



Táto publikácia vznikla s podporou Organizácie pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj, SIGMA - spoločnej iniciatívy OECD a EÚ, NISPAcee a programu Phare

FINANČNÝ MANAŽMENT A KONTROLA VEREJNOPRÁVNÝCH INŠTITÚCIÍ

SIGMA texty č. 32

Bob Bonwitt, vedúci SIGMA Programu pre kandidátske krajiny
Tel.: 33 1 45 24 13 10; Fax.: 33 1 45 24 13 00; Email: bob.bonwitt@oecd.org

Z anglického originálu preložili: Ján ŠEBO, Marica MAZÚREKOVÁ, Beata MERIČKOVÁ

Banská Bystrica, jún 2004

SIGMA PROGRAM

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Podpora zlepšenia verejnej správy a riadenia v krajinách strednej a východnej Európy) – je spoločná iniciatíva OECD a Európskej Únie. Iniciatíva podporuje reformu verejnej správy v trinástich tranzitívnych krajinách a je principiálne financovaná prostredníctvom programu Phare Európskej Únie.

OECD - Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj je medzivládna organizácia 30 demokratických krajín s vyspelými trhovými ekonomikami. Centrum je konzultačným a podporným strediskom OECD v širokom spektre hospodárskych problémov poskytujúcim svoje služby reformujúcim sa krajinám strednej a východnej Európy a bývalého Sovietskeho zväzu. Phare podporuje prostredníctvom grantového financovania partnerské krajiny v strednej a východnej Európe, sleduje oblasti, v ktorých sú tieto krajiny schopné prijať záväzky z členstva v EÚ.

Programy Phare a SIGMA sa zameriavajú na rovnaké krajiny: Albánsko, Bosna a Hercegovina, Bulharsku, Česká republika, Estónsko, bývalá Juhoslovanská republika, Macedónsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko.

SIGMA, založená v roku 1992, pracuje v rámci Direktoriátu manažmentu verejnej správy OECD, ktorý poskytuje informácie a expertné analýzy z oblasti manažmentu verejnej tvorcom verejných politík a podporuje kontakty a výmenu skúseností medzi manažérmi vo verejnom sektore. SIGMA ponúka prístup krajinám do siete skúsených administrátorov vo verejnom sektore, komparatívnych informácií a technických vedomostí spojených s Direktoriátom manažmentu verejnej správy.

Cieľom programu SIGMA je:

- asistovať pridruženým krajinám v ich hľadaní verejnej správy vo verejnom záujme za účelom zvýšenia administratívnej efektívnosti a motivácie zamestnancov verejného sektora pridržovať sa demokratických hodnôt, etiky a rešpektovať platnosť zákona;
- napomáhať vybudovať domácich kapacít na úrovni centrálnej vlády za účelom čelenia výzvam internacionalizácie a integračným plánom Európskej Únie;
- podporovať iniciatívy Európskej Únie a ostatných donorov v asistovaní pridruženým krajinám v reforme verejnej správy a prispievať ku koordinácii donorských aktivít.

V základoch tejto iniciatívy je položený vysoký dôraz na facilitáciu spolupráce medzi vládami národných štátov. Táto prax zahŕňa poskytovanie logistickej podpory pri formovaní sietí odborníkov z oblasti verejnej správy tak v rámci SVE, ako aj medzi nimi a ich prot'ajškami z iných demokratických štátov.

SIGMA pracuje v piatich technických oblastiach: Rozvojové stratégie verejnej správy; Tvorba politiky, koordinácia a regulácia; Rozpočtovanie a alokácia zdrojov; Manažment verejných služieb; Audit a finančná kontrola. Jednotka informačnej služby dodatočne rozširuje tlačené a on-line materiály s tematikou verejného manažmentu.

Copyright OECD, Paris 2001

Preklad z anglického a francúzskeho textu, ktorý je oficiálnou verziou publikácie s názvom „Financial Management and Control of Public Agencies“; „copyright, OECD, Paríž 2001“

Názory a stanoviská vyjadrené v tejto publikácii nemusia nevyhnutne reprezentovať oficiálne stanoviská Komisie členských krajín OECD alebo krajín strednej a východnej Európy participujúcich na tomto programe. Sú názormi a stanoviskami autora.

Preklad tejto publikácie bol možný s podporou Local Government and Public Service Reform Initiative (súčasť Open Society Institute).

Pod'akovanie za výraznú podporu patrí organizácii NISPACEE (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) a SIGMA/OECD.

PREDSLOV

Všetky členské štáty EÚ a krajiny zo strednej a východnej Európy využívajú ako súčasť systému verejnej správy inštitúcie rôznych druhov a rozsahu. Ich právne formy závisia na právnej tradícii a systéme správy a výrazne sa medzi jednotlivými krajinami líšia. Ak je systém verejnoprávných inštitúcií dôkladne prepracovaný a riadený, poskytuje príležitosť na decentralizáciu verejnej správy, dosiahnutie vyššej transparentnosti vo verejnej správe a zvýšenia hospodárnosti a efektívnosti verejných služieb poskytovaných konečným užívateľom. Táto forma inštitúcií vo verejnom sektore môže byť využitá z ekonomických a sociálnych príčin a niekedy dokonca ako schodík k radikálnejším riešeniam, ako napr. privatizácii podnikov verejných služieb. Avšak aj táto forma inštitúcií môže byť zneužitá na účely, ktoré sú v rozpore s princípmi verejnej správy vo verejnom záujme a efektívneho finančného manažmentu. Môžu byť zdrojom nízkej hospodárnosti, neregulovaných a skrytých výdavkov, politického klientelizmu a korupcie.

Táto publikácia vznikla na požiadavky Ministerstva financií Českej republiky adresovanej SIGMA a poskytuje rady pri tvorbe nových právnych ustanovení v oblasti finančného riadenia verejnoprávných inštitúcií. Úlohy bolo možné naplniť len s rešpektovaním širších súvislostí. Publikácia do značnej miery presiahla svoj pôvodný zámer. Zvýrazňuje prax a skúsenosti piatich členských krajín EÚ s veľmi rozdielnym právnym systémom a štruktúrami verejnej správy v oblasti fungovania verejnoprávných inštitúcií. Zameriava sa na problémy súvisiace s finančným manažmentom verejnoprávných inštitúcií, zároveň pojednáva o ďalších problémoch týkajúcich sa legislatívnej štruktúry a správy. V takejto komplexnej oblasti neexistuje žiaden „model najlepšej správy“. Predpoklady a podmienky efektívnej verejnej správy v medzinárodnom kontexte sa stále vyvíjajú. Krajínám, ktoré by chceli zaviesť podobné prvky prvkom verejnoprávných inštitúcií aplikovaným v krajinách Nový Zéland, Švédsko a Veľká Británia preto odporúčame opatrný prístup. Budúci reformátori by mali zvažovať porovnateľnosť právnych a administratívnych štruktúr a existenciu nevyhnutných systémov regulácie, kontroly a otvoreného zverejňovania platných a vynútiteľných správ.

Publikácia sa snaží vyhnúť zjednodušeným riešeniam a obsahuje odporúčania, ktoré by mali tvorcovia verejných politík v strednej a východnej Európe brať do úvahy pred spustením významných reforiem v tejto oblasti.

Larry O'Toole bol manažérom projektu a pod vedením Richarda Allena zo SIGMA napísal úvody k jednotlivým kapitolám. Autori kapitol jednotlivých krajín boli Daniel Tommasi (Francúzsko), Peter Van der Knapp (Holandsko), Nuno Vittorino (Portugalsko), Åke Hjalmarsson (Švédsko) a Colin Talbot (Veľká Británia).

So žiadosťou o ďalšie informácie sa možno obrátiť na vedúceho SIGMA programu pre kandidátske krajiny Boba Bonwitta na dole uvedenú adresu.

Táto a iné SIGMA publikácie sú dostupné na webovej adrese SIGMA: www.oecd.org/puma/sigmaweb

OBSAH

SIGMA PROGRAM.....	2
PREDSLOV	3
SUMARIZÁCIA.....	8
KAPITOLA 1. FINANČNÝ MANAŽMENT A KONTROLA VEREJNOPRÁVNÝCH INŠTITÚCIÍ.....	13
1. Úvod.....	13
1.1. Rozsah a audiencia.....	13
1.2. Dôsledky vstupu do EÚ	15
2. Zhrnutie správ z krajín.....	15
2.1. Francúzsko – Kapitola 3	15
2.2. Holandsko – Kapitola 4	16
2.3. Portugalsko – kapitola 5.....	18
2.4. Spojené kráľovstvo – kapitola 6	18
2.5. Švédsko – kapitola 7	20
KAPITOLA 2. NÁČRT RÁMCA FINANČNÉHO MANAŽMENTU A KONTROLY PRE VEREJNOPRÁVNE INŠTITÚCIE – NAVRHOVANÉ PRÍSTUPY	22
1. Úvod.....	22
2. Využitie inštitúcií v organizácii vlády	23
3. Hlavné riziká.....	25
4. Vybrané zložky rámca finančného manažmentu a kontroly: navrhované prístupy	26
4.1. Výber a klasifikácia modelov inštitúcií	27
4.2. Výber vhodnej úrovne autonómie.....	28
4.3. Právny status	30
4.4. Nehnuteľný majetok	31
4.5. Úvery a pôžičky	32
4.6. Príjmové politiky inštitúcie.....	33
4.7. Administrácia programov hotovosti v mene vlády	34
4.8. Účelové príspevky	34
4.9. Prehľad rozpočtu a kontrola inštitúcií financovaných prostredníctvom ich vlastných príjmov a fungujúcich blízko komerčným trhom	35
4.10. Prehľad rozpočtu a kontrola inštitúcií významne závislých na podpore ich fungovania zo štátneho rozpočtu	36
4.11. Predaj súkromných statkov v konkurencii so súkromným sektorom	41
4.12. Účtovníctvo a výkazníctvo	41

KAPITOLA 3. FRANCÚZSKO.....	44
ČASŤ I. PREHLAD.....	44
1. Établissement Public (EP).....	44
1.1. Základné typy EP.....	44
1.2. Špeciálne typy Établissement Public	46
2. Verejné podniky.....	47
3. Ostatné inštitucionálne usporiadania	48
3.1. Nezávislé administratívne authority	48
3.2. Služba á Compétence Nationale	50
3.3. Ostatné subjekty.....	51
ČASŤ II: ÉTABLISSEMENT PUBLIC.....	52
1. Inštitucionálny rámec.....	52
1.1. Hlavné typy Établissement Public (verejnoprávnej inštitúcie).....	52
1.2. Právne záležitosti	53
1.3. Tvorba verejnoprávnej inštitúcie	54
1.4. Organizácia riadiacich zložiek vo verejných podnikoch	54
2. Majetok a záväzky	57
2.1. Nehnutel'ný majetok	57
2.2. Záväzky.....	58
2.3. Iný majetok a záväzky	59
3. Kontrola rozpočtu a audit.....	60
3.1. Kontrola rozpočtu a účtovníctvo: všeobecné princípy.....	60
3.2. Zriadenie „verejného účtovníka“ v Établissement Public	61
3.3. Finančná kontrola a audit zo strany Ministerstva financií	62
3.4. Interný audit.....	63
3.5. Inštitúcia Najvyššieho auditu.....	63
4. Tvorba rozpočtu a implementácia.....	64
4.1. Prezentácia rozpočtu	64
4.2. Osobné výdavky.....	64
4.3. Tvorba rozpočtu a schvaľovanie.....	66
4.4. Vhodné manažérske pravidlá.....	67
4.5. Špecifické otázky	68
4.6. Vzťah rozpočtu Établissement Public ku štátnemu rozpočtu	70
4.7. Riadenie podľa výkonu (Performance Management).....	70
BIBLIOGRAFIA	73
KAPITOLA 4. HOLANDSKO.....	74
1. Úvod.....	74
2. Inštitúcie v Holandsku: Historický pôvod a základy	74
2.1. Obdobie po roku 1980 – Znižovanie veľkosti štátu: Vznik korporácií za účelom privatizácie.....	75
2.2. Obdobie po roku 1990 – Zvyšovanie efektívnosti a produktivity (časť I): Nové zásady pre autonómne vládne inštitúcie	75
2.3. 90. roky – Zvyšovanie efektívnosti a produktivity štátu (časť II): Predstavenie a zavádzanie štátnych inštitúcií	77

3.	Holandsko: Horizontálny profil s vertikálnymi prvkami.....	78
3.1.	Spoločnosti založené podľa súkromného práva (kde vláda vykonáva kontrolu cez vlastníctvo).....	78
3.2.	Autonómne riadiace subjekty	83
3.3.	Štátne inštitúcie.....	89
4.	Vertikálne sektory: Univerzity, Nemocnice, Múzeá.....	93
	LITERATÚRA	97
	KAPITOLA 5. PORTUGALSKO	98
1.	Úvod.....	98
2.	Verejnoprávne inštitúcie v Portugalsku – prehľad	98
2.1.	Konštitucionálne pozadie.....	98
2.2.	Všeobecná správna organizácia	99
2.3.	Kategórie verejnoprávnych inštitúcií.....	100
2.4.	Verejná finančná správa.....	101
2.5.	Právna a administratívna charakteristika inštitúcií	102
2.6.	Oficiálny plán verejného účtovníctva	104
2.7.	Verejné obstarávanie.....	107
2.8.	Subjekty kontroly.....	108
2.9.	Štátom vlastnené spoločnosti.....	110
3.	Sumarizácia všeobecných pravidiel finančného manažmentu verejnoprávnych inštitúcií 111	
3.1.	Právny status	111
3.2.	Hlavné zložky súvahy	112
3.3.	Rozpočet	112
3.4.	Riadenie podľa výkonu (Performance Management), kontrola a audit.....	113
3.5.	Vybrané sektory	114
	BIBLIOGRAFIA	118
	KAPITOLA 6. VEĽKÁ BRITÁNIA	123
1.	Charakteristika Britského systému	123
1.1.	Verejnoprávne inštitúcie	123
1.2.	Vládne inštitúcie	126
1.3.	Mimorezortné organizácie	127
1.4.	Proces konštituovania	128
1.5.	Financovanie	128
1.6.	Úloha ministerstva financií	129
1.7.	Audit	130
1.8.	Verejné funkcie a štátna správa	130
1.9.	Štátny dozor	130
2.	Múzeá.....	130
2.1.	Právne postavenie	131
2.2.	Správa	132
2.3.	Zdroje financovanie a súvaha	132
2.4.	Rozpočet	132
2.5.	Manažment výkonnosti, kontrol a audit.....	133
3.	Nemocnice	134
3.1.	Právne postavenie	134

3.2.	Správa	135
3.3.	Zdroje financovanie a súvaha	136
3.4.	Rozpočet	137
3.5.	Manažment výkonnosti, kontrola a audit.....	138
4.	Univerzity	141
4.1.	Právne postavenie	141
4.2.	Správa	142
4.3.	Zdroje financovanie a súvaha	144
4.4.	Rozpočet	147
4.5.	Manažment výkonnosti, kontrola a audit.....	148
5.	Najvyšší kontrolný úrad.....	149
7.	KAPITOLA 7. ŠVÉDSKO	152
1.	Rozsiahly verejný sektor – štíhla ústredná štátna správa.....	152
2.	Štruktúra ústrednej štátnej správy.....	152
3.	Verejnoprávne inštitúcie na úrovni ústrednej štátnej správy	154
3.1.	Právny rámec	154
3.2.	Výročné hodnotiace správy.....	155
3.3.	Rozpočtový manažment.....	156
3.4.	Výkazníctvo, kontrola a audit	157
4.	Ostatné organizačno-právne formy.....	158
4.1.	Nadácie	158
4.2.	Akciové spoločnosti.....	159
4.3.	Neziskové združenia	161
4.4.	Špeciálne organizačno-právne formy	161
4.5.	Územná samospráva	162
5.	Niektoré spozorovania	164

SUMARIZÁCIA

Takmer všetky krajiny dlhodobo využívali verejnoprávne inštitúcie ako formu organizácií v špecifických oblastiach verejnej správy a verejných služieb. Počas posledného jedného až dvoch desaťročí sa v krajinách Európskej únie a v ostatných rozvinutých krajinách rýchlym tempom vytvárali nové typy inštitúcií. Vlády tranzitívnych krajín v strednej a východnej Európe zdedili množstvo inštitúcií z predchádzajúceho režimu a vytvorili ešte viac nových, aby dokázali implementovať nové úlohy a zrýchliť modernizáciu verejnej správy.

Cieľom tejto publikácie je objasnenie špecifických dilem, ktoré vyvstávajú v spojitosti s rozpočtovaním a finančným kontrolingom vo verejnoprávných inštitúciách. Fundamentálnejšie otázky typu, či by vlády mali využívať organizované formy inštitúcií a ak áno, pre aké úlohy a v akej konfigurácii, nie sú predmetom tejto práce. Táto publikácia by mala byť použiteľná pre tranzitívne a rozvojové krajiny ale aj pre rozvinuté krajiny, v ktorých sa vyskytli problémy s verejnoprávnymi inštitúciami alebo sa uvažuje o reforme tejto oblasti. Táto publikácia je predovšetkým určená pre tranzitívne krajiny v regióne strednej a východnej Európy, ktoré sa pripravujú na vstup do EÚ. Kapitola 1 popisuje rozsah práce, vzťahuje sa otázky verejnoprávných inštitúcií k otázkam vstupu do EÚ a predstavuje sumarizáciu kapitol venovaných prípadovým štúdiám z jednotlivých krajín.

Publikácia je založená na zmapovaní piatich krajín západnej Európy, odzrkadľujúcich rozdielnosť tradícií a prístupov k verejnej správe a riadeniu. Švédsko predstavuje v publikácii reprezentanta dlhodobej nordickej tradície využívania verejnoprávných inštitúcií. Veľká Británia je reprezentantom radikálnej školy „New Public Management“ (nového verejného riadenia) so silným dôrazom na využívanie trhových nástrojov vo verejnom sektore. Francúzsko vystupuje ako zástupca centralizmu v súčasnosti modernizujúci systém verejnej správy, ktorý pomaly otvára verejný sektor trhovým silám. V publikácii má svoje miesto rovnako aj Holandsko, ktoré udržiava rovnováhu rôznych prístupov k verejnej správe, a Portugalsko ako novomodernizujúca sa krajina so silnými centralistickými tradíciami. Obsahom kapitoly 3 až 7 sú prípadové štúdie od expertov z jednotlivých krajín popisujúce systémy práva, inštitúcií a tvorby postupov správy a kontroly verejnoprávných inštitúcií spolu s motívmi a obavami, ktoré tvarujú tieto systémy.

Kapitola 2 je venovaná problematike tvorby finančného manažmentu a kontrolného rámca pre verejnoprávne inštitúcie vychádzajúcej zo skúseností piatich krajín ako aj zo všeobecne akceptovaných princípov riadenia verejných výdavkov. Ponúka metodické postupy v riešení kľúčových otázok tvorby týchto systémov. Stručné zhrnutie medzinárodných skúseností identifikuje motívy, ktoré viedli niektoré krajiny k využitiu konkrétnych organizačných foriem verejných inštitúcií od začiatku 20. storočia. Kým vo Švédsku a Francúzsku boli verejnoprávne inštitúcie dlhodobo všeobecným spôsobom riešenia implementačných otázok, v ostatných krajinách boli využívané veľmi opatrne pre špecifické účely ako verejnoprospešné služby, regulačné úlohy a za účelom vnášania vonkajších expertíz do procesov tvorby verejnej politiky. Od 80. rokov sa v mnohých krajinách objavuje explózia záujmu o nové inštitucionálne modely. Tento záujem vznikol hlavne tlakom na reštrikciu verejných výdavkov a rast rešpektovania požiadaviek občanov na poskytované verejné služby.

Možno tvrdiť, že existuje mnoho súčasných aj potenciálnych výziev vo využívaní verejnoprávných inštitúcií (vyššia hospodárnosť a efektívnosť, bližší vzťah s klientmi, vyššia kvalita služieb). Zároveň sa pozorovatelia potýkajú s množstvom aktuálnych aj potenciálnych problémov, čo v skutočnosti dokazuje, že výhody využívania inštitúcií ešte stále nie sú podložené hodnovernými hodnoteniami. Polemika medzi akademikmi a praktikmi o rozsahu prínosu tvorby verejnoprávných inštitúcií, ale aj o rozsahu rizika strát spojených s touto tvorbou stále pretrváva. Obavy zo znižujúcej sa politickej zodpovednosti sú výrazné a v niektorých krajinách dokonca spôsobili odklon od pôvodného zámeru.

Vytvorenie inštitúcií nemožno chápať ako „záračnú pilulku“ na chorobu administratívy. Fakt, že existuje množstvo potvrdených výhod ako aj potenciálnych úskalí podčiarkuje pre tranzitívne krajiny potrebu dôsledne analyzovať ich problémy v administratíve a vyhodnotiť všetky alternatívy pred tým, než zaujmú stanovisko k štruktúre režimu riadenia inštitúcií. Nesmieme si klásať jednoduchú otázku typu: „Kde môžeme využiť inštitúcie?“. Skôr by sme si mali položiť širšiu a fundamentálnejšiu otázku: „Aké sú problémy súčasného usporiadania verejnej správy a ako ich možno riešiť?“. Takáto analýza by mohla odhaliť, že problémom možno predchádzať priamejším a menej riskantným typom reformy administratívy. Z uvedeného možno vyvodiť, že niektoré funkcie verejného sektora musia byť organizované nezávisle mimo štandardnej hierarchie ministerstiev, prehľad alternatív tvorby systému verejnoprávnych inštitúcií spĺňajúceho uvedenú požiadavku by musel obsahovať množstvo organizačných modelov využívaných v krajinách západnej Európy. Jedná sa predovšetkým o centrálné úrady, komisie, medzirezortné komisie a poradné orgány ako doplnok verejnoprávnych inštitúcií vo všetkých ich formách.

Napriek medzinárodným skúsenostiam a neexistencii všeobecne platných pravidiel fungovania verejnoprávnych inštitúcií pokračujú aktivity v identifikovaní špecifik finančného manažmentu a kontroly rizík obsiahnutých v ich jednotlivých organizačných typoch. Vysoká sloboda konania inštitúcií, ktorá je ich základným znakom, vytvára priestor pre nové riziká: verejné financie a verejný majetok využívané na účely v rozpore s rozhodnutím vlády alebo parlamentu; verejné pôžičky čerpané nad povolený limit; vznik príležitostí pre korupciu; ohrozenie občianskych práv bez adekvátnej náhrady a zanedbávanie spravovacej zodpovednosti spôsobujúce netransparentnosť, nízku kvalitu finančného výkazníctva a auditu. Dodatočné riziká, ktoré sú špecifické pre jednotlivé krajiny, nemožno katalogizovať, vyberáme dva najbežnejšie problémy: ak nie sú zamestnanci dostatočne vyškolení alebo ak nie je informačný systém adekvátny, nebude možné zaviesť kvalitný systém kontroly; ak samy centrálné orgány verejnej správy nemajú efektívne rozpočtové praktiky a nástroje kontroly, existuje malá šanca na uplatňovanie vyšších štandardov finančného hospodárenia pre podriadené inštitúcie.

Kapitola 2 obsahuje odporúčané prístupy, ktoré by mali tranzitívne krajiny zohľadniť pri tvorbe a implementácii finančného manažmentu a kontrolného rámca verejnoprávnych inštitúcií. Tieto odporúčania sú uvedené v nasledujúcom texte. Nie sú prezentované ako kompletná architektúra pre režim riadenia inštitúcie, ani ako „najlepšia prax“, pretože medzinárodné skúsenosti doteraz nepotvrdili, aké prístupy sú „v praxi najvhodnejšie“. Napriek tomu možno považovať navrhované prístupy za racionálne a vhodné postupy pre akúkoľvek krajinu uvažujúcu o reformách v tejto oblasti.

1. Výber a klasifikácia inštitucionálnych modelov

Navrhnuté prístupy:

- reformátori by nemali preberať zahraničné modely verejnoprávnych inštitúcií, ale analyzovať špecifické ciele, riziká a manažérske podnety, ktoré sú najdôležitejšie v ich krajine,
- skúsenosti z rozvinutých krajín demonštrujú, že, ak je iniciatívou reformy prekonať a posunúť sa za typický cyklus pokusov a omylov, je vhodná zrozumiteľná klasifikácia inštitúcií,
- ako správny postup sa javí klasifikácia inštitúcií do skupín podľa úrovne ich autonómnosti a následné zapracovanie primeraných úprav v legislatívnej oblasti konštituovania a existencie jednotlivých inštitúcií. Klasifikácie založené na iných kritériách sú napriek tomuto odporúčaní akceptovateľné v prípade, že odrážajú špecifické problémy alebo riziká ich vzniku v danej krajine. Nedostatok administratívnych zručností by niekedy mohol diktovať použitie jednoduchej, ale nedokonalnej klasifikácie s nie veľmi výraznými, ale jednoznačnými odlišnosťami, ako napríklad v Portugalsku.

2. Výber vhodnej úrovne autonómie

Navrhovaný prístup: Správne stanovené ciele a analýza operatívnych metód poskytujú základ na určenie podstaty a úrovne autonómie inštitúcie potrebnej k efektívnemu plneniu jej úloh. Zosúladenie autonómnosti s mechanizmami zodpovednosti je hlavnou úlohou pri tvorbe inštitúcie. Pre zaistenie disciplíny v tvorbe a využívaní inštitúcií musí byť v legislatíve jasne definovaný rozhodovací proces schvaľovania vzniku inštitúcií.

3. Právny status

Navrhovaný prístup: Logickým začiatočným bodom je poskytnutie právneho statusu súkromného práva pre inštitúcie, ktoré predávajú tovary a služby na trhu alebo sú chápané ako komerčné, resp. kvázi komerčné organizácie (majú stanovené finančné ciele, produkujú komerčný typ služieb, atď.) a právneho statusu verejného práva pre všetky ostatné. Okrem toho, pravidlá vzniku samostatnej právnej jednotky musia byť determinované každou krajinou na základe jej vlastného právneho a administratívneho prostredia. Nadradenou úlohou v uvažovaní o právnom statuse inštitúcie však je zabezpečenie, či už vo všeobecných právnych predpisoch týkajúcich sa správy alebo v právnych predpisoch upravujúcich vznik a existenciu inštitúcie, aby samostatná inštitúcia nebola autonómna do takého rozsahu, že začne odporovať vláde v otázkach legitímnosti vo vzťahu k inštitúcii. Jednotlivci alebo funkcie v línii ministerstiev a/alebo ministerstva financií by mali byť jednoznačne určené ako legitímne kanály pre aktivity dohľadu vlády na činnosťou inštitúcií.

4. Nehnuteľný majetok

Navrhovaný prístup: Nevyhnutý rozsah dozoru nad využívaním majetku zvereného inštitúcii by mal byť zabezpečiť, aby inštitúcia využívala tento majetok striktné v rozsahu jej mandátu. Komerčne orientované inštitúcie by mali mať povolenie na vlastníctvo a riadenie majetku bez zásahov vlády s výnimkou akcionármi schváleného podnikateľského plánu a/alebo investičného rozpočtu. Rozhodnutie inštitúcie o zmene použitia pozemku alebo jeho odpredaji by malo byť predmetom preskúmania a schválenia vládnych autorít. V špecifických prípadoch inštitúcií, ktoré nakupujú a predávajú pozemok ako súčasť ich primárnej činnosti, legislatívna norma upravujúca ich činnosť by ich mala vyňať spod detailného vládneho dozoru a zároveň nastaviť striktné podmienky a procesy, ktoré by zaistili, že všetky transakcie s majetkom spadajú jednoznačne do mandátu týchto inštitúcií.

5. Úvery a pôžičky

Navrhovaný prístup: Úvery a pôžičky inštitúcií by mali byť predmetom vládneho dohľadu proporcionálne k rozsahu predpokladanej zodpovednosti za splatenie dlhu. Pre komerčne orientované inštitúcie, kde vláda explicitne nezodpovedá za vzniknuté dlhy, by malo byť zabezpečenie dohľadu limitované do rozsahu práv akcionára a/alebo navrhnuté tak, aby vnímanie bezvýhradnej záruky za úvery a pôžičky bolo minimalizované. Pre komerčne orientované inštitúcie ako aj pre všetky ostatné inštitúcie, vzhľadom na to, že vlády sa len ťažko vyhnú zodpovednosti za dlhy inštitúcií, by mal byť vyžadované schválenie pôžičky ministerstvom financií pre všetky inštitúcie, ktoré si požičiavajú od externých veriteľov. Dlhy inštitúcie voči vláde ako aj dlhy inštitúcie, ktorých splatenie garantuje vláda, by mali byť plne začlenené do dokumentov štátneho rozpočtu a zároveň by mali byť vytvorené rezervy pre prípad potenciálnych strát.

6. Politiky príjmov inštitúcie

Navrhovaný prístup: Politika príjmov inštitúcie by mala byť súčasťou prehľadu vlády v kontexte ročného rozpočtu alebo v oddelených štruktúrnych procesoch. Ako vhodná prax sa javí limitovanie intervencií v politike príjmov komerčných inštitúcií len na prípady, kedy má inštitúcia monopolné

postavenie alebo právo zdaňovania. Pre ostatné inštitúcie by bolo vhodnou praxou ustanovenie pokrytia všetkých nákladov ako základného pravidla, pričom navrhované výnimky v príjmovej politike zo strany inštitúcií by vyžadovali schválenie vládou.

7. Administrácia programov hotovosti v mene vlády

Navrhovaný prístup: Rozpočty pre programy hotovosti inštitúcie by mali byť udržiavané na účtoch úplne oddelených od rozpočtov bežných výdavkov, aby sa verejne zamedzilo možnému „odlevu“ prostriedkov z programov hotovostných fondov na zvýšené platy, ubytovacie a iné služby.

8. Účelové príspevky

Navrhovaný prístup: Účelové príspevky inštitúciám by mali byť vždy zabezpečené podmienkami v písomnej podobe určujúcimi ich účel použitia a riadenie. Tieto nariadenia ležia mimo rozsahu všeobecného režimu riadenia a kontroly inštitúcií. Napriek tomu by malo ministerstvo financií regulovať praktiky ministerstiev poskytujúcich účelové príspevky.

9. Prehľad rozpočtu a kontrola inštitúcií financovaných prostredníctvom ich vlastných príjmov a fungujúcich blízko komerčným trhom

Navrhovaný prístup: Prehľad rozpočtu a metódy kontroly inštitúcií financovaných prostredníctvom ich vlastných príjmov a blízko fungujúcich podľa pravidiel komerčných trhov by mali byť založené na princípoch spoločností súkromného práva so špeciálnym prehľadom a kontrolnými charakteristikami vloženými do inštitucionálneho modelu len pre špecifické oblasti predstavujúce skutočné riziko.

10. Prehľad rozpočtu a kontrola inštitúcií významne závislých na podpore ich fungovania zo štátneho rozpočtu

(a) Rozpočtovanie hrubých výdavkov verzus čisté vládne príspevky?

Navrhovaný prístup: Všetky schválenia rozpočtu inštitúcie by mali byť založené na analýze celkových výdavkov, nielen na analýze príspevkoch zo štátneho rozpočtu. Rovnaká informácia by mala byť zahrnutá do rozpočtových dokumentov pre parlament. Kontrolovaná suma pre realizáciu by mala predstavovať čisté rozpočtové príspevky pre komerčné inštitúcie a celkové výdavky pre všetky ostatné. V prípadoch, keď sa techniky riadenia inštitúcií zefektívnia, môže byť kontrola flexibilnejšia.

(b) Proces formulovania rozpočtu; dodržiavanie štandardov vládneho rozpočtovania pri zachovávaní autonómie inštitúcie

Navrhovaný prístup: Väčšina krajín by mala dodržiavať tradičný vstupovo orientovaný detailný prehľad rozpočtu s cieľom zabezpečenia informovanosti vlády o využívaní verejných prostriedkov jednotlivými inštitúciami. Mal by byť aplikovaný klasický prehľad štandardov (ako napríklad vládne priority, hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť atď.). Využitie techník riadenia podľa výkonov, popísané v nižšie uvedenom bode (e), by malo byť podporované v záujme posilnenia prehľadnosti finančného hospodárenia inštitúcií. Rešpektovanie autonómnosti inštitúcie by malo byť demonštrované prostredníctvom zjednodušených procedúr. Príslušné ministerstvá by mali vykonávať prehľad a kontrolu rozpočtu v najširšom možnom rozsahu. Zároveň by mali mať možnosť v rámci základných parametrov nastavených ministerstvom financií upraviť procesy a požadovanie informácií charakteristikám jednotlivých inštitúcií vo svojej pôsobnosti.

(c) Dohľad nad personalistikou a osobnými nákladmi

Navrhovaný prístup: Vládny dozor nad personalistikou a personálnymi nákladmi v inštitúciách by mal byť proporcionálny významu týchto položiek v rozpočte inštitúcie. Napriek tomu že, principiálne môže byť efektívnosť inštitúcie podporená uvoľnením reštrikcií v oblasti personálnej politiky a mzdových kompenzácií, pre väčšinu krajín je prezieravé detailne analyzovať rozpočty personálnych nákladov ako dôležitého determinantu celkových nákladov inštitúcie. Nevyhnutý štátny dozor v podobe legislatívnych noriem o štátnej a verejnej službe je stanovený s cieľom predísť korupčnému správaniu v prípadoch, kedy inštitúcie samostatne rozhodujú o vytváraní pracovných pozícií vo verejnej službe.

(d) Kontrola v priebehu realizácie rozpočtu

Navrhovaný prístup: Nekomerčné inštitúcie s výnimkou oprávnených inštitúcií by mali zostať v rozpočtovom systéme a byť predmetom auditu zo strany najvyšších audítorských a kontrolných orgánov. Kontrolné metódy ex ante by mali byť nevyhnutnosťou z krátkodobého hľadiska. Prioritným by malo byť špecifikovanie štandardov so zabudovanými postupmi manažérskej kontroly ministerstvom financií s cieľom bezpečnej eliminácie intervencií tretích strán.

(e) Postupy riadenia podľa výkonov; vzťah k rozpočtovaniu a kontrole

Navrhovaný prístup: Krajiny v transformácii by mali klásť dôraz na výkonovo orientované rozpočtovanie a kontrolné procesy, a zároveň pozdvihovať techniky riadenia podľa výkonov za účelom zvýšenia efektívnosti. Systematicky navrhnutá a implementovaná kontrola riadenia, nákladové účtovníctvo a interný audit sú tými postupmi, ktoré s najväčšou pravdepodobnosťou prinesú skoré úspechy. So zavádzaním reforiem do praxe by sa mali tvorba rozpočtov a kontrola stať efektívnejšími a otvoriť možnosť ďalšieho zavádzania procedúr dohľadu nad inštitúciami.

11. Predaj súkromných statkov v konkurencii so súkromným sektorom

Navrhovaný prístup: Verejnoprávnym inštitúciám by bežne nemali mať umožnené predávať produkty alebo služby, ktoré sú privátnymi statkami voľne dostupnými cez dodávateľov súkromného sektora. V prípadoch, kde sa to tak deje, by mali byť kontrolné pravidlá navrhnuté tak, aby zamedzili dotovaniu predajnej ceny (Holandsko) a striktne oddelili komerčné aktivity od verejnoprospešných v organizačnej i účtovnej oblasti. Možným riešením je aj privatizácie takýchto inštitúcií.

12. Účtovníctvo a výkazníctvo

Navrhovaný prístup: Účtovníctvo a výkazníctvo komerčne orientovaných inštitúcií by sa malo zhodovať s najvyššími štandardmi platnými pre privátny sektor. Finančné aktivity nekomerčných verejnoprávných inštitúcií by mali byť verejne vykazované verejne a plne konsolidované vo vládných finančných výkazoch. Ich účtovné štandardy a štandardy vykazovania by mali byť rovnaké ako pre iné verejné inštitúcie a zosúladené s medzinárodne akceptovanými štandardmi.

KAPITOLA 1. FINANČNÝ MANAŽMENT A KONTROLA VEREJNOPRÁVNÝCH INŠTITÚCIÍ

Kapitoly 1 a 2 napísal Larry O'Toole, konzultant SIGMA, na základe predchádzajúcej práce profesorky Sue Richards z University of Birmingham, ktorej príspevok je vysoko uznaný a hodnotený

1. Úvod

Takmer všetky krajiny dlhodobo využívali verejnoprávne inštitúcie ako formu organizácie v špecifických oblastiach verejnej správy a služieb. Počas poslednej dvoch desaťročí vytvárali krajiny EÚ, ale aj vyspelé krajiny, nové inštitúcie vysokým tempom poháňané politickými i manažérskymi tlakmi. Vlády tranzitívnych krajín v strednej a východnej Európe zdedili množstvo inštitúcií z predošlého režimu a na implementáciu nových úloh a urýchlenie modernizácie verejnej správy ich vytvorili ešte viac.

Táto časť práce je zameraná na zviditeľnenie špecifických otázok, ktoré vznikajú v spojitosti s rozpočtovaním a finančnou kontrolou verejnoprávných inštitúcií. Základnejšie otázky typu, či by vlády mali využívať organizačný typ inštitúcie, a ak áno, pre aké úlohy a v akej konfigurácii, nie sú predmetom tejto práce. Evidentne v mnohých krajinách existuje množstvo aktuálnych a potenciálnych výhod, ktoré akcelerujú vytváranie inštitúcií, tak ako existuje množstvo aktuálnych a potenciálnych problémov trápiačich pozorovateľov. Táto publikácia hľadá odpoveď na jednu dôležitú oblasť potenciálnych problémov, a to, že inštitúcie, ktoré vznikli výslovne v záujme využitia slobody a autonómnosti v sledovaní ich misie, môžu tiež využiť túto slobodu spôsobom, ktorý prekazí finančné ciele vlády a parlamentu. Finančné authority vo vláde potrebujú vybudovať štruktúru finančného manažmentu a kontroly tak, aby zaistili, že výhody inštitúcií môžu byť dosiahnuté bez ohrozenia fiškálnej disciplíny a alokatívnej efektívnosti.

1.1. Rozsah a audiencia

Publikácia by mala byť využiteľná tranzitívnymi a rozvojovými krajinami kdekoľvek a v skutočnosti aj rozvinutými krajinami čeliacimi problémom s verejnoprávnymi inštitúciami alebo uvažujúcimi o reformách v tejto oblasti. Napriek tomu je práca primárne určená pre tranzitívne krajiny v regióne strednej a východnej Európy, ktoré sa pripravujú na vstup do EÚ.

Projekt je založený na výskume z piatich krajín západnej Európy. Táto kapitola vysvetľuje pozadie štúdie, jej rozsahu a sumarizuje jednotlivé kapitoly krajín. Kapitola 2 je esejou na návrh rámca finančného manažmentu a kontroly verejnoprávných inštitúcií a je vytvorená na skúsenostiach zo spomenutých piatich krajín a na všeobecne akceptovaných princípoch manažmentu výdavkov s cieľom ponúknuť navrhované prístupy pri riešení kľúčových otázok návrhu rámca. Kapitoly 3 až 7 obsahujú správy z jednotlivých krajín, ktoré popisujú ich pravidlá, inštitúcie a praktiky pre tvorbu a správu verejnoprávných inštitúcií.

Krajiny do výskumu boli vybrané tak, aby odzrkadľovali diverzitu tradícií a prístupov k verejnej správe a riadeniu. Švédsko má svoje miesto v štúdiu ako reprezentant dlhotrvajúcej nordickej tradície využívania verejnoprospešných inštitúcií, Spojené kráľovstvo ako reprezentant radikálnej školy „New Public Management“ silne presadzujúcej myšlienky využívania trhu, Francúzsko ako centralista stále modernizujúce systém, ktorý pomaly otváral verejný sektor trhovým silám, Holandsko ako zástupca vyrovnanosti prístupov a Portugalsko ako novo zmodernizovaná krajina so silnými centralistickými tradíciami.

Autori správ z jednotlivých krajín boli požiadaní, aby najskôr identifikovali „horizontálnu“ alebo všeobecnú štruktúru a pravidlá aplikované v rámci verejnej správy a popísali skupiny inštitúcií. Čiastočné „vertikálne“ sektory – univerzity, nemocnice a kultúrne inštitúcie – sú predmetom špecifického záujmu niektorých krajín strednej a východnej Európy a správy z jednotlivých krajín sa na ne odvolávajú. Napriek tomu hlavné úsilie je kladené na popis a analýzu horizontálnych skupín inštitúcií.

Verejnoprávne inštitúcie môžu byť umiestnené na ktorejkoľvek úrovni vlády – centrálnej, regionálnej alebo lokálnej. Dôraz je rozdielny v každej zo skúmaných krajín v závislosti od rozdelenia zodpovednosti medzi úrovňami vlády. Napriek tomu, pre účely tohto projektu, boli autori požiadaní, aby sa zameriavali hlavne na inštitúcie na úrovne centrálnej vlády.

Je veľmi ťažké definovať „verejnoprávnu inštitúciu“ precízne spôsobom, ktorý by dával zmysel v každej krajine s rozdielnymi právnymi tradíciami a kultúrou správy. Pre účely tohto projektu, nasledovný zoznam charakteristík poskytol pracovný popis verejnoprávnej inštitúcie:

- Inštitúcia funguje s určitým stupňom autonómnosti od politického smerovania stanovenej ministrom ale iným politickým lídrom
- Strategické smerovanie inštitúcie je ustanovené v zakladajúcom zákone, zakladacej listine alebo zmluve, ktoré môžu byť dodatkom, v rozsahu povolenom pravidlami, podľa inštrukcií ministra alebo politického lídra
- Inštitúcia si riadi svoj rozpočet autonómne, ale v rámci pravidiel stanovených vládou
- Financovanie je založené na kombinácii vlastných zdrojov, účelových príspevkov a prevádzkových a/alebo investičných dotácií zo štátneho rozpočtu
- Majetok inštitúcie je verejným vlastníctvom a nesmie byť použitý na súkromné účely
- Podstata a rozsah verejnej zodpovednosti je definovaný zákonmi a tradíciami.

I keď je tento prístup pri pokuse o medzinárodné porovnanie nedostatočný, ponúka pragmatickú cestu vpred. Tak ako letný pohľad medzinárodnej skúsenosti odhaľuje, termín verejnoprávna inštitúcia, keď je použitá národnými vládami, skutočne nesie akýkoľvek význam, ktorý si len vlády želajú jej dať.

Práca neanalyzuje špecifické skupiny štátom vlastnených podnikov, t.j. tých obchodných spoločností, ku ktorým má vláda vzťah hlavne ako jediný vlastník a akcionár. Napriek tomu existuje v mnohých krajinách „šedá časť“ vznikajúca zo súčasných alebo navrhovaných zmien v právnom statuse podnikov. Podniky vo forme verejnoprávnej inštitúcie sú založené ako spoločnosti verejného práva; komerčné inštitúcie a spoločnosti verejného práva sú podriadené jurisdikcii súkromného práva celkove alebo sčasti; vlastníctvo v danej spoločnosti je do budúcnosti určené na čiastočnú transformáciu do súkromného sektora alebo na privatizáciu; podniky zostávajúce vo forme verejnoprávnej inštitúcie sú podporované adoptovať riadiace a finančné praktiky súkromného sektora. Kvôli neustálej zmene, správy väčšiny krajín obsahujú informácie o štátom vlastnených podnikoch a niektoré pozorovania v kapitole 2 ohľadne komerčných inštitúcií môžu aplikované tiež na štátom vlastnené podniky.

Nakoniec musíme spomenúť niekoľko výnimiek. Centrálné banky a najvyššie audítorské úrady nie sú zahrnuté v tomto výskume kvôli ich špecifickej charakteristikeⁱⁱ. Inštitúcie sociálneho zabezpečenia alebo špeciálne rozpočtové fondy sú významné vo väčšine krajín Európy, ale ich štruktúry sú častokrát podmienené sociálnymi filozofiami podtrhujúcimi programy a účasťou sociálnych partnerov na ich správe.

Kvôli týmto komplexnostiam nie sú inštitúcie sociálneho zabezpečenia v tomto výskume analyzované ako oddelená skupina. A takisto skupinu nepredstavujú regulačné inštitúcie vybrané pre špecifickú pozornosť; správy jednoznačne potvrdia, že krajiny majú inštitúcie v rôznych kategóriách s regulačnou mocou určenou zákonom, avšak vyžadovalo by to ďalšie špecifické štúdie, aby bolo možné porovnať organizácie s regulačnými funkciami medzi jednotlivými krajinami.

1.2. Dôsledky vstupu do EÚ

Krajiny strednej a východnej Európy postupujú správne, keď hodnotia všetky administratívne reformy vo svetle požiadaviek vstupu do EÚ. Je vhodné poznamenať, že neexistujú špecifické pravidlá Európskej komisie na využívanie inštitúcií alebo ich správu, okrem významného režimu finančnej kontroly uvaleného na akúkoľvek organizáciu zainteresovaných do riadenia fondov EÚ. (Tieto pravidlá nie sú rozoberané v tejto publikácii, avšak úplné vysvetlenie môže byť nájdené v publikácii SIGMA *Riadenie vládnych výdavkov v tranzitívnych krajinách*).

Zároveň, členstvo v EÚ významne nepriamo ovplyvňuje a vyvíja tlak na rozvoj verejného sektora. Žiadna krajina uchádzajúca sa o členstvo by nemala definovať status svojich inštitúcií a pravidlá ich riadenia bez dôkladného zváženia dôsledkov takýchto opatrení na budúce členstvo v EÚ; definovanie verejného sektora, ktoré sa zhoduje s kritériami Eurostatu, má zároveň úžitok z definovania deficitu a verejného dlhu obsiahnutého v Maastrichtských a Amsterdamských zmluvách; definícia protekcionistického verejného sektora na vyhradené zamestnávanie je ovplyvnená rozhodnutiami Európskeho súdneho dvora; vnútorné trhové pravidlá určujú, ktoré verejné služby musia byť vystavené konkurencii; authority Európskej komisie v oblasti konkurencie prijímajú rozhodnutia ovplyvňujúce postavenie a správu určitých komunikačných služieb ako napríklad poštových úradov.

Vládam krajín strednej a východnej Európy tvoriacim reformy inštitúcií bolo poradené, aby vytvorili poradný orgán právnych a finančných expertov, ktorí sú dostatočne skúsení v detailných požiadavkách štandardov EÚ.

2. Zhrnutie správ z krajín

2.1. Francúzsko – Kapitola 3

Kontext správy vo Francúzsku je na jednej strane charakterizovaný širokou sieťou kontroly udržiavanou Ministerstvom financií a na strane druhej kádrom úradníkov verejnej správy, ktorí cez dlhodobý profesionálny tréning a stáže ovládajú umenie vládnutia. Sám legislatívny systém správy a silné horizontálne siete presadené cez stály tréning a skúsenosti medzi seniorskými úradníkmi verejnej správy sa preukázali ako veľmi adaptabilné počas manažérskej revolúcie uplynulých rokov.

Dlhotrvajúcimi francúzskymi praktikami je použitie právnych subjektov oddelených od hierarchických ministerstiev na vykonávanie väčšiny vládnych úloh; výnimku tvoria funkcie „výhradných privilégií“ ako obrana, polícia, súdnictvo a zahraničné záležitosti. Verejný sektor zahŕňa množstvo právnych foriem organizácií, ale autor správy za Francúzsko sústredil pozornosť na „*établissement public*“ (EP) – verejnoprávne inštitúcie – ako najtypickejší model verejnoprávnej inštitúcie a pre tento výskum najrelevantnejší. Pretože tento predstavuje len jeden z niekoľko francúzskych organizačných modelov, táto sumarizácia sleduje v správe za krajinu príklad pridržiavajúci sa termínu *établissement public* (EP). Rozoznávajú sa dva hlavné typy. „Administratívne“ EP sú najpočetnejšie. „Priemyselné a komerčné“ EP majú výsadu širšej úrovne autonómnosti, navrhnuté originálne k umožneniu účinnosti konkurencie; ale určenie bolo rozšírené tiež na určité favorizované organizácie s čisto administratívnymi funkciami, evidentne v záujme podpory flexibility manažmentu. (Určité „profesionálne“ EP, ktoré nie sú diskutované

v celej dĺžke, sú obchodné a profesijné asociácie, v podstate riadené a financované prostredníctvom ich členov zo súkromného sektora.) EP oboch typov sú vnímané ako veľmi užitočné, hlavne keď nejaká aktivita vyžaduje spoluprácu medzi štátom a profesiou, ako napríklad v poľnohospodárstve alebo zdravotníctve.

Na vytvorenie určitej kategórie EP, t.j. kategórie pozostávajúcej z určitého množstva EP s podobnými cieľmi a vytvorenej pod tou istou administratívnou autoritou, sa vyžaduje uznesenie parlamentu. Keď je kategória vytvorená uznesením, jednotlivé EP môžu byť vytvorené vládny nariadením. V súčasnosti existuje okolo dvesto kategórií. Každá EP je právny subjekt podľa verejného práva; v princípe aktivity „priemyselných a komerčných“ inštitúcií spadajú pod súkromné právo, aktivity iných EP pod verejné právo. Avšak ukazuje sa existencia širokého spektra možných kombinácií právnych atribútov.

V rámci širokých parametrov špecifikovaných v legislatíve konkrétnej kategórie (vzťah k nadriadeným autoritám, tvorba správnej rady), uznesenie o vzniku každej EP špecifikujúce rozmedzie právomocí, privilégií a procedúr dohľadu je dôsledne posudzované pre každý individuálny prípad. Je evidentné, že Francúzsko, v porovnaní s ostatnými krajinami, nastavuje väčšinu inštitucionálnych právomocí a vládnych úprav individuálne pre každý prípad. Nastavovaním takých faktorov ako substantívny proces prijímania rozhodnutí, riadenie aktív, výber pracovníkov a proces kompenzácie, formulácia rozpočtu a exekutívnych pravidiel, sa snaží vytvoriť inštitúciu unikátne adaptovanú pre každú špecifickú úlohu. I keď aplikovaná právna jurisdikcia nemôže byť zdvojená, niektoré priemyselné a komerčné EP môžu mať určité ich funkcie spadajúce pod jurisdikciu verejného práva, zatiaľ čo niektoré inštitúcie verejného práva môžu byť pre určité účely predmetom súkromného práva a procesu. Tento kombinovaný efekt takéhoto konečného doladovania dokáže vyprodukovať také inštitúcie, ktoré majú takmer autonómiu ako verejné podniky, a zároveň dokáže vytvoriť iné, ktoré sú tak tesne pod dohľadom ako jednotlivé oddelenia pod ministerstvom.

Zatiaľ čo sa privatizácia vo Francúzsku za posledné roky zrýchlila, je dôležité spomenúť špeciálny prípad veľkých komerčne orientovaných EP. Okolo dvadsať verejných podnikov centrálnej vlády zostáva vo forme EP. Niektoré z nich sú veľmi veľké ako napríklad energetická spoločnosť a železničné spoločnosti. (France Telecom bol transformovaný na korporáciu súkromného práva a sčasti sprivatizovaný.) Ako väčšina priemyselných a komerčných EP, podniky tohto typu spadajú pod jurisdikciu súkromného práva, prinajmenšom v oblasti zamestnanosti, priemyselných vzťahov a väčšiny sporov s tretími osobami. Napriek tomu sú zriedkakedy úplne pod jednou alebo druhou jurisdikciou. Vedenia veľmi veľkých podnikov v tejto skupine sú ustanovené priamo Radou ministrov a ich moc a vplyv je často ekvivalentná ministerstvu, ku ktorému sú vecne podriadené. Hoci sú formálne klasifikované ako ostatné priemyselné a komerčné EP, tieto podniky požívajú úroveň praktickej nezávislosti, ktorá je jedinečná.

Pre porovnanie, väčšina ostatných EP má svoju moc významne obmedzenú všeobecnou kultúrou vládnutia a prevažujúcim rámcom vládneho dohľadu, tak ako je to adaptované a obsiahnuté v nariadeniach o ich založení. Vo všeobecnosti, authority dohľadu nad správnu radou inštitúcie majú väčšinu moci; respektíve riaditelia príslušného ministerstva a Ministerstva financií predstavujú technickú a finančnú rolu dohľadu a obyčajne sa stretávajú s predstaviteľmi inštitúcie pred zasadnutím správnej rady aby vyriešili sporné otázky. Vedúci predstavitelia inštitúcie sú obyčajne vyberaní z profesionálneho kádra expertov spomenutých v predošlej časti.

2.2. *Holandsko – Kapitola 4*

V popise štruktúry vlády, autor kapitoly o Holandsku definuje termín „decentralizovaný unitárny štát“, popis, ktorý pekne zostručňuje rovnováhu charakterizujúcu administratívny štýl. Štát je decentralizovaný územne na municipality a provincie, a funkčne cez transfery verejnej autority veľkému množstvu Autonómnych vládnych orgánov (AGB), ktoré sú zodpovedné za výkon špecializovaných funkcií,

predstavujúcich dlhú tradíciu v Holandsku zameranú na sprístupnenie a vnášanie špecializovanej expertízy alebo vedomostí do vládneho procesu. Niektoré z týchto funkčných orgánov majú miestne úrady alebo pobočky, ktoré im poskytujú prítomnosť na nižších úrovniach. Integrácia medzi územnými a funkčnými orgánmi na nižšej úrovni si vyžaduje formu dobrovoľných asociácií alebo partnerstiev, kde niekoľko inštitúcií pracuje spolu na dosiahnutí spoločného cieľa ako napríklad hospodárska obnova. Uvedený v nedávnej minulosti, nový „model štátnej inštitúcie“ je vytvorený tak, aby poskytoval manažérsku flexibilitu a zároveň udržal vyššiu politickú zodpovednosť ako je to u AGB.

Autonómne vládne orgány sú takou kategóriou inštitúcie, ktorá je legislatívne oddelená od rezortov vlády. Existujú tri typy: (1) inštitúcie, ktoré vnášajú expertov do procesu tvorby rozhodnutí; (2) inštitúcie vyžadujúce vykonanie posúdenia na báze všeobecných doporučení, ale nezávislé od ministerstva; (3) inštitúcie vytvorené na udržiavanie participácie záujmov a nezávislých expertov. Termín „autonómnosť“ v AGB znamená, že tieto orgány nie sú v priamom hierarchickom vzťahu s ministerstvami. Väčšina AGB sú orgány verejného práva, založené na základe špecifického parlamentného zákona. Kvôli rozmanitosti ich úloh neexistuje jeden všeobecný predpis na vládnutie alebo prijímanie rozhodnutí. Naopak tieto sú tvorené od prípadu k prípadu. Príslušný rezortný minister rozhoduje o úlohe, cieľoch, produktoch a službách a skupine klientov každej AGB. AGB verejného práva, ktoré sú financované z ich vlastných príjmov, si riadia svoj vlastný rozpočet nezávisle od rezortného ministerstva. Tie AGB verejného práva, ktoré sú v prevažnej miere financované prostredníctvom grantov, majú rozpočty pripravované rezortným ministerstvom. Neštátne AGB (napríklad tie, ktoré sú súkromnou asociáciou a vykonávajú verejné funkcie ako jednu časť svojich činností) budú obyčajne financovať ich verejné úlohy prostredníctvom prostriedkov z poplatkov.

Kým AGB je tradičný a úspešný model, rastúce množstvo takýchto inštitúcií môže byť vnímané ako znevažovanie demokratickej zodpovednosti. Kvôli tomu dôvodu bola vymyslená nová kategória inštitúcie, ktorá stavia manažment pod priamejšie politické smerovanie. Táto nová forma nazývaná „štátna inštitúcia“ bola vymyslená, aby vykonávala operácie, ktoré vyžadovali zodpovednosť cez demokratický proces, ale v režime, ktorý by umožňoval viac manažérskej slobody a zodpovednosti, outputovo orientované vedenie a aktuálne účtovníctvo. Rezortný minister, spolu s ministrom financií, sa môže rozhodnúť o premene časti rezortu na štátnu inštitúciu a táto možnosť je im prisúdená Zákonom o vládnom účte (1994).

Niekedy tieto inštitúcie vykonávajú vedľajšie aktivity komerčného charakteru, ale tieto aktivity musia byť pod režimom jasného oddelenia účtovníctva a kontroly tak, aby vedľajšie aktivity nevytvárali neférovú konkurenciu a, v prípade uznania za vhodné, sú odsunuté do súkromného sektora.

Štátna inštitúcia zostáva pod kontrolou ministra, ale len cez vzťahy „kormidlovania“ položené v ustanovujúcich nariadeniach a spracované v riadiacich protokoloch. V týchto špecifických ustanoveniach je pre každú inštitúciu vyznačený rozsah manažérskej slobody rozhodovania a zodpovednosti, ale nikdy nie je stanovená stopercentná autonómnosť v stanovovaní cien a poplatkov, pretože tieto rozhodnutia musia byť prijaté vo svetle celkovej záťaže takýchto poplatkov na spoločnosť. Pre inštitúciu je ustanovený základný rámec dohody špecifikujúci režim pre rozpočtové prebytky a inštitúcia má možnosť ponechať si a presunúť niektoré zisky vytvorené z produktívnych úspor, ktoré pôsobia ako motivácia pre zlepšenia do budúcnosti. Riadenie podľa výkonov je kľúčovým princípom. Jednotlivé poskytované služby sa nemôžu stať samostatnými inštitúciami pokiaľ nemajú outputovo orientované plánovanie a kontrolný systém, čo predstavuje základ pre vykazovanie rezortnému ministerstvu. Holandský úrad auditu vykonáva audit tak ako v ostatných štátnych organizáciách.

Nakoniec je nevyhnutné spomenúť vývoj počas posledných dvoch dekád v postavení komerčne orientovaných verejnoprávných inštitúcií. Počas 80-tych rokov bolo obrovské množstvo štátom vlastnených podnikov „privatizovaných“ na formu spoločností s ručením obmedzeným (NV) a stali sa predmetom holandského obchodného práva. V niektorých prípadoch bolo odpredaných 100 % akcií,

v iných prípadoch si vláda ponechala účasť cez 100 % akcií alebo len čiastočnú účasť. Oba z posledných krokov boli považované za transformačný krok k plnej privatizácii. Prípady, kde má vláda k týmto spoločnostiam vzťahy regulátora, nie sú predmetom tejto správy. Avšak v jednotlivých kapitolách krajín sú opísané praktiky v tých prípadoch, kde má vláda k týmto spoločnostiam vzťahy vlastníka.

2.3. *Portugalsko – kapitola 5*

Portugalsko je unitárny štát s doteraz implementovanou regionálnou samosprávou len pre portugalské ostrovy. Miestna samospráva existuje na municipálnej úrovni s mierne odlišnými nastaveniami pre dva najväčšie mestá. Post-revolucionistické Portugalsko je na rýchlej trati modernizácie, čiastočne sledujúcej jeho členstvo v Európskej únii a najnovšie v Európskej menovej únii. Administratívna kultúra aj napriek tomu udržiava viditeľnú a silnú tradíciu z minulého autokratického, centralistického štátu., Portugalsko sledovaním vstupu do Európskej únie v roku 1986, posilňovaním trendu privatizácie verejne vlastnených spoločností a využívaním obchodných techník a metód v tých organizáciách, ktoré zostali vo verejnom sektore, adoptovalo liberálnejšie hospodárske politiky.

Štát participuje ako akcionár v množstve súkromných spoločností, ktoré spadajú pod súkromné obchodné právo. Množstvo spoločností bolo znárodnených po revolúcii v roku 1974, ale veľké množstvo ich teraz bolo sprivatizovaných, hlavne od kedy Portugalsko vstúpilo do Európskej únie. V súčasnosti v Portugalsku existuje päť „verejných“ spoločností, ktoré sú nositeľmi významných funkcií, ako napr. zabezpečovanie chodu železníc a Lisabonského metra, riadenie letísk a tlač bankoviek. Predstavujú oddelené právne subjekty a sledujú ziskové ciele, ale ich správne rady sú ustanovené Radou ministrov a sú predmetom inšpekcie Generálneho Finančného Inšpektorátu.

Väčšina verejnoprávnych inštitúcií v Portugalsku spadá do dvoch skupín, v závislosti od klasifikácie, ktorá bola ustanovená počas reformy verejného účtovníctva v roku 1990 – „administratívna autonómia“ alebo „administratívna a finančná autonómia“. Reforma z roku 1990 predstavovala široké úsilie zamerané na decentralizáciu finančne kontroly v rôznych smeroch.

Status administratívnej autonómie bol navrhnutý na aplikáciu do služieb, ktoré negenerujú významné množstvo príjmov. Kde sa predtým vyžadoval ex-ante súhlas Ministerstva financií, dnes sa môžu objaviť určité operatívne výdavky týchto inštitúcií v prípade, že sú v súlade so zákonom, sú zahrnuté v rozpočte a správne klasifikované a vynaložené podľa princípov hospodárnosti, produktivnosti a efektívnosti. Finančný manažment je vykonávaný administratívnym úradom zloženým z troch členov, ktorý má výlučnú autoritu nad finančnými záležitosťami. Rozpočty, riadenie hotovosti a investičné plánovanie sú zabezpečované ako integrálne činnosti širšieho štátu.

Status administratívnej a finančnej autonómie je skôr výnimočný, nie všeobecné pravidlo. V teoretickej rovine je prístupný len inštitúciám generujúcim príjmy väčšie ako dve tretiny výdavkov a musí byť špecificky deklarovaný pre každý prípad. Tento vyšší status dáva väčšiu flexibilitu využitia vnútorného rozpočtu k dosiahnutiu výsledkov. Inštitúcie, ktorým bol poskytnutý status administratívnej a finančnej autonómie, nesú zodpovednosť za kontroling ich prevádzky podľa všeobecných princípov finančného manažmentu; toto je zabezpečené prostredníctvom internej kontroly spolu so zodpovednosťou manažmentu inštitúcie za zaistenie, že ich systémy sú schopné toto dosiahnuť. Ako všetky štátne subjekty, aj ony sú predmetom auditu zo strany Úradu auditu.

2.4. *Spojené kráľovstvo – kapitola 6*

Spojené kráľovstvo od začiatku 80-tych rokov vytrvalo implementovalo princípy a idey „New Public Management“. Hlavným cieľom v úvode bola redukcia agregovaných celkových výdavkov a zvýšenie zodpovednosti verejných služieb a zamestnancov verejnej služby, ale rovnako silný dôraz sa kládol na privatizáciu. Verejne vlastnené podniky boli sprivatizované – najskôr tie na konkurenčných trhoch, potom

prípady „prirodzených monopolov“ spolu s vytvorením nových regulačných inštitúcií na ochranu záujmu „spotrebiteľa“. Záverečná fáza zdôrazňovala kontraktáciu a podporovala public/private partnerstvá (partnerstvá verejného a súkromného vlastníctva) s prístupom ku alebo vlastníctvom ďalšieho verejného majetku. Zostalo len niekoľko špecifických prípadov verejného podniku, menovite Poštový úrad a Britská spravodajská spoločnosť (BBC).

Tak ako v Holandsku, Spojené kráľovstvo má dlhú tradíciu reprezentovania záujmov cez proces politiky a služby. Táto tradícia bola implementovaná v mnohých a rozličných podobách prostredníctvom kategórie inštitúcie nazvanej nerezortná verejná osoba (NDPB – non-departmental public body), subjekt, ktorý má podľa Úradu vlády „úlohu v procese národnej vlády, ale nie je oddelením (rezortom) vlády alebo jeho súčasťou, a ktorý po zohľadnení tohto funguje vo väčšom či menšom rozsahu ako predĺžená ruka ministerstiev“. Nerezortné verejné osoby (NDPBs) s výkonnou funkciou majú vo všeobecnosti štatút nezávislosti a zamestnávajú svoj vlastný personál. Fungujú pod finančným režimom, ktorý im dovoľuje spravovať ich vlastné rozpočty, ale ich „materský“ rezort vykonáva dozor prostredníctvom schvaľovania plánu spoločnosti a obchodno-podnikateľského plánu. Tento vzťah bol historicky veľmi rozličný, ale od 80-tych rokov Ministerstvo financií (HM Treasuryⁱⁱⁱ) presadilo niekoľko spoločných štandardov v riadení a kontrole NDPBs. Správa z krajiny popisuje v niektorých detailoch schému vlády a kontroly NDPBs, pričom ako príklad využíva múzeá.

Ďalší model autonómnej inštitúcie sa objavil v 90-tych rokoch ako súčasť reformy Národnej zdravotnej služby (NHS). V súlade s trhovo orientovanou vládnu ideológiou, oddelením postavenia a úlohy poskytovateľa a nákupcu bol vytvorený „vnútorný trh“. Nemocnice a ostatní poskytovatelia zdravotnej starostlivosti v rámci NHS sa stali kvázi autonómnymi trustami, založenými na základe štatútu oddelených právnych subjektov v rámci systému NHS. Trusty získavajú vlastný príjem cez kontrakty so všeobecnými lekármi a miestnym Oddelením zdravia, kontrolujú svoj vlastný majetok s limitmi vyžadovanými nevyhnutnosťou dosahovania stanovenej návratnosti kapitálu a využívajú účtovníctvo a výkazníctvo súkromného sektora. Súčasná vláda urobila zmeny v pravidlách vnútorného trhu, vrátane odstránenia požiadavky, podľa ktorej musel byť nákupca a poskytovateľ v súťažnom (konkurenčnom) vzťahu.

Výraznou črtou systému Spojeného kráľovstva je existencia zastrešujúceho komplexu štandardov, ktoré sa aplikujú na jednotlivcov a subjekty vo verejnom sektore, vrátane tých s oddelenou právnou subjektivitou. Tento systém zahŕňa pravidlá vydané Ministerstvom financií pre účtovníctvo, výkazníctvo, audit, atď., a Komisiou pre štandardy vo verejnom živote, ktorá vyhlasuje štandardy vlády a kódexy správania sa pre správne rady a úradníkov. Zároveň sú všetky kategórie inštitúcií predmetom auditu Národného auditorského úradu. Významným výsledkom, ako demonštruje správa z krajiny, je, že pravidlá a procedúry manažérskej kontroly sú formálne kodifikované v hlbokých detailoch pre každú inštitúciu. Systematická formulácia a monitorovanie manažérskej kontroly jednoznačne odlišuje Spojené kráľovstvo od ostatných krajín zahrnutých do výskumu.

V 80-tych rokoch bol uvedený model Výkonnej inštitúcie, široko známej a medzinárodne rozoznávanej ako „Inštitúcia ďalších krokov“ (Next Steps Agency). Vláda Spojeného kráľovstva pri pokračovaní v determinujúcom hľadaní zlepšenia v produktivite a efektívnosti začala presadzovať formu výkonnej inštitúcie pre väčšinu operatívnych služieb vo vláde. Keďže Spojené kráľovstvo nie je konštitučne založený systém, toto rozhodnutie bolo výkonnou záležitosťou nevyžadujúcou zásah parlamentu. Od toho času viac a viac služieb bolo zabezpečovaných týmto spôsobom, takže dnes existuje 140 výkonných inštitúcií zamestnávajúcich 81 percent všetkých zamestnancov verejnej služby. Tieto inštitúcie zostávajú integračnou súčasťou ministerstva, výkonný riaditeľ inštitúcie podáva správy stálemu sekretárovi ako aj ministrom, ale zároveň majú výraznú flexibilitu v riadení rozpočtu a ľudských zdrojov a oddelené účtovnícke a výkaznícke ustanovenia.

Každý návrh na vytvorenie novej výkonnej inštitúcie je porovnávaný s inými možnosťami (napr. zachovanie aktivity vo vnútri rezortu, kontrahovanie cez súkromný sektor alebo úplná privatizácia). Tento

proces je nazývaný procedúra „prehľadu predchádzajúcich možností“ a musí byť ukončená pred potvrdením rozhodnutia o zriadení inštitúcie. Ak je status výkonnej inštitúcie schválený, navrhne sa rámec politiky a zdrojov určujúci, ktoré právomoci budú delegované na inštitúciu. Kľúčovým elementom v štruktúre manažmentu je výkonný riaditeľ, na ktorého sa kladie veľký dôraz v súvislosti s individuálnym výkonom pri vedení inštitúcie k zvýšeniu výkonnosti. Výkonní riaditelia veľkých inštitúcií sú označovaní ako Účtovnícky úradník, čo je rovnaká úloha akú majú najvyšší zamestnanci vo verejnej službe (Stály sekretár – obdoba slovenského štátneho tajomníka) konkrétneho rezortu. Na rozdiel od ostatných inštitúcií v krajinách uskutočneného výskumu, účtovnícki úradníci môžu byť priamo braní na zodpovednosť Parlamentom za ich riadenie verejných financií.

Kvôli rozsiahlej právomoci štátu v oblasti slobodného rozhodovania za neprítomnosti písomnej konštitučnej zmluvy (ústavy), autonómia výkonných inštitúcií nemá štatutárnu základňu a leží na zamietavom (zrušujúcom) nariadení časti ministerstva, hoci sa pripúšťa spektrum interpretácií. Nepreukázalo sa dostatočne jasné oddelenie zodpovednosti „politickej“ od „výkonnej“, ako bolo zdôrazňované pri navrhovaní systému, takisto ako neboli zadefinované jednoznačne hranice medzi politickou úlohou ministra a úlohou predstavovanou výkonným riaditeľom. Kvôli týmto pokračujúcim dvojzmyselnostiam je vykazovaná určitá dezilúzia v účinnosti tohto konkrétneho modelu pri dosahovaní výkonnostných zlepšení, ktoré sa od neho očakávali.

2.5. Švédsko – kapitola 7

Švédsko, ako národ, ktorý využíval verejnoprávne inštitúcie viac ako 300 rokov, bolo prirodzenou voľbou pre zaradenie do tohto výskumu. Autor kapitoly o Švédsku to charakterizuje existenciou a využívaním „veľkého verejného sektora, ale malej centrálnej vlády“. Časť je vysvetlená dôležitosťou municipálnej a regionálnej vlády vo Švédsku, ktorá je autonómnou úrovňou vlády a ktorá zároveň poskytuje väčšiu časť osobných verejných služieb. Táto charakteristika je tiež vysvetlená štruktúrou centrálnej vlády kde úzke jadro, pozostávajúce z menej než 4000 zamestnancov v úradoch vlády, je zodpovedné za stanovovanie celkového rámca kontroly verejnoprávnych inštitúcií, ktorý zahŕňa zákony a nariadenia, určuje ciele a priority, pripravuje a monitoruje rozpočet, ale nie je operatívne zainteresovaný do implementácie schválených politík.

Dominantný model verejnoprávnej inštitúcie vo Švédsku je stará administratívna forma, ktorá predstihuje modernú dobu. Okolo 300 týchto inštitúcií, zamestnávajúcich okolo 200 000 zamestnancov, sú nositeľmi všetkých implementačných úloh. Majú značný priestor pre rozhodovanie o organizácii a metódach zabezpečovania služieb, ktoré poskytujú, i keď vláda stanovuje všeobecný rámec. Neexistuje jediný profesionalizovaný káder zamestnancov verejnej služby, ktorý by mal monopol na určité pozície vo vláde. Sloboda a existencia informačného zákona zaisťuje transparentnosť vládnych aktivít. Ďalšou unikátnou švédskou črtou je, že inštitúcia nie je právne zodpovedná príslušnému rezortnému ministrovi, ale celému Kabinetu. Toto usporiadanie vzťahov neodškriepiteľne favorizuje autonómne správanie.

Inštitúcie sú zriadené na základe všeobecného štatútu, ktorý nastavuje široký rámec právomocí a zodpovedností, a následne každá inštitúcia má vlastné špecifické nariadenie upravujúce úlohy, štruktúru manažmentu, organizáciu a prostriedky verejného vyžadovania a kompenzácie. Inštitúcie zostávajú súčasťou štátu, ale takisto majú určitý stupeň samostatnosti ako spoločnosť v subsidiárnom vzťahu. Môžu spravovať zverený nehnuteľný a hnutel'ný majetok a odpredávať ho (v rámci určitého hodnotového prahu). Úvery je možné zobrať si len cez Národný dlhový úrad, do výšky agregovaného množstva schváleného parlamentom a alokovaného vládou vo forme kreditného limitu.

Väčšina inštitúcií je financovaná kombináciou rozpočtových príspevkov a užívateľských poplatkov. Rozpočtová kontrola sa koncentruje na rozpočtové príspevky a kontrola zdrojov z užívateľských poplatkov je ponechaná na inštitúciu a jej marketingové politiky tak, aby sa zhruba dosiahol vyrovnaný rozpočet. Výkazníctvo je zamerané na výsledky s inštitucionalizovým „dialógom o cieľoch a výsledkoch“

medzi inštitúciou a ministerstvom, kde Úrad vlády poskytuje technické poradenstvo. Vláda stanovuje celkové ciele a priority pre inštitúcie, pričom kontrola je maximálne výstupovo orientovaná s minimalizovanou kontrolou vstupov. Riaditelia inštitúcií vo všeobecnosti majú obrovský rozsah autonómie v tom, ako dosiahnuť ciele a výsledky s pridelenými rozpočtami.

Národný auditorský úrad zameriava audit na správnosť, produktivnosť a efektívnosť. Štyridsať najväčších inštitúcií bolo nedávno inštruovaných, aby si zriadili svoje vlastné funkcie interného auditu.

Švédsko využíva model akciovej spoločnosti pre štátne podnikanie v komerčnej podobe. Tieto spoločnosti sú zriedkakedy závislé na priamych dotáciách od štátu a väčšina z nich, ako napríklad štátne stávkové spoločnosti, niekoľko spoločností v oblasti nehnuteľností a Štátna energetická spoločnosť, sú ziskové a vracajú príjem štátu, avšak sú držané v tejto podobe za účelom umožnenia kontroly nad ich aktivitami prostredníctvom vlastníctva, či už úplného alebo čiastočného. Tieto subjekty sú predmetom obchodného práva v rovnakej miere ako ostatné súkromné spoločnosti. Môžu získavať zdroje na trhu a tvoriť dlhy. Prijatie účelovej dotácie od vlády je na základe špecifických podmienok dohodnutých v tom čase. Dozor vlády je vykonávaný prostredníctvom zákonných metód prislúchajúcich akcionárovi.

Na záver je nutné spomenúť existenciu iného organizačného modelu, ktorý vyjadruje silnú národu vzájomnosti švédskej politickej kultúry. Nezamestnanecké spoločnosti sú subjekty verejného práva so starodávnymi koreňmi ako dobrovoľné záujmové spoločnosti, avšak podpory sú dnes financované úplne zo štátu. Spoločnosti sociálneho poistenia sú formálne nezávislé od štátu. Existuje ich 20, každá pokrývajúcna teritoriálne územie okresu. Sú zodpovedné za administráciu podpôr – pričom ich štruktúra a úroveň je daná štátom. Náklady na podpory a 90 percent administratívnych nákladov je krytých štátom.

ZÁVEREČNÉ POZNÁMKY

- i. New Public Management označuje filozofiu reformy verejnej správy, ktorá za poslednú dekádu získala významný kredit, predovšetkým v krajinách anglosaskej tradície ako Austrália, Nový Zéland, Spojené kráľovstvo a Kanada. Zdôrazňuje vstup manažérskych metód súkromného sektora a aplikáciu alebo simuláciu konkurenčného trhového správania. Typické reformy obsahujú také charakteristiky ako jasne definované výstupy a ciele, alokácia zdrojov prepojená na merateľné výkony, vyššia flexibilita v najímaní a odmeňovaní pracovníkov, znižovanie nákladov a pracovná disciplína, prelomenie monolitických ministerstiev do decentralizovaných jednotiek alebo inštitúcií zameraných na presne definované produkty alebo úlohy. Efektívnosť týchto reforiem v krajinách kde boli implementovaná ako aj ich vhodnosť pre tranzitívne krajiny zostávajú predmetom debát medzi akademikmi ako aj odborníkmi z praxe. V prípade dodatočného záujmu o informácie, pozri SIGMA publikáciu, *Managing Government Expenditures in Transitinal Countries*.
- ii. Informácie o dôležitých aspektoch správy centrálnych bánk môže byť nájdené v SIGMA Paper No. 24, *Central Bank Audit Practices*.
- iii. „Her Majesty’s Treasury“, „H.M. Treasury“, alebo jednoducho „the Treasury“, je názov používaný pre Ministerstvo financií Spojeného kráľovstva.

KAPITOLA 2. NÁČRT RÁMCA FINANČNÉHO MANAŽMENTU A KONTROLY PRE VEREJNOPRÁVNE INŠTITÚCIE – NAVRHOVANÉ PRÍSTUPY

1. Úvod

Správy z jednotlivých krajín ilustrujú široký záber typov, ktoré môžeme chápať pod pojmom verejnoprávna inštitúcia. Ustanovenia pre finančný manažment a kontrolu^{iv} prezentujú rovnakú bohatú rozdielnosť a bolo by zložité predstaviť všeobecne akceptovaný medzinárodný príklad. Napriek všetkému je jasné, že určité pravidlá a praktiky, s väčšou pravdepodobnosťou než iné, prinesú úspešný výstup v tranzitívnych krajinách, ktoré hľadajú stabilitu a modernizáciu ich režimu riadenia verejnoprávnych inštitúcií. Identifikácia takýchto vhodných praktík je úlohou tejto kapitoly.

Kapitola sa zameriava na určité aspekty systému verejnoprávnych inštitúcií, ktoré sú relevantné hlavne pre finančný manažment a kontrolu. Vychádza zo skúseností opísaných v správach z vybraných krajín a z princípov riadenia výdavkov, ktoré sú všeobecne akceptované odborníkmi z praxe a medzinárodnou literatúrou zaoberajúcou sa rozpočtovaním. Účelom tejto publikácie nie je poskytnúť detailnú analýzu výhod a nevýhod modelu inštitúcií ako takého a v ktorých prípadoch by mal byť použitý. Stručná sumarizácia medzinárodných skúseností (a nezodpovedaných otázok) zahrnutých v podkapitole 2.2 je mienená len ako pozadie pre diskusiu o hlavných rizikových faktoroch v rámci finančného manažmentu a kontroly.

Podkapitola 2.2 identifikuje motívy, ktoré od začiatku 20-teho storočia viedli niektoré krajiny k použitiu konkrétnej organizačnej formy inštitúcie, pretože kým inštitúcie boli dlhodobým motorom implementácie pre všeobecné účely vo Švédsku a Francúzsku, v iných krajinách boli využívané veľmi opatrne pre špecifické účely ako verejnoprospešné služby, regulačné úlohy a vnášanie vonkajších expertíz do procesu tvorby politik. Od 80-tych rokov nastala v mnohých krajinách explózia záujmu o modely inštitúcií, ktorá bola hnaná predovšetkým tlakom na obmedzovanie výdavkov a snahou o prinútenie poskytovateľov služieb určených pre občanov k vyššej zodpovednosti.

Jednoznačne existuje mnoho aktuálnych a potenciálnych výhod z využitia inštitúcií (vyššia produktivita a efektívnosť, užšia spätosť s klientmi, vyššia kvalita služieb). Zároveň sa však pozorovatelia obávajú množstva aktuálnych a potenciálnych problémov, čo je fakticky potvrdené tým, že výhody ešte stále nie sú podložené dôveryhodnými hodnoteniami. Ešte stále trvá debata medzi akademikmi a praktikmi o rozsahu dosiahnutých výhod, ktoré krajiny získali z vytvorenia inštitúcií, ako aj o vedľajších škodách, ktoré mohli spôsobiť. Obavy zo zníženej politickej zodpovednosti v niektorých krajinách prevažujú a dokonca viedli k zmene smeru v oblasti implementácie verejnoprávnych inštitúcií.

Vytvorenie inštitúcií nesmie byť chápané ako „magická pilulka“ na vyliečenie chorôb administratívy. Fakt, že existuje množstvo potvrdených výhod ako aj množstvo potenciálnych nástrah podčiarkuje pre tranzitívne krajiny potrebu starostlivého analyzovania problémov ich administratívy a vyhodnotenia všetkých alternatív riešenia, skôr než budú prijaté rozhodnutia o štruktúre režimu riadenia inštitúcie. Otázka by nemala znieť „kde môžeme využiť inštitúcie?“, ale mala by byť skôr položená širšia a podstatnejšia otázka „aké sú súčasné problémy usporiadania a ako môžu byť vyriešené?“. Takáto analýza môže odhaliť, že problémom by sa mohlo predísť priamočiarejším a menej riskantným typom administratívnej reformy. Ak by sme chceli nakoniec vyvodiť záver, že niektoré funkcie musia byť organizované nezávisle, prehľad alternatív by mal obsahovať viacero organizačných modelov využívaných v západnej Európe na určenie funkcií vykonávaných mimo štandardnej hierarchie

ministerstva; tieto obsahujú centrálné úrady, komisie, vnútroministerstevské komisie a poradné orgány ako doplnok verejnoprávnej inštitúcie vo všetkých jej formách.

Naproti tomuto pozadiu medzinárodných skúseností a neurčitostí pokračuje podkapitola 2.3 v identifikácii špecifik finančného manažmentu a kontroly rizík obsiahnutých v organizáciách typu verejnoprávnej inštitúcie. Rozsiahla sloboda konania, ktorá je typickým znakom inštitúcií, otvára dvere novým zdrojom rizík; verejné financie a verejný majetok využívané na účely neschválené vládou a parlamentom; vytvorenie verejného dlhu nad schválený limit; nové príležitosti pre vznik korupcie; obmedzené občianske práva bez adekvátnej kompenzácie a zanedbávanie ustanovení zodpovednosti ako transparentnosť, finančné výkazníctvo a audit. Dodatočné riziká, ktoré sú špecifické pre každú krajinu, nemôžu byť úplne skompletizované, avšak vybrali sme dva základné problémy; ak existujú nedostatočne pripravení ľudia alebo neadekvátny informačný systém, bude nemožné implementovať vysoko kvalitnú kontrolu, a ak samy centrálné orgány administratívy nemajú efektívne praktiky rozpočtovania a kontroly, existuje len malá nádej na presadenie vyšších štandardov pre podriadené inštitúcie.

Podkapitola 2.4 popisuje vybrané elementy rámca finančného manažmentu a kontroly, ktoré by mali byť implementované na odrazenie identifikovaných rizík. Nie sú prezentované ako podrobná štruktúra pre režim riadenia inštitúcie, ani ako „najlepšie praktiky“, pretože medzinárodné skúsenosti doteraz neopodstatnili tvrdenie „najlepšie“. Pre každý z týchto kľúčových elementov sú v podkapitole 2.4 stanovené detailne navrhované prístupy – s úmyslom reprezentovať správnu a vhodnú prax pre akúkoľvek krajinu zvažujúcu reformy.

2. Využitie inštitúcií v organizácii vlády

V skutočnosti pri zvažovaní reformy celkového režimu riadenia inštitúcií v krajine alebo pri zvažovaní vytvorenia špecifického nového subjektu, snáď najzákladnejšou otázkou, ktorá by mala byť položená, je „prečo využiť formu organizácie v podobe inštitúcie?“. Nepokúšame sa nájsť generálnu odpoveď. Päť správ z krajín ilustruje množstvo skvelých motívov, pre ktoré krajiny zriaďujú inštitúcie; pohybujú sa od zlepšenia komerčnej efektívnosti, cez izolovanie citlivých rozhodnutí od politiky, zvýšenia hospodárnosti a produktivity, až po súhlas expertov a dotknutých občanov byť zahrnutí do prijímania rozhodnutí. Zároveň tieto správy popisujú alebo poukazujú na niektoré zo zlých dôvodov zriadenia inštitúcií (alebo inštitúcií s príliš veľkou právomocou); tieto dôvody zahŕňajú vyhýbanie sa politickej zodpovednosti, vyhýbanie sa vládnym finančným a personálnym pravidlám, ovládnutie toku verejných príjmov pre výsadné výhody jednej skupiny, povolenie zákulisných politických kupčení s rozhodnutiami, a povolenie princípov zvýhodňovania radšej než princípu zásluhovosti pri rozhodovaní o kontraktach alebo iných podporách.

Niektoré krajiny majú veľmi dlhú históriu využívania inštitúcií vo vybranej forme ako preferovaného spôsobu implementácie programov. Švédsko a Francúzsko sú príkladom v tomto výskume. Dokonca aj v krajinách, kde neexistovalo všeobecne účelové riešenie, boli od začiatku minulého storočia využívané určité formy inštitúcií na úlohy, ktoré boli považované za nevhodné pre samotnú, pravidlami opantanú, centrálnu administratívu. Niektoré verejné služby zabezpečované komerčným spôsobom, ako napr. verejnoprospešné služby, potrebovali byť oslobodené od pracovno-právnych regulácií v oblasti verejnej služby, rigidných opatrení v oblasti výdavkov, úverových limitov a reštrikcií v oblasti použitia príjmov. Určité dôležité regulačno-inšpekčné úlohy boli tak citlivými, že ich museli umiestniť mimo dosahu stranícko-politického zvýhodňovania. Isté oblasti politickej analýzy boli považované za tak komplexné alebo rôznorodé, že boli potrebné mechanizmy, ktoré by do procesu vniesli vonkajšiu odvetvovú expertízu a záujmové skupiny. Počas väčšiny storočia, niektoré krajiny vytvárali inštitúcie len z takýchto dôvodov, takže dovtedy inštitúcie predstavovali relatívne malú časť ich verejnej správy.

Od 80-tych rokov nastala v mnohých krajinách explózia záujmu o inštitúcie a dopredu sa dostávali koncepty „kontraktácie“ s ministerstvom ako nový mechanizmus riadenia a kontroly. Táto explózia vychádza z nového súboru motivácií pridaného do už existujúceho tradičného súboru spomenutého vyššie a bola poháňaná dopredu akademikmi, konzultantmi, a medzinárodnými finančnými inštitúciami. Hnacou silou pre väčšinu vlád bola na jednej strane potreba redukcie výdavkov, zatiaľ čo na strane druhej to bolo posilnenie ich vlastnej legitímnosti prostredníctvom zvýšenia kvality a zodpovednosti za zabezpečenie verejných služieb. Model inštitúcie ponúka výhodu oddelenia implementačných úloh od prijímania rozhodnutí. Pomocou ohraničenia špecifických operačných úloh vo vnútri separátnej inštitucionálnej jednotky sa očakáva, že zodpovednosť a výkonové ciele môžu byť špecifikované jasnejšie, čo zároveň povedie k zodpovednejšiemu manažmentu a viac motivovaným zamestnancom. Predpokladané výsledky obsahujú vyššiu produktivitu, hospodárnosť pri nakladaní so zdrojmi, užšie vzťahy s klientmi a vyššiu kvalitu služieb. Podporuje sa vzdialenie inštitúcie od politického dohľadu, ale z iných dôvodov ako nebezpečenstva klientelizmu spomenutého v predchádzajúcom odstavci. Argumentom je, že ministri sú náchylní k rozsiahlym zásahom a „mikro-riadeniu“ operácií, ktoré priamo kontrolujú. Ich ad hoc oportunistické a taktické príkazy sú považované za významne podhodnocujúce úsilie manažmentu strategicky vybudovať produktívne, zodpovedné organizácie a systémy. Preto autonómne vzdialenejšie inštitúcie poskytujú model pre elimináciu tohto nedostatku. Toto sú v krátkosti výhody vnímané vládami pri zvyšovaní množstva a foriem inštitúcií v ich administratíve.

Na druhej strane, vládam uvažujúcim o programe vytvorenia inštitúcie sa odporúča, aby boli opatrné, keďže vytvorenie inštitúcií nemôže byť považované za „magickú pilulku“, generálny vzorec na úspech pri modernizácii verejnej správy. V realite stále existuje pretrvávajúca debata medzi akademikmi a odborníkmi z praxe o rozsahu, ktorý môžu krajiny dosiahnuť z predpokladaných výhod vytvorenia inštitúcií, a o dodatočných škodách, ktoré môžu spôsobiť. Musíme poznamenať, že v krajinách, kde je tvorba inštitúcií najvýraznejšia, bolo urobených málo exaktných hodnotení. Navyiac sú bežné obavy zo zníženej politickej zodpovednosti a dohľadu a niektoré krajiny to dokonca viedlo k zníženiu autonómnosti inštitúcií alebo zrušeniu niektorých z nich. Niektoré vlády boli tiež politicky zranené pri úsilí o dištancovanie sa od činnosti inštitúcií, či už to urobili z chvályhodného dôvodu redukcie „zasahovania“ alebo z menej chvályhodného dôvodu zbavenia sa politickej zodpovednosti. Zistili však, že voliči nezbavia vládu zodpovednosti za problémy len preto, že bola spísaná dohoda alebo iným spôsobom prenesená činnosť na oddelené autonómne organizácie. V skutočnosti môžu vlády niesť to najhoršie z oboch strán, keď sa vzdajú kontrolných pák nad inštitúciami a zároveň zostanú politicky zodpovedné pred občanmi za chybné politiky, nedostatky v službách alebo stratu finančnej kontroly. Pozorovatelia poukazujú, že niektoré krajiny vytvorili inštitúcie len na vyhnutie sa nevyhnutným politickým, inštitucionálnym alebo manažérskym reformám (ako napríklad decentralizácii alebo reforme verejnej služby), alebo zložitým politickým rozhodnutiam (ako napríklad znižovanie stavov alebo deregulácia). Iní spozorovali, že zjavný úspech nových inštitúcií v niektorých krajinách, a absencia problémov, môže byť zdôvodnená tradíciou dlhodobo ustanovenej disciplíny verejnej služby, ktorá mohla napomôcť v takmer každej organizačnej štruktúre.

Musíme dodať ešte jeden faktor. Efektívny systém kontroly verejných výdavkov je založený na existencii kultúry verejného záujmu. Krajiny, kde sú inštitúcie široko využité bez akýchkoľvek katastrofických dôsledkov mali výhodu budovania na takejto kultúre. Zatiaľ čo súkromné záujmy – predovšetkým prospekt budúcej kariéry – politikov, úradníkov a verejných manažérov sú ovplyvnené aparátom finančnej kontroly, pre správne vykonané nevyhnutné obchody v rámci verejných výdavkov je dôležitý pocit záväzku konať v mene širšieho verejného záujmu. Kultúra verejného záujmu je vzácny majetok, ktorý nemožno brať za samozrejmosť. Musí byť udržiavaný a rozvíjaný a musia byť vytvorené podmienky pre jeho zvyšovanie. V prípadoch, kde je verejný záujem slabý alebo absentuje, právne normy a kontroly musia byť prísne, aby zabezpečili kompenzáciu.

Odporúča sa venovať značnú pozornosť pri rozhodovaní o právnom statuse, mandáte a právomociach, ktoré by mali byť zverené konkrétnej inštitúcii, pretože bolo potvrdené, že rovnako navrhnutý model

môže vyprodukovať značne odlišné dôsledky, keď sa aplikuje na inštitúcie s rozdielnymi typmi úloh. Kľúčovým faktorom je veľkosť. Ak si určitá úloha vyžaduje veľmi veľkú inštitúciu, je na jednej strane pravdepodobné, že podľa ne rovnakým byrokratickým tendenciám ako hociká iná organizácia podobnej veľkosti, a na strane druhej môže preukázať, že je dostatočne finančne a politicky mocná na to, aby pohľadala kontrolnými pokusmi nadriadeného ministerstva. Inštitúcia poverená úlohou s určitými aspektmi rozvoja sektorovej politiky sa môže stať, ak funguje príliš autonómne, „zajatcom“ klientských skupín na škodu širších národných záujmov^v. Alebo inštitúcia, ktorej je zverená prílišná sloboda rozhodovania v marketingu spoplatnených služieb by si mohla začať vážiť svoje príjmy a vedľajšie vnútro-organizačné príjmy viac ako svoju zodpovednosť za verejné služby.

Fakt, že existuje množstvo potvrdených výhod ako aj množstvo potenciálnych zlyhaní podčiarkuje pre tranzitívne krajiny potrebu dôsledne analyzovať ich administratívne problémy a hodnotiť všetky alternatívy riešenia pred prijatím rozhodnutia o štruktúre režimu riadenia inštitúcie. Tlak na tvorbu inštitúcie zo strany externých donorov pomoci alebo súkromného sektora by nemal byť povolený pri prijímaní rozhodnutí. Nemali by sme si klásť otázku „kde môžeme využiť inštitúcie?“, ale skôr by mala byť položená fundamentálnejšia otázka „aké sú problémy v súčasnom usporiadaní a ako môžu byť vyriešené?“. Takáto analýza by mohla odhaliť, že problémy môžu byť predchádzané priamočiarším, menej riskantným, typom administratívnej reformy. Ak by sme chceli uzavrieť, že niektoré funkcie musia byť organizované nezávisle, prehľad alternatív by mal zahŕňať množstvo organizačných modelov využívaných v krajinách západnej Európy, ktoré prenášajú funkcie mimo štandardnej hierarchie ministerstva; medzi tieto patria centrálné úrady, komisie, medzirezortné komisie, poradné orgány ako dodatok k verejnoprávnej inštitúcii vo všetkých jej formách.

3. Hlavné riziká

Vhodný režim finančného manažmentu a kontroly musí brať do úvahy problémy a riziká, ktoré sú obsiahnuté v samotnom modeli verejnoprávnej inštitúcie, plus tie, ktoré sú v konkrétnych bodoch špecifické pre každú krajinu. Poznávame, že v tejto podkapitole neuvažujeme s politickým rizikom, rizikami v politickej súvislosti a podobne. Táto podkapitola sa zaoberá len s faktormi ovplyvňujúcimi finančný manažment a kontrolu.

Medzi rizikami obsiahnutými v samotnom modeli verejnoprávnej inštitúcie sa za najvýznamnejšie považujú nasledujúce:

- inštitúcie môžu alokovať verejné financie na účely odlišné od zamýšľaných vládou alebo parlamentom
- inštitúcie môžu zmeniť verejné zdroje na využitie odlišné od zamýšľaného vládou alebo parlamentom
- inštitúcie môžu, priamo alebo nepriamo, zvýšiť verejný dlh nad limity schválené vládou alebo parlamentom
- inštitúcie môžu byť zatahnuté do korupčných praktík na neoprávnené obohatenie ministrov, zamestnancov alebo zvýhodnených priateľov, alebo sťažiť uplatňovanie existujúcich anti-korupčných pravidiel
- inštitúcie môžu slúžiť ako nástroj na marenie finančných a administratívnych pravidiel materským ministerstvom alebo inými stranami
- financie inštitúcie nemusia byť vhodne konsolidované do vládnych finančných výkazov

- ustanovenia o zodpovednosti ako transparentnosť, výkonové výkazníctvo, finančné výkazníctvo, kontrola a audit môžu byť slabé alebo absentovať
- rozhodnutia inštitúcie v oblasti nariadení a kompenzácií môžu ohrozovať občianske práva
- výkonná vláda nemusí udržať adekvátnu silu na presadenie odmien alebo sankcií, ak verejnoprávne inštitúcie nenaplnia svoju zodpovednosť.

(Poznámame, že „zamýšľania“ vlády a parlamentu spomenuté vyššie, ako aj iné štandardy, môžu byť vyjadrené mnohými spôsobmi ako napríklad zákonmi, nariadeniami, výkonovými kontraktmi, administratívnymi politikami, atď.; nemusia byť nevyhnutne vynútené položkovým rozpočtovaním alebo detailnou kontrolou rozpočtu počas realizácie).

Druhá kategória, obavy špecifické pre jednotlivé krajiny, nemôžu byť prirodzene vymenované. Napriek tomu je dôležité poznamenať dve rizikové podmienky, ktoré ak existujú v konkrétnej krajine, musia byť plne zohľadnené v stratégii reformy inštitúcie:

- nemusia existovať dostatočne trénovaní ľudia, adekvátny informačný systém alebo dostatočné množstvo financií schopné vykonávať kontrolu a systém vlády zhmotnený v legislatíve; aj keď legislatíva prijme typ poistiek navrhnutých nižšie, neschopnosť ich implementácie spôsobí zlyhanie;
- samotné centrálné orgány vlády by mali mať k dispozícii efektívny súbor pravidiel a praktík pre rozpočtovanie, finančný manažment, vnútornú kontrolu a audit, a systém by mal byť transparentný a zodpovedný. Teda akýkoľvek režim verejnoprávnej inštitúcie bude reprezentovať ešte väčšie zníženie, slabšiu verziu, kontroly aplikovanej na zvyšok vlády. Evidentne, ak je tento predpoklad nepresný v konkrétnej krajine, štandardy obhajované v nasledujúcom texte môžu byť vyššie ako tie, ktoré existujú vo zvyšku vlády a teda sa predpokladá, že bude takmer nemožné ich implementovať v podriadených inštitúciách.

Žiadne z rizík identifikovaných vyššie nemôže byť eliminované jedinou technikou. Na zníženie akéhokoľvek rizika musia byť v platnosti dve alebo tri, niekedy všetky, rámcové zložky rozoberané nižšie. Reformátori čiaci takejto zdĺhavej agende môžu byť uspokojení faktom, že o každom prístupe navrhnutom nižšie môžu predpokladať, že prinesie pozitívne výsledky v znížení vystavenia sa rizikám finančného manažmentu.

4. Vybrané zložky rámca finančného manažmentu a kontroly: navrhované prístupy

To čo nasleduje, nie je prezentované ako vyčerpávajúca štruktúra pre inštitúcie verejného sektora, ani netvrdíme, že reprezentuje „najlepšiu prax“ v absolútnom vyjadrení, keďže všeobecná literatúra neprináša dôkaz o akceptácii jedinečného štandardného modelu. Napriek tomu veríme, že prístupy navrhované nižšie môžu byť prijaté ako minimálne reprezentované „správne“ praktiky pre vlády, ktoré hľadajú výhody z modelu inštitúcie pri minimalizácii rizík.

V tejto práci nie sú rozoberané neformálne formy kontroly, ktoré predstavujú vitálne súčasti dobrej správy vecí verejných vo všetkých demokratických štátoch, reprezentované predovšetkým médiami, organizovanými záujmovými skupinami občianskej spoločnosti a kultúrou verejného záujmu v správe vecí verejných. Napriek tomu je dôraz na transparentnosť počas tejto diskusie nevyhnutným faktorom vyživujúcim zmysel pre zodpovednosť, ktorý dáva zmysel neformálnej kontrole.

4.1. Výber a klasifikácia modelov inštitúcií

Rozdiely medzi piatimi krajinami zahrnutými vo výskume boli už niekoľkokrát spomenuté. Existuje rozsiahly dokumentovaný dôkaz, že medzi vyspelými krajinami môže byť nájdená podobná variabilita. Samy inštitúcie sa od krajiny ku krajine od seba výrazne líšia v statuse a iných atribútoch. Navyiac celkové schémy správy inštitúcie obsahujúcej finančný manažment sa dramaticky líšia. Kľúčový pohľad do vnútra pre budúcich reformátorov poukazuje, že všetky tieto systémy pracujú odôvodnene dobre, nevynímajúc ich rozdiely. Jednoznačne však môžeme povedať, že neexistuje model riadenia inštitúcie, ktorý by bol považovaný za ten „správny“ pre všetky krajiny.

Švédsko sa na úrovni centrálnej vlády spolieha na jeden model inštitúcie, ktorý slúži všetkým sektorom a funkciám. Väčšina inštitúcií v Portugalsku má autonómnosť len v oblasti administratívy a finančného manažmentu a očakáva sa od nich príspevok k zvýšeniu produktivity. Medzi veľmi širokými všeobecnými pravidlami, inštitúcie centrálnej vlády vo Francúzsku smerujú k takému usporiadaniu ich právomocí a dohľadu, ktoré je individuálne prispôbené pre špecifické úlohy a okolnosti. Spojené kráľovstvo má množstvo právne oddelených verejných subjektov s rozsiahlym záberom úloh, ktoré si užívajú rozsiahlu (niekedy dvojzmyselnú) úroveň riadiacej a finančnej autonómie; ale tiež má dobre známe Výkonné inštitúcie vo vnútri správy fungujúce na základe kontraktov s ministerstvami. Tradičné inštitúcie v Holandsku majú silnú autonómnu právomoc vytvorenú od prípadu k prípadu ako vo Francúzsku, avšak obavy zo straty politickej zodpovednosti viedli Holandsko k definovaniu nového modelu „štátnej inštitúcie“, ktorá poskytuje extra flexibilitu vo finančnom riadení a zároveň udržiava ministerské usmerňovanie.

Je tiež vhodné spomenúť, že žiadna krajina nenecháva svoj systém verejnoprávnych inštitúcií statický po dlhšiu dobu. Neustále systém prispôsobujú a hľadajú zlepšenia. Dokonca aj systém inštitúcií vo Švédsku, ktoré má najstarší a najstabilnejší model, sa javí ako vyvinutý cez množstvo čiastkových zmien. Súčasné príklady sú rozpočtovanie na základe výsledkov a zavedenie formálneho dialógu o výsledkoch, legislatíva o vnútornom audite a ukončenie využívania nadácií vo verejnom sektore. Transitívne krajiny by mali takisto monitorovať akékoľvek nové usporiadania a očakávať potrebu pravidelných dodatkov a doladovaní založených na skúsenostiach.

Navrhovaný prístup: Reformátori by nemali importovať zahraničný model, ale hľadať a analyzovať špecifické ciele, riziká a zámery manažmentu, ktoré sú najdôležitejšie v ich vlastnej krajine.

Zo správ z týchto krajín je možné urobiť silný záver - analýza verejnoprávnych inštitúcií bude najúčinnejšia, ak sa začne s klasifikáciou existujúcich inštitúcií do skupín založených na podobnosti atribútov. Aj keď sa to môže javiť ako samozrejmosť, je pozoruhodné, že prinajmenšom tri z týchto krajín vykonali takúto klasifikáciu až počas posledných reforiem. Historicky, v týchto a iných krajinách OECD, bola tendencia zakladať inštitúcie tak ako to rástla potreba, každú s právomocami a atribútmi navrhnutými k odpovedaniu na potreby momentálnej situácie, a pravdepodobne neimúnnymi voči vtedajšej „móde“ v teórii verejnej správy, ktorá sa menila každú sezónu. Neskôr, keď bolo potrebné prijímať reformy, pretože sa vynárali problémy, alebo v úsilí o udržanie systému, sa každá vláda snažila retrospektívne rozdeliť inštitúcie do skupín a vytvoriť všeobecné pravidlá riadenia pre inštitúcie v každej skupine.

Holandsko definovalo svoje triedy inštitúcií presnejšie počas poslednej dekády, zatiaľ čo povolilo fázovú implementáciu a ponechalo určité špecifické prípady pokračovať s výnimkami z nových pravidiel. Spojené kráľovstvo sa javí, že definovalo svoje triedy v postupnom, pragmatickom procese počas poslednej dekády, pričom tiež povoľuje pretrvávanie výnimiek a dvojzmyselností a ponecháva si čas na postupné úpravy. Portugalsko zahrnulo svoju kodifikáciu pravidiel verejnoprávnych inštitúcií do omnoho širšieho dodatku k pravidlám vládneho rozpočtu a účtovníctva, i keď sa ukazuje, že klasifikácia inštitúcií

pováčšine len vyjasnila systém, ktorý už existoval v praxi. Vo Švédsku a Francúzsku boli uskutočnené dodatočné zmeny v pravidlách a procedúrach bez nutnosti reklasifikácie skupín inštitúcií.

Navrhnutý prístup: Skúsenosti vyspelých krajín demonštrujú, že zmysluplná klasifikácia inštitúcií je vhodná, ak je iniciatívou reformy posunúť sa za typický cyklus zmien cez pokusy a omyly.

Využitie kritériá pre klasifikáciu inštitúcií môžu byť vybrané podľa národných priorít a obáv. Kľúčovým kritériom Portugalska je proporcionálnosť rozpočtu pokrytá z vlastných príjmov, rozhodnutie, ktoré zrejme odzrkadľuje prevládajúce odvádzanie pozornosti na prebiehajúce rozsiahle reformy rozpočtovania a kontroly, a v ktorých reforma inštitúcií zohráva len malú úlohu. Reformy v Spojenom kráľovstve odrážajú silnú ideologickú preferenciu privatizácie verejných služieb alebo zavedení „trhových“ mechanizmov na podporu výkonnosti a tento vplyv môžeme vidieť aj vo vznikajúcej klasifikácii inštitúcií. Holandsko definovalo tri triedy, kde ako kritérium využilo ciele alebo „poslanie“ inštitúcie, t.j. komerčné aktivity, politické rozhodovania alebo administratívnu výkonnosť.

Môžeme uvažovať aj nad iným základom pre klasifikáciu, a to v závislosti na prioritách konkrétnej krajiny. Napríklad, tvorba skupín by mohla byť realizovaná z inštitúcií, kde hlavným a jediným cieľom je izolovanie ich rozhodnutí od politického zasahovania, povedzme pri tvorbe grantov na podporu vedecko-výskumných projektov alebo náuke a výstave umeleckých diel v národnom múzeu. Takáto skupina by mohla ostať predmetom väčšiny normálnych vládnych pravidiel finančného manažmentu a kontroly, zatiaľ čo by sa zaistila silná ochrana pred politickým vplyvom na ich rozhodnutia (výber projektu založený exkluzívne na revízii spolupracovníkov kolegami, proces menovania výkonných pracovníkov podľa zásluh, dlhodobé fixované funkčné obdobie pre profesionálnych zamestnancov). Ďalšia klasifikácia by mohla byť založená sektorovo, na základe štýlu 200 kategórií používaných vo Francúzsku. V skutočnosti takmer všetky krajiny poskytujú sektorovo špecifikované režimy pre inštitúcie v oblasti sociálneho zabezpečenia, zdravotníctva a vzdelávania.

Napriek tomu by vysoko praktickou a zrozumiteľnou klasifikáciou mohla byť konštrukcia založená na úrovni zverenej autonómie. Na základe podmienok postavenia z právneho hľadiska, politickej role (ak nejaká existuje), procese formulovania rozpočtu, formálnostiach pri realizácii rozpočtu, riadenia zdrojov a právomoci brania úverov a vzťahu k nadriadeným ministerstvám by mohli byť identifikované a definované prepracované a vyspelé série troch alebo štyroch úrovní autonómie. Potom všetky inštitúcie, nehladiac na sektor alebo poslanie, by boli zahrnuté do zostávajúcich skupín. Pri tomto prístupe je stále možné dopracovať autonómnosť špecifickej inštitúcie do potrebnej úrovne. Praktická aplikácia by sa mohla ukotviť v zakladajúcej listine, dekrétu alebo nariadení o zriadení inštitúcie, čím sa eliminuje alebo zredukuje jedna alebo viac právomocí definovaných pre skupinu ako celok.

Navrhnutý prístup: Ako dobrá prax by sa javila klasifikácia skupín inštitúcií podľa ich úrovne autonómie a zapracovania vhodných malých úprav podľa zákonných prostriedkov upravujúcich založenie konkrétnej inštitúcie. Napriek tomu je akceptovateľná aj klasifikácia založená na inom kritériu, ak odráža špeciálne problémy alebo obavy krajiny. Niekedy by mohol nedostatok administratívnych zručností diktovať využitie nedostatočnej, ale zato jednoduchej klasifikácie s málo, ale zato veľmi jasnými rozdielmi, ako v prípade Portugalska.

4.2. *Výber vhodnej úrovne autonómie*

Správy z piatich krajín odhaľujú, ako sa vlády postupne zamerali na to, čo môže byť nazývané autonómia „založená na úlohách“. Historicky často náhodný proces založenia inštitúcie produkuje množstvo organizácií, ktorých právomoci chabo zodpovedajú ich reálnym potrebám. Niektoré inštitúcie s priamym programom úloh zabezpečovania služieb si užívajú omnoho viac finančnej alebo politickej autority ako je

nutné, iné inštitúcie sú naopak umiestnené v tesnom dozore, ktorý podmieňuje efektívnosť alebo produktivitu ich práce.

Pri definovaní podstaty a limitov autonómnosti inštitúcie, je dobrú prax možné nájsť v prípade súčasných reforiem tých vlád, ktoré hľadajú presné odpovede na otázky: Aké sú ciele a úlohy inštitúcie? Aké právomoci sú vhodné, aby boli naplnené ciele a splnené úlohy? Je možné tieto právomoci zapracovať do štruktúry, ktorá poskytuje akceptovateľnú kontrolu nad verejnými financiami a akceptovateľnú verejnú zodpovednosť? Mala by byť odhadnutá každá z dimenzií autonómnosti, ako právna/konstitučná, dimenzia tvorby politiky, finančná, personálna, výkonová, atď.

Tam, kde existuje konkurencia na základe produktivity a ziskovosti s komerčným sektorom, bolo by najlepšie čo najpresnejšie napodobniť atribúty spoločnosti súkromného sektora, pričom vláda by si mala zabezpečiť právomoc ustanovovať riaditeľov a výkonných šéfov a udržať si právo dozoru len nad záležitosťami vo verejnom záujme (ako monopolné ceny alebo využitie dotácií z rozpočtu).

Tam, kde sa vyžaduje udržanie priamej politickej zodpovednosti potrebnej na zabezpečovanie nevyhnutných vládnych služieb, snád' všetko čo je nevyhnutné k dosiahnutiu pozitívnych výsledkov v produktivite, je uvoľnenie finančných a administratívnych pravidiel.

Tam, kde je pre inštitúciu nevyhnutné uplatniť verejnú moc a/alebo vlastné rozhodnutie o politike, aby dosiahla svoje ciele, nasledujúca analýza by mala odpovedať na otázku aká veľká by mala byť jej moc. Napríklad Holandsko rozlišuje inštitúcie s úplnou autonómiou v tvorbe rozhodnutí ustanovenej jej legislatívnym mandátom od tých, ktoré majú autoritu rozhodovať v individuálnych prípadoch, avšak len v rámci politického rámca schváleného rezortným ministerstvom. Ďalšou metódou obmedzenia autonómnosti je predpísanie procesu tvorby rozhodnutia (napríklad kontrola spolupracovníkom) v legislatíve alebo ministerskom opatrení okrem vládnych zásahov v špecifických prípadoch.

Nepotrebujeme snád' dodať, že akékoľvek poskytnutie autonómie pre tvorbu rozhodnutí by malo byť sprevádzané primeranými opatreniami zahŕňajúcimi transparentnosť, výkonové výkazníctvo, určenie procesov a zabezpečenie sa pred odvolaniami. V inštitúciách s politickou autonómiou vlády často udržiavajú ich zodpovednosť cez jednoduchý nástroj menovania riaditeľov a výkonných šéfov „podľa vlastnej vôle“, čo znamená, že môžu byť odvolaní pri nesprávnom konaní. Napriek tomu tento silný nástroj by mal byť využívaný ojedinele – len v špecifických a dobre opodstatnených prípadoch – pretože je otvorený politickému vplyvu a zneužitiu. Opačný nástroj, ustanovenie funkčného obdobia na dobu určitú, je využívaný na posilnenie imunity voči politickému vplyvu pre riaditeľov a výkonných šéfov inštitúcií s čiastočne citlivou činnosťou ako napríklad spravodajstvo, správne sudy alebo podpora umenia.

Rozhodnutia o vytvorení inštitúcií s politickou autonómiou sú spojené s obavami o stratu zodpovednosti, obavami, ktoré sú úplne opodstatnené v kontexte demokratickej správy. V štyroch krajinách s inštitúciami tohto typu centrálna autorita systematicky prechádzajú každý návrh, pričom na vytvorenie takýchto subjektov sa väčšinou vyžaduje rozhodnutie parlamentnej autority. V Spojenom kráľovstve a Holandsku sa vyžaduje od parlamentu pri každom prípade, alebo sa mu poskytuje možnosť prijatia špecifickej legislatívy. Vo Švédsku a Francúzsku môžu byť vládny nariadením vytvorené jednotlivé orgány, ale len v štruktúre vopred schválenej parlamentom. I keď sa parlamenty zaujímajú o rôzne detaily prípadov, ktoré sú im predložené, môžeme tvrdiť, že hlavným menovateľom ich obáv je predovšetkým prenesenie politického rozhodovania mimo ich dosahu politického dohľadu.

I keď sú priamo spomenuté len v zdrojoch z Francúzska a Portugalska, absencia analýz takýchto úloh v minulosti by mohla spôsobovať väčšinu zneužitia alebo májúcej implementácie modelu verejnoprávnej inštitúcie. Typickou skúsenosťou väčšiny krajín, ktorú naznačuje kapitola z Portugalska je, že status inštitúcie je častokrát vnímaný a určený pre žiaden iný dôvod, než vyhnutie sa vládny pravidlám v oblasti rozpočtovania a personalistiky. Kapitola z Francúzska popisuje rozsiahlu autonómiu navrhnutú

pre potrebu priemyselno-komerčných inštitúcií, ale poukazuje aj na to, že rovnaký status môže byť poskytnutý aj určitým organizáciám, ktorých funkcie sú čisto administratívneho charakteru. Taktiež preukazuje znepokojenie Ministerstva financií, že pokračujúce vytváranie nových verejnoprávných inštitúcií narúša finančnú kontrolu bez produkovania dôkazov o zlepšeníach v efektívnosti alebo výkonnosti. Hoci nie vždy explicitne spomenuté v správach z jednotlivých krajín, politické kupčenie strán (zvyšovanie právomocí pre inštitúcie spriaznené s jednou stranou alebo ministrom) možno predpokladať vo všetkých krajinách (hoci Švédsko môže byť výnimkou pretože inštitúcie sú všadeprítomné a rovnorodé); toto je celkom predvídateľný vedľajší efekt, kedy je autonómna právomoc poskytnutá inštitúciám bez analýzy skutočných potrieb, a určite to skôr či neskôr spôsobí problémy.

Kvôli dôležitosti rozhodnutia o autonómnosti inštitúcie musí existovať silný a jasný proces tvorby rozhodnutí vedúci k vytvoreniu inštitúcie. Správy z krajín popisujú štruktúrované skríningové procedúry využívané v piatich krajinách, ako aj úrovne právnych ustanovení potrebných na ustanovenie inštitúcie v každej triede. Sám proces a úroveň vyžadovaných autorizácií sú predmetom rozhodnutia každej krajiny; dôležitou vecou však je, že rozhodnutie o vytvorení inštitúcie musí byť systematické a v súlade s legislatívnym postupom na primeraných úrovniach.

Navrhnutý prístup: Opatrne nadefinované ciele a analýza operatívnych metód poskytujú základ na predpísanie podstaty a úrovne autonómie potrebnej pre inštitúciu, aby efektívne vykonávala svoje úlohy. Pri navrhovaní inštitúcie je autonómia primeraná mechanizmom zodpovednosti kritická. Pre zaistenie disciplíny pri využívaní a návrhu inštitúcií musí byť z legislatívy jasne určený vhodný proces rozhodovania o schvaľovaní vytvorenia inštitúcií.

4.3. *Právny status*

S vedomím, že toto je osobitná obava v mnohých krajinách strednej a východnej Európy, SIGMA požiadala autorov správ z krajín, aby popísali právny status inštitúcií a pravidiel, ak existujú, ktorými sú vytvorené právne statusy špecifických inštitúcií. Prehľad správ z krajín jednoznačne potvrdzuje, že praktiky v tomto ohľade sú jedinečné pre každú krajinu a neposkytujú jeden všeobecný príklad. Jedinou výnimkou je možno veľmi rozšírená existencia spoločností súkromného práva ako model využívaný pre veľké organizácie fungujúce na komerčnom trhu. Vo Francúzsku, priemyselné a komerčné inštitúcie vo väčšine prípadov spadajú pod súkromné právo a v súčasnosti sú niektoré z nich premieňané na korporácie a čiastočne alebo úplne privatizované.

Vo Francúzsku a Portugalsku sú všetky inštitúcie oddelené právne subjekty, zatiaľ čo všetky inštitúcie vo Švédsku zostávajú štátne. Väčšina nekomerčných inštitúcií spadá pod verejné právo, avšak existujú výnimky. V Holandsku a Spojenom kráľovstve pravidlá špecifikujú rozdielny status pre rozdielne skupiny inštitúcií, ale je povolených množstvo výnimiek. Najpravdepodobnejšou príčinou toho je, že rozhodnutie o právnom statuse ovplyvňuje množstvo faktorov, medzi ktorými je faktor finančného manažmentu a kontroly len jedným z mnohých. Konštitučný a právny rámec, rozsiahlosť administratívnych zákonov, parlamentné praktiky a administratívna kultúra sú ďalšími kľúčovými determinantami.

Súčasne je dôležité spomenúť, že vlády si udržujú autoritu adaptovať, tam kde je to nevyhnutné, právne modely prostredníctvom administratívnych nástrojov. Francúzske a portugalské inštitúcie, napriek ich statusu, sú otvorené rôznym formám administratívneho a finančného vplyvu rezortného ministerstva a/alebo ministerstva financií. S niektorými inštitúciami v Spojenom kráľovstve založenými podľa obchodného zákonníka sa zaobchádza v praxi ako s nástrojmi zabezpečovania vopred určených programov a sú plne podriadené líniového ministrovi. Väčšina krajín má určitý mechanizmus „revolvingového účtu“, ktorý dovoľuje inštitúcii fungujúcej v rámci ministerstva mať dostatok finančnej

flexibility k simulácii dôležitých aspektov korporátneho správania. Môžeme zhrnúť, že keby takéto adaptačné mechanizmy neexistovali, tieto krajiny by boli nútené zvoliť iné právne formy.

Vo všetkých prípadoch musia byť inštitúcie jasne informované o kanáloch, cez ktoré bude vykonávaný legitímny vládny dohľad. Vo Francúzsku môže byť úradník príslušného ministerstva právne ustanovený za „komisára“ za zverenú agendu; iné krajiny môžu jednoducho určiť úlohu dohľadu v rámci organizačnej štruktúry. Dôležitou vecou je eliminovať dvojzmyselnosť, ktorá by mohla zväzdať neautorizovaných úradníkov alebo politikov k ovplyvňovaniu rozhodnutí inštitúcie.

Navrhovaný prístup: Logickým východiskovým bodom je poskytnutie právneho statusu podľa súkromného práva pre väčšie komerčne orientované inštitúcie a status podľa verejného práva pre zvyšný typ inštitúcií. Okrem toho musia byť každou krajinou určené pravidlá na vytváranie oddelených právnych subjektov na základe ich vlastného právneho a administratívneho prostredia. Napriek tomu je nadradenou úvahou zaistenie, či už vo všeobecnom administratívnom zákone alebo v zriaďovacom zákone inštitúcie, že oddelené inštitúcie nie sú natoľko nezávislé, že by boli schopné odporovať vláde vo veciach legitímnosti rozhodnutí (ako príklad môžu byť uvedené francúzske inštitúcie, ktoré v súvislosti s vládnu iniciatívou regionálneho rozvoja odmietli vládne nariadenie o presunutí ich riaditeľstiev mimo Paríža). Mali by byť jednoznačne identifikovaní jednotlivci alebo posty v rámci líniových ministerstiev a/alebo ministerstva financií ako legitímne kanály nadriadených vládnych opatrení.

4.4. *Nehnutel'ný majetok*

Hlavné riziko spojené s nehnuteľným majetkom v rukách autonómnych inštitúcií je, že verejná pôda môže byť vyňatá z národného vlastníctva, neadekvátne udržiavaná alebo využitá spôsobom, ktorý ničí životné prostredie, alebo môže nastať prípad, kedy je pôda kúpená, predaná alebo využitá spôsobom, ktorý nespravodlivo zvýhodňuje špecifické súkromné záujmy na úkor verejných. Aj keď sú rovnaké riziká do určitého rozsahu spojené s každým nehnuteľným majetkom vo vlastníctve štátu, politická zodpovednosť ministrov parlamentu je hlavnou poistkou, ktorá môže byť nedostatočná alebo absentovať v prípade vysoko autonómnej inštitúcie.

Nehnutel'ný majetok využívaný inštitúciami sa môže správať tromi spôsobmi. Prvým je umiestnenie určitých kapitálových aktív do komerčných inštitúcií, kde primárnym motívom na ich vytvorenie je nádej, že investície a ich využívanie môže byť spravované efektívnejšie mimo vlády. Druhý spôsob, pravdepodobne väčšina inštitúcií využíva nehnuteľnosti len na administratívnu podporu ich hlavnej činnosti. Tretí prípad je reprezentovaný určitými inštitúciami, ktorých hlavné ciele môžu byť dosiahnuté len cez nákup, rozvoj a predaj nehnuteľností (napr. pri zakladaní a prevádzke priemyselného parku pre účely regionálneho rozvoja). Kým v druhom prípade by si vláda mala udržať priamy vplyv nad rozhodnutiami o použití a zbavení sa nehnuteľností, ostatné situácie volajú po všeobecnejšej forme dohľadu cez nástroje investičného rozpočtu alebo špecifických pravidiel.

Vo veľkých komerčne orientovaných inštitúciách by mal byť nehnuteľný majetok za normálnych okolností, tak ako iný kapitálový majetok, vlastnený priamo a nemal by byť riadený vládou. Napriek tomu by mala vláda pred schválením podnikateľského plánu alebo investičného rozpočtu starostlivo preskúmať budúce kroky ovplyvňujúce nehnuteľný majetok. V niektorých krajinách môžu zákony týkajúce sa verejných statkov vytvoriť dodatočné ochranné opatrenia pre určitý typ pôdy.

V rámci výskumu piatich krajín sa pre ostatné inštitúcie (zväčša verejného práva) praktiky v oblasti registrácie nehnuteľnosti na meno inštitúcie líšia. Napriek tomu žiadna z týchto krajín neposkytuje nekomerčným inštitúciám viac než len limitované vlastnícke práva. Dokonca aj v prípade, keď má inštitúcia povolenie registrovať nehnuteľnosť na svoje meno a/alebo zahrnúť hodnotu majetku do svojej súvahy, obvykle čelí reštrikciám v práve nákupu alebo predaja pôdy a využitia výnosu z jej predaja. Vo

väčšine prípadov je pôda registrovaná v mene štátu, rezortného ministerstva alebo trustu, takže rozhodnutia spadajú pod všeobecné vládne procesy súvisiace s takýmito transakciami.

Navrhovaný prístup: Využitie nehnuteľného majetku inštitúciou by malo byť pod dohľadom v rozsahu nevyhnutnom pre zaistenie striktného súladu s mandátom inštitúcie. Veľké komerčne orientované inštitúcie by mali mať povolenie vlastníť a riadiť nehnuteľný majetok bez vládnych intervencií s výnimkou schválenia podnikateľského plánu a/alebo investičného rozpočtu akcionármi. Rozhodnutia ostatných organizácií o zmene využitia alebo zbavenia pôdy by mali byť predmetom prieskumu a schválenia vládnyimi autoritami. V špecifickom prípade inštitúcií, ktoré nakupujú a predávajú pôdu ako súčasť ich primárneho mandátu, by ich mal ich zakladajúci zákon vyňať spod detailnej vládnej kontroly a ustanoviť striktné podmienky a procesy, aby sa zaistilo, že všetky transakcie s nehnuteľnosťami spadajú do ich mandátu.

4.5. Úvery a pôžičky

Cieľom je zaistiť, aby autonómne inštitúcie nerobili rozhodnutia o úveroch, ktoré zvyšujú verejný dlh nad limit zahrnutý vo fiškálnych plánoch vlády alebo presahujú úvery schválené parlamentom.

V piatich skúmaných krajinách je pre komerčne orientované inštitúcie trhové úverovanie bežné, avšak v rámci limitov podnikateľského plánu schváleného vládou z pozície akcionára. Tento spôsob je jednoznačne žiadaný, pretože podporuje ciele inštitúcií v rámci všetkých disciplín trhu. Vo väčšine prípadov vláda neručí explicitne za dlhy, avšak medzi veriteľmi existuje niekedy predstava alebo očakávanie úplného ručenia. Zakladanie týchto inštitúcií podľa súkromného práva, ako bolo odporúčané vyššie, by mohlo prispieť k zníženiu takýchto očakávaní. Napriek tomu nie je ničím nezvyčajným vidieť vládou vlastnené korporácie zvyšovať prevádzkové straty, zápasit' s nesprávnymi investíciami alebo celkovo trpieť z úbohého manažmentu. Pokiaľ sa budú dlhy v takýchto prípadoch takmer určite stávať záväzkami rozpočtu, imperatívom zostane, aby si vlády, keď je to potrebné, udržali autoritu na uvalenie priamej kontroly vo všetkých aspektoch úverovania a dlhového manažmentu.

Podobné podmienky úverovania inštitúcií s autonómiou tvorby politiky sú v určitých formách povolené všetkými krajinami. Avšak v týchto prípadoch si vláda ponecháva kontrolu buď v podobe obmedzenia úverovania cez ministerstvo financií (alebo jeho ekvivalent) alebo v podobe vyžadovania predchádzajúceho súhlasu vlády pri trhových úveroch. Všade je uvedomené, že dlhy inštitúcií tohto typu voči vonkajším veriteľom sú garantované vládou, a to implicitne ak nie explicitne. I keď je to zložité potvrdiť, správy z krajín indikujú, že niektorí veritelia kvôli zárukám poskytujú pre inštitúcie zvýhodnené úrokové sadzby.

Praktiky sa vzhľadom na zahŕňanie dlhov inštitúcií do vládnych účtov líšia. Niektoré krajiny ich zahŕňajú, avšak mnohé nie. Zo správ krajín nie je jasné, ako sa vo vzťahu k štátnemu rozpočtu správajú vládne garancie za dlhy inštitúcie. V niektorých krajinách môžu byť na potenciálne straty vytvárané rezervy, ale v prípade že sú, nie sú vždy vykazované oddelene od ostatných rezerv. Neodškriepiteľne najlepšou praxou vo vládnom rozpočtovaní je vykazovanie všetkých potenciálnych záväzkov a realizovanie systematických príspevkov na straty v ročných opatreniach. Napriek tomu je v mnohých krajinách problém pre verejnoprávne inštitúcie ešte viac skomplikovaný pokračujúcimi debatami o širšom spektre podmienených vládnych záväzkov a ako by mali byť premietnuté a vykázané v rozpočte.

Navrhnutý prístup: Úverovanie inštitúcie by malo byť predmetom vládneho dohľadu proporcionálneho k rozsahu zodpovednosti štátu za splatenie dlhu. Pre veľké komerčne orientované inštitúcie, kde vláda explicitne nenesie garancie za dlhy, dozorné opatrenia by mali byť limitované do úlohy akcionára alebo navrhnuté tak, aby minimalizovali očakávania o implicitných garanciách. Pre problémové komerčné inštitúcie a všetky ostatné inštitúcie, keďže vlády sa môžu len sotva vyhnúť zodpovednosti za ich dlhy,

požičiavanie si od vonkajších veriteľov by malo vyžadovať predchádzajúci súhlas ministerstva financií. Dlh inštitúcie voči vláde ako aj dlhy inštitúcie garantované vládou by mali byť úplne zahrnuté v dokumentoch štátneho rozpočtu a v ročných opatreniach by mali byť vytvorené rezervy na potenciálne straty.

4.6. *Príjmové politiky inštitúcie*

Príjmová politika odkazuje na rozhodnutia v oblasti kontrolovateľných faktorov, ktoré priamo ovplyvňujú príjmy inštitúcie, zahŕňajúce cenotvorbu, diskonty odberateľom, krížové dotácie medzi produktmi alebo regiónmi, cenové zrážky pre špecifických klientov, atď. Vládny dohľad nad príjmovými politikami je často integrovaný v ročnom rozpočtovom procese, najmä keď sú príjmy relatívne nízke, avšak ak sa to vyžaduje, neexistuje dôvod, prečo by nemal existovať oddelený proces (napríklad vydanie kompletného cenníka poplatkov za nemocničné služby oddelenou autoritou). Je však nevyhnutné, aby sa štruktúrovaný proces prijal za jasných podmienok a postavenia inštitúcie, rezortného ministerstva alebo ministerstva financií.

Pre komerčne orientované inštitúcie by integrálnou súčasťou modelu malo byť podmienenie príjmovej politiky čo najviac trhovými silami. Tam, kde existujú reálne trhové sily, za dostatočný dozor sa považuje, ak vláda ako vlastník alebo akcionár schváli podnikateľský plán, investičný rozpočet a úverový plán vypracovaný manažmentom inštitúcie. Ak však príjmy pochádzajú z monopolu alebo určitej formy dane, alebo ak existuje stála cenová dotácia pre špecifických klientov, trhové sily v takýchto prípadoch nezabezpečujú adekvátnu disciplínu. Občania by mohli byť objektom neopodstatnene vyšších cien, ktoré zakrývajú plytvanie a neproduktívne praktiky manažmentu, a niektoré skupiny by mohli byť zvýhodňované dotovanými cenami podľa svojvôle manažérov. Kvôli týmto dôvodom všetky správy z krajín naznačujú duálny prístup k príjmovej politike; trhové faktory príjmov sú ponechané manažmentu inštitúcií, zatiaľ čo pri monopoloch a daňových formách príjmov vlády participujú alebo si udržiavajú intervenčnú právomoc v rozhodnutiach o cenách, rozsahu a kvalite služieb. (Vo Francúzsku je to dokonca parlament, ktorý musí autorizovať účelové dane, z ktorých sa financujú určité verejnoprávne inštitúcie fungujúce ako profesijné asociácie a obchodné komory). Dotované ceny vybraným skupinám by mali byť vždy transparentné a vyžadovať vládne schválenie. Tieto predpoklady sú úplne dostatočné k prevencii zneužitia moci a uplatňovaniu nevhodnej správy v inštitúcii.

Problematika príjmovej politiky medzi nekomerčnými inštitúciami je taká rozsiahla, ako sú ich mandáty a typy príjmov, čo komplikuje úlohu dohľadu. Jeden z prístupov, ktorý by mohol vec zjednodušiť, stojí na vládnej adaptácii priamočiarych pravidiel úplného pokrytia nákladov a následného posudzovania výnimočných prípadov, kde sa chcú inštitúcie odkloniť od hlavnej činnosti. Praktiky v mnohých skúmaných krajinách navrhujú nasledovné zložky vhodného rámca politiky: ceny by mali byť navrhnuté tak, aby pokryli celkové náklady produkcie vrátane kapitálových nákladov, pokiaľ nie sú špecificky schválené odchýlky. Ceny, ktoré nepokrývajú úplné náklady reprezentujú dotáciu, ktorá musí byť transparentná a mala by byť autorizovaná rovnakým spôsobom ako akákoľvek iná dotácia. Ceny obsahujúce „zisk“ z kompletného cyklu produktu reprezentujú všeobecný príjem selektívne vybraný (napr. len od občanov spolupracujúcich s určitou inštitúciou), a z toho dôvodu musí byť špecificky schválený vládou a s vedomím parlamentu. Takýto rámec politiky rozoznáva množstvo inštitucionálnych služieb, ktoré by *nemali* byť ocenené celkovými nákladmi; legitímne výnimky zahŕňajú sociálne otázky, otázky životného prostredia a odstránenie nadmerného dopytu. Zmyslom takejto politiky je namiesto ponechania rozhodnutia na samotný manažment inštitúcie radšej uprednostniť prenesenie rozhodnutia v týchto prípadoch na vládnych tvorcov politiky. (Samozrejme by mala takáto široká politika vyňať marginálne kategórie poplatkov ako napríklad vstupné do múzea alebo parkovanie zamestnancov).

Správy z krajín preukazujú spoločný záujem vytvárať autonómnejšie inštitúcie s maximálnou slobodou v otázkach príjmov: navrhuje sa, aby bol vyššie opísaný rámec politiky konzistentný s cieľom, pretože ak sa inštitúcia drží stanovenej politiky, nemusia byť preverované detaily jej rozhodnutí v cenotvorbe.

Potreba analýzy a dohľadu nad príjmovými politikami poskytuje ďalší dôvod, prečo by inštitúcie s jedným významným zdrojom príjmov mali mať dobrý systém nákladového účtovníctva. V kapitálovo náročných inštitúciách je na podporu nákladového systému navyše vhodné mať aktuálne účtovníctvo.

Navrhovaný prístup: Príjmové politiky inštitúcie by mali byť prezerané vládou v kontexte ročného rozpočtu alebo v oddelenom štruktúrovanom procese. Vhodnou praxou pre vlády je obmedzenie ich intervencií do príjmovej politiky komerčných inštitúcií len na prípady monopolov alebo daňových právomocí. Pre ostatné inštitúcie sa ako vhodná prax javí ustanovenie základného pravidla úplného pokrytia nákladov, výnimky navrhované inštitúciami by si vyžadovali schválenie politiky vládou.

4.7. *Administrácia programov hotovosti v mene vlády*

Spoločná úloha zverená inštitúciám je spravovanie programov hotovostných príspevkov občanom, ako napríklad podpora v nezamestnanosti, výskumné granty, dôchodky, atď. Pre rozpočtovú disciplínu, ako aj pre udržanie dôvery verejnosti vo vládu integritu, je dôležité, aby sa financie určené parlamentom na špecifické verejné transfery nepoužili na iné účely. Model inštitúcie vytvorený za účelom poskytnutia vyššej autonómie manažmentu by mohol dovoliť konvertovanie programových zdrojov na vyššie platy a odmeny pre zamestnancov a manažérov, a teda znížiť disponibilné množstvo pre prijímateľov určených parlamentom.

Spoločnou praktikou v krajinách výskumu je držanie zdrojov takýchto programov striktne oddelených od prevádzkového rozpočtu inštitúcie. Väčšina krajín rozpočtuje tieto programy v rámci rezortného ministerstva a implementované sú cez účet ministerstva financií oddelene od účtu inštitúcie. Inou metódou by bolo ponechanie programových zdrojov v inštitúcii pod oddeleným opatrením alebo oddelenou hlavičkou, avšak bez právomoci manažmentu na presuny (transfery) medzi hlavičkami.

Navrhnutý prístup: Rozpočty programov hotovosti zabezpečované inštitúciou by mali byť udržiavané na účte absolútne oddelenom od správneho rozpočtu, aby sa predišlo, a verejnosť bola svedkom toho, že sa predchádza možným „priesakom“ programových zdrojov na zvýšené platy, ubytovanie alebo iné odmeny úradníkov.

4.8. *Účelové príspevky*

Účelové (špecifický účel) príspevky sú dôležitým zdrojom príjmov pre mnoho inštitúcií vo všetkých krajinách. Môžu pochádzať z príslušného rezortného ministerstva, iného ministerstva, inej úrovne vlády alebo zo súkromného subjektu. Akýkoľvek účelový príspevok, podľa definície, dáva prispievateľovi právo špecifikovať podmienky; a akceptácia príspevku inštitúciou znamená akceptáciu prispievateľovho určenia účelu, metód, cieľov, účtovníctva a výkazníctva, atď. Ak nie sú tieto podmienky v niektorých prípadoch určené alebo dostatočne sledované, chyba leží na prispievateľovi, ktorý musí niesť zodpovednosť za zaistenie doručenia očakávanej hodnoty z poskytnutých financií.

Navrhovaný prístup: Účelové príspevky inštitúciám by mali byť doplnené vždy o písomné podmienky týkajúce sa ich účelov a manažmentu. Tieto ustanovenia ležia mimo dosahu všeobecného režimu riadenia a kontroly inštitúcie. Praktiky prispievateľských ministerstiev by v týchto prípadoch mali byť regulované Ministerstvom financií.

4.9. *Prehľad rozpočtu a kontrola inštitúcií financovaných prostredníctvom ich vlastných príjmov a fungujúcich blízko komerčným trhom*

Inštitúcie blízko trhu sú vo všeobecnosti v štyroch z piatich sledovaných krajinách zriadené ako subjekty súkromného práva a v piatej, Francúzsku, sa hýbu týmto smerom. V tomto modeli je vládny dozor vykonávaný takmer výhradne cez právomoci akcionára definované v Občianskom zákonníku v časti o korporáciách a zakladajúcej listine. Záver je jasný; úroveň autonómie spoločností blízko súkromného sektora môže byť tolerovaná, pretože podmienky komerčného trhu sú spoľahlivé v zabezpečovaní výraznej finančnej a prevádzkovej disciplíny v inštitúcii.

Pre inštitúcie tohto typu vláda (pôsobiaca v úlohe akcionára) vykonáva prehľad a schvaľuje podnikateľský plán inštitúcie, investičný rozpočet a v prípade nevyhnutnosti úverový program. Primerané techniky sú analýza obchodnej návratnosti a investičná analýza, ktoré spolu vrhajú svetlo na všetky významné faktory stratégie a prevádzky inštitúcie. Manažérske štandardy kontroly^{vi} sú ustanovené buď obchodným zákonníkom alebo reguláciou ministerstva financií. Najvyššia audítorská inštitúcia alebo audítori zo súkromného sektora môžu byť ustanovení na vykonanie povinného externého auditu finančných výkazov v závislosti na statuse každej inštitúcie. V praxi samozrejme neexistuje verejnoprávna inštitúcia, ktorá by mohla tak úplne fungovať na trhových princípoch, aby bolo možné použiť tento model v jeho čistej forme.

Navrhuje sa, aby mohli krajiny navrhnuť svoje pravidlá s využitím tohto základného modelu a pridať do neho charakteristiky nevyhnutné na pokrytie špecifických rizík alebo obáv vznikajúcich v ich rôznorodých komerčných inštitúciách. Aby sa vyšlo problému komplexnosti, pridávané charakteristiky by mali byť limitované len na tie najdôležitejšie. Medzi nespočetným množstvom možností existujú nasledovné modifikácie:

- investičné rozhodovanie inštitúcie by malo byť predmetom všeobecných procesov a kritérií využívaných vo verejnej správe
- môžu byť aplikované špecifické pravidlá v oblasti personálneho manažmentu a kontroly celkových mzdových nákladov tak, ako je tomu vo Francúzsku
- úlohy verejného charakteru presunuté na inštitúciu by mohli byť pre účely špecifického prehľadu a vykazovania rozčlenené v podnikateľskom pláne
- mohol by sa aplikovať zákon o verejnom obstarávaní alebo by sa od inštitúcie vyžadovalo vytvorenie jej vlastných pravidiel obstarávania a ich schválenie vládou
- špecifické významné rozhodnutia prijaté inštitúciou by mohli byť podmiennečne schvaľované alebo byť predmetom druhotného schválenia vládou
- malo by sa vyžadovať výkonové hodnotenie špecifických podnikateľských činností
- transakcie s nehnuteľným majetkom a úverové transakcie by mali byť predmetom schválenia ako bolo navrhnuté vyššie.

Navrhnutý prístup: Prehľad rozpočtu a kontrolné metódy pre inštitúcie tohto typu by mohli byť namodelované podľa súkromnoprávných korporácií so špeciálnymi črtami prehľadu a kontroly, dodanými do modelu len pre špecifické oblasti originálnych rizík. Požiadavky a štandardy pre manažérsku kontrolu a audit by mali byť definované v zákonoch alebo regulačných opatreniach.

4.10. *Prehľad rozpočtu a kontrola inštitúcií významne závislých na podpore ich fungovania zo štátneho rozpočtu*

V týchto prípadoch je pre vládu imperatívom mať dostatočné prostriedky na splnenie si vlastnej zodpovednosti za alokáciu a kontrolu zdrojov. Na zabezpečenie efektívnejších procesov prehľadu a kontroly by sa mali aplikovať techniky výkonového manažmentu.

(a) Rozpočtovanie hrubých výdavkov verzus čisté vládne príspevky?

Oba prípady, keď sú inštitúcie financované kombináciou príspevkov zo štátneho rozpočtu a zdrojov z vlastných príjmov, sa musia posudzovať ako verejné financie a vláda je zodpovedná za zaistenie, že zdroje sú alokované a využité vhodným spôsobom. Hrubé rozpočtovanie je štandardným prístupom, i keď čisté rozpočtovanie môže byť za určitých podmienok vhodnejšie.

(Ako súvisiaci, ale oddelený problém by byť malo poznamenané, že údaje o hrubých príjmoch a výdavkoch by mali byť vykazované parlamentu v rozpočtových dokumentoch a záverečnom účte okrem prípadov skutočne komerčných inštitúcií).

Pri čistom rozpočtovaní sa analýza sústreďuje na príspevky zo štátneho rozpočtu, ktoré sú schválené ako limit hotovostných prostriedkov. Implicitne tento prístup splnomocňuje inštitúciu formulovať svoj výdavkový plán do rozsahu, v akom je financovaný z vlastných príjmov. Počas realizácie je inštitúcia slobodná pri spotrebe akéhokoľvek množstva prostriedkov vyžadovaného na jej prevádzku za predpokladu, že sú kryté vlastnými príjmami a vládny príspevok nie je prekročený. Ako je vysvetlené v neskorších odsekoch, prístup čistého rozpočtovania nie je nezvyčajný pre inštitúcie vo vyspelých krajinách, ktoré majú kapacity doplniť ho inými formami dohľadu a disciplíny. Bohužiaľ tento čistý prístup je niekedy slabo pripravenými krajinami chybné založený na predstave, že keď je už inštitúcia vytvorená, tak má určité právomoci „vlastníctva“ k svojim príjmom. V takýchto situáciách sa každé z rizík spomenutých v podkapitole 2.2 stáva extrémom. Tam, kde exitujú, si môžu vyžiadať namáhavé úsilie na zmenu jednak administratívnej kultúry ako aj nedbalo formulovaných zákonov, ktoré podporujú takúto chybnú interpretáciu autonómie inštitúcie.

Pri hrubom rozpočtovaní je vypracovávaný celkový výdavkový plán inštitúcie zahrňujúci vlastné príjmy a príspevky zo štátneho rozpočtu. Ako dodatok k otázke o uplatniteľnosti plánu v rámci fiškálnych cieľov uvádzame, že umožňuje komparáciu nákladov, analýzu celkového pracovného objemu, kľúčových nákladových vstupov, atď. Ak sa počas realizácie rozpočtu uplatňuje limit hotovostných prostriedkov na hrubé výdavky, kontrola sa môže meniť od rigidnej po vysoko flexibilnú. Legislatívny limit by mohol byť určený parlamentom v návrhu ročného rozpočtu alebo môže byť limit ustanovený administratívne s právomocou ministra financií alebo rezortného ministra, schváliť opodstatnenú spotrebu prebytku príjmov. V každom prípade, ak príjmy prevýšili predpoklady, akýkoľvek výsledný finančný prebytok je zohľadnený v návrhu rozpočtu na budúci rok. (Ponechanie flexibility pre ministerstvo financií schváliť prenášanie prebytkov môže byť opodstatnené v špecifických prípadoch, ako napríklad omeškanie kapitálových projektov).

V inštitúciách s komerčnými aktivitami je rozpočet normálne kontrolovaný na úrovni čistých rozpočtových príspevkov, keďže čokoľvek iné by v skutočnosti mohlo poškodiť ich produktivitu. Kontrola na úrovni čistých príspevkov môže byť opodstatnená, v niektorých prípadoch, v tých inštitúciách, ktorým bola poskytnutá vyššia úroveň autonómnosti v rozhodovaní o politike. (Správy z krajín naznačujú, že Švédsko, Holandsko a Spojené kráľovstvo kontrolujú realizáciu rozpočtu vo väčšine inštitúcií na úrovni čistých príspevkov. Avšak, ako bude vysvetlené nižšie, toto je možné len s využitím techník výkonového manažmentu, v čom sú tieto krajiny vcelku vyspelé, existenciou kultúry verejného záujmu spomenutého vyššie v podkapitole 2.2 a obsiahlymi správnymi poriadkami

a štandardami vnútornej kontroly, podľa ktorých pracujú). Pre nekomerčné inštitúcie s nehmotnými alebo slabo definovanými výstupmi je správnu praxou uplatnenie kontrolných limitov na celkové výdavky. Tak, ako budú inštitúcie vylepšovať svoje techniky výkonového manažmentu, bude možné sa posúvať progresívne k uvoľnenejším formám kontrolných limitov.

Navrhovaný prístup: Schválenie rozpočtov všetkých inštitúcií by malo byť založené na analýze hrubých výdavkov, nie len na príspevkoch zo štátneho rozpočtu, a rovnaké údaje by mali byť priložené v rozpočtových dokumentoch pre parlament. Vykonávanie celkovej kontroly by malo byť založené na čistých rozpočtových príspevkoch pre komerčné inštitúcie a hrubých výdavkoch pre všetky ostatné. V neskorších prípadoch, keď sa zlepšia manažérske techniky, by mohla byť kontrola flexibilnejšia.

(b) Proces formulovania rozpočtu; udržiavanie vládnych rozpočtových štandardov pri ponechaní autonómie inštitúcie.

Ako je demonštrované v správach z krajín, existuje veľké množstvo možných kombinácií v pravidlách, procesoch a úlohách, pomocou ktorých sa krajiny snažia čeliť tejto výzve. V najtypickejšom procese, podľa správ z piatich analyzovaných krajín, je rozpočet pripravovaný manažermi inštitúcie, posudzovaný rezortným ministerstvom a príspevky zo štátneho rozpočtu sú zahrnuté v rozpočte ministerstva predloženého na schválenie ministerstvu financií. Pre parlament sa príspevok zo štátneho rozpočtu javí ako položka v rozpočte rezortného ministerstva, zatiaľ čo je detailný rozpočet alebo podnikateľský plán inštitúcie zahrnutý medzi podkladovými materiálmi štátneho rozpočtu alebo určitým spôsobom zverejnený.

Konzistentne s ich zodpovednosťou za dozor, rezortné ministerstvá normálne vykonávajú väčšinu analýz a vyjednávania s inštitúciami. Avšak každá krajina musí určiť primerané rozdelenie úloh medzi ministerstvo financií a rezortné ministerstvo berúc do úvahy využiteľné vedomosti, zručnosti a kapacity každého z nich. Napriek tomu musí byť ministerstvo financií schopné prinajmenšom regulovať dohody v oblasti účtovníctva a výkazníctva a štandardoch manažérskej kontroly, ustanovovať katalóg, mať „právo účasti“ na problémových prípadoch, nastavovať mzdové a inflačné predpoklady a byť konečnou schvaľovacou autoritou pri úverovaní inštitúcií.

Formát a obsah pravidiel pre návrh rozpočtov by mal byť navrhnutý tak, aby umožňoval analýzu celkového pracovného objemu, alokácie podľa úloh, prínosov z investícií, otázok rozsahu a kvality služieb, nákladov v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi a podobnými činnosťami iných inštitúcií a hodnotenie nákladov kľúčových vstupov. Väčšina z týchto údajov je taká istá, akú potrebuje manažment inštitúcie k efektívnemu vykonávaniu svojej úlohy. Hoci sa hodnotitelia z rezortného ministerstva učia využívať to, čo je momentálne k dispozícii, môžu zároveň inštitúcii zmenšiť administratívne bremeno tým, že svojimi požiadavkami poskytnú pre inštitúciu podnet k zlepšeniu vnútorného manažérskeho výkazníctva. Malo by sa uvažovať nad niektorými alebo všetkými z nasledovných:

- od inštitúcie sa môže očakávať demonštrovanie, že jej aktivity sú striktne v rámci právneho mandátu a konzistentné so stanovenými vládnyimi prioritami
- inštitúcia by mala dokumentovať zmeny v objeme a kvalite služby a ich finančný dopad
- inštitúcia by mala identifikovať náklady jej hlavných aktivít oddelene od tých aktivít, ktoré sú doplnkové a menej podstatné
- mali by byť analyzované a opodstatnené najvýznamnejšie osobné vstupy ako napr. mzdové náklady

- ak sú inštitúcie vyňaté spod pravidiel verejného obstarávania, malo by sa od nich vyžadovať definovanie vlastných špecifických procedúr predložených na schválenie vláde
- tam, kde je investičný rozpočet významný, inštitúcia by mala definovať kritériá hodnotenia a výberu projektu akceptovateľné pre vládu alebo presadiť tie, ktoré sú využívané vládou.

Navrhovaný prístup: Väčšina krajín by mala udržiavať tradičný vstupovo orientovaný prehľad rozpočtu dostatočne detailný na uistenie vlády, že pozná a schvaľuje, ako inštitúcie spotrebávajú verejné financie. Mali by byť aplikované normálne štandardy prehľadu (vládne priority, hospodárnosť, výkonnosť, efektívnosť, atď.). Na posilnenie procesu prehľadu by sa malo presadzovať využívanie techník výkonového manažmentu, ako je uvedené nižšie v bode (e). Rešpektovanie autonómie inštitúcie by malo byť demonštrované prostredníctvom zjednodušených procedúr. Príslušné rezortné ministerstvá by mali vykonávať prehľad rozpočtu čo najhlbšie. Pri fungovaní v rámci základných parametrov stanovených ministerstvom financií, majú zároveň dostatočnú flexibilitu stanovovať informačné požiadavky a procesy v charakteristike jednotlivých inštitúcií.

(c) Dohľad nad prijímaním pracovníkov a osobnými nákladmi.

Toto spozorovanie len zvyrazňuje predchádzajúci bod týkajúci sa potreby venovania špeciálnej pozornosti vysoko nákladovým vstupom rozpočtov inštitúcií. Pretože osobné výdavky sú častokrát obrovské, vládne autority by mali mať právo preskúmania všetkých faktorov, ktoré ich ovplyvňujú, ako napríklad vedúce pozície, mzdové úrovne a organizačná štruktúra. (Môže sa objaviť aj problém personálnej politiky; ak je v inštitúciách povolené neúmerne zvyšovanie úrovne kompenzácií ako vo zvyšku verejného sektora, môže byť zložité prilákať kompetentných jednotlivcov pracovať pre tradičné ministerstvá.) V Portugalsku a Francúzsku je rozpočet osobných výdavkov silne ovplyvnený z centra a transakcie personálneho manažmentu sú monitorované cez fázu realizácie rozpočtu. Vo zvyšných troch krajinách sa upustilo od a priori kontrolných praktík tretích strán. Aj tak sa vo všetkých krajinách zdajú byť mzdové vyjednávania inštitúcií monitorované, či už formálne alebo neformálne, ministerstvami financií a možno predpokladať, že stupeň ich ovplyvňovania alebo „odporúčaní“ bude v praxi silnejší, než sa formálne uvádza.

Ďalšou vznikajúcou komplikáciou a rizikom je, ak majú zamestnanci inštitúcie status zamestnancov verejnej služby alebo požívajú rovnaké výhody ako napr. funkčné obdobie alebo privilegovaný prístup k postom stálej verejnej služby. Za týchto podmienok predstavuje rozhodnutie o prijatí vysokú hodnotu, a teda pokušenie ku korupčnému správaniu. Pokým nebude manažment inštitúcie motivovaný jasnými výkonovými ukazovateľmi ako napr. jednotkové náklady a merateľnou produkciou, dovedy bude pre seba vyhľadávať osobné výhody využívaním rozhodnutí o prijímaní ako politického a byrokratického patronátu a nie ako prostriedku zlepšovania činnosti.

Navrhovaný prístup: Vládny dohľad nad prijímaním pracovníkov a osobnými nákladmi v inštitúciách by mal byť proporcionálny podľa významnosti týchto položiek v rozpočte inštitúcie. I keď by, v princípe, mohla byť efektívnosť inštitúcie zlepšená uvoľnením reštrikcií v oblasti prijímania pracovníkov a kompenzácií, je detailné analyzovanie rozpočtu osobných nákladov len rozvážnosťou väčšiny krajín, keďže predstavujú významný nákladový faktor. Ak majú niektoré inštitúcie právomoc svojimi rozhodnutiami o prijatí vytvárať pracovníkov verejnej služby, je nevyhnutný dohľad a audit podobný ustanoveniam zákona o verejnej službe, aby sa predišlo korupčnému správaniu alebo jeho výskytu.

(d) Kontrola počas realizácie rozpočtu

Správy z krajín naznačujú že mnoho, i keď nie všetky, nekomerčné inštitúcie fungujú v rámci systémov manažmentu hotovostných prostriedkov a platieb Ministerstva financií. Pri absencii akéhokoľvek

všeobecného príkladu môžeme len navrhovať, aby nekomerčné inštitúcie zostali v systéme ministerstva financií, až po kým konkrétna inštitúcia nepreukáže, že jej prevádzka by tým bola znemožnená.

Takmer všetky inštitúcie v skúmaných krajinách sú zo strany najvyššej audítorskej inštitúcie predmetom auditu, vždy finančného auditu a častokrát tiež auditu „hodnota za peniaze“. Výnimky z tohto pravidla sú časté pri univerzitách, ale od nich sa vyžaduje ustanovenie profesionálnych externých auditorov podľa vlastného výberu a zverejňovanie ich správ.

Najvýraznejším faktorom umožňujúcim vládam bezpečne udeliť finančnú autonómiu inštitúciám, je rozsiahle spoliehanie sa na princípy manažérskej kontroly (pozri Záverečné poznámky). (Francúzsko a Portugalsko si udržiavajú ex ante kontroly, ale výraznejšie trvajú aj na zlepšených interných kontrolách). Základným princípom je, že manažment inštitúcie a dozorná rada musia niesť zodpovednosť za navrhovanie, implementáciu a presadzovanie kontrolných systémov priradených ich vlastnej misii. Kým je táto zodpovednosť v niektorých inštitúciách definovaná vlastným zákonom, väčšina nekomerčných inštitúcií je predmetom štandardov vyhlásených ministerstvom financií a často doplnených nariadeniami rezortného ministerstva. Štandardy by tiež mali zaväzovať inštitúciu k udržiavaniu efektívneho zariadenia interného auditu; normálne by to vo veľkých organizáciách bola oddelená jednotka, v menších inštitúciách je to vonkajší dodávateľ alebo spoločné zariadenie.

Obrovskými praktickými výhodami manažérskeho prístupu ku kontrole je, že: dozorujúce ministerstvá sú uistené o prijímaní presných čísel v rozpočtových požiadavkách a pravidelných správ, regulárnosť a legitimita transakcií je udržiavaná bez narušujúcich zásahov tretích strán a pokračujúca adekvátnosť „organizácie, politik a procedúr“ je monitorovaná a hlásená manažérom a nadriadeným interným auditom. Je to v krátkosti prístup, ktorý kombinuje efektívnosť s vhodným rešpektovaním autonómie inštitúcie.

Navrhovaný prístup: Nekomerčné inštitúcie by mali zostať v systéme Ministerstva financií a byť predmetom auditu najvyššej audítorskej inštitúcie, pokiaľ nie sú ospravedlnené výnimky na základe ich individuálnych zásluh. Zatiaľ čo metódy ex ante kontroly môžu byť v momentálnom čase nevyhnutné, malo by byť prioritou zavedenie praktík manažérskej kontroly do štandardov špecifikovaných ministerstvom financií a práca na ich zlepšení do bodu, kde môžu byť intervencie tretích strán bezpečne eliminované.

(e) Praktiky výkonového manažmentu; vzťah k rozpočtovaniu a kontrole.

V rozsahu, v akom môžu byť rozpočtové rozhodnutia podporené presnými výstupmi a nákladovými opatreniami, môže byť vládny dohľad nad financiami inštitúcie menej detailnejší. Ak môžu byť výstupy a výsledky práce inštitúcie zodpovedne monitorované, existuje nižšia potreba dotieravých nástrojov kontroly vstupov. Zvýšené využitie modelu verejnoprávnej inštitúcie v mnohých krajinách odráža dôveru, že programové výstupy menších, viac zameraných jednotiek môžu byť jednoduchšie merané a kontrolované ako tie v tradičných hierarchických verejných správach. Príklady trendov k výkonovému riadeniu môžu byť nájdené v správach krajín zo Švédska, Holandska a Spojeného kráľovstva, kde primárnou oblasťou záujmu sú realizácia úloh, ako aj relevantné administratívne a finančné výsledky. Sofistikovanejšie nástroje pre definovanie, meranie a sledovanie výkonu dopĺňajú alebo nahrádzajú analýzy vstupov pre rozpočtové účely, výkazníctvo pre verejnosť a odmeňovanie pracovníkov. Zakladajúce zákony každej inštitúcie definujú základné parametre výkonu, ale tiež existuje dostatok priestoru pre rezortné ministerstvo, každoročne v rozpočtovom čase vyjednávať o cieľoch.

Z troch spomenutých, Švédsko poskytuje najčistejší model tohto prístupu: Po konzultácii s dotknutou inštitúciou vláda rozhoduje o všeobecných zámeroch a očakávaných výsledkoch z prevádzkovej činnosti, vyžadovaných procedúrach vykazovania a finančných zdrojoch; počas realizácie sú všetky kategórie vstupov podstatné (vrátane personálnych nákladov) a agregovaný výdavkový limit je čistý príspevok zo štátneho rozpočtu. Vykazovanie ministerstvu počas implementácie a na konci roka sa zameriava skôr na

výkon a výstupy než na vstupy. Spojené kráľovstvo a stále viac aj Holandsko sa tiež javia, že zapracovali elementy tohto prístupu, tak ako aj ďalšie rozvinuté krajiny. (Nový Zéland je celkovo považovaný za svetového lídra v tomto smere s jeho „výstupovým rozpočtovaním“ a kontraktnými vzťahmi medzi ministerstvami ako „kupujúcimi“ a inštitúciami ako „predávajúcimi“ verejné služby.) Napriek tomu len málo krajín je pripravených úplne opustiť využívanie metód vstupovo založeného rozpočtovania a kontroly^{vii}, a musí byť povedané, že pri absencii spoľahlivých hodnotení dlhodobých efektov takýchto radikálnych experimentov, ako je výstupové rozpočtovanie a nahrádzanie hierarchie kontraktmi, je ich zdráhavosť opodstatnená.

Ďalšou populárnou inováciou v rozvinutých krajinách je prax vystavenia nekomerčných inštitúcií „umelému“ trhovému mechanizmu, s cieľom zvýšenia výkonnosti a/alebo kompenzácií za zníženie priamych kontrol. Jedným z príkladov je nástroj revolvingového účtu, ktorý poskytuje skôr radu pre pracovný kapitál ako limit výdavkov a umožňuje inštitúcii zvýšiť alebo znížiť spotrebu podľa svojich tržieb. V iných príkladoch majú niektoré inštitúcie povolenie „požičať“ si od Ministerstva financií za trhových podmienok pre investície, ktoré prinášajú akceptovateľnú návratnosť. Ostatné sú podporované predávať svoje produkty alebo služby za cenu, ktorá pokrýva celkové náklady a je im umožnené zahrnúť niektoré alebo všetky príjmy do rozpočtu. Takéto nástroje simulácie trhu, ak sú opatrne navrhnuté a starostlivo implementované, sú v mnohých krajinách využívané s reálnym úspechom pri zvýšení výkonnosti a flexibility finančného dohľadu nad inštitúciami.

Tranzitívne krajiny by mohli ťažiť zo správneho zavedenia praktík výkonového manažmentu, ale nemali by očakávať alebo sa pokúšať o rýchle nahradenie tradičných rozpočtových a kontrolných metód. Skúsenosti vyspelých krajín demonštrujú veľmi náročné prípravy nutné pre úspech výkonového manažmentu. Tranzitívne krajiny sú dobre oboznámené s tým, aby adaptovali rovnako opatrný prístup.

Tri krajiny spomenuté vyššie kladú veľký dôraz na nákladové účtovníctvo, výkonové vykazovanie a zverejňovanie výsledkov. Ďalšie užitočné techniky obsahujú korporátne plánovanie, evalvaciu programov a meranie výkonnosti. Tak ako všetky krajiny usilujúce sa o takéto reformy, aj ony minuli mnoho rokov na experimentovanie a perfekcionizovanie týchto technických predpokladov úspechu. Všetky postupovali realizáciou množstva čiastkových reforiem do už silných administratívnych inštitúcií. Časom boli ustanovené a dotiahnuté praktiky manažérskej kontroly, interný audit, audit „hodnota za peniaze“ a finančné informačné systémy. Inštitúcie boli podporované vyvíjať programové prístupy v ich vnútornom manažmente a výkazníctve. Zavedenie trhových mechanizmov na stimulovanie zvýšenia produktivity bolo postupným rozvojom, začínajúcim priamočiarymi prípadmi. Na rozvoj použiteľných nástrojov pre definovanie, meranie a sledovanie výkonnosti, najmä kvalitatívne faktory, ktoré sú kritické vo väčšine verejných služieb, boli nevyhnutné dlhé periódy experimentovania. (Napríklad, definovanie rámca výkonov pre inštitúciu, ktorá vydáva vodičské oprávnenia, je prirodzene menej zložitá ako v prípade inštitúcie účtujúcej za pomoc obetiam AIDS alebo takej, ktorá sa zaoberá imigračnými prípadmi.) Zlepšenia v konceptoch a metodológii nákladového účtovníctva boli vyvinuté v súkromnom sektore, ale museli byť adaptované pre vládne použitie. I keď široká implementácia akruálneho účtovníctva v týchto krajinách je súčasným fenoménom, začalo to pred mnohými rokmi selektívnym^{viii} využitím akruálneho účtovníctva v kapitálovo náročných inštitúciách.

Popri technickej inovácii, reorientácia administratívnej kultúry od ústupčivosti k výkonnosti je hlavnou výzvou ľudského rozvoja. Retrospektívne by mohlo byť skonštatované, že dlhší časový úsek pre technický rozvoj vo výkonovom manažmente poskytuje stimuly a nevyhnutný gestorský čas pre kultúru a adaptáciu ľudí.

Navrhnutý prístup: Tranzitívne krajiny by mali presadzovať vstupovo orientované rozpočtovanie a kontrolné procesy, zatiaľ čo budú podporovať techniky výkonového manažmentu, aby tie procesy zefektívnila a nie ich nahradila. Manažérska kontrola, nákladové účtovníctvo a interný audit, ak sú systematicky navrhnuté a implementované, sú tie praktiky, ktoré s najväčšou pravdepodobnosťou prinesú

rýchle výsledky. Tak ako sa budú zavádzať reformy, formulácia rozpočtu a kontrola by sa mala stať efektívnejšou a otvorí sa zároveň možnosť ďalšieho zavádzania procedúr dohľadu nad inštitúciou.

4.11. *Predaj súkromných statkov v konkurencii so súkromným sektorom*

Existujú dve hlavné námietky voči aktivitám tohto druhu: (1) zdravie súkromného sektora je podkopávané, keď je tlačný konkurovať sile a zdrojom štátu a (2) tovary a služby predávané v tejto podnikateľskej móde si pravdepodobne užijú určitý rozsah dotácií zo štátneho rozpočtu, ktorý je skrytý.

Celkove sú odkazy na tento typ aktivít v správach krajín limitované. Spojené kráľovstvo špecificky zakazuje konkurenciu so súkromným sektorom a Ministerstvo financií aktívne presadzuje toto pravidlo. V Holandsku, keď inštitúcia predáva produkty alebo služby na komerčnom trhu príležitostne ako vedľajší tovar k jej hlavným úlohám, spadá pod dodatočné pravidlá navrhnuté na ochranu súkromného sektora voči neférovej konkurencii. Ich hlavnou črtou je, že inštitúcia musí úplne oddeliť svoje komerčné aktivity od nekomerčných; pre tento účel sa vyžadujú oddelené organizácie, nákladové účtovníctvo a finančné výkazy. Vládnou politikou je, aby mohli byť výstupy komerčných aktivít predávané výhradne súkromnému sektoru.

Navrhnutý prístup: Verejnoprávnym inštitúciám by malo byť zakázané normálne predávať produkty alebo služby, ktoré sú privátnymi statkami okamžite dostupnými od dodávateľov zo súkromného sektora; v prípadoch, že tak robia, mali by byť navrhnuté kontrolné pravidlá k zaisteniu, že predajná cena nie je dotovaná, a tak, ako v Holandsku, vyžadovať aby boli komerčné aktivity úplne oddelené v organizácii a účtovníctve a eventuálne privatizované.

4.12. *Účtovníctvo a výkazníctvo*

Snáď nie je potrebné povedať, že účtovníctvo a výkazníctvo komerčných inštitúcií by malo byť konformné s najvyššími štandardami súkromného sektora a v niektorých prípadoch by mali vlády uložiť ešte vyššie štandardy v záujme ochrániť princípy transparentnosti vo verejných financiách.

Bude spomenuté, že pravidlá účtovníctva a výkazníctva pre nekomerčné inštitúcie opísané v piatich správach krajín sú tak rozdielne ako ostatné črty systémov inštitúcií; v niektorých prípadoch sa líšia tiež pravidlá medzi rozdielnymi inštitúciami v krajine. Je pravdepodobné, že dôvody pre rozdiely sa samy líšia. Inštitúcie boli vytvorené v rozdielnych časoch a za rozdielnych okolností, a keď sú nové pravidlá zavedené, je často nevyhnutné „poslať do dôchodku“ niektoré doteraz existujúce situácie. Zvyklosti vo vládnom účtovníctve a výkazníctve sa počas rokov takisto vyvíjali, pričom v posledných dekádach pod tlakom globalizácie investovania a finančných trhov zastarávali. Nie je prekvapením, že praktiky pôvodných verejnoprávných inštitúcií sklámali pri ustanovení všeobecného, stabilného vzoru.

Krajiny zakladajúce si na principiálnej reforme verejnoprávnej inštitúcie sú snáď v lepšej pozícii implementovať „štandardné“ pravidlá ako päť skúmaných krajín, kde reformy smerovali skôr k čiastkovým ako principiálnym. Pri takejto činnosti by najlepším smerom bolo úplné adaptovanie medzinárodne akceptovaných štandardov účtovníctva a výkazníctva ako bolo odporúčané MMF a EÚ, dokonca aj keď musí byť úplná implementácia rozložená do etáp počas niekoľkých rokov. Základná požiadavka je položená v publikácii SIGMA *Riadenie vládných výdavkov v tranzitívnych krajinách*; „Všetky fondy a účty všetkých subjektov vlády musia byť konsolidované. Aby bola táto konsolidácia možná, rozvrh účtov vládných subjektov a hospodárska a funkčná klasifikácia ich rozpočtu musí vyhovovať všeobecnému rámcu určenému na centrálnej úrovni. Dobré finančné výkazníctvo je vyžadované pre zodpovednosť.“ Detailné špecifikácie a možné alternatívy sú úplne opísané v rovnakej publikácii.

Potreba transparentnosti v spojitosti s podmienenými záväzkami bola spomenutá skôr. Štátny rozpočet by mal odhaľovať všetky podmienené záväzky vyplývajúce z vládnych záruk za dlh inštitúcie a zriadiť rezervy pre potenciálne straty. Akákoľvek široká reforma správy inštitúcie by mala byť vnímaná ako príležitosť úplne implementovať v tomto sektore princípy fiškálnej transparentnosti obhajovanej MMF^{ix}.

Navrhovaný prístup: Účtovníctvo a výkazníctvo komerčných inštitúcií by sa malo zhodovať s najvyššími štandardami súkromného sektora. Finančné aktivity nekomerčných inštitúcií by mali byť vykazované verejne a úplne konsolidované vo vládnych finančných výkazoch. Ich štandardy účtovníctva a výkazníctva by mali byť rovnaké so zvyškom vlády, ktoré by naopak mali byť konformné s medzinárodne akceptovanými štandardmi.

ZÁVEREČNÉ POZNÁMKY

iv. Kontrola, kontroly: tento termín má dva významy relevantné manažmentu a správe. V prvom a širšom význame; odkazuje na všetky zákony, politiky, tradície, procesy, procedúry, praktiky a ďalšie inštrumenty využívané (v tomto prípade) Štátom, zaisťuje, že práca administratívy je vykonaná podľa požiadavky parlamentu a vlády. Sú vytvorené špecifické štruktúry a samoregulačné mechanizmy, ktoré predchádzajú chybám a ktoré promptne odhaľujú chyby, ktoré sa objavajú. Táto publikácia používa „kontrolu“ v tomto zmysle.

Druhý význam je spojený s vyšetrovaním. V tomto zmysle, kontrola znamená overiť, vyšetriť alebo potvrdiť informáciu. Vo svojom skvelom význame, toto použitie kontroly je zhodné s auditom, s aktivitou vykonávanou osobou, ktorá nevykonáva prácu alebo nie je zodpovedná za jej vykonanie. Táto publikácia používa pre tento význam slovo „audit“.

v. Zaujímavý príklad tohto fenoménu môže byť nájdený v „Prípady v poľnohospodárskej správe (Dánsko)“ od Rolfá Elm-Larsena; SIGMA Papers No. 4, Manažérska kontrola v modernej vládnej správe: niekoľko komparačných praktík. V krátkosti, audity odhaľujú, že výsledkom dotácií EÚ administrovaných Dánskou Interventnou Inštitúciou boli obrovské preplatky dánskym farmárom. Pretože použité vhodné kritériá neboli konzistentné s pravidlami EÚ, Dánsko bolo požadované zmeniť svoj rozpočet a nahradiť EÚ nezákonné preplatky. Zistilo sa, že Interventná Inštitúcia bola silne ovplyvnená poľnohospodárskymi záujmovými skupinami k definovaniu vhodných kritérií, inšpekcie a platobných podmienok tak, aby maximalizovala množstvo platieb a nie dosahovala ciele EÚ v oblasti stabilizácie trhu.

vi. Manažérska kontrola (tiež nazývaná vnútorná kontrola) môže byť stručne definovaná ako organizácia, politiky a procedúry použité pri napomáhaní zaistenia, že vládne programy dosiahnu svoje zamýšľané výsledky; že zdroje použité k zabezpečeniu týchto programov sú konzistentné so stanovenými cieľmi príslušnej organizácie; tieto programy sú chránené pred plytvaním, podvodom alebo zlým manažmentom; a že sú pre tvorbu rozhodnutí získané, udržiavané, vykazované a použité spoľahlivé a včasné informácie. (Pre širšie diskusie o manažérskej kontrole pozri SIGMA Papers No. 4, Manažérska kontrola v modernej vládnej administratíve: niektoré komparatívne praktiky).

vii. Ako poznamenáva štúdia OECD, „vstupy sú ako rozpočtové príručky stále dôležité; spojitosť medzi výkonom a rozpočtom je nepriama a často odvodená než priama a automatická; a rozpočtový tlak posúva použitie výkonových indikátorov viac k ex-post evalvácií“. (V Hľadani výsledkov: praktiky výkonového manažmentu; ako je uvedené v SIGMA publikácii Riadenie vládnych výdavkov v tranzitívnych krajinách).

viii. Selektívne využitie je odporúčané tiež pre tranzitívne krajiny, pretože majú vyššie priority v oblasti finančného manažmentu než je komplexnosť a náročná úloha zavedenia úplného akruálneho účtovníctva. OECD Occasional Paper 93-178, *Accounting for What?* určuje že, „úplné hotovostné a úplné akruálne účtovníctvo by mali byť správne videné ako konečné body na spektre možných účtovných základov... A môže byť, že akruálne účtovníctvo je užitočnejšie v určitých aktivitách než v ostatných, napr. pri kontraktácii, trhovom testovaní alebo v aktivitách, kde je zahrnuté značné kapitálové aktíva“.

ix. *Kódex dobrých praktík vo fiškálnej transparentnosti – Deklarácia princípov (Code of Good Practices on Fiscal Transparency – Declaration on Principles)*: Medzinárodný menový fond, Washington, D.C., Apríl 1998.

KAPITOLA 3. FRANCÚZSKO

od Simone Touchon a Daniel Tommasi

Táto kapitola prezentuje v Časti I prehľad rôznych typov verejných organizácií, ktoré profitujú z určitej autonómie v manažmente, i keď v rozdielnom rozsahu. Tieto zahŕňajú právne subjekty (ako napr. rôzne typy *établissement public* (EP), verejné korporácie, a určité organizácie súkromného práva), niekoľko subjektov legislatívne neodčlenených od štátu ako napr. „*services á compétence nationale*“ a nezávislé komisie zodpovedné za hospodársku reguláciu a ochranu občianskych práv. Časť II tejto kapitoly sa zameriava na *établissement public*, ktorá je najfrekvencovanejšou formou autonómnej organizácie.

ČASŤ I. PREHĽAD

1. Établissement Public (EP)

1.1. Základné typy EP

Francúzska vláda dlho využíva „*Établissement Public*“ – verejnoprávna inštitúcia (ďalej len EP) k vykonávaniu väčšiny jej úloh s výnimkou tých povinností, ktoré boli tradične považované za „výhradné privilégia“ ako obrana, polícia, justícia a zahraničné záležitosti.

„Účtovný dvor“ už v roku 1856 jasne definoval, čo sa myslí pod pojmom EP. Definícia je založená na piatich kritériách:

- inštitúcia musí predstavovať oddelený právny subjekt od subjektu, ktorý ju vytvoril
- musí to byť subjekt verejného práva, dokonca aj v prípade, že EP funguje v systéme súkromného práva a zaoberá sa výrobou a distribúciou
- musí mať špecifický predmet činnosti, ktorý odôvodňuje jej existenciu (akákoľvek činnosť, ktorá nie je v súlade s predmetom činnosti EP je nezákonná)
- musí byť autonómna od administratívnych a finančných stanovísk, musí mať oddelené správne orgány a svoj vlastný rozpočet
- musí byť pod dohľadom authority národnej vlády alebo regionálnej alebo lokálnej vlády.

Vyššie spomenuté atribúty boli vo väčšine prípadov tvorené a interpretované administratívno-správnymi precedensmi než uzákonené v štatútoch alebo vydané ako nariadenia. „Vytváranie“ EP prostredníctvom jednotlivých prípadov administratívno-správnych rozhodnutí poznačilo ich celú históriu tak, ako sa vyvíjalo ponímanie verejných služieb (cháp ich ako služby národného hospodárskeho a sociálneho záujmu).

I keď neexistuje žiaden oficiálny zoznam EPs, odhaduje sa, že ich bolo centrálnou vládou vytvorených okolo 1 100 (národné EPs) a lokálnymi autoritami viac ako 50 000. Niektoré sú jedinečné, väčšinou národné EPs, ako napríklad Národná inštitúcia zamestnanosti (*Agence Nationale Pour l'Emploi*), Národná knižnica (*Bibliothèque Nationale*), Pobrežná stráž (*Conservatoire du littoral*), Národný spotrebiteľský inštitút (*Institut National de la Consommation*), atď. Vo väčšine príkladov patria do skupiny inštitúcií s podobnými cieľmi. Existuje viac než 200 takýchto kategórií národných EPs.

Lokálne EPs sú pod autoritou municipalít (8 000 školských správ, 30 000 municipálnych úradov sociálnych služieb, 2 000 nemocníc, atď.), kantónov (*départements*) (školy strednej úrovne, požiarna ochrana, atď.) alebo regiónov (stredné školy). Decentralizačné opatrenia spôsobili vznik množstva lokálnych inštitúcií. Napríklad zákonom z roku 1983 sa transformovalo 7 000 dovtedy národných škôl strednej úrovne a stredných škôl na lokálne EPs. V niektorých sektoroch, ako napríklad v sektore stredného vzdelávania, je vytvorenie a manažment EPs úzko regulovaný a kontrolovaný centrálnou vládou. Školy sú lokálne EPs, ale učitelia sú zamestnanci centrálnej vlády. Francúzsky školský systém je centralizovaný. Súčasne centrálna vláda uplatňuje tesnú kontrolu lokálnych nemocníc. Kontroverzne sa však pri poskytovaní iných služieb môžu lokálne autority samy rozhodnúť medzi rôznymi typmi inštitucionálneho usporiadania: priame riadenie lokálnou správou (*régie directe*); jednotka s finančnou autnómiou (*régie dotée de l'autonomie financière*); priemyselná a komerčná EP právne nezávislá od autority lokálnej vlády (*régie personnalisée*); poloverejná lokálna spoločnosť a koncesie alebo lízingové kontrakty so súkromnými spoločnosťami (tieto posledné usporiadania sú najčastejšie pre zabezpečovanie vody).

EP je v podstate vhodným administratívnym inštrumentom na poskytovanie vládnych služieb, keďže umožňuje, aby bola špecifická aktivita realizovaná oddelene od ostatných. Umožňuje jednoduchšie pokrytie nákladov tam, kde štátny rozpočet nedovoľuje ziskovať účelové príjmy pre špecifické výdavky. Poskytuje spôsob garantovania tradičnej nezávislosti vo vyššom vzdelávaní. Stala sa široko využívaným inštrumentom pre konzultácie vo verejnej správe, čo znamená participáciu manažmentu pri tvorbe rozhodnutí v dotknutých sektoroch s predstaviteľmi súkromného sektora, ktorí majú miesta vo vládnych orgánoch. Umožňuje adaptovanie organizácií a zdrojov na špecifickú úlohu, zatiaľ čo naďalej poskytuje administratívnu flexibilitu prostredníctvom komplexnej zmesi súkromného a verejného práva. Niektoré EPs sú nazývané priemyselné a komerčné len preto, aby sa im umožnilo využiť extra flexibilitu prístupnú tejto kategórii EP, predovšetkým v oblasti odmeňovania a prijímania pracovníkov.

Definícia EP sa aplikuje na spektrum subjektov; administratívna EP je najbežnejšou formou EP a je veľmi blízka systému vládnej správy; priemyselná a komerčná EP využíva väčšiu autonómiu a bola navrhnutá fungovať podobne ako komerčné spoločnosti; a nakoniec profesionálne EPs, ktoré sú riadené súkromným sektorom. Hoci existuje politický konsenzus, ktorý hovorí, že úlohy charakteru „výhradných privilégií“ musia byť vykonávané priamo centrálnou vládou, neexistujú preddefinované kritériá, ktoré určujú, či bude daná aktivita vykonávaná oddelením vládnej správy alebo nejakou EP. Čas od času sa určité úlohy, ktoré boli pridelené EP, vracajú späť centrálnej vláde, ako napríklad v prípade testov na vodičské oprávnenia. Zákon, ktorým sa vytvára každá kategória EP a uplatňuje sa na každú skupinu úloh, veľmi pragmatickým spôsobom určuje, čo je považované za najproduktívnejší typ organizácie, autority, zdrojov a povinností.

Časť II tejto publikácie bude detailne diskutovať o finančnom manažmente a kontrole najbežnejších foriem národných EPs.

1.2. Špeciálne typy *Établissement Public*

Okrem najbežnejších foriem EPs existuje množstvo špeciálnych typov EPs a niekoľko ďalších špeciálnych zriadení. Cieľom množstva týchto zriadení je zvýšiť flexibilitu v manažmente a rozvoji partnerstva medzi rôznymi verejnými subjektami alebo medzi verejnými subjektami a súkromným sektorom.

Participácia súkromného sektora v manažmente EPs

Rady riaditeľov v radách poľnohospodárskych produktov, ktoré majú regulačné a študijné funkcie, zahŕňa väčšinu predstaviteľov z príslušného sektora, menšinu vládnych predstaviteľov spolu so zamestnancami týchto spoločností a spotrebiteľov. Participácia súkromného sektora v rade riaditeľov EPs, ktorá reguluje súkromné aktivity, a manažérska autonómia týchto EPs má výhodu v tom, že zaisťuje potreby a obavy súkromného sektora lepšie ako oddelenie verejnej správy. Tento spôsob má však aj svoje nevýhody. Niekedy sa EP a súkromný sektor stávajú prehnane vzájomne závislí. Predstavitelia súkromného sektora môžu mať nadmerný vplyv na politiku EP². Keď sa k tomu pridajú aj peniaze, vzájomná závislosť môže viesť k zlému riadeniu³.

Profesijné komory, ako napríklad Obchodná komora, Cechová komora alebo Poľnohospodárska komora, sú právne verejnoprávnymi inštitúciami, ale sú riadené predstaviteľmi volenými súkromným sektorom. (Existuje okolo 200 profesijných komôr, ktoré sú verejnoprávnymi inštitúciami). Sféra ich aktivít môže byť veľká. V prípade, že sa pripravujú regulácie týkajúce sa ich sektora, vláda ich s nimi konzultuje. Tieto EPs majú určitú regulačnú právomoc. Vykonávajú administratívne aktivity ako napríklad vedenie obchodného registra. Obchodná komora riadi množstvo prístavov a letísk a veľa obchodných škôl. Príjmy týchto inštitúcií často pochádzajú z účelových daní, ktoré musia byť schválené parlamentom. EPs sú predmetom auditu z Účtovného dvora a niekoľkých vládnych kontrol za účelom overenia regulárnosti ich krokov. Vo všeobecnosti sa komentáre v tejto časti netýkajú týchto profesijných komôr.

GIP (zoskupenie verejného záujmu)

Centrálna vláda a lokálne authority môžu založiť spoločné EPs, či už medzi sebou alebo so subjektami súkromného sektora. Tieto inštitúcie sú známe ako zoskupenia verejného záujmu, GIP (*Groupement d'Intérêt Public*). Vznikli nedávno (v 80-tych rokoch 20. storočia) a poskytujú odpoveď na rastúcu potrebu spoločného postupu niekoľkých verejných subjektov v špecifickej oblasti (napr. výskum AIDS), na spoločný prístup k zdrojom (napríklad počítačový univerzitný riadiaci systém alebo spoločný telekomunikačný systém pre výskumné inštitúcie a univerzity), alebo na projekty vykonávané v súkromnom sektore (napr. spoločné environmentálne projekty zahŕňajúce centrálnu vládu, regionálnu vládu a spoločnosti znečisťujúceho priemyslu). Regionálne nemocničné inštitúcie, ktoré vykonávajú dohľad nad nemocnicami v regióne, sú spoločné GIPs štátu a inštitúcií sociálneho zabezpečenia.

2. Táto situácia sa objavila v Národnej poľnohospodárskej rozvojovej inštitúcii, podľa Verejnej správy z roku 1999 vydanéj Účtovným dvorom.

3. V marci 2000, Účtovný dvor poznamenal v správe zaslanej Exekutive a Parlamentu: „zmätočná organizácia“ poľovníctva a „neregulárne a neužitočné“ výdavky z fondov Národného úradu poľovníctva (ktorý je EP) a súkromných organizácií. Národný úrad poľovníctva takisto financoval platy siedmich úradníkov svojho dozorujúceho rezortného ministerstva.

EP môže byť súčasťou GIP, ktorá je sama EP. Zákon upravuje aktivity GIP (verejného alebo súkromného práva), pravidlá manažmentu a účtovníctva, ktoré závisia na podstate aktivít danej EP a na stupni participácie súkromných osôb v GIP. Aby mohla akákoľvek EP participovať v GIP, musí mať rovnaké pole záujmu a aktivít ako GIP. Zákon definuje kategórie GIP rovnakým spôsobom ako EPs. Do dnešných dní bolo vytvorených veľa GIPs a mnoho ich je v procese zakladania.

Dodávame, že priemyselné a komerčné EPs, kultúrne a vedecko-výskumné EPs (väčšinou univerzity) a vedecko-výskumné a technologické EPs (výskumné centrá) majú za účelom vykonávania obchodných aktivít právomoc presadzovať svoje záujmy v podriadených a hospodárskych záujmových zoskupeniach (GIE)⁴. GIE sú subjekty súkromného práva.

EPCI

Lokálne autority sa môžu spojiť a vytvoriť *Établissements Public de Coopération Intercommunale* (EPCI). EPCI je špeciálny typ EP a predstavuje nositeľa spolupráce medzi municipalitami. Existuje okolo 20 000 EPCI alebo podobných zriadení. EPCI môže na zabezpečenie služieb vytvoriť a využívať rôzne organizačné formy. Niektoré EPCI sú založené na vykonávanie špecifickej aktivity (napr. dohľad nad koncesiami dodávok vody). Na rozdiel od národnej EP, ktorá má jedinečné poslanie a oblasť aktivít, poslanie a aktivity EPCI môžu byť vo viacerých oblastiach. EPCI je hybridným inštitucionálnym zriadením, ktoré je v niektorých špecifikách podobné národnej EP a v iných podobné vládnej autorite.

Iné špeciálne typy EP

Centrálne správa sociálneho zabezpečenia a niektoré fondy penzijnej a sociálnej podpory sú EPs. Aby bolo zaručené dvojstranné riadenie sociálneho zabezpečenia, „rada riaditeľov“ správy sociálneho zabezpečenia je zostavená z predstaviteľov zamestnávateľov, zamestnancov a kvalifikovaných osôb. Napriek tomu štát v súčasnosti začal uplatňovať zvýšenú kontrolu nad systémom sociálneho zabezpečenia.

Caisse des Dépôts et Consignations je EP špeciálnej podstaty. Je to finančná inštitúcia významnej veľkosti, ktorá, okrem iných vecí, centralizuje fondy z regulovaných inštitúcií zhromažďujúcich úspory. V určitých ohľadoch je podobná investičnej banke. Je zároveň dôležitým inštrumentom verejnej politiky pre lokálny hospodársky a sociálny rozvoj v oblastiach ako urbanistická politika, plánovanie, sociálne bývanie, manažment lokálnych verejných služieb, doprava, cestovný ruch a životné prostredie. Intervenuje v mnohých oblastiach a správa sa ako investor, bankár (hlavne v oblasti sociálneho bývania), poskytovateľ služby (napr. vlastní väčšinu „súkromných“ spoločností, ktoré manažujú poplatky za diaľnice), inžinier a konzultant. Systém jej finančného manažmentu je veľmi špecifický a nie je predmetom diskusií v tejto publikácii.

2. Verejné podniky

Okolo 20 verejných podnikov je z právneho hľadiska EP. Niektoré z nich sú veľké spoločnosti, ako napríklad energetická spoločnosť (EDF, *Electricité de France*) a železničné spoločnosti (SNCF, *Société Nationale des Chemins Français*), RFF (*réseau Ferré de France*) a Francúzska pošta. Niektoré verejné

4. Hospodárske záujmové zoskupenie je právne zriadenie na vykonávanie obchodných aktivít využívaných tiež súkromným sektorom (zoskupuje súkromné korporácie alebo individuálne podnikateľské subjekty).

podniky podriadené vládny m nariadeniam v oblasti účtovníctva sú predmetom diskusií nižšie (väčšinou sa jedná o inštitúcie spravujúce morské a riečne prístavy a inštitúcia Parížske letiská).

Ďalšími verejnými podnikmi sú poloverejné spoločnosti a obchodné spoločnosti (s.r.o., a.s.) úplne alebo čiastočne vlastnené štátom a upravené podľa súkromného práva, EPs alebo ďalšie verejné authority. V súčasnosti existuje okolo 100 verejných podnikov, v ktorých štát priamo vlastní viac ako 50 percent akcií, alebo ktoré sú EPs. Tieto podniky majú stovky podriadených organizácií. Všetky podriadené organizácie EPs sú korporáciami súkromného práva. Tieto podniky môžu byť, v závislosti od stupňa priameho vlastníctva štátu, subjektom špeciálnych regulácií v oblasti ustanovovania manažmentu a menovania predstaviteľov štátu do správnej rady, participácie predstaviteľov zamestnancov v správnej rade a auditov zo strany Účtovného dvora a štátnej kontroly (pozri nižšie).

Sektor verejných podnikov sa neustále vyvíja. Jeho rozsah sa od roku 1985 dramaticky znížil. Väčšina korporácií plne vlastnených štátom bola čiastočne alebo úplne privatizovaná. V minulosti administratívne oddelenia vlády priamo riadili množstvo hospodárskych aktivít. Ich rozpočet bol zahrnutý v štátnom rozpočte, buď v podobe špeciálneho obchodného účtu alebo ako „pripojený rozpočet“. Bol podriadený reguláciám a pravidlám riadenia štátneho rozpočtu s určitými špeciálnymi úpravami. Pretože takéto zriadenia neboli vhodné na vykonávanie hospodárskych aktivít, väčšina administratívnych oddelení bola transformovaná buď do formy EP (napríklad poštový úrad v roku 1990) alebo na korporácie súkromného práva (napríklad Národný tlačiarenský úrad v roku 1993). Telekomunikačná spoločnosť, ktorá bola tiež riadená ako administratívne oddelenie, sa v roku 1990 stala EP a odvtedy bola korporativizovaná a čiastočne privatizovaná. Len málo priemyselných a komerčných subjektov, ako napríklad vojenské lodenice, nie je doteraz právnymi subjektami.

Veľké verejné podniky vo forme EP majú mnoho súkromnoprávných podriadených organizácií na vykonávanie množstva obchodných aktivít. Napriek tomu existuje obava, že v kontexte zvýšenej konkurencie a otvorenia sa trhom budú musieť byť tieto podniky transformované do korporácií, aby získali vyššiu flexibilitu a bolo im umožnené rozvíjať aliancie s inými spoločnosťami v lepšej kondícii. Tento krok takisto zabezpečí lepšie uplatnenie noriem korporátneho riadenia. Súčasnú správu pre vládu týkajúcu sa najväčších EPs totižto naznačujú: „s ohľadom na normy korporátneho riadenia, fungovanie rady riaditeľov (správnej rady) v týchto podnikoch nie je veľmi uspokojivé. Predstavitelia štátu v správnych orgánoch čelia ťažkostiam pri zosúladovaní ich zodpovednosti v rade riaditeľov s ich závislosťou od štátu a verejných záujmov rezortných ministerstiev“⁵.

3. Ostatné inštitucionálne usporiadania

3.1. Nezávislé administratívne authority

Nezávislé rady vláde v otázkach regulácií a politiky poskytuje množstvo osôb. Tieto zahŕňajú niekoľko EPs, ako napríklad inštitúciu potravinovej bezpečnosti (*agence française de sécurité sanitaire des aliments*), ktorá má všeobecné poslanie odhadovania rizika, ale nemá priamu regulačnú právomoc okrem oblasti veterinárnych liečiv, určitých ministerských divízií alebo medziministerských komisií, ako napríklad autorita v jadrovej bezpečnosti (*autorité de sécurité nucléaire*), niektoré organizácie súkromného práva, množstvo výborov, vyššie zastupiteľstvá a komisie. Niekoľko z týchto komisií je nazývaných „nezávislé administratívne authority“ (*Autorité Administrative Indépendante* – AAI). Poznávame, že AAI je popisné meno pre tieto subjekty a nie je to ich právna definícia. AAI nie sú

5. Commissariat au Plan; *Service publics en réseau*. Rapport Bergougnot, La Documentation française, Paris 2000.

pod dohľadom ministerstva a majú vo všeobecnosti právomoc vydávať regulácie v oblasti svojej kompetencie.

Pojem AAI bol prvý krát použitý v štatúte, ktorý v roku 1978 vytvoril Národnú komisiu pre informatiku a slobodu (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*). Odvtedy množstvo existujúcich alebo novovznikajúcich komisií bolo ponímaných ako AAI. V súčasnosti sa za AAI pokladá okolo 20 komisií, v niektorých prípadoch len preto, že je takáto klauzula vložená do štatútu, ktorý ich zriaďuje, v iných prípadoch podľa princípu jurisdikcie. Na vykonávanie autority je v niektorých AAI ustanovená jedna vysoko postavená osoba (napr. ombudsman), avšak vo väčšine AAI existujú kolektívne komisie o počte šiestich do pätnástich členov. Vo všeobecnosti sa počet pracovníkov AAI pohybuje od tridsiatich do dvesto osôb.

Poslanie a aktivity AAI vo všeobecnosti ležia v takých oblastiach ako je regulácia hospodárskych a finančných aktivít, ochrana spotrebiteľa, regulácia spravodajstva a informácií, kontrola politickej transparentnosti a ochrana občianskych práv voči zneužívaniu moci zo strany štátu. Vytvorenie AAI je často zamerané na zabezpečenie, aby regulácie adekvátne brali do úvahy občianske a vlastnícke práva, nezávisle od politických tlakov a hospodárskej lobby.

Príklady AAI zahŕňajú: Komisiu pre obchodovanie s cennými papiermi (*Commission des Opérations de Bourse*), Výbor pre konkurenciu (*Conseil de la Concurrence*), regulačné komisie v telekomunikačnom a energetickom sektore, kontrolné authority v letiskovom znečisťovaní hlukom (*Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*), Vysoký výbor spravodajstva (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*), Národná komisia pre informatiku a slobodu (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*), Národná komisia politického života a financovania volieb (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*), Komisia pre prístup k administratívnym dokumentom (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*), Národná komisia pre kontrolu telefonického odpočúvania (*Commission Nationale de contrôle des Interceptions de Sécurité*) a Úrad ombudsmana.

V závislosti na sektore môžu byť podobné poslania určené pre rozdielne typy organizácií, napríklad pre AAI, ministerský výbor alebo EP. Napríklad rada pre evalváciu univerzít je podľa zákona AAI, zatiaľ čo iné rady pre evalváciu verejnej politiky sa nepovažujú za AAI, a inštitúcia pre evalváciu a akreditáciu verejných a súkromných nemocníc je EP.

Vo všeobecnosti sa AAI prezentuje nasledujúcimi charakteristikami:

- jej poslanie pozostáva z regulácie „citlivých“ sektorov a/alebo ochrany občianskych a hospodárskych práv
- je verejnou osobou, ale na rozdiel od EP nie je osobou právne oddelenou od štátu
- vo všeobecnosti je vytvorená štatútom schvaľovaným parlamentom
- nie je subjektom žiadnej dozorujúcej autority. Jej členovia sú nezávislí od exekutívy a parlamentu
- využíva určitú právomoc, ktorá sa v závislosti na jej poslaní mení z čisto „právomoci ovplyvňovania“ k regulačnej právomoci. Množstvo AAI má kapacity predkladať veci súdom. AAI, ako napríklad Vysoký výbor spravodajstva, je zodpovedná za ustanovenie prezidentov televíznych a rozhlasových štátom vlastnených spoločností. Niektoré AAI majú zo zákona právomoc uvaľovania sankcií. Tieto AAI uvaľujú sankcie samy, nezávisle od ministerských autorít. Na druhej strane AAI nie je súdnou inštitúciou. Preto Konštitučná rada a príslušný

zákon striktno obmedzili tieto represívne právomoci a zabezpečili, okrem iných vecí, aby voči sankčným procedúram AAI bolo možné uplatniť obranné práva

- je to administratívna organizácia a ako taká je kontrolovaná administratívnymi súdmi. Vo väčšine prípadov sa administratívne rozhodnutia a sankcie prijaté AAI odvolávajú na *Conseil d'État*, čo je najvyšší administratívny súd. (*Conseil d'État* posudzuje aj odvolania voči rozhodnutiam súkromnoprávných profesijných komisií, ako napríklad Výboru burzy cenných papierov, *Conseil des Bourses de Valeurs*). V niekoľkých ďalších prípadoch sa sankcie uvalené AAI odvolávajú na justičné súdy. Odvolací súd v Paríži posudzuje odvolania voči sankciám uvaleným Komisiou pre cenné papiere. Odvolania voči rozsudku Odvolacieho súdu môžu byť postúpené na Rozvrhový súd.
- má finančnú autonómiu. Napriek tomu je jej finančná autonómia limitovaná faktom, že rozpočet AAI je zahrnutý v rozpočte ministerstiev alebo v rozpočtovej kapitole ministerského predsedu a je posudzovaný v rovnakom procese ako ostatné komponenty štátneho rozpočtu. (Komisia pre cenné papiere je výnimkou; je financovaná účelovými daňami cez špeciálny rozpočtový fond). Väčšina AAI nie je podrobených a priori finančnej kontrole Ministerstva financií rozobranej nižšie, ale sú predmetom vládnych regulácií v oblasti účtovníctva a auditu zo strany Účtovného dvora.

Nezávislosť AAI je zabezpečená niekoľkými špeciálnymi garanciami, napríklad spôsobom ustanovenia jej členov a jej štatútu. Členovia AAI sú počas trvania mandátu *de facto* (a niekedy zákonom) neodvolateľní. Pravidlá ich ustanovenia sú definované v štatúte, ktorým sa AAI vytvára, a odlišuje jednu AAI od inej. Niekedy ich menuje prezident republiky a prezidenti dvoch komôr parlamentu. V iných prípadoch sú menovaní najvyššou kontrolnou inštitúciou (napr. Účtovným dvorom alebo *Conseil d'État*) a/alebo súkromnými profesijnými osobami. Niektoré AAI zahŕňajú členov *ex officio* (napr. generálny riaditeľ špecifického oddelenia).

Kvôli ich špecializovanej úlohe a štatútu nie sú AAI verejnoprávnymi inštitúciami v rámci významu tohto výskumu a nebudú predmetom diskusií v ďalších častiach tejto práce.

3.2. *Služba á Compétence Nationale*

EPs vyvolali určitý stupeň decentralizácie vládnych služieb, ktorý bol produktívny; ich zvýšené množstvo a diverzita spôsobili na druhej strane spôsobili, že sa ich pojem trochu oslabil. Francúzsko neustále pokračuje pri vytváraní EPs, ale vynárajú sa otázky o potrebe zosilnenia ich kontroly vykonávanej národnými alebo lokálnymi autoritami. Ministerstvo financií má ambiciózne prístup k ďalšej existencii EPs. Často sa púšťa do ich vytvárania v záujme splnenia svojej administratívnej zodpovednosti, ale tiež zvažuje ich existenciu na vytváranie dodatočných verejných výdavkov a nastavenia clony s ohľadom na ich finančný dozor.

Na zabezpečenie autonómie manažmentu sa nie vždy vyžaduje vytvorenie oddelených právnych subjektov. Preto vláda vytvorila 1997 nový typ vládnej organizácie „Divízia s celonárodnou jurisdikciou“ (*Services á caractère national – SCN*), ktorá poskytuje alternatívu k pokračujúcemu vytváraniu EPs. V kontraste k EP, tieto jednotky nie sú oddelené právne subjekty. Organizácie, ktoré by mohli spadať do tejto kategórie, než mať štatút EP, zahŕňajú národné múzeá, tréningové centrá, národné archívy, atď. Do dnešných dní bolo vytvorených len málo SCN. Prvé výsledky tejto skúsenosti týkajúce sa minimálne múzeí sa zdajú byť úbohé. Účtovný dvor skonštatoval⁶: „táto forma delegovania poskytla málo a ešte

6. Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art; Cour des Comptes, February 1997.

k tomu limitovaných výhod, nedokázala zmeniť komplexnosť manažmentu týchto jednotiek, ktorým chýbajú administratívne nástroje na vykonávanie ich nových zodpovedností“. Vojenské lodenice sú stále riadené administratívnym oddelením s presným názvom Riaditeľstvo lodeníc (*Direction de la Construction Navale* – DCN). DCN bolo nedávno transformované na SCN, ale parlamentný výbor pre obranu poznamenal, že táto transformácia neumožní dostatočne jeho „štatutárne putá“⁷.

3.3. Ostatné subjekty

Okrem EP a štátom vlastnených korporácií, vláda, a hlavne lokálne authority, vytvára a využíva na poskytovanie verejných služieb niekoľko ďalších organizačných modelov.

Poloverejné lokálne spoločnosti

Poloverejná lokálna spoločnosť (SPLC) je spoločnosťou súkromného práva. Lokálne vlády môžu využívať SPLC na riadenie mestského rozvoja alebo na konštrukčné projekty a množstvo ďalších aktivít, ako napríklad manažment mestskej dopravy, športových zariadení alebo kongresových centier. Existuje okolo 1 200 SPLC. Vytvorenie SPLC lokálnymi autoritami je predmetom splnenia určitých podmienok. Príslušný stupeň participácie verejného a súkromného sektora v SPLC je regulovaný, v skutočnosti je však „súkromný“ partner podriadenou organizáciou *Caisse des Dépôts et Consignations*, ktorá je sama EP. SPLC by nemali neférovne konkurovať súkromnému sektoru. Z toho dôvodu sú vo všeobecnosti čisto komerčné aktivity zakázané. Aktivity SPLC musia spadať do sféry zodpovednosti authority, ktorá ju vytvorila. Lokálne vlády nemôžu delegovať na SPLC poslania ako napríklad poslanie polície. Štátny regionálny predstaviteľ (Prefekt), tak isto ako iná súkromná osoba, môže referovať administratívnym súdom, ak si myslia, že SPLC je nelegálna alebo porušuje ich vlastnícke práva. SPLC môže mať podriadené organizácie. Sú plne subjektom účtovných regulácií súkromného sektora. Auditujú ich regionálne komory Účtovného dvora, ale nie tak často (zhruba každých 15 rokov). Prefekt je informovaný o ich účtoch a ak si to situácia vyžaduje, môže to referovať regionálnym komorám Účtovného dvora. SPLC je výkonný a efektívny nástroj riadenia lokálnych projektov a služieb. Napriek tomu sú niekedy kontroly SPLC vykonávané lokálnou autoritou slabé, alebo v iných prípadoch finančné vzťahy medzi SPLC a dozorujúcou lokálnou autoritou postrádajú transparentnosť.

Mimovládne organizácie (NGOs)

K implementácii verejných politík vláda niekedy využíva NGOs. Častokrát je to efektívna forma partnerstva s občianskymi skupinami. Existuje množstvo „kvázi administratívnych“ NGOs vytvorených a plne financovaných vládnyimi autoritami, hlavne lokálnymi vládami, ale niekedy tiež rezortnými ministerstvami (existuje okolo 68 kvázi administratívnych NGOs pre ministerstvo kultúry⁸). Ako ukazujú správy Účtovného dvora, množstvo NGOs je založených len na obídenie pravidiel manažmentu a účtovníctva vládnych výdavkov. Takéto organizačné zriadenia sú zakázané. Ale ako naznačuje správa *Conseil d'État* z roku 1999: „Ak množstvo administratívnych nariadení, ktoré obmedzovali NGOs, nepriniesli výsledky, bolo to preto, že NGOs dokázali uspokojiť niektoré potreby. Zabránenie takémuto zámeru v manažmente vládnych výdavkov volá po modernizácii metód vládnej administratívy a prijatí flexibilnejších rozpočtových regulácií“. Podľa tejto správy by modernizovaná a „nízkotučná“ forma GIP a EP mohla priniesť elimináciu potreby vytvárania NGOs.

7. Avis de la commission de la défense nationale sur le projet de loi de finances pour 2000; Assemblée nationale.

8. *Rapport Public 1999*; Cour des Comptes.

ČASŤ II: ÉTABLISSEMENT PUBLIC

1. Inštitucionálny rámec

1.1. Hlavné typy *Établissement Public* (verejnoprávnej inštitúcie)

Verejnoprávne inštitúcie majú právnu subjektivitu. Na základe toho sa môžu rozhodovať, za svoje rozhodnutia nesú zodpovednosť, disponujú vlastnými aktívami a to nehnuteľným majetkom a vlastným majetkom, majú rozpočet oddelený od rozpočtu organizácie, ktorá ich zriadila a majú spôsobilosť vykonávať právne úkony zahrňujú aj právne akcie voči vláde.

V zásade ich začlenenie do skupiny, do ktorej patria, podmieňuje, či sa uplatní pri činnosti verejnoprávnych inštitúcií verejné alebo súkromné právo. Rozdiel je v riadení verejnoprávnych inštitúcií, ktoré sú riadené verejným právom a verejnoprávnymi inštitúciami hospodárskeho a obchodného charakteru, u ktorých sa uplatňuje súkromné právo. Mnohé verejnoprávne inštitúcie nepoužívajú označenie „riadiace“ alebo „priemyselné a obchodné“. Toto sú „verejnoprávne inštitúcie ekonomického charakteru“, „verejné nemocnice“, „podniky verejných služieb“ atď. Predsa len existuje koncepčný rozdiel medzi „riadiacimi“ a „priemyselnými a obchodnými“ verejnoprávnymi inštitúciami a podmieňuje uplatnenie jedného z typov práv, ktorý sa použije.

Riadiace verejnoprávne inštitúcie

Patria k väčšine verejnoprávnych inštitúcií. Existuje okolo 1 000 národných riadiacich verejnoprávnych inštitúcií. Uplatňujú sa u nich podobné rozpočtové a účtovné regulácie, ktoré sú používané pri štátnom rozpočte.

Na ich zamestnancov sa vzťahuje verejné právo (okrem niektorých špeciálnych prípadov u zamestnancov v oblasti riadenia sociálneho zabezpečenia, u ktorých sa uplatňuje súkromné právo a kolektívna pracovná zmluva). Niektoré z nich sú poverené úlohami policajného charakteru (organizácie, ktoré pracujú napr. v národných parkoch), úlohami spojenými s odvodom daní (napr. finančné organizácie zaoberajúce sa organizáciami s rozvodom vody) alebo tie, ktoré majú predkupné právo na určité majetkové transakcie (t.z. organizácie zaoberajúce sa ochranou pobrežia). Právne spory s verejnoprávnymi inštitúciami riadiaceho charakteru, týkajúce sa napr. sprostredkovávania alebo osobných otázok, sú preskúvané správnymi súdmi.

Začiatkom roku 1980 bol udelený dvom sektorom vyšší stupeň riadiacej autonómie ako iným riadiacim verejnoprávnym inštitúciam, jednalo sa hlavne o riadiace verejnoprávne inštitúcie:

- Vedecké, kultúrne a profesionálne verejnoprávne inštitúcie. Existuje asi sto takýchto podnikov (80 univerzít, College de France, the French School v Ríme, Národné Historické Múzeum, Paris Observatory atď.). Majú väčšiu autonómiu, nie sú subjektom finančnej kontroly vykonávanej vopred a ich rozpočty môžu byť automaticky uplatnené, pretože majú určitý stupeň vlastného riadenia prostredníctvom voľby vlastných riadiacich subjektov.
- Vedecké a technologické verejnoprávne inštitúcie. Tento druh inštitúcií bol vytvorený na základe zákona v roku 1982, ktorý zahŕňa 10 výskumných organizácií s verejnými predstaviteľmi zvolenými Radou riaditeľov. Ich rozpočtovanie a finančný systém bol vytvorený oveľa flexibilnejšie. Odhliadnuc od toho nie sú veľmi odlišné od iných riadiacich verejných podnikov.

Priemyselné a obchodné verejnoprávne inštitúcie

Množstvo národných priemyselných a obchodných EPs je relatívne malých (okolo 80), hoci niektoré z nich sú veľmi veľké subjekty. Táto skupina zahŕňa okrem iných 20 alebo podobné množstvo verejných podnikov, ktoré boli už predtým spomenuté - Parížska opera, úrady na riadenie poľnohospodárstva, ktoré vykonávajú riadiacu a regulačnú úlohu, Francúzske centrum zahraničného obchodu, ktoré je zodpovedné za propagáciu exportu, Kozmická spoločnosť.

Zo zásady, ich zamestnancom sú uhrádzané náklady na základe pracovného práva a rozpravy a tieto sú predmetom jurisdikcie priemyselných tribunálov, ak sa jedná o podnik v súkromnom sektore. Vo všeobecnosti, iné diskusie, týkajúce sa vzťahov týchto EPs s tretími stranami, sú tiež v kompetencii tých istých súdov ako súkromné osoby. Mnohé z týchto EPs profitujú však z privilégií týkajúcich sa nejakej verejnej moci (t.z. na urovanie ich dlhov, pozri dole).

Ich účty sú vedené na základe hlavného účtovného plánu, ktorý definuje hlavnú sadu účtov a základné účtovné princípy pre všetky priemyselné a obchodné aktivity. Väčšina z nich je predložená vláde na účtovnú reguláciu, ale nie na finančnú kontrolu vykonanú vopred (pozri dole). Majú viac flexibility v riadení ako administratívne EPs.

Existuje tu narastajúce množstvo „priemyselných a obchodných verejnoprávných inštitúcií“, ktoré majú iba administratívne aktivity. Tieto EPs boli klasifikované ako „priemyselné a komerčné“ EPs s účelom získania viac manažérskej autonómie. Toto umožňuje dekrét o regulácii účtovníctva č. 1962⁹, ktorý konštatuje, že: „Verejnoprávne inštitúcie sú nazývané na základe „administratívnej povahy“ alebo „priemyselnej a obchodnej povahy“ podľa objektu ich činnosti alebo potrieb na ich riadenie“.

Avšak, čo sa týka manažérskej autonómie, stierajú sa rozdiely medzi dvomi triedami EPs. Riadiace verejnoprávne inštitúcie majú výhody modernizácie na základe meraní ústrednej vlády, kde sa kladie väčší dôraz na zodpovednosť a kontrolu vopred, ktorá je prenesená do ex-post auditu. Viac priemyselných a obchodných verejných podnikov je stále subjektom vládnych účtovníckych regulácií.

1.2. Právne záležitosti

Čo sa týka právneho systému, neexistujú osobitné štandardy, ktoré umožňujú istotu, že je verejnoprávna inštitúcia buď v kategórii riadiaca, priemyselná alebo obchodná EP. Dekrét z roku 1962 o verejnom účtovníctve je flexibilný, ale riadiace súdy majú oveľa prísnejší prístup vždy, keď sa vytvorí verejnoprávna inštitúcia na základe dekrétu a nie štatutu.

Súdy dohliadnu na dodržiavanie zákona a jeho uplatnenie. Dohliadajú na skupinu faktorov, z toho dôvodu sa verejnoprávne inštitúcie musia podobat' korporáciám súkromného sektora s ohľadom na predmet ich činnosti, financovanie a princípy činnosti a to je dôležité pre uznanie ich postavenia priemyselnej a obchodnej verejnoprávnej inštitúcie.

V prípade Francúzskeho zahraničného obchodného centra súd objavil, že na jeho zamestnancov sa vzťahuje verejné právo (ako u riadiacich verejných podnikov), hoci zakladajúci dekrét stanovoval, že sa jedná o priemyselnú a obchodnú verejnoprávnu inštitúciu.

9. Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur liquidité comptabilité publique (Journal Officiel du 30 décembre 1962).

Na druhej strane Parlament schválil v roku 1986 zákon na zmenu profesionálnej inštitúcie na oblie na „priemyselnú a obchodnú verejnoprávnu inštitúciu“, napriek faktu, že podľa obyčajového práva táto inštitúcia by mala byť administratívnou verejnoprávnu inštitúciou. Zákony sú rozhodujúce pre riadiaceho sudcu, inštitúcia je odtiaľto vedená ako „priemyselná a obchodná verejnoprávna inštitúcia“.

1.3. Tvorba verejnoprávnej inštitúcie

Od prijatia Ústavy 5. Republiky v roku 1958, zákon vytvára „kategórie“ verejnoprávnych inštitúcií a pravidiel, ktoré ich riadia.

„Kategória“ je skupina verejnoprávnych inštitúcií na základe tej istej riadiacej právomoci a s podobným predmetom. Zákon vytvára pre každú kategóriu základné pravidlá, ktoré sa zavádzajú do organizácie a činnosti inštitúcií (ich odporúčacích podmienok, vzťahu s riadiacim orgánom, charakteru zdrojov, kategórií predstaviteľov rady riaditeľov a ich dôležitosť). Existujú pravidlá, ktoré sú spoločné pre všetky verejnoprávne inštitúcie. Vyskytuje sa okolo 200 kategórií národných verejnoprávnych inštitúcií. Podobné pravidlá sa uplatňujú v prípade miestnych verejných podnikov.

Vládnym dekrétom môžu byť vytvorené iné národné inštitúcie toho istého druhu. Návrh dekrétu je často zaslaný *Conseil d'Etat*, ktorý je najvyšším riadiacim súdom a ktorý vyjadrí svoje názory po právnej stránke. Dekréty sa vždy podpisujú Ministerstvom financií ako aj Ministerstvom pre občiansko-právne záležitosti, pokiaľ má inštitúcia v úmysle zamestnať občianskych zamestnancov. Pokiaľ technický riadiaci subjekt (obvykle príslušné ministerstvo, ktoré riadi danú oblasť) navrhuje aktuálny dekrét, dôležitú úlohu zohráva Ministerstvo financií. Zaisťuje, že sú splnené podmienky, ktoré umožňujú inštitúcii vybilancovať svoj rozpočet a bližšie monitoruje tvorbu pozícií. Dozerá na dodržiavanie pravidiel limitujúcich nárast personálu a aj plánované znižovanie stavu pracovníkov sa musí zabezpečovať prostredníctvom tvorby verejnoprávnych inštitúcií.

Právny text, ktorým sú vytvorené verejnoprávne inštitúcie, pozostáva všeobecne z približne dvadsiatich článkov a vyhlásení s určitým stupňom presnosti o predmete činnosti inštitúcie, jej cieľoch, rozsahu činnosti, metódach (dotáciách, akčných programoch, spoločných projektoch atď.) ako aj o vnútornej organizácii (všeobecné pravidlá, regionálne členenie, ak sa dá uplatniť atď.). Inštitúcia sama o sebe nemá schopnosť definovať svoje poslanie. Toto musia načrtnúť riadiace subjekty v zakladacom právnom doklade a prispôbiť to na svoje podmienky. Výskum vykonaný v 174 národných verejnoprávnych inštitúciách v roku 1997 priniesol informáciu, že ich aktuálna politika bola veľmi blízko k smerniciam, ktoré sa nachádzali v právnych textoch. Existuje len pár prípadov „odbočenia v inštitúcii“.

1.4. Organizácia riadiacich zložiek vo verejných podnikoch

Rada riaditeľov

Verejnoprávne inštitúcie majú riadiace subjekty s rôznymi stupňami zodpovednosti. Riadiaci subjekt je často uvádzaný ako „Rada riaditeľov“. V týchto riadiacich EPs, ktoré majú najmenšiu autonómiu, majú predstavitelia riadenia väčšinu miest na čele s Ministerstvom financií. U priemyselných a obchodných EPs je 80 % vládných predstaviteľov riaditeľmi a delegovaní riaditelia vládneho oddelenia s príslušnou zodpovednosťou. 20 % ich pochádza zo skupiny starších profesionálov štátnych podnikov alebo civilných zamestnancov. Rada riaditeľov zahŕňa zvolených zamestnancov vo vedeckých, technologických a vo všetkých priemyselných a obchodných EPs, ktoré plnia úlohy Zákona o demokratizácii verejného sektora z roka 1983. V mnohých EPs výbor tiež zahŕňa predstaviteľov určených spotrebiteľskými organizáciami ako aj odborníkmi v sektore, ktorí sú vybraní riadiacim subjektom. Rada riaditeľov nesmie zahŕňať predstaviteľov vlády, vláda ani nesmie zasahovať do určovania členov výboru, toto sa týka

školských asociácií (Francúzsky inštitút, Francúzska akadémia atď.) a hlavných univerzitných a výskumných inštitúcií. Členovia riadiacich výborov riadiacich, priemyselných a obchodných EPs nie sú špeciálne odmeňovaní.

Manažment verejnoprávnej inštitúcie

Manažment verejnoprávnych inštitúcií má väčšiu zodpovednosť ako riadiaci subjekt, ktoré vymenúva prezident inštitúcie alebo výkonného riaditeľa iba za výnimočných okolností. Existuje písomný kontakt medzi inštitúciami danej veľkosti a riadiacou úrovňou centrálnych vládnych ministerstiev.

Vedenie veľkých verejnoprávnych inštitúcií má často to isté postavenie ako ústredné vládne riaditeľstvá a sú stanovené Výborom ministrov. Jednotlivci, ktorí nie sú občianski zamestnanci, môžu byť určení vedením týchto inštitúcií. Dekrét určuje zoznam verejnoprávnych inštitúcií, ktorého prezident a/alebo riaditeľ je určený Výborom ministrov. Ostatní sú určení ministerským dekrétom a dekrétom fungujúcim medzi ministerstvami (ak sa zodpovednosť delí medzi viaceré ministerstvá). Ministerstvo financií je vždy konzultované s ohľadom na výber členov.

V praxi pochádza vedenie verejnoprávnych inštitúcií z ústredia príslušného ministerstva a sú to najstarší verejní zamestnanci (oblasť baníctva, lesného hospodárstva, riaditelia nemocníc). Odvetvia občianskych činností na *Conseil d'État* a v organizácii Účtovnícky dvor (*Cour des comptes*) vyberajú veľké množstvo nešpecializovaných riaditeľov inštitúcií. Vo veľkých EPs je finančný riaditeľ zvolený na základe ministerského poriadku.

Riaditelia mnohých EPs pochádzajú z tej istej skupiny ako vládne inštitúcie a občianski zamestnanci sa často menia medzi jednotlivými pozíciami. Táto situácia umožňuje občianskym zamestnancom dosiahnuť vyššie ohodnotenie vo verejnoprávnych inštitúciách, zatiaľ čo v tom istom čase vykonávajú aj svoju civilnú službu a sú za ňu ohodnocovaní. Táto ochrana finančných výhod viedla k zneužitiu, pretože táto prax bola rozšírená do mnohých korporácií kontrolovaných štátom (zahrňujúc príklad komerčných bánk pred ich privatizáciou). Kariéra úradníka v občianskej službe môže byť prerušená až do 6 rokov, po ktorej si musí občiansky pracovník vybrať medzi tým, či sa vráti na svoje pôvodné oddelenie alebo rezignuje. Po viacerých prípadoch, kde boli tieto obmedzenia ignorované, sa v súčasnosti venuje viac pozornosti na dodržiavanie týchto pravidiel.

Dozorujúce authority

Všetky verejnoprávne inštitúcie majú dva riadiace subjekty: 1) technické riadiace subjekty a 2) finančný riadiaci subjekt, ktorým je Ministerstvo financií.

Politika EPs je navrhnutá ich riaditeľom a zvolená výborom riaditeľov, je pravidelne skúmaná riadiacimi subjektami všeobecne v spojení s požiadavkou rozpočtu a prehľadom ročnej správy. Teoreticky je vedenie EPs samostatne zodpovedné za svoju politiku. Ale pre väčšinu EPs si ich úplná závislosť na financovaní zo štátneho rozpočtu vyžaduje bližšiu konzultáciu s riadiacimi subjektami. Vedenie EPs nemá voľnú ruku vo všetkých oblastiach. Inštitúcia iniciuje a navrhuje, ale riadiaci subjekt môže vetovať oprávnenie limitovať celkové činnosti v rámci hraníc definovaných v právnych textoch. Napríklad vedenie riadiaceho EPs nie je oprávnené produkovať tovary a služby na predaj s cieľom financovať výdavky bez zmluvy a dodatku k zakladacej zmluve. Verejné podniky môžu niekedy čeliť podobným obmedzeniam. Napr. firma zaoberajúca sa rozvodom elektrickej energie EDF stále nemá povolenie rozšíriť svoje aktivity na celý sektor rozvodu elektrickej energie¹⁰.

10. Táto regulácia je zameraná na ochranu súkromných spoločností, fungujúcich napríklad v sektore vody, od neférovej konkurencie elektrického monopolu. Ale, bude to handikep pre EDF v kontexte otvorenie elektrického trhu.

Právomoci riadiacich subjektov všeobecne zahrňujú prednostné odsúhlasenie najdôležitejších údajov: rozhodnutia o rozpočte, pôžičky, prírastok alebo prevod úroku alebo určité ohodnotenie manažérov a personálu. V oblasti rozpočtu majú dodatočnú právomoc substitúcie, ktoré sa používajú vo výnimočných prípadoch. To zahrňuje právo zaťažiť rozpočet v prípade meškania alebo neúmerne veľkého deficitu alebo zahrňuje v rozpočte povinné výdavky (t.z. nezaplatený dlh) a eventuálne nariadenie jeho platby. Táto substitučná právomoc je určená v kategórii verejnoprávnych inštitúcií, ale sú tu stanovené aj všeobecné princípy určené na základe zákona, ako je právomoc nariadiť výdavky uložené na základe rozhodnutia súdu. Táto právomoc môže byť uplatnená u všetkých riadiacich EPs, zahrňujúc univerzity. Avšak riadiaca zodpovednosť nie je líniovou zodpovednosťou a súdy musia dohliadať, či je tento princíp rešpektovaný. Neexistuje tu nejaká riadiaca zodpovednosť okrem tej, ktorá je definovaná v zákonných nariadeniach a právomoci nepresahujú zákonné opatrenia.

Čo sa týka technickej riadiacej zodpovednosti, existujú často priame opatrenia: líniové ministerstvo, ktoré je zodpovedné za sektor, je aj riadiacim subjektom. Hoci niektoré EPs majú nejakú zodpovednosť v technickej oblasti. V prípade veľkých inštitúcií, je technická zodpovednosť viac formálnou a patrí líniovému ministrovi, ktorý sa oficiálne nazýva „komisár“ (napr. vedúci ministerského riaditeľstva zodpovedný za ekonomický sektor inštitúcie by mohol byť nazvaný „komisár“). „Komisár“ je konzultovaný v prípade veľkých projektov a strategických smerníc a je členom „výboru riadiacich pracovníkov“ ako poradný orgán.

Riadiaci subjekt vo finančnej oblasti má veľké kompetencie, pretože vykonáva predbežnú finančnú kontrolu nad väčšinou riadiacich EPs. Okrem toho nie sú často rozpočty, ktoré sa volia riadiacimi orgánmi, automaticky zavádzané a musia byť výslovne (alebo na základe tichej dohody v prípade vedeckých a technologických inštitúcií) odsúhlasené riadiacimi subjektami. Ako bolo uvedené, riadiaci subjekt má menšiu kontrolnú právomoc v prípade univerzít. Z toho dôvodu nie sú rozpočty univerzít subjektom procesu schvaľovania, ktorý je potrebné zabezpečiť vopred.

V praxi závisí stupeň zasahovania riadiacich subjektov od sektora a povahy EPs a tiež od okolností. Prieskum, ktorý bol vykonaný u 174 národných EPs v roku 1997, poukázal na vzťahy medzi EPs a ich riadiacimi subjektami a rozlišuje tie EPs, ktoré majú plnú autonómiu (36 percent) a tie, ktoré majú nejakú autonómiu (33 percent) a tie, ktoré nemajú žiadnu autonómiu (22 percent). Neexistuje tu jasná korelácia medzi vzájomným vzťahom a veľkosťou inštitúcií, ich sektorom alebo riadiacou autoritou, ktorej sa týkajú.

Druh a zameranie technického a finančného riadenia zohľadňuje rovnováhu právomoci medzi EP a oddeleniami ústrednej vlády ako aj prevažujúce politické prostredie. V prípade krízy, hlavne ak sa to týka verejnej mienky (ako napr. prevencia pred AIDS alebo nukleárna bezpečnosť), riadiace subjekty môžu rozhodovať len do tej miery, ako im povoľujú direktívy buď v písomnej alebo v ústnej podobe. Za normálnych okolností komunikujú riadiace subjekty prostredníctvom obežníkov, ktoré sú adresované viacerým EPs.

Rozpočtové riaditeľstvo Ministerstva financií vydáva každý rok rozpočtový obežník a línioví ministri riaditeľstiev vydávajú mnohé obežníky, ktoré zahrňujú hlavné ciele, riadiace procesy a metódy predkladania správ. Riadenie je často sporadické, dennodenné činnosti sú vykonávané bez účinného monitorovania činnosti, ale niekedy za špecifických okolností sa môže prejavovať intervencia zo strany riadiacich orgánov. Povaha tejto činnosti závisí tiež od inštitucionálnych opatrení. Z toho dôvodu Dvor auditorov uvádza, že technická riadiaca zodpovednosť „je čiastočne slabá v niektorých situáciách, keď sa riadenie vykonáva viacerými líniovými ministrami alebo dvomi rôznymi riaditeľstvami toho istého

líniového ministerstva, ktoré vzájomne nevykonávajú súbežne činnosť.¹¹ Ako bolo skôr spomenuté, v niektorých inštitúciách súkromného sektoru môžu mať dôležitú úlohu inštitúcie v oblasti definovania riadiaceho subjektu.

Z dôvodu obmedzenia možných konfliktov medzi technickými a finančnými riadiacimi subjektami na minimum, vo veľkých EPs sa vykonávajú predbežné stretnutia výboru riaditeľov, ktorých sa zúčastňujú iba riadiace subjekty a EP manažment s cieľom prijatia hlavných rozhodnutí. Na základe toho sú často stretnutia výboru iba akýmsi potvrdením, čo redukuje účelnú účasť zamestnancov, užívateľov a expertov.

Čo sa týka verejných podnikov, sú vzťahy s riadiacimi subjektami tiež komplexné. Začiatkom roku 1967 na základe správy Nora bola vyjadrená potreba získania autonómie v manažmente. Napriek tomu sa od tohto dátumu vyskytli mnohé príklady nárastu intervencionizmu a podnikom boli stanovené rozporuplné a protikladné ciele. Avšak napriek tomu, podnik ako EDF rozvinul sofistikované cenové a plánovacie nástroje, ktoré tiež zvýšili ich silu pri dohodách s riadiacimi subjektami. Ako bolo uvedené bývalým riaditeľom EDF, M. Boiteuxom: „Mali by sme stále na krku vládu, ak by sme neboli schopní vytvoriť ucelený nástroj s vedeckým obsahom, ktorý pomôže riešiť všetky problémy, nech ich už spôsobuje čokoľvek.“¹²

V minulosti zohrávala riadiaca zodpovednosť kľúčovú úlohu v niektorých priemyselných odvetviach. Riadiaca zodpovednosť koordinovala rozvoj priemyselného sektoru, zahrňujúc často EP výskumné centrum, EP národného operátora a národné alebo súkromné odvetvia priemyslu.¹³ Sila monopolu národného operátora a použitie preferencií v politike verejného obstarávania napomohlo propagovať najlepšie národné podniky. Ale technologické zmeny, otvorenosť trhov a privatizácia priemyslu znemožnila uplatňovanie takéhoto postupu. Úloha technického riadenia sa proporcionálne znížila, zatiaľ čo veľké podniky majú viac ľudí na zabezpečovanie procesov plánovania a formulácie stratégie ako majú k dispozícii líniové ministerstvá, ktoré riadia celý sektor.

2. Majetok a záväzky

2.1. Nehnutel'ný majetok

Pretože EP sú právne subjekty, ich názov nesie aj ich majetok a označený majetok, ktorý patrí vláde alebo miestnym subjektom a hodnota ktorého sa objavuje v ich finančných správach. Ako v prípade štátu, je skutočný majetok EP označený, či už používa svoje označenie alebo len využíva označenie iného, je klasifikovaný buď ako verejný majetok alebo súkromný majetok. Verejný majetok je riadený na základe špeciálnych opatrení Zákona o štátnom majetku (*Code du Domaine Public*) a tým takého aktíva ochraňuje a vzťahujú sa ne výnimky z exekúcie alebo zhabania. Súkromný majetok požaduje súhlas Oddelenia pre štátny majetok (*Services des Domaines*) Ministerstva financií a od národnej, regionálnej alebo miestnej komisie zaoberajúcej sa prevodom majetku, čo sa týka veľkého prírastku majetku, nájmu a stavby. Oddelenie pre štátny majetok musí byť konzultované kvôli určeniu nákupnej alebo predajnej hodnoty tovaru a finančný kontrolór musí zaistiť, že neexistuje hlavný rozdiel medzi ocenením a aktuálnou cenou, ktorá bola zaplatená alebo získaná.

11. Rapport Public 1999, Cour des Comptes.

12. M. Boiteux poznamenal v M. Wiervorka a S. Trknu; *Le modele EDF*. La Decouverte, Paris. 1989.

13. Pozri napríklad E. Cohen: *Le colbertisme high tech. Économie des Telecom et des grands projects*. Hachette, Paris 1982.

Štát môže presunúť svoj súkromný majetok na EP. Ak EP nebude chcieť využívať nejakú budovu, budova musí byť vrátená Oddeleniu pre štátny majetok a ak je táto budova predaná, čo sa môže stať za určitých okolností, všetky výnosy za predaj musia byť vrátené do štátneho rozpočtu.

EP môže nadobúdať svoj vlastný majetok. Nehnutelný majetok môže byť veľmi podstatnou časťou majetku, ak je súčasťou práva prevedeného na EP, týka sa to aj užívania pôdy, týka sa rozvoja mesta, Agentúry na zachovanie pobrežia a Agentúry zaoberajúcou sa lesníctvom. EP požaduje alebo používa aktíva na základe rozhodnutia Rady riaditeľov, ktoré sú predmetom obvyklého dohľadu, najmä zo strany finančného kontrolóra. Ako u právneho subjektu riadeného verejným právom, môže dôjsť k vyvlastneniu. Zlepšenia, ku ktorým dochádza, sú riadené na základe špecifických pravidiel ako sú požiadavky, aby bolo zisťovanie bolo vykonané vopred, aby bola činnosť vykonávaná vo verejnom záujme a aby sa meral vplyv tejto činnosti na životné prostredie. EP môže tiež získať majetok v mene štátu alebo miestnych subjektov. Ministerstvo financií pravidelne zasahuje do EP na národnej úrovni prostredníctvom svojho finančného kontrolóra na uplatnenie svojej politiky, aby sa získaný majetok stal majetkom štátu a akýkoľvek výnos z neskoršieho predaja sa vrátil vláde na základe toho, že bol nákup financovaný z vládnych dotácií. Táto metóda má určité nevýhody. Po prvé, inventár nehnuteľného majetku vlády nie je dôsledne doteraz vedený a právne postavenie mnohých položiek majetku je v rozpore, čo sa prejaví len v čase ich predaja.

Ďalej, EP nie sú motivované tvoriť zisk z transakcií z nehnuteľného majetku, pretože tu neexistuje kontrola nad ich uskutočňovaním, všetky výnosy z predaja prideleného majetku musia byť vrátené späť vláde alebo sú odpočítané z ročného prideleného grantu štátu do EP. Zahnutie vládnych účtov v hodnote majetku pridelenému EP alebo zahrnutie ich majetku do konsolidovaných vládnych účtov nie je správne vykonávané ani prispôsobené súčasnej potrebe. Ministerstvo financií sa prvýkrát zaoberalo touto otázkou v roku 1996-1997 ako súčasť preskúmania majetkových účtov zahrňujúc účtovné procesy pre fyzický majetok.

Tak ako sa to týka pridelenia výnosu z predaja štátneho nehnuteľného majetku, vládne podniky samé o sebe sa nezaujímajú o tvorbu úspor v tejto oblasti, pretože výnos z takého predaja by išiel do všeobecného rozpočtu. Ministerstvo financií muselo zmeniť svoje praktiky pred pár rokmi, keď sa vláda rozhodla premiestniť určité podniky mimo Paríž z dôvodu regionálneho rozvoja. Bol vytvorený kompenzačný fond, ku ktorému mali prístup ministerstvá a verejné podniky z dôvodu umiestnenia výnosu z predaja budov v oblasti Paríža na stavbu nových zariadení. Systém nebol veľmi účelný, pretože ministri a EP, ktoré mali pôdu k dispozícii na predaj, neboli tí, ktorých sa premiestňovanie týkalo. V tom čase, *Conseil d'État* nariadilo, že vláda by nemala nútiť EP na premiestňovanie ich hlavných úradov vždy, keď právny text, ktorý sa podieľa na tvorbe EP, neobsahuje opatrenie s uvedením tohto účelu. Viaceré EP úspešne vyhrali spor s vládou pri riešení tejto otázky.

V rámci kontextu liberalizácie Európskeho trhu boli ujasnené a reorganizované úpravy infraštruktúry majetku sieťového priemyslu. Infraštruktúra s rozvodom elektriny teraz patrí k EDF, predtým to bola koncesionárska činnosť. Vlastníctvo železničnej infraštruktúry bolo ujasnené tvorbou EP pre infraštruktúrny manažment (RFF) oddelený od železničného operátora (SNCF).

2.2. Závazky

Všeobecne, právne texty pre oba druhy – riadiace a priemyselné a obchodné EP uvádzajú, že existuje možnosť požičania fondov na základe rozhodnutia Výboru riaditeľov a so súhlasom finančnej riadiacej právomoci. V praxi je rôznych rozsahov požičiavania zo strany EP. Je relatívne časté medzi miestnymi EPs, pretože miestne subjekty toto akceptujú ako bežnú metódu financovania ich vlastných rozpočtov ako aj rozpočtov ich EPs. Len niekoľko národných riadiacich EPs využíva metódu požičiavania. Avšak

univerzity si požičiavajú prostriedky a všeobecne regionálne subjekty udeľujú univerzitám dotácie na úhradu ich dlhov.

Tesné finančné riadenie riadiacich národných EPs vládou umožňuje si požičiavať a financovať EPs prostredníctvom dotácií z rozpočtu. Národné riadiace EPs v skutočnosti nemajú skutočnú finančnú autonómiu. Netvorí zisk na zaplatenie dlhu.

Väčšina riadiacich EPs neodpisuje svoj nehnuteľný majetok alebo neznižuje jeho hodnotu v súvahe. Odpisujú svoje aktíva podľa čisto účtovných princípov bez žiadneho rozhodnutia o financovaní kapitálových projektov. Obvykle používajú lízingové financovanie na získanie počítačového zariadenia, ale toto sa vykonáva z dôvodu financovania týchto výdavky prostredníctvom ročnej štátnej dotácie.

Hlavné verejnoprávne inštitúcie používajú dlhové financovanie za podmienok, ktoré sú dôkladne definované finančným riadiacim subjektom a preskúmané úradom premiéra. Tieto hlavné priemyselné a komerčné EP si požičiavajú od francúzskych a zahraničných bánk alebo ešte častejšie na kapitálových trhoch vydávaním prevodných obligácií garantovaných vládou. Výnosy z týchto obligácií sú podobné vládnym obligáciám, rozdiel nikdy nepresiahne pol bodu, schopnosť získania úverov u týchto podnikov je všeobecne vysoká. EDF a GDF (*Gaz de France*) vydáva obligácie, ktoré nie sú garantované vládou a ktoré majú podobné výnosy.

Počas posledných dvadsať rokov u EPs nebolo viac dovolené požičiavať si od vlády. Predtým bol Fond pre ekonomický a sociálny rozvoj špeciálnym finančným fondom, ktorý rozširoval možnosť poskytovania bezúročných pôžičiek alebo pôžičiek s úrokom, cena ktorých (pokles zisku a nedostatok pôžičiek) bola zahrnutá každý rok do vládneho rozpočtu. Vláda nie je viac zainteresovaná na rozvoji pôžičiek s nízkymi úrokmi, ktoré boli predtým poskytnuté farmárom, malým a stredným podnikom a na export. Európska komisia pravidelne určuje mieru súťaživosti a snaží sa eliminovať všetky tieto finančné praktiky, ktoré sú vykonávané verejnými podnikmi s obchodnými aktivitami. Dlh hlavných EPs sa neobjavuje vo vládnom zákone o rozpočte, ale prejavuje sa v národných účtoch pod špecifickým označením.

2.3. *Iný majetok a záväzky*

Verejnoprávne inštitúcie, ktoré sú subjektom vládnych účtovníckych pravidiel (EP s „verejným účtovníkom“) profitujú z množstva privilégií. Ich aktíva sú bez určenia veľkosti a ich požiadavky sú stanovené bez toho, aby komerčný súd vydal nejaké nariadenia. Ich dlhy sú odpísané po štyroch rokoch (ale tento limit môže byť rozšírený pre určitých dlžníkov na základe rozhodnutia výboru riaditeľov a so súhlasom Rozpočtového riaditeľstva Ministerstva financií.

Pred dvadsiatimi rokmi, pred tým ako boli používané počítače, vláda a jej EPs boli známe po dlhý čas, ale určitý čas trvalo, kým sa usporiadali ich dlhy, ktoré zostávali neuhradené viac ako tri mesiace. EPs teraz platia svoje dlhy promptne. Monitorovanie meškania platieb po prijatí faktúr poskytuje jedno z hlavných riadiacich kritérií používaných EP, ktoré vykonávajú audit.

Obežník z Riaditeľstva verejného účtovníctva vyzýva EP zaplatiť úrok na dodávateľské faktúry po termíne splatnosti, ktoré nie sú splatené počas 45 dní. Môže sa u nich pozastaviť platba iba keď existuje platobná kríza, ktorá sa stáva aj teraz a vyskytla sa u rôznych EPs.

Spoločné uplatňované pravidlo u EPs, ktoré sú subjektom regulácií vládneho účtovníctva, je fakt, že ich hotovostné rezervy sú súčasťou vládnej pokladnice, takže im nie je povolené investovať hotovostný rozdiel vo forme zisku do obligácií. Ich hotovostný účet musí ukázať pozitívnu bilanciu v každej dobe. Riadiacim EPs sa nevypláca žiadny úrok, ale nejaký zisk na hotovostné úspory získavajú v niektorých

prípadoch priemyselné a obchodné EPs. Na základe špeciálnej výnimky je univerzitám dovolené investovať časť ich hotovosti, ktorú si sami vytvoria.

Pravidlá, ktoré riadia toto vydanie, sa v súčasnosti stali oveľa flexibilnejšími a Ministerstvo financií skôr povolí EP, aj riadiacim EP, investovať krátkodobé hotovostné zisky za podmienky, že sa bude jednať o investície do vládnych obligácií za jeden rok alebo kratšie. Nemocniciam je dovolené investovať ich zisky z hotovostných výnosov tak, ako je u komerčných a priemyselných EP, ktoré nemajú prideleného „verejného účtovníka“. Verejné podniky, ktoré sú zainteresované do aplikovaného výskumu, môžu vlastniť práva na intelektuálny majetok. Tu sa zmenili niekoľkokrát vládne smernice a tieto aktíva nie sú pravdepodobne riadené správnym spôsobom. Je to tak z toho dôvodu, že hlavným cieľom EP je poskytovanie verejných služieb a poskytnúť technologický pokrok v ekonomickom sektore, za ktorý zodpovedajú. Majú mnohé kontakty so súkromnými firmami, ktorým dovoľujú zakladať patenty vo svojom vlastnom mene u objavov, ktoré sú výsledkom spoločného výskumu. Patenty zaevidované na meno EP sú často v oblasti, kde EP nemôže nájsť francúzsku alebo zahraničnú firmu, s ktorou by spolupracovala. Evidencia a obnovovanie patentov má za následok, že EP vykonávajú výdavky bez automatickej tvorby zisku. Z toho dôvodu intelektuálny majetok stojí viac ako prináša. Podiel, ktorý získavajú individuálni výskumníci je 25 % získanej sumy s najvyššou hodnotou do výšky jednoročného platu, ktorý posilní tendenciu povoliť firmám, ktoré financujú svoje výskumné laboratóriá, vlastniť patenty. V poslednom období začalo stagnovať množstvo iniciatívnych patentov a zaviedla sa prax podieľania sa na poplatkoch, ktoré boli uhrádzané na aktívne patenty.

3. Kontrola rozpočtu a audit

3.1. Kontrola rozpočtu a účtovníctvo: všeobecné princípy

Kontrola realizácie rozpočtu

Realizácia rozpočtu pre EP je vo všeobecnosti oveľa flexibilnejšia ako pre štátny rozpočet. Avšak pre väčšinu EP sa realizácia procesov štátneho rozpočtu vykonáva na základe štátneho rozpočtu. Vo francúzskom systéme rozpočtov sa dodržiava nasledovný postup:

- Poverený úradník (*ordonnateur*) je zodpovedný za realizáciu rozpočtu. Hlavný minister (alebo u verejných podnikov osoba poverená hlavným riadením verejných podnikov) je poverená osoba. Poverená osoba alebo jeho zástupcovia stanovujú, čo je položkou kontraktov a objednávok, overia si dodávky, faktúry a pohľadávky (likvidných) a otázky, ktoré sa týkajú platobných príkazov (*ordonne*).
- Finančný kontrolór, úradník Ministerstva financií, ktorý je poverený hlavným ministrom, vykoná následnú (*ex-ante*) kontrolu týkajúcu sa plnenia povinností a iných rozhodnutí, ktoré majú fiškálny vplyv, napr. prijímanie pracovníkov. Finančný kontrolór verifikuje, či sú udelené povolenia a či záväzok zodpovedá účelu dotácie. Jedná sa iba o kontrolu pravidelnosti. Jej presnosť závisí od ekonomickej povahy výdavku, jeho výšky a druhu subjektu (t.z. závisí od toho, či ide o hlavné oddelenie, nižšie oddelenie alebo riadiaci EP).
- Úradník, ktorý je známy ako „verejný účtovník“ kontroluje platbu príkazov, ktoré boli vydané autorizovaným úradníkom. Verejný úradník je zodpovedný za overenie pravidelnosti platobných príkazov, nariaďuje platbu prostredníctvom Oddeleného finančného účtu (alebo účtu EP v štátnej pokladnici) a vedie záznamy. Ako je dole diskutované, „verejný účtovník“ má špeciálne postavenie a povinnosti.

V dôsledku manažérskej kontroly sa uplatňuje vo väčšine súkromných a vládnych organizácií určitej veľkosti princíp oddelovania povinností. Toto zaisťuje, že tá istá osoba nemôže vydávať príkazy, verifikovať dodávky a vykonávať platbu. Vo francúzskom systéme bolo toto pravidlo inštitucionalizované. Verejný účtovník nemá povinnosť ohlasovania „poverenému úradníkovi“. Má kompetenciu odmietnuť každý nepravdivý pracovný príkaz, ktorý je vydaný povereným úradníkom.

Tak je princíp rozdelenia úloh medzi povereným úradníkom a „verejným účtovníkom“ základným princípom francúzskeho systému. Je uplatňovaný pre výdavky a výnosy (t.z. oceňovanie výnosov je oddelené od procesu získavania výnosov).

„Verejný účtovník“ je zodpovedný za vykonávanie všetkých transakcií prostredníctvom účtu štátnej pokladnice a za účtovníctvo. Všeobecne je člen tímu Hlavného riaditeľstva verejného účtovníctva, ktoré je účtovníckou a riadiacou zložkou Štátnej pokladnice, čo však nie je vždy splnené. Veľmi často je „verejný účtovník“ účtovník hlavného ministerstva – týka sa to napr. ministerstiev školstva alebo poľnohospodárstva. Ale Hlavné riaditeľstvo účtovníctva vo verejnom sektore, ktorému je tento účtovník funkčne zodpovedný, musí vždy odsúhlasiť jeho poverenie. „Účtovník vo verejnoprávnom podniku“ má špeciálne povinnosti. Je osobne zodpovedný za súhlasnosť údajov a administratívne chyby. Je kontrolovaný Hlavným riaditeľstvom účtovníctva vo verejnom sektore, obvykle osobou hlavného regionálneho účtovníka Štátnej pokladnice (*Trésorier Payeur Général*). Je zodpovedný za prípravu ročných účtov a podlieha Dvoru účtovníkov, ktorý vykonáva audit ročných účtov.

Z dôvodu princípu oddelenia funkcií, nie je poverený úradník zodpovedný viesť bankové účty alebo hotovosť. Dvor účtovníkov môže potrestať poverených úradníkov, že sa vyhýbajú tomuto pravidlu, napr. prostredníctvom činnosti neziskových organizácií. Vo výnimočných situáciách môže zodpovedný úradník prinútiť „účtovníka vo verejnom sektore prostredníctvom „požiadavky“ schváliť platobný príkaz, ktorý predtým tento účtovník odmietol. Po tejto realizácii je táto požiadavka nahlasovaná Dvoru účtovníkov Ministerstvom financií a zodpovednosť sa deleguje z „účtovníka vo verejnej správe“ na povereného úradníka. Poverený úradník je tiež zodpovedný za finančný manažment. Poverený úradník musí potvrdiť účty, ktoré sú pripravené oficiálnymi predstaviteľmi Ministerstva financií.

Účtovníctvo

Dekrét vlády o účtovníctve z roku 1962 slúži ako presný rámec, ktorý definuje povinnosti „účtovníkov vo verejnom sektore“, poverených úradníkov a vedenie vládnych účtov zahrnujúc EPs. Stanovuje tiež, že metódy vládneho účtovníctva musia byť odvodené od „všeobecného účtovného plánu“. Ako bolo poznamenané, „všeobecný účtovný plán“ definuje hlavný diagram účtov a princípy všeobecného účtovníctva pre všetky obchodné aktivity. Vstupuje do platnosti dekrétom Ministerstva financií pripravenom po konzultácii s odborníkmi v účtovníckej profesii.

Napríklad ústredná vláda a mnohé riadiace národné EP neúčtujú fyzické aktíva a ich opotrebenie dostatočne. Ale posledné dodatky účtovníckych metód približujú vládne účtovnícke pravidlá bližšie k tým, ktoré sa týkajú súkromného sektoru. Účet štátu z roku 1999 vykázal v tomto smere pokrok. Často obtiažne procesy vyžadovali zavedenie zmien, ktoré boli rozhodnuté Riaditeľstvom verejného účtovníctva Ministerstva financií a tieto procesy sťažovali revidovanie regulačných opatrení. Napríklad, obežník z roku 1989 o rozvoji počítačov nebol schopný riešiť všetky otázky a ani vláda ani verejnoprávne inštitúcie s „verejným účtovníkom“ nemohli akceptovať platbu s kreditnou kartou (toto sa ale mení).

3.2. Zriadenie „verejného účtovníka“ v Établissement Public

Verejný účtovník je určený u väčšiny EP. Avšak podobne ako u vlády, tu existuje kompletne fyzické oddelenie činností medzi riadiacou jednotkou, ktorá sa zaoberá výdavkami a „verejným účtovníkom“,

ktorý pracuje pre úrad Štátnej pokladnice. Verejný účtovník EP pracuje v podniku, často na stály úväzok. V malých EP plní úlohu verejného účtovníka úradník Štátnej pokladnice, zatiaľ čo ešte vykonáva svoju prácu v Štátnej pokladnici.

Verejný účtovník je tiež určený na úrovni miestnych vlád a Poľnohospodárskej komory (ale nie u iných profesionálnych verejných podnikov). Činnosti týchto subjektov nie sú predmetom finančnej kontroly, ktorá sa zabezpečuje vopred. Tieto subjekty majú vysoký stupeň finančnej autonómie, hoci ich Dvor účtovníkov kontroluje obvyklým spôsobom.

Pretože vyžadujú kontrolu ministerstva financií a neexistuje tu súvislosť s riadením obchodných aktivít, výkon procesov štátneho rozpočtu a účtovnej kontroly bol eliminovaný pre niektoré EPs, ktoré sú najväčšími verejnými podnikmi.

Niekedy sa uplatňuje princíp oddelenia, o ktorom sa pojednávalo už vyššie. V niektorých podnikoch je verejný účtovník aj finančným riaditeľom EP a ako finančný riaditeľ nahlasuje informácie riaditeľstvu EP a schvaľuje výdavky. Také prípady sú problematické, ako poznamenáva Dvor účtovníkov v správe o jednotlivých subjektoch: „princíp oddelenia právomocí medzi schvaľovaním a účtovníckych funkciách je rozptýlený. Riaditeľ je hlavný nadriadený účtovníka, ktorý bude mať problémy odmietnuť platobný príkaz pripravený jeho vlastnými finančnými orgánmi alebo na základe smernice, ktorú si sám vytvorí ako finančný riaditeľ. Súčasná existencia verejného účtovníka spôsobuje problém.“ Pre tie verejné podniky Dvor účtovníkov odporučil buď obmedziť funkciu „verejného účtovníka“ alebo transformovať EP do štátnych korporácií a uplatňovať v nich účtovné štandardy súkromného sektora a audit.¹⁴

Sme presvedčení, že množstvo manažérov nájde výhody v systéme „verejného účtovníctva“, pretože ich zbavuje zodpovednosti za riadenie hotovosti a účtovníctvo. Avšak oddelenie zodpovednosti medzi povereným úradníkom a verejným účtovníkom má nevýhodu v tom, že sa pozornosť venuje všeobecným účtovným procesom a slabne úloha rozpočtu. Tiež sa spomaľuje proces nákladového účtovníctva, oddeľuje riadenie o účtovníctvo a oslabuje manažérovu ostražitosť, čo sa týka realizácie rozpočtu.

3.3. *Finančná kontrola a audit zo strany Ministerstva financií*

Väčšina riadiacich a niektoré malé priemyselné a obchodné podniky sú predmetom finančnej kontroly, ktorá sa progresívne vyvíja. Iné podniky sú predmetom „ekonomickej a finančnej kontroly štátu“.

Finančná kontrola v riadiacich inštitúciách

Všeobecne finančný kontrolór vykonáva finančnú kontrolu na úlohy a rozhodnutia, ktoré majú fiškálny dopad. Kontrolór, ktorý sa zameriava na fiškálnu kontrolu, vykonáva činnosť v úzkej súčinnosti s EP administrátormi, jeho úlohou je konzultovať s Výborom riaditeľov. Vykonáva iba pravidelnú kontrolu a zaisťuje, že sa vykonáva v súlade so smernicami danými buď písomne alebo ústne z rozpočtového riaditeľstva. Kontroluje najmä personálne rozhodnutia (t.z. prijímanie pracovníkov), cestovné na zahraničné pracovné cesty, investície, dotácie a transfery a iné výdavky nad určitú hodnotu (ktoré sú niekedy prekonzultované s manažérom). V rámci zmien, ktoré sa počas posledných 10 rokov uskutočnili, sa zefektívňuje povoľovanie. Napríklad finanční kontrolóri schvaľujú všetky z odhadnutých personálnych výdavkov na začiatku roka a nemusia potvrdiť každé rozhodnutie, hoci musia schváliť prijímanie.

V regiónoch hlavný regionálny účtovník často vykonáva funkciu finančnej kontroly. Zabezpečuje diskusie, ktoré sa týkajú zmien finančnej kontroly s postupným oslabovaním funkcie predbežnej kontroly a zvyšuje úlohu ich poradcov a vykonávateľov riadiaceho auditu.

14. *La politique portuaire française, Cour des Comptes.*

Štátna kontrola priemyselných a obchodných inštitúcií

Ekonomická a finančná kontrola štátu je spoločne nazývaná štátna kontrola. Štátna kontrola vykonávaná ministerskými úradníkmi z Ministerstva financií zahŕňa EP, ktoré nie sú predmetom finančnej kontroly, zahŕňa štátne kontrolované korporácie a iné subjekty, ktoré získavajú väčšinu svojich výnosov z verejných zdrojov. Sem patrí asi 600 subjektov. Kontrola je vykonávaná buď štátnym kontrolórom alebo u veľkých subjektov skupinou kontrolórov.

Povaha takých kontrol sa mení z jedného podniku na druhý. Niekedy pozostáva z predbežnej kontroly u rozhodnutí s dôležitým finančným vplyvom. Oveľa častejšie ide o kontrolu – audit (ex-post). U verejných podnikov určitej veľkosti je štátna kontrola podobná procesu auditu.

Štátni kontrolóri majú konzultačné miesta vo Výbore riaditeľov. Vydávajú ročné hodnotiace správy, ktoré obsahujú ich názory na účelnosť politiky EP. Správy sú zasielané Ministerstvu financií, nie sú dôverné, ale sa nezverejňujú, nie je u nich povinnosť zaslania do auditovaného podniku alebo nadriadeným orgánom tohto podniku.

Finančné kontroly

Ministerstvo financií disponuje aj vysoko hodnotenými inšpektormi (*Inspection Générale des Finances*) s oprávnením skúmať a zisťovať všetky otázky, ktoré sú spojené s verejnými zdrojmi. Ministerstvo financií vytvára svoj ročný program. Primárne títo inšpektori kontrolujú „verejných účtovníkov“, ale ich práca smeruje k vyhodnocovaniu výkonu podniku. Tieto inšpekcie sú dosť efektívne a často prinášajú výsledky, ale nie sú príliš časté u EP.

3.4. Interný audit

Najväčšie EPs bez „verejných účtovníkov“ používajú procesy vnútorného auditu, ktoré si vytvárajú podľa vlastného úsudku. V mnohých podnikoch neexistujú systematické vnútorné kontroly. Toto sa môže vysvetliť najmä tým, že finančné a účtovné kontroly sú záležitosťou Ministerstva financií a podnikoví manažéri nepociťujú za ne zodpovednosť.

Napriek tomu, zamestnávajú všetky technické ministerstvá inšpektorov a audítorov s jurisdikciou zahrňujúcou byť nadriadenými EP. Ich správy majú limitovaný obeh a ich efektívnosť závisí od ochoty ministerstiev použiť správy. Niekedy majú tiež obmedzenú efektívnosť kvôli nekvalifikovanému personálu (väčšina sú občianski zamestnanci, ktorí už nemôžu nájsť iné pozície). V niektorých prípadoch sú tieto inšpekcie efektívne.

3.5. Inštitúcia Najvyššieho auditu

Dvor účtovníkov (*Cour des Comptes*) je najvyššou audítorskou inštitúciou. Dvor účtovníkov a jeho regionálne pobočky majú veľmi širokú audítorskú aktivitu. Skúma všetky ročné účty centrálnej a miestnych vlád a kontroluje verejných účtovníkov. Vykonáva audit na území EP a iných štátne kontrolovaných subjektov v rôznych intervaloch (každých 3-10 rokov v závislosti od veľkosti subjektu), zahrňujúc celé obdobie od predošlej kontroly. Je to konkurenčný proces a od manažmentu kontrolovaného subjektu sa očakáva, aby reagoval na zistenia Úradu. V záverečnej správe, ktorá bola zaslaná vedeniu subjektu a jeho riadiacim subjektom, často obsahuje špecifické požiadavky na zmeny. Dvor účtovníkov skúma účinnosť svojich návrhov na budúci audit a odporúčania sú v tomto zmysle. Ak je to potrebné, môže sa zmeniť sám na súd, ktorý zosúladuje tieto činnosti. Dvor účtovníkov tiež

vykonáva vyhodnocovanie a vydáva správy o mnohých veciach na požiadanie alebo z vlastnej iniciatívy. Jeho ročná správa je publikovaná a očakávaná zo strany verejnosti. Sumarizuje hlavné pozorovania súdu a odporúčania.

4. Tvorba rozpočtu a implementácia

4.1. Prezentácia rozpočtu

Štruktúra rozpočtu

Rozpočet stanovuje u riadiacich EP limity hotovosti. Rozpočty priemyselných a obchodných EP sa považujú za „odhady výnosov a výdavkov“. Tieto odhady sú v princípe iba ohodnotením, pretože závisia od vlastného výnosu podniku. Avšak existujú limity na osobné a investičné výdavky, ktoré znižujú flexibilitu realizácie rozpočtu. Rozpočet zahrňuje oprávnenie na realizáciu viacročných investičných projektov nazývaných „programové poverenia“ alebo „určenie záväzku“. Tieto určujú iba záväzky, nie platby.

Všeobecne pozostáva rozpočet z dvoch častí, jedna pre činnosti a druhá pre kapitálové výdavky. Môžu sa navzájom kompenzovať alebo byť v kombinácii s pracovnými kapitálovými fondmi. Tieto dve časti sú rozdelené do kapítol a článkov. Klasifikácia rozpočtu sa vykonáva na základe účtovného plánu, ktorý klasifikuje účty podľa ekonomickej kategórie. Existuje tu niekoľko nesúladv, ktoré spôsobujú praktické problémy. Napríklad, štandard pre rozlíšenie prevádzkových výdavkov od investičných výdavkov nie je tá istá v rozpočtovom období a v účtovníckej praxi.

Obidva, štruktúra rozpočtovej klasifikácie, ktorou sa riadi účtovný plán a povaha výkonu rozpočtovej kontroly, sa zameriava na vstupy namiesto výsledkov a spomaľuje manažment EP verejnými účtovníkmi. Pokus na zlepšenie prezentácie rozpočtu bol vykonaný v prípade výskumných podnikov, u ktorých je rozpočet rozdelený do troch oblastí, jedna je pre personálne výdavky, druhá pre všeobecné prevádzkové výdavky a tretia pre výdavky na výskum. Určenie tretej sekcie môže byť používané na finančné nákupy kapitálového tovaru alebo zariadenia menšieho charakteru ako aj činnosti a nejaký výdavky na zmluvných zamestnancov, ako je ohodnotenie dočasných zamestnancov, ktorí boli prijatí iba na vykonávanie výskumu spoločne s firmami súkromného sektora. Táto charakteristika umožňuje získať výskumným inštitúciám „blokové určenie“, ktoré im poskytuje vysoký stupeň riadiacej flexibility. Súčasne má táto prax bočný efekt spájania spolu výdavky iného ekonomického charakteru. Tretia časť rozpočtu, ktorá spája tri štvrtiny celkových výdavkov, nie je dostatočne monitorovaná na základe sústavy účtov a spôsobuje určité problémy.

Niektoré inštitúcie, keď prediskutujú svoj návrh rozpočtu s ich nadriadenými orgánmi, prezentujú ich výdavky v rôznych formátoch zahrňujúc analytické tabuľky, ktoré dokumentujú ich výdavkové programy podľa úloh a účelu. Jedná sa o prezentáciu, ktorá je poskytnutá na základe účelu informovať. Pretože je rozpočet vybraný, monitorovaný a kontrolovaný podľa ponuky stanovenej na základe zákona alebo dekrétu, táto analytická činnosť nemá vplyv na implementáciu rozpočtu.

4.2. Osobné výdavky

Osobné rozpočtovanie

Osobné výdavky sú všeobecne monitorované a kontrolované kontrolným subjektom, zatiaľ čo v tom istom čase sa príslušné procesy odlišujú u riadiacich a komerčných EP.

Rozpočet riadiacich EP zahrňuje priložený rozpis rozpočtových personálnych pozícií, ktoré sú opísané všetky stále obchodné pozície, úroveň zručností a u občianskych profesií v službách požiadavky na počet rokov. Každému sa priraduje bodové ohodnotenie a ak je počet postov prenasobený bodovou hodnotou, určuje sa rozpočtová riadiaca zodpovednosť. Akékoľvek zmeny hodnoty bodov sú výsledkom politiky vládnej kompenzácie a EP nemôžu v tejto záležitosti rozhodovať. Obsadenie rozpočtových postov konkrétnymi zamestnancami vyžaduje súhlas finančného kontrolóra. Toto je vykonávané aj vtedy, keď EP vykonáva vlastné kompetitívne testovanie pracovníkov pri ich získavaní alebo sa rozhoduje obsadiť pozíciu občianskymi zamestnancami, ktorí už pracujú vo vládných orgánoch. Voľná práca v rozpočtovej oblasti musí byť na úrovni, ktorá zodpovedá kvalifikácii určenej osoby.

Tento kontrolný proces podstatne prispel k rozvoju riadiaceho plánovania na personálnej úrovni s tým, že sa berú do úvahy odchod do dôchodku, smrť, ukončenie kontraktu a vznik voľného miesta ako aj plánovanie kariéry, ktoré je založené na praxi a zručnostiach. Diskusia o riadiacej politike v personálnej oblasti a kariére je dôležitou časťou všetkých dohovorov o rozpočte, pretože je potrebné často prispôbiť štruktúru rozpočtovaných prác potrebám podniku.

Za posledných dvadsať rokov sa uskutočnilo veľa zmien v dôsledku kombinácie dvoch faktorov. Jedným je demografický problém, ktorého výsledkom je koniec pracovnej aktivity občianskych zamestnancov, ktorí pracovali od roku 1960 a pôjdu na dôchodok iba o 5-10 rokov oteraz, spolu s poklesom počtu nových občianskych zamestnancov, ktorí boli prijatí každý rok (počas 20 rokov, politika bola zameraná na stabilizovanie alebo redukciiu množstva občianskych zamestnancov). Ďalší pokračujúci rast kvalifikácie občianskych zamestnancov nastal, keď boli v dôsledku zavedenia počítačov nahradení nekvalifikovaní pracovníci.

V riadiacich EP sú určení pracovníci pre personálne, nie rozpočtové funkcie na základe kontraktu pre limitované obdobie (tri roky s možným predĺžením doby). Prijímanie týchto osôb je úzko monitorované finančnými kontrolórmí, u ktorých sa vyžaduje súhlas a kontaktný účet zamestnancov u menšiny z celkového počtu zamestnancov (menej ako 10 %). Limity na mzdové výdavky zahrňujú toto určenie a Rozpočtové riaditeľstvo vydáva smernice, ktoré sa týkajú zvýšenia rozpočtu na personálnu oblasť.

Rozpočty väčšiny priemyselných a obchodných EP nezahrňujú rozpis a časový harmonogram rozpočtovaných pozícií. Majú ale väčší dosah ako v administratívnych EP, pretože oblasť osobných výdavkov je vytvorená riadiacimi subjektami. Každá odchýlka musí byť zdôvodnená. Vo všeobecnosti je Rozpočtové riaditeľstvo zodpovedné za špecifické aspekty personálneho riadenia, aj v prípade veľkých priemyselných a obchodných EP, hoci často tu chýba schopnosť určenia hodnoty pri veľkých kapitálových projektoch a ich meniacich sa nákladoch.

Ohodnocovanie manažérov

Vedenie riadiacich EP majú autonómiu v oblastiach ohodnocovania a priemyselné a komerčné EP toto nemajú. Čo sa týka ohodnocovania riaditeľa, rozpočty riadiacich EP všeobecne obsahujú na to špecifické opatrenie, pretože všetky stále pozície sú určené na základe kategórie v rozpočte a riaditeľ je iba osoba v tejto kategórii. Diskutuje sa množstvo otázok s riadiacimi orgánmi v čase vytvorenia EP a potom ročne, keď sa kontroluje plnenie rozpočtu. Rozpočtové riaditeľstvo Ministerstva financií zohráva významnú úlohu. Určitý spoločenský rebríček bol vytvorený medzi EP, ktorý sa prejavuje na plate ich riaditeľov. To sa týka EP ako sú múzeá, výskumné ústavy a pod. Rozpočtové ohodnotenie predstavuje aktuálny plat iba v zriedkavých prípadoch.

Ohodnotenie môže výrazne vzrásť nad hodnotu, ktorá je uvedená v rozpočte, keď sa vezme do úvahy to, odkiaľ prišiel riaditeľ, jeho predošlý plat a celková povaha úloh. Rozpočtové riaditeľstvo má komparatívny zoznam ohodnotení, ktoré sú platené riadiacim pracovníkom a priemyselným a obchodným

EP. Platba je všeobecne vyššia u priemyselných a obchodných EP, hoci veľkosť EP hrá rozhodujúcu úlohu.

Riaditeľ nemá oprávnenie určovať platy svojich nadriadených. Rozpočtové riaditeľstvo Ministerstva financií postupne požadovalo od všetkých sektorov limitovať 15 % z nárastu plátov, ktoré boli určené občianskym zamestnancom, toto by malo zredukovať problémy, keď sa títo zamestnanci vrátia do svojich pôvodných podnikov.

U riadiacich EP, ak sa jedná o zamestnancov na dohodu, nie vysokých úradníkov, rozsah platu je kontrolovaný finančným kontrolórom, ktorý porovnáva tieto údaje s ohodnotením platených občianskych pracovníkov. Každý rozdiel požaduje písomný súhlas Rozpočtového riaditeľstva.

V teórii riaditeľ EP môže prispôbiť sumy platobných bonusov ako inde v občianskej službe, ale v praxi sa to zriedka takto vykonáva okrem penalizácie zamestnancov pre profesionálne chyby. Dôležitú úlohu zohráva Rozpočtové riaditeľstvo s ohľadom na platové rozpätie, ktoré má vplyv na iné EP a na ohodnocovanie, ktoré sa nevzťahuje na kvalifikáciu alebo na dopyt po určitej pozícii.

4.3. Tvorba rozpočtu a schvaľovanie

Časový rozpis pre rozpočtový proces je veľmi striktný a ten istý pre národné EP ako pre vládu. Proces začne s tým, že sa zašle okolo 15. apríla rozpis rozpočtu a ten je nasledovaný dvomi rozpočtovými konferenciami, na ktorých sa zúčastnia Rozpočtové riaditeľstvo a ministerstvo s riadiacou zodpovednosťou. EP, najmä tie hlavné, sa dnes zriedka zúčastňujú konferencií, pretože ministerstvo s riadiacou zodpovednosťou chce plniť svoju úlohu a limituje úlohu Rozpočtového riaditeľstva. Jedná sa o časté prípravné stretnutia, ktoré zahŕňujú Rozpočtové riaditeľstvo a EP. Pridelenie dotácií EP sú preskúmané v tom istom čase ako dotácie ministerstva s riadiacou zodpovednosťou a sú súčasťou vlastného rozpočtu ministra.

Dotazník poskytuje smernice pre zostavenie rozpočtu na základe sadzieb rastu celkových mzdových nákladov, prevádzkových nákladov a kapitálových výdavkov. Obsahuje tiež smernice týkajúce sa horizontálnych reforiem ako sú znižovanie počtu miest, percento celkových mzdových nákladov, ktoré sú stanovené pre ďalšie vzdelávanie, zmeny v daňových reguláciách alebo rozpočtové praktiky.

Konferencia o rozpočte sa týka pokračovania určitých meradiel a vplyvu nových meradiel, ktoré boli zavedené predošlý rok. Slúži na určenie tých položiek, ktoré sa musia vyriešiť. Druhá konferencia, ktorá je v júni, skúma nové pozitívne a negatívne meradlá a poskytuje detailný prehľad o EP rozpočte, zahrňujúc jeho predpoveď o výnose a cenovú politiku. EP musia tiež teraz postúpiť svojim dvom riadiacim zodpovedným zložkám rozsiahlu žiadosť o rozpočtové dotácie, ktorá obsahuje údaje, zahrňujúce často obdobie až 10 rokov.

Prehľad používa účty z predošlého obdobia ako odvolací materiál a skúma rozdiely. Pri nevyužitých rozpočtových dotáciách a pohľadávkach v prípade EP je nutné rozhodovanie. Vždy, keď existuje kontrakt s EP, slúži tento kontrakt ako hlavný bod pre rozpočtovú diskusiu. Dôležité položky sú riešené Úradom premiéra na konci júna a medzi 14. júlom. O dotáciách pre EP sa komunikuje telefonicky medzi 14. júlom a 15. augustom. Obsahujú 4 sumy: jednu na personálne výdavky, jednu pre dodatočných zamestnancov, jednu pre činnosť a jednu pre kapitálové projekty. Vždy je rozpočtovaný nehnuteľný majetok, dotácia je tiež zárobkovým príjmom, hoci je často tej istej rozpočtovej jednotky ako iné kapitálové výdavky, je tu možná zameniteľnosť.

EP neskôr začnú svoj vlastný vnútorný rozpočtový proces, ktorý sa všeobecne končí 15. októbra. Technicky nadriadená zodpovedná autorita zasiela informáciu podnikom počas októbra, ktorá môže

obsahovať množstvo detailov a tieto sú adaptované jednotlivými EP. Určuje ciele v stanovovaní poplatkov, akékoľvek zmeny v štruktúre (spájanie EP, tvorba podriadených zložiek atď.) a zahrňuje politiku nariadení, ktoré sa týkajú prvotných oblastí atď. Toto je čas, keď sa ukončujú hlavné projekty EP. Príprava riadiaceho listu niekedy poukáže na bilanciu moci medzi technickou riadiacou autoritou a EP: hlavný EP zašle svoju vlastnú písomnú žiadosť na podpis ministrovi. Tieto sa predtým konzultujú s Rozpočtovým riaditeľstvom.

Rozpočet EP je potom prezentovaný Výboru riaditeľov, ktorý nariadi hlasovanie o rozpočte na konci októbra. U väčšiny EP musí byť rozpočet schválený spoločným rozhodnutím dvoch riadiacich orgánov (ako bolo poznamenané skôr, existujú tu výnimky).

Vnútorne rozdelenie rozpočtovej dotácie oddeleniam podniku sa koná v období od 15. októbra do 15. decembra. Neoznamuje sa oficiálne riadiacim orgánom a nevyžaduje súhlas.

Parlament sa informuje o rozpočte pre EP iba prostredníctvom dotácií, ktoré sú zahrnuté do štátneho rozpočtu. Nevykonáva sa to s rozpočtami jednotlivých EP. Avšak informátori parlamentných komisií môžu dostať potrebné informácie buď z Ministerstva, ktoré má na starosti rozpočtové otázky alebo z ministerstiev, ktoré priamo riadia EP. Parlament môže upravovať rozpočtové dotácie pre verejnoprávne inštitúcie.

Výdavky pre nemocnice nepochádzajú z vládneho rozpočtu. V súčasnosti Parlament začal kontrolovať ich agregátne výdavky. Počas posledných štyroch rokov Parlament schválil zákon o financovaní sociálneho poistenia. Tento rozpočet zahrňuje agregatívny cieľ pre výdavky v nemocniciach, ktorý bude financovaný na základe zdravotného poistenia. Ministerstvo zdravotníctva rozdeľuje tieto výdavky určené pre nemocnice v jednotlivých regiónoch na základe rôznych ukazovateľov. Regionálne zdravotnícke organizácie rozdeľujú tieto sumy medzi verejné nemocnice v regióne. Časový rozvrh je neadekvátny, pretože zákon bol zavedený iba teraz – koncom decembra, zatiaľ čo nemocnice potrebujú skoršie rozhodnutia na riadnu prípravu ich rozpočtov.

Rozpočet EP sa musí schvaľovať pred 1. januárom každého roku, pretože pred schválením nemôže dôjsť k žiadnym výdavkom. V prípade, že riadiaca EP nestihne schválenie do tohto dátumu, finančný kontrolór povolí výdavkový peňažný limit vo výške 1/12 rozpočtu z minulého obdobia.

Od roku 1996 sú kontrolované investície a politika pôžičiek u najväčších priemyselných a obchodných EP, diaľničných spoločností a regionálnych letísk (ktoré sú korporáciami súkromného práva) a rozhoduje sa o nich v druhom štvrtroku medziministerským výborom na čele s Ministrom financií (Komisia pre investovanie ekonomického a sociálneho záujmu – CIES). Štátna pokladnica Ministerstva financií zaisťuje Sekretariát CIES. Kompetitívny obsah a smernice Európskej únie povedú pravdepodobne k dodatku niektorých aspektov tohto procesu.¹⁵

4.4. *Vhodné manažérske pravidlá*

Dotácie štátneho rozpočtu sú presunuté do EP na základe rozpisu, kde 50 % je prevedených okolo 15. januára, 25 % medzi júlom a septembrom a ďalších 25 % medzi októbrom a decembrom. Prevod je pravidelne neskorší. Od EP sa požaduje, aby si ponechali prevádzkový fond rovný mesačnému prevádzkovému rozpočtu.

15. Pozri „Commissariat au Plan“, *Services publics en réseau*. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000.

Väčšina EP nie je autorizovaná na zabezpečenie prevodov medzi oddeleniami a medzi personálnymi a nepersonálnymi výdavkami. EP s prvotnou finančnou kontrolou potrebujú súhlas od finančného kontrolóra na vykonanie transferu medzi položkami. Výbor riaditeľov a riadiace subjekty musia schváliť rozpočtové revízie.

U EP s „verejným účtovníkom“ sa koncom roka reguluje prenos zisku. Po skončení fiškálneho roku EP majú dodatočné obdobie dvoch mesiacov, počas ktorého môžu minúť rozpočet. Iba 10 % prevádzkových nákladov, ktoré zostanú nepoužité na konci dodatočného obdobia, môže byť prevedené, čo značne obmedzuje túto prax. Mzdové náklady môžu byť prevedené iba, ak kontrolór určí výnimku, čo sa môže stať napríklad ak mešká zavedenie zákonnej reformy.

Kapitálové dotácie môžu byť pretransformované v plnej výške iba ak sú autorizované „programovým schválením/určením záväzku. Nevyužitú dotáciu, ktoré sa nemôžu previesť, sú prenesené do rezervného fondu, z ktorého finančný riadiaci subjekt pravidelne odpočíta každú sumu, ktorá prevyšuje prevádzkový rozpočet za obdobie jedného mesiaca, redukujúc ročnú štátnu dotáciu tej istej hodnoty. Tento proces má neplánovaný účinok a vedie k rastu zásob na konci roka, ale EP pravidelne prejednávajú rozmiestnenie týchto rezerv pre špeciálne účely.

4.5. Špecifické otázky

Cenová politika

Väčšina poplatkov je stanovovaná na základe rozhodnutia ministerstva. Univerzity sú výnimkou, pretože ich rady riaditeľov môžu voľne stanovovať registračné poplatky, hoci relatívna váha výnosov z takýchto poplatkov v ich rozpočtoch je veľmi malá. Nemocničné poplatky stanovujú úplne riadiace subjekty, pretože 90 % výnosov nemocníc je tvorených z úhrad užívateľských poplatkov s fondu sociálneho poistenia.

Cenová politika je často rozhodovaná v tom istom čase ako dotácie zo štátneho rozpočtu jednotlivým EP v tesnom súlade s prehľadom o predpoklade výnosu. Výnos je zriedka podhodnotený, ale môže byť nadhodnotený, pretože je príliš optimistický alebo plný očakávaní a dva riadiace subjekty sú spolu zodpovedné, aby čísla napokon súhlasili. Neexistuje tu mechanizmus vytvorený na to, aby podporil EP a ich riadiace subjekty tvorili konzervatívne predpovede. Počas roka sú zavádzané regulácie, ktoré sú nevyhnutné najmä ak existujú väčšie očakávania naplnenia rozpočtu a tieto nenastanú, čo by spôsobovalo vážnu krízu, väčšina z týchto opatrení sa implementuje v rozpočte budúceho roka.

Pre EP s obmedzeným rozpočtom, fondy takto tvorené, boli preskúvané samotnými EP, ktoré ich alokovali k rôznym prevádzkovým nákladom, ako aj boli kontrolované riadiacimi subjektami, hoci sa pravidelne neobjavili ako položka v počiatočnom rozpočte, ale viedli k revízii tak, ako boli relokované. Obmedzenia rozpočtu v súčasnosti eliminovali takéto praktiky.

Mnohé EP, hlavne v oblasti aplikovaného výskumu, nemajú vytvorenú politiku stanovovania ceny priamych nákladov. Oceňovanie je príliš nízke. Ceny často zohľadňujú iba variabilné náklady a vylučujú personálne výdavky. Firmy súkromného sektora sa niekedy sťažujú, že vedecké a technické EP vytvárajú nekalú súťaž (pri tvorbe množstva podnikov napr.).

U veľkých verejných podnikov, ktoré majú dohodu so štátom na stredne dlhé obdobie, ktorá je často nazývaná „plán kontraktu“, je cenová politika kontrolovaná v kontexte s existujúcim kontraktom, ktorý zahrňuje všeobecné cenové ciele. Právomoc vykonávaná Rozpočtovým riaditeľstvom a Riaditeľstvom

Štátnej pokladnice je rozhodujúcim faktorom. Ale v súťaživom prostredí je limitujúcim stupňom slobody tých, ktorí vykonávajú rozhodnutia.

Verejné obstarávanie

Riadiace EP musia vykonávať túto činnosť v súlade s pravidlami o verejnom obstarávaní tak ako vláda. Niektoré priemyselné a obchodné EP musia dodržiavať svoju zakladateľskú listinu, zatiaľ čo iné to dodržiavajú dobrovoľne. Pravidlá sú značne zaťažujúce, pretože sledujú viac cieľov naraz, zahrňujú podporu voľnej súťaže, tým, že sa stanoví najnižšia cena, aby sa zabránilo zneužitiu a nekalým praktikám. Oznámenia na ponuku sú vydávané na základe oznámení v tlači a najlepšia ponuka sa vyberie na základe dozoru nadriadeného kontrolného úradníka. V prípade nákupu, ktorý prevýši FRF 300 000, zahrňujúc dane, EP musí dodatočne zaistiť rešpektovanie názoru obstarávacej komisie, ktorej cieľom je uplatnenie racionálnej metódy do verejného obstarávania a zabránenie určitým dodávateľom monopolizovať trhy.

Po dlhé obdobie dodávatelia nemohli byť voľne vyberaní a boli vybraní EP, ktoré sa špecializovali v oblasti verejného obstarávania. Dohodli s dodávateľmi všeobecne požadovanú kvalitu a cenové podmienky. Na konci sa každý sťažoval na tento systém, pretože bol časovo veľmi náročný a nespĺňal požiadavku garancie nízkych cien. Miestni dodávatelia alebo predajcovia vo veľkoobchodnom systéme často ponúkali oveľa väčšie rabaty ako zľavy, ktoré zabezpečoval centralizovane dohodnutý kontrakt prostredníctvom verejného obstarávania na národnej úrovni. Počas týchto posledných pár rokov, podniky nemusia dodržiavať tento kanál predaja prostredníctvom centralizovaného systému verejného obstarávania, hoci tento systém stále existuje a uverejňuje lehoty a podmienky na národnej úrovni ako informáciu pre všetkých úradníkov v systéme verejného obstarávania.

Pravidlá, na základe ktorých sa riadi verejné obstarávanie ešte stále spôsobujú problémy, ktoré sa čiastočne týkajú aj nákupu počítačového zariadenia. EP sú často závislé na dodávateľovi, ktorý predal systém, ktorý bol vyvinutý pre nejaké špecifické potreby a je veľmi ťažké zosúladiť tieto podmienky s podmienkami súťaže, čo sa týka ponuky. Racionalizácia počítačového trhu je komisiou verejného obstarávania ponímaná ako neprimeraná a neúčelná.

Systém má tiež určité neželané účinky, pretože môže spôsobiť, že jedna objednávka môže byť umelo delená na niekoľko objednávok v hodnote FRF 300 000 a menej, aby sa mohli vynechať konzultácie vopred s komisiou a voľne si vybrať dodávateľa, ktorý nemusí byť ten, ktorý ponúkne najlepšiu ponuku. Súlad s reguláciami je zaistený prostredníctvom finančného kontrolóra, EP sa podrobujú vopred finančnej kontrole a tiež prostredníctvom „verejného účtovníka“.

Dane a sociálne príspevky zamestnávateľa

Rastúca pozornosť, týkajúca sa daňových príspevkov a príspevkov zamestnávateľa počas posledných desiatich rokov stále rástla a vyústila v potrebe priamych vládnych dotácií EP, zatiaľ čo sa v tom istom čase zlepšoval proces oceňovania vládou a rozpočtové dotácie boli viac zosúladené so skutočnými nákladmi prevádzkových verejných podnikov.

Od prijatia Európskeho nariadenia o VAT sa systém rozšíril na všetky EP, u ktorých je predmetom 10 % a viac ich výnosu nariadenia o VAT. Ich dotácie na prevádzku narástli na základe VAT sadzby. Suma, ktorú získava VAT je všeobecne vyššia ako sú odpočítateľné sumy. Toto umelo zvyšuje prevádzkové dotácie, ale rozpočty mnohých riadiacich EP, ktoré volili za zavedenie týchto pravidiel, stále ešte nezahrňujú nariadenia o VAT, kde by mal pôsobiť verejný účtovník a nie poverený úradník.

Sociálne príspevky zamestnávateľa a podobné príspevky sú zhruba tie isté ako v súkromnom sektore pre zdravotné poistenie, pracovné úrazy a rodinné prídavky. Na jednej strane, príspevky zamestnávateľa na

dôchodky vzrástli na 33 % zo 6 % počas piatich rokov (od roku 1987 do roku 1992). 6 %-ná úroveň zostala nezmenená po dlhé obdobie, zatiaľ čo skutočné náklady penzijných dávok, ktoré sa platili vláde predstavovali obrovskú položku v rozpočte Ministerstva financií. Táto suma bola teraz eliminovaná. Výdavky sú účtované rozpočtom každého ministerstva a suma zahrňovala štátne dotácie EP, potom bola zmenená na realistických 33 %.

4.6. *Vzťah rozpočtu Établissement Public ku štátnemu rozpočtu*

V štátnom rozpočte sú zahrnuté iba štátne dotácie pre EP. Dotácie pre najväčšie EP a nachádzajú v špeciálnej sekcii pre prevádzkové dotácie, zahrňujúc výdavky na pracovníkov (pod položkou IV, špeciálny názov rozpočtu vlády pre prevádzkové dotácie) a sekcii pre investičné dotácie (pod titulom VI). Dotácie pre iné EP(tréningové centrá, školy zamerané na prípravu na zamestnanie, múzeá atď.) sa nachádzajú v špeciálnej sekcii, niekedy pod špecifickou položkou v rámci tejto sekcie.

Transfery na sociálne a ekonomické programy pomoci sú v špecifickej sekcii tiež časťou titulu IV štátneho rozpočtu, ktorý je úplne oddelený od prevádzkových dotácií. Tieto transfery nie sú zahrnuté v rozpočte EP, ktoré sú zodpovedné za ich riadenie a ktorým je pridelená dotácia počas roka.

Situácia je iná, ak sa jedná o dotácie medzi oddeleniami a/alebo sú platené viacerými regionálnymi alebo miestnymi subjektami. To je typický prípad výskumu u vedeckých a technických EP. Tieto EP získajú ich základné zdroje z rozpočtu Ministerstva pre výskum, dostanú tiež dotácie, ktoré si zaisťujú prostredníctvom súťažnej ponuky v súkromnom výskume firiem, alebo na základe kontraktu s viacerými ministerstvami alebo regiónmi a inými miestnymi subjektami. Tieto verejné dotácie majú charakter výnosov v rámci EP a sú integrálnou časťou ich rozpočtov.

Výnos vytváraný EP a príslušné výdavky sa neobjavia v rozpočtoch riadiacich subjektov. Z personálnych pozícií, iba „rozpočtové miesta“ (pozície civilných zamestnancov schválené rozpočtom) sa objavia v štátnom rozpočte, nie „nerozpočtové pozície“. Naopak, niektoré výdavky EP nesmú byť zahrnuté v ich vlastných rozpočtoch, ale sa objavia v rozpočtoch riadiacich subjektov. Toto sa uplatňuje v prípade EP, zamestnanci ktorej zostávajú byť kompenzovaní vládou ako sú napr. univerzity. Dodatočne, je toto charakteristické pre personál, ktorý je dočasne presunutý do a z centrálnej vlády a miestnej vlády a EP, bez toho aby sa tieto fakty objavili v rozpočte. Pre určité EP, je ich rozpočet neadekvátnym určením zdrojov, ktoré používajú a neuľahčuje prax nákladového účtovníctva.

4.7. *Riadenie podľa výkonu (Performance Management)*

Nedostatky v súčasnosti

Súčasný rozpočtový a účtovný nástroj a kontrolné procesy sú zostavené tak, aby mohli verifikovať pravidelnosť používania zdrojov, ale tento proces nie je adekvátny čo sa týka kontroly zabezpečovania alebo kontroly správnosti rozhodovania. Posledné experimenty z roku 1970 vo forme programového rozpočtovania, sa už dávno nepoužívajú. Pozornosť sa venuje skôr zdrojom ako výsledkom.

Hoci tu existuje dramatický pokles v plánovaní počas posledných 15 rokov, Francúzsko pokračuje pri príprave plánov, národných schém a mapovania (školská mapa, univerzita, zdravotnícka mapa, diaľnica, železničná mapa a mapa týkajúca sa prístavov, schéma regionálneho rozvoja atď.), zákonov o všeobecných princípoch (napr. v poľnohospodárstve) a niekedy viacročných právnych programov (výskum, ozbrojené sily). Tieto plány a zákony niekedy zahrňujú špecifické ciele, ako napr. certifikát o ďalšom vzdelávaní musí obsahovať 80 % študentov, 3 % HDP musí byť určený na výskum vo verejnom a súkromnom sektore, regióny a regionálne mestské oblasti sa musia otvoriť a musia dosiahnuť

samostatnosť, napr. v zásobovaní energiou. Cieľom je aj redukcia novorodeneckej úmrtnosti. Niektoré z týchto cieľov boli viac alebo menej dosiahnuté. Stále nie je stanovená určitá cesta, ktorá by zohľadňovala ciele prediskutované Parlamentom a výsledky, ktoré sa očakávajú. Plány často obsahujú prostriedky, ktoré majú byť použité, ale neposkytujú metódy na ich realizáciu.

Spojenie medzi rozpočtom a týmito všeobecnými programami sú často slabé z rôznych dôvodov zahrňujúc povahu ročného rozpočtu a absenciu riadnych nástrojov, ktoré ho zaisťujú. Rozpočet zahrňuje „určenie záväzku“ pre viacročné investičné programy, ale tieto sú pravidelne stiahnuté alebo zrušené. Nástroje ako plány dohody alebo programové zákony nemôžu prispievať efektívne na zlepšenie riadenia vládnych výdavkov bez malej dávky predpovedania.¹⁶

Použitie programových indikátorov nie je stále veľmi rozšírené a ešte menej prax nákladového účtovníctva. Inštitucionálne rozdelenie účtovníctva od riadenia podniku poskytuje malú motiváciu na rozvoj nových nástrojov. Prekážkou v účtovnom systéme je, že podniky nemajú dostatok informácií. Na prvom mieste v EP sú tieto nedostatky v počítačovom riadiacom systéme, ktorý sa používa na účtovníctvo výnosov a výdavkov. Tento systém poskytuje nedostatočný prehľad o riadení rozpočtu, problémoch v určujúcich programoch, nedostatočnú kontrolu aktív a ich použitia a nedostatočné ohodnocovania nákladov, pretože v mnohých EP sa neúčtujú odpisy personálnych výdavkov financovaných štátnym rozpočtom.

Spracovanie výsledkov na počítači má stále nedostatky a je pravidelne vykonávaná nezávisle paralelnými zápismi od finančného riadenia. Pretože riadiace subjekty pravidelne požadujú u EP na vyhotovované presné výkazy týkajúce sa špecifických priorít, vytvárajú pre to špeciálne rozpočtové kódy, ktoré im pomôžu monitorovať relevantné činnosti. Toto sťažuje proces čítania rozpočtov a účtovnícky software často nemôže rozlíšiť výdavky s kódmi bez toho, aby boli celkovo preprogramované.

Súčasná diskusia týchto položiek uznávajú potrebu pomôcť EP rozvinúť metódy kvantifikácie ich cieľov, ktoré slúžia na zostavenie informačného systému, ktorý umožňuje monitorovanie ich činnosti.

Vytvárané nástroje

Komisia pre atómovú energiu (CEA) praktizovala počas piatich rokov ciele a používala veľmi efektívne metódy určenia nákladov, ktoré si vyžadujú veľa zásahov v oblasti úradníkov podniku (financovanie projektov je kontrolované raz týždenne).

U iných podnikov, ktoré majú na základe cieľov pomerne dosť ťažko realizovateľné riadenie, sa rozbehli súčasné diskusie týkajúce sa adaptácie rozpočtových štruktúr praktickým riadiacim rozhodnutiam. Tieto sú zamerané na rozpočtové otázky so zameniteľnými zdrojmi okrem prípadov mzdových výdavkov. O toto sa pokúšalo v niektorých vládnych podnikoch ako súčasť viacročných zmlúv o službe (miestne odvetvové úrady Ministerstva pre oblasť prác vo verejnom sektore, napr.). Hoci takého experimentovanie by mohlo byť ľahšie vykonané v EP ako v jednotlivých oddeleniach, ešte sa nevyvinula žiadna praktická realizácia.

16. Prehľad riadenia vládnych výdavkov ktoré bolo vykonané v masmédiách uviedol, že manažéri boli sklamaní skúsenosťami, ktoré oznámili „centrá zodpovednosti“ v roku 1990. Kontraktácia, ktorá bola kľúčová pre reformu, bola totálne zmenená na základe rozpočtových zmien. (Rafaele Rivais. Le Monde 24. až 27. júna 1998).

Nemocnice začali počas posledných pár rokov na základe použitia analytických kódov pre zdravotné procesy rozvinutých na národnej úrovni, ktoré im umožňujú uplatňovanie princípu hodnotenia účelnosti. Systém je založený na časovo testovanom systéme kódov pre stanovené poplatky na zdravotnícke procesy, ktoré sa už používajú v spojení so zdravotným a sociálnym poistením.

Hoci sa tento systém už používal tri roky, systém nemôže byť použitý na vytváranie ukazovateľov na alokáciu zdrojov. V roku 1999, napr., v dôsledku ďalšieho rozvoja špecifických kódov pre komplexné diagnózy (u viacerých chorôb), sa usporiadané nemocnice radikálne zmenili. Pokrok v zdravotníckej oblasti vyústil v publikovaní tabuľky nemocníc, v ktorých sa sledovala účelnosť, štatistika o úmrtnosti na základe rôznych typov chorôb vzťahujúcich sa na náklady. V prípade univerzít tu existujú určité výkonové ukazovatele ako je percento študentov, ktorí ukončia štúdium alebo zapísaní študenti. Rozmiestnenie zdrojov univerzity na výučbu a výskum je viazané na jej pozíciu na mape s určením cieľov. Tvorba kontraktov, ktorá bola základným nosným bodom reformy, bola zrušená na základe rozpočtových zmien.

Najväčšie verejné podniky používali 3-5 ročné kontrakty, často nazývané „plán kontraktov“ za posledných 30 rokov. Takého kontrakty sú určitý spôsob ako predchádzať problémom v ročných rozpočtoch, pri krátkodobom rozhodovaní a pri vyjasnení ich vzťahu so štátom. Pôvodne boli zamerané na ceny, investície a personálnu politiku, neskôr sa rozvinuli do zmlúv, ktorých cieľom bola kvalita a výsledné ciele. Definujú povinnosti poskytovania verejných služieb, ako je napr. poskytovanie služieb pre určité územie a zaistenie kontinuity služieb. Objasňujú finančné vzťahy medzi štátom a podnikom (napr. určujú úroveň dividend pre profitujúce podniky). Zmluvy o pláne kontraktu sa obvykle konajú na najvyššej vládnej úrovni s viacerými arbitrážnymi konaniami na úrade ministerského predsedu.

Prieskum v roku 1997, ktorý bol už predtým spomenutý, poukázal na to, že dve tretiny zo 174 najväčších skúmaných EP stále nemajú žiadne spoľahlivé dlhodobé zmluvy s ich finančnými riadiacimi subjektami, bez ohľadu na to, ako sa nazývajú. Zostávajúca tretina bola časťou kontraktov, ktoré boli skôr vyhláseniami o zámere ako pravými programami so stanovenými cieľmi a zdrojmi.

Potreba generalizovať použitie kontraktov v EP bola jasne vyslovená vládou. Už bol viackrát pokus o rozvoj takýchto kontraktov na rôznych úrovniach očakávania.

„Cieľové kontrakty“ boli pripravené len v obmedzenom množstve v prípade výskumných podnikov. Nedávno bola táto prax uvedená vo verejnej televízii. Pred nedávnom sa tieto praktiky zaviedli do univerzít. Na základe zákona z roku 1996 o reforme nemocníc sa stanovuje, že cieľové kontrakty by mali byť zavedené vo všetkých nemocniciach (zahrnujúc súkromné nemocnice, ktoré majú zmluvu s Fondom sociálneho poistenia). Majú byť nástrojom reštrukturalizácie zdravotného sektoru. U verejných nemocníc by mali definovať strategické ciele podniku a kritériá financovania nemocnice počas viacročného obdobia.

Charta manažéra začala byť veľmi populárna ako spôsob na uvedenie faktorov manažérskej kontroly v EP, pre ktoré je stále ťažké stanoviť kvantitatívne ciele a výkonové ukazovatele. Múzeum Louvre má Chartu manažéra, ktorá zahŕňa programovanie počas viacerých rokov. Ciele sa tu nachádzajú vo vyjadrení v kvalitatívnych ukazovateľoch s niekoľkými výkonovými ukazovateľmi (počet návštevníkov, počet nových nákupov, počet spoločných medzinárodných projektov atď.). Inštrument je viac monitorujúci nástroj ako prostriedok na stanovenie cieľov.

BIBLIOGRAFIA

Budet Jean-Michel and Françoise Blondel, *Le réforme de l'hospitalisation publique et privée*. Berger-Levrault, Paris 1999.

Cour des Comptes:

- Rapports annuels 1999, 1998 and 1997,
- *La politique portuaire française*, 1999,
- *Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art*, 1997,
- *La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique*, 1997.

Commissariat au Plan, *Services publics en réseau*. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000.

Conseil d'Etat, Rapport public, 2000.

Dugrip Olivier and Luc Saidji, *Les établissements public nationaux*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1992.

Gentot Michel, *Les autorités administratives indépendantes*. Montchrestien, Paris, 1994.

Ministère des Finances, *Les établissements publics nationaux M91 circulaire*, 1999.

Ordonnance 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée.

KAPITOLA 4. HOLANDSKO

Mr. Peter Van der Knaap

1. Úvod

Verejnoprávne inštitúcie, ktoré sú zahrnuté v tejto štúdii, sú autonómne a čiastočne autonómne subjekty na národnej, regionálnej a miestnej úrovni, ktoré nie sú súčasťou vládnych ministerstiev, ale poskytujú verejné služby. Poskytnúť stručný prehľad finančného riadenia a kontroly verejnoprávnych inštitúcií v Holandsku, ktoré patria pod túto širšiu definíciu, nie je ľahké. Počas posledných pár desaťročí sa rozvinula na okraji (fringes) troch tradičných vrstiev verejnej správy v Holandsku, t.j. na štátnej úrovni, provinčnej úrovni, miestnej a municipálnej úrovni, široká škála autonómnych a čiastočne autonómnych subjektov. V roku 1995 Dvor audítorov v Holandsku vydal na základe tohto trendu výročnú správu pod názvom „Autonómne riadiace subjekty a zodpovednosť ministrov“, kde sa konštatuje, že v Holandsku bol zaznamenaný „nekontrolovateľný rast“ autonómnych subjektov.

Napriek tejto komplexnosti, môžeme identifikovať niektoré zjavné spoločné štruktúry a pravidlá, ktoré sa používajú holandskou vládou. Na základe uplatnenia stupňov autonómie a právneho postavenia podnikov ako rozlišujúcich znakov môže byť stanovená užitočná klasifikácia.

V tejto správe je opísaný systém financovania a kontroly vládnych subjektov v Holandsku na základe použitia troch kategórií:

- firmy riadené na základe súkromného práva (*geprivatiseerde ondernemingen*), u ktorých vláda vykonáva kontrolu na základe 100 percentného vlastníctva podielu firmy
- autonómne riadiace subjekty (*zelfstandige bestuursorganen*)
- štátne podniky (*agentschappen*).

Tento spôsob poskytuje metodický prístup na popis finančného riadenia a kontroly najtypickejších foriem podnikov a môže pomôcť pri vysvetlení príčin, rozvoja a súčasných praktík podnikov v Holandsku. Dodatočne budú opísané tri horizontálne alebo spoločné formy podnikov, finančného riadenia a kontroly troch špecifických vertikálnych foriem podnikov – nemocníc, univerzít a múzeí.

2. Inštitúcie v Holandsku: Historický pôvod a základy

Počas posledných 15 až 20 rokov vytvorili úspešné vlády mnohé typy podnikov a veľa pozornosti sa venovalo rozvoju, kompetenciám a hlavne organizácii a finančnému riadeniu takýchto podnikov. Hoci táto aktivita by sa mohla zdať na prvý pohľad neorganizovaná, prvé dojmy získané na základe historického vývinu a rozdielov právneho postavenia a finančného riadenia a kontrolných systémov vládnych podnikov objasnia celkový pohľad.

2.1. *Obdobie po roku 1980 – Znižovanie veľkosti štátu: Vznik korporácií za účelom privatizácie*

V roku 1981 bol publikovaný prvý zoznam potenciálnych činností, ktoré by mohli byť privatizované. V roku 1982 bola vykonaná privatizácia na základe koalíciej zmluvy vlády centrálne a pravicovo orientovanej, súčasne s dereguláciou – na základe oficiálneho rozhodnutia vlády. Hlavnou hybnou silou privatizácie boli dôvody spojenia tlaku na rozpočet a dopyt po „viac trhovosti a menej vlády“. Tieto názory boli prijaté ako ideologická doktrína v tom zmysle, že poskytovanie tovarov a služieb, ktoré sa nepovažujú za časť verejnej úlohy vlády, by malo byť privatizované. Spolu s pokusmi znížiť národný rozpočet, zjednodušiť právne procesy a decentralizovať verejné úlohy zo štátnej úrovne na nižšie úrovne vlády, javila sa privatizácia ako spôsob na uplatnenie pozície vlády od strednej doprava s heslom „malé je pekné“ (Roberts, 1997, 98).

Skorá privatizácia v Holandsku mala za cieľ strategickú redukciu úlohy vlády a posun hraníc medzi doménu verejného a súkromného (Van de Ven, 1997:6). Privatizačná iniciatíva na začiatku 80. rokov mala tri hlavné ciele: (Ministerstvo financií, 1983, v: Haffner & Berden, 1998: 59):

- dosiahnuť rozpočtové úspory (priblížiť ponuku verejne produkovaných tovarov bližšie na úroveň ponuky zlepšením produkčnej výkonnosti)
- uplatniť výkonnosť vo verejnej správe (reštrukturalizáciou verejného sektora a redukovaním jeho veľkosti)
- posilniť súkromný sektor (tým, že budú vytvorené súkromnému sektoru viaceré možnosti na rozvoj).

Za prvej a druhej vlády Lubbersa v rokoch 1980 a neskôr sa realizovala rozsiahla privatizácia. Odvetvia, v ktorých pôsobil štátny sektor boli nasledovné – verejná doprava, pošta, telekomunikácie, hospodárenie s energiou a vodou, zdravotníctvo a penzijné fondy. Boli privatizované 4 štátne firmy: Štátny tlačiarenský a vydavateľský úrad (SDU privatizovaný v roku 1988), Holandská pošta a telekomunikácie (v roku 1989), Subjekt riadiaci štátne prístavy Ijmuiden (v roku 1989) a Kráľovská mincovňa (v roku 1994). Dnes existuje len menšinová účasť štátu.

2.2. *Obdobie po roku 1990 – Zvyšovanie efektívnosti a produktivity (časť I): Nové zásady pre autonómne vládne inštitúcie*

Holandské kráľovstvo môže byť charakterizované ako decentralizovaný unitárny štát. Provincie a municipality vytvárajú územný priestor decentralizácie. Spolu so štátom (Rijksoverheid) vytvárajú inštitúcie ústrednej vlády. Funkčná delimitácia právomocí, viac ako decentralizácia, opisuje presun verejných právomocí na autonómne vládne subjekty: podniky, ktoré sa špecializujú na výkon charakteristických funkcií. Autonómny riadiaci subjekt je súčasťou vlády, ale nie je priamo závislý od ministra.

„Vodohospodárske výbory“ (*waterchappen*) sú špeciálnou charakteristikou v holandskej verejnej správe. Ich pôvod sa datuje od stredoveku a boli známe ešte pred vytvorením Holandského kráľovstva v roku 1813. Ale „Vodohospodárske výbory“ a ich vznik nemá len historické dôvody, ale ešte stále majú aj dnes svoje miesto v holandskej ústave spolu s podstatným pilierom ústavy, ktorý je tvorený štátom, provinciami a miestnymi orgánmi. Riadenie vodného hospodárstva bolo a ešte stále je najdôležitejšie v dolnej časti krajiny a je účelné organizovať toto špeciálne odvetvie verejnej správy v súlade s významom daným na základe geografickej polohy.

Holandsko má dlhodobú tradíciu delimitácie funkcií. Prvé AGB vzniklo za začiatku 19. storočia (t.z. kapitola Občianskeho poriadku). Naproti tomu proces smerujúci k privatizácii, delimitácii funkcií nie je primárne cieleň na podnecovanie výkonnosti prevodom verejných aktivít do trhovej oblasti. Cieľom nie je posilnenie súkromného sektora, ani zmenšenie veľkosti podielu štátu. Tradičným a stále prevažujúcim cieľom delimitácie funkcií je umožniť vláde uskutočňovať charakteristické úlohy v oblasti špecializácie. 190 AGB vykonáva úlohy ako napr. kontrolu, preskúšavanie, výskum, financovanie, registráciu alebo riadenie na základe právnych noriem. Môžu byť zakladané v oblastiach ako sú umenie, sociálna sféra, doprava, vzdelávanie, oblasť riadiacu bývanie v štátnych bytoch, dôchodkové poistenie riadené štátom a tiež sem patrí mnoho subjektov kontroly a inšpekcie v takých oblastiach ako je poistenie, doprava a masmédiá (Van de Ven 1997: 7-8). Príkladmi AGB sú Úrad pre zabezpečovanie penzií Indonézie, Holandský inštitút certifikovaných účtovníkov (NIVRA), Ústredný fond pre bývanie v štátnych bytoch a Komora pre reguláciu rybolovu.

Na začiatku existovali viaceré spôsoby charakterizovania rôznych foriem subjektov. Iba v roku 1989 sa rozlíšili subjekty, ktoré mali byť privatizované a subjekty, ktoré mali byť funkčne delimitované. U prvej skupiny došlo k zmene poskytovania tovaru a služieb – transfer subjektu na privátny sektor. Zmena na základe funkčnej delimitácie sa obmedzila na vládne oblasti, ktoré budú pokračovať v poskytovaní služieb a majú podobu oddelených právnych subjektov. Väčšina týchto subjektov patrí do oblasti verejného práva. Niekoľko ich bolo vytvorených na základe súkromného práva. Tento typ subjektov sa považuje za určité neštandardné situácie a musí sa v nich uvažovať so zmenou (ak to právne postavenie dovolí, v prípade, že zisky presiahnu náklady). Existuje veľa prípadov, u ktorých funkčná delimitácia zahŕňa delegovanie verejnej zodpovednosti existujúcim subjektom súkromného práva ako bolo neskôr vysvetlené.

V roku 1988 publikoval Poradný výbor pre vnútorné otázky svoju štúdiu o funkčnej delimitácii. Komisia podčiarkla dôležitosť zodpovednosti ministerstiev za AGB a presviedčala o nutnosti byť opatrným aj pri dobre motivovanej funkčnej delimitácii. Vyzývala, aby Ministerstvo vnútra vyvinulo štruktúru, ktorá by sa vzťahovala na prístup k novému AGB. V roku 1989, keď sociálni demokrati vystriedali Liberálnu stranu v tretej Lubberovej vláde, zmenil sa ideologický prístup k privatizácii. Tvrdilo sa, že prebiehajúci proces reformy verejného sektora bol iniciovaný hlavne z dôvodu rastu efektívnosti a výkonnosti vlády.

V roku 1991 bol publikovaný Holandským ministerským výborom biely dokument „Funkčná vláda, prečo a ako?“ Dokument sa vyjadroval nielen ohľadne miesta funkčnej delimitácie vo verejnom sektore, ale opisoval tiež motívy a podmienky, ktoré sa využívali v minulosti u nových autonómnych riadiacich subjektov.

Štúdia identifikovala štyri typy situácií, ktoré historicky motivovali funkčnú delimitáciu:

- Prípady, u ktorých politika neovplyvňuje rozhodnutia. Jedným príkladom je Volebný výbor, ktorý rozhoduje, kto sa môže zúčastniť volieb, kto môže zastupovať úrad za niektorú politickú stranu a v konečnom dôsledku určuje víťazných kandidátov volieb. Ďalším príkladom sú Komisár poverený riadením médií, ktorý rozhoduje o členení národnej rozhlasovej a televíznej siete. V takých prípadoch sa uprednostňuje, aby vykonával rozhodnutia skôr výbor zložený z nezávislých poverených osôb ako politická strana.
- Prípady, u ktorých rozhodnutia vyžadujú profesionálnu kvalifikáciu (t.z. Výbor pre registráciu medicíny a patentového úradu).
- Organizácie riadenia špecifických projektov v rámci vhodne definovaných záujmových skupín (t.z. povinné sociálne poistenie, ktoré sú spoločne riadené zamestnávateľmi a zamestnancami. Pôvodne boli tieto zmeny vykonané v privátnej oblasti, ale od roku 1930 táto

činnosť bola progresívne regulovaná na základe zákona) a stala sa povinnou. Avšak legislatíva rešpektovala organizačné opatrenia, ktoré existovali predtým.

- Neskôr (od roku približne 1980), keď bolo potrebné vytvoriť nový nástroj riadenia, bolo vytvorenie autonómnych subjektov funkčnej delimitácie často motivované potrebou zlepšiť efektívnosť a výkonnosť samotných organizácií tým, že sa zmenia z pôvodného stavu oddelení ministerstva.

V súčasnosti je považované za nedostatočné štvrté logické zdôvodnenie, ak existuje problém v riadení, riešením by nemala byť delimitácia, ale decentralizácia riadiacich kompetencií takého typu, ktorá sa dá vykonať vládou agentúrou pod úplnou kontrolou ministra. Tento model neovplyvňuje politickú zodpovednosť, tak ako vytvorenie autonómnych subjektov.

Napriek jasným princípom „funkčnej vlády“ v bielom dokumente, pokračovala diskusia o tom, čo si predstavujú viacerí ako rozpad vedúcej úlohy politiky. V skutočnosti, obnova vedúcej úlohy politiky a zodpovednosti ministerstiev sa stali kľúčovým cieľom pre ľavo-pravú koalíciu „purpurovú koalíciu“ v roku 1994 (Roberts 1997: 103). Tieto otázky boli urýchlené špeciálnou správou Dvoru audítorov o nekontrolovanom raste nových foriem AGB, ktorá bola publikovaná v tom istom roku. Na základe kritiky nasledovanej kritikou audítorov, Ministerstvo vnútra a financií podnietilo vykonanie prieskumu na národnej úrovni o AGB na základe vládneho stanoviska a nových smerníc pre vytvorenie nových AGB. Stanovisko určilo nerovnováhu medzi formálnou politickou (ministerskou) zodpovednosťou na jednej strane a neprímeranými opatreniami určujúcimi zodpovednosť AGB na druhej strane a to prostredníctvom pravidiel týkajúcich sa:

- preferencie riadenia verejným právom pre nové AGB
- procesov finančnej a prevádzkovej zodpovednosti AGB

2.3. 90. roky – Zvyšovanie efektívnosti a produktivity štátu (časť II): Predstavenie a zavádzanie štátnych inštitúcií

V správe „Autonómia zodpovednosti“ (1994) boli prenesené princípy „Funkčného riadenia: prečo a ako?“ do širšej štruktúry. Na základe rozdielov medzi vykonávaním politiky a uplatňovaním politiky a celkovou snahou zlepšiť výkon ako začiatok, Sint komisia navrhla systematický prístup k subjektom, ktorý je uvedený v tejto kapitole. Rozlíšili sa tri hlavné kategórie: firmy transformované za účelom privatizácie, autonómne riadiace subjekty a nová forma podnikov: štátne podniky (*agentschappen*). „Sint komisia“ mala v úmysle ponúknuť uzatvorený normatívny rámec: v závislosti od požadovaného stupňa autonómie a zodpovednosti – môže byť vybraná jedna z troch foriem.

Uvedenie modelu štátneho podniku znamená rast účelnosti manažérskeho princípu. Sint komisia signalizovala tendenciu použitia externej tvorby korporácie (korporácie, ktoré sú predmetom súkromného práva a AGB) ako určitý únik od tesného finančného režimu stanoveného Vládnym zákonom o účtovníctve (Maeijer, 1997:4). Z toho dôvodu bola uvedená forma štátneho podniku za účelom obmedzenia činnosti korporácií alebo AGB (ktoré sa považovali za nežiadúce, pretože vytvárali príliš veľkú autonómiu, kde je cieľom iba zmena metód finančného riadenia).

Najvýznamnejším cieľom v tvorbe modelu štátneho podniku bol rast účelnosti pri uplatňovaní politiky prostredníctvom zavedenia väčšej voľnosti v riadení a zodpovednosti, riadenia orientovaného na výstupy a akruálne účtovníctvo. Na základe týchto tzv. obchodných zmlúv medzi vedúcimi pracovníkmi a zástupcami alebo na základe ročných plánov činnosti, je štátnym podnikom udelená autonómia v tom, ako budú vykonávať svoje úlohy.

Môžu sa najlepšie definovať ako „vnútorná korporatizácia“: štátne podniky zostanú úplne ako súčasť ministerstiev a vykonávajú svoju činnosť v rámci jurisdikcie na ministerskej úrovni a zodpovednosti. Ich autonómia pozostáva z režimu špeciálneho finančného riadenia, ktorý dovoľuje viac riadiacej slobody, ako bolo uzákonené v dodatku 6 Vládneho zákona o účtovníctve.

V roku 1994 boli vytvorené prvé štyri štátne podniky: Imigračný úrad, Obranný počítačový systém, Senter a Úrad na kontrolu chorôb rastlín. Dnes existuje 19 štátnych podnikov, ktoré sú zodpovedné za 3,5 miliardy holandských guldenov (1,6 miliardy Euro) alebo skoro 2 percentá výdavkov ústrednej vlády. Dodatok 3 uvádza prieskum súčasných štátnych podnikov v Holandsku. V roku 1988 bol zhodnotený model štátnych podnikov v Holandsku. Celkové výsledky boli pozitívne: model štátneho podniku je dobrým nástrojom dosiahnuť riadenie orientované na výstupy a výsledkom je rast účelnosti. Základné princípy modelu štátneho podniku, ktorými sú väčšia manažérska sloboda a zodpovednosť, riadenie orientované na výstup a akruálne účtovníctvo, budú k dispozícii pri implementácii služieb.

3. Holandsko: Horizontálny profil s vertikálnymi prvkami

Záver je nasledovný – Holandsko uplatňuje väčšinou horizontálny systém vládnych podnikov, pričom tie isté základné modely sa používajú vo viacerých vládnych sektoroch. Existujú tri kategórie prototypov „podnikov“: (1) firmy riadené súkromným právom, ktoré sú na ceste k úplnej privatizácii (s vládnu výkonnou kontrolou na základe vlastníctva), (2) autonómne riadiace subjekty a (3) štátne podniky. Pre každú z týchto kategórií táto časť štúdie popisuje:

- právny status a hlavné riadenie (týkajúce sa vykonávania rozhodnutí, definície úloh, cenovej úrovne atď.)
- hlavné znaky súvahy (vlastníctvo majetku a budov, manažment dlhu a zisku)
- riadenie rozpočtu
- regulácie, ktoré sa týkajú výkonného riadenia, vnútornej kontroly a vonkajšieho auditu.

3.1. Spoločnosti založené podľa súkromného práva (kde vláda vykonáva kontrolu cez vlastníctvo)

Tam, kde korporatizácia prebieha vo forme limitovanej zodpovednosti firmy („NV“ alebo *naamloze vennootschap*), môže sa uskutočniť zmena v oboch situáciách, pri ktorých je vláda 100 percentným vlastníkom, má menšinový balík akcií alebo nemá žiadne akcie (porovnanie Van Rossum 1997:84). Tu existujú v skutočnosti tri druhy firiem tejto kategórie:

- firmy, v ktorých má vláda (postupne) zámer redukovať alebo už redukovala svoju kontrolu predajom podielu vlastníctva: Kráľovská pošta, Royal Mint (bývalá Štátna Banská Spoločnosť), DSM – Chemicals a KLM (letecká spoločnosť)
- firmy, v ktorých (počas ich existencie) má vláda zámer udržať si plnú kontrolu prostredníctvom 100 percentného vlastníctva akcií spoločnosti: Holandská Národná Banka
- neziskových inštitúcií a nadácií dotovaných vládou buď s (kvázi) právnym statusom: charity, múzeá a iné kultúrne inštitúcie a penzijné schémy pre verejných zamestnancov.

Privatizované firmy, u ktorých je úloha vlády prednostne ako regulátora, presahuje rámec tohto prieskumu. Zameriame sa na tie súkromné právnické korporácie, kde vláda vykonáva kontrolu na základe vlastníctva (100 percentné vlastníctvo). Tento úsek zahŕňa najdôležitejšie vládne podniky v Holandsku, zahŕňujúc Holandské železnice NV, Banku holandských municipalít NV, Schiphol Amsterdam Airport NV a Elektrárne, ktoré fungujú na základe spolupráce NV. Ako vyplýva na záver z tohto zoznamu, holandská vláda uplatňuje formu limitovanej zodpovednosti na vytvorenie jej komerčných činností vo forme samostatných podnikov.

Typické pre privatizáciu v Holandsku je „dvojfázová tvorba“ firiem, ktoré sú privatizované. V prvej fáze je vláda jediný vlastník a riadiaci subjekt korporácie patriacej do súkromného práva uplatňuje svoje právomoci ako vlastník na kontrolu firmy (Snaijer 1995:54). V druhej fáze, ktorá sa skladá z viacerých subfáz, vláda predáva svoje podiely a prijíma úlohu regulátora. Toto sa považuje za ústrednú myšlienku privatizačného procesu. Dvojfázová realizácia umožňuje postupný prechod z verejného do súkromného sektora (Roberts, 1997:105): počas prechodného obdobia si vláda ponecháva kontrolu (čiastočne) prostredníctvom vlastníctva. Väčšina firiem vo vlastníctve vlády a riadené na základe súkromného práva v Holandsku však je stále v prvej fáze (a z toho dôvodu sú uvedené v rámci tejto kapitoly).

Ako dodatočná forma limitovanej zodpovednosti firmy ako druhej formy sa uplatňuje typ nadácie (stabilizácia). Týka sa to hlavne prípadu privatizovanej firmy, ak funguje na princípe neziskovej organizácie (Van de Ven 1997:6). Pretože neexistuje formálne štátne vlastníctvo, nadácie sa nenachádzajú v tomto prieskume.

A. Právny rámec a hlavné riadiace činnosti

Tvorba

Tak ako všetky podniky, služby, ktoré by mali byť subjektom privatizácie, sú vopred preskúmané tzv. Tímom spolupráce korporácií (*Begeleidingsteam Verzelfstandigingen*). Tento tím, ktorý je zostavený v pracovníkov vo verejnom sektore z Ministerstva financií a vnútra, skúma motívy privatizácie, podmienky, za ktorých sa vykonávajú zmeny a či tieto zmeny zodpovedajú požiadavkám vlády. Na základe týchto poznatkov tím usmerňuje Radu ministrov.

Na základe iniciatívy ministerského sektora prijíma Rada ministrov návrh na privatizáciu a vládny servis Štátnej firmy. Prípadne je to parlament, ktorý by mal schváliť rozhodnutie. V 6. Dodatku Zákona o účtovníctve vlády bol uvedený tzv. „účelový proces“. Na základe tohto procesu musí minister príslušného sektora oznámiť Parlamentu každý návrh na financovanie, spoločné financovanie na základe súkromného (obchodného) práva. Ak si jedna pätina členov Parlamentu želá, môžu sa vytvoriť nová firma. Ak Parlament nepožaduje viac informácií, začne druhé obdobie 14 dní odvtedy, ako je poskytnutá prvá informácia. Počas tohto obdobia môže buď Prvá alebo Druhá komora Parlamentu potvrdiť väčšinou, že sa vyžaduje poverenie zo zákona (článok 29, Zákon o účtovníctve vlády, pozri tiež Van Rossum 1997:86).

Týmto je daná Parlamentu dostatočná možnosť posúdenia, či je potrebný, resp. nie je potrebný politický prieskum činností spoločnosti. V tom istom čase sa zruší požiadavka pre všetky súkromné spoločnosti, aby boli poverované na základe zákona, čo bol veľmi neefektívny a časovo náročný proces. Predsa len, keď sa jedná o veľký podnik, je potrebné, aby Rada Ministrov zvolila spôsob poverenia na základe zákona. Toto sa špeciálne vykonáva u projektov s ďalekosiahlymi následkami pre štát alebo štátnych zamestnancov alebo ak sa jedná o činnosť patriacu v minulosti do štátneho monopolu.

Rozhodovanie

Na základe definície nie je firma riadená súkromným právom dlhšie súčasťou štátu alebo miestnej vlády. Keď sa jedná o ziskové aktivity, základnou právnou formou je obmedzené ručenie Firmu Naamloze

Vennootschap alebo NV. Obmedzené ručenie je predmetom holandského obchodného práva (2. kniha občianskeho práva). Ak sa vláda rozhodne zvoliť u firmy obmedzené ručenie na zavedenie určitých opatrení, uplatnia sa zmluvné ustanovenia občianskeho práva. Tieto zmluvné ustanovenia regulujú ústavu a štruktúru každej súkromnej spoločnosti, ktorá sa riadi súkromným právom. V dôsledku toho môže vláda ovplyvniť rozhodnutia firmy iba prostredníctvom mechanizmu definovanom v Občianskom zákone.

Firma s ručením obmedzeným je založená súkromnou osobou alebo právnickou osobou, ktorá podpíše podmienky začlenenia (zákony) pred verejným notárom. Podmienky obsahujú minimálne nasledovné:

- oficiálny názov firmy
- registrovaná adresa
- ciele firmy
- schválený, zverejnený a splatený kapitál uvedený v množstve a v nominálnej hodnote ako podiel v guldenoch (zahrňujúc množstvo a nominálnu hodnotu podielu vlády ako zakladateľa firmy)
- pravidlá týkajúce sa prevodu podielu
- právomoci riadiacich riaditeľov
- informácie o finančnom vyhodnotení hospodárenia na konci roka a pravidlách, ktoré sa týkajú ročných účtov, vnútornej kontroly a auditu
- opatrenia týkajúce sa podielu na zisku a riešenie prípadu strát
- proces zániku organizácie
- detailná informácia o všetkých zmluvách, ktoré predchádzali získaniu štatútu korporácie, ktorú bude potrebné vziať do úvahy (t.z. právo vlády ako tvorcu kapitálu iného ako je hotovosť, napr. intelektuálne vlastníctvo).

Zmena cieľa firmy vyžaduje zmenu článkov týkajúcich sa získania štatútu korporácie. Návrh zmien článkov, týkajúcich sa firmy riadenej súkromným právom, musia byť zaslané Ministerstvu spravodlivosti na získanie „potvrdenia o žiadnych námietkach“.

Holandské občianske právo berie do úvahy prispôsobenie sa špecifickej forme riadenia firmy. V každom prípade budú zahrňovať oprávňujúce centrá, ako je ďalej uvedené, tieto charakteristiky:

- valné zhromaždenie akcionárov
- jedného alebo viacerých riaditeľov, ktorí sú zoskupení vo výbore riaditeľov (Raad van Bestuur)
- jedného alebo viacerých dozorných riaditeľov, ktorí sú zoskupení vo výbore dozorných riaditeľov (Raad van Commissarissen).

Otázka vplyvu vlády na firmu, týkajúcu sa napr. otázok, cieľov, výrobkov a služieb, skupín klientov, sa musí chápať ako „záujem o korporáciu“. Holandské občianske právo nariaďuje, aby riaditelia a členovia

dozorných rád dali záujmy korporácií na prvé miesto. Z toho dôvodu môžu vzniknúť konflikty medzi záujmami firmy a verejným záujmom (ako došlo k ochrane ministrom sektora – Schreuder 1994:428). Kde je štát jediným alebo väčšinovým akcionárom, tam má väčší vplyv na záležitosti firmy na základe prijatia opatrení výborom riaditeľov alebo na základe vydania všeobecných inštrukcií. Avšak tu existuje pre akcionárov právna povinnosť neodstúpiť od záujmov spoločnosti.

Kde stanovy určujú zhromaždeniu akcionárov viaceré kompetencie, vláda ako 100% akcionár má veľký vplyv na záležitosti firmy tým, že prijme rozhodnutia riadiaceho výboru alebo tak koná na základe vydania všeobecných inštrukcií. Tu však existuje právna povinnosť pre akcionárov, aby sa držali záujmov spoločnosti. Kde ústava udelí väčšiu moc výboru riaditeľov, firma bude riadená oveľa autonómnejším spôsobom (Snajjer 1995:57). Ak sa bude zdať potrebné dať vláde ešte väčšiu zodpovednosť v oblasti kontroly, Parlament môže byť požiadaný o legislatívne poverenie povoľujúce vláde vydať inštrukcie pre výbor riaditeľov.

Členovia výboru riaditeľov a výboru dozorných riaditeľov sú menovaní valným zhromaždením akcionárov. Ak štát vlastní 100 percent alebo väčšinu akcií, môže priamo menovať obe poverovacie centrá. Na dôvažok, to môže mať vplyv na to, ako výbor riaditeľov vykonáva svoje povinnosti (napr. s ohľadom na stanovenie poplatkov, pri stanovovaní obchodných a investičných plánov atď.) Hoci, ak sú stanovy o inkorporácii vhodne zostavené, je možné zo strany štátu ako akcionára – prostredníctvom osoby sektorového ministra – ovplyvniť tvorbu, procesy a rozhodnutia výboru. Na základe holandského občianskeho práva, štát ako akcionár má oprávnenie priamo menovať členov dozornej rady zahrňujúc hlavného výkonného úradníka (Schreuder 1994:429).

B. Hlavné znaky súvahy

Vlastníctvo majetku a budov (pôda)

Ako právnická osoba riadiaca sa súkromným právom, firma môže zaregistrovať pôdu pod vlastným menom a na základe vlastného rozhodnutia. Dodatočne, môže disponovať pôdou (predajom alebo dlhodobým prenájmom) na základe vlastného rozhodnutia a môže si ponechať vo svojom rozhodovaní otázky o disponovaní s pôdou. Ak je nevyhnutné, môžu byť na základe zákona schváleného Parlamentom regulované dodatočné špecifické otázky. Všeobecný zákon, ktorý sa týka verejného tovaru sa nepoužíva u firiem riadených súkromným právom. Avšak ministri riadiaci jednotlivé sektory a zodpovední za firmu, môžu byť politicky zodpovední za uplatnenie akcionárskych práv na zaistenie rozumného finančného riadenia firmy, zahrňujú aj spôsob ako riadi svoj majetok.

Ako bolo uvedené, články o inkorporácii špecifikujú povolený, vydaný a vyplatený kapitál uvedený v množstve a v nominálnej hodnote akcií. Najmenej 20 percent povoleného kapitálu musí byť vydaného do spotreby a najmenej 10 percent musí byť zároveň splateného. Minimálna suma splateného kapitálu „NV“ musí byť 100 000 holandských guldenov. Každá zmena povoleného kapitálu firmy požaduje dodatok k stanovám o vzniku korporácií. Všetky prírastky kapitálu, ktoré sú iné ako hotovosť (intelektuálne vlastníctvo, dobré meno), sa musia hodnotiť nezávisle.

Holandské firmy nemusia na základe zákona vytvárať rezervy. Je ale zvykom vytvárať si rezervy dobrovoľne. Požiadavky a iné špecifikácie týkajúce sa riadenia alebo aktív môžu byť uvedené ako dodatok ustanovení o inkorporácii.

Dlh

Ako subjekt riadiaci sa súkromným právom, si môže korporácia požičať na bankovom trhu alebo vydať bankovky s pevne stanovenou sadzbou úroku alebo obligácie. Zo zásady je oprávnenie požičania peňazí

a povoľovania množstva ,formy a podmienok pôžičky udelené podnikovému riaditeľstvu. Tu však si vláda ako akcionár ponecháva adekvátny vplyv.

Zodpovednosť za dlh je regulovaný holandským občianskym zákonom. Ak je štát vlastníkom 100 percent akcií, občiansky zákonník stanovuje, že je zodpovedný za dlhy. Dodatočne sa stanovuje, že vplyv na politiku a praktiky firmy zahrnuje zodpovednosť za finančnú situáciu. Hoci neexistuje k dispozícii empirický výskum alebo formálne opatrenia, táto vládna garancia zohráva úlohu v tom, že získava preferenčnú úrokovú mieru na trhu.

Dlh firiem, ktoré sa riadia súkromným právom, sa neuvádza v ročnom rozpočte alebo vo finančnom účtovníctve. Každé nadobudnuté alebo sústredené príspevky firme alebo platby za poskytované služby sa nachádzajú v ročnom rozpočte a vo finančnom účtovníctve. Dodatočne rozpočet poskytuje rezervu pre možné straty na základe vládnej garancie za dlhy korporácie, je kalkulovaná ako 0,1 percent celkových záväzkov.

Špecifické aktíva a záväzky

Ak sa to považuje za potrebné, musí byť špecifikované v legislatíve spôsob pre nakladanie s inými dôležitými aktívami ako je intelektuálny majetok.

C. Rozpočet

Rozpočet korporácie riadenej súkromným právom je stanovený výborom riaditeľov, ale musí byť schválený valným zhromaždením akcionárov. Nešpecifikovaná časť tohto rozpočtu musí byť predložená na schválenie priamo vláde. Napriek tomu, prostredníctvom úlohy akcionárov a prostredníctvom menovania riaditeľov a členov dozornej rady, štát môže kontrolovať všetky základné prvky operačného a investičného rozpočtu firmy. Ak firma dostane príspevky od oboch – ústrednej a miestnej vlády, neexistujú špeciálne kroky: ak je potrebné, tieto otázky môžu byť riešené v základnej zmluve.

Tieto firmy nie sú zahrnuté do systému vládnej štátnej pokladnice pre oblasť riadenia hotovosti a platieb. Neuplatňujú sa zákony riadiace verejné obstarávanie (akvizícia, predaj). Ministerstvá, ktoré používajú takéto firmy na dodávku programu vládnych platieb – ako sú dotácie – odčleňujú rozpočet, týkajúci sa tohto ziskového programu, osobitne od iného prevádzkového rozpočtu ako položku v rozpočte ministerstva.

Na základe právneho postavenia firmy v zmysle občianskeho práva sa neuplatňuje špeciálny režim, ak je podnik založený z vlastného výnosu. Rozhodovacie právomoci, ktoré sa týkajú takých otázok, ako sú clá alebo dane, ceny výrobkov alebo poskytovaných služieb, úroveň kvality služieb a definovanie skupín klientov, patria do pôsobnosti Rady riaditeľov a valného zhromaždenia akcionárov, pokiaľ nie je ináč určené v zakladacej listine. V tomto finančnom príspevku bude štát brať do úvahy vlastné výnosy firmy.

V závislosti od špecifickej povahy verejnej úlohy, ktorá je zabezpečovaná firmou, jej rozpočet môže byť čiastočne financovaný grantom (celková suma) alebo platbou za poskytované služby na základe zmluvy. Štát môže prispievať za špecifických podmienok priložených: Holandské železnice, napr., sú povinné udržiavať určitý počet liniek napriek ich neziskovému charakteru. Základná listina alebo stanovy o vzniku korporácií môžu špecifikovať použitie možného finančného zisku na konci roka. Avšak vláda ako akcionár má vo všetkých prípadoch právomoc potrebnú na úhradu dividend alebo nereaguje na dlh, keď sa objavia na konci roka zisky.

D. Riadenie podľa výkonu (Performance Management), vnútorná kontrola a externý audit

Výkon

Cieľ môže byť definovaný pre firmu patriacu do súkromného práva tromi spôsobmi: (1) zakladacia listina, (2) články or inkorporácii a/alebo povinnosti zabezpečené po dohode so sektorovým ministrom za podmienky príspevku do rozpočtu. Výsledkom toho je definovanie cieľa činnosti, čo môže byť časťou rozpočtového procesu, keď je rozpočet naviazaný na finančný príspevok. Ak existuje dohoda na základe kontraktu, môže sa požadovať zostavenie správy o výkone pre sektorového ministra. Tento môže tieto správy využiť na informovanie Ministra financií a/alebo Parlamentu. Holandský občiansky poriadok požaduje, aby firmy publikovali ročnú správu. Opatrenia a /alebo sankcie, ktoré sa vzťahujú na výkonnosť, môžu byť regulované buď na základe zakladacieho práva, článkov o vzniku korporácií a o kontraktoch a na podporu ako je to uvedené v samotných zmluvách.

Vnútorná kontrola

Právnická osoba riadená súkromným právom, korporácia je subjektom holandského obchodného práva a občianskeho zákonníka. V dôsledku toho sa uplatňuje povinná štruktúra vnútornej kontroly. Vládne štandardy vnútornej kontroly sa priamo neuplatňujú. Keď vykonáva audit Dvor audítorov Holandska (pozri dole), existuje tu pôsobenie nepriamym spôsobom.

Vonkajšia kontrola

V Holandsku tým, že prevažnú časť kontroly zabezpečuje Najvyšší kontrolný úrad – povaha a účel rozpočtového financovania podmieňujú činnosť Dvora audítorov Holandska. Kde sa uplatňuje viac štruktúrna forma financovania a cieľov pri zabezpečovaní verejných úloh firmy patriacej do súkromného práva, Dvor audítorov musí zabezpečiť kontrolu pravidelnosti a účelnosti celého finančného riadenia firmy. Toto je prípad, kde vláda poskytuje podstatnú časť fungujúceho rozpočtu alebo garantuje vyrovnanie rozpočtového deficitu.

Článok 59 Zákona o účtovníctve vlády špecifikuje, že táto možnosť sa striktne vzťahuje na firmy, kde je štát 100%-ným akcionárom alebo má prevažnú väčšinu podielu vlastníctva. Ak je vláda menšinovým akcionárom alebo má menšiu časť akcií, je kompetencia Dvora audítorov obmedzená, čo sa týka financovania rozpočtu. V každom prípade sa od Dvora audítorov očakáva, že bude využívať v čo najväčšej miere výsledky vnútornej kontroly a iného externého auditu ako východiskovú pozíciu pre svoj výskum. Na základe požiadavky sektorového ministra musí firma poskytnúť Dvoru audítorov všetok materiál, ktorý považuje za potrebný pre audit. Dvor audítorov je oprávnený vykonať inšpekcie vo firme.

Všetky správy o audite Dvora audítorov sú priamo zasielané Parlamentu. Pred tým však má právo minister príslušného sektora prečítať správu o výsledkoch kontroly Dvora audítorov a zaujať stanovisko.

3.2. Autonómne riadiace subjekty

Autonómne riadiace subjekty (AGB) nie sú ničím novým. Ako bolo opísané v paragrafe 2, Holandsko má dlhodobú tradíciu prenosu verejnej zodpovednosti na autonómne riadiace subjekty, ktoré sa špecializujú na výkon významných úloh. Hlavný cieľ tvorby autonómnych riadiacich subjektov je lepšie zabezpečiť vládu na výkon dôležitých úloh v špecifických oblastiach. S cieľom zlepšenia spôsobu, ktorým AGB plnia tento cieľ, vláda Koka zaviedla v roku 1996 nové smernice týkajúce sa týchto subjektov. Tieto smernice v súčasnosti predstavujú súčasnú politiku uplatňovanú voči AGBs v Holandsku a nasledujúce odstavce sú na nich založené.

A. Právna štruktúra a riadiaca sústava

Tvorba

AGB je právny subjekt riadený verejným právom a vytvorený na základe špecifického zákona (Van de Ven 1997). „Návrhový proces“ sa nevykonáva v prípade AGB kvôli dôvodom, ktoré boli opísané v paragrafe 60. Ministri sektoru rozhodujú o tvorbe nového AGB a požaduje sa od nich, aby o tejto činnosti konzultovali s ministrami vnútra a financií v počiatočnom štádiu. Ďalej musia byť konzultované otázky aj s Dvorom audítorov. Tak ako všetky návrhy na tvorbu podnikov, tzv. „Tím asistentov korporácií“ preskúma návrhy na tvorbu AGB. Tak ako v prípade privatizácie, tento tím preskúma motívy tvorby AGB, podmienky, za ktorých sa uskutoční vytvorenie AGB a právnické požiadavky. Na základe týchto zistení poskytne tím poradenstvo Rade ministrov.

V súlade s výsledkami správ o „Funkčnej vláde“ a „Zodpovednej autonómii“ bolo predtým za Kokovej vlády stanovené, že AGB by sa mali vytvárať iba, ak je potrebná:

- účasť spoločnosti a/alebo
- nezávislé posudzovanie
- uplatňovanie štandardných pravidiel a regulácií u subjektov masového charakteru.

Keď vznikne potreba tvorby nového AGB, mal by sa tvoriť v súlade s nasledovnými všeobecnými pravidlami:

- tvorba AGB by mala byť doplnkom hlavnej štruktúry a inštitúcií ústrednej vlády (AGB by mali byť „pridaním hodnoty“)
- v prípade tvorby nového AGB by sa malo priložiť porovnanie vo forme dokumentu, v ktorom budú uvedené výhody a nevýhody delimitácie funkcií
- delimitácia funkcií/tvorba AGB nesmie vytvoriť nenapraviteľné prekážky pri činnosti ústrednej vlády
- delimitácia funkcií/tvorba AGB je primeraná iba vtedy, ak sa akceptuje politická dôležitosť na takej úrovni, že sa uplatňuje ministerská zodpovednosť na obmedzenej úrovni
- nové AGB by mali zodpovedať požiadavkám demokratickej, právnej a účelnej vlády.

Podľa smerníc z roku 1996 by mali mať nové AGB právny status riadený verejným právom. Vo výnimočných prípadoch môže byť verejná zodpovednosť daná existujúcim organizáciám riadeným na základe súkromného práva, ak sa organizácia považuje hlavne za vhodnú zabezpečovať verejné úlohy. Inšpektoráty a organizácie poskytujúce certifikáty a organizácie zabezpečujúce kontrolu sú dobrými príkladmi služieb, ktoré si vyžadujú technickú expertízu, ktorá ich ustanovuje za oprávnené, za výslovných podmienok, na delegovanie verejnej zodpovednosti. Avšak štát by nemal za štandardnej situácie vytvárať nové podniky riadené súkromným právom za účelom presunu ich verejnej zodpovednosti.

Uprednostňuje sa u nich riadenie na základe verejného práva. Najviac rozlišujúcou črtou kvality riadenia je výkon „verejnej zodpovednosti“, čo je: jednostranná schopnosť meniť právne postavenie iných subjektov v spoločnosti. Táto schopnosť je regulovaná princípmi demokracie a ústavného štátu (Peters 1997:6). A toto je základný rozdiel medzi organizáciami riadenými súkromným právom a verejným

právom: verejné právo sa neuplatňuje u organizácií, u ktorých sa činnosti nezabezpečujú na základe verejnej zodpovednosti.

AGB zabezpečujú verejné úlohy iba na základe ústavy a verejného (správneho) práva. Tvorba nových AGB si vyžaduje špecifický ústavný zákon alebo zakladajúci zákon, ktorý špecifikuje:

- príčiny, pre ktoré je zodpovednosť za úlohy AGB považovaná za vládnu zodpovednosť
- príčiny, pre ktoré nie sú úlohy decentralizované na provincie alebo municipality (ako časť územnej decentralizácie)
- prečo nie sú úlohy vykonávané na základe úplnej zodpovednosti ministerstva
- analýzu nákladov a výnosov, ktorá napomáha rozhodnutiu o udelení verejnej právomoci AGB
- mechanizmus spolupráce medzi AGB a inými odvetviami vlády (provinciami a municipalitami).

Pretože tvorba AGB znamená obmedzenie zodpovednosti ministerstiev a z toho dôvodu menej kontroly zo strany parlamentu (pozri dole), môže byť rozhodnutie dané iba na základe ústavného zákona. Týmto spôsobom má Parlament možnosť posúdiť účel a tvorbu nového AGB. V prípade, že sa jedná o viac podobných AGB (napr. národná sieť regionálnych odvetví zabezpečujúcich jednu úlohu), vláda môže vytvoriť individuálne oddelenia v rámci štruktúry definovanej v ústavnom zákone.

Spravidla AGB nevykonávajú úlohy, ktoré nemajú právny atribút. Pokiaľ sa jedná o monopol, metódy riadenia sú stanovené v zakladateľskej listine (pozri nižšie časť o cenách v monopole). Principiálne môže byť zákonodarná funkcia pripisovaná AGB iba v oblasti organizačnej a technickej legislatívy.

Rozhodovanie

Návrh organizácie, rozhodovanie, pracovné metódy a politické riadenie a kontrola AGB sú zostavené tak, aby slúžili ich úlohám a zodpovednosti. Z toho dôvodu nie je možné definovať spoločný plán pre tvorbu každého jednotlivého AGB. V každom jednotlivom prípade sa rozdelia právomoci a zodpovednosti medzi autonómne subjekty a ministra a pri vnútornom rozhodovaní sa musia riadiť možnosti a externá zodpovednosť na základe právnej základnej zmluvy.

Z dôvodu zlepšenia nadväznosti a prehľadnosti, boli typy AGB redukované na základe nových smerníc na tri hlavné typy:

- typ expertízy: vytvorenej z expertov, v dostatočnej vzdialenosti od ministra, aby nemohol mať vplyv na AGB a ich hlavnú politiku a ani špecifické rozhodnutia alebo odporúčania
- nezávislý typ zodpovednosti: vytvorené zo skúsených riadiacich pracovníkov, kde minister môže ovplyvniť hlavnú politiku AGB prostredníctvom uloženia všeobecných smerníc, ale nie je povolené, aby boli tieto rozhodnutia v rozpore s jednotlivými názormi
- typ účasti: vytvorenej z predstaviteľov rôznych záujmových skupín a nezávislých expertov, kde môže byť uplatnený vplyv rôznych nástrojov ministerstva podľa požiadaviek špecifickej situácie (vytvorenie hlavných smerníc, súhlas na anuláciu špecifického rozhodnutia).

V závislosti od ich funkcie sa môžu AGB rozlišovať vo veľkosti. Zakladajúca listina väčšej AGB definuje štruktúru Rady riaditeľov a proces, ktorý je potrebný pre menovanie, zvoľmenovanie, odvolanie a rezignáciu jej členov (zahrňujúc hlavného výkonného predstaviteľa). Táto zahrňuje veľkosť rady ako aj kvalifikáciu členov. Štátni zamestnanci sú pod hierarchickou kontrolou ministra, ktorý má na starosti AGB a nemôže byť súčasťou Rady riaditeľov AGB. To má zabrániť, aby minister príslušného sektora nemal priamy vplyv na vykonávanie rozhodnutí v Rade. Každá AGB musí byť riadená Radou, ktorá stanoví pravidlá pre prijímanie rozhodnutí, svoje fungovanie. Regulácie Rady musia byť schválené ministrom príslušného sektora.

Vzťahy medzi AGB a ministerstvom, pre ktoré pracuje, sú regulované na základe zakladacej listiny (práva). Je zaistený dostatočný stupeň zodpovednosti ministerstva, tým že sú udelené právomoci ministromi alebo korune (Kroon) v zákone. Musí sa však pamätať na to, že určujúca charakteristika autonómneho vládneho subjektu je absencia hierarchickej subordinácie ministra sektora (Minister vnútra 1996:2). Na rozdiel od tvorby štátnych podnikov, delimitácia funkcií nezahrňuje redukciiu stupňa zodpovednosti ministerstva. Vplyv ministra sektora je limitovaný na riadiacu funkciu, ktorá je vymedzená v ústave (Van Rossum 1997:86). Z toho dôvodu je minister sektora v prvom rade zodpovedný za spôsob ako vykoná rozhodnutia a neskôr využije kontrolné možnosti AGB.

V zakladajúcej listine je určené, že minister sektora koruny musí odsúhlasiť poplatky a dane navrhnuté AGB. Táto situácia sa vyskytuje, ak nastane de facto právny monopol, ak AGB poskytuje svoje produkty a služby na súťažiacom trhu a považuje sa za dostatočné, že minister sektora alebo koruny stanoví maximálne ceny.

Sektorový minister určí úlohy, ciele, produkty a služby a skupiny klientov AGB. Parlamentná diskusia a oprávnenie týchto aspektov zaisťuje politickú kontrolu. Na dôvažok v prípade súkromného práva u AGB, zakladateľská listina reguluje oprávnenie ministra sektora na schválenie ročného a viacročného rozpočtu. V závislosti na type úlohy AGB, ústavný zákon môže poskytnúť ministromi sektora dodatočné právomoci:

- vytvoriť všeobecne záväzné opatrenie týkajúce sa otázok určitého predmetu
- vytvoriť všeobecne záväzné opatrenie alebo pravidlo s ohľadom na výkon úloh AGB
- poveriť, odvolať alebo anulovať určité rozhodnutia určené v zákone
- schváliť zákony Rady riaditeľov pred ich uvedením do praxe.

AGB nemôže samostatne stanoviť, ktoré verejné úlohy by malo vykonávať alebo ktoré práce by mali byť považované za verejné záležitosti. Kde musí byť zmenený mandát AGB, proces by mal byť v súlade s procesom tvorby čo najtesnejšie.

B. Hlavné črty súvahy

Vlastníctvo majetku a budov (pôda)

Hlavným základom udeleným AGB s právnou zodpovednosťou je snaha odložiť kapitálové aktíva. Avšak manažment môže využiť alebo pozmeniť kapitálové aktíva iba v tom prípade, aby sa splnili verejné úlohy AGB.

Zákony súkromného práva u všetkých vládnych subjektov (ako je registrácia názvu pôdy, predaj majetku, tvorba právnych subjektov, vstup do nájomného kontraktu) sú regulované štátnym rozhodnutím o zákonoch súkromného práva. Keď sa majú podobné právomoci zahrnúť do zakladacej listiny AGB,

majú byť definované ako sa vyskytnú v rozhodnutí štátu. Z toho dôvodu AGB nebude môcť registrovať názov pôdy pod svojím vlastným menom: bude to minister sektoru, kto to zabezpečí. To isté sa týka disponovania s pôdou. Vo všeobecnosti my sa mal u AGB použiť ako u všetkých verejných podnikov zákon regulujúci kolektívne statky (*Regeling goederenbeheer*). To sa však netýka AGB, ktoré patria do súkromného práva a môžu sa vykonať vo výnimočných situáciách výnimky.

Naviac v praxi sa môžu prijať rozhodnutia o individuálnych AGB na základe všeobecných smerníc iným spôsobom. V mnohých prípadoch zakladajúca listina dovoľuje AGB registrovať názov pôdy s uvedením vlastného mena a disponovať pôdou bez toho, aby boli viazané zmluvným ustanovením Zákona o účtovníctve vlády. Takéto rozhodnutia by mali byť motivované špeciálnymi potrebami podniku, ale niekedy sú predmetom normálnych politických dohovorov.

Dlh

S výnimkou, keď zakladacia listina nešpecifikuje ináč, AGB si môže požičať peniaze z banky a/alebo na trhu. Ak nie je ináč špecifikované, oprávnenie požičať si, schváliť množstvo, formu a podmienky pôžičky atď. má riadiaci manažment. Zakladateľská listina môže špecifikovať, že dlhy AGB sú garantované v rozpočte. Ináč budú garantované základnými opatreniami správneho správa verejného v Holandsku (*Algemene Wet Bestuursrecht*). V prípade bankrotu spoločnosti, uplatňuje sa bankrot na základe občianskeho práva. Dlhy AGB sú uvedené v ročnom rozpočte alebo na finančnom účte. Ako u subjektu patriaceho do verejného práva, stačí implicitná povinnosť na získanie prednostných úrokov na trhu.

Špecifické aktíva a zodpovednosť

Režim nakladania s iným dôležitým majetkom, ako je intelektuálny majetok, je definovaný v zakladajúcej listine, ak je to potrebné.

C. Rozpočet

Prvotnou funkciou AGB rozpočtu je plánovanie výdavkov a príjmu podniku a poskytnúť prostriedky na finančnú kontrolu po ukončení rozpočtového obdobia. Finančná kontrola je regulovaná v zakladacej listine AGB na základe špecifických vlastností správneho práva verejného v Holandsku.

Ako súčasť štátu sa môžu uplatniť širšie formy vládnej účtovnej klasifikácie a verejnej kontroly. Pokiaľ sa nevyskytuje nejaký špeciálny cieľ, AGB by mali byť zahrnuté do vládneho systému štátnej pokladnice, zabezpečujúceho riadenie hotovostných operácií a platby. Všeobecne sa u podnikov, ktoré poskytujú program pre vládne úhrady (dotácie, sociálna starostlivosť), rozpočtuje program týchto činností osobitne od rozpočtu podniku.

U AGB, ktoré sa riadia súkromným právom na základe ústavy Holandska s musí väčšinou rozpočtovanie regulovať v zakladateľskej listine. Väčšina AGB riadených súkromným právom (špecializované služby, ktoré kvôli ich špeciálnemu poslaniu poskytujú niektoré verejné služby), financujú verejné úlohy z daní a poplatkov.

U AGB riadených súkromným právom sa požaduje príspevok zo štátneho rozpočtu ako dodatok k ich výnosom, ktorý je poskytnutý ako dotácia na základe podmienok správneho práva verejného.

Kde je AGB čiastočne financovaná z vlastných výnosov vo vzťahu k výkonu verejných úloh, minister alebo koruna musí schváliť poplatky a dane. Ak existuje dotácia z rozpočtu, minister sektoru môže stanoviť úroveň a kvalitu služieb a definovať klientské skupiny ako súčasť podmienok, ktoré sú dodatkom financovania z ministerstva. Ak rozpočet AGB pozostáva iba z poplatkov a daní, zakladateľská listina dá

právomoc ministromi schváliť tieto poplatky a dane. Kde podnik obdrží rozpočet z oboch vlád – centrálnej a miestnej, mechanizmy koordinácie sú regulované na základe zakladacej listiny.

AGB riadené na základe súkromného práva nie sú zahrnuté do vládneho systému štátnej pokladnice a neuplatňujú sa zákony o verejnej kontrole. Ako metóda, ktorá má zabrániť podniku, aby príliš nenadhadnotila svoje výnosy v čase zostavovania rozpočtu (s cieľom získať viac prostriedkov prostredníctvom rozpočtu), sa používa zabránenie presunu dotácií, ako je to uvedené v zakladacej listine. V zakladacej listine sa štát tiež môže zaviazat' na úhradu krytia strát podniku alebo špecifikovať ako nakladať s finančnými ziskami na konci roka.

D. Riadenie výkonu, vnútorná kontrola a externý audit

Finančná kontrola je regulovaná u AGB v ústavnom zákone na základe princípov a špecifikácií holandského správneho práva verejného.

Výkon

Kde je AGB súčasťou sektorového rozpočtu ministerstva, položka rozpočtu a finančná informácia musí obsahovať výkonové ukazovatele. Presné podmienky, za ktorých sa tieto činnosti vykonávajú, je dohodnutá medzi ministrom sektora a ministrom financií.

Stupeň (napr. rozsah, detailná úroveň a presnosť), ktorý sa vzťahuje na ročný AGB rozpočet a ročnú správu, bude obsahovať informáciu o výkone a je tiež regulovaný v zakladateľskej listine. Zákon tiež obsahuje regulácie týkajúce sa viacerých nedostatkov ohľadne úloh a povinností AGB. AGB patrí pod jurisdikciu ombudsmana.

Vnútorná kontrola

Zakladateľská listina požaduje, aby AGB publikovalo správu o svojom finančnom riadení, ktorá musí byť schválená certifikovaným účtovníkom. Správa o finančnom riadení musí obsahovať prehľad o príjme a výdavkoch, záverečný účet, súvahu a vysvetlivky k týmto dokladom. Správa bude posudzovaná z hľadiska kompletnosti a správnosti.

Dodatočne vytvorí sektorový minister pravidlá návaznosti na štruktúru rozpočtu AGB, na správu o finančnom riadení a na špeciálne požiadavky, týkajúce sa kontroly registrovaným certifikovaným účtovníkom. Pri vnútornej kontrole sa uplatňujú štandardy občianskeho zákona.

Vonkajší audit

Ako bolo už skôr spomenuté, hlavná kontrola zabezpečovaná Dvorom účtovníkov Holandska závisí od povahy finančných príspevkov a ich účelu. Kde má financovanie rozpočtu viac štruktúrovaný charakter a jeho cieľom je financovanie verejných úloh, ktoré zabezpečuje firma patriaca do súkromného práva, Dvor audítorov Holandska musí byť schopný preskúmať pravidelnosť a účelnosť finančného riadenia firmy. To isté pravidlo sa vzťahuje na AGB. Časť 59 holandského Zákona o vládnom účtovníctve špecifikuje, že Dvor audítorov má právomoc auditu s ohľadom na „stanovenie osôb, ktoré vykonávajú audit, reguláciu funkcií u tých subjektov, ktoré sa riadia zákonmi Parlamentu a sú financované úplne alebo čiastočne z daní, ktoré sú inštituované na základe ústavného zákona.

Vo všeobecnosti sa očakáva, že Dvor audítorov by mal využiť vo väčšom rozsahu výsledky vnútorného auditu a externého auditu ako východiskový bod pre svoj výskum. Dvor audítorov má právo uplatniť vykonanie inšpekcií. Tak ako u všetkých audítorských správ, sú tieto priamo adresované Parlamentu

správy o pravidelnosti a účelnosti finančného riadenia AGB. Minister príslušného sektoru má právo čítať a reagovať na zistenia Dvora audítorov.

3.3. *Štátne inštitúcie*

Na základe právnej podoby, štátne inštitúcie napomáhajú spomaleniu procesu korporatizácie, či už sú riadené súkromným alebo verejným právom, ak je cieľom iba účelnosť manažmentu. Čo sa týka modelu zlepšovania finančného riadenia, privatizácia a decentralizácia funkcií sa považujú za príliš ďalekosiahle. U niektorých politicky citlivých verejných otázok sú niektoré z týchto foriem „externej korporatizácie“ odmietnuté, pretože znamenajú stratu priameho vplyvu ministerstva.

Nasledujúce obdobie, keď bolo vytvorených mnoho nových AGB, bola uvedená forma štátneho podniku ako spôsob zvýšenia účelnosti politiky prostredníctvom zavedenia väčšej slobody v riadení a zodpovednosti, riadenia orientovaného na výstupy a aktuálne účtovníctvo. Štátne podniky môžu najlepšie pochopiť, lebo majú formu „vnútornej korporatizácie“: zostávajú súčasťou ministerstiev a fungujú naplno v rámci hraníc jurisdikcie ministerskej zodpovednosti. Ich autonómia je limitovaná na špeciálny riadiaci režim, ktorý bol uzákonený v 6. dodatku Zákona o účtovníctve vlády.

A. *Právna štruktúra a hlavné opatrenia vlády*

Tvorba

Tu rozhodujú minister sektoru spolu s ministrom financií o priznaní štatútu štátneho podniku. Takého rozhodnutie nesmie byť prijaté až po 30 dňoch po tom, ako je Parlament písomne oboznámený o tomto zámere. Ak je počas tohto obdobia požadované zo strany Parlamentu, aby bola zaslaná dodatočná informácia o navrhovanom opatrení, nesmie sa prijať rozhodnutie až po získaní tejto informácie. Ako iné podniky, „korporatizačný asistentský tím“ skúma časť ministerstva, ktorá sa môže stať štátnym podnikom. Tím skúma motívy pre udelenie statusu štátneho podniku, podmienky, za ktorých sa bude vykonávať kontrola a právne požiadavky. Na základe týchto zistení dáva tím radu Rade ministrov.

Naproti tomu na základe súkromného práva alebo AGB, štátny podnik zostáva plne v rukách sektorového ministerstva a pokračuje v svojej činnosti v rámci svojej ministerskej zodpovednosti. Úloha a zodpovednosť ako aj rozpočtovanie a kontrola jednotlivých štátnych podnikov sú napísané v zakladateľskom štatúte pre príslušný podnik. Právna základňa modelu štátneho podniku je vytvorená na základe Zákona o účtovníctve vlády. V skutočnosti, väčšia časť dodatku 6 tohto zákona je venovaná tvorbe modelu štátneho podniku. Časť 70 uvádza: „Ak sa vyžadujú rôzne riadiace pravidlá pre časť ministerstva, náš minister a naše Ministerstvo financií sa môže rozhodnúť o udelení statusu tohto podniku, ak súhlasí kabinet“. Časti 71 a 72 stanovujú finančný režim riadenia, zatiaľ čo časť 73 poveruje Ministerstvo financií „určiť ďalšie pravidlá vo vzťahu k podnikom všeobecne alebo pre jeden podnik resp. viac podnikov“.

Až doteraz museli kandidátske štátne podniky spĺňať tri podmienky:

- produkty a/alebo služby museli byť merateľné čo do kvantity (množstvo a náklady) a kvality
- musel existovať nekvalifikovaný názor certifikovaných verejných účtovníkov, ktorí garantovali primeranosť riadiacej organizácie
- musela existovať skutočná možnosť získania účelnosti (náklady na jednotku alebo poplatky museli klesať).

Na základe evalvácie modelu štátneho podniku z roku 1997 boli tieto tri podmienky upravené v roku 1998.

Štátne podniky v budúcnosti potrebujú:

- opísať riadiacu organizáciu a procesy výroby zahrňujúc metodológiu na určenie nákladov výrobkov a služieb
- definovať rámec systematického merania, ktorý bude neskôr použitý na vyhodnotenie stupňa, na ktorý bola zlepšená účelnosť (prvotným indikátorom by mala byť cena nákladov za poskytnuté produkty alebo služby)
- byť vybavené z výstupovo orientovaným plánovaním a kontrolnými mechanizmami

Špeciálna skupina pravidiel sa uplatní v budúcnosti pre všetky podniky, ktoré vykonávajú vedľajšie činnosti na súťaživom trhu. Výsledkom štúdie, ktorá sa vykonáva v rámci súčasného vládneho projektu na tému „Trh, Deregulácia a Kvalita legislatívy“ bol akceptovaný princíp, že štátne podniky, ktoré vyvíjajú svoju činnosť na komerčných trhoch, nesmú mať neférové výhody pred ostatnými súťažiacimi. Tam, kde sa zúčastnia komerčnej aktivity ako súčasť alebo ako doplnok k ich verejným úlohám, mali by vykonávať svoju činnosť na základe tých istých podmienok súťaže ako súkromné podniky na týchto trhoch. Najďalekosiahlejší dôsledok princípu rovnakých podmienok súťaže je, že núti podnik na oddelenie verejných a súkromných aktivít podriaďiť sa právnym, organizačným a finančným podmienkam. Prípadne by malo toto oddelenie viesť k odstráneniu obchodných aktivít.

Existujú štyri výnimky k tomuto princípu:

- komerčné činnosti sú potrebné na výkon verejných povinností
- komerčné aktivity majú vzťah k vedeckým kontaktom
- komerčné aktivity sú produkované s tým, že využívajú minimálnu kapacitu požadovanú na verejnú službu (napr. vojenské letectvo, ktoré sa tiež používa pre civilné účely, keď sa nevyužíva na vojenské účely)
- ak sa už rozhodlo o súťažení v oblasti verejných služieb.

Rozhodovanie

Konečným rozhodovateľom pre inštitúciu je minister sektoru ako integrálna časť ministerstva. Minister sektoru je osoba, ktorá je schválená Výborom ministrov a Parlamentom, ktorá rozhoduje o cieľoch, úlohách a produktoch a službách poskytovaných štátnym podnikom ako aj jeho skupinách klientov a zmenách v mandáte podniku.

Riadiaci vzťah medzi ministrom sektoru a štátnym podnikom je popísaný v zakladajúcom dekréte vlády, ktorý je uzákonený po informovaní Parlamentu, ako bolo už opísané hore. Činnosti môžu byť ďalej zhrnuté do „riadiaceho protokolu“. Tieto dokumenty špecifikujú hlavné okruhy, v ktorých musia minister sektoru a štátny podnik uzavrieť dohody o riadení. Typická dohoda by mala obsahovať rozhodnutie o cenách, manažérskej slobode pri nakladaní s rozpočtovým prebytkom, spôsob akým bude firma vyvíjať činnosť v oblasti investičného plánovania a plánovania obchodnej činnosti alebo kontrolné systémy kvality organizácie. Tie isté doklady definujú procesy rozhodovania pre kľúčové otázky výnosov – ako je stanovenie cien výrobkov, úroveň a kvalita služieb a definovanie skupín klientov. Rozhodovanie

o odvodoch a daniach je ponechané na ministrovi sektoru, pretože musia byť v súlade s celkovým bremenom poplatkov a daní určených v spoločnosti verejným sektorom (*the collective lastendruk*).

Vymenovanie riaditeľa alebo hlavného výkonného manažera štátnej inštitúcie sa vykonáva na základe platnej štátnej legislatívy a vyžaduje rozhodnutie Rady ministrov. Vymenovanie iných vysokých predstaviteľov, zahrňujúc hlavného finančného manažera, musí byť schválené Generálnym Sekretárom Riadiaceho výboru (služobne najstarší úradník) ministerstva sektoru.

B. *Hlavné znaky súvahy*

Vlastníctvo majetku a budov (pôdy)

Časť 71 Zákona o účtovníctve vlády rozhoduje, že finančné riadenie štátneho podniku a s tým aj rozpočet a finančná správa sú založené na systéme aktuálneho účtovníctva („systém nákladov a výnosov“). Systém aktuálneho účtovníctva zisťuje prírastok kapitálových zdrojov. Princípom je, že rozpočet štátneho podniku by mal poskytnúť autentickú, jasnú a systematickú informáciu o rozvoji kapitálových zdrojov podniku. Jednou charakteristikou rastu riadiacej autonómie je, že štátny podnik môže nezávisle nakupovať kapitál. Môže tiež disponovať pôdou predajom alebo dlhodobým nájmom na základe vlastného rozhodnutia a môže si ponechať výnos vyplývajúci z disponovania s majetkom na základe podmienky, že tieto výnosy sú určené na plnenie verejných úloh podniku.

Štátny podnik môže registrovať názov pôdy vo vlastnom mene „na základe zverenia“ pre štát. Zákony o kolektívnych statkoch a o verejnom obstarávaní sa uplatňujú normálnym spôsobom.

Dlh

Štátne podniky si môžu požičať iba z rozpočtu. Štátny podnik má špeciálny účet na Úrade štátneho účtovníctva (*Rijkshoofdboekhouding*) Ministerstva financií, ktorý je oddelený od účtu vedeného na ministerstve sektoru. Ak si chce podnik požičať z Úradu štátneho účtovníctva, musí najprv podať návrh a obdržať schválenie Riaditeľstva pre finančné a ekonomické otázky sektorového ministerstva. Pretože sú štátne podniky súčasťou štátu, ich dlhy garantuje rozpočet. Pôžičky od Úradu štátneho účtovníctva sa udeľujú na základe pevnej úrokovej sadzby. Dlh podniku sa uvádza v rozpočte podniku a na finančnom účte a je publikovaný v ročnom rozpočte ministerstva.

Špecifické aktíva a zodpovednosť

Režim nakladania s inými dôležitými aktívami ako napr. intelektuálny majetok je špecifikovaný v špecifických zakladajúcich dekrétach, ak je to potrebné.

C. *Rozpočet*

Ako integrálna časť ministerstva sektoru je rozpočet štátneho podniku určený na základe regulácií občianskeho práva. V procese rozpočtovania sú vypracovávané zmluvy na výroby a služby, ktoré bude podnik vyrábať počas rozpočtového roka. Minister sektoru spolu s Ministrom financií a Radou ministrov schvaľuje rozpočet podniku, ktorý je schválený Parlamentom.

Rozpočet štátneho podniku je publikovaný osobitne pod titulom 3 v ministerskom rozpočte. Rozpočet podniku dopĺňa krátky opis charakteru a cieľov podniku ako aj jeho úlohy a povinnosti. Tiež opisuje plány podniku na zlepšenie účelnosti a správy o výsledkoch, ktoré boli dosiahnuté v minulom roku. Rozpočet štátneho podniku musí byť doplnený príslušnými ukazovateľmi výkonnosti a výstupu a súhrnnou informáciou o kvantite a kvalite produktov a/alebo poskytovaných služieb. Platby vykonávané štátnym podnikom sektorového ministerstva sú debetného alebo kreditného charakteru na základe

rozhodnutia ministerstva a sú uvedené v jednej alebo viacerých rozpočtových oblastiach. Bilancia rozpočtu štátneho podniku pozostáva z platieb vykonávaných ministerstvom a inými stranami, mínus platby štátnych podnikov ministerstvu.

Rozpočet ministerstva uvádza pre každý z jeho štátnych podnikov celkové odhadnuté náklady, odhad zisku, bilanciu nákladov a výnosov a celkový odhad kapitálových výdavkov a príjmov (zahŕňujúc úhradu medzi ministerstvom a štátnymi podnikmi). Tu existujú tri formy platieb ministerstva štátnym podnikom:

- príspevok k nákladom na činnosť
- príspevok na investície
- platby na dodané služby alebo vyrobené výrobky.¹⁷

Dôsledkom toho, rozpočet môže byť čiastočne financovaný vopred ako grant (celková suma príspevku k rozpočtu činnosti podniku) alebo ako platba za poskytnuté služby. Štátne podniky, ktoré dodávajú program obsahujúci platby (dotácie, sociálne dávky), majú rozčlenený rozpočet na rozpočet na činnosť a programový rozpočet. Spravidla sú riadené na základe oddeleného záhlavia rozpočtu.

Na základe princípu riadiacej autonómie nie sú odhady týkajúce sa personálu a vybavenia štátneho podniku, zahrnuté do časti „personál a vybavenie“ v rozpočte týkajúceho sa ministerstva, ale pod položkou „náklady“ v rozpočte štátneho podniku. Počet zamestnancov podniku je publikovaný ako špecifická príloha k rozpočtu ministerstva. Týmto spôsobom sú vyjadrené autonómia a vzdialenosť štátneho podniku vo vzťahu k ministerstvu. Napriek tomu sa používa rozsiahla účtovnícka klasifikácia vlády. Obmeny rozpočtu štátneho podniku nemusia byť predložené Parlamentu počas fiškálneho roka: sú zahrnuté do Zákona o záverečnom rozpočte, ktorým sa ukončuje fiškálny rok.

Ako je uvedené, štátny podnik má špeciálny účet s Ministerstvom financií, oddelený od účtu sektorového ministerstva. Toto sa plne nachádza v rámci vládneho systému štátnej pokladnice pre hotovosť a platobný manažment ako bolo stanovené Ministerstvom financií.

Platby podnikom, ktoré vykonávajú vládne platby (dotácie, sociálne dávky) prijímateľom, sú zabezpečované prostredníctvom vládneho účtu sektorového ministerstva. V tomto prípade nie je program dávok iba rozpočtovaný oddelene od rozpočtu podniku, ale je oddelený aj v procese jeho realizácie. Pretože štátne podniky zostávajú plne časťou štátu, existuje tu otvorená povinnosť pokryť dlhy akéhokoľvek štátneho podniku. Keďže štátne podniky vykonávajú svoju činnosť na základe systému akruálneho účtovníctva, musí sa ihneď pokryť rozdiel na konci roka. Navyše, pretože systém zahrňuje aj oblasť rozvoja kapitálových aktív podniku, má základný motív napraviť situáciu, kedy deficit chronicky prerastá plán.

Ako dodatok k trom formám platieb ministerstva (hlavné príspevky, investičné príspevky a platby za dodané služby alebo všeobecné produkty), zdroje rozpočtu štátneho podniku môžu zahrňovať výnosy z ministerstiev alebo od tretích strán. Ako podpora finančnej a riadiacej účelnosti, výnosy sa neodoberú sektorovým ministerstvom. V ústavných dekrétach alebo protokole štátneho podniku je stanovený rámec zmlúv určujúcich režim pre rozpočtové zisky, ktoré pochádzajú z účelného riadenia. Očakávané výnosy sú brané do úvahy pri tvorbe príspevkov hlavného ministerstva a/alebo pri stanovovaní cien výrobkov.

Na konci roka musí štátny podnik poskytnúť informáciu o celom finančnom účte. Musí sa oznámiť akékoľvek podhodnotenie výnosov podniku v rozpočtovom období (s cieľom dostať väčšiu rozpočtovú dotáciu). Ústavné zákony alebo protokol o podniku regulujú, čo sa stane s finančným ziskom na konci

17. Vysvetľovacie Memorandum k oddeleniu 71 Zákona o účtovníctve, 1995.

roka. V praxi existuje často kombinácia spôsobov: časť môže byť uhradená ako dividenda k rozpočtu, iná časť môže byť použitá na to, aby sa dovolilo zníženie cien, hoci na základe akruálneho účtovného systému väčšia časť bude viesť k prírastku kapitálových zdrojov (ktoré budú použité v rozpočtoch pri investíciách v budúcom roku).

D. Výkonný manažment, vnútorná kontrola a externý audit

Výkon

Kvôli tomu, aby sa podnik stal štátnym podnikom a u služieb, ktoré prichádzajú do úvahy, je nutné vysvetliť, ako ich budúce zlepšenie účelnosti bude systematicky vyhodnocované. Prvotným ukazovateľom je cena za náklady za poskytnutý produkt alebo služby. Tieto produkty alebo služby musia byť preto merateľné kvantitatívne a kvalitatívne. Cieľ výkonu definovaný podnikmi prestane požadovať zlepšenie účelnosti. Pri obvyklom rozpočtovom cykle sú poskytnuté pravidelné správy o výkone sektorovému ministrovi. Dodatočne štátne podniky poskytujú sektorovému ministrovi viacročný prehľad plánovaných cieľov účelnosti.

Vnútorná kontrola

Ako nová podmienka - musia byť štátne podniky vybavené výstupovo orientovaným plánovacím a kontrolným systémom. Tento zahŕňa povinný rámec vnútornej kontroly, za ktorej musí byť manažment podniku schopný monitorovať a viesť svoje výrobné procesy. Uplatňujú sa vládne štandardy pre vnútornú kontrolu.

Vonkajší audit

Ako úplná súčasť štátu holandský Dvor audítorov vykonáva audit štátnych podnikov. Dvor skúma pravidelnosť a účelnosť výkonu podniku a finančného riadenia. Ako všetky správy o audite, sú tieto riadené Parlamentom. Predtým má sektorový minister právo čítať a reagovať na nálezy Dvora audítorov.

„Služby akruálneho účtovníctva: štátne podniky apres la lettre

Je tu poznamenané ako dodatok k štátnym podnikom, že sa môže využívať akruálny účtovnícky systém pri zavedení iných služieb národných ministerstiev.

4. Vertikálne sektory: Univerzity, Nemocnice, Múzeá

Dodatočne k hore opísaným hlavným znakom finančného riadenia a kontroly v holandských podnikoch, zasluhujú špeciálnu pozornosť tri sektory: nemocnice, univerzity a múzeá. Ako aj na iných miestach v tejto správe sa zameriavame na inštitúcie, napriek ich autonómnemu postaveniu sú doménou verejného sektora. Musí sa pamätať na to, že v Holandsku existuje veľké množstvo súkromných múzeí, hoci v menšom množstve existujú súkromné kliniky a len jedna súkromná univerzita.

Nemocnice

V Holandsku je vysoká úroveň zdravotnej starostlivosti s vysokým pomerom poistených pacientov – skoro 100 %. Výdavky na zdravotníctvo boli vo výške 66,4 miliardy v roku 1998, čo znamená 21 % celkových výdavkov vlády na sociálnu sféru. Kľúčovými princípmi holandského systému sú: solidarita (medzi mladými a starými, zdravými a chorými a bohatými a chudobnými), dostupnosť, schopnosť

splácať a sloboda voľby (medzi inštitúciami , doktormi atď.).¹⁸ Minister zdravotníctva je zodpovedný za zachovávanie týchto hodnôt. V Holandsku sa nachádza 156 nemocníc, väčšina z nich sú všeobecné nemocnice (na druhom mieste sú fakultné nemocnice). Iba 15 % všeobecných nemocníc patrí do verejného sektora, zostávajúcich 85 % je v súkromnom vlastníctve a sú autonómne riadené ako neziskové subjekty.

Existujú štyri zdroje financovania zdravotníckeho sektora. Povinné zdravotné poistenie predstavuje približne 70 % rozpočtu. Súkromné a verejné zdroje prispievajú ďalšími 12 a 9 %- ami. Priame platby predstavujú 9 % (Ústredie pre poplatky v zdravotníctve, 1995). Vďaka špeciálnej zodpovednosti v zdravotníctve, štát (Ministerstvo zdravotníctva) má silné postavenie v zdravotnom sektore. Okrem týchto otázok, zásahy vlády sa prejavujú v oblastiach ako je publikovanie ročného výdavkového plánu v zdravotníctve (obsahujúci celkový rozpočet) a bližšiu reguláciu dvoch poisťovacích schém.¹⁹ Minister financií riadi rozpočtový rámec pre zdravotníctvo.

Napriek viacerým pokusom vykonať radikálnu reformu v súčasnom období, oporou systému je stále Zákon o poplatkoch v zdravotníctve (HCTL) a Zákon o zdravotníckom zásobovaní. Zákon o poplatkoch v

zdravotníctve je ústredný vládny plánovací nástroj, ktorý reguluje ktorej z inštitúcií je povolené poskytovať zdravotnícku starostlivosť a za akých podmienok. Zákon o poplatkoch je uvedený a monitorovaný Ústrednou agentúrou pre poplatky v zdravotníctve. Cieľom tohto úradu (HCTL) je zabezpečovanie správne bilancovaného systému poplatkov, ktorý vedie k celkove lepšej rozpočtovej kontrole.

Výsledkom toho od roku 1983 na základe bilaterálnych dohôd nemocnice a poisťovne určujú rozpočty nemocníc tým, že berú do úvahy očakávané množstvo výkonov v nemocnici (príjmy, ošetrovacie dni, operácie) a uplatňujú nové smernice poplatkov na základe zákona (množstvo postelí, doktorov, príjmy v zdravotníctve, štandardné náklady atď.). Týmto spôsobom korešponduje rozpočet, ktorý musí byť schválený ústredným orgánom rozhodujúcim v otázkach zdravotníctva v Holandsku, očakávanému množstvu nemocničných služieb v rôznych kategóriách a cenách za jednotku. Po zostavení tento rozpočet poskytuje nemocniciam istotu. V prípade aktuálnych platieb nemocniciam poisťovňami a ak suma za poistencov je iná ako sa očakáva (na základe odlišného objemu nemocničných služieb), výsledný zisk alebo strata sa nahradí v nasledujúcom roku na základe zmeny ceny.

V riadení nemocnice – pozostávajúcom z riadiaceho výboru a výboru riaditeľov- sú zodpovedné tieto orgány za účelnosť použitia rozpočtových prostriedkov. Na dôvažok sú tieto subjekty zodpovedné za dodržiavanie primeranej úrovne infraštruktúry zdravotníctva na kvalitatívnej a kvantitatívnej úrovni. Manažment nemocnice musí vybilancovať dohodnutý rozpočet nemocnice s jeho nákladmi (mzdové náklady, náklady na sociálnu starostlivosť, náklady za stravu, zdravotnícke zariadenia): tieto náklady nesmú byť vyššie ako je suma uvedená v rozpočte nemocnice. Napriek smerniciam, na základe ktorých je rozpočet zostavený, vedenie nemocnice má určitú flexibilitu nahradiť vstupné položky v rámci rozpočtu.

Je potrebné ale pamätať na to, že holandské nemocnice nemôžu byť popisované ako „celé podniky“. Záujmy ich manažmentu a ich zdravotníckeho personálu nie sú identické. Rozpočtovanie v nemocnici a

18. Ministerstvo verejného zdravia, sociálnej starostlivosti a športu, Jaaroverzicht Zorg 1997 (1997 Výročná správa o starostlivosti), 1997.

19. Pozri OECD Štúdie č. 2 o zdravotnej politike, Reforma zdravotníctva (OECD1992), kapitola 7: „Reforma zdravotného systému v Holandsku“.

rozpočty zostavené lekármi sú odlišné. Zatiaľ čo manažment je stúpencom záujmov finančného manažmentu, špecialisti dávajú prednosť zdravotníckym princípom.

Univerzity²⁰

Okrem súkromnej univerzity Nijenrode Univerzity existuje v Holandsku 14 univerzít. Najstaršia univerzita v krajine – Leyden Univerzita bola založená v roku 1575. Sú tu tri technické, 9 regulárnych a jedna poľnohospodárska univerzita. Tá patrí do jurisdikcie Ministerstva poľnohospodárstva.

Holandské univerzity majú demokratickú riadiacu štruktúru. Výkonný výbor, ktorý pozostáva z predsedu a magnificencie rektora vymenúva manažment každej univerzity. Minister školstva nominuje výbor. Na základe odporúčania dekanov fakúlt univerzity je výkonný výbor zodpovedný za riadenie univerzity a za dlhodobú stratégiu. Výbor univerzity, ktorého najdôležitejšou úlohou je zostavenie rozpočtu univerzity, monitoruje výbor. Tento výbor zahŕňa akademický a neakademický personál a študentov.

Holandské univerzity majú tri hlavné zdroje príjmov: národná vláda (Ministerstvo školstva, kultúry a vedy), Holandskú organizáciu pre vedecký výskum a trhové postavenie. Toto sú primárne, sekundárne a terciárne zdroje financií. Hlavný financovateľ je štát, ktorý poskytuje až 64 % rozpočtu univerzity. Príjem pochádza zo zdrojov určených na výskum alebo dotovanú činnosť z účtu Holandskej organizácie pre vedecký výskum do 10 % rozpočtu univerzity. Činnosti, ktoré sú vykonávané pre tretie strany tvoria

štvrtinu univerzitného rozpočtu. Tieto výnosy pochádzajú principiálne z výskumného projektu pre firmy súkromného sektoru a vládne odvetvia. Počas posledných 10 rokov poklesol podiel výnosov, ktoré pochádzali zo strany štátu.

Príspevky národnej vlády do rozpočtu sú určované ročne. Pozostávajú z troch rôznych zložiek: celkovej sumy, rozpočtu na pokrytie nákladov na ročnú úhradu skorých dôchodkov a nezamestnaneckej platby univerzity zamestnancom a suma investícií do univerzitných budov. Dodatočne sú platené malé čiastky rozpočtu pre postgraduálne učiteľské kurzy a univerzity s fakultnými nemocnicami. Celkové sumy sú kalkulované na základe finančného vzorca, v ktorom sú náklady na vzdelávanie (na základe počtu študentov a počtu udelených titulov), výskum (založený na PhD dizertáciách a autonómnej časti) a kde sa nachádzajú náklady krížovej integrácie medzi výskumom a vzdelávaním.

Z princípu však holandské univerzity majú viac autonómiu v ich finančnom riadení a môžu využívať tieto fondy tým spôsobom, ktorý považujú za primeraný. Vyvíjajú svoju činnosť pod vedením Ministerstva školstva, kultúry a vedy. Pred rokom 1980 bol štát zainteresovaný do posledného detailu v univerzitnom vzdelávaní, výskume, ubytovaní a personálnej politike. V súčasnosti sú univerzity v oveľa väčšej miere zodpovedné za riadenie záležitostí v inštitúciách. Toto zahŕňa rozhodnutia registrovať titul pozemku, založiť nové právne formy a riadiť iné aktíva. Tento vývoj bol formálne ratifikovaný v Zákone o vyššom vzdelávaní a výskume z roku 1993. Ale stále si štát udržiava vplyv v mnohých oblastiach (napr. na pôžičkový systém študentov, internacionalizáciu univerzitného vzdelávania a výskum a kvalitu univerzitných vzdelávacích programov).

Zákon o vyššom vzdelávaní a výskume posunul úlohu štátu vo finančnom riadení z preventívnej kontroly ex ante k povolovacej kontrole ex post. Kvalita a kvantita výkonu univerzity (počet absolventov, PhD dizertácií, iné vedecké výstupy) vo vzťahu k použitým prostriedkom sú hlavné vzhľadom na nový vzťah medzi Ministerstvom školstva, kultúry a vedy a univerzitami. Tieto univerzity majú rozvinuté plány riadiacej kvality. Vonkajšie vyhodnotenie kvality dopĺňa tieto systémy a cieľom je zistiť kvalitu

20. Veľa informácií, ktoré sú tu uvedené, sú použité z brožúry „Univerzity v Holandsku“ vydanou Asociáciou univerzít Holandska“ (VSNU), Utrecht 1996 a Zákonom z roku 1993 o vyššom vzdelávaní a výskume.

vzdelania a prispieť ku kvalite riadenia. Univerzity musia predložiť ročnú správu skontrolovanú auditorom poskytujúcu informáciu o výdavkoch (zahrňujúc „zdroje nákladov“) a produkcii (počet absolventov a PhD dizertácií). Výnosy z „tretieho zdroja financií“ (výskum na základe kontraktov) musí byť zahrnutý v rozpočtoch a finančných účtoch prezentovaných univerzitami ministerstvu.

Múzeá

V Holandsku je viac ako 700 múzeí, väčšina z nich je v súkromnom vlastníctve. Zo 192 verejných múzeí v Holandsku je 51 štátnych múzeí (Vollebergh, 1997). Začiatkom roka 1990 boli predošlé holandské štátne múzeá premenené na súkromné právne subjekty. Začiatkom tejto činnosti došlo k redukcii veľkosti riadiacej zložky a tým sa dosiahli úspory.

Ako právna forma bola zrušená firma s limitovanou právnou zodpovednosťou na fiškálnom základe. Namiesto toho boli múzeá premenené na nadácie, na čele s Riadiacim výborom na čele s Ministerstvom kultúry. Riadiaci výbor vymenúva vedenie nadácie (Radu riaditeľov). Toto je cesta, prostredníctvom ktorej je zaistená zodpovednosť ministerstva. S nadáciou môžu spolupracovať sponzori a dobrovoľníci. Tvorba novej nadácie sa konala za využitia štandardnej regulácie, ktorá je subjektom schvaľovania Parlamentom.

Holandský štát zostáva legálny vlastník muzeálnych zbierok. Múzeá majú zbierky na pôžičku a platia nájom za budovy, v ktorých vykonávajú svoju činnosť (zmluva na 30 rokov s Ministerstvom financií). Manažment múzea môže dostať pre múzeum objekty (vo vlastníctve štátu!). Na dôvažok na základe konzultácií sa môže manažment múzea rozhodnúť dať do prenájmu časť majetku. Rozpočet múzea pozostáva zo štátnej dotácie, ktorá je doplnená výnosmi zo vstupného, darov a iných zdrojov príjmu. Napriek pokusom s rozpočtami orientovanými na výstup na začiatku rokov 1990, Ministerstvo kultúry zvolilo dotovaný model: na základe ročných plánov a zmlúv na merateľné výsledky (počet návštevníkov, výstav, majetok), múzeum dostane viacročnú celkovú sumu rozpočtu. Ročné plány a odhady výnosov a nákladov musia splniť určité požiadavky dané Ministrom kultúry. Podnikajúce múzeá nie sú potrestané: dodatočné zisky nebudú odpočítané od dotácií. Holandské múzeá majú výnimku z dane z pridanej hodnoty.

LITERATÚRA

Coops, R.H., B.M.J. Pauw, Y.C.T.M. van Rooy en J. Weitenberg (1995), Van overheid naar *markt*, SDU Uitgevers, Den Haag.

De Groot, H (1994), „*Privatisering van de eerste zes rijksmusea*“, in Bb, No. 22, 11 November 1994.

De Snaijer, J.B. (1995), „Publieke taak en private markt vanuit het perspectief van het vennootschapsrecht“, in Publieke taak, private markt, Kluwer, Deventer 1997.

Haffner, R.C.G. & K.G. Berden (1998), „The Netherland“, in Výskum v rozvoji rozpočtovania (pripravené pre OECD/PUMA19th Ročné stretnutie pre rozpočtárov - seniorov), OECD/PUMA, február 1998.

Peters, J.A.F. (1997), „Voorkeuren in vormgeving van (zelfstandige) besuursorganen“, in *Tijdschrift Privatisering*, Jrg.4, No. 5, 3. júna 1997.

Roberts, S. (1997), „Uvedenie holandských metód reformy verejného riadenia 1980-1996“, v *Reformách verejného riadenia: Štúdie z piatich krajín*, Ministerstvo financií (Fínsko), 1997.

Schreuder, C.A. (1994), Publiekechtelijke taken, private rechtspersonen, Kluwer, Deventer 1994.

Van de Ven, A.T.L.M. (1995), „Verzelfstandiging:vormen en begrippen“, in *Financieel overheidsmanagement*, mei 1995, strana 2-14.

Van de Ven, A.T.L.M. (1997), *Štruktúrne prispôsobenie a ekonomické motívy v holandskom verejnom sektore* (príspevok napísaný pre IASIA), Ministerstvo financií, 26. marca 1997.

Van Rossum, A.A. (1997), „Het gebruik privaatrechtelijke rechtspersonen“ (NV of BV) in het kaer van privatisering, in *RM Tremis*, 1997, No. 3.

Van Rossum, N. & M. Visser (1997), „Jaarlijks worstelen met het krappe budget“, in *Elsevier magazine*, 20 September 1997.

KAPITOLA 5. PORTUGALSKO

Autor: Nuno Vitorino

(Vyjadrujeme poďakovanie za pomoc a komentár Marii Adelaide Ruano)

1. Úvod

Z dôvodu špecifického charakteru portugalského politického a riadiaceho systému musí opis verejnoprávnych inštitúcií začať stručným vysvetlením širokých ústavných opatrení ako aj komentárom k súčasnému vývoju. Na základe ústavných podkladov bude táto štúdia prezentovať celkový popis organizácie riadenia spolu s kategorizáciou verejnoprávnych inštitúcií a príslušnou charakteristikou.

Mali by sme tiež zamerať, v kontexte na prezentáciu všeobecných pravidiel a procesov finančného riadenia a kontroly, na najpodstatnejšie aspekty verejného finančného riadenia a pojem a obsah rôznych stupňov autonómie verejného subjektu.

Na záver prezentácie o charakteristike a pravidlách aplikovaných vo verejných subjektoch, štúdia zahrnuje prezentáciu o novom verejnom účtovnom pláne, ktorý obsahuje charakteristiku, sú v nej definované účty a účtovné princípy.

Zmieňujeme sa i o niektorých odkazoch na pravidlá na obstarávanie tovaru, služieb a verejných prác na základe zmlúv a je uvedený i opis hlavných kontrolných subjektov.

Tiež sú bližšie opísané špeciálne pravidlá pre firmy v štátnom vlastníctve a firmy v zmiešanom vlastníctve. Prezentácia tohto horizontálneho systému verejných podnikov v Portugalsku končí so zhrnutím stanovením právneho postavenia, hlavných charakteristík súvahy a rozpočtu a na záver popisom výkonného riadenia, kontroly a auditu.

Na koniec je zhrnutá stručná charakteristika horizontálneho systému v sektore vzdelávania, zdravotníctva a kultúry.

2. Verejnoprávne inštitúcie v Portugalsku – prehľad

2.1. Konštitucionálne pozadie

Portugalsko je známe väčšinou kvôli politickým a historickým príčinám na základe nezvyklému prístupu legislatívnej kompetencie k vláde, hoci tieto boli ústavne uplatnené na začiatku tohto storočia²¹ formou demokratickej organizácie nezávislej legislatívnej, výkonnej a súdnej moci. Hoci po roku 1974 došlo k určitej redukcii, táto charakteristika stále platí.

21. Portugalsko zaviedlo republikánsku organizáciu od roku 1910, konštitučný režim od začiatku minulého storočia, bolo konštitučnou monarchiou

Podľa súčasnej ústavy²² má vláda nielen moc schvaľovať zákony a nariadenia na uvedenie princípov definovaných parlamentnými zákonmi, ale má dodatočné právomoci vydávať zákony týkajúce sa otázok, ktoré nie sú vyčlenené do kompetencie Parlamentu a tiež v oblastiach, kde bola legislatívna zodpovednosť delegovaná Parlamentom vláde.

Zoznam zahrnuje nasledovné činnosti s potenciálnym účinkom na riadenie a kontrolu verejnoprávnych inštitúcií:

- definícia sektorov na základe vlastníctva zahrnujúc sektory, v ktorých sa nesmú nachádzať súkromné podniky a podobné subjekty, druhá časť tohto tvrdenia je založená na revolučnej orientácii Ústavy z roku 1974 a je nezlúčiteľná so súčasnou politikou a nemá praktický vplyv na činnosti súkromného sektora
- základňa poľnohospodárskej politiky a definícia minimálnych a maximálnych dimenzií súkromných poľnohospodárskych jednotiek využiteľnosti
- štatutárne pravidlá miestnej vlády
- miestny finančný systém
- verejné asociácie, občiansku záruku a administratívnu zodpovednosť
- definícia verejného majetku a režim
- štatút firiem v štátnom vlastníctve.

Musí sa poznamenať, že delegovanie legislatívnej kompetencie z Parlamentu na vládu nie je len teoretický, vykonáva sa pravidelne, najmä ak má vládnuca politická strana v Parlamente väčšinu.

V závislosti na stanovisku týchto ústavných opatrení môže byť otázne, či by mala byť verejná správa viac alebo menej flexibilná.

Flexibilita je vyššia v tom zmysle, že vlády sú všeobecne citlivejšie a zaoberajú sa vo väčšej miere so sociálnou, ekonomickou a verejnou mienkou a tlakom na ňu ako parlamenty a z toho dôvodu majú možnosť prispôbiť existujúce pravidlá a vlády viac zachovávajú pokojnejšie prostredie aj pri meniacich sa okolnostiach.

Na druhej strane je flexibilita obmedzovaná, keď je vláda príliš závislá na legislatívnej moci, aby stabilizovala právnymi nástrojmi a procesmi rozhodnutia a opatrenia, ktoré by bolo lepšie zabezpečovať verejnými nástrojmi riadenia.

2.2. *Všeobecná správna organizácia*

Organizácia riadenia v Portugalsku je vysoko centralizovaná a veľmi podobná francúzskemu modelu.

22. existuje tu v skutočnosti hierarchia právnych zákonov, podľa jej povahy a kompetencie pre jej schvaľovanie. Vskutku má tiež vláda kompetenciu prezentovať právne návrhy Parlamentu.

Doteraz ústava povoľovala iba dve vládne úrovne, centrálnu a miestnu. Miestne vlády v Portugalsku sú relatívne malé²³ a tradične majú limitovanú právomoc a zdroje.

Ústava z roku 1976 je podmienená decentralizáciou právomocí a zdrojov municipalitám a tiež poskytuje podmienky pre vytvorenie strednej úrovne vlády na regionálnej úrovni.

Napriek tomu ešte neboli vytvorené²⁴ regióny okrem ostrovov Azory a Madeira, ktoré sú autonómnymi regiónmi.

Mnohé relevantné zodpovednosti boli prenesené zo štátu na municipálne vlády spolu s súhrnnými finančnými prostriedkami, avšak miestna vláda je stále zodpovedná za riadenie menej ako 10 % štátnych finančných zdrojov.

V centralizovanom riadení správy Portugalska existovala vždy dominantnosť Ministerstva financií, hlavne čo sa týka rozpočtového riadenia a riadenia štátnej pokladnice ako aj finančnej kontroly. Kompetencia verejného personálneho globálneho manažmentu, ktorá bolo na nejaký čas integrovaná do nového Ministerstva pre reformu správy, je v súčasnosti riadená Sekretariátom štátu pre verejnú správu a modernizáciu verejnej správy na Ministerstve pre reformu štátu a verejnú správu.

Jednou z najrelevantnejších inovácií, ktoré mali vplyv na verejné podniky, bolo vytvorenie oddelenej inštitúcie od Ministerstva financií, ktoré slúži potrebám plánovania a riadenia rozpočtu z hľadiska investícií²⁵.

Po roku 1986, po integrácii Portugalska do Európskej únie a po zavedení liberálnejšieho prístupu k verejnej politike a riadeniu, došlo k dôležitému rozvoju ako napr. Privatizácia firiem vo verejnom vlastníctve a v niektorých prípadoch prijatiu pravidiel pre riadenie súkromného sektora a procesov pre verejnoprávne inštitúcie.

2.3. *Kategórie verejnoprávnych inštitúcií*

V rámci rôznorodého kontextu portugalskej verejnej správy je možné identifikovať s koncepcným a funkčným vzťahom štyri hlavné kategórie verejnoprávnych inštitúcií:

- po prvé, tie, ktoré sú integrované v štruktúre ministerstiev a sú jasne subjektom dohľadu a inštrukcií zo strany členov vlády
- po druhé, tie podniky, ktoré majú tiež nejakú autonómiu danú na základe ich zodpovedností alebo praktických príčin (ako fakt, že majú limitovaný územný mandát), sú stále plne integrované vo vláde
- tretiu kategóriu tvoria subjekty, ktoré sú riadené vlastným riadiacim subjektom a obvykle disponujú vlastnou právnickou zodpovednosťou. Také organizácie sú ponechané pod

23. Portugalsko má približne 300 municipalít s priemerným počtom obyvateľstva 30 000 obyvateľov a veľkými rozdielmi (municipalita Lisabon, ktorá je najväčšia, má okolo 600 000 obyvateľov). Na nižšej úrovni ako municipality je okolo 4 000 „freguesias“ (riadené na základe farností).

24. Predošlá vláda definovala tvorbu administratívnych oblastí ako prioritu, ale napriek tomu po roku 1999 na základe referenda s negatívnym výsledkom, administratívne oblasti nebudú v blízkej budúcnosti vytvárané.

25. I napriek investícii, rozpočet je plne integrovaný do štátneho rozpočtu a je zostavovaný a riadený spoločne Ministerstvom financií a ministerstvom zodpovedným za ekonomické plánovanie.

riadením vlády prostredníctvom nepriamych nástrojov. Vykonávajú svoje činnosti pod vedením riadiacich subjektov, majú vlastné aktíva, výnosy, rozpočet a personál a zodpovedajú za svoje eventuálne dlhy. Avšak sú stále vedené a je im určovaná orientácia ich činností a spôsob implementácie týchto činností, zostávajú pod vedením a kontrolou vlády a nie je im dovolené samostatne si vyberať svojich manažérov.

- posledná kategória obsahuje tie subjekty, ktoré majú skoro súkromný štatutárny a riadiaci status aj keď sa štát podieľa na ich kapitále a stupeň dohľadu je vykonávaný členmi vlády.

Pretože tretia z týchto kategórií je hlavným subjektom tejto štúdie, je relevantné identifikovať hlavné príčiny, podľa skúsenosti z Portugalska, ktoré oprávňujú nielen tvorbu takýchto verejných subjektov – alebo verejnoprávnych inštitúcií, ale aj rast ich počtu.

Pozitívne príčiny môžu byť definované ako (i) technická komplexnosť funkcií a zodpovedností takýchto organizácií, (ii) požiadavka manažmentu na ich efektívnu činnosť, (iii) relevantný vplyv ich činností buď na ekonomické a sociálne otázky alebo na verejnú mienku, ale dve ďalšie, viac negatívne, motivácia môže byť tiež identifikovaná ako (iv) túžba uniknúť procesom verejnej zodpovednosti, osobnej manažérskej disciplíny a rozpočtovej kontrole a (v) snaha zmenšiť váhu finančného a politického monitorovania a kontroly, hlavne zo strany Dvora účtovníkov a Parlamentu.

2.4. Verejná finančná správa

Významný prínos formálneho objasnenia klasifikácie verejného subjektu je výsledkom súčasnej reformy verejného účtovníctva.

Hlavné princípy tejto reformy, ktorá bola prijatá od roku 1990²⁶ sú nasledovné:

- výdavky sa nemusia vopred schvaľovať Ministerstvom financií (takto zaisťujú všeobecne narastajúcu autonómiu verejných služieb)
- verejné finančné riadenie sa musí vykonávať dvoma spôsobmi: všeobecným pravidlom, ktoré je definované ako „administratívna autonómia“ a výnimočný režim, ktorý je definovaný ako „administratívna autonómia“. S určitými výnimkami a prechodnými pravidlami by mala byť udelená administratívna a finančná autonómia všetkým verejným službám, u ktorých vlastné výnosy presiahnu dve tretiny celkových výdavkov
- účtovníctvo vo verejnom sektore by malo byť organizované dvojsystémovo: hotovostný účtovnícky systém (zoznam hotovostných transakcií), je používané podnikmi verejných služieb s administratívnou autonómiou, účtovný systém s vykazovaním záväzkov (registrácia predpokladaných záväzkov) – používa sa tými subjektami, ktoré majú administratívnu a finančnú autonómiu
- mal by sa uviesť nový platobný systém, ktorý používa bankové prevody alebo vydávanie kreditu na účtovné príkazy.

26. Táto reforma je komplexným legislatívnym procesom, ktorý zahŕňa niektoré dodatky k portugalskej ústave (týkajúcej sa štruktúry rozpočtu a princípov a metód rozpočtového riadenia), dva zákony boli schválené Parlamentom a dekrétom - zákonom schváleným vládou.

Zavedenie týchto reforiem v roku 1992 prinieslo uvedenie dvoch ďalších hlavných inovácií. Prvá definovala tri kritériá na oprávnenie výdavkov všetkými verejnými subjektami (oprávnenie, ktoré sa museli predtým schvaľovať Ministerstvom financií) nasledovne:

- právna zhoda v tom zmysle, že výdavky musia byť v súlade so zákonom
- finančná regularita, čo znamená, že výdavky sa musia vykonávať podľa rozpočtu a musia byť správne klasifikované
- princípy hospodárnosti, účelnosti a efektívnosti, ktoré zaisťujú, že sa dosiahne maximálna hodnota pri minimálnych nákladoch.

Druhým prvkom týchto inovácií, ktoré sú adresované iba verejným subjektom s administratívnou a finančnou autonómiou, určujú kontrolné procesy troch typov:

- vlastná kontrola²⁷ (tiež nazývaná vnútorná kontrola alebo manažérska kontrola), organizuje sa na základe zodpovednosti ich riadiacich výborov
- vnútorný audit²⁸ vykonávaný špeciálnymi audítorskými jednotkami v rámci systematických audítorských procesov
- externá kontrola vykonávaná Dvorom účtovníkov²⁹.

Musíme poznamenať, že tieto opatrenia sa nevzťahujú na verejné subjekty a organizácie s rozvinutejším stupňom autonómie – hlavne firmy v štátnom vlastníctve.

2.5. Právna a administratívna charakteristika inštitúcií

Administratívna autonómia

Subjekty, ktoré sú klasifikované v tejto kategórii majú právomoc vykonávať záverečné administratívne úkony v rámci ich súčasného mandátu (t.z. úkony, ktoré sú v súlade s ich kompetenciou a zodpovednosťami s primeraným množstvom a ktoré sú riadené a kontrolované ministrom). Táto kategória zahŕňa všetky služby, ktorých vlastné sumy výnosov znižujú dve tretiny ich výdavkov a tak zahŕňujú väčšinu verejných služieb.

Prevádzková charakteristika tohto procesu je nasledovná:

- Finančné riadenie vykonáva administratívny výbor, ktorý sa skladá z troch členov s výlučnými zodpovednosťami v oblasti financií,
- Alokácia rozpočtu sa vykonáva prostredníctvom štátneho rozpočtu,

27. Samokontrola je právne formulovaná, tiež je nazývaná vnútorná kontrola a vykonáva sa vnútri verejného podniku.

28. Vnútorná kontrola je znovu vyjadrením zavedeným v zákone, avšak jeho znenie je, že je to vnútorný audit, ktorý sa používa v iných krajinách, aktivita, ktorá sa vykonáva v každom riadení špeciálnymi poverenými subjektami.

29. Ktorá formálne patrí do oblasti právnej moci a je podľa toho nezávislá od vlády.

- Odhad požiadaviek hotovosti musia byť prezentované mesačne Ministerstvom financií s požiadavkou uvoľnenia potrebných prostriedkov. Táto požiadavka sa týka rozpočtových transferov a vlastných zdrojov, pretože vlastné výnosy musia byť uložené v štátnej pokladnici. Mesačný výber hotovosti je limitovaný maximálne na 1/12-tinu ročného rozpočtu len ak nie je povolená vyššia hodnota spoločne na dvoch úrovniach – ministrom a Ministerstvom financií.
- Ministerstvo financií prostredníctvom Hlavného riaditeľstva pre rozpočet³⁰ (ktoré je reprezentované svojimi delegátmi na každom ministerstve), zaisťuje koordináciu a centralizáciu systému, registráciu a vedenie účtov, ktoré vedú požiadavky na fondové zabezpečenie, rozpočtové operácie a operácie štátnej pokladnice a verifikuje právoplatnosť výdavkov.
- Všetky vlastné výnosy musia byť prevedené a uložené v štátnej pokladnici.
- Dvor účtovníkov musí dať oprávnenie na výdavky.
- Každý verejný podnik s administratívnou autonómiou musí predložiť svojmu príslušnému ministrovi ročný plán aktivít, ktorý obsahuje ciele, zámery, zdroje a program aktivít, ktorý sa používa ako základ pre návrh rozpočtu.

Administratívna a finančná autonómia

Ako už bolo skôr spomenuté, táto kategória pozostáva zo subjektov, ktoré sú schopné podstatne zvyšovať výnosy³¹.

Tento vyšší stupeň autonómie musí byť výlučne deklarovaný v procese zriaďovania³² a obvykle sa zhoduje s uznaním oddelenej právnickej osoby. Tento status oprávňuje také subjekty k vlastníctvu a uzatváraniu pôžičiek (v rámci limitov a podmienok definovaných Parlamentom a po schválení Ministrom financií).

Súkromné rozpočty týchto subjektov sú integrované do štátneho rozpočtu. Vo vzťahu k finančnému riadeniu je najpodstatnejším rozdielom od samosprávnej úrovne, že tieto podniky sú poverené využívaním vlastných finančných zdrojov, vlastných výnosov a rozpočtových transferov.

Charakteristiky funkčnosti administratívneho a finančného samosprávneho režimu sú nasledovné:

- finančná samospráva musí byť formálne uznaná pri vytvorení príslušnej verejnoprávnej inštitúcie

30. Všeobecné riaditeľstvo pre rozpočet nahradilo predošlé Všeobecné riaditeľstvo pre verejné účtovníctvo.

31. Určitý stupeň zodpovedá dvom tretinám celkových nákladov.

32. Zakladacie listiny verejných podnikov všetkých druhov v Portugalsku sú vždy zostavované na základe legislatívnych prostriedkov, obvykle ich zostavuje vláda a výnimočne Parlament. V procese rozhodovania, ministerstvo prejavujúce záujem musí obdržať vopred súhlas Ministerstva financií, ešte pred zaslaním návrhu na schválenie do Rady Ministrov.

- takého verejných subjektov majú svoj vlastný súkromný rozpočet, ktorý je súčasťou štátneho rozpočtu, ak príjmy súkromného rozpočtu presiahnu určitú hodnotu³³, musia sa individualizovať v štátnom rozpočte
- tieto verejných subjektov vykonávajú ich vlastné finančné riadenie a účtovníctvo. Nie sú predmetom individuálnych kontrol zo strany Všeobecného riaditeľstva pre rozpočet, ktoré sa zaoberá oprávnenosťou výdavkov. Takáto kontrola sa vykonáva iba všeobecne. Avšak Ministerstvo financií musí schváliť všetky operácie súvisiace s pôžičkami a to vopred pred rokovaniami s finančnými inštitúciami
- finančné riadenie vykonáva Riadiacim výborom, ktorý zahŕňa predstaviteľov Dvora účtovníkov a Všeobecného riaditeľstva pre rozpočet, ktorého členovia sa nevolia
- účtovnícke procesy sa vykonávajú vo verejnoprávnej inštitúcii spolu s hospodárením s majetkom a financiami
- návrhy súkromných rozpočtov musia byť predložené Ministerstvu financií (Všeobecnému riaditeľstvu pre rozpočet)
- súkromné výnosy sú prenesené a uložené v štátnej pokladnici, hoci jednotlivo sú zaúčtované na súkromných účtoch
- hotovostné zdroje sú k dispozícii na základe požiadavky mesačného fondu, ktorá musí byť schválená Všeobecným riaditeľstvom pre rozpočet ako bolo už skôr spomenuté
- každý finančný prebytok na konci roka je prevedený do súkromného rozpočtu nasledujúceho roka
- ročné finančné účty sú vydávané na základe schválenia Riadiaceho výboru, skontrolované Všeobecným riaditeľstvom pre rozpočet a posúdené Dvorom účtovníkov³⁴.

2.6. *Oficiálny plán verejného účtovníctva*

Vláda schválila v septembri 1997 vládne uznesenie o Oficiálnom pláne verejného účtovania, ktorý bude možné použiť u všetkých verejných subjektov s výnimkou verejných firiem a špecifické opatrenia sa týkajú³⁵ univerzít, zdravotníckeho sektora, sociálneho zabezpečenia a miestnej vlády.

Žiadne z upravených opatrení pre tieto sektory neboli ešte publikované. V kontexte Európskej menovej a ekonomickej únie má tento legislatívny akt, ktorý bude postupne zavedený, smerovať k integrácii rôznych účtovníckych systémov (rozpočtová klasifikácia, klasifikácia súvahy a klasifikácia ekonomickej

33. Vlastne 10 miliónov escudos (t.j. približne 50 000 US \$).

34. Audit Dvora účtovníkov používa procesy tvorby vzoriek, v prípade rozdielnosti Dvor môže rozhodnúť o pokutách, sankciách alebo pokarhaní vláde.

35. V skutočnosti môže Ministerstvo vyvinúť iniciatívu odobriť špeciálne opatrenia a úpravy ku všeobecným nariadeniam verejného účtovného plánu. Sektory, ktoré boli spomenuté, sú tie, u ktorých je potreba špeciálnych opatrení najviac evidentná, hoci úpravy sú v štádiu prípravy, žiadna nebola zatiaľ formálne upravená.

analýzy). Cieľom je príprava riadiacich nástrojov, zlepšenie finančnej kontroly a nárast dostupnosti informácií a dosiahnutie väčšej prehľadnosti vo verejnom riadení.

Ďalšími účelmi sú štandardizácia rôznych účtovníckych plánov, ktoré už existovali v niektorých sektoroch portugalskej verejnej správy a uvedenie príslušných aspektov účtovných metód súkromného sektora.

Najvýstižnejšími charakteristikami tohto účtovného plánu sú:

- systém účtovníctva neslúži iba účelu rozpočtovníctva, tiež podporuje správu majetku a ekonomickú a finančnú analýzu. Z toho dôvodu verejné subjekty a kontrolné subjekty by mali disponovať nástrojmi na výkon všetkých úloh moderného riadenia zahrnujúc vyhodnocovanie zabezpečovania verejnej politiky.
- verejné účty zaregistrujú finančné a rozpočtové operácie (podvojnú účtovníctvo). Hoci sú rozpočtové účtovníctvo a finančné účtovníctvo oddelené prostredníctvom špecifických účtov, ktoré sa pri nich používajú, sú spojené spoločným informačným systémom, ktorý používa u účtov desať účtovných tried zoskupených do 4 skupín:

Skupiny účtov	Triedy	Účty
1. Realizácia rozpočtu	0	Účty kontroly rozpočtu
	1	Finančné aktíva
	2	Tretie strany
2. Súvahové účty	1	Finančné aktíva
	2	Tretie strany
	3	Cenné papiere
	4	Investičný majetok
	5	Majetok
	8	Výsledky
3. Výsledkové účty	6	Náklady a strata
	7	Zisk
	8	Výsledky
4. Účty	9	Voľné - Analytické účtovníctvo

- zatiaľ čo register finančných operácií bude zohľadňovať časové rozlíšenie, rozpočtové operácie budú účtované na základe hotovostných prevodov.
- finančné správy budú zahrňovať tri dokumenty: súvahu, výkaz ziskov a strát a evidencia realizácie rozpočtu (skutočné výdavky porovnávané k rozpočtu, skutočné výnosy porovnávané k rozpočtu a tok financií v hotovosti).

Princípy riadiace túto účtovnú reformu sú:

- úspornosť, ktorá znamená, že finančné plány by mali odrážať rozumnú mieru neistoty pri výlučnom riadení skrytých rezerv, za podmienky podcenenia ziskov a strát a nadhodnotenia záväzkov a nákladov,

- kontinuita v tom zmysle, že u administratívnych subjektov sa predpokladá, že budú pokračovať vo svojej činnosti v časovo neohraničenej budúcnosti,
- historické náklady, na základe ktorých musia byť účtovné registre založené na prírastku produkčných nákladov, buď v konštantnej alebo v nominálnej hodnote,
- špecializácia s cieľom zaistenia, aby sa uznali výnosy a náklady, keď vzniknú, nezávisle od termínu, keď boli uhradené (legislatíva používa termín „špecializácia“ namiesto viac používaného termínu „akruálne – prírastkové účtovníctvo“),
- konzistentnosť, ktorá znamená, že akákoľvek zmena v účtovníckych definíciách, ktorá sa vykonáva z roka na rok, musí byť uvedená v poznámkach k finančným výkazom a tiež účinky zmien musia byť vyčerpávajúco kvantifikované v ročných finančných výkazoch,
- nerovnováha bilancie, ktorá znamená, že pozitívne a negatívne účty nesmú byť v nesúlade v súvahe, vo výkaze ziskov a strát alebo na účtoch, zachytávajúcích realizáciu rozpočtu
- materializácia, ktorá znamená, že všetky finančné bilancie musia brať do úvahy každú finančnú transakciu
- Verejný účtovný plán tiež definuje účtovnícky subjekt, najmä subjekty verejnej správy, ktoré musia pripraviť súčasné účty.

Očakáva sa, že tento nový verejný účtovný plán poskytne lepšie podmienky pre:

- zaistenie strategického pohľadu pri strategickom rozhodovaní (hlavne za použitia viacročného rozpočtovania a pri predpovedaní smerovania finančných výdavkov v budúcnosti
- poskytnutie informácie potrebnej na efektívnu kontrolu verejných finančných aktivít
- posilnenie prehľadnosti finančných a majetkových transakcií a finančných vzťahov vo verejnej správe
- uľahčenie ohodnocovania príslušných národných účtovníckych agregátov tak, ako je to požadované v kontexte európskej rozpočtovej a finančnej disciplíny vo vzťahu s Európskou menovou a ekonomickou úniou.

Spolu s týmito cieľmi a záujmami by mal tento systém vytvoriť podmienky na nepretržité a integrované riadenie rozpočtu s maximálnym uplatnením informačnej technológie s cieľom dosiahnutia väčšej decentralizácie právomoci a zvýšenia zodpovednosti manažérov vo verejnom sektore³⁶.

2.7. Verejné obstarávanie

Vláda s cieľom nahradiť mnohé staré a nekomplexné právne normy schválila v marci 1995 zákonné nariadenie definujúce nové podmienky pre obstarávanie tovaru, prenájom miestností, služieb v stavebníctve a iných služieb. Tieto podmienky sú použiteľné u všetkých verejných subjektov s výnimkou firiem v štátnom vlastníctve. Nové pravidlá definujú maximálnu hodnotu výdavkov u dvoch kategórií verejných podnikov a úroveň výkonnej moci.

- všeobecnú maximálnu úroveň:
 - 10 miliónov escudos (približne US \$ 50 000) u manažérov verejných subjektov so správnou autonómiou
 - 20 miliónov escudos u manažérov verejných subjektov so správnou a finančnou autonómiou
 - 500 miliónov escudos pre ministrov
 - 1 000 miliónov escudos pre ministerského predsedu (premiéra)
 - bez obmedzenia pre Radu ministrov
- so vzťahom k výdavkom, ktoré sú zahrnuté do plánu aktivít náležite schváleným kompetentnými členmi vlády:
 - 20 miliónov escudos za riadenie verejných subjektov so správnou autonómiou
 - 40 miliónov escudos za riadenie verejných subjektov so správnou a finančnou autonómiou
- so vzťahom na výdavky patriacich do viacročných plánov a programov, ktoré boli schválené zákonom:
 - 100 miliónov escudos za riadenie verejných subjektov so správnou autonómiou

36. Je dôležité poznamenať, že činnosti verejného riadenia, ktoré zahŕňujú finančné riadenie, sú viazané zákonom o riadiacich procesoch zavedeným v roku 1992. Opatrenia najviac relevantným k tejto štúdii zahŕňujú:

- všeobecnú reguláciu riadiacich členských subjektov (zahŕňujúc také otázky ako stretnutia, porady, volebné procesy atď.)
- definícia zákonnosti podľa „rôznych záujmov“
- definícia všeobecnej maximálnej doby pre všetky riadiace procesy (tri mesiace)
- regulácia práv občanov na administratívne informácie
- povolenie prevádzkových meradiel v akejkoľvek fáze riadiacich procesov
- povinnosť vypočutia si občanov, ktorí majú záujem, pred nepriaznivým rozhodnutím
- rozšírenie prípadov, ak je možná neplatnosť riadiacich činností
- regulácia riadiacich finálnych výkonných činností (v prípade záverečných riadiacich rozhodnutí, nezávisle od intervencií Dvora)
- definovanie kratšej doby meškania na reklamáciu riadiacich činností (15 dní namiesto 30)
- regulácia hierarchického odvolacieho procesu
- rast možností použitia administratívnych kontraktov
- znovuzavedenie potreby vybrať si dodávateľov tovarov a služieb na základe verejného tendra

- 200 miliónov escudos (približne US \$1.0 milióna) za riadenie verejných subjektov so správnou a finančnou autonómiou
- bez obmedzenia u ministrov a vo Výbore ministrov³⁷.

2.8. Subjekty kontroly

V portugalskom systéme existuje viacero subjektov, ktoré majú zodpovednosť za kontrolu verejných financií. Najdôležitejší z týchto subjektov je Dvor účtovníkov, ktorého činnosť je riadená ústavou. Dvor účtovníkov ovplyvňuje časť právneho odvetvia a je najvyšším orgánom na kontrolu oprávnenosti verejných výdavkov a na posúdenie verejných účtov. Jeho špecifické právomoci zahŕňujú kontrolu záverečných účtov.

Existujú viaceré situácie, kedy má štát v Portugalsku menšinový podiel – jedná sa o kapitál firiem, ktoré sú riadené obchodným právom (a majú podľa toho takmer postavenie firiem súkromného sektora). Ide o ústredné, regionálne (Azory a Madeira) a miestne spravovanie a orgány zodpovedné za sociálne zabezpečenie. Tu existujú i súdne právomoci týkajúce sa porušenia finančného zákona.

V rámci zákonov týkajúcich sa špecifickej tvorby a riadenia (schválenými Parlamentom), súd ktorý sa zaoberá správnosťou účtov zaisťuje pravidelnosť verejných výnosov a nákladov a ich súlad so zákonom, skúma zodpovednosť finančného riadenia a vykonáva súdnu moc s ohľadom na porušenie finančných zákonov. Jeho právomoci sa rozširujú na všetky verejné subjekty zahrňujúce firmy vo vlastníctve štátu.

Hoci súd má právomoci zasahovať do činnosti všetkých verejných subjektov vo všetkých fázach verejného finančného riadenia, najrelevantnejším aspektom (a najmenej obvyklým medzi európskymi parlamentnými audítorskými inštitúciami), ktorý slúži pre účely tejto štúdie, je jeho úloha pri schvaľovaní určitých kategórií verejných výdavkov³⁸.

Rôzne zákony schválené Parlamentom alebo vládou predpisujú špecifické operácie alebo právne nástroje, ktoré musia byť vopred schválené Dvorom účtovníkom. Špecifické transakcie zahrňujú operácie týkajúce sa pomoci ustanovenia pracovníkov vo verejnej správe. Vo všetkých takýchto prípadoch sa nemôže zabezpečovať výkon alebo právny nástroj bez vydania víza alebo vyhlásenia, že sú v súlade s nariadeniami Dvora účtovníkov. Všetky subjekty verejnej správy musia tiež predložiť Dvoru účtovníkov ich ročné účty za účelom auditu a osvedčenia. Dvor účtovníkov je tiež zodpovedný za

37. Vyjadrené v dolároch, toto sú maximálne limity a sú nasledovné:

A/ Všeobecné maximálne úrovne:

- US \$ 50 000 pre manažérov verejných podnikov s riadiacou autonómiou
- US \$ 100 000 pre manažérov verejných podnikov s riadiacou a finančnou autonómiou
- US \$ 2,5 milióna pre ministerstvá
- US \$ 5,0 milióna pre ministerského predsedu
- Bez limitu pre Výbor ministrov

B/ Vzťahujúc sa na výdavky, ktoré zahrňujú plány aktivít náležite schválená kompetentnými členmi vlády:

- US \$ 100 000 pre manažérov verejných podnikov s riadiacou autonómiou
- US \$ 200 000 pre manažérov verejných podnikov s riadiacou a finančnou autonómiou

C/ Týkajúcu sa výdavkov, ktoré sa vzťahujú na výkon viacročných plánov a programov, ktoré boli schválené zákonom:

- US \$ 500 000 pre manažérov verejných podnikov s riadiacou autonómiou
- US \$ 1.0 milióna pre manažérov verejných podnikov s riadiacou a finančnou autonómiou
- Bez obmedzení pre ministrov a Výbor ministrov.

38. Musí byť poznamenané, že existujú nejaké výnimky k týmto právomociam a procesom, najrelevantnejšie obmedzenie je ročné definovanie v štátnom rozpočte o začiatkovej sume, pod hodnotou ktorej sú transakcie a kontrakty oslobodené od vopred vykonanej kontroly Dvorom účtovníkov.

vyhodnotenie vnútorných kontrolných systémov verejných subjektov, zahrňujúc preskúmanie zákonnosti, hospodárnosti, výkonnosti a efektívnosti ich finančného riadenia.

Druhým dôležitým kontrolným orgánom je Hlavný finančný inšpektorát v rámci Ministerstva financií, ktorého zodpovednosti zahrnujú finančnú kontrolu a technickú podporu. Tieto funkcie zahrnujú (i) kontrolu verejných finančných služieb a štátnej pokladnice, (ii) zabezpečovanie kontrol vo všetkých verejnoprávnych inštitúciách³⁹ a verejných a súkromných podnikoch, vzťahujúcich sa na ekonomické, finančné a fiškálne otázky a (iii) zabezpečenie finančných auditov vo verejných a súkromných firmách (okrem bánk a poisťovní). Ich realizácia je hlavne zabezpečená prostredníctvom inšpekcií a kontroly.

Hlavný inšpektorát má právomoc zúčastňovať sa na legislatívnom procese, predkladať návrhy týkajúce sa buď fiškálneho systému alebo iniciatív na zlepšenie fungovania podnikov verejného sektora závislých na jeho riadení. Tieto jednotky predkladajú správy priamo svojim zodpovedajúcim ministrom kvôli zaisteniu nezávislosti od subjektov auditu.

Štvrtá kontrolná inštitúcia už bola v tejto štúdii niekoľkokrát spomenutá, Hlavné riaditeľstvo zodpovedajúce za rozpočet. Toto Hlavné riaditeľstvo je výkonným, technickým a konzultačným subjektom v rámci Ministerstva financií, ktoré je zodpovedné za verejné účtovníctvo. Na doplnenie ústredných orgánov má toto riaditeľstvo úlohu delegovania predstaviteľov pridelených na každé ministerstvo⁴⁰. Funkcie Hlavného riaditeľstva zahrnujú technickú prípravu štátneho rozpočtu, monitorovanie použitia rozpočtu (zahrňujúc úpravu), vydávanie ročných národných účtov a ekonomickú a finančnú analýzu právnych iniciatív.

Delegovaná zodpovednosť, týkajúca sa každého ministerstva, je nasledovná:

- účasť na príprave štátneho rozpočtu kvôli zabezpečeniu súladu so zákonmi a nariadeniami a odsúhlasenie individuálnych rozpočtových projektov kompetentnými úradmi
- preskúmanie rozpočtových požiadaviek a prenos na Ministerstvo financií kvôli úprave rozpočtu
- prehľad a úprava účtovnej klasifikácie verejných tržieb a výdavkov
- prehľad a schválenie platobných príkazov
- výkon finančnej kontroly týkajúcej sa projektov verejných investícií
- stav účtovných registrov
- stav registrov so životopismi pracovníkov vo verejnom sektore
- príprava informácií a údajov požadovaných pre vedenie verejných účtov
- technická podpora finančného riadenia všetkým verejným inštitúciám

39. Zahrňujúc miestnu vládu

40. Všeobecné riaditeľstvo pre rozpočet má tiež Delegáciu, ktorá je pripojená k funkcii Prezidenta republiky a k Parlamentu.

- monitorovanie portugalskej finančnej účasti na projektoch spolufinancovaných z európskych štrukturálnych fondov, zahrňujúc kontrolu ich súladu s rozpočtom a právnymi normami.

Záverom je nutné poznamenať, že úlohou Hlavného riaditeľstva verejnej správy je rozvíjanie riadiacej politiky, audit, koordináciu a služby technickej podpory na úseku ľudských zdrojov. Hlavné riaditeľstvo patrí pod Štátny sekretariát pre administratívnu modernizáciu na Ministerstve reformy štátu a verejnej správy. Úlohami Hlavného riaditeľstva sú racionalizácia verejných administratívnych štruktúr, podpora plnej zamestnanosti a sociálny a profesionálny rozvoj ľudských zdrojov a tým i podpora zlepšenia výkonu a disciplíny vo verejnej správe.

2.9. *Štátom vlastnené spoločnosti*

Verejnoprávne inštitúcie v Portugalsku tiež zahrňujú podniky v štátnom vlastníctve. Hoci sú tieto subjekty zriaďované na základe individuálnych vládnych nariadení, ich finančné riadenie je vo všeobecnosti spravované na základe legislatívy týkajúcej sa súkromného sektora. Existujú tu tri významné rozdiely od subjektov súkromného sektora – sú vytvorené na základe štátneho rozhodnutia, zdrojom ich vlastného kapitálu je úplne alebo čiastočne štátny rozpočet a slúžia verejnemu záujmu.

Po revolúcii 1974 a na základe vtedajšej politickej orientácie bolo mnoho súkromných firiem znárodnených a vytvorili v ekonomike rozsiahly verejný sektor. Odvtedy sa situácia dramaticky zmenila, po roku 1989 po revízii ústavy a integrácii Portugalska do Európskej únie úspešné vlády zaviedli rozsiahly privatizačný program, ktorý sa v súčasnej dobe nachádza v poslednej fáze.

Zostávajúce firmy v štátnom vlastníctve sú aktívne v sektoroch považovaných za „strategické“⁴¹.

Firmy verejného charakteru sú samostatnými právnickými subjektami, ich pôsobnosť je definovaná v ich zriaďovacej listine (schválenej Radou Ministrov) a ich úlohou je ziskovosť.

Tieto firmy majú dva riadiace subjekty: radu riaditeľov a fiškálnu komisiu. Rada riaditeľov zabezpečuje riadiacu politiku a výkonné funkcie, zatiaľ čo fiškálna komisia zabezpečuje súlad riadiacej činnosti s právom a výkonnú funkciu ako i účtovníctvo. Hlavný finančný inšpektorát je zodpovedný za audit ich účtov.

Členovia rady riaditeľov sú menovaní Výborom ministrov, zatiaľ čo členov fiškálnej komisie spoločne vymenúva minister zodpovedný za príslušnú činnosť a minister financií.

Existujú viaceré situácie, kedy má štát v Portugalsku menšinový podiel – jedná sa o kapitál firiem, ktoré sú riadené obchodným právom (a majú podľa toho takmer postavenie firiem súkromného sektora). V týchto situáciách sa uplatňujú všetky organizačné, manažérske a kontrolné pravidlá a procesy v súkromných firmách, s jednou dôležitou výnimkou, po preskúmaní ich účtov ich špecifickými auditorskými a kontrolnými subjektami, sú tiež kontrolované zo strany Ústredného Inšpektorátu Financii a obsah tejto kontroly musí byť zohľadnený predstaviteľmi Portugalska počas Výročného zhromaždenia akcionárov pri kontrole účtov.

41. Existuje 5 štátnych firiem v Portugalsku: ANA (manažment letiska), CP (činnosť železníc), IN-CM (výroba meny a oficiálne publikácie), METROPOLITANO (metro v Lisabone) a REFER (železničná infraštruktúra).

3. Sumarizácia všeobecných pravidiel finančného manažmentu verejnoprávnych inštitúcií

Predmetom nášho záujmu boli doteraz finančné riadenie a kontrola v portugalskej verejnej správe zameraného na pochopenie situácie, v ktorej sa nachádzajú verejnoprávne inštitúcie, ale nasmerovanej aj na popis prevažujúcich štruktúr na horizontálnej úrovni, pravidiel a procesov.

Finančný systém riadenia v Portugalsku je napriek tomu zmiešaným systémom v tom zmysle, že existuje prioritný základný princíp súčasne s určitým množstvom výnimiek a špeciálnych prípadov.

Pred tým ako uvedieme pre vybrané sektory niektoré z týchto špecifických situácií, mali by sme sa v nasledovných kapitolách sústrediť na horizontálny systém, ktorý má dominantné postavenie pre väčšinu verejnoprávnych inštitúcií v Portugalsku, čo je zhrnutím informácií, ktoré boli predtým diskutované s inou systemizáciou.

3.1. Právny status

Verejnoprávne inštitúcie v Portugalsku sú vždy zakladané na základe všeobecne záväzne platného predpisu, ktorý určuje ich mandát, riadiacu štruktúru, stupeň autonómie, vnútornú organizáciu, postavenie zamestnancov a pravidlá finančného riadenia a procesov. Podľa toho musí byť aj každá úprava v jednom zo zákonných aspektov, týkajúcich sa postavenia podniku, schválená zákonom.

Hoci v niektorých situáciách je zákonodarná iniciatíva a schválenie postavenia verejnoprávnych inštitúcií vykonávaná v Parlamente, oveľa častejšie sa schvaľuje vládou a Radou Ministrov. Ministerstvo, ktoré je zainteresované na schválení, musí dať prvý impulz, ktorý musí byť podporený a schválený Ministerstvom financií predtým ako je predložený ako legislatívny návrh Rade Ministrov.

Hlavnou motiváciou tvorby verejnoprávnych inštitúcií je potreba zlepšenia výkonnosti verejnoprávnych inštitúcií subjektov, resp. povolenie menej reštriktívnych procesov riadenia a správania alebo umožnenie lepších vzťahov s občanmi alebo klientmi. Tieto dôvody sú použité v niektorých situáciách iba na zakrytie skutočných príčin, ktorými sú obmedzenie administratívnych úkonov alebo zabránenie podrobnej finančnej, politickej a parlamentnej kontrole. Verejnoprávne inštitúcie, ktoré sú administratívne a finančne autonómne, majú obvykle špecifický právnický charakter a sú riadené verejným právom.

Určenie riadiacich subjektov je zodpovednosťou ministra povereného riadením. U podnikov, ktoré sú administratívne a finančne autonómne, musí toto poverenie obsahovať i súhlas Ministra financií.

Na základe horeuvedenej legislatívy sú verejné podniky v Portugalsku, na ktoré sa vzťahuje táto štúdia, tie podniky, ktoré majú status administratívne a finančne autonómnych podnikov (aj keď tu existujú menšie rozdiely týkajúce sa ich riadiacej právomoci).

Definovanie tried v rámci tejto kategórie môže byť vykonané na základe troch kritérií: charakteru ich zodpovedností, ich činnosti v sektore a priestorovému vplyvu. V prvom prípade môžeme nájsť verejné podniky s riadiacimi a výkonnými funkciami; v druhom prípade sa jedná o vzdelávacie inštitúcie, organizácie zdravotníctva, kultúrne inštitúcie.

Pretože Portugalsko zostáva centralizovanou krajinou, neexistujú tu regionálne verejnoprávne inštitúcie okrem ostrovov Azory a Madeira. Na druhej strane niektoré podniky centrálnej vlády majú regionálne delimitovanú oblasť činnosti.

So snahou dodržať politický trend decentralizácie zahrňujúc funkčnú delimitáciu moci miestnej vláde, ktorá je sprevádzaná transferom zodpovedajúcich finančných zdrojov, niektoré právne opatrenia sú už

aplikovateľné municipalitám, zatiaľ čo niektoré iné sa pripravujú. Je potrebné poznamenať, vo vzťahu k obsahu k tejto správe, že mnohé municipality vytvorili ich vlastné verejnoprávne inštitúcie na výkon určitých funkcií ako je dodávka vody a kanalizácia, ktoré fungujú za podobných pravidiel ako na centrálnej úrovni. Tento trend demonštruje a poskytuje pokračujúci výskum pre viac efektívne metódy manažmentu a pre priestorovú jurisdikciu, ktorá vedie k účinnejšej činnosti.

3.2. *Hlavné zložky súvahy*

Vlastníctvo nehnuteľnosti a budov má blízky vzťah s prisúdením oddelenej právnej zodpovednosti – t.j., že keď zakladajúce zákony podmieňujú takú kvalitu, verejný podnik môže registrovať zákonné nároky na pôdu v mene podniku, až kým neexistuje jasné opatrenie stanovujúce opačné konanie.

Rozhodovacia moc na nehnuteľnosť je spojená so získaním nehnuteľnosti pri oddelenej právnej zodpovednosti. V praxi sú takéto rozhodnutia obvykle vykonávané iba po konzultácii alebo potvrdení s príslušným ministrom. Podobné pravidlá sa uplatňujú v prípade vyradenia, kde sa musia tieto prípady podriadiť právu – dekrétu o verejnom obstarávaní, ako bolo už hore vysvetlené.

Pravidlá, ktoré sa týkajú dlhu, majú oveľa reštriktívnejší charakter ako tie, ktoré sa týkajú aktív. Verejné podniky sú oprávnené v princípe vykonávať požičiavanie, len v tých prípadoch nie je povolené, ak sa na túto činnosť vzťahuje zákaz vo forme zákona. Takého činnosti sú však predmetom súhlasu vopred, najmä čo sa týka množstva a rozsahu vládnych garancií, ktoré dáva Minister a Minister financií. Všetky činnosti spojené s dlhmi sú kontrolované Dvorom účtovníkov.

Ak je daný súhlas, verejnoprávne inštitúcie môžu zabezpečiť rokovania o požičiavaní s akoukoľvek finančnou inštitúciou, ktorú si vyberie a tieto rokovania sa týkajú úrokových sadzieb a zaistenia a tiež vládnej garancie, ktorú vyžadujú finančné inštitúcie.

3.3. *Rozpočet*

Rozpočtové pravidlá pre verejnoprávne inštitúcie požadujú prípravu súkromných rozpočtov (ročný rozpočet podniku, ktorý zahrňuje všetky výdavky, vlastné výnosy a príspevky zo štátneho rozpočtu) v štandardnej podobe a s obsahom, ktorý je špecifikovaný Ministerstvom financií. Súkromný rozpočet musí byť schválený príslušným ministrom a Ministrom financií.

Kontrola finančného riadenia a auditu verejnoprávných inštitúcií je vykonávaná Ministerstvom financií (Všeobecným inšpektorátom financií pre rozpočet) a tiež Dvorom účtovníkov. Väčšina ministrov má tiež kontrolné služby, ako už bolo vysvetlené predtým, s právomocou vykonávať finančný audit a kontrolu činnosti.

Verejnoprávne inštitúcie musia pripravovať ročné a obvykle viacročné plány (ktoré zahrňujú programované investície), ktoré sú schválené riadiacim ministrom.

Oba- ročné rozpočty a viacročné plány musia zahrňovať definíciu finančných cieľov. Súkromné rozpočty podniku sú zahrnuté ako individuálne položky v kapitole štátneho rozpočtu riadiaceho ministerstva, sú publikované a v princípe kontrolované Parlamentom. Avšak detailné súkromné rozpočty nie sú obvykle publikované.

Ročné investičné plány sú súčasťou ich súkromných rozpočtov ako aj opatrení o zamestnancoch (počet, druh, platy). Platové otázky vo verejnoprávných inštitúciách sú riešené na základe orientácie definovanej Ministerstvom financií a sú predmetom politickej kontroly zo strany riadiaceho ministra. Účtovná

klasifikácia a procesy, ktoré sa týkajú verejných podnikov, sú definované vo verejnom účtovnom pláne ako bolo vysvetlené vyššie, čo zahŕňa veľa čít účtovníctva súkromného sektora.

V situáciách, kde verejnoprávne inštitúcie dodávajú tovar alebo poskytujú služby, ich riadiace subjekty v princípe stanovujú ceny alebo poplatky. Avšak musí byť konzultovaný ich riadiaci minister pred tým, ako sa vykonajú zmeny. V mnohých prípadoch existujú zákony, ktoré dávajú vláde právomoc definovania cenovej politiky a metodológie, zatiaľ čo detailné otázky sú ponechané na inštitúciu.

Súkromné rozpočty sa pripravujú v brutto podobe- určujú maximálne výdavky, berú do úvahy transfery zo štátneho rozpočtu (granty) a výnosy z vlastnej činnosti. Ak chcú minúť extra výnosy prevyšujúce stanovené množstvo v ich rozpočte, je potrebné pripraviť revíziu rozpočtu na schválenie príslušným ministrom a ministrom financií.

Súkromné rozpočty podnikov musia byť v súlade s opatreniami štátneho rozpočtu, t.z., že ich príprava sa môže ukončiť iba po schválení štátneho rozpočtu Parlamentom. V niektorých situáciách vláda vykonáva činnosť – kontrakty s verejnými podnikmi, ktoré definujú špecifické viacročné úlohy alebo činnosti pre podniky na implementáciu a zabezpečenie finančných príspevkov zo štátneho rozpočtu. Také kontrakty musia byť vždy schválené Ministerstvom financií.

Ako všeobecné pravidlo, výnosy na konci roka, ktoré vznikli z vlastných výnosov, môžu byť zahrnuté do nasledujúceho ročného súkromného rozpočtu. Avšak existujú situácie, keď verejnoprávne inštitúcie musia presunúť takéto výnosy do národnej štátnej pokladnice. Výnosy odvodené z príjmu zo štátneho rozpočtu musia byť v každom prípade prevedené do štátnej pokladnice.

V činnosti verejnoprávných inštitúcií sa nepredpokladá, že budú produkovať stratu a systém monitorovania a ciele kontroly smerujú na predchádzanie takých situácií. Keď sa tieto situácie vyskytnú, riadiace subjekty podnikov majú formálnu zodpovednosť nájsť riešenie. Napriek tomu, v špeciálnych situáciách, je deficit vyrovnávaný zo štátneho rozpočtu.

3.4. Riadenie podľa výkonu (Performance Management), kontrola a audit

Situácia v Portugalsku v oblasti manažmentu činnosti verejnoprávných inštitúcií a zodpovedajúcej kontroly a procesov auditu nie je stále pozitívna a povzbudzujúca.

Ročné správy o činnostiach a finančnom riadení musia zahrňovať prezentáciu výsledkov činnosti, ale správy sú veľmi zriedka dôsledne prediskutované. Navyiac, pretože ciele činnosti nie sú prejednávané a vytvárané dostatočne počas procesu tvorby rozpočtu, často je otázna efektívnosť po vydaní správy.

Podobná situácia prevláda s ohľadom na vnútornú kontrolu, tu je zákon definovaný ako prvá úroveň kontrolného systému a je záväzný pre všetky subjekty.

Avšak absencia povinnej štruktúry medzinárodnej kontroly a nedostatok všeobecných štandardov prispieva k podhodnoteniu jej efektívnej implementácie. Taký istý nedostatok spôsobuje, že sa nedá monitorovanie dostatočne vykonávať.

Naproti tomu, externý audit v Portugalsku je dobre zostavený a efektívny v praxi. Na dôvažok k činnosti Dvoru audítorov, je aktívne implementovaný Hlavným inšpektorátom financií. Tento Hlavný inšpektorát s právomocou rozhodovať o finančných otázkach ako aj o ich právnom súlade, vykonáva svoje činnosti týkajúce sa verejných podnikov na základe výberu vzorky alebo podľa správ alebo tvrdení, že dochádza k nejakým odchýlkam. Zostavuje program ročných inšpekcií, ktorý je schválený Ministerstvom financií, ktoré má právomoc zariadiť špeciálne audity.

3.5. *Vybrané sektory*

Ako sa stáva v mnohých rôznych situáciách, právne pravidlá a regulácie sú aplikovateľné na komplex skutočností s rôznym stupňom zložitosti, v mnohých prípadoch sťažených potrebou prechodných mechanizmov alebo vyvolaných nedostatkom a neadekvátnosťou rezerv (technických, finančných a ľudských).

Také okolnosti sa vyskytnú hlavne vtedy, ako napr. v súčasnej situácii v Portugalsku, keď pravidlá verejného finančného riadenia a procesov sú v strede procesu základnej zmeny a modernizácie.

Pretože nie je možné vykonávať vyčerpávajúcu prezentáciu takých výnimiek, mali by sme stručne diskutovať nižšie situáciu v troch sektoroch: vzdelávanie (univerzity), zdravotníctvo (nemocnice) a kultúra (národné divadlá, národné múzeá a národné knižnice).

Univerzity

Portugalská ústava stanovuje veľmi vysoký stupeň finančnej autonómie univerzitám⁴² zahrňujúc:

- uznanie osobitnej právne zodpovednej osoby a štatutárnej autonómie v oblasti ch vedeckých, pedagogických, administratívnych, finančných a disciplinárnych aktivít
- autonómia v príprave ich vlastných zákonov a nariadení, ktoré nie sú v rozpore s národným právom a musia byť potvrdené Ministerstvom školstva
- autonómia pri schvaľovaní ich vnútornej administratívnej a finančnej organizácie
- administratívna a finančná autonómia , ktorá je vyššia ako u verejnoprávnych inštitúcií v nasledovnom: (i) výnimka, že nepodliehajú kontrole vykonávanej vopred zo strany Dvora účtovníkov (hoci ich ročné účty musia byť kontrolované a posudzované týmto Dvorom, (ii) majú oprávnenie disponovať so svojimi aktívami, (iii) oprávnenie na voľné riadenie ročných finančných dotácií štátnym rozpočtom, (iv) kapacitu na prispôbenie ich súkromného rozpočtu a prípravenie doplnkových súkromných rozpočtov, (v) schopnosť pripraviť viacročné investičné programy, (vi) oprávnenie na prenajatie nehnuteľností a budov, prenajatie musí byť zdôvodnené na základe ich prevádzkových potrieb, (vii.) schopnosť zvyšovať svoje výnosy a možnosť ich využitia na základe súkromných rozpočtov.

Súčasne zároveň so zavedením nového oficiálneho plánu verejného účtovníctva vláda schválila dekrét – zákon, ktorý definuje pravidlá odchýlok a procesov aplikovateľných na univerzitách. Hlavnými charakteristikami týchto pravidiel sú:

- bez ohľadu na finančné transfery zo štátneho rozpočtu, univerzity môžu získavať iné výnosy, ukladať ich v akejkoľvek finančnej inštitúcii a zaisťovať ich riadenie v súlade s ich vlastnými súkromnými rozpočtami

42. Referujeme iba v tých paragrafoch vzťahujúcich sa na verejné univerzity, súkromné univerzity sú riadené súkromnými firmami.

- univerzity majú výnimku zo všeobecného pravidla, ktoré požaduje vrátenie ziskov vzťahujúcich sa na transfery zo štátneho rozpočtu (v skutočnosti, použitie takýchto ziskov nepožaduje ani odsúhlasenie zo strany Ministerstva školstva)
- univerzity majú dovolené rozhodnúť sa o všetkých druhoch poistenia, v prípade ak náklady tohto poistenia, je hradené z ich vlastných výnosov
- náklady v cudzej mene môžu byť priamo uhrádzané univerzitami s výberom finančnej inštitúcie podľa vlastného výberu
- externé audity univerzitného finančného riadenia by mali byť vykonané každé dva roky za použitia služby súkromných audítorských firiem vlastného výberu (správy audítora musia byť prezentované Ministerstvu financií a školstva)
- aktíva univerzity zahrňujú všetky získané alebo vybudované nehnuteľnosti a budovy, aj keď pozemok je štátnym vlastníctvom
- v prípade likvidácie nehnuteľnosti, 50 % zisku patrí ako výnos štátu a druhá polovica zostáva univerzite na investičné účely.

Nemocnice

Vláda schválila v roku 1988 všeobecné princípy týkajúce sa organizácie a riadenia nemocníc⁴³, podľa ktorých majú oddelenú právnu zodpovednosť a riadiacu a finančnú autonómiu.

Manažment nemocnice musí byť zabezpečovaný a vykonávaný profesionálne, aby sa zaistili maximálne výkony pri minimálnych nákladoch. S cieľom dosiahnuť tieto výsledky, musia nemocnice pripraviť ročné a viacročné riadiace plány, ktoré sa musia schváliť Ministerstvom zdravotníctva.

Tieto výnosy sú prevedené zo štátneho rozpočtu a odvodené od ich činnosti, hlavne tie, ktoré sa týkajú vykonávania zdravotníckej starostlivosti a s tým spojených služieb. Ministerstvo zdravotníctva schvaľuje ceny zdravotníckych služieb.

Všeobecne s ohľadom na súčasnú legislatívu a verejné finančné riadenie, ktoré bolo vyššie opísané, manažment nemocnice a kontroly sa veľmi neodlišujú od iných verejnoprávnych inštitúcií s riadiacou a finančnou autonómiou.

Národné divadlá

Národné divadlá majú špecifický režim, ktorý definuje odchýlky alebo špeciálne črty a tým patrí do všeobecnej kategórie verejných podnikov s riadiacou autonómiou.

Jednou výnimkou je D. Maria Národné divadlo. Má oddelenú právnu zodpovednosť ako aj riadiacu a finančnú autonómiu. Jeho riadiace orgány zahrňujú Radu riaditeľov s tromi členmi (určenými ministerským predsedom na základe návrhu Ministra kultúry), fiškálnu komisiu s tromi členmi (jeden z nich je určený Ministerstvom financií) a konzultačným výborom (ktorý zasahuje v oblasti kultúrnych a umeleckých otázok).

43. Tak ako u univerzít, mali by sme zaoberať iba verejnými nemocnicami.

Jeho finančné riadenie a kontrola sleduje horizontálny model: viacročné a ročné plány, súkromný rozpočet (pripravený v súlade s opatreniami štátneho rozpočtu a transfermi) a ročné správy a účty. Externý audit je vykonaný Ministerstvom financií a Dvorom účtovníkov.

I napriek tomu, sa vyskytujú špeciálne situácie – najviac výnimočná je týkajúca sa divadla S. Carlos National Theatre, ktoré malo nejaký čas (od roku 1980 až do súčasnosti) status verejnoprávnej inštitúcie.

Jeho finančné riadenie ako aj pravidlá kontroly, ktoré sa týkajú tohto obdobia zodpovedajú pravidlám opisovaným v hornej časti textu: oddelená právna zodpovednosť a združená riadiaca a finančná autonómia, činnosť limitovaná na propagáciu a rozširovanie kultúry a umenia, hlavne lyriky, hudby a hlavne opery, dva riadiace subjekty (Rada riaditeľov a fiškálna komisia), určená vládou.

Je zaujímavé poznamenať niektoré špeciálne opatrenia, ktoré boli definované pre toto národné divadlo: budova, ktorú verejný podnik používa, patrila štátu, jeho ročné účty neboli posudzované Dvorom účtovníkov, akékoľvek kontrakty, úkony alebo činnosti boli tiež výnimkou, lebo sa u nich nevykonávala predbežná kontrola (a od registrácie Ministerstvom Financií), personálny manažment bol riadený súkromným právom.

V tom istom čase boli pridelené špeciálne zodpovednosti sektorovým ministerstvám, ktoré schvaľovali ročné a viacročné aktivity a finančné plány a programy, súčasné a investičné rozpočty, ročné správy a účty, činnosti týkajúce sa pôžičiek a s tým spojenými garanciami ako aj personálne ohodnotenie.

Nasledujúce tieto zmeny, divadlo S. Carlos National Theatre nie je dlhšie verejnou firmou, je verejným podnikom so širšou organizáciou a procesmi, ktoré boli prezentované vyššie, ktoré sú veľmi podobné tým, ktoré sa aplikovali v divadle D. Maria National Theatre.

Národné múzeá

Všetky portugalské národné múzeá sú z dôvodov riadenia a kontroly subjekty integrované a závislé od Portugalského inštitútu kultúrnych pamiatok. Tento inštitút je zahrnutý do všeobecnej kategórie riadiacej a finančnej autonómie (s charakteristikou, pravidlami a procesmi uvedenými vyššie).

V dôsledku tejto situácie, je finančný manažment národných múzeí centralizovaný a koordinovaný inštitútom podľa normálnych pravidiel pre verejnoprávne inštitúcie.

Národné knižnice

Existuje len jedna Národná knižnica v Lisabone, ktorá nedávno⁴⁴ dostala novú zákonnú definíciu, ktorá uznáva jej kultúrnu dôležitosť a potrebu prispôsobenia sa požiadavkám súčasnej spoločnosti, čo sa týka informácií.

Knižnica bude mať osobitnú právnu zodpovednosť a riadiacu autonómiu na základe riadenia Ministerstvom kultúry.

Bude riadená riaditeľom (spolu určeným ministerským predsedom a ministrom kultúry s platom na úrovni rektora verejnej univerzity) a riadiacim výborom (hlavne zodpovedným za finančné riadenie) a technickým poradným výborom (vytvoreným riaditeľom a všetkými vedúcimi služieb v rámci inštitúcie s poradnými právomocami). Finančné riadenie je koordinované na základe ročného plánu aktivít

44. V apríli 1997.

(schváleného Ministerstvom kultúry), ročného rozpočtu a ročnej správy. Výnosy Národnej knižnice zahrňujú transfery štátneho rozpočtu a iné príjmy odvodené z poskytovaných služieb. Vo všetkých ďalších otázkach Národná knižnica sleduje všeobecné pravidlá riadenia a kontroly aplikovateľné na oblasť riadiacej autonómie.

BIBLIOGRAFIA

(1979), Decreto-Lei no 513-Z/79 de 27 de Dezembro – Reestrutura a Inspeccao-Geral e Financas, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa

(1980), Decreto-Lei no 259/80 de 5 de Agosto – Transforma o Teatro Nacional de S. Carlos em Empresa Pública e Aprovaos respectivos Estatutos, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1980), Decreto- Lei no 404/80 de 26 de Setembro – Cria, na dependencia do Instituto Portugues do Património Cultural, o Museu Nacional do Azulejo, Imprensa Nacional-Casada Moeda, Lisboa.

(1982), Decreto-Lei no 188/82 de 17 de Maio – Confere as Universidades do Estado mecanismos legais e administrativos adequados, em metéria de Gestao Administrativa e Financeira, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1982), Decreto-Lei no 241/82 de 22 de Junho – Cria, na dependencia do Instituto Protugues do Património Cultural, o Museu Nacional do Teatro, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1983), Decreto-Lei no 81/83 de 10 de Fevereiro – Define o Regime Jurídico do Pessoal dos Órgaos e Servicos Centrais do Ministério da Educacao, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1987), Decreto Regulamentar no 17/87 de 18 de Fevereiro – Aprova a Organica da Direccao-Geral da Contabilidade Pública, Imprensa Nacional-Casada Moeda, Lisboa.

(1987), Decreto Regulamentar no 40/87 de 2 de Julho – Aprova a Organica da Direccao-Geral da Administracao Pública, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1987), Decreto-Lei no 312/87 de 18 de Agosto – Aprova a Organica da Inseccao-Geral dos Servicos de Saude, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1987), Decreto-Lei no 94/87 de 2 de Marco – Cria na Inspeccao-Geral de Finacas (IGF) a Inspeccao Patrimonial e Financeira das Autarquias Locais, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1987), Portaria no 682/87 de 8 de Agosto – Concede Autonomia Administrativa e Financeira a Unversidade do Porto, Imprensa Nacional-Casada Moeda, Lisboa.

(1988), Decreto-Lei no 19/88 de 21 de Janeiro – Aprova a Lei de Gestao Hospitalar, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1988), Lei no 108/88 de 24 de Setembro – Define a Autonomia das Universidades, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1988), Decreto-Lei no 202/89 de 22 de Junho – Alterao Decreto-Lei no 19/88 de 21 de Janeiro (Aprova a Lei de Gestao Hospitalar), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1990), Decreto-Lei no 216/90 de 3 de Julho – Aprova o novo Estatuto Organico do Instituto Portugues do Património Cultural (IPPC) e Revoga o Decreto Regulamentar no 34/80, de 2 de Agosto, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1992), Decreto-Lei no 155/92 de 28 de Julho – Estabelece o Regime da Administracao Financeira do Estado, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1994), Despacho Normativo no 197/94 de 25 de Marco – Homologa os Estatutos da Universidade Aberta, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1995), Decreto-Lei no 55/95 de 29 Marco – Empreitadas e Fornecimentos de Obras Públicas, Locacao, Prestacao de Servicos e Aquisicao de Bens, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1996) Decreto-Lei no 170/96 de 19 de Setembro – Transfere para as Universidades diversas Competencias de Ambito Academico, revogando em simultaneo legislacao vária cuja vigencia na ordem jurídica se entende prejudicada pela entrada em vigor da Lei de Autonomia das Universidades (Lei No 108/88, de 24 Setembro), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Constituciao da República Portuguesa – 4a Revisao, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei no 242/97 de 18 Setembro – Aprova a Organica do Teatro Nacional de Sao Joao, do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei no 252/97 de 26 Setembro – Disciplina e Desenvolve o Exercício da Autonomia Administrativa e Financeira das Universidades, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei no 89/97 de 19 de Abril – Aprova a Organica a Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei no 90/97 de 19 de Abril – Aprova a Organica do Instituto Protuguesdo Livro e das Bibliotecas do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Lei no 98/97 de 26 de Agosto – Lei da Organizacao e Processo do Tribunal de Contas, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1998), Despacho Normativo no 11-A/98 de 21 de Fevereiro – Homologa a Nova Versao dos Estatutos da Universidade de Trás-os- Montes e Alto Douro, Imprensa Nacional-Casas da Moeda, Lisboa.

ANTÓNIO MIGUEL PINELA e JOSÉ MANUEL CARRETO (1996), Novo Regime Jurídico de Realizacao das Despesas Públicas, Rei dos Livros, Lisboa.

ANTÓNIO PIRES CAIADO e ANA CALADO PINTO (1997), Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública, Vislis Editores, Lisboa.

DIOGO FREITAS DO AMARAL (1987), Curso de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra.

DIOGO FREITAS DO AMARAL (1992), O Novo Código do Procedimento Administrativo, Instituto Nacional de Administracao, Oeiras.

GIANDOMENICO MAJONE (1997), The Agency Model: Rast regulácie a regulačné inštitúcie v Európskej únii, Eipascope, Maastrich.

ISABEL CORTE-REAL (1995), O Livro da Modernizacao Administrativa 1986-1995, Secretaria de Estado da Modernizacao Administrativa, Lisboa

JOAO CAUPERS (1992), Os Princípios do Procedimento e o Direito a Informacao, Instituto Nacional de Administracao, Oeiras.

JOAO CAUPERS (1997), Leis da Organizacao Administrativa, Editorial Noticias, Lisboa.

JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU (1990), Definicao de Empresa Pública, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.

MARCELO REBELO DE SOUSA (1995), Licoes de Direito Administrativo, Pedro Ferreira – Editor, Rio de Mouro.

POZNÁMKY POD ČIAROU

21. Portugalsko zaviedlo republikánsku organizáciu od roku 1910, konštitučný režim od začiatku minulého storočia, bolo konštitučnou monarchiou

22. tu existuje v skutočnosti hierarchia právnych zákonov, podľa jej povahy a kompetencie pre jej schvaľovanie. Vskutku má tiež vláda kompetenciu prezentovať právne návrhy Parlamentu.

23. Portugalsko má približne 300 municipalít s priemerným počtom obyvateľstva 30 000 obyvateľov a veľkými rozdielmi (municipalita Lisabon, ktorá je najväčšia, má okolo 600 000 obyvateľov). Na nižšej úrovni ako municipality je okolo 4 000 „freguesias“ (riadené na základe farností).

24. Predošlá vláda definovala tvorbu administratívnych oblastí ako prioritu, ale napriek tomu po roku 1999 na základe referenda s negatívnym výsledkom, administratívne oblasti nebudú v blízkej budúcnosti vytvárané.

25. I napriek investícii, rozpočet je plne integrovaný do štátneho rozpočtu a je zostavovaný a riadený spoločne Ministerstvom financií a ministerstvom zodpovedným za ekonomické plánovanie.

26. Táto reforma je komplexným legislatívnym procesom, ktorý zahŕňa niektoré dodatky k portugalskej ústave (týkajúcej sa štruktúry rozpočtu a princípov a metód rozpočtového riadenia), dva zákony boli schválené Parlamentom a dekrétom - zákonom schváleným vládou.

27. Samokontrola je právne formulovaná, tiež je nazývaná vnútorná kontrola a vykonáva sa vnútri verejného podniku.

28. Vnútorná kontrola je znovu vyjadrením zavedeným v zákone, avšak jeho znenie je, že je to vnútorný audit, ktorý sa používa v iných krajinách, aktivita, ktorá sa vykonáva v každom riadení špeciálnymi poverenými subjektami.

29. Ktorá formálne patrí do oblasti právnej moci a je podľa toho nezávislá od vlády.

30. Všeobecné riaditeľstvo pre rozpočet nahradilo predošlý Všeobecné riaditeľstvo pre verejné účtovníctvo.

31. Určitý stupeň zodpovedá dvom tretinám celkových nákladov.

32. Zakladacie listiny verejných podnikov všetkých druhov v Portugalsku sú vždy zostavované na základe legislatívnych prostriedkov, obvykle ich zostavuje vláda a výnimočne Parlament. V procese

rozhodovania, ministerstvo prejavujúce záujem musí obdržať vopred súhlas Ministerstva financií, ešte pred zaslaním návrhu na schválenie do Rady Ministrov.

33. Vlastne 10 miliónov escudos (t.j. približne 50 000 US \$).

34. Audit Dvora účtovníkov používa procesy tvorby vzoriek, v prípade rozdielnosti Dvor môže rozhodnúť o pokutách, sankciách alebo pokarhaní vláde.

35. V skutočnosti Ministerstvo môže vyvinúť iniciatívu odobriť špeciálne opatrenia a úpravy ku všeobecným nariadeniam verejného účtovného plánu. Sektory, ktoré boli spomenuté, sú tie, u ktorých je potreba špeciálnych opatrení najviac evidentná, hoci úpravy sú v štádiu prípravy, žiadna nebola zatiaľ formálne upravená.

36. Je dôležité poznamenať, že činnosti verejného riadenia, ktoré zahŕňujú finančné riadenie, sú viazané zákonom o riadiacich procesoch zavedeným v roku 1992. Opatrenia najviac relevantným k tejto štúdii zahŕňujú:

- všeobecnú reguláciu riadiacich členských subjektov (zahŕňujúc také otázky ako stretnutia, porady, volebné procesy atď.)
- definícia zákonnosti podľa „rôznych záujmov“
- definícia všeobecnej maximálnej doby pre všetky riadiace procesy (tri mesiace)
- regulácia práv občanov na administratívne informácie
- povolenie prevádzkových meradiel v akejkoľvek fáze riadiacich procesov
- povinnosť vypočutia si občanov, ktorí majú záujem, pred nepriaznivým rozhodnutím
- rozšírenie prípadov, ak je možná neplatnosť riadiacich činností
- regulácia riadiacich finálnych výkonných činností (v prípade záverečných riadiacich rozhodnutí, nezávisle od intervencií Dvora)
- definovanie kratšej doby meškania na reklamáciu riadiacich činností (15 dní namiesto 30)
- regulácia hierarchického odvolacieho procesu
- rast možností použitia administratívnych kontraktov
- znovuzavedenie potreby vybrať si dodávateľov tovarov a služieb na základe verejného tendra

37. Vyjadrené v dolároch, toto sú maximálne limity a sú nasledovné:

A/všeobecné maximálne úrovne:

- US \$ 50 000 pre manažérov verejných podnikov s riadiacou autonómiou
- US \$ 100 000 pre manažérov verejných podnikov s riadiacou a finančnou autonómiou
- US \$ 2,5 milióna pre ministerstvá
- US \$ 5,0 milióna pre ministerského predsedu
- Bez limitu pre Výbor ministrov

B/ Vzťahujúc sa na výdavky, ktoré zahŕňujú plány aktivít náležite schválená kompetentnými členmi vlády:

- US \$ 100 000 pre manažérov verejných podnikov s riadiacou autonómiou
- US \$ 200 000 pre manažérov verejných podnikov s riadiacou a finančnou autonómiou

C/Týkajúcu sa výdavkov, ktoré sa vzťahujú na výkon viacročných plánov a programov, ktoré boli schválené zákonom:

- US \$ 500 000 pre manažérov verejných podnikov s riadiacou autonómiou
- US \$ 1.0 milióna pre manažérov verejných podnikov s riadiacou a finančnou autonómiou
- Bez obmedzení pre ministrov a Výboru ministrov.

38. Musí byť poznamenané, že existujú nejaké výnimky k týmto právomociam a procesom, najrelevantnejšie obmedzenie je ročné definovanie v štátnom rozpočte o začiatkovej sume, pod hodnotou ktorej sú transakcie a kontrakty oslobodené od vopred vykonanej kontroly Dvorom účtovníkov.

39. Zahrňujúc miestnu vládu

40. Všeobecné riaditeľstvo pre rozpočet má tiež Delegáciu, ktorá je pripojená k funkcii Prezidenta republiky a k Parlamentu.

41. Existuje 5 štátnych firiem v Portugalsku: ANA (manažment letiska), CP (činnosť železníc), IN-CM (výroba meny a oficiálne publikácie), METROPOLITANO (metro v Lisabone) a REFER (železničná infraštruktúra).

42. Referujeme iba v tých paragrafoch vzťahujúcich sa na verejné univerzity, súkromné univerzity sú riadené súkromnými firmami.

43. Tak ako u univerzít, mali by sme zaoberá iba verejnými nemocnicami.

44. V apríli 1997.

KAPITOLA 6. VEĽKÁ BRITÁNIA

Collin Talbot, Collin Morgan, Univerzita Glamorgan, Wales, Veľká Británia

1. Charakteristika Britského systému

Veľkú Britániu tvoria štyri regióny – Anglicko, Škótsko, Wales a Severné Írsko – čisto „britskú“ časť krajiny predstavujú prvé tri z týchto regiónov. Severné Írsko je v historickom kontexte špecifické svojím konštitučným a inštitucionálnym vývojom. Preto nie je obsahom tejto štúdie. Keďže v samotnom názve štúdie je položený dôraz na „Britániu“, Írsko nieje predmetom tejto štúdie.

Vo vnútri Veľkej Británie, ako výsledok vytvorenia škótskeho a waleského parlamentu, sa rozdiely v aplikovaných metódach a postupoch verejnej správy jednotlivých regiónov Británie prehlbujú a zároveň sa vytvárajú akési „kvázi federálne“ metódy a postupy platné v rámci celej krajiny. Z dôvodu týchto prebiehajúcich zmien analyzuje táto kapitola predovšetkým „britské“ metódy a postupy vo verejnej správe, hoci v niektorých prípadoch možno tieto metódy a postupy stotožniť s metódami a postupmi v rámci celej Veľkej Británie.

1.1. Verejnoprávne inštitúcie

Proces „desegregácie“ (štiepenia) inštitúcií verejnej správy do menších jednotiek prebehol v priebehu posledných 10 – 15 rokov v Spojenom kráľovstve spomedzi všetkých krajín OECD najintenzívnejšie. Novovytvorené organizácie zahŕňajú napríklad:

- takmer 500 nových zdravotníckych organizácií (Zväz členov Národnej zdravotníckej služby – NHS Trusts) vyčlenených zo štruktúr Národnej zdravotníckej služby (NHS⁴⁵),
- približne 45 novo - vzniknutých univerzít (s predošlým zameraním na štúdium prírodných vied), 500 čiastočne nezávislých špecializovaných vyšších vzdelávacích inštitúcií a 1 200 grantovo podporovaných vyšších odborných škôl – všetky mimo priamej pôsobnosti inšpekčných orgánov miestnej štátnej správy,
- okolo 140 výkonných orgánov štátnej správy vytvorených z (ale stále vo vnútri) úradov štátnej správy.

Tento zoznam nie je konečný. V niektorých oblastiach síce počet verejných organizácií klesá, rastie však objem verejných výdavkov v týchto oblastiach. Počet mimorezortných organizácií (známych vo Veľkej Británii pod názvom „guangos“⁴⁶) v priebehu rokov 1979 až 1997 poklesol, ich podiel na verejných výdavkoch však v priebehu tohto obdobia vzrástol z 3 miliárd na vyše 18 miliárd libier.

45. NHS – National Health Service - organizačný systém poskytovania služieb zdravotnej starostlivosti vo Veľkej Británii (poznámka prekladateľa)

46. Guangos – rozhodovací orgán verejnej správy konštituovaný na základe priameho vymenovania (poznámka prekladateľa)

Termín „verejnoprávne inštitúcie“ v Spojenom kráľovstve zahŕňa široký rozsah organizácií:

- Ministerstvá - centrálna a regionálne spadajúce pod kontrolu vládneho kabinetu alebo regionálnych vlád (Škótsko a Wales).
- Vládne inštitúcie – inštitúcie verejných služieb v rámci ministerstiev.
- Mimozostné organizácie – orgány mimo štátnej služby priamo financované a kontrolované ministerstvami.
- Verejné podniky – podniky prevažne vo vlastníctve štátu pôsobiace v komerčnej oblasti,
- Podniky miestnych verejných služieb – organizácie prevažne financované centrálna ale riadené na miestnej úrovni (napr. polícia, požiarňa ochrana....).
- Národná zdravotnícka služba (NHS) – je samostatnou kategóriou. Buď má charakter ústredného orgánu štátnej správy (hoci je sama súčasťou niekoľkých ministerstiev - Anglicko, Škótsko, Wales), alebo svojím charakterom spadá do inej zo spomínaných kategórií verejnoprávnych inštitúcií.

Rovnako miestna samospráva poskytuje finančné vklady a kontroluje verejnoprávne inštitúcie na miestnej úrovni najmä v oblasti poskytovania miestnych verejných služieb (polícia, požiarňa ochrana,...). Samosprávy vytvárajú vlastné verejnoprávne inštitúcie často úzko prepojené s inými polo - verejnými organizáciami (niektoré typy múzeí a galérií). Británia má preto veľmi heterogénny systém spravujúci cieľové verejnoprávne inštitúcie.

Táto štúdia sa zameriava na tri oblasti, alebo funkcie: vyššie vzdelávanie (univerzity), zdravotná starostlivosť (nemocnice) a kultúru (národné múzeá, divadlá a knižnice).

Analýza postavenia radu subjektov v Británii označených ako zdravotnícke, vyššie vzdelávacie alebo kultúrne organizácie poukazuje na diverzifikovanosť a heterogénnosť v rámci ich pôsobnosti a organizačno-právnej formy (tabuľka 1).

Tabuľka 1 Príklad distribúcie funkcií univerzít, zdravotníckych a kultúrnych organizácií

Rezort	Vládne inštitúcie ⁴⁷	Mimorezortné organizácie ⁴⁸	Verejné podniky ⁴⁹	Národná zdravotnícka služba	Vyššie vzdelávacie inštitúcie
Ministerstvo školstva a práce		Rada financovania vyššieho vzdelávania v Anglicku HEFC ⁵⁰			Inštitúcie (135)
Ministerstvo kultúry, médií a športu (predtým národného kultúrneho dedičstva)	Úrad správy kráľovských palácov, Úrad správy kráľovských parkov	Rada kultúry Anglicka, Úrad národného dedičstva Anglicka, Národná galéria, Britské múzeum, Londýnska galéria	BBC, Zväz divadiel, Kráľovská komisia pre výnimočné umelecké diela,		700 knižníc v rámci vzdelávacích inštitúcií
Ministerstvo zdravotníctva	Ústav metodického dozoru v oblasti medicíny, Úrad kontroly v oblasti liekovej politiky, Pobočky národnej zdravotníckej služby, Úrad národnej zdravotníckej služby dôchodcom	Národné združenie zdravotných sestier Anglicka, Rada laboratórnej medicíny	Dozorný výbor národnej zdravotníckej služby pre liekovú politiku, Výbor pre liekovú politiku	Výkonné inštitúcie Národnej zdravotnej služby, Poskytovatelia služieb odbornej zdravotnej starostlivosti (13), Poskytovatelia služieb zdravotnej starostlivosti (100), Zväz členov NHS (425)	
Ministerstvo obchodu a priemyslu		Výbor pre vedu a výskum			
Ministerstvo pre správu škótskych záležitostí	Ústav škótskej histórie	Rada pre škótsku kultúru, HEFC v Škótsku, Škótska národná galéria, Škótske národné múzeum a knižnica		Výbor pre zdravotnú starostlivosť, Zväz členov NHS (47)	Inštitúcie (21)
Ministerstvo pre správu waleských záležitostí	Ústav waleských historických pamiatok	HEFC vo Walese, Rada pre waleské umenie		Poskytovatelia služieb zdravotnej starostlivosti (5), Zväz členov NHS (29)	Inštitúcie (14)
Samospráva	Viacero priamo riadených kultúrnych organizácií (1 700 múzeí, 5 000 verejných knižníc, ...) a nepriamo podporovaných organizácií (úrady kultúry...). Zohráva určitú úlohu v oblasti zdravotníctva a úlohu v menšom rozsahu aj v oblasti vyššieho vzdelávania.				

47. Vládne inštitúcie sú organizácie verejnej služby v rámci oddelení vlády

48. Všeobecné pravidlá správy mimorezortných organizácií budú popísané v nasledujúcej časti

49. Verejné podniky sú vo verejnom vlastníctve a/alebo správe, ale sú organizáciami mimo štátnej služby. Obyčajne sa za svoju činnosť zodpovedajú príslušnému rezortu, ale iba v špecifických prípadoch upravených legislatívou (na rozdiel od vládnych inštitúcií a mimorezortných verejných organizácií).

50. Higher Education Funding Council (HEFC) - Rada financovania vyššieho vzdelávania

V prípade nemocníc a univerzít sú aplikované špecifické pravidlá riadenia a kontroly s malými odchýlkami v kontexte právnej úpravy v jednotlivých regiónoch Británie (Anglicko, Škótsko, Wales). Preto je oblasť vzdelávania a zdravotnej starostlivosti prevažne vertikálne riadená s malými regionálnymi odchýlkami.

Činnosť múzeí a niektorých kultúrnych inštitúcií je zabezpečovaná „horizontálne“. Väčšina národných múzeí má charakter mimorezortných organizácií riadených podľa všeobecne platných pravidiel pre tento druh verejnoprávnych inštitúcií, avšak pre múzeá existujú špecifické pravidlá vyplývajúce zo zamerania ich činnosti⁵¹.

1.2. *Vládne inštitúcie*

Vládne inštitúcie (alebo tiež známe aj ako inštitúcie „Ďalšieho postupu“) sa začali konštituovať v Spojenom kráľovstve po roku 1988 v rámci realizácie vládneho programu „Zdokonaľovanie systému riadenia a rozhodovania v štátnej správe: „Ďalší postup“. Od tohto momentu viac ako dve tretiny orgánov štátnej služby Spojeného kráľovstva bolo transformovaných do viac ako 140 verejnoprávnych inštitúcií. Väčšina týchto inštitúcií je personálne zabezpečená zamestnancami štátnej služby a spadá pod reguláciu predpismi platných pre štátnu službu, ale niektoré z ich zamestnávajú aj pracovníkov mimo štatútu štátnej služby.

Inštitúcie sú právne závislé na príslušnom rezortnom ministerstve. Vedú vlastné finančné účty svojich aktivít, ktoré sú súčasťou účtov príslušného rezortného ministerstva. Každá inštitúcia má dva účtovné orgány: stály tajomník príslušného ministerstva⁵² a výkonný riaditeľ samotnej inštitúcie.

Každá inštitúcia má vlastný štatút vydaný ministerstvom a schválený vládou, ktorý určuje poslanie, politiku fungovania, postupy správy a finančného hospodárenia inštitúcie.

V oblasti financovania rozpočty inštitúcií spadajú pod rozpočty príslušných ministerstiev, hoci v špecifických prípadoch, v závislosti od druhu inštitúcie, môže byť vedený ich rozpočet aj samostatne.

Vo fáze tvorby návrhu rozpočtu ministerstva na nasledujúce rozpočtové obdobie predkladajú inštitúcie svoje požiadavky príslušnému rezortnému ministerstvu v oblasti pridelovania finančných prostriedkov, ktoré tieto požiadavky prerokováva so ministerstvom financií. Existujú aj výnimky v tejto oblasti. Niektoré inštitúcie priamo vstupujú do rokovaní s ministerstvom financií o výške pridelovaných finančných prostriedkov. Inštitúcie s programovým rozpočtom väčšieho rozsahu (Sociálna poisťovňa) majú svoj vlastný program tvorby rozpočtu determinovaný rozhodnutiami parlamentu.

Všeobecne platné pravidla financovania sú ustanovené v tzv. „Bielej knihe“ pod názvom *Financovanie a transparentnosť verejných prostriedkov „inštitúcií ďalšieho postupu“* vydanom ministerstvom financií v roku 1989.

Nie všetky vládne inštitúcie fungujú podľa uvedených všeobecne platných pravidiel, výnimku tvoria tzv. „Obchodné fondy“, spadajúce pod právnu úpravu Vládneho obchodného zákona, konštituované v roku 1990. Nebudeme sa zaoberať detailným rozborom financovania týchto inštitúcií, podstatným znakom je, že ich zdroje financovania sú tvorené príjmami z predaja služieb a výberu poplatkov za udeľovanie

51. Kvôli takejto komplexnosti sa rozhodlo veci zjednodušiť a zaoberať sa len Národným múzeom a vylúčiť knižnice a divadlá

52. Zamestnanec štátnej služby dohliadajúci nad zabezpečením súladu činností inštitúcie s programom ministerstva (vlády)

licencií. Tieto inštitúcie nie sú kontrolované na základe dodržiavania limitov čerpania prostriedkov, ale na základe limitov investovaného kapitálu. Hoci spomínaný systém vytvára širšie možnosti samostatného finančného hospodárenia, ostávajú pod stálym dohľadom ministerstva financií (napr. vydať, alebo pozmeniť licenciu môžu iba po predchádzajúcom schválení návrhu licencie ministerstvom financií, rovnako aj postupy ich externého financovania sú prísne kontrolované).

1.3. *Mimorezortné organizácie*

Mimorezortné organizácie („guangos“) fungujú, tak ako naznačuje ich názov mimo príslušného rezortného ministerstva. Personálne sú zabezpečené zamestnancami, ktorí nemajú štatút zamestnancov štátnej služby (hoci menšiu časť zamestnancov môžu predstavovať aj zamestnanci v štátnej službe) a preto nepodliehajú predpisom upravujúcim štátnu službu (napr. v oblasti personálnych otázok).

Mimorezortné organizácie plnia široký rozsah funkcií, zahŕňajúcich funkcie poradných orgánov, kráľovského výboru, tribunálov, výkonných organizácií (poskytovatelia služieb). Ich právne postavenie nadobúda viaceré formy:

- Poradné orgány - sú vo všeobecnosti ustanovované administratívnym zásahom (ministerstva).
- Kráľovské výbory - vznikajú na základe kráľovského oprávnenia.
- Tribunály - sú štatutárnymi orgánmi ustanovenými parlamentným zákonodarstvom.
- Výkonné organizácie – vznikajú na základe parlamentného zákonodarstva alebo kráľovskej poverovacej listiny.

Mimorezortné organizácie skúmané v tejto štúdii majú charakter výkonných organizácií – poskytovateľov služieb.

Mimorezortné organizácie sa môžu transformovať na korporácie so špecifickou právnou úpravou organizačno-právnych foriem podnikov (Obchodný zákon), čo im poskytuje určité právne a finančné výhody (napr. BBC, bola založená na základe kráľovskej poverovacej listiny a je registrovaná ako obchodná spoločnosť).

Tieto organizácie môžu byť konštituované v súlade právnou úpravou organizačno-právnych foriem podnikov, čo im umožňuje zakladať obchodné spoločnosti s ručením obmedzeným alebo vstupovať do týchto spoločností. Tento postup sa obyčajne uplatňuje, ak mimorezortné organizácie nie sú zriaďované na základe špecifickej legislatívy.

V praxi sa charakter väčšiny mimorezortných organizácií mení v závislosti od spôsobu ich konštituovania (špecifickou legislatívou, kráľovskou poverovacou listinou, kráľovským oprávnením ...).

Rovnako mimorezortné organizácie môžu mať charakter dobročinných organizácií (spadajú pod legislatívnu úpravu dobročinných organizácií s výnimkou úpravy ich vzniku), získavajú tým viaceré daňové výhody. Dôležitá v tomto zmysle je skutočnosť, že mimorezortné organizácie nemôžu byť založené na základe legislatívy upravujúcej oblasť vzniku dobročinných organizácií, môžu sa však na dobročinné organizácie po svojom vzniku transformovať.

V oblasti otázok financovania majú viaceré mimorezortné organizácie podobné postavenie ako vládne inštitúcie. Príslušné rezortné ministerstvo predkladá v ich mene požiadavky na pridelenie finančných

prostriedkov ministerstvu financií. Rovnako aj kontrolné postupy v rámci mimorezortných organizácií majú podobný charakter ako u vládnych inštitúcií. Kontrola je realizovaná ministerstvom financií, podrobne sú kontrolné postupy upravené vo vládnom dokumente „Mimorezortné organizácie: Manuál pre jednotlivé rezorty (Ministerstvo financií a Úrad vlády, 1992). Stupeň a intenzita kontrolných činností sa môže meniť v závislosti od významnosti mimorezortnej organizácie, určité kľúčové kontrolné postupy však platia pre všetky inštitúcie tohto typu.

Múzeá sú podskupinou mimorezortných organizácií, v zásade sa vo svojom právnom postavení, v spôsobe finančného hospodárenia a štruktúry manažmentu neodlišujú od väčšiny mimorezortných organizácií. Odlišnosti vyplývajú skôr z historického kontextu ich vzniku – predtým ako sa múzeá stali súčasťou vlastníctva štátu boli v mnohých prípadoch pôvodne súkromnými alebo dobročinnými organizáciami. Tento vývoj podnietil vznik viacerých diferencií, ktoré však postupne zanikajú. V súčasnosti je nemysliteľné, aby proces vzniku nového múzea nerešpektoval jasne definované právne predpoklady vzniku takého typu organizácie.

1.4. Proces konštituovania

Jednou z príčin „chaotických“ postupov verejnej správy Spojeného kráľovstva v tejto oblasti je absencia formálnej úpravy vzniku verejnoprávnych inštitúcií a svojráznosť zotrvávajúcich monarchistických právomocí. Aj keď sú tieto postupne vytláčané modernými správnyimi postupmi, existencia „kráľovských výsad“ a nedostatky v konštitučných postupov spôsobujú, že postupy konštituovania a právne postavenie verejnoprávnych inštitúcií nie sú vo väčšine prípadov pevne stanovené. Uveďme príklad - Spojené kráľovstvo vytvorilo od roku 1988 v rámci štátnej služby 140 „vládnych inštitúcií“. Žiadna z nich nemá právnu samostatnosť a vznikajú a zanikajú v závislosti od rozhodnutia ministra bez zastrešenia legislatívou alebo parlamentným rozhodnutím.

Napriek týmto nedostatkom v oblasti právnej úpravy a procesu konštituovania - v porovnaní s ostatnými európskymi krajinami má Spojené kráľovstvo stabilný, stanovený systém riadenia a rozhodovania v rámci verejnoprávnych inštitúcií a kontroly verejných výdavkov. Ide o komplexný systém pozostávajúci z viacerých zložiek, v tejto štúdii sa budeme preto venovať iba niektorým jeho častiam zameraným na skúmaný typ verejnoprávnych inštitúcií.

1.5. Financovanie

Zdroje financovania organizácií financovaných z verejných zdrojov sú determinované schválením vládou predkladaného návrhu rozpočtu na pôde parlamentu. Podľa tradícií návrh rozpočtu je podrobený tvrdej oponentúre a prejde mnohými úpravami (najmä ak sa opozícia snaží o vyhlásenie predčasných parlamentných volieb).

Dotácie (príspevky) odsúhlasené v návrhu rozpočtu sú preskúmané pred aj po schválení Výborom pre národné účty, najvyššie postaveným výborom Dolnej Snemovne britského parlamentu riadeným zástupcom najsilnejšej opozičnej strany.

Finančné prostriedky schválené parlamentom sú alokované na jednotlivé ministerstvá, z ktorých na každom pôsobí „Permanent Secretar“ – stály tajomník ministerstva. Ministerstvo financií vykonáva kvartálne priamu kontrolu v rámci verejných organizácií, ktorá zhŕňa hodnotenie dodržiavania hotovostných limitov; pravidiel zostavovania výročných správ organizácií; prepisov pri kapitálovom investovaní a stanovených procedurálnych pravidiel; ako aj kontrolu zamestnancov.

1.6. Úloha ministerstva financií

Ministerstvo financií Spojeného kráľovstva jedinečným orgánom ústrednej štátnej správy, plní súčasne funkcie ministerstva hospodárstva aj ministerstva financií v iných európskych krajinách. Hoci tento orgán stratil niektoré zo svojich pôvodných makroregulačných funkcií (prevod tvorby politiky regulácie úrokových sadzieb na Národnú banku Anglicka), stále zohráva v tvorbe realizácii hospodárskej politiky dôležitú úlohu, rovnako vykonáva dozor v oblasti verejných financií: v tvorbe daňovej a výdavkovej politiky.

Kľúčovou úlohou ministerstva financií je rozhodovanie v oblasti tvorby daňovej a výdavkovej politiky. Schvaľovanie celkovej výšky verejných výdavkov a regulácia špecifických verejných výdavkov bola do roku 1997 vykonávaná prostredníctvom výročného hodnotenia verejných výdavkov formou dialógu medzi ministerstvom financií a rezortnými ministerstvami. Išlo o klasický rozpočtový proces, hlavným rozdielom medzi Spojeným kráľovstvom a ostatnými vyspelými demokratickými krajinami spočíval v tom, že celý proces schvaľovania rozpočtu prebiehal „za zatvorenými dverami“ a zverejnené bolo iba konečné prijaté rozhodnutie. Plán verejných výdavkov bol predkladaný k schváleniu parlamentu, väčšinou išlo o rutinný proces bez akýchkoľvek pripomienok.

Situácia sa významne zmenila od volieb v roku 1997 – došlo k oddeleniu kapitálových verejných výdavkov od bežných verejných výdavkov, rovnako sa oddelili oddelenia „Oddelenie riadenia verejných výdavkov“ a „Oddelenie tvorby limitov verejných výdavkov“. Každé z týchto oddelení navrhuje takmer polovicu všetkých verejných výdavkov (oddelenie „Oddelenie riadenia verejných výdavkov“ v časovom horizonte jedného roka a „Oddelenie tvorby limitov verejných výdavkov“ v časovom horizonte troch rokov) v procese súhrnného hodnotenia verejných výdavkov.

(Súhrnné hodnotenie verejných výdavkov nepredstavuje v skutočnosti trojročný cyklus, realizuje sa v priebehu dvoch rokov, ale na základe trojročných plánov – prvé takéto hodnotenie bolo vykonané v roku 1998, druhé v roku 2000 a tretie v roku 2002).

Charakter úlohy ministerstva financií sa modifikoval do podoby monitoringu a kontroly verejných výdavkov. Rozličné manuály a kódexy vydané ministerstvom financií napr. „Účtovníctvo vládnych inštitúcií“ a „Mimorezortné organizácie - manuál pre ministerstvá“ majú obligatórny charakter, hoci k iným postupom vo verejnej správe Spojeného kráľovstva nemajú jasne právne vymedzenú pôsobnosť. Všeobecne upravujú postupy čerpania verejných prostriedkov a vytvárajú podklady pre výkon interného ako aj externého auditu realizovaného prostredníctvom Najvyššieho kontrolného úradu a Audítorskej komisie (tieto kontrolné orgány prerokovávajú postupy realizácie auditu vo verejných organizáciách s ministerstvom financií). Podrobnejšia „manažérska“ kontrola verejných výdavkov (v protiklade s vyššie spomínanou „tradičnou“ kontrolou) je vykonávaná prostredníctvom systému spracovania hodnotiacich správ. Profily verejných výdavkov jednotlivých rezortov sú stanovované na začiatku rozpočtového obdobia (s možnosťou zmien v priebehu rozpočtového obdobia), v priebehu rozpočtového obdobia sú naďalej sledované a v prípade potreby upravované. Tieto postupy sú prenášané k priamo kontrolovaným orgánom (verejno-právne inštitúcie). Cyklus kontroly ako aj požadovaný stupeň jej podrobnosti stanovený ministerstvom financií sa môže v rôznych prípadoch výrazne meniť, ale proces kontroly má vždy rozsiahly charakter. V súčasnosti sa ministerstvo financií postupne preorientováva od príliš detailnej kontroly ku strategickému systému monitorovania a spracovania hodnotiacich správ. Proces alokovania a monitorovania verejných výdavkov v rámci verejných rozpočtov majú na starosti „výdavkové tímy“ a špecifické oblasti alokovania verejných výdavkov sú určované ministerstvom financií.

Ministerstvo financií zohráva rovnako kľúčovú úlohu pri konštituovaní určitých verejných inštitúcií – vládnych inštitúcií, mimorezortných organizácií. V prípade mimorezortných organizácií ministerstvo financií schvaľuje vo väčšine prípadov zakladaciu listinu alebo štatút organizácie. Ministerstvo financií je

zodpovedná za vytvorenie zodpovedajúcich pravidiel finančného hospodárenia každej novozaloženej verejno-právnej inštitúcie.

1.7. Audit

Každá verejná organizácia v Spojenom kráľovstve je povinná podrobiť sa hodnotovému ako aj výkonnostnému auditu. Vládny kontrolór a hlavný audítor, ktorí stoja na čele Najvyššieho kontrolného úradu, plnia zvrchované kontrolné funkcie. Obaja zodpovedajú za výkon svojich funkcií parlamentu. Najvyššie kontrolné orgány vykonávajú kontrolu na úrovniach ústredných orgánov štátnej správy (ministerstvá), verejnoprávných inštitúcií, verejných korporácií a iných verejných orgánov. Ročne vykonajú okolo 50 kontrolných hodnotení.

Okrem toho v tejto oblasti pôsobia ďalšie dve mimorezortné organizácie – Audítorská komisia Anglicka a Walesu. Zodpovedajú za výkon auditu na úrovni samosprávy a v oblasti zdravotníctva (hoci tieto kontrolné činnosti sa prekrývajú s činnosťami Najvyššieho kontrolného úradu).

1.8. Verejné funkcie a štátna správa

Po niekoľkých škandáloch vo verejnom živote a zdĺhavých rokovaniach o probléme noriem správania sa vo verejnom živote prijala vláda začiatkom roku 1990 viacero postupov smerujúcich k riešeniu tohto problému.

Tieto zahŕňali okrem iného aj vymenovanie Výboru pre stanovovanie štandardov správania sa vo verejnom živote, spolu s návrhmi reformných krokov v oblasti štandardizácie uplatňovaných postupov verejnej správy na úrovni Ministerstiev a iných verejných organizácií. Bolo vytvorených "Sedem princípov pôsobenia vo verejnom živote", ktoré sa stali základom pre vznik ďalších pravidiel a noriem v tejto oblasti.

Predstavitelia verejného života vydali mnoho manuálov a pravidiel správania sa vo verejnom živote určených ministrom, vyšším úradníkom štátnej správy, členom rozhodovacích a riadiacich orgánov verejných organizácií, atď. Napríklad „Pravidlá správania členov dozorných rád mimorezortných organizácií“, ktoré boli aplikované do praxe v roku 1999.

1.9. Štátny dozor

Štátny dozor vykonáva v rôznych typoch verejných organizácií široký počet zákonom ustanovených dozorných orgánov „inšpektorátov“. Tieto dozorné orgány vykonávajú svoju činnosť podľa stanovených profesijných štandardov alebo štandardov kvality.

Nasledujúca časť štúdie detailnejšie skúma jednotlivé typy organizácií vo vybraných rezortoch, zameriava sa na múzeá, nemocnice a univerzity.

2. Múzeá

V Británii existuje viac ako 2 500 múzeí a galérií. Bud' sú spravované miestnou samosprávou, alebo sú nezávislé, ale v oboch prípadoch sú finančne podporované prostriedkami z verejných rozpočtov.

Národné múzeá a galérie sú priamo spravované Ministerstvom kultúry, médií a športu (ministerstvo vydalo v rokoch 1997-98 na podporu týchto organizácií 200 miliónov libier). Ministerstvo priamo podporuje aj 17 múzeí a galérií, ktoré nemajú národný charakter.

Finančná podpora miestnych a nezávislých múzeí a galérií je realizovaná prostredníctvom mimorezortnej organizácie – Výborom pre múzeá a galérie (výška finančnej podpory v rokoch 1997 – 1998 predstavovala 9 mil. libier).

Okrem uvedenej výšky finančnej podpory, sumou 200 tis. libier sú každoročne podporované vojenské múzeá (Ministerstvo obrany), univerzitné múzeá (Ministerstvo školstva a práce) a iné múzeá a galérie (Škótskym a Waleským parlamentom).

Národné múzeum spadá do kategórie mimorezortných organizácií, pre ktoré sú ustanovené všeobecné pravidlá fungovania. Každé múzeum má samozrejme vlastnú históriu svojho založenia a rešpektovanie týchto pravidiel môže byť v niektorých prípadoch komplikované. V tejto časti chceme načrtnúť všeobecné pravidlá fungovanie mimorezortných organizácií a poukázať na potrebu vytvorenia výnimiek v niektorých z nich.

2.1. Právne postavenie

Mnoho národných múzeí vzniklo na základe parlamentného rozhodnutia, hoci presná úprava vzniku sa v rôznych prípadoch líši. Napríklad Britské múzeum vzniklo na základe zákona v roku 1753 novelizovaného v roku 1963. Tento zákon zároveň upravoval zakladanie dobročinných organizácií. Novým Zákonom o Britskom múzeu z roku 1963 bolo vytvorené Prírodovední múzeum ako samostatná organizácia. Múzeum vojny bolo založené v roku 1917 k dokumentácii udalostí prvej svetovej vojny, štatút verejnoprávnej inštitúcie získalo rozhodnutím parlamentu v roku 1920. Na druhej strane Viktóriino a Albertovo múzeum bolo založené v roku 1885 a verejnoprávnou inštitúciou sa stalo až v roku 1983 prijatím Zákona o národnom dedičstve.

Viacere múzeá neboli konštituované na základe parlamentného zákona ale do systému verejnoprávnych inštitúcií boli začlenené ako spoločností s ručením obmedzením s účasťou štátu.

Verejné korporácie konštituované na základe parlamentného rozhodnutia alebo obchodného práva a legislatívnej úpravy dobročinných organizácií majú ekonomickú samostatnosť v oblastiach svojho majetku, finančných obligácií a zamestnaneckej politiky.

Charakteristickým znakom všetkých spomínaných organizácií (okrem organizácií štátnej služby) je, že majú určité „kráľovské výsady“, čo rešpektuje aj legislatívna úprava mimorezortných organizácií. V dôsledku takýchto výsad (imunita voči právnemu postihu, výnimky v oblasti pracovnoprávnej legislatívy, atď..) vznikajú rozdiely legislatívnej úprave vládnych inštitúcií a mimorezortných organizácií.

V konečnom dôsledku, status organizácie prispievajúcej k verejnému blahu, ktorý získala väčšina múzeí, predstavuje pre ne mnohé výhody najmä v oblasti finančných aktív. Obvykle mimorezortné organizácie, ktorých finančné aktíva sú celkovo alebo čiastočne tvorené štátnym príspevkom, musia celé alebo časť výnosov zo svojej činnosti odvieť ministerstvu financií. Status organizácie prispievajúcej k verejnému blahu umožňuje múzeám ponechať si výnosy zo svojej činnosti. Čiastočne je to podmienené aj skutočnosťou, že mnoho exponátov bolo múzeám darovaných súkromnými osobami, alebo boli tieto exponáty zakúpené zo súkromných zdrojov.

2.2. *Správa*

Takmer všetky múzeá sú spravované dozornej radou, ktorej vznik upravuje legislatíva konštituovania mimorezortných organizácií. V prípade múzeí konštituovaných na základe rozhodnutia parlamentu vymenúva dozornú radu príslušné ministerstvo, v ostatných prípadoch ministerstvo priamo neurčuje členov rady, ale zasahuje formálne alebo neformálne do jej činnosti. Novo - zavedené pravidlá upravujúce pôsobenie mimorezortných organizácií, požadujú efektívnosť a transparentnosť ich fungovania. Každý zamestnanec vo verejnom sektore by mal spĺňať vysoké kvalifikačné štandardy. Mimorezortné organizácie musia mať prijatý kódex spávania sa členov dozornej rady. Tento kódex stanovuje pravidlá budovania vonkajších vzťahov organizácie s verejnosťou, pravidlá rokovania s inými organizáciami, postupy riešenia stretu záujmov. Takisto sa požaduje zachovanie voľného prístupu verejnosti k informáciám o činnosti týchto organizácií. Podobne by mal byť v organizácii vytvorený aj zamestnanecký kódex. (Kópie takýchto kódexov by mali byť dostupné v každej verejnej organizácii).

Väčšina kódexov múzeí je položená na základoch vytvorených Úradom vlády a zahŕňa nasledujúce body:

- Pravidlá vymenúvania členov dozornej rady a stanovenie ich zodpovednosti
- Manuál postupov členov dozornej rady
- Rámcové pravidlá pre zamestnancov mimorezortných organizácií
- Rámcové pravidlá postupov dozornej rady pre dohľad v mimorezortných organizáciách

2.3. *Zdroje financovanie a sívaha*

Stupeň verejného financovania týchto organizácií sa výrazne líši. V minulosti bol umožnený verejnosti vstup do viacerých múzeí zdarma, ale v roku 1980 začali niektoré múzeá vyberať dobrovoľné príspevky. Ďalším zdrojom finančných prostriedkov pre väčšinu múzeí sú prostriedky z grantov pridelených na riešenie výskumných úloh, dary a príjmy z predaja služieb alebo výrobkov. (Tento vývoj priniesol aj svoje negatíva v podobe kontroverzných reklám „Prehliadka múzea spolu s dobrou kávou“.)

Mimorezortné organizácie žiadajú od príslušného ministerstva príspevok pokrývajúci 95 - 75 % nákladov ich činnosti. To však prekračuje všeobecne uznaný 50% podiel prostriedkov. Ministerstvo kultúry, médií a športu môže týmto organizáciám poskytnúť pôžičku na pokrytie bežných výdavkov na základe povolenia takéto postupu ministerstvom financií.

Podobne ministerstvo financií vytvára pravidlá, podľa ktorých výnosy z činností organizácií musia byť odvádzané alebo použité na rozvoj organizácie. Akýkoľvek návrh postupu použitia výnosov musí byť prerokovaný a schválený priamo ministerstvom financií. Každé múzeum ako mimorezortná organizácia musí spracovať Výročnú hodnotiacu správu určenú pre vládneho kontrolóra. Správa obsahuje prehľad príjmov spracovaný v účtovnom systéme.

2.4. *Rozpočet*

Všeobecne platné pravidlá rozpočtovania mimorezortných organizácií, upravujúce rozpočtový cyklus väčšiny múzeí, stanovené v dokumente „Mimorezortné organizácie - manuál pre ministerstvá“ zahŕňajú:

- Systém riadenia účtov umožňujúci monitorovať a kontrolovať reálne výdavky vo vzťahu k plánovaným výdavkom

- Systém finančného a informačného manažmentu umožňujúci zostavovať výročné hodnotiace správy
- Systém uceleného plánovania realizácie všetkých činností organizácie v priebehu rozpočtovaného obdobia.
- Systém hodnotenia výkonnosti zaisťujúci plynulý rozvoj organizácie prostredníctvom dosahovania stanovených štandardov kvality a efektívnosti poskytovania služieb
- Systém hodnotenia účinnosti zaisťujúci optimálne využitie verejných zdrojov vzhľadom k dosahovaným prínosom.

Hoci existuje v tomto smere určitý stupeň jednotnosti postupov, konkrétna podoba realizácie systémov je vo všeobecnosti predmetom dialógu medzi financujúcimi rezortmi a individuálnymi múzeami. Ministerstvo kultúry, médií a športu vydalo na základe rokovaní s jednotlivými rezortmi a ich mimorezortnými organizáciami vyhlásenie deklarujúce stanovené vízie a ciele, návrh verejných výdavkov a štandardy požadovaných výkonov na obdobie troch rokov (v kontexte nového systému trojročného súhrnného hodnotenia verejných výdavkov prijatého vládou).

Vo všeobecnosti, konkrétna podoba rozpočtov múzeí je predmetom rokovania s Ministerstvom kultúry, médií a športu, ale súhrnný plán činností každého múzea, ktorý je výsledkom týchto rokovaní, je ďalej posudzovaný ministerstvom financií. V niektorých prípadoch môže ministerstvo financií vyžadovať možnosť k nahliadnutiu aj do návrhov plánov. Pri poskytovaní dotácií múzeám, Ministerstvo kultúry, médií a športu postupuje podľa všeobecne platných princípov nakladania s verejnými prostriedkami v rámci rozpočtového systému a podľa vládnych účtovných princípov stanovených v dokumente „Vládny účtovný systém“.

2.5. *Manažment výkonnosti, kontrol a audit*

Výkonnosť

Manuál mimorezortných organizácií, spomínaný v predchádzajúcom texte, ukladá všetkým mimorezortným organizáciám stanovovať výstupy a plánované dosahované výkony, ktoré by mali byť zakomponované do procesu plánovania a rozpočtovania činností organizácie. Do roku 1996 boli výsledky hodnotenia výkonnosti zverejňované veľmi zriedkavo a je nieje celkom jasné, aké výsledky boli získané hodnotením a ako boli tieto výsledky využité pre potreby samotných organizácií. Po roku 1996 sa postupne začala presadzovať povinnosť zverejňovať výstupy hodnotenia výkonnosti čoraz väčšieho počtu mimorezortných organizácií. Do dnešného dňa sa táto povinnosť týka takmer polovice všetkých národných múzeí a ich počet sa každým rokom zvyšuje.

Kontrola

Kontrola finančného manažmentu múzeí je vykonávaná ministerstvom kultúry, médií a športu (MKMS) a správnu radou každého múzea. MKMS schvaľuje pravidlá finančného hospodárenia a princípy finančného manažmentu každej organizácie, stanovujúce postupy internej a externej kontroly, postupy spracovávania výročných hodnotiacich správ. Vo všeobecnosti tieto organizácie musia odovzdávať kvartálne výkazy svojich činností príslušnému rezortnému ministerstvu, hoci konkrétne postupy sa môžu líšiť. Múzea s vyššou mierou nezávislosti nemusia odovzdávať podrobné výkazy svojich činností v stanovenom štvrtročnom intervale.

Audit

Všetky múzeá analyzované v tejto štúdii sú predmetom auditu vykonávaného v mene parlamentu vládny kontrolórom a hlavným audítorom Najvyššieho kontrolného úradu. Tieto osoby, v prípade žiadosti parlamentu (alebo ako to považujú za potrebné) môžu vykonať kedykoľvek výkonnostný audit, napríklad zhodnotiť plnenie pravidiel Najvyššieho kontrolného úradu upravujúcich činnosť múzeí (*napr. Škótske národné múzeum a galéria: Kvalita služieb a ochrana umeleckých zbierok. Parlamentný dokument, 14/1995-96, Ministerstvo národného dedičstva*⁵³, *Národné múzeá a galérie: Kvalita služieb verejnosti. Parlamentný dokument, 841/1992-93*)

3. Nemocnice

3.1. Právne postavenie

Postavenie

Vládny dokument z roku 1989 „Služba pacientom“, legislatíva upravujúca pôsobenie Národnej zdravotnej služby (NHS) a verejnú zdravotnú starostlivosť z roku 1990 vytvorili právne predpoklady vzniku samosprávneho Zväzu členov NHS, ktorý združuje nemocnice NHS a iných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a má samostatné právne postavenie v rámci NHS. Týmto krokom nemocnice získali vyššiu nezávislosť ako kedykoľvek predtým, hoci zodpovednosť voči rezortnému ministerstvu v otázkach finančného hospodárenia do istej miery obmedzuje právomoci Zväzu členov NHS.

Ako súčasť návrhu „vnútorného trhu“ zdravotnej starostlivosti bolo oddelenie úloh subjektov tohto trhu na strane ponuky a dopytu:

Subjekty na strane dopytu:

- Regionálne úrady zdravotnej starostlivosti.
- Všeobecní lekári – vedú vlastné rozpočty (dopyt po službách odbornej zdravotnej starostlivosti).
- Súkromné subjekty - zdravotné poisťovne a občania.

Subjekty na strane ponuky:

- Centrálné riadené jednotky zdravotnej starostlivosti Ministerstvom zdravotníctva.
- Zväz členov NHS.
- Súkromný poskytovatelia.

Uvažovalo sa, že Zväz členov NHS by mohol byť primárnym poskytovateľom služieb zdravotnej starostlivosti zastrešovanej NHS a Centrálné riadené jednotky zdravotnej starostlivosti by sa stali jeho súčasťou. V zmysle získania postavenia členov NHS, musia nemocnice zaviesť nový systém manažmentu (s vytvorením dozornej rady), vypracovať podnikateľský plán a plán finančných tokov, systém vedenia

53. predchádzajúci názov Ministerstva kultúry, médií a športu

finančných výkazov, ktorý bude podporovať systém verejných objednávok zavedený medzi poskytovateľov a spotrebiteľov služieb zdravotnej starostlivosti.

Do roku 1997 mali všetci poskytovatelia zdravotnej starostlivosti v Spojenom kráľovstve získať postavenie člena Zväzu členov NHS. Postavenia zväzu ako verejne dotovanej inštitúcie umožňuje nemocniciam ako jeho členom:

- vlastniť a disponovať majetkom v zmysle jeho efektívneho využívania,
- rozhodovať v oblasti kapitálových investícií,
- vytvárať vlastné štruktúry manažmentu,
- vytvárať a realizovať vlastnú zamestnaneckú politiku,
- poskytovať služby zdravotnej starostlivosti súkromným osobám,
- akumulovať príjmy v rozsahu určenom Zákonom o zdravotnej starostlivosti a liekovej politike z roku 1988.

Za najvýraznejší faktor, vyplývajúci z právneho postavenia Zväzu členov NHS, ktorý ovplyvnil postupy riadenia a rozhodovania v poskytovaní služieb zdravotnej starostlivosti, možno považovať zavedenie platných pravidiel finančného manažmentu pre členov zväzu. Konkrétne ide o:

- zväz má možnosť tvoriť vlastné príjmy,
- zväz má možnosť čerpať úver (do výšky určitého povoleného ročného limitu),
- zväz má možnosť ponechať si nevyčerpané verejné prostriedky poskytnuté na zabezpečenie svojej činnosti k tvorbe rezervných fondov,
- zväz má možnosť po splnení svojich finančných záväzkov využiť vnútorné zdroje financovania (odpisy a výnosy zo svojej činnosti) k splateniu pôžičiek a na realizácie kapitálových investícií,
- zväz musí minimálne 6% svojich výnosov využiť na pokrytie vlastných nákladov,
- účtovné výkazy činnosti zväzu musia byť vedené v systéme podnikateľského účtovníctva v súlade s príslušnou legislatívou (Obchodný zákon).

Súčasťou programu novozvolenej vlády v roku 1997 bola reforma zdravotníctva. Najvýraznejšia zmena, ktorú reforma priniesla bola, že všeobecní lekári stratili právomoci v oblasti správy verejných prostriedkov v oblasti zdravotnej starostlivosti. Členom Zväzu NHS bolo ponechané ich právne postavenie, hoci ich počet sa znížil v dôsledku amalgácie existujúcich členov.

3.2. Správa

Členovia zväzu NHS sú nezávislými organizáciami, ktoré majú zostavenú vlastnú dozornú radu. Dozorná rada pozostáva z nezávislého predsedu (menovaného ministrom), maximálne piatich nezávislých členov, maximálne piatich výkonných riaditeľov, medzi ktorými figuruje výkonný predseda a finančný riaditeľ.

Členovia zväzu NHS sú nezávislými zdravotníckymi organizáciami aj v oblasti riadenia a rozhodovania v rámci svojej organizácie. Za svoju činnosť sa zodpovedajú sa ministrom zdravotníctva (alebo výkonnému orgánu NHS).

V záujme transparentnosti činností sa uplatňujú štyri hlavné nástroje:

- Proces plánovania – mal by byť realizovaný v záujme zaistenia efektívnosti a výkonnosti poskytovania služieb a zaručovať transparentnosť verejných prostriedkov využívaných členmi Zväzu NHS. Členovia zväzu musia ako súčasť procesu plánovania stanoviť strategické vízie svojej organizácie v časovom horizonte minimálne troch rokov. Súhrnný plán organizácie je zostavený na obdobie piatich rokov, obsahuje ročné plány činností a plány kapitálových činností v uvedenom časovom období. Hlavné body súhrnného plánu organizácie by mali byť prístupné verejnosti.
- Súbor účtovných výkazov - integrovaný dokument pozostáva z troch hlavných častí: výkaz príjmov a výdavkov, súvaha a výkaz cash flow. Tieto časti sú realizované prostredníctvom účtovnej politiky, evidenciou výkazov príjmov a výdavkov a realizáciou účtovnej závierky.
- Monitoring regionálnymi strediskami - vykonáva sa v zmysle zaistenia efektívneho procesu plánovania, stanovenia reálnych operatívnych cieľov organizácií v súlade so strategickými cieľmi a v súlade s požiadavkami na strane dopytu.
- Výročná hodnotiacia správa – dokument hodnotiaci dosiahnuté peňažné a peňažné prínosy organizácie v priebehu sledovaného roku.

3.3. Zdroje financovanie a súvaha

Členské organizácie nie sú financované centrálnymi príspevkami, zdrojmi ich príjmov sú:

- zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti a bezplatnej starostlivosti uzatvorené s regionálnymi úradmi zdravotnej starostlivosti, všeobecnými praktickými lekármi, súkromnými pacientmi alebo zdravotnými poisťovňami (obyčajne tieto prijímy predstavujú až 80 – 90% celkového objemu príjmov),
- mimozmluvné záväzky – poskytovanie služieb, ktoré nie je predmetom zmlúv,
- zmluvné poskytovanie atestačných služieb a služieb praktického výcviku pre medikov a odborný zdravotnícky personál,
- poskytovanie servisných služieb svojim zamestnancom, pacientom a ich rodinným príslušníkom (služby stravovania a ubytovania).

Pri oceňovaní poskytovaných služieb musia členské organizácie rešpektovať nasledujúce požiadavky:

- Ceny za poskytovanie služieb na základe zmlúv s NHS musia byť rovné nákladom.
- Náklady musia zahŕňať odpisy a minimálne 6-timi % musia byť kryté vlastnými výnosmi organizácie.
- Jednotlivé uzavreté zmluvy si nesmú vzájomne odporovať alebo sa vylučovať. Služby môžu byť oceňované vo výške hraničných nákladov len v prípade, ak sa v rozpočte vytvoria neplánované voľné finančné prostriedky.
- V prípade poskytovania služieb na základe zmlúv so súkromným sektorom, budú služby oceňované cenou, ktorá pokryje všetky náklady a bude akceptovateľná pre trh.
- Vo všeobecnosti kontrola vo vnútri členských organizácií Zväzu NHS by mala byť podrobnejšia ako v štátnych zdravotníckych organizáciách. Je to dôsledkom povinnosti dozornej rady každej organizácie dohliadať na tvorbu a pravidelné zverejňovanie päťročného súhrnného strategického plánu organizácie v stanovenej perióde troch rokov a každoročné

zostavovanie podnikateľského plánu vždy do 31. marca, ako aj sledovanie vývoja finančných záväzkov a pohľadávok v časovom horizonte dvoch rokov.

- Rozpočtované výdavky a príjmy organizácií musia byť stanovované reálne a rešpektovať finančné záväzky organizácie, vytvorený mimoriadny rozpočet by mal riešiť finančnú situáciu v prípade nepredvídaných finančných strát organizácie, plánované príjmy a výdavky v dlhodobom časovom horizonte musia zohľadňovať inflačný vývoj. Dozorná rada posudzuje každý mesiac predkladané správy o finančnom hospodárení organizácie spolu s predpokladaným stavom finančného hospodárenia na konci roku.

Členské organizácie Zväzu NHS disponujú vlastným majetkom – pozemky, budovy a zariadenia. Hodnota čistých aktív prevedená na organizáciu pri jej vzniku predstavuje pôvodný kapitálový dlh voči štátu, ktorý je tvorený dvoma zložkami:

- podmienky splácania dlhu, ktorá určuje úrok z poskytnutej pôžičky a termín jej splatnosti,
- podmienky vyplácania dividend z verejných prostriedkov, ktoré určujú vyplácanie dividend štátu.

Členské organizácie NHS voľne disponujú svojím majetkom, v tomto zmysle môže zasiahnuť do ich činnosti minister zdravotníctva v prípade, ak považuje ich postupy v rozpore s verejným záujmom. V takomto prípade môže ministerstvo požadovať vrátenie štátneho majetku poskytnutého organizácii pri jej vzniku.

V zmysle zhodnocovania majetku a kapitálového investovania môžu členské organizácie využiť dva potenciálne zdroje financovania:

- vnútorné zdroje financovania organizácie tvorené odpismi, výnosmi z vlastnej činnosti a predaja majetku,
- vonkajšie zdroje financovania - pôžičky poskytnuté ministerstvom alebo súkromným sektorom (výhodnejšie podmienky splácania pôžičiek poskytne organizáciám ministerstvo).

Úverovanie prebieha podľa stanovených podmienok s fixne stanovenou alebo pohyblivou úrokovou mierou. Členské organizácie pri využívaní externých zdrojov financovania musia rešpektovať „limitmi externého financovania“ stanovené pre tieto organizácie. Externé zdroje financovania vyrovnávajú rozdiel medzi schválenými kapitálovými výdavkami organizácie a generovanými vnútornými finančnými zdrojmi organizácie. Limity externého financovania pre členské organizácie upravujú:

- nové pôžičky čerpané organizáciou,
- splátky úverov v priebehu roka,
- zmeny v depozitoch a iných likvidných aktívach.

Členské organizácie musia stanovené limity dodržiavať.

3.4. *Rozpočet*

Predtým ako sa stali členské organizácie NHS verejnoprávnymi inštitúciami uvažovalo sa o tom, že by mali mať čo možno najväčšiu slobodu v riadení svojich činností. Ako subjekty verejného sektora podliehajú v uplatňovaní svojich právomocí kontrole Ministerstva zdravotníctva. Členské organizácie NHS majú povinnosť zachovávať a preukázať svoju finančnú stabilitu. Sú povinné oznámiť Ministerstvu zdravotníctva, akýkoľvek stav ohrozujúci ich stabilitu.

Ministerstvo obmedzilo rozpätie právomocí k ich uplatňovaniu na špecifickom základe. Tento základ zahŕňa právomoci v oblasti riadenia členských organizácií, ministerstvo usmerňuje zameranie činnosti organizácie.

3.5. *Manažment výkonnosti, kontrola a audit*

Organizácie NHS musia vykonávať svoje činnosti v súlade so stanovenými požiadavkami finančnej kontroly a transparentnosti. Ako súčasť verejného sektora sú zodpovedné za využívanie veľkého objemu verejných prostriedkov, preto skutočnosť, že podliehajú oveľa prísnejšiemu kontrolnému režimu ako súkromné organizácie, nie je vôbec prekvapujúcou.

Výkonní riaditelia organizácií NHS sú vnímaní ako „úradníci transparentnosti“ organizácie a ako takí majú všeobecnú zodpovednosť za dodržiavanie stanovených štandardov riadenia a finančného hospodárenia. V praxi za plnenie povinností spojené s finančnou kontrolou zodpovedá finančný riaditeľ, ktorý má na starosti zavedenie systému finančnej kontroly a nahlásenie prípadov porušenia finančnej disciplíny dozornej rade organizácie.

Dozorná rada prostredníctvom výkonného riaditeľa a finančného riaditeľa zabezpečuje v organizácii:

- krytie vlastných nákladov na účte príjmov a výdavkov,
- stanovenie reálnej miery návratnosti svojich aktív vo výške 6%,
- dodržiavanie limitov externého financovania stanovených výkonnými orgánmi NHS.

Hlavné zložky systému finančnej kontroly organizácií NHS:

1. Finančné opatrenia - všeobecné predpisy vydané ministerstvom transformované prostredníctvom výkonných orgánov NHS do pravidiel realizácie finančnej kontroly v organizáciách NHS. Obsahujú požiadavky naplnenia minimálnych právnych predpokladov finančnej kontroly. Niektoré z oblastí upravených spomínanými finančnými opatreniami zahŕňajú:

- potrebu schvaľovania ročných rozpočtov,
- potrebu sledovania finančných ukazovateľov,
- potrebu zabezpečenia zdrojov organizácie.

2. Operačné postupy - špecifické vytvorené organizáciou. Vytvárajú rámec vedenia celej organizácie, preto upravujú široký rozsah oblastí:

- vymenovanie zástupcu predsedu dozornej rady,
- vedenie obchodného oddelenia,
- postupy delegovania právomocí,
- postupy realizácie verejných objednávok.

Organizácie musia priebežne aktualizovať svoje vytvorené postupy.

3. Operačné finančné postupy - vytvorené finančným riaditeľom v kontexte všeobecných finančných opatrení a špecifických operačných postupov, popisujú základné pravidlá finančnej kontroly a finančného riadenia organizácie. Týkajú sa nasledujúcich oblastí:

- úlohy finančných riaditeľov a manažérov v oblasti finančnej kontroly,
- bezpečnosť aktív,

- postupy vnútorného auditu,
- delegované limity výdavkov pre finančných riaditeľov a manažérov.

Predtým ako finančný riaditeľ implementuje operačné finančné postupy, musia byť schválené dozornou radou.

4. Finančné procedúry – vychádzajú z operačných finančných postupov, za ich vytvorenie v písomnej podobe, ktorá detailne upravuje aplikáciu operačných finančných postupov, je zodpovedný finančný riaditeľ. Určujú postup realizácie rôznych postupov finančného hospodárenia a osobu zodpovednú za túto realizáciu. Uvádzajú konkrétne príklady realizácie jednotlivých činností:

- objednávky tovarov a služieb,
- hotovostné platby,
- výber platieb za poskytované služby,
- vyplácanie miezd,
- kontrola zásob,
- fixné aktíva,
- rozpočtová kontrola.

Úlohou interného auditu je vytvárať komplexný, stabilný systém finančnej kontroly v organizácii a sledovať dodržiavanie finančnej disciplíny v organizácii.

Metódy auditu

Organizácie NHS sú predmetom štyroch typov auditu:

- interný audit,
- externý audit – Audítorská komisia,
- Najvyšší kontrolný úrad,
- Európsky dvor audítorov.

Interný audit – môže byť realizovaný dvoma spôsobmi:

- zamestnancami samotnej organizácie,
- súkromnou audítorskou firmou na základe zmluvy, inou organizáciou NHS, alebo internou audítorskou komisiou inej organizácie NHS.

Vnútorný audit organizácií NHS musí byť realizovaný v súlade so všeobecne platnými štandardmi uvedenými v dokumente „Manuál interného auditu“, ktorý stanovuje rozsah a ciele interného auditu v hodnotiacich správach predkladaných vedeniu. Tieto správy sa zameriavajú na:

- spoľahlivosť, adekvátnosť a spôsoby realizácie finančnej kontroly a kontroly manažmentu,
- mieru súladu tvorby politiky, plánov a postupov realizácie činností,
- mieru s akou sú aktíva a pohľadávky organizácie chránené pred stratami všetkých druhov spôsobenými:
- spreneverami a ostatnými právnymi priestupkami,
- plytvaním, márnosťou, neefektívnosťou administratívy, nedostatočnou výkonnosťou,
- adekvátnosť a hodnovernosť zostavovania finančných ukazovateľov v rámci organizácie.

Je dôležité poznamenať, že funkcie interného auditu by nemali obmedzovať efektívnosť finančnej kontroly organizácie, ale mali by prehodnocovať efektívnosť nefinančnej kontroly vedenia a riadenia organizácie.

Externý audit – Audítorská komisia

Externý audit organizácii NHS (vrátane Zväzu organizácií NHS) vykonáva Audítorská komisia, ktorá je viac menej nezávislá od štátnej správy, napriek tomu že je verejnou organizáciou. Kým interný audit je nástrojom manažmentu, externý audit je vonkajším obrazom organizácie, ktorý podáva nezávislý subjekt. Hoci externý auditori poskytnú kópie hodnotiacich správ hodnotenej organizácii, ich primárnou úlohou je podávanie správ o finančnom hospodárení a o výkonnosti organizácie Ministerstvu zdravotníctva.

V praxi môže byť externý audit vykonávaný dvoma spôsobmi:

- takmer 70 % auditov je realizovaných prostredníctvom Regionálnej audítorskej služby, výkonnej organizácie Audítorskej komisie,
- zostávajúci počet auditov sa realizuje prostredníctvom súkromných audítorských firiem na základe zmlúv medzi týmito firmami a Audítorskou komisiou.

Oba typy realizácie auditu musia byť vykonávané v súlade s postupmi uvedenými v dokumente Kódex postupov Audítorskej komisie.

Hlavnou úlohou externého audítora je:

- Preskúmať adekvátnosť systému finančnej kontroly k postupom realizovaných v rámci organizácie a korektnosť týchto postupov. V tejto oblasti externý audítor môže vychádzať z výsledkov interného auditu.
- Preskúmať výročné finančné výkazy a základné finančné záznamy organizácie a zhodnotiť, či tieto podklady poskytujú reálny obraz o finančných výkonoch a finančnej situácii organizácie.
- Preskúmať spôsob, akým organizácia využíva zdroje a rozdelenie týchto zdrojov k dosahovaniu plánovaných prínosov.

Externý audit – Najvyšší kontrolný úrad (NAO)⁵⁴

Vedenie NAO – riaditeľ a hlavný audítor majú štatutárne postavenie, v mene parlamentu vykonávajú audit v rámci všetkých ministerstiev. Tieto osoby sú členmi parlamentu, podávajú správy Rade pre verejné účty a sú nezávislé od exekutívy vlády. Môžu byť odvolaní iba na základe rozhodnutia oboch snemovní parlamentu.

Riaditeľ a hlavný audítor NAO sú zodpovední za realizáciu auditu účtov Ministerstva zdravotníctva, kde sú vedené pridelené dotácie organizáciám NHS. Dokladujú správnosť týchto účtov pri ich prekladaní parlamentu. Splnenie uvedených povinností znamená, že NAO musí byť preukázaná adekvátnosť systémov finančnej kontroly fungujúcich v rámci organizácií NHS. Pri napĺňaní tejto úlohy NAO vo veľkej miere vychádza z práce externých audítorov a rovnako externí audítori čerpajú pri svojej činnosti z podkladov interných audítorov.

Externý audit – Európsky dvor audítorov

V prípade, že organizáciám NHS sú poskytnuté finančné prostriedky k realizácii špecifických projektov, z fondov Európskej komisie, musia pripraviť stanovy finančného hospodárenia s týmito prostriedkami a zaručiť, že prostriedky budú využité na daný účel. Nie je obvyklé, že organizácie môžu byť predmetom auditu Európskeho dvoru audítorov zameraného na overenie korektnosti stanov finančného hospodárenia s poskytnutými prostriedkami.

54. National Audit Office (NAO)

4. Univerzity

4.1. Právne postavenie

Postavenie

Inštitúcie poskytujúce služby vyššieho vzdelávania v Anglicku a Walesu majú rozličný konštitučný základ, štruktúru a právomoci svojich správnych orgánov. Vo všeobecnosti ich môžeme rozdeliť do dvoch hlavných skupín;

- univerzity pôvodne založené Radou financovania univerzitného vzdelávania alebo univerzity priamo založené Ministerstvom školstva (napr. Open Univerzity a Cranfield Univerzity) pred rokom 1992,
- univerzity a vysoké školy založené Radou financovania vyššieho vzdelávania v oblasti polytechnických vied v Anglicku alebo založené Ministerstvom pre správu waleských záležitostí a waleskými regionálnymi úradmi školstva vo Walese po roku 1992.

Univerzity založené pred rokom 1992 sú veľmi rôznorodou skupinou, zahŕňajúcou širokú škálu kategórií, ako napríklad Oxfordskú a Cambridgskú Univerzitu s dlhodobými tradíciami, Londýnsku Univerzitu, Waleskú vysokú školu, „verejnú“ univerzity založené koncom 19. st. a začiatkom 20. st., vysoké školy, ktoré zastrešuje Londýnska univerzita, skupinu univerzít založených v roku 1960 a Vysokú školu progresívnej technológie, ktorá získala univerzitný štatút v roku 1963.

Väčšina univerzít polytechnického charakteru založených po roku 1992, bolo do roku 1988 (1992 vo Walese) financovaných ako súčasť regionálneho školstva a akreditovaných Národnou akreditačnou komisiou. Na základe legislatívy upravujúcej reformu vzdelávania prijatej v roku 1992 sa univerzity v Anglicku stali samostatnými právnickými osobami založenými Radou financovania vyššieho vzdelávania ako ich financujúcou inštitúciou. Následne Zákon o vyššom a vysokoškolskom vzdelávaní z roku 1992 akreditoval tieto vzdelávacie inštitúcie a priznal im štatút univerzity.

Vyššie odborné školy ako súčasť vyššieho vzdelávania v Anglicku boli rovnako založené Radou financovania vyššieho vzdelávania v zmysle Zákona o reforme školstva z roku 1988. Vo Walese pokračoval proces konštituovania vyšších odborných škôl waleskými regionálnymi úradmi školstva až do roku 1992, s výnimkou v dvoch prípadoch do roku 1993. Úrad Walesu založil ďalšie školy ako dobrovoľnícke organizácie. Vyššie vzdelávanie poskytujú množstvo cirkevných škôl.

Vyššie odborné školy možno rozdeliť do viacerých rôzne orientovaných typov, ponúkajúcich rozsah kurzov často špecifickejšie zameraných ako univerzitné vzdelávanie najmä na oblasť manažmentu a podnikania, humanitné vedy, pedagogiku, hudbu, umenie a dizajn. Niektoré z vyšších odborných škôl majú oprávnenie udeliť svojim absolventom vysokoškolský titul.

Zákon o vyššom a vysokoškolskom vzdelávaní z roku 1992 ustanovil Radu financovania vyššieho vzdelávania v Anglicku, Škótsku a Walesu ako financujúce inštitúcie všetkých inštitúcií vyššieho vzdelávania vo vybraných oblastiach.

Hoci inštitúcie novovytvoreného systému vyššieho vzdelávania sa výrazne líšia svojím vznikom, veľkosťou a organizáciou, majú určité spoločné charakteristiky:

- právne samostatné právnické osoby,

- inštitúcie verejnoprospešného charakteru,
- samosprávne inštitúcie v otázkach svojho fungovania

Organizačno-právna forma jednotlivých inštitúcií môže nadobúdať rôzne podoby, tak ako je uvedené v nasledujúcom texte.

Univerzity založené pred rokom 1992 (Anglicko a Wales)

Väčšina univerzít, ktoré vznikli pred rokom 1992, bolo založených kráľovskou poverovacou listinou vydanou Štátnou radou spolu s definovaním ich univerzitného štatútu. Tento typ univerzít je známy pod pojmom „korporácie s výsadnými právami“. Veľmi malá časť spomínaných univerzít bola založená na základe priznania univerzitného štatútu rozhodnutím parlamentu. Tento typ univerzít je známy pod pojmom „štatutárne korporácie“. Štruktúra správnych orgánov každej univerzity je daná spôsobom jej konštituovania (Zákon o poverovacích listinách a pridelovaní štatútov). Oprávnenie vydať poverovaciu listinu ako aj priznať štatút má výhradne Štátna rada. Oxfordská a Cambridgská univerzita majú priznaný štatút na základe rozhodnutia parlamentu alebo vydanú poverovaciu listinu, ale akékoľvek významné zmeny vo svojich stanovách môžu uskutočňovať len na základe oprávnenia Štátnej rady. Ďalšou výnimkou je Londýnska ekonomická škola, ktorá je spoločnosťou s ručením obmedzeným. Postupne vznikali rozdielnym spôsobom konštituovania ďalšie univerzity s rozdielnymi stanovami.

Univerzity a vysoké školy založené po roku 1992 (Anglicko a Wales)

Zákon o reforme školstva z roku 1988 uzákonil ako inštitúcie vyššieho vzdelávania (HECs)⁵⁵ vzdelávacie inštitúcie dovtedy v Anglicku spravované regionálnymi úradmi školstva. Predpokladom transformácie týchto inštitúcií bol minimálny počet 350 denných študentov zapísaných do študijných odborov vyššieho vzdelávania, ktoré tvorili viac ako 55 % všetkých študijných odborov inštitúcie s minimálnym počtom 2 500 denných študentov. Zákonom bolo určené, že HECs by mali byť spravované v súlade s podmienkami určenými štátom a kontrola postupov ich správy by mala prislúchať ministerstvu. Modelové podmienky správy HECs boli vypracované Ministerstvom školstva a vedy ako základné usmernenia pre tieto inštitúcie v otázkach tvorby interných správnych predpisov. Pôsobnosť Zákona o vyššom a vysokoškolskom vzdelávaní z roku 1992 platného v Anglicku sa rozšírila jeho novelou v roku 1988 aj na územie Walesu. Novela dopĺňa príslušnú predošlú legislatívu a stanovuje všeobecné postupy správy HECs schválené Štátnou radou, konštituovanie správnych orgánov HECs a členstvo v týchto orgánoch. Zákon rovnako stanovuje možnosť zmeny správnych postupov v rámci HECs len na základe oprávnenia Štátnej rady.

Kým väčšina bývalých polytechnických škôl má v súčasnosti charakter HECs, päť škôl tohto zamerania (spravovaných Londýnskym úradom školstva) bolo založených na základe Obchodného zákona ako spoločnosti s ručením obmedzeným. Tieto inštitúcie vznikli na základe vytvorenia stanov a podmienok správy spoločnosti v súlade s požadovanými postupmi deklarovanými zákonmi z roku 1992 a 1998. Správnym orgánom je dozorná rada inštitúcie. Ostatné vyššie odborné školy pôvodne založené Radou financovania vyššieho vzdelávania majú rovnako charakter spoločností s ručením obmedzeným.

Niektoré vyššie odborné školy boli založené ako dobročinné organizácie na základe príslušnej zakladacej listiny alebo podľa postupov vytvorených splnomocnencov pre dobročinné organizácie. Sú predmetom riadenia a kontroly splnomocnencov pre dobročinné organizácie a vykonávajú svoju činnosť v súlade so všeobecnými postupmi a podmienkami správy schválenými Štátnou radou.

4.2. *Správa*

55. Higher Education Corporations (HECs)

Inštitúcie vyššieho vzdelávania sú právne nezávislé inštitúcie, ktorých poslaním je pedagogická a vedeckovýskumná činnosť. Školská rada alebo riaditeľstvo školy je výkonným orgánom školy a preberá zodpovednosť za efektívne riadenie a rozhodovanie v oblastiach plánovanie jej budúceho rozvoja.

Podľa Zákona o vysokoškolskom a vyššom vzdelávaní z roku 1992 a podmienok určených štátom školská rada by mala byť zložená najmenej z 12 a najviac z 24 členov (plus dekan, príp. riaditeľ školy pokiaľ sa tento nerozhodne ináč). Menovaní členovia rady:

- najviac 13 nezávislých členov rady (nie sú zamestnancami vzdelávacej inštitúcie, študentmi ani volenými zástupcami regionálnych úradov školstva) musí preukázať menovaciemu orgánu svoju odbornosť a skúsenosti v priemysle, obchode alebo otázkach zamestnanosti,
- najviac dvaja pedagógovia vzdelávacej inštitúcie zvolení akademickým senátom a najviac dvaja členovia zvolení spomedzi študentov inštitúcie,
- najmenej jeden a najviac deväť prísediacich členov zvolení riadnymi členmi rady.

Prísediacimi členmi rady môžu byť pedagogický a nepedagogický pracovníci inštitúcie, minimálne jeden z nich však musí mať pedagogické skúsenosti. Volení členovia regionálnych úradov školstva sú z riadneho členstva rady vylúčený, môžu však zastávať funkciu prísediacich.

Počet členov rady jednotlivých kategórií sa môže meniť vzhľadom k stanovenému minimálnemu a maximálnemu celkovému počtu členov rady. Nezávislí členovia však vždy musia predstavovať minimálne polovicu celkového počtu členov rady.

V prípade univerzít založených pred rokom 1992, je konštituovanie a právomoci správnych orgánov upravené poverovacou listinou a stanovami inštitúcie, alebo Zákonom o reforme školstva z roku 1998 (doplneným Zákonom o vysokoškolskom a vyššom vzdelávaní z roku 1992) a podmienkami určenými štátom v prípade univerzít a vysokých škôl založených po roku 1992. V prípade spoločností s ručením obmedzeným pôsobiacich ako vzdelávacie inštitúcie je daná oblasť upravená stanovami a podmienkami správy spoločnosti v súlade s požadovanými postupmi deklarovanými príslušnými zákonmi z roku 1992 a 1998. Správne orgány inštitúcií sú povinné zabezpečiť, aby inštitúcia v rámci svojich činností postupovala v súlade s definovanými predpismi.

Hlavné oblasti pôsobnosti správnych orgánov:

Riadna realizácia verejnoprospešnej činnosti

Správne orgány sú poverené správou verejných aj súkromných finančných prostriedkov, preto majú špecifickú povinnosť zachovávať vysoký štandard štatutárnej kontroly. To zahŕňa presadzovanie integrity a objektívnosti v realizácii činností, v otvorenosti politiky inštitúcie a transparentnosti realizácie prijatých rozhodnutí.

Strategické plánovanie

Správne orgány majú povinnosť zabezpečovať plnenie a rozvoj stanovených cieľov inštitúcie v pedagogickej a vedeckovýskumnej činnosti. Táto povinnosť v sebe zahŕňa prehodnocovanie strategických plánov inštitúcie, ktoré určujú akademické ciele inštitúcie a identifikujú stratégie dosahovania stanovených cieľov v oblasti finančného hospodárenia, personálnej a investičnej politiky.

Správne orgány niektorých vzdelávacích inštitúcií vytvorili plánovacie komisie a komisie využívania zdrojov ako poradné orgány v riešení týchto otázok.

Finančný systém

Zodpovednosti správnych orgánov v oblasti finančného hospodárenia:

- schvaľovanie operačných plánov a rozpočtov nadväzujúcich na strategické plány inštitúcie,
- zaistenie finančnej stability a ochrana aktív inštitúcie,
- zabezpečenie využitia pridelených finančných prostriedkov v súlade so finančnými stanovami Rady financovania vyššieho vzdelávania,
- posudzovanie a schvaľovanie výročných účtovných výkazov,
- zaistenie integrity systému finančnej kontroly inštitúcie.

Správa majetku

Správne orgány sú zodpovedné za prehodnocovanie strategického riadenia nakladania s pozemkami a budovami inštitúcie. Ako súčasť tejto funkcie by mali preskúmať, schvaľovať a neustále preverovať postupy nakladania s majetkom inštitúcie a program správy majetku pri plnení strategických cieľov inštitúcie.

Verejnoprospešný charakter

Všetky vyššie vzdelávacie inštitúcie majú verejnoprospešný charakter podľa Zákona o verejnoprospešných organizáciách z roku 1960 a 1993. V prípade inštitúcií, ktoré nespĺňajú podľa uvedenej legislatívy podmienku verejnoprospešného charakteru, správne orgány inštitúcie nie sú z právneho hľadiska poverené správou verejných prostriedkov. Napriek tomu musia zaistiť, aby majetok a prostriedky inštitúcie boli využité na stanovené verejnoprospešné účely, tak ako to stanovuje poverovacia listina, stanovy alebo iný dokument upravujúci správu inštitúcií.

Zamestnanecká politika

Správne orgány sú zodpovedné za tvorbu a realizáciu zamestnaneckej politiky. Ide o vytvorenie a implementáciu riadneho systému hodnotenia zamestnancov.

Študentsky zväz

Zákon o vzdelávaní z roku 1994 stanovuje povinnosť správnych orgánov vzdelávacích inštitúcií prijať opatrenia zaručujúce demokratické postupy činnosti a transparentnosť využívania finančných prostriedkov v rámci študentského zväzu.

Bezpečnosť práce

Podľa Zákona o bezpečnosti práce z roku 1974 správne orgány preberajú výhradnú zodpovednosť nad bezpečnosťou zamestnancov, študentov inštitúcie a iných osôb oprávnených zdržiavať sa v budove alebo na pozemku inštitúcie. Plnenie tejto povinnosti predpokladá vytvorenie dokumentu politiky bezpečnosti práce a postupov jej implementácie v rámci inštitúcie.

4.3. *Zdroje financovanie a súvaha*

Inštitúcie poskytujúce služby vyššieho odborného a univerzitného vzdelávania získavajú finančné prostriedky z rôznych zdrojov. Štruktúra zdrojov financovania v rámci systému týchto inštitúcií sa môže odlišovať v závislosti na type vzdelávacej inštitúcie a ponúkanom odbornom zameraní štúdia. Medzi hlavné finančné zdroje patria:

Poplatky za štúdium

Poplatky za štúdium prevažnej časti denných študentov (s výnimkou zahraničných študentov) sú financované z verejných zdrojov. Ide o priame platby Ministerstva školstva sprostredkované regionálnymi úradmi školstva. Regionálne úrady školstva majú zákonom stanovenú povinnosť hradiť poplatky za vysokoškolské štúdium denných študentov (výnimkou sú zahraniční študenti) za predpokladu splnenia určitých podmienok. Od roku 1999 sa na spolufinancovaní poplatkov podieľajú aj samotní študenti príspevkom vo výške 1 000 libier.

Príspevky Rady financovania vyššieho vzdelávania

Príspevky Rady financovania vyššieho vzdelávania možno rozdeliť do štyroch kategórií:

- príspevky na podporu pedagogickej činnosti,
- príspevky na podporu vedeckovýskumnej činnosti,
- príspevky s presne nešpecifikovaným účelom využitia,
- príspevky na kapitálové financovanie.

Príspevky na podporu pedagogickej a vedeckovýskumnej činnosti a príspevky s presne nešpecifikovaným účelom využitia sú alokované v rámci systému podporovaných inštitúcií formou blokových dotácií. Inak povedané podporovaná inštitúcia rozdeľuje pridelené prostriedky na uvedené účely samostatne v súlade so svojimi právomocami.

Príspevky na podporu pedagogickej činnosti

Výška pridelených príspevkov na podporu pedagogickej činnosti je každoročne určovaná Radou financovania vyššieho vzdelávania. Alokácia finančnej podpory musí byť realizovaná plošne v rámci celého systému podporovaných inštitúcií so zaistením efektívnosti a zachovaním diverzity v odbornej špecializácii štúdia. Systém alokácie je založený na prístupe riadneho a mimoriadneho financovania. Riadne financovanie akreditovaných študijných odborov (otvorených na základe potrebného množstva zapísaných študentov denného štúdia) prebieha každoročne. Mimoriadne pridelenie finančných prostriedkov stanovuje Rada financovania vyššieho vzdelávania v závislosti od stanovených priorít pre dané obdobie.

Príspevky na podporu vedeckovýskumnej činnosti

Politika Rady financovania vyššieho vzdelávania v oblasti pridelenia finančnej podpory na vedeckovýskumnú činnosť vzdelávacích inštitúcií má selektívny charakter, kľúčovým determinantom je kvalita realizovaných výskumných aktivít. Miera kvality výskumných aktivít jednotlivých vzdelávacích inštitúcií je hodnotená úradmi vyššieho vzdelávania každé tri až štyri roky. Hodnotia sa jednotlivé výskumné projekty alebo skupiny projektov. Základom pre hodnotenie sú publikované výsledky výskumnej činnosti a ďalšie ukazovatele napr. počet zapojených študentov doktorandského štúdia, objem získaných externých príjmov z výskumnej činnosti, plnenie stanoveného výskumného plánu. Stupnica hodnotenia má rozsah od 1 po 5, hodnota 5 je udelená medzinárodne významným výskumným aktivitám.

Príspevky s presne nešpecifikovaným účelom sa využívajú na úhradu nákladov činností, ktoré nie sú financované prostriedkami na pedagogickú a vedeckovýskumnú činnosť. Hlavným účelom využitia tejto

kategórie finančnej podpory je úhrada dlhodobých záväzkov a dodatočných prevádzkových nákladov uznaných Londýnskym podporným neúčelovým fondom. V Anglicku sa poskytuje takýto typ podpory špecializovaným múzeám, galériám a knižniciam ako súčasť vedeckovýskumnej základne, zároveň sa tento druh podpory poskytuje vzdelávacím inštitúciám so špecializovaným študijnými odbormi určenými pre nižší počet študentov (aby tieto odbory nezaničili z titulu nedosiahnutia minimálneho počtu denných študentov). Príspevky s presne nešpecifikovaným účelom sa tiež využívajú na financovanie spoločných aktivít konštitučných orgánov v systéme vyššieho odborného a univerzitného vzdelávania, napr. tvorby spoločného informačného systému týchto orgánov.

Podpora kapitálových investícií

Prevažná časť zdrojov financovanie kapitálových investícií pochádza z komerčnej sféry. Verejná finančná podpora kapitálového investovania je určená na obstarávanie a obnovu hmotného majetku s minimálnou životnosťou 12 mesiacov. Delí sa na:

- Podporu kapitálového financovania nehnuteľnosti, ktorá môže byť využitá na obstaranie alebo opravu akademickej budovy. Výška podpory obvykle predstavuje 25 % kapitálových nákladov, je determinovaná predpokladanou úrovňou príjmov inštitúcie. Pridelené finančné prostriedky môžu byť využité rovnako k dlhobojnej správe a údržbe akademických budov. Inštitúcie žiadajúce o tento typ finančnej podpory každoročne predkladajú financujúcemu orgánu projekty kapitálového investovania vypracované na základe špecifických stanovených požiadaviek.
- Podporu kapitálového financovania strojov, prístrojov a zariadení (v Anglicku a Walesu) je určovaná financujúcim orgánom a vyplácaná mesačne.

Výskumné granty a príjmy plynúce zo zmluvnej výskumnej spolupráce

Okrem verejnej podpory vedeckovýskumných činností financujú vzdelávacie inštitúcie tieto činnosti prostriedkami z výskumných grantov, príjmov plynúcich zo zmluvnej výskumnej spolupráce s Radou pre vedeckovýskumnú činnosť; s priemyselnými a obchodnými súkromnými spoločnosťami; s rezortmi vlády a prostriedkami z grantov EU. Pri zmluvnej výskumnej spolupráci je zaručená návratnosť investovaných prostriedkov financujúcemu subjektu.

Finančné prostriedky poskytnuté Ministerstvom zdravotníctva

Ministerstvo zdravotníctva prostredníctvom Národnej zdravotnej služby (NHS) poskytuje priamu i nepriamu finančnú podporu pedagogickej a vedeckovýskumnej činnosti v oblasti všeobecného lekárstva, stomatológie a iných špecializovaných odboroch zdravotnej starostlivosti. Mzdy veľkej časti pedagógov, pôsobiacich na univerzitách a vyšších odborných školách a špecializovaných na oblasť klinickej medicíny a stomatológie, sú financované prostriedkami poskytnutými NHS. Nepriama podpora NHS pedagogickej činnosti a výskumu v oblasti klinickej medicíny je smerovaná do nemocníc spolupracujúcich v týchto oblastiach s univerzitami a vyššími odbornými školami. V posledných rokoch transformovala NHS odbornú zdravotnú školu a strednú zdravotnú školu na inštitúcie vyššieho vzdelávania, ktoré zmluvne sprostredkujú vyššie odborné zdravotné vzdelanie poskytované univerzitami a vyššími odbornými školami.

Poradenské a iné služby

Vzdelávacie inštitúcie sa čoraz viac zameriavajú na komerčné poskytovanie poradenských a iných služieb externým organizáciám. Rozsah týchto služieb je široký, od podnikateľských poradenských služieb, testovania výrobkov a služieb, až po služby ubytovania v zariadeniach inštitúcie. Veľa univerzít a vyšších

odborných škôl založilo samostatné obchodné spoločnosti zaoberajúce poskytovaním služieb tohoto druhu.

Dary, príspevky a iné zdroje príjmov

Univerzity a vyššie odborné školy majú niekoľko ďalších doplnkových zdrojov financovania, ktoré zahŕňajú:

- príjmy z príspevkov záujmových združení (združenia absolventov založené za účelom zbierky finančných podpôr pre inštitúciu),
- dary,
- sponzorstvo funkčných miest (podpora funkčných profesorských miest súkromnými spoločnosťami v oblasti ich priameho obchodného záujmu počas určitého stanoveného obdobia),
- úroky z bankových vkladov na bežných a termínovaných účtoch,
- príjmy z komercializácie patentov, vynálezov a objavov,
- príjmy zo zmluvného poskytovania vzdelávacích služieb (napr. doplnkové vzdelávanie zamestnancov),
- príjmy z realizácie vzdelávacích kurzov.

Význam doplnkových zdrojov financovania sa líši od inštitúcie k inštitúcii, napríklad význam darov rastie pre univerzity s dlhodobou tradíciou, význam príjmov z príspevkov záujmových združení pre vzdelávacie inštitúcie medicínskeho zamerania.

4.4. Rozpočet

Rada financovania vyššieho vzdelávania definuje v mene ministerstva financií požiadavky finančnej transparentnosti činností vzdelávacích inštitúcií ako predpoklad získania verejnej finančnej podpory. Tieto požiadavky sú obsahom stanov finančného hospodárenia každej inštitúcie. Hlavné z nich možno definovať nasledovne:

- Inštitúcia musí mať vytvorený fungujúci systém finančného manažmentu a vnútornej finančnej kontroly.
- Správne orgány inštitúcie nesú zodpovednosť za dodržanie účelu využitia poskytnutých verejných prostriedkov definovaného stanovami finančného hospodárenia inštitúcie a Zákonom o vysokoškolskom a vyššom vzdelávaní z roku 1992. Uvedené dokumenty stanovujú účel využitia týchto prostriedkov na poskytovanie univerzitného a vyššieho odborného vzdelávania a na podporu vedeckovýskumnej činnosti. Financujúci orgán môže tento účel pozmeniť.
- Správne orgány inštitúcie určujú člena vedenia inštitúcie zodpovedajúceho za predkladanie správ o dodržiavaní stanovených postupov finančného hospodárenia s pridelenými prostriedkami správnym orgánom, touto zodpovednou osobou je riaditeľ vzdelávacej inštitúcie.
- Inštitúcie musia dodržiavať účtovné štandardy a realizovať na konci účtovného obdobia do 31. decembra audit účtovnej závierky. Účtovná závierka musí byť zostavená podľa stanovených účtovných postupov financujúcou organizáciou, uvedených v dokumente Súbor odporúčaných postupov: Účtovníctvo vyšších odborných vzdelávacích inštitúcií, schválených Radou pre účtovné štandardy.
- Počas daného účtovného obdobia musia inštitúcie zabezpečiť svoje celkové príjmy v takej výške, aby pokryli celkové výdavky v nasledujúcom účtovnom období. V sledovaní cieľov dlhodobejšieho charakteru môžu inštitúcie vytvárať deficit podľa špecifických podmienok určených financujúcou organizáciou.

- V účtovnej závierke musí byť zverejnené: celkový ročný príjem riaditeľa inštitúcie, počet zamestnancov so mzdou vyššou ako 50 000 kategorizovaných do pásiem (rozsah pásma je 10 000 libier), odstupné vyplácané riaditeľovi inštitúcie a zamestnancom s platom vyšším ako 50 000 libier v prípade ich odvolania, príp. prepustenia.

Financujúca organizácia požaduje od všetkých financovaných inštitúcií predstavenie stratégie dlhodobého plánovania predložením strategického plánu a plánu kapitálového investovania. Schválenie týchto plánov je nevyhnutným predpokladom pre poskytnutie finančných prostriedkov, okrem toho musia byť dodržané stanovené pravidlá ručenia verejnými zdrojmi (majetkom) za prijaté úvery, úroveň poskytnutých bezzáručných pôžičiek, ako aj postupy obstarávania a nakladania s nehnuteľnosťami.

4.5. *Manažment výkonnosti, kontrola a audit*

Univerzity a vyššie odborné školy musia vytvoriť vlastný efektívny vnútorný systém finančného riadenia a kontroly. Základnými zložkami kontrolného systému sú:

- efektívne preskúvanie činností inštitúcie poverenými členmi,
- systém kontroly riadenia, ktorý zahŕňa definovanie politik, tvorbu cieľov a plánov, sledovanie finančných a iných výstupov,
- systém finančnej a prevádzkovej kontroly, postupy ochrany majetku, delegovanie úloh, autorizáciu a povolenie procedúr, ako aj informačný systém,
- funkcie efektívneho interného auditu.

Formálne je finančná kontrola vykonávaná prostredníctvom výborov menovaných správnymi orgánmi. Správny orgán nesie zodpovednosť za nakladanie s finančnými prostriedkami organizácie. Väčšina inštitúcií má zostavený výbor plánovania a riadenia zdrojov, ktorého úlohou je zosúladiť alokáciu finančných zdrojov inštitúcie s jej stanovenými strategickými cieľmi. Za podrobné sledovanie ukazovateľov finančnej situácie a efektívne fungovanie systému finančnej kontroly je zodpovedný finančný výbor.

V praxi, vedúci pracovníci inštitúcie vykonávajú nepretržitú finančnú kontrolu. Veľa inštitúcií založených pred rokom 1992 menujú povereného správcu rezerv - obvykle osobu s príslušnými odbornými znalosťami v oblasti finančného hospodárenia, ktorá predkladá správnomu orgánu inštitúcie účtovnú správu a účtovnú závierku inštitúcie. Priamou správou finančných prostriedkov a konaním vo finančných záležitostiach sú poverení odborne kvalifikovaní riadni zamestnanci (predseda finančnej rady).

Títo zamestnanci musia mať kedykoľvek, ak to považujú za potrebné, možnosť informovať o výsledkoch svojej činnosti riaditeľa inštitúcie.

Základným prvkom finančného riadenia je ročný rozpočet inštitúcie. Tento plán príjmov a výdavkov identifikuje a kvantifikuje dostupné zdroje financovania výdavkov v súlade so strategickými plánmi a existujúcimi finančnými prostriedkami inštitúcie.

V súlade s vývojom predpokladaných príjmov by mal byť zostavený kapitálový rozpočet uprednostňujúci financovanie schválených investičných projektov, ktorý by určoval potrebné finančné zdroje a postupy financovania týchto projektov.

K zostaveniu a schváleniu rozpočtu je nevyhnutné, aby vedúci rozpočtovaného oddelenia mal k dispozícii relevantné finančné informácie potrebné pre riadenie finančných zdrojov, za ktoré zodpovedá. Posledným vývojovým trendom v tejto oblasti je decentralizácia finančných zdrojov a rozhodovacích právomocí v rámci rozpočtovaných oddelení umožňujúca flexibilné riadenie finančných zdrojov a transfery

finančných prostriedkov v rámci stanovených postupov. Takýto systém rozpočtovania však predpokladá funkčný finančný informačný systém.

Mala by byť taktiež vytvorená jasná politika riadenia správy rezerv, investícií, rizík a poistenia, tvorby dlhu a získavania podpôr. Jednotlivé politiky by mali byť pravidelné prehodnocované a aktualizované.

Metódy auditu

Zodpovednosť za vytvorenie, rozvoj a správu kontrolných systémov nesie vedenie inštitúcie, interný audit poskytuje inštitúcii záruku adekvátnosti a efektívnosti činnosti systému internej kontroly. Okrem tejto funkcie interný audit zaručuje bezúhonnosť inštitúcie a zároveň podporuje účinnosť vynaložených finančných prostriedkov.

Financujúca organizácia ukladá financovaným vzdelávacím inštitúciám zostaviť audítorskú komisiu a realizovať interný aj externý audit v súlade so stanovenými postupmi v Kódexe audítorských postupov vydanom Radou financovania vyššieho vzdelávania v roku 1993.

Audítorská komisia by mala byť výkonným orgánom tvoreným menším počtom členov s potrebnými odbornými finančnými znalosťami a časovým priestorom preveriť finančné postupy inštitúcie podrobnejšie ako jej samotné výkonné orgány. Nemala by sa prispôsobovať vnútornému kontrolnému systému, ale mala by vydávať nezávislé objektívne stanoviská k finančnému hospodáreniu a finančnej situácii inštitúcie, upozorniť správne orgány inštitúcie na prípadné zistené nedostatky v tejto oblasti (sprenevery a nezákonné postupy). Komisia by mala svojou činnosťou prispieť k rastu hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti činností inštitúcie a k zaisteniu čo možno najvyššieho prínosu aktivít inštitúcie vo všetkých oblastiach jej pôsobenia.

Kódex audítorských postupov bližšie určuje, že audítorská komisia sa musí skladať najmenej z troch členov správneho orgánu inštitúcie a všetci jej členovia nesmú mať výkonnú zodpovednosť za riadenie inštitúcie v zmysle zabezpečenia ich nezávislosti. Nemali by sa podriaďovať finančnému výboru, ani výboru plánovania a riadenia zdrojov s výnimkou v prípadoch povolených Radou financovania vyššieho vzdelávania z praktických a štatutárnych príčin. Najmenej jeden člen komisie musí mať odbornú kvalifikáciu v oblasti financií, účtovníctva alebo auditu; komisia môže mať aj prísediacich členov – expertov v týchto oblastiach.

Špecifické zodpovednosti členov správneho orgánu v oblasti auditu:

- vymenovať audítorskú komisiu,
- určiť oblasti činností inštitúcie, ktoré majú byť predmetom výročnej hodnotiacej správy audítorskej komisie,
- prehodnotiť a schváliť strategický plán činností interného auditu (pokiaľ táto úloha nie je delegovaná na audítorskú komisiu),
- vymenovať externých audítorov (pokiaľ táto úloha nie je delegovaná na audítorskú komisiu),
- prijímať a schvaľovať výročné finančné výkazy, potom čo boli predmetom externého auditu a postúpiť hodnotiacu správu externých audítorov Rade financovania vyššieho vzdelávania.

5. Najvyšší kontrolný úrad

Najvyšší kontrolný úrad nesie zodpovednosť za podávanie hodnotiacich správ parlamentu spracovaných na základe preskúmania účtov rezortov vlády a vybraných verejných orgánov. Na jeho čele stojí vládny kontrolór a hlavný audítor.

Najvyšší kontrolný úrad v záujme hospodárneho, efektívneho a účinného využívania verejných zdrojov vykonáva revíziu účtov Rady financovania vyššieho vzdelávania. Toto hodnotenie nezahŕňa iba finančné zdroje na krytie prevádzkových nákladov Rady financovania vyššieho vzdelávania, ale aj finančné zdroje poskytované Radou financovania vyššieho vzdelávania vo forme podpôr jednotlivým vzdelávacím inštitúciám.

Výkonný riaditeľ rady je zodpovedným za využívanie verejných zdrojov v súlade so stanovenými účtovnými predpismi. Môže byť požiadaný predstúpiť pre parlament podať správu a zodpovedať otázky členov Výboru národných účtov Dolnej snemovne parlamentu. V potrebných prípadoch môže byť sprevádzaný ministrom školstva. Výbor národných účtov môže predvolať aj rektorov univerzít a riaditeľov vyšších odborných škôl.

V záujme zabezpečenia správnosti postupov finančného hospodárenia a účtovníctva, ako aj dodržiavania stanoveného účelu využitia poskytnutých finančných prostriedkov môže Rada financovania vyššieho vzdelávania zriadiť Audítorské služby. Audítorské služby majú prístup k finančným záznamom a informáciám Rady financovania vyššieho vzdelávania a všetkých ňou podporovaných inštitúcií. V určenom časovom horizonte vykonávajú Audítorské služby revíziu činností finančného manažmentu jednotlivých inštitúcií a podávajú správy audítorskej komisii Rady financovania vyššieho vzdelávania a prostredníctvom tejto komisie výkonnému riaditeľovi Rady. Tento proces zahŕňa inšpekcie Audítorských služieb na jednotlivých inštitúciách.

LITERATÚRA

Department of Health (1989). *Working for Patients – Working Paper 1: Self-Governing Hospitals*. London, HMSO.

Department of Health (1990). *Working for Patients – NHS Trusts: A working guide*. London, HMSO.

Healthcare Financial Management Association (1998). *Introductory Guide to NHS Finance in the United Kingdom*. London, HfM.

Prowle, M. and Jones, T. (1997). *Health Service Finance – An Introduction*. London, Association of Chartered Certified Accountants.

KAPITOLA 7. ŠVÉDSKO

Ake Hjalmarsson

1. Rozsiahly verejný sektor – štíhla ústredná štátna správa

Švédska ústava zakotvuje, že súdy spravujú oblasť súdnictva a verejná správa je vykonávaná verejnoprávnymi inštitúciami na úrovni ústrednej štátnej správy a samosprávy.

Hoci sa správne kompetencie líšia, úkony ústrednej štátnej správy sa realizujú skôr prostredníctvom verejnoprávnych inštitúcií. Verejnoprávne inštitúcie na úrovni ústrednej štátnej správy, súdy, parlament a jeho inštitúcie spoločne vytvárajú právnu formu, ktorou je štát. Niektoré činnosti verejnej správy sú vykonávané prostredníctvom organizácií, ktoré nie sú súčasťou štátu. Vo väčšine prípadov sú to právne subjekty súkromného práva napr. akciové spoločnosti, nadácie, alebo neziskové združenia. V niektorých prípadoch sú na špecifické účely vytvárané jedinečné organizačné formy.

Charakteristickou črtou švédskeho verejného sektora je, že samosprávy produkujú omnoho väčší objem verejných statkov.

Nasledujúca časť sa venuje organizačnej forme verejnoprávnej inštitúcie na úrovni štátnej správy. Rovnako sú opísané aj ďalšie organizačno-právne formy realizácie činnosti verejného charakteru. V úvode je charakterizovaná štruktúra ústrednej štátnej správy.

2. Štruktúra ústrednej štátnej správy

Švédska ústredná štátna správa je kontrolovaná vládou s výnimkou niekoľkých inštitúcií, ktoré spadajú pod parlament. (Centrálne banky sa za svoju činnosť zodpovedá parlamentu, ale je považovaná za právny subjekt oddelený od štátu.)

Orgány ústrednej štátnej správy vykonávajú rozhodnutia vlády. V súčasnosti nad činnosťou verejnoprávnych inštitúcií dohliada premiér. Orgány ústrednej štátnej správy pozostávajú z Úradu premiéra, 10 ministerstiev a správneho oddelenia. Počet zamestnancov v týchto orgánoch je 3 700, z ktorých 1 000 ja na Ministerstve zahraničných vecí v Štokholme. Ostatné ministerstvá majú v priemere 200 zamestnancov. Sú to orgány vykonávajúce personálne zabezpečenie zamestnancov v štátnej službe, pripravujúce a predkladajúce návrhy vládnych dokumentov parlamentu (napr. účet štátneho rozpočtu, právne normy) a taktiež pomáhajúce vláde realizovať opatrenia prijaté parlamentom. Organizácia a obsah činností orgánov ústrednej štátnej správy, ktorá je odlišná od verejnoprávnych inštitúcií, je podmienená rozhodnutím vlády.

Okolo 300 verejnoprávnych inštitúcií je podriadených vláde. Patria medzi ne aj väčšie inštitúcie ako sú ozbrojené sily, Národný daňový úrad a Národný úrad trhu práce, ale taktiež malé inštitúcie, ako je Inšpekcia lotérií a Úrad pre verejné obstarávanie s menším počtom zamestnancov.

Medzi týmito 300 inštitúciami sú organizácie, ktoré sú dotované výlučne zo štátneho rozpočtu, ale aj tie, ktoré sú viac-menej financované z poplatkov za poskytované služby. Počet zamestnancov vo verejnoprávnych inštitúciách ústrednej štátnej správy je celkovo viac než 200 000⁵⁶.

Verejnoprávne inštitúcie sú podriadené vláde ako kolektívnemu orgánu, nie sú však pod priamou kontrolou jednotlivých ministerstiev. Samozrejme každý minister je zodpovedný za správne definované rezorty a tiež za verejnoprávne inštitúcie pôsobiace v týchto rezortoch. Táto zodpovednosť zahŕňa uistenie sa, že každá organizácia má vhodne stanovené ciele a zámery, vyrovnané finančné zdroje, dobre fungujúci manažment a že svoju činnosť vykonáva účinne a efektívne. Keď zodpovedný minister pripraví podklady pre rozhodnutie Rady vlády týkajúce sa verejnoprávnych inštitúcií, konzultuje ho s ostatnými ministrami a vždy s Úradom premiéra a s rozpočtovým oddelením Ministerstva financií.

Vláda vo všeobecnosti kontroluje činnosť verejnoprávnych inštitúcií zadávaním krátkodobých a dlhodobých cieľov a monitorovaním výsledkov prostredníctvom ich rozpočtov a právnych noriem. Výkonným predstaviteľom inštitúcie je generálny riaditeľ, ktorý môže operatívne rozhodovať bez zásahov vlády. Verejnoprávne inštitúcie majú teda pomerne nezávislý vzťah k vláde. To znamená, že vo Švédsku neexistujú rozsiahle ministerské organizácie s desiatkami tisíc zamestnancov a s početnými operatívnymi úlohami pod priamym nariadením ministra, korešpondujú s tým, ako to funguje vo väčšine európskych krajín.

Pre činnosť ústrednej štátnej správy spravidla nie je potrebné využívať iné organizačno-právne formy ako sú verejnoprávne inštitúcie. Tento systém môže byť považovaný za úplne horizontálny, inak povedané, jedna jednotná organizačno-právna forma sa využíva takmer pre celú ústrednú štátnu správu. Napriek tomu sú prípady, kedy boli vybrané pre rozdielne činnosti iné organizačné formy. Názorné príklady budú uvedené v nasledujúcom texte.

Vzhľadom na súčasnú situáciu existuje dôvod na rozdelenie švédskych verejnoprávnych inštitúcií ústrednej štátnej správy na nezávislé a čiastočne nezávislé inštitúcie. Ďalšia časť štúdie bude venovaná charakteristickým črtám manažmentu a kontrolného systému švédskych verejnoprávnych inštitúcií.

Na začiatku je potrebné uviesť, že vo Švédsku v ústrednom štátnom sektore ani v zboroch štátnej služby⁵⁷ neexistuje podrobné personálne plánovanie. Získavanie a rozvoj kompetencií, ktoré verejnoprávna inštitúcia potrebuje, patrí výlučne do jej pôsobnosti. Rovnako je to na úrovni samosprávy. Výnimkou je zdravotnícky personál, ktorý je viazaný profesionálnym kódexom a štandardmi.

56. Populáciu Švédska tvorí 9 miliónov obyvateľov, pričom 4,3 milióna obyvateľov je ekonomicky aktívnych

57. Zbory štátnej služby sú charakterizované špeciálnym výcvikom, profesionálnymi skúsenosťami alebo zásadami

3. Verejnoprávne inštitúcie na úrovni ústrednej štátnej správy

3.1. Právny rámec

Organizačno-právna forma verejnoprávnych inštitúcií na úrovni ústrednej štátnej správy a podmienky pre správu činností inštitúcií je stanovená prijatými vládnymi vyhláškami. Veľký význam má Vyhláška o verejnoprávnych inštitúciách (SFS 1995:1322)⁵⁸, ktorá sa s malými výnimkami uplatňuje vo všetkých verejnoprávnych inštitúciách na úrovni ústrednej štátnej správy. Vyhláška obsahuje 35 článkov s ustanoveniami týkajúcimi sa najmä:

- právomoci reprezentovať štát pred súdom,
- štruktúry manažmentu,
- zodpovednosti úradu a generálneho riaditeľa,
- obsahu správy audítora,
- prípravy materiálov a rozhodovania,
- stretnutí.

Všeobecne platná Vyhláška o verejnoprávnych inštitúciách je doplnená špecifickým výnosom obsahujúcim pokyny pre jednotlivé inštitúcie. (pozri SFS 1996:148 s pokynmi pre Národný úrad pre poľnohospodárstvo) V pokynoch, ktoré schválila vláda, sú ustanovenia týkajúce sa najmä:

- všeobecných a špecifických úloh inštitúcií,
- aplikovateľnosti článkov Vyhlášky o verejnoprávnych inštitúciách,
- riadenia a manažmentu inštitúcie,
- organizácie inštitúcie,
- postupov odvolania sa proti rozhodnutiam inštitúcií.

Rozhodnutie založiť alebo zrušiť verejnoprávnu inštitúciu na návrh vlády je v právomoci parlamentu. Výlučne vláda má kompetenciu vymenúvať členov a generálnych riaditeľov verejnoprávnych inštitúcií.

Dôležitým a nevyhnutným predpokladom pre správne činnosti verejnoprávnych inštitúcií je, že všetky inštitúcie sú viazané Zákonom o správnom konaní (SFS 1986:223), Zákonom o verejnom obstarávaní (SFS 1992:1528), Zákonom o slobode tlače (SFS 1949:105) a Zákonom o úradnom tajomstve (SFS 1980:100), o ktorých rozhoduje parlament.

58. Odkaz na čísla v Zbierke zákonov (SFS)

Je ťažké zdôvodniť, prečo práve organizačno-právna forma verejnoprávných inštitúcií sa stala dominantnou. Za niekoľko rokov prešla určitým vývojom. Dôležitým faktorom je, že vládne rozhodnutia sú kolektívne a sú postupované Ministerstvu financií - alebo Ministerstvu verejnej správy, ak také ministerstvo existuje – čo podporuje jednotnú správnu štruktúru. Možno by bolo vhodnejšie, ak by kontrola jednotlivým ministerstvám povolila rozvoj prierezových organizačno-právnych foriem. Je potrebné poukázať na fakt, že v niektorých prípadoch vládne výbory skúmajú rozdielne otázky týkajúce sa riadenia a kontroly verejnoprávných inštitúcií. (Pozri správu z Výboru pre verejnoprávne inštitúcie v SOU)⁵⁹ K jednotnému vývoju rovnako prispievajú rozhodnutia vlády a parlamentu v rôznych otázkach.

3.2. *Výročné hodnotiace správy*

Verejnoprávne inštitúcie nemajú vlastnú právnu subjektivitu, ale majú ekonomickú samostatnosť, ktorá je rovnaká ako u dcérskych spoločností v podnikateľskom sektore. Od roku 1992 musí každá verejnoprávna inštitúcia predkladať kompletnú výročnú správu vláde, pozostávajúcu z výkazu ziskov a strát, súvahy a účtovnej závierky (výsledného účtu).

V súvahe verejnoprávných inštitúcií sú zahrnuté všetky druhy materiálnych, nemateriálnych, finančných aktív a pasív a tiež verejný kapitál. Inštitúcia môže byť registrovaná ako vlastník nehnuteľností namiesto štátu a je oprávnená tieto nehnuteľnosti nakupovať a predávať. Niektoré verejnoprávne inštitúcie, ktoré využívajú alebo spravujú v aktívach veľké množstvo nehnuteľností, majú právomoc predávať majetok, ktorý nepotrebujú, pokiaľ hodnota majetku neprekročí 15 miliónov švédskych korún (1,8 m US\$). Pre ostatné inštitúcie, vlastníace menej majetku je limit 5 miliónov švédskych korún (0,6 m US\$). Existuje norma, ktorá upravuje ako má byť príjem z predaja použitý.

Dlhy verejnoprávných inštitúcií pozostávajú takmer výlučne zo štátnych vnútorných úverov, poskytovaných Úradom pre správu národného dlhu na financovanie investícií do fixných aktív alebo na pokrytie dočasnej alebo stálej potreby pracovného kapitálu. Rovnako vysokoškolské vzdelávanie je prefinancované internými úvermi Úradu pre správu vnútorného dlhu cez Národný úrad pre pomoc študentom, ktorý je inštitúciou poskytujúcou pôžičky.

Na návrh vlády parlament každoročne rozhoduje o celkových limitoch vnútorných úverov pre verejnoprávne inštitúcie. Vláda stanovuje úverový limit pre každú inštitúciu. Navyše sú verejnoprávne inštitúcie úverované svojimi dodávateľmi. Iba štyri verejnoprávne inštitúcie s hlavnými obchodnými činnosťami si môžu požičiavať finančné prostriedky priamo na trhu peňažného kapitálu do limitu stanoveného pre každú inštitúciu⁶⁰. Za tieto úvery zodpovedá vláda.

Parlament môže poveriť vládu ručením za úver a vláda môže toto poverenie presunúť na verejnoprávnu inštitúciu. Takéto záväzky sa uvádzajú vo výročnej správe.

Výkazy ziskov a strát a súvahy verejnoprávných inštitúcií sa ročne konsolidujú do výkazu ziskov a strát a súvahy štátu a sú predkladané parlamentu.

59. Odkaz na čísla Vládnych úradných správ (SOU)

60. Švédske štátne železnice, Verejná letecká správa, Národná námorná správa, Národná elektrárnska správa

3.3. Rozpočtový manažment

Verejnoprávne inštitúcie sú v rozličnej miere financované z rozpočtových dotácií, užívateľských poplatkov a v niektorých prípadoch tiež z administratívnych poplatkov⁶¹. Rovnako sa môžu objaviť aj príjmy z predaja majetku. Navyše niektoré inštitúcie, zvlášť univerzity a kultúrne inštitúcie, môžu dostávať dotácie od individuálnych darcov, firiem a nadácií.

Rozsah rozpočtu pre verejnoprávne inštitúcie ovplyvňujú informácie obsiahnuté vo výročnej správe, analýzy výsledkov dosiahnutých v rozličných oblastiach a finančný účet. Rovnako dôležitými sú rozhodnutia vlády o zmene obsahu či kvality niektorých činností a odhadované finančné dôsledky týchto zmien. V príprave ročného rozpočtu sú príspevky upravované vzhľadom na predpokladané zmeny úrovne miezd a cien. Táto úprava je založená na súčasných oficiálnych štatistikách, napr. o zmenách úrovne miezd a produktivity v súkromnom sektore.

Predmetom rozpočtovania sú činnosti, ktoré sú financované z rozpočtových zdrojov. U verejnoprávnych inštitúcií, ktorých činnosti sú financované najmä z poplatkov, sú akceptované efekty trhovej alokácie. Inštitúcie nemajú stanovené limity čerpania svojich prostriedkov. Vláda môže len prostredníctvom cieľov stanoviť objem služieb, úroveň cien a celkové finančné výsledky. Výšku užívateľských poplatkov si stanovujú inštitúcie. Väčšina investícií do fixných aktív je financovaná prostredníctvom vnútorných úverov, z ktorých musia verejnoprávne inštitúcie platiť úroky za použitý kapitál. Verejnoprávne inštitúcie s obchodnými činnosťami a ďalšie inštitúcie, ktoré majú svoj kapitál vo forme štátneho kapitálu, odvádzajú ročne dividendy do štátneho rozpočtu.

Keď parlament schváli štátny rozpočet vrátane poskytnutých dotácií verejnoprávnym inštitúciám, Rada vlády vykonáva schválené operácie formou Listiny deklarujúcej poskytnutie dotácií na vymedzené činnosti, ktoré odovzdá vláda každej verejnoprávnej inštitúcii. Listina obsahuje zámery a ciele činnosti, očakávané výsledky, požadované správy, špeciálne úlohy a finančné právomoci verejnoprávnej inštitúcie. Kontrolné činnosti sú orientované na výstupy a výsledky činnosti verejnoprávnych inštitúcií. Zámery a ciele sú špecifické pre každú verejnoprávnu inštitúciu alebo skupinu inštitúcií s podobnými funkciami. Ciele často obsahujú rovnako kvantitatívne a kvalitatívne aspekty, napr. počet absolvovaných skúšok na rozdielnych fakultách, počet dosiahnutých doktorských hodností, počet a kvalita armádnych jednotiek rozličného druhu.

Ak sa vykonáva kontrola vstupov, tak vo veľmi malej miere. To znamená, že v skutočnosti neexistujú obmedzenia ako rozdeľovať výdavky do jednotlivých nákladových kategórií. Je stanovená iba celková čiastka v rozpočtovej položke spolu s limitami týkajúcim sa záväzkov a vnútorného dlhu.

Investičné plány verejnoprávnych inštitúcií zostavuje parlament a vláda. Investície sú definované v účtovných pravidlách.

Neexistujú žiadne ustanovenia týkajúce sa počtu zamestnancov alebo súhrnu ich platov a miezd v jednotlivých inštitúciách. Jednotliví generálni riaditelia rozhodujú o počte zamestnancov a vyjednávajú s odbormi. Rokovania sú koordinované Agentúrou pre vládnych zamestnancov (Združením vládnych zamestnancov). Vláda ani Ministerstvo financií priamo nevstupujú do rokovania.

61. Administratívne poplatky sa vzťahujú na niektoré služby, licencie, atď., ktoré majú obligatórny charakter. Príkladom týchto poplatkov sú poplatok za vystavenie cestovného pasu, poplatok za vystavenie vodičského oprávnenia, poplatok za registráciu patentu.

Verejnoprávne inštitúcie vedú svoje účtovné výkazy v súlade s Vyhláškou o účtovníctve (SFS 1979:1212) a Vyhláškou o výročných správach (SFS 1996:882). Obidve vyhlášky vydáva vláda, obsahujú ustanovenia korešpondujúce so Zákonom o účtovníctve (SFS 1976:125) a Zákonom o výročnej správe (SFS 1980:1103), platných pre podnikateľské účtovníctvo. Vo finančných vzťahoch medzi verejnoprávnymi inštitúciami, vládou, štátnym rozpočtom, ako aj v spôsobe spracovania a analýze nefinančných výsledkov existujú určité výnimky. Verejnoprávne inštitúcie používajú prírastkové účtovníctvo hoci štátny rozpočet a jeho dotácie sú tvorené vo väzbe na predpokladané výdavky budúcich období. Ex- post konsolidovaný štátny výkaz ziskov a strát a súvaha sú zostavované plne na prírastkovom princípe. Rovnako ex-post výkaz príspevkov je upravovaný na rovnakom princípe ako schválený štátny rozpočet.

Verejnoprávne inštitúcie majú možnosť preniesť nevyčerpané poskytnuté finančné prostriedky do ďalšieho rozpočtového obdobia. V súčasnosti existuje obmedzená možnosť požičať si z príspevkov na ďalší rok. Od kedy prakticky neexistujú obmedzenia ako sú finančné prostriedky rozdeľované medzi jednotlivé nákladové kategórie, neexistuje potreba prerozdeľovať prostriedky medzi jednotlivé položky. Pre platobný manažment má štát jednotný účtovný systém, pozostávajúci z 5000 účtov, vedených štátnou žirovou bankou. Verejnoprávne inštitúcie poukazujú a dostávajú platby prostredníctvom tohto systému účtov.

3.4. Výkazníctvo, kontrola a audit

Verejnoprávne inštitúcie financované príspevkami zo štátneho rozpočtu vykazujú mesačne dosahované výkony vzhľadom k poskytnutým prostriedkom a Úrad vlády ich mesačne zverejňuje. Po 6 mesiacoch každá verejnoprávna inštitúcia predloží finančnú správu za prvý polrok. Správa tiež obsahuje predpoveď na zostávajúce rozpočtované obdobie. Na konci fiškálneho roka všetky verejnoprávne inštitúcie predložia výročné správy obsahujúce dosiahnuté nefinančné výsledky, výkaz ziskov a strát, súvahu a cash flow. Vláda predloží parlamentu kompletne výsledky v rozličných politických oblastiach.

Veľmi dôležitým prvkom v systéme manažmentu a kontroly je prvok nazývaný „ciele a záverečný dialóg“. Každý rok sa vedie dialóg medzi zodpovedným ministerstvom a generálnym riaditeľom verejnoprávnej inštitúcie. V tomto dialógu – kontrolný list navrhnutý úradom vlády pojednáva o dosiahnutých a očakávaných výsledkoch. Kompletne výročné správy každej verejnoprávnej inštitúcie sú kontrolované Národným audítorským úradom (Najvyšší kontrolný úrad Švédska). Správy audítora sú predkladané vláde. Audit verejnoprávnych inštitúcií je externý a zahŕňa finančný audit, hodnotový audit a audit nefinančných výsledkov. Správa audítora obsahuje potvrdenie, či výročná správa pravdivo zobrazuje finančnú situáciu a či sú účtovné výkazy inštitúcie vedené v súlade so stanovenými postupmi. Národný audítorský úrad tiež predkladá audit efektívnosti alebo výkonnostný audit.

Dôležitými záznamami audítorov sú napr. správy obsahujúce názory odborníkov, predkladané vládou parlamentu. Podnetom pre právny postih v dôsledku finančnej disciplíny sú záznamy audítorov. Národný audítorský úrad nemá súdnu právomoc.

Za účelom posilnenia vnútornej kontroly verejnoprávnych inštitúcií vláda nariadila 40 inštitúciám založiť vlastné oddelenie vnútornej kontroly so stanovenými všeobecne platnými postupmi, ktoré predkladá hodnotiace správy o činnostiach verejnoprávnej inštitúcie jej vedeniu prípadne jej generálnemu riaditeľovi. Podľa Vyhlášky o verejnoprávnych inštitúciách je generálny riaditeľ povinný uistiť sa, že vnútorná kontrola v inštitúcii je dostatočná.

4. Ostatné organizačno-právne formy

Vo Švédsku neexistujú organizačno-právne formy navrhnuté zvlášť pre úsek ústrednej štátnej správy. Toto pravidlo platí rovnako pri univerzitách a kultúrnych inštitúciách, kde môžeme nájsť špecifické organizačno-právne formy pre rôzne európske krajiny. Nie je nezvyčajné, že rôzne organizačno-právne formy, ako sú nadácie, akciové spoločnosti, neziskové združenia sú využívané na jednotlivé činnosti verejného charakteru. Niekedy sa stane, že sa kvôli špecifickému účelu vytvorí jedinečná organizačno-právna forma. Ako bolo spomenuté samospráva produkuje veľkú časť verejných statkov a služieb, ktoré sú priamo spotrebúvané jej obyvateľmi. V nasledujúcom texte budú priblížené iné organizačno-právna formy reprezentované samosprávou než sú verejnoprávne inštitúcie.

4.1. Nadácie

V priebehu niekoľkých rokov vláda začala zriaďovať a využívať nadácie na činnosti verejnoprospešného charakteru. Príkladom je Národný koncertný inštitút, ktorého cieľom je podporovať rozvoj hudobného života, napríklad prostredníctvom komplementárnej hudobnej produkcie. Ďalšími príkladmi sú Štokholmský inštitút životného prostredia, Inštitút pre ďalšie vzdelávanie a Štokholmský medzinárodný inštitút mierového výskumu. Nadácie, ako tieto, majú nedostatok vlastných zdrojov, a preto sú závislé na ročných príspevkoch od ich zriaďovateľov. V minulosti bola organizačno-právna forma nadácií využívaná v súkromnom sektore.

V roku 1996 vstúpil do platnosti Zákon o nadáciách a tým bol stanovený inštitucionálny model nadácie do detailov. Nový Zákon o nadáciách (SFS 1994:1220) nerozoznával nové nadácie, ktoré boli kvôli ich činnostiam závislé na ročných príspevkoch od zriaďovateľa alebo iných subjektov. Nadácia musí vlastniť kapitál primerane k účelu jej pôsobenia. Hoci sú existujúce nadácie závislé na súčasných príspevkoch môžu pokračovať v svojej činnosti.

Výsledkom novej legislatívy je, že vláda nebude v budúcnosti využívať nadácie na výkon činností, ktoré sú závislé na súčasných príspevkoch zo štátneho rozpočtu. (Pozri Správy Komisie vlády v SOU 1994:147 a 1995:35). Množstvo nadácií bude pretransformovaných na verejnoprávne inštitúcie, akciové spoločnosti alebo neziskové združenia. Niekoľko transformácií už bolo uskutočnených. Príkladom je Švédsky inštitút, ktorý informuje o Švédsku v zahraničí, a Informačné turistické centrá, ktorý organizuje kultúrne podujatia. V oboch prípadoch boli vybrané organizačno-právne formy verejnoprávnych inštitúcií. Po určitom čase, ak nejaké nadácie zostanú, budú financované zo štátneho rozpočtu.

Nadácia je ekonomicky samostatná verejnoprávna inštitúcia, činnosti ktorej upravuje Zákon o nadáciách a štatút nadácie. Vedenie nadácie nesmie prijímať opatrenia, ktoré sú v rozpore so Zákonom o nadáciách a so štatútom nadácie. Toto pravidlo platí rovnako ak nadáciu založí štát alebo ktorýkoľvek iný subjekt. Nadácia má všetky práva a povinnosti, ktoré prislúchajú právnomu subjektu, napr. ziskávať aktíva, uzatvárať dohody.

Vláda nie je oprávnená používať verejné fondy na založenie nadácií bez súhlasu parlamentu.

Cieľom zakladania nadácie je istota, že vložené zdroje budú použité na určený účel v dlhodobom časovom horizonte. Nezávislosť vzťahov sa rovnako týka štátu. Je prirodzené, že v snahe osamostatniť sa, je pre zakladateľa alebo vedenie nadácie zložitá, prispôbiť cieľ nadácie novým okolnostiam. Aktíva nadácie sú viazané k účelu a tým sú možnosti verejnej kontroly obmedzené.

Tieto charakteristiky nadačnej organizačno-právnej formy boli stanovené zámerne, keď pred niekoľkými rokmi vo Švédsku boli samostatne zárobkové fondy zrušené a finančné prostriedky boli prerozdelené novým nadáciám založeným za účelom podpory napr. vedeckého výskumu.

Presne v tom istom čase boli dve univerzity – predtým verejnoprávne inštitúcie – na základe ideologických motívov pretransformované na nadácie. Obidve univerzity sú závislé na grantoch zo štátneho rozpočtu. Granty sú stanovované rovnako ako príspevky pre ostatné univerzity. Dôležitý je fakt, že univerzity realizujú svoje činnosti prostredníctvom akciových spoločností, ktoré sú vo vlastníctve nadácií.

Vzhľadom na Zákon o účtovníctve a Zákon o výročnej správe sú nadácie povinné dodržiavať stanovené účtovné postupy a predkladať výročné správy. Účtovníctvo, výročné správy a činnosť nadácie musia byť každoročne hodnotené autorizovaným audítorom. V zmysle ekonomickej samostatnosti nadácií je, že správa audítora je predložená vedeniu nadácie.

Vláda ročne podporuje množstvo nadácií založených štátom alebo inými subjektami, ktoré uskutočňujú činnosť viac či menej verejného charakteru. V tomto prípade parlament vydá povolenie a úlohou vlády je toto povolenie implementovať. V hrubom odhade vláda prerozdelení 6,5 miliardy švédskych korún (785 miliónov US\$) nadáciám a inštitúciám podobného charakteru. Väčšia časť prostriedkov je určená na podporu vysokého školstva a výskumu, iných vzdelávacích aktivít, kultúrnych inštitúcií a športových aktivít.

Ročný vládny príspevok pre nadáciu je zvyčajne finančnou podporou pre jej činnosť a málokedy zahŕňa podmienky ako použiť finančné prostriedky a aké správy sú potrebné. V niektorých prípadoch sú granty poskytnuté s podrobnými podmienkami, ako použiť prostriedky a aké správy sa vyžadujú. V týchto prípadoch sa poskytnuté prostriedky chápu ako platba za poskytnuté služby.

4.2. *Akciové spoločnosti*

Štát vlastní akcie v niekoľkých akciových spoločnostiach. Väčšina z nich nie je závislá od priamych dotácií vlády. Tieto akciové spoločnosti vyplácajú dividendy do štátneho rozpočtu. Príkladom takýchto podnikov sú podniky prevádzkujúce lotérie, realitné agentúry, finančné podniky, maloobchod s alkoholom a farmaceutikami, Švédske telekomunikácie a Štátny energetický podnik. Sú to komerčné podniky konkurenčné na trhu a iba v niektorých prípadoch získajú monopolné postavenie. Týmto podnikom sa nebudeme ďalej bližšie venovať.

Ďalšou skupinou sú akciové spoločnosti realizujúce činnosti verejného charakteru.

Príkladom je Švédska dopravná inšpekčná spoločnosť, ktorá kontroluje všetky motorové dopravné prostriedky. Štát vlastní 52 % jej akcií. Zvyšok akcií vlastní profesné a priemyselné organizácie a poisťovne. Do činnosti tejto spoločnosti spadá aj právne stíhanie občanov. Túto právomoc jej udelil parlament. Činnosti sú financované z poplatkov. O ich výške rozhoduje vláda. Dôvodom výberu tejto organizačnej formy bolo dosahovanie racionálnych a efektívnych činností a umožnenie pružných zmien v rozsahu činností. Organizačno-právna forma akciovej spoločnosti umožňuje rozdelenie vlastníctva medzi jednotlivé zainteresované strany.

Ďalším príkladom je Samhallova spoločnosť, úlohou ktorej je zabezpečiť zamestnanie pre zdravotne postihnutých. Pred niekoľkými rokmi mala spoločnosť formu nadácie, ale pretransformovala sa na akciovú spoločnosť. Všetky akcie sú vo vlastníctve štátu. Spoločnosť je monopolom, je jediným najväčším príjemcom dotácií zo štátneho rozpočtu. Granty a dotácie tvoria približne polovicu jej obratu. Zvyšná časť pozostáva z príjmov z predaja tovarov a služieb. Existujú podmienky týkajúce sa dotácií (napr. vzťahujúce sa na pracovný čas a na frekvenciu prechodu do bežného zamestnania). Výročné správy a účtovné výkazy sú spracúvané podľa stanov a predpisov. Hlavným dôvodom transformácie Samhallovej spoločnosti na akciovú spoločnosť bolo zlepšenie predpokladov na ich činnosť a väčšia efektívnosť. Forma akciovej spoločnosti je výhodnejšou aj z hľadiska rozdelenia zodpovednosti a právomoci, nakoľko táto forma je dobre známa medzi partnermi a konkurentmi a uľahčuje ich pracovné vzťahy.

Tretím príkladom sú dve divadlá, Opera a Činohra, ktoré sú akciovými spoločnosťami plne vo vlastníctve štátu. Dotácie zo štátneho rozpočtu tvoria zhruba 80 % ich zdrojov. Hoci forma akciovej spoločnosti nebola zvolená na uspokojovanie kultúrnych potrieb, v praxi sa ukazuje, že jasné pravidlá týkajúce sa rozdelenia právomocí, vedenia účtovníctva atď., vyhovujú požiadavkám činností kultúrnych (umeleckých) inštitúcií. Správa ich činností môže byť rýchla a flexibilná, čo je dôležité najmä v konkurenčnom prostredí.

Ďalej možno spomenúť vládny návrh predložený parlamentu na založenie Technického výskumného inštitútu formou akciovej spoločnosti. Dôvody výberu tejto organizačno-právnej formy sú jasné, táto forma je v priemysle dobre známa a dovoľuje účasť na vlastníctve spoločnosti.

Založenie akciovej spoločnosti vládou podlieha súhlasu parlamentu. Rovnaké pravidlo platí ak chce pretransformovať verejnoprávnu inštitúciu na akciovú spoločnosť, bez ohľadu na to, či by bola vo vlastníctve štátu alebo súkromného sektora.

Akciové spoločnosti sú nezávislé právnické osoby a pravidlá správy ich činnosti sú zakotvené v Zákone o akciovej spoločnosti (SFS 1975:1387) a v jej štatúte. Môže existovať zmluva alebo dohoda medzi štátom a akciovou spoločnosťou. Dotácie môžu byť poskytované za určitých podmienok.

Každá spoločnosť vo vlastníctve štátu spadá pod príslušné rezortné ministerstvo. U spoločností s viac alebo menej obchodným cieľom má minister zodpovednosť - za vládu - ako vlastník spoločnosti. V spoločnosti produkujúcej tovary služby má v princípe minister rovnakú zodpovednosť ako pri verejnoprávných inštitúciách. Kontrola spoločnosti je vykonávaná orgánmi spoločnosti - valným zhromaždením.

Vedenie účtovníctva a audit podliehajú Zákonom o akciovej spoločnosti, Zákonom o účtovníctve a Zákonom o výročnej správe.

4.3. *Neziskové združenia*

Pri niektorých verejných činnostiach sa využíva organizačno-právna forma neziskových organizácií. Oproti akciovým spoločnostiam a nadáciám neexistuje žiadna legislatívna úprava obsahujúca základné ustanovenia pre organizačnú formu neziskových združení. Vzhľadom na existujúce predpisy musia mať vypracovaný štatút. Rovnako je pre zakladateľov dôležité, uzavrieť zmluvu obsahujúcu bod, týkajúci sa finančných príspevkov.

Neziskové združenie je zakladané veľkým počtom členov, ktorých cieľom je podpora členských záujmov v určitej oblasti. Táto forma je vhodná, keď existuje niekoľko členov a noví členovia vstúpia neskôr. Kvôli nejasne stanoveným pravidlám pre rozdelenie zodpovednosti a účtovné postupy je táto organizačno-právna forma pre obchodnú činnosť nevhodná.

Príkladom neziskového združenia je Švédsky jazykový výbor, ktorý má 20 členov. Formu neziskového združenia má aj Národná asociácia pre informácie o drogách a alkohole a Švédsky inštitút pre medzinárodné veci. V poslednom období sa na neziskové združenie pretransformoval aj Inštitút pre zdravotne postihnutých, ktorý v minulosti nemal jednotnú právnu formu. Zakladateľmi inštitútu boli štát, Federálny výbor švédskych krajov a Federácia švédskych obcí. Vláda podporuje značnými finančnými prostriedkami vznikajúce neziskové združenia len výnimočne. Dôležité je uzatváranie dohôd o budúcoročných grantoch pre jednotlivé združenia. Dohody sa môžu uzatvárať len so súhlasom parlamentu.

4.4. *Špeciálne organizačno-právne formy*

Popri uvedených všeobecných organizačno-právnych formách, existujú aj špecifické formy, ktoré majú svoju históriu.

Prvými sú Spolky správy poistenia v nezamestnanosti. Tieto subjekty sú poverené správou poistenia v nezamestnanosti. V súčasnosti je táto organizačno-právna forma regulovaná (založenie, riadenie, členstvo, účtovníctvo, audit, atď.) v Zákone o Spolkoch správy poistenia v nezamestnanosti (SFS 1997:239). Spolky sú verejnoprávne subjekty a je ich približne 40. Sú prepojené s odbormi a spravujú poistenie v nezamestnanosti vzhľadom na ustanovenia Zákona o podpore v nezamestnanosti. Výška vyplácaných podpôr je v súhrne okolo 45 miliárd švédskych korún (5,5 miliardy US\$). Podpory sú vyplácané zo štátneho rozpočtu. Členské príspevky pokrývajú len administratívne náklady spolku, čo je 750 miliónov švédskych korún (90 miliónov US\$). Na činnosť spolkov dozerá Úrad trhu práce. Vedenie účtovníctva musí byť v súlade so Zákomom o účtovníctve. Audítori sú v každom spolku volení valným zhromaždením. Najmenej jeden audítor musí mať príslušné oprávnenia na výkon činnosti audítora.

Dôležitými sú tiež Spolky sociálneho poistenia. Tieto subjekty sú nezávislé od štátu a sú považované za špeciálne verejnoprávne orgány. Je ich približne 20 a každý spolok funguje na regionálnej úrovni v oblasti, ktorá spadá pod príslušný krajský výbor. V Spolkoch sociálneho poistenia pracuje okolo 15 000 zamestnancov. Ustanovenia týkajúce sa tejto organizačno-právnej formy sú zakotvené v Zákone o sociálnom zabezpečení (SFS 1962:381) Na činnosti spolkov dozerá Národný úrad sociálneho poistenia. Vytyčovanie cieľov a monitoring výsledkov v správe sociálneho poistenia je v kompetencii vlády a Národného úradu sociálneho poistenia. Spolky spravujú sociálne dávky v zmysle Zákona o sociálnom zabezpečení, hlavne dávky v práceneschopnosti, rodičovský príspevok a dôchodky. Štát financuje celkové náklady v súhrne okolo 300 miliárd švédskych korún (36 miliárd US\$) – a 90 % správnych nákladov, čo je 4,3 miliardy švédskych korún (520 miliónov US\$). V poistných spolkoch vykonáva audit Národný auditorský úrad.

Centrálne banky je inštitúciou spadajúcou pod parlament. Má špecifickú organizačno-právnu formu, ktorú vymedzuje Zákon o centrálnej banke (SFS 1988:1385).

4.5. Územná samospráva

Dôležitou súčasťou švédskej verejnej správy je územná samospráva. Ako sme uviedli, samospráva je vo Švédsku dominantným poskytovateľom verejných služieb. Švédska samospráva pozostáva z 290 obcí a 20 krajských výborov. Obce majú vo svojej kompetencii detskú starostlivosť, základné a stredné školstvo, starostlivosť o starších občanov, technické služby atď. Krajské výbory sú poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti. Častokrát sú predmetom ich činnosti aj regionálna a mestská doprava. Väčšina krajských výborov má vo svojej pôsobnosti miestne kultúrne inštitúcie, akými sú divadlá a múzeá.

Do určitej miery, samosprávy využívajú na časť svojich činností nadácie. Úlohou nadácií je podpora kultúry, obchodu a priemyslu, cestovného ruchu, životného prostredia atď. Celkový rozsah týchto činností je však nízky. Na obchodné činnosti, napr. na dopravu a technické služby, sú využívané akciové spoločnosti. Počet zamestnancov v samospráve sa pohybuje okolo 1 000 000⁶².

Výdavky samosprávy sú financované z miestnych daní, užívateľských poplatkov a dotácií na úrovni ústrednej štátnej správy. V súčasnosti existuje plošná dotácia, ktorá je poskytovaná v rovnakej výške (SEK na obyvateľa) všetkým obciam a krajským výborom. Štátne dotácie tvoria približne 20 % celkových príjmov samospráv.

V minulosti bola činnosť samospráv kontrolovaná parlamentom a vládou. Na dodržiavanie predpisov dozerali verejnoprávne inštitúcie. V súčasnosti je úsilie kontrolovať skôr na ústupe.

Je v pôsobnosti samospráv, ako budú so svojimi finančnými zdrojmi hospodáriť. Kontrola činností na samosprávnej úrovni je konečným dôsledkom vykonávaná voličmi.

Členovia zastupiteľstiev jednotlivých samospráv sú volení verejnou voľbou. Samosprávy majú právo vybrať dane na financovanie svojich činností. Riadia sa Zákonom o samospráve (SFS 1991:900), ktorý vytvára právny rámec pre miestnu demokraciu, organizáciu činností a správu. Tento zákon taktiež zahŕňa rozpočet a audit. Ústredná štátna správa nevydala žiadne právne normy týkajúce sa zakladania verejnoprávných inštitúcií na úrovni samosprávy. Účtovníctvo samospráv je upravené Zákonom o účtovníctve samospráv (SFS 1997:614). Až na pár výnimiek, samosprávy účtujú na základe všeobecne platných účtovných princípov. Činnosť obcí a krajských výborov kontroluje zhromaždenie volených auditorov. Audítori nemusia mať špeciálnu kvalifikáciu.

V kompetencii krajských úradov je poskytovanie zdravotnej starostlivosti. Krajské úrady riadia a financujú takmer všetky nemocnice a oblastné zdravotné strediská. Zároveň nakupujú zdravotnú starostlivosť od súkromných kliník a nemocníc. Približne 85 % celkových výdavkov krajských výborov je určených na zdravotnú starostlivosť. Iba 15 % celkových výdavkov je financovaných z dotácií zo

62 Populáciu Švédska tvorí 9 miliónov obyvateľov, pričom 4,3 milióna obyvateľov je ekonomicky aktívnych

štátneho rozpočtu. Zvyšná časť je financovaná z daní z príjmu. Verejné výbory majú v úhrne okolo 250 000 zamestnancov.

Členovia zastupiteľstva krajských výborov sú volení prostredníctvom verejných volieb, priamou voľbou každé štyri roky. Zastupiteľstvo volí vedenie krajského výboru z vlastných radov výkonných pracovníkov. Úlohou vedenia je koordinácia činností krajského výboru. Vedenie je zodpovedné aj za oblasť zdravotnej starostlivosti. Niektoré krajské výbory majú vytvorený samostatný výbor pre zdravotnú starostlivosť. Prostredníctvom rozhodnutí vedenia krajského úradu alebo výboru pre zdravotnú starostlivosť realizuje manažment nemocníc a primárnej zdravotnej starostlivosti množstvo nepolitických rozhodnutí.

Nemocnice a oblastné zdravotné strediská sú integrovanými súčasťami krajských výborov. Ich činnosť a financovanie je riadené a monitorované vedením krajských výborov alebo výbormi pre zdravotnú starostlivosť. Rozhodnutia, akým je napr. zatvorenie nemocnice, sa prijímajú vždy na politickej úrovni.

Na základe návrhu vedenia krajského výboru, rozhoduje zastupiteľstvo o ročnom rozpočte. Väčšinou je rozpočet agregovaný a rozdelený len do niekoľkých oblastí. Dominantnou oblasťou je zdravotná starostlivosť. Vedenie – alebo výbor pre zdravotnú starostlivosť, pokiaľ existuje - rozdeľuje finančné prostriedky pre nemocnice a pre oblasť primárnej starostlivosti. Rozdielny mechanizmus sa používa u kombinovaných transferov, zariadenia a finančných prostriedkov, od politických nákupcov zdravotnej starostlivosti k profesionálnemu manažmentu nemocníc a zdravotných stredísk.

Niektoré krajské výbory alokujú finančné zdroje prírastkovým spôsobom. Ostatné krajské výbory alokujú finančné zdroje na základe sociálnych a demografických ukazovateľov.

Na niektorých krajských výboroch stále pretrváva viac alebo menej zložitý systém založený na očakávaných výstupoch alebo výkonoch. Keď krajský výbor nakupuje zdravotnícke služby od súkromných producentov, je to väčšinou na základe zmluvy o platbe za výkon do určitého limitu.

Inštitúcie zdravotnej starostlivosti a profesijní pracovníci sú kontrolovaní verejnoprávnou inštitúciou na úrovni ústrednej štátnej správy, Národným úradom zdravia a blahobytu.

Najvýznamnejšou úlohou krajských výborov je poskytovanie a financovanie zdravotnej starostlivosti. Organizačná štruktúra krajských výborov je typická pre švédsku samosprávu. Reprezentuje špecifickú organizačno-právnu formu organizácie pre nemocnice a zdravotnú starostlivosť. Rozhodne je to ďalšia organizačno-právna forma vhodná na produkciu verejných služieb.

5. Niektoré spozorovania

Švédsko patrí medzi európske krajiny s rozsiahlym verejným sektorom a najvyššou mierou medzi daňovými príjmami a HDP. Je možné očakávať, že sektor ústrednej štátnej správy bude rovnako rozsiahly. V tomto prípade to tak nie je.

Obce a krajské výbory tvoria produkujú dominantnú časť verejných služieb. Tieto samosprávy používajú na financovanie väčšiny ich výdavkov dane. Dotácie zo štátneho rozpočtu – ktoré nemajú charakter jednorázových platieb - tvoria zhruba 20 % ich príjmov. To znamená, že tu existuje decentralizovaný systém založený na vzťahu medzi obyvateľmi spotrebúvajúcimi verejné služby a volenými miestnymi politikmi, ktorí sú v konečnom dôsledku zodpovední za kvantitu a kvalitu ponúkaných služieb.

System sociálnej starostlivosti je spravovaný verejnoprávnymi orgánmi oddelenými od štátu. Príkladom je Spolok nezamestnaných a Spolok sociálneho poistenia.

Švédsko je krajina s mnohými silnými organizáciami, zamestnávateľskými federáciami a odbormi. Pod obce a krajské výbory spadá množstvo vplyvných organizácií rozdielnej sily, napr. obchodné a priemyselné organizácie, Únia poľnohospodárov, organizácie na ochranu životného prostredia. Existencia takýchto organizácií uľahčuje výmenu informácií medzi záujmovými skupinami a vládou.

Rozsiahly nezávislý sektor samosprávy a silné záujmové združenia sú čiastočným vysvetlením, prečo existuje možnosť mať silný štát blahobytu a rozsiahly verejný sektor bez rozsiahlej štátnej správy.

Decentralizovaný charakter verejného sektora a jeho činností je zreteľný rovnako na úrovni ústrednej štátnej správy. Vo Švédsku neexistuje veľká európska ministerská organizácia, ale namiesto nej tu existujú malé ministerstvá a relatívne samostatné verejnoprávne inštitúcie. Kontrola sa uplatňuje len na najvyššej úrovni. Úlohou vlády je formulácia cieľov a monitorovanie výstupov a výkonov. Organizačno-právna forma verejnoprávnej inštitúcie môže byť použitá pre väčšinu vládnych činností. V súčasnosti neexistujú žiadne naliehavé potreby na vytváranie ďalších organizačno-právnych foriem. V prípade, že verejnoprávne inštitúcie nie sú vhodnou organizačno-právnou formou na výkon určitých činností, využívajú sa organizačno-právne formy akými sú akciové spoločnosti, nadácie a neziskové združenia.