predložených návrhov zákonov v porovnaní s poslancami NR SR a výbormi NR SR. Štatistické údaje potvrdzujú, že z celkového množstva prijatých zákonov až 80 % z nich iniciuje vláda SR. Poslanci parlamentu sa podieľajú na zvyšnom počte predložených zákonov, nechávajú výbory NR SR v úlohe štatistu, ktorý len výnimočne využíva svoju legislatívnu iniciatívu. Úloha NR SR ako celku sa tak počas posledných 15 rokov obmedzuje na pozmeňujúce návrhy k zákonom predkladaným vládou a ich samotné schvaľovanie. Predbežné výsledky štúdia legislatívneho procesu naznačujú, že poslanci najčastejšie využívajú svoju zákonodarnú iniciatívu prostredníctvom predkladania pozmeňujúcich návrhov, a to nielen počas rokovania výborov, ale aj na zasadnutí pléna rokujúceho o konkrétnom návrhu. Treba zdôrazniť, že práve pozmeňovanie zákonov v druhom čítaní vyvoláva veľkú nevôľu vlády, keďže narušuje obsah i systematiku zákonov (Láštic, 2004).

Tabuľka 1
Legislatívny proces v SR

Vlády 1994 – 2006	Počet prijatých vládných návrhov	Počet celkovo prijatých zákonov	Počet zákonov prijatých v skrátrenom legislatívnom konaní	Počet zákonov vetovaných prezidentom
III. Mečiarova vláda	287	313	50*	32
I. Dzurindova vláda	406	532	100	72
II. Dzurindova vláda	458	550	36	51

Poznámka: * Skrátene legislatívne konanie umožnené od 1. januára 1997.

Legislatívnu záťaž parlamentu ilustruje aj celkový počet zákonov predkladaných počas jednotlivých vlád. Kým počas tretej Mečiarovej vlády sa celkový počet schválených zákonov dostal na číslo 313, počas prvej Dzurindovej vlády toto číslo narástlo až na 532 zákonov, ktoré schválil parlament.

V prípade, že vláda disponuje disciplinovanou väčšinou v parlamente, dominuje celému legislatívnemu procesu a opoziční poslanci majú minimálnu možnosť zasiahnuť do tvorby zákonov, čo potvrdil najmä vývoj v rokoch 1994 – 98. Obmedzenie väčšinového princípu vládnutia vtedy vyžadovalo buď aktívneho prezidenta, ktorý by využil právo veta, alebo aktívnu opozíciu, ktorá by napadla schválený právny predpis či jeho časť v konaní o súlade právneho predpisu pred ústavným súdom. Kým prvá možnosť bola v rokoch 1994 – 1998 bola využívaná zriedkavejšie, vzhľadom na obmedzené účinky prezidentského veta,² tak druhá ponúkala konečné riešenie v možnosti nálezú súdu o nesúlade právneho predpisu s ústavou. Ani súdna kontrola ústavnosti zákonov a jej relatívne časté využívanie v praxi však neprinieslo do ústavného systému výraznejšie vyváženie dominantného postavenia vlády. O čo dlhšie trvalo konanie o súlade zákonov, o to rýchlejšie možnosti na schvaľovanie nových zákonov ponúkol nový rokovací poriadok NR SR 350/1996 Z. z.. V legislatívnom procese uplatňovaný princíp tyranie väčšiny tak bol zvýraznený od 1. januára 1997 možnosťou prijať návrh zákona v skrátrenom legislatívnom konaní (SLK). Zo 142 návrhov zákonov schválených NR SR od 1. januára 1997 do konca volebného obdobia až vyše tretina z nich, 50, bolo schválených prostredníctvom SLK. K nárastu využívania SLK došlo počas prvej Dzurindovej vlády. V prvom roku jej vládnutia boli všetky návrhy zákonov prijaté v SLK, v roku 1999 klesol tento počet „už len“ na 49 % zo všetkých prijatých zákonov a ďalej sa znižoval. Nadmerné využívanie SLK sa zase objavilo na začiatku druhej Dzurindovej vlády, koncom roku 2002, keď počas prvých štyroch schôdzí novozvolená NR SR celkovo schválila 20 z 22 zákonov v SLK.

NOVELA ÚSTAVY SR 2001: EXEKUTÍVNO-LEGISLATÍVNY ROZMER

Všetky kandidátske krajiny snažiace sa o vstup do EÚ stáli pred podobnou výzvou ako Slovensko. Museli nájsť vhodný spôsob na zahrnutie veľkého množstva európskej legislatívy do vlastných právnych systémov. Hľadali mimoriadne procedurálne nástroje, ktoré by umožnili urýchliť prijímanie *acquis communautaire*. Slovensko sa v rámci svojej stratégie dobiehania rozhodlo zabezpečiť rýchlejšie prijímanie zákonov, ktoré viedlo k vynechaniu parlamentu a zároveň k ďalšiemu formálnemu posilneniu vlády. Novela ústavy 90/2001 Z. z. priniesla doslova zlom v dovtedajšej koncepcii ústavnej deľby moci. Rozšírila totiž pôvodné ústavné splnomocnenie vlád vydávať nariadenia. Navyše vláde

² Podľa pôvodného čl. 84 ústavy SR na opätovné schválenie zákona vráteného prezidentom stačila opätovne jednoduchá väčšina poslancov NR SR.

umožnila ukladať prostredníctvom tzv. aproximačných nariadení povinnosti v zmysle čl. 13 ods. 1 písm. c) Ústavy SR. Kým pôvodne vláda mohla vydávať nariadenia iba na vykonanie zákona a v jeho medziach, tzv. aproximačné nariadenia sa v zákonom definovaných oblastiach stávajú normotvornými aktmi, ktoré majú spôsobilosť ukladať povinnosti fyzickým a právnickým osobám. To znamená, že novela ústavy SR 90/2001 Z. z. výrazne zasiahla do ústavou predpokladanej del'by moci, keď dala vláde právomoc ukladať (v obmedzených oblastiach) povinnosti, čo bolo dovtedy výlučne právomocou Národnej rady SR.

V diskusii pléna k návrhu novely ústavy sa len malá časť vystúpení dotkla posilnenia právomocí vlády. Aj keď v kontexte rozsiahlej zmeny ústavy zostal čl. 120 ods. 2 na pokraji záujmu, niektorí poslanci sa k nemu počas dvojtýždňovej diskusie predsa len vyjadrili. Poslanec R. Hofbauer (HZDS) sa v súvislosti s čl. 120 opýtal, či sa vstup do európskeho spoločenstva netýka náhodou aj všetkých občanov tohto štátu, netýka sa náhodou poslaneckého zboru, parlamentu? Odpovedal mu jeden z autorov novely, L. Orosz (SDL). „Neviem, či viete, pán poslanec R. Hofbauer, že ak nám bude hroziť vstup do Európskej únie, tak budeme musieť prebrať okolo 90 tisíc právnych predpisov. Z nich väčšina bude mať charakter technických noriem. Ak by to robil parlament, tak jednoducho by iné veci robiť nemohol.“ (*Stenografický záznam rokovania NR SR, ôsmy deň rokovania 45. schôdze NR SR, 9. februára 2001*).

Po emotívnej diskusii, umocnenej priamym televíznym prenosom napokon v treťom čítaní podporil rozsiahlu novelu ústavy minimálne potrebný počet 90 poslancov. Vláda SR na jej základe získala právomoc vydávať nariadenia na vykonanie Európskej dohody o pridružení a na vykonanie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2.

ZÁKON O APROXIMAČNÝCH NARIADENIACH

Predpokladom praktického využitia právomocí vlády na vydávanie aproximačných nariadení bolo určenie zákonného rozsahu, v ktorom mohla vláda povinnosti ukladať. Tento rozsah stanovil zákon o aproximačných nariadeniach, ktorý vláda SR predložila na konci septembra 2001 do Národnej rady SR.

Podľa predkladacej správy k návrhu zákona bolo jeho účelom „urýchliť legislatívny proces a prijatie potrebných právnych predpisov v procese aproximácie práva“. Vládny návrh zákona počítal s tým, že vláda bude mať, s výnimkou presne stanovených oblastí, pomerne široký priestor na normotvorbu. Vláda tak v § 2 jednotlivé oblasti normotvorby špecifikovala, zároveň si však ich deklaratórnym vymenovaním chcela ponechať priestor pre budúcu normotvorbu v iných oblastiach. Takáto otvorená právomoc by vláde, v prípade schválenia v NR SR umožnila, aby si sama určovala oblasti implementačnej normotvorby. Išlo by o ďalšie posilnenie vlády SR na úkor národnej rady. Vláda v dôvodovej správe k zákonu stanovený rozsah odôvodnila potrebou realizovať aproximáciu práva aj podľa iných článkov Asociačnej zmluvy, než len časti o vytvorení jednotného trhu.

Jediným obmedzením normotvornej činnosti vlády tak podľa návrhu zákona zostala úprava § 2 ods. 2, podľa ktorého nesmie vláda nariadením upravovať medze základných práv a slobôd, štátny rozpočet, vytvoriť nový štátny orgán a ďalšie veci, ktoré majú byť podľa ústavy upravené zákonmi. Návrh v § 4 stanovil notifikačnú povinnosť vlády voči NR SR. Vláda je podľa neho povinná polročne prekladať národnej rade písomnú informáciu o prijatých nariadeniach a pláne nariadení na nasledujúcich šesť mesiacov.

Pri prerokovaní návrhu v národnej rade došlo na základe spoločnej správy ústavnoprávneho výboru č. 1817/2001 k dvom výrazným zmenám vládneho návrhu. Ústavnoprávny výbor navrhol, aby v § 2 boli oblasti aproximácie nariadení upravené taxatívne. Oproti vládne návrhu zo zákona vypadli oblasti pravidiel hospodárskej súťaže; nepriamych daní; životného prostredia a ochrany zdravia a života ľudí, zvierat a rastlín. Táto zmena nie je v dostupných dokumentoch zdôvodnená, zrejme sa poslanci obávali, že vláda bude môcť vydávať nariadenia v prílišnom rozsahu, preto tento rozsah obmedzili. Nepremyslené rozhodnutie parlamentu naznačuje aj rýchla novelizácia prijatého zákona po uplynutí niekoľkých týždňov od jeho schválenia.

Ústavnoprávny výbor tiež presadil kontrolný mechanizmus (§ 4 ods. 3), podľa ktorého môže NR SR po prerokovaní informácie požiadať vládu SR, aby právnu úpravu navrhovanú vo forme aproximačného nariadenia predložila ako vládny návrh zákona.

Predkladateľ návrhu, podpredseda vlády L. Fogaš, podporil pozmeňujúce návrhy, ktoré podľa neho „predsa len znamenajú určité umocnenie kontrolných mechanizmov Národnej rady Slovenskej republiky vo vzťahu k predkladaným a schvaľovaným aproximačným nariadeniam“ (Stenografický prepis, 12. deň rokovania 53. schôdze NR SR, 14. decembra 2001). Z prítomných 98 poslancov podporilo návrh zákona o aproximačných nariadeniach v znení pozmeňujúcich návrhov ústavnoprávneho výboru 76 poslancov, 18 sa zdržalo a 4 nehlasovali.

Už o mesiac neskôr bola do NR SR predložená novela zákona č. 19/2002 Z. z. o aproximačných nariadeniach. Hoci išlo o poslanecký návrh,³ bol v skutočnosti iniciatívou vlády, ktorá žiadala, aby mohla vydávať nariadenia aj v oblasti poľnohospodárstva. Tej istej oblasti, ktorá z jej pôvodného návrhu vypadla počas schvaľovania návrhu zákona v NR SR. Druhým dôvodom bolo pôvodné ustanovenie § 3 ods. 2 zákona, ktoré umožnilo na základe aproximačného nariadenia vydávať ďalšie vykonávacie právne predpisy. Vznikli pochybnosti, či nariadenie ako delegovaný právny predpis má schopnosť delegovať právomoc vydať vykonávací právny predpis. Z tohto dôvodu sa dikcia § 3 spresnila. Na základe schváleného návrhu výboru pre pôdohospodárstvo bol termín „poľnohospodárstvo“ nahradený termínom „pôdohospodárstvo“. Naopak, návrh toho istého výboru, aby vláda mohla vydávať nariadenia aj v oblasti životného prostredia odmietol gestorský ústavnoprávny výbor s tým, že je v rozpore s čl. 44 ods. 5 ústavy, podľa ktorého podrobnosti o právach a povinnostiach týkajúcich sa práva na ochranu životného prostredia je možné upraviť len zákonom. Celkovo novelu zákona podporilo v treťom čítaní 116 zo 122 poslancov.

Na konci júna 2004 predložila vláda SR do NR SR ďalšiu novelu zákona o aproximačných nariadeniach. Tento raz išlo o reakciu na členstvo SR v EÚ, ktoré zmenilo aj prostredie, v ktorom vznikla právomoc vlády vydávať aproximačné nariadenia. Zanikol totiž hlavný dôvod existencie tejto právomoci, vykonávanie Európskej dohody o pridružení. Vláda sa rozhodla požiadať novelou o predĺženie možnosti vydávať aproximačné nariadenia z dôvodu plnenia záväzkov vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy uzavretej podľa čl. 7 ods. 2 ústavy SR. Vzhľadom na charakter aktov považovala vláda za vhodné, aby mohla vydávať aproximačné nariadenia aj v oblasti životného prostredia, parlament aj tento návrh schválil. Tú istú požiadavku pritom v predchádzajúcom volebnom období odmietla NR SR s poukazom na konflikt s ústavným článkom 44 ods. 5. Uľahčenie normotvornej činnosti vlády prinieslo aj zakotvenie tzv. aproximačného odkazu, ktorý umožňuje vláde odkázať na prílohu právneho aktu ES/EÚ v samotnom aproximačnom nariadení.

³ Hoci návrh predkladali poslanci L. Orosz a A. Hoffmann, spracoval ho Inštitút aproximácie práva pri Úrade vlády SR. Vládi to umožnilo úplne obísť legislatívny proces na úrovni vlády a ušetriť niekoľko týždňov.

Návrh novely pri prejednávaní v NR SR sa čiastočne zmenil, išlo však o legislatívno-technické úpravy. Parlament odmietol dva pozmeňujúce návrhy Výboru pre európske záležitosti (VEZ). V prvom výbor navrhol, aby vláda získala právomoc vydávať nariadenia aj v oblasti vzájomného uznávania kvalifikácií. Druhý, z pohľadu vzťahu medzi vládou a NR SR zaujímavejší, navrhoval, aby zo zákona vypadla povinnosť vlády SR predkladať NR SR informácie o prijatých nariadeniach a ďalšom zámere ich prijímania. Dôvod? Podľa uznesenia č. 10 VEZ sa totiž „podávanie tejto informácie postupom času stalo formálne a zbytočne zaťažujúce národnú radu aj vládu“. Oba návrhy poslanci zamietli. V záverečnom hlasovaní podporilo novelu zákona č. 607/2004 Z. z. 128 zo 139 poslancov, pričom hlasovania sa zdržali iba poslanci KSS.

Formálne zmeny ústavného rámca a následná úprava zákonov, ktoré mali umožniť urýchlené prijímanie zákonov súvisiacich so vstupom SR do EÚ reprezentujú značný paradox vo vývoji našej parlamentnej demokracie. V rámci noviel ústavy 1999 a 2001 síce prišlo k celkovému spresneniu nejasných vzťahov medzi jednotlivými zložkami moci, ale po skúsenosti s „tyrانيou väčšiny“ by sa dalo očakávať, že poslanci budú k zmenám v systéme deľby moci citlivejší. Dotýka sa to najmä oblasti formálneho posilňovania postavenia vlády SR v oblasti normotvorby, i keď z dôvodu prístupového procesu do EÚ. Naznačuje to, že slovenský parlamentarizmus uprednostňuje rýchle a efektívne technické riešenia na úkor budovania mechanizmov, ktoré prehľbujú spoluprácu jednak medzi opozíciou a koalíciou, i medzi vládou a parlamentom.

Komplexná analýza a hodnotenie exekutívno-legislatívnych vzťahov však nekončí štúdiom formálnych, ústavných a zákonných zmien v deľbe moci, ale vyžaduje si aj preskúmanie spôsobu, akým začala vláda využívať novú právomoc.

Podľa zákona o aproximačných nariadeniach má vláda SR povinnosť písomne v polročných intervaloch informovať NR SR o vydaných aproximačných nariadeniach v uplynulom období. Súčasne vláda oznamuje NR SR aj prehľad nariadení, ktoré chce v danom období prijať. Ide o kontrolný mechanizmus, ktorý NR SR umožňuje zachovať si prehľad o normotvornej aktivite vlády. Mechanizmus je navyše posilnený ďalšou právomocou, podľa ktorej môže národná rada po prerokovaní informácie požiadať vládu, aby právnu úpravu navrhovanú ako aproximačné nariadenie predložila ako návrh zákona (§ 4 ods. 3).

Dosiaľ však ide o spočívajúcu právomoc parlamentu, keďže ani jedenkrát NR SR túto možnosť nevyužila. Jedným z dôvodov môže byť aj prax vlády, ktorá podstatnú časť prijatých aproximačných nariadení na nasledujúci polrok predkladá mimo legislatívneho plánu, čím sa de facto minimalizuje preventívny účinok plánu a zásah parlamentu.⁴ Pasívnosť NR SR sa prejavuje aj v rokovaní pléna, ktoré sa zaoberá informáciou o aproximačných nariadeniach.

Tabuľka 2

Počet prijatých aproximačných nariadení, 2002 – 2005

Rok	2002	2003	2004	2005
Počet prijatých aproximačných nariadení	29	177	55	49

Kým v roku 2002 vláda schválila iba 29 nariadení, rok pred vstupom Slovenska do EÚ ich bolo už 177. Bol to pravdepodobne aj vrchol aproximačnej normotvorby, keďže ich počet v nasledujúcom roku

⁴ Napríklad Informácia o vydaných aproximačných nariadeniach vlády Slovenskej republiky v I. polroku 2004 (parlamentná tlač 795) uvádza, že v rámci plánu legislatívnych úloh boli vydané 3 nariadenia, zatiaľ čo nad rámec legislatívneho plánu 37 nariadení.

klesol o dve tretiny. Z hľadiska legislatívnej techniky návrhy aproximačných nariadení sa pripravujú a schvaľujú v „balíkoch“, čo síce zvyšuje efektívnosť tohto nástroja, ale môže ísť na úkor kvality.

Postupné formálne posilňovanie úlohy vlády v legislatívnom procese vyvolané procesom európskej integrácie sa nestretlo so zásadným nesúhlasom slovenského parlamentu. Jednotlivé pochybnosti v súvislosti s novými legislatívnymi mechanizmami sa zvyčajne interpretovali ako dôsledok konfrontačných vzťahov medzi opozíciou a koalíciou. Politická prax a malý záujem poslancov o obsah aproximačných nariadení ešte viac prehľbuje nerovnovážne postavenie vlády a parlamentu v procesoch európskej integrácie. Formálna dominancia vlády sa tak ešte upevnila neformálnymi praktikami. Naznačuje to, že aproximačné nariadenia chápe vláda i poslanci ako druhoradý typ normotvornej činnosti, ktorá nepredstavuje politikum, pretože sa zrejme zatiaľ nedotýka hlbších záujmov politických strán. Nedá sa však vylúčiť, že v budúcnosti príde k politizácii týchto legislatívnych noriem vo chvíli, ak sa ich uplatňovanie dostane do sporu so záujmami vplyvných politických a sociálnych subjektov.

NÁRODNÁ RADA VRACIA ÚDER: ÚSTAVNÝ ZÁKON O SPOLUPRÁCI NR SR A VLÁDY V OTÁZKACH EURÓPSKEJ INTEGRÁCIE

Novela ústavy z roku 2001, v časti posilňujúcej právomoci vlády v oblasti vydávania nariadení reagovala na zmenenú úlohu vlády SR v prístupovom procese do EÚ. Už podpisom Zmluvy o pridružení vláda získala dominantné postavenie a právomoci v oblasti európskej integrácii. Tá ostatne, v zmysle ústavy patrí do oblasti zahraničných vecí, a teda medzi právomoci exekutívnej moci, najmä vlády SR. Aj samotná zmluva o pridružení vytvorila inštitucionálny dizajn, v ktorom je hlavným partnerom EÚ vláda SR. Má to svoje opodstatnenie v praktickom fungovaní ústavných orgánov, lebo práve vláda SR disponuje finančnými, materiálmi a personálnymi zdrojmi na to, aby prístupový proces zvládla.

Aktívnejšiu úlohu národnej rady v prístupovom procese obmedzila aj povaha prístupového balíku *acquis*. O drivej väčšine podmienok, ktoré prístupujúce krajiny museli prijať sa vyjednávať nedalo. Pevne zadané prístupové podmienky tak spôsobili, a to nielen v prípade Slovenska, že parlament do tohto procesu ani nemal ako vstúpiť. Slovensko navyše muselo doháňať svoj prístupový deficit, ktorý nabralo pred rokom 1998. To spôsobilo zvýšený tlak na rýchlejšie prijímanie právnych predpisov, najskôr prostredníctvom nadmerného využívania SLK, neskôr cez aproximačné nariadenia vlády. Politika „doháňania“ priniesla so sebou zvýšenie rýchlosti prijímania legislatívnych noriem, alebo povedané jazykom vlády, efektivity, ktorá riadila prístupový proces Slovenska do EÚ. Všetko sa to dialo na základe dlhodobých preferencií verejnosti, ktorá podporovala integráciu, čo čiastočne legitimizovalo kroky vlády a vyvažovalo nedostatky legislatívneho procesu.

Pre parlament takýto vývoj znamenal oslabenie vlastnej legislatívnej právomoci. K oslabeniu došlo spôsobom, ktorý podporila väčšina poslancov z dôvodu, aby sa krajina stala členom EÚ v čo najbližšom čase. Z pohľadu vplyvu parlamentu na beh vecí verejných predstavuje významnejší moment adaptácia na samotné členstvo v EÚ. Na základe Zmluvy o prístupí SR k EÚ a čl. 7 ods. 2 ústavy SR, Slovenská republika preniesla výkon časti svojich práv na ES/EÚ. Tým sa významná časť rozhodnutí presunula mimo územia SR z rúk parlamentu na inštitúcie EÚ.

Existuje niekoľko mechanizmov na zabezpečenie účasti národného parlamentu na tvorbe EÚ legislatívy. Na Slovensku sa názory na mechanizmy spolupráce odlišovali, od presadzovanie dánskeho modelu silného zastúpenia zákonodarnej moci v európskych záležitostiach až po názory, podľa ktorých by parlament mal zohrávať aktívnu, ale len poradnú úlohu. Predovšetkým KDĽH presadzovalo „dánsky model“ a bolo hlavným autorom návrhu ústavného zákona o vzťahu vlády a parlamentu. Jeho

predseda a predseda NR SR P. Hrušovský dokonca inicioval osobitnú návštevu dánskeho parlamentu. Na druhej strane stála SDKÚ, ktorá od začiatku nesúhlasila so záväzným mandátom pre členov vlády udeľovaných parlamentom.

Po tom, čo neuspel prvý pokus o ústavné riešenie vzťahov vlády a NR SR v záležitostiach EÚ, predložený ešte v decembri 2003, predložila na konci apríla 2004 takmer totožná skupina poslancov⁵ pod vedením predsedu NR SR P. Hrušovského do NR SR návrh ústavného zákona (tlač 673) o spolupráci Národnej rady SR a vlády SR v záležitostiach Európskej únie. Návrh ústavného zákona vychádzal z neschváleného návrhu novely ústavy s tým, že upresňoval niektoré jeho ustanovenia. Podľa návrhu čl. 1 ods. 2 bola vláda povinná predkladať NR SR návrh stanoviska SR k návrhu právne záväzného aktu ES/EÚ do štyroch týždňov od ich doručenia vláde. Návrh tiež ustanovil časové mantinely rozhodovania NR SR, ak sa NR SR/jej výbor nevyjadrili k predloženému návrhu stanoviska do troch týždňov/ resp. neschválili iné stanovisko, bol člen vlády viazaný iba stanoviskom vlády SR. Do návrhu ústavného zákona pribudla aj povinnosť vlády najmenej raz ročne podať NR SR správu o záležitostiach súvisiacich s členstvom SR v EÚ, na základe ktorej mohla NR SR schvaľovať pre vládu odporúčania na nasledujúce obdobie. Predloženie návrhu podporili KDH, ANO a SMK, jediným otvoreným kritikom návrhu sa stala SDKÚ.⁶ Pozícia Smeru a HZDS sa napriek počiatočným vyjadreniam zmenila v prospech návrhu.⁷

Návrh ústavného zákona napokon podporilo 104 poslancov, poslanecký klub SDKÚ sa hlasovania zdržal.⁸ V hlasovaní sa presadili aj pozmeňujúce návrhy vyplývajúce zo spoločnej správy výborov NR SR, tlač 673a. Poslanci napokon vypustili lehotu štyroch týždňov, v ktorej mal byť člen vlády povinný predložiť návrh stanoviska k návrhu predpisu EÚ a nahradili ju slovom „bezodkladne“. Lehota na schválenie stanoviska zo strany NR SR bola skrátená na dva, miesto pôvodných troch týždňov od jeho predloženia do parlamentu. Rozšírenie čl. 2 odsek 5 umožnilo, aby člen vlády mohol NR SR požiadať o zmenu už schváleného stanoviska.

Oproti technicky vyčerpávajúcemu riešeniu spolupráce NR SR a vlády, ktoré predložilo MZV SR, sa teda napokon presadilo ústavné riešenie spolupráce. Na to, aby NR SR mohla aktívne vstúpiť do záležitostí EÚ však bolo potrebné prijať zákon, ktorý by konkrétne parametre spolupráce medzi vládou SR a NR SR v európskych záležitostiach upravil. Národná rada však vykonávajúci predpis k ústavnému zákonu o spolupráci prijala až po vyše roku.

ČINNOSŤ VÝBORU PRE EURÓPSKE ZÁLEŽITOSTI

Ešte počas rokovania o návrhu ústavného zákona o spolupráci v záležitostiach EÚ zriadila národná rada doslova niekoľko desiatok hodín pred vstupom Slovenska do EÚ (uznesenie č. 893) 29. apríla 2004 výbor NR SR pre európske záležitosti (VEZ). VEZ nahradil zrušený výbor pre európsku integráciu, vedený poslankyňou Smeru M. Beňovou. V tajnom hlasovaní pléna 6. júla 2004 bol za predsedu VEZ zvolený T. Mikuš (HZDS), podporu mu vyjadrilo 72 poslancov.

⁵ Návrh predložili poslanci M. Abelovský (nez.), G. Bárdos (SMK), V. Ďaďo (KSS), G. Gál (SMK), P. Hrušovský (KDH), A. Ivanko (nez.), L. Lintner (ANO), P. Minárik (KDH), V. Tkáč (HZDS, teraz Smer).

⁶ Poslanec SDKÚ P. Kubovič v rozhovore pre agentúru SITA povedal, že „taká silná záväznosť pre ministra, keď ide na rokovanie, kde sa zúčastňuje 25 štátov a hľadá riešenie, nie je vhodná. Minister musí mať priestor, aby Slovensko nevystupovalo ako krajina, ktorá chce niečo rušiť alebo rozvracať“ (SITA, 9. mája 2004).

⁷ V tom čase už čerstvá poslankyňa EP za Smer M. Beňová pre agentúru SITA vyhlásila, že návrh je nejasný a povrchný (SITA, 9. mája 2004).

⁸ http://www.nrsr.sk/appbin/hpo.asp?WCI=HPO_WIKlub&WCE=15379

Na spoločnom stretnutí⁹ sa potom predseda NR SR P. Hrušovský a predseda VEZ dohodli, že na mimoriadnej augustovej schôdzi NR SR obsadia výbor aj jeho zvyšnými členmi. VEZ mal mať 11 členov a pri jeho obsadzovaní mal byť zachovaný pomerný princíp s tým, že sa do úvahy brali výsledky volieb v 2002. To umožnilo, že v budúcom zložení VEZ získala väčšinu vládna koalícia v pomere 6 : 5 a žiadne pozície vo výbore nezískali nezávislí poslanci, čo vysvetlil pre TA3 predseda výboru T. Mikuš.¹⁰ Obsadenie VEZ navyše komplikovalo rozhodnutie, podľa ktorého člen VEZ nemohol byť súčasne členom iného výboru NR SR.¹¹ Zvyšných členov VEZ podľa dohodnutého kľúča zvolila Národná rada SR na konci augusta a hneď potom, 24. augusta 2004, sa výbor zišiel na svojom prvom rokovaní. Výbor vypracoval pripomienky k novele rokovacieho poriadku NR SR a požiadal ministerstvá o určenie prioritných oblastí záujmu v európskych záležitostiach, ktorými sa bude výbor prednostne zaoberať.¹² Prijal tiež stanovisko, v ktorom vyzval ostatných predsedov výborov NR SR na vzájomnú spoluprácu.

Ak mal byť výbor podľa svojich strojcov rovnocenným partnerom vlády SR v záležitostiach EÚ, po necelých dvoch rokoch jeho činnosti nie je možné toto tvrdenie ani potvrdiť, ani vyvrátiť. Prvý rok činnosti výboru neexistovali procedurálne pravidlá, ktoré by umožnili naplnenie ustanovení ústavného zákona o spolupráci vlády a parlamentu v záležitostiach EÚ. Keďže ich neprijatie zjavne nespôsobovalo v ústavnom systéme výraznejšie problémy, tak ani NR SR nemala veľkú motiváciu, aby urýchlila tento proces. Naopak, dvakrát to bola samotná Národná rada, ktorá zastavila formálne ukončenie prípravy pravidiel o spolupráci vlády a parlamentu, keď raz neschválila prezidentom vrátený návrh rokovacieho poriadku a druhýkrát vrátila zákon o VEZ na dopracovanie už v I. čítaní. Novela rokovacieho poriadku 253/2005 Z. z., ktorá po vyše roku od vytvorenia VEZ upravila jeho fungovanie nadobudla účinnosť až 24. mája 2005.

Napriek tomu možno aj po tomto období identifikovať niektoré základné trendy činnosti VEZ. Po prvé, selektívny prístup VEZ k návrhom slovenských pozícií k návrhom legislatívy EÚ limituje jeho kontrolnú funkciu vo vzťahu k vláde SR. Výbor už na začiatku avizoval, že sa nebude zameriavať na všetky oblasti normotvorby spoločenstiev, ale bude k nim pristupovať výberovo. P. Hrušovský, predseda NR SR, za tieto oblasti záujmu považoval oblasti poľnohospodárstva, sociálnych vecí, zdravotníctva a životného prostredia.¹³ Predseda výboru T. Mikuš zase po zvolení členov VEZ požiadal príslušné ministerstvá, aby na základe legislatívneho plánu EK sami vytypovali priority, ku ktorým mal VEZ zaujímať stanoviská záväzné pre vládu. Zvyšné stanoviská mal výbor brať iba na

⁹ SDKÚ, SMK, HZDS a Smer mali obsadiť po dve miesta, KDH, ANO a KSS po jednom mieste vo výbore (SITA, 8. júla 2004: HRUŠOVSKÝ: Európsky výbor by mal pracovať verejne od augusta.). Na činnosti výboru sa mal podieľať jeho tajomník (je súčasne riaditeľom odboru NR SR pre európske záležitosti fungujúceho od marca 2004) a osem zamestnancov, počítalo sa aj s využitím 20 ľudí z parlamentného inštitútu. Obaja tiež predpokladali, že činnosť výboru sa bude riadiť pravidlami, ktoré NR SR schváli v novele rokovacieho poriadku na septembrovej schôdzi parlamentu.

¹⁰ T. Mikuš v diskusnej relácii TA3 zdôraznil že, by zloženie výboru malo odrážať pomery z výsledkov parlamentných volieb v roku 2002. „Nezávislí poslanci ukázali vysokú mieru nestability,“ povedal (SITA, 12. júla 2004: TA3: Podľa Mikuša by v eurovýbore nemali byť nezávislí.) Podobné riešenie bolo v NR SR zvolené po prvýkrát. Tým, že sa výbory NR SR personálne obsadzujú už začiatku volebného obdobia parlamentu, problém s tzv. nezávislými poslancami sa nevyskytol. Dohoda o tomto spôsobe obsadenia VEZ vyplynula zo zasadnutia poslaneckého grémia, ktorého sa zúčastňujú iba zástupcovia poslaneckých klubov.

¹¹ Po dohode poslaneckých klubov sa od tohto riešenia ustúpilo a budúcim členom VEZ sa umožnilo dvojité členstvo (SITA, 23. augusta 2004: NR SR: Parlament zvolí eurovýbor na utorkovej schôdzi.).

¹² Zápisnica z 1. (ustanovujúcej) schôdze VEZ, 24. augusta 2004 o 15.00 h v budove Národnej rady Slovenskej republiky, Námestie Alexandra Dubčeka 1, Bratislava.

¹³ SITA, 8. júla 2004: HRUŠOVSKÝ: Európsky výbor by mal pracovať verejne od augusta.

vedomie.¹⁴ O prioritách jednotlivých ministerstiev diskutoval VEZ až na svojej 18. schôdzi 22. apríla 2005, keď členovia VEZ súhlasili s predloženými prioritami.¹⁵

Po druhé, viac než legislatívne návrhy sledoval VEZ politicky dôležité pozície SR, týkajúce sa problematiky ďalšieho rozširovania EÚ a návrhu ústavnej zmluvy EÚ. VEZ sa v októbri a novembri 2004 zaoberal pozíciou SR k začatiu prístupových rokovaní s Tureckom a podporil návrh pozície SR vypracovaný vládou SR. VEZ v novembri tiež odsúhlasil návrh *Stratégie zahraničnej politiky Slovenska do roku 2015*, podľa ktorej „bude SR presadzovať ďalší rozvoj Európskej únie ako únie národných štátov dôsledne rešpektujúcej princíp subsidiarity“. Sedem poslancov VEZ (jeden sa zdržal), bez výraznejšej diskusie podporilo v marci 2005 návrh ústavnej zmluvy EÚ a jeho ratifikáciu v NR SR. Obdobne tak jednomyselne, v súlade s pozíciou vlády SR, VEZ podporil v júni 2005 prijatie Bulharska a Rumunska za členov EÚ.

Po tretie, v niektorých momentoch sa prejavila absencia vykonávacieho predpisu, ktorý by pravidlá spolupráce a vlády v záležitostiach EÚ upravil podrobnejšie. VEZ tak musel napríklad na svojej schôdzi 3. novembra 2005 vyjadriť nespokojnosť, že napriek existencii ústavného zákona na zasadnutia VEZ chodia často iba štátni tajomníci, bez toho, aby sa príslušní ministri vlády SR ospravedlnili.¹⁶

A napokon, iba niekoľkokrát VEZ zasiahol do navrhovanej podoby pozície SR. V apríli 2005 výbor uznesením č. 75 navrhol doplnenie predbežného stanoviska SR u dvoch nariadení¹⁷ dotýkajúcich sa leteckej dopravy. V uznesení č. 83 z mája 2005 VEZ podporil stanoviská výboru NR SR pre pôdohospodárstvo k návrhu nariadenia Rady;¹⁸ v uznesení č. 88 súhlasil s predbežným stanoviskom MS SR k návrhu rámcového rozhodnutia Rady¹⁹ s tým, že zaviazal ministra, aby presadzoval aj niektoré návrhy VEZ;²⁰ v uznesení č. 89 z mája 2005 súhlasil s predbežným stanoviskom MS SR k návrhu nariadenia²¹ s tým, že odporučil nesúhlasiť s rozšírením pôsobnosti nariadenia aj na vnútroštátne prípady.

¹⁴ SITA, 24. augusta 2004: NR SR: Eurovýbor sa zišiel na prvom rokovaní Mikuš je so zložením výboru spokojný, ročne chce prijímať desiatky záväzných stanovísk k pripravovaným normám EÚ.

¹⁵ V diskusii sa k návrhom priorít vyjadrili iba dvaja poslanci, poslanec J. Heriban vyjadril pochybnosti k prioritě Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR o námornej bezpečnosti. Podpredseda I. Harna namietol, prečo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR vyčlenilo v rámci priorít návrhy aktov z oblasti štrukturálnych a kohéznych fondov, ktoré majú byť v gescii Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR Zápisnica zo 18. schôdze VEZ, 22. apríla 2005.

¹⁶ Uznesenie VEZ č. 26 z 3. novembra 2004.

¹⁷ Návrh nariadenia EP a Rady o právach a povinnostiach cestujúcich so zníženou pohyblivosťou v leteckej doprave (KOM/2005/47) a Návrh nariadenia EP a Rady o informovaní cestujúcich v leteckej doprave o identite prevádzkujúceho prepravcu a o výmene informácií o bezpečnosti medzi členskými štátmi (KOM/2005/48).

¹⁸ Návrh nariadenia Rady o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho fondu (KOM/2004/490).

¹⁹ Návrh rámcového rozhodnutia Rady o procesných zárukách v trestnom konaní v rámci Európskej únie KOM(2004)328.

²⁰ Medzi návrhy VEZ patrilo:

- presadzovať čo najpresnejšie stanovenie rozsahu uplatňovania procesných práv priznávaných podozrivej osobe v trestnom konaní (článok 1: pojmy „trestné konanie“ a „menej závažné trestné činy“ a stanovenia momentu, od ktorého sa začínajú uplatňovať procesné práva priznané podozrivej osobe);
- presadzovať právo podozrivého na prítomnosť obhajcu aj na policajnom výsluchu, pričom by ale nemal mať právo radiť sa s ním o odpovedi na už položenú otázku;
- naďalej dôsledne trvať na nevyčleňovaní niektorých trestných činov (konkrétne teroristických trestných činov) z pôsobnosti rámcového rozhodnutia;
- presadzovať presnejšiu definíciu „práva na osobitnú pozornosť“ (článok 10 návrhu).

²¹ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zavedení európskeho konania s nízkou hodnotou sporu, KOM(2005)87 a.

ZÁVER: SILNEJŠIA VLÁDA, SLABŠÍ PARLAMENT?

Proces integrácie SR do EÚ mal priamy a nepriamy vplyv na vzťahy vlády a parlamentu. Priamym vplyvom je obsah legislatívy, ktorá bola prebratá a implementovaná, pretože menila pravidlá správania jednotlivých subjektov. Nepriamy vplyv integrácie spočíva v tom, ako vláda a parlament reagovali v rámci národnej autonómie na potrebu prijať veľké množstvo legislatívy. V tomto prípade je proces europeizácie určovaný domácimi aktérmi, ich preferenciami a vzájomnými interakciami. Zistili sme niekoľko všeobecných trendov.

Pri novelizácii ústavy SR z roku 2001 získala vláda – na úkor Národnej rady SR – právomoc vydávať tzv. aproximačné nariadenia (čl. 120 ods. 2 ústavy SR). Na jej základe má vláda možnosť, v zmysle čl. 13 ústavy SR, priamo ukladať práva a povinnosti fyzickým a právnickým osobám. Táto zmena znamená nielen ďalšie stieranie hraníc medzi vládou a parlamentnou mocou, ale súčasne oslabuje postavenie národnej rady ako exkluzívneho zákonodarcu tým, že preniesla časť rozhodovania mimo parlament. V kontexte tejto právnej úpravy sme skúmali rozhodnutia, ktoré súviseli s výkonom tejto právomoci. Spôsob, akým sa vláda tejto právomoci ujala a ako ju používala je možné hodnotiť na základe tradičnej úpravy princípov parlamentnej demokracie, kde sa spolupodieľajú na výkone moci.

Ak bola v druhej polovici deväťdesiatych rokov problémom Slovenska prisilná vláda nie vždy rešpektujúca existujúce formálne pravidlá, jej nasledovníčka zase operuje pod aproximačným imperatívom. V istom časovom priestore (1999 – 2002) je až brutálna efektivita vlády spojená s nízkou mierou legitimity prijímaných rozhodnutí akceptovaným riešením (z pohľadu EÚ), slúžiacim na úspešné rokovanie a uzavretie prístupových rokovaní. Dôležité je, aké zmeny nastanú po vstupe krajiny do EÚ a či zachovajú, posilnia alebo naopak oslabia efektivitu vlády. V tomto procese môže významnú úlohu zohrať parlament. Je na priamo volených zástupcoch, aby určili, či a akým spôsobom budú vláde zasahovať do pozícií, ktoré obhaja v rámci inštitúcií Únie.

Tlak na efektivitu normotvorby však nepominul vstupom krajiny do EÚ. Desiatky právnych predpisov ES/EÚ, ktoré čakajú a budú čakať na implementáciu do vnútroštátneho práva znamená, že sa mechanizmy vytvorené a používané v procese integrácie (aproximačné nariadenia, SLK), nestanú obsolétnymi súčasťami právneho poriadku, skôr naopak. Ak bola hrozbou za nedostatočnú rýchlosť aproximácie právneho poriadku pred rokom 2004 reálna možnosť neprijatia Slovenska do EÚ, nedostatočná implementácia právnych predpisov v súčasnosti už tak výraznú sankciu neobsahuje.²²

Aj v otázkach EÚ sa prejavil ako dominantný typ exekutívno-legislatívnych vzťahov stranický model, kde proti sebe stoja koalíčné a opozičné strany (Malová, 2004). Kvôli rozpadu poslaneckých klubov a menšinovému postaveniu vlády sa však začala viac prejavovať konfliktná línia medzi parlamentom a vládou, napríklad v mocenskom zápase o vypracovanie pozícií ministrov a ich kontroly v Rade ministrov. Tento trend bol ešte prehĺbený rozpormi v rámci koalície, keďže napäté vzťahy medzi KDĽK a SDKÚ, ANO a SDKÚ sa prejavili aj pri prijímaní zákonov o VEZ. Malá miera lojality a súdržnosti medzi koalíčnými partnermi podmieňuje aj inštitucionálnu adaptáciu na členstvo v EÚ.

²² Podľa rebríčka implementačnej úspešnosti zverejneného sekretariátom EK, je SR na 11. mieste spomedzi členských krajín EÚ. K 4. novembu 2005 SR implementovala 2 619 smerníc z celkového počtu 2 641, čo predstavuje 99,17 %. Priemer EÚ je 98,92 %, najhoršie je na tom, Luxembursko (Progress in notification of national measures implementing directives, 4. 11. 2005, ASM0DEE IIXXX).

Posilňovanie právomocí vlády, nie nevyhnutne súvisiace s integráciou krajiny do EÚ, nie je špecifikom Slovenska. Integračný proces toto posilňovanie iba umocňuje tým, že mu pridáva nový dôvod pre existenciu. Už zmluva o pridružení kládla dôraz na vládu, čo ďalej len umocnilo prístupové rokovania. Ak je EÚ v súčasnosti dominantne projektom politických elít, tento model sa prostredníctvom uvedených mechanizmov reprodukuje v členských krajinách prostredníctvom posilňovania vlád tvárou v tvár k priamo voleným zastupiteľským zborom. Na rozšírenie demokratického deficitu v oblasti normotvorby v EÚ slovenský parlament reagoval prijatím ústavných pravidiel, ktoré majú hrozbu/existenciu demokratického deficitu znížiť. Vystáva však otázka, akým spôsobom parlament doteraz kontroloval vládu a jej činnosť. Národná rada nebola v poslednom volebnom období ani jedenkrát úspešná v snahe o odvolanie ministra, a to napriek tomu, že sa vládna koalícia pohybuje výraznú časť volebného obdobia vo formálne menšinovom postavení. Potvrďuje sa tak nízka miera inštitucionalizácie úlohy opozície na Slovensku, ktorá sa síce usiluje o získanie formálnych mocenských pozícií a podielu na vládnutí, ale prejavuje málo schopností využívať získané kontrolné práva a efektívnejšie zasahovať do prípravy národných pozícií SR v EÚ.

Politické inštitúcie na Slovensku sú tak viac produktom momentálneho rozloženia politických síl a aktuálnych impulzov ako koncepcnej úvahy o podobe politického a právneho systému.

LITERATÚRA

Bilčík, V. (ed.): *EÚ Monitoring 2003: Prístupový proces Slovenska a implikácie pre politické inštitúcie, právny štát a regionálnu politiku*. Bratislava, SFPA a FES, 2004.

Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union. 15. júla 1997, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/slovakia/sk-op-en.pdf>, prístupné 9. 11. 2005.

European Parliament resolution on Slovakia's application for membership to the European Union and the state of negotiations (COM(2000) 711 – C5-0611/2000 – 1997/2173(COS))

Láštic, E.: *Legislatívny proces v SR*. In: Malová, D.: *Parlamentná Demokracia: Parlamenta vo svete a na Slovensku*. Bratislava, Univerzita Komenského 2004, s. 74 – 84.

Malová, D. – Láštic, E.: *The Gradual Amending of the Slovak Constitution*. In: *Central European Political Science Review*, Vol. 2, No.4, Summer 2001.

Malová, D.: *Parlamentná demokracia: Parlamenta vo svete a na Slovensku*. Bratislava, Univerzita Komenského 2004.

Mechanizmus spolupráce medzi Národnou radou Slovenskej republiky a vládou SR pri tvorbe stanovísk k legislatívnym návrhom EK v podmienkach SR. Materiál MZV SR, č. 106.004/2004 0VZI.

Predkladacia správa k novele ústavy SR 90/2001 Z. z. Bratislava, NR SR 2001.

Progress in notification of national measures implementing directives. EC Commission, 4. 11. 2005, ASMODEE IIXXX.

Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession, 8. novembra 2000.

Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession, 13. októbra 1999.

Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha, Slon 2001.

SITA, 26. novembra 2004: NR SR: *Eurovýbor podporil doterajšie kroky ministra Lipšica*.

SITA, 24. augusta 2004: NR SR: *Eurovýbor sa zišiel na prvom rokovaní Mikuš je so zložením výboru spokojný, ročne chce prijímať desiatky záväzných stanovísk k pripravovaným normám EÚ*.

SITA, 8. júla 2004: *HRUŠOVSKÝ: Európsky výbor by mal pracovať verejne od augusta.*

SITA, 20. júna 2004: *BLANÁR: Koalícia chce ponúknuť funkciu predsedu eurovýboru ĽS- HZDS.*

SITA, 24. februára 2001: *EÚ: Novela Ústavy SR povedie k urýchleniu prístupového procesu.*

SITA, 24. februára 2001: *HZDS: Rešpektuje výsledok hlasovania o prijatí novely Ústavy SR.*

SITA, 24. februára 2001: *PREZIDENT: Novela ústavy pozitívne ovplyvní proces integrácie.*

SITA, 23. februára 2001: *DZURINDA: Novela ústavy umožní ťah na EÚ a NATO.*

SITA, 23. februára 2001: *FICO: Vyhlásenie poslanca NR SR R. Fica k novelizácii Ústavy SR.*

Uznesenie VEZ č. 26 z 3. novembra 2004.

Zápisnica z 1. (ustanovujúcej) schôdze VEZ, 24. augusta 2004.

ÚLOHA MZV SR A REZORTNÝCH KOORDINAČNÝCH SKUPÍN VIS Á VIS EÚ

MARTA DARUĽOVÁ¹

ABSTRAKT

Diskusiu o jestvovaní a vytváraní európskeho administratívneho priestoru možno vnímať aj v súvislosti s interakciami zástupcov administratív členských štátov, ktorí prichádzajú do Bruselu rokovať o predkladaných legislatívnych návrhoch. Na jednej strane sú nositeľmi odlišností, vychádzajúcich z domácej administratívnej kultúry, na druhej strane im ide o dosiahnutie rovnakého pochopenia legislatívy vedúce k rovnakej implementácii. V tomto príspevku sa sústredím na prácu Rezortných koordinačných skupín (RKS), ktoré tvoria základ mechanizmu koordinácie európskych záležitostí na národnej úrovni, keďže zabezpečujú prípravu a pripomienkovanie podkladov pre predstaviteľov SR na rokovaníach v EÚ na všetkých úrovniach. Formálne je rámec ich práce definovaný ústavným zákonom o spolupráci zákonodarnej a výkonnej moci v záležitostiach EÚ, uzneseniami vlády o mechanizme koordinácie, o štatútoch RKS a štatúte Ministerskej rady pre EÚ. Od kapacít, akcieschopnosti, podpory a zázemia RKS závisí reprezentovanie SR na úrovni EÚ, stávajú sa spoluzodpovedné za kvalitu vytváranej európskej legislatívy a napokon i za povinnosti vyplývajúce z implementácie legislatívy. Ako však fungujú v skutočnosti – kto sú členovia, majú dostatočné odborné, komunikačné jazykové, kapacity, majú dostatočnú podporu, sú dostatočne koordinovaní? Na tieto otázky sa pokúsím odpovedať na základe analýzy a porovnania praxe vybraných RKS, prostredníctvom interview, dokumentov z internetových stránok vybraných ministerstiev a úradov, prípadne interných dokumentov.

ÚVOD

Kodanské kritériá hodnotenia pripravenosti krajín uchádzajúcich sa o členstvo v EÚ boli neskôr spresnené ďalším, tzv. madridským kritériom, zdôrazňujúcim potrebu vybudovania administratívnych kapacít. Jednotlivé hodnotiace správy pokroku v príprave na členstvo, ktoré pripravovala Komisia, toto kritérium často uvádzali. Avšak prístupujúce krajiny v tom čase nedostali žiadne konkrétnejšie metodické pokyny, čo to znamená, mať „efektívne administratívne kapacity“, resp. „efektívna implementácia“. Mohli sa opierať o skúsenosti iných krajín, prípadne o judikatúru Európskeho súdneho dvora.

Zo strany EÚ išlo o požiadavku na výstupy (efektívna implementácia *acquis*), ale nie o požiadavku konkrétnym spôsobom reformovať svoje administratívne systémy podľa nejakého modelu. Požiadavka na schopnosť efektívne implementovať *acquis* vďaka efektívnym administratívnym kapacitám vychádzala z istej dávky nedôvery členských krajín voči prichádzajúcim krajinám s komunistickou minulosťou a štruktúrami. Keďže akékoľvek zasahovanie do vnútornej administratívnej štruktúry

¹ Mgr. MARTA DARUĽOVÁ, M.A. – Oddelenie Európskych štúdií, Academia Istropolitana NOVA, Svätý Jur.

štátov je mimo kompetencií EÚ, nebolo ani možné poukázať na nejaké modelové riešenie medzi starými členskými krajinami.

V ostatných rokoch sa začal objavovať pojem „Európsky administratívny priestor“ a k jeho definovaniu a používaniu prispela aj spoločná iniciatíva Európskej únie a OECD, SIGMA.²

Pojem „priestor“ sa používa vo viacerých kontextoch v rámci EÚ. Máme napríklad „priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“, ktorý sa postupne naplňa aj legislatívnymi aktmi, ale aj „Európsky výskumný priestor“, kde ide vlastne len o posilnenie spolupráce výskumných pracovníkov a inštitúcií.

Legislatívna aktivita európskych inštitúcií a následne povinnosť aplikovať túto legislatívu orgánmi verejnej správy, presadzovať ju a vymáhať cez súdy a umožňovať účasť občanom je hnacím motorom konvergencie správneho práva v členských štátoch.

Podľa jedného z dokumentov SIGMA, „...možno Európsky administratívny priestor (EAP) definovať ako zvláštnu časť práva ES. EAP je metafora s praktickými dopadmi na členské štáty a stelesňujúca, okrem iného, princípy správneho práva ako množinu kritérií, ktoré musia pristupujúce krajiny uplatňovať v ich úsilí dosiahnuť administratívnu kapacitu vyžadovanú pre členstvo v EÚ. EAP reprezentuje vyvíjajúci sa proces zvyšujúcej sa konvergencie medzi právnymi poriadkami národných administratív a administratívnymi postupmi členských štátov. Túto konvergenciu ovplyvňuje niekoľko síl, ako je hospodársky tlak zo strany jednotlivcov a firiem a stály kontakt medzi štátnymi úradníkmi členských štátov a napokon, a najmä jurisprudencia ESD“ (SIGMA Paper 27, s. 6).

Myslím si, že termín „Európsky administratívny priestor“ (EAP) by nemusel naháňať strach obrancom národných kompetencií v rámci EÚ. Z pohľadu témy tohto príspevku vnímam EAP najmä cez prvok stáleho kontaktu medzi štátnymi úradníkmi.

Ďalším zdrojom administratívnej aproximácie je neustála interakcia medzi úradníkmi členských štátov, medzi nimi a úradníkmi Európskej komisie. Tieto medzivládne vzťahy, ktorými sú predovšetkým vzťahy medzi ľuďmi, prispievajú k posilňovaniu spoločného chápania, ako implementovať politiky a predpisy EÚ na národnej úrovni, a k plodnej výmene dobrých postupov na dosiahnutie výsledkov, aké tieto politiky majú zámer dosiahnuť. Medzi-administratívna spolupráca je tiež jeden z konceptov presadzovaný a posilnený Maastrichtskou zmluvou (čl. 209A³). Spolupráca a výmena vyúsťujú do vytvárania neformálneho kolegiálneho tlaku stanoviť zdieľané štandardy na spôsob, akým národné administratívy plnia svoje nadnárodné záväzky a zabezpečujú dosiahnutie výsledkov politik, ako je stanovené v základných zmluvách a v sekundárnej legislatíve ES. Tieto medzivládne vzťahy prispievajú k šíreniu a zdieľaniu spoločných administratívnych princípov a spôsobov riadenia, ktoré na druhej strane pomáhajú vytvárať zdieľaný ideálny vzor pre správanie štátnych úradníkov v Únii (SIGMA Paper 27, s. 17).

² SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Podpora na zlepšenie spravovania a riadenia v krajinách Strednej a Východnej Európy). Jeden z projektov SIGMA sa zamerával na posudzovanie administratívnych kapacít krajín a vývoja ich štátnej služby. Výsledky projektu sa stali dôležitou informáciou pre Európsku komisiu pri príprave hodnotiacich správ.

³ Článok o snahe Spoločenstva a členských štátov zamedziť podvodom a iným protiprávnym konaniam poškodzujúcim finančné záujmy Spoločenstva.

Zvonka, zo strany EÚ je tlak na produkovanie výsledkov, na implementáciu. EÚ v prístupovom procese nezdôrazňovalo potrebu budovania vnútorných kapacít na efektívnu účasť v rozhodovacích procesoch EÚ v období po vstupe, toto všetko ostalo v rukách jednotlivých prístupujúcich krajín. Zvnútra z krajiny by sme teda mali cítiť tlak na výkon administratívy pri presadzovaní záujmov SR pri prijímaní legislatívy na úrovni EÚ. To by sa malo diať jednak v záujme následného plnenia si povinností vyplývajúcich z členstva, teda implementovať riadne, včas, dosiahnuť očakávané výsledky, jednak v záujme pôsobenia na dianie v EÚ v súlade s národnými záujmami a prioritami.

Vyplýva z toho niekoľko vecí – potreba zadefinovať národné záujmy v súvislosti s agendou EÚ a zabezpečiť koordináciu medzi „implementačnou“ a „rokovacou“ úrovňou, aby nebola implementačná úroveň zaskočená novo prijatou legislatívou, či po stránke technickej alebo politickej. V ďalšom texte sa však zameriavam na vnútorný tlak na vytváranie inštitucionálnej štruktúry zabezpečujúcej vystupovanie SR na fórach EÚ.

VÝVOJ INŠTITUCIONÁLNEJ BÁZY VZŤAHOV S EÚ

O vytváraní inštitucionálnej základne vzťahov SR s ES, resp. EÚ môžeme hovoriť od podpisu Asociačnej dohody v roku 1993, resp. od jej nadobudnutia účinnosti vo februári 1995. Európska (asociačná) dohoda vzala na vedomie ciele SR smerujúce k plnoprávnemu členstvu v ES a ako prostriedok vytvárania užších vzťahov stanovovala aproximáciu práva vnútorného trhu, aby sa SR mohla do tohto trhu začleniť. V tomto snažení ponúkala technickú a finančnú pomoc. Zo zmluvy bola založená Asociačná rada, Asociačný výbor a podvýbory a tiež Spoločný parlamentný asociačný výbor zložený z členov NR SR a Európskeho parlamentu. Ich spoločnou úlohou bolo zabezpečovať na jednotlivých úrovniach napĺňanie zmluvy. Asociačná rada predstavovala politickú úroveň, jej členmi boli ministri Rady EÚ, členovia Európskej komisie a predstavitelia vlády SR. Asociačný výbor a jeho podvýbory riešili konkrétne technické otázky súvisiace s aproximáciou práva.

V nadväznosti na asociačnú dohodu vláda SR vytvorila domáci inštitucionálny rámec pre záležitosti európskej integrácie a špecificky pre implementáciu Asociačnej dohody. Na ministerskej úrovni sa vytvorila Rada pre integráciu do Európskej únie vedená podpredsedom vlády. Jej podpredsedami sa stali minister zahraničných vecí a podpredseda vlády zodpovedný za aproximáciu práva. Na každom ministerstve vznikol odbor zodpovedný za všetky záležitosti súvisiace s EÚ, ktorý bol zastúpený v Rade pre integráciu do EÚ na základe prejednávanej agendy. Mimo exekutívy vznikol v roku 1996 na pôde Národnej rady SR Výbor pre európsku integráciu, ktorého prioritnou úlohou bolo prispieť k práci parlamentu v oblasti integrácie do EÚ reprezentovať NR SR vo vzťahu k zahraničným partnerom (Bilčík, 2004, s. 6).

Európska komisia v roku 1995 tiež vydala tzv. Bielu knihu o príprave asociovaných krajín Strednej a Východnej Európy na integráciu do vnútorného trhu EÚ. Určuje kľúčové opatrenia v každom sektore vnútorného trhu a navrhuje postup pri aproximácii legislatívy. Biela kniha načrtla legislatívnu situáciu v 23 sektoroch a z tohto rozdelenia vychádzala i práca 23 gestorských skupín vytvorených na ministerstvách a zodpovedných za implementáciu legislatívy ES/EÚ do slovenského právneho poriadku.

Na rokovaní Európskej rady v Madride v decembri roku 1995 bolo prijaté politické rozhodnutie o začatí prístupového procesu najneskôr do pol roka po skončení medzivládnej konferencie rokujúcej o príprave Amsterdamskej zmluvy, čiže niekedy v prvom polroku 1998. V apríli 1997 pripravila

vláda materiál zakladajúci negociačné tímy, obsahovo rozdelené podľa kapitol rokovaní z predošlého rozšírenia EÚ.

V rámci organizačnej štruktúry orgánov štátnej správy sa vytvárali a fungovali odbory pre európsku integráciu, prípadne odbory pre aproximáciu práva. Okrem toho pracovali pracovné skupiny podľa Bielej knihy, a vytvorili sa negociačné tímy pre potreby rokovaní. Taktiež fungovali štruktúry vychádzajúce z Asociačnej dohody. Cieľom ich snažení bolo zabezpečiť aproximáciu práva, resp. rokovať o podmienkach vstupu do EÚ.

Vláda už v roku 2002 pripravila návrh postupu koordinácie rozhodovacích procesov v štátnej správe v záležitostiach EÚ po podpísaní Prístupovej zmluvy SR k EÚ (Uznesenie 681/2002). Tento návrh bol dopracovaný v roku 2003 a doplnený o vzorové štatúty rezortných koordinačných skupín, Komisie pre záležitosti EÚ a Ministerskej rady vlády SR pre záležitosti EÚ (Uznesenia 431/2003 a 499/2003). V novembri 2004 bolo prijaté ďalšie uznesenie, č. 1120/2004, k Návrhu činnosti vlády SR pri zabezpečovaní mechanizmu spolupráce medzi NR SR a vládou SR pri tvorbe stanovísk k legislatívnym návrhom EK v podmienkach SR. Uznesenie upravuje kompetencie ústredných orgánov štátnej správy SR v európskych záležitostiach a ich spoluprácu s NR SR. Právny rámec tejto problematiky zastrešuje ústavný zákon č. 397/2004 upravujúci spoluprácu vlády SR a NR SR v záležitostiach EÚ. Zákon stanovuje základný rámec spolupráce pri predkladaní návrhov a stanovísk SR do NR SR, schvaľovaní stanovísk SR a informovaní NR SR o záležitostiach súvisiacich s členstvom SR v EÚ. Dňa 18. júla 2005 nadobudla účinnosť novela rokovacieho poriadku NR SR prijatá zákonom č. 253/2005 Z. z., ktorá upravuje zloženie, kompetencie, a spoluprácu Výboru NR SR pre európske záležitosti (VEZ) s orgánmi výkonnej moci. Zákon upravuje aj ďalšie prvky spolupráce medzi NR SR a vládou SR v záležitostiach EÚ ako je spolupráca pri predkladaní predbežného stanoviska a stanoviska SR k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov ES a EÚ a účasť poslancov EP na zasadnutiach VEZ. Koncom roka 2005 bol Uznesením vlády 981/2005 prijatý nový štatút Ministerskej rady vlády pre záležitosti EÚ ako vrcholného koordinačného orgánu v otázkach týkajúcich sa EÚ. Túto sériu dokumentov upravujúcich koordinačný mechanizmus záležitostí EÚ v SR a spolupráce výkonnej moci a zákonodarnej moci mal doplniť zákon o spolupráci medzi NR SR a vládou SR týkajúcej sa návrhov právne záväzných aktov ES a EÚ. Vláda však na svojom zasadnutí 29. marca 2006 schválila uznesením 279/2006 zrušenie úlohy vypracovať takýto zákon s odôvodnením, že platné legislatívne nástroje zodpovedajú súčasným potrebám SR.

V uznesení 681/2002 vláda zaviazala ministrov a predsedov ústredných orgánov štátnej správy prispôbiť organizačnú štruktúru tak, aby boli vytvorené efektívne podmienky na pôsobenie rezortov v Európskej únii k 1. júlu 2003 s ohľadom na skutočnosť, že vstupom SR do EÚ sa európske záležitosti do značnej miery domestikujú a významnú úlohu v tvorbe európskej politiky budú zohrávať jednotlivé rezorty.

KOORDINÁCIA ZÁLEŽITOSTÍ EÚ NA NÁRODNEJ ÚROVNI

Keď hovoríme všeobecne o koordinácii, uvádzajú sa jej tri úrovne, doma v rámci rezortu a medzi ministerstvami, resp. rezortmi, doma s ďalšími hráčmi (národné parlamenty, regióny, lobistické skupiny, MVO) a napokon medzi členskými štátmi navzájom a medzi členskými štátmi a Komisiou. Koordinačné systémy v rámci krajín sú predmetom skúmania viacerých autorov, projektov a štúdií. Čím je koordinácia záležitostí EÚ zvláštna a hodná skúmania? Ide o externe stanovený rozvrh práce, časový plán, ktorému sa administratíva musí prispôbiť. Ide o veľký objem práce, vyžadujúci spracovanie množstva dokumentov, stanovísk a informácií. Ide tiež o veľký rozsah činnosti, keďže

aktivity EÚ sú často prierezové, dotýkajú sa viacerých sektorov. Ide o komplexné schvaľovacie či rozhodovacie postupy, pri ktorých sa najčastejšie používa hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, a teda vždy je tu riziko prehlasovania. A napokon ide o to, že čokoľvek sa dohodne, bude to potrebné doma implementovať.

Cieľom koordinácie je v zásade hovoriť jedným hlasom počas rokovaní, optimálne presadzovať alebo brániť národné záujmy, formulovať konzistentné pozície na rokovaníach pracovných skupín Rady, v COREPERi a na ministerskej úrovni (Bossaert, 2003).

V materiále k Uzneseniu č. 681/2002 sa na tému koordinácie píše: „Všetky členské štáty EÚ vytvorili osobitnú koordináciu rozhodovacích procesov na podporu svojich národných záujmov v rámci EÚ. Koordinácia je v každom členskom štáte odlišná. Toto je spôsobené predovšetkým tým, že administratívne systémy členských štátov sú organizované výrazne odlišným spôsobom a že ich historické tradície sú odlišné. Vzhľadom na komplexnosť otázok, ktorými sa EÚ zaoberá, ako aj na postupné narastanie problematiky, ktorá sa rieši na komunitárnej úrovni, mnohé členské krajiny viackrát prehodnocovali svoj systém riadenia záležitostí EÚ, resp. ho prehodnocujú aj v súčasnosti. Uvedené prehodnocovanie bolo spôsobené aj nárastom celkovej agendy, ktorá sa rieši na úrovni EÚ. S rastom komunitárnej agendy postupne začali vznikať na jednotlivých ministerstvách samostatné jednotky zaoberajúce sa výlučne agendou EÚ. Tieto jednotky majú za úlohu koordinovať európske záležitosti týkajúce sa ich ministerstiev a úzko spolupracujú s ministerstvami zahraničných vecí (MZV) v príprave špecializovaných zasadnutí Rád ministrov. Jednotlivé ministerstvá sa čoraz viac zapájajú do medzinárodných rokovaní, priamo sa zúčastňujú zasadnutí rôznych pracovných skupín a ministerských Rád. Taktiež MZV si v krajinách EÚ vybudovali oveľa užšie vzťahy s ostatnými domácimi ministerstvami než je to zvykom v krajinách mimo EÚ. MZV sa stali partnerom ostatných orgánov štátnej správy pri ich koordinácii rozhodovacieho procesu. Europeizácia vnútornej politiky priniesla vo všetkých členských krajinách viac úloh pre jednotlivé ministerstvá, ako aj pre MZV najmä tam, kde prevzalo úlohu hlavného koordinátora európskej politiky štátu s cieľom zabezpečiť jej koherentnosť a určiť jej priority.“

Pri štúdiu koordinácie je jednou z tém umiestnenie hlavného koordinačného orgánu – je to nejaký zvláštny útvar alebo ministerstvo, alebo je to MZV či Úrad premiéra alebo Úrad vlády? Napríklad podľa správy SIGMA č. 35 je hlavnou koordinačnou jednotkou pre záležitosti EÚ v SR Úrad vlády.

Ďalší zaujímavý prvok je spolupráca vlády a parlamentu. Sú parlamenty s pomerne silným vplyvom na rozhodovací proces, ktoré dávajú vláde politicky záväzný mandát, a sú parlamenty s takmer nulovým vplyvom na rozhodovací proces, kde je vplyv obmedzený na plnenie si informačných povinností zo strany vlády voči národnému parlamentu. V prípade NR SR tu bola inšpirácia predovšetkým dánskym parlamentom, čiastočne britským parlamentom, oba sa uvádzajú ako príklady silného postavenia parlamentu. Spolupráca exekutívy a NR SR zatiaľ nezaznamenala nejaké vážnejšie problémy či napätia a oba subjekty zatiaľ hľadajú a postupne vytvárajú model spolupráce.

Naším záujmom je však základná úroveň koordinácie, a síce koordinácia v rámci ministerstiev, resp. rezortov a čiastočne medzi nimi.

ROZHODOVACÍ PROCES V EÚ

Najväčší počet legislatívnych aktov v EÚ sa týka fungovania vnútorného trhu a súvisiacich otázok. Štandardným rozhodovacím postupom je tzv. proces spolurozhodovania, ktorý schematicky môžeme popísať nasledovne: Legislatívne akty pripravuje Komisia v spolupráci s členskými krajinami a „organizovanou občianskou spoločnosťou“, t. j. sociálnymi partnermi, záujmovými skupinami, združeniami priemyslu a pod. O návrhu Komisie ďalej rokuje Rada EÚ a Európsky parlament v rámci svojich vnútorných postupov. Pre Radu EÚ to znamená prerokovania návrhu v pracovných skupinách zložených zo zástupcov členských krajín a v COREPERi, kde sa stretávajú diplomati zo stálych zastúpení členských štátov pri EÚ a pripravujú rokovania samotných ministrov. V rámci EP sa návrhom zaoberajú jednak výbory, jednak politické skupiny a napokon plénum. Celý proces je dlhotrvajúci, odhaduje sa v priemere na 18 mesiacov.

Z pohľadu možností administratívy členskej krajiny zasahovať do procesov prijímania sekundárnych legislatívnych aktov, sú v jadre záujmu štruktúry Rady EÚ.

Po pristúpení SR do EÚ získalo Slovensko právo podieľať sa na tvorbe legislatívy na úrovni EÚ. Od 1. mája 2004 sa Slovensko prostredníctvom účasti v pracovných skupinách, výboroch, radách ministrov zúčastňuje všetkých zasadnutí orgánov EÚ ako plnoprávny člen EÚ. Základným momentom pri príprave rád ministrov EÚ, na ktorých sú schvaľované legislatívne a iné dokumenty EÚ, je účasť zástupcov vecne príslušných rezortov na expertných rokovaniach členských štátov, účasť na zasadnutí COREPER (prípadne SCA – Special Committee for Agriculture/Zvláštny výbor pre poľnohospodárstvo) a príprava odborných materiálov pre ministrov na samotné rokovania Rady. V domácich podmienkach ide o každodennú činnosť rezortných koordinačných skupín a koordináciu v rámci ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy uskutočňovanú Komisiou pre záležitosti EÚ. Za schvaľovanie legislatívy na úrovni EÚ sú v jednotlivých sektorových oblastiach zodpovedné príslušné ministerstvá.

Prijatá koordinačná štruktúra v SR vychádza zo systému práce EÚ a jej základných rozhodovacích štruktúr. Experti z vecne príslušných rezortov a diplomatickí zamestnanci na Stálom zastúpení SR pri EÚ sa musia so všetkými novými legislatívnymi návrhmi predloženými členským štátom zo strany Európskej komisie zaoberať od začiatku ich prerokovania v pracovných skupinách Rady. Dokument musí byť vecne príslušným ministerstvom analyzovaný už na začiatku legislatívneho procesu. Jednoznačne musí byť zabezpečovaná účasť SR na rokovaniach v pracovných skupinách Rady, a to buď účasťou experta z ústredia alebo odborným diplomatickým zamestnancom stáleho zastúpenia SR pri EÚ.

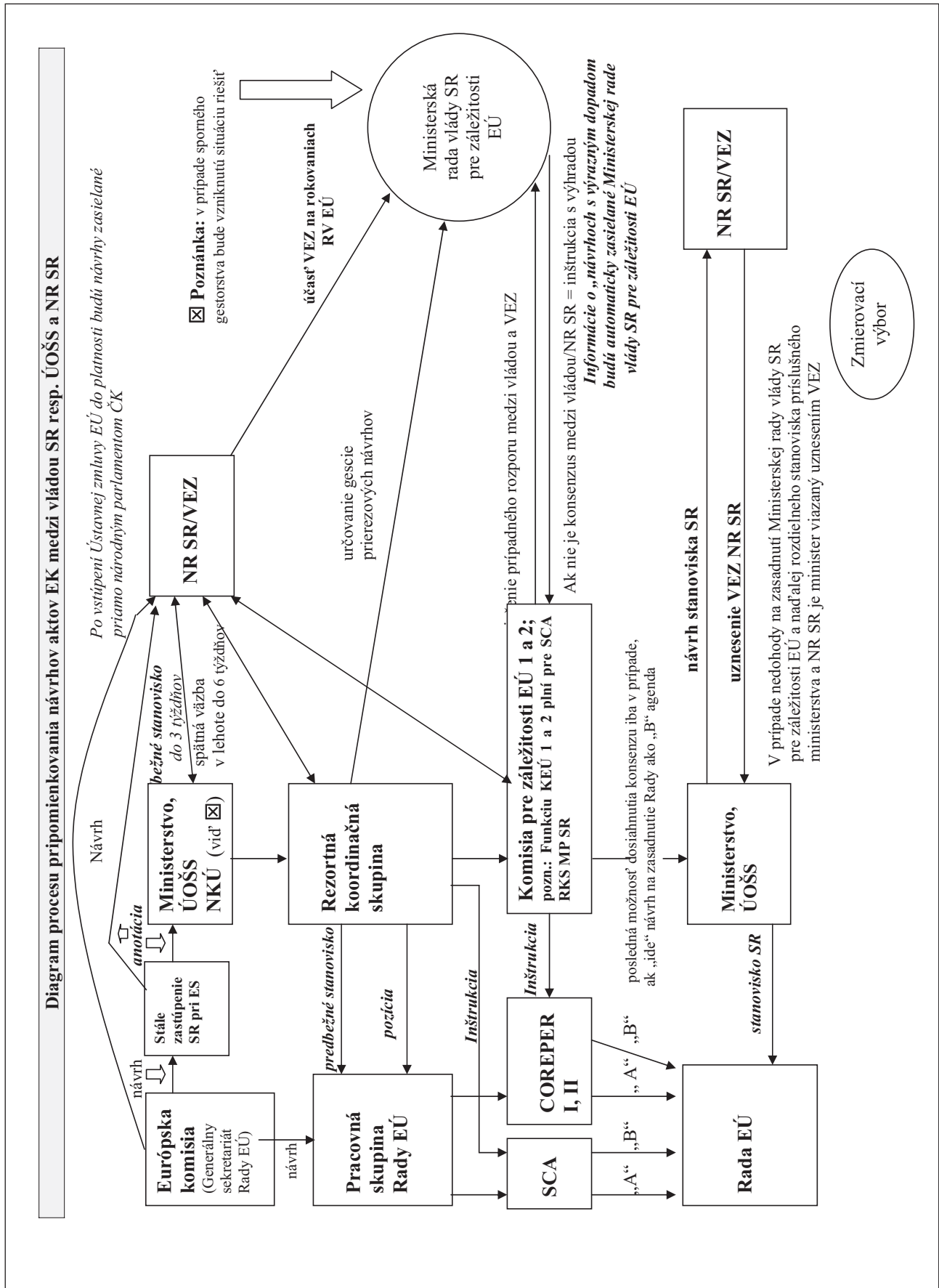
V podmienkach SR sú hlavnými aktérmi procesu jednotlivé rezorty zastúpené v rezortných koordinačných skupinách, ďalej je to MZV SR, na pôde ktorého sa schádza Komisia pre záležitosti EÚ, Ministerská rada vlády pre záležitosti EÚ, ktorej sekretariát poskytuje Sekcie pre európske záležitosti Úradu vlády, Stále zastúpenie SR pri EÚ, ako aj Výbor pre európske záležitosti NR SR.

MECHANIZMUS V SR – UZNESENIE 1120/2004

Dôležitým prvkom v súčasnosti fungujúceho mechanizmu koordinácie záležitostí EÚ na národnej úrovni je zapojenie NR SR cez príslušné výbory a odborný aparát Kancelárie NR SR od začiatku legislatívneho procesu súčasne s exekutívou.

Schéma 1

Diagram procesu pripomienkovania návrhov aktov EK medzi vládou SR resp. ÚOŠS a NR SR



Ako vidno na schéme 1, Stále zastúpenie SR pri EÚ postúpi návrh Európskej komisie na určené inštitúcie v rámci štátnej správy. Stále zastúpenie takisto vypracuje a zašle anotáciu návrhu, pričom anotácia môže obsahovať aj návrh predbežného stanoviska.

Návrh právneho aktu je prerokúvaný v pracovných skupinách Rady EÚ. Na zasadnutiach pracovných skupín Rady EÚ sa rokuje o konkrétnych návrhoch štátov, ktoré sú zastúpené na úrovni expertov príslušných ministerstiev. Predmetom rokovaní v pracovných skupinách sú odborné otázky pri príprave právnych aktov EÚ. Za sledovanie vývoja rokovaní a prijímanie stanovísk je zodpovedná rezortná koordinačná skupina. Schádza sa za účasti expertov ministerstva, ktoré gestoruje príslušný legislatívny návrh EK a zástupcov orgánov štátnej správy, ktorých sa legislatívny návrh EK týka.

Príslušná RKS prijíma v úvodnej fáze predbežné stanovisko, o ktorom informuje ostatné RKS, ďalšie zapojené inštitúcie a taktiež NR SR/VEZ. VEZ sa po posúdení návrhu z hľadiska jeho dopadu alebo rizika pre Slovenskú republiku uznesie, či sa bude návrhom ďalej zaoberať a či prijme k predbežnému stanovisku odporúčanie pre experta, ktorý bude o návrhu rokovať v pracovnej skupine. V prípade odlišných názorov medzi RKS a výborom, alebo keď podľa výboru má daný návrh negatívny dopad na Slovensko, prípadne za účelom získať viac času na preskúmanie návrhu, môže výbor uplatniť tzv. parlamentnú výhradu vyjadrenú prostredníctvom experta na rokovaní pracovnej skupiny, alebo aj neskôr, COREPERu či Rady. V závislosti od vývoja rokovaní pracovných skupín možno výbor výhradu stiahne. V záverečnej etape rokovaní pracovných skupín sa prijíma pozícia SR, kde sa vyznačujú zmeny oproti pôvodnému predbežnému stanovisku.

Inštrukciu na zasadnutie COREPER-u, ktorú vypracovalo a na rokovanie KEÚ predložilo príslušné ministerstvo (RKS), schvaľuje Komisia pre záležitosti EÚ. Zasadnutia KEÚ vedie štátny tajomník MZV SR. Prítomní sú experti ministerstiev a experti NR SR.

Návrh stanoviska Slovenskej republiky (ďalej návrh stanoviska) pripravuje zodpovedné ministerstvo (RKS) v spolupráci s Komisiou pre záležitosti EÚ na základe dovedy spracovaných materiálov (predbežné stanovisko, pozícia a inštrukcia) a na základe výsledkov rokovaní v COREPER-i alebo SCA. Návrh stanoviska schvaľuje príslušný minister. Minister toto stanovisko predstaví a obhajuje pred zasadnutím Rady v NR SR, vo VEZ. Keby pri rokovaní medzi výborom a ministerstvom o návrhu stanoviska nedošlo ku zhode, príslušný minister je viazaný stanoviskom výboru.

O výsledkoch rokovania Rady EÚ informuje vládu SR príslušné ministerstvo, ktoré do 14 dní od rokovania Rady EÚ predloží na rokovanie vlády SR informatívny materiál.

FUNGOVANIE A KAPACITY RKS

Rezortné koordinačné skupiny (RKS) predstavujú prvý stupeň procesu prípravy stanovísk SR. Sú v podstate zinsitucionalizovaním systému, ktorý bol, resp. sa vyvinul z pracovných skupín a negociačných tímov.

RKS sú založené na všetkých ministerstvách. Fungujú aj na niektorých ďalších ústredných orgánoch štátnej správy v nejakej forme, ako napríklad porada vedenia. Z relevantných uznesení vlády vyplýva požiadavka založiť RKS na ministerstvách a Úrade pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR⁴

⁴ UNMS SR bol zodpovedný za rokovania v kapitole 1 – voľný pohyb tovaru a táto oblasť aj ostala v jeho kompetencii.

a na ďalších ústredných orgánoch vytvoriť podmienky na zabezpečenie koordinácie rozhodovacieho procesu v záležitostiach EÚ, čo v praxi znamená napríklad poskytnutie experta pre niektorú RKS. V závislosti od charakteru rezortu sú RKS zložené len z pracovníkov ministerstva, alebo aj ministerstvom riadených organizácií, málokedy mimorezortných organizácií. Niekde sú RKS zároveň aj poverené koordináciou implementácie už prijatých právnych aktov.

RKS majú svoje štatúty prijaté podľa vzorových štatútov. V niektorých prípadoch sú štatúty doplnené aj o pravidlá fungovania RKS, v iných prípadoch sú prijaté špecifické interné usmernenia, ktoré sú relatívne podrobné. Týkajú sa vytvárania a vedenia RKS, vysielania expertov, reportovania, uchovávanía informácií, vzorov inštrukcií a stanovísk, postupu ich schvaľovania a zasielania, prizývania a informovania zástupcov MZV SR, VEZ, Úradu vlády SR.

Členstvo v RKS je tiež na rôznej funkčnej úrovni – priamo sekční riaditelia, ktorí sa aj naozaj schádzajú, alebo len sekcie, t. j. sekční riaditelia vysielajú zástupcov za jednotlivé vecné sekcie, až po extrémny prípad, keď RKS v podstate tvorí jej vedúci a podľa potreby získava vstupy od expertov. Takisto sa rôzni frekvencia stretnutí – od stanoveného jour fixe, cez dvojtýždňovú periodicitu, až po nestretávanie sa a obmedzenie sa na elektronickú komunikáciu.

Odporúčalo sa, aby RKS mali priame prepojenie na kancelárie ministrov, napríklad aby šéfom RKS bol štátny tajomník, v snahe vyhnúť sa situácii, keď by minister v záverečných fázach rokovaní mal potrebu prezentovať stanovisko odlišné od toho, ktoré obhajovali jeho podriadení v pracovných skupinách, prípadne v COREPER. Toto je však len výnimočná situácia.

Z hľadiska kapacity RKS, kľúčové sú otázky dostatočného personálneho obsadenia, odbornosti a jazykovej vybavenosti.

Tým, že RKS sú vlastne postavené na vecných odborníkoch ministerstiev, nemali by trpieť nedostatkom personálnych kapacít. Avšak problematika EÚ sa v mnohých prípadoch stále pociťuje ako zahraničná, medzinárodná záležitosť, v mnohých prípadoch je tradične ťažisko práce na pracovníkoch odborov pre európske záležitosti, ktorých nie je vždy dostatok. Príčin je niekoľko – dôraz sa v ostatnom čase kládol na dobudovanie kapacít pre spravovanie štrukturálnych fondov, nie záležitostí EÚ všeobecne, pracovníci so skúsenosťou s EÚ odchádzajú do Bruselu alebo inam, ako aj všeobecný jav vysokej fluktuácie v štátnej správe.

Odborná pripravenosť členov RKS sa v zásade javí dostatočnou, v mnohých prípadoch však chýba dlhšia skúsenosť v odbore a využívanie výhod akejsi inštitucionálnej pamäte. Určite by bolo výhodou, keby v RKS boli najmä ľudia, ktorí sa v predvstupovom období zúčastňovali rokovaní, resp. procesov aproximácie práva. Tí sú však opäť v mnohých prípadoch už niekde inde, často mimo štátnej správy. Vo všeobecnosti sa však hovorí o zlepšujúcej sa schopnosti pripravovať podkladové materiály a formulovať pozičné dokumenty.

Ďalším dôležitým aspektom je jazyková vybavenosť, ktorá stále nie dostatočná – jednak pre potreby samotných rokovaní, jednak kvôli požiadavke spracovať často rozsiahle dokumenty, ktoré prichádzajú v cudzích jazykoch, a často je nutné urobiť to rýchlo. Na ministerstvách je často požiadavka, aby rokovať chodili len tí experti, ktorí vedia jazyk, resp. pri prijímaní nových pracovníkov, zvlášť na útvary EÚ, je dnes ovládanie cudzieho jazyka nevyhnutná podmienka.

Na posilnenie systému akejsi inštitucionálnej pamäte by určite poslúžil systém uchovávanía dokumentov – od prvého pozičného dokumentu prezentovaného v Pracovnej skupine Rady, až po

inštrukciu, ktorú ministri schválili VEZ. Uznesenie č. 1120/2004 predpokladalo vytvorenie alebo využitie už existujúceho horizontálneho informačného systému, „servera európskej legislatívy“, ktorý by zaznamenával vývoj ktoréhokoľvek legislatívneho aktu. Od tohto projektu sa však upustilo. Ako isté centrálné miesto, kde sa sústreďujú prakticky všetky informácie tohto druhu, je Stále zastúpenie SR pri EÚ v Bruseli. Jednotlivé rezorty si stanovili svoje systémy uchovávanía dokumentov a znova tu máme niekoľko rôznych prístupov – od spoľahnutia sa na experta, ktorý chodí na rokovania a uchováva relevantné dokumenty vo svojom počítači, až po sofistikovaný intranetový portál. Dokumenty na RKS prichádzajú buď zo Stáleho zastúpenia, cez MZV SR alebo priamo, resp. všetky dokumenty vzťahujúce sa na určité zasadnutie a tému/legislatívny akt sa nachádzajú na extranete Rady. Miera využívania extranetu je však relatívne nízka, keďže všetky potrebné dokumenty vo všeobecnosti prichádzajú priamo určeným kontaktným osobám.

Zaujímavá je otázka medzirezortnej koordinácie, resp. súčinnosti. Panuje všeobecný súhlas, že spolupráca medzi jednotlivými rezortmi v zmysle poskytnutia odborných vstupov k prerokovanej problematike je dobrá. Z tohto by sa dalo usudzovať, že vyššia úroveň koordinácie, t. j. Komisia pre EÚ koordinovaná MZV SR nebude mať čo riešiť. Avšak keby sme aj predpokladali, že jednotlivé RKS si medzi sebou vyriešia možné sporné body v rámci jedného prejednávaneho aktu, KEÚ by mala slúžiť na koordinovanie postupu pri paralelne prejednávaných aktoch, aby počas zasadnutia COREPER neodzneli z úst jednej delegácie protirečiace si názory, i keď na rôzne problematiky. Zdá sa však, že takéto situácie zatiaľ nevznikli.

Istý problém, ku ktorému v tejto súvislosti dochádza, je určenie kompetencií, resp. gestorstva za niektorý nový návrh v tých prípadoch, keď sa akt dotýka viacerých rezortov. Poslednou inšinciou, ktorá takéto prípady rieši, je Ministerská rada vlády pre záležitosti EÚ, resp. vo finálnej fáze vláda.

RKS A NEŠTÁTNI AKTÉRI

Osobitnou kapitolou pri skúmaní práce RKS je ich spolupráca s organizáciami mimo štátnej správy, tzv. neštátnymi aktérmi.

RKS predstavujú zároveň aj hlavný komunikačný kanál pre zástupcov záujmových združení a súkromných spoločností, ktorí majú záujem aktívne vstúpiť do procesu prípravy slovenského stanoviska k návrhu Európskej komisie. Účasť neštátnych aktérov je formálne ošetrená vo vzorovom štatúte RKS, ktorý bol prijatý 5. júna 2003 uznesením vlády SR č. 431/2003. Podľa neho je zasadnutie RKS zvolávané podľa potreby a jej zasadnutia sú neverejné. Vedúci RKS však môže v prípade potreby prizvať expertov na vyjadrenie ich odborného stanoviska. Okrem toho na zasadnutia RKS môže prizývať jej vedúci aj odborníkov v oblasti integračného procesu, hospodárskej sféry, legislatívy a ďalších oblastí, z mimovládnych inštitúcií a organizácií, ktoré sa zásadným spôsobom podieľajú na spracovávaní problematiky spadajúcej do oblasti pôsobnosti príslušnej RKS. Zasadania RKS sa v súlade s platným vzorovým štatútom majú spravidla zúčastňovať aj zástupcovia sociálnych partnerov, priemyselných zväzov a združení miestnej územnej samosprávy.

Prax rokovaní RKS po dvoch rokoch členstva SR v EÚ ukazuje, že zástupcovia neštátnych subjektov sú v mnohých prípadoch prizývaní na rokovania RKS alebo ich podriadených pracovných skupín. Zároveň sa ale ukazuje, že systém zapojenia zástupcov neštátnych subjektov do rokovaní RKS zatiaľ nie je úplne ustálený a jednotlivé inštitúcie – štátne, ako aj neštátne – stále hľadajú najvhodnejší spôsob komunikácie a spolupráce (Pavlovič, 2006, s. 11).

Jedným zo spôsobov zapojenia neštátnych aktérov je pôda tzv. Národného konventu o EÚ (NK). NK je otvorené diskusné fórum s dvoma typmi členstva: individuálne a kolektívne. Členom NK sa môže stať občan SR alebo organizácia zaregistrovaná v SR. Na plenárne zasadnutia NK sú pozývaní všetci jeho členovia. Členstvo v NK je dobrovoľné.

Organizačnú a technickú stránku činnosti konventu zabezpečuje Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku (SFPA). Konvent pracuje v súčasnosti v 11 pracovných skupinách vytvorených podľa sektorových a spoločných politík EÚ (I. Hospodárska politika a podnikanie, II. Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka, III. Životné prostredie, IV. Regionálna politika a regionálny rozvoj, V. Spravodlivosť a súdna spolupráca, VI. Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika, VII. Inštitucionálne otázky, VIII. Veda, vzdelávanie, kultúra, IX. Jazyková politika v zjednocujúcej sa Európe, X. Dopravná politika, XI. Vnútorne záležitosti a policajná spolupráca), kde sa schádzajú predstavitelia štátnej správy a rôznych sfér verejného života. Zvyčajne pracovné skupiny vedú dvaja spolupredsedia, jeden zo štátnej správy a jeden z neštátneho sektora.

Činnosť NK je na základe cieľov NK, definovaných v novej koncepcii, zameraná na:

1. inštitucionálne zabezpečenie permanentnej a tematicky štruktúrovanej celonárodnej diskusie o otázkach vyplývajúcich z členstva SR v EÚ so zapojením širokého okruhu predstaviteľov hlavných sfér spoločenského života;
2. vytvorenie platformy na báze partnerstva medzi štátnou správou a neštátnou sférou pre vypracovanie „národných“ stanovísk SR v konkrétnych otázkach týkajúcich sa politík a inštitúcií EÚ;
3. posilnenie demokratickej legitimity pozícií zástupcov SR v inštitúciách EÚ pri presadzovaní národných záujmov SR a zároveň posilnenie demokratickej legitimity politík SR presadzovaných v EÚ v očiach slovenskej verejnosti;
4. poskytovanie pravidelných, aktuálnych a odborne podložených informácií slovenskej verejnosti o inštitúciách, politikách EÚ a otázkach vyplývajúcich z členstva SR v EÚ;
5. posilnenie regionálnej dimenzie verejnej debaty o EÚ v SR.

NK predstavuje jedinečnú pôdu, na ktorej sa stretávajú odborníci z akademickej obce, ale aj z praxe so štátnymi úradníkmi, politikmi a obyčajnými ľuďmi, ktorí majú o danú problematiku záujem a diskutujú, vymieňajú si poznatky a názory. Z odborného hľadiska ide o vysoko špecifikovanú diskusiu s konkrétnymi závermi pri zapojení širokého spektra odborníkov. Z politického hľadiska predstavuje NK fórum, ktoré ponúka politikom priestor na prezentáciu svojich cieľov a politík a dáva im spätnú väzbu. Odporúčania NK predstavujú konkrétny výsledok verejnej diskusie. Pretože NK predstavuje otvorené fórum, ktorého sa môže zúčastňovať aj široká verejnosť, zároveň slúži ako permanentný zdroj odborných informácií pre občanov. Informačný cieľ projektu je znásobený účasťou médií na podujatiach NK, ktoré slúžia ako následní multiplikátori informácií (*Uznesenie č. 405/2006*).

Toto je skôr popis ideálneho stavu, pretože – ako sa uvádza aj v správe o činnosti Národného konventu za rok 2005, počet zasadnutí pracovných skupín a účasť na nich klesá, a nie vždy, resp. nie všetky pracovné skupiny sú schopné na zasadnutiach sformulovať odporúčania, ktoré by slúžili ako podklady k vypracovaniu národných stanovísk v konkrétnych otázkach týkajúcich sa politík a inštitúcií EÚ a naznačili by strategické zámery SR.

Preto sú aj na rok 2006 vytýčené zámery oživiť členstvo pracovných skupín, lepšie medializovať činnosť Konventu, zintenzívniť prácu na regionálnej úrovni a spolupracovať aj s poslancami NR SR v zmysle poskytovania odborných informácií relevantných pre účasť na legislatívnom procese EÚ.

V oblasti spolupráce s RKS sa tiež vyvinula iniciatíva smerom k užšej spolupráci, ktorá by viedla k tomu, že pracovné skupiny by program svojich zasadnutí prispôbovali agende RKS, a tak by mohli ich výstupy byť priamo použité pri príprave pozičných dokumentov. Dôležité bude získavanie spätnej väzby o použití takýchto odporúčaní z pracovných skupín.

ZÁVER

Správa o druhom roku členstva v EÚ uvádza, že SR sa so vstupom do Únie vyrovnala z inštitucionálnej stránky. Prispôbili sme tomu proces tvorby domácej legislatívy a prijali potrebné opatrenia pre implementáciu legislatívnych noriem schválených na európskej úrovni. Veľký pokrok v zapojení sa do fungovania európskych inštitúcií sme uskutočnili aj v oblasti ľudských zdrojov a organizačnej stránky.

Je naplnený cieľ uznesenia 1120/2004 zabezpečiť plnohodnotné pôsobenie SR v štruktúrach EÚ? Dovolila by som si odpovedať áno, ak za plnohodnotné pôsobenie SR považujeme účasť na zasadnutiach s kvalifikovane pripravenými pozíciami za SR.

RKS sú chrbtovou kosťou celého systému, na ich akcieschopnosti a pripravenosti záleží prezentácia postojov SR. RKS vypracúvajú alebo dodávajú podklady pre predbežné stanoviská, pozície a napokon inštrukcie. Drvivá väčšina práce sa ukončí na úrovni pracovných skupín Rady. Prísť s nejakými návrhmi zmien a uspieť pri ich presadení na úrovni COREPER alebo Rady ministrov je takmer nemožné.

Avšak ak za plnohodnotné pôsobenie v štruktúrach EÚ považujeme aj obhajovanie resp. presadzovanie záujmov SR, potom ešte máme rezervy. Zadefinovanie národných záujmov a priorít v kontexte EÚ, priorít jednotlivých rezortov, ešte chýba. Zdá sa, že priority sa stanovujú a selektujú až z menu, ktoré ponúkne EÚ, či už v podobne legislatívneho plánu Komisie alebo programu Predsedníctva. Stanovenie priorít krajiny a priorít v jednotlivých rezortoch by poskytlo RKS usmernenie a tiež by obmedzilo politicky zafarbené rozhodnutia ministrov.

Systém práce RKS v zásade funguje a mohol by byť dobrým základom pre reálne obhajovanie národných záujmov. V ich práci by pomohlo stanovenie stratégie európskej politiky vlády a rezortu, väčšie zapojenie vecných sekcií, „odmedzinárodnenie“ európskej agendy, a tiež väčšie využívanie kapacít neštátnych aktérov.

LITERATÚRA

Bilčík, V.: *Inštitucionálna adaptácia SR pri vstupe do EÚ*. In *Monitoring integrácie SR do EÚ 2003*. Bratislava, SFPA a FES 2004, s. 6. www.fes.sk

Pavlovič, B. (ed.): *Lobing v EÚ*. Bratislava, Ministerstvo zahraničných vecí SR, máj 2006, s. 11. www.foreign.gov.sk

Prednáška Danielle Bossaert. EIPA, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, jar 2003.

SIGMA Paper, Nr 27, *European Principles for Public Administration*. Paris, OECD 1999, s. 6.

SIGMA Paper, Nr 35, *Co-ordination at the centre of government: The functions and organisation of the Government Office*. Paris, OECD 2004, s. 38.

Uznesenie vlády SR č. 681 z 19. júna 2002.

Uznesenie vlády SR č. 431 z 5. júna 2003 a Uznesenie vlády SR č. 499 z 18. júna 2003.

Uznesenie vlády SR č. 1120 z 24. novembra 2004.

Uznesenie vlády SR č. 981 zo 14. decembra 2005.

Uznesenie vlády SR č. 279 z 29. marca 2006.

Uznesenie vlády SR č. 409 z 10. 5. 2006. Národný konvent o Európskej únii – vyhodnotenie činnosti v roku 2005 a zameranie v roku 2006.

Uznesenie vlády SR č. 466/2006 z 24. mája 2006. Súhrnná správa o druhom roku členstva SR v EÚ 1. 5. 2005 – 30. 4. 2005.

STRATEGIC GOVERNANCE IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE: FROM CONCEPTS TO REALITY

MARTIN POTŮČEK¹

ABSTRACT

The paper offers a conceptual basis for an analysis of conditions, institutions, and actual processes of strategic governance. The enumeration of dimensions of governance (as a multidimensional and holistic concept) makes it possible to focus on qualities and resources of its strategic dimension. A set of six criteria is suggested for testing the capacity of strategic governance in particular countries. It is applied to the Czech Republic—with the result that makes it clear that the capacity of strategic governance in this country is considerably underdeveloped. More thorough comparative analysis is needed in order both to test this research instrument and to collect the evidence on strategic governance in other Central and Eastern European countries.

INTRODUCTION

There is a considerable gap between the manifold pressures to enhance strategic governance (Dror, 2001) and the strategic capacities of Central and Eastern European countries (Potůček, 2004). After the failure of the two referendums about the European Union constitutional treaty, the situation is further complicated due to the uncertainty about the EU's future development. The intent of the paper is to build a conceptual basis for a thorough analysis of the conditions, institutions, and actual processes of strategic governance in the region. At the end, Czech case is taken as *pars pro toto*, completed by references to other CEE countries.

Let us start with the initial proto-conceptualization of the notion: “*Strategic governance can be understood as a dynamic process of the creation and implementation of policy, politics, and administration, that is animated by the endeavour of manifold social and economic groups with different interests, but also by the search for a sustainable development orientation and social contract(s), that could counterbalance these interests in a way that will be compatible with the long-term interests of the whole society—including its future generations.*” (Potůček et al., 2004)

Pierre and Peters (2000, p. 69, quoted in Veselý, 2004, p. 12) assure us that “...it is virtually impossible to make any clear generalization about governance since ‘it must be always contextualized and nuanced to be useful in describing particular settings’”. Consequently, the concept of strategic governance should be tailored to the specific present and future conditions of the Central and Eastern Europe as the borderline between the world centre and periphery, with its historical roots (including the legacy of communism), specific public administration traditions, etc.

¹ Prof. PhDr. MARTIN POTŮČEK, CSc., MSc – Centre for Social and Economic Strategies, Charles University in Prague, Czech Republic. <http://ceses.cuni.cz>; <http://martinpotucek.cz>.

A brief overview of the available literature already reveals certain preconditions of a sound analysis that are shared by most theoreticians: namely that governance is the core notion and its strategic dimension should be its derivative (Ochrana, 2005a, see par. 1.1 and 4); and that governance is a holistic (par. 1.2), and multidimensional (par. 1.3) concept.

1 THE NOTION OF GOVERNANCE

1.1 DEFINITIONS

Governance means “... *collective capacity to influence the future for the better.*” (Dror, 2001, p. xi)

“Governance is a system of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civil society and private sector. It operates at every level of human enterprise.” (Governance, 2000, quoted in Strategic, 2002, p. 1)

The undisputable changes in the forms and ways of pursuing governance as a societal process in contemporary societies may suggest, that the core of this concept is associated with processuality, plurality of actors, and comprehensiveness.

1.2 HOLISM IN GOVERNANCE

The main paradox of contemporary governance is that governments are expected to solve ever more challenging and complex tasks in an increasingly interdependent world with less and less direct power and control at their disposal. The only rational response to this tension is to develop such tools of public action that will be more effective with less direct control and involvement, such as: organizing public discussions on important issues of public life; setting up priorities; mutual learning, encouragement, and support; implementing general regulative frameworks and relying on interactive networks, and multi-level governance. The application of all these approaches is vitally dependent on sound coordination, based on the holistic conception of both reality ... and public action.

1.3 MULTIDIMENSIONAL APPROACH

The holistic approach is much easier to declare than to apply in research practice. There is a legitimate second step of its application—to define the components of the whole to be studied. Most scholars have ultimately stopped trying to define governance. Given its relational nature, the notion of governance is “...*unlikely ever to be defined in ways which are so general that they will have universal validity*”. (Bovaird, 2005, p. 220).

For the purpose of this research task, the development of the multidimensional approach is a must. Without a good definition of relevant dimensions of governance, preferably exclusive and independent of one another, there will be no language enabling us to understand and agree upon the specific field of our study. Hence we will not have an effective tool to decide what belongs and what doesn't belong to the field of our research interest.

2 DIMENSIONS OF GOVERNANCE

Governance cannot be reduced to the national (state) level, and thus the researcher should take into account both the supranational (especially the EU) and the sub-national levels (par. 2.1). This cannot be reduced to the government and its activities. Thus, other regulators and actors should be taken into account, namely the market, the civic sector, and the media (par. 2.2). The contemporary, and even more so the future governance should not put all their stakes on hierarchies; they should rely on horizontal links as well as on and informal networks (par. 2.3). Within the strategic dimension of governance, there are specific qualities (par. 3.1) and resources (par. 3.2) to be taken into consideration.

2.1 MULTI-LEVEL GOVERNANCE

The age of sovereign nation-states is over—at least in Europe (if there has been any at all). Governance is still to a large extent executed at the national level. Nevertheless, its increasing shares go either upward to the supra-national level (especially to the level of the European Union—e.g. the rule of law) or downward to the sub-national (especially regional) level. (Zürn and Leibfried, 2005, p. 25; Pierre and Pieters, 2000) The need to cope with the increasing complexity of policy-making processes gives rise to the concept of multi-level governance (MLG). (Bovaird, 2005, p. 219)

2.2 REGULATORS 3+1: MARKET, STATE, CIVIC SECTOR, AND MEDIA

The influence of the market, state, and civic sector on public life, and the impact of their mutual interactions—sometimes synergic, sometimes contradictory, are carefully studied by many social scientists. Nowadays it is almost a *trivium* to assure that governments cannot fulfil their tasks alone, without engagement of the other two regulators in public life.

Peters (undated, p. 22) pointed out the core of this approach in the following way: “... a basic concept of governing that involves building, within the public sector, a capacity for collective goal-setting and a capacity for steering the economy and society to reach these goals. Such a concept need not, and increasingly is not, based on hierarchical imposition of rule from the centre, but it does involve an ability to translate goals and ideas into action. Governance may be created in conjunction with individuals and organizations in the private sector, and indeed may rely heavily on those instrumentalities for their success.”

Kooiman studies the state, market, and civil society as institutions which he feels are situated in the intermediate position in societal governance. Nevertheless he defined a special role for the state: “...the state, the market and civil society each represent specific societal needs and capacities. As long as the state is expected to intervene where the other institutions fail, it will remain playing the ‘all-round’ role in representing the society in governance”. (Kooiman, 2003, p. 167)

The relatively new and understudied yet increasingly relevant and influential actor and regulator of public affairs, is the media. (Bovaird, 2005) The influence of the media on governance is neglected or underestimated by traditional conceptual frameworks of political science and public administration, and there are not many theories that include them, along with the state, market and civic sector, as regulators of public affairs... There are more questions than answers: “*We simply lack the means to evaluate and select what is essential in the great flood of unstructured information.*” (Hostages of the horizon, 2005, p. 20) El Hassan, President of the Club of Rome, asks whether the “*global networking*

of multimedia has resulted in a public attention deficit disorder that leaves little time for critical inquiry and political action by a permanently distracted audience". (ibid)

The market-state-civic sector-media regulative square is at the core of the conceptual grasp of governance. It represents an enormous challenge for social scientists: *"The problem of mapping influence patterns now seem even greater with the growing interest in the behaviour of 'complex adaptive systems' in which intensive and ever-changing system interactions, with non-linear characteristics, give rise to non-predictable but self-organizing outcomes (Haynes, 2003), although it is still unclear how well such models apply to decision-making in the public domain."* (Bovaird, 2005, p. 218)

2.3 ACTORS' NETWORKS AND NETWORKING

The spread of democracy around the globe in the late 20th century, coupled with an upsurge in the new information and communication technologies, has inspired some scholars to develop the concept of network society, interpreted as the embodiment of a new historical trend: *"Dominant functions and processes in the information age are increasingly organized around networks. (...) The new information technology paradigm provides the material basis for (their) pervasive expansion throughout the entire social structure. (...) Presence or absence in the network and the dynamics of each network vis-à-vis others are critical sources of domination and change in our society."* (Castells, 2000, p. 469)

Networking is dear to hearts of the Central and Eastern Europeans: networks (such as Solidarity in Poland) were the political instrument that finally destroyed the tough and rigid hierarchical structures of communist party-states. Thus there is a good deal of understanding for the role of interactive networking in this region. (Kovač, 2004, p. 16)

Salamon (2002, p. 9) suggests that the network is the opposite of hierarchy and represents one of the differences between new governance (refer to par. 1 of this paper) and classical public administration.

Better understanding of the place and role of the actors' networks in contemporary governance exposes analysts to one of the major challenges. Without it, one of its key dimensions will be missed.

3 STRATEGIC DIMENSION OF GOVERNANCE

The above-listed core dimensions of governance in general are valid also for strategic governance and thus they should be taken seriously into analytic consideration. What follows is a conceptualization of strategic governance as a specific part of governance.

The trial to specify a strategic dimension of governance out of a general notion of governance will always suffer from a measure of arbitrariness. I suggest that a distinction be made between its qualities and resources. At least some of them are well conceptualized and mostly agreed upon in literature.

3.1 QUALITIES OF STRATEGIC GOVERNANCE

There are three core qualities of the strategic dimension of governance at the start of the 21st century: the ability to anticipate potential futures (par. 3.1.1), the capacity *'to choose a society'* (par. 3.1.2), and the so-called *'emergent strategies'* (par. 3.1.3). Let us consider all of them while being aware of their mutual dependence.

Anticipation

The first quality of strategic governance is defined as the capacity to foresee the long-term potential future developments and thus be able to react to them in an anticipatory way. El Hassan (2004) characterises the task of strategic governance as *"changing ignorance and the lack of vision into global responsibility and awareness"*. Perri 6 (1997) goes on in pleading for anticipatory government, applying foresight methods and techniques. Kovač (2004, p. 7) stresses the importance of steering strategic economic and social development namely for small countries.

The 'choice of society'

The second quality of strategic governance is seen in its capacity to induce important changes compared with the way society has been functioning in the past. Some authors call it the *'choice of society'* (Roebroek, 1992; Potůček, 1999, p. 127); it can be associated with issues considered as prior in public discourse and decision making, with changing competences of different levels of governance, the interface between the state, market, civic sector and media, or the way the horizontal steering links are operating in society. The changes introduced by the Reagan and Thatcher administrations in the USA and the United Kingdom respectively, the transformation of post-communist countries, or the building of the European Union fit well into this category. One of the serious constraints of successful implementation of a *'choice of society'* is lack of social consensus on the orientation and direction of the required change, as documented by the case of Slovenia in Kovač (2004, pp. 4, 14, 16).

Emergent strategies

There is a third quality of strategic governance, which is not mentioned frequently but which, in my view, is of a profound importance for understanding its nature: it can be understood as the negotiated outcome of many interacting policy actors and processes, and called the *'emergent strategies'*. This concept is much better suited to real-life processes in the contemporary societies than the notion of *'strategic planning'* (Mintzberg, 1994).

3.2 RESOURCES OF STRATEGIC GOVERNANCE

The global ethic

The Commission on Global Governance hopes for widespread acceptance of a global ethic, namely the *"norms and values that should guide the world, the ethics that should inform life in the global neighbourhood Without them, it will be hard—if not impossible—to establish more effective and*

legitimate forms of global governance.” (Encyclopedia 1994-5, part 6.2 Governance: providing a strategic framework) *“Real politics postpone resolving the core problems; therefore we need the moral politics, (which could create) moral principles for a dialogue of cultures.”* (Makram-Ebeid in Hostages, 2004, p. 19). An early but well elaborated concept of global ethic was submitted for public discussion by leading Czech environmentalist Vavroušek (1993).

Cognitive resources, including education

The complex and ever-changing tasks of governance cannot be effectively approached without a sound understanding of problems, opportunities and options in a relevant context. El Hassan (2004, p. 4) speaks about the prominence of the realm of thought and reflection called *‘cogitosphere’* in order to focus governance on the real challenges facing humanity. Peters (undated, p. 32) goes even further and suggests the establishment of an institutionalized learning capacity. According to him, learning is difficult for governments and therefore some formalized capacity for the long-term consideration of policy, and for the development of clear ideas where to go in the longer term must be built into the system. (ibid, 26) Nevertheless, his concept can be broadened and applied to all actors operating in the field of strategic governance. They all are in need of specialized high-quality training.

Institutional resources, tools

Peters does not question the importance of building a strategic capacity in government. (undated, p. 26) Dror (2004, p. 17n) suggests that institutions of strategic governance be structured as the *Central Governmental Strategic Brains (SGSBs)* including seven main components:

1. a professional strategic thinking and planning enclave near the head of government;
2. smaller strategic thinking and planning staffs near main future-impacting ministries;
3. good access of these units to top decision-makers and main choice processes;
4. a national research and development organization (think-tank) developing long-term fundamental policy directions;
5. a professional crisis management unit;
6. similar capacities in parliaments and sub-national levels of governance;
7. a whole system consisting of its interacting, networked parts.

An important but often neglected part of institution building is the linkage of the budget process with the rest of the institutional framework of strategic governance. (Ochрана, 2005b) *“Budgeting needs to be integrated into the more general aspects of strategic planning and management.”* (Peters, undated, p. 32)

Social capital

“Governance should be understood as a collective capacity to come to coherent agreement on the way we would like to go visions or goals—as well as the collective capacity to achieve these goals.” (Vesely, 2004, p. 14) Coping with the future requires concerted collective action, frequently without visible benefits, in some cases even with immediate losses for at least some. Such an action is not manageable without a sufficient level of mutual trust among all the relevant social actors. In other words, social capital is another resource of strategic governance. *“Trust is one coping mechanism by which stakeholders can respond to their perception that they face a growing climate of risk and*

uncertainty in a context of unequally distributed power.... The building of such trust is now a critical task for public administration.” (Bovaird, 2005, pp. 224,226)

Following the previous conceptual considerations, namely particular qualities and resources of strategic governance, but also the multilevel and networking nature of governance as such, I would like to suggest the set of six criteria, enabling to evaluate its capacity in particular cases.

Table: Criteria for the capacity of evaluating strategic governance

1	Level of political support for strategic governance
2	Involvement of civil and expert communities in strategic governance
3	Existence of Strategy Unit at the central level of government
4	Cognitive capacities of futures studies
5	Quality of strategic documents
6	Strategic guidelines from the meta-level of governance

4 CZECH REPUBLIC ... AND OTHER COUNTRIES

The Czech Republic was selected as *pars pro toto* of post communist countries that became EU Member States in 2004. As there are many cultural, economic and political differences between them, further in-depth comparative studies are needed to provide a more comprehensive picture of the situation in the whole region. At the same time, one can identify some common features of their situation that are shared by all of them (for example the prevailing operative operational modus of public administration, politicians' voluntarism *vis-à-vis* building sustainable strategic capacities, institutional deficiencies, etc.).

4.1 LEVEL OF POLITICAL SUPPORT FOR STRATEGIC GOVERNANCE

Czech political leaders in general fail to appreciate the importance of strategic thinking and decision making in pursuit of their political missions. The one notable exception is Miloš Zeman He was Czech Prime Minister between 1998 and 2002. As a person who had been deeply involved in future studies, he encouraged the establishment of the Governmental Council for Social and Economic Strategy in charge of developing strategic programs and documents at the central level of government. Nevertheless, this advisory and consultative body, established by a singular executive decision, suffered from the lack of appropriate legislative framework, insufficient knowledge resources and managerial skills as well as low respect of the other branches of public administration. The new government, formed in 2002, transformed it to the Council for Sustainable Development, in 2003. The overall impact of both bodies on public policy formation in the country has been negligible in spite of some positive effects in terms of increasing general sensitivity of various stakeholders for strategic issues.

4.2 INVOLVEMENT OF CIVIL AND EXPERT COMMUNITIES IN STRATEGIC GOVERNANCE

There are several associations that are active in the field of strategic governance in general: The Czech Association for the Club of Rome, the Civic Futurological Association, the Czech Scientific and the Technology Society's branch for strategic management—the Association for Sustainable Development. At a more specific level, there is a whole spectrum of associations dealing with particular strategic

issues. This potential has been partially utilized in drafting various strategic documents; nevertheless, it has been in the position of the weaker partner: the core decisions and rules have always been firmly in hands of public executives.

4.3 EXISTENCE OF STRATEGY UNIT AT THE CENTRAL LEVEL OF GOVERNMENT

As mentioned above, Czech public administration does not possess specific organizational structures that would have the necessary capacity to deal with strategic issues in an effective way. In addition, Czech civil servants are not trained and experienced in dealing with strategic issues in their professional life.

4.4 COGNITIVE CAPACITIES OF FUTURES STUDIES

There are two bodies that have been professionally involved in futures studies in the Czech Republic: The Technological Centre of the Czech Academy of Sciences, and the Centre for Social and Economic Strategies (CESES).

The Technological Centre specializes in the development and application of foresight methodology in research and development issues. CESES focuses on social and economic visions and strategies, with its last two outcomes dealing with strategic moves and alternative strategies (Potůček et al., 2003), and country's strategic audit (Potůček et al., 2005).

4.5 QUALITY OF STRATEGIC DOCUMENTS

Quality strategic documents should outline goals, resources, actors with their responsibilities, expected outcomes, and exact implementation and evaluation mechanisms. I would like to offer the evaluation of two strategic documents recently approved in the Czech Republic: the National Action Plan of Social Inclusion 2004-2006, and the Strategy of Sustainable Development.

The European Commission has asked all the candidate countries' governments to elaborate Joint Inclusion Memoranda in order to identify key problems and policy measures to combat poverty and social exclusion in 2002. The agenda of social inclusion was formally set up with the preparation and approval of this document by the representatives of the European Commission and the Czech Government in 2004. (Joint, 2004) The preparation and approval of National Action Plan of Social Inclusion 2004-2006 followed suit. (National, 2005) The document sums up other valid and prepared policies, action plans, strategies, programs and governmental decrees that have some relevance to the issue of social inclusion. The soft spot of the document is the lack of explicit goals, a poorly defined responsibility for the implementation, and missing links to the budgetary process. Significantly, the Ministry of Finance laid out on the whole preparatory process. (Atkinson et al., 2005; Potůček, 2005)

The Strategy of Sustainable Development for the Czech Republic (Strategie, 2004) was approved by the Czech government at the end of 2004. According to thorough analysis of the document offered by Nachtmannová (2005), it has a lot of shortcomings: no legislative anchor; dozens of priorities without hierarchical balance between them; and many of these priorities are merely lists of goals and information items borrowed from other documents. Its administrative coverage at the Office of the

Government consists of one civil servant. Although it was approved as the roof strategic document which should become the binding basis for all consequent strategies, the Strategy of Economic Growth (Strategie, 2005) passed a couple of months later only pays lip service to the document and poses as a core strategic document to be respected in other strategic endeavours. Nachtmannová concludes that the implementation capacity of the Strategy of Sustainable Development capacity is very poor.

The analyses of other ‘strategies’ accepted in the country over the last couple of years do not differ much in their conclusions: in general, their methodological culture is low, and they enter the political and administrative milieu with a very limited potential for their implementation.

4.6 STRATEGIC GUIDELINES FOR THE META-LEVEL OF GOVERNANCE

The European Union represents the main institutional context for all the New Member States. It has doubtlessly played an active role in supporting and mediating their strategic modernization.

The history of systematic preparation of the candidate countries for accession started with the launching of the Copenhagen Criteria of Accession (1993). Legal, economic and political issues prevailed. The candidate countries were asked to reform their national economies so as they are able to compete—and are compatible—with the market economies of the present Member States. They had to build robust and reliable institutions of political democracy. They were asked to adjust their legal and administrative systems to *acquis communautaire*. Nevertheless, genuine social and environmental goals were at the very bottom of the list of priorities.

The European Council launched the economic nucleus of the Lisbon Strategy in March 2000, and enriched it by its social dimension in Nice, in December 2000. Before long, the environmental dimension followed suit (Gothenburg Summit, June 2001). It was a stream of new political initiatives, stressing the importance of human resources, the quality of life, and social cohesion, in short, the whole ‘social and environmental fabric’ of contemporary societies. The New Member States were asked to take part in the Lisbon Strategy negotiations only after the 2002 Barcelona Summit, when their preparation to enter the EU—until then organized within the logic of the Copenhagen criteria—had just been completed. The fully fledged participation in the Lisbon Strategy started only with their accession to the EU in May 2004. Thus, social and environmental policy moved to the top of the EU political agenda of enlargement as late as one decade after setting up the Copenhagen Criteria of Accession. Thus, the Lisbon Strategy became an inspiration for the creation of national political programmes in the Czech Republic as late as in 2002. A new coalition government of Prime Minister Vladimír Špidla, leader of the Czech Social Democratic Party, came to power in July 2002. The coalition agreement and the new government’s declaration comprised all the Lisbon Strategy goals. The Office of the Government’s Department for European integration, which had existed since 1998, was re-named the Department for EU issues, in May 2003. Along with the Inter-ministerial Commission for the Implementation of the Lisbon Strategy Goals it supervises its implementation in the Czech Republic.

The original Lisbon strategy was amended by its environmental dimension at the Gothenburg Summit in 2001. It conceptualized sustainable development as consisting of three pillars: economic, social and environmental. A Strategy of Sustainable Development was approved by the Czech government in 2004 (Strategie, 2004). After a government crisis, Vladimír Špidla resigned as Prime Minister. His successor, Stanislav Gross, installed a new deputy prime minister for the economy, Martin Jahn.

One of his tasks was to prepare a Strategy of Economic Growth (Strategie, 2005) and a National Lisbon Programme 2005-2008 (National, 2005). Both documents were approved by the government in 2005 and submitted to the European Commission. Simultaneously, the New European Commission redefined the Lisbon Strategy by prioritizing economic growth, education, research and development, and fighting the unemployment. Typically, the Czech National Lisbon Program consists of three parts: macroeconomic (notably continuing public finances reform), microeconomic (measures to strengthen and increase competitiveness) and employment (labour market flexibility, inclusion in the labour market, and education). Thus the 2005 programmatic shift at the European Union level found a favourable response in the Czech Republic.

In terms of technique and procedure, the Czech Republic has had no problems with the application of the Open Method of Coordination (OMC). It was used several times for the preparation of National Employment Action Plans; it was applied in the process of the preparation of the first National Action Plan of Social Inclusion etc. The serious problem lies not with its formal application but with the administrative and political context in which it is being applied (see below). As a result, the real impact of the OMC in governance at the national level has been dramatically below its potential influence. In other words, operative and tactical tasks, short-term interests, time constraints and professional blindness have severely limited the effects of OMC's application. At the same time, clear positive effects can be recognized in raising the level of general awareness of civil servants about EU problematique.

The Czech scholarly community has discussed the nature and implementation potential of the Lisbon Strategy in general and in the Czech Republic in particular. The whole spectrum of positions has occurred. Some economists challenged the inclusion of social cohesion, environmental goals and the sustainable development concept as such. Even the scholars, who in principle agreed with the structure of the Lisbon Strategy goals and the usefulness of such a programmatic effort, have found it quite difficult to see it as a realistic document, namely its ambitious part that endeavours to make the EU *"the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world by 2010"*.

The EU meta-level of strategic governance

- a) was not strategic enough to offer candidate countries a consistent and balanced set of strategic goals at the very beginning of the accession process;
- b) underestimates the shortages of institutional and human resources in the New Member States in terms of strategic governance;
- c) bets on the Open method of coordination as the main tool of governance even if it can not suffice to deal in the specific environment of Central and Eastern Europe in a satisfactory way.

...and other countries

Participants of the NISPAcee conference "The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe" held in Prague late in 2003 passed a declaration, encouraging governments and other actors to cultivate the capacities of strategic governance in the region (Potůček, 2004), including to enhance the research of its actors, processes and structures. Yet a systematic comparative view on strategic governance in Central and Eastern Europe is still missing. Anecdotic indices from the neighbouring countries reveal similar shortcomings. In Slovakia, major structural policy options (including the introduction of a system of unified flat taxation) that would have long term impact on living conditions of the population have been passed without a representative involvement of civil and expert communities. In Poland, the newly appointed government has abolished the only institutional capacity in charge

of strategic issues at the central level, the Government Centre for Strategic Studies, as of the end of March 2006...²

CONCLUSIONS

In spite of the verbal inflation of *strategy, action plan, governmental program, and strategic governance* in public policy documents, the actual impact of strategic thinking and decision making in the life of Central and Eastern Europeans and their politicians and administrators is considerably low. In a way, their situation probably does not differ much from the situation of their fellow citizens (and politicians and administrators) in the Old Member States. However, there are important exceptions: Blair's United Kingdom with its Strategy Unit of the Prime Minister's Office, and the Permanent Committee for the Future of the Finnish Parliament, are the *nuclei* of innovation and the benchmarks for the New Member States that would like to follow suit, taking seriously the responsibility about their future ...

REFERENCES

- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2005) *Taking forward the EU Social Inclusion Process. The Independent Report commissioned by the Luxemburg Presidency of the Council of the European Union*. Luxembourg. www.ceps.lu/eu2005_lu/inclusion
- Bovaird, T. (2005) Public governance: balancing stakeholder power in a network society. In: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71 (2), pp. 217-229.
- Castells, M. (2000) *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Dror, Y. (2004) Strategic Brain for Central Government. In: Potůček, M. (ed.): *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NIPACEE, pp. 15-27.
- Dror, Y. (2001) *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass.
- El Hassan bin Talal (2004) *The Challenge of Informed Humanity from "Infosphere" to "Cogitosphere"*. Paper delivered at the Annual Conference of the Club of Rome, Helsinki, 11.-12.10.
- Encyclopedia of World Problems and Human Potential*. (1994-5) München: K.G. Saur, three volumes.
- Governance for Human Development*. (2000) UNDP FRY, December.
- Haynes, Ph. (2003) *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead: Open University Press.
- Hostages of the horizon. The twin challenge of ignorance and indifference*. Review on issues raised in the Club of Rome 2004 Annual Conference. (2005) Edited by Aleksí Neuvonen. Helsinki: Finnish Association for the Club of Rome.
- Joint Inclusion Memorandum*. (2004) Prague: Ministry of Labour and Social Affairs.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kovač, P. (2004) The principles of good governance with an emphasis on Slovenia within European Union. Ljubljana: EGPA Annual Conference "Four months after: Administering the New Europe".
- Mintzberg, H. (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Nachtmannová, M. (2005) *Strategie udržitelného rozvoje České republiky: třetí pokus. Je to udržitelné?*

² See www.rcss.gov.pl (15. 4. 2006).

- (Strategy of sustainable development: the third trial. Is it sustainable? In Czech.) Prague: CESES. Unpublished paper.
- National Action Plan on Social Inclusion 2004-2006.* (2005) Prague: Ministry of Labour and Social Affairs. Prague: Ministry of Labour and Social Affairs. <http://www.mpsv.cz/scripts/clanek.asp?lg=1&id=5473>.
- National Lisbon programme 2005-2008.* (2005) Prague: Office of the Government of the Czech Republic. <http://wtd.vlada.cz/vrk/eu.htm>
- Ochrana, Fr. (2005a) *Strategické vládnutí a vládní strategie.* (Strategic governance and governmental strategies. In Czech.) Prague: CESES. Unpublished paper.
- Ochrana, Fr. (2005b) *Veřejné rozpočty jako nástroj strategického vládnutí.* (Public budgets as an instrument of strategic governance. In Czech.) Prague: CESES. Unpublished paper.
- Perri 6 (1997) *Holistic Governance.* London: Demos. Paper No. 7.
- Peters, B.G. (undated) Developing strategic policy capacity in government. In: *Thinking the Unthinkable: From thought to policy.* Bratislava: UNDP, pp. 22-36.
- Pierre, J.—Peters, G. (2000) *Governance, Politics, and the State.* New York: St. Martins Press.
- Potůček, M. (ed.) (2004) *The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe.* Bratislava: NISPAcee.
- Potůček, M. (2005) *Národní akční plán sociálního začleňování 2004-2006 jako nástroj strategického vládnutí.* (National Action Plan of Social Inclusion as an instrument of strategic governance. In Czech.) Prague: CESES. Unpublished paper.
- Potůček, M. et al. (2003) *Putování českou budoucností.* (Traveling to the Czech Future. In Czech with an extensive English summary.) Prague: Gutenberg.
- Potůček, M. et al. (2005) *Jak jsme na tom. A co dál? Strategický audit České republiky.* (How are we. What next? Strategic Audit of the Czech Republic. In Czech.) Prague: Sociologické nakladatelství.
- Potůček, M. et al. (2004) Strategic governance. Sub-project of the research project “*Visions and strategies of the Czech Republic’s development.*” Prague: Charles University.
- Potůček, M. (1999) *Not only the market. The role of the market, government, and civic sector in the development of postcommunist societies.* Budapest: CEU Press.
- Roebroek, J.M. (1992) *The Imprisoned State.* Tilburg: Tilburg University.
- Salamon, L.M. (ed.) (2002) *The Tools of Government. A Guide to the New Governance.* Oxford: Oxford University Press.
- Strategic Round-Table on Governance Transition in the Federal Republic of Yugoslavia Serbia and Montenegro.* (2002) Belgrade: UNDP.
- Strategie hospodářského růstu. (Strategy of economic growth. In Czech.)* (2005) Prague: Office of the Government of the Czech Republic. http://www.hospodarskastrategie.org/shr/docs/shr_cz_web_final.pdf
- Strategie udržitelného rozvoje. (Strategy of sustainable development. In Czech.)* (2004) Prague: Office of the Government of the Czech Republic. http://wtd.vlada.cz/files/rvk/rur/sur_cr.pdf
- Vavroušek, J.: „Závod s časem. Hledání lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života.“ (Course with the time. Seeking human values compatible with the sustainable way of life. In Czech.) (1993) Literární noviny, IV, č. 49 (9.12), s. 1,3.
- Veselý, A. (2004) “Governance as Multidimensional Concept.” In: Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice. Prague: *CESES Papers*, No. 5, pp. 11-23.
- Zürn, M., Liebfried, St. (2005) “Reconfiguring the national constellation.” In: *European Review*. May, Vol. 13. Supplement 1, pp. 1-36.

BETTER GOVERNMENT! BUT WHAT IS ‘BETTER’

GYÖRGY GAJDUSCHEK¹

ABSTRACT

The paper investigates the meaning of ‘administrative performance’ as conceived by scholars and practitioners of public administration as well as by policy makers in Hungary. Three types of documents, namely Parliamentary Acts, scholarly papers and Cabinet Resolutions on modernization of public administration are evaluated according to the usage of terms referring to administrative performance. Three types of usage are classified according to the implicit meaning of performance: (a) classical public administration approach, (b) public policy approach, (c) New Public Management approach. The findings seem to prove that ‘performance’ is typically conceived in the way that matches mostly with conceptual frame of classical public administration approach. The legal element within this approach, emphasizing legality besides or instead of efficiency is especially sound in most of the documents. New Public Management approach may have gained some field during the past years, whereas the public policy approach seems to be overly alien in the Hungarian administrative system and culture.

INTRODUCTION

Reinventing Hungarian government is a hot topic these days—actually these years—in Hungary. Increasing performance and efficiency in public administration is undoubtedly a central tenet in this political and scholarly discussion. However, these terms are seemingly used in different manner from case to case. This paper is an attempt to (a) set up a classification scheme for the usage (the hidden meaning) of these terms in a way relevant to the Hungarian—and perhaps, more or less generally—to the Central East European countries and then, using this scheme, (b) to evaluate various documents accordingly, (c) in order to assess what type of meaning is more and what type is less relied on. The author’s presumption is that doing so we may learn more about how public administration, its function and social purpose is conceived by stakeholders. This information, then, could assist us to determine how open the administrative culture is embracing various methods that may be applied in the modernization of public administration.

APPROACHES TO ‘PERFORMANCE’ AND ‘EFFICIENCY’. AN OUTLINE

In this paper I will deliberately deviate from the conceptual framework elaborated in social sciences and Public Administration literature, such as the 3E (economy, efficiency, effectiveness) theory. These well-established theories are strongly related to a certain way of thinking. However, the ultimate goal of this study is to explicate how this term is conceived by Hungarian practitioners and policy makers,

¹ GYÖRGY GAJDUSCHEK, PhD. – Senior researcher at the Hungarian Institute of Public Administration and an associate professor at Karoli University Budapest.

most of whom are presumably not aware of the academic definitions or even the 3E slogan. Thus, I will rely on the less precisely defined term “performance” and will use efficiency and effectiveness basically as a synonym to performance. Instead of searching for precise meaning of terms, I rather search for an unconscious, hidden meaning of administrative performance as it is conceived by stakeholders. Doing so, I try to identify the usage with major approaches to Public Administration. In this context, I identify three more or less distinct approaches or ‘schools’ of Public Administration:

- The Classical (Weberian) Public Administration (PA) approach;
- The Public Policy (PP) approach and the;
- The New Public Management (NPM) approach.

Max Weber’s theory plays a crucial role in ‘classical’ public administration theory. Weber (1978:956-1005) conceives modern administration as a bureaucratic way of functioning, which can be characterized—among others—by hierarchy, rule-based operations. (Gajduschek, 2003, p. 702) Weber does not analyze explicitly the problem of efficiency within bureaucratic organizations. However, further analysis of the text of Weber and other authors of the so called ‘classical’ organization theory (Shafritz-Ott, 2001, pp. 27-35) reveals that efficiency in this approach refers only to internal organizational processes, to the ‘one best way’ to carry out certain task, with the lowest necessary effort, within the shortest possible period of time, etc. The system theory of organizations challenged the approach that concentrated solely on internal issues of organization. Instead, the organization should be considered as an open system that is in a continuous interaction with its environment. The organizational performance can be evaluated only by judging the organization’s position within its environment. (Shafritz-Ott, 2001, pp. 298-303)

A similar change can be observed within public administration theory. Weber, who seemingly based his general experience on the analysis of the Prussian-German public administration to a great extent, emphasizes the importance of laws in administrative functioning. In his major work, he relates bureaucracy to his famous theory of authority types, and handles bureaucracy as the adequate administrative form for legal authority. (Weber, 1978, pp. 212-227) In this context the main role of bureaucratic administration is the most precise execution of laws. Thus, the measure of administrative performance is the precise, predictable, and—in terms of the above described ‘internal efficiency’—effective execution of laws. Social utility is the responsibility of the law-makers and it is irrelevant from administrative perspective. The administration is efficient even if it implements socially damaging laws—as it happened, for instance, in the Nazi Germany. Merton was the first who called attention to this implicit feature of bureaucracy, namely that it concentrates solely on rules instead of effective social impact. (Merton, 1957)

I see the turning point in Public Administration when the Public Policy approach became generally accepted in Public Administration in the US, by the late sixties. Though this shift may be less explicitly discussed and classified in the history of Public Administration as it is done in case of organization theory, the change seems parallel to that of the appearance of open system approach and contingency theory of organizations. The policy approach judges the achievement of the administration on its real social impact and not on the appropriateness of implementation of laws and directions. This, however, requests a different view, let alone, culture both from administrators and political decision-makers. Whereas in the ‘classical’ system the decisions are mostly about the HOW, in policy approach it is rather about WHAT. Laws typically define how should those impacted by the law (administrators and/or citizens) act. Policy decisions define what the policy aims to achieve. In policy process the law itself is only a possible means to achieve stated goals. In the classical Public Administration the law is a goal itself.

From these two approaches, two different perceptions of 'administrative performance' can be deduced. The classical theory concentrates on internal procedures, most importantly in the legality of decisions. In fact, as I elsewhere documented (Gajduschek, 2003), if a trade-off between internal efficiency and 'legality' of action emerges, legality must always prevail. Public Policy approach emphasizes social impact. The administration performs well if the desired social impact, defined more or less precisely in policy documents, emerges.

Lane's classification of two types of 'efficiency' seems to follow this line. (Lane 1987/a, pp. 23-24) Lane differentiates between bureau efficiency and social efficiency. The former refers to efficiency that can be grasped within Weberian theoretical framework, whereas the latter can be understood only if the social environment of administration is considered.

Measuring efficiency, however is always difficult in—any kind of—administration. This problem appears especially strongly if one identifies efficiency with social impact. Unlike in the sphere of market, where the price of a product—according to neoclassical economist, in case of perfect market—provides reliable feed-back on the social value of the output, such feed-back in the public sphere typically does not exist. (Bruin, 1987)

This fact makes the evaluation of outputs of public administration difficult. During the past half century, in my view, we have experienced two ways that attempt to overcome this problem. One is the policy approach, especially ex-post policy analysis (evaluation) that, as an applied social science has attempted to quantify the social impact and, based on that, the social value ('outcome', 'result') of administrative outputs. (Shadish-Reichardt, 1987) However, this approach in several regards failed to fulfill the perhaps unrealistic expectations. I see those methods suggested by the New Public Management movement as an attempt to introduce market mechanism, most of all competition into public administration as another way to 'measure', and at the same time enforce social efficiency. In this case the measurement is carried out not by professionals but the clients themselves when they choose among options.

Whereas these two latter approaches seem similar if compared to the classical Public Administration approach, since both of them emphasize social efficiency, they differ not only in which way they endeavor to measure efficiency but also in how do they define it. For the Public Policy approach it is the general social utility that is to be measured, evaluating both costs and benefits on general social level. For NPM, it is a much smaller group of the society, the clients of a specific service that is relevant, their utility must be maximized and this can be contrasted with budget costs of the service. Minimizing budget and maximizing client satisfaction is the objective function of NPM approach without taking into consideration the wider social impact.

METHOD

The above brief theoretical outline provides the frame for the below study, in which I analyze various documents in order to identify what concept of administrative 'performance' or 'efficiency' lies beyond these documents. I differentiate between the three types of concept as it is represented in Table 1.

Table 1
Classification items and characteristics

<i>Item</i>	<i>Characteristics</i>
Classical PA approach	<ul style="list-style-type: none"> - emphasis on legal issues, regulation - emphasis on institutional, organizational arrangement - emphasis on internal organizational efficiency and methods supporting it (except for those specifically offered by NPM, as “business method”) - reference to techniques that are attributed mostly to classical organization methods (typically organizational restructuring, redeployment of legal jurisdictions, etc.)
Public Policy approach	<ul style="list-style-type: none"> - emphasis on social impact - precise (SMART) definition of social goals to be achieved - reference to general social costs and benefits (or the need of their measurement) - reference to techniques that are attributed mostly to Public Policy (analysis) approach (e.g. cost-benefit analysis, program evaluation, impact assessment)
NPM approach	<ul style="list-style-type: none"> - emphasis on client satisfaction - reference to the need to minimize budget - reference to techniques that are attributed mostly to NPM approach (various management techniques and philosophies imported from business, agencification, etc.)

I evaluate the following types of documents:

1. Papers that have been published in Magyar Közigazgatás (Hungarian Public Administration Review - a monthly periodical) since 1996. Magyar Közigazgatás is generally considered as a central forum for scholars and practitioners of public administration. Papers whose title (no abstracts are available) contain the words ‘performance’ or ‘efficien*’ (or ‘result/effective*’ – covered with one word in HUNGARIAN) are selected and classified according to their content. Selection will be carried out by MATARKA, an internet based search engine for Hungarian academic periodicals. This analysis may provide information on how the scholars of Public Administration conceive the problem of administrative performance.
2. Parliamentary Acts that refer to (a) public administration (central or local) and (b) use the term ‘performance’ or ‘efficien*’ or ‘result/effective*’ in their text. Selection of these laws is done by CD Complex, a legal software that allows search by both keywords and character sets defined by the user. Every appearance of any of the three keywords are considered an item and evaluated according to the context it appears. This analysis may provide information on how the legislature conceives the problem of administrative performance.
3. Cabinet Resolutions on the modernization of public administration. These resolutions have been issued more or less regularly since 1992 specifying priorities and major tasks in the modernization process. Resolutions issued in 1992, 1996, 1999, 2001, 2003, and 2005 are analyzed. Resolutions are divided into items defining a certain task, naming the responsible authority and determining deadline. Since these Resolutions are intended to modernize, and supposedly increase the performance of public administration, all items, not only those containing terms referring explicitly to ‘performance’ are analyzed. One item is considered a unit and is evaluated whether (a) it can be classified according to the above scheme, and (b) which approach of the above three appears in the item. This analysis may provide information on how the Cabinet, the top level practitioners of public administration conceive the problem of administrative performance.

The coding is carried out in the following way:

- Items are classified by the author, which introduces subjectivity but this seems inevitable. (In the next phase of the research and independent evaluator will provide judgment of items.)
- Signs of the three approaches are evaluated in all cases.
- The three approaches are represented as variables. The range of values for each variable are 0-10. The sum of the values of the three variables for an item must be 10. If an item reveals characteristics that refer to more than one specific approach, this method allows to handle it by assigning adequate value to each approach. Items that clearly belong to one approach receive value 10 on variable representing the given approach and 0 on the other two.
- In the case of Cabinet Resolution, since in this case all items, not only those containing ‘performance’ and related terms are evaluated, a fourth variable is introduced that measures relevance of the item for the assessment of various approaches. Description of this variable and its use will be provided in the section presenting findings.

This method is based on analyzing how terms related to performance is conceived by various groups. However, purely legal approach to public administration, that is otherwise a main element of classical public administration approach, is presumably neutral to performance of any type. Thus, the method that concentrates on the given keywords may not be able to detect this part of classical public administration approach. A complementary, though less systematic part of the analysis will be to contrast findings related to the three words searched for, with the purely legal approach (that is, generally neglecting performance), as a quasi control group. The method to do so is different for the three fields but usually self-evident.

PUBLICATIONS IN MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Since 1996, 893 papers have been published in Magyar Közigazgatás. Papers that were published in two or more consecutive parts are considered separately. Out of these 893 papers, altogether only 28, three percent, contained any the ‘performance’ or ‘efficien*’ or ‘result/effectiveness’ character set as follows:

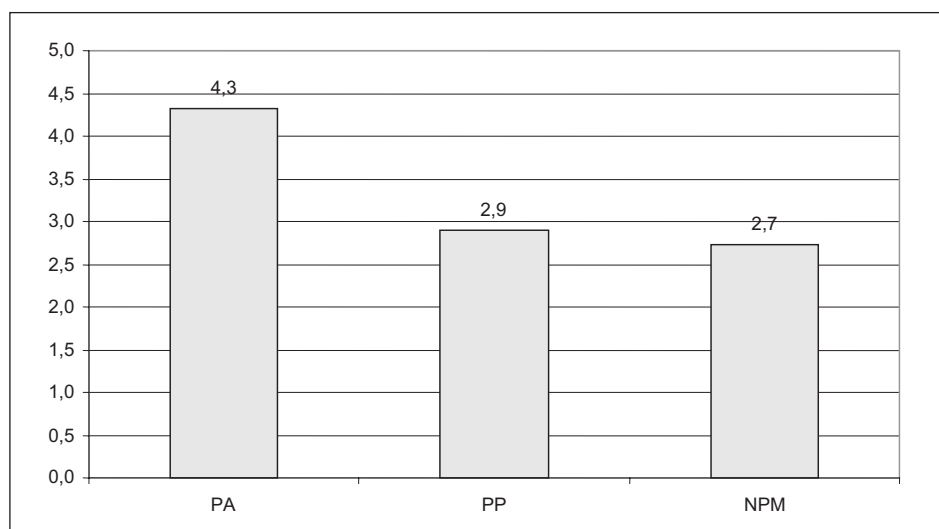
- Performance: 14 papers
- Efficien*: 10 papers
- Result/effective*: 4 papers

To compare these numbers, another search was carried out in order to reveal the presence of legal approach. Two terms was searched for: a general: ‘law/legal’ (as one character set in Hungarian), and a very specific legal term: ‘legal competence/jurisdiction’. 529 (!, double-checked) papers contained the ‘law/legal’ character set in their titles. This is 59% of all papers published in the given period. ‘Legal competence/jurisdiction’, this specific compound, appeared in the title of 21 papers. These numbers themselves reveal the overly legalistic approach to public administration in the scholarly discussion.

The relatively small number of items referring to performance (and related terms) compared with the large number of those dealing with legal issues also indicates that the classical public administration approach is dominant among those who deal with the theory of the field. The enlisted papers were analyzed and classified according to the method described above. Based on these data average scores were calculated for each of the three approach. Findings are presented in Figure 1.

Figure 1

Average scores calculated for the enlisted 28 papers on the three categories



* Abbreviations: PA: classical public administration, PP: public policy, NPM: new public management approach.

As it can be seen even these specifically selected papers dominantly reveal a classical public administration approach. It is worth noting that the relatively high value for public policy approach is due to 5 papers of two authors. Without those papers the values would be: PA: 5,0, PP: 1,8, NPM: 3,2.

Techniques that were coded as new public management approach are centered around three main topics, as follows:

- Personal appraisal, in fact a legal institution introduced into the Civil Service Law in 2001 (9 cases);
- ISO standards and their introduction to public offices (2 cases);
- Common Assessment Framework, CAF (4 cases).

The latter two, especially ISO standards seem to be very popular among public offices. A large number of municipal offices have introduced this technique that has been elaborated for industrial production and its adequacy is strongly questionable for public administration. Strangely enough, some papers offer solutions in which two, or even three of these—seemingly not too compatible—techniques are ‘integrated into one system’.

Analyzing the appearance of titles containing ‘performance’ and related terms, a clearly increasing trend can be identified. Thirteen, that is, almost half of the enlisted papers have been published in the past two years, since 2004. Most of these publications concentrate on NPM approach, typically methods mentioned above.

LEGAL REGULATION—PARLIAMENTARY ACTS

There are 2366 valid Parliamentary Acts, which were first filtered by keywords: ‘cabinet’, ‘local government’ and ‘administrative procedure’ in order to identify Laws dealing with issues of public administration. (The legal software does not contain such keywords as ‘public administration’ ‘local administration’ or ‘central administration’.) Altogether 27 Acts were identified as directly dealing with public administration. A preliminary analysis of these Laws revealed that ‘result/effective*’ should not be searched for, since it provided almost solely irrelevant results. Thus, only ‘performance’

and ‘efficien*’ was searched for among the 27 Acts. Altogether twelve Acts contained any of the two character sets.

The search for ‘performance’ resulted in 60 hits. However, 12 hits referred to the evaluation of pupils’ performance in schools by teachers (i.e. grading) that is perfectly irrelevant from the point of view of this paper. Further analysis was carried out only on the remaining 48 hits. The overwhelming majority, 46 cases referred to the personal appraisal, personal performance standards, or performance bonus of civil servants (27) and public employees, most of all teachers (19 hits). In brief, ‘performance’ in relation to public administration appears almost solely in this context. One may consider this as an indicator of a presence of New Public Management approach. However, no any other reference to NPM approach was found in the analyzed texts.

‘Efficien*’ appeared in 29 cases. ‘Efficient’ is frequently used to express ‘effective’, most typically (5 cases) in legal context, such as efficient (i.e. effective) legal guarantee, control, etc., clearly referring to the classical public administration approach. Another type of appearance of the word is in an enumeration of expectations, typically: “efficient, lawful and professional” (4 cases).

Quite flagrantly, the expression pops up mostly among general rules, rather as a wish than a legal rule. In eight cases the word appears in the preamble of Acts, and in another six cases in the “General Principles” section. Thus, whereas these are minor parts of an Act, almost 50% of the hits are in these sections.

Most surprisingly, there are only two appearances of ‘efficien*’ in the Act on General Rules of Administrative (Legal) Procedures and Public Service Delivery. The Act was passed in 2004 and it exchanged the previous Act on Administrative (Legal) Procedures. Though the new Act supposed to regulate public service delivery, ‘efficiency’ appears only twice in the General Principles section; first as the 7th element of the eight-item list, stating that (legal) procedures should be organized in the most efficient way both from the point of view of the administration and that of the client. In the 8th item the law requests efficient (i.e. effective) information of citizens. No any other emergency of the words analyzed could be detected in this large (over 200,000 characters) law.

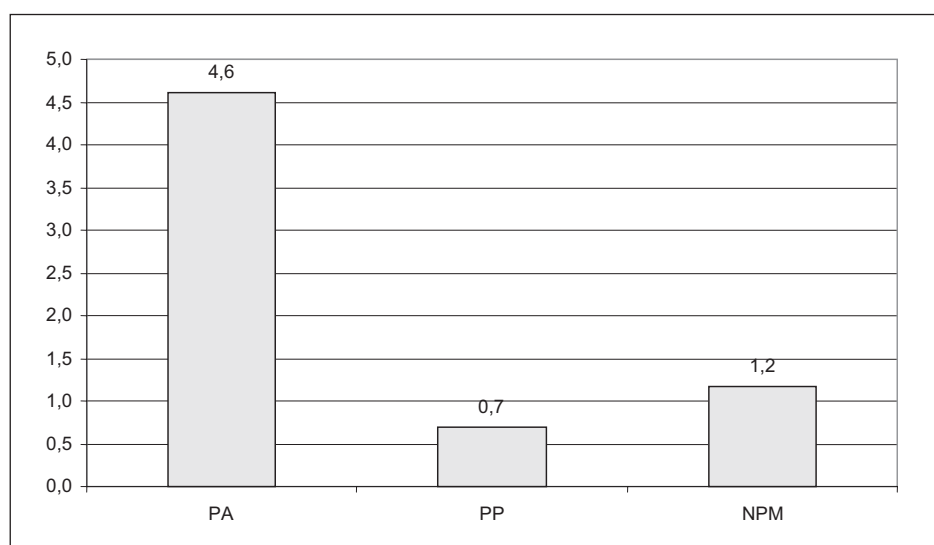
The Act on Legal Drafting (Act No. 11 of 1987) does not contain any of the analyzed terms.

CABINET RESOLUTIONS ON THE MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

The six analyzed cabinet resolutions contained altogether 346 items. These items differed greatly in relevance to the issue, and in terms of feasibility of classification. Some items, such as titles, procedural regulations (e.g. validity of the Resolution, etc.) could not be classified at all. 146 such items were identified. Other items were more or less difficult to precisely classify, since the text may not clearly reveal the intent, and especially the nature of action it requested. In order to deal with the uncertainty raised by this fact and to minimize its negative consequences, a fourth variable, the ‘relevance’ was introduced. This variable indicates how clearly the text referred to any of the three approaches, and consequently how precisely could they be coded on those three variable. For further analysis the values of each of the three ‘approach’ variables were multiplied with the ‘relevance’ variable whose value could be between 0-1 (measured in 0,1 increments). The author is convinced that the reliability of findings has greatly improved by relying on these weighted variables. Though, due to this method, the sum of the three ‘approach’ variables do not add up to 10, they provide reliable information on the relative importance of the three approaches reflected by the cabinet resolutions.

Figure 2 presents the average value—corrected by the relevance variable—of the three approach variables.

Figure 2
Presence of three approaches in six resolutions



* Abbreviations: PA: classical public administration, PP: public policy, NPM: new public management approach.

Most of the items expressing the modernization intent of the Cabinet, reveal a dominantly classical public administration approach. Change in legal regulation (Administrative Procedures Act, Civil Service Law, etc.), reshuffling of legal jurisdictions among organizations (ministries, municipalities), for instance, seem to be recurring topics. The New Public Management approach is much less present, whereas the public policy approach seems to be marginal in the Cabinet Resolutions. NPM approach appears most frequently in items that refer to measurement and improvement of client satisfaction, typically in cases where public organizations make legally binding decisions and issue IDs and other certificates, and much less frequently in services provision (like health care or education). Another major field is e-government and quality management, which were coded as signs of NPM approach. Public policy approach appears typically as regulatory impact assessment and cost-benefit analysis. However, items referring to latter reveal, that those who drafted and adopted the Resolution do not know, what in fact cost-benefit analysis is. (Hajnal 2006)

The examination of timely change reveals that, whereas the occurrence of classical public administration approach decreasing, the rate of items referring to the other two approaches are increasing. However, the growing tendency is much more evident for NPM approach than that of public policy approach. These facts are shown in Figure 3. and Figure 4.

Figure 3
Presence of classical PA approach

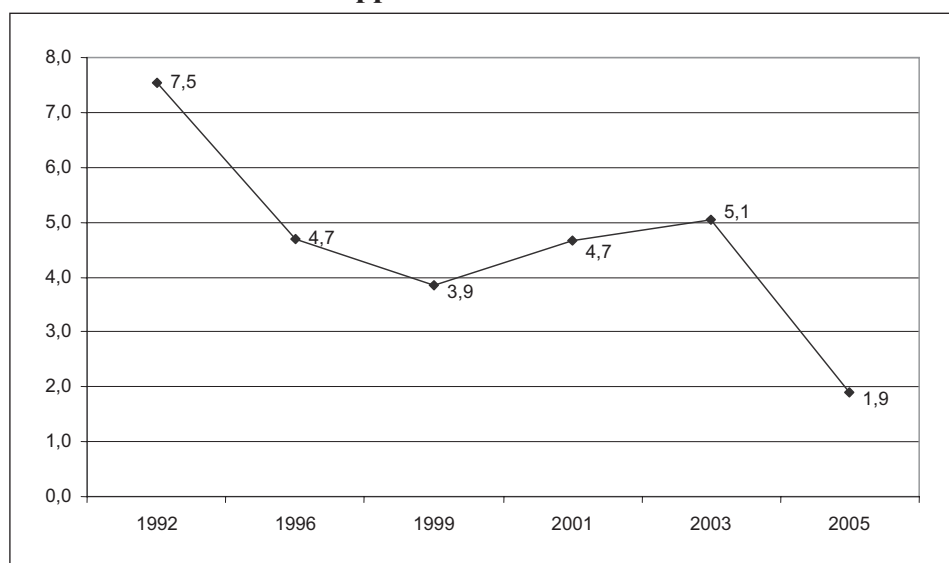
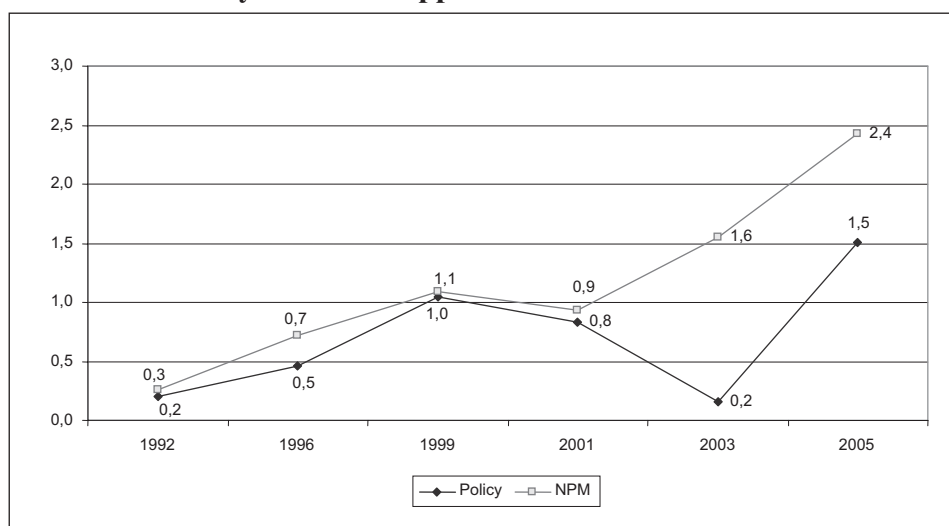


Figure 4
Presence of Policy and NPM approach



CONCLUSION AND FURTHER CONSIDERATIONS

The analysis proves that the classical public administration approach seems to be dominant in how ‘performance’ is conceived by scholars, by the Cabinet and by the legislature. Moreover, within classical public administration approach the legalistic approach seems to be dominant, that is basically negligent to any kind of performance; lawfulness of public administration seems the only relevant aspect of administrative functioning. The findings presented above seem to reinforce our previous knowledge regarding the dominant role of legalistic approach in the everyday practice of administration. In a questionnaire survey on a representative sample of one thousand civil servants, designed by Gyorgy Hajnal and the author, administered by Hungarian Gallup Institute in 2003, we asked respondent to share one hundred scores among four types of activities in reflecting the working time spent with these activities. The average scores are presented in Table 2.

Table 2
Share of working hours among various types of activities as conceived by civil servants.

<i>Type of Activity</i>	<i>Average percent</i>
Forming legally binding decisions, law enforcement	50%
Elaborating draft laws (including municipal decrees)	16%
Managing public services	18%
All other activities	16%

As data of the table clearly reveals, civil servants typically conceive their role mainly within the regulatory process, either making, or rather executing laws. Surprisingly, there is no significant difference in this regard between those working for the central government and those working for municipalities, even though municipalities supposed to be engaged mostly in local public service provision.

Presumably, the dominance of legalistic approach largely determines what type of new methods, and approaches are accepted, hindered or blocked. However, it was not the aim of this study to explicate how this selection functions. Answering this question requires further research. According to the available data it is rather the New Public Management approach, or rather certain techniques offered by this approach that can find niches in the system and culture of the present Hungarian public administration.

REFERENCES

- Bruin, Gert P. de (1987): Economic Theory of Bureaucracy and Public Good Allocation. In: *Lane 1987*
- Gajduscsek György (2003): Bureaucracy: Is it Efficient? Is it Not? Is that the Question? In: *Administration and Society* V. 34 No. 6 Thousand Oaks: Sage
- Hajnal György (2006): Country Profile—Hungary. *NISPAcee 14th Annual Conference* 11-13 May 2006, Ljubljana, Slovenia Working Group on Public Sector Quality
- Merton, Robert K. (1957): Bureaucratic Structure and Personality. In: Merton: *Social Theory and Social Structure*. The Free Press
- Lane, Jan E. ed. (1987): *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage
- Lane, Jan E. (1987/a): Introduction: The Concept of Bureaucracy. In: *Lane 1987*
- Shadish, William R., Reichardt, Charles S. (1987): The Intellectual Foundations of Social program Evaluation. The Development of Evaluation Theory. In: *Evaluation Studies Review Annual*. Vol. 12.
- Shafritz, Jay M., Ott, Steven J. (2001): *Classics of Organization Theory*. Belmont CA: Wadsworth Group
- Weber, Max (1978) *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press

BUDOVANIE STRATEGICKÝCH KAPACÍT V REZORTE PRÁCE SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY

RENÁTA KRÁLIKOVÁ¹

ABSTRAKT

Dobre fungujúca štátna a verejná správa je základom pre tvorbu a implementáciu politik v prospech obyvateľov daného štátu. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR za účelom podpory zvýšenia kapacity ľudí zaoberajúcich sa rezortnými politikami iniciovalo pôžičku od Svetovej banky na financovanie Projektu technickej podpory rozvoja ľudského kapitálu. V rámci tohto projektu bola zrealizovaná analýza súčasného stavu kapacity pre tvorbu politik. Analýza sa opiera o internetový dotazníkový prieskum a o diskusné skupiny. Dotazníku sa zúčastnili tvorcovia politik z MPSVR SR a ďalších rezortných organizácií. Diskusné skupiny mapovali situáciu na vyšších územných celkoch (VÚC), v miestnej samospráve, na vysokých školách, v think-tankoch, v médiách a v bankách. Analýza poskytla informácie o rozvojových potrebách tvorcov politik. Jedným z výstupov je poznanie, že je potrebné zvýšiť prepojenie jednotlivých typov organizácií a lepšie využiť rozptýlený intelektuálny kapitál pre tvorbu politik. Ľuďom z rezortných organizácií by sa mal poskytnúť celkový pohľad na cyklus tvorby politik, čo im umožní lepšie pochopiť ich úlohu v tvorbe politik. Riadiaci pracovníci by uvítali podporu v rozvoji delegovania a kontroly spolu s budovaním spätnej väzby. Tvorcovia politik na VÚC a mestách potrebujú poznať širší kontext a moderné trendy v politikách zamestnanosti a sociálnych veciach. Vysoké školy by mali prejsť výraznejšou zmenou, aby napĺňali úlohy, ktoré im v tvorbe politik prináležia. Na základe výstupov analýzy budú pripravené odporúčania, ktorých implementáciu bude ministerstvo v nasledujúcich rokoch podporovať.

ÚVOD

Dobre fungujúca štátna a verejná správa je základom pre tvorbu a implementáciu politik v prospech obyvateľov daného štátu. Na to, aby úrady fungovali tak, ako to od nich daňoví poplatníci očakávajú, je potrebné, aby ich zamestnanci mali dostatočnú kapacitu pre tvorbu a implementáciu politik. V prípade Slovenska je problémom, že nemá ešte vybudovanú kultúru kvalitnej štátnej a správy. Táto nebola vyžadovaná počas totalitnej komunistickej vlády, ani počas autoritárskeho obdobia 90. rokov minulého storočia, tak ako je to normou vo vyspelých demokraciách, kde sú politici zvyknutí na to, že za výsledky vládnutia im bude od voličov vo voľbách vystavený účet. Preto musia mať aparát, ktorý im umožní dobre vykonávať ich prácu. Z uvedených dôvodov sa Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len MPSVR SR) rozhodlo iniciovať pôžičku od Svetovej banky na financovanie *Projektu technickej podpory rozvoja ľudského kapitálu* (ďalej len „Projekt“) na obdobie rokov 2005 až 2007.² V rámci Projektu je realizované aj zadanie orientované na zhodnotenie kapacity pre tvorbu

¹ Mgr. RENÁTA KRÁLIKOVÁ, M.A. – riaditeľka Projektu technickej pomoci podpory rozvoja ľudského kapitálu, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Bratislava.

² Konečným prijímateľom pôžičky je aj Ministerstvo školstva SR, keďže do zadania, ktoré v práci popisujem, je však zapojené len MPSVR ST, tak sa tu ministerstvu školstva nevenujem.

politik a na poskytnutie odporúčaní, ako by sa táto kapacita mala zvýšiť (ďalej len „zadanie“). V prvej časti tejto práce stručne popisujem kontext, v ktorom sa zadanie realizuje. Druhá časť je zameraná na popis metodológie, ktorá bola použitá pri zisťovaní tréningových a vzdelávacích potrieb dôležitých pre nastavenie systému podporujúceho zvýšenie kapacity pre tvorbu politik. Následne sa podrobnejšie venujem výstupom prieskumu súčasnej kapacity pre tvorbu politik. Prácu uzatváram predbežnými závermi plynúcimi z prieskumu.

PROJEKT TECHNICKEJ PODPORY ROZVOJA ĽUDSKÉHO KAPITÁLU V SEKTORE PRÁCE SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY

Rezort práce sociálnych vecí a rodiny zamestnáva viac ako 18 000 ľudí pracujúcich po celej republike v štátnej i verejnej službe a patrí do neho viac ako 200 rôznych úradov.³ Ide teda o jeden z najväčších a najheterogénnejších rezortov na Slovensku. Projekt má za cieľ zmodernizovať systém zamestnanosti, vzdelávania a sociálnej kohézie prostredníctvom vytvorenia efektívnej infraštruktúry pre tvorbu politiky dôležitej pre realizáciu, riadenie a hodnotenie reforiem v oblasti zamestnanosti, vzdelávania a sociálnej kohézie (*Úverová zmluva 7271 – SK, Dodatok 2, 2004, s. 18*).

Projekt pozostáva z troch komponentov. Prvý komponent sa primárne zaoberá vytvorením rámca vhodného pre efektívnu koordináciu rôznych projektových činností (*Úverová zmluva 7271 – SK, Dodatok 2, 2004, s. 18*). Z hľadiska tejto práce sú dôležitejšie druhý a tretí komponent projektu. Druhý komponent je zameraný na investície do ľudských zdrojov, čo zahŕňa zlepšenie systémov riadenia ľudských zdrojov a rozvoj pracovníkov. Tretí komponent sa koncentruje na zlepšenie inštitucionálnej kapacity. Na jednej strane to znamená rozvoj mechanizmov zameraných na zlepšenie tvorby politiky a na druhej strane zlepšenie informačnej základne pre formulovanie, monitoring, a hodnotenie koncepčných materiálov sociálnej a vzdelávacej politiky (bližšie informácie pozri na www.employment.gov.sk/hcta).

METODOLÓGIA PRIESKUMU PRE ZHODNOTENIE KAPACITY PRE TVORBU POLITÍK V REZORTE PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY

V decembri 2005 MPSVR SR uzavrelo zmluvu s firmou IOS Partners Europe z USA, ktorá dostala za úlohu zhodnotiť kapacitu pre tvorbu politik v sektore práce, sociálnych vecí a rodiny v rámci vládnych aj mimovládnych inštitúcií a navrhnúť odporúčania pre zvýšenie tejto kapacity. V čase písania tohto textu firma vykonala analýzu, ktorá tvorí jadro tejto práce.

Analýza súčasného stavu kapacity pre tvorbu politik bola realizovaná prostredníctvom internetového dotazníka a diskusných skupín. Príprava oboch nástrojov prebiehala prostredníctvom štúdia dokumentov a na základe rozhovorov so zástupcami všetkých typov vládnych a mimovládnych organizácií, ktorých kapacitu pre tvorbu politik a potenciál pre rozvoj chcelo MPSVR SR ako zadávateľ poznať. Zároveň, keď konzultanti navrhli dotazník a otázky pre diskusné skupiny, tak ich skorigovali pracovníci ministerstva a ďalších sektorových organizácií.

³ MPSVR SR, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a 46 úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, Národný inšpektorát práce a 8 krajských inšpektorátov, Sociálna poisťovňa a jej 38 pobočiek, Centrum pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže, Centrum vzdelávania, Fond sociálneho rozvoja, Inštitút pre štúdiá práce a rodiny, 91 detských domovov, Rehabilitačné stredisko pre zrakovo postihnutých v Levoči.

INTERNETOVÝ DOTAZNÍK

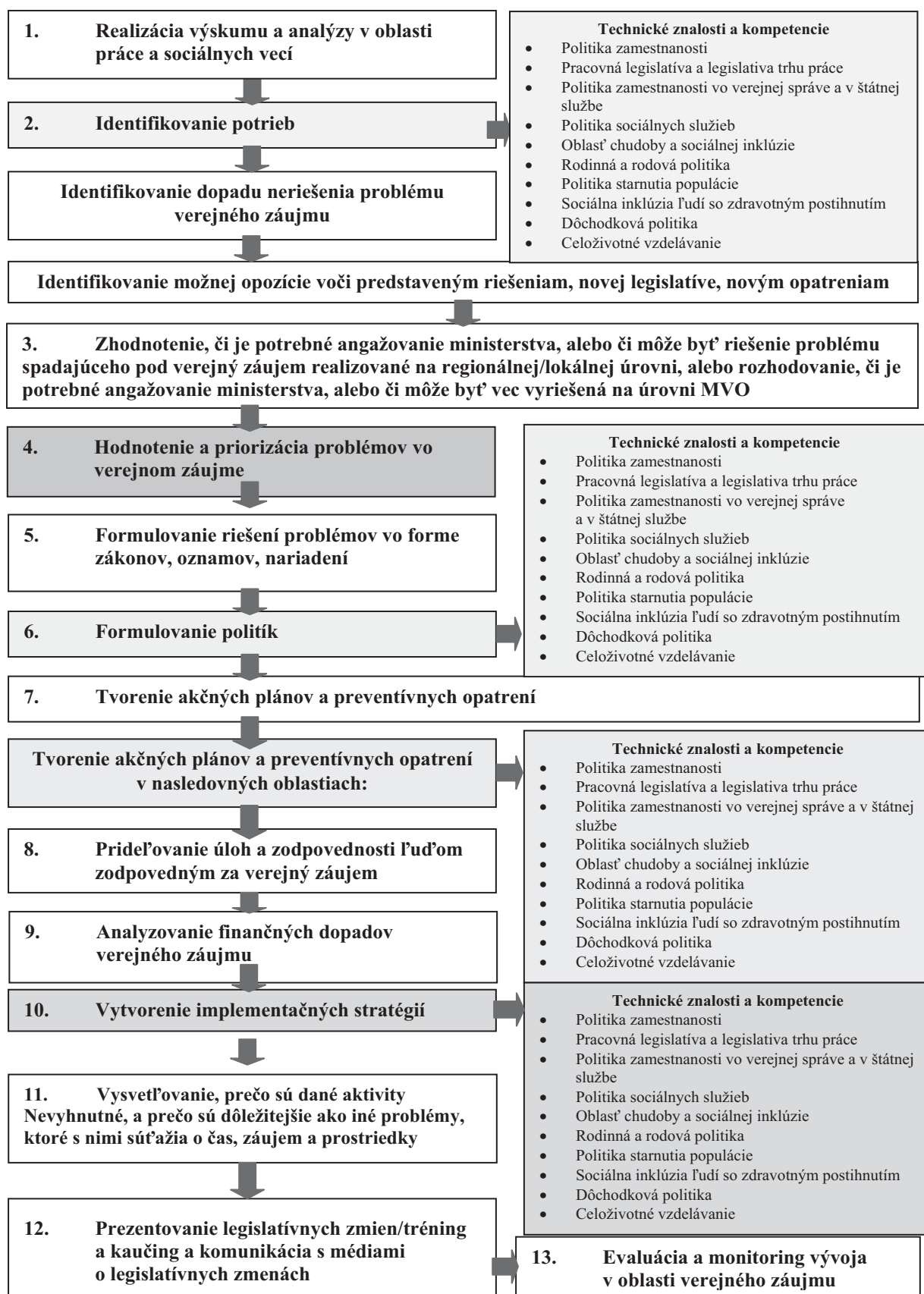
Internetový dotazník bol určený pre tzv. vládny sektor, ktorý zahŕňal pre potreby tohto zadania nasledovné organizácie:

- MPSVR SR;
- Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (UPSVAR);
- Národný inšpektorát práce (NIP);
- Sociálnu poisťovňu (SP);
- Inštitút pre výskum práce a rodiny;
- Centrum pre medzinárodno-právnu ochranu detí a mládeže (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 23).

V tejto práci sa budem pri analýze venovať len prvým štyrom z menovaných inštitúcií. Cieľom internetového dotazníka bolo zmerať tréningové potreby účastníkov v nasledovných troch oblastiach: technické a profesionálne znalosti, odborné znalosti súvisiace s prácou zamestnanca a schopnosti manažérov pre tvorbu a implementáciu politík. Respondenti mali pri prvých dvoch častiach dotazníka uviesť, či je daná zručnosť pre ich prácu dôležitá a či majú potrebu túto zručnosť rozvíjať a do akej miery. Pri tretej časti dotazníka vyjadrovali mieru súhlasu s výrokmi mapujúcimi niektorú z manažérskych zručností alebo schopností.

Prvá časť dotazníka zameraná na kapacitu pre tvorbu politík skúmala tréningové potreby v technických a profesionálnych vedomostiach, nevyhnutných pre realizáciu jednotlivých procesov tvorby politiky. Dotazník tu vychádzal z trinástich dimenzií zručností a schopností dôležitých pre tvorbu politík (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 16). Dimenzie sú na obrázku 1 očíslované od 1 – 13.

Obrázok 1
Model kapacity pre tvorbu politík



Zdroj: Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 16.

Druhá časť dotazníka bola orientovaná na zisťovanie odbornej zdatnosti vymenovávala zákony a rôzne stratégie ministerstva. Zákony a koncepčné materiály, na ktoré sa konzultanti pýtali, sa nachádzajú v prílohe za textom.

Tretia časť dotazníka bola určená pre manažérov a obsahovala zisťovanie tréningových potrieb v nasledovných oblastiach rozdelených do dvoch častí:

1. Schopnosti pre tvorbu politík (strategické a koncepčné schopnosti):

- počúvanie a získavanie informácií;
- analýza problémov;
- poznanie organizácie (kto sú kľúčoví ľudia, témy a rozhodnutia dôležité pre ich oblasť zodpovednosti);
- vizionárstvo (schopnosť byť nositeľom a presadzovať vízie a predvídať a eliminovať možné prekážky na ceste naplňania vízie);
- posudzovanie situácie a rozhodovanie.

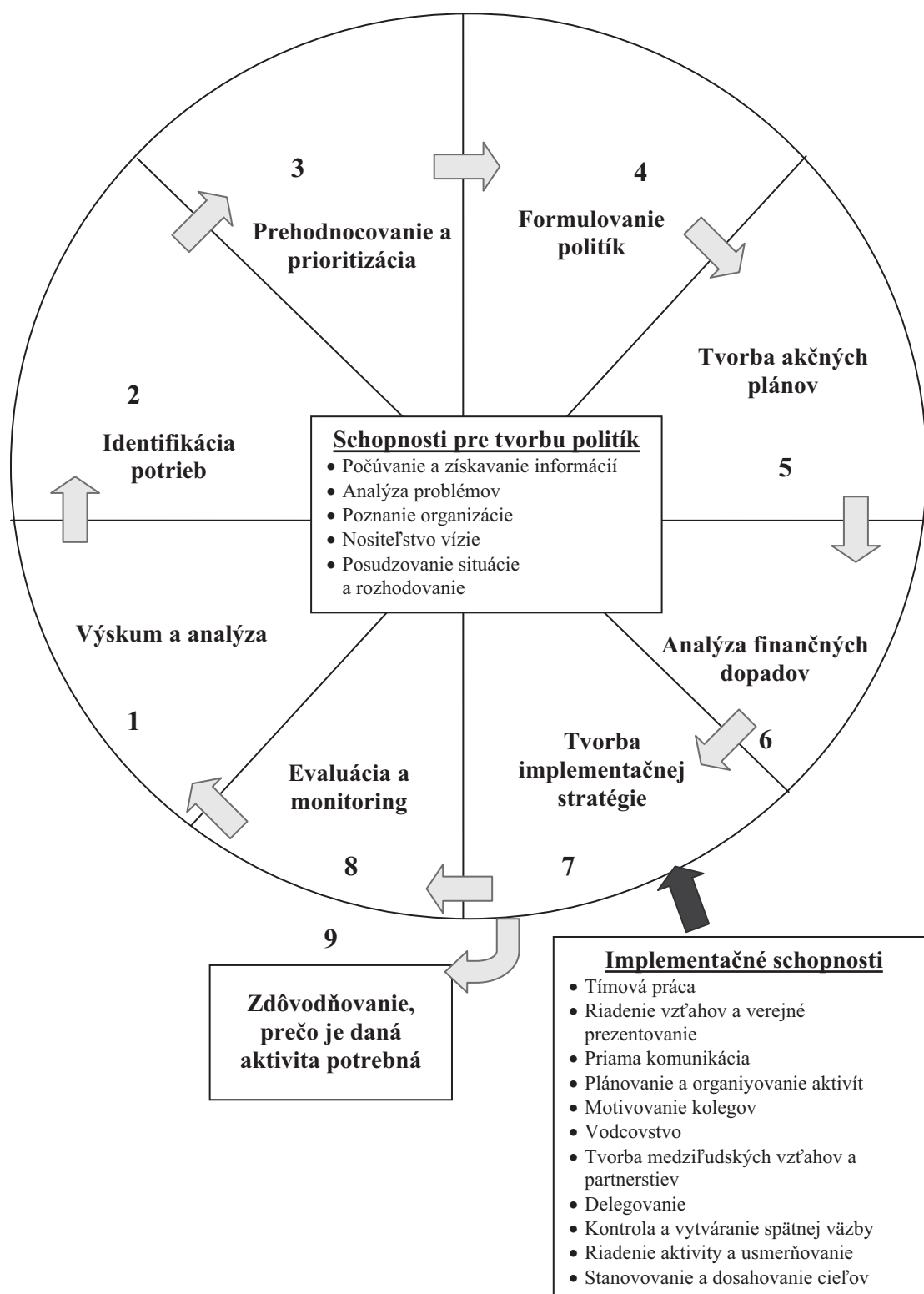
2. Schopnosti pre implementáciu politík (schopnosti pre zvládanie medziludských vzťahov a hodnoty):

- tímová práca;
- riadenie vzťahov a verejné prezentovanie (ovplyvňovanie kolegov a širšej verejnosti, s ktorými nemá priamy kontakt);
- priama komunikácia s kolegami – schopnosť prezentovať myšlienky;
- plánovanie aktivít a ich organizačné zabezpečenie;
- motivovanie kolegov prostredníctvom seba ako vzoru a cez ich podporu pri stanovovaní si realistických a pre organizáciu dôležitých cieľov s využitím ich špecifických zručností pre dosahovanie spoločných cieľov;
- vodcovstvo;
- sústredenie na medziludské vzťahy a na vytváranie partnerstiev, čo vedie k zefektívneniu práce odboru;
- delegovanie – podpora kolegov pri stanovovaní si realistických a zároveň náročných cieľov;
- kontrola a vytváranie spätnej väzby;
- riadenie aktivít podriadených a v prípade potreby schopnosť usmerniť ich;
- stanovovanie a dosahovanie cieľov.

Podľa autorov prieskumu sa schopnosti pre tvorbu politík (strategické a koncepčné schopnosti) spájajú s celým cyklom tvorby politík, zatiaľ čo schopnosti pre implementáciu politík majú dôležitú úlohu v časti cyklu zameranom na tvorbu implementačných stratégií. Prepojenie oboch skupín schopností s cyklom tvorby politiky zachytáva obrázok 2.

Obrázok 2

Prepojenie strategických a koncepcných schopností a schopností pre zvládanie medziľudských vzťahov a hodnôt s procesom tvorby politik.



Zdroj: Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 10 – 13.

Cyklus tvorby politík graficky dobre znázorňuje procesy, ktoré sú dôležité nielen v súvislosti s manažérskymi zručnosťami, ale aj s technickými a profesionálnymi vedomosťami popísanými na obrázku 1, preto sa pri analýze výstupov z prvej časti dotazníka budem opierať aj o cyklus tvorby politík.

NÁVRATNOSŤ

Prvé dve časti dotazníka (technické a profesionálne znalosti, odborné znalosti súvisiace s prácou zamestnanca) boli zaslané 124 zamestnancom vládnych inštitúcií. Tretia časť dotazníka hodnotiaca schopnosti manažérov bola zaslaná 31 manažérom z tých istých inštitúcií. Návratnosť v prípade prvých dvoch častí dotazníka bola 48 % a 44 %, pri manažéroch to bolo 50 % (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 23 – 25).

DISKUSNÉ SKUPINY

Diskusné skupiny mali za cieľ zmapovať situáciu v mimovládnom sektore, ktorý sme pre potreby tohto zadania zdefinovali nasledovne:

- vyššie územné celky (ďalej len VÚC), mestá;
- banky (analytici);
- médiá;
- think-tanky;
- vysoké školy.

Diskusné skupiny sa uskutočnili v Bratislave, Banskej Bystrici a v Košiciach. Štyri diskusné skupiny mali účastníkov z VÚC a miest. Banky, vysoké školy, médiá a think-tanky mali každý svoju diskusnú skupinu (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 22). Bolo oslovených 104 VÚC a miest a zúčastnilo sa 24 zástupcov zo 6 VÚC. Chýbali zástupcovia Banskobystrického a Nitrianskeho VÚC. Za mestá sa zúčastnilo 17 zástupcov z piatich miest (Piešťany, Prievidza, Banská Bystrica, Handlová, Žiar nad Hronom) (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 50 – 53). Dá sa teda konštatovať, že diskusné skupiny zložené zo zástupcov miestnej a regionálnej samosprávy územne pokryli celé Slovensko.

Čo sa týka vysokých škôl, boli oslovené také, ktoré majú študijné programy spojené s politikami spravovanými rezortom práce a sociálnych vecí. Výber škôl si konzultanti urobili sami. Oslovených bolo 9 vysokých škôl a riaditeľ odboru vysokých škôl Ministerstva školstva SR. Diskusnej skupiny sa zúčastnili zástupcovia štyroch vysokých škôl (Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave, Fakulta ekonomiky a manažmentu SPU v Nitre, Fakulta prírodných vied UKF v Nitre) (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 53). Počas prípravnej fázy zadania sa konzultanti stretli aj so zástupcami z Akreditačnej komisie, poradného orgánu vlády SR, zodpovednými na celoslovenskej úrovni za humanitné, spoločenské, behaviorálne vedy, sociálne služby a sociológiu (prof. Jozef Jarab) a za politológiu (prof. Július Horváth) ako aj s dekanom Fakulty sociálnych a ekonomických vied UK v Bratislave s prof. Ladislavom Kabátom.

Z desiatich oslovených think-tankov sa diskusných skupín zúčastnilo šesť. Konkrétne išlo o nasledovné organizácie: INEKO, Socia, Inštitút pre verejné otázky, Podnikateľská aliancia Slovenska, Centrum ekonomického rozvoja, INESS (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 53). V rámci príprav sa

konzultanti stretli tiež s PhDr. Zuzanou Kusou, CSc. zo Sociologického ústavu Slovenskej akadémie vied a s PhDr. Michalom Vašečkom, PhD. z Centra pre výskum etnicity a kultúry, pôsobiacim aj na Univerzite Komenského v Bratislave a na Masarykovej univerzite v Brne.

Za médiá sa z piatich oslovených zúčastnili dve, avšak s celoslovenskou pôsobnosťou a pomerne najviac ekonomicko-hospodársky orientované – týždenník *TREND* a denník *Hospodárske noviny* (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 53). Konzultanti tiež mali možnosť prediskutovať pri prípravách diskusných skupín situáciu médií zaoberajúcich sa rezortnými politikami s Martinom Dankom, hovorcom MPSVR SR.

Zástupcovia bankových analytikov boli najdisciplinovanejší a z piatich oslovených sa všetci piati zúčastnili (ING Banka, Národná banka Slovenska, Slovenská sporiteľňa, Tatra Banka, Unibanka) (tamtiež, s. 54).

V jednotlivých diskusných skupinách boli diskutované nasledovné témy:

- **Pochopenie názoru záujmových skupín,**⁴ teda ako jednotlivé organizácie berú do úvahy potreby užívateľov ich služieb a partnerov. Toto je dôležité, pretože to umožňuje nastaviť prípravu a realizáciu politiky, aby bola čo najlepšie prijatá relevantnými skupinami. Táto téma bola prediskutovaná vo všetkých skupinách.
- **Používanie zdrojov pri tvorbe politík,** čiže akým spôsobom si organizácie stanovujú priority a ako pridelujú na ich napĺňanie všetky druhy zdrojov, čo ovplyvňuje efektívne využívanie zdrojov. O tejto téme diskutovali len mestá a VÚC.
- **Vzťahy s partnermi, záujmovými skupinami a prijímateľmi služieb.** Išlo o otázku, či majú organizácie tendenciu spolupracovať na svojich aktivitách, t. j. či budú mať tendenciu spolupracovať aj s MPSVR SR. Toto bola opäť téma len pre diskusné skupiny VÚC a miest.
- **Štandardy monitorovania** mapovali, či daná organizácia používa monitoring výstupov a samotných aktivít, či si kontroluje kvalitu svojej práce a MPSVR SR sa môže na túto kvalitu spoľahnúť. O tejto téme sa diskutovalo vo všetkých diskusných skupinách.
- **Riadenie informácií, výskum a príležitosti na finančnú podporu vzdelávania** – či sa organizácia delí o informácie, ktoré má k dispozícii, či ich robí ľahko dostupnými. Táto téma nebola diskutovaná len s bankovými analytikmi a s médiami.
- **Plánovanie a rozvoj v oblasti ľudských zdrojov.** Táto téma bola prediskutovaná vo všetkých diskusných skupinách.

VÝSTUPY Z PRIESKUMU KAPACITY PRE TVORBU POLITÍK

Keďže výsledky prieskumu vychádzajú z dvoch rôznych typov prieskumov, ktoré mapovali rôzne skupiny organizácií, výstupy budú hodnotené v oddelených častiach. Začnem výsledkami internetového dotazníka a následne sa budem venovať výsledkom diskusných skupín.

⁴ Pojem záujmové skupiny sa v kontexte tejto práce vzťahuje na všetkých ľudí, ktorí majú nejaké prepojenie s politikou a službami v sociálnej oblasti alebo v oblasti práce (napríklad partnerské organizácie, prijímatelia služieb, odborná verejnosť, široká verejnosť a pod.).

VÝSTUPY Z INTERNETOVÉHO DOTAZNÍKA

Internetový dotazník sa skladal z troch častí, z ktorých bola každá zameraná na iné rozvojové oblasti, a to konkrétne na: technické a profesionálne znalosti, odborné znalosti súvisiace s prácou zamestnanca a na schopnosti pre tvorbu a implementáciu politik manažérov.

Technické a profesionálne znalosti

Technické a profesionálne znalosti boli merané na základe trinástich dimenzií popísaných na obrázku 1. Ako štatisticky významné sa ukázali prvé štyri najčastejšie uvádzané témy. Som však presvedčená, že je dôležité pozrieť sa aj na témy, ktoré boli najmenej populárne, keďže toto môže poskytnúť obraz o tom, čo považujú účastníci dotazníkov za oblasti, v ktorých sa vzdelávať nepotrebnú (v tabuľke sú označené číslami 17 až 20).⁵

Tabuľka 1

Najviac a najmenej potrebné tréningové oblasti v technických a profesionálnych znalostiach

Poradie dôležitosti/ Inštitúcia	1	2	3	4	17	18	19	20
MPSVR	Prideľovanie zodpovednosti a úloh ľuďom zodpovedným za naplnenie verejného záujmu (8)	Obhajoba verejného záujmu (12)	Formulovanie metodických usmernení vyplývajúcich z novej legislatívy (5)	Prezentovanie legislatívnych zmien/trénovanie v legislatívnych zmenách (12)	Tvorenie stratégie/politiky a/alebo jej implementácia v spolupráci s inými organizáciami, ako napríklad UPSVAR, NIP, FSR v oblasti sociálnych služieb (10)	Evaluácia a monitoring vývoja v oblastiach verejného záujmu (13)	Komunikácia s médiami a tlačou ohľadom legislatívnych zmien (12)	Tvorenie stratégie/politiky a/alebo jej implementácia v spolupráci s inými organizáciami, ako napríklad UPSVAR, NIP, FSR v oblasti pracovnoprávných vzťahov a ochrany práce (10)
UPSVAR	Tvorenie akčných plánov a preventívnych opatrení v oblasti politiky starnutia populácie (7)	Tvorenie akčných plánov a preventívnych opatrení v oblasti chudoby a sociálnej inklúzie (7)	Formulovanie politik v oblasti sociálnych služieb (6)	Tvorenie stratégie/politiky a/alebo jej implementácia v spolupráci s inými organizáciami, ako napríklad UPSVAR, NIP, FSR v oblasti starnutia populácie. (10)	Identifikovanie potrieb v politike zamestnanosti vo verejnej a štátnej službe (2)	Identifikovanie potrieb v oblasti pracovnoprávných vzťahov a ochrany práce (2)	Identifikovanie vlastníkov verejného záujmu (7)	Identifikovanie potrieb v integrácii zdravotne postihnutých a sociálnych služieb (2)

⁵ Konzultanti označili témy len po dvadsiatu najmenej populárnu. Vyššie čísla už podľa nich nemalo zo štatistického hľadiska zmysel sledovať.

Poradie dôležitosti/ Inštitúcia	1	2	3	4	17	18	19	20
NIP	Identifikovanie potrieb v oblasti rodinnej a rodovej politiky (2)	Formulovanie riešení pre problémy verejného záujmu (5)	Pridelovanie zodpovednosti a úloh ľuďom zodpovedným za naplnenie verejného záujmu (8)	Evaluácia a monitoring vývoja v oblastiach verejného záujmu (13)	Identifikovanie potrieb v oblasti starnutia populácie (2)	Príprava legislatívnych návrhov pre nové zákony, účasť na tvorbe nových zákonov, ktoré súvisia s úlohami môjho pracoviska (5)	Komunikácia s médiami a tlačou ohľadom legislatívnych zmien (12)	Tvorenie stratégie/politiky a/alebo jej implementácia v spolupráci s inými organizáciami, ako napríklad UPSVAR, NIP, FSR v oblasti chudoby a sociálnej inklúzie (10)
SP	Identifikovanie potrieb v oblasti chudoby a sociálnej inklúzie (2)	Identifikovanie potrieb v oblasti celoživotného vzdelávania (2)	Identifikovanie potrieb v politike pracovnej legislatívy a legislatívy trhu práce (2)	Identifikovanie potrieb v politike zamestnanosti vo verejnom sektore a v štátnej službe (2)	Identifikovanie potrieb v dôchodkovej politike (2)	Formulovanie/písomných riešení pre problémy verejného záujmu (5)	Tvorenie stratégie/politiky a/alebo jej implementácia v spolupráci s inými organizáciami, ako napríklad UPSVAR, NIP, FSR v oblasti sociálnych služieb (10)	Formulovanie politiky chudoby a sociálnej inklúzie (6)

Poznámka: * Číslo v zátvorke odzrkadľuje číslo dimenzie z Modelu pre kapacitu pre tvorbu politik, obrázok 1.

** FSR – Fond sociálneho rozvoja

Zdroj: Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 109 – 121.

Pri MPSVR SR je zaujímavé, že všetky štyri najdôležitejšie tréningové potreby sa nachádzajú v druhej časti cyklu tvorby politik počnúc štvrtým krokom – Formulovanie politik (pozri obrázok 2). Medzi štyrmi najmenej potrebnými tréningovými oblasťami sa u MPSVR SR nachádza tvorenie implementačnej stratégie, a to až v dvoch oblastiach. Toto môže znamenať isté podceňovanie procesu implementácie, ktorý MPSVR SR nevykonáva, avšak na to, aby formulované politiky boli realizovateľné, by sa ministerstvo malo zaoberať konkrétnou predstavou o implementácii.

UPSVAR sa ako organizácia zabezpečujúca implementáciu politik zaujíma najmä o zručnosti podporujúce konkrétnu implementáciu, čo odzrkadľuje záujem o akčné plány a implementačnú stratégiu, v cykle politických procesov na obrázku 2 ide o piaty a siedmy proces. Prekvapujúci je záujem o politiku v oblasti starnutia populácie, ktorý sa v prvej štvorke študijných potrieb objavuje dvakrát. Je to zrejme oblasť, ktorá je nová a na UPSVARE vzniká potreba niečo o tomto fenoméne zistiť. Naopak, UPSVAR považuje za najmenej potrebné zručnosti spojené s jednou z počiatočných fáz tvorby politik – identifikáciou potrieb, a to dokonca v oblastiach, ktoré spadajú do jeho pôsobnosti (zamestnanosť a sociálne služby). Aj v tomto prípade si myslím, že ide o absenciu videnia potreby poznať celý cyklus tvorby politik, čo môže mať vplyv na ich adekvátnu implementáciu.

NIP v podstate pokryl požadovaným typom zručností fázy tvorby politík v rámci celého cyklu. Zaujímavý je len obsah politiky, v ktorej identifikácii potrieb by sa chceli zamestnanci NIP najviac vzdelávať, teda v identifikácii potrieb v oblasti rodovej a rodinnej politiky. Táto politika totiž vôbec nespadá do zamerania práce NIP. Predpokladám však, že tu ide skôr o záujem o novú tému, ako o potrebu previazanú priamo na úlohy NIP. Najmenej potrebné tréningové témy v prípade NIP pomerne realisticky odzrkadľujú čo nespadá do agendy inšpektorátu.

SP má pomerne najprekvapivejšie zedefinované svoje tréningové potreby. Vzhľadom na to, že rovnako ako pri UPSVARE aj tu ide o inštitúciu implementujúcu isté politiky, tak je zvláštne, že jej zamestnanci sa chcú najviac vzdelávať v identifikovaní potrieb, ktoré sa spájajú s úvodom procesu tvorby politík. Môže ísť o prípad, že v iných oblastiach sa jej zamestnanci cítia zdatní, respektíve, že toto je oblasť, ktorá je pre nich zaujímavá tým, že sa jej doteraz výraznejšie nevenovali. Zároveň je zvláštny aj výber samotných tém, na ktoré sa vzťahuje schopnosť identifikovať potreby, keďže ani jedna z nich priamo nesúvisí s agendou SP. Z týchto dôvodov by bolo žiadúce výstupy tejto časti dotazníka preveriť.

Vo všeobecnosti treba ešte poznamenať, že žiadna organizácia nemala medzi svojimi vzdelávacími prioritami uvedené analyzovanie finančných dopadov politík vo verejnom záujme, a to aj napriek tomu, že ide o tému, ktorá je aktuálna, avšak jej dôležitosť je možno zatiaľ ľuďom pomerne vzdialená.

Odborné znalosti

Odborné znalosti boli merané prostredníctvom znalosti zákonov a koncepčných dokumentov. Najdôležitejšie a najmenej dôležité normy a koncepčné dokumenty sú zachytené v tabuľke 2.

Tabuľka 2

Odborné znalosti

Poradie dôležitosti	1	2	3	28	29	30
Inštitúcia						
MPSVR	Zákon č. 90/1996 o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov	Zákon č. 5/2004 o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov	Koncepcie reformy dôchodkového zabezpečenia v SR	Zákon č. 350/2004, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov	Zákon č. 523/2003 o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov	Zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov
UPSVAR	Zákon č. 5/2004 o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov	Zákon č. 551/2003, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	Zákon č. 90/1996 o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov	Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy	Zákona č. 350/2004, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov	Zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov

Poradie dôležitosti	1	2	3	28	29	30
Inštitúcia						
NIP	Zákon č. 5/2004 o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov	Zákon č. 231/1999 z 24. augusta 1999 o štátnej pomoci	Zákon č. 305/2005	Zákon č. 523/2003 o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov	Zákon č. 350/2004, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 455/1991 Zb.	Národný akčný plán a Národný akčný plán zamestnanosti 2004 – 2006
SP	Zákon č. 121/2005 – úplné znenie zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení	Legislatíva súvisiaca s prvým pilierom – sociálne poistenie	Zákon č. 90/1996 o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov	Legislatíva súvisiaca so zodpovednosťami VÚC a miestnych samospráv v oblasti politiky zdravotne postihnutých	Národný akčný plán pre sociálnu inklúziu na roky 2004 – 2006	Zákon č. 305/2005 o sociálno-právnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zdroj: Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 122 – 127.

Oblasti vzdelávania v odborných znalostiach pri MPSVR SR a SP reflektujú úlohu týchto organizácií v systéme. Opäť ako problematický sa tu javí nízky záujem o znalosť rozpočtových pravidiel, čo zrejme súvisí s už spomínaným nízkym záujmom o vzdelávanie v oblasti analyzovania finančných dopadov politík. Okrem uvedeného je trochu zvláštne, že zákon o sociálnej pomoci je najmenej dôležitý pre UPSVAR, do ktorého agendy priamo spadá. Je však možné, že v porovnaní s inými normami či dokumentmi tento bol ohodnotený ako taký, ktorého znalosť je momentálne na UPSVARE dostatočná. NIP má opäť záujem o vzdelávanie v oblastiach, ktoré nespádajú do jeho agendy (zákon o štátnej pomoci, sociálno-právna ochrana detí a mládeže). Keďže podobné to pri NIP bolo aj pri prvej časti dotazníka, môžeme usudzovať, že zamestnanci NIP skutočne pristúpili k ponúkaným témam ako k možnostiam rozšírenia si odborného obzoru.

Schopnosti pre tvorbu a implementáciu politík manažérov

Schopnosti pre tvorbu a implementáciu politík u manažérov vychádzali zo schopností a hodnôt zadaných v časti popisujúcej metodológiu. Riadiaci pracovníci rezortu určili ako najdôležitejšie rozvojové oblasti delegovanie, kontrolu a zavádzanie mechanizmov spätnej väzby a poznanie organizácie (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 46). Poznanie organizácie bolo na základe rozhovorov s konzultantmi uvádzané ako rozvojová oblasť aj u VÚC a miest, ktoré zmieňovali, že jeden z ich problémov je, že nepoznajú celý obraz tvorby politiky a že im často chýba širší kontext a znalosť moderných trendov v politikách zamestnanosti a sociálnych vecí. Dá sa teda predpokladať, že potreba kontextualizácie politiky z vecnej a inštitucionálnej stránky je horizontálna naprieč centrálnymi aj regionálnymi organizáciami.

Delegovanie spolu s kontrolou a zavádzaním mechanizmov spätnej väzby taktiež vyzerajú byť pre riadiacich pracovníkov problematické. Potvrdzujú to aj výstupy z development centra, ktoré si

MPSVR SR objednalo na jeseň 2005 u firmy AJG European Consulting, s. r. o., kde sa rovnako na prvých dvoch miestach potrieb ocitlo delegovanie a poskytovanie spätnej väzby (Zoltvany, december 2005, príloha). Zároveň generálni riaditelia a riaditelia považovali v prvej časti dotazníka IOS Partners, Europe (Technické a profesionálne znalosti) za najdôležitejšiu rozvojovú tému „Pridelovanie zodpovednosti a úloh ľuďom zodpovedným za naplnenie verejného záujmu“ a za tretiu najdôležitejšiu tému považovali „Identifikovanie ľudí zodpovedných za jednotlivé oblasti verejného záujmu“. Pridelovanie zodpovednosti a úloh ľuďom zodpovedným za naplnenie verejného záujmu bolo dôležitou témou aj pre vedúcich oddelení (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 109 – 121). Dá sa povedať, že aj tieto témy súvisia so schopnosťou delegovať, čo potvrdzuje dôležitosť vzdelávania v tejto oblasti. Zaujímavý je tiež fakt, že obe top priority vo vzdelávaní manažérov sa vzťahujú na implementačnú časť procesu tvorby politík (pozri obrázok 2). Nižšia kompetencia manažérov v týchto oblastiach teda môže znamenať, že aj keď je politika dobre navrhnutá, horšie zvládnutie realizácie politiky môže ovplyvniť konečný výsledok.

Naopak, prieskum IOS a AJG sa nezhoduje v oblasti rozvoja tímovej práce. Pri sebahodnotení manažérov realizovanom konzultantmi IOS sa rozvoj tímovej práce javí ako najmenej potrebný, zatiaľ čo pri externom hodnotení manažérov konzultantmi AJG táto oblasť vyšla ako jedna zo štyroch najdôležitejších rozvojových oblastí (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 46; Zoltvany, máj 2006, s. 3). Treba tu však poznamenať, že tak delegovanie ako aj kontrola a spätná väzba identifikované v prieskume IOS sú aktivity, ktoré úzko súvisia s tímovou prácou. Je teda možné, že pod rovnakým názvom sa merali odlišné zručnosti. Vzhľadom na uvedené bude pri navrhovaní rozvojovej stratégie určite potrebné túto otázku podrobnejšie preskúmať a vyjasniť.

VÝSTUPY Z DISKUSNÝCH SKUPÍN

Ako je uvedené v metodológii, diskusné skupiny boli použité na zmapovanie situácie v oblasti kapacity pre tvorbu politík u mimovládnych inštitúcií. Účastníci diskusných skupín boli pozývaní podľa príslušnosti k typu inštitúcie, skupiny teda boli vnútorne homogénne. Výnimkou boli diskusné skupiny so zástupcami regionálnej správy a miestnej samosprávy, kde boli zástupcovia miest a VÚC v spoločných skupinách. Výstupy z diskusných skupín uvádzam podľa jednotlivých typoch inštitúcií.

VÚC A MESTÁ

V rámci štyroch diskusných skupín so zástupcami miest a VÚC bolo prediskutovaných všetkých šesť tém uvedených v časti *Diskusné skupiny*.

Pochopenie názorov zástupcov verejnosti, partnerov a užívateľov služieb, prijímateľov podpory

VÚC a mestá si robia prehľad o názore verejnosti na ich služby prostredníctvom rôznych foriem prieskumov. Neexistuje však dobrá komunikácia medzi VÚC a medzi mestami, získané informácie zostávajú v danej inštitúcii (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 27). Slabá del'ba informácií zároveň oslabuje aj manažment informácií ako taký. Navrhované politiky sú teda ochudobnené o znalosti, ktoré už nadobudli partnerské organizácie a ktoré by mohli danú politiku skvalitniť.

Politika využívania zdrojov

Volení zástupcovia ako aj nevolení manažment úradov vo všeobecnosti spolupracujú na úlohách mesta/VÚC, spoločne určujú strategické smery a rozvíjajú plány na dosiahnutie priorít organizácie, avšak nevolení manažéri majú viac zodpovednosti za celú realizáciu programov a iniciatív vyplývajúcich z misie organizácie. Bol zaznamenaný rozdiel v tom, ako niektoré VÚC/mestá sú šikovnejšie v nachádzaní si prostriedkov v rôznych národných a európskych iniciatívach. Táto aktivita, ktorá je nad rámec bežnej agendy následne prispieva k udržiavaniu kroku týchto organizácií s trendmi v sociálnych službách (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 29). Mestá a VÚC, ktoré sa zapájajú do uvedených iniciatív majú tendenciu mať aj kvalitnejších zamestnancov, čo bude rozdiskutované nižšie.

Vzťahy s partnermi, užívateľmi a prijímateľmi

VÚC a mestá vcelku frekventovane nadväzujú vzťahy s mimovládnyimi a s inými partnermi, ktorí sú poskytovateľmi sociálnych služieb (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 29). Rezervy sa ukázali vo vzťahoch s think-tankami, médiami, univerzitami a podobne, ktoré by mali slúžiť na zvýšenie reputácie a kredibility VÚC a miest (tamtiež, s. 30). Tento fakt otvára otázku do akej miery budú VÚC a mestá nadväzovať vzťahy s MPSVR SR. Takisto nie je úplne bežné rásne zaujatie postoja k problémom, ktoré sú ústredné pre danú lokalitu. Toto môže znamenať, že ešte sa regionálna a miestna správa naplno neujala líderstva vo svojom regióne v politikách zamestnanosti a sociálnych vecí.

Štandard monitorovania

Monitoring služieb a práce VÚC a miest je najmä odzrkadlený v pomerne úspešnom úsilí splniť zákonné povinnosti uložené centrálnou vládou v oblasti implementácie sociálnych služieb (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 30). Tento typ monitoringu však hovorí len veľmi málo o kvalite miestnych stratégií a služieb, čo by z pohľadu tvorby politik bolo dôležitou informáciou.

Plánovanie a rozhodnutia v oblasti ľudských zdrojov

Na základe rozhovorov s ľuďmi zodpovednými za tvorbu politik, teda nie s personalistami, konzultanti dospeli k názoru, že zrejme neexistuje príliš koncepčné plánovanie v oblasti riadenia ľudských zdrojov, t. j. nábor a výber, rozvoj a financovania takýchto aktivít pre ľudí zodpovedných za tvorbu a implementáciu sektorových politik (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 33). Absencia koncepčnejšieho riadenia ľudských zdrojov môže tiež podľa konzultantov vysvetľovať neschopnosť účastníkov diskusných skupín definovať množstvo a kvalitu ľudí potrebných pre tvorbu politik, ako aj neschopnosť definovať spôsoby pritiažnutia nových ľudí do výskumu v oblasti politiky zamestnanosti a sociálnych vecí (tamtiež, s. 33). Ako som už uviedla vyššie, ukazuje sa ako pozitívne, keď VÚC a mesto spolupracuje s iným podobným regiónom, respektíve s mestom v zahraničí na projekte sociálnych služieb. Práca s novými znalosťami a nové typy úloh vyplývajúce z medzinárodnej spolupráce zamestnancom prirodzene poskytujú profesionálny rast (tamtiež, s. 34).

MÉDIÁ

Pochopenie názorov zástupcov verejnosti, partnerov a užívateľov služieb, prijímateľov podpory

Médiá si samé nerobia prieskum spokojnosti ľudí s politikami v sociálnej oblasti a v oblasti zamestnanosti, skôr preberajú iné prieskumy (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 27). Toto môže byť spôsobené rôznymi faktormi, jedným z nich je určite nákladnosť takýchto zisťovaní. Na druhej strane absenciou týchto informácií môže utrpieť kvalita práce médií.

Manažment informácií, výskum a príležitosti na finančnú podporu vzdelávania

Stav manažmentu informácií u médií podporuje zistenie v súvislosti s prvou témou. Z pohľadu konzultantov informácie poskytované médiami neprenikajú do dostatočnej hĺbky na to, aby mohlo ísť o delenie sa o skúsenosti, ktoré by pomohlo záujmovým skupinám (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 30). Toto zistenie je o to zarážajúcejšie, že je to v rozpore so základnou úlohou médií, ktoré by v prvom rade mali sprístupňovať informácie (tamtiež).

Plánovanie a rozhodnutia v oblasti ľudských zdrojov

V oblasti skvalitňovania ľudských zdrojov médiá rátajú s tým, že sa každý zamestnanec bude rozvíjať sám. Ako dôvod uvádzajú najmä nákladnosť koncepcnejšieho prístupu k riadeniu ľudských zdrojov (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 34). Tak ako pri prvej téme, aj tu sa natíska hrozba vyplývajúca z tohto prístupu v podobe nižšej kvality práce ľudí, ktorí nemajú až takú možnosť rastu.

THINK-TANKY

Pochopenie názorov zástupcov verejnosti, partnerov a užívateľov služieb, prijímateľov podpory

Na základe postoja k tejto otázke by sa podľa konzultantov think-tanky dali rozdeliť do troch skupín. V prvej skupine sú think-tanky, ktoré sú „dogmatické“ a názory cieľových skupín neskúmajú, pretože veria svojej teórii a nepotrebujú pri navrhovaní politík vedieť, čo si o nich myslia cieľové skupiny. Ďalej sú think-tanky, ktoré sa správajú ako „lobistické skupiny“ (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 28). Tieto organizácie skúmajú síce názory cieľových skupín, ale dôvodom nie je ich použitie pri plánovaní a implementovaní politík, ale to, či sa im podarilo presadiť ich názor. Prevalu „dogmatických“ a „lobistických“ think-tankov potvrdzuje aj zistenie, že pre zamestnancov väčšiny think-tankov je misia ich organizácie veľmi dôležitá, čo vytvára až kultúru aktivistickej organizácie (tamtiež, s. 35). Tretia skupina think-tankov skúma názory na politiky a výsledky výskumov následne predávajú. Získané prostriedky používajú na financovanie svojej existencie. Len veľmi málo think-tankov zverejňuje informácie o názoroch záujmových skupín na politiky bezodplatne. Toto zrejme vyplýva z faktu, že v tejto chvíli sa oproti minulosti zúžili možnosti využívania zahraničných zdrojov, na ktoré boli think-tanky zvyknuté počas obdobia boja proti „mečiarizmu“ v 90. rokoch minulého storočia. Na druhej strane ako ukazujú ďalšie zistenia, nové možnosti financovania plynúce

z intenzívnejšej spolupráce s vysokoškolským prostredím nie sú v súčasnosti dostatočne think-tankami využité (tamtiež).

Manažment informácií, výskum a príležitosti na finančnú podporu vzdelávania

Na základe výstupov z diskusnej skupiny, konzultanti nenašli odborný časopis orientujúci sa na sociálnu politiku a politiku zamestnanosti. Informácie sa šíria rôznymi spôsobmi ako konferencie, monografie, články v médiách a podobne. Navyše, podľa konzultantov na Slovensku chýba neutrálna odborná informačná organizácia, ktorá by robila výskum a bola by schopná poskytovať potrebné do hĺbky idúce informácie o názoroch cieľových skupín na politiky a služby (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 31).

Plánovanie a rozhodnutia v oblasti ľudských zdrojov

Think-tanky majú vzhľadom na množstvo akumulovaného intelektuálneho potenciálu dobré možnosti pre rozvoj ľudí pracujúcich na MPSVR SR alebo na VÚC a mestách. (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 34). Čo sa však týka rozvoja ich vlastných zamestnancov, tak najmä v menších think-tankoch bez medzinárodného prepojenia sa rovnako ako pri médiách musí jednotlivec o svoj rozvoj postarať sám. Situácia je výrazne lepšia pri think-tankoch, ktoré sú súčasťou väčšieho medzinárodného celku. Ľudia tam majú možnosti veľmi kvalitného vzdelávania prostredníctvom študijných pobytov na prestížnych zahraničných univerzitách či účasti na medzinárodných konferenciách a seminároch (tamtiež).

BANKY

Na základe diskusnej skupiny dospeli konzultanti k zisteniu, že bankovní analytici nemajú záujem takmer ani o jednu zo skúmaných oblastí. Informácie o zamestnanosti a sociálnych politikách čerpajú od think-tankov a od MPSVR SR, ani o ďalšie šírenie informácií ohľadom politik a informácií súvisiacich so sektorom práce a sociálnych vecí záujem nemajú. Keďže väčšina bánk na Slovensku, okrem Poštovej banky, je vlastnená zahraničnou bankou, aj rozvoj ľudských zdrojov je u nich z koncepčného hľadiska naplánovaný materskou bankou v zahraničí (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 28 – 31). Jedinou výnimkou, kde sa črtá možná spolupráca, sú stáže expertov zo štátnej správy a zo samosprávy v bankách (tamtiež, s. 36).

VYSOKÉ ŠKOLY

Pochopenie názorov zástupcov verejnosti, partnerov a užívateľov služieb, prijímateľov podpory

Prekvapivé bolo zistenie, že napriek poslaniu vysokých škôl, ktoré ich predurčuje k dôležitej úlohe v oblasti tvorby politik, bol u nich pomerne malý záujem o informácie o tom čo si rôzne záujmové skupiny myslia o politikách zamestnanosti a sociálnych vecí (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 28). Absencia takýchto informácií má zákonitý vplyv na kvalitu navrhovanej politiky.

Manažment informácií, výskum a príležitosti na finančnú podporu vzdelávania

Oblasť manažmentu informácií by mala byť pre vysoké školy, ako miesta realizácie výskumu, kľúčovou. Je teda dôležité, aké majú k dispozícii informácie, a akým spôsobom tieto informácie sprístupňujú (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 32). Na Slovensku nie je príliš bežné, aby vysoké školy sprístupňovali multimedialne tréningové balíky, či aby poskytovali na svojich internetových stránkach vybrané prednášky (tamtiež, s. 37). Zo zisteného ďalej vyplýva, že vysoké školy by mali mať flexibilnejšie študijné programy, aby pripravili študentov na meniaci sa svet (tamtiež, s. 32). Vysoké školy v súčasnosti nie sú dostatočne pripravené ani na ponúknutie moderných teórií, znalostnej bázy a stratégií v oblasti zamestnanosti a sociálnych vecí, na ktorých by mohli tvorcovia politik stávať, ani na poskytovanie všeobecnejších zručností potrebných pre rôzne procesy tvorby politik (tamtiež).

Plánovanie a rozhodnutia v oblasti ľudských zdrojov

Vysokým školám nie je príliš blízke poskytovanie výskumnej podpory a poradenstva tvorcom politik na národnej aj lokálnej úrovni, teda ministerstvu ani VÚC a mestám (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 36). Takisto, bez špeciálneho rozpočtu, nemajú väčší záujem o poskytnutie informácií z ich výskumov a vzdelávania nad rámce ich štandardných programov (tamtiež, s. 37). Zároveň však existujú isté otázky ohľadom kvality ich výskumu a následne aj vzdelávania, keďže sa ukazuje, že ich akademickí zamestnanci si dostatočne neudržiavajú aktuálne znalosti v oblasti politik zamestnanosti a sociálnych vecí. Ako dôvod tohto stavu vysoké školy uvádzajú nedostatok peňazí (tamtiež). Na druhej strane len zopár z nich sa uchádza o medzinárodné vedecké granty, ktoré by im poskytli priestor na podporu výskumu aj študentov na výskumnej dráhe (tamtiež).

ZÁVER

Prieskum firmy IOS poskytol MPSVR SR všeobecný obraz o tom, ako v súčasnosti vyzerá kapacita pre tvorbu politik v rezorte práce sociálnych vecí a rodiny a aké tréningové potreby si, či už prostredníctvom dotazníka alebo diskusnej skupiny, zadefinovali tvorcovia politik. Tieto zistenia bude ešte v niektorých oblastiach potrebné doplniť o ďalšie prieskumy. Jeden z nich by mal viesť aj k vytvoreniu konkrétnych kompetenčných modelov pre zamestnancov MPSVR SR, UPSVAR a NIP pracujúcich na procese tvorby politik.

Z výsledkov internetového dotazníka je zrejmé, že rozvoj tvorcov politik sa nezaobíde bez istého predstavenia celého modelu na tvorbu politik. Toto umožní ľuďom vidieť dôležité prepojenia medzi ich prácou a celým cyklom tvorby politiky, čo povedie k skvalitneniu čiastkových výsledkov a následne aj celku. Táto potreba sa zreteľne ukázala pri zamestnancoch vládnych organizácií.

Dotazníky pomohli odhaliť konkrétne rozvojové oblasti u špecialistov aj manažérov pracujúcich na tvorbe politik. Tvorcovia politik pomenovali, o aké konkrétne zručnosti majú najväčší záujem v oblasti technických schopností aj odborných znalostí. Naznačili aj, ktoré oblasti mimo ich priamej agendy ich zaujímajú. Manažéri sa prihlásili k potrebe posilniť schopnosť delegovať a kontrolovať spolu s poskytovaním spätnej väzby. Práca na týchto oblastiach manažérom pomôže zlepšiť tvorenie politik tak, aby boli efektívnejšie a kvalitnejšie implementovateľné.

Najmä na základe výstupov z diskusných skupín sa dá konštatovať, že existuje pomerne malá prepojenosť jednotlivých typov inštitúcií čo môže znižovať kvalitu navrhovaných a realizovaných

politik. Think-tanky nespolupracujú dostatočne s vysokými školami a je aj priestor pre väčšiu spoluprácu s MPSVR SR a VÚC a mestami. Vysoké školy na druhej strane zatiaľ nemajú veľkú motiváciu prepojiť svoju prácu (či už výskum alebo vzdelávanie) s potrebami rezortu, teda poskytnúť podporu pri tvorbe politik a pri vzdelávaní ľudí. Jednou z veľkých výziev, ktoré by sme mali v projekte začať riešiť, je otvorenie spolupráce MPSVR SR a VÚC a miest s inštitúciami kumulujúcimi množstvo intelektuálneho potenciálu (vysoké školy a think-tanky). Tu je potrebné zaoberať sa nastavením motivácie pre zvýšenie tejto spolupráce.

V podobnom duchu sa nesie aj druhý dôležitý výstup z diskusných skupín VÚC a miest – je potrebné zlepšiť vzájomnú komunikáciu medzi mestami a VÚC. Lepšia komunikácia by pomohla navrhovať a poskytovať služby na základe informácií z viacerých partnerských organizácií. Z pohľadu získania ďalších zdrojov aj skvalitnenia ľudského kapitálu sa ukazuje ako efektívna spolupráca medzi slovenskými VÚC a mestami a ich zahraničnými partnermi. V súvislosti s budovaním ľudského kapitálu na VÚC a mestách, ale aj u ich partnerov, v oblasti tvorby politik na regionálnej úrovni sa tiež javí ako užitočné zapojenie do výskumnej práce univerzít v danom regióne a prostredníctvom nich do medzinárodných výskumných projektov v oblasti výskumu politiky zamestnanosti a sociálnych vecí (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 34).

Think-tanky majú najmä potenciál pre rozvoj ľudí z MPSVR SR a z VÚC a miest. Pre think-tanky by na druhej strane takáto spolupráca mohla priniesť potrebné zdroje pre rozvoj ich zamestnancov. Zdroje by taktiež mohli získať bližšou spolupracou s vysokými školami na vzdelávaní, ale aj na výskume. Vzájomná spolupráca medzi think-tankami a vysokými školami by mala kultivačný efekt pre obe strany. Pomerne obmedzene sa črtá spolupráca s médiami a s bankami, možno len s výnimkou možných stáží v bankách.

Pri vysokých školách je zrejme potrebná rozsiahlejšia zmena v postoji k ich úlohe inštitúcie poskytujúcej informácie rôznym typom záujmových skupín, ako aj inštitúcie vychovávajúcej budúcich tvorcov politik a inštitúcie realizujúcej moderný výskum v oblasti sociálnych vied. Výsledkom by mal byť limitovaný počet vysokých škôl, ktoré by uvedené úlohy kvalitne zvládali. Vysoké školy by mali začať viac využívať dostupné zdroje Európskeho spoločenstva a iné zahraničných zdroje, ktoré je možné použiť na prenos znalostí z výskumu do praxe a tiež na podporu celoživotného vzdelávania v oblasti rezortných politik (Temcheff – Miklášová, máj 2006, s. 37). Toto by prispelo k riešeniu finančného problému uvádzaného zástupcami vysokých škôl. Otázkou však ostáva, ako motivovať vysoké školy k týmto krokom.

Určite bude potrebné doladiť niektoré otázky, ktoré som vyššie identifikovala, ako napríklad nezrovnalosti medzi výstupmi z development centra AJG a výsledkom dotazníka IOS. Taktiež niektoré výstupy z prvej a druhej časti internetového dotazníka popísané v príslušných častiach je potrebné ešte preveriť. Tiež by stálo za overenie, či aj personalisti z VÚC a miest nebudú schopní definovať politiku riadenia ľudských zdrojov tak, ako to bolo v prípade expertov na tvorbu politik.

V júli 2006 by MPSVR SR od IOS Partners, Europe malo dostať návrh rozvojovej stratégie pre rezort práce, sociálnych vecí a rodiny založený na výstupoch vyššie popísanej analýzy. Rozvojová stratégia by mala zohľadňovať rôzne úlohy jednotlivých organizácií v celom systéme a reagovať na výzvy a otázky vyplývajúce z analýzy kapacity pre tvorbu politik. Niektoré smerovania stratégie, hlavne v súvislosti s väčším využitím existujúceho potenciálu a väčším prepojením inštitúcií, je zřejmý aj po samotnej analýze. Po schválení stratégie bude MPSVR SR prostredníctvom Projektu investovať rozsiahle zdroje do zvýšenia kapacity pre tvorbu politik. Z dlhodobého hľadiska bude rozvoj kapacity pre tvorbu politik podporený aj už rozbehnutou zmenou riadenia ľudských zdrojov v rezorte, kde

bude kladený pomerne veľký dôraz aj na rozvoj ľudí. Podporou by taktiež malo byť nové navrhnutie a implementácia procesov pre tvorbu politík, ktoré by sa v rámci Projektu malo realizovať koncom roka 2006. Z finančného hľadiska bude budovanie kapacít možné extenzívne podporovať aj v ďalších rokoch prostredníctvom finančnej perspektívy Európskej únie na roky 2007 – 2013, kde si Slovensko na tento typ aktivít vyčlenilo prostriedky.

PRÍLOHA

Zoznam stratégií a zákonov použitých v druhej časti internetového dotazníka

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 231/1999 Z. z. z 24. augusta 1999 o štátnej pomoci

Zákon č. 130/2003 Z. z. – úplné znenie zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách.

Zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 350/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 433/2003 Z. z. – úplné znenie zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce.

Zákon č. 523/2003 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 567/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 386/1997 Z. z. o ďalšom vzdelávaní a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti v znení zákona č. 70/1997 Z. z. a ktorým sa mení zákon č. 416/2001 Z. z.

Zákon č. 90/1996 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 121/2005 Z. z. – úplné znenie zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

Zákon č. 551/2003 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme.

Zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 195/1998 Zb. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov.

Koncepcia reformy dôchodkového zabezpečenia v SR.

Koncepcia rodinnej politiky.

Stratégia reformy zamestnávania vo verejnom sektore.

Spoločné memorandum o inklúzii.

Národný akčný plán pre sociálnu inklúziu na roky 2004 – 2006.

Stratégia podpory rastu zamestnanosti prostredníctvom zmien sociálneho systému a trhu práce, Národného akčného plánu zamestnanosti 2004 – 2006 a Národného reformného programu do r. 2010 – Lisabonská stratégia pre Slovensko.

LITERATÚRA

Temcheff, C. – Miklášová, L.: *Assessment report, Output 1.2. Assessment of Policymaking Capacity in Governmental and Non-governmental Sector within the Social and Employment Policy Area and Recommendations for Enhancing this Capacity (LA 7271-HCTA-B.2.1.2)*, IOS Partners, Europe, máj 2006, s. 1 – 131.

Zmluva o úvere. Projekt technickej podpory rozvoja ľudského kapitálu medzi Slovenskou republikou a Medzinárodnou bankou pre obnovu a rozvoj, zo dňa 1. apríla 2005. Úver číslo 7271-SK, s. 17 – 21. Bratislava, Interný dokument Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Zoltvany, P.: *Priebežná správa k projektu Zhodnotenie tréningových potrieb a field assistance pre manažérov. Príloha: Rozvojové oblasti*. Bratislava, Interný dokument Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Zoltvany, P.: *Výstup: Záverečná správa k zadaniu číslo: LA 7271-HCTA-B.2.1.1*. Bratislava, AJG – Amrop Jenewein Group

Zhodnotenie tréningových potrieb a field assistance pre manažérov, Bratislava, AJG – Amrop Jenewein Group, s. 3

Panel II

DECENTRALIZAČNÉ REFORMY, REFORMY POSKYTOVANIA SLUŽIEB A ICH DOPADY

EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ¹

V súlade s princípom subsidiarity je pre Európu charakteristická decentralizácia kompetencií na úroveň regionálnych a miestnych samospráv ako orgánov verejnej správy, ktoré sú bližšie k občanovi a spravujú problematiku s miestnym alebo regionálnym dosahom. Krajiny strednej a východnej Európy uskutočňovali a uskutočňujú reformu verejného sektora, ktorej jedným z pilierov je posilňovanie decentralizovanej úrovne správy vecí verejných. Zároveň vo viacerých krajinách dochádza k transformácii poskytovania služieb, a to jednak na centrálnej ako aj na decentralizovanej úrovni správy vecí verejných. Okrem rozhodovania, ktoré služby sa budú pre občanov zabezpečovať kolektívne, predstavitelia verejného sektora prijímajú aj rozhodnutia o tom, akým spôsobom sa budú zabezpečovať. Miestne samosprávy volia rôzne metódy zabezpečovania služieb, prax vo všeobecnosti poukazuje na interných a externých dodávateľov služieb.

Základné rozhodnutie decízora – *kúpiť alebo vyrobiť/make or buy* – je ovplyvnené viacerými faktormi. Emília Sičáková-Beblavá a Miroslav Beblavý vo svojom analytickom príspevku predstavujú viaceré teoretické prístupy k rozhodovaniu o spôsobe zabezpečovania služieb – ekonomický a politologický, stručne načrtávajú aj sociologický model. Ekonomický model je založený na teórii transakčných nákladov a podľa tohto pohľadu mestá volia výrobné mechanizmy čiastočne tak, aby minimalizovali riziká spojené so zabezpečovaním služieb. Pri politologickom pohľade na rozhodovanie definujú ideologický model, model verejnej voľby a model averzie voči politickému riziku.

Rozhodovanie o spôsobe výberu dodávateľa služby miestnou samosprávou v európskom priestore je do istej miery predmetom regulácie Európskeho spoločenstva a judikátov Európskeho súdneho dvora (ESD). Ten vo viacerých precedenčných prípadoch rozhodoval o tom, ako sa majú miestne samosprávy správať v takýchto situáciách. Rozhodnutia ESD v jednotlivých prípadoch načrtáva a analyzuje vo svojom príspevku Boris Tonhauser a súčasne predstavuje svoj pohľad na dopady uvedených rozhodnutí.

Použitie jednotlivých metód zabezpečovania služieb má rôzne implikácie v praxi. Jedným zo spôsobov ako hodnotiť výkonnosť a podporiť rast efektívnosti a kvality poskytovania verejných služieb je benchmarking. Definovaniu benchmarkingu, predpokladom uskutočňovania benchmarkingu vo verejnom sektore, ďalej problémom spojeným s uskutočňovaním benchmarkingu na Slovensku sa venuje vo svojom príspevku Beáta Meričková. V závere zároveň predstavuje výsledky výskumu realizovaného v danej oblasti na Slovensku.

Téme benchmarkingu a jeho praktickým aspektom v kontexte Slovenska sa venuje aj Eva Balážová. Bližšie poukazuje na faktory, procesy a javy súvisiace so zavádzaním benchmarkingu do manažmentu miestnych samospráv SR a sumarizuje doterajšie skúsenosti s jeho aplikáciou v samosprávnej

¹ Ing. EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, PhD. – Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského, Bratislava a Transparency International Slovensko.

praxi. Súčasťou príspevku je aj prípadová štúdia merania výkonu tzv. komunálnych služieb, ktoré zabezpečujú miestne samosprávy dvoch krajských miest.

Jednou z metód zabezpečovania služieb sú tzv. projekty public-private partnership (PPP). Popri výhodách, silných stránkach tejto metódy existujú aj slabé stránky, riziká, ktorým sa vo svojom príspevku venuje Ján Pavel. Autor poskytuje kritickú analýzu PPP hlavne vo väzbe na možnosť jeho implementácie v tranzitívnych ekonomikách, v ktorých existujú značné nedostatky v inštitucionálnej oblasti. Hlavným použitým analytickým aparátom autora je Williamsonov model a teória transakčných nákladov.

Ďalšie príspevky sa venujú skúmaniu dopadov decentralizácie verejnej správy na Slovensku a v Čechách. Príspevky Daniela Klimovského a Michala Kaliňáka sú zamerané na Slovensko a proces decentralizácie. Okrem teoretických aspektov sa Daniel Klimovský venuje napríklad dopadom na financovanie a kontrolu miestnej samosprávy ako aj občianskej informovanosti. Michal Kaliňák vníma decentralizáciu ako produkt politických rozhodnutí, ktoré spôsobili presun kompetencií, zodpovednosti a kontroly zo štátu na samosprávy. Tieto systémové zmeny sú však úzko späté s inými reformami. Ide o reformy druhého radu, ktoré sú prirodzenou reakciou najdôležitejších faktorov občianskej spoločnosti na zmeny v systéme. Reformy druhého radu podľa neho nevzišli z politických rokování. Sú prirodzenou reakciou na zmeny systému a ich intenzitu môžeme vnímať ako lakmusový papierik. Dôkaz občianskej vyspelosti, politickej uvedomelosti i samotnej kvality riadenia vo verejnej správe.

Analýzu problematických prvkov inštitucionálnej stránky českého krajského usporiadania predstavuje Stanislav Balík. Okrem iného sa zameriava na nejasné a problematické fungovanie takých inštitútov upravujúcich správanie sa týchto jednotiek ako sú menovanie a odvolávanie riaditeľa krajských úradov, prijímanie rozhodnutí zastupiteľstvom a radou kraja ako aj možným dôsledkom uvažovaného zavedenia priamej voľby hajtmanov.

Bývalý vládny splnomocnenec slovenskej vlády pre reformu verejnej správy Viktor Nižňanský sumarizuje nekončiaci príbeh reformných procesov v tejto oblasti. Analyzuje tiež vnímanie reformy verejnosťou a načrtáva východiská pre budúce pokračovanie reformy verejnej správy, pričom ich vníma v troch rovinách – v realizácii zmien v politickom systéme; v pokračovaní v decentralizácii a s ňou súvisiacej reorganizácii verejnej správy a v modernizácii verejnej správy.

Ako bolo načrtnuté vyššie, nasledujúce príspevky sa pokúšajú reflektovať politické rozhodnutia v oblasti decentralizácie a transformácie zabezpečovania služieb. Viaceré aspekty týchto reforiem podrobujú kritickému pohľadu, analyzujú dopady a poskytujú aj odporúčania na ďalšie kroky. Predstavené pohľady sú vhodným vstupom do odbornej diskusie na uvedené témy. Predstavujú príspevok do vedomostného rozhodovania, rozhodovania na základe analýz a faktov (nie na základe emócií, osobných, úzko straníckych či korupčných motivácií).

PRÍSTUPY K ROZHODOVANIU O ZABEZPEČOVANÍ SLUŽIEB

EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ¹ – MIROSLAV BEBLAVÝ²

ABSTRAKT

Verejné subjekty zabezpečujú viaceré druhy služieb. Okrem rozhodovania, ktoré služby sa budú pre občanov zabezpečovať kolektívne, predstavitelia verejného sektora prijímajú aj rozhodnutia o tom, akým spôsobom sa budú zabezpečovať. V princípe existujú dve hraničné možnosti – interný a externý spôsob zabezpečovania služieb. Rozhodnutie o modalite môžu vysvetľovať viaceré teoretické prístupy – v príspevku predstavujeme ekonomický a politologický, stručne načrtávame aj sociologický model.

Ekonomický model je založený na teórii transakčných nákladov a podľa tohto pohľadu mestá volia výrobné mechanizmy čiastočne tak, aby minimalizovali riziká spojené so zabezpečením služieb. Pri politologickom pohľade na rozhodovanie definujeme ideologický model, model verejnej voľby a model averzie voči politickému riziku.

ÚVOD

Verejný sektor zabezpečuje viaceré druhy služieb. Z hľadiska priestorového rozloženia služieb by podľa teórie mali mestá zabezpečovať hlavne také služby, pri ktorých existuje vysoká heterogenita preferencií a nízke úspory z rozsahu (Alesina – Spolaore, 2004). Teda také, pri ktorých sú prospechy z lepšej reflexie preferencií miestneho obyvateľstva vyššie, ako sú možné úspory z rozsahu. Predpokladá sa, že mestá lepšie odrážajú preferencie miestnych obyvateľov, lepšie a rýchlejšie reagujú na ich potreby, keďže sa sleduje nielen efektívnosť a účelnosť vynaložených prostriedkov, ale aj responzivnosť na odlišné preferencie, potreby.

V mestách pôsobí mestská polícia, mestá zabezpečujú požiarnickú službu, zriaďuje materské, stredné a základné školy, starajú sa o dopravu, odvoz a likvidáciu odpadov, zdravotnícke služby vrátane pohotovostnej služby, ďalej o dopravu, zeleň, osvetlenie či o opravu ciest. Mestá nerozhodujú len o tom, aké služby budú poskytovať, prípadne zabezpečovať obyvateľom, ale aj ako – akým spôsobom.

Do poskytovania služieb býva zainteresovaný verejný aj súkromný sektor, tak ako to bolo načrtnuté vyššie. Vo všeobecnosti je možné definovať viaceré výhody a nevýhody uvedených sektorov. Napríklad výhodou podnikateľského sektora je jeho jasný cieľ, ktorým je dosahovanie zisku a tým aj jasná motivácia a záujem na poznaní odvetvia, v ktorom pracuje. Verejný sektor má viaceré ciele,

¹ Ing. EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, PhD. – Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského, Bratislava a Transparency International Slovensko.

² Ing. MIROSLAV BEBLAVÝ, PhD. – Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského, Bratislava.

určované politickým mechanizmom, ktoré sa môžu miešať, a často nemá dostatok špecializovaných znalostí o jednotlivých oblastiach, čo je problém hlavne menších obcí.

Základné rozhodnutie miestnej samosprávy pri voľbe modality zabezpečovania služieb je medzi internalizáciou poskytovania služieb a externalizáciou poskytovania služieb. Teda či je pre verejný sektor výhodnejšie poskytovať danú službu v rámci svojej priamej pôsobnosti, alebo prenechať poskytovanie služby za určitú platbu (a to buď explicitnú vo forme pravidelných platieb z verejných rozpočtov alebo implicitnú vo forme poskytnutia oprávnenia na výber určitých poplatkov od verejnosti) iným subjektom. Miestne samosprávy robia rozhodnutia o spôsobe zabezpečovania služieb, ktorý sa dá podľa všeobecnej ekonomickej teórie vyjadriť ako „vyrobiť alebo kúpiť“. To, ktorý druh služby je v praxi miestnej samosprávy outsourcovaný a ktorý mestom poskytovaný, sa v praxi líši. Na rozhodovanie môže mať vplyv niekoľko faktorov. Podľa Levina a Tadelisa (2005) na rozhodovanie vplyvajú ekonomické a aj politické faktory. Niektorí autori rozširujú portfólio faktorov vstupujúcich do rozhodovania o spôsobe zabezpečovania služieb o inštitucionálny pohľad (napríklad Brown – Potoski, 2003).

Môžeme preto konštatovať, že rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb sa pokúša vysvetliť niekoľko škôl, a teda niekoľko modelov. V nasledujúcom texte sa pozrieme na ekonomický model, politologický model a načrtujeme aj sociologický model rozhodovania o spôsobe zabezpečovania služieb.

EKONOMICKÝ MODEL

Podľa neoklasickej ekonomickej školy sú dôležitým parametrom rozhodovania o spôsobe zabezpečovania služieb výrobné náklady a výrobná efektívnosť. Dôvodom, prečo sa používa kontrahovanie, je potom úspora výrobných nákladov,³ dosiahnutie vyššej efektívnosti. A to cez vytvorenie priestoru pre flexibilitu a inovácie (*The Role of Market...*, 2005). Chandler a Feuille (1991) hovoria: „viac ako zvyšovanie kvality služieb alebo iných faktorov sa hlavným dôvodom pre kontraktng zdá byť úspora nákladov.“

Rozhodnutia vo verejnej politike sa však nerobia v dokonalom prostredí, kde dopredu a s istotou vieme odhadnúť a riešiť všetky možné situácie. Mnohé premenné nemajú úplne pod kontrolou. Pri prijímaní rozhodnutí a vstupovaní do partnerstiev tak verejné organizácie čelia viacerým rizikám a neistote.⁴ Riziko je pravdepodobnosť, že niečo nedopadne tak, ako očakávame. Príkladom je očakávaná nižšia cena pre spotrebiteľa v prípade outsourcingu, vychádzajúc z vyššej efektívnosti súkromných firiem. Nižšia cena pre spotrebiteľa je ohrozená v prípade, keď firma pôsobí ako lokálny monopolný dodávateľ služby na nelimitované obdobie. Salner (2002) uvádza, že nikdy nie je možné predvídať všetky riziká, existujú však postupy, ktoré umožňujú o rizikách systémovo uvažovať a znížiť ich na minimum.

Preto ďalšia ekonomická škola, škola transakčných nákladov v rámci novej inštitucionálnej ekonómie hovorí, že pri rozhodovaní o organizovaní zabezpečovania služby sa majú okrem tradičných

³ Keďže často ide o služby náročné na prácu, podľa Savasa (1987) súkromné firmy zamestnávajú na tú istú prácu menej ľudí, a podľa Stevensa (1984) sú platy a benefity pracovníkov nižšie o 10 – 20 % v porovnaní s tým, čo ponúka verejný sektor.

⁴ Neistota sa používa na popísanie situácie, keď pravdepodobnosť jednotlivých alternatív nie je známa. V praxi verejnej politiky nie je presné vyčíslenie pravdepodobnosti jednotlivých rizík takmer nikdy možné. Na druhej strane je väčšinou možné vopred odhadnúť aspoň približnú pravdepodobnosť (Salner, 2002). Nebudeme v rámci tohto textu explicitne rozlišovať medzi týmito dvoma pojmami, obe budeme označovať ako riziko.

výrobných nákladov zvažovať aj transakčné náklady. Zdôrazňuje potrebu sledovať nielen výrobnú efektívnosť, ale aj výšku transakčných nákladov, ktoré sú spojené s daným spôsobom poskytovania služby. V niektorých prípadoch môžu totiž transakčné náklady prevýšiť úspory z výrobných nákladov dosiahnutých cez kontrakt. Výrobné náklady poskytovania služby sa v dôsledku kontrahovania môžu znížiť, nakoniec však môže zadávateľ zaplatiť viac, než platil za poskytovanie danej služby interne. Ak sa niektorá alternatíva poskytovania služieb zdá byť „výhodná/vhodná“ vzhľadom na jej výrobnú efektívnosť, prítomnosť vysokých transakčných nákladov pri jej zabezpečovaní môže pohľad na „výhodnosť“ posunúť, zmeniť. Vo všeobecnosti je tak možné uviesť, že existujú služby, ktorú sú vhodné pre outsourcing a opačne.

Transakčné náklady sa vyskytujú pri internom aj externom poskytovaní služieb. Transakčné náklady môžu súvisieť s ekonomickými ako aj s politickými charakteristikami poskytovania služieb. V rámci tejto časti sa budeme venovať ekonomickým súvislostiam vzniku transakčných nákladov.⁵

Pri oboch spôsoboch poskytovania služieb mesto ako *principal* zabezpečuje služby cez ich poskytovanie agentmi – vlastnými zamestnancami alebo inou organizáciou. Teda pri každej alternatíve môžu existovať kontrakty (explicitné a/alebo implicitné) a na jej uskutočnenie je potrebný podporný aparát. Kontrakty v oboch prípadoch nie sú úplné a v oboch situáciách môže dochádzať k asymetrii informácií medzi *principalom* a agentmi. Avšak na riešenie vzťahov medzi mestom a agentmi – zamestnancami, ktorých má pod priamou kontrolu, a vzťahov medzi mestom a dodávateľom (agentom), ktorého nemá pod vlastnou kontrolou, existujú iné mechanizmy, ktoré vplyvajú na výšku transakčných nákladov. Ekonómia transakčných nákladov hľadá odpoveď na otázku, aké transakčné náklady sa spájajú s jednotlivými alternatívami. Presná definícia týchto nákladov nie je ešte ustálená. Vzhľadom na predmet skúmania je možné transakčné náklady definovať ako **náklady manažmentu** spojené buď s interným poskytovaním služby, alebo so zabezpečením, kupovaním služby cez kontrahovanie poskytovania služby. Podľa Wiliamsona (1981) transakčné náklady sú „porovnateľné náklady plánovania, prispôsobovania a monitorovania dosiahnutia úlohy pri jednotlivých alternatívach riadiacich štruktúr“. V kontexte tohto textu si pomôžeme pri definovaní transakčných nákladov aj s definíciou Pavla (2005), ktorý transakčné náklady definoval ako **akékoľvek náklady spojené s realizáciou daného kontraktu mimo výrobných nákladov**. Bez vynaloženia týchto nákladov by sa daná transakcia nikdy neuskutočnila.

Je možné hovoriť o ex-ante a ex-post transakčných nákladoch. Medzi ex-ante transakčné náklady patrí príprava návrhu kontraktu, rokovanie o kontrakte a vytváranie podmienok pre zabezpečenie plnenia a dodržiavania kontraktu, dohody. Platí, že kontrakty sú neúplné, nie je dopredu možné vyriešiť všetky prípadné nejasnosti, ktoré vzniknú pri poskytovaní služby. Transakčné náklady vznikajú aj z dôvodu nízkej administratívnej kapacity mesta, ktoré má o otázkach spojených so zabezpečením poskytovania služieb rozhodovať. Vzhľadom k tomu, že problém nízkej administratívnej kapacity je problémom hlavne malých obcí, možno vo všeobecnosti konštatovať, že veľkosť transakčných nákladov z dôvodu nedostatočnej administratívnej náročnosti je nepriamo úmerná veľkosti obce.

Nižšie transakčné náklady sú vtedy, ak sa mnoho sporných otázok rieši dopredu.

Ako sme už uviedli, jednotlivé strany kontraktu (v našom prípade mesto a dodávateľ) nedokážu presne špecifikovať všetky možné situácie, ktoré môžu nastať počas implementácie kontraktu. Za takýchto okolností mesto čelí riziku oportunistického správania dodávateľa v rovine kvality alebo ceny dodávanej služby. V prípade informačnej asymetrie, keď má dodávateľ viac informácií o aktivitách a výkonnosti ako mesto, môže dodávateľ podávať nepresné správy o svojich aktivitách,

⁵ Politickým súvislostiam vzniku transakčných nákladov pri zabezpečovaní služieb sa venujeme v časti 1.2.

o výkone stanovených a dohodnutých úloh, aktivít. Ak je riziko oportunistizmu vysoké, mesto sa musí viacej venovať post-kontrakčnému monitoringu. To znamená vysoké ex-post transakčné náklady na zníženie oportunistizmu dodávateľa a zlepšenie dodržiavania zmlúv.

S neistotou a rizikami sa stretáva aj súkromná firma, ktorá vstupuje do partnerstva s mestom. Základom pre súkromného dodávateľa je návratnosť investície. Mesto, verejný sektor sa môže správať oportunisticky, povedzme vzhľadom na volebný cyklus a zmenu politického vedenia mesta, čo vyvoláva potrebu dodávateľa znižovať jednotlivé riziká. V rámci manažovania rizík sa dodávateľ snaží chrániť investície, napríklad cenou alebo dĺžkou kontraktu. V tejto analýze sa však primárne budeme venovať rizikám a manažovaniu rizík mesta.

Podľa Browna a Potoského (2003), ktorí použili teóriu transakčných nákladov pri skúmaní rozhodnutí spojených s organizáciou poskytovania služieb, si mestá volia výrobné mechanizmy čiastočne tak, aby minimalizovali riziká spojené so zabezpečením služieb. Pri outsourcovaní totiž vzniká z ekonomického hľadiska riziko závislého postavenia mesta od súkromného dodávateľa, ďalej riziko kolúzneho kartelu alebo lokálneho či regionálneho monopolu.

Riziko podľa nich súvisí s typom služby, ktorá je zabezpečovaná, teda s jej vlastnosťami, ďalej s charakterom trhu danej služby a s potenciálnym nesúlalom cieľov medzi mestom a dodávateľom.

VLASTNOSTI ZABEZPEČOVANÝCH SLUŽIEB

Čo sa týka charakteristík služby, ktoré súvisia s transakčnými nákladmi, Williamson (1981) sa sústreďuje na viazanosť aktív⁶ potrebných na poskytovanie príslušnej služby, merateľnosť služieb a frekvenciu zadávania. V rámci tejto analýzy sa budeme venovať prvým dvom vlastnostiam zabezpečovaných služieb.

Na poskytovanie služieb sú potrební v prvom rade zamestnanci, teda ľudské zdroje. Ďalej potrebujeme technické vybavenie, nástroje, pomocou ktorých ich poskytneme a v neposlednom rade môže mať služba isté vlastnosti, ktoré definujú podmienky jej poskytovania. Viazanosť aktív hovorí o tom, do akej miery sú na poskytovanie príslušnej služby potrebné špeciálne investície (ľudské, kapitálové...). Špeciálnymi investíciami máme na mysli také investície, ktoré sú potrebné na poskytovanie danej služby, ale sú ťažšie použiteľné na poskytnutie iného typu služieb. Hrozí pri nich riziko vzniku utopených nákladov. Napríklad na zber odpadu sú potrebné smetiarske autá. Sú použiteľné aj na iné účely, pre poskytovanie iných typov služieb? Dôležitá je teda aj miera možnosti ich transformovania na iné použitie, na použitie pri poskytovaní iného druhu služieb. Z uvedeného sa predpokladá, že čím špecifickejšie investície musí investor uskutočniť, tým sa jeho postavenie stáva v danej oblasti výnimočnejšie a má tendenciu dostať sa do monopolnej pozície. To so sebou podľa Pavla (2005) môže prinášať posilnenie jeho vyjednávacej pozície, čo zvyšuje náklady na dosiahnutie dohody v prípade neúplnej zmluvy a môže to znamenať viaceré negatíva.⁷ Víťaz súťaže sa môže podľa

⁶ Z ang. *asset specificity*.

⁷ Zneužívanie monopolného postavenia sa môže prejavovať počas celej doby trvania kontraktu. Všetky zmluvy sú totiž neúplné a viaceré otázky sa nedajú riešiť dopredu. Ďalšie sú rôzne vyložiteľné dodávateľom, z čoho vyplýva možnosť pre jeho oportunistické správanie. Zároveň je vypovedanie zmluvy v prípade jej neplnenia pomerne náročné. Keating (1990) napríklad uvádza, že v prípade dlhodobého kontraktu a neexistencie ex-post konkurencie súkromný dodávateľ môže presadzovať (vďaka veľkému množstvu nekontrahovateľných faktorov) svoj vlastný záujem bez obavy o ukončenie kontraktu. Hrozba ukončenia kontraktu ako motivačného mechanizmu je podľa neho „mýtická“, hlavne v prípadoch poskytovania sociálnych služieb s veľkými bariérami vstupu – ako sú napríklad väznice.

OECD (*Roundtable...*, 2006) pokúsiť podvádzať v oblasti kvality, čomu sa venujeme v ďalšej časti, ako aj pokúšať renegociovať kontrakt. Keďže vzhľadom na investície ide spravidla o rozhodnutia s dlhodobým účinkom je podľa Zemanovičovej (2006) dôležitá aj dĺžka kontraktu a spôsoby definované na riešenie „renegociácií“. Snahy meniť, renegociovať podmienky kontraktu vznikajú z dôvodu zlého odhadu parametrov kontraktu, resp. pri výbere sa s renegociami už kalkulovalo a pod.. Ako sme už uviedli, tlak na zvyšovanie odmeny zo strany dodávateľa môže vzniknúť aj zo snahy o ochranu pred oportunistickým správaním sa mesta a ochrany vlastnej vysoko špecifickej investície.

Pri merateľnosti poskytovanej služby ide o to, do akej miery je možné zmerať, či je daná služba poskytovaná, v akom objeme a kvalite je poskytovaná. Niektoré služby je jednoducho ťažké merať, príkladom je starostlivosť o mentálne postihnutých, pričom ďalšie je možné merať ľahšie (zber odpadov). Pri merateľnosti nejde zvyčajne len o merateľnosť výsledkov spojených s poskytovaním služieb, ale aj o možnú merateľnosť aktivít, ktoré sú požadované na ich poskytovanie. Ľahko merateľné služby majú často identifikovateľné výkonnostné parametre, ktoré presne vyjadrujú kvalitu a kvantitu služby. Dokonca aj v prípadoch, ak nie je jednoduché definovať výkonnostné parametre, služba je merateľná, ak sa dajú relatívne ľahko monitorovať aktivity, ktoré sú potrebné na poskytnutie služby. Služba je považovaná za ťažko merateľnú vtedy, ak ani výsledky, ktoré sa majú dosiahnuť a ani aktivity, ktoré sa majú vykonať, nie sú ľahko identifikovateľné. Za takýchto okolností je mesto vystavené riziku nedostatočného výkonu a zanedbávania v oboch prípadoch – pri outsourcovaní aj pri vlastnom poskytovaní služby. Avšak vzhľadom na charakter kontraktu – neúplnú objednávku na poskytovanie služieb, ktorá je uzavretá na určité obdobie – mesto nemá nad poskytovaním služby priamu kontrolu a s tým súvisiace riešenia vzniknutej situácie a preto sa pri kontraktingu vystavuje vyššiemu riziku nedostatočného výkonu a zanedbávania.⁸

Je možné identifikovať nepriamo úmerný vzťah medzi merateľnosťou výstupov a veľkosťou transakčných nákladov, ktoré sa v tomto prípade vyskytujú hlavne v podobe nákladov na monitorovanie. Teória hovorí, že kontrahovanie je efektívnejšie a následne sa viac vyskytuje pri službách, ktorých kvalita a kvantita sa dá ľahko a presne merať. Keď sa ich meranie stáva ťažším, riziko nejasného kontraktu a možnosti oportunistického správania dodávateľa narastá. Mestá môžu čeliť tomuto problému tak, že si vyberú spôsob dodania služieb podľa toho, kde majú možnosť lepšej kontroly ich poskytovania. Tam, kde je meranie ťažšie, ale stále je možné (stredne ťažké meranie), mestá môžu voliť zdieľaný kontrakting. To im umožňuje mať informácie o cenách a kvalite jedného dodávateľa v porovnaní s jeho výkonom, alebo v porovnaní s iným dodávateľom. Takýmto spôsobom sa dá zabezpečiť zvýšenie efektívnosti a zároveň znížiť riziko oportunistického správania. Keď má mesto kontrakt s dodávateľom a zároveň samo poskytuje služby, môže porovnávať ceny a kvalitu svojej služby s kvalitou a cenami služby dodávateľa. Mesto si zároveň vytvára kapacitu poskytovať služby v prípade, že dodávateľ zlyhá.⁹ Ak ide o služby, ktoré na seba nadväzujú, teda mesto zabezpečuje zber odpadu a kontraktor, dodávateľ spaľovanie odpadu, mesto má nástroj na monitorovanie správania dodávateľa. V prípade, že je meranie služieb extrémne náročné, teda ak výstupy kontraktu nie sú merateľné a mesto nemôže monitorovať aktivity, mestá pravdepodobne internalizujú poskytovanie služieb.

Nasledujúca schéma predstavuje modifikovaný Williamsonov model, kde sú služby poskytované verejným sektorom rozdelené podľa dvoch vyššie uvedených kritérií do štyroch skupín (Pavel, 2005).

⁸ Okrem miest však v istých prípadoch môže byť vykonávaný monitoring služieb cez centrálnu definovanú reguláciu.

⁹ Podľa Zemanovičovej (2006) však v takýchto situáciách môže dochádzať k stratám z viazania nákladov, k stratám zo špecializácie, rozsahu a pod.

- V prvom prípade (A) ide o služby, pre ktoré je typická nízka viazanosť aktivít a jednoduchá merateľnosť výstupov. Prvý faktor spôsobuje jednoduchý vstup do odvetvia, zvyšuje tak konkurenčný tlak a znižuje zároveň možnosť oportunistického správania dodávateľa. Ľahká merateľnosť výstupov kladie malé nároky na monitorovanie a odpadajú tak náklady spojené s rokovaním o podobe výstupov z kontraktu. Celkové transakčné náklady sú teda nízke.
- Druhú skupinu služieb (B) predstavujú služby s ľahko merateľnými výsledkami, avšak ich poskytovanie je spojené s vysokou viazanosťou investícií. Ide hlavne o oblasti s vysokými fixnými nákladmi, často o sieťové odvetvia, pri ktorých dochádza k úsporám z rozsahu. Poskytovanie tohto typu služieb zvykne byť finančne náročné pri výrobe prvej jednotky vzhľadom na vysoké fixné náklady a pri ďalších vyrobených jednotkách dochádza k úspore nákladov, k nízkym marginálnym nákladom. V tomto prípade sú síce transakčné náklady na monitorovanie výstupov vďaka ľahkej merateľnosti nízke, avšak vysoká viazanosť aktivít vedie k výrazným bariéram vstupu do daného odvetvia a k vzniku monopolného postavenia poskytovateľa so všetkými potenciálnymi negatívami z toho vyplývajúcimi. Empirické štúdie poukazujú na použitie interného aj externého spôsobu poskytovania týchto typov služieb. Dôvodom pre externý mechanizmus môže byť vysoká miera špecializácie a požadovanej špecifickej odbornosti potrebnej pri zabezpečovaní danej služby. Stretáme sa aj s argumentáciou založenou na fiskálnych limitoch miest. Nie každé mesto má financie na vybudovanie a prevádzku plynovodu. Takže ak sa môže zdať, že služby veľmi náročné na viazanosť aktivít sú kandidátmi na internú produkciu z dôvodu pravdepodobnosti ich monopolnej pozície na trhu pri poskytovaní služieb, ich vysoké fixné náklady môžu spôsobiť to, že mnoho miest sa rozhodne ich zabezpečiť externe. Transakčné náklady potom rastú hlavne z dôvodu snahy o zabránenie zneužitia monopolného postavenia cez reguláciu.
- Ďalšou skupinou (C) sú služby, ktoré sa vyznačujú nízkou viazanosťou aktivít a teda i dostatočnými konkurenčnými podnetmi, ale ťažko merateľnými výstupmi. Transakčné náklady sú v tomto prípade generované hlavne nutnosťou prípravy určitých ukazovateľov potrebných pre aspoň čiastočné vyjadrenie výstupov a ich monitoring.
- Poslednú skupinu (D) tvoria služby s ťažko merateľnými výstupmi a vysokou viazanosťou investícií; transakčné náklady dosahujú najvyššie hodnoty.

Schéma 1

Rozdelenie verejných služieb podľa viazanosti investícií/aktív a merateľnosti výstupov

Viazanosť investícií/ merateľnosť výstupov	Nízka	Vysoká
Ľahká	(A) Merateľné trhové služby <ul style="list-style-type: none"> • odťahová služba • odvoz odpadov TrC: +	(B) Merateľné monopolné služby <ul style="list-style-type: none"> • dodávky elektrickej energie • dodávky plynu TrC: ++
Ťažká	(C) Nemerateľné trhové služby <ul style="list-style-type: none"> • verejné zdravotníctvo • osvetové zdravotnícke programy TrC: ++	(D) Nemerateľné monopolne služby <ul style="list-style-type: none"> • hasiči • polícia TrC: +++

Legenda: TrC = celkové transakčné náklady.

Zdroj: Brown – Potoski 2002; úpravy Pavel, 2005.

TRH SO SLUŽBAMI

Kontrahovať súkromného dodávateľa je možné v situácii, keď existuje konkurencia na trhu poskytovania danej služby ako aj v prípade, ak na trhu pôsobí len jedna firma, ktorá má monopolné postavenie.

Podľa Hartleyho a Parkera (1991) na trhoch, kde existuje konkurencia, dochádza k zlepšeniu výkonnosti dodávateľa. Ide o efekty spojené s konkurenciou na trhu. Konkurencia na trhu so službami teda znamená, že kontrakt je v takom prípade efektívnejší, jedným z dôvodov je vytvorenie podmienok pre kontraktálnu efektívnosť (Buchanon, 1971; Peterson, 1981). Platí to v prípade výberu poskytovateľa služby formou súťaže na časovo limitované obdobie, po ktorom sa opäť o kontrakt súťaží. Aby toto opatrenie bolo maximálne efektívne, malo by obdobie kontraktu zodpovedať dobe odpisu aktív. Ak existuje na trhu poskytovania príslušnej služby konkurencia, mesto takýmto spôsobom získava informácie o pomeroch medzi kvalitou, kvantitou, cenou. Zavedením dôveryhodného súťažného prvku do výberu dodávateľa a teda dôveryhodnej možnosti jeho náhrady po uplynutí stanoveného obdobia sa znižuje riziko nedodržiavania podmienok kontraktu zo strany dodávateľa.

Ak chýba na trhu príslušnej služby konkurencia, úspory z výrobných nákladov nemusia nastať. Mesto len ťažko môže určiť, či cena a kvalita poskytnutá dodávateľom je výhodná, pretože nemôže porovnať jednu ponuku s druhou. Mestá, ktoré kontrahujú monopolného dodávateľa – či už ide o súkromnú firmu, iné mestá alebo neziskové organizácie – sú v nevýhode pri vyjednávaní podmienok kontraktu. Hoci vysoká viazanosť aktív vedie k monopolizácii v ďalších kolách kontrahovania, monopolizácia môže nastať aj v prvom kole kontrahovania, ak nie je na trhu danej služby konkurencia.

Hartley a Parker (1991) predpokladajú, že čím je väčšia hustota osídlenia, tým je väčšia pravdepodobnosť výskytu potenciálnych poskytovateľov služby – súkromných firiem, iných miest a neziskových organizácii schopných poskytnúť príslušnú službu. Miestne samosprávy pôsobiace v husto osídlených oblastiach preto podľa nich s väčšou pravdepodobnosťou zabezpečujú vybrané služby cez úplný alebo zdieľaný kontrakt.

V oblastiach s nižšou hustotou osídlenia majú miestne samosprávy menší počet potenciálnych partnerov a často sa tak môžu dostať do situácie, keď budú poskytovať služby vlastnými silami, alebo ich poskytovať nebudú. V porovnaní s oblasťami s nízkou hustotou osídlenia miestne samosprávy v oblastiach so strednou hustotou osídlenia nájdu partnera s väčšou pravdepodobnosťou. Nemusia však byť dostatočne veľké na získanie úspor z rozsahu. Nárastom populácie v uvedených oblastiach sa podľa tejto teórie mestá menej spoliehajú na interný spôsob poskytovania služieb a viac na externé služby, vrátane zdieľaného kontraktingu.

Ku konkurencii ešte jedna poznámka, ktorá sa týka vlastníctva. Konkurencia na trhu poskytovania služieb automaticky neznamená, že na trhu pôsobia len súkromné firmy. O kontrakt na poskytovanie služieb môže súťažiť niekoľko firiem, inštitúcií, ktoré sú vo verejnom vlastníctve a/alebo pod verejnou kontrolou, prípadne niekoľko tímov z verejných inštitúcií môže súťažiť o získanie práv na poskytovanie vybranej služby (napríklad prevádzku, vedenie väznice). Službu môže pre mesto poskytovať aj súkromná firma bez skutočnej konkurencie (monopol). Podľa analýzy Harta, Shleifera a Vishnyho (1996) skutočný rozdiel medzi súkromným a verejným vlastníctvom v kontexte diskusie o poskytovaní služieb spočíva v alokácii reziduálnych kontrolných práv a s tým súvisiacimi motiváciami, viac ako v miere konkurencie. Reziduálnym kontrolným právam sa venujeme v ďalšej časti.

NE/SÚLAD CIEĽA

Nesúlady cieľov medzi mestom ako objednávatel'om služieb a poskytovateľom služieb sa môže odraziť v dvoch parametroch – v cene a kvalite poskytovanej služby.

Keďže súkromné firmy sú orientované na maximalizáciu zisku, ktorý môžu dosahovať cez nižšiu kvalitu služieb, niektorí autori v tom vidia nesúlad cieľov medzi uvedenými aktérmi a tvrdia, že súkromné firmy sú v porovnaní s organizáciami, ktoré majú misiu – teda iné mestá alebo neziskové organizácie – náchylnejšie k oportunistickému správaniu (Cohen, 2003; Light, 2000). Od toho odvodzujú ich vhodnosť na poskytovanie určitých druhov služieb. Samozrejme, v kontexte ďalších relevantných charakteristík.

Podľa Harta, Shleifera a Vishnyho (1996) sa problém nesúladu cieľov mesta a dodávateľa nemusí vyskytovať za každých okolností. Podľa nich prítomnosť nesúladu cieľov súvisí s motiváciami danými vlastníckymi vzťahmi, merateľnosťou kvality služieb a s konkurenciou na trhu poskytovania služby. Teda ak je služba ľahko merateľná a na trhu poskytovania danej služby existuje konkurencia, podľa nich nedochádza k nesúladu cieľov medzi mestom a dodávateľom.¹⁰ Nastávajú však aj iné situácie.

Každý kontrakt stanovuje niekoľko parametrov, vrátane ceny a výkonu, kvality. Pri implementácii kontraktu môže poskytovateľ služby, interný alebo externý, investovať do kvality alebo znižovať náklady. Pri neúplnom kontrakte má vo všeobecnosti súkromný poskytovateľ v porovnaní so zamestnancami verejného sektora silnejšiu motiváciu znížiť náklady a zvýšiť kvalitu. Viac sa však bude sústreďovať na znižovanie nákladov, je to jednoduchšie. Vysvetlíme prečo.

Motivácia súkromnej firmy znižovať náklady vyplýva zo snahy maximalizovať zisk. Je dokonca taká silná, že môže mať opačný efekt na kvalitu, teda ju znižuje. Znižovanie nákladov sa totiž dá uskutočniť cez zmenu nekontrahovateľných aspektov kvality. Plastové odpadové koše firma vymení za hliníkové, čo okrem iného zvýši hlučnosť pri zbere odpadu o piatej ráno. Zároveň platí, že žiadna inovácia nie je kontrahovateľná ex-ante. Na znižovanie nákladov nepotrebuje súkromný poskytovateľ súhlas od nikoho, on rozhoduje. Na zmenu niektorých postupov a ceny potrebuje firma súhlas od mesta. Získať súhlas nie je jednoduché a v praxi to môže znamenať napríklad vstup do kontraktu, jeho modifikáciu, zmenu. Ako sme už uviedli, súkromný dodávateľ má v porovnaní so zamestnancom verejného sektora obe motivácie – zlepšiť kvalitu a znížiť náklady. Avšak jeho motivácia na znižovanie nákladov je vo všeobecnosti jednoduchšia a neberie do úvahy opačný efekt na kvalitu a to aj vzhľadom na vyššie uvedené ťažkosti spojené so zmenou kontraktu.

Aké sú motivácie vlastného pracovníka mesta zvyšovať kvalitu? Zamestnanec dostane len časť z obratu – či už zo zvýšenia kvality alebo zo zníženia nákladov. Zároveň je vymeniteľný. Jeho motivácia na inováciách, ako nemajiteľa aktív, je týmto znížená.

¹⁰ V prípade, že existuje konkurencia na trhu poskytovania príslušnej služby a spotrebiteľia vedia ohodnotiť kvalitu tovaru (dobré pri väčšine služieb, stredne pri vzdelávaní, a pravdepodobne zle pri zdravotníctve), obyvatelia môžu získať službu priamo od poskytovateľa bez ingerencie mesta (ani finančnej) a poskytovateľ služby čelí spoločensky optimálnym motiváciám. Pri nižšej kvalite, ktorá je výsledkom znižovania nákladov, zaplatia spotrebiteľia nižšiu cenu, vyššiu pri zvýšení kvality cez inovácie. Trhové poskytovanie služieb je pri takejto situácii najlepšie možné riešenie. A ingerencia verejného sektora je neefektívna. Problém nesúladu cieľov sa tak stráca vtedy, keď iné riziká transakčných nákladov nie sú prítomné. Teda, ak na trhu príslušnej služby je konkurencia jej poskytovateľov, služba je merateľná a existuje nízka viazanosť investícií. Mestá kontrahujúce služby, ktoré majú nízku viazanosť aktív, sú ľahko merateľné a na trhu je konkurencia, sa s väčšou pravdepodobnosťou menej zaujímajú o typ kontraktora, keďže výkonnosť kontraktu sa dá merať a možnosť monopolizácie je nízka.

POLITOLOGICKÝ MODEL

Na rozhodnutia o spôsoboch zabezpečovania služieb môžu okrem ekonomických parametrov vplývať aj politické faktory, keďže miestna samospráva je politický organizmus, na čele ktorého stoja politici zvolení vo voľbách. Politologické vysvetlenie rozhodovania o spôsobe poskytovania služieb vychádza z toho, že politici sa jednak snažia o presadenie svojich ideologických preferencií, ďalej o získanie moci a osobných úžitkov/prospechov, ako aj o udržanie moci. Preto v rámci teoretického politologického modelu budeme rozlišovať tri politologické pohľady – ideologický model, model verejnej voľby a model averzie voči politickému riziku.

IDEOLOGICKÝ MODEL

V demokraciách na čele miest stoja zvolení politici zväčša organizovaní v politických stranách. Ich deklarované ideologické zadefinovanie sa pohybuje od pravice k ľavici. Teda forma poskytovania služieb by sa mala líšiť vo väzbe na politické zoskupenie v mestskom zastupiteľstve a primátora.

Pravica vo všeobecnosti presadzuje skôr orientáciu na trhové sily, tlak na efektívnosť a osobnú zodpovednosť. Ľavica zdôrazňuje hodnoty ako solidarita, komunita, verejný sektor, kolektív a pod. Preto je možné skúmať rozhodnutia decízorov aj podľa ich ideologického zadefinovania. Tradičný pohľad hovorí, že ideologické preferencie by mali byť vyjadrené aj v tom, ako sú zabezpečené verejné služby: čím ľavicovejší decízor – tým väčšia snaha o kontrolu poskytovania služieb.

MODEL VEREJNEJ VOĽBY

Politici sa okrem presadenia verejnej politiky, ktorá je v súlade s ich ideologickými preferenciami, môžu snažiť o získanie politickej moci, ako aj o získanie nepolitických – osobných prospechov. Uvedené ciele môžu sledovať aj pri prijímaní rozhodnutí o poskytovaní služieb. Pri politickom pohľade potom vychádzame z motivácii politikov pri prijímaní rozhodnutia týkajúceho sa spôsobu poskytovania služieb a rozhoduje sa medzi pomerom možného politického prospechu a politických nákladov z príslušného rozhodnutia.

Najprv sa pozrime na možné prospechy pre politika/politickú stranu vyplývajúce z jednotlivých rozhodnutí. Vzhľadom k značnému objemu financií, o ktoré pri poskytovaní služieb ide, možno očakávať aktivity rôznych záujmových skupín s cieľom získať istý typ renty. Existencia renty a jej distribúcia súvisí s monopolnou pozíciou poskytovateľa služby na trhu, prípadne s mäkkým rozpočtovým obmedzením organizácie. Politik môže získať a/alebo rozdávať renty.¹¹ Renta môže mať niekoľko podôb – zamestnávanie väčšieho počtu ľudí v organizáciách pod ich kontrolou, ktoré poskytujú služby oproti optimálnej potrebe, vyššie platy, úplatky, zamestnávanie politických nominantov, príbuzných a pod. Renta vo forme úplatku je koncentrovaná a ide o korupciu, ktorá môže byť prítomná pri zadávaní kontraktu externej firme na poskytovanie služieb. V rámci boja o tento typ zákazky je súkromná firma ochotná obetovať časť renty ako náklad na jej získanie. Získaním renty vo forme úplatku sa nelegálne obohacuje decízor osobne a/alebo príslušná politická strana. Renta

¹¹ Celková výška straty zdrojov, ku ktorej môže dochádzať pri jednotlivých spôsoboch poskytovania služieb, nemá len podobu renty, ale aj neefektívnosti. Je preto súčtom renty a neefektívnosti. Príkladom neefektívnosti sú prekúrené miestnosti, vybavenie kancelárií drahším zariadením, ako je nevyhnutné na poskytovanie služby, luxusné autá, ktoré nepomáhajú zvyšovať kvalitu poskytovanej služby, či drahé priestory administrácie poskytovania služby.

vo forme zamestnávania politických nominantov alebo príbuzných, zamestnávania vyššieho počtu pracovníkov, ako je nevyhnutné alebo vysokých platov je distribuovaná medzi viacerých a cieľom jej distribúcie je získať osobnú alebo politickú podporu. Ide o tzv. patronáž. Je prítomná prevažne pri internalizácii poskytovania služieb. Samozrejme, že isté formy korupcie alebo osobnej či politickej patronáže sa môžu vyskytovať pri oboch spôsoboch poskytovania služieb, v rámci tejto analýzy nás hlavne zaujímajú prevažujúce formy alokácie renty pri daných spôsoboch poskytovania služieb.

Okrem distribúcie/alokácie renty je dôležitým parametrom možného prospechu veľkosť renty. Veľkosť renty závisí od existencie tlaku na efektívnosť, ktorý môže byť generovaný napríklad tvrdými rozpočtovými obmedzeniami. Vysoké finančné zaťaženie obyvateľov, voličov však na druhej strane znamená politické náklady.

Nasledujúca schéma poukazuje na dva hraničné spôsoby poskytovania služieb, ktoré môžu nastať v závislosti od veľkosti a koncentrácie renty:

Schéma 2

Veľkosť, distribúcia renty a spôsoby poskytovania služieb

koncentrovaná renta / rozptýlená/dekoncentrovaná renta/ hl. korupcia	hl. patronáž a korupcia
tvrdé rozpočtové obmedzenie outsourcing	mäkké rozpočtové obmedzenie vlastné poskytovanie služieb

Zdroj: Autori, inšpirované López-de-Silanes – Shleifer – Vishny (1995).

Pri tvrdom rozpočtovom obmedzení je k dispozícii na rozdávanie nižšia renta. To motivuje k outsourcovaniu služby. Renta sa môže vyskytovať, ale skôr v koncentrovanej podobe, v podobe úplatku pre tých, ktorí rozhodujú o dodávateľoch a podmienkach zmluvy. Politik môže použiť svoje rozhodovacie práva týkajúce sa spôsobu poskytovania služieb na získanie peňazí pre seba alebo pre príslušnú politickú stranu.

Pri mäkkom rozpočtovom obmedzení existuje motivácia poskytovať služby interne, teda interne rozhodovať o nakladaní s financiami, prijímaní zamestnancov a pod. Výška renty má tendenciu narastať a môže mať viaceré podoby. Okrem korupcie má formu politickej alebo osobnej patronáže. Politici si môžu dosadiť do organizácie mesta poskytujúcej službu politických nominantov, môžu takto získavať podporu odborových organizácií zamestnancov mesta, lepšie priamo kontrolovať nezamestnanosť cez verejné zamestnávanie. Môžu získavať aj ďalšie úplatky pre seba alebo pre politickú stranu, napríklad pri výbere dodávateľov tovarov, služieb či prác.

Tak ako ukazuje schéma 2, politici sa môžu vzdať výhod spojených s interným spôsobom poskytovania služieb, keď čelia tvrdému rozpočtovému obmedzeniu, a keď sa prijímajú zákony obmedzujúce patronáž. V prípade tvrdých rozpočtových obmedzení (rozpočty sú limitované, existujú obmedzenia na zdaňovanie, teda na príjmovej a výdavkovej strane financií mesta, je určená maximálna výška dlhu atď.) sa pre politika stáva ťažším používať verejné zdroje na kúpenie /získanie politického prospechu. Zároveň vychádzame z toho, že voliči nemajú radi vysoké dane. Preto podľa uvedenej teórie (López-de-Silanes – Shleifer – Vishny, 1995) sa politici vzdávajú výhod z patronáže, ak je príliš nákladná. Čím je potom tvrdšie rozpočtové obmedzenie, tým s väčšou pravdepodobnosťou dochádza ku kontrahovaniu, outsourcingu. Ďalším faktorom je voľnosť v rozhodovaní. A teda, ak sa prijímajú zákony znižujúce

priestor pre politickú patronáž, ktorými sa znižuje osobný a politický prospech z vlastného spôsobu poskytovania služieb, dochádza k obmedzeniam možnosti distribúcie renty. Obmedzuje sa sloboda politika konať (zavedenie výberových konaní pri prijímaní zamestnancov mesta, štandardy upravujúce obstarávanie mesta,¹² zákaz politických aktivít zamestnancov mesta, zvyšovanie prehľadnosti správy a riadenia mesta, tvrdé rozpočtové obmedzenia a pod.). Zavedenie uvedených opatrení znamená vyššiu pravdepodobnosť kontrahovania, externého spôsobu poskytovania služby. Podľa tejto teórie sa teda politici vzdajú politickej patronáže, ak prospech z nej nie je príliš veľký.

Zaujímavý je aj politický vplyv odborov a vzťah korupcie a patronáže. Veľký politický vplyv odborov sa spolu s mäkkým rozpočtovým obmedzením podľa López-de-Silanesa, Shleifera a Vishnyho (1995) môže stať prekážkou kontrahovania miestnych služieb. Odbory totiž odmietajú liberálnejší prístup súkromného sektora k pracovno-právnym vzťahom. Rozsiahla korupcia môže viesť k nadmernému kontrahovaniu služieb a rozsiahla patronáž k nadmernej internalizácii poskytovania služieb. Politická patronáž motivuje k iným alternatívam poskytovania služieb ako korupcia.

Model verejnej voľby, tak ako sme ho vyššie načrtli, poukazuje na rozhodovanie medzi vlastným spôsobom poskytovania služieb, ktorý znamená politické výhody a vysoké finančné zaťaženie občanov, čo predstavuje politické náklady a externým spôsobom poskytovania služieb, ktorý môže znamenať korupciu a nižšie verejné výdavky. Toto politické rozhodovanie (trade-off) a nie len efektívnosť a ideologické faktory, môžu mať vplyv na rozhodnutie kontrahovať služby mesta.

MODEL AVERZIE VOČI POLITICKÉMU RIZIKU

Tretí pohľad v rámci politologického modelu vychádza zo snahy politika udržať si moc. Snaha udržať si moc súvisí aj s menšou ochotou riskovať pri prijímaní rozhodnutí a pozorne načúvať verejnej mienke, relevantnej časti elektorátu. Politické riziko súvisí s vnímaním súkromného sektora v spoločnosti a s politickou zodpovednosťou¹³ a nesie so sebou aj prípadné transakčné náklady.

Outsourcing znamená narušenie tradičných zodpovednostných mechanizmov pri správe vecí verejných, keďže sa medzi občana a mesto dostáva tretí subjekt poverený výkonom dohodnutých úloh. Tento spôsob zabezpečovania služieb totiž v sebe obsahuje istú stratu flexibility mesta, jej politického vedenia. Platí to hlavne v prípadoch, keď je služba poskytovaná obyvateľom v mene mesta priamo súkromnou firmou. V tradičnom, internom spôsobe poskytovania služieb boli zodpovednostné mechanizmy záležitosťou hierarchickej kontroly založenej na vstupoch a procesoch. Outsourcing zavádza oddelenie nákupcu od poskytovateľa a požaduje zdefinovanie štandardov služby a výkonnostné parametre. To by malo slúžiť na posilnenie zodpovednostných mechanizmov. Napriek uvedenému sa môžu objavovať a občanmi byť vnímané nejasnosti spojené s rozdelením zodpovednosti medzi dodávateľa a mesto (*The Role...*, 2005). Vzhľadom na to, že mesto je politická jednotka, verejnosť a médiá budú mať vždy tendenciu vnímať mesto ako subjekt, ktorý sa má politicky zodpovedať za poskytovanie príslušnej outsourcovanej služby a brať ho na zodpovednosť za jednotlivé aktivity dodávateľa. Preto outsourcing predstavuje pre politika politické riziko a transakčné náklady.

Ďalším politickým rizikom je negatívne vnímanie súkromného sektora ako dodávateľa služieb v mene mesta voličmi. Príkladom je oblasť zdravotníctva. Citlivosť verejnosti na túto tému môže byť

¹² Existencia štandardov obstarávania však môže pôsobiť aj proti kontrahovaniu, keďže nemusí viesť k výberu politicky spriazneného dodávateľa.

¹³ V zmysle ang. *accountability*.

politickou prekážkou outsourcingu a jej prekonanie znamená transakčné náklady. Zvýšená citlivosť môže vychádzať z kognitívnych limitov voličov, zvyku či predchádzajúcej zlej skúsenosti.

SOCIOLOGICKÝ MODEL

Organizácie, v našom prípade mestá, sú tvorené ľuďmi a rozhodovanie ovplyvňuje politické a administratívne vedenie mesta. Preto okrem toho, že sú mestá organizáciami, ktoré majú motiváciu znížiť riziko spojené s dodávateľským oportunitizmom, sa dá hľadať odpoveď na faktory ovplyvňujúce rozhodnutie o spôsobe poskytovania služieb cez sociologický prístup. Sociologický prístup/model sa pokúša dať odpovede na to, aké faktory ovplyvňujú vznik a šírenie inovácií pri poskytovaní služieb a voľbu spôsobov poskytovania služieb.

Predstavitelia miest pôsobia v istom prostredí a ich okolie môže mať vplyv na prijímané rozhodnutia, starostovia sú združení v rôznych asociáciách, podobne ako lokálni ekonómovia. Kľúčovým faktorom, ktorý má vplyv na prijaté rozhodnutia týkajúce sa inovácií, je prostredie, v ktorom pracujú a pôsobia, a tlak tohto prostredia na aktérov. Aktéri rozhodovania o spôsobe poskytovania služieb existujú v inštitucionálnom prostredí, ktoré ich motivuje prijímať, adoptovať isté praktiky, aby si udržali legitimitu v rámci oblasti svojho pôsobenia. Inštitucionálna dynamika môže ovplyvniť rozhodnutia ohľadne spôsobu poskytovania služieb niekoľkými spôsobmi. Podľa Marcha a Simona (1993) endogénne pravidlá vlastné daným typom organizácií, v našom prípade mestám, pôsobia na to, že sa rozhodujú podobne, teda majú tendenciu k homogénemu správaniu. Organizácia hľadá legitimitu a následne sa pozerá aj do svojho okolia, aby identifikovala a napodobnila praktiky, ktoré sa zdajú byť úspešnými v iných organizáciách (Meyer – Rowan, 1977). Podľa inštitucionálnej logiky sa kontraktčné praktiky často šíria cez profesiu. Jedným z hlavných mechanizmov, pomocou ktorých sa organizácia oboznamuje s obľúbenými inštitucionálnymi pravidlami, normami a praktikami je potom členstvo v profesionálnych organizáciách. Najprv explicitnou podporou použitia konkrétnej praktiky (napríklad outsourcing) môže profesijná organizácia vyvíjať tlak na členské mestá, aby zaviedli túto praktiky alebo sa stanú menej „legitímnymi“ v rámci asociácie. DiMaggio a Powell (1983) hovoria o tomto type štrukturálnej homogenity medzi členmi v danej organizačnej oblasti ako o normatívnom izomorfizme.

METODOLOGICKÁ POZNÁMKA: MINULOSŤ AKO FAKTOR ROZHODOVANIA

Viacerí autori poukazujú na to, že na rozhodnutie o spôsobe poskytovania služieb vplyvajú aj predchádzajúce rozhodnutia organizácie (March – Olson, 1995) a cez to vysvetľujú zvolený spôsob poskytovania služieb. Väčšinu rozhodnutí mesto nerobí prvýkrát, teda „na zelenej lúke“, ale nadväzuje na rozhodnutia, ktoré boli urobené predtým. Pri zmene spôsobu poskytovania služieb dochádza k istým ekonomickým a politickým nákladom a k zmenám v sociálnych štruktúrach. Riziká a transakčné náklady sú mestom vnímané a nastávajú aj z dôvodu uskutočnenia zmeny spôsobu poskytovania služby, napríklad pri prechode z vlastného poskytovania služieb na outsourcing. Minulosť má tak tendenciu opakovať sa aj preto, že zmena znamená riziko a náklad. Čiže to, ako v súčasnosti postupuje organizácia pri poskytovaní služieb, môže predurčovať jej budúce rozhodnutia, smery pohybu.

LITERATÚRA

- Alesina, A. – Spolaore, E.: *The size of Nations*. Massachusetts, London, The MIT Press 2003.
- Brown, T. L. – Potoski, M.: *Translation Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. Journal of Public Administration Research and Theory, Inc. 2003.
- Buchanon, J.: *Principles of Urban Fiscal Strategy*. Public Choice 4, 1971, s. 1 – 16.
- Chandler, T. – Feuille, P.: *Municipal Unions and Privatization*. Public Administration Review, 51, 1 January/February 1991, s. 15 – 22.
- Cohen, S.: *A Conceptual Framework for Devolving Responsibility and Functions from Government to the Private Sector*. Public Administration Review 2003.
- DiMaggio, P. – Powell, W.: *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review, 48, 1983, s. 147 – 60.
- Hart, O. D. – Shleifer, A. – Vishny, R. W.: *The proper scope of government: theory and an application to prisons*; Discussion paper no. 1778. Cambridge, Mass., Harvard Institute for Economic Research 1996.
- Hartley, K. – Parker, D. – Martin, S.: *Organisational Status, Ownership and Productivity*. Fiscal Studies. Institute for Fiscal Studies, vol. 12(2), May 1991, s. 46 – 60.
- Keating, J. M.: *Public Over Private: Monitoring the Performance of Privately Operated Prisons and Jails*. Private Prisons and the Public Interest. New Brunswick, Rutgers University Press 1990.
- Kettl, D.: *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D.C., Brookings Institution 1993.
- Kodrzycki, Y. K.: *Fiscal Pressures and Privatization of Local Services: Lessons from New England*. In: New England Economic Review 1998.
- Koten, S. v.: *Transaction Cost Economics: basic concepts and extensions*. UK, Working Paper 17, 2001.
- Levin, J. – Tadelis, S.: *Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities*. Working paper 2005.
- Light, P.: *Making Nonprofits Work: A Report on the Tides of Nonprofit Management Reform*. Washington D.C., Brookings Institution Press 2000.
- Lundsgaard, J.: *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services*. Economics Department Working Papers No.331. Paris, OECD 2002.
- López-de-Silanes, F. – Shleifer, A. – Vishny, R.W.: *Privatization in the United States*. Working paper No. 5113. In: *NBER Working paper series*. Cambridge, National Bureau of Economic Research 1995.
- Mangano, G.: *Measuring central bank independence: a tale of subjectivity and of its consequences*. Oxford Economic Papers 50, 1998, s. 468 – 492.
- March, J. – Olsen, J.: *Democratic governance*. New York, Free Press 1995.
- March, J. – Simon, H.: *Organizations*. Cambridge, Massachusetts, Blackwell 1993.
- Meyer, J. – Rowan, B.: *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology 83, 1997, s. 340 – 363.
- Mlčoch, L.: *Institucionální ekonomie: učební text pro studenty vysokých škol*. Praha, 1996.
- The Role of Market Type Mechanisms in the Provision of Public Services*. OECD Asian Senior Budget Officials. Paris, OECD 2005.
- Roundtable on Concessions*. DAF/COMP/GF (2006)2. Paris, OECD 2006.

- Pavel, J.: *PPP projekty v ČR – šance nebo riziko? Štúdia*. Praha, Transparency International Česká republika 2005.
- Pavel, J.: *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností*. Štúdia. Praha, Transparency International Česká republika 2006.
- Peterson, P.: *City Limits*. Chicago, University of Chicago Press 1981.
- Salner, A.: *Riziko v službách veřejnej politiky*. In: Beblavý, M.: *Manuál pre tvorbu veřejnej politiky*. Bratislava, SGI 2002.
- Savas, E.: *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, Chatham House Publishing 1987.
- Starr, P.: *The meaning of privatization*. In: Kamerman S. B. – Kahn, J. (eds): *Privatization and the welfare state*. Princeton, Princeton University 1989, s. 15 – 48.
- Stevens, B. J.: *Delivering Municipal Services Efficiently: A Comparison of Municipal and Private Service Delivery*. U.S. Department of Housing and Urban Development 1984.
- Warner, M. – Hebdon, R.: *Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives*. In: *Journal of Policy Analysis and Management*. Association for Public Policy Analysis and Management 2001.
- Williamson, O.: *The Economics of Organizations*. In: *American Journal of Sociology. The Mechanisms of Governance*. New York, Oxford University Press 1981.
- Zemanovičová D.: *Rozhovor uskutočnený vo februári 2006*.

TRENDY V POSKYTOVANÍ VEREJNÝCH VEREJNOPROSPEŠNÝCH SLUŽIEB V EURÓPSKOM PRIESTORE

BORIS TONHAUSER¹

ABSTRAKT

Demokracia a spravovanie majú svoju cenu a pracujú s nástrojmi, ktoré majú ekonomický charakter. V zóne medzi demokratickými, verejnými a sociálnymi záujmami na jednej strane, a reálnymi ekonomickými, súkromnými záujmami na strane druhej dochádza k demarkácii pôsobnosti verejných a súkromných aktérov.

V súlade s princípom subsidiarity je pre Európu charakteristická decentralizácia kompetencií na úroveň regionálnych a miestnych samospráv ako orgánov verejnej správy, ktoré sú bližšie k občanovi a spravujú problematiku s miestnym alebo regionálnym dosahom. Tieto kompetencie sa často označujú slovom úlohy alebo služby, čím sa zdôrazňuje významový posun od vlády cez spravovanie až ku službe, ktorú orgán verejnej správy občanovi poskytuje. Azda to boli princípy dobrého spravovania, či skôr trendy new public management ktoré urobili zo spravovania vecí verejných službu – tovar.

Takýto ekonomický model verejného riadenia však dnes v priestore Európskej únie naráža na administratívne a právne povedomie Únie o voľnom trhu. Európsky súdny dvor už v piatich precedenčných prípadoch rozhodoval o demarkácii medzi demokratickým rozhodovaním a celoeurópskou liberalizáciou ekonomického prostredia. Rozhodnutia v prípadoch Teckal (1998), Stadt Halle (2005), Coname (2005), Parking Brixen (2005) a AGESP (2006) významným spôsobom ovplyvňujú spôsob, akým môžu samosprávy demokraticky riadiť poskytovanie verejných služieb a rozhodovať o forme, rozsahu, dostupnosti a najmä cene služby pre občanov.

VEREJNÉ BLAHO NA VOĽNOM TRHU

VEREJNÁ SPRÁVA AKO SLUŽBA

Na európskej úrovni prebieha proces vytyčovania hranice medzi verejným a súkromným. Demokracia a spravovanie (*governance*) sa neodohrávajú na stránkach kníh, ale v reálnom politickom, spoločenskom a najmä ekonomickom prostredí. Voľby, rozhodovanie, sprístupňovanie informácií, ochrana menšinových práv – to všetko má svoju cenu a pracuje s nástrojmi, ktoré majú ekonomický charakter. Napríklad náklady spojené s procesom demokratických volieb – tlač volebných lístkov, čas a práca ľudských zdrojov, softvér a hardvér – sú akceptovateľnou cenou za proces demokratického rozhodovania o veciach verejných.

¹ Mgr. BORIS TONHAUSER – Sekcia zahraničných vzťahov a integrácie do EÚ, Združenia miest a obcí Slovenska, Bratislava.

Akonáhle však začneme hovoriť o ekonomických kategóriách, ako sú cena, náklad, investícia, návratnosť, začneme sa v reálnom prostredí dostávať do kontaktu s trhom, na ktorom sú okrem politických (verejných) aktérov aj aktéri ekonomickí (súkromní). Obidve skupiny aktérov dosahujú svoje špecifické, politické a ekonomické ciele. Robia tak vlastnými prostriedkami špecifickými pre svoju oblasť záujmov. V zóne medzi demokratickými, verejnými a sociálnymi záujmami na jednej strane, a reálnymi ekonomickými, súkromnými záujmami na strane druhej tu dochádza k demarkácii pôsobnosti verejných a súkromných aktérov.

Tento proces prebiehal a niekde ešte prebieha na celonárodnej úrovni, kde sa hovorí o privatizácii alebo neprivatizácii niektorých ekonomických aktivít. V tomto procese sa štát ako verejný a politický aktér zbavuje veľkej časti svojich ekonomických aktivít, prevádza vlastníctvo verejné na vlastníctvo súkromné, alebo zveruje riadenie ekonomických aktivít do súkromných rúk. Privatizácia sa často spája s priemyselnými podnikmi alebo spoločnosťami poskytujúcimi verejné služby, ako sú napríklad bane či výroba a prenos energie, ale môže sa týkať aj iného majetku a zdrojov, napríklad pôdy alebo práv na využitie vôd. Trendom v posledných rokoch je aj vstup súkromného kapitálu do tradičných verejných domén štátu, ako sú zdravotnícka starostlivosť, ochrana verejného zdravia alebo školstvo a vzdelávanie.

Ďalším trendom, ktorý je východiskom pre opisovanú problematiku, je decentralizácia a deetatizácia kompetencií na úroveň regionálnych a miestnych samospráv v súlade s princípom subsidiarity. Obce, mestá a regióny sú orgánmi verejnej správy, ktoré sú bližšie k občanovi a spravujú problematiku s miestnym alebo regionálnym dosahom. Ich charakter – najmä v prípade obcí a miest – sa blíži k priamej demokracii. Občania majú možnosť podieľať sa na riadení vecí verejných, zúčastňovať sa zasadnutí zastupiteľských orgánov, obracať sa na svojich poslancov a starostu či primátora. Aj dopad rozhodnutí a ich výkon je pre občana bezprostredne zrejмый, stretáva sa s nimi v každodennom živote a vníma ich výkon, ich cenu aj ich kvalitu.

Obidva naznačené európske trendy navzájom súvisia. Vzrastajúci ekonomický charakter spravovania vecí verejných v reálnom trhovom prostredí a snaha štátu zbavovať sa aktivít, ktoré priamo nesúvisia s jeho politickým riadením – či už v prospech súkromného kapitálu alebo v prospech decentralizovanej úrovne verejnej správy majú za následok, že územná samospráva preberá stále viac kompetencií od štátu, vrátane kompetencií (služieb) ekonomického charakteru. Občania sami demokraticky rozhodujú na miestnej úrovni o tom, akým spôsobom chcú tieto služby vykonávať.

Tieto kompetencie sa často označujú slovom úlohy (*tasks*) alebo služby, (*services*) čím sa zdôrazňuje významový posun od vlády (*government*) ku spravovaniu (*governance*) až ku službe (*service*), ktorú orgán verejnej správy poskytuje občanovi. Azda to boli princípy dobrého spravovania (*good governance*), či skôr trendy nového verejného riadenia (*new public management*) ktoré urobili zo spravovania vecí verejných ekonomickú kategóriu – službu.

ZÁSAH SÚKROMNÉHO KAPITÁLU

Pri výkone verejnej správy, špecificky však pri zabezpečovaní verejných služieb ekonomického charakteru, je územná samospráva pod tlakom dvoch faktorov. Prvým faktorom je rastúci počet úloh ktoré musí plniť, v dôsledku prenosu kompetencií z centrálnej úrovne verejnej správy, tak ako bol opísaný vyššie. Druhým faktorom je rastúci tlak na rozpočet v dôsledku snahy o znižovanie daňového zaťaženia občana a trendu na znižovanie verejných výdavkov.

Logickým riešením sa zdá byť zásah súkromného kapitálu v podobe verejno-súkromných partnerstiev (*public-private partnership*), ktoré sú nástrojom umožňujúcim štátu a jeho nižším úrovniam (regióny, provincie, mestá, obce) plniť svoj mandát, t. j. v najširšom zmysle slova vytvárať životaschopné prostredie pre svojich občanov poskytovaním verejných služieb za pomoci súkromných zdrojov alebo súkromného know-how.

Pri takomto usporiadaní poskytuje orgán verejnej správy (všeobecne štát, konkrétne však vláda, regionálna samospráva alebo miestna samospráva) daňový alebo iný príjem ako kapitálový vklad do spoločného podniku, ktorý prevádzkuje spoločne so súkromným partnerom na základe zmluvy. Iným modelom môže byť, že súkromný partner poskytne kapitál a zaviazne sa zmluvne poskytovať určité služby za určitých podmienok. Vklad verejného partnera môže byť v tomto prípade nepeňažný, v podobe pozemkov, budov, infraštruktúry alebo dokonca virtuálny, v podobe zákaznickej základne, t. j. občanov, ktorým sa služba poskytuje. Podiel súkromného a verejného kapitálu každého z podielnikov v takýchto joint-venture môže reálne siahať a siaha od minimálneho podielu verejného kapitálu (pod 1 %) až po silne majoritný podiel (nad 99 %).

Takýto ekonomický model verejného riadenia však dnes v priestore Európskej únie naráža na administratívne a právne povedomie Únie o voľnom trhu. Voľný pohyb tovaru a sloboda poskytovania služieb na celom území Únie sú piliermi jej ekonomického prostredia. Na druhej strane je tu však subsidiarita a právomoc orgánu územnej samosprávy slobodne rozhodovať o veciach spadajúcich do jeho pôsobnosti. Rozhodnutie samosprávy je demokratické a je *bona fide* v prospech verejného blaha a v záujme občana. Zohľadňuje tiež miestne podmienky a lokálne ekonomické, sociálne a environmentálne faktory v súlade s princípom subsidiarity. V prípadoch, keď samospráva rozhoduje o veciach ekonomického charakteru sa však demokratický princíp subsidiarity dotýka aj ekonomického princípu voľného pohybu tovaru a slobodného poskytovania služieb. Ktorý princíp má v takýchto prípadoch prednosť? Dochádza naozaj ku konfliktu, alebo je možné dosiahnuť súlad verejného blaha so súkromnými ekonomickými záujmami

Európska únia v takýchto prípadoch obmedzuje právomoc nakladania s verejnými prostriedkami s cieľom ochrániť slobodu ekonomickej súťaže a zaistiť rovnosť príležitostí pre všetkých ekonomických aktérov v EÚ ako aj efektívne a transparentné využívanie verejných prostriedkov. Od sedemdesiatych rokov 20. storočia sa objavuje legislatívna regulácia procesu zadávania a kontraktácie verejných zákaziek medzi objednávateľom (štát, verejná správa) a dodávateľom (súkromná firma) na tovary a služby. Tento proces sa nazýva verejné obstarávanie (smernice EK č. 92/50, 93/36, 93/37).

Legislatíva určuje, že ak finančný objem dodávky presiahne určitú prahovú hodnotu, musí objednávateľ vypísať verejnú súťaž, ktorej sa môžu zúčastniť všetci potencionalni dodávatelia. Jedinou výnimkou je takzvaná dodávka *in-house*, t. j. zabezpečenie tovaru alebo častejšie služby vlastnými prostriedkami, napríklad vlastnej dcérskej spoločnosti. Takéto spoločnosti s verejným kapitálom sa vytvárajú napríklad na izoláciu finančného rizika alebo z dôvodov manažérskeho riadenia.

EURÓPSKA LEGISLATÍVA

Európsky súdny dvor už v piatich precedenčných prípadoch rozhodoval o demarkácii medzi subsidiaritou a celoeurópskou liberalizáciou ekonomického prostredia. Rozhodnutia v prípadoch *Teckal* (C-107/98), *Stadt Halle* (C-26/03), *Coname* (C-231/03), *Parking Brixen* (C-458/03) a *AGESP* (C-340/04) významným spôsobom ovplyvňujú spôsob, akým môžu samosprávy demokraticky riadiť poskytovanie verejných služieb a rozhodovať o forme, rozsahu, dostupnosti a najmä o cene služby pre občanov.

V prípade *Teckal* Európsky súdny dvor špecifikoval podmienky, za akých sa zmluva s dodávateľom považuje za výkon vlastnými prostriedkami *in-house* a je ju možné zadať priamym zadaním bez výberového konania. V prípade *Teckal* išlo o situáciu, kedy talianska obec Viano zadala priamym zadaním zákazku na dodávku palív a tepelných inštalácií konzorciu AGAC, ktoré je konzorciom obcí v regióne, v ktorom leží aj obec Viano a ktoré je pod priamou kontrolou týchto obcí, aj keď má vlastnú právnu subjektivitu. Proti tomuto priamemu zadaniu vznesla spoločnosť *Teckal* žalobu z dôvodu, že nebolo vypísané výberové konanie. Európsky súdny dvor rozhodol v neprospech spoločnosti *Teckal* a vydal rozhodnutie, v ktorom formuloval dva základné princípy dodávky *in-house*:

1. dodávateľ je len formálne oddelený, pracuje pod priamou kontrolou zadávateľa a zadávateľ ho riadi spôsobom podobným, ako vlastnú organizačnú zložku;
2. dodávateľ *de facto* operuje prevažne na lokálnom trhu, t. j. v jurisdikcii (obec, región) zadávateľa a neovplyvňuje trh EÚ.

Toto rozhodnutie podporilo snahu miest a obcí vytvárať verejno-súkromné partnerstvá na dodávku verejných služieb pre občanov, aj v podobe verejno-súkromných partnerstiev.

ZÁVER

V ďalších rokoch po tomto rozhodnutí Európsky súdny dvor riešil niekoľko podobných prípadov, v ktorých sa súkromné firmy obrátili so žalobou na príslušné orgány z dôvodu, že samosprávy prideliť zákazky priamym zadaním svojim dcérskym spoločnostiam ako dodávky *in-house*. V precedenčných prípadoch *Stadt Halle*, *Coname*, *Parking Brixen* a *AGESP* však Európsky súdny dvor opakovane rozhodol v prospech súkromných spoločností a v neprospech územných samospráv, aj keď išlo o dcérske podniky vo vlastníctve samosprávy. Vo výrokoch došlo k sprísneniu podmienok na dodávku priamym zadaním, formulovaných v prípade *Teckal*, najmä v častí týkajúcej sa priamej kontroly dcérskeho podniku. Rozhodovacie právomoci manažmentu pri riadení dcérskeho (komunálneho) podniku považuje Európsky súdny dvor za porušenie princípu priamej kontroly a tvrdí, že sú v rozpore s riadením *in-house*, aj keď je dcérsky podnik vo vlastníctve samosprávy.

V odpovedi na tieto rozhodnutia *Rada európskych municipalít a regiónov* vo svojich vyhláseniach opakovane upozorňuje, že Európsky súdny dvor týmito precedenčnými rozhodnutiami okliešťa samosprávne princípy v oblasti poskytovania služieb vlastným občanom. Uprednostňuje tak jediný aspekt – voľný trh – na úkor samosprávnej demokracie. Samosprávy by mali mať v súlade s princípom subsidiarity určitý priestor na samostatné rozhodovanie o tom, ako čo najlepšie poskytovať miestne verejné služby v záujme verejného blaha svojich občanov. Len tak môžu zaručiť a zodpovedať sa svojim voličom za to, že poskytované služby budú tak verejné (dostupnosť, cenová prístupnosť) ako aj prospešné pre občana (kvalita služby, efektívnosť využívania verejných prostriedkov).

BENCHMARKING V MANAŽMENTE POSKYTOVANIA MIESTNYCH VEREJNÝCH SLUŽIEB

BEÁTA MERIČKOVÁ¹

ABSTRAKT

Zmeny v systéme spravovania na Slovensku sa stali jedným z prvkov procesu transformácie štátu. Na začiatku sa reforma sústredila na vytvorenie demokratického systému, menej síl sa vkladalo do hĺbkovej reformy verejnej správy. Potreba uskutočniť komplexnú transformáciu administratívy sa stala zreteľnou v momente, keď sa Slovensko približovalo k potrebe splňať podmienky na vstup do Európskej únie.

Transformácia verejného sektora je primárne spoločenskou a ekonomickou reformou a jej implementáciou. Medzi ciele reformy verejného sektora zároveň patrí operacionálna racionalizácia inštitúcií poskytujúcich verejné služby. V tomto prípade to znamená selekciu úloh, ktoré je nevyhnutné vykonávať verejným sektorom, tak aby sa zabezpečil racionálny, profesionálny a moderný výkon zverených aktivít bez existencie nadbytočnej byrokracie, a zároveň aby sa paralelne presadzovali alternatívne metódy zabezpečovania verejných a sociálnych služieb zameraných na zvýšenie efektívnosti, hospodárnosti a účinnosti, ako aj kvality poskytovaných služieb.

Benchmarking je jedným z nástrojov, ako dosiahnuť tento cieľ, pretože podporuje konkurenčné prostredie vo verejnom sektore. Existuje veľa prekážok, ktoré limitujú implementáciu benchmarkingu ako metódy verejného manažmentu na Slovensku ako transformujúcej sa krajiny. Tieto bariéry súvisia s nedostatočne rozvinutým konkurencieschopným hospodárstvom na jednej strane a na druhej strane s nedostatočne rozvinutými efektívnymi mechanizmami kontrolovať reálnu efektívnosť, hospodárnosť a účinnosť (efficiency, economy and effectiveness) inštitúcií a procesov verejného sektora.

V tomto príspevku sa pokúšame analyzovať praktické aspekty benchmarkingových metód používaných pri poskytovaní komunálnych služieb vo vybraných municipalitách v Slovenskej republike. Zameriavame sa na komunálne služby zberu a likvidácie odpadu. Venujeme sa dôvodom používania metódy benchmarkingu pri poskytovaní komunálnych služieb v municipalitách: ekonomické výhody spojené s rozvojom konkurenčného prostredia v sektore verejných služieb, zvyšovanie efektívnosti, hospodárnosti a účinnosti procesov a inštitúcií verejného sektora, zvyšovanie kvality poskytovaných služieb.

Dôvody používania metódy benchmarkingu sú v princípe vo všetkých skúmaných municipalitách podobné. Dôvody, prečo municipality nepoužívajú metódu benchmarkingu pri poskytovaní verejných služieb, si odporujú. Zastaralý prístup k správe verejných organizácií na jednej strane (neexistencia nákladových jednotiek, ktoré by umožnili použitie benchmarkingu), ako aj niektoré špecifické

¹ Ing. BEÁTA MERIČKOVÁ, PhD. – Katedra verejnej ekonomiky, Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica.

problémy lokálneho prostredia na druhej strane (absencia poskytovania komunálnych služieb súkromným sektorom).

Napriek spomenutým bariéram implementácia metódy benchmarkingu pri riadení verejného sektora bola zavedená ako súčasť reformy verejného sektora vo všetkých transformujúcich sa krajinách.

ÚVOD

Vhodne zvolená forma zabezpečovania miestnej verejnej služby vzhľadom na jej ekonomický charakter ovplyvňuje hospodárnosť (minimalizáciu nákladov poskytovania služby), výkonnosť (maximálne prínosy poskytovania služby vzhľadom k nákladom na jej poskytovanie) a tým aj efektívnosť a kvalitu produkcie služby. Nové možnosti efektívneho zabezpečovania služieb vo verejnom sektore predstavujú alternatívne prístupy k poskytovaniu služieb vo verejnom sektore (externé formy zabezpečovania, medzi ktorými je v podmienkach Slovenskej republiky najviac rozšírené zmluvné zabezpečovanie verejných služieb externými dodávateľmi). Pre uplatnenie vhodnej formy zabezpečovania služby vzhľadom na jej charakter však musia byť vytvorené určité nevyhnutné predpoklady, napríklad právny rámec upravujúci danú problematiku, konkurencia medzi producentmi verejných služieb, schopnosť verejných inštitúcií pružne reagovať na verejné potreby, štýl riadenia verejnej organizácie rešpektujúci nové trendy v rozhodovaní a riadení vo verejnej správe.

V súvislosti s efektívnosťou a kvalitou fungovania organizácií vo verejnom sektore a verejnej správy sa otvára otázka benchmarkingu vo verejných službách a ostatných službách financovaných z verejných zdrojov.

Benchmarking ako nástroj hodnotenia výkonnosti, alebo aj ako jednu z ciest ako podporiť rast efektívnosti a kvality poskytovania verejných služieb sa pokúsime priblížiť v nasledujúcom texte.

TEORETICKÉ PREDPOKLADY REALIZÁCIE BENCHMARKINGU VO VEREJNOM SEKTORE

Podľa Nemca (2002b) produkcia verejných služieb a pomocných služieb pre verejné organizácie súkromnými a neziskovými firmami a organizáciami je spojená s mnohými potenciálnymi prínosmi. Pokiaľ je efektívne realizovaná, pomáha rastu miery variability ponuky verejných služieb, zvyšovaniu technickej efektívnosti a rastu kvality poskytovania služieb, do určitej miery stimuluje aj zvyšovaniu rovnosti (rovnosti – *equity*, nie rovnostárstvu) v prístupe k verejným službám.

Jednou zo základných metód alternatívneho poskytovania služieb vo verejnom sektore je zmluvné zabezpečovanie verejných služieb. Zmluvné zabezpečovanie služieb vo verejnom sektore znamená, že za poskytovanie služby (politické rozhodnutie) nesie zodpovednosť verejná autorita a produkcia služby sa uskutočňuje v súkromnom sektore.

Formy zmluvného zabezpečovania možno chápať ako:

- presun produkcie celej služby od verejných organizácií do súkromnej sféry;
- presun časti produkcie príslušnej služby od verejných organizácií do súkromnej sféry;
- zabezpečovanie niektorých vnútorných (pomocných) služieb v organizácii verejného sektora súkromnými organizáciami (Nemec, 2002a).

Verejná inštitúcia uzatvára zmluvu (kontrakt) so súkromnou organizáciou o produkcii určitej služby vo verejnom sektore pre vymedzený okruh spotrebiteľov. Na financovaní služby sa okrem štátu môže podieľať i spotrebiteľ (v tomto prípade sú ceny služieb regulované štátom). Zložka verejného sektora, ktorá kontrahuje služby je zodpovedná za poskytovanie služby v zodpovedajúcom rozsahu a kvalite. Pluralitný systém poskytovateľov služieb vo verejnom sektore sa začal postupne formovať v priebehu osemdesiatych a deväťdesiatych rokov zavádzaním zmluvného zabezpečovania služieb do verejného sektora v konkrétnych podobách, napr. ako povinnosť vypísať tender (Compulsory Competitive Tendering) iniciatíva vo Veľkej Británii v roku 1990 (Hoxley).

Základným predpokladom tejto povinnosti je plné zrovnoprávnenie všetkých vlastníckych foriem v súťaži o verejné objednávky, ktoré je zároveň jedným z hlavných trendov modernej reformy verejného sektora (Nemec, 2002b). Skúsenosti so zavádzaním tohto systému do verejného sektora s cieľom podporiť rast efektívnosti poskytovania služieb sú pozitívne.

Krajiny, v ktorých sa tento systém uplatňuje (Veľká Británia) a nariaďoval povinné porovnanie efektívnosti zabezpečovania služieb interne a externe, postupne prechádzajú od tohto systému na kvalitatívne vyššiu formu motivácie verejných organizácií k hľadaniu optimálneho pomeru medzi zdrojmi, výstupmi, a ich kvalitou – systém dosahovania najvyššej hodnoty (Best Value). Sledovanie politiky najvyššej hodnoty by sa v tomto zmysle dalo zjednodušené definovať ako stanovenie povinnosti poskytovateľom služieb vo verejnom sektore zabezpečovať tieto služby v rozsahu a kvalite odpovedajúcim potrebám spotrebiteľov a vynakladaným prostriedkom (Maguire). Podľa Maguire hlavným cieľom politiky najvyššej hodnoty je podporiť rozvoj výkonnostného manažmentu v systéme poskytovania služieb vo verejnom sektore, čo zároveň predpokladá v tomto systéme aplikáciu metódy benchmarkingu.

Podľa Allena a Tomassiho (2001) benchmarking je proces porovnávania metód, procesov, postupov, služieb určitej organizácie s inými organizáciami, ktoré pôsobia v podobnej oblasti. Implementácia tejto metódy do systému riadenia a rozhodovania vo verejnom sektore účinne prispieva k rozvoju konkurenčného prostredia nielen v rámci verejného sektora medzi verejnými inštitúciami, ale aj k podpore súťaženiu medzi verejným a súkromným sektorom pri realizácii verejných objednávok, čo vedie k rastu kvality a zefektívneniu fungovania verejného sektora. Benchmarking možno použiť na podporu objektívneho preverenia postupov, metód a systémov, čo môže byť veľmi prínosné práve pri zabezpečovaní verejných služieb financovaných úplne alebo čiastočne z verejných zdrojov. Zároveň je táto metóda veľmi účinná pri hodnotení kvality výstupov organizácie a podporuje jej rast. Mala by sa používať najmä v prípade, ak neexistujú jasne definované štandardy, ktoré by mala organizácia vo svojej činnosti dosahovať. Podobne ak existujú takéto štandardy je užitočné vedieť, ako je na tom skúmaná organizácia v porovnaní s najlepšími v danej sfére pôsobenia.

Komparatívnu analýzu (benchmarking) možno rozdeliť do troch kategórií:

- 1. porovnávanie riadenia (high-level comparisons)** – aké riadiace prístupy používa organizácia v porovnaní s inými organizáciami, so súkromným sektorom, so zahraničím. Porovnávajú sa organizačné štruktúry, prístupy k riadeniu;
- 2. porovnávanie výkonnosti (performance benchmarking)** – aká je výkonnosť organizácie (meraná kvantitatívnymi ukazovateľmi) v porovnaní s inými organizáciami, súkromným sektorom, zahraničím. Medzi najčastejšie používané ukazovatele patrí produktivita, využitie zdrojov, jednotkové náklady, kvalita (ak je možné ju vyjadriť), rýchlosť poskytovania služieb a ich dostupnosť a pod.;
- 3. porovnávanie procesov a činností (process benchmarking)** – ide o systematickú analýzu a porovnávanie procesov a činností v organizácii, pričom sa využívajú kvalitatívne aj kvantitatívne údaje (Allen – Tommasi, 2001).

Porovnávať možno s inými organizáciami alebo aj vnútri organizácie medzi jej jednotlivými útvarmi. Porovnanie výkonnosti nám poskytne obraz o tom, kde sa tá-ktorá organizácia nachádza v porovnaní s ostatnými. Naopak porovnanie procesov a činností umožňuje vysvetliť, prečo majú rôzne organizácie rozličnú výkonnosť.

V našich podmienkach však nemá zmysel snažiť sa o zavedenie systému dosahovania najvyššej hodnoty bez predchádzajúceho vytvorenia systému určujúceho povinnosť vypísať tender, čím sa podporí rast efektívnosti a výkonnosti vo verejnom, ale i súkromnom a neziskovom sektore.

Rozličné podoby zmluvného zabezpečovania verejných služieb sú v našich podmienkach pomerne rozšírené, ich aplikácia však nie je založená na systémovom prístupe, naopak, má skôr náhodný a stochastický charakter (Nemec, 2002a).

BENCHMARKING V PROCESE ZABEZPEČOVANIA VEREJNEJ SLUŽBY NA SAMOSPRÁVNEJ ÚROVNI

• Čo je benchmarking?

Podstatou benchmarkingu je zlepšovanie sa učením od iných. Pojem benchmarkingu možno chápať rôzne. Možno ho chápať ako techniku trvalého zlepšovania výsledkov organizácie (v našom prípade obce) prostredníctvom porovnávania a analyzovania procesov v organizácii (služieb poskytovaných organizáciou/obcou) za účelom identifikácie najvhodnejších postupov realizácie týchto procesov. Základ pojmu benchmarking tvorí anglické slovo *benchmark*, ktoré možno preložiť ako štandard, komparatívny bod či porovnávací ukazovateľ. Posledný uvedený výklad tohto pojmu najlepšie vystihuje podstatu benchmarkingu ako metódy zvyšovania kvality poskytovaných verejných služieb (Široký, 2004).

• Čo je poslaním, úlohou benchmarkingu v procese zabezpečovania verejnej služby na samosprávnej úrovni?

Zistiť ako je na tom naša obec v porovnaní s ostatnými obcami, predovšetkým pokiaľ ide o konkrétnu poskytovanú verejnú službu:

- a) Zistiť ako obec narába s finančnými, personálnymi a ďalšími zdrojmi v procese zabezpečovania verejnej služby, aká je úroveň verejnej služby. Účelom tohto kroku je určenie odchýlok od stanovených štandardov v poskytovaní verejnej služby alebo od úrovne, ktorú chceme v zabezpečovaní služby dosiahnuť.
- b) Identifikácia prípadných nedostatkov by nás mala viesť k snahe zistiť, ako pri zabezpečovaní služby postupujú iné obce, prehodnotiť vlastné postupy a využiť získané informácie k dosiahnutiu zmeny v prospech zefektívnenia a skvalitnenia služby občanom (Meričková – Majlingová, 2005).

• Prečo je benchmarking taký dôležitý?

Umožňuje neustále zvyšovanie efektívnosti a kvality poskytovania služieb.

• Čo benchmarking nie je?

- Benchmarking nie je novou neoverenou metódou, mnohé organizácie porovnávajú svoje náklady a výstupy už niekoľko rokov.
- Nejde iba o jednoduché zisťovanie nákladov a výstupov, údaje je nevyhnutné transformovať na informácie, ktoré je treba využiť v prospech zlepšenia.
- Akokoľvek je šetrenie verejnými výdavkami dôležité, nejde tu iba o znižovanie nákladov, podstatou je zvyšovanie efektívnosti a kvality poskytovaných verejných služieb.

- Zmyslom nie je napodobňovanie alebo „dobiehanie“ niekoho iného (inej obce).
- Nejde o vyzvedačstvo, či špionáž.
- Benchmarking nie je ani rýchly, ani jednoduchý. Návratnosť investícií do tejto metódy vyžaduje projektové riadenie.
- Benchmarking nie je jednorazovou záležitosťou, ani procesom prinášajúcim jednoduché odpovede na zložité otázky.

• Prečo sa obávame benchmarkingu?

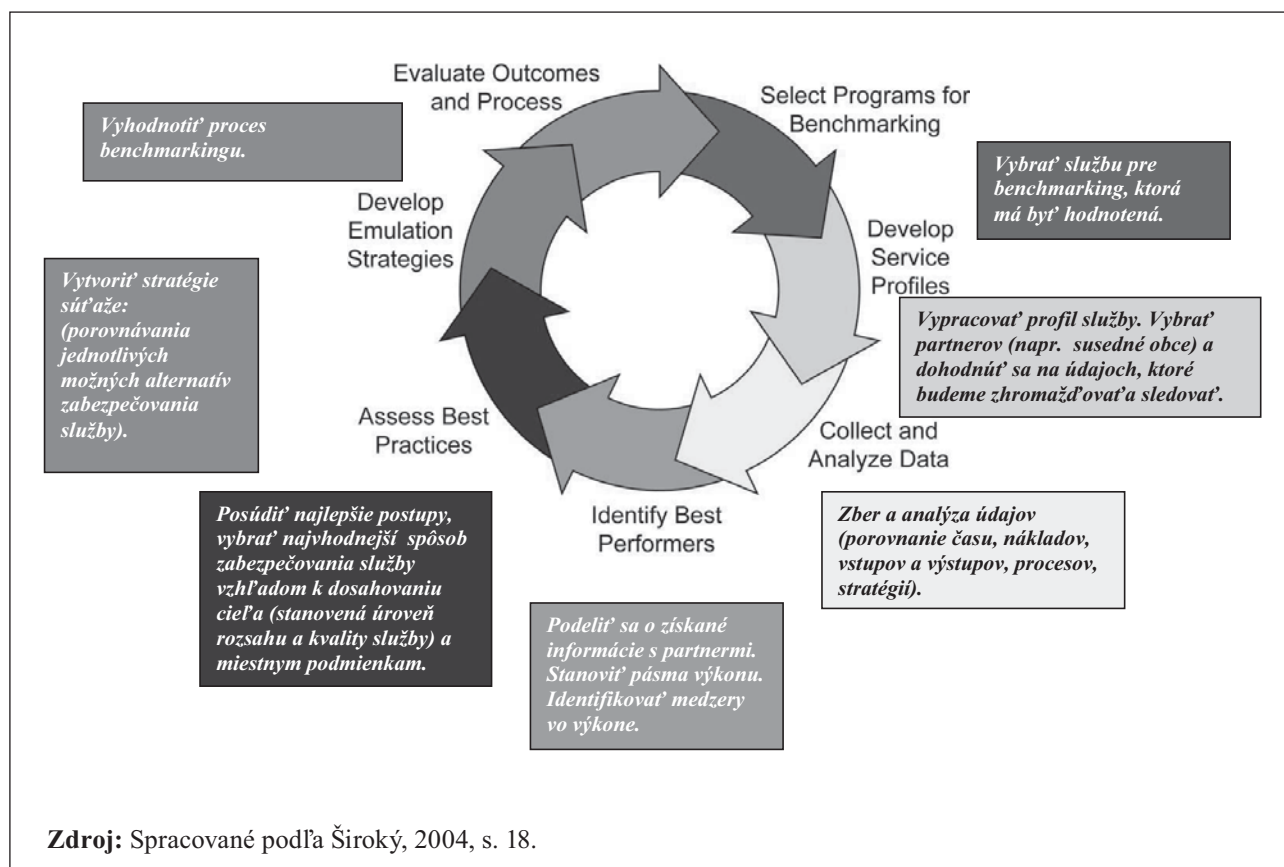
Základom benchmarkingu je meranie výkonu/hodnotenie výstupu (tzv. metrický benchmarking), overovanie, či sme dosiahli stanovený cieľ. Hodnotenie výkonnosti by rozhodne nemalo byť strašiacom pre zamestnancov, nemalo by sa používať ani k racionalizácii rozhodnutí, ktoré už boli prijaté.

Hodnotenia výkonnosti sa obávame aj preto, že výsledky môžu použité proti nám, môže byť stratou času, môže byť irelevantné, môže byť ťažko realizovateľné a nemusí vždy viesť k zlepšeniu.

• Proces realizácie benchmarkingu

Obrázok 1

Proces benchmarkingu



Od roku 1998 sa realizovala príprava programu spolupráce krajín EÚ zameraného na medzinárodný rozvoj a na výmenu skúseností v oblasti zabezpečovania verejných služieb pod názvom *Nové trendy vo verejných službách*. Tento inovačný program, založený na implementácii Modelu CAF (Common Assessment Framework–Systém hodnotenia vo verejnom sektore) bol oficiálne odštartovaný v máji 2002. Program bol testovaný Európskou nadáciou manažmentu kvality EFQM, Nemeckou akadémiou správnych vied, Inštitútom pre verejnú správu v Maastrichte. Na základe hlavných myšlienok Modelu

CAF bolo Európskou Úniou v oblasti manažmentu verejnej správy odporučené zavedenie metódy benchmarkingu (*Conclusions...*, 2001).

Vo Veľkej Británii sa metóda benchmarkingu úspešne používa pri zvyšovaní kvality miestnych verejných služieb už niekoľko rokov. Svoj priestor pre uplatnenie našiel benchmarking aj v Českej republike v rámci projektu *Cena a výkon*.

V nasledujúcej časti príspevku sa pokúsime o demonštráciu využitia metódy benchmarkingu v prístupoch k poskytovaniu sledovaných miestnych verejných služieb v skupine 18 vybraných obcí SR rovnakej veľkostnej skupiny od 1 000 do 4 999 obyvateľov (tento výberový súbor obcí predstavuje 2,29% základného súboru obcí uvedenej veľkostnej skupiny, výsledky skúmania možno preto do istej miery považovať za štatisticky vierohodné). Výskum monitoruje situáciu v roku 2004.

Sledujeme efektívnosť zabezpečovania miestnych verejných služieb rôznymi formami zabezpečovania v rámci skupiny 17 vybraných obcí. Pri sledovaní efektívnosti zabezpečovania verejných služieb sa zameriavame na použité verejné prostriedky s otázkou, či boli tieto prostriedky použité optimálne na dosahovanie daných výsledkov (výstupov miestnych verejných služieb), resp. či výsledok v rovnakej kvalite a dostupnosti mohol byť dosiahnutý za nižšie náklady (ktorá z možných využiteľných foriem zabezpečovania služby je „najlacnejšia“ pri zachovaní rovnakého výsledku, t. j. rozsahu a kvality služby).

Najjednoduchším meradlom efektívnosti sú jednotkové náklady. V analýze zabezpečovania sledovaných miestnych verejných služieb rôznymi formami zabezpečovania v skupine vybraných obcí porovnávame výdavky z miestneho rozpočtu na rovnaký druh služby pri rôznych formách zabezpečovania v obciach rovnakej veľkostnej skupiny (kde možno predpokladať podobnú úroveň rozsahu a kvality služby) a výsledky hodnotenia kvality služieb obyvateľmi jednotlivých obcí prostredníctvom dotazníka (uvedomujeme si, že takéto hodnotenie kvality nie je plne vierohodné vzhľadom na použitú metódu a počet respondentov – 180 obyvateľov).

Vzhľadom na viacero faktorov ovplyvňujúcich komplexnosť a charakter získaných údajov musíme pri generovaní výsledkov takého porovnávania rešpektovať viaceré skutočnosti:

1. V niektorých prípadoch nemožno urobiť prepočet nákladov na jednotku služby. Buď je to preto, lebo objem služieb nie je jednoducho kvantifikovateľný, alebo z dôvodu, že pri tomto druhu služby neexistuje jednotnosť pri jej poskytovaní. Keďže neexistujú presne stanovené štandardy poskytovania miestnych verejných služieb, podobnú úroveň rozsahu a kvality služby v rôznych obciach – aj keď ide o obce rovnakej veľkostnej skupiny – možno len predpokladať.
2. Ďalším problémom je nekomplexnosť pri sledovaní tohto ukazovateľa samosprávami. Na úrovni samospráv neexistujú nákladové strediská, nie je možné sledovať celkové spoločenské náklady zabezpečovania služieb. Vzhľadom k tomu, že skutočné nákladové účtovníctvo podľa nákladových stredísk sa v SR na úrovni samospráv nerobí, najmä v prípade, že služba je zabezpečovaná interne, vykazované náklady sú podstatne nižšie ako reálne náklady a obsahujú len vybrané priame nákladové položky. Údaje o nákladoch na zabezpečovanie vlastnými pracovníkmi – aj prostredníctvom rozpočtových a príspevkových organizácií – s určitosťou môžeme považovať za podcenené. V tomto prípade môžeme použiť ako približné meradlo na porovnanie (medzi rôznymi formami zabezpečovania služby) výdavky miestneho rozpočtu na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného občana (toto meradlo sme použili aj v nasledujúcej analýze, kde sme pracovali s čiastkovými nákladmi zabezpečovania služby).

Výsledky skúmania dokumentujú tabuľka 1 a grafy 1 a 2, ktoré uvádzajú spracované dáta vzťahujúce sa k roku 2004. Tabuľka 1 obsahuje priemerné hodnoty sledovaných ukazovateľov vypočítané na základe údajov poskytnutých vybranými obcami (hodnoty sledovaných ukazovateľov za každú vybranú obec sú uvedené v tabuľke 2 v prílohe).

Tabuľka 1

Výdavky zabezpečovania miestnych verejných služieb a miera spokojnosti občanov s kvalitou služieb pri rôznych formách zabezpečovania

Forma zabezpečovania služby	Zber a odvoz TKO			Údržba verejného osvetlenia			Údržba miestnych komunikácií			Údržba verejnej zelene			Cintorínske služby		
	Počet obcí	A	B	Počet obcí	A	B	Počet obcí	A	B	Počet obcí	A	B	Počet obcí	A	B
externý dodávateľ – zmluvné zabezpečovanie	11	366.14	68	6	73.98	58	7	118.12	47.71	2	46.2	80	1	3.6	50
príspevková organizácie zriadená obcou	1	213.70	52	2	34.3	41	3	84.35	23.33	3	15.6	64	3	17	65.33
s. r. o. s väčšinou majetkovou účasťou obce	3	210.15	60.67	1	29.6	74	0	X	X	0	X	X	0	X	X
obec ako právnická osoba prostredníctvom vlastných pracovníkov	2	332.15	74	8	96.56	67.5	7	132.15	38	11	32.5	61.6	12	40.61	64.91
nezisková organizácia	0	X	X	0	X	X	0	X	X	1	11.8	64	1	0,00	60

Vysvetlivky: A – priemerné výdavky z miestneho rozpočtu na zabezpečovania miestnej verejnej služby pripadajúce na jedného občana v Sk;

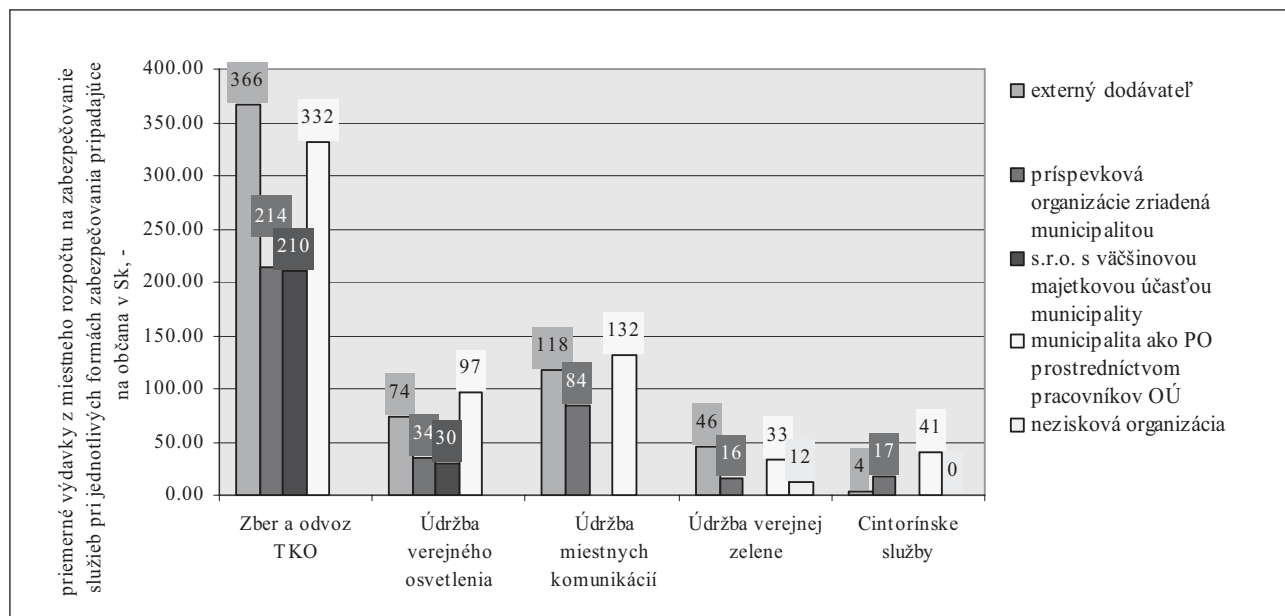
B – priemerná miera spokojnosti občanov s kvalitou miestnej verejnej služby (v %);

X – údaj, ktorý nemá zmysel.

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov poskytnutých vybranými obcami o zabezpečovaní sledovaných miestnych verejných služieb a výsledkov prieskumu verejnej mienky obyvateľov vybraných o kvalite sledovaných služieb za rok 2004.

Graf 1

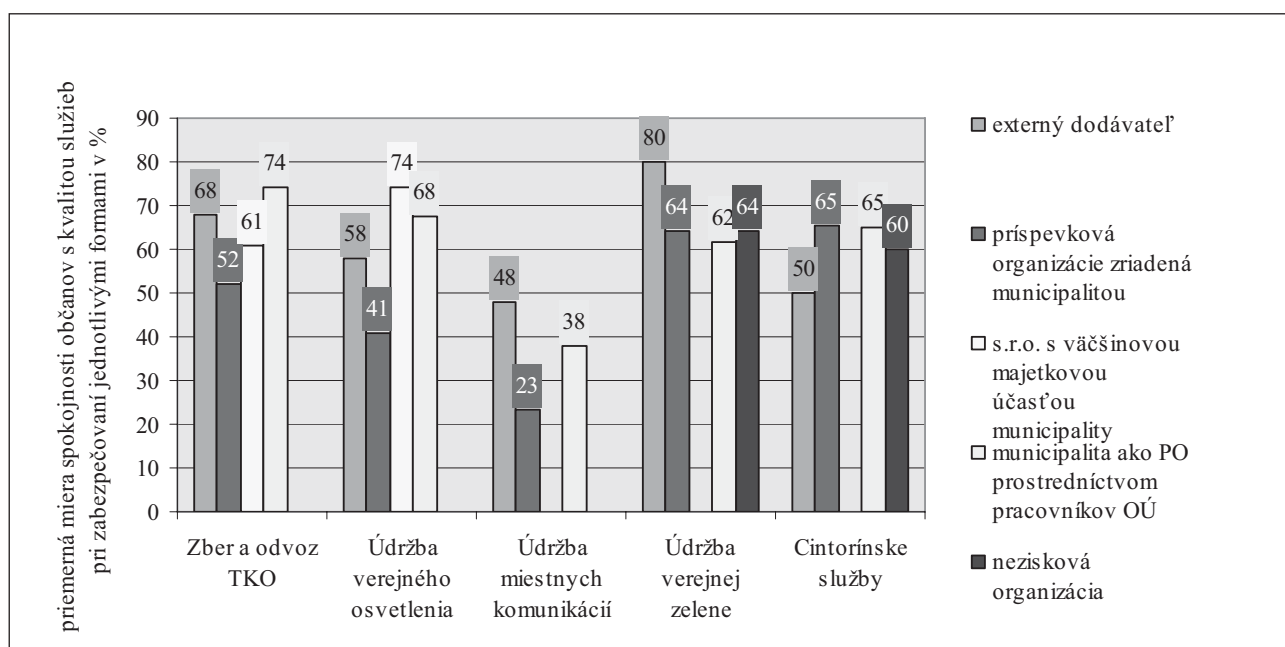
Priemerné výdavky z miestneho rozpočtu na zabezpečovanie služieb pri jednotlivých formách zabezpečovania pripadajúce na občana v Sk, -



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov poskytnutých vybranými obcami o zabezpečovaní sledovaných miestnych verejných služieb a výsledkov prieskumu verejnej mienky obyvateľov vybraných o kvalite sledovaných služieb za rok 2004.

Graf 2

Priemerná miera spokojnosti občanov s kvalitou služieb pri zabezpečovaní jednotlivými formami v %



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov poskytnutých vybranými obcami o zabezpečovaní sledovaných miestnych verejných služieb a výsledkov prieskumu verejnej mienky obyvateľov vybraných o kvalite sledovaných služieb za rok 2004.

Získané údaje o výdavkoch na zabezpečovanie vybraných miestnych verejných služieb podľa formy zabezpečenia síce vychádzajú z pomerne malej vzorky obcí a nemusia byť plne vierohodné, napriek tomu však naznačujú, že nákladovosť zabezpečovania miestnych verejných služieb je v mnohých prípadoch značne rozdielna (graf 1). Príčin rozdielnosti môže byť viacero, od nepresnosti poskytnutých údajov, cez rôzne miestne podmienky, rôzne nároky občanov na službu až po neefektívnosť.

Vysoké výdavky na služby sme zaznamenali pri zabezpečovaní služby prostredníctvom zmluvného zabezpečovania a prostredníctvom obce ako právnickej osoby vlastnými zamestnancami. Pomerne nízke výdavky na zabezpečovanie služieb sú vykazované pri zabezpečovaní služieb prostredníctvom interných foriem – príspevkovou organizáciou zriadenou obcou a s. r. o. s majetkovou účasťou obce. Z týchto údajov nemožno však vyvodit' jednoznačné závery vzhľadom k tomu, že využitie týchto foriem je zaznamenané u malého počtu skúmaných obcí (pozri tabuľku 1). Na druhej strane tieto zdanlivo „výhodné“ formy z hľadiska finančných nárokov na miestny rozpočet nie sú pozitívne vnímané občanmi skúmaných obcí z pohľadu kvality poskytovaných služieb, čo dokumentuje graf 2.

Samozrejme, situácia v rozdielnosti vo výdavkoch na zabezpečovanie služby a v miere spokojnosti občanov s kvalitou služby pri rôznych formách zabezpečovania nadobúda pri každej zo sledovaných služieb iný charakter. Vo všeobecnosti sú občania najviac spokojní s kvalitou služieb zabezpečovaných prostredníctvom zmluvného dodávateľa.

ZÁVER

Naše zistenia len potvrdzujú skutočnosť, že nemožno určiť všeobecne „najvýhodnejšiu, najlepšiu“ formu zabezpečovania pre konkrétny druh miestnej verejnej služby. Voľba formy zabezpečovania miestnej verejnej služby by mala rešpektovať nielen ekonomickú podstatu konkrétnej služby, ale aj jestvujúce podmienky pre realizáciu možných foriem zabezpečovania služby v konkrétnom území. Čo však možno povedať jednoznačne je, že táto voľba by nemala prebiehať nesystémovo, bez dopredu stanovených pravidiel a kritérií hodnotenia všetkých možných foriem zabezpečovania služby. Pri takomto systémovom rozhodovaní samospráv o spôsoboch, akými budú realizovať zabezpečovanie miestnych verejných služieb na svojom území, by bolo využitie metódy benchmarkingu, vzájomného porovnávania foriem zabezpečovania verejných služieb (porovnanie výkonnosti producentov verejných služieb) a tým aj porovnanie obcí pri výkone ich kompetencií, ako aj vzájomná spolupráca a výmena skúseností obcí v tejto oblasti jednoznačným prínosom pre efektívnosť a kvalitu poskytovania miestnych verejných služieb.

PRÍLOHA

Výdavky zabezpečovania miestnych verejných služieb a miera spokojnosti občanov s kvalitou služieb pri rôznych formách zabezpečovania – podkladové údaje

obec	Zber a odvoz TKO			Údržba verejného osvetlenia			Údržba miestnych komunikácií			Údržba verejnej zelene			Cintorínske služby		
	Výdavky z MR/občana (Sk)	Miera spokojnosti občanov s kvalitou služby (%)	Forma zabezpečovania služby	Výdavky z MR/občana (Sk)	Miera spokojnosti občanov s kvalitou služby (%)	Forma zabezpečovania služby	Výdavky z MR/občana (Sk)	Miera spokojnosti občanov s kvalitou služby (%)	Forma zabezpečovania služby	Výdavky z MR/občana (Sk)	Miera spokojnosti občanov s kvalitou služby (%)	Forma zabezpečovania služby	Výdavky z MR/občana (Sk)	Miera spokojnosti občanov s kvalitou služby (%)	Forma zabezpečovania služby
1.	381,90	80	exter. dod.	254,60	84	exter. dod.	127,30	64	pracovníci OÚ	159,10	76	pracovníci OÚ	38,20	86	pracovníci OÚ
2.	213,70	52	PO	20,40	30	PO	198,60	22	PO	24,40	46	PO	83,00	60	PO
3.	180,30	78	exter. dod.	7,50	76	exter. dod.	71,60	66	exter. dod.	3,80	92	exter. dod.	0,60	80	exter. dod.
4.	93,20	70	s.r.o	159,90	56	pracovníci OÚ	143,30	54	exter. dod.	3,30	62	pracovníci OÚ	0,00	60	NO
5.	374,9	92	pracovníci OÚ	29,3	88	pracovníci OÚ	78,8	74	exter. dod.	0,00	80	pracovníci OÚ	219,9	94	pracovníci OÚ
6.	355,5	70	s.r.o	29,6	74	s.r.o	36,2	42	pracovníci OÚ	46,2	68	exter. dod.	26,8	46	pracovníci OÚ
7.	441,2	72	exter. dod.	42,5	86	pracovníci OÚ	216,3	38	exter. dod.	181,8	72	pracovníci OÚ	13,4	68	pracovníci OÚ
8.	336,8	62	exter. dod.	32,5	48	exter. dod.	8	34	exter. dod.	1,4	38	pracovníci OÚ	2,8	44	pracovníci OÚ
9.	209,9	78	exter. dod.	133,3	70	pracovníci OÚ	287,5	44	exter. dod.	6,5	74	pracovníci OÚ	40,5	76	pracovníci OÚ
10.	289,4	56	pracovníci OÚ	186,1	40	pracovníci OÚ	192,5	20	pracovníci OÚ	25,7	48	pracovníci OÚ	51,3	52	pracovníci OÚ
11.	420,5	56	exter. dod.	162	74	exter. dod.	62,3	46	pracovníci OÚ	10,3	80	pracovníci OÚ	6,3	74	pracovníci OÚ
12.	296,3	54	exter. dod.	108,6	60	pracovníci OÚ	133,9	36	pracovníci OÚ	34,3	40	pracovníci OÚ	9	38	pracovníci OÚ
13.	64,8	42	s.r.o	34,3	52	PO	41,1	18	PO	26,1	70	PO	29,5	52	PO
14.	163,1	68	exter. dod.	123,2	60	pracovníci OÚ	121	44	pracovníci OÚ	0	46	pracovníci OÚ	13,1	68	pracovníci OÚ
15.	366,3	68	exter. dod.	50,4	54	exter. dod.	247	40	pracovníci OÚ	11,8	64	NO	3,6	50	exter. dod.
16.	223,2	70	exter. dod.	51	38	exter. dod.	127,6	30	PO	5,1	76	PO	4,5	84	PO
17.	568	74	exter. dod.	52,9	80	pracovníci OÚ	0	24	exter. dod.	0	76	pracovníci OÚ	23	74	pracovníci OÚ
priemer	316,15	66,38	X	79,67	61,63	X	119,40	39,50	X	29,10	64,50	X	34,13	63,75	X

Vysvetlivky:

TKO – tuhý komunálny odpad;

exter. dod. – externý dodávateľ služby;

RO – rozpočtová organizácia zriadená obcou;

PO – príspevková organizácia zriadená obcou;

OÚ – obecný úrad;

s. r. o. – spoločnosť s ručením obmedzeným s väčšinovým majetkovým podielom obce;

NO – nezisková organizácia;

X – údaj, ktorý nemá zmysel.

Zdroj: *Vlastné spracovanie na základe údajov poskytnutých vybranými obcami o zabezpečovaní sledovaných miestnych verejných služieb a výsledkov prieskumu verejnej mienky obyvateľov vybraných o kvalite sledovaných služieb za rok 2004.*

LITERATÚRA

Allen, R. – Tommasi, D.: *Managing public expenditures*. Paris, OECD 2001.

Ammon, D. N.: *Municipal Benchmark*. London, Sage Publication 2001.

Conclusions of the 9th NISPAcee Annual Conference: Government, Market and Civil Sector: The Search for a Productive Partnership. 9. NISPAcee, Riga, 2001. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005089.pdf>.

Hoxley, M.: *Are competitive fee tendering and construction professional service quality mutually exclusive?*

<http://taylorandfrancis.metapress.com/app/home/contribution.asp?wasp=3g267u4flhcknwf9rlrl&referrer=parent&backto=issue,11,14;journal,31,57;linkingpublicationresults,id:1001>

Maguire, M.: *The future for local government in Northern Ireland*. www.paconsulting.com/news/by_pa/1999/by_pa_19991201.htm.

Nemec, J.: *Budgeting and Financial Management: Methods and techniques in CEE Countries*. In: *Public Management in the Central and Eastern European Transition*. Bratislava, NISPAcee 2002a, s. 257 – 283.

Nemec, J.: *Návrh opatrení na zvýšenie transparentnosti vo verejnom obstarávaní*. 2002b. www.government.gov.sk.

Meričková, B. – Majlingová, S.: *Benchmarking v zabezpečovaní služby zberu a likvidácie tuhého komunálneho odpadu*. In: *Verejná správa*. Bratislava, Bratislavské tlačiarne, a. s., roč. 60, č. 4, 2005 s. 22 – 23.

Široký, J. a kol.: *Bechmarking ve veřejné správě*. Praha, Ministerstvo vnitra České republiky 2004.

SKÚSENOSTI Z APLIKÁCIE BENCHMARKINGU V PODMIENKACH MIESTNYCH SAMOSPRÁV V SR

EVA BALÁŽOVÁ¹

ABSTRAKT

Benchmarking, vychádzajúc zo zahraničných skúseností, je jednou z moderných manažérskych metód aj pre meranie a hodnotenie efektívnosti výkonu miestnych verejných služieb. Na úrovni miestnych samospráv na Slovensku sa v súčasnosti zatiaľ systematické a aktívne hodnotenie a porovnávanie výkonu obcou poskytovaných služieb prostredníctvom benchmarkingu neuplatňuje. Existujú však prvé skúsenosti so zavádzaním benchmarkingu do praxe miest a obcí v rámci výskumného projektu, ktorý realizuje Katedra regionálneho rozvoja FEŠRR SPU v Nitre v spolupráci s profesijným združením – AKE SR.

Cieľom príspevku je poukázať na faktory, procesy a javy súvisiace so zavádzaním benchmarkingu do manažmentu miestnych samospráv SR a stručné zhrnutie doterajších skúseností s jeho aplikáciou v samosprávnej praxi.

Súčasťou príspevku je aj prípadová štúdia merania výkonu tzv. komunálnych služieb, ktoré zabezpečujú miestne samosprávy dvoch krajských miest.

ÚVOD

Benchmarking v manažmente miestnych samospráv predstavuje jednu z metód kontinuálneho a systematického merania, aktívneho porovnávania a hodnotenia vlastnej výkonnosti poskytovania služieb a činností v produktivite a kvalite, v riadiacom a rozhodovacom procese s inými samosprávami. Je zameraný na zvyšovanie efektívnosti a kvality poskytovaných verejných služieb rozširovaním tzv. najlepšej praxe. Benchmarking je založený na princípe vzájomného porovnávania s cieľom dosiahnuť lepšie výkony vo vlastnej organizácii. Benchmarking je metóda zlepšovania učením sa od druhých. Chápeme ho teda ako metódu trvalej optimalizácie, ktorá porovnáva a analyzuje procesy (služby) za účelom zistiť a implementovať najlepšie praktické postupy.

Zmyslom benchmarkingu je zistiť postavenie miestnej samosprávy v porovnaní s ostatnými, predovšetkým pokiaľ ide o výstupy a výsledky služieb poskytovaných občanom, úroveň služieb, ktoré prostredníctvom vstupov zabezpečuje, rezervy, ktoré v tejto oblasti v samospráve sú a identifikovať a implementovať najlepšiu prax.

¹ Ing. EVA BALÁŽOVÁ – Katedra regionálneho rozvoja, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, Slovenská poľnohospodárska univerzita, Nitra.

Aplikáciou v miestnej samospráve získava benchmarking ďalší rozmer. V konečnom dôsledku vedie nielen k úspore znížením nákladov resp. výdavkov rozpočtu obcí, ale súčasne aj k zlepšovaniu manažmentu služieb poskytovaných obcami a k spokojnosti s týmito službami.

Uplatnenie benchmarkingu však samé o sebe k zmene nevedie. Zmena vychádza z informácií poskytnutých zúčastnenej samospráve. Benchmarking musí byť súčasťou celkovej snahy o zlepšenie služieb. Volený a výkonný manažment musí byť pripravený na zmeny vyplývajúce z benchmarkingu. V prvých rokoch benchmarkingu musia zmeniť štýl riadenia a aj metódy poskytovania služieb.

MATERIÁL A METÓDY

Konečnú efektívnosť jednotlivých aktivít zabezpečovaných či realizovaných inštitúciami verejnej správy, obce nevynímajúc, determinuje celý rad faktorov, procesov a javov, ktoré sa na tejto efektívnosti podieľajú v rozdielnej kombinácii a tiež miera ich vplyvu je závislá od charakteru konkrétnej služby. Preto je dôležité:

- zisťovanie a analýza miery uplatňovania interných a externých foriem zabezpečovania verejných služieb na miestnej úrovni vo vybraných obciach;
- zisťovanie a analýza spôsobov výberu foriem zabezpečovania týchto služieb;
- zisťovanie a analýza nákladovej náročnosti výkonu a ceny za výkon

Základným predpokladom merania a porovnávania výkonu služieb a činností realizovaných obcami je správne stanovenie a výber súboru merateľných indikátorov výkonu. Tieto pomenúvajú a konkretizujú efekty, ktorými sa dosiahne cieľ a priradujú mu číselnú hodnotu.

Pri výbere benchmarkingových indikátorov by sa mali rešpektovať nasledovné základné kritériá:

- dostupnosť;
- zrozumiteľnosť;
- spoľahlivosť;
- jednoduché zabezpečenie zberu údajov;
- vylúčenie duplicity;
- náklady na zber údajov.

Pri meraní výkonu v miestnych samosprávach sa môžu používať tieto všeobecne aplikovateľné kategórie indikátorov:

- **Indikátory výkonov/výstupov** sa vzťahujú na dôsledky jednotlivých aktivít, ktoré budú zahrnuté v schválených a realizovaných aktivitách, a ktoré sú spravidla merateľné fyzickými alebo peňažnými jednotkami. Merajú množstvo produktov vytvorených zo vstupov. Sú vytvorené pre porovnávanie výkonu služieb poskytovaných miestnymi samosprávami.
- **Indikátory účinnosti/výsledkov** vyjadrujú priame alebo bezprostredné účinky aktivity. Poskytujú informácie o zmenách, ktoré ovplyvnia správanie alebo výkon priamych užívateľov služieb alebo činností. Môžu byť vecnej alebo finančnej povahy.
- **Indikátory efektívnosti/prínosov** sú vyjadrením dôsledkov projektu za rámec bezprostredných účinkov na jeho priamych užívateľov. Merajú priemerné náklady na jednotku výstupu. Môžu byť špecifické, keď sa prejavia po určitom čase a je možné spájať ich priamo s určitou aktivitou alebo globálne, ak majú dlhodobý účinok na širšiu skupinu obyvateľstva. Znázorňujú kvalitu výkonu alebo indikujú rozsah plnenia cieľov danej jednotky. Ich bežnou formou sú ukazovatele včasnosti a miery uspokojenia občanov – klientov.

- **Indikátory produktivity** sú v samospráve uplatňované ojedinele, kombinujú zložky účinnosti a efektívnosti jedným ukazovateľom.

Všeobecne podstatou ekonomických analýz je porovnávanie nákladov a dôsledkov alternatívnych riešení. Preto základnými úlohami každého ekonomického hodnotenia je identifikovať, zmerať, oceniť a porovnať náklady a dôsledky alternatív, o uskutočnení ktorých uvažujeme.

Vzhľadom k tomu, že pri súčasnom systéme využívania účtovných a rozpočtových nástrojov a metód obce v Slovenskej republike nerealizujú komplexnú analýzu nákladov, nezohľadňujú všetky výnosy spoločenského charakteru a ani priame a nepriame náklady vynakladané obcou na jednotlivú službu, pri tvorbe indikátorov je možné vychádzať len z kategórie príjmov a výdavkov rozpočtu obce.

Obce teda reálne nesledujú celkové náklady na jednotlivé služby, nevedú si nákladové účtovníctvo, preto nie je možné vychádzať pri tvorbe indikátorov z celkových nákladov na jednotlivú službu. Pri tvorbe súboru indikátorov vychádzame z celkových bežných výdavkov rozpočtu obce a z výdavkov rozpočtu obce viazaných na jednotlivé služby. Celkové bežné výdavky z rozpočtu obce a výdavky z rozpočtu obce na jednotlivé služby identifikujeme prostredníctvom funkčnej a ekonomickej klasifikácie platnej rozpočtovej skladby k dohodnutému ultimu.

Súbor benchmarkingových indikátorov pre meranie a porovnávanie výkonu jednotlivých služieb alebo činností by mali tvoriť najmenej dva až tri kľúčové indikátory. Tie môžu byť všeobecné, ktoré sa dajú uplatniť spravidla pri meraní výkonu každej služby alebo činnosti a špecifické, charakteristické pre jednotlivú službu. Navrhovaný súbor indikátorov pre porovnávanie výkonu služieb poskytovaných obcami je orientovaný na výkony resp. výstupy.

Indikátory by mali byť najmä dostupné, zrozumiteľné, spoľahlivé a jednoduché z pohľadu zabezpečovania zberu údajov .

VÝSLEDKY A DISKUSIA

Možnosti využitia benchmarkingu ako nástroja na zlepšenie kvality poskytovaných služieb:

- **Nástroj na zlepšovanie manažmentu** – zlepšuje celkovú úroveň manažmentu najmä včasnou identifikáciou nedostatkov a spôsob preukázania účinného využívania zdrojov v záujme kvalitného poskytovania služieb a dosiahnutia cieľov. Poskytuje manažérom systematickejší spôsob zisťovania silných a slabých stránok a priebežnú analýzu, hodnotenie a kontrolu nákladov resp. výdavkov.
- **Nástroj v plánovacom procese** – zlepšuje rozpočtový proces a zabezpečuje informácie potrebné na určenie zámerov, cieľov a programov na ich realizáciu.
- **Podporný nástroj riadenia rizík** – vďaka konzistentnosti a dôveryhodnosti dát pomáha zvyšovaniu efektívnosti systémov riadenia rizík.
- **Rýchly marketingový nástroj** – poskytne nezávislú orientáciu v posudzovanom prostredí a umožňuje tak zvýšenie efektívnosti akvizičných procesov.
- **Nástroj na zvyšovanie výkonnosti zamestnancov** – tým, že poskytuje objektívny základ na vytýčenie cieľov výkonnosti, spätnej väzby a motivácie.
- **Nástroj na zvyšovanie dôveryhodnosti a zlepšovanie imidžu samosprávy** – pomáha získavať si dôveru občanov prostredníctvom zlepšeného vyžívania verejných zdrojov a kvalitnejšieho poskytovania služieb.

POZNATKY Z DOTERAJŠÍCH BENCHMARKINGOVÝCH AKTIVÍT V MIESTNYCH SAMOSPRÁVACH SR

HISTÓRIA BENCHMARKINGU V MIESTNYCH SAMOSPRÁVACH V SR

Začiatky informovanosti o benchmarkingu v miestnych samosprávach v SR od 1998 v rámci tréningu *Finančný manažment samospráv* (AKE SR + LSGAC+ USAID + ICMA): modul *Meranie výkonov, výkonové rozpočtovanie*, prvé porovnávania: 14 miest – verejná zeleň.

Prekážky pri realizácii benchmarkingu

- **Odpor manažmentu** – obavy z nesprávnej interpretácie výsledkov porovnávacích štúdií zo strany volených predstaviteľov. Nesystémový manažment, absentuje dlhodobá premyslená systematická činnosť. Absencia finančných politík.
- **Odpor zamestnancov** – kultúra organizácie musí byť taká, aby sa zamestnanci z kritického porovnávania učili a necítili sa ním ohrození, ak zmena spôsobí rozkol a vyvolá pocit ohrozenia, zamestnanci sa jej budú brániť a budú mariť všetky pokusy o zlepšovanie, je to pre zamestnancov tiež zvyšovanie pracovnej záťaže, prípadne aj zavádzanie nových pravidiel do zaužívaného stereotypu.
- **Politický odpor** – strach z možného zneužitia výsledkov politickou opozíciou, žiaduce zmeny (zlepšenia služieb) vyplývajúce z výsledkov porovnávania nemusia byť politicky realizovateľné, častá nedôvera v objektívne spracovanie údajov a pod.
- **Nedostatok zdrojov** – ľudských, informačno-technických, finančných a času. Nie sú skúsenosti a ani spoľahlivé benchmarky či fungujúce štandardy. Nezáujem zdôvodňovaný množstvom inej, najmä operatívnej agendy.
- **Nedostatok informácií** – absencia údajov o nákladoch na jednotlivé služby. Miestne samosprávy si nevedú nákladové účtovníctvo a ani inak nesledujú skutočné náklady vynaložené na jednotlivú službu. Existencia veľkého množstva údajov a informácií rozptýlených v rôznych zdrojoch, s nie ľahkou dostupnosťou. Neprehľadnosť evidencie výkonov a ich finančného krytia. Prelínanie sa rôznych foriem (externé, interné – prostredníctvom aktivačných prác, sezónnych zamestnancov, kompenzáciami, vlastnou príspevkovou alebo aj rozpočtovou organizáciou a pod.) zabezpečovania verejných služieb miestnou samosprávou a s tým súvisiace rôznorodé a často nespoľahlivé informácie o skutočných nákladoch.
- **Nerealistické očakávania** – často nie je správne pochopený význam procesu benchmarkingu, nie je všeliakom, ide o dlhodobý a často zložitý proces. Benchmarkingový proces by sa nemal zúžiť na jednoduché meranie a porovnávanie štatistických údajov o výkonnosti zúčastnených samospráv. Dôležité je usilovať sa o trvalú komunikáciu a výmenu skúseností benchmarkingových partnerov a vnesenie prvků učenia sa navzájom do procesu porovnávania.

Faktory úspešnej realizácie procesu benchmarkingu v miestnych samosprávach

Širšie uplatnenie benchmarkingu v manažmente miestnych samospráv si vyžaduje:

- potrebu systematického vzdelávania volených a výkonných predstaviteľov samospráv v oblasti moderných metód manažmentu;
- metodickú podporu pri ich zavádzaní do praxe miestnych samospráv;

- získavanie medzinárodných skúseností z realizácie benchmarkingu v praxi (konferencie, semináre, stáže, partnerské výmeny a pod.);
- vytvorenie vhodných podmienok – pochopenie výhod benchmarkingu a ochota realizovať z neho vyplývajúce zmeny;
- prípadnú finančnú podporu pilotných projektov benchmarkingu;

Pre úspech benchmarkingu je ďalej vhodné vytvoriť:

- organizáciu pre riadenie benchmarkingového cyklu;
- spoľahlivý informačný systém, ktorý by realizoval zber a sústreďoval údaje od účastníkov vo forme centrálnej databázy hodnôt indikátorov;
- poradný team odborníkov externých aj zástupcov z každého zúčastneného subjektu;
- systém pravidelného vyhodnocovania a prezentovania spracovaných údajov, vyhodnocovanie výsledkov s následným uzatváraním benchmarkingových partnerstiev, informovania o dosiahnutých výsledkoch;
- základné etické pravidlá partnerov v oblasti: komunikácie, vzťahov a poskytovania informácií.

V miestnej samospráve SR je vhodné rozvíjať:

- strategický benchmarking – porovnávanie a rozvíjanie stratégií;
- operatívny benchmarking – výkonov a procesov, a to z hľadiska priestorového rozsahu na úrovni:
 - národnej,
 - regionálnej,
 - lokálnej,

najlepšie podľa veľkostných kategórií samospráv.

OTÁZKY SÚČASNOSTI

Kto by mal byť v rámci miestnych samospráv v SR koordinátorom týchto procesov, kto tvorcom metodík, kto realizátorom vzdelávacích aktivít? Proces zasahuje originálne kompetencie samosprávy, ale aj prenesený výkon štátnej správy – kto teda bude participovať na financovaní spoľahlivého procesu? Treba vôbec odpoveď na tieto otázky? Vyrieši ich trh?

V súčasnosti existuje niekoľko reálnych ponúk tvorby benchmarkingových databáz pre miestne samosprávy:

- Municipália, a. s. (zakladatelia ZMOS a Dexia Banka) v spolupráci s AKE SR;
- Únia miest v spolupráci s M.E.S.A 10;
- mimovládne organizácie (napríklad Európske centrum manažmentu o. z.);
- ratingové agentúry, softvérové firmy, univerzity, súkromné poradenské firmy a ďalšie.

Príliš diverzifikovaná ponuka na spravovanie informačného systému, ktorý má zabezpečiť spoľahlivosť, ochranu a prehľadnosť správy dát môže na jednej strane viesť k zníženiu účinnosti, na druhej strane konkurencia môže zvýšiť kvalitu realizácie benchmarkingového cyklu.

ZÁVER

Benchmarking je hľadaním úspešných praktík a postupov iných samospráv s cieľom adaptovať ich a takto výrazne zvyšovať vlastnú výkonnosť, byť schopným vyvinúť vlastné, ešte lepšie riešenia a stať sa novým „benchmarkom“.

Pre úspešnú realizáciu benchmarkingu v miestnych samosprávach je potrebné zaistiť:

- podporu voleného a výkonného manažmentu, pri realizácii zmien, ktoré budú súčasťou procesu;
- do procesu musia byť zapojení a pozitívne motivovaní príslušní zamestnanci úradu a musia prijať zmeny za svoje, inak sa zmeny nemusia presadiť na prevádzkovej úrovni;
- ak má byť plne využitá hodnota benchmarkingu, musí sa benchmarking obmedziť na určitý počet kľúčových činností;
- presadenie zmeny na základe porovnávania je projekt, ktorý vyžaduje riadne projektové riadenie s prídelením zodpovednosti a podrobným plánom;
- ak sú stanovené ciele zlepšovania, je dôležité riadiť fungovanie úradu tak, aby prínosy zmien boli viditeľné a aby bolo možné ich „predať“ (ponúknuť) zákazníčkovi – občanovi, manažérom, zastupiteľstvu, i príslušným zamestnancom.

PRÍLOHA POROVNÁVACIA ŠTÚDIA

Porovnávanie sa uskutočnilo v dvoch mestách a vzhľadom k tomu, že jedno z nich nesúhlasilo so zverejnením, označili sme ich ako Mesto A a Mesto B.

Kritériom výberu skúmaných miest bola ich porovnateľná plocha katastrálneho územia, počet obyvateľov a hustota osídlenia na km². Pri stanovení výberu miest sme vychádzali z hypotézy, že poskytované komunálne služby budú porovnateľné, ale ich rozsah a cena, čiastočne aj kvalita a formy zabezpečovania budú v skúmaných mestách rôznorodé. Analyzované mestá sú krajské mestá, majú podobné pôdno-klimatické pomery, bohatú históriu a zvyklosti.

Objektom skúmania boli komunálne služby v oblasti:

- obnovy a údržby verejnej zelene,
- opravy a údržby miestnych komunikácií,
- opravy a údržby verejného osvetlenia,
- údržby miestnych cintorínov,
- zberu, nakladania a zhodnocovania TKO a DSO.

Hodnotenie výkonov komunálnych služieb sa uskutočnilo porovnaním vstupov a výstupov, k 31. decembru 2004, pričom za vstupy boli považované jednotkové výdavky z mestského rozpočtu vynaložené na výkon danej služby a výstupom boli efekty plynúce zo zabezpečenia komunálnych služieb pre mesto i pre občanov.

METÓDY ZBERU ÚDAJOV

Primárny zber: dopytovanie – dotazník, telefonicky, osobne a riadený rozhovor.

Sekundárny zber: obsahová analýza interných dokumentov mesta – cenníky služieb, mestská štatistika, rozpočet mesta, účtovné výkazy, harmonogramy činností, kontrolné správy a pod.

Tabuľka 1

Celkové výdavky rozpočtu spojené so zabezpečením komunálnych služieb (tis. Sk)

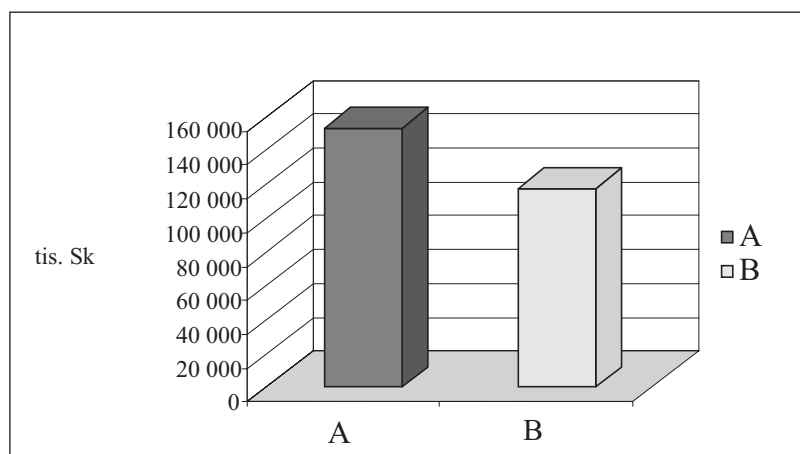
Výdavky na službu	Mesto A	Mesto B
Verejná zeleň	13 530	22 226
Verejné osvetlenie	21 337	29 108
Miestne komunikácie	36 909	25 032
Údržba cintorínov	3 500	369
Nakladanie s odpadmi	77 560	48 438
Výdavky spolu	152 836	125 173

Zdroj: autorka.

Celkové výdavky rozpočtu mesta A v roku 2004 predstavovali spolu 779 601-tis. Sk, z toho pre Odbor komunálnych činností sa vyčlenilo 22,28 %, čo predstavovalo čiastku 152 836-tis. Sk (tabuľka 1). V meste B sa pre Oddelenie územného rozvoja a komunálnych vecí z výdavkov rozpočtu, ktoré predstavovali sumu 817 550-tis. Sk, na výkon komunálnych činností vyčlenilo 125 173-tis. Sk, z toho bolo vyčlenených pre Referát dopravy a komunálnych služieb 43,55 % a pre Referát životného prostredia a Kabinet Zdravé mesto 56,45 %.

Graf 1

Celkové výdavky rozpočtu spojené so zabezpečením komunálnych činností (tis. Sk)

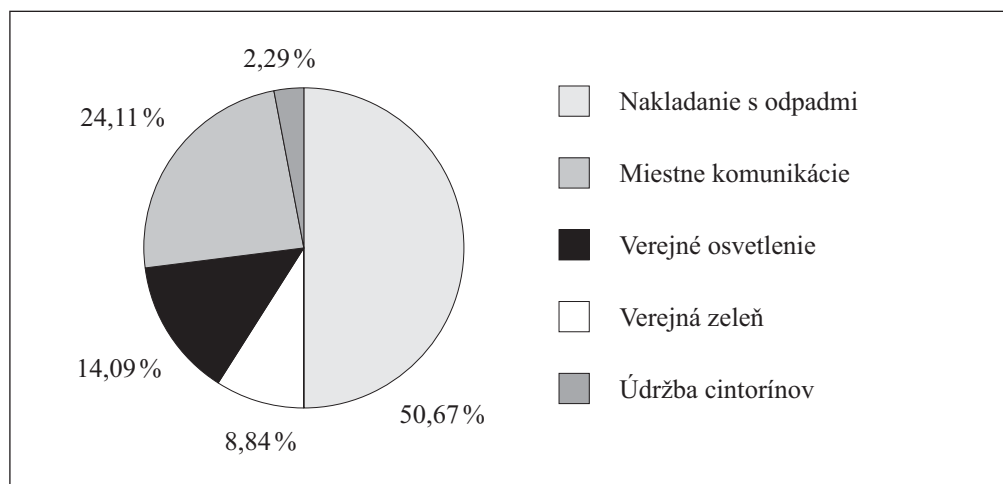


Zdroj: autorka.

Z rozpočtu mesta A bolo na komunálne služby v roku 2004 vynaložených o 27 663-tis. Sk viac ako v meste B (graf 1). Takto vyčlenené finančné prostriedky z mestského rozpočtu boli rozdelené na opravy a údržbu miestnych komunikácií i verejného osvetlenia, na tvorbu a údržbu verejnej zelene, správu a údržbu miestnych cintorínov a na zber, nakladanie a zhodnocovanie komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu.

Graf 2

Podiel výdavkov rozpočtu na výkon komunálnych služieb v meste A vyjadrený v %

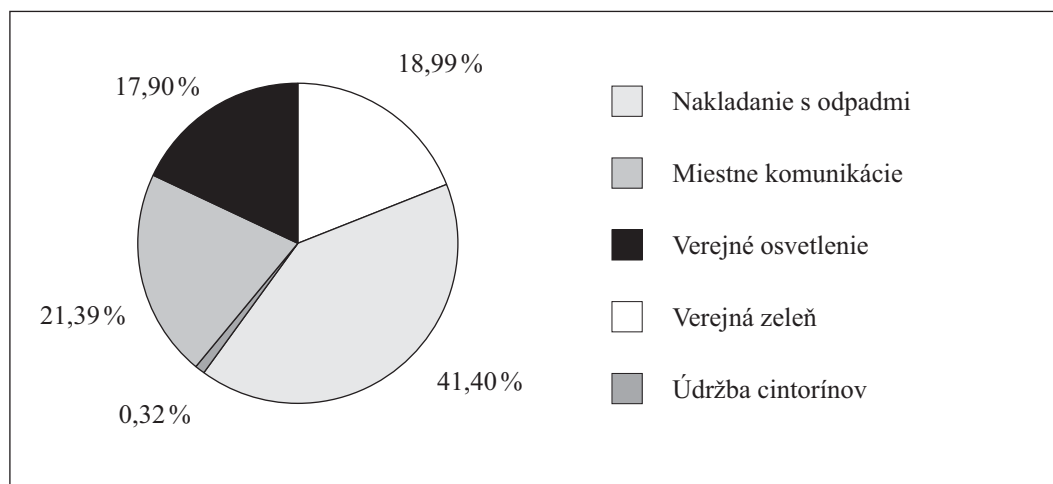


Zdroj: autorka.

Z celkového objemu výdavkov rozpočtu mesta A určených na komunálne služby (graf 2) sa na tvorbu a údržbu verejnej zelene vynaložilo 8,84 %. Najväčší podiel 50,67% z výdavkov bolo poskytnutých na službu zber, nakladanie a zhodnocovanie odpadu. Podiel výdavkov na opravy a údržbu miestnych komunikácií bol na úrovni 24,11 % a na opravy a údržbu verejného osvetlenia to bolo o 11 % menej. Najnižšie výdavky malo mesto A na správu a údržbu cintorínov s celkovým podielom 2,29 %.

Graf 3

Podiel výdavkov rozpočtu na výkon komunálnych služieb v meste B vyjadrený v %



Zdroj: autorka.

V meste B predstavoval podiel finančných prostriedkov na tvorbu a údržbu verejnej zelene 18,99% z celkového objemu výdavkov na komunálne služby (graf 3). Najväčšia časť vynaložených finančných prostriedkov bola poskytnutá na službu zber, nakladanie a zhodnocovanie odpadu, čo v percentuálnom vyjadrení bolo 41,40 %. Na údržbu miestnych komunikácií sa použilo 21,39 % a na údržbu verejného osvetlenia 17,90 % výdavkov. Na správu a údržbu cintorínov mesto vynaložilo najmenej peňažných prostriedkov, čo predstavovalo len 0,32 %.

Komparáciou výdavkov vynaložených na jednotlivé komunálne služby sme zistili, že v porovnávaných mestách bolo najviac výdavkov vynaložených na zber, nakladanie a zhodnocovanie odpadu. Druhé najvyššie výdavky boli výdavky na opravy a údržbu verejných komunikácií. Na opravy a údržbu verejného osvetlenia vynaložilo mesto A viac finančných prostriedkov ako na obnovu a údržbu verejnej zelene na rozdiel od mesta B. Najmenej výdavkov použili obe mestá na údržbu miestnych cintorínov, keďže cintoríny získavajú časť financií aj z podnikateľskej činnosti.

HODNOTENIE VÝKONU SLUŽBY V OBLASTI VEREJNEJ ZELENE

Pri hodnotení výkonov služby v oblasti verejnej zelene sú za vstupy považované výdavky vynaložené mestom na tvorbu a údržbu verejnej zelene. Výstupným efektom je starostlivosť o zeleň, čo predstavuje tvorbu zelene a zakladanie nových porastov, zlepšenie štruktúry a kvality verejnej zelene, údržbu, ošetrovanie, obnovu i ochranu zelene, jej stanovišťa, biotopu a bezprostredného okolia prvkov zelene, ako aj jej estetickú funkciu.

Tabuľka 2

Celkové a jednotkové výdavky rozpočtu na údržbu verejnej zelene

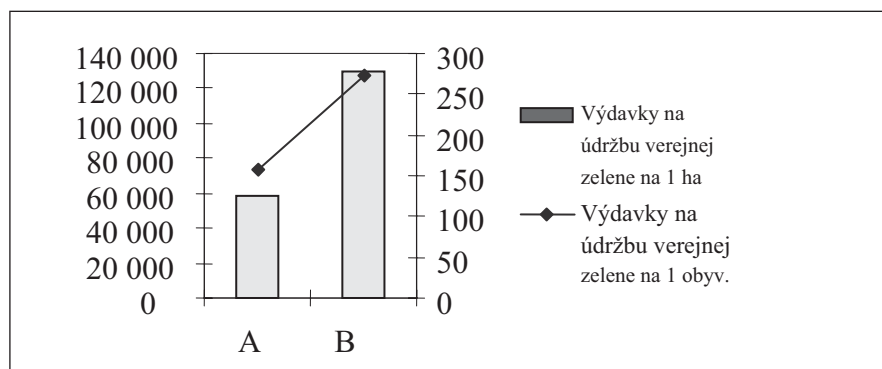
Ukazovateľ/ mesto	Celkové výdavky na údržbu verejnej zelene	Celkové očistené plochy zelene	Výdavky na údržbu verejnej zelene na 1 ha	Výdavky na údržbu verejnej zelene na 1 obyv.
Merné jednotky	Sk	ha	Sk	Sk
A	13 530 000	2 31,9	58 344	157
B	22 226 000	172	129 221	274
Rozdiel	- 8 696 000	59,9	- 70 877	- 117

Zdroj: autorka.

Na tvorbu a údržbu verejnej zelene sa v meste A v roku 2004 vynaložilo 13 530-tis. Sk z miestneho rozpočtu (tabuľka 3), čo bolo o 8 396-tis. Sk menej ako v meste B. Činnosti vykonávané v rámci tejto služby sú v oboch mestách porovnateľné. Producenti sú povinní vykonávať pravidelnú údržbu a starostlivosť o čistotu plôch zelene a jej prislúchajúcich súčastí, kosenie a vyhrabávanie, rez drevín a ich ošetrovanie, údržbu kvetinových záhonov, zalievanie drevín, záhonov a trávnikov, doosievanie trávnikov, náhradu odumretých a asanovaných drevín, ochranu zelene pred škodcami a chorobami a prihnojovanie. Kosba sa uskutočňuje v závislosti od intenzitnej triedy trávneho porastu. V meste A sa uskutočňuje kosba na I. intenzitnej triede trávneho porastu tak, aby výška porastu nepresiahla 10 cm, pri II. intenzitnej triede výška porastu nemá prekročiť 20 cm a kosenie III. intenzitnej triedy sa uskutočňuje trikrát za rok. V meste B sa vykoná kosba na trávnych porastoch trikrát za rok na sídliskách a 8 – 12-krát za rok v centre mesta.

Graf 4

Výdavky rozpočtu na údržbu verejnej zelene na 1 ha a na 1 obyvateľov



Zdroj: autorka.

Pri hodnotení výkonu služby tvorba a údržba verejnej zelene sme porovnávali výdavky na údržbu jedného hektára verejnej zelene a výdavky na údržbu verejnej zelene prepočítané na jedného obyvateľa (graf 4). Vzájomným porovnaním výdavkov sme zistili, že výdavky na tvorbu a údržbu jedného hektára verejnej zelene boli v meste A nižšie ako v meste B o 55 % a výdavky na údržbu verejnej zelene prepočítané na jedného obyvateľa boli nižšie o 42,7 %.

Zhodnotením uvedených ukazovateľov sme zistili, že službu tvorba a údržba verejnej zelene mesto B realizuje drahšie ako mesto A. Príčiny rozdielov môžu byť rôznorodé a individuálne odlišné. Za príčiny rozdielov možno považovať rôzny rozsah a frekvenciu vykonávaných činností v oblasti uvedenej služby, rozdielne ceny za jednotlivé činnosti, rozdielnu výšku celkových nákladov vznikajúcich pri produkcii uvedenej služby ako aj režijných nákladov. Kým mesto A zabezpečovalo danú službu externou formou, mesto B využívalo internú formu produkcie služby. Obe mestá využívali na dočisťovanie nadmerne znečistených plôch verejnej zelene i nezamestnaných a členov charitatívnej organizácie. V roku 2004 vyčlenilo mesto A z rozpočtu 198-tis. Sk na výkon uvedených činností. Údaje o výške výdavkov rozpočtu priamo určené na túto činnosť sa nám nepodarilo porovnať v dôsledku toho, že mesto B ich v rozpočte nevedie ako samostatnú položku.

HODNOTENIE VÝKONOV SLUŽIEB V OBLASTI NAKLADANIA S ODPADOM

Pri hodnotení výkonov služby zber, nakladanie a zhodnocovanie komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu sú za vstupy považované výdavky z mestského rozpočtu a výstupom je verejný úžitok v podobe zberu a odstraňovania odpadu produkovaného fyzickými i právnickými osobami na území mesta.

Tabuľka 3

Celkové a jednotkové výdavky rozpočtu na službu zber, nakladanie a zhodnocovanie TKO a DSO

Výdavky/ mesto	Celkové výdavky na zber TKO a DSO	Množstvo TKO a DSO za rok	Množstvo TKO a DSO na 1 obyv. za rok	Výdavky na 1 tonu KO a DSO za rok	Výdavky na 1 obyv. za rok
Merné jednotky	Sk	t	t	Sk	Sk
A	77 560 000	31 264	0,36	2 481	902
B	48 438 000	22 668	0,28	2 137	596
Rozdiel	29 122 000	8 596	0,08	344	306

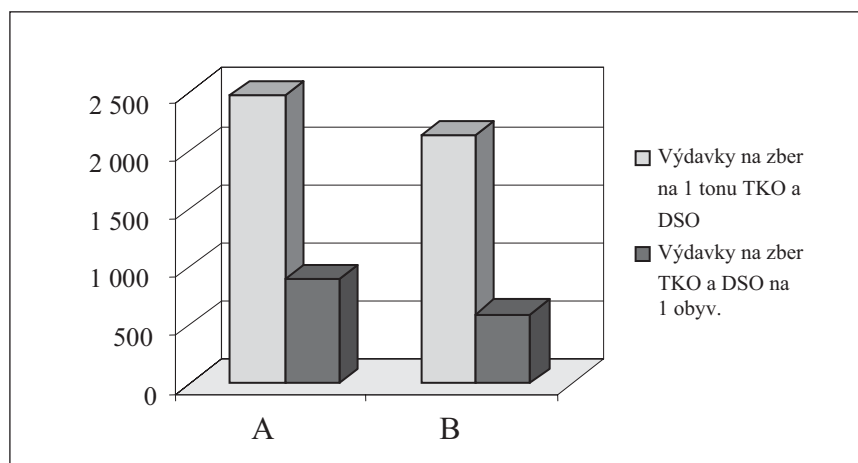
Zdroj: autorka.

Celkové výdavky mesta A na zber, nakladanie a zhodnocovanie TKO a DSO na rok 2004 boli 77 560-tis. Sk (tabuľka 3) a v meste B 48 438-tis. Sk, čo bolo o 37,55 % menej ako v meste A. V meste A boli finančné prostriedky z rozpočtu poskytnuté na likvidáciu čiernych skládok, na jarné a letné upratovanie, na uloženie odpadu, separovaný zber, kompostovanie a cyklický zber KO a DSO. V meste B sa z výdavku financoval odvoz všetkých druhov odpadu, uloženie odpadu, nákup zberných nádob, likvidácia nelegálnych skládok odpadu, akcia „Za krajšie mesto“, prevádzka zberne triedenia odpadu, poskytla sa dotácia na separovaný zber odpadu, prenájom nádob na separovaný zber, prenájom pozemku zabratého telesom bývalej skládky, sanácia skládky a deratizácia mesta.

Hodnotenie výkonu tejto služby sme uskutočnili na základe nami vypočítaných ukazovateľov, ktorými v tomto prípade boli výdavky určené na nakladanie s odpadmi prepočítané na jednu tonu odpadu a na jedného obyvateľa určené na zber, nakladanie a zhodnocovanie komunálneho odpadu a počet ton komunálneho odpadu mesta na jedného obyvateľa.

Graf 5

Výdavky rozpočtu na zber, nakladanie a zhodnocovanie TKO a DSO na 1 tonu a na 1 obyvateľa v Sk



Zdroj: autorka.

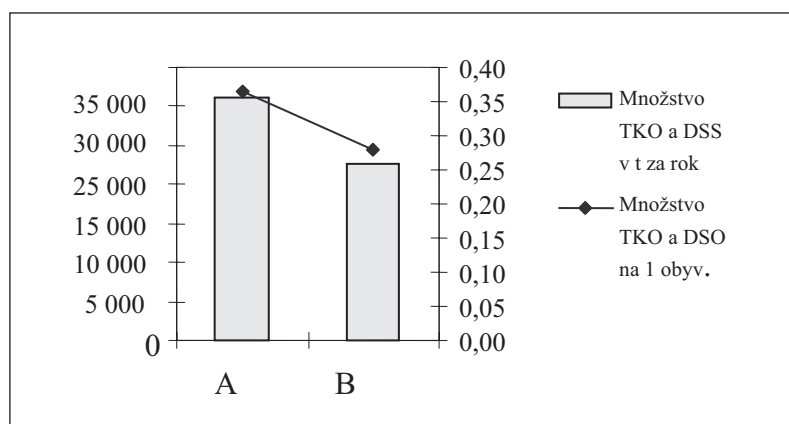
Výdavky určené na zber, nakladanie a zhodnocovanie jednej tony odpadu predstavovali v meste A 2 481 Sk (graf 5) a v meste B 2 137 Sk, čo bolo o 13,87 % menej ako v meste A. Výdavky poskytnuté na túto službu prepočítané na jedného obyvateľa boli v meste A 902 Sk, čo bolo o 306 Sk viac ako v meste B. Vzájomným porovnaním uvedených ukazovateľov sme prišli k záveru, že mesto B má jednotkové výdavky určené na túto službu nižšie ako mesto A. Príčiny rozdielov môžu byť dané rozdielnou cenou za odvoz a likvidáciu komunálneho odpadu, vyššími nákladmi na likvidáciu a odvoz komunálneho odpadu, akými sú náklady na separáciu, recykláciu, kompostovanie, odpadové koše, zneškodňovanie nebezpečného odpadu a veľkoobjemového odpadu. Rozsah a frekvencia poskytovaných služieb tiež ovplyvňujú výšku výdavkov na danú službu.

Rozdiel v cene za odvoz a likvidáciu odpadu môže byť dôsledkom tak objektívnych, ako aj subjektívnych príčin. Za objektívne príčiny možno považovať polohu skládky verzus prejazdené kilometre, frekvenciu zberu odpadu, rozlohu mesta verzus poloha skládky, typ a hustota zástavby, ortografia, prímestské osídlenie a pod. Subjektívnymi príčinami môžu byť príliš vysoké režijné náklady, nehospodárnosť či nepríjemný zisk. Mesto A platilo v roku 2004 za uloženie jednej tony odpadu 702 Sk za rok a mesto B 1 170 Sk za rok. Vzdialenosť skládky od mesta A je 42 km, čím sa zvyšujú celkové náklady na zber a likvidáciu odpadu. Mesto B zabezpečuje likvidáciu odpadu na

skládke vzdialenej od mesta 7 km. Náklady na odvoz odpadu sú v meste A vyššie ako v B, ale poplatok za uloženie odpadu na skládke je v meste A nižší. V meste A sa na separovaný zber z mestského rozpočtu vyčlenilo spolu 998-tis. Sk, čo však nezahrňalo výdavky na nákup či prenájom nádob na separovaný zber, ale výdavky určené na motivačný príspevok pre školy a škôlky a na uloženie takto získaného odpadu na skládke. V meste B sa na separovaný zber vyčlenilo 800-tis. Sk z celkových výdavkov určených na odpadové hospodárstvo a na prenájom nádob na separovaný zber to bolo 500-tis. Sk. Spolu sa na separovaný zber vyčlenilo 1 300-tis. Sk, čo bolo o 302-tis. viac ako v A. Príčiny rozdielov vo výške výdavkov na separovaný zber môžu byť rôznorodé a individuálne odlišné. Môžu závisieť od systému separovaného zberu realizovaného v porovnávaných mestách, frekvencie vývozu nádob určených na separovaný zber, občianskeho povedomia zapájať sa do systému separovaného zberu a formy motivácie takýto systém zberu realizovať. Mesto B malo na celom svojom území v roku 2004 spolu rozmiestnených 1 200 odpadových nádob určených na separovaný zber. V meste A v tom istom roku bolo na separovaný zber rozmiestnených spolu 190 odpadových nádob, a to iba na jednom sídlisku. V individuálnej bytovej výstavbe sa separovaný zber vykonával formou sáčkového zberu. Recyklovaním sa znižuje celkové množstvo určené na zneškodňovanie odpadu skládkovaním. Za rok 2004 bolo v meste B spolu recyklovaného 591,3 ton odpadu a v meste A 640,62 t odpadu, teda možno povedať, že recykláciou sa znížilo množstvo odpadu určeného na zneškodnenie v meste A o 2,1 % a v meste B o 2,76 %. Kompostovanie je jeden zo spôsobov ako zhodnocovať biologický odpad. V roku 2004 bolo v A zhodnoteného kompostovaním 66,68 % biologického odpadu na materiál vhodný na aplikáciu vo verejnej zeleni ako organické hnojivo. V meste B to bolo menej ako 50 % biologického odpadu.

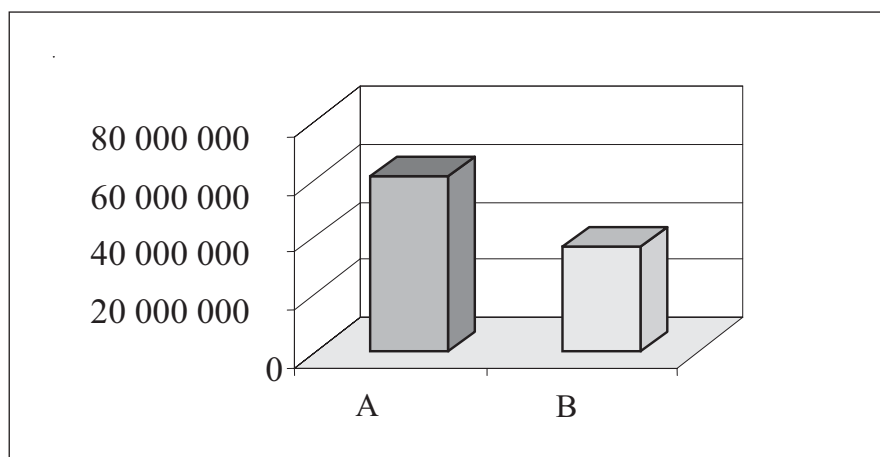
Graf 6

Celkové množstvo odpadu v tonách za rok a množstvo odpadu na 1 obyvateľa v tonách



Zdroj: autorka.

Ďalším ukazovateľom hodnotenia výkonu uvedenej služby bol počet ton komunálneho odpadu na jedného obyvateľa. V meste A sa v roku 2004 vyprodukovalo 0,36 ton odpadu na obyvateľa za rok a v meste B 0,28 ton odpadu na obyvateľa za rok. Identifikovať jednotlivé príčiny rozdielov v množstve ton komunálneho odpadu na jedného obyvateľa sa nepodarilo. Mesto ako právny subjekt nemá vplyv konkrétne na vznik komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu. Vznik a množstvo odpadu je ovplyvnené v podmienkach mesta viacerými činiteľmi. Pravdepodobne môžu byť príčinou týchto rozdielov množstvo odpadu ukladaného na čiernych skládkach alebo tiež nepresná evidencia, ako pri primárnej evidencii odvezeného odpadu v tonách, zamestnanosť a s tým súvisiaca kúpyschopnosť obyvateľov, množstvo rekreačných a stravovacích zariadení, ako aj sieť školských zariadení.

Graf 7**Výška príjmu rozpočtu z miestneho poplatku v meste A a B v Sk**

Zdroj: autorka.

Za zber, nakladanie a zhodnocovanie KO a DSO boli v skúmanom roku 2004 obyvatelia mesta povinní platiť poplatok ustanovený zákonom č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov, platným do roku 2004, vo výške, ktorá je priamo úmerná množstvu týchto odpadov vyprodukovaných pôvodcom za daný čas. Výšku poplatku pre jednotlivých platiteľov určuje správca poplatku. V roku 2004 mesto A od platiteľov miestneho poplatku vyzbieralo spolu 61 021-tis. Sk (graf 7). V meste B sa týmto poplatkom vyzbieralo 36 670-tis. Sk. Príčinou nižšieho príjmu z miestneho poplatku je okrem menšieho počtu obyvateľov i skutočnosť, že v meste B boli platitelia právnické osoby alebo podnikatelia povinní platiť miestny poplatok vo výške 80 Sk za zamestnanca na rok a časť poplatku platia priamo vývozcom odpadu. Mesto B preto eviduje ako príjem do rozpočtu iba výšku poplatku hradenú priamo mestu. V meste A boli platitelia miestneho poplatku právnické osoby alebo podnikatelia povinní platiť poplatok vo výške 600 Sk za zamestnanca na rok. Pre fyzické osoby boli výšky poplatkov za rok v oboch mestách rovnaké, čo predstavovalo 500 Sk na obyvateľa za rok.

Je úlohou voleného a výkonného manažmentu týchto miest, aby výsledky tejto komparatívnej analýzy podrobili dôkladnej analýze, po vyhodnotení výsledkov zmeny vyplývajúce z benchmarkingu premietli do ďalších rozhodovacích procesov a monitorovali novo zavedené postupy v organizácii týchto služieb, vedení celkovou snahou o zlepšenie služieb.

SÚHRN

Problematika merania, porovnávania a hodnotenia efektívnosti a kvality zabezpečovania verejných služieb na miestnej úrovni je čoraz aktuálnejšou témou. V súčasnosti však na Slovensku nie je vybudovaný žiadny komplexný systém a súbor indikátorov, prostredníctvom ktorého by bolo možné objektívne merať, porovnať a hodnotiť efektívnosť, kvalitu ale aj vhodnosť využívania jednotlivých foriem a spôsobov zabezpečovania verejných služieb na miestnej úrovni. Zahraničné skúsenosti v tejto oblasti ukazujú práve na možnosť aplikácie nových metód riadenie vo verejnej správe, medzi ktoré patrí aj meranie výkonu prostredníctvom indikátorov benchmarkingu.

Hlavným cieľom aplikácie benchmarkingu v miestnej samospráve sú lepšie verejné služby poskytované obcami. Benchmarking identifikuje príležitosti k ich skvalitneniu, je to spôsob manažmentu zmeny a cesta k trvalému zlepšovaniu. Benchmarking je dlhodobý kontinuálny a systematický proces.

Cieľom príspevku bolo prezentovať doterajšie prístupy, skúsenosti a postrehy z procesu aplikácie benchmarkingu v manažmente miestnych samospráv v SR.

LITERATÚRA

Cardy, Ch.: *Rozvoj služieb pre verejnosť*. In: *Všeobecná časť výstupu riešenia úlohy projektu EÚ/Phare – Technická pomoc reforme verejnej správy č. SR 9409/01/02*; 1999.

Honus, R.: *Benchmarking*. In.: *Sborník příspěvků: 1. České národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí*. Praha, Ministerství vnitra České republiky 2004, s. 10.

Široký, J. a kol.: *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha, Ministerství vnitra ČR 2004.

Wright, G. – Nemeč, J.: *Management veřejné správy*. Praha, Ekopress 2003.

INSTITUCIONÁLNÍ POHLED NA MOŽNOST VYUŽITÍ PPP PROJEKTŮ PŘI POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB

JAN PAVEL¹

ABSTRAKT

Zavádění tzv. PPP projektů je v obecném povědomí považováno za znak moderního veřejného sektoru. Bohužel v řadě případů jsou výhody tohoto nástroje zveličovány a naopak nejsou dostatečně vnímána možná rizika. Nejinak tomu je i v případě České republiky, kde jsou PPP projekty chápány zejména jako nástroj realizace některých výdajových aktivit vlády, na které již v rozpočtu nezbyly prostředky. Tento přístup však s sebou nese značné riziko, zejména v kontextu vzniku skrytého zadlužení a omezení kvality poskytovaných služeb.

Cílem tohoto příspěvku je provést kritickou analýzu institutu PPP zejména s ohledem na možnost jeho implementace v tranzitivních ekonomikách, u kterých lze najít značné nedostatky v institucionální oblasti. Hlavním použitým analytickým aparátem je Williamsonův model a teorie transakčních nákladů.

ÚVOD

Nedílnou součástí současného modelu smíšené ekonomiky jsou obchodní vztahy mezi soukromým a veřejným sektorem. Vládní sektor jak na centrální tak i municipální úrovni nakupuje široký sortiment zboží a služeb od soukromých subjektů, případně nestátních neziskových organizací. Tyto obchodní vztahy jsou ošetřeny institutem veřejných zakázek. Důvodem pro využívání tohoto institutu je předpoklad, že soukromý sektor dokáže v důsledku existence ziskového motivu produkovat zboží a služby levněji, než sektor veřejný, který tak může dosáhnout úspor v oblasti veřejných výdajů (podrobněji viz TIC 2005). Předpokladem pro využití všech výhod veřejných zakázek je ale existence transparentního a bezkorupčního prostředí.

Určitou nadstavbou veřejných zakázek jsou projekty partnerství soukromého a veřejného sektoru (tzv. public-private partnership, dále jen PPP projekty). Oproti „klasickým“ veřejným zakázkám se jedná o dlouhodobější kontrakty, v rámci kterých soukromý sektor přebírá část funkcí sektoru veřejného resp. se zavazuje dlouhodobě poskytovat veřejnosti zboží a služby, které by měl zajišťovat sektor veřejný. Odměnou za tuto činnost jsou soukromým subjektům buď příjmy z veřejných rozpočtů nebo předání práv vybírat určité platby od veřejnosti. Smlouvy v rámci projektů partnerství jsou také často spojeny s poskytnutím určitého monopolního postavení.

¹ Ing. JAN PAVEL, PhD. – Katedra veřejných financí, Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze, Česká republika.

Zkušenosti s projekty PPP v zahraničí jsou velmi rozdílné. Jejich největší oblibu lze zaznamenat v anglosaských zemích, kde bylo jejich využití do značné míry spojeno s nástupem neokonzervativních politických sil k moci a příchodem teorie New Public Management (Nemec – Wright – Stillman 2002). V rámci této teorie resp. její britské podoby je akcentován předpoklad, že soukromý sektor je při produkci zboží a služeb efektivnější než sektor veřejný a to zejména z důvodů tvrdého rozpočtového omezení (a tedy i možnosti zkrachovat) a existence ziskového motivu. Proto je tedy třeba, dle zastánců tohoto směru, ponechat maximální objem produkce statků a služeb soukromému sektoru a snažit se přenést úspěšné metody řízení ze soukromého sektoru do sektoru veřejném. Jeden z možných nástrojů tohoto procesu je pak spatřován právě ve využití PPP projektů.

Využití PPP projektů není samozřejmě omezeno pouze na anglosaské země. Jsou používány i v zemích kontinentální Evropy, avšak v menším rozsahu. Navíc zde nejsou realizovány všechny existující mutace těchto projektů, ale pouze nejzákladnější varianty.

Použití PPP projektů s sebou vedle potenciálních výhod, která budou popsány dále, nese také značná rizika. Ta mohou být daleko závažnější v případě tranzitivních ekonomik s nedostatečně fungujícím legislativním prostředím, nízkou transparentností veřejného sektoru a také nekonsolidovanými veřejnými financemi. Všechny tři uvedené faktory lze identifikovat také v případě České republiky, a proto je třeba implementaci tohoto institutu věnovat maximální pozornost. Navíc, vzhledem ke značnému objemu finančních prostředků, které budou v rámci těchto projektů vynakládány, lze očekávat čilou činnost různých zájmových skupin s cílem dosáhnout fenoménu vyhledávání renty.

Cílem tohoto příspěvku není odmítnout koncept PPP projektů jako takový, ale pokusit se provést kritickou analýzu tohoto institutu s využitím poznatků institucionální ekonomie.

ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA PPP PROJEKTŮ

První otázkou, která se v kontextu analýzy PPP projektů nabízí, je, jak se odlišují od „klasických“ veřejných zakázek. Hlavním rozdílem je dlouhodobost kontraktu. Zatímco veřejná zakázka je záležitostí především jednorázovou, s dobou plnění většinou nepřesahující jeden rok, PPP projekty se uzavírají na dobu podstatně delší, v řadě případů přesahující několik desítek let (například ACCA 2005 doporučuje 30 let). Také objem kontraktu je značně rozdílný, neboť v rámci PPP projektů se jedná o miliardy, někdy o několik desítek.

Dalším rozdílem je vlastnictví. Zatímco v případě klasických veřejných zakázek si veřejný sektor objedná určité zboží, jehož se potom stává vlastníkem, v případě PPP většinou zůstává vlastníkem soukromý subjekt, který danou věc/zařízení také provozuje. Ke změně vlastnických práv od soukromého k veřejnému sektoru buď vůbec nedochází nebo až po dlouhé době.

Obecně tedy lze říci, že hlavním rozdílem mezi veřejnými zakázkami a PPP projekty je poměr mezi soukromým a veřejným sektorem. Zatímco v případě klasických veřejných zakázek je role soukromého sektoru omezena na dodavatele, u PPP projektů se k tomu přidává vývoj, provoz ale i vlastnictví. Obecně existuje široké množství modifikací, takže nelze nějaký typický PPP projekt definovat. Jednotlivé mutace lze znázornit následujícím schématem.

Schéma 1**Různé varianty PPP projektů podle role soukromého a veřejného subjektu**

Projekt a stavba	Financování	Provoz a údržba	Kontakty se zákazníky	Vlastnictví aktiv	Obvyklé označení v angličtině	Doba trvání smlouvy (let)	Typ plateb
S	V	V	V	V	D&B contracts	-	pevná cena
V	V	S	V	V	O&M contracts	5 – 10	paušální platby nebo přírůžka k nákladům
V	V	S	S	V	Leasing contracts	10 – 20	uživatelské poplatky
S	V	S	V	V	DB&O contracts	15 – 20	platby vázané na technickou výkonnost
S	S	V	V	V	DB&F contracts	15 (pro platby)	anuita
S	S	S	V	V	BOT or DBFO contracts (Without commercial risks)	20 – 30	platby vázané na technickou výkonnost
S	S	S	S	V	Concession contracts (with commercial risks)	30 – 50 (až 80)	uživatelské poplatky, stínové mýtné
S	S	S	S	S (dočasně)	BOOT BOO	20 – 30 perpetuita	platby vázané na technickou výkonnost
V/S	V/S	S	S	V/S	Concession of specialised facilities (Ex. container terminal)	15 – 25	uživatelské poplatky
V/S	V/S	V/S	V/S	V/S	Joint-venture	perpetuita	uživatelské poplatky
S	S	S	S	S (dočasně) S	BOOT with commercial risks Privatisation	20 – 30 perpetuita	uživatelské poplatky

Legenda: S – soukromý subjekt, V – veřejný sektor.

Zdroj: Boeuf 2003, vlastní úpravy.

Ze schématu vyplývá, že s rostoucí mírou participace soukromého sektoru také vzrůstají požadavky na jeho zdroje a zvyšuje se i míra jeho rizika. S růstem významu těchto faktorů lze také předpokládat zvyšující se tlak soukromého subjektu na transfer rizika směrem k sektoru veřejnému, případně tlak na zvýšení míry zisku jako rizikové prémie.

DŮVODY PRO POUŽITÍ PPP PROJEKTŮ

Jak již bylo výše uvedeno, PPP projekty v obecné rovině představují jeden z nástrojů pro zvýšení efektivity veřejného sektoru. Důvody pro jejich zavádění lze rozdělit do několika skupin (*Guidelines...*, 2003):

- **Zrychlení rozvoje infrastruktury** – PPP projekty umožní směřovat kapitál soukromého sektoru do rozsáhlých infrastrukturních projektů, u kterých lze předpokládat vysoký multiplikační efekt.
- **Rychlejší implementace** – na základě porovnání rychlosti realizace rozsáhlých projektů v rámci soukromého a veřejného sektoru lze předpokládat, že převod všech fází implementace rozsáhlých

projektů (návrh, vývoj, stavba apod.) do soukromých rukou se pozitivně projeví na rychlosti realizace.

- **Snížení provozních nákladů** – soukromý subjekt v důsledku existence ziskového motivu bude zřejmě vytvářet větší tlak na snižování nákladů než subjekt veřejný. Výsledkem tak bude snížení nároků na výdajovou stranu veřejných rozpočtů.
- **Lepší management rizik** – správné rozdělení rizika mezi subjekty veřejného a soukromého sektoru včetně kompetencí umožňujících ovlivňovat klíčové faktory povede k jeho lepšímu managementu a přispěje k lepším výsledkům projektů.
- **Zvyšování kvality veřejných služeb** – EK (*Guidelines...*, 2003) konstatuje, že mezinárodní zkušenosti prokázaly, že zákazníci považují kvalitu služeb poskytovaných v rámci PPP projektů za lepší než v případě služeb poskytovaných veřejným sektorem.
- **Generování dodatečných příjmů** – soukromý subjekt může v řadě PPP projektů vybírat poplatky od veřejnosti, čímž získává prostředky na financování projektu a snižuje tím finanční nároky na veřejné rozpočty.
- **Zvyšování kvality managementu veřejného sektoru** – úzký vztah mezi soukromým a veřejným sektorem a časté kontakty se mohou pozitivně projevit ve formě transferů znalostí a „best practice“ ze soukromého managementu do managementu veřejného.

Naplnění výše zmíněných pozitivních dopadů PPP projektů je však závislé na existujícím institucionálním prostředí a zejména na konkrétní podobě jednotlivých projektů, resp. jejich smluvnímu ošetření.

CO JE A CO NENÍ VHODNÉ PRO SMLUVNÍ ZAJIŠTĚNÍ?

Jak již bylo výše zmíněno, hlavním cílem projektů PPP by mělo být poskytování kvalitnějších služeb veřejnosti za nižší cenu, než je toho schopen dosáhnout veřejný sektor. Na základě tohoto argumentu by měla smluvnímu poskytování určité služby předcházet analýza toho, zda-li je pro veřejný sektor výhodnější poskytovat danou službu v rámci svých organizací nebo to přenechat za určitou platbu (a to ať již explicitní ve formě pravidelných plateb z veřejných rozpočtů, tak i implicitní ve formě poskytnutí oprávnění na výběr určitých poplatků od veřejnosti) sektoru soukromému. Tento rozhodovací problém je v obecné ekonomické teorii označován jako „make or buy“ a pro úplnost je nutné dodat, že ho řeší i každý soukromý subjekt. Každá firma si totiž také musí zjistit, zda-li je pro ni výhodnější určitou část své produkce přenechat jinému soukromému subjektu a od něj to jako od svého dodavatele nakupovat nebo si vše vyrábět sama.

Mezi základní výhody použití PPP projektů z hlediska veřejného sektoru lze označit zvýšení efektivity a kvality a také ztrátu uniformity produkce. Naopak jako základní rizika z čistě ekonomického hlediska (tedy s vyloučením problematiky korupce a transparentnosti, což bude analyzováno dále) lze uvést možnost vzniku závislého postavení, koluzního kartelu případně regionálního monopolu. Míra jednotlivých rizik je ale závislá na typu poskytované produkce, tedy obecně řečeno existují služby, které jsou vhodné pro zadání v rámci PPP projektů a naopak existují i služby, které jsou absolutně pro PPP projekty, jakožto i jinou formu zadání soukromému sektoru, nevhodné.

Pohledem, který umožní provést klasifikaci jednotlivých služeb poskytovaných veřejným sektorem z hlediska jejich vhodnosti resp. nevhodnosti ke kontrahování, je analytický aparát institucionální ekonomie, který pracuje s pojmem transakční náklady. Institucionální ekonomie upozorňuje, že v rámci rozhodování „make or buy“ je nutné vedle produkčních nákladů brát v úvahu také náklady transakční. V některých případech mohou totiž tyto náklady převýšit úspory v produkčních nákladech získaných

díky kontrahování. Ač se tedy produkční náklady poskytování služby v důsledku kontrahování sníží, nakonec zadavatel zaplatí více než vydával na poskytování dané služby, když ji sám produkovat.

Pod pojmem transakční náklady chápeme veškeré náklady, které jsou spojené s realizací daného kontraktu mimo nákladů produkčních. Bez vynaložení těchto nákladů by se daná transakce nikdy neuskutečnila, resp. při neuskutečnění této transakce by transakční náklady nevznikly. Přesná definice těchto nákladů není dosud všeobecně uznávána. Svým charakterem můžeme transakční náklady chápat jako analogii tření ve fyzikálním systému. Čím větší je toto tření, tím větší jsou transakční náklady.

Výše transakčních nákladů, jejichž velikost je relevantní při rozhodování o způsobu zajištění určitých aktivit, je ovlivňována třemi faktory (Williamson, 1981): specifičností aktivit, měřitelností výstupu a frekvencí zadávání. Pro následující analýzu se budeme soustředit na první dva klíčové faktory. V prvním případě je logicky předpokládáno, že čím specifičtější investici musí kontrahovaný subjekt vynaložit, tím se jeho postavení stává v daném oboru výjimečnější, a dostává se tak do monopolní pozice. To s sebou přináší zvýšení jeho vyjednávací pozice, což zvyšuje náklady na dohadování v případě nekompletně zpracované smlouvy. V druhém případě lze identifikovat nepřímou úměrný vztah mezi měřitelností výstupů a velikostí transakčních nákladů, které se zde objevují především ve formě nákladů na monitorování.

Schéma 2 představuje modifikovaný Williamsonův model, kde jsou služby poskytované veřejným sektorem rozděleny podle dvou výše zmíněných kritérií do čtyř skupin. V prvním případě (A) se jedná o služby vyznačující se nízkou specifičností investic a snadnou měřitelností výstupů. První faktor způsobuje snadný vstup firem do daného odvětví, zvyšuje tak konkurenční tlak a snižuje zároveň možnost oportunního jednání z jejich strany. Snadná měřitelnost výstupů klade malé nároky na monitorování a odpadají také náklady spojené s dohadováním o podobě výstupu z kontraktu. Celkové transakční náklady jsou tedy nízké. Druhou skupinu služeb (B) představují služby se snadno měřitelnými výstupy, avšak jejich poskytování je spojeno s vysokou specifičností investic. Jedná se zejména o odvětví s vysokými fixními náklady, často síťová odvětví, vyznačující se existencí úspor z rozsahu. V tomto případě jsou sice transakční náklady na monitorování výstupů díky jeho snadné měřitelnosti nízké, avšak vysoká specifičnost investic vede k výrazným bariérám vstupu do daného odvětví a ke vzniku monopolního postavení poskytovatele se všemi negativy z toho plynoucími. Transakční náklady pak rostou zejména v důsledku snahy o zabránění zneužití tohoto postavení (regulace). Další skupinou (C) jsou služby vyznačující se nízkou specifičností investic a tedy i dostatečnými konkurenčními podněty, ale obtížně měřitelnými výstupy. Transakční náklady jsou zde generovány především nutností konstrukce určitých ukazatelů nutných pro alespoň částečně vyjádření výstupu. Poslední skupinu (D) tvoří služby s obtížně měřitelnými výstupy a vysokou specifičností investic; transakční náklady dosahují nejvyšších hodnot.

Schéma 2

Rozdělení veřejných služeb podle specifičnosti investic a měřitelnosti výstupů

Specifičnost investic/Měřitelnost výstupů	Nízká	Vysoká
Snadná	(A) Měřitelné tržní služby odvoz odpadků odtahová služba TrC: +	(B) Měřitelné monopolní služby dodávky elektrické energie dodávky plynu TrC: ++
Obtížná	(C) Neměřitelné tržní služby veřejné zdravotnictví osvětové zdravotnické programy TrC: ++	(D) Neměřitelné monopolní služby hasiči policie TrC: +++

Legenda: TrC = celkové transakční náklady.

Zdroj: Brown – Potoski 2002, vlastní úpravy.

Jak již bylo uvedeno výše, mohou být v některých případech pozitiva plynoucí z vyšší produkční efektivity soukromých subjektů převážena negativy plynoucími z titulu vysokých transakčních nákladů. Proto je nutné se vyhýbat kontrahování a to i ve formě PPP projektů u služeb, u kterých lze vysoké transakční náklady předpokládat. Z uvedeného schématu vyplývá, že nejvhodnější pro kontrahování jsou služby zařazené do kvadrantu (A). Naopak služby v kvadrantu (D) nejsou pro kontrahování vhodné a jako efektivnější řešení se jeví jejich přímá produkce veřejným sektorem. Zbylé dva kvadranty je možné kontrahovat, ale je nutné tuto činnost provádět buď vhodnými vyjednávacími strategiemi nebo ji doplnit o určitou formu regulace.

S použitím výše popsaného analytického aparátu bylo zpracováno v USA několik empirických studií a na tomto místě bude představen výsledek prezentovaný v Brown, Potoski 2002. Autoři studie provedli rozdělení veřejných služeb podle dvou výše uvedených kritérií. Výsledky jsou zachyceny v následujícím schématu.

Schéma 3

Klasifikace veřejných služeb

Specifičnost investic/ Měřitelnost výstupů	Nízká	Vysoká
Snadná	(A) Měřitelné tržní služby bytový odpad firemní odpad skladování odpadu opravy ulic čištění ulic silniční značení údržba zeleně správa hřbitova správa parkovišť odpočty spotřeby vyúčtování spotřeby nakládání s nebezpečným materiálem odtahová služba správa konferenčního centra správa budov a pozemků správa vozového parku výplaty mezd sekretářské služby personální služby hlídání dětí parková zeleň zpracování dat	(B) Měřitelné monopolní služby operátor autobusové dopravy správa letiště dodávky vody čištění vody odpadní vody a jejich čištění likvidace kalu dodávky elektřiny dodávky plynu řízení nemocnice správa knihovny správa muzeí přeprava těžkých nákladů technická podpora parku sanitek správa daní správa výběru parkovného policejní a hasičský komunikační systém
Obtížná	(C) Neměřitelné tržní služby školky programy pro důchodce prodej léčiv přístřeší pro bezdomovce rekreační zařízení ochrana objektů likvidace obtížného hmyzu a hlodavců odchyt volně pobíhajících zvířat zvířecí útulky veřejné zdravotnické programy psychologické zdravotnické programy právní služby práce s veřejností stanovení daní rychlá záchranná služba ambulantní služby	(D) Neměřitelné monopolní služby policie hasiči řízení automobilového provozu hygienická kontrola vězení

Zdroj: Brown – Potoski 2002.

Služby z kvadrantu (A) jsou z hlediska teorie transakčních nákladů nejvhodnější ke kontraktování a v řadě případů jsou již také předmětem veřejných zakázek. Naproti tomu navrhované PPP projekty spadají do ostatních třech kvadrantů, kde lze identifikovat již značné bariéry a rizika jejich aplikace. Jako zcela nevhodné pro PPP projekty lze označit kvadrant (D) a takovéto projekty by neměly být realizovány.² V případě kvadrantu B by si měl zadavatel uvědomit, že potenciální PPP projekt zde přináší zvýšené riziko monopolního chování soukromého subjektu. Je tedy nutné vyvinout dostatečný regulační mechanismus, který ale s sebou přináší několik zásadních problémů. Především je to otázka obecné důvěry ve schopnost regulátora své činnosti efektivně provádět. Ekonomická teorie ukazuje na řadu problémů (Frank, 1995), které s sebou regulace přináší. Především je to obecná otázka schopnosti regulátora nezávisle posuzovat strukturu a oprávněnost nákladů firmy poskytující danou službu. Důvodem je regulátorovo postavení, kdy musí vycházet z účetnictví regulovaného subjektu. Ten tak získává značnou informační převahu a díky této asymetrii lze o efektivnosti regulace velmi pochybovat. Druhým problémem je otázka nákladů na provádění regulace. Je možné, že snížení produkčních nákladů z titulu smluvního zajištění může být zcela eliminováno náklady na regulaci. Další skupina služeb, která je navrhována k zajištění v rámci PPP projektů, se nachází v kvadrantu (C). Zde se jako klíčový problém jeví otázka kvality resp. její měření. Zadavatel je zde postaven před úkoly, jak definovat poskytovateli to, co má reálně poskytovat; jak kontrolovat kvalitu poskytnuté služby a zejména, jak toto vše zakotvit do smlouvy. Tyto problémy nejsou nové, vždyť jen otázka definice kvality poskytované zdravotní péče je v současnosti velmi diskutována a představuje problém a to i v situaci, kdy je většina poskytovatelů veřejnoprávních. Lze si tedy poměrně snadno představit reálné problémy, které by nastaly při smluvním zajištění tohoto typu služeb na dlouhou dobu soukromému sektoru.

HLAVNÍ RIZIKA PŘI POUŽITÍ PPP PROJEKTŮ

Vedle výše uvedených přínosů přináší využití institutu PPP projektů řadu problémů, které při neřešení mohou generovat značné národohospodářské škody. Prvním z těchto problémů je otázka stanovení kvality výstupů resp. služby, kterou bude soukromý subjekt poskytovat. Oblasti, do kterých směřují PPP projekty, se vyznačují právě takovým typem služeb, u kterých je kvalita podstatnou částí jejich užité hodnoty. Proto je tedy nutné, aby příslušné smlouvy obsahovaly podrobná ustanovení o kvalitě poskytovaných služeb, přičemž jako vhodné se jeví definování standardů a výstupních indikátorů. Při jejich stanovování je nutné mít na zřeteli, že v případě, kdy nebude zadavatel resp. veřejnost spokojena s kvalitou poskytované služby, budou právě tyto části smlouvy sloužit jako podklad pro případná soudní jednání. Jakékoliv podcenění této oblasti a nedostatečné ošetření tak může mít negativní dopady na kvalitu služby poskytované veřejnosti, přičemž tento neuspokojivý stav může v důsledku značné délky kontraktů trvat velmi dlouho.

Druhým problémem PPP projektů je otázka politické odpovědnosti. Je nutné upozornit, že tento typ projektů zavazuje veřejné rozpočty k platbám v časovém horizontu, který značně překračuje volební období. Navíc bude zřejmě docházet k situacím, kdy za volební období politické garnitury, která buď na centrální nebo místní úrovni přijme rozhodnutí o realizaci PPP projektu, bude realizována pouze počáteční fáze projektu a případné problémy spojené s platbou případně kvalitou poskytovaných služeb se projeví až v období dalším. Tím se dostáváme k otázce politické zodpovědnosti a efektivní veřejné kontroly, neboť činitelé odpovědní za špatné rozhodnutí nebudou moci být efektivně sankcionováni. Napadnutelná je samozřejmě i filozofie projektů PPP, kdy současná politická garnitura zasahuje do

² Tento výrok se vztahuje ke kompletnímu zajištění dané služby; dílčí činnosti (například opravy automobilů, údržba budov apod.) mohou být samozřejmě kontrahovány bez větších komplikací.

výkonu politickej moci garnitury zvolenej v budúcnosti. Príkladom uvedenej situácie môže byť takové navrhnutie projektu, kedy v prvej fázi projektu, ktorá je minimálne rovnako dlhá ako volebné obdobie, je rozhodnuté o realizácii PPP projektov, pričom platby z verejných rozpočtov sú nastavené až na ďalšie volebné obdobie. Politická garnitura, ktorá v ňom vystrieda súčasnosť, tak čelí ďaleko tvrdšiemu rozpočtovému obmedzeniu, než uzavretá zmluva o PPP projekte zvýšila objem mandatorných výdavkov. Noví politickí predstavitelia sú tak značne obmedzení vo schopnosti realizovať svoje politické ciele.

Spornou a veľmi citlivou otázkou je správne rozdelenie rizík medzi súkromý subjekt a verejný sektor. Provedené výskumy (*Evaluating...*, 2005; *Review...*, 2005) ukazujú, že správny odhad veľkosti rizika a jeho rozdelenie ovplyvňuje až o 60% úspešnosť PPP projektu resp. hodnotu dosiahnutých úspor. Je samozrejme, že sa v rámci uzatvárania zmluvy obe strany snažia o maximálne prenesenie prípadných rizík neúspechu na druhú zmluvnú stranu. Prítom má však verejný sektor slabšiu pozíciu a to z dvoch dôvodov. Prvým je problém motivácie zástupcov štátu dosiahnuť čo najlepší podmienky. Zástupcov štátu (vyjednávačov) nenesú priamo dojednané záväzky a nie sú priamo zainteresovaní na úspechu alebo neúspechu zmluvy (na ich platení, ktoré sú konštruované na tabulkovom princípe, sa úspech alebo neúspech de facto neprejaví), čo má samozrejme dopady na ich jednania, vrátane potenciálnej možnosti korupcie. Druhým problémom adekvátneho rozdelenia rizík je otázka reakcie štátu, keď sa objavia problémy a nasmlouvaná služba prestane byť poskytovaná v požadovanom rozsahu a kvalite. Za poskytovanie rady služieb nesie štát priamu zodpovednosť a nemôže dopustiť, aby došlo k jej výpadku. Pak je pravdepodobné, že štát bude musieť poskytovateľa podporiť alebo najmenej odkúpiť potrebné zariadenia. Príkladom služieb, ktoré sú k tejto situácii náchylné, je prevádzka väzníc, riadenie leteckého provozu či záchranné hasičské sily. Faktor asymetrického rozdelenia rizík je navyše posilovaný charakterom štátu akožto nezbankrotovateľnej inštitúcie.

Ďalším veľmi závažným aspektom využitia projektov PPP je možnosť skrytého zadlžovania verejného sektora. Rada politických predstaviteľov sa snaží výhody PPP projektov prezentovať nasledujúcim spôsobom: „Vzhľadom na nedostatok verejných prostriedkov predstavujú PPP projekty možnosť realizácie významných projektov z súkromných zdrojov, než by tak došlo k priamemu zvýšeniu verejného zadlženia.“ Inak povedané, jestliže na to teraz štát nemá, nemá nič snazšieho, než si to nechať postaviť sektorom súkromným. Tento prístup je však veľmi zavádzajúci a tiež veľmi nebezpečný. Hlavnou predpokladanou výhodou PPP projektov je predovšetkým aspekt provozu, ktorý sa pod patronáciou súkromného sektora stáva efektívnejším a šetrí teda verejné prostriedky. Cieľom súkromného subjektu, ktorý vynaloží v rámci PPP projektov jednorázovo značné finančné prostriedky, je samozrejme, aby sa mu prostriedky vrátili minimálne s normálnou mierou zisku. Jedná sa o určitú formu pôžičky (väčšinou nie nepodobné leasingu), ktorá je následne splácaná vo forme nájemného. Na základe obecných ekonomických teórií lze predpokladať, že súkromný subjekt bude chcieť dosiahnuť zisk, ktorý bude prekračovať úrokovú mieru štátnych dlhopisov. Z toho plyne, že „pôžičovať“ si formou PPP projektov je drahšie než normálne na kapitálových trhoch. Chápať teda PPP projekty ako alternatívny zdroj prostriedkov pre verejný sektor je principiálne nesprávne.

Ďalším problémom PPP projektov je možnosť ich využitia na zakrývanie zadlženia verejného sektora. Ako už bolo uvedené vyššie, rada politikov chápe PPP projekty ako zdroj peňazí bez priameho dopadu na deficit a zadlženie verejného sektora. Už bolo dokázané, že ekonomicky to nie je pravda a všetko bude musieť byť jednou splaceno, či už vo forme nájemného. Navyše na potreby vykazovania deficitu a dlhu verejného sektora relevantných pre hodnotenie plnenia tzv. Maastrichtských konvergenčných kritérií (hranice pre ich splnenie je deficit verejných rozpočtov maximálne 3% HDP a hodnota verejného dlhu maximálne 60% HDP) je používaná metodika ESA 95, ktorá je založená na tzv. akruálnom princípe (niekedy tiež náležitostní účtovníctví). Pri výpočtoch týchto ukazovateľov je tak zohľadňované vecné hľadisko transakcie a nie tok peňazí. Zjednodušene z toho plyne, že pri uzatvorení zmluvy

o PPP projektu, jejíž součástí je i budoucí plnění veřejného sektoru, dojde jednorázově ke zvýšení deficitu a zprostředkovaně i dluhu a to o hodnotu odpovídající celé hodnotě kontraktu. I přes určité metodické problémy³ je tak zajištěno, že současná rozhodnutí o budoucích závazcích se projeví na současných ukazatelích a budou tak i posuzována v Bruselu z hlediska plnění závazků České republiky vyplývajících z přístupových smluv. Tento faktor je současnými politiky přehlížen a může mít negativní dopady například na datum našeho vstupu do eurozóny.

ZKUŠENOSTI S VYUŽITÍM PPP PROJEKTŮ V ZAHRANIČÍ

Vzhledem k dlouhodobosti projektů PPP a době, kdy bylo přistoupeno k jejich implementaci v zahraničí, nelze ještě jednoznačně usuzovat na jejich efektivnost, případně neefektivnost. Určité analýzy však již byly provedeny a to především v anglosaských zemích, kde mají s tímto nástrojem nejdelší zkušenosti.

Výsledky projektů PPP ve Velké Británii byly vyhodnoceny mimo jiné ve studii OFDMFM (*Review...*, 2005), jejíž autoři se také pokusili poukázat na nejčastější chyby spojené s jejich implementací. Upozorněno je především na nesprávné rozdělení rizik spojených s realizací projektů. Veřejné subjekty se při formulaci smluv dopouštějí obou extrémů – v některých případech se snaží přesouvat celé riziko na soukromý subjekt (což má negativní dopad na jeho fungování) nebo naopak nechají veškeré riziko na veřejném sektoru. Velké problémy s sebou přináší také nedostatečné legislativní vymezení PPP projektů a práv a povinností obou stran. Jako problematické se jeví i nedostatečně definované metody výběrových řízení, což může zcela vymazat potenciální výhody plynoucí z existence konkurenčního prostředí na straně soukromých subjektů. To má závažné implikace pro země s neuspokojivým stavem zadávání veřejných zakázek a korupce a tedy i pro ČR. Velký problém je také spatřován v neexistenci systému standardizace veřejných služeb a v nízké koordinaci mezi jednotlivými stupni vlády. Za další a velmi významný problém je označován přetrvávající důraz na vstupní charakteristiky realizovaných projektů (objem vynaložených prostředků, počet poboček apod.) a nedostatečné ošetření hodnocení kvality a kvantity výstupů. Konečně posledním problémovým okruhem jsou přehnaná očekávání představitelů veřejného sektoru od zapojení soukromých prostředků, kteří v nich často vidí levný zdroj financí pro projekty, na které veřejným rozpočtům nezbyvají peníze.

Vedle identifikace nejčastějších problémů byla ve stejné studii provedena analýza proběhlých projektů z hlediska jejich ekonomických výsledků. Na jejím základe se nejvhodnější pro systém PPP ukázaly projekty směřující do oblasti infrastruktury. V některých případech se podařilo dosáhnout snížení nákladů až o 42 %, přičemž průměrná hodnota získaných úspor dosáhla 20 %. Naproti tomu výsledky v oblasti zdravotnictví již tak přesvědčivé nebyly. Průměrná míra uspořených nákladů se pohybovala kolem 2 %, což je již na hranici statistické významnosti. Smíšené výsledky, tedy i nárůst nákladů, byly potom zaznamenány v případě projektů zaměřených na vývoj nových technologií.

³ Problematika započítávání hodnoty PPP projektů do ukazatelů deficitu a dluhu relevantních pro Maastrichtská kritéria je ve skutečnosti obtížnější. Projekty spadající do kategorií PPP se dělí do dvou skupin a to podle rozvržení rizika mezi soukromý subjekt a veřejný sektor. Zařazení do příslušné skupiny má vliv na započítávání hodnoty projektu do uvedených ukazatelů (jednorázově x postupně). Kriterium rozdělení rizika je však velmi problematické a může být snadno ovlivněno subjektivním hodnocením metodiků. Určitá možnost účetního skrývání závazků veřejného sektoru tak zde zůstává.

K veľmi podobným závěrům dochází i ACCA (*Evaluating...*, 2005). Jako kritické oblasti jsou zde identifikovány implementační fáze projektu (zejména podoba smluv), konkurenční situace na trhu, transakční náklady a management rizik. Navíc studie zpochybňuje jeden z hlavních argumentů zastánců PPP projektů, kterým je efektivnější provoz dosahovaný soukromým subjektem v důsledku konkurenčních tlaků. Daný předpoklad je napaden z titulu dlouhodobosti smluv. Soukromý subjekt při obdržení kontraktu na dlouhou dobu získává velmi výhodné postavení a jeho případné nahrazení jiným subjektem při nespokojenosti veřejného sektoru je spojeno s řadou velmi nákladných kroků (dokazování neplnění smlouvy při obtížné kvantifikovatelnosti výstupů, nutnost převzetí provozovaných zařízení – např. dálnice, apod.). Velikost nákladů „změny“ je velmi významným faktorem limitujícím pobídky soukromému sektoru k efektivnímu hospodaření.

Analýza zahraničních zkušeností byla provedena i na úrovni Evropské komise, která na jejím základě zformulovala následující doporučení (*Guidelines...*, 2003):

Specifikace výstupů – v rámci tvorby smluv k jednotlivým projektům je třeba věnovat zvýšenou pozornost stanovení systému monitorovacích indikátorů, které umožní objektivně zhodnotit nejen kvantitu, ale i kvalitu výstupů. Toto je důležité především v případě projektů zaměřených na poskytování služeb.

Platební podmínky – smlouvy by měly přesně stanovit finanční požadavky kladené na veřejný sektor, včetně frekvence těchto plateb a podmínek, kdy je nárok na jejich proplacení. Stejně tak by měla být upravena i situace, kdy stát umožňuje soukromému subjektu vybírat poplatky od veřejnosti. Je nutné ošetřit i možnost zneužití monopolního postavení.

Podmínky monitorování – v rámci smlouvy je nutné přesně specifikovat povinnost zadavatele monitorovat průběh projektu a také podobu tohoto monitorování. Vzhledem k tomu, že k této činnosti bude vyžadována spolupráce soukromého subjektu v řadě případů spojená s nutností nahlížet do účetních dokladů (s čímž souvisí problém obchodního tajemství apod.), je nutné ve smlouvě přesně specifikovat, jakou míru spoluúčasti musí soukromý subjekt poskytnout.

Parametry spolupráce – smlouva by měla též ošetřit systém komunikace mezi oběma stranami smlouvy o PPP projektu. Zde by měly být specifikovány doby, od kterých začínají běžet určité termíny a také situace, které jsou rozhodné pro určité události (například odstoupení od smlouvy apod.).

Mechanismus změny – vzhledem k tomu, že nelze předpokládat, že autoři projektu na jeho začátku promysleli vše a počítali se všemi možnými variantami, bude jistě nutné během realizace projektu přistupovat k jeho změnám. Ty se mohou týkat jak technických paramentů, tak i jiných, zejména finančních. Mechanismus, jakým způsobem budou tyto změny realizovány, by měl být ve smlouvě jasně stanoven, včetně toho kdo a kdy může tyto změny navrhopvat a kdy je druhá strana povinna je respektovat.

Konec kontraktu – každá smlouva by měla jasně vymezit konec kontraktu, včetně práv a povinností jednotlivých partnerů při jeho ukončení. Rovněž by neměla být opomenuta možnost vypovězení smlouvy.

ZÁVĚR

Vzhledem k nedobrému stavu veřejných financí v České republice je logické, že se současní političtí představitelé snaží nacházet dodatečné prostředky pro zajištění základních funkcí veřejného sektoru. Jednou z cest, která se jim zdá velmi atraktivní, jsou PPP projekty. Z řady jejich vystoupení je však zřejmé, že jim vůbec není jasné, kde jsou hranice jejich využitelnosti a jaké jsou jejich základní výhody. PPP projekty jsou tak chápány jako zdroj prostředků nezatěžující veřejné rozpočty, což je samozřejmě principiálně nesprávné. O uvědomění si reálných a značných rizik nelze ani hovořit. Toto vše se negativně projevilo mimo jiné i ve znění koncesního zákona, který představuje hlavní normu ošetřující tuto oblast. Jeho přílišná stručnost a odsouvání důležitých ustanovení do oblasti podzákoných norem představuje značná rizika do budoucna.

Implementace PPP projektů je z hlediska nároků na vypracování kvalitních smluv a následných monitorovacích procesů velmi náročná. Velmi názorně to ukazuje výše provedená analýza založená na rozpracování Williamsonova modelu. V případě tranzitivních ekonomik, Českou republiku nevyjímaje, které mají relativně značné problémy s transparentností a vynutitelností právních norem v oblasti „obyčejných“ veřejných zakázek, se tak jejich „hurá“ zavádění jeví jako velmi nebezpečné. Za lepší cestu lze označit konsolidaci veřejných financí a následnou realizaci výdajových aktivit standardním způsobem.

LITERATURA

- Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals*. Research Report no. 84. London, ACCA 2005.
- Boeuf, P.: *Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure Projects*. Seminar Transport Infrastructure Development for a Wider Europe. Paris, ECMT 2003.
- Brown, T. L. – Potoski, M.: *The Influence of Transaction Costs on Municipal Government Choices about Alternative Modes of Service Provision*. Bloomington, Indiana University 2002.
- Guidelines for Successful Public – Private – Partnerships*. Brussels, European Commission 2003.
- Frank, R. H.: *Mikroekonomie a chování*. Praha, Svoboda 1995.
- Nemec, J. – Wright, G. – Stillman, R. J.: *Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases*. Bratislava, NISPAcee 2002.
- Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland*. Belfast, OFDMFM 2005.
- Pavel, J.: *Vliv transakčních nákladů na zabezpečování veřejných služeb*. Sborník ze semináře „Konkurence ve veřejném sektoru. Objektivizace dělby práce mezi státní správou a samosprávou v řízení veřejného sektoru“. Šlapanice 200č.
- Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost?* Praha, TIC 2005.
- Williamson, O.: *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*. American Journal of Sociology, Vol. 87, No. 3, 1981.

DOPADY DECENTRALIZAČNEJ POLITIKY NA SLOVENSKU NA POZÍCIU ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY¹

DANIEL KLIMOVSKÝ²

ABSTRAKT

Decentralizačná politika je tou oblasťou, ktorá vo významnej miere rezonuje na slovenskej politickej scéne už od roku 1990, pričom od roku 2001 predstavuje jednu z ústredných vládnych politik. I keď o jej obsahu a rozsahu už bolo publikovaných mnoho príspevkov, pokiaľ ide o jej dopady (a teda aj hľadanie odpovede na otázku, či jej implementácia prebehla úspešne alebo nie), doposiaľ im odborná verejnosť nevenovala dostatočnú pozornosť (samozrejme, na tomto mieste je nutné zdôrazniť, že zatiaľ uplynulo iba relatívne krátke obdobie od začiatku implementácie druhej fázy tejto politiky a tak je potrebné zachovať maximálne možnú opatrnosť pri identifikácii jej dopadov).

Tento príspevok je snahou o poukázanie na niektoré z dopadov decentralizačnej politiky, ktorá bola na Slovensku realizovaná predovšetkým v obdobiach rokov 1990 – 1991 a 2001 – 2005. Autor postupne prezentuje hodnotenie decentralizačnej politiky z hľadiska uplatnenia organizačných princípov, z hľadiska jej dopadu na podobu systému verejnej správy, z hľadiska zmien v oblasti financovania a kontroly, ako aj z hľadiska občianskej informovanosti. V závere následne konštatuje, že i keď sa niektoré pozitívne trendy súvisiace s decentralizačnou politikou už prejavili pomerne výrazne a pre iné sú vytvorené vhodné podmienky (aj keď zatiaľ nedošlo k ich plnému využitiu), v slovenských podmienkach stále existuje niekoľko podstatných problémov súvisiacich s problematikou decentralizácie, ktoré budú musieť byť riešené v horizonte najbližších rokov.

ÚVOD

Decentralizačná politika je oblasť, ktorej sa v poslednom období venovali viacerí slovenskí autori. Aj napriek zvýšenému záujmu zo strany výskumníkov však stále existujú oblasti, ktorým je potrebné v rámci tejto politiky venovať nepretržitú pozornosť, preto som sa rozhodol v tomto texte venovať úvahám o dopadoch decentralizačnej politiky na pozíciu územnej samosprávy v slovenských podmienkach. Skôr než pristúpim k ich prezentácii, musím konštatovať, že najmä v súvislosti s niektorými prvkami decentralizačnej politiky uplynula iba relatívne krátka doba a preto aj skúmanie, respektíve sledovanie ich dopadov nemôže byť absolutizované. V týchto intenciách je potrebné vnímať aj tento príspevok, ktorý sa venuje vybraným dopadom decentralizačnej politiky.

¹ Tento príspevok je jedným z výstupov VEGA 1/3590/06: *Genéza a tvorba verejnej politiky v Slovenskej republike*.

² DANIEL KLIMOVSKÝ – Katedra sociálnych vied, Fakulta verejnej správy, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice.

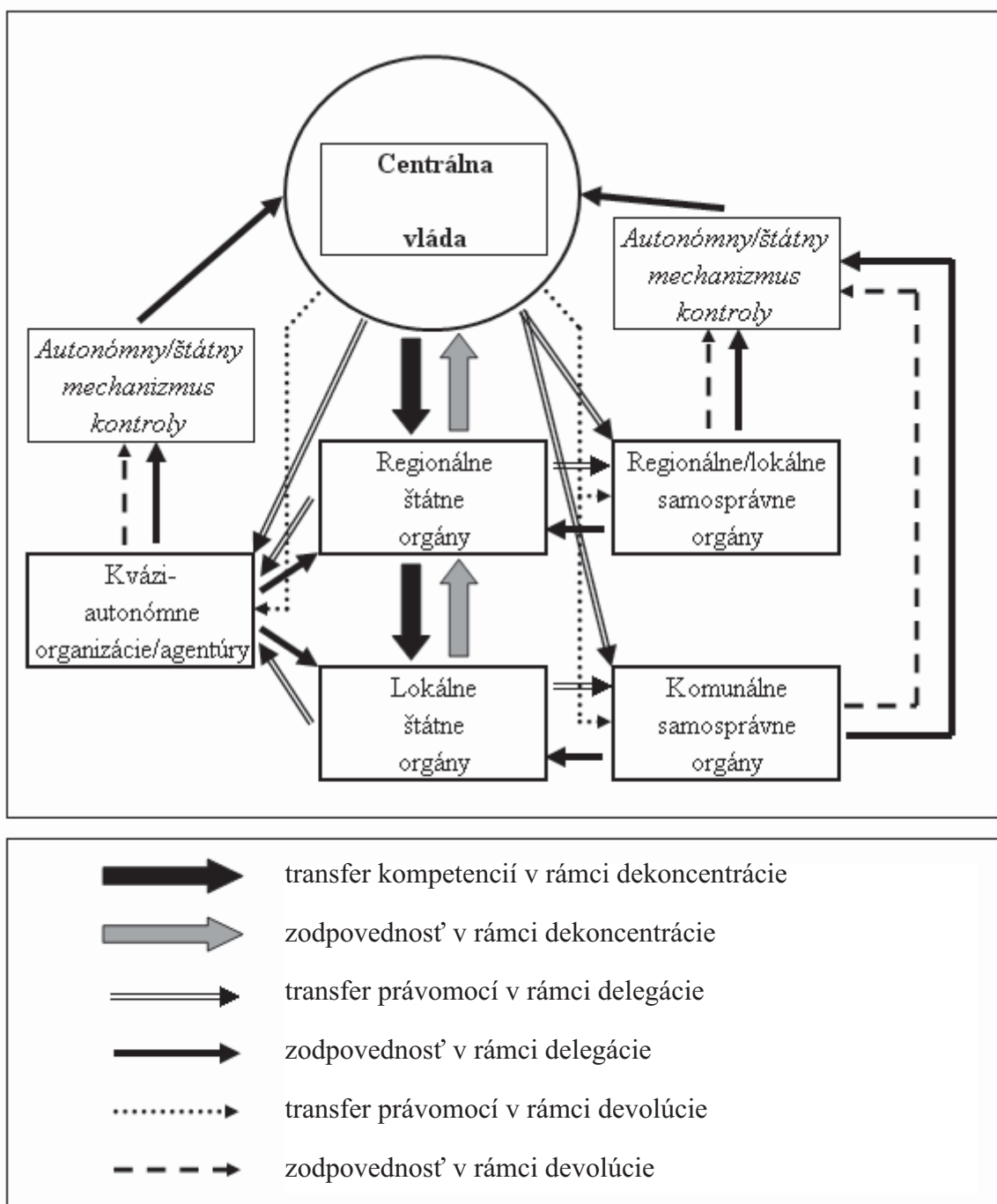
DECENTRALIZÁCIA A JEJ PODOBY

Pri zameraní na fundamentálne ciele decentralizácie možno klasifikovať štyri základné formy decentralizácie – tak ako ich definovali J. M. Cohen a S. B. Peterson (1999). Politická decentralizácia tradične označuje transfer, respektíve presun rozhodovacej právomoci občanom či ich voleným reprezentantom na nižšie úrovne politiky. Územná decentralizácia je spojená s realizáciou regionálnej či komunálnej politiky na určitom, presne špecifikovanom teritóriu, pretože práve táto forma decentralizácie v konečnom dôsledku určuje, aké charakteristiky dané teritórium má (na tomto mieste nie je dôležitá iba rozloha a hranice tohto terítoria, ale aj jeho ďalšie, predovšetkým socio-ekonomické charakteristiky). Trhová decentralizácia pomáha vytvárať také podmienky, ktoré umožňujú producentom výrobkov a služieb identifikovať tovarové preferencie jednotlivcov či komunít vzhľadom na miestne podmienky a špecifiká a podľa toho upravovať ich produkciu. Následne dochádza k diverzite a preto sa možno stretnúť v praxi s tým, že verejné statky (a najmä tie, ktoré sú poskytované na regionálnej alebo komunálnej úrovni) sú poskytované nielen subjektami patriacimi do systému verejnej správy, ale aj ziskovo orientovanými subjektami či mimovládnyimi organizáciami, v ktorých sa formulujú záujmy obyvateľov tej ktorej sídelnej jednotky. Poslednou, no nemenej dôležitou formou decentralizácie je administratívna decentralizácia, ktorá je zameraná na distribúciu právomoci a s ňou spojených funkcií a to tak v hierarchickom poňatí, ako aj vo funkčnom poňatí.

D. Hendrych (2003) definuje niekoľko dôležitých organizačných princípov vzťahujúcich sa k organizácii verejnej správy. Analogicky možno tieto princípy, respektíve ich uplatnenie identifikovať aj vo sfére územnej samosprávy. Vzhľadom na to, že ich kladie do dichotomických pozícií, možno uvažovať aj o tom, že miera ich vzájomnej kombinácie determinuje celkovú mieru decentralizácie. **Územný princíp** vyžaduje, aby v rámci decentralizačných krokov boli jednoznačne stanovené hranice teritórií, ktorých sa budú spomínané decentralizačné kroky týkať. **Funkčný princíp** poukazuje na to, že v rámci akejkoľvek decentralizácie dochádza k určitému presunu právomoci a z toho vyplývajúcejmu rozdeleniu funkcií. **Princíp centralizácie** zdôrazňuje, že tvorba politiky podlieha výlučne rozhodnutiam administratívneho centra a naopak, princíp decentralizácie obhajuje dôležitosť existencie viacerých subcentier či dokonca mnohých politicko-administratívnych jednotiek, ktorým sú priznané určité právomoci a ktoré sa spolupodieľajú na tvorbe politiky. **Princíp koncentrácie** znamená, že existujú také právomoci, ktorých výkon si centrum nemôže dovoliť presunúť na nižšie jednotky (bez ohľadu na to, či ide o jemu priamo podriadené jednotky, alebo relatívne autonómne jednotky), no na strane druhej stoja aj také právomoci, pri ktorých sa uplatňuje princíp dekoncentrácie, pretože ich povaha dovoľuje centru tvorby politiky presunúť ich výkon na nižšie, jemu podriadené jednotky. **Kolegiálny princíp** zakotvuje nutnosť kolektívnych zásahov (najčastejšie v procese formulácie konkrétnej politiky, keď dochádza ku kolektívnemu rozhodovaniu) do tvorby politiky. Jeho opakom je **monokratický princíp**, ktorého podstata spočíva v tom, že v mnohých prípadoch za konkrétnu podobu príslušnej politiky, respektíve niektorého jej prvku, zodpovedá jednotlivec a tak by tento mal mať právo rozhodovať relatívne autonómne. Relatívnosť jeho autonómnosti sa v tomto prípade viaže na skutočnosť, že nekoná v politickom vákuu a jeho výsadná pozícia je oslabovaná existenciou oficiálnych i neoficiálnych poradných jednotiek, ktoré môžu do jeho konania rôznym spôsobom vstupovať. Posledné dva princípy sa viažu na uvádzanie osôb do príslušných pozícií. Prvý z nich, **volebný princíp**, zdôrazňuje uvádzanie jednotlivcov do ich funkcií prostredníctvom aktu volieb, druhý, **vymenovací princíp**, umožňuje, aby personálne obsadzovanie určitých funkcií prináležalo určenej politicko-administratívnej jednotke.

V rámci decentralizácie možno rozlíšiť aj tri základné typy – **dekoncentráciu, delegáciu a devolúciu** (obrázok 1).

Obrázok 1



Základné vzťahy v rámci troch typov decentralizácie

Zdroj: autor.

Dekonzentrácia predstavuje presun právomoci na nižšie úrovne patriace do jurisdikčnej právomoci centrálnej vlády. Vo svojej podstate ide o to, aby boli kľúčové úlohy a prijímanie na nich naviazaných riešení zachované na centrálnej úrovni, no zároveň aby sa dosiahol stav, pri ktorom za implementáciu prijatých riešení zodpovedajú vládne dekoncentráty, teda politicko-administratívne jednotky priamo podriadené centrálnej vláde, ktoré majú bezprostrednejšiu možnosť poznať miestne pomery a potreby. Pri určitej miere zovšeobecnenia možno potom dekoncentráciu definovať ako situáciu, v rámci ktorej

centrálne vládne nesie plnú politickú zodpovednosť, jednotlivé kroky príslušných politikov však realizujú rôzne politicko-administratívne jednotky štátneho charakteru, ktoré sú priamo podriadené centrálnej vláde a táto ich následne v plnom rozsahu kontroluje.

Delegácia zodpovedá situácii, v ktorej dochádza k prenosu právomoci z centrálnej vlády na nižšie politicko-administratívne authority, ktoré nemajú štátny charakter, a tak u nich nemožno hovoriť o priamej podriadenosti voči centrálnej vláde. Táto ich následne môže kontrolovať iba nepriamo. Najčastejšie sa delegácia využíva vo vzťahu centrálnej vlády k semi-autonómnym agentúram, prípadne k politicko-administratívnym jednotkám územnej samosprávy.

O **devolúcii** možno hovoriť, ak dochádza k situácii, keď centrálna vláda odovzdáva časť právomocí relatívne autonómnym politicko-administratívnym jednotkám územnej samosprávy. Samotná devolúcia so sebou nesie niekoľko podmienok, bez ktorých nie je realizovateľná. Medzi základné patrí tá, že jednotky, na ktoré sa v rámci devolúcie prenášajú určité právomoci, musia mať legislatívne upravenú pôsobnosť, musia mať zabezpečenú možnosť získať vlastné príjmy a ich výšku ovplyvňovať vlastnými zásahmi. Taktiež je potrebné zaviesť taký mechanizmus ich kontroly, ktorý síce na jednej strane bude nezávislý od centrálnej vlády, na strane druhej dokáže garantovať nielen zákonnosť, ale aj spravnosť (a to predovšetkým z hľadiska hospodárnosti, účinnosti a efektívnosti) ich postupu.

Každý typ decentralizácie obsahuje popri nesporných výhodách aj určité riziká. I preto sa niekedy decentralizačnou politikou nedarí dosahovať očakávané výsledky. Ako uvádza G. R. McDowell (1998), problém v tejto oblasti spôsobuje skutočnosť, že v súčasnosti stále nie je dostatočne koncepčne rozpracovaný problém, prečo v niektorých prípadoch decentralizačná politika prináša požadovaný efekt a prečo niekedy zlyháva.

Pokiaľ ide o výhody decentralizácie, je vhodné začať potenciálom zvyšovať efektívnosť alokácie možných zdrojov. Po druhé, decentralizácia je zvyčajne spojená s rastom zodpovednosti a to tak zo strany politicko-administratívnych jednotiek, ako aj ich zamestnancov. Ďalšou výhodou je to, že informovanosť reprezentantov jednotiek na nižších úrovniach politiky je v porovnaní s informovanosťou reprezentantov na centrálnej úrovni vo vzťahu k miestnym problémom výrazne vyššia. V neposlednom rade je výhodou decentralizácie aj to, že občania sú zvyčajne oveľa aktívnejší a zaujatejší, ak môžu participovať na riešení problémov, ktoré poznajú, a ktoré môžu ovplyvniť ich bezprostredný a každodenný život.

Pokiaľ ide o riziká decentralizácie, v súvislosti s ňou vždy musí byť zodpovedaná otázka, do akej miery sú kapacity regionálnych, lokálnych či komunálnych politicko-administratívnych jednotiek dostatočné, predovšetkým z personálneho, materiálneho a funkčného hľadiska. Na tomto mieste J. D. Kimball (1998) uvádza ako najčastejší problém nedostatočnú daňovú základňu, v dôsledku čoho príslušná politicko-administratívna jednotka nie je schopná pokryť potreby a úlohy vlastnými finančnými zdrojmi.

Po druhé, tvorba politiky v decentralizovaných jednotkách nemôže byť považovaná za nezávislú, pretože tieto jednotky, ak chcú vyvolávať synergický efekt, musia koordinovať svoje politiky, čím obmedzujú vlastnú samostatnosť. Po tretie, decentralizácia so sebou nesie potrebu komplexného a integrovaného riadenia aktivít rôznorodých aktérov – od štátnych organizačných jednotiek, cez samosprávne politicko-administratívne jednotky a mimovládne organizácie, až po súkromné, ziskovo orientované subjekty. V súvislosti s existenciou etnicky heterogénnych území nemožno opomenúť ani riziko etnického napätia, ktoré môžu nacionalisticky orientovaní aktéri viazať na decentralizačnú politiku vo všetkých jej podobách.

DECENTRALIZAČNÁ POLITIKA Z HĽADISKA UPLATNENIA ORGANIZAČNÝCH PRINCÍPOV

Ak hovoríme o decentralizácii v slovenských podmienkach, môžeme podľa V. Nižňanského (2006) rozlíšiť jej dve hlavné etapy. Prvá sa udiala v období rokov 1990 – 1991 a úzko súvisela s obnovením fungovania organizačných jednotiek územnej samosprávy. Druhá etapa decentralizácie bola nosným prvkom reformy verejnej správy, ku ktorej sa zaviazala vláda SR už v roku 1998 prostredníctvom svojho programového vyhlásenia, no k jej skutočnej realizácii došlo až v rokoch 1999 – 2005, keď boli prijaté príslušné právne predpisy a následne došlo aj k ich vykonaniu zo strany dotknutých subjektov. Obdobie medzi rokmi 1992 a 1999 viacerí autori – napríklad J. Pilát (2003) – označujú ako obdobie, počas ktorého bola reforma verejnej správy zastavená. Nejde o úplne presné vyjadrenie, pretože napríklad v roku 1996 došlo k viacerým výrazným zmenám najmä v oblasti štátnej správy a jej vertikálnej i horizontálnej organizácii. Napriek tomu možno jednoznačne konštatovať, že problematika územnej samosprávy sa v tomto období dostala do úzadia. Túto tendenciu možno dokladovať i prehľadom najdôležitejších schválených právnych predpisov so vzťahom k územnej samospráve (tabuľka 1). Aj preto sa v tomto príspevku takmer výlučne venujem obdobiam rokov 1990 – 1991 a 1999 – 2005.

Tabuľka 1

Najvýznamnejšie schválené právne predpisy s výrazným vzťahom k decentralizačnej politike štátu vo sfére územnej samosprávy (bez právnych predpisov, ktorých hlavnou úlohou bolo novelizovať existujúce právne predpisy).

Rok	Právne predpisy
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Ústavný zákon č. 294/1990 Zb., ktorým sa dopĺňa ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii a ktorým sa skracuje volebné obdobie národných výborov. • Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí. • Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.
1991	<ul style="list-style-type: none"> • Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí.
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.
1993	
1994	
1995	<ul style="list-style-type: none"> • Zákon č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách.
1996	
1997	
1998	
1999	
2000	
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Ústavný zákon č. 91/2001 Z. z. • Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (o samosprávnych krajoch). • Zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku. • Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. • Zákon č. 438/2001 Z. z. o platových pomeroch a ďalších náležitostiach súvisiacich s vykonávaním funkcie predsedu samosprávneho kraja. • Zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov.
2002	

2003	<ul style="list-style-type: none"> • Zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. • Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. • Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné úpravy. • Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. • Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.
2005	

Zdroj: autor.

Prvá etapa decentralizácie so sebou priniesla rôzne uplatnenie princípov vymedzených D. Hendrychom (2003). Z hľadiska územného princípu táto etapa decentralizácie nepriniesla výraznú zmenu. Kým v roku 1980 bolo na území Slovenska 2 725 obcí, v roku 1991 ich bolo o 100 viac – teda 2 825 (Nižňanský). Vzhľadom na celkový počet obcí však išlo iba o 3,7% nárast. Navyše, zväčša nešlo o výrazné teritoriálne zásahy do vtedajšieho územného usporiadania.

Pokiaľ ide o funkčný princíp, v rámci neho boli zaznamenané veľmi významné zmeny. Po prvé, obce na území Slovenska získali samosprávne postavenie a ich základnou úlohou sa stalo zabezpečovanie správy vecí verejných v celom rozsahu, ktorý nespadal do sféry štátu a jeho orgánov, teda do sféry štátnej správy.³ Priznanie územnosprávneho charakteru obciam bolo jednoznačným prejavom uplatnenia princípu decentralizácie, pretože práve vďaka tejto etape sa obce stali plnohodnotnými a plnoprávnymi aktérmi tvorby politiky na komunálnej úrovni. V súvislosti s rozsiahlym presunom právomocí z centrálnej úrovne došlo aj k naplneniu dekoncentračného princípu, pretože centrálna vláda sa v rámci tejto etapy rozhodla presunúť pomerne veľký objem svojich právomocí aj na vlastné dekoncentráty. Pokiaľ ide o rozhodovacie mechanizmy, v rámci tejto etapy sa uplatnil tak kolegiálny princíp (napríklad vo vzťahu k činnosti obecného zastupiteľstva), ako aj monokratický princíp (napríklad vo vzťahu k činnosti starostu). Vzhľadom na posledné dva princípy (volebný a vymenovací), táto etapa jednoznačne preferovala volebný princíp, ktorý zaviedol na komunálnej úrovni územnej samosprávy nielen voľbu starostu a obecného zastupiteľstva, ale aj ďalších funkcionárov tejto úrovne územnej samosprávy (napríklad hlavného kontrolóra či zástupcu starostu).

Druhá etapa decentralizácie bola v porovnaní s prvou etapou kvalitatívne i kvantitatívne heterogénnejšia a vyvolala rôznorodejšiu kombináciu princípov uvádzaných D. Hendrychom (2003). Dôvodom je predovšetkým tá skutočnosť, že táto etapa decentralizácie sa netýkala iba komunálnej úrovne územnej samosprávy, ale aj jej regionálnej úrovne, ktorej v predchádzajúcom období bolo v rámci decentralizačnej politiky venovaná iba marginálna časť. Z hľadiska územného princípu došlo k výrazným zmenám iba na regionálnej úrovni. Vytvorených bolo osem nových územnosprávnych jednotiek, takzvaných vyšších územných celkov, respektíve samosprávnych krajov. Aj keď sa ich hranice zhodovali s regionálnymi jednotkami štátnej správy (krajmi), vzhľadom na skúsenosť s regionálnou územnou samosprávou na území Slovenska pred rokom 1945 došlo k zriadeniu

³ Významná systémová zmena spojená s prvou etapou decentralizácie v slovenských podmienkach spočívala v tom, že súčasne so zrušením národných výborov bol vytvorený nový, takzvaný duálny (respektíve dvojkoľajný) systém verejnej správy, pri ktorom je štátna správa oddelená od samosprávy (Pilát, 2003, s. 10).

nových územných jednotiek. Funkčný princíp bol využitý vo vzťahu k obom úrovniam. Celkovo bolo presunutých viac než 400 kompetencií a to tak na obce, ako reprezentantov komunálnej úrovne územnej samosprávy, ako aj na vyššie územné celky ako reprezentantov jej regionálnej úrovne. Presun spomínaných právomocí a zároveň zriadenie vyšších územných celkov naplnili tiež obsah princípu decentralizácie. V súvislosti s týmito skutočnosťami bolo potrebné prostredníctvom princípu dekoncentrácie upraviť aj fungovanie miestnej úrovne štátnej samosprávy. Podobne ako v prvej etape decentralizácie, aj v rámci tejto etapy bol použitý kolegiálny i monokratický princíp a opäť vo väčšej miere aj volebný princíp.

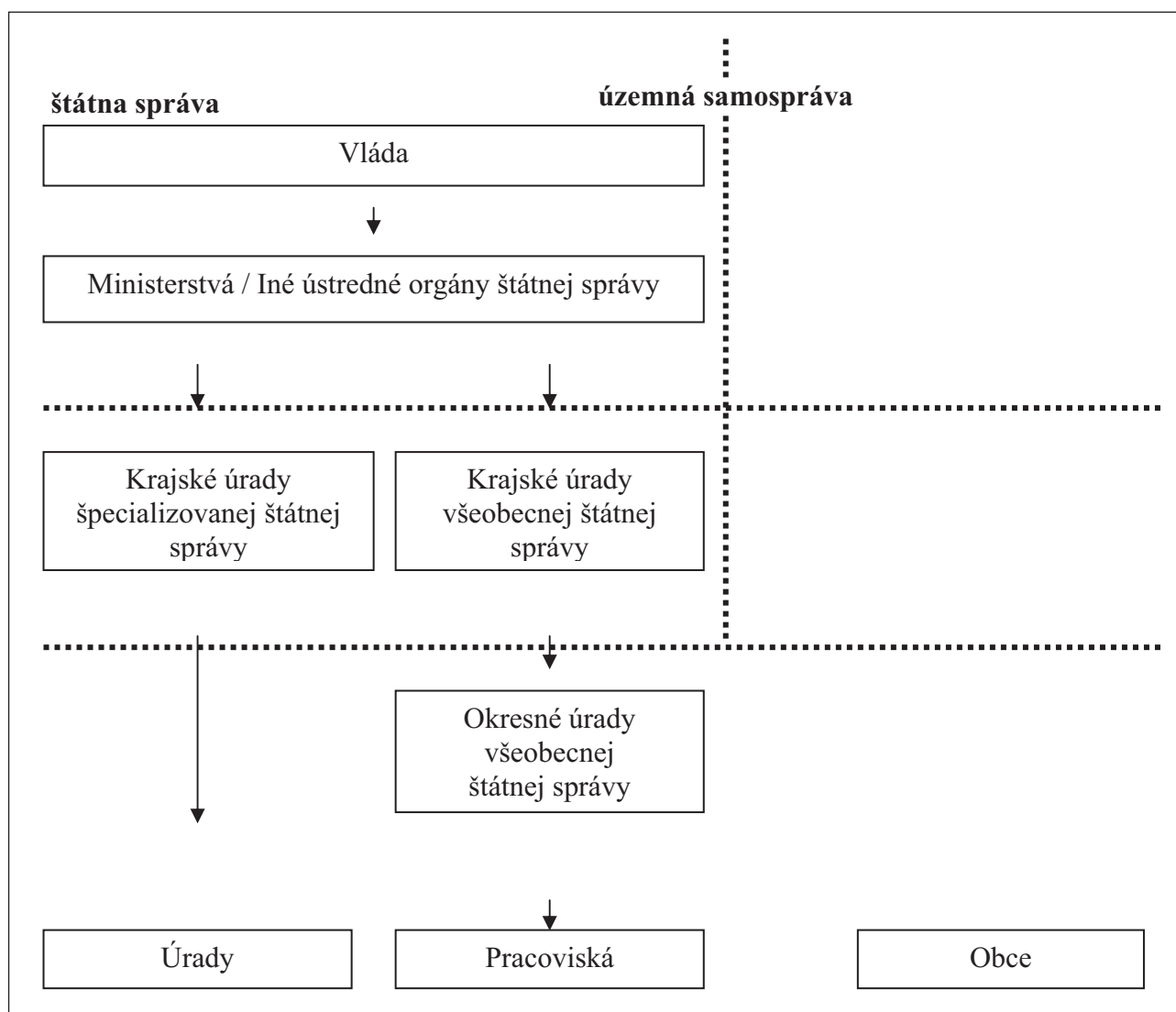
DOPADY DECENTRALIZAČNEJ POLITIKY V SYSTÉME VEREJNEJ SPRÁVY

Pokiaľ ide o mieru decentralizácie, ktorá bola dosiahnutá reformou verejnej správy naštartovanou po roku 1998, je vhodné pozrieť sa na vývoj miery decentralizácie v období, ktoré predchádzalo tejto reforme. Kým pred rokom 1989 by sa administratívny systém, respektíve vzťah počtu úradov a rozsahu ich kompetencií, mohol (pri určitej miere zovšeobecnenia) charakterizovať ako striktné centralizovaný model, v nasledujúcom období došlo k zmene. Sieť úradov na nižších úrovniach sa zvýšila (vzrástol počet okresných úradov, krajských úradov i obecných úradov) a mierne sa zvýšili aj ich kompetencie. Ich vzájomný pomer však stále nebol optimálny a tak sa vláda SR vo svojom programovom vyhlásení v roku 1998 a následne aj v roku 2002 zaviazala zvýrazniť svoju aktivitu v oblasti decentralizačnej politiky. Výsledkom týchto snáh bolo postupné približovanie sa existujúceho systému verejnej správy na Slovensku k rovnovážnemu modelu. Aj keď by niekto mohol namietat, že súčasný systém svojou podobou viac pripomína striktné decentralizovaný model, nie je to tak, pretože stále existuje rozsiahla sieť ústredných úradov so silnými kompetenciami. Navyše, subsystem miestnej štátnej správy je stále príliš rozsiahly – hoci v súčasnom období bol oslabený, najmä v súvislosti s presunom kompetencií na regionálnu i komunálnu úroveň územnej samosprávy (Klimovský, 2006, s. 31 – 32).

Najdôležitejšími dopadmi decentralizačnej politiky v systéme verejnej správy v období rokov 1990 – 2005 boli (obrázky 2 a 3):

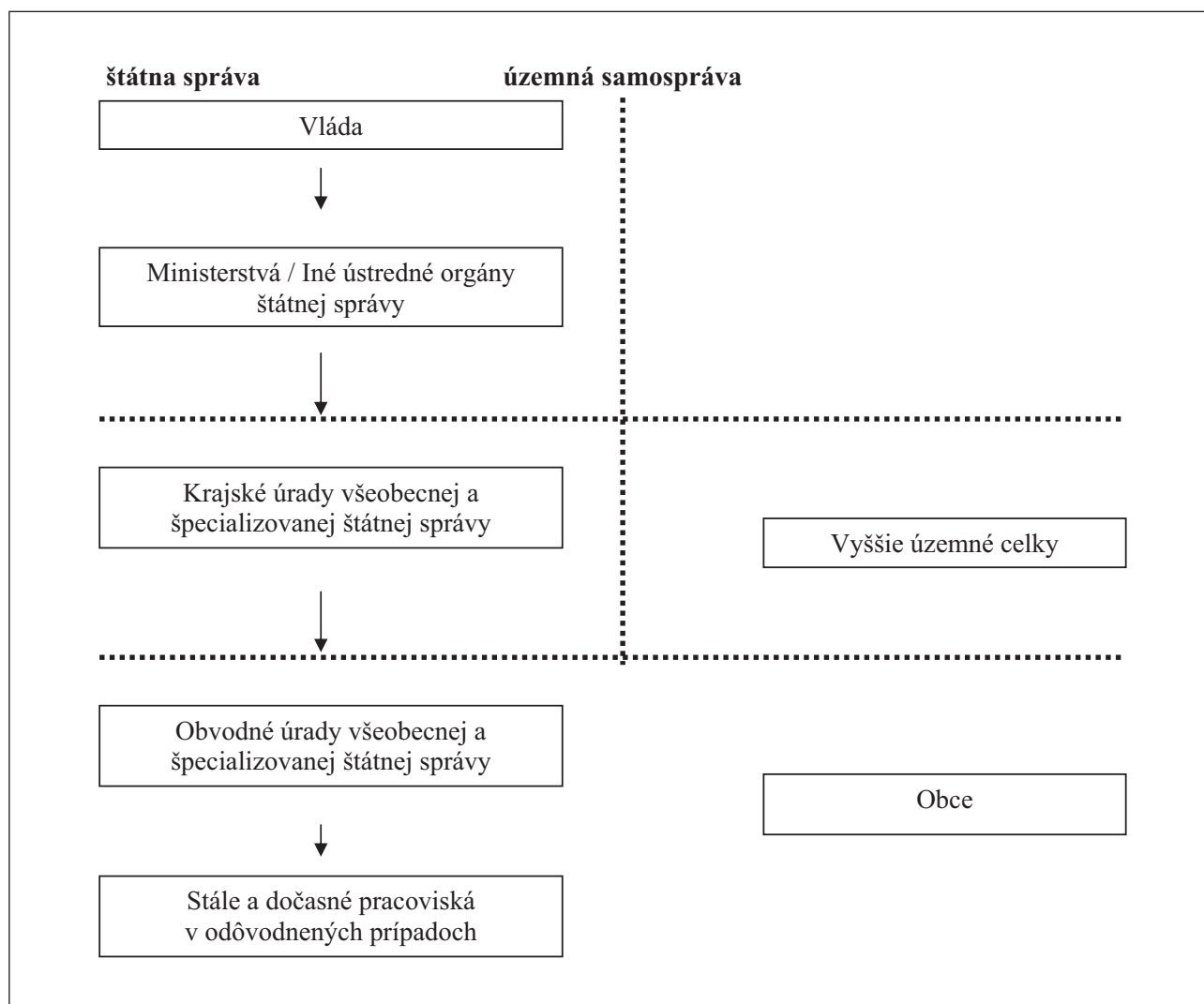
- v rámci subsystemu štátnej správy:
 - zoštíhlenie miestnej štátnej správy;
- v rámci subsystemu územnej samosprávy:
 - obnovenie komunálnej úrovne územnej samosprávy;
 - zriadenie regionálnej úrovne územnej samosprávy.

Obrázok 2
Systém verejnej správy v rokoch 1996 – 2001



Zdroj: Nižňanský (upravené).

Obrázok 3
Systém verejnej správy od roku 2004



Zdroj: Nižňanský (upravené).

Pokiaľ ide o kompetencie, tieto boli odovzdávané zo subsystému štátnej správy príslušným subjektom subsystému územnej samosprávy v oboch etapách rôzne. Kým v prvej etape boli kompetencie odovzdané obciam jednorazovo, zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, druhá etapa obsahovala nielen presun takýchto kompetencií na dve rozdielne úrovne (regionálnu a komunálnu), ale navyše k takémuto presunu dochádzalo v niekoľkých etapách. Napríklad na komunálnu úroveň územnej samosprávy boli príslušné kompetencie presúvané (zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky) k piatim rozdielnym dátumom:

- k 1. januáru 2002;
- k 1. aprílu 2002;
- k 1. júlu 2002;
- k 1. januáru 2003;
- k 1. januáru 2004.

Takýmto etapovitým presunom kompetencií bola v rámci decentralizačnej politiky sledovaná najmä potreba dostatočnej prípravy zo strany tých subjektov, na ktoré sa dané kompetencie presúvali – teda obcí a vyšších územných celkov. Žiaľ, na tomto mieste je nutné zdôrazniť, že predovšetkým obce,

kvôli svojej veľkostnej štruktúre (tabuľka 2) nemohli byť na takéto presun dostatočne pripravené ani pri dlhšej príprave. Najmenšie obce totiž nedokážu kapacitne (z hľadiska personálnej, materiálnej i finančnej kapacity) zabezpečiť výkon takéhoto objemu kompetencií. Aj preto sa celkový objem presunutých kompetencií v spomínanom období odlišoval od pôvodne plánovaného, ktorý bol vyšší.

Tabuľka 2

Veľkostná štruktúra slovenských obcí v roku 1996

Veľkostná kategória	Obce	Obyvatelia				
	Počet	%	Počet miest	Počet	%	Kumulatívne (%)
do 199 obyvateľov	382	13,31	0	49 003	0,91	0,91
200 – 499	824	28,70	0	285 061	5,30	6,21
500 – 999	765	26,65	0	544 574	10,12	16,33
1 000 – 1 999	534	18,60	2	751 235	13,97	30,30
2 000 – 4 999	242	8,43	19	710 414	13,21	43,51
5 000 – 9 999	52	1,81	43	364 392	6,77	50,28
10 000 – 19 999	31	1,08	31	444 535	8,26	58,55
20 000 – 49 999	30	1,04	30	883 389	16,42	74,97
50 000 – 99 999	9	0,31	9	652 435	12,13	80,10
100 000 a viac	2	0,07	2	693 894	12,90	100,00
Spolu	2871	100,00	136	5 378 932	100,00	

Zdroj: *Komunálna reforma*, s. 6.

Splnomocnenec vlády SR pre decentralizáciu a modernizáciu verejnej správy, V. Nižňanský, vo viacerých verejne publikovaných materiáloch (napríklad v koncepčnom materiáli *Komunálna reforma*, ktorý bol určený na verejnú diskusiu) deklaroval snahu o municipalizáciu, teda zlučovanie obcí na Slovensku. Toto jeho presvedčenie odráža skutočnosť, že v decentralizácii je možné pokračovať, no iba za podmienky, že sa zmení veľkostná štruktúra slovenských obcí. Za ideálny model považuje obce o veľkosti aspoň 5 000 obyvateľov. V roku 1996 bolo na Slovensku z celkového počtu 2 871 obcí iba 124 (4,32 %) takých, ktoré veľkosťou svojej populácie tento predpoklad spĺňali. V tejto súvislosti sa municipalizácia slovenských obcí vníma ako zložitý problém, ktorého riešenie (pri rešpektovaní snahy o dosiahnutie všeobecne akceptovateľného konsenzu) nie je jednoduché, a ktorý zároveň predstavuje jednu z najväčších výziev ďalšieho pokračovania decentralizačnej politiky na Slovensku.

DOPADY DECENTRALIZAČNEJ POLITIKY V OBLASTI FINANCOVANIA A KONTROLY

Nevyhnutnou súčasťou decentralizačnej politiky je okrem rôznych iných transferov aj transfer zodpovednostného vzťahu v oblasti financovania vlastných potrieb. Otázka tohto vzťahu však pomerne dlho zostávala v pozadí hľadania odpovedí na iné otázky. Spôsob financovania potrieb územnej samosprávy sa tak od roku 1990 výraznejšie nemenil. Samozrejme, v súvislosti s druhou etapou decentralizačnej politiky (a najmä v súvislosti s presunom veľkého objemu kompetencií na regionálne a komunálne jednotky územnej samosprávy) už nebolo možné udržiavať pôvodný systém financovania potrieb územnej samosprávy, ktorý spôsoboval, že územná samospráva bola plne závislá od štátu a jeho rozpočtu a zároveň dochádzalo aj k permanentnému nárastu jej kumulatívneho dlhu. Fiskálna decentralizácia umožnila jednotkám územnej samosprávy ovplyvňovať príjmovú časť svojich rozpočtov v oveľa väčšom rozsahu, než tomu bolo pred rokom 2005, teda pred naštartovaním fiskálnej decentralizácie.

Samotná fiskálna decentralizácia bola zo strany jednotiek územnej samosprávy očakávaná s výraznými obavami. Tieto obavy boli prezentované hlavne Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS), ktoré poukazovalo na mnohé úskalia zavedenia takéhoto inštitútu v slovenských podmienkach. Rok 2005 však ukázal, že tieto obavy ZMOS boli predčasné a založené na nesprávnych odhadoch.⁴

Problémy spôsoboval aj fakt, že postoj členov ZMOS neboli vo vzťahu k fiskálnej decentralizácii a jej dopadom jednotné. V roku 2005 sa objavili prvé výraznejšie turbulencie vnútri ZMOS, ktoré súviseli podľa J. Piláta a M. Valentoviča (2006) najmä s reakciou primátorov veľkých miest voči reprezentantom ZMOS, ktorých vyjadrenia začali v priebehu roka 2005 obhajovať fiskálnu decentralizáciu a jej prvky. Došlo dokonca až k takému vyhroteniu situácie, že niekoľkí primátori veľkých miest (týkalo sa to primátorov Banskej Bystrice, Nitry, Trnavy a Žiliny) hrozili pozastavením svojho členstva v ZMOS. Aj napriek pozitívnemu vnímaniu fiskálnej decentralizácie zo strany ZMOS, tá istá stavovská organizácia slovenských obcí ostro kritizovala snahu vlády rozšíriť právomoc Najvyššieho kontrolného úradu SR vo vzťahu ku kontrole fungovania a hospodárenia územnej samosprávy.

Tabuľka 3

Dopady decentralizačnej politiky v oblasti financovania a kontroly územnej samosprávy

Komparačné kritéria	Etapy decentralizácie		Regionálna úroveň
	Komunálna úroveň		
	1990 – 1991	2001 – 2005	
Zavádzanie organizačných jednotiek na príslušnej úrovni	obce, ako územno-správne organizačné jednotky	–	vyššie územné celky (samosprávne kraje), ako územno-správne organizačné jednotky
Vzťah k štátu z hľadiska financovania	výrazná závislosť od výšky štátnych dotácií a iba minimálna možnosť samostatne ovplyvňovať výšku vlastných príjmov	zavedenie mechanizmu samostatného ovplyvňovania výšky vlastných príjmov pri zachovaní štátnych dotácií na delegované právomoci	čistočná samostatnosť ovplyvňovania výšky vlastných príjmov a zakotvenie štátnych dotácií na delegované právomoci
Kontrola výkonu samosprávnych funkcií	dôraz na vnútornú kontrolu	zohľadnenie presunu kompetencií a vyrovnávanie dôležitosti vnútornej i vonkajšej kontroly	zohľadnenie presunu kompetencií a vyrovnávanie dôležitosti vnútornej i vonkajšej kontroly
Pomer objemu právomocí a zdrojov ich financovania	stabilný	flexibilný	relatívne stabilný

Zdroj: autor.

Pokiaľ ide o dopad decentralizačnej politiky v oblasti financovania a kontroly, možno konštatovať, že v súvislosti s presunom veľkého objemu kompetencií v druhej etape decentralizácie na územnú samosprávu, nevyhnutne došlo aj k presunu zodpovednosti za financovanie týchto kompetencií. To je aj hlavný dôvod, prečo sa pomer objemu právomocí a zdrojov ich financovania zmenil zo stabilného na flexibilný (v prípade obcí), respektíve relatívne stabilný (v prípade vyšších územných celkov).

⁴ V celkovom vyjadrení dosiahli príjmy obcí v roku 2005 výšku 77 mld Sk, pričom ich výdavky boli o 1,8 mld Sk nižšie. Pokiaľ ide o VÚC, v rovnakom období sa ich celkové príjmy rovnali výdavkom – v oboch prípadoch šlo o hodnotu 21,8 mld Sk.

DOPADY DECENTRALIZAČNEJ POLITIKY V OBLASTI OBČIANSKEJ INFORMOVANOSTI

Prvá etapa realizácie decentralizačnej politiky v slovenských podmienkach nebola sprevádzaná významnou a špecificky zameranou implementáciou informačných nástrojov. Predpokladalo sa totiž, že občania nadobudnú relevantné informácie a skúsenosti predovšetkým vďaka bezprostrednej interakcii so samosprávnymi orgánmi.

Vo vzťahu k druhej etape realizácie decentralizačnej politiky bol zvolený odlišný postup. Na tomto mieste je vhodné upozorniť na to, že vláda už svojím uznesením č. 695/1999 v auguste 1999 poverila V. Nižňanského, vtedajšieho splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy, aby predložil projekt informovania verejnosti vo sfére decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

Žiaľ, výsledky viacerých výskumov poukazujú na to, že v tejto oblasti decentralizačnej politiky sa nepodarilo naplniť ciele a dosiahnuť aspoň priemernú úroveň informovanosti občanov, pričom vinu nemožno ukladať iba vláde, ale všetkým zainteresovaným subjektom. Azda najzreteľnejšie sa takéto nedostatky občianskej informovanosti prejavujú vo vzťahu k fungovaniu vyšších územných celkov ako nových organizačných jednotiek fungujúcich v rámci subsystému územnej samosprávy.

ZÁVER

Decentralizačná politika má nesporne výrazný vplyv na pozíciu územnej samosprávy. Tento vplyv sa prejavuje určitými kvantitatívnymi i kvalitatívnymi zmenami, ktoré súhrnne možno označiť ako dopady decentralizačnej politiky. Skutočnosťou, ktorá identifikáciu dopadov decentralizačnej politiky v slovenských podmienkach komplikuje, je to, že verejná správa a reforma na ňu naviazaná nepôsobili nikdy v politickom, sociálnom či ekonomickom vákuu, a tak ich charakteristika, ako aj vyvolané následky nevyhnutne musia byť vnímané v širšom kontexte. V slovenských podmienkach (predovšetkým po roku 1998) zohrala rozhodujúcu úlohu vláda, ktorá sa zaviazala vo svojich programových dokumentoch naštartovať celý balík reforiem. A práve tým, že sa naplnili tieto záväzky, dopady decentralizačnej politiky nie sú výlučne dopadmi tejto politiky, ale aj všetkých ostatných (najmä tých, v rámci ktorých boli realizované reformné zmeny), pretože reforma verejnej správy bola prepojená s ostatnými reformami.

Niektoré pozitívne trendy decentralizačnej politiky sa už prejavili pomerne výrazne (napríklad zvýšenie samostatnosti územnej samosprávy pri formulovaní svojej vnútornej rozpočtovej politiky), pre iné sú vytvorené podmienky, no k ich plnému využitiu stále nedošlo (napríklad v oblasti občianskej informovanosti týkajúcej sa druhej etapy decentralizačnej politiky). V neposlednom rade treba uviesť aj to, že na Slovensku (v rámci subsystému územnej samosprávy) stále existuje niekoľko podstatných problémov, ktoré budú musieť byť riešené v horizonte najbližších rokov, a ktoré teda budú musieť byť reflektované aj v programových dokumentoch vlády, ktorá sa vytvorí na základe parlamentných volieb v roku 2006.

LITERATÚRA

Cohen, J. M. – Peterson, S. B.: *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. West Hartford, Kumarian Press 1999.

Hendrych, D.: *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha, ASPI Publishing 2003.

Kimball, J. D.: *Introduction*. In: Kimball, J. D. (ed.): *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative 1998.

Klimovský, D.: *Regionálna samospráva v rokoch 2002 – 2005: skúsenosti a súvislosti v politickej reflexii*. In: Mesežnikov, G. (ed.): *Regionálne voľby 2005: súvislosti a výsledky*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2006, s. 29 – 56.

Komunálna reforma. Bratislava, Úrad vlády SR.

McDowell, G. R.: *Some Communities Are Successful, Other Are Not: Toward an Institutional Framework for Understanding Why*. In: Kimball, J. D. (ed.): *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative 1998.

Nižňanský, V.: *Verejná správa v Slovenskej republike (stav k 1. 1. 2005)*. http://www.vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_sk.rtf (10-12-2005).

Nižňanský, V.: *Regionálny aspekt reformy verejnej správy*. In: Mesežnikov, G. (ed.): *Regionálne voľby 2005: súvislosti a výsledky*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2006, s. 9 – 28.

Pilát, J.: *Samospráva na Slovensku*. In: Mesežnikov, G. (ed.): *Komunálne voľby 2002*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003, s. 9 – 19.

Pilát, J. – Valentovič, M.: *Verejná správa*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2005. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2006, s. 189 – 208.

REFORMY DRUHÉHO RADU

MICHAL KALIŇÁK¹

ABSTRAKT

Reforma verejnej správy na Slovensku vytvorila nový priestor na efektívnejšie spravovanie spoločnosti. Je vyjadrením politickej vôle, cez ktorú nadobudol ideový zámer konkrétnu podobu. Preto ju môžeme vnímať ako produkt politických rozhodnutí, ktoré spôsobili presun kompetencií, zodpovednosti a kontroly zo štátu na samosprávy. Tieto systémové zmeny sú však úzko späté s inými reformami. Ide o reformy druhého radu, ktoré sú prirodzenou reakciou najdôležitejších faktorov občianskej spoločnosti na zmeny v systéme.

Výrazné kompetencie a samostatná finančná a daňová politika vytvorili zo slovenských samospráv miništáty. V nich je priestor na presadzovanie vlastnej politickej agendy a na partnerstvá a koordinovanú spoluprácu samospráv s mimovládnyimi organizáciami a v konečnom dôsledku na dôsledné plnenie kontrolnej a informačnej funkcií, ktorých nositeľmi sú miestne a regionálne médiá. Reformy druhého radu umožňujú občanom pochopiť princípy politiky, čím sa odbúrava nezáujem občanov o správu vecí verejných, demokratizuje spoločnosť a zvyšuje intenzita občianskej participácie.

Reformy druhého radu nevzišli z politických rokovaní. Sú prirodzenou reakciou na zmeny systému a ich intenzitu môžeme vnímať ako lakmusový papierik, ako dôkaz občianskej vyspelosti, politickej uvedomelosti i samotnej kvality riadenia vo verejnej správe.

ÚVOD

Reforma verejnej správy predstavuje systémovú zmenu, ktorá zasiahla do podoby štátneho mechanizmu. Spôsobila principiálne zmeny v systéme fungovania štátnej správy aj samosprávy. Hoci sa od vzniku Slovenskej republiky pomer disponovania s mocou a zodpovednosťou neustále menil, štátna správa zostávala na úkor samosprávy kompetenčne silnejšia. K zásadnému prelomu dochádza až po voľbách v roku 1998, keď vtedajšia vládna koalícia zakomponovala do svojho programového vyhlásenia zmeny v oblasti verejnej správy. Ich dosiahnutie si vyžadovalo komplexnú reformou verejnej správy s prihliadnutím na posilnenie územných celkov (*Programové vyhlásenie...*, 1998).

Komplexné systémové zmeny sa realizovali priebežne. Na tento proces plynulo nadviazala vláda z rokov 2002 – 2006. Tá vo svojom programovom vyhlásení deklarovala záujem pokračovať v procese decentralizácie a dekoncentrácie štátnej správy, z cieľom zabezpečiť rozvoj územnej samosprávy a regiónov (*Programové vyhlásenie...*, 2002). V praxi tieto zámery boli opäť podmienené politickou vôľou a legislatívnym rozmerom. Výsledkom politických rozhodnutí bol návrh opatrení

¹ PhDr. MICHAL KALIŇÁK – Inštitút politológie, Filozofická fakulta, Prešovská univerzita, Prešov.

zakomponovaný v *Projekte ďalšej decentralizácie verejnej správy*, ktorý nadväzuje na vládnu *Koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy*, schválenú 11. apríla 2000 (Nižňanský, 2005, s. 181).

POSILŇOVANIE SAMOSPRÁVY

Decentralizácia verejnej správy na Slovensku je snahou o posilňovanie samosprávy na úkor štátnej správy. Je vyjadrením budovania silných územných celkov, cez ktoré sa posilňuje štát ako celok. Tento proces je postupný a jeho intenzitu ovplyvňujú tri podmienky. Prvou je samotný ideový zámer. Ten predstavuje *Návrh Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy* a ďalšie nadväzujúce dokumenty. *Návrh Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy* vzišiel z verejných, politických aj odborných diskusií.

V tejto súvislosti je dôležité zdôrazniť, že návrh sa môže začať realizovať až vo chvíli, keď získa dostatočnú politickú podporu. Tá predstavuje druhú podmienku. Dôkazom potreby politickej vôle pre praktické kroky v oblasti reformy verejnej správy môže byť záujem o hľadanie kompromisov medzi politickými stranami. Politická vôľa bola dokumentovaná nielen neoficiálnymi rokovaniami politikov, ale aj konkrétnymi rozhodnutiami vlády a hlasovaniami poslancov v Národnej rade Slovenskej republiky (NR SR). Výsledkom politickej vôle bolo prijatie spomínaného dokumentu najskôr vládou SR a neskôr NR SR. Rozhodnutie o schválení tohto dokumentu bolo dôkazom plnenia programového vyhlásenia vlády a preto si vyžadovalo ďalší legislatívny rozmer, ktorý predstavuje tretiu podmienku realizovanie reformy verejnej správy. Ten vychádzal z novelizácie Ústavy SR, kde došlo k posilneniu právomocí samospráv a vytvoreniu jej druhej úrovne v podobe samosprávnych krajov.

Okrem novelizácie Ústavy, v pokračovaní procesu reformy verejnej správy bolo a je potrebné prijímanie nových právnych noriem a novelizácia existujúcich. Legislatívny rozmer súvisel s presunom viac ako 400 rozhodovacích právomocí na samosprávy a neustále si vyžaduje čiastkové, doplnkové reformy. Čiastkovými reformami, ktoré dotvárajú podobu verejnej správy, je napríklad *Koncepcia usporiadania miestnej štátnej správy*, ktorú predkladal minister vnútra Vladimír Palko. Ten sa v prekladacej správe okrem iného odvolával na *Programové vyhlásenie vlády SR*, ako aj na podklady z jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy. Jedným z dôvodov predkladateľa návrhu bolo to, že „v rámci doterajšej decentralizácie pôsobností z krajských úradov a okresných úradov na obce a na samosprávne kraje, sa ich činnosť na jednotlivých úsekoch štátnej správy podstatne zredukovala alebo došlo k zrušeniu niektorých úsekov štátnej správy“ (Palko, 2003, s. 1).

Splnomocnenec vlády pre reformu verejnej správy spracoval *Projekt decentralizácie verejnej správy v SR 2003 – 2006*. Vládou Slovenskej republiky schválený návrh ďalšieho postupu decentralizácie odporúčal v projekte rozpracovať najmä: Reformu miestnej štátnej správy, zmeny v miestnej samospráve, decentralizáciu financií, reformu správneho konania. Ďalej realizovať zmeny systému kontroly vo verejnej správe a zvýšiť informovanosť občanov (Nižňanský, 2005, s. 178).

Výsledky zmien v usporiadaní a fungovaní verejnej správy zasahujú do života spoločnosti. Preto ich dopady môžeme vnímať ako priamu konfrontáciu politických rozhodnutí s reálnym spoločenským aj politickým životom. Zmyslom každej systémovej zmeny v spoločnosti musí byť jej pozitívne prijatie všetkými aktérmi. Inak sa vylučuje s realitou, a tak je ohrozené jej samotné uplatňovanie.

REFORMY DRUHÉHO RADU

Reformy druhého radu sú prirodzenou reakciou na zmeny v systéme, v novom usporiadaní vo vnútri verejnej správy. Sú reakciou na presun moci, zodpovednosti a kontroly. Pod pojmom reformy druhého radu si treba predstaviť vnútorné reformy u najdôležitejších aktérov spoločenského života. Vnútorné zmeny neprikazuje a nerealizuje žiadne hlasovanie poslancov či uznesenie vlády, ale chuť jednotlivých aktérov pružne reagovať na zmeny. Z tohto pohľadu môžeme za najdôležitejších aktérov spoločenského života na miestnej a regionálnej úrovni, považovať médiá, mimovládne organizácie a politické strany. Tieto faktory sa navzájom ovplyvňujú, dopĺňajú a tvoria pevnú súčasť občianskej spoločnosti.

Médiá sú významným prvkom diania v samosprávach. Sprostredkujú kontakt medzi občanom – samosprávou, politikmi – voličmi a prijímateľmi správy, a médiami. Z týchto vzorcov vyplývajú aj ich základné úlohy. Nielen informovanie, ale aj kontrola. Sú to veľmi významné úlohy, ktoré si u novinárov vyžadujú odbornú znalosť vecí. Komunálna a regionálna politika z hľadiska informovanosti a kontroly už nie je o osobných sporoch a konfliktoch. Je o širokej škále rozhodovacích právomocí, o narábaní s verejnou mocou a o principiálnych rozhodnutiach v rôznych oblastiach života samosprávy.

Základným ekonomickým zákonom každej samosprávy je rozpočet. Vyjadruje hospodárske možnosti aj ekonomické ambície. V príjmovej aj výdavkovej časti odzrkadľuje ekonomickú silu, odbornú fundovanosť aj politické smerovanie. Ide o dôležité fakty, ktoré musia predstavovať prvoradá záujem miestnych a regionálnych televízií, rádii aj novín. A nielen tieto, ale aj mnohé ďalšie dokumenty a rozhodnutia politikov sa musia stretnúť s odborným prístupom novinárov.

Vnútorná reforma médií vychádza z prehodnotenia svojho pôsobenia. Z toho, že základné úlohy – informovať a kontrolovať – budú masovo komunikačné prostriedky v plnej miere realizovať nielen na národnej úrovni, ale aj na nižších stupňoch. V samosprávach, ktoré majú bohatý politický, kultúrny aj spoločenský život.

Ďalším dôležitým aktérom spoločenského života v samosprávach sú mimovládne organizácie. Predstavujú jeden z pilierov demokracie. Na rozdiel od súkromných spoločností nevyvíjajú aktivity s cieľom finančného či majetkového profitu. Na rozdiel od verejnej správy nemusia, ale chcú poskytovať služby pre špecifické skupiny. V porovnaní s politickými stranami nekandidujú, ale pracujú. Týmto sa odlišujú od podnikateľských, byrokratických aj politických organizácií.

Vzhľadom k tomu, že mimovládne organizácie pôsobia v rôznych sférach života spoločnosti, ich ciele a teda aj cieľové skupiny sú rôzne. Cieľom niektorých je podpora demokratizácie a občianskej participácie, iných ochrana životného prostredia. Rovnaké miesto v spoločnosti majú aj napríklad tie, ktoré sa starajú o sociálne slabých či zdravotne postihnutých spoluobčanov. Ľudia, ktorí sa angažujú v týchto alebo v iných mimovládnych organizáciách trávajú svoj voľný čas pracovnými aktivitami.

Koncom roka 2005 realizoval Inštitút pre verejné otázky prieskum vnímania mimovládnych organizácií. Výsledkom prieskumu je 65-percentná náklonnosť verejnosti k mimovládnym organizáciám. Až 94 % opýtaných pritom považuje za užitočné tie organizácie, ktoré poskytujú sociálne služby ľuďom v núdzi (deťom, ťažko chorým, bezdomovcom, týraným ženám). O jedno percento menej ľudí považuje za užitočné organizácie, ktoré pomáhajú pri riešení problémov zdravia. Ako užitočné vníma 80 % respondentov také organizácie, ktoré podporujú rozvoj obce, mesta či sídliska. Výrazná dôveryhodnosť predstavuje pozitívny imidž, cez ktorý si samosprávy môžu vytvárať efektívne partnerstvá.

Vzdelávanie, sociálna a zdravotnícka pomoc a pomoc marginalizovaným skupinám patria medzi dôležité služby, ktoré samosprávy poskytujú občanom. Ide o špecifické agendy, akými väčšinové obyvateľstvo vyjadruje svoj vzťah k špecifickým cieľovým skupinám. Miera solidarity spoločnosti závisí aj od toho, akú pozornosť venujú špecifickým skupinám miestni politici. Partnerstvá medzi samosprávami a mimovládnyimi organizáciami sú základom zvyšovania kvality, efektívnosti a tiež spokojnosti so službami.

Štandardnosť politickej scény závisí od osobnostných aj profesionálnych kvalít politických elít. Politické strany na Slovensku si nesytematicky vychovávajú nástupnícke generácie, čo vážne ohrozuje prirodzenú výmenu stranických elít a vnútornú stabilitu strán. Rozhodovanie úzkych stranických vedení potvrdzuje pretrvávajúcu tendenciu posilňovania vplyvu a udržiavania si moci stranickými centrálnami na úkor regiónov.

Finančná a kompetenčná autonómia predurčujú slovenské samosprávy k optimálnej realizácii princípu subsidiarity. V územných a regionálnych celkoch, teda v lokálnej aj regionálnej politike ho vykonávajú občanmi vybraní politici. Tí, rovnako ako ich kolegovia na vyšších úrovniach moci, by mali sledovať jediný cieľ: prijímanie takých rozhodnutí, ktoré korešpondujú s verejnými záujmami. Verejný záujem predstavuje základ akejkoľvek politickej agendy. Politické strany i nezávislí kandidáti, ktorým je umožnené kandidovať, potrebujú pre svoje úspešné pôsobenie v politike získať dôveru občanov. Presvedčanie voličov a získanie podpory vo voľbách nie je jednoduché. Rovnako dôležité je udržanie si dôveryhodnosti aj v medzivolebnom období. V čase, keď je pre konkrétne rozhodnutie dôležitá občianska podpora, napríklad podpora formou petície, účasti na zhromaždení alebo na samosprávnom referende.

Politik môže s občanom nadviazať dialóg len prostredníctvom pochopenia občianskych problémov a navrhnutím konkrétnych opatrení. Nebolo by vhodné predpokladať, že úspech politika spočíva v presvedčaní občanov o tom, že problém je to, čím sa zaoberá on, a nie to, čo zaň považujú ostatní. Takýmto prístupom by nedošlo k nadviazaniu potrebného dialógu a povesného partnerstva aktérov politického života. Základom úspechu je opačný postup. Ak sa politik identifikuje s problémami, ktoré zafinujú občania a dokáže hľadať uspokojujúce odpovede na ich otázky.

Sekundárny analfabetizmus nás je vo všeobecnosti charakteristický pre situáciu, keď sa politické elity snažia znížiť záujem občanov o politiku a vzbudiť u nich celkový nezáujem o správu vecí verejných. Podpora sekundárneho, teda druhotného analfabetizmu je vlastná aj politikom v samosprávach. Žiadna politická strana, mestský či obecný úrad, prípadne úrad samosprávneho kraja nemôže byť informačnou agentúrou, ktorá bude občanov vyučovať. Agentúrou, ktorá bude približovať ich poslanie, zmysel, organizačnú schému, kompetencie a pod. Ich dôležitým poslaním však ostáva podpora občianskej participácie.

Úspešným nástrojom boja proti takejto forme analfabetizmu sa preto javí pôsobenie mimovládnych organizácií, neformálnych občianskych združení, ale aj politikov, ktorí občanov neizolujú, ale práve naopak, angažujú na správe spoločnosti.

Podľa Petra Kresáka sa „v ostatných desaťročiach v celom rade európskych štátov stále intenzívnejšie využívajú, popri uplatňovaní zastupiteľskej demokracie, aj niektoré inštitúty priamej demokracie“ (Kresák, 1997, s. 72). Inštitúty priamej demokracie môžeme vnímať ako silné nástroje občanov, ktorými môžu v medzivolebnom období regulovať spoločenské vzťahy a ovplyvňovať verejné rozhodnutia, pretože ovplyvňovanie verejných rozhodnutí sa zakladá na úspechu z presadzovania verejných záujmov.

Ak autorom verejného záujmu musí byť v prvom rade občan, potom za spoluautora môžeme považovať politika a organizáciu aktivizujúcu sa pri správe vecí verejných; subjekt, ktorý pomôže občanom zdefinovať problém. Túto úlohu môže na seba prevziať mimovládna (formálna aj neformálna) organizácia – lokálny pozitívny lobista, ktorý si uvedomuje potrebu vlastnej politickej agendy ako základu pre svoje politické pôsobenie. Výrazná časť z nich sa realizuje prostredníctvom politických strán.

Samospráve patrí z hľadiska porovnania s politikou na národnej, prípadne medzinárodnej úrovni prívlastok „malá politika“. Základom získania legitímnej moci v orgánoch samospráv sú voľby. V súvislosti s voľbami môžeme k malej politike priradiť ďalší prívlastok – „malé voľby“. Voľby vytvárajú priestor na konkurenciu a politický súboj o získanie vplyvu na riadení samospráv. Vnútna reforma politických strán vychádza zo samotného inštitútu volieb. Len prostredníctvom nich je možné byť aktérom praktickej politiky. Voľby sú v demokracii o konkurencii, ktorá v našich podmienkach predstavuje konkurenciu nezávislých kandidátov, regionálnych politických strán a regionálnych štruktúr strán pôsobiach na národnej úrovni.

Pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov a komunálnych voľbách je uplatňovaný väčšinový volebný systém. Volič sa môže rozhodovať nielen stranicky, ale podľa dôvery ku kandidátom. Čo sa týka volieb vo viacmandátových obvodoch, voliči sa môžu rozhodnúť pre viacerých kandidátov. Teoreticky z rovnakej strany či koalície, ale aj pre kandidátov z regionálnych politických strán či nezávislých. Pred každým kandidátom je preto rovnaký cieľ – získať voliča pre svoju podporu a uspieť tak v konkurenčnom volebnom boji. Tento cieľ si definujú aj kandidáti v jednomandátových obvodoch, pretože majú rovnaké šance bez ohľadu na ich pôvod na volebnej listine.

Súčasťou komunálnej aj regionálnej politiky je už niekoľko regionálnych politických strán. Medzi inými strana Vpred a Občianski liberáli, ktoré sa aktívne zapojili do regionálnych volieb v roku 2005. Cieľovou skupinou týchto strán je Bratislavský región. Preto svoj program, politickú agendu prepracovali na podmienky a špecifiká, aké sú vlastné Bratislave. Svojich kandidátov na kandidátne listiny v komunálnych aj regionálnych voľbách pravidelne nominovalo občianske združenie Regionálna demokratická hromada – Východ. V regionálnych voľbách v roku 2005 bola voličom v Prešovskom okrese predstavená ponuka jedenástich nezávislých kandidátov, ktorí voličom prezentovali vlastný volebný program. Koordinovaný postup kandidátov združených pod iniciatívou nazvanou *Prešovská jedenástka* predstavoval konkurenciu stranickým kandidátom. Bez ohľadu na výsledky volieb, široká ponuka kandidátov naplnila základné črty demokratických volieb – pluralitu kandidátov, slobodnú súťaž a slobodný výber.

Pri porovnaní zloženia kandidátov v regionálnych voľbách v roku 2001 a historicky druhých voľbách v roku 2005 je evidentné, že voliči akceptujú aj kandidátov bez straneckej príslušnosti. V roku 2001 obsadili nezávislí kandidáti v zastupiteľstve Košického samosprávneho kraja 8 z celkového počtu 57 mandátov (*Koho sme si...*, 2001). V počtom obyvateľov najväčšom – Prešovskom – kraji získalo mandáty spomedzi 60 poslancov 5 nezávislých. (*Koho sme si...*, 2001). V rámci 8 krajských zastupiteľstiev pôsobili nezávislí kandidáti v štyroch. V Banskobystrickom kraji obsadili spomedzi 49 kresiel len jedno. V krajskom 52-člennom žilinskom zastupiteľstve pôsobili v rokoch 2001 – 2005 traja nezávislí (*Regionálne voľby*, Pravda, 17. 12. 2001, s. 3). Najväčší počet nezávislých kandidátov však pôsobil v krajských zastupiteľstvách na východe Slovenska. Regionálne voľby v roku 2005 zmenili postavenie nezávislých kandidátov vo všetkých krajských zastupiteľstvách s výnimkou Nitrianskeho kraja. V Bratislavskom kraji uspeli 2, v Trnavskom, Žilinskom a Banskobystrickom 5 a v Trenčianskom krajskom zastupiteľstve po regionálnych voľbách pôsobia 3 nezávislí poslanci. Na

východnom Slovensku uspeli nezávislí kandidáti v oboch krajoch. V Košickom krajskom parlamente obsadili 7 mandátov a v najväčšom, 62 členom Prešovskom získali 12 kresiel (*Regionálne voľby, Pravda*, 12. 12. 2005, s. 3).

Porovnanie obsadenia poslaneckých mandátov v zastupiteľstva Prešovského samosprávneho kraja v rokoch 2001 a 2005 tiež jasne dokazuje reálnu konkurenciu kandidátov. Nezávislí kandidáti úspešne ohrozili straníckych súperov. V porovnaní úspechu nezávislých kandidátov v regionálnych voľbách v roku 2001 a 2005 je zrejماً tendencia rastu reálnej konkurencie a tlak na zvyšovanie kvality kandidátov aj práce samotných regionálnych politikov. Podľa Olgy Gyarfášovej a Mariána Velšica „najsilnejší signál, ktorý vzišiel z regionálnych volieb 2005, je nepochybne ten, že komunikácia medzi politickými stranami a ich elektorátmi, ako aj väzby voličov na politické strany sú pomerne slabé“ (Gyarfášová – Velšic, 2005, s. 78.) Táto skutočnosť, ako aj tendencia rastu volebného úspechu nezávislých kandidátov predstavujú ďalší tlak na vnútornú reformu politických strán. Pretože len tá môže predstavovať v budúcnosti ich reálnu šancu na úspech v lokálnej a regionálnej politike.

Občiansky tlak a záujem voličov o kvalitu na strane ponuky sa postupne bude prehlbovať. Ako spotrebitelia sme sa postupne naučili vyberať z regálov v obchodných domoch tovar podľa kvality i ceny. Rovnako nároční musíme byť aj ako voliči. Aj vo voľbách realizujeme dôležitý výber. Cena politikov sa na rozdiel od tovarov nedá vyjadriť peniazmi, ale odbornými, osobnostnými a manažérskymi kvalitami. Vnútorná reforma politických strán preto musí vychádzať zo zmeny štýlu ich riadenia a samotného pôsobenia.

OBČAN A „MINIŠTÁT“

Samospráva je po výraznom posilnení svojich kompetencií akýmsi miništátom. Občan sa stal významnejším aktérom spoločenského života. Svojimi rozhodnutiami nielen počas volieb, ale aj v medzivolebnom období môže ovplyvňovať verejné rozhodnutia v prospech rešpektovania a dosahovania verejných záujmov. Po definovaní potreby vnútornej reformy v prostredí regionálnych médií, mimovládnych organizácií a ich vzťahu k samospráve a vo vzťahu k voľbám zisťujeme, že občan je divák, poslucháč a čitateľ. Zároveň je spotrebiteľ služieb, ktoré poskytujú úrady a mimovládne organizácie a samozrejme volič. Ako volič sa rozhoduje podľa dostupných informácií, kvality služieb a ďalších osobných očakávaní.

V súvislosti s prezidentom či premiérom a ich reálnym vplyvom sa často používa označenie – silný, resp. slabý. V kontexte prezidentskej formy vlády naznačuje množstvo kompetencií, ktoré sú kumulované do rúk prezidenta. To isté platí o premiérovi v prípade kabinetnej formy vlády. Označenie „silný prezident“ či predseda vlády nie je len o miere vplyvu, ale aj o veľkosti ich politickej zodpovednosti. Získaním nových kompetencií sa posilnila naša lokálna aj regionálna politika. Samosprávy môžu svojimi rozhodnutiami prisúdiť dôležitosť rôznym oblastiam svojho života. Miestni a regionálni politici realizujú vlastnú predstavu rozvoja územných celkov. Ich politické rozhodnutia nadobúdajú podobu daňovej, ale aj finančnej politiky – a to tak v časti príjmov, ako aj v časti výdavkov. Mestská hromadná doprava, sieť predškolských a školských zariadení, široká škála sociálnych služieb či rozličná podoba priamej a nepriamej podpory podnikania sú len niektoré z mnohých oblastí, v ktorých sa naše obce, mestá i samosprávne kraje môžu naplno realizovať. Jediným kritériom ich sebarealizácie sú pochopiteľne ekonomické zdroje a miera ich efektívneho využívania.

Práve kombinácia širokej škály služieb a veľkosti rozpočtu sú základnými črtami silnej, prípadne slabej samosprávy. Pri tejto klasifikácii je potrebné začať diskusiu o skvalitňovaní najnižšej úrovne

politiky. Rovnako v prípade silných ako aj slabých samospráv ide o čo najefektívnejšie využívanie finančných zdrojov a o zvyšovanie príjmovej časti rozpočtu z iných, vonkajších zdrojov. A tiež aj o financovanie veľkého množstva kvalitných služieb. Politickú zodpovednosť je potrebné vnímať aj ako časť vzťahu medzi politikmi a vonkajším prostredím. V samospráve sa prejavuje tiež ako vzťah medzi konkrétnymi politikmi a občanmi. Jej miera priamo závisí od každého rozhodnutia, hlasovania a verejnej diskusie. Priama diskusia s občanmi o riešení každodenných problémov je v porovnaní s politikou na národnej úrovni obrovskou výhodou aj samozrejmosťou. Otázna je však jej intenzita. Rozdeľovanie samospráv na silné a slabé nemôže mať za cieľ vylúčenie jedných alebo druhých z rozhodovacích procesov. Predovšetkým musí predstavovať ucelený pohľad na existujúce rozdiely medzi samosprávami.

Vo svete predstavuje futbal najpopulárnejší šport. Preto je zaujímavé načrtnúť paralelu, ktorou môžeme prirovnať naše samosprávy k futbalovým ihriskám. Na nich sa môže hrať veľmi kvalitný futbal, záleží len od hráčov. Od tých, ktorých si sami vo voľbách vyberáme a ktorých pôsobenie na hracej ploche vieme občianskou participáciou počas hry regulovať. Samosprávy sa v mnohom líšia: počtom obyvateľov, nadmorskou výškou, daňovou silou a pod. Dôležité nie je to, čím sa líšia, ale to, či sú svojimi rozhodnutiami silné, teda perspektívne, alebo slabé, prežívajúce bez rozvoja, bez impulzov.

DEMOKRATIZÁCIA V SAMOSPRÁVE

Proces posilňovania územných a regionálnych celkov na úkor štátu v zmysle *Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy* sledoval okrem iných princípov aj princípy subsidiarity a demokratizácie. Subsidiarita vychádza z myšlienky, že každý vzniknutý problém sa najefektívnejšie môže riešiť na najnižšej možnej úrovni. Demokracia sa nedá prikázať, takýto pokus by sa vylučoval s jej samotným zmyslom. Preto jej pravý zmysel v demokratizácii správy vecí verejných nie je možné uplatňovať hlasovaniami či politickou vôľou, ale osobnou chuťou kompetentných vyvíjať čo najväčší priestor na občiansku participáciu a na vytváranie partnerského vzťahu medzi politikou a občianskym životom. V tejto súvislosti je preto žiaduce venovať pozornosť tým faktorom, ktoré kladú dôraz na osobnú snahu aktérov korigovať vývoj v spoločnosti. Táto nahrádza politickú vôľu a následné rozhodnutia orgánov verejnej moci.

Moderná samospráva je nástroj, ktorým sa upevňuje demokracia. Preto dôležitú rolu zohráva jej politický rozmer. Rozhodnutia o dôležitých otázkach života samospráv sa prijímajú na nižších úrovniach moci, čo predstavuje tlak na regionálnych a lokálnych politikov.

V súvislosti s modernou samosprávou musíme hovoriť aj o moderných politických stranách, aktívnejšej občianskej spoločnosti, živom regionálnom spravodajstve aj žurnalistike a demokratizácii spoločnosti.

ZÁVER

Reformy druhého radu sa nedajú a ani nemôžu zastaviť. Pre rozvoj našej krajiny sú potrebné. Kvalita rozhodovacích procesov vo verejnej správe – a v tomto prípade v prostredí samospráv – záleží od ich intenzity. Miera intenzity vychádza od občanov a vo výraznej miere je ovplyvňovaná médiami, mimovládny (formálnymi aj neformálnymi) organizáciami, lokálnymi a regionálnymi politikmi. Miera intenzity reforiem druhého radu nevyplýva z legislatívnych usmernení a politickej vôle, ale

z osobnej aktivity samotných aktérov. Preto je vhodné považovať reformy druhého radu za lakmusový papierik občianskej uvedomelosti, za faktor, ktorý determinuje kvalitu občianskej spoločnosti, jednej z dôležitých podmienok demokracie.

LITERATÚRA

Gyarfášová, O. – Veľšic, M: *Sociologické kontexty regionálnych volieb*. In: Mesežnikov, G. (ed.): *Regionálne voľby 2005, súvislosti a výsledky*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2006, s. 183.

Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Bratislava, Úrad vlády SR 2000.

Koho sme si v regionálnych voľbách zvolili do krajských zastupiteľstiev. Národná obroda, 4. 12. 2001, s. 9.

Kresák, P.: *Občan a demokracia*. Bratislava. Bratislava, Nadácia občan a demokracia 1997, s. 316.

Nižňanský, V.: *Decentralizácia na Slovensku*. Bratislava, Úrad vlády SR 2005, s. 181.

Palko, V.: *Návrh koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy*. Bratislava, Ministerstvo vnútra SR 2003, s. 1.

Programové vyhlásenie vlády SR. Bratislava, Úrad vlády SR 1998.

Programové vyhlásenie vlády SR. Bratislava, Úrad vlády SR 2002.

Regionálne voľby. Pravda, 17. 12. 2001, s. 3.

Regionálne voľby. Pravda, 12. 12. 2005, s. 3.

INSTITUCIONÁLNÍ STRÁNKA KRAJSKÉ POLITIKY V ČR – PROBLEMATICKÉ PRVKY¹

STANISLAV BALÍK²

ABSTRAKT

Text se věnuje problematickým prvkům institucionální stránky českého krajského uspořádání. Ve stručnosti se věnuje debatě vedené při vzniku krajů, jejich vzájemné nevyrovnanosti, pokouší se klasifikovat model výkonu veřejné správy na regionální úrovni jakožto monistickou koncepci smíšeného modelu. Věnuje se nejasným a problematicky fungujícím institutům – jmenování a odvolání ředitele krajského úřadu, přijímání rozhodnutí zastupitelstvem a radou kraje a možným důsledkům uvažovaného zavedení přímé volby hejtmanů.

ÚVOD

Když se v ČR připravoval vznik krajské úrovně vládnutí, bez velké odborné či veřejné diskuse se „okopíroval“ model uspořádání jednotlivých orgánů uplatňovaný na úrovni obcí a měst od roku 1990. A ten, když se v roce 1990 chystal nahradit jednokolejný, pětapadesát let trvající systém národních výborů, tak rovněž bez zásadních změn (také bez širší debaty – tehdy to však bylo snáze pochopitelné než o deset let později) okopíroval model prvorepublikový. A tak bez širší debaty o systému veřejné správy, bez debaty o její efektivitě, bez debaty o sporu neokonzervativní teorie veřejné volby a školy nového veřejného managementu, bez široké debaty o vhodnosti či nevhodnosti tzv. smíšeného modelu, kdy je v rámci jedné struktury vykonávána souběžně státní správa i samospráva, byl model z úrovně komunální automaticky „překlopen“ na regionální.

Jediná široká debata spojená s kraji probíhala ohledně jejich počtu a územního rozsahu. Varianta, která byla schválena v roce 1997 a která vstoupila v život na začátku roku 2000 a fakticky se naplnila až na konci téhož roku, má se staletou tradicí územně(samo)správního uspořádání českých zemí společného jen málo. Je výsledkem politických debat a kompromisů poloviny devadesátých let dvacátého století. Výsledný kompromis mezi dvěma krajními variantami (dvě až tři země vs. cca osmdesát regionů) – čtrnáct celků – kombinuje nevýhody obou krajních variant, přičemž neobsahuje výhody ani jedné. Kraje jsou malé, takže pro jednání s Evropskou unií se musí po dvou až třech spojovat do větších celků (tzv. NUTS II), malá velikost několika z nich má negativní vliv i na jejich ekonomickou sílu. Problém je i v jejich vzájemné velikostní nevyrovnanosti, nemají příliš velký potenciál k tomu, aby mohly disponovat loajalitou svých obyvatel.

¹ Tento text byl zpracován v rámci Výzkumného záměru Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých evropských demokraciích (kód MSM0021622407).

² PhDr. STANISLAV BALÍK, PhD. – Katedra politologie Institutu pro srovnávací politologický výzkum, Fakulta sociálních studií, Masaryková univerzita, Brno, Česká republika.

Nějakou dobu se přemýšlelo nad modelem krajského úřadu (oddělená nebo spojená státní správa a samospráva). Když byla ve sněmovně odhlasována druhá varianta, začaly se určovat nové daňové příjmy krajů a obcí.

KLASIFIKACE MODELU

V České republice je tedy v současné době realizován v zásadě třístupňový model výkonu státní správy a samosprávy: obec – kraj – stát. U obcí se pro potřeby výkonu státní správy rozlišuje několik kategorií obcí – například obec s matričním obvodem, obec s pověřeným obecním úřadem či obec s rozšířenou působností. Na úrovni krajů (a tedy, jak bylo zmíněno, i na úrovni obcí) je realizován smíšený systém veřejné správy, a to jeho monistická koncepce. Společně se tedy vykonává jak samospráva, tak v určitém rozsahu regionální státní správa. Podstatným znakem monistické koncepce je existence jediného orgánu, který je primárně příslušný k výkonu veškeré působnosti kraje. Tento občany zvolený orgán koncentruje moc usnášecí i výkonnou. Legitimita a oprávnění jiných krajských orgánů a úředních osob jsou odvozena od legitimacy a oprávnění tohoto zastupitelského orgánu, jiné orgány jsou zastupitelskému orgánu nejen odpovědny, ale přímo podřízeny.

Jasnost této klasifikace poněkud zatemňuje komplikovaná struktura výkonu především přenesené působnosti, kterou vykonává především krajský úřad, ovšem s výjimkou věcí, jež zákon svěřuje zastupitelstvu, radě či jiným orgánům. V jeho čele stojí ředitel, jehož vybírá, jmenuje a odvolává hejtman (viz zákon č. 129/2000 Sb., §§ 61 – 64c) (fakticky tak však koná na základě jednání uvnitř krajské exekutivní koalice), nicméně ke jmenování a odvolání je nutný souhlas ministra vnitra! Vidíme tedy, že legitimita ředitele krajského úřadu není odvozena od jediného přímo voleného orgánu na krajské úrovni (resp. skrze jím voleného hejtmana), ale čerpá ze dvou zdrojů – krajského a celostátního. Přestože zákonodárce odůvodňoval tento nestandardní stav souběhem státní správy a samosprávy v jednom úřadu, který ředitel zastřešuje, jde o problematické ustanovení. Po volbách a změně politické reprezentace totiž nemusí mít nová rada svobodný prostor pro výměnu ředitele, pokud s tím nesouhlasí ministr vnitra.

Optikou výše uvedené klasifikace je problematický rovněž vztah rady a zastupitelstva, kdy ne vždy je rada zastupitelstvu podřízena – v okruhu zákonem jí přiřčených pravomocí ji zastupitelstvo úkolovat nemůže – pouze v případě nespokojenosti může radu odvolat, nemůže jí však nařídít určitý úkol.

SOUSTAVA KRAJSKÝCH ORGÁNŮ

Soustavu krajských orgánů tvoří (podobně jako na obecní úrovni, jen s patřičně změněným názvoslovím): zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman a jeho náměstkové, výbory zastupitelstva, komise rady, krajský úřad a jeho ředitel.

Základním stavebním prvkem krajské institucionální struktury je zastupitelstvo (viz zákon č. 129/2000 Sb., §§ 31 – 55). Jediné z celé soustavy orgánů disponuje přímým demokratickým mandátem. V závislosti na počtu obyvatel má 45 – 65 členů (výjimkou je Zastupitelstvo hlavního města Prahy, jež plní současně roli zastupitelstva obecního a krajského; jeho postavení je upraveno zvláštním zákonem, podle něhož může mít 55 - 70 členů – viz zákon 131/2000 Sb.; § 48, odst. 1). Krajský zastupitel má standardní práva a povinnosti zastupitele – právo iniciativy, interpelace apod., jeho mandát je, stejně jako zastupitelské mandáty na všech úrovních vlády v ČR, reprezentativní. Zastupitelstvo rozhoduje převážně ve věcech spadajících do samostatné působnosti kraje; ve věcech přenesené působnosti

pouze tehdy, pokud to výslovně stanoví zákon. V zásadě rozlišujeme jedenáct okruhů pravomocí či funkcí zastupitelstva: pravomoci vztahované k celostátní legislativě, pravomoc vlastní normotvorby, pravomoc rozpočtová, pravomoci v majetkové oblasti, pravomoci vztahované k rozvoji kraje, pravomoci kreační, pravomoci vlastní sebeorganizace, pravomoci v oblasti mezinárodní spolupráce, funkce ceremoniální, komunikační funkce a ostatní pravomoci (pro zařazení jednotlivých pravomocí viz Balík, 2005, s. 20 – 21).

Zastupitelstva jsou volena na základě všeobecného, rovného, přímého volebního práva tajným hlasováním na základě systému poměrného zastoupení. Aktivní i pasivní volební právo je v zásadě omezeno především 18. rokem věku a přihlášením se k trvalému pobytu v obci, jež je součástí kraje. Pasivní volební právo je omezeno zákazem slučitelnosti funkce krajského zastupitele s některými zaměstnaneckými pozicemi v systému veřejné správy, ale jen tehdy, vykonávali zaměstnanec příslušnou funkci na orgánu, jehož územní působnost se alespoň zčásti kryje s územní působností tohoto kraje. Funkční období zastupitelstev je čtyřleté. Volebním obvodem je vždy celé území kraje. Krajský volební systém zahrnuje pětiprocentní uzavírací klauzuli, která se vztahuje jak na jednotlivé politické strany a hnutí, tak na jejich koalice bez rozdílu. Hlasy jsou na mandáty přepočítávány podle upravené d'Hondtovy formule, kdy první dělitel je roven 1,42, následují přirozená čísla. Kandidátní listiny nejsou přísně vázané, existuje omezená možnost preferenčního hlasování (až čtyři preferenční hlasy, posun na kandidátní listině při zisku alespoň 10 % preferenčních hlasů z celkového počtu hlasů odevzdaných pro kandidátku), není možnost kumulování ani panašování. (K podrobnostem úpravy krajských voleb blíže viz zákon č. 130/2000 Sb.)

Subjektům disponujícím mandátem krajského zastupitele (byť jediného) přiznává zákon o financování politických stran nárok na pravidelnou finanční odměnu za mandát. Zde je však problém se statutem pražského zastupitelstva, které, jak už bylo řečeno, plní dvojjedinou roli. V krajských volbách jiný subjekt než registrovaná strana, hnutí či jejich koalice kandidovat nemůže. Subjekty typu nezávislý kandidát či jejich sdružení se zde neuplatní. Nicméně v obecních volbách, podle jejichž pravidel (a termínů) se volí pražské zastupitelstvo, to možné je. V pražském zastupitelstvu získalo v roce 2002 významnou část mandátů sdružení politické strany a nezávislých kandidátů. S takovým subjektem (na nějž se nevztahují povinnosti registrované politické strany) ovšem zákon nepočítá a ministerstvo financí odmítá tento příspěvek vyplatit. Spor se vede již několik let, pádné argumenty znějí na obou stranách.

Zastupitelstvo je usnášeníschopné při přítomnosti nadpoloviční většiny svých členů, jakékoli rozhodnutí (vč. volby) musí být schváleno nadpoloviční většinou všech. Zákon nerozlišuje žádné speciální většiny pro nakládání s majetkem apod. Problém je však v absolutním charakteru většiny nutné pro jakékoli, byť i „technické“ rozhodnutí. Toto ustanovení problematizuje konstrukci krajských exekutivních koalic, když značně riskantním podnikem činí koalici s většinou jediného hlasu – stačí pak absence jediného koaličního zastupitele z důvodu nemoci a zastupitelstvo (z vůle opozice) se neusnese ani na programu jednání.

Rada (blíže viz zákon č. 129/2000 Sb., §§ 57 – 60) je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti, pokud tak stanovuje zákon, může rozhodovat i ve věcech přenesené působnosti. Rada je tvořena hejtmanem, jeho náměstkem (náměstky) a dalšími členy rady. Všichni jsou voleni z řad zastupitelů. Podle počtu zastupitelů je rada buď devíti- nebo jedenáctičlenná. Jakékoli rozhodnutí je přijímáno nadpoloviční většinou všech jejích členů. Základní náplní rady je příprava návrhů a podkladů pro jednání zastupitelstva a zabezpečování plnění jím přijatých usnesení. Pravomoci rady dělíme v zásadě do šesti oblastí: pravomoci v hospodářské oblasti, pravomoci normotvorné,

pravomoci kreační, pravomoci vztažené k činnosti KÚ v oblasti samostatné působnosti, pravomoci v petiční a návrhové oblasti, ostatní pravomoci (pro zařazení jednotlivých pravomocí viz Balík, 2005, s. 22 – 23).

Hejtman (blíže viz zákon č. 129/2000 Sb., §§ 61 – 64c) zastupuje kraj navenek. Je volen zastupitelstvem z jeho řad, jemu je také ze své funkce odpovědný. Pravomoci hejtmana nejsou nijak rozsáhlé: spolu se svým náměstkem podepisuje právní předpisy kraje, může zřídit zvláštní orgány pro výkon přenesené působnosti, odpovídá za včasné přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok, zajišťuje ochranu utajovaných skutečností, odpovídá za informování občanů o činnosti kraje, plní úkoly (obdobné statutárnímu orgánu zaměstnavatele) vůči uvolněným členům zastupitelstva a vůči řediteli krajského úřadu, vykonává další úkoly, pokud mu jsou svěřeny zastupitelstvem, radou nebo přímo zákonem. Hejtman svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady, podepisuje zápisy z jejich jednání. Pravomoc řídit zasedání zastupitelstva a rady může být potenciálně silným nástrojem, protože mít možnost určovat agendu, o níž se bude jednat, stanovovat pořadí jednotlivých bodů atd. často předem rozhoduje o výsledku jednání. Hejtmana zastupuje náměstek, jichž může být i víc. Jeden z nich je však vždy určen k zastupování hejtmana v jeho nepřítomnosti, příp. v době, kdy není post hejtmana obsazen.

Hejtman však není statutárním orgánem kraje (jímž je rada). Při zásadních rozhodnutích je síla jeho hlasu rovna síle hlasů dalších členů rady, případně zastupitelstva. V poslední době mnoho politických uskupení vznášá požadavek na přímou volbu hejtmana. Ovšem o změně jeho kompetencí nehovoří. Ve stávajícím rozsahu kompetencí je zcela přirozená stávající volba nepřímá – má-li být způsob volby změněn, bylo by nezbytné (pro zachování rovnováhy krajského politického systému) zcela změnit vztah mezi jednotlivými orgány, patrně téměř zbytečným orgánem by se stala rada apod. Volby v roce 2004 ukázaly na význam, jaký hejtmanské funkci přikládají voliči, a na obsah, jakým ji první hejtmani naplnili. Obhajoba hejtmanského postu se stala pro obě strany (ODS a KDU-ČSL, jiné strany v roce 2000 ani 2004 hejtmany neměly) automatickým bonusem navíc, jakousi volební prémie, kterou také téměř ve všech případech dokázaly zúročit.

Nicméně je nutné konstatovat, že při stávajícím rozsahu kompetencí krajské úrovně vlády by bylo zavedení přímé volby hejtmanů výrazně destabilizujícím prvkem jak v oblasti systému politického, tak stranického. Již tak výrazné politické figury, jakými i dnešní hejtmani bezesporu jsou, by byly posíleny přímým mandátem a požadovaly by výraznější podíl na moci – zvláště v případě kohabitace krajských reprezentací a vlády jiného politického zaměření, jak jsme tomu svědky od roku 2000. Výsledkem těchto tlaků by mohl být ústup od unitárního modelu ČR směrem k čtrnáctičlenné federaci. Logicky by také byly vzneseny požadavky na předefinování smíšeného modelu veřejné správy na krajské úrovni – a to buď směrem oddělení výkonu státní správy od krajské samosprávy v podobě vzniku zcela svébytného státního úřadu, nebo směrem podřízení veškerých správních činností pod samosprávu. Na stranické úrovni by to mohlo vést k trendu známému z rakouského či německého prostředí, a sice že tamní celostátní strany jsou či donedávna byly spíše federacemi jednotlivých zemských frakcí. Samozřejmě že nemusí jít o trend zavrženíhodný. Pokud by bylo zavedení přímé volby hejtmanů provedeno s těmito úmysly, pak je vše v pořádku. Spíše však, domnívám se, tyto souvislosti (a mnohé další) domyšleny nejsou.

Jakožto iniciativní, kontrolní a poradní orgány si zastupitelstvo zřizuje výbory a rada komise (viz zákon č. 129/2000 Sb., §§ 76 – 80). Počet členů výborů je vždy lichý, jeho předsedou může být (stejně jako v obcích) pouze zastupitel, u komisí tento požadavek zákon nevznášá. Obligatorní je zřízení výboru kontrolního, finančního a pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Navíc v krajích, v nichž žije podle posledního sčítání lidu alespoň 5 % občanů, kteří se hlásí k jiné, než

české národnosti, má zastupitelstvo povinnost zřídit výbor pro národnostní menšiny. Z komisí žádná není obligatorní.

Krajský úřad (blíže viz zákon č. 129/2000 Sb., §§ 66-70a) plní jak úkoly v samostatné, tak v přenesené působnosti. První typ mu může uložit pouze zastupitelstvo a rada, druhé mu svěřuje zákon. Úřad má významné pravomoci vůči obcím – vykonává totiž dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí.

Struktura krajských orgánů je doplněna o jeden prvek, s nímž zákonná úprava nepočítá a s nímž podle všeho nepočítal ani původní design krajské úrovně vlády. Je jím tzv. Asociace krajů ČR (blíže viz www.kr-urady.cz). Tato struktura má podobu zájmového sdružení právnických osob. Její činnost nemíří dovnitř, ale ven, jejím základním cílem je prosazovat společné zájmy krajů. Asociace je fórem pro hejtmany a pražského primátora. Přestože v době vzniku Asociace panovaly pochybnosti nad smysluplností projektu (ozývaly se hlasy, že přirozenou asociací krajů je celá Česká republika), Asociace se v průběhu čtyř let své existence stala poměrně respektovaným tělesem, jehož hlas je slyšet v mnoha veřejných debatách, například v debatách o zdravotnictví. Asociace si vydobyla pozici i v procesu personálního obsazování míst ve Výboru regionů Evropské unie, když obsazuje sedm z dvanácti českých míst (zbytek je nominován Svazem měst a obcí). Její význam je v současné době posilován její téměř dokonalou jednobarevností, kdy ji tvoří třináct hejtmánů (včetně pražského primátora) za ODS a jednoho za KDU-ČSL. K opačnému trendu – oslabení, ba marginalizování její role – může dojít v případě, že bude sdružovat hejtmany stranicko-politicky rozrůzněné.

ZÁVĚR

Kromě již zmíněných problematických prvků (jmenování, resp. odvolání ředitele krajského úřadu, příspěvek subjektům za krajský zastupitelský mandát, vysoké kvórum pro přijetí usnesení, volba hejtmána) se zdá, že současný design vztahů krajských orgánů výraznějšími problémy netrpí. Toto konstatování je ovšem dostačující pouze do té chvíle, dokud akceptujeme jako nejvhodnější smíšený model výkonu veřejné správy na regionální a místní úrovni. Absence debaty, jež by předcházela ustavení krajské úrovně, se ukázala v letech 2004-2005, kdy se velmi vážně uvažovalo o zřízení ještě jakési „nadkrajské“ soustavy orgánů státní správy, jež by kopírovala hranice někdejších „komunistických“ krajů. Ty totiž ve struktuře České republiky přetrvaly v podobě tzv. správních krajů dodnes – podle nich je organizována řada oblastí státní moci – například policie, soudy a státní zastupitelství.

Co se konfliktního vztahu krajských politických reprezentací a celostátní vládní moci týče, nutno poznamenat, že zvláště po roce 2004 prožívá jednu z nejvyhrocenějších variant – není zřejmě reálné očekávat, že může nastat politicky ještě vyhrocenější situace než faktická spoluvláda ČSSD a KSČM na celostátní a naprostá dominance ODS s přispěním KDU-ČSL na krajské úrovni. Netvrdí se tím, že nemůže být „hůř“, nicméně dá se předpokládat, že může také být ve vztahu těchto dvou rovin výrazně lépe.

Celý systém může být jednoduše rozpořehován zavedením přímé volby hejtmánů. Pokud by současně s tím nedošlo k zásadní rekonstrukci celého krajského uspořádání, šlo by o nejvážnější a nejnebezpečnější zásah do politického systému ČR od jejího vzniku v roce 1993.

LITERATURA

Balík, S.: *Debata nad podobou nejvyšší úrovně veřejné správy ve Spolkové republice Německo*. In: Fiala, V. – Říchová, B. a kol.: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí*. Olomouc, Nakladatelství Moneta – FM, 2003, s. 73 – 83.

Balík, S.: *Institucionální stránka krajské politiky*. In: Balík, S. – Kyloušek, J. (ed.): *Krajské volby v České republice 2004*. Brno, MPÚ MU 2005, s. 13 – 27.

Ústava ČR (zákon č. 1/1993 Sb.).

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

Vodička, K. – Cabada, L.: *Politický systém České republiky*. Praha, Portál 2003.

www.kr-urady.cz

Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

VIKTOR NIŽŇANSKÝ¹

ABSTRAKT

Slovenská republika prešla mnohými zásadnými politickými aj ekonomickými zmenami súvisiacimi s transformáciou štátu, spoločnosti. Decentralizácia verejnej správy je jednou z nich a je „nekonečným príbehom“. Na Slovensku prebieha už od roku 1991 a má za sebou viaceré etapy – decentralizačné aj centralizačné.

Pod hlavičkou „reforma verejnej správy“ sa na Slovensku realizovali štyri zmeny súčasne a prakticky v jednom časovom období – zmena územnosprávneho usporiadania, administratívno-správna reforma, decentralizácia a modernizácia.

Východiská budúceho pokračovania reformy verejnej správy možno vnímať v troch rovinách – v realizácii zmien v politickom systéme; v pokračovaní v decentralizácii a s ňou súvisiacej reorganizácii verejnej správy a v modernizácii verejnej správy.

ÚVOD

Slovenská republika prešla mnohými zásadnými zmenami súvisiacimi s transformáciou štátu, spoločnosti. Dali by sa rozdeliť do dvoch oblastí:

- **politické zmeny**, kam patrí napríklad nastolenie základov demokracie po roku 1989, prijatie ústavy (federálnej a neskôr slovenskej) a jej novela v roku 2001, ale z veľkej časti aj samotný proces decentralizácie štátu a budovanie miestnej samosprávnej demokracie;
- **ekonomické zmeny**, akými boli a ešte aj sú privatizácia (tiež jedna z foriem decentralizácie), daňová reforma, dôchodková reforma, reforma trhu práce, reforma sociálneho systému, reforma zdravotníctva či reforma školstva.

Väčšina týchto zmien, najmä ekonomických, bola sústredená do veľmi krátkeho časového obdobia (2003 – 2005). Chcem zdôrazniť, že existuje viac či menej priama väzba medzi uvedenými reformami a decentralizáciou, ktorá na Slovensku prebehla prakticky v štyroch formách: privatizácia, presun právomocí a zodpovednosti na územnú samosprávu, dekoncentrácia v štátnej správe a presun právomocí na vládne a mimovládne agentúry.

Nesmierny význam pre realizáciu akejkoľvek zásadnej zmeny majú rámcové podmienky, v ktorých sa má, respektíve v ktorých sa uskutočňuje. Ide najmä o priaznivé „národné“ prostredie, ktoré tvoria kvalitný ústavný a právny rámec, dobré inštitucionálne vybavenie a priaznivé politické prostredie. Len ak existujú tieto podmienky, je možné úspešne realizovať stratégiu politickej a ekonomickej

¹ Ing. VIKTOR NIŽŇANSKÝ, PhD. – Prezident Centra pre ekonomické a sociálne analýzy – M.E.S.A. 10, spoluautor *Stratégie reformy verejnej správy* (1999) a *Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy* (2000). V rokoch 1999 – 2001 a 2002 – 2006 splnomocnenec vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy.

liberalizácie, ale aj stratégiu decentralizácie. Obe posilňujú miestne skupiny (občiansku spoločnosť, miestnu samosprávu), čím sa vytvárajú podmienky pre trvalo udržateľný hospodársky rast. Tu je potrebné pripomenúť, že takéto podmienky vznikli na Slovensku po prvý raz po roku 2002, a preto to bol prvý vhodný okamih na realizáciu zásadných reforiem, ktorý vláda aj z veľkej časti využila. Pod hlavičkou „reforma verejnej správy“ sme na Slovensku realizovali štyri zmeny súčasne a prakticky v jednom časovom období:

- zmenu územnosprávneho usporiadania,
- administratívno-správnú reformu,
- decentralizáciu,
- modernizáciu.

Je zrejmé, že tento fakt ovplyvnil kvalitu aj koordináciu celého procesu, ale aj tu platí to, čo som uviedol v predchádzajúcom bode. Keďže existovala širšia zhoda (centrálne vládne organizácie) s predloženou koncepciou a ide z veľkej časti o politickú reformu, pri ktorej je takáto dohoda nevyhnutná (národný program), bolo potrebné konať aj napriek čiastkovým problémom a prechodným nedostatkom, ktoré je možné na základe praktických skúseností upraviť.

RIADENIE REFORMY

Po roku 1998 vláda Slovenskej republiky zvolila špecifický prístup k riadeniu a koordinácii reformy verejnej správy a neskôr aj procesu decentralizácie. Nahradila dovedajšiu formu, keď bola nosná zodpovednosť na ministerstve vnútra, hoci aj v predchádzajúcich rokoch koordinoval prípravné práce podpredseda vlády. Keďže ide o nadrezortnú, celospoločensky významnú zmenu, vytvorila funkciu splnomocnenca vlády pre danú oblasť (v rokoch 1999 – 2001 pre reformu verejnej správy a projekt decentralizácie a od roku 2003 do roku 2006 pre decentralizáciu), ktorý bol na návrh premiéra menovaný vládou SR. Preto bolo nevyhnutné, aby bol akceptovateľný pre všetky strany vládnej koalície. Jeho úlohou bolo pripravovať, predkladať a obhajovať koncepčné dokumenty, pripomienkovať rezortné dokumenty z hľadiska vládnej koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy, spolupracovať s územnou a záujmovou samosprávu, ako aj s mimovládnyimi organizáciami a koordinovať prípravu a realizáciu medzi dotknutými inštitúciami. Bol menovaný na volebné obdobie (v roku 2001 abdikoval z dôvodu hlasovania niektorých poslancov vládnej koalície proti vládnemu návrhu zmeny územného členenia SR na vyššie územné celky) a jeho mandát bol viac politický ako technický (nepripravoval zákony, ktoré boli v kompetencii príslušných ministrov).

V rokoch 2003 – 2006 vytvoril s ministrom vnútra a ministrom financií triangel, ktorý bol akýmsi hnacím motorom navrhovaných zmien.

PRÍPRAVA REFORMY

Na základe koncepcií, analýz a diskusií z rokov 1991 – 1998 bola v roku 1999 vypracovaná *Stratégia reformy verejnej správy*. Slúžila ako podklad pre vypracovanie podrobnejšej *Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy*. Túto vláda schválila v apríli 2000 a stala sa východiskom pre prípravu a predkladanie potrebných zákonov na realizáciu zmien. Príprava prvých rozhodujúcich zákonov sa uskutočnila v rokoch 2000 a 2001, keď sa po schválení vo vláde dostali na rokovanie zákonodarného zboru. Väčšina rozhodujúcich zákonov bola schválená v období júl 2001 – október 2001. Je potrebné zdôrazniť, že pôvodný harmonogram uvažoval s realizáciou zmien už v predchádzajúcom volebnom období, ale spory vo vládnej koalícii o územnosprávne usporiadanie a mieru decentralizácie, ktoré

trvali prakticky 24 mesiacov (jún 1999 – júl 2001) spôsobili oddialenie realizácie zmien a nakoniec sa sčasti podpísali pod „kvalitu“ niektorých zákonov, prijímaných v rýchllosti na jeseň v roku 2001.

Po voľbách v roku 2002 bol pripravený *Projekt decentralizácie na roky 2003 – 2006*, nadväzujúci na pôvodnú vládnu koncepciu, reálne vznikla samospráva na úrovni vyššieho územného celku a začal sa proces odovzdávania kompetencií, majetku a financií z rúk centrálnej vlády do rúk samosprávy obcí a vyšších územných celkov. V roku 2003 sa realizovalo viac ako 100 zákonov, ktoré umožnili reorganizáciu miestnej štátnej správy (zrušenie integrovaných krajských a okresných úradov k 1. januáru 2004) a v rokoch 2003 a 2004 sa legislatívne pripravila fiskálna decentralizácia. Nový systém financovania územnej samosprávy platí od 1. januára 2005.

ZMENY V ROKOCH 1998 – 2006

Z analýz do nástupu prvej vlády Mikuláša Dzurindu vyplynula potreba zásadnej a komplexnej reformy verejnej správy nielen preto, aby bola jej funkčnosť porovnateľná s inými európskymi štátmi, ale najmä preto, aby sa dovedty centralisticky, rezortne a byrokraticky riadený štát zmenil na štát horizontálne štruktúrovaný, čo najviac decentralizovaný, s veľkou mierou zodpovednosti občanmi priamo volených orgánov na úrovni obcí a vyšších územných celkov.

O zmenách za posledné roky v konfrontácii s pôvodnými výhradami z roku 1998 vypovedá nasledujúce rámcové porovnanie:

Výhrada z analýzy v roku 1998	Zmena po siedmich rokoch
Chýbajúca druhá úroveň územnej samosprávy, v zmysle Ústavy SR	Od 1. januára 2002 existuje a reálne funguje.
Nevhodné územnosprávne usporiadanie z hľadiska kritérií regionalizácie a potrieb samosprávy	V NR SR sa nepodarilo presadiť zmenu. 80 poslancov hlasovalo proti deklarovaným požiadavkám územnej samosprávy a občanov.
Pretrvávajúci centralizmus	Okrem privatizácie, územná samospráva prevzala viac ako 400 kompetencií, stámiliardový majetok a 60 miliárd verejných financií, ktoré dovedty patrili do štátneho rozpočtu – dnes sú súčasťou rozpočtov obcí a vyšších územných celkov.
Nevhodný systém financovania územnej samosprávy	Od 1. januára 2005 nastala zásadná zmena : <ul style="list-style-type: none"> • vlastné príjmy samosprávy tvoria 60 %; • nastala stabilita príjmov a tým aj možnosť viacročného plánovania; • rast príjmov nezávisí od centrálnej vlády; • je vyššia daňová suverenita obcí a VÚC; • zvýšila sa transparentnosť tokov financií; • zaviedli sa normatívy do financovania preneseného výkonu štátnej správy.
Nedostatky v kontrole	Bola posilnená nezávislosť kontrolórov obcí a VÚC a zákonom sa spresnila ich činnosť, posilnil sa vplyv Najvyššieho kontrolného úradu voči územnej samospráve, zvýšila sa finančná kontrola.
Rast výdavkov a ich neefektívnosť	Je preukázateľná vyššia efektívnosť výdavkov v školstve, zdravotníctve, sociálnej oblasti, znížil sa počet zamestnancov vo verejnom sektore, najmä z toho dôvodu, že územná samospráva pracuje v oveľa tvrdších rozpočtových opatreniach.
Absentujúca modernizácia (riadenie, vzdelávanie)	Zaviedol sa zákon o štátne službe, sprehľadnilo sa odmeňovanie, posilnilo sa vzdelávanie, zaviedla sa štátna pokladnica, postupne sa zavádza informatizácia verejnej správy – e-government.

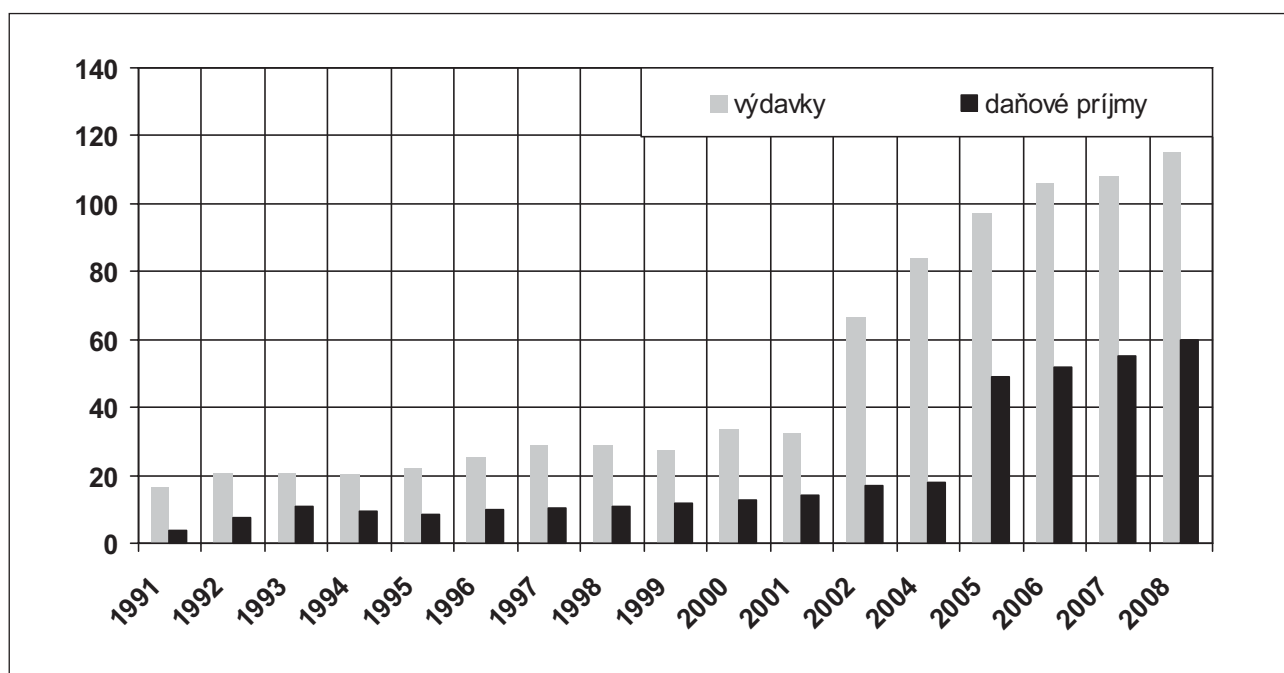
Presunom kompetencií, viacerých nástrojov (plánovacie, programovacie, rozhodovacie, finančné) sa do rúk orgánov územnej samosprávy dostala zodpovednosť za viaceré verejné politiky:

- samospráva obcí je zodpovedná za hospodársku, pozemkovú, daňovú, cestnú, prepravnú, vodohospodársku, bytovú, školskú, zdravotnícku, sociálnu a kultúrnu politiku;
- samospráva vyššieho územného celku je zodpovedná za regionálnu, daňovú, cestnú, prepravnú, školskú, zdravotnícku, sociálnu a kultúrnu politiku.

Význam územnej samosprávy výrazne narástol, nielen vecne, ale aj politicky. Vo všeobecnosti sa miera decentralizácie štátu meria objemom výdavkov územnej samosprávy. Merané týmto ukazovateľom narástli výdavky obcí a vyšších územných celkov v rokoch 2001 – 2005, ale aj daňové príjmy, ktoré zase ukazujú na mieru autonómie, viac ako trojnásobne.

Graf 1

Príjmy a výdavky obcí a vyšších územných celkov v rokoch 1991 – 2008 (v mld. Sk, roky 2006 – 2008 predikcia)



Zdroj: autor, MF SR.

DECENTRALIZÁCIA VO VÝSKUME VEREJNEJ MIENKY

V rámci prieskumov verejnej mienky pod názvom *Slovensko na prahu volebného roku* zisťoval Inštitút pre verejné otázky názory respondentov na to, aký by mal byť osud reforiem realizovaných predchádzajúcou vládou koalíciou, pričom zisťovali aj skutočnosť, akej politickej strany sú priaznivcom. Z hľadiska projektu decentralizácie sú dôležité dve zistenia:

1. decentralizácia bol respondentmi prijatá najlepšie zo všetkých realizovaných zmien (spolu s daňovou reformou), 60% z opýtaných si myslí, že je dobrá s potrebou doladenia, vylepšenia detailov a iba 23% je presvedčených, že sa má zásadne zmeniť;
2. ani prívrženci opozičných politických strán si neželali jej zásadnú zmenu, snád' okrem priaznivcov Komunistickej strany Slovenska.

Tabuľka 1
Názory občanov na vybrané reformy

	Dobrá reforma, mala by sa ponechať tak, ako je	V zásade dobrá reforma, ale mala by sa doladiť, vylepšiť detaily	Zlá reforma, mala by sa zásadne zmeniť	Nevie
Decentralizácia	11	49	23	17
Daňová reforma	12	45	30	13
Dôchodková reforma	9	44	35	12
Zmeny v sociálnych dávkach	8	41	42	9
Reforma zdravotníctva	2	19	74	5

Zdroj: Inštitút pre verejné otázky, 2005.

Tabuľka 1
Názory priaznivcov politických strán na vybrané reformy
(dobrá : mala by sa doladiť, vylepšiť detaily : zlá)

	Daňová reforma	Dôchodková	Decentralizácia	Zmeny v sociálnych dávkach	Reforma zdravotníctva
SDKÚ	18 : 65 : 14	25 : 54 : 12	24 : 55 : 14	22 : 59 : 16	7 : 40 : 51
KDH	18 : 65 : 12	13 : 59 : 21	14 : 55 : 16	7 : 58 : 30	2 : 35 : 58
SF	16 : 53 : 22	11 : 44 : 40	9 : 60 : 18	2 : 61 : 34	2 : 21 : 73
SMK	7 : 45 : 30	8 : 48 : 32	12 : 55 : 15	9 : 43 : 38	1 : 12 : 84
Smer	12 : 46 : 35	7 : 47 : 39	11 : 56 : 21	8 : 42 : 44	2 : 18 : 77
SNS	11 : 38 : 39	7 : 47 : 37	5 : 50 : 36	7 : 41 : 43	2 : 20 : 73
HZDS	6 : 39 : 43	3 : 28 : 57	9 : 42 : 32	6 : 24 : 62	3 : 9 : 85
KSS	2 : 32 : 55	7 : 27 : 59	11 : 30 : 48	7 : 30 : 57	0 : 11 : 89

Zdroj: Inštitút pre verejné otázky, 2005.

VÝCHODISKÁ DO BUDÚCNOSTI

Na úvod tejto časti dve všeobecne platné tézy:

1. Každá zmena, reforma, projekt, realizovaný vo verejnom sektore (a nielen v ňom) má svoju expertnú a politickú fázu. Expertná rovina pozostáva z definovania problému, diagnózy príčin a vytvorenia politiky. Politickú rovinu predstavuje politické rozhodnutie, implementácia a vyhodnotenie. Tu chcem zdôrazniť, že po ukončení každého cyklu je potrebné vyhodnotiť predchádzajúcu realizáciu a povedať, najprv expertne a následne politicky, ako ďalej. To platí aj pre projekt decentralizácie,
2. Decentralizácia je nekonečným príbehom. Na Slovensku prebieha už od roku 1991 a má za sebou viaceré etapy – decentralizačné aj centralizačné. V súčasnosti stojíme na počiatku ďalšej etapy. To, či bude decentralizačná alebo centralizačná, uvidíme z prístupu novej vlády, ale práve preto je potrebná bilancia doterajšieho vývoja a načrtnutie vízie, hoci možno subjektívnej, ako ďalej.

Na základe poznatkov z posledných rokov a pri porovnaní súčasného stavu s pôvodnou koncepciou sa domnievam, že je potrebné v procese zmien vo verejnej správe pokračovať v troch rovinách:

- realizovať zmeny v politickom systéme;
- pokračovať v decentralizácii a s ňou súvisiacej reorganizácii verejnej správy;
- modernizovať verejnú správu.

ZMENY V POLITICKOM SYSTÉME

Napriek dosiahnutému pokroku je potrebné posilňovať a zaviesť ďalšie poistky parlamentnej demokracie na Slovensku. Za jednu z nich považujem úpravu volebných systémov do Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR), ale aj do orgánov obcí a vyšších územných celkov. V prvom prípade ide o posilnenie pozície regionálnych politikov, či už vytvorením ôsmich volebných obvodov pri zachovaní pomerného volebného systému, alebo vytvorením druhej komory NR SR – komory regiónov (v hraniciach VÚC), ktorých zástupcovia by boli volení väčšinovým volebným systémom. V prípade volieb do orgánov samosprávy sa domnievam, že by sa mal znížiť počet poslancov a zaviesť čistý väčšinový volebný systém (jednomandátové volebné obvody).

POKRAČOVANIE V DECENTRALIZÁCI

Existuje viaceré oblasti, kde ostali kompetencie lokálneho charakteru v rukách štátnej správy, resp. boli prenesené na obce v režime prenesenej pôsobnosti štátnej správy. Tieto kompetencie treba tiež odovzdať obciam a vyšším územným celkom, v súlade s princípom subsidiarity a *ultra vires*, a zrušiť formu prenesenej pôsobnosti štátnej správy. Ide najmä o kompetencie v oblasti školstva, sociálnych vecí, zdravotníctva, regionálneho rozvoja, ale aj o časť správnej agendy. Tie úlohy, ktoré v zmysle pôvodnej koncepcie patria medzi výlučné úlohy štátnej správy, nech zabezpečujú ústredné orgány a ich miestna štátna správa. Pritom je potrebné rešpektovať princípy deklarované v pôvodnej koncepcii, ale aj v projekte decentralizácie na roky 2003 – 2006. Ide o princípy politickej ekvivalencie, fiskálnej ekvivalencie, spomínanej subsidiarity, nedelenia kompetencií a kompenzácie externalít.

Na základe doterajších skúseností považujem za potrebné uskutočniť komunálnu reformu ako predpoklad ďalšej etapy decentralizácie. Tá stojí na troch pilieroch:

1. spomínané odovzdanie kompetencií zo štátnej správy územnej samospráve, ale aj posúdenie rozdelenia súčasných kompetencií medzi obcami a vyššími územnými celkami;
2. úprava systému financovania samosprávy v súvislosti s pokračovaním decentralizácie, s cieľom znižovania miery prerozdelenia a zvyšovania podielu vlastných príjmov;
3. zmena územnosprávneho usporiadania na miestnej úrovni (spájanie obcí) a zvýšenie miery medziobecnej spolupráce.

Dôsledkom pokračovania decentralizácie je reorganizácia ústredných orgánov štátnej správy a celková jej redukcia na centrálnu, ale aj na miestnej úrovni.

MODERNIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

V tejto sfére ide najmä o modernizáciu riadenia (manažmentu) na všetkých úrovniach a rôznymi spôsobmi – centralizáciou servisu, zvyšovaním výkonnosti, riadením kvality. Zároveň je potrebné uskutočniť zásadné rozhodnutia v odbúravaní byrokracie, zavedenie a používanie indikátorov dopadov zákonov na občanov, podnikateľské subjekty, ako aj zásadné kroky v zavedení e-governmentu.