

Návrh opatrení do Programového vyhlásenia vlády na roky 2020-2024

Fórum Života navrhuje vláde Slovenskej republiky, aby do svojho Programového vyhlásenia na roky 2020-2024 zahrnula tieto opatrenia a urobila z nich prioritné oblasti svojho záujmu, bez ohľadu na krízu spojenú s Covid-19:

A. Otvorené vládnutie

V poslednej dobe našu spoločnosť veľmi silno rozdeľujú kultúrno-etické otázky. Názorové skupiny medzi sebou nekomunikujú a vzájomne sa nepočúvajú. Chýba celospoločenský diskurz o hodnotových témach, ktoré rozdeľujú liberálov a konzervatívcov v tých najzákladnejších otázkach pohľadu na život a svet. Táto skutočnosť si vyžaduje, aby aj štát ako taký dôsledne plnil funkcie ochrany ľudských práv a dôstojnosti života tak, ako ho k tomu zaväzuje Ústava SR a medzinárodné dohovory. Jednou z možností ako zmierniť túto politicko-spoločenskú situáciu je vytvoriť **nové poradné orgány Vlády Slovenskej republiky**, ktoré budú zastupovať chýbajúce agendy ľudských práv a slobôd.

Pri otvorenom vládnutí by mali poradné orgány reflektovať priority a záujmy vlády, ale aj jej záväzky voči občanom. **Vytvorí sa tak priestor na diskusiu expertov a zástupcov verejného, podnikateľského a neziskového sektora a zástupcov vlády a parlamentu.**

Do Programového vyhlásenia vlády 2020+ navrhujeme vytvoriť nové poradné orgány vlády s cieľom navrhovať a pripravovať zákony v súlade s Ústavou SR a Listinou základných práv a slobôd nasledovne:

1. Rodina je základnou bunkou spoločnosti, kde život začína, ale aj končí. Rodinná politika má ísť naprieč všetkými rezortami. Veľký vplyv na rodinu a jednotlivcov má hospodársky a sociálny rozvoj, ktorý ovplyvňuje demografická kríza a najnovšie aj hospodárska kríza spôsobená pandemiou SARS-COVID 19. Preto je potrebné iniciovať vznik poradného orgánu vlády - **Radu vlády SR pre rodinnú politiku a demografiu**. Tento orgán by napomáhal tomu, aby sa rodinná politika stala naozaj horizontálnou a efektívnou. Dobrá rodinná politika je meradlom dobre spravovaného štátu.
2. Do poradných orgánov Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť je potrebné doplniť **Výbor pre slobodu náboženstva alebo presvedčenia**, a to z dôvodu rastúcich útokov na náboženskú slobodu či slobodu myslenia a svedomia nielen v treťom svete, ale i v západnej civilizácii a aj na Slovensku.

V zmysle Ústavy SR (čl. 24), Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (článok 18), Európskeho dohovoru na ochranu ľudských práv (čl. 9) a čl. 10 Charty základných práv EÚ má každý právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva. OSN, Rada Európy, OBSE či EÚ hovoria o „*freedom of religion or belief*“. Táto otázka má vnútroštátny, ale aj zahraničnopolitický aspekt, keďže ju SR podporuje napríklad v rámci EÚ, OSN či v iných formátoch (napr. SR je členom Medzinárodnej aliancie na podporu slobody náboženstva, ktorá bola vytvorená 5. februára 2020).

3. Osobitnú pozornosť je potrebné venovať násiliu v spoločnosti a biznisu s ľudským životom, ktorý je skutočne rafinovaný. Týka sa to ako fenoménu novodobého otroctva v širokom spektre formátov, otázok ako napríklad surogátne materstvo, rôznych foriem obchodovania s ľudským životom alebo jeho využívania na ekonomické ciele, foriem rozlišovania medzi viac a menej hodnotným ľudským životom, ale aj násilia na ženách a deťoch, narastajúceho fenoménu násilia na senioroch a ich ekonomického zdierania, a tiež vo veľkej miere prevratných objavov v oblasti biotechnológií a ich dopadu na ľudskú dôstojnosť, ale aj slobodu človeka v širšom kontexte. Tieto na jednej strane otvárajú netušené možnosti pokroku, no zdá sa, že narastajú aj riziká. Tento fenomén technológie a jej radikálny rozvoj (nazývaný aj „posthumanizmus“ a „transhumanizmus“) si nevyhnutne vyžaduje nové nároky na etiku a na ochranu ľudského života, ľudskej dôstojnosti, ktorý by participatívne riešil a navrhoval **Výbor pre ochranu ľudskej dôstojnosti** pri Rade vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť.
4. Hľadať formy užšieho **prepojenia rád a výborov**, poradných orgánov vlády, **na výbory a na poslancov** Národnej rady Slovenskej republiky.

B. Služby vo verejnom záujme a sociálna ekonomika

Verejné služby, alebo služby vo verejnom záujme, nie sú jasne definované. Týka sa to hlavne oblasti školstva, vedy, výskumu, detí a mládeže, športu, zdravotníctva, kultúry, sociálnej sféry a verejnej dopravy. Štát reguluje a financuje tieto služby z verejných prostriedkov cez transfery, dotácie alebo cez verejné poistenie. Problém spočíva v tom, že služby sú zamerané na poskytovateľov, teda na organizácie, ktoré služby poskytujú, nie na klienta, koncového používateľa, občana, ktorému je služba určená. Právna forma poskytovateľov týchto služieb je rôzna. Sú z verejného, z neziskového alebo z podnikateľského prostredia. Hospodárenie týchto subjektov s rozličnými právnymi formami je rôzne.

- Poskytovatelia **sociálnych služieb** sa rozdeľujú na verejných a na neverejných poskytovateľov. Zákon o sociálnych službách obmedzuje neverejných poskytovateľov sociálnych služieb v ich finančnej stabilite, nedáva rovnakú príležitosť napriek zvýšenej verejnej kontrole a povinnostiam, ktoré vyplývajú zo zákona. Finančné riadenie verejných poskytovateľov, ktorými sú hlavne rozpočtové organizácie, je úplne závislé na zriaďovateli – samospráve podľa schváleného rozpočtu a jeho úprav v priebehu roka. Sociálne služby sú úplne centralizované cez samosprávu, až na malé výnimky cez MPSVaR SR. Neverejný poskytovateľ môže dostať dotácie na svoju činnosť z verejných prostriedkov, ale ak vytvorí zisk zo svojej služby (príspevky od klienta + dotácie – náklady na sociálnu službu), musí vrátiť časť dotácie, ktorá prevyšuje náklady. Všetky prostriedky z činnosti musí použiť na prevádzku, nemôže ani časť financií od klientov použiť na rozvoj organizácie. Podmienky pre neverejných poskytovateľov ohľadne čerpania z verejných zdrojov sú nastavené drakonicky a nerozvojovo. Nezohľadňujú reálne potreby na trhu, dopyt a zároveň neumožňujú rozvoj neverejných poskytovateľov
- Vertikálna integrácia vlastníctva v segmente **zdravotníctva** (poisťovne, poskytovatelia, lekárne) narúša prirodzenú konkurenciu na trhu a spôsobuje jednostrannú výhodu pre vlastníka takto integrovanej siete služieb. Zároveň nedostatočný verejný dohľad umožňuje tzv. „cherry picking“, teda vyberanie si menej nákladovo náročných a viac ziskových výkonov. V kombinácii s objektívne efektívnejšími manažérskymi postupmi, ktoré komerční poskytovatelia zdravotnej starostlivosti využívajú, toto vytvára jednostranné zvýhodnenie na trhu a nerovnováhu, ktorá je dnes viditeľná.

Zdravotné poisťovne a značná časť zdravotníckych zariadení sú podnikateľské subjekty, ktoré sú financované hlavne z verejného poistenia, z ktorého môžu vytvárať zisky. Základný problém zdravotníctva je práve v tom, že zdravotné poisťovne, obchodné spoločnosti, legálne príliš veľa financií smerujú do sprivatizovaného zdravotníctva, ktoré vykazuje zisky. Nie preto, že vedia lepšie hospodáriť. Je to preto, lebo podľa obchodného zákonníka majú zmluvne lepšie dohodnuté finančné podmienky za tie isté zdravotnícke úkony, ako neziskové organizácie. Veľmi málo ostáva pre neziskový sektor, ktorý naopak produkuje straty. Takže peniaze v tomto rezorte sa stali cieľom, nie prostriedkom. Ochrana života a ľudskej dôstojnosti je tu najviac ohrozená. Človek sa stáva nástrojom biznisu.

- Školy a školské zariadenia majú v rezorte **školstva** normatívne financovanie originálnych a prenesených kompetencií, čo je relatívne vyvážené. Súkromné a cirkevné školy a školské zariadenia nemajú ukotvenú právnu formu. Legislatíva upravujúca ich kompetenčný rámec fungovania a financovania rieši iba výchovno-vzdelávací proces, právnu subjektivitu a hospodárenie ako neziskové organizácie. Ďalšou témou politiky v oblasti školstva je pripravenosť absolventov, ale aj pedagógov a pedagogických poradcov na trh práce. Je potrebné prehodnotiť liberalizáciu pri výbere povolania a reflektovať demografickú krízu pri regulácii počtu žiakov na študijných odboroch.
- **Verejná osobná doprava** je dôležitá pre zmierňovanie dopadov dopravných zápch a negatívnych ekologických dopadov individuálnej automobilovej dopravy. Na jej rozšírenie je potrebná nielen realizácia zmien v organizovaní, financovaní a prevádzke verejnej osobnej dopravy, ale aj nadväzná dopravná infraštruktúra. Pre plnenie národnej stratégie pre integrované dopravné systémy so zapojením Železnice, medzimestskej autobusovej dopravy a pre mestskú dráhovú dopravu, ktorou je električková a trolejbusová doprava, je potrebné zmeniť spôsob financovania – vlaky “zadarmo” v plnom rozsahu financované zo štátneho rozpočtu a osobná preprava v regiónoch financovaná z rozpočtu samospráv zaručuje prepravcom primeraný zisk na úrovni 3% z ekonomicky oprávnených nákladov.

Garantom zabezpečenia služieb vo verejnom záujme pre občanov je štát. Veľmi dôležitým faktorom v poskytovaní verejných služieb sú ľudia. Oni priamo vykonávajú služby občanom. Je alarmujúci nedostatok ľudí, hlavne tam, kde je nedostatok finančných prostriedkov. Najviac sa to týka rezortu sociálnych služieb z dôvodu zlého nastavenia financovania. Veľkým ohrozením je nezaujem a nepripravenosť mladých ľudí pracovať v neziskovom sektore, verejnom, či neverejnom, ktorý sa týka verejných služieb.

Sektor sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania predstavuje sféru hospodárskej činnosti, ktorá nie je zameraná primárne na tvorbu zisku, ale na zabezpečovanie istej sociálnej funkcie. Na Slovensku sa udomácnila predstava, že ide primárne o zamestnanosť a zamestnateľnosť znevýhodnených uchádzačov na trhu práce, ako kľúčové kritérium pre kvalifikáciu sociálneho podnikania. V skutočnosti ide o široký priestor, ktorý sa týka celého spektra tém – od ochrany životného prostredia, vzdelávania po kultúrny rozvoj. Mnohé subjekty sa za aktérov sociálnej ekonomiky nepovažujú, hoci v skutočnosti túto funkciu naplňajú. To platí nielen pre mimovládne neziskové organizácie, ale aj pre mnohých SZČO a malé firmy, ktoré sa pohybujú v hraničných priestoroch podnikania so sociálnym a verejnoprospešným dôrazom (malé vydavateľstvá, zdravé stravovanie, a pod.). Taktiež prevláda často mylný dojem, že neziskové organizácie nesmú vytvárať „zisk“, musia finančne „končiť na nule“ a pod. Je preto potrebné tieto organizácie vzdelávať a motivovať úspešnými príkladmi z praxe. Pre mnohé MNO sú príjmy z vlastnej hospodárskej činnosti alebo podnikania významným zdrojom príjmov, vďaka ktorému môžu udržateľným spôsobom naplňovať svoje poslanie.

Na Slovensku sektor sociálnej ekonomiky nie je rozvinutý tak, ako v západných krajinách, kde tvorí až 6,5% pracovných miest vs. cca 2% na Slovensku. Koncept sociálneho podnikania je u nás pre širšiu verejnosť neznámy. Na podpore sociálnej ekonomiky má záujem Európska únia, ako aj Slovensko, pretože táto zohráva významnú úlohu v riešení nezamestnanosti, v integrácii znevýhodnených, v posilnení lokálnych ekonomík, v zvyšovaní sociálnej súdržnosti a rozvoja sociálnych služieb pri eliminácii chudoby a pod.

Preto do programového vyhlásenia vlády navrhujeme:

1) Oblasť služieb vo verejnom záujme:

- legislatívne ukotviť **služby vo verejnom záujme**, ktoré súvisia s hospodárskou činnosťou právnických osôb,
- **zamerať sa na dostupnosť a kvalitu verejnej služby, nie na poskytovateľa**, ktorého zriaďovateľ/zakladateľ môže byť subjekt verejnej správy alebo zo súkromného sektora,
- **transformovať rozpočtové organizácie**, ktoré poskytujú verejné služby na príspevkové organizácie alebo neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby,
- v zákone o sociálnych službách odstrániť členenie **verejných a neverejných poskytovateľov** a zrovnoprávniť vo financovaní prijímateľa služby,
- legislatívne ukotviť **právnú formu súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení**,
- revidovať **arbitrážnu, svojvoľnú cenotvorbu** uzavretých obchodných zmlúv zdravotných poisťovní s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti a **zvýšiť alokačnú efektívnosť** systému financovania v zdravotníctve tak, aby koncoví prijímatelia zdravotnej služby boli zrovnoprávnení z hľadiska vynakladaných finančných zdrojov,
- zaviesť **rovnakú metodiku výpočtu finančného príspevku („normatívu“)** pre poskytovateľov verejných služieb na základe analýzy ekonomicky oprávnených nákladov z pohľadu nákladovosti služby s využitím ekonomických nástrojov manažérskeho účtovníctva,
- pre poskytovateľov služieb vo verejnom záujme zaviesť **rovnaké pravidlá pri vytváraní primeraných ziskov**, ktoré by mali byť použité na rozvoj poskytovanej služby,
- zaviesť a kontrolovať **štandardy kvality** s dopadom na prijímateľa služby, bez ohľadu na zriaďovateľa a právnú formu poskytovateľa,
- **motivovať ľudí** pracovať v neziskovom sektore – verejnom i súkromnom,

2) Oblasť sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania:

- **zaviesť účinné opatrenia týkajúce sa posilnenia existujúcich ekonomických nástrojov** registrovaných sociálnych podnikov, ktorým často chýbajú zručnosti a kapitál, a znásobiť ich,
- **propagovať** tému sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania,
- **uvoľniť byrokratické a zväzujúce podmienky**, ktoré bránia rozvoju tohto sektora.

C. Transparentnosť a kontrolný systém

Transparentnosť a prehľadnosť fungovania verejnej správy, participácia občanov na otvorenom vládnutí – verejná kontrola, aby vláda bola otvorená, transparentná a zodpovedná.

Verejné financie sú peniaze, ktoré každý občan platí do štátneho rozpočtu a rozpočtu samospráv od narodenia až po smrť. Cez daňový systém dane z pridanej hodnoty, dane z príjmov, miestne dane a poplatky každý platí rovnako. **Čo za to dostáva?** Verejné investície, verejné služby, ochranu,

bezpečnosť... Kvalitu a dostupnosť verejných investícií a verejných služieb za vybrané dane dostane každý rovnako?

Na Ministerstve financií SR **Útvar hodnoty za peniaze** definuje opatrenia v Revíziách výdavkov pod vedením ministra financií.

Implementačná jednotka na Úrade vlády SR sleduje odpočet opatrení definovaných v Revíziách výdavkov pripravovaných Útvaram hodnoty za peniaze. Zároveň napomáha ministerstvám dosahovať výsledky rýchlejšie prostredníctvom akceleratorov. Komunikuje s analytickými útvarmi, **ale aj vecne príslušnými sekciami či podriadenými organizáciami** jednotlivých ministerstiev v záujme nastavenia spolupráce a vytvorenia monitorovacích procesov, či merateľných ukazovateľov v nadväznosti na stanovené opatrenia.

S transparentnosťou, verejnou kontrolou a účinnosťou verejných financií súvisia desiatky registrov, ktoré registrujú patričné údaje. Tieto registre spracováva **Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (NASES)** riadená Úradom podpredsedom vlády SR pre investície a informatizáciu v spolupráci s rôznymi sektormi.

Je niekoľko kľúčových registrov, každý z nich poskytuje verejné i neverejné informácie. Niektoré informácie o právnických osobách sa ani nedajú získať. Týka sa to najmä subjektov verejnej správy a samosprávy a niektorých občianskych neziskových organizácií.

Občan, ktorý chce získať informácie o subjekte, ktorý vykonáva akúkoľvek hospodársku činnosť, podnikateľskú alebo neziskovú z verejného sektora (rozpočtová, príspevková organizácia), podnikateľského sektora a neziskového sektora, sa nevie zorientovať, kde má tieto informácie hľadať.

Paradoxom je, že transparentnosť a kontrolný systém je nastavený v podnikateľskom prostredí (Obchodný register, Register účtovných závierok, schvaľovanie účtovných závierok, povinnosť auditu a výročných správ), čiastočne v mimovládnych neziskových organizáciách (Register MVO len pre 4 právne formy a nie pre všetky občianske združenia, zverejňovanie účtovných závierok v registri účtovných závierok sa týka len niektorých právnych foriem, pričom ostatné sú v jeho neverejnej časti, výročných správ, povinnosti auditu), ale subjekty verejnej správy síce zverejňujú v Registri právnických osôb, no nie sú všetky, ktoré majú pridelené IČO. Sú v ňom len zriaďovatelia organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti, nie ich rozpočtové alebo príspevkové organizácie, ktorým nikto neschvaľuje účtovné závierky a nezverejňujú ani výročné správy (napríklad neverejní poskytovatelia sociálnych služieb majú povinnosti zverejňovania účtovných závierok, výročných správ a auditu, ale verejní tieto povinnosti nemajú).

Do programového vyhlásenia vlády navrhujeme zahrnúť **transparentné a otvorené vládnutie**, ktoré:

1. podporí a posilní na všetkých stupňoch riadenia subjektov štátnej správy a samosprávy **koncept „hodnoty za peniaze“**, zameraný na **výsledkovo orientované činnosti s dopadom na verejné financie** vo všetkých rezortoch.
2. **Nutnou podmienkou** je investícia do ľudí, **plošne vzdelávať a meniť myslenie** manažérov a ekonómov subjektov verejnej správy a samosprávy na výsledkovo orientované riadenie, na prepojenie programových cieľov s produktami v rozpočte a na použitie kontrolných nástrojov.
3. Do hospodárenia subjektov verejnej správy zaviesť **mieru efektivity**, ktorá vyjadruje vzájomný pomer medzi použitými verejnými financiami a dosiahnutými výsledkami, a ktorá:

- hľadá najvyššiu hodnotu (úžitok) pre svojich občanov, teda najlepšie spôsoby získavania a vynakladania verejných zdrojov alebo regulácie správania ľudí a firiem,
 - obmedzí zdroje verejného plytvania založeného na nevedomosti, nezaujme a pasivite,
 - zavádza účinný systém hľadania najvyššej **hodnoty za peniaze** (*value for money*, výhodnosti) vo verejnom sektore,
 - využíva **ekonomické nástroje** pre efektívne riadenie v oblastiach strategického plánovania, finančného manažmentu, manažérskeho účtovníctva, rozpočtov a kalkulácií.
4. Zjednotí základné informácie o **všetkých právnických osobách** (ktoré majú IČO) a zavedie rovnaké podmienky transparentnosti a kontrolného systému verejnosťou **pre všetky právne formy neziskových organizácií** (registrovaných na ministerstve vnútra, na ministerstve kultúry a právnické osoby zaradené do siete škôl a školských zariadení, ktorých register vedie ministerstvo školstva odstupňované podľa miery používania verejných zdrojov) a **subjekty verejnej správy a samosprávy**.

Marcela Dobešová
predsedníčka Fóra Života