

Riadenie systému sociálneho zabezpečenia

Riadenie systému sociálneho zabezpečenia:

Praktická príručka pre členov samosprávnych
orgánov inštitúcií sociálneho zabezpečenia
v strednej a východnej Európe

Copyright © Medzinárodná organizácia práce 2006
Prvé vydanie 2006

Publikácie Medzinárodného úradu práce podliehajú autorskému právu podľa Protokolu 2 Všeobecného dohovoru o autorských právach. Napriek tomu z nich môžu byť publikované krátke výťahy bez súhlasu s podmienkou, že sa uvedie zdroj. Žiadosti o reprodukciu alebo preklad publikácií treba adresovať ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland alebo emailom na pubdroit@ilo.org. Medzinárodný úrad práce víta všetky takéto žiadosti.

Riadenie systému sociálneho zabezpečenia: Praktická príručka pre členov samosprávnych orgánov inštitúcií sociálneho zabezpečenia v strednej a východnej Európe

Budapešť, Kancelária Medzinárodnej organizácie práce, 2006.

Social security administration, supervisory board, management development guide, Eastern Europe, 02.14.1'

ISBN 92-2-818768-9 & 978-92-2-818768-7

ISBN 92-2-818769-7 & 978-92-2-818769-4 (PDF version)

Also available in English:

Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe, Budapest, 2005,

ISBN 92-2-117857-9 (print), ISBN 92-2-117858-7 (pdf);

in French:

La gouvernance des institutions de sécurité sociale: Guide pratique à l'intention des administrateurs d'Europe centrale et orientale, Budapest, 2006,

ISBN 92-2-217857-2, 978-92-2-217857-5 (print), ISBN 92-2-217858-0, 978-92-2-217858-2 (pdf);

in Bulgarian:

Управление на социалното осигуряване: Практическо ръководство за членове на надзорни съвети на социално-осигурителни институти в централна и източна Европа. Будапеща, 2006,

ISBN 92-2-817857-4, 978-92-2-817857-9 (print), ISBN 92-2-817858-2, 978-92-2-817858-6 (pdf);

in Albanian:

Drejtimi i Sigurimeve Shoqërore: Udhëzues praktik për anëtarët e Këshillit Drejtues të institucioneve të Sigurimeve Shoqërore në Europën Qendrore dhe Lindore. Budapest, Zyra Ndërkombëtare e Punës, 2006.

ISBN 92-2-818494-9, 978-92-2-818494-5 (print), ISBN 92-2-818495-7, 978-92-2-818495-2 (pdf);

in Serbian:

Upravljanje socijalnom sigurnošću: Praktičan vodič za članove odbora institucija socijalne sigurnosti u zemljama Centralne i Istočne Evrope

Budimpešta, 2006,

ISBN: 92-2-818545-7, 978-92-2-818545-4 (print), ISBN: 92-2-818546-5, 978-92-2-818546-1 (pdf).

Označenia používané v publikáciách MOP, ktoré sú v súlade s praxou Organizácie spojených národov, ako aj prezentácia príslušných materiálov neznamenajú vyjadrenie nijakého názoru zo strany Medzinárodného úradu práce ohľadom právneho postavenia akejkoľvek krajiny, oblasti alebo teritória alebo ich úradov alebo v súvislosti s určením ich hraníc.

Zodpovednosť za názory vyjadrené v podpísaných článkoch, štúdiách a ďalších príspevkoch spočíva výlučne na ich autoroch a publikácia nepredstavuje vyjadrenie súhlasu Medzinárodného úradu práce s názormi, ktoré sú v nej vyjadrené.

Odkazy na mená firiem a obchodných produktov a procesov neznamenajú vyjadrenie podpory zo strany Medzinárodného úradu práce a prípadné vynechanie názvu niektorej firmy, obchodného produktu alebo procesu nie je znakom nesúhlasu s nimi.

Publikácie MOP sú dostupné u väčších distribútorov kníh alebo v miestnych kanceláriách MOP vo viacerých krajinách alebo priamo na adrese ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Katalógy alebo zoznamy nových publikácií sú prístupné zadarmo na vyššie uvedenej adrese alebo sa dajú objednať na e-mailovej adrese pubvente@ilo.org

Navštívte našu internetovú stránku: www.ilo.org/publns

Vytlačené v Slovenskej republike. Publikácia neprešla jazykovou korektúrou.

Publikácia vznikla s podporou Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v Slovenskej republike.

ISBN 89-89149-09-X

OBSAH

Predslov	7
O autoroch	10
Spracovanie príručky	11
Kapitola 1 Úvod	14
Kapitola 2 Čo je vašou úlohou?	17
Kapitola 3 Právny rámec pre vykonávanie funkcie člena samosprávneho orgánu	27
Kapitola 4 Činnosti samosprávneho orgánu	34
Kapitola 5 Štruktúry riadenia	45
Kapitola 6 Stanovovanie cieľov a meranie výkonu	53
Kapitola 7 Otázky finančnej správy	62
Kapitola 8 Zabezpečenie transparentnosti a spravodlivosti	78
Kapitola 9 Komunikačná stratégia	88
Kapitola 10 Evidencia v inštitúcii sociálneho zabezpečenia	98
Kapitola 11 Uplatňovanie a dodržiavanie právnych predpisov	104
Kapitola 12 Investovanie fondov sociálneho zabezpečenia	111
Kapitola 13 Plánovanie do budúcnosti	122
Kapitola 14 Zhrnutie	136
Príloha A Definícia MOP sociálneho zabezpečenia a základné požiadavky vyplývajúce z Dohovoru MOP č. 102	138
Príloha B Dohovory MOP o sociálnom zabezpečení	139
Príloha C Mýtus o tom, že kapitalizačný pilier vyrieši nepriaznivý demografický vývoj <i>Nicholas Barr</i>	141
Príloha D Niekoľko tipov, ako sa stať úspešným členom samosprávneho orgánu <i>Warren McGillivray</i>	146
Príloha E Zloženie samosprávnych orgánov inštitúcií sociálneho zabezpečenia vo vybraných krajinách strednej a východnej Európy	152
Príloha F Sebahodnotenie členov samosprávnych orgánov	154
Príloha G Ďalšie užitočné knihy, publikácie a internetové stránky	160
Príloha H Použité skratky	164

PREDSLOV

Cieľom tejto príručky je stať sa praktickým sprievodcom pre zástupcov pracujúcich a zamestnávateľov zastávajúcich funkcie v samosprávnych orgánoch inštitúcií sociálneho zabezpečenia. Príručka zhŕňa nedávne skúsenosti z krajín strednej a východnej Európy a jej zámerom je poslúžiť ako pomôcka pre tie krajiny, kde vytvorenie samosprávnych orgánov sociálneho zabezpečenia je súčasťou širšieho úsilia o decentralizáciu štátnej moci a vytvorenie rôznorodejších foriem sprostredkovania záujmov. Aj keď ich štruktúra a mandát je v jednotlivých krajinách odlišná, nové samosprávne orgány sociálneho zabezpečenia v regióne nesú významnú zodpovednosť: ich úlohou je zabezpečiť, aby príspevky sociálneho zabezpečenia boli použité zákonne na stanovený účel, poskytovať podklady politickým činiteľom ohľadom aktuálnych skúseností so systémom sociálneho zabezpečenia, zabezpečiť transparentnosť v činnosti systému a dodržiavanie zákonov v praxi. Tieto inštitúcie majú mimoriadne veľký význam pri posilňovaní demokratického riadenia a zastupovaní záujmov, pracujúcich, zamestnávateľov, dôchodcov a ďalších účastníkov systému pri správe národného dôchodkového systému.

Medzinárodná organizácia práce (MOP) sa úzko podieľala na vytváraní a vyškolení tripartitných samosprávnych orgánov v rámci jej celkového úsilia o prehĺbenie dobrého riadenia systémov sociálneho zabezpečenia v regióne. Aj táto publikácia je súčasťou tohto úsilia.¹

Príručka bola vypracovaná v rámci projektu technickej spolupráce MOP nazvaného *Posilňovanie riadenia systému sociálneho zabezpečenia v strednej a východnej Európe (Strengthening Social Security Governance in Central and Eastern Europe)*, ktorý sa realizuje s finančnou podporou francúzskej vlády. Cieľom projektu je prehĺbiť sociálny dialóg o reforme sociálneho zabezpečenia a presadzovať také reformy, ktoré budú zodpovedať domácim podmienkami a zároveň budú v súlade so štandardmi minimálnej primeranosti, inkluzívnosti a demokratického riadenia zakotvenými v dohovoroch MOP o sociálnom zabezpečení. Projekt má tri časti: (i) presadzovanie nástrojov a dobrej praxe v záujme posilnenia riadenia systémov sociálneho zabezpečenia; (ii) vyškolenie a technická podpora sociálnym partnerom pri výkone ich úloh v rámci tvorby sociálnej politiky; a (iii) monitorovanie počiatkových skúseností s rôznymi stratégiami reformy sociálneho zabezpečenia.

Táto príručka bola spracovaná v rámci druhej časti projektu, ktorej cieľom je podpora sociálnych partnerov. Ich požiadavka na takýto smerodajný materiál má svoj pôvod v rôznych regionálnych podmienkach.

¹ Pozri aj Cichon, M. a L. Samuel (eds.). 1995. *Making Social Protection Work: The Challenge of Tripartism in Social Governance for Countries in Transition*, Geneva: ILO.

Po prvé, hoci boli tripartitné samosprávne orgány vytvorené vo väčšine krajín regiónu, ich doterajší prínos nebol až taký, ako sa pôvodne očakávalo. Tento fakt je čiastočne spôsobený neistotami na strane samotných členov orgánov ohľadom toho, akým spôsobom čo najlepšie zvládať svoje úlohy, a čiastočne všeobecnými problémami pri riadení transformujúcich sa ekonomík týchto krajín, ktoré takéto plnenie úloh robia náročnejším. Pre členov rád preto bude možno užitočné odvolávať sa na modely riadiacich schém v krajinách s pevnejšie zakotvenou praxou a dlhšou tradíciou. Opierajúc sa najmä o skúsenosti západoeurópskych krajín je ambíciou tejto príručky stať sa užitočnou pomôckou pre činnosť samosprávnych orgánov inštitúcií sociálneho zabezpečenia vo všeobecnej rovine i z hľadiska špecifických otázok.

Po druhé, niektoré z nedávnych reforiem, ktoré sú špecifické v kontexte stredoeurópskych a východoeurópskych krajín, skomplikovali riadenie inštitúcií sociálneho zabezpečenia a členov samosprávnych orgánov postavili pred nové, zložitejšie problémy. Systémy dôchodkového a/alebo zdravotného poistenia boli vo väčšine týchto krajín čiastočne sprivatizované a novovytvorené druhé piliere sa s verejnými systémami vzájomne ovplyvňujú spôsobom, ktorý je občas zaťažujúci a neočakávaný. Prerozdelenie príjmov z príspevkov na individuálne účty môže znamenať pre verejný systém povinnosť viesť záznamy pre nových súkromných poskytovateľov. Alternatívne by funkcia vedenia záznamov verejného systému mohla byť presunutá na novú organizáciu, ktorá by viedla evidenciu pre obidva piliere. V mnohých krajinách sa výber príspevkov sociálneho zabezpečenia zjednotil v rámci jednej štátnej organizácie, ktorou je často daňový úrad, v dôsledku čoho je inštitúcia sociálneho zabezpečenia závislá od výkonnosti druhej organizácie z hľadiska príjmov a informácií o identite prispievateľov. Toto nové usporiadanie si vyžaduje väčšiu pozornosť členov samosprávneho orgánu a nevyhnutnosť spájania diplomacie a vytrvalosti na ovplyvnenie krokov, ktoré sú mimo ich priamych právomocí. Bez toho, aby táto príručka predpisovala presné pravidlá, ako sa vyrovnáť s týmito problémami, identifikuje najdôležitejšie otázky a strategickú líniu skúmania.

Po tretie, nie všetko je v riadení systémov sociálneho zabezpečenia v strednej a východnej Európe negatívne alebo problematické. Objavuje sa niekoľko pozitívnych praktík postupne, ako politickí činitelia a správcovia systémov získavajú vedomosti a skúsenosť s riadením sociálneho zabezpečenia vo svojich vlastných transformujúcich sa politických a ekonomických prostrediach. To isté platí aj o zástupcoch odborových zväzov a zamestnávateľov v tripartitných riadiacich samosprávnych orgánoch. Pri spracúvaní tejto príručky sme sa pýtali na názory a skúsenosti viacerých členov regionálnych orgánov sociálneho zabezpečenia a usilovali sme sa o získanie ich reakcie na prvú verziu príručky s tým, že sme sem zapracovali ich postrehy a konkrétne príklady, ktoré nám poskytli. Týmto spôsobom príručka zachytáva vznikajúci súbor praktík, ktoré sú „vypestované doma“, v strednej a východnej Európe. Keďže tie vznikajú a plne sa prispôbujú daným regionálnym podmienkam, očakávame, že budú mať pre užívateľov osobitný význam.

Spracovanie tejto príručky sa vyznačovalo nezvyčajnou tímovou spoluprácou, pri ktorej sa mnohí jednotlivci z celej Európy veľkodušne s nami podelili o svoj čas, poznatky a názory. Tí z nich, ktorí zohrali najdôležitejšiu úlohu, sú uvedení na stránke o autoroch. Podrobnosti o postupe spracovania príručky uvádzame v nasledujúcej časti. My z MOP v Budapešti chceme touto cestou poďakovať všetkým spomenutým autorom za ich myšlienky a ochotu, s akou sa podelili s nami o svoje skúsenosti. Práve vďaka ich príspevkom sa táto príručka stane významnou pomôckou na poliach členov samosprávnych orgánov v tomto regióne Európy.

Osobitne sa chceme poďakovať francúzskemu ministerstvu sociálnych vecí, práce a rodiny za finančnú podporu, vďaka ktorej sa mohol tento projekt zrealizovať. MOP si váži vzťah francúzskej vlády k demokratickému riadeniu sociálneho zabezpečenia, ako aj štruktúry, ktoré vyvinula v prospech toho, aby účastníci v systéme sociálneho zabezpečenia mohli dôrazne uplatňovať svoj hlas pri jeho riadení. Mnohé z týchto inštitucionálnych štruktúr si našli svoje miesto aj na nasledujúcich stránkach.

PETRA ULSHOEFEROVÁ
riadiateľka
Oblastnej kancelárie MOP pre strednú
a východnú Európu

ELAINE FULTZOVÁ
špecialistka na sociálne zabezpečenie

DIMITRINA DIMITROVA
špecialistka na aktivity zamestnancov

JEAN-MARIE STANDAERT
špecialista na aktivity zamestnávateľov

O AUTOROCH

Túto príručku spracovala pod vedením

Elaine Fultzovej, špecialistky na sociálne zabezpečenie, MOP Budapešť

SUE WARDOVÁ,

nezávislá konzultantka pre oblasť dôchodkov a hlavná autorka príručky

s príspevím týchto autorov

WARREN MCGILLIVRAY, Medzinárodná asociácia sociálneho zabezpečenia
(International Social Security Association) (na dôchodku)

MICHEL LAROQUE, Ministerstvo sociálnych vecí, práce a rodiny Francúzska

ARNAULD D'YVOIRE, francúzske Observatórium dôchodkov
(L'Observatoire des Retraites)

*a hodnotiaceho tímu expertov na sociálne zabezpečenie v regióne strednej a východnej
Európy, ktorými sú*

MÁRIA AUGUSZTINOVICSOVÁ, Maďarská akadémia vied
(Hungarian Academy of Sciences)

PETRU DANDEA, Rumunský národný dom sociálneho zabezpečenia
(Romanian National House of Social Insurance)

SLAVOLJUB LUKOVIĆ a MARIJAN ZOVIĆ,

Srbský republikový fond pre dôchodkové a invalidné poistenie pracujúcich
(Serbian Republic Fund for Pension and Disability Insurance for Workers)

HARRI TALIGA, estónska Rada pre zdravotné poistenie
(Estonian Health Insurance Board)

EWA TOMASZEWSKA,

bývalá členka Rady Poľskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia ZUS
(Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS)

MÁRIA SVOREŇOVÁ, Konfederácia odborových zväzov SR

Preložila: Judita Takáčová

Lektorovala: Mária Svoreňová

SPRACOVANIE PRÍRUČKY

O myšlienke vypracovať takúto príručku po prvýkrát hovorili na konferencii zamestnávateľov MOP o sociálnom zabezpečení v Bledě v Slovinsku v polovici roku 2001 traja jej účastníci – Jean-Marie Standaert, špecialista na aktivity zamestnávateľov v kancelárii MOP v Budapešti, Warren McGillivray, vtedajší vedúci prevádzkových činností Medzinárodnej asociácie sociálneho zabezpečenia, a ja. Na základe týchto diskusií sme vypracovali náčrt jednoduchého sprievodcu, ktorý mal stanovovať zodpovednosti a povinnosti členov samosprávnych orgánov inštitúcií sociálneho zabezpečenia, s uvedením základných informácií o celej škále otázok, ktorým sa musia venovať. Emmanuel Reynaud, vtedajší riaditeľ oddelenia politiky sociálneho zabezpečenia Sektoru sociálnej ochrany MOP v Ženeve nám pomohol spresniť a dotiahnuť tento náčrt. Po zdĺhavých úvahách o tom, kto by ho najlepšie dokázal pretaviť do reálnej podoby, sme prišli na meno Sue Wardovej, nezávislej konzultantky pre dôchodky z Veľkej Británie.

Pani Wardová je autorkou mnohých kníh a článkov o dôchodkoch a investíciách a predtým pracovala ako expertka na dôchodky pre veľký britský odborový zväz, ako aj pre Kongres odborových zväzov Veľkej Británie. Bola tiež členkou vládou vymenovaného Výboru pre reformu dôchodkového zákona v rokoch 1991 – 1992 a pôsobila tiež v Správnej rade Regulačného orgánu zamestnaneckých dôchodkov od jeho založenia v roku 1996 až do roku 2002. Práve vďaka hlbokým poznatkom pani Wardovej o riadení systémov sociálneho zabezpečenia a jej živému a jasnému štýlu je táto príručka osobitná.

Na jeseň roku 2004 Sue Wardová navštívila kanceláriu MOP v Budapešti, aby si preštudovala naše materiály o sociálnom zabezpečení a ďalej rozpracovala náš náčrt. Mnoho relevantných informácií našla v školiacich príručkách vypracovaných Turínskym centrom MOP, v školiacich materiáloch ISSA, ako aj v učebniciach vypracovaných Finančným, poistnomatematickým a štatistickým odborom Úseku sociálnej ochrany MOP. Táto príručka sa vo veľkej miere odvíja práve od týchto materiálov, ktoré aj citujeme na jednotlivých stranách tejto knihy, a zaradili sme ich aj do zoznamu odporúčanej literatúry na konci každej kapitoly.

V záujme zohľadnenia aj regionálneho rozmeru sme zorganizovali stretnutia Sue Wardovej s odborníkmi na dôchodkovú politiku z tohto regiónu v Budapešti a Lubľane. V Maďarsku Mária Augusztnovicsová, ekonómka pôsobiaca na Maďarskej akadémii vied, opísala súčasné otázky a problémy týkajúce sa riadenia dôchodkového systému v Maďarsku. Ágnes Matits, poistná matematicka, konzultantka pre dôchodkovú politiku a školiteľka Medzinárodného školiaceho centra pre bankárov, rozšírila tento rozmer o nové povinné individuálne sporiace účty v Maďarsku. Dimitrina Dimitrova, špecialistka MOP v Budapešti na činnosti pracujúcich, informovala o postavení odborových zväzov, podobne ako Judit Czuglerné Iványiová,

právnička a odborníčka na pracovné právo špecializujúca sa na otázky sociálneho zabezpečenia a podpredsedníčka Národnej rady MOP. Jean-Marie Standaert poskytol Sue Wardovej informácie o postojoch zamestnávateľov v strednej a východnej Európe k otázkam sociálneho zabezpečenia.

V Bratislave Mária Svoreňová, poradkyňa Konfederácie odborových zväzov SR (KOZ SR), a Juraj Borguľa zo zamestnávateľského Zväzu strojárskeho priemyslu opísali slovenskú sociálnu reformu a úlohu ich organizácií v tomto procese. V Lubľane sa Nataša Belopavlovičová, vtedajšia štátna tajomníčka ministerstva práce, rodiny a sociálnych vecí, Peter Pogačar, zamestnanec ministerstva, Jože Kuhelj z Inštitútu pre dôchodkové a invalidné poistenie, profesor Tine Stanovnik z Inštitútu pre ekonomický výskum, Dušan Kidrič z Makroekonomického inštitútu a Lučka Bohmová a Metka Roksandičová zo Združenia slobodných odborových zväzov podelili o svoje názory na konsenzus členov tripartity ohľadom dôchodkovej reformy v roku 1991 a na mechanizmy spravovania dôchodkového systému v Slovinsku.

V novembri 2004 sme spolu s Warrenom McGillivrayom prebrali túto príručku osobitne. W. McGillivray sa zamerával najmä na finančné aspekty riadenia systému sociálneho zabezpečenia.

Po dokončení druhej verzie príručky sme opäť zorganizovali stretnutie Sue Wardovej s regionálnymi zástupcami a špecialistami, tentokrát počas konferencie MOP o dôchodkovej politike, ktorá sa konala v decembri 2004 v Budapešti. Medzi nimi boli Agnieszka Chłoń-Domińczaková, námestníčka ministra sociálnych vecí Poľska, Jiří Král, riaditeľ odboru sociálneho poistenia českého ministerstva práce a sociálnych vecí, Lauri Leppik, nezávislý konzultant pre dôchodkovú politiku z Estónska a bývalý poradca ministra sociálnych vecí, Romas Lazutka z Vilňuskej university z Litvy, Inta Vanovska, riaditeľka odboru dôchodkových prognóz ministerstva sociálnych vecí z Lotyšska, Cristian Toma, poradca ministerstva práce a sociálnej ochrany z Rumunska, Jagoda Milidrag-Šmidová, poradkyňa pre sociálnu politiku UATUC z Chorvátska, Josef Suchel, poradca pre sociálnu politiku Konfederácie odborových zväzov z Českej republiky, a Ewa Tomaszewska, členka predsedníctva Solidarity a bývalá členka Poľského inštitútu sociálneho zabezpečenia (ZUS). Ich pohľady zväčšujú význam a autenticitu tejto príručky.

Západoeurópsky rozmer a ďalšie príklady úspešných metód na základe svojich skúseností priniesli dvaja zástupcovia z Francúzska: Arnauld d'Yvoire, riaditeľ L'Observatoire des Retraites, a Michel Laroque z francúzskeho ministerstva sociálnych vecí, práce a rodiny. A. d'Yvoire získal reakcie na kľúčové časti konceptu príručky od francúzskych organizácií sociálneho zabezpečenia pridružených k organizácii L'Observatoire, kým zas M. Laroque prispel svojimi poznámkami o vývoji systému sociálneho zabezpečenia vo Francúzsku.

Krzysztof Hagemeyer, ekonóm a koordinátor dôchodkovej politiky z oddelenia sociálneho zabezpečenia MOP a predtým špecialista na sociálne zabezpečenia MOP v Budapešti, si preštudoval niektoré kapitoly príručky a ponúkol viacero námetov

ohľadom viacerých tém, vrátane spracovania sociálneho rozpočtovania, otázky sociálnych výdavkov, evidencie a príslušných častí dohovorov MOP.

V marci 2005, keď sme príručku už takmer dokončili, nám skupina súčasných i bývalých členov samosprávnych orgánov inštitúcií sociálneho zabezpečenia zo strednej a východnej Európy poskytla písomné poznámky k jej predbežnej verzii. Na jednodňovom workshope v Budapešti sme tieto poznámky spolu prebrali a zhromaždili sme niekoľko ďalších regionálnych príkladov. Táto skupina pozostávala z Harriho Taligu, tajomníka pre sociálnu politiku Konfederácie odborových zväzov Estónska (EAKL) a člena estónskej rady zdravotného poistenia, Ewy Tomaszewskiej, Slavoljuba Lukovića, tajomníka srbskej konfederácie odborových zväzov NEZAVISNOST a súčasného člena Srbského republikového fondu pre dôchodkové a invalidné poistenie pracujúcich, Marijana Zovića, generálneho tajomníka Srbského združenia zamestnávateľov a člena rady združenia, Petru Dandeu, viceprezidenta CARTEL ALFA a člena rady Rumunského národného domu sociálneho poistenia, a Márie Svoreňovej. Na tejto revízii sa zúčastnila aj Mária Augusztinovicsová ako nezávislá expertka.

Pri záverečnom spracovaní príručky som sa usilovala prehĺbiť rozmer MOP a zameranie na regionálne otázky. Zároveň som prispela ku kapitole 10, ktorá sa zaoberá otázkou vedenia evidencií, a som hlavnou autorkou kapitoly 11 o uplatňovaní a dodržiavaní predpisov.

Mercedes Bircková, projektová asistentka MOP pre oblasť sociálneho zabezpečenia, koordinovala a uľahčovala komunikáciu celej tejto siete prispievateľov, zabezpečovala stretnutia a výmenu informácií. Tom Bass, redaktor na voľnej nohe, editoval túto príručku z formálneho hľadiska i z hľadiska použitia. Judit Kovácsné Kissová vysádzala konečnú verziu knihy a v priebehu jej spracovania poskytla cennú pomoc pri doťahovaní jednotlivých detailov.

Rada by som poďakovala pani Wardovej za plodnú spoluprácu pri spracúvaní tejto príručky. V jej mene i za seba sa chcem poďakovať všetkým tým, ktorí v tomto procese venovali svoj čas, myšlienky a postrehy.

ELAINE FULTZOVÁ

špecialistka na sociálne zabezpečenie

MOP Budapešť

September 2005

ÚVOD

Všetky systémy by sa mali podriaďiť určitým základným princípom... dávky by mali byť zabezpečené a nediskriminačné, [a] systémy by mali byť riadené spoľahlivým a transparentným spôsobom, s čo najnižšími administratívnymi nákladmi a pri zachovaní silnej úlohy sociálnych partnerov. Dôvera verejnosti v systémy sociálneho zabezpečenia je kľúčovým faktorom ich úspešnosti. Aby takáto dôvera existovala, je nevyhnutné správne riadenie.

– MOP. 2001. *Sociálne zabezpečenie: Nový konsenzus*. s. 2

Cieľom tejto príručky je pomôcť vám vykonávať povinnosti člena samosprávneho orgánu verejnej inštitúcie sociálneho zabezpečenia v niektorej z krajín strednej a východnej Európy. Takáto inštitúcia môže pokrývať všetky aspekty sociálneho zabezpečenia, alebo môže byť jednou z viacerých samostatných organizácií zabezpečujúcich dôchodky, poistenie v nezamestnanosti, zdravotné poistenie alebo ďalšie dávky ako sú materské prídavky či dávky v invalidite. Je pravdepodobné, že bude vykonávať funkciu vedenia evidencie, rozhodovať o oprávnenosti na niektoré dávky či zabezpečovať vyplácanie dávok. V niektorých krajinách strednej a východnej Európy sa bude zaoberať aj výberom a evidenciou odvodov (od zamestnávateľov, zamestnancov, samostatne zárobkovo činných osôb a ďalších poistených osôb).² Kým táto kniha je do veľkej miery o inštitúciách zabezpečujúcich verejné, priebežne financované (PAYG) systémy sociálneho zabezpečenia, väčšina jej obsahu sa týka úlohy samosprávnych orgánov zo všeobecnejšieho hľadiska. Teda určitá jej časť bude relevantná aj pre niektoré schémy vytvorené pre riadenie druhého fondového piliera a, samozrejme, pre samosprávne orgány *akejkoľvek* verejnej, neziskovej mimovládnej inštitúcie.

Samosprávny orgán sa môže nazývať výborom, radou, zhromaždením alebo komisiou. Môže ísť o jednostupňovú organizáciu alebo o organizáciu s viacerými stupňami, tvorené veľkými skupinami ktoré sa stretávajú zriedkavejšie, a menšou

² V čoraz väčšom počte stredoeurópskych a východoeurópskych krajín však existuje osobitná inštitúcia na výber príspevkov na sociálne zabezpečenie, ktorá je prepojená alebo tvorí súčasť daňového úradu. Pozri kapitolu 11.

výkonnou skupinou (ktorá by sa mohla nazývať výborom) stretávajúcou sa častejšie.

Pre zjednodušenie sa táto kniha odvoláva na všetky takéto orgány pod súhrnným názvom samosprávny orgán a členov všetkých týchto orgánov bude nazývať členmi samosprávneho orgánu. Aj keď výkon funkcie môže zaberáť veľmi veľa času, nominovaní alebo volení členovia samosprávneho orgánu väčšinou nevykonávajú túto funkciu na plný pracovný úväzok. Členovia samosprávneho orgánu nie sú zamestnancami inštitúcie, ale vykonávajú skôr verejnú funkciu. Orgán ako celok máva pravidelné stretnutia s výkonným riaditeľom aj za účasti zamestnancov vo vedúcich funkciách s cieľom vykonávať dohľad nad ich prácou a zvažovať stratégie a ďalší rozvoj.³ Mnohí z nominovaných alebo volených členov samosprávneho orgánu zastávajú aj iné verejné funkcie, napríklad ako predsedovia organizácií zamestnávateľov, federácií odborových zväzov alebo združení dôchodcov alebo asociácií zdravotne postihnutých. Príloha E obsahuje niekoľko príkladov takýchto inštitúcií z rôznych krajín strednej a východnej Európy.

Táto príručka má za cieľ pomôcť ľuďom, ktorí sú na svojej pozícii noví, aby si dokázali prekliesniť cestu všetkými problémami, ktoré sprevádzajú výkon funkcie člena samosprávneho orgánu, ponúknuť im predstavu o tom, aké otázky klásť a aké stratégie a kroky sú členom orgánu k dispozícii pri plnení ich povinností.

Kapitola 2 je všeobecným úvodom do sociálneho zabezpečenia a úloh člena samosprávneho orgánu. Za ňou nasledujú tri kapitoly, ktoré sa zaoberajú právnym rámcom pre činnosť samosprávneho orgánu sociálneho zabezpečenia s osobitným dôrazom na krajiny strednej a východnej Európy (SVE), všeobecnú štruktúru samosprávnych orgánov a na ich vzťah k zamestnancom inštitúcie. Nasledujúca kapitola 6 sa zameriava na stanovovanie cieľov a monitorovanie výkonov, kým kapitola 7 sa venuje otázkam riadenia financií. Predmetom kapitoly 8 sú metódy zabezpečenia otvorenosti a schopnosti reagovať na podnety klientov a podnety z vonkajšieho prostredia. Kapitola 9 sa zaoberá komunikáciou s verejnosťou a kapitole 10 sa venuje oblasti vedenia evidencie, informatike a výpočtovej technike, ktoré majú v krajinách SVE osobitný význam vzhľadom na regionálny trend smerujúci k individualizovanejším dávkam. Kapitola 11 rozoberá úlohy pri zabezpečovaní toho, aby si zamestnávatelia, vrátane štátnych a pološtátnych orgánov, plnili svoje povinnosti v platení príspevkov na sociálne zabezpečenie. Kapitola 12 sa zameriava na investičnú politiku a poradenstvo. Zaujímať bude len členov niektorých orgánov, keďže viaceré inštitúcií nespravuje priamo hotovosť či rezervný fond, ktorých stav by mali kontrolovať. A nakoniec, kapitola 13 sa venuje dôležitej, ale často zanedbávanej otázke plánovania do budúcnosti. Na konci každej kapitoly je krátke zhrnutie hlavných bodov, ako aj zoznam kníh, publikácií a internetových stránok, ktoré

³ Výkonný riaditeľ môže a nemusí byť členom samosprávneho orgánu. Napr. v Spojenom kráľovstve je výkonný riaditeľ členom samosprávneho orgánu, kým vo Francúzsku ním vo všeobecnosti nie je.

môžete považovať za užitočné ak chcete získať ďalšie informácie o témach, ktoré príslušné kapitoly rozoberajú.

Prílohy obsahujú stručný súbor „pravidiel premávky“, ktoré sú zhrnutím hlavných ponaučení a „dobrej praxe“, ktoré sú obsiahnuté v tejto knihe, súbor príkladov inštitúcií sociálneho zabezpečenia, ich hlavných orgánov a štruktúry ich riadiacich orgánov, zoznam dohovorov MOP o sociálnom zabezpečení a sebahodnotiaci dotazník, prostredníctvom ktorého si môže každý sám zhodnotiť, resp. zmerať vlastné schopnosti a potreby ako člena samosprávneho orgánu. Na konci knihy sa nachádza tiež krátky slovník pojmov, zoznam skratiek a ucelený zoznam publikácií a internetových stránok, na ktoré sa v tejto knihe odvolávame.

ČO JE VAŠOU ÚLOHOU?

Jednotlivé detaily v zodpovednosti členov samosprávnych orgánov sa líšia, ale základné princípy sú vo všeobecnosti rovnaké pre všetky druhy samosprávnych orgánov. Inštitúcia tu je na to, aby pôsobila v záujme tých, ktorí ju vytvárajú – prispievateľov, poberateľov dávok a budúcich poberateľov – v medziach daných zákonom, a zas úlohou samosprávneho orgánu tejto inštitúcie je dohliadať na to, že sa tak deje.

Úloha „správcov“

Členovia samosprávneho orgánu sú v skutočnosti „správcami“ pre systémy sociálneho zabezpečenia.⁴ Povinnosťou takýchto správcov orgánu je zabezpečiť primeraný štandard starostlivosti v mene všetkých klientov tejto inštitúcie.

To znamená, že člen samosprávneho orgánu by mal:

- konať v súlade s pravidlami platnými pre systémy sociálneho zabezpečenia a v medziach zákona,
- konať uvážlivo, svedomito a v dobrej viere,
- konať v najlepšom záujme účastníkov systému a usilovať sa o spravodlivú rovnováhu medzi jednotlivými kategóriami,
- v prípade potreby sa obracať o radu na odborníkov v technických a právnych veciach, a
- investovať kapitál (finančné prostriedky) (v prípade, ak je to súčasť zodpovednosti člena rady) v súlade s týmito princípmi.

Pre členov samosprávneho orgánu z toho vyplývajú ďalšie zásady:

- Ste tam na to, aby ste zastupovali svojich klientov a zabezpečili, aby mali možnosť ovplyvňovať rozhodnutia, ktoré sa týkajú ich i širšej verejnosti. Vaši klienti však tvoria širší okruh osôb ako je členov organizácie, ktorú reprezentujete. Napríklad od zástupcu odborov sa očakáva, že bude zastupovať záujmy všetkých pracujúcich, nielen tých, ktorí sú členmi odborov, resp. jeho odborového

⁴ Pojem správca (trustee) sa používa v anglickom právnom systéme i v ďalších systémoch, ktoré majú svoje korene v anglickom práve, a označuje osoby, ktoré riadia a dohliadajú na dôchodkové a investičné fondy, charitatívne organizácie a viacero ďalších inštitúcií.

zväzu. Zároveň sa musíte usilovať o vyvážený a spravodlivý prístup, pretože ste členom samosprávneho orgánu, ktorý sa stará o celý systém sociálneho zabezpečenia, a nielen o tú časť, ktorá sa týka len klientov, ktorých vy zastupujete. Teda kým vašou úlohou je hovoriť v mene vašej skupiny klientov, úspech tejto formy riadenia rozhodne závisí od členov samosprávneho orgánu, ktorí dokážu širšie vnímať rozsah svojej zodpovednosti.

- Vo všeobecnosti v samosprávnom orgáne pôsobíte **nie** ako delegát – to znamená, že nemusíte prijímať inštrukcie od výkonného orgánu vašej organizácie alebo od širšieho okruhu klientov. Namiesto toho, vám vaši klienti prejavili dôveru, aby ste konali a hlasovali v súlade s ich všeobecnými záujmami. Z času na čas sa objavia kontroverzné témy, pri ktorých budete považovať za potrebné ísť medzi ľudí ktorých reprezentujete a zistiť si ich názory pred tým, než zaujmete nejaké stanovisko. Ak sa to však bude stávať príliš často, samosprávny orgán nebude schopný riadne fungovať, pretože prijímanie rozhodnutí bude trvať príliš dlho, a to aj v súrnych otázkach.
- Zastupiteľská funkcia pôsobí oboma smermi. Mnohí z tých, ktorých zastupujete, vedia oveľa menej o inštitúcii sociálneho zabezpečenia ako vy (koniec koncov, práve z tohto dôvodu vás tam nominovali). Možno majú len váгну predstavu o tom, čo je praktické, a o kompromisoch, ktoré treba urobiť, aby sa zobrali do úvahy a zladili všetky rôznorodé záujmy. Možno im teda budete musieť vysvetľovať skutočnú situáciu a niekedy im dokonca hovoriť o tom, čo je a čo nie je možné urobiť, a teda o veciach o ktorých nebudú chcieť ani počuť. Sociálne zabezpečenie má vo vládnom programe jedinečné postavenie, pretože si vyžaduje dlhodobé perspektívy vzhľadom na jeho dlhodobé dôsledky. Zmena, ktorá sa niektorým pozorovateľom zvonka môže zdať ako „rýchle riešenie“ – jednoduché riešenie naliehavého problému – alebo dobré využitie momentálne existujúceho nadbytku, môže mať z dlhodobého hľadiska veľmi negatívne dôsledky. Jednou z vašich zodpovedností teda je pomáhať ľuďom v tom, aby pochopili dlhodobú perspektívu.
- Ako člen samosprávneho orgánu sa dostanete k informáciám, pri ktorých budete musieť zachovať mlčanlivosť, keďže pôjde o informácie o jednotlivcoch alebo o zmluvách s externými subjektami (pozri kapitolu 4). Je vhodné ujasniť si to v rámci vašej organizácie, ako aj vo vzťahu k vašim klientom a inštitúcii ktorú v samosprávnom orgáne reprezentujete, ešte v počiatočnom štádiu a zabezpečiť, aby pochopili, že aj keď sa budete usilovať byť vo vzťahu s nimi čo najviac otvorený, budú určité otázky, pri ktorých sa nebudete môcť podeliť o informácie, ktoré máte právo poznať len vy.
- Mimo samosprávneho orgánu môže dôjsť k rivalite medzi rôznymi organizáciami pôsobiacimi na tom istom poli – napríklad medzi federáciami odborových zväzov, ktoré sa usilujú získať nových členov. V prospech všetkých vašich klientov budete musieť potlačiť túto rivalitu a pokúsiť sa pracovať v zhode s ostatnými členmi orgánu. V prípade ostrejšieho konfliktu to nemusí byť až

také jednoduché. Nastolovanie týchto hádok na zasadaniach samosprávneho orgánu zníži vaše šance na efektívne zastupovanie vašich klientov a sťaží vám možnosti vyhrať spory o otázkach, ktoré sú pre nich dôležité. Možno sa budete usilovať o dosiahnutie neformálnej dohody s vašimi kolegami alebo dokonca o spísanie formálneho memoranda, ako to urobili viaceré federácie odborových zväzov v Chorvátsku. Ich cieľom bolo prispieť k zvýšeniu vplyvu *celého* odborového hnutia v oblasti sociálneho zabezpečenia. V prípade existencie ďalších inštitúcií pôsobiacich v oblasti sociálneho zabezpečenia, ktoré majú tripartitné samosprávne orgány, alebo ak vaša inštitúcia disponuje regionálnou sieťou, možno sa budete usilovať o skontaktovanie sa so svojimi kolegami – reprezentantmi v týchto orgánoch, aby ste s nimi mohli prediskutovať problémy, ktoré sa objavia, a spolupracovať pri nachádzaní riešení.

- Vašou úlohou je vykonávať dohľad a dozerať na celú činnosť a neangažovať sa v každodennom riadení činnosti inštitúcie. Za takúto činnosť je platený výkonný riaditeľ a zamestnanci inštitúcie. Vašou úlohou je kontrolovať, či túto činnosť vykonávajú riadne, bez toho, aby ste do nej osobne zasahovali. Táto zásada má ešte väčší význam v prípade, ak samotný samosprávny orgán má akúkoľvek zodpovednosť podobnú tomu, čo patrí do administratívneho riadenia organizácie, ako sú – penalizácia osôb, vypočutie žiadostí alebo odmeňovanie. Ľudia nebudú veriť tomu, že vaše rozhodnutia sú spravodlivé, ak ste ovplyvnili prijímanie pôvodného rozhodnutia na nižšom administratívnom stupni.
- Vo svojej každodennej práci sa možno musíte zaoberať jednotlivými konkrétnymi prípadmi – riešiť sťažnosti od jednotlivých členov vášho zväzu alebo združenia ohľadom rozhodnutí, ktoré inštitúcia prijala. Je dôležité stanoviť si hneď na začiatku, čo môžete a čo nemôžete urobiť vo vzťahu k týmto požiadavkám členov vašej asociácie/združenia. Napríklad požiadať manažéra, aby prezrel zložku, aby sa ubezpečil že prípad bol správne vybavený, môže byť prijateľné, kým žiadať o osobitné zaobchádzanie, ako napr. umožniť osobné preverenie zložky alebo osobnú prítomnosť na prerokovaní prípadu, lebo ste členom samosprávneho orgánu, by nebolo vhodné.
- Vašou úlohou je zabezpečiť dodržiavanie právnych predpisov. Ak má inštitúcia možnosť upustiť od svojich požiadaviek, mala by tak urobiť takým spôsobom a z takých dôvodov, ktoré budú založené na pozornom preskúmaní okolností. Prípadné nedostatky v správnych predpisoch neospravedlňujú právne nedostatky v administratíve. Vašou úlohou by skôr malo byť upozorniť politických činiteľov na problém v príslušnom zákone.
- Verejnosť nechce také systémy sociálneho zabezpečenia, ktoré sa vlečú od jedného balíka reforiem k druhému ako odpoveď na krátkodobé problémy. Ak nastane taký prípad, stratia dôveru v schopnosť systému poskytovať vôbec nejaké dávky. Pre samosprávne orgány je dôležité spolupracovať s vládami svojich krajín pri strategickom projektovaní budúceho vývoja zo strednodobého i dlhodobého hľadiska a doviesť ich k tomu, aby sa tiež pozerali na systém so-

ciálneho zabezpečenia z určitého nadhľadu a ako na celok, a nielen na individuálne dávky.

- **Neočakáva sa od vás**, že sa zrazu stanete expertom, očakáva sa však od vás, že budete vykonávať dozor nad expertmi a že sa budete starať sa o to, aby mali na pamäti záujmy tých, ktorých vy zastupujete. Jednou z veľmi dôležitých úloh je, aby ste jednoducho presvedčili expertov, aby namiesto odborného žargónu hovorili jazykom, ktorému rozumiete vy i široká verejnosť. V tomto smere budete možno niekedy nútený povedať: „Prepáčte, ale nerozumiem vám, mohli by ste, prosím, zopakovať pointu v zrozumiteľnejšom jazyku?“ Zároveň sa budete musieť postarať o to, aby ste dostatočne chápali jednotlivé odborné aspekty, aby ste mohli klásť inteligentné otázky. Sebahodnotiaci test v Prílohe F vám môže pomôcť identifikovať tie oblasti, kde potrebujete rozširovať svoje poznatky a zručnosti.

Jeden z krokov, ktorý by mohol uľahčiť vašu prácu, je, keby organizácie, ktoré nominujú alebo volia zástupcov do samosprávneho orgánu, zamestnali svojich vlastných expertov, ktorí by členom týchto orgánov pomáhali. Napríklad, vo Francúzsku každý subjekt, ktorý nominuje svojich členov do samosprávnych orgánov dvoch združení dôchodkových inštitúcií, ktorými sú AGIRC a ARRCO, má právo na finančné prostriedky na financovanie platených pracovníkov vo funkcii „technického poradcu“ alebo experta.⁵

DOKUMENTY POTREBNÉ K PRÁCI ČLENOV SAMOSPRÁVNÝCH ORGÁNOV

Členovia samosprávnych orgánov musia mať k dispozícii viacero základných dokumentov a ďalšie informácie. Z nižšie uvedeného zoznamu niektoré takéto dokumenty už určite existujú, ďalšie bude treba spracovať, aby sa zaručilo správne fungovanie inštitúcie a samosprávneho orgánu. V prípade absencie niektorých materiálov môžete tento problém nastoliť na stretnutí samosprávneho orgánu, spýtať sa, prečo daný materiál nie je k dispozícii, a tlačiť na spracovanie potrebných dokumentov a ich sprístupnenie v určitom časovom rámci.

Tento základný súbor dokumentov by mal byť priebežne aktualizovaný a väčšina z nich (ak nie všetky) by mala byť zavesená na internetovej stránke inštitúcie (ak taká existuje). To umožní zamestnancom a členom samosprávnych orgánov jednoducho sa na ne odvolávať. Ak internetová stránka neexistuje, alternatívou by bolo dať k dispozícii súbor dokumentov v papierovej podobe každej regionálnej alebo oblastnej pobočky. Týmito dokumentmi sa budeme podrobnejšie zaoberať v ďalších kapitolách.

⁵ Ide o Všeobecnú asociáciu dôchodkových inštitúcií pre pracujúcich (AGIRC) a Všeobecnú asociáciu dôchodkových inštitúcií pre riadiacich pracovníkov (ARRCO).

Medzi základnými dokumentmi by mali byť:

- štatút, na základe ktorého bol samosprávny orgán vytvorený a ktorý definuje vaše základné práva a povinnosti,
- predpisy, ktoré podrobne špecifikujú práva a povinnosti samosprávneho orgánu, vrátane postupov, ktoré sa majú dodržiavať,
- štatúty a predpisy, ktoré stanovujú podrobnosti fungovania tej časti systému sociálneho zabezpečenia, ktorú spravujete,
- všeobecnejšie usmernenia pre členov samosprávnych orgánov autonómnych subjektov (verejnoprávných inštitúcií), ktorým vláda delegovala verejné funkcie; tie zahŕňajú napríklad pravidlá správania sa a požiadavky na zverejnenie údajov o osobných majetkových pomeroch, alebo pokyny o výbere informácií ktoré majú byť zverejňované a o zodpovednosti inštitúcie voči verejnosti,
- štatistické údaje o počte prispievateľov a príjemcov dávok a o druhu a výške vyplácaných dávok,
- rozpočtové dokumenty, výročné správy a finančné účty za minulé roky. Ak sa správy audítora a investičné správy zverejňujú osobitne, mali by ste mať k dispozícii kópie aj týchto dokumentov,
- všetky programové dokumenty, záväzky voči klientom, strategické alebo politické dokumenty, napr. dokumenty o zámeroch a cieľoch (pozri kapitolu 6),
- všetky dlhodobé poistno-matematické štúdie a projekcie, ktoré boli vypracované pre inštitúciu a pre celkový systém sociálneho zabezpečenia (pozri kapitolu 12),
- sumáre o politike organizácie v oblasti ľudských zdrojov, ako napr. náborov a školenia vlastných zamestnancov,
- súbory zásad pre komunikáciu a spoluprácu s externými konzultantmi a zmluvnými partnermi, pre ponukové konanie a verejné súťaže. Tieto zásady sa vo väčšine prípadov upravujú na národnej úrovni, s možnými špecifickým pravidlami, ktoré sa vzťahujú pre vašu inštitúciu,
- ďalšie publikácie, ako napr. interné spravodaje, časopisy pre verejnosť alebo súbory poradenských výkladov k predpisom,
- zápisnice z uplynulých zasadaní samosprávneho orgánu a ďalších výborov,
- kópie protokolov alebo rokovacieho poriadku a všetky ďalšie pracovné usmernenia, ktoré boli vydané pre členov samosprávneho orgánu a zamestnancov, ktoré upravujú ako majú vykonávať svoju prácu.

ĎALŠIE INFORMÁCIE, KTORÉ BUDETE POTREBOVAŤ

Pre nového člena samosprávneho orgánu je tiež dôležité mať informácie aj o predsedovi orgánu, o svojich kolegoch – ďalších členoch orgánu, o výkonnom riaditeľovi a o vedúcich zamestnancoch. Noví členovia by mohli mať záujem o zorganizovanie neformálnych stretnutí s predsedom, tajomníkom a výkonným riaditeľom inštitúcie ešte pred prvým zasadáním samosprávneho orgánu s cieľom získať informácie

o praktickej činnosti organizácie, o aktuálnych problémoch a o to, v akom vzájomnom vzťahu sú jednotlivci a funkcie. Potom by sa mali stretnúť so všetkými vedúcimi zamestnancami a navštíviť ich pracoviská. Užitočné je požiadať o organizačnú štruktúru, ako sa uvádza aj v kapitole 4. Formálna štruktúra organizácie sa však často odlišuje od toho, ako organizácia funguje v skutočnosti. Po nadviazaní všetkých týchto kontaktov si preto člen samosprávneho orgánu môže vyhotoviť vlastnú organizačnú štruktúru, ktorá by bola odrazom praktického fungovania inštitúcie.

Zároveň je dôležité zistiť, kto poskytuje služby pre samosprávny orgán, t. j. kto organizuje stretnutia, rozosiela program a dokumenty, vyhotovuje zápisky a vybavuje bežné požiadavky a korešpondenciu členov samosprávneho orgánu. V ďalšej časti tejto knihy budeme používať pojem „tajomník samosprávneho orgánu“, aj keď táto úloha môže mať v skutočnosti iné označenie a môže ísť skôr o tím ako o jedinú osobu.

Členovia samosprávneho orgánu sú vo všeobecnosti menovaní do tohto orgánu na základe ich činnosti v iných organizáciách alebo špecializáciu dosiahnutú v konkrétnej oblasti. Od nikoho však nemožno očakávať, že hneď od začiatku výkonu svojej funkcie bude vedieť všetko o príslušných zákonoch alebo činnostiach inštitúcie. Je preto dobrou praxou dať novým členom samosprávneho orgánu možnosť zúčastňovať sa na seminároch oboznamujúcich s činnosťou ktorú členovia týchto orgánov vykonávajú a pre existujúcich členov zorganizovať pravidelné informačné stretnutia. V určitých oblastiach bude potrebné pozvať aj externých odborníkov, ktorí vysvetlia celkové princípy a prediskutujú základné predpoklady a ponúknu nezávislý pohľad na to, čo sa deje. V iných oblastiach budú zas najlepšími odborníkmi tí, ktorí pracujú pre danú inštitúciu a ktorí budú vedieť vysvetliť členom samosprávneho orgánu všetky uplatňované postupy a ich dôvody, ako aj plány do budúcnosti.

Jedným z dôležitých prvkov prípravy členov samosprávneho orgánu bude štruktúra dávok, ktoré spravuje inštitúcia. V mnohých prípadoch pôjde o rôzne stupne dávok, ktoré vznikli v rôznom čase v priebehu existencie inštitúcie, ako aj rôzne podskupiny obyvateľstva krytého dávkami, s rôznymi nárokmi. Pozornosť verejnosti sa možno bude zameriavať len na štruktúru dávok vytvorenú na základe posledného súboru reforiem, no v záujme skutočného pochopenia systému je potrebné poznať aj historické hľadisko.

Školenie členov samosprávneho orgánu: Príklad⁶

Nižšie uvádzame zhrnutie dvojdnového seminára organizovaného a financovaného Všeobecnou asociáciou dôchodkových inštitúcií pre vedúcich pracov-

⁶ Vo Francúzsku sú zamestnávateľia povinní v zmysle zákona udeliť svojim zamestnancom, ktorí sú členmi samosprávnych orgánov v inštitúciách sociálneho zabezpečenia, voľno, aby sa mohli zúčastniť na školeniach súvisiacich s výkonom ich povinností.

níkov (AGIRC) vo Francúzsku. Seminár bol organizovaný pre nových členov *Administrateur – samosprávneho* orgánu, ktorý vykonáva dohľad nad činnosťou AGIRC. Keďže ide o federáciu menších inštitúcií, väčšina sú zároveň členmi vlastných samosprávnych orgánov.

Prvý deň seminára začal stručnou prezentáciou vlastných skúseností jedného zo súčasných členov samosprávneho orgánu s činnosťou v tomto orgáne. Riaditeľ ich sekretariátu potom predstavil históriu a poskytol prehľad tejto formy starobného dôchodkového zabezpečenia a opísal, ako táto forma zapadá do celkového systému verejného dôchodkového zabezpečenia vo Francúzsku.

Riaditeľ pre reguláciu potom vysvetlil širšie princípy regulácie a spôsob, akým sa systém vyvíjal z hľadiska legislatívy a súdnych rozhodnutí.

Po obedňajšej prestávke riaditeľ pre inštitucionálne vzťahy predstavil organizáciu AGIRC ako inštitúciu, ako aj zodpovednosti členov samosprávneho orgánu. Technický riaditeľ potom vysvetlil spôsob akým sa vykonáva kalkulácia nákladov a očakávaných výsledkov v AGIRC. Za tým nasledovala časť o „spoločenských aktivitách“, do ktorých je inštitúcia zapojená.

Školenie sa v ten deň skončilo okrúhlym stolom s vedúcimi pracovníkmi inštitúcie a napokon večerou pre účastníkov a prednášajúcich.

Druhý deň školenia sa začal prezentáciou pilotného programu zameraného na poskytovanie informácií členom samosprávneho orgánu AGIRC a zjednotenie administratívy organizácie v podaní riaditeľa pre informácie. Program pokračoval stretnutím zameraným na vykonávanie auditu, ktoré viedol riaditeľ pre audit a kontrolu, a potom nasledovala časť o kontrole kvality a cieľoch, prezentovaná riaditeľom zodpovedným za túto oblasť.

Po obedňajšej prestávke bol na programe bod o finančnej kontrole, po ktorom nasledovalo záverečné zhrnutie školenia predsedom, podpredsedom a výkonným riaditeľom AGIRC.

Takýto seminár je aj jedinečnou príležitosťou na spoznanie ďalších členov samosprávneho orgánu i vedúcich pracovníkov inštitúcie v neformálnom prostredí.

Samosprávny orgán sa môže dohodnúť na každoročnom organizovaní takýchto stretnutí pre všetkých členov samosprávneho orgánu s cieľom zhodnotiť ich slabé a silné stránky. (Jeden z príkladov sebahodnotenia je uvedený v Prílohe F). Následne môže tajomník samosprávneho orgánu vypracovať program pre každého jednotlivca na celý rok. Takýto program by mohol zapadať do cyklu práce samotného orgánu tak, aby sa školenie konalo vtedy, keď na to existuje reálny dôvod. Napríklad v mesiaci, keď sa majú predložiť auditované účty na schválenie samosprávnemu orgánu, by sa mohlo vopred konať jednodňové alebo poldenné školenie. Na tomto školení by sa vysvetlili uplatňované metódy a čo možno zistiť z jednotlivých druhov účtov. Takéto stretnutie by mohli viesť zástupcovia štátneho auditorského

orgánu, samotní zamestnanci inštitúcie alebo odborníci z akademickej sféry či externí konzultanti.

Ako člen samosprávneho orgánu sa môžete zaujímať o špecifické oblasti, ohľadom ktorých potrebujete ďalšie informácie. Môžete mať napríklad záujem o individuálne stretnutie, na ktorom s príslušným expertom preberiete právny a ústavný rámec vašej inštitúcie, vložíte ho do všeobecného právneho kontextu a prediskutujete ďalší vývoj.

Pre zaneprázdnených ľudí je často veľmi ťažké vyčleniť si čas na vlastný rozvoj. Dohoda o vyhradení určitého času, ktorý by mal každý člen samosprávneho orgánu venovať rozvíjaniu svojich poznatkov a schopností v priebehu roku, a o tom, že každý člen orgánu bude viesť štandardizovanú evidenciu o svojich činnostiach, by mohla byť v tomto smere impulzom. Príklad takejto evidencie je uvedený v Prílohe F.

Tieto záznamy môžu členovia samosprávneho orgánu prebrať na ročnom kontrolnom zasadaní v rámci programu rokovania a možno ich zahrnúť aj do výročnej správy.

Kľúčové body kapitoly 2

- Prvoradou povinnosťou tripartitného samosprávneho orgánu inštitúcie sociálneho zabezpečenia je dozerať aby inštitúcia konala v záujme svojich klientov – prispievateľov, príjemcov dávok a budúcich príjemcov – a v súlade s príslušnou legislatívou. Z toho vyplýva séria ďalších princípov.
- Členovia samosprávneho orgánu musia mať k dispozícii komplexný súbor dokumentov ohľadom ich inštitúcie, vrátane stanov, programu, prevádzkových štatistík, rozpočtu, účtovných dokumentov a protokolov týkajúcich sa zasadaní samosprávneho orgánu.
- Je užitočné, ak sa nový člen samosprávneho orgánu stretne s výkonným riaditeľom a vedúcimi pracovníkmi inštitúcie, ako aj s ďalšími, ktorí poskytujú služby samosprávnemu orgánu.

Od nikoho nemožno očakávať, že bude od začiatku poznať všetky príslušné zákony a prax, preto je nevyhnutné organizovať semináre a umožniť členom samosprávnych orgánov neustále si rozvíjať poznatky.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie relevantné zdroje.

Publikácie MOP

- Cichon, M. and L. Samuel. 1995. *Making Social Protection Work: The Challenge of Tripartism in Social Governance for Countries in Transition*. Budapest: ILO and Nicosia: Ministry of Labour and Social Insurance.
- Gillion, C., J. Turner, C. Bailey, and D. Latulippe (eds.). 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform*. Geneva: ILO.
- ILO. 2001. *Social Security: A New Consensus*. Geneva.
- ILO. 1984. *Introduction to Social Security*. Geneva.

Tréningové príručky vydané Medzinárodným školiacim centrom MOP so sídlom v Turíne v Taliansku

- ILO. 1998a. *Social Security Principles*. Social Security Manual 1. Turin: ILO International Training Centre.
- ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Turin: ILO International Training Centre.
- ILO. 1998c. *Social Security Financing*. Social Security Manual 3. Turin: ILO International Training Centre.
- ILO. 1998. *Social Health Insurance*. Social Security Manual 5. Turin: ILO International Training Centre.

Príručky MOP/MASZ o kvantitatívnych metódach v systéme sociálneho zabezpečenia

- Cichon, M., W. Newbrander, et al. 1999. *Modelling in Health Care Finance*. Geneva: ILO/ISSA.
- Cichon M., W. Scholz, et al. 2004. *Financing Social Protection*. Geneva: ILO/ISSA.
- Iyer, S. 1999. *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions*, Geneva: ILO/ISSA.
- Plamondon, P., et al. 2002. *Actuarial Practice in Social Security*. Geneva: ILO/ISSA.
- Scholz, W., et al. 2002. *Social Budgeting*. Geneva: ILO/ISSA.

Internetové stránky

- Medzinárodná organizácia práce (MOP): www.ilo.org
- Medzinárodná asociácia sociálneho zabezpečenia (ISSA): www.issa.int
- Lausannská univerzita: www.unil.ch
- Maastrichtská univerzita: www.fdewb.unimaas.nl

Možnosti formálneho vzdelávania

Medzinárodná organizácia práce organizuje vo svojom Medzinárodnom školiacom centre v Turíne pravidelné semináre pre správcov systémov sociálneho zabezpečenia

z celého sveta. Niektoré kurzy sú určené tým, ktorí riadia a prevádzkujú tieto systémy, ďalšie sú zas pre tých, ktorí pracujú priamo s technickými modelmi vyvinutými MOP na projektovanie dávok sociálnej ochrany a ich financovania.

Okrem toho Medzinárodná asociácia sociálneho zabezpečenia (ISSA) organizuje krátke manažérske kurzy rozvoja zručností pre výkonných riaditeľov a členov samosprávnych orgánov inštitúcií sociálneho zabezpečenia.

Ako sme už uviedli vyššie, pri zostavovaní tejto príručky sme sa vo veľkej miere opierali o tréningové manuály z kurzov organizovaných v Turíne. MOP a ISSA spoločne vydali sériu príručiek *Kvantitatívne metódy v sociálnom zabezpečení (Quantitative Method in Social Security)*, o ktorých sme sa už zmienili. Niektoré z nich sú však príliš odborného charakteru v porovnaní s bežnými potrebami člena samosprávneho orgánu.

Tí, ktorí chcú túto problematiku študovať viac do hĺbky, majú možnosť absolvovať jednoročné magisterské štúdium so zameraním na financovanie sociálnej ochrany, čo je spoločná iniciatíva MOP a Maastrichtskej univerzity v Holandsku. Jej cieľom je vyškoliť odborníkov na sociálnu ochranu a financovanie sociálnej ochrany pre inštitúcie sociálneho zabezpečenia, poisťovne, vlády, výskumné inštitúcie a konzultačné firmy. Nie každý má čas absolvovať celý jednoročný program, a preto je tu možnosť navštevovať len vybraný kurz alebo blok kurzov. Zároveň je v pláne zahrnuté organizovanie kurzov pre osoby s menej pokročilými poznatkami z oblasti matematiky a štatistiky.

Aj Lausannská univerzita v spolupráci s MOP spúšťa dvojročný kurz poistnej matematiky so zameraním na sociálne zabezpečenie.

PRÁVNÝ RÁMEC PRE VÝKON ČINNOSTÍ ČLENA SAMOSPRÁVNEHO ORGÁNU

ÚVOD

Inštitúcie sociálneho zabezpečenia a ich orgány sú vytvárané v zmysle zákona s cieľom plniť osobitné funkcie. Zákon stanovuje, kto sú členmi týchto orgánov, ako sú menovaní a akú úlohu majú zohrávať. Podrobnejšie nariadenia a výklady predpisov (právnych aj iných) môže vydať príslušné ministerstvo alebo vládny odbor.

Samosprávne inštitúcie sociálneho zabezpečenia sa v zásade zaoberajú správaním systému sociálneho zabezpečenia, kým vláda určuje politické smerovanie a prijíma legislatívu týkajúcu sa týchto oblastí:

- kto je krytý systémom,
- druh a úroveň poskytovaných dávok,
- financovanie systému, vrátane výšky odvodov, preddavkov a alokácie príjmov z príspevkov medzi jednotlivými kategóriami financovania v rámci národných ekonomických plánov.

Na papieri sa to môže zdať ako jasné rozdelení úloh, v skutočnosti sú však hranice medzi nimi trochu rozmazané. Politické rozhodnutia jednej osoby sa stávajú súborom požiadaviek ďalšej osoby, ktoré treba realizovať. Implementáciou politického rozhodnutia sa zmení aj samotná politika – z nejasných záväzkov sa môžu stať jednoznačné zásady formulované v manuáli o riadení systému. Niekedy sú však tieto záväzky natoľko neurčité, že sa nedajú realizovať vôbec. Pri ďalej príležitosti sa príslušná problematika zhodnotí a praktické skúsenosti s implementáciou sa stanú východiskovým bodom politiky. Preto nech už je právne vymedzenie akokoľvek, ak má byť politika úspešná, musí tu existovať dialóg a spätná väzba medzi vládou a inštitúciou sociálneho zabezpečenia.

PRÁVNE POSTAVENIE

Stupeň právnej nezávislosti inštitúcie sociálneho zabezpečenia sa v jednotlivých krajinách výrazne líši. Niektoré inštitúcie majú právomoc angažovať svojich vlastných zamestnancov a zabezpečovať si vlastné priestory, kým iné sa spoliehajú na vyčlenenie vládnych pracovníkov. Niektoré majú voľnú ruku pri investovaní financií, kým pri iných táto právomoc patrí ministerstvu financií.

Samosprávny orgán Národného systému dôchodkového zabezpečenia v Srbsku

Podľa štatútu schváleného v roku 2003 má Správna rada Fondu dôchodkového a invalidného poistenia Srbska tieto zodpovednosti:

- vypracovať a schvaľovať prevádzkové pravidlá pre Fond v súlade so štatútom Fondu a ďalšími príslušnými predpismi,
- stanovovať výšku odvodov na sociálne zabezpečenie so súhlasom vlády,
- schvaľovať finančné plány a ročné účtovné závierky Fondu,
- schvaľovať ročné a strednodobé pracovné programy,
- uplatňovať transparentné a verejné postupy pri procese výberu a menovania riaditeľa Fondu,
- rozhodovať o ďalších otázkach a vykonávať ďalšie funkcie v súlade so štatútom a predpismi Fondu,
- podávať vláde správy o činnosti Fondu.

Samosprávny orgán si volí svojho predsedu a podpredsedu na obdobie dvoch rokov. Táto funkcia rotuje medzi členmi orgánu zastupujúcimi poistené osoby, zamestnávateľov a poberateľov dávok.

Štatút definujúci úlohy a zodpovednosti samosprávneho orgánu môže byť príliš dlhý a príliš odborný, preto by členom samosprávneho orgánu i verejnosti pomohlo, keby mali k dispozícii jeho stručné zhrnutie napísané v jednoduchom jazyku. V prípade sporov ohľadom právomocí samosprávneho orgánu sa za smerodajný považuje, samozrejme, presný text zákona, a nie jeho zjednodušený výklad. Členovia samosprávneho orgánu sa musia oboznámiť s celým textom dokumentov a odvolávať sa na ne vždy, keď je to potrebné. Za týmto účelom je užitočné, ak dokumenty samosprávneho orgánu budú bežne obsahovať aj výťahy z relevantných častí zákona alebo odkazy na ne.

Môžu sa vypracovať aj také postupy, ktoré nebudú úplne v súlade so striktným znením zákona. Napríklad zákon môže určovať, že samosprávny orgán ako celok vypracúva a schvaľuje ročný rozpočet, keď v skutočnosti to robí jeho predseda alebo výkonný riaditeľ, ktorí takýto dokument predložia samosprávnemu orgánu len na schválenie, keď už je príliš neskoro na hlbšie posúdenie, prerokovanie alebo zmeny. V takýchto prípadoch – aj keď to bude trvať nejaký čas, kým to dosiahnete – by ste mali spolupracovať s ostatnými členmi orgánu na tom, aby sa táto právomoc vrátila samosprávnemu orgánu, a preto trvať na širšej diskusii.

Niekedy podmienky štatútu, na základe ktorého je inštitúcia zriadená, môžu viesť k určitému sklamaniu členov samosprávneho orgánu z toho, že inštitúcia nedisponuje právomocami, ktoré by uľahčili jej fungovanie, alebo nejasne definujú, kto má

právomoci, ktorými inštitúcia nedisponuje. Podobne môže byť pre niektorých zamestnávateľov alebo jednotlivcov nevyhovujúce alebo obtiažne plniť niektoré zo stanovených požiadaviek. V každom prípade by však inštitúcia mala dodržiavať zákona tak, ako sú schválené, a to až dovedy, kým sa nezmenia. Obchádzanie právnych predpisov vtedy, keď to niekomu vyhovuje, môže z dlhodobého hľadiska nakoniec viesť k narušeniu dodržiavania zákona a oslabiť postavenie samosprávneho orgánu. Ak má samosprávny orgán právomoc vykonávať procesné zmeny, mal by to robiť spravodlivým a transparentným spôsobom, ktorý bude podliehať prísnemu dohľadu.

ĎALŠIE ZÁKONY

Môžu existovať aj ďalšie zákony, ktoré sa týkajú všeobecnejších otázok, ale ktoré by ste mali poznať a v prípade potreby sa na ne odvolávať.

Ide napríklad o túto vašu národnú legislatívu:

- týkajúcu sa ľudských práv,
- upravujúcu etiku a konanie štátneho zamestnanca a protikorupčnú legislatívu (pozri bližšie kapitolu 8),
- právne požiadavky na vykonávanie auditu verejných orgánov, vrátane právomocí národného auditorského orgánu alebo iného podobného orgánu,
- legislatívnu úpravu požiadavky na slobodný prístup k informáciám, t. j. aké informácie má verejnosť právo požadovať a získavať od verejných orgánov a ktoré informácie musia byť publikované alebo zverejnené na internetových stránkach týchto orgánov,
- medzinárodné pravidlá vzťahujúce sa na relevantné otázky, vrátane pravidiel ISSA o investovaní fondov sociálneho zabezpečenia (pozri kapitolu 12) či pravidiel Medzinárodnej asociácie poisťných matematikov (IAA) pre poisťných matematikov pôsobiacich v oblasti sociálneho zabezpečenia (pozri kapitolu 13).

EURÓPSKA ÚNIA

Pre členské krajiny Európskej únie a kandidátov na členstvo platia aj smernice a nariadenia týkajúce sa oblasti sociálneho zabezpečenia (vrátane prechodných alebo trvalých derogácií dohodnutých vašou vládou). Ide najmä o tieto smernice a nariadenia:

- Nariadenie č. 1408/71, ktorého cieľom je koordinovať systémy sociálneho zabezpečenia v rámci Európskeho hospodárskeho priestoru,
- Nariadenie č. 1612/88, ktorá sa týka slobody pohybu a rovnosti pri zaobchádzaní s tými, ktorí sú definovaní ako „pracujúci“, a následne ich práv na dávky sociálneho zabezpečenia;
- Nariadenie č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (toto

nariadenie neskôr nahradí nariadenie č. 1408/71, zatiaľ však obe nariadenia platia paralelne),

- Smernica 79/7/EEC o postupnom vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach súvisiacich so sociálnym zabezpečením.

VZŤAH K INÝM ORGÁNOM

V rámci tripartitného samosprávneho orgánu má svojich zástupcov ako členov orgánu aj vláda, pričom väčšinou ide o osoby vo vyšších funkciách. V bipartitných orgánoch nie je zastúpený nijaký oficiálny reprezentant vlády, napriek tomu sa však na zasadaniach samosprávneho orgánu môžu zúčastňovať delegáti vlády.⁷ Za rovnakých podmienok sa o činnosť orgánu určite budú zaujímať aj politické strany – vládne i opozičné. V niektorých prípadoch sú v samosprávnom orgáne zastúpené aj opozičné strany.

Vo väčšine prípadov má inštitúcia vzťah aj k ďalším orgánom v rámci vlády i mimo nej. Vo všeobecnosti je najdôležitejším vzťahom vzťah k „domovskému“ ministerstvu, napr. k ministerstvu práce a sociálnych vecí alebo k ministerstvu zdravotníctva.

V praxi je rovnako dôležité – aj keď možno nie z hľadiska zákonného rámca – aj ministerstvo financií, keďže je zodpovedné za celý štátny rozpočet. Príspevky platené do fondov sociálneho zabezpečenia a vyplácané dávky majú veľký vplyv na ekonomiku. Ak aj má vaša inštitúcia možnosť pôsobiť samostatne pri vykonávaní administratívnych funkcií, právomoc na zostavovanie prevádzkového rozpočtu bude s veľkou pravdepodobnosťou patriť vláde, rovnako ako aj rozhodnutia o optimálnej štruktúre dávok a o prípustnej výške dávok. Je dobrou praxou, keď má samosprávny orgán možnosť zúčastniť sa na zostavovaní štátneho rozpočtu a na konzultáciách a rokovaní pred prijatím konečného rozhodnutia. Vláda garantuje, že deficit bude hradený z prostriedkov zaplatených daňovými poplatníkmi, čo je ďalší dôvod, aby ministerstvo financií kontrolovalo na činnosť inštitúcie sociálneho zabezpečenia. Možno je niekedy ťažké presvedčiť vládu, aby prevzala časť zodpovednosti, a zabezpečiť, aby úlohy členov samosprávneho orgánu boli reálne, a nielen formálne. Ale perspektíva dobre informovaného samosprávneho orgánu je pre vládu cenným aktívom pri prijímaní ťažkých rozhodnutí, a na druhej strane dať vláde pocítiť vašu prítomnosť je súčasťou vašej práce a je zároveň vo verejnom záujme.

Niekedy sa môže stať, že silná rola vlády prostredníctvom ministerstva financií môže byť pre systém sociálneho zabezpečenia rizikom. K tomu môže dôjsť napríklad vtedy, keď sa politická strana, ktorá je pri moci rozhodne získať hlasy voličov prost-

⁷ Vo Francúzsku je plná kompetencia v Národnom poisťovnom fonde pre zamestnancov ponechaná na sociálnych partnerov. Napriek tomu dvaja delegáti vlády reprezentujúci ministerstvo sociálneho zabezpečenia a ministerstvo pre štátny rozpočet sa môžu zúčastňovať zasadnutí samosprávneho orgánu.

redníctvom zvýšenia dávok, ktoré je spojené so skrytými nákladmi, ktoré ohrozuje dlhodobú platobnú schopnosť inštitúcie. Ak má samosprávny orgán zohrávať významnú a užitočnú úlohu, mal by byť schopný konať ako „nezávislý, ale zodpovedný“ orgán vo vzťahu k vláde a k zákonodarnému zboru a poukazovať na politické a finančné dôsledky jednotlivých návrhov.

Samosprávny orgán by mal byť schopný vykonávať tieto činnosti a úlohy:

- pripravovať návrh rozpočtu, ktorý zodpovedná skutočným potrebám a administratívnym nákladom inštitúcie a ktorý zároveň zohľadňuje ekonomickú situáciu krajiny,
- otvorene rokovať o takomto rozpočte s príslušnými ministrami namiesto toho, aby predstavitelia ministerstiev diktovali ostatným členom samosprávneho orgánu, aký by mal byť návrh rozpočtu,
- podávať správy zákonodarnému zboru a verejnosti napríklad o zhodnotení systému sociálneho zabezpečenia z hľadiska poistnej matematiky (pozri kapitolu 13),
- poskytovať formálne konzultácie politikom ešte pred legislatívnymi zmenami, ktoré by mali dosah na činnosť samosprávneho orgánu a jeho financií s cieľom zabrániť tomu, aby takéto zmeny boli orgánu už len oznámené,
- spolupracovať s politikmi pri dodržaní realistického časového rámca s cieľom riadne naplánovať zavádzanie nových technológií alebo nových požiadaviek a vykonať potrebné zmeny v pracovných metódach,
- vypracúvať správy, diskutovať alebo rokovať o zmenách týkajúcich sa oblastí, ktoré zákony alebo správa dostatočne neupravuje a kde je potrebné vykonať úpravy,
- zohrávať väčšiu úlohu v plánovaní budúcnosti systému sociálneho zabezpečenia, ktorého je inštitúcia súčasťou, vrátane konzultácií o predpokladoch dlhodobějších poisťno-matematických predpovedí pre tento systém.

Sú aj ďalšie orgány, s ktorými bude musieť váš samosprávny orgán úzko spolupracovať, napríklad v prípade, keď:

- vaša inštitúcia nevyberá príspevky, túto úlohu plní iný subjekt, keďže hladké fungovanie systému sociálneho poistenia do veľkej miery závisí od efektívnosti výberu. Napríklad v Slovinsku sociálne príspevky aj daň z príjmov fyzických osôb vyberá Jednotná daňová správa (súčasť ministerstva financií), ktorá okrem toho kontroluje, skúma a presadzuje požiadavky týkajúce sa príspevkov, pričom dôchodková inštitúcia s ňou úzko spolupracuje pri spoločných auditoch (ILO 2004: 253). Ďalšie podnety na spoluprácu sú uvedené v kapitole 11,
- samostatný alebo polosamostatný štátny kontrolný úrad je zodpovedný za kontrolu financií všetkých verejných inštitúcií (pozri kapitolu 7),
- inštitúcie súkromného sektoru, ako napr. fondy individuálneho sporenia, poisťovne a banky, ktoré zamestnávateľia môžu využívať ako sprostredkovateľov pri

úhrade príspevkov a ktoré tiež môžu dostávať poistné príspevky od vašej inštitúcie. Napríklad v Poľsku je za výber poistného na dôchodok pre sprivatizovaný dôchodkový pilier zodpovedná štátna inštitúcia sociálneho zabezpečenia – ZUS, ktorá zákonom určenú časť poistného preposiela do jednotlivých fondov II. piliera, podľa toho, ktoré si jednotliví zamestnanci vybrali,

- v niektorých prípadoch sú to osobitné regulačné orgány, napríklad fondy zdravotného poistenia môžu považovať za dôležité udržiavať úzke vzťahy s akýmkoľvek vládny orgánom, ktorý vydáva licencie poskytovateľom zdravotnej starostlivosti alebo monitoruje štandardy kvality,
- v oblasti lekárskej starostlivosti alebo invalidity to sú profesionálne združenia, ako napr. združenia praktických lekárov alebo združenia nemocní či organizácie poskytujúce odbornú rehabilitáciu.

Zákon nemusí vždy jasne stanovovať, ako sú rozdelené zodpovednosti medzi vašou inštitúciou a ďalšími orgánmi a či má napríklad nejaký orgán právomoc *vetoovať* konanie druhého orgánu alebo len *odporúčať* určité kroky, ktoré neboli vykonané. V praxi možno tieto otázky najlepšie vyriešiť partnerskou spolupracou, či už formálnou alebo neformálnou. Jedným zo spôsobov, ako takéto partnerstvá formalizovať, je memorandum o porozumení medzi jednotlivými orgánmi, ktoré stanovuje určitý rámec a ktoré je odsúhlasené príslušnými vládny inštitúciami. Kópie takýchto memoránd by mali byť k dispozícii aj členom samosprávneho orgánu a verejnosti.

Vo všeobecnosti by sa inštitúcia sociálneho zabezpečenia mala usilovať o dobré, no nie až príliš úzke vzťahy so všetkými vyššie uvedenými externými subjektami. Určitý stupeň formálnosti pomôže zachovať nezávislosť oboch strán. Vyskytnú sa prípady, keď je samosprávny orgán nútený „súhlasiť alebo nesúhlasiť“ s druhou stranou alebo záujmovou skupinou. Spracovanie týchto otázok do písomnej podoby s doložením opodstatnených argumentov môže pomôcť objasniť danú problematiku a predstavovať užitočný záznam pre budúcnosť v prípade, že by sa takáto otázka opäť otvorila.

Kľúčové body kapitoly 3

- Samostatné inštitúcie sociálneho zabezpečenia sa v zásade zaoberajú spravovaním, pričom vláda prijíma rozhodnutia ohľadom politického smerovania. Neexistuje tu však jasná deliaca čiara, a aj pri realizácii politiky je potrebná spolupráca a dialóg.
- Stupeň nezávislosť inštitúcie sociálneho zabezpečenia od ministrov vlády sa líši od krajiny ku krajine. V niektorých krajinách sa zabehla aj taká prax, ktorá nie je úplne v súlade so štatútmi inštitúcií sociálneho zabezpečenia. Členovia samosprávneho orgánu musia trvať na dodr-

žiavani práva a v prípade nevyhnutnosti zmien ich musia presadzovať spravodlivým a transparentným spôsobom.

- Okrem upravujúcich zákonov je aj viacero takých národných a medzinárodných právnych predpisov a zásad, ktoré musí inštitúcia dodržiavať a s ktorými sa musia členovia samosprávneho orgánu oboznámiť.
- Cieľom samosprávneho orgánu by malo byť, aby inštitúcia konala ako „nezávislý, ale zodpovedný“ orgán vo vzťahu k vláde.

V súvislosti s ďalšími verejnými alebo súkromnými inštitúciami by cieľom malo byť udržiavať dobré, ale relatívne formálne vzťahy. Užitočným nástrojom v tomto smere by bolo memorandum o porozumení medzi jednotlivými stranami.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie užitočné zdroje.

Štruktúra inštitúcií sociálneho zabezpečenia v krajinách strednej a východnej Európy

GVG. 2003a. *Social Protection in the Candidate Countries. Country Study 40, Estonia, Latvia, Lithuania*. Berlin: AKA.

GVG. 2003b. *Social Protection in the Candidate Countries. Country Study 41, Czech Republic, Slovakia, Poland*. Berlin: AKA.

GVG. 2003c. *Social Protection in the Candidate Countries. Country Study 42, Bulgaria, Hungary, Romania, Slovenia*. Berlin: AKA.

Nariadenia a smernice Európskej únie

www.europa.eu.int, cez „Dokumenty“

Ďalšie medzinárodné štandardy a zbierky zásad

International Actuarial Association (IAA). 2002. *Final IAA Guidelines of Actuarial Practice for Social Security Programmes*, prijaté Radou IAA. 21. 10. 2002.

International Social Security Association (ISSA). 2004. *Guidelines for the Investment of Social Security Funds*. ISSA Study Group on the Investment of Social Security Funds. Paper for meeting. Porto, Portugal. 1 – 2. 4. 2004.

Dohovory a odporúčania MOP nájdete na internetovej stránke www.ilo.org/ilolex.

Inštitúcie sociálneho zabezpečenia vo svete

Internetová stránka ISSA (www.issa.int) obsahuje prepojenia na veľké množstvo internetových stránok prevádzkovaných jej členskými inštitúciami (dostanete sa k nim kliknutím na „Other sites“). Mnohé z nich (aj keď nie všetky) majú anglické verzie svojich dokumentov i dokumenty v ďalších jazykoch.

ČINNOSTI SAMOSPRÁVNEHO ORGÁNU

ÚVOD

V spôsobe, akým samosprávne orgány v rôznych krajinách vykonávajú svoje činnosti, existujú určité odchýlky. Niektoré ich činnosti sú však rovnaké pre všetky samosprávne orgány a táto kapitola má za cieľ zhrnúť ich.

ČASOVÝ ZÁVÄZOK

Frekvencia zasadania samosprávneho orgánu závisí od rozsahu a objemu zodpovedností orgánu, vo všeobecnosti by sa však zasadania mali konať aspoň raz štvrťročne a v mnohých prípadoch raz do mesiaca. Niekedy sa konajú aj stretnutia výborov alebo pracovných skupín. V niektorých prípadoch môže ísť o stále výbory – napr. kontrolný výbor, ktorý vykonáva kontrolu auditovaných účtov inštitúcie a každoročne komunikuje s externým audítorom, alebo investičný výbor, ktorý sa zaoberá riadením investícií. Môžu sa vytvárať aj ďalšie dočasné výbory na rôzne účely, napr. na spracovanie správy pre ministra ohľadom špecifickej témy alebo na posúdenie projektu informačných technológií.

Kým zasadania samosprávneho orgánu sa zvyčajne konajú v sídle inštitúcie, ich zorganizovanie v regionálnom alebo lokálnom úrade raz za rok pomôže členom orgánu vnímať veci tak, ako ich vníma verejnosť. Užitočné by bolo aj spojiť zasadanie samosprávneho orgánu so stretnutiami a diskusiou so zamestnancami a klientmi inštitúcie. Členovia orgánu by mali z času na čas navštíviť jednotlivé úrady inštitúcie, stretnúť sa so zamestnancami na všetkých úrovniach a oboznámiť sa s ich pracovnými podmienkami. Pomôže to nielen samotnému samosprávnemu orgánu, ale aj zamestnancom. Stretnutie a zhováranie sa s členmi samosprávneho orgánu zvýši morálku zamestnancov a pomôže tým, ktorí vykonávajú rutinnú prácu, aby pochopili, ako ich činnosti prispievajú k realizovaniu širších cieľov inštitúcie.⁸

Samosprávne orgány by mali byť zodpovedné za vypracúvanie stratégií, plánovanie a výhľady do budúcnosti. Jedno stretnutie s rutinnou náplňou programu nemôže poskytnúť dostatok času na hlbšiu diskusiu o stratégii a budúcich plánoch. Je teda nevyhnutné, aby sa aspoň raz do roka uskutočnilo širšie hodnotiace zasadanie samosprávneho orgánu v rozsahu jedného alebo dvoch dní, zvyčajne v zariadení mimo hlavného úradu, aby sa tak zabránilo zbytočnému rozptyľovaniu sa. Hlavným účelom také-

⁸ Je však, samozrejme, nevyhnutné, aby takéto návštevy úradov sa uskutočňovali s plným vedomím a spoluprácou výkonného riaditeľa.

hoto stretnutia by malo byť stanovenie a zhodnotenie cieľov inštitúcie – aká je vlastne jej úloha, čo sa dosiahlo a čo sa dá dosiahnuť v najbližšom období (pozri kapitolu 6).

Pred tým, ako prijmete nomináciu na člena samosprávneho orgánu, je vhodné vopred si preveriť časové nároky na výkon tejto funkcie a zvážiť, či ste schopní im vyhovieť. Okrem rezervovania si času na oficiálne zasadania budete si musieť vopred prečítať dokumenty na zasadanie, ktoré sú často veľmi objemné. Jedna skúsená členka samosprávneho orgánu, s ktorou sme hovorili v súvislosti s týmto projektom, uviedla, že preštudovanie si všetkých dokumentov jej trvá takmer rovnako dlho ako samotná účasť na zasadaní. Menej skúsenému členovi by to mohlo trvať aj oveľa dlhšie.

Môžu sa vyskytnúť aj ďalšie povinnosti v súvislosti s prípravou na zasadnutia samosprávneho orgánu. Napríklad členovia samosprávneho orgánu, zastupujúci pracujúcich, môžu považovať za dôležité stretnúť sa ešte pred zasadnutím orgánu, aby sa rozhodli, aký prístup zvolia v niektorých konkrétnych otázkach, alebo využijú konzultácie so svojimi expertmi ohľadom zdravotných alebo finančných otázok alebo legislatívnych návrhov, ktoré si vyžadujú podrobné preštudovanie. Môže byť tiež potrebné podávať spätné správy tým, ktorých zastupujú a prediskutovať s nimi jednotlivé otázky po skončení zasadnutia, najmä v prípade plánov na vykonanie zmien, o ktorých viete, že sú potrebné, ale ktoré budú nepopulárne.

Ako už bolo vyššie opísané, v Chorvátsku sa zástupcovia odborov stretávajú deň pred hlavným zasadáním samosprávneho orgánu, aby prediskutovali otázky a problémy, ktoré budú na programe. Po zasadaní samosprávneho orgánu podávajú spätné správy svojim konfederáciám a zabezpečia všetky podkladové materiály, ktoré sú nevyhnutné na objasnenie problémov. Podobne aj na Slovensku do nedávnej reorganizácie viceprezident samosprávneho orgánu Sociálnej poisťovne (SP), ktorý bol zároveň viceprezidentom Konfederácie odborových zväzov, pozýval ďalších členov orgánu zastupujúcich poistených zamestnancov a príjemcov dávok na osobitnú diskusiu ešte pred zasadáním samosprávneho orgánu. Zamestnanci Konfederácie odborových zväzov SR pomáhali s prípravou informačných materiálov.

Každý, kto zastupuje určitú skupinu ľudí v samosprávnom orgáne inštitúcie, musí byť skutočným, a nie *formálnym* členom. V opačnom prípade skupina ľudí, ktorých zastupuje nebude mať možnosť presadzovať svoje záujmy. To by bolo voči nej nespravodlivé a zároveň by sa narušila rovnováha v samosprávnom orgáne. Takýto prístup by mohol spôsobiť problémy aj v samotnom fungovaní orgánu – napr. by to mohlo viesť k problémom pri dosiahnutí kvóra. Ak sú vaše pracovné povinnosti príliš veľké alebo ak sa termíny zasadaní samosprávneho orgánu neustále prelínajú s inými stretnutiami, na ktorých sa tiež musíte zúčastniť, mali by ste zvážiť, či budete aj naďalej pokračovať vo vykonávaní funkcie člena samosprávneho orgánu. Prevzatie funkcie bez toho, aby ste sa pravidelne zúčastňovali na zasadaniach orgánu alebo sa nepripravovali na stretnutia a nepodávali z nich správy, neslúži ani skupine ľudí, ktorú zastupujete, ani širším cieľom samosprávneho orgánu.

ROKOVACÍ PORIADOK

Rokovací poriadok samosprávneho orgánu stanovuje spôsob riadenia zasadání orgánu a formálne postupy, ktoré je potrebné dodržať. V niektorých prípadoch môže ísť o štandardné pravidlá pre všetky tripartitné orgány, ktoré sú súčasťou formálnych predpisov. V iných prípadoch zas o nich rozhodne samotný samosprávny orgán. Ak takýto rokovací poriadok ešte neexistuje, členovia orgánu by mali využiť svoj vplyv na to, aby zabezpečili, že sa takéto pravidlá sformulujú.

Rokovací poriadok by mal upravovať tieto otázky:

- *Kvórum* – t. j. koľko členov orgánu za každú skupinu musí byť prítomných, aby samosprávny orgán mohol prijímať právoplatné rozhodnutia,
- *Pravidlá prijímania rozhodnutí* – je v prípade hlasovania jeho výsledok prijatý jednoduchou väčšinou, väčšinou za každú skupinu alebo na základe iného pravidla? Má predseda orgánu rozhodujúci hlas v prípade rovnosti hlasov? Kto môže iniciovať hlasovanie?
- *Postavenie výborov* – pri vytváraní výborov je vždy potrebné písomne a jednoznačne stanoviť pravidlá ich fungovania. Možno najdôležitejšou otázkou je, či takýto výbor prijíma len *odporúčania* pre samosprávny orgán alebo aj *rozhodnutia*, ktoré sa výboru iba oznámia.
- *Pravidlá na zaraďovanie bodov do programu a navrhovanie uznesení* – Aký je postup pri navrhovaní nových bodov programu na prerokovanie členmi samosprávneho orgánu, a nie predsedom orgánu alebo výkonným riaditeľom? Komu treba takéto návrhy oznamovať a aká je forma takéhoto oznámenia? Môžu podávať návrhy aj jednotlivci alebo musí takýto návrh odporučiť aj ďalší (podporujúci) člen orgánu?
- *Pravidlá účasti verejnosti na zasadaniach* – Je verejnosť len v pozícii pozorovateľa na zasadaniach samosprávneho orgánu alebo má aj možnosť klásť otázky? Sú programy, dokumenty a zápisnice zo zasadání prístupné verejnosti? Ak sú verejnosti prístupné len niektoré časti zasadání a dokumentov, aké sú kritériá rozhodovania o tom, čo je pre verejnosť prístupné a čo nie? Je súčasťou „dobrej praxe“ sprístupniť verejnosti čo najviac zasadnutí samosprávnych orgánov. Uzavreté zasadania by sa mali konať len o tých otázkach, pri ktorých existuje dobrý dôvod na ich utajenie. Podobne by mali byť verejnosti prístupné všetky dokumenty a správy, s výnimkou prípadov, ak na to existuje dobrý dôvod, aby neboli.
- *Pravidlá zachovávanía mlčanlivosti a konflikt záujmov* – obe tieto otázky sú bližšie rozobraté v osobitných častiach tejto kapitoly.

Estónsky Fond zdravotného poistenia

Legislatíva upravujúca činnosť fondu stanovuje, že:

- zasadania sa majú konať najmenej každé tri mesiace, pričom postup pri zvolávaní zasadaní má byť určený vo vnútroorganizačných predpisoch fondu;
- zasadania zvyčajne zvoláva predseda alebo podpredseda fondu, zasadanie však možno zvolať aj na požiadanie člena Dozornej rady alebo Správnej rady alebo audítora.;
- Dozorná rada je uznášaniaschopná, ak sú prítomné aspoň dve tretiny členov orgánu, vrátane predsedu alebo podpredsedu. V prípade, že orgán nie je uznášaniaschopný, ďalšie zasadanie sa musí konať do siedmich dní;
- z každého zasadania sa musí vypracovať zápisnica, vrátane všetkých prijatých rozhodnutí; zasadania sa pritom musia konať v sídle vedenia inštitúcie;
- každý člen orgánu má právo na zaznamenanie svojho nesúhlasného stanoviska v zápisnici.

Je dobrou praxou, že rokovací poriadok je zhrnutý do krátkeho tlačeneho dokumentu, ku ktorému majú prístup všetci členovia samosprávneho orgánu i verejnosť. To pomáha ľuďom pochopiť, akým spôsobom vykonáva samosprávny orgán svoju činnosť, a overiť si, či orgán koná správne.

PRIEBEH ZASADANÍ

Zvyčajne je zodpovednosťou tajomníka samosprávneho orgánu zorganizovať program činnosti orgánu, je však zaužívané, že tajomník oznámi podrobnosti programu členom orgánu vopred. Väčšina programov zasadaní samosprávneho orgánu pozostáva z pravidelných a špecifických bodov.

Pravidelné body sa týkajú napríklad týchto otázok:

- prevádzkové účtovníctvo,
- operatívne správy, vrátane podrobností o pracovnej zapaľenosti, pokroku pri plnení stanovených cieľov atď.
- správy predsedu a výkonného riaditeľa o prebiehajúcich činnostiach,
- správa o prezentácii na verejnosti a styku s masmédiami,
- investičné správy o investíciách (ak je to relevantné).

Niektoré body sa budú v programe objavovať po určité obdobie a potom sa z programu vypustia – napr. správa o realizácii projektu zavádzania informačných technológií. Ďalšie body zas budú súčasťou pravidelného cyklu – ročného alebo aj

dlhšieho, napr. raz za tri roky alebo päť rokov. Tie sa budú týkať napríklad poistnomatematických hodnotení alebo prehľadov externých dodávateľov.

Po čase bude predmetom hodnotenia každý aspekt činnosti inštitúcie a jej vzťahy s ďalšími orgánmi a dodávateľmi. Potreba riešiť s úrne problémy môže niekedy zabrániť v pravidelnom hodnotení, v takom prípade však k nemu treba pristúpiť, keď bude na stole menej s úrných požiadaviek.

Ak to prepisy neupravujú, samosprávny orgán by si mal stanoviť štandardné požiadavky (pravidlá) o spôsobe informovania svojich členov o zasadaniach a o informáciách, ktoré sú im zasielané pred a po zasadaní.

Písomné pravidlá by mali upravovať nasledujúce:

- Dátum, čas a miesto konania zasadaní sú oznamované všetkým členom orgánu v dostatočnom časovom predstihu.
- Minimálne 10 pracovných dní pred každým zasadáním samosprávneho orgánu alebo výboru je rozoslaný program so všetkými príslušnými materiálmi. V prípade, že niektoré materiály budú doručené až neskôr, na túto skutočnosť je potrebné upozorniť a zdôvodniť ju. Sekretariát by si mohol želať využiť na tento účel e-mail alebo intranet inštitúcie, no to, čo vyhovuje mnohým, nemusí vyhovovať všetkým aj vzhľadom na možné obmedzenia v ich vlastnom vybavení informačnými technológiami. Ak niektorý z členov samosprávneho orgánu požiada o zasielanie materiálov na zasadania poštou alebo kuriérom, treba mu vyhovieť.
- Zápisnice zo zasadaní sa vyhotovujú vždy v takej podobe, akú si samosprávny orgán odsúhlasil, a ich predbežná verzia sa rozošle do určitého termínu všetkým členom samosprávneho orgánu pre upresnenie prípadných nezrovnalostí. (V niektorých prípadoch sa zaznamenávajú len rozhodnutia, v iných aj zhrnutie diskusie). Konečná verzia zápisnice sa potom rozošle aj s materiálmi na ďalšie zasadanie. Mnohým organizáciám pomáha, ak je k zápisnici priložený aj akýsi zoznam úloh, v ktorom sa presne uvedie, ktoré úlohy je potrebné splniť a kto je za ne zodpovedný.

VČASNÉ ROZOSIELANIE MATERIÁLOV

Niekedy bude možné materiály rozoslať až neskôr, napríklad v prípade neočakávaného vývoja niekoľko dní pred zasadáním samosprávneho orgánu, alebo ak je potrebné dostať čo najaktuálnejšie informácie o investíciách. Informácie, ktoré už sú k dispozícii, by mal byť rozoslané spolu s programom, a zvyšok by mal byť poskytnutý vo forme krátkej správy s aktuálnymi informáciami, a nie ponechávať všetko na poslednú chvíľu.

Podobne by sa na zasadanie samosprávneho orgánu nemali predkladať nové témy, pri ktorých je potrebné prijať rozhodnutie, okrem tých menej významných, bez predošlého oznámenia. Predsedovia orgánov a výkonní riaditelia majú niekedy

vo zvyku nastoľovať dôležité otázky vo svojich správach alebo pod bodom „rôzne“ a žiadať o prijatie okamžitých rozhodnutí. Každý bod, v ktorom je potrebné prijať rozhodnutie, by mal byť, ako minimálna požiadavka, predložený samosprávnemu orgánu vo forme krátkej informácie s jasným vysvetlením, prečo je tento bod súrny a aké rozhodnutie sa má prijať. Samosprávny orgán by mal odmietnuť rozhodovať o veciach, pri ktorých nemá dostatočné podklady. Ak predmetný problém nie je skutočne súrny, spis by sa mal považovať za oznámenie o bode rokovania do programu ďalšieho zasadania, na ktoré by mal byť vypracovaný aj riadny podkladový materiál.

Ale pre mnohé výbory je často problémom, že termíny na rozoslanie agendy sa neustále posúvajú na neskôr a dokumenty na rokovanie sa doručujú osobitne a ešte neskôr, alebo sa poskytnú až v deň zasadania. Dôsledkom toho je, že členovia výboru nemajú dostatok času, aby si riadne prečítali všetky materiály a nemajú ani možnosť ich prekonzultovať s ostatnými alebo si overiť fakty. Z tohto dôvodu potom nie je možné na stretnutí viesť o danej téme fundovanú diskusiu.

Takéto situácie vo všeobecnosti nastávajú pre nedostatočnú organizáciu práce, môže to však byť aj znakom toho, že predstavitelia inštitúcie považujú samosprávny orgán za nedôležitý prídavok a nevenujú dostatočnú pozornosť jeho činnosti. Oneskorené doručovanie materiálov vedie k tomu – či už náhodou alebo zámerne –, že samosprávny orgán je odsunutý na vedľajšiu koľaj a moc sa sústreďuje v rukách tých, ktorí tieto materiály vypracovali.

Tak ako je „prirodzené“ odsúvať rozosielanie materiálov, až je neskoro, je aj „prirodzenou“ povinnosťou člena samosprávneho orgánu, aby proti tomu bojoval! Je dôležité si takéto prípady všímať a sťažovať sa vždy, keď sa takéto prípady vyskytnú a trvať na dodržiavaní dohodnutých termínov v budúcnosti.

ZACHOVÁVANIE MLČANLIVOSTI

Pravidlá a dohovory o tom, čo by malo byť prístupné verejnosti, a čo by sa malo zachovať v tajnosti, sa v jednotlivých organizáciách i krajinách líšia. Veľa závisí od zákonov o slobodnom prístupe k informáciám. Ak sú takéto zákony skôr obmedzujúce, samosprávny orgán môže mať záujem ísť za tieto limity v záujme transparentnosti a budovania dôvery verejnosti. Otvorenosť musí však byť vyvážená vo vzťahu k ochrane osobných údajov a efektívnemu vykonávaniu činností.

Zaužívané pravidlá by mohli byť tieto:

- Informácie o celkovej stratégii organizácie, jej aktuálnom rozpočte, cieľoch a zámeroch, ktoré sleduje, o ich plnení a o budúcich plánoch, by mali byť voľne prístupné;
- Informácie o verejných súťažiach na poskytovanie služieb alebo rokovania s dodávateľmi alebo vládnyimi orgánmi, ktoré by mohli mať finančné dôsledky alebo ktoré by mohli oslabiť rokovaciu pozíciu samosprávneho orgánu v prípade ich zverejnenia, by sa mali sprístupniť až po udalosti; a

- Informácie o osobných údajoch a situácii jednotlivcov, či už zamestnancov alebo klientov, nesmú byť verejnosti sprístupnené bez ich súhlasu.

Tie isté pravidlá by mali vo všeobecnosti platiť aj pre členov samosprávneho orgánu, keď diskutujú o jednotlivých záležitostiach z rokovaní orgánu na inej pôde, dokonca ani so svojimi kolegami alebo s expertmi v rámci okruhu osôb, ktoré zastupujú. Obzvlášť citlivé sú vzťahy s obchodnými partnermi, keďže môže ísť o veľmi vysoké sumy peňazí.

Môžu sa vyskytnúť aj také prípady, že ako členovi samosprávneho orgánu vám budú poskytnuté informácie, ktoré by mohli v prípade zverejnenia poškodiť niektorú firmu. Príkladom môže byť nezaplatenie dlžných odvodov vašej inštitúcii, pričom niektorí by mohli nástožiť na tom, aby ste zachovali mlčanlivosť o takýchto nedostatkoch. Lepším prístupom by však bolo, keby ste sprehľadnili činnosť inštitúcie natoľko, aby neexistovalo takmer nič, čo by mohlo neželane uniknúť. Napríklad na Slovensku, Sociálna poisťovňa zverejňuje na svojej internetovej stránke zoznam neplatičov s dlžnou čiastkou presahujúcou 250 000,- Sk, pričom plánuje rozšíriť tento zoznam aj o tých dlžníkov, ktorých dlžná suma prekračuje 100 000,- Sk. Verejnosť tak vie aspoň o najväčších dlžníkoch a o neplatení odvodov, a je chybou firmy, ak takáto informácia poškodí jej povesť. Udržiavanie informácií v tajnosti znamená, že ich nemôžete využívať ako nástroj na zabezpečenia dodržiavania zákonov a okrem toho, že upierate takéto informácie tým, ktorí majú o ne skutočný záujem – v tomto prípade napríklad individuálnym zamestnancom, ktorých nároky na dávky môžu byť takýmto spôsobom postihnuté.

V prvom rade je *vždy* užitočné požiadať vašich kolegov v samosprávnom orgáne, aby ste prediskutovali, *prečo* je mlčanlivosť v danom prípade potrebná. Ak sa dohodnete na tom, že v príslušnej veci je vhodné zachovať mlčanlivosť, lojalita k samosprávnomu orgánu a k inštitúcii musí byť uprednostnená pred vašim želaním oznámiť iným informácie, ktoré ste dostali ako člen samosprávneho orgánu.

V tomto ohľade obzvlášť komplikovanú otázku predstavujú rokovania o politických záležitostiach, o ktoré prejavili hlbší záujem médiá i opozičné strany a v ktorých podporujete alebo nemusíte podporovať postoj väčšiny členov samosprávneho orgánu alebo jeho predsedu. Vaše konanie v takom prípade závisí od konkrétnych okolností v danom čase, ak sa však prijme rozhodnutie, že o danej záležitosti je potrebné zachovať mlčanlivosť, alebo ak všeobecné pravidlá nariaďujú mlčanlivosť, vaše rozhodnutie o porušení mlčanlivosti by mohlo mať závažné dôsledky. Samozrejme, na rôzne udalosti sa vzťahujú rôzne stupne mlčanlivosti: napríklad je iné viesť neformálnu diskusiu v užšej skupine v rámci vašej organizácie, na ktorú sa môžete spolať, že zachová o danej veci mlčanlivosť, a iné urobiť verejné vyhlásenie alebo poskytnúť informácie novinárovi, ktorý by tieto tajné informácie vyniesol na verejné svetlo.

Niekedy je možné zariadiť, aby návrhy dokumentov dostali aj členovia iných orgánov, napríklad tripartitná hospodárska a sociálna rada vašej vlády, aby sa aj oni mohli zúčastniť na prediskutovaní kontroverzných otázok. Dokonca v niektorých

prípadoch môžete bez toho, aby ste porušili povinnosť mlčanlivosti, navrhnúť zainteresovanej osobe zvonka, aby vašej inštitúcii položila otázky súvisiace s relevantnými témami.

Môžete sa však dostať aj do konfliktu, keď budete pociťovať, že by ste *mali* urobiť určité vyhlásenie, ktoré bude v rozpore s povinnosťou zachovať mlčanlivosť. Vo všeobecnosti sa od vás v takom prípade bude v tejto súvislosti očakávať, že odstúpite zo svojej funkcie alebo z nej budete odvolaný. Preto je dôležité zvážiť si možné dôsledky vášho odchodu z funkcie v samosprávnom orgáne a dôsledky toho, ak sa rozhodnete nedať túto konkrétnu záležitosť do pozornosti verejnosti.⁹

KONFLIKT ZÁUJMOV

S otázkou zachovávanía mlčanlivosti súvisí konflikt záujmov – teda otázka, čo by ste mali robiť, keď ste osobne alebo obchodne zainteresovaný v organizácii, ktorá má nejaký vzťah k inštitúcii. Môžete byť napríklad riaditeľom (alebo mať vzťah k riaditeľovi) firmy, ktorá sa zúčastňuje na výberovom konaní, aby získala zákazku od inštitúcie. V tom najlepšom prípade bude pre vás ťažké prijať objektívne rozhodnutie, v tom najhoršom sa môžete dostať pod tlak, aby ste pomohli tým, na ktorých ste napojený (korupcia), alebo vás budú iní podozrievať z korupcie, aj keď neexistuje.

Vo väčšine krajín existujú etické kódexy alebo predpisy upravujúce konflikt záujmov. Tie môžu na jednej strane požadovať priznanie konfliktu záujmov, na druhej strane zakázať osobám s konfliktom záujmov, aby sa zúčastnili na niektorých konkrétnych rozhodnutiach, alebo obe veci naraz.¹⁰

Námety od Transparency International (TI)

TI je medzinárodná mimovládna organizácia zameraná na boj proti korupcii v ekonomickom a verejnom živote na celom svete. TI vydala obsiahly pracovný materiál (Carney 1998), ktorý pokrýva všetky aspekty tejto problematiky a prináša príklady z viacerých krajín o tom, čo sa môže zahrnúť a čo by malo byť zahrnuté do predpisov o konflikte záujmov. V tomto sa dokumente konštatuje:

„Ak zákonodarcovia, ministri a štátni úradníci rozhodujú o veci, ktorá čo len čiastočne bude v ich osobnom záujme, ide o zradu dôvery ľudí. Rozhodnutie musí byť prijímané výlučne tak, aby sa sledoval najlepší záujem spoločnosti. Pripustenie akýchkoľvek iných úvah môže viesť k rozhodnutiu, ktoré nemusí

⁹ Pozri kapitolu 9, ktorá sa venuje otázke poskytovania informácií o niekom, kto koná protizákonne alebo v rozpore so zaužívanými etickými štandardmi.

¹⁰ Niektoré vlády prijímajú aj zákony na predchádzanie konfliktu záujmov. Vo Francúzsku osoba, ktorá je členom orgánu spoločnosti, ktorá získa zákazku od inštitúcie sociálneho zabezpečenia, má zákonom zakázané stať sa správcom (členom samosprávneho orgánu inštitúcie sociálneho zabezpečenia) tejto inštitúcie.

byť to najprimeranejšie z hľadiska verejného záujmu. Prvotná skúška je subjektívna, t. j. skúška, ktorú musí každý politik alebo štátny zamestnanec vykonať sám so sebou vnútorne podľa vlastného vedomia a svedomia.

Aj keď sa tento test skončí uspokojujúco, treba pristúpiť aj k objektívnemu zhodnoteniu. Budú toto rozhodnutie ľudia vnímať ako také, ktoré bolo prijaté výlučne v ich prospech? Túto otázku si musí položiť zákonodarca, minister aj štátny zamestnanec, no na rozdiel od subjektívneho testu, konečný verdikt v tejto veci vyslovia ľudia. Prečo to tak musí byť? Dôvodom je verejná dôvera. Ľudia musia dôverovať tomu, že ich práva či suverenita sa uplatňujú v ich prospech...

Niekedy sa požiadavka na zamedzenie zrejším konfliktom záujmu zdá byť nespravodlivá a príliš tvrdá, najmä v prípade obvinení zo strany politických oponentov. Napriek tomu politik alebo štátny zamestnanec, ktorý vzbudí podozrenie z konfliktu záujmov, tým dáva podnet na bližšie preskúmanie svojich motívov. To je ich vlastná zraniteľnosť.

Zdroj: Carney 1998: Kapitola 1.

Aj keď zákon upravujúci fungovanie vašej inštitúcie nevyžaduje vyhlásenie o konflikte záujmov, je dobrou praxou, ak samotný samosprávny orgán požaduje od svojich členov, aby takéto vyhlásenie urobili. Ak sú zákonné požiadavky skôr obmedzené, samosprávny orgán môže vypracovať špecifickejšie a komplexnejšie štandardy.

Takéto záznamy by mali byť prístupné všetkým členom samosprávneho orgánu, aby každý poznal záujmy svojich kolegov. V prípade, že sa rokuje o otázke, v ktorej má člen samosprávneho orgánu konflikt záujmov, mal by túto skutočnosť oznámiť. Ak je konflikt záujmov závažnejšieho charakteru, člen orgánu by sa nemal zúčastniť na diskusii a rokovanie by mal opustiť. Princíp „oznám konflikt záujmov a potom opusť rokovanie“ by sa nemal týkať len priamočiarych finančných záujmov, ale mal by sa rovnako vzťahovať aj na všetky nepriame záujmy, tak isto ako na tie priame.

Napríklad:

- Člen samosprávneho orgánu môže mať príbuzného, ktorý žiada o nejakú pozíciu v inštitúcii alebo sa uchádza o dávku, alebo čelí udeleniu pokuty na základe rozhodnutia tohto samosprávneho orgánu;
- Člen samosprávneho orgánu zdravotnej poisťovne, ktorý má zároveň podiely v súkromných zdravotných spoločnostiach, bude ovplyvnený rozhodnutiami, ktoré sa týkajú takýchto spoločností, bez ohľadu na to, či jeho vlastná firma má v danom čase priamy vzťah so samotnou inštitúciou sociálneho zabezpečenia.

Môžete mať pocit, že dokážete byť úplne nezáujatý a nedopustíte, aby váš záujem ovplyvňoval vaše úsudky. Možno máte pravdu, tu však nejde o to. Dôležitou otázkou je: „Čo by si človek na ulici – niekto, kto nie je mojím priateľom ani nepriateľom – myslel, keby o tom počul?“

Ak by si mohol takýto človek pomyslieť, že za daným rozhodnutím alebo procesom, ktorý k nemu viedol, sa skrýva čosi pochybné, potom by ste sa nemali zúčastniť na tomto rozhodnutí, alebo na rokovaní o tejto veci.

LOBOVANIE

Oveľa premyslenejším konaním ako priama korupcia je lobovanie externými firmami alebo inštitúciami v prospech uzavretia obchodu, z ktorého by mali prínos obe strany, alebo ešte ľstivejšie, v prospech myšlienok alebo politík, ktoré by napokon viedli k uzavretiu ďalších obchodov. Napríklad, presunutie niektorých prvkov systému sociálneho zabezpečenia z verejnej sféry do súkromnej sféry môže priniesť obrovské zisky pre banky, poisťovne a súkromné fondy dôchodkového sporenia. Členovia samosprávneho orgánu môžu ľahko zistiť, že sú predmetom lobingu takýchto inštitúcií. Ten zahŕňa prednostné poskytovanie informácií, pozvania na obedy či večere, podnikové večierky, semináre alebo študijné cesty či ponuky na zariadenie alebo softvér zadarmo alebo so zľavnenou cenou.

Takéto ponuky sú niekedy veľmi atraktívne, keďže lobisti sú často veľmi dobre vyškolení v oblasti vzťahov s verejnosťou a komunikačných zručností. Jedným zo spôsobov, ako sa pred nimi brániť, je pamätať na americké príslovie: „Neexistuje nič také ako obed zadarmo.“ Inými slovami, ľudia, ktorí zjavne ponúkajú dary, majú nejaký skrytý úmysel. Bolo by vhodné, keby ste sa v rámci samosprávneho orgánu dohodli, že budete odmietaať všetky dary od jednotlivcov alebo firiem s finančným záujmom vo vzťahu s vašou inštitúciou a toto pravidlo sformalizovali. Druhou alternatívou by bolo, aby ste požiadali o zverejnenie všetkých darov prijatých členmi samosprávneho orgánu vo vyššie spomínaných registroch o konflikte záujmov.

Kľúčové body kapitoly 4

- Časové záväzky členov samosprávneho orgánu môžu byť značné, ak zväzíme nielen bežné stretnutia, ale aj potrebnú prípravu na zasadanie a po ňom nasledujúcu prácu. Každý, kto v samosprávnom orgáne inštitúcie reprezentuje určitú skupinu ľudí, musí si vyhradiť dostatok času na to, aby bol skutočným členom orgánu, a nielen formálnym.
- Pre zasadania samosprávneho orgánu by mal platiť nejaký rokovací poriadok a členovia orgánov by ho mali veľmi dobre poznať. Je dobrou praxou, ak je rokovací poriadok aj zverejnený.
- Zasadania samosprávneho orgánu by sa mali konať každoročne v pravidelných cykloch.
- Členovia samosprávneho orgánu by mali trvať na tom, aby materiály na zasadania boli doručené s časovým predstihom, aby mali dostatok času na ich preštudovanie.

- Členovia samosprávneho orgánu by sa mali dohodnúť na pravidlách dodržiavania mlčanlivosti ohľadom svojej práce, pričom je potrebné vyvážiť otvorenosť s ochranou osobných údajov jednotlivcov a vytvorením prostredia na efektívne fungovanie. Čím je menej tajností, tým menej bude škôd spôsobených nechceným únikom informácií.
- Je dôležité, aby členovia samosprávneho orgánu dodržiavali jasné pravidlá ohľadom konfliktu záujmov a zdržali sa rozhodovania v takých veciach, v ktorých majú osobný záujem. Vyhlásenia o finančných záujmoch by mali byť verejne prístupné.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade vášho bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie užitočné zdroje.

Konflikt záujmov

Carney, G. 1998. *Conflicts of Interest; Legislators, Ministers and Public Officials*.

Online: www.transparency.org/working_papers/carney.

Czapotowicz, J. 2000. *Ethics of the Corps of Civil Service in Poland*. Prednáška prednesená na konferencii Medzinárodného inštitútu pre etiku vo verejnom živote na tému „Etika v novom miléniu – prepojenie verejného a súkromného sektora“, ktorá sa konala 24. – 28. 9. 2000 v Ottawe.

Estónska vláda. *Zákon o boji proti korupcii* schválený 27. 1. 1999 a novelizovaný v roku 2003.

Európsky inštitút pre verejnú správu. 2004. *Etika vo verejných službách členských štátov Európskej únie*. Prieskum realizovaný pre 42. stretnutie generálnych riaditeľov organizácií poskytujúcich verejné služby v členských štátoch Európskej únie, ktoré sa konalo 27. – 28. 5. 2004 v Dubline v Írsku.

Internetová stránka: www.eipa.nl

Inštitút pre otvorenú spoločnosť. 2002. *Korupcia a protikorupčná politika v Litve*.

Internetová stránka: [Http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN01831.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN01831.pdf).

Transparency International. Internetová stránka: www.transparency.org.

ŠTRUKTÚRY RIADENIA

ÚVOD

Ako už bolo uvedené v 1. kapitole, úloha samosprávneho orgánu je dozorná, čo znamená dohliadať na fungovanie inštitúcie, ale nezapájať sa do jej každodenného riadenia. Za to je platený formálny šéf organizácie a príslušní zamestnanci. V jednotlivých inštitúciách sa tieto pozície nazývajú rozličným spôsobom, pre jednoduchosť však budeme používať výraz „generálny riaditeľ“ a „vyšší manažment“. Úlohou člena samosprávneho orgánu je kontrolovať, či si riadne plnia svoje úlohy. Táto kapitola sa preto venuje vzťahu medzi členmi samosprávneho orgánu a týmito zástupcami inštitúcie.

Právny predpis alebo štatút, ktorým bola inštitúcia ustanovená, by mal obsahovať aj ustanovenie o zodpovednostiach samosprávneho orgánu a generálneho riaditeľa a noví členovia orgánu by sa s týmito zodpovednosťami mali oboznámiť. Ak vzťahy v reálnom živote nefungujú tak, ako stanovuje zákon, je dôležité sa zasadiť o zosúladenie praxe so zákonnými požiadavkami. Stratégiu možno prediskutovať s členmi samosprávneho orgánu, ktorí pôsobia vo svojej funkcii už dlhšie, alebo ju možno oficiálne predložiť na zasadanie samosprávneho orgánu.

TÍM VYŠŠIEHO MANAŽMENTU

Vyšší manažment tvoria vo väčšine prípadov tieto osoby:

- finančný riaditeľ, ktorý nesie hlavnú zodpovednosť za všetky otázky týkajúce sa rozpočtu, účtov a vnútorného auditu,
- ak inštitúcia vyberá príspevky, členom vyššieho manažmentu je riaditeľ odboru pre výberu príspevkov, ktorý je zodpovedný za všetky otázky súvisiace s príspevkami, akými je napr. registrácia, výber, dodržiavanie predpisov a vedenie evidencie,
- riaditeľ odboru pre dávky, ktorý je zodpovedný za všetky záležitosti týkajúce sa dávok, ako napr. postup pri podávaní žiadostí a vyplácaní dávok, vydávanie rozhodnutí, riešenie odvolaní atď.
- riaditeľ zodpovedný za informačné a komunikačné technológie.

Do tohto tímu môže patriť aj posudkový lekár (zvyčajne vedúci úseku posudkových lekárov), ktorý poskytuje poradenstvo v lekárskech otázkach a organizuje lekárske prehliadky osôb, ktoré požiadali o invalidné dávky alebo dávky pri úraze v zamestnaní. Patrí sem aj právnik (zvyčajne vedúci právneho úseku), ktorý posky-

tuje poradenstvo v právnych otázkach a zaoberá sa žalobami, posudkami a odvolaniami.

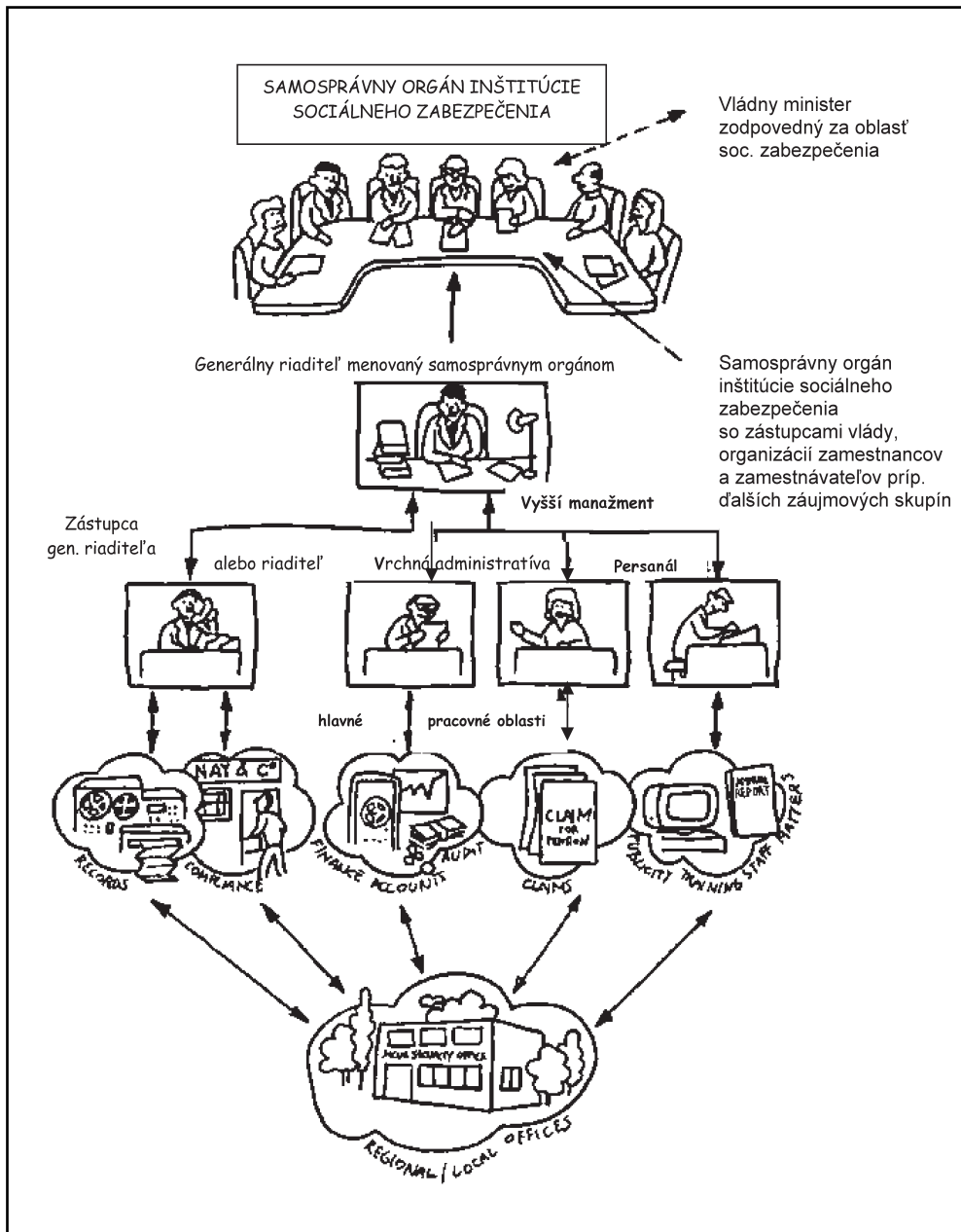
Na vyššej riadiacej úrovni by mala byť vyčlenená osoba so zodpovednosťou za otázky bezpečnosti, ako napr. počítačová bezpečnosť a ochrana údajov či riadenie operácií v rizikových situáciách v celej organizácii.

Ďalšie oblasti, ktoré sa vo väčšine prípadov riešia na centrálnej úrovni, zahŕňajú:

- výskum,
- komunikáciu, vzťahy s verejnosťou a poskytovanie informácií,
- poradenstvo ministrom, najmä pri formulácii a vypracúvaní politických stratégií,
- poradenstvo v technických a procedurálnych otázkach pre regionálne a lokálne úrady,
- zber, komparácia a analýza štatistík od regionálnych a lokálnych úradov, napríklad štatistiky o prevzatých žiadostiach, postupnosti prác či nevybavených žiadostiach.

Členom samosprávneho orgánu veľmi pomôže, ak budú mať k dispozícii organizačnú schému odrážajúcu štruktúru riadenia inštitúcie so základnými údajmi o kľúčových osobách a oblasti činnosti organizácie za ktoré zodpovedajú. Takéto schémy je potrebné pravidelne aktualizovať a novú verziu vždy distribuovať členom samosprávneho orgánu.

Nasledujúca schéma zo školiaceho manuálu ILO zobrazuje typickú organizačnú štruktúru inštitúcie.



Zdroj: ILO. 1998b. *Správa inštitúcie sociálneho zabezpečenia*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO. s. 10.

VZŤAHY S VYŠŠÍM MANAŽMENTOM

Členovia samosprávneho orgánu si spravidla budujú užšie vzťahy skôr s generálnym riaditeľom a vyšším manažmentom, ako s ďalšími zamestnancami – často ide v podstate o jediné osoby, ktoré poznajú naozaj dobre. Tento vzťah by mal zostať profesionálny, aj keď je v súkromnej oblasti priateľský.

Predseda samosprávneho orgánu bude mať pravdepodobne najužšie pracovné vzťahy s generálnym riaditeľom. Keďže pri výkone svojej funkcie sa venuje problematike v oveľa väčšom rozsahu ako radový člen samosprávneho orgánu, dá sa očakávať, že bude mať väčšie množstvo stretnutí a diskusií s generálnym riaditeľom, na ktorých sa ostatní členovia orgánu nebudú zúčastňovať.¹¹ Je dobrou praxou, ak predseda samosprávneho orgánu podá o týchto stretnutiach ucelenú informáciu na zasadaní samosprávneho orgánu. Alebo alternatívne môžu byť hlavné body týchto diskusií uvedené v správe predsedu samosprávneho orgánu alebo generálneho riaditeľa. Cieľom je to, aby všetci členovia orgánu mali rovnaké poznatky o tom, čo sa deje. Nie je dobré, ak sa vytvorí „úzky okruh ľudí – insideri“, ktorí chápú, o čo ide, a „širší okruh“ tých, ktorí len formalizujú rozhodnutia prijaté „insidermi“. V niektorých prípadoch sa predseda samosprávneho orgánu alebo generálny riaditeľ zvykne pred oficiálnym zasadáním individuálne stretnúť s niektorými členmi samosprávneho orgánu, aby s nimi prešiel niektoré body ešte pred samotným zasadáním. Takéto stretnutia – aj keď to nie je ich cieľom – môžu vzbudiť podozrenie, že sa robia dohody za chrbtami iných, a preto sa malo s takýmito praktikami skončiť. Ak sa takéto stretnutia predsa len konajú, mala by sa o predmete stretnutí a o prípadných záveroch vypracovať a distribuovať písomná informácia. Príslušný člen samosprávneho orgánu by mohol vykonať takýto krok aj sám.

Niektoré samosprávne orgány majú menší výkonný výbor alebo správnu radu, ktorá sa schádza častejšie a zaoberá sa jednotlivými otázkami viac do hĺbky. Tento orgán by mal byť formalizovaný a mali by preňho platiť jasné pravidlá informovania, aby sa zabránilo tomu, že sa z neho stane nejaký neformálny či „neoficiálny“ subjekt.

VÝBER GENERÁLNEHO RIADITEĽA

V mnohých prípadoch generálneho riaditeľa menuje skôr minister alebo výbor zákonodarného orgánu ako samotný samosprávny orgán. Je však dobrým zvykom, ak je aj samosprávny orgán nejakým spôsobom zapojený do tohto procesu, keďže

¹¹ Existujú prípady, keď jednotliví členovia samosprávnych orgánov vedú diskusie aj s vedúcimi zamestnancami inštitúcie mimo zasadaní orgánu alebo výborov – väčšinou v súvislosti s otázkami osobitného charakteru. Napríklad predstavitelia vlády, ktorí sú členmi samosprávneho orgánu, sa zúčastňujú na stretnutiach s cieľom prediskutovať návrh rozpočtu na daný rok ako pracovníci príslušného ministerstva. Na záver sa potom zúčastnia prerokovania konečnej verzie návrhu rozpočtu, samosprávnym orgánom, ako jeho členovia.

bude s nominovaným generálnym riaditeľom úzko spolupracovať, aj keď konečné rozhodnutie sa prijme na vyššej úrovni. Napríklad v Poľsku prezidenta Inštitúcie sociálneho poistenia (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS*) menuje a odvoláva premiér na základe odporúčania ministra zodpovedného za oblasť sociálneho zabezpečenia, pričom členovia Rady riaditeľov sú menovaní a odvolávaní Dozornou radou na žiadosť prezidenta ZUS. Prezident ZUS riadi činnosť inštitúcie a je na čele jej štvorčlennej Rady riaditeľov.

Ak generálneho riaditeľa nominuje samosprávny orgán, je užitočné vytvoriť výberovú komisiu, pričom konečnú nomináciu by ratifikoval celý samosprávny orgán. Je dôležité, aby pôsobnosť takejto komisie bola jasná od začiatku, aby jej členovia vedeli, čo môžu robiť sami a o čom majú referovať samosprávnemu orgánu. Ak sa so samosprávnym orgánom nominácia len konzultuje, samosprávny orgán môže si vybrať spomedzi svojich členov zástupcu, ktorý sa zúčastní na ministerskom výbore alebo na výbore ustanovenom zákonodarným zborom. Opäť, aj tento zástupca musí mať vymedzené presné pole pôsobnosti.

Keďže generálny riaditeľ je tvárou organizácie na verejnosti, je nevyhnutné, aby sa jeho menovanie uskutočnilo na základe otvoreného a spravodlivého procesu. Zároveň je dôležité, aby každý, kto je kvalifikovaný na vykonávanie tejto funkcie, mal rovnakú príležitosť na posúdenie jeho predpokladov na výkon tejto funkcie, bez ohľadu na pohlavie, rodinný stav, rasu, náboženstvo alebo prípadné zdravotné postihnutie. Je dobrým zvykom zverejniť inzerát s presnou náplňou práce a „s osobnostnými požiadavkami“ – t. j. zoznam osobnostných predpokladov, schopností a vedomostí, ktoré sú nevyhnutné na výkon práce, ako aj ďalších žiaducich vlastností. Tieto informácie by mali byť k dispozícii každému, kto o ne požiada. Na užšom zozname by sa mali nachádzať tí uchádzači, ktorí spĺňajú kritériá uvedené v špecifikácii, a definitívna nominácia by sa mala uskutočniť na objektívnom základe po uskutočnení férového pohovoru so všetkými, ktorí boli zaradení do tohto užšieho zoznamu.

Len relatívne málo ľudí bude naozaj spôsobilých na výkon tejto funkcie, takže je tu veľká pravdepodobnosť, že aspoň niektorých budú členovia samosprávneho orgánu poznať. Body rozoberané v 4. kapitole o konflikte záujmov sú preto veľmi dôležité. Okrem toho, ak uchádzač lobuje u člena samosprávneho orgánu o nomináciu alebo ak iní vyvíjajú tlak na samosprávny orgán v jeho mene, takýto krok by mal viesť k diskvalifikácii uchádzača. Takýto postup často stanovujú aj právne kódexy alebo zásady správania sa štátnych zamestnancov. V prípade, že takéto zásady neexistujú, samosprávny orgán ich môže prijať tak či tak.

Pokiaľ ide o nomináciu ďalších členov vrcholného manažmentu, ide zvyčajne o zodpovednosť generálneho riaditeľa, hoci v niektorých krajinách je do tohto procesu zapojený celý samosprávny orgán. Opäť by tu mali platiť tie isté zásady otvorenosti, spravodlivosti a rovnakých príležitostí ako v predošlom prípade.

Novomenovaný generálny riaditeľ alebo vyšší manažér bude mať veľmi pravdepodobne skúsenosti s riadením veľkej organizácie vo verejnom sektore alebo mimo

neho, nemusí však mať úplne podrobné poznatky o systéme sociálneho zabezpečenia: bude si teda musieť rozširovať špecifické poznatky o tejto práci a schopnosti potrebné na jej vykonávanie, podobne ako samotní členovia samosprávneho orgánu.

ODMEŇOVANIE

Rozsah odmeňovania generálneho riaditeľa a vyššieho manažmentu môže stanoviť minister, zákonodarný zbor, samosprávny orgán alebo tieto orgány v rôznej kombinácii. V každom prípade by mal byť rozsah odmeňovania určený na základe jasných kritérií, ktoré možno aj verejne obhájiť. Napríklad v Slovinsku plat generálneho riaditeľa inštitúcie sociálneho zabezpečenia predstavuje 90 % platu ministra, pričom plat ministra schvaľuje zákonodarný zbor.

Niekedy sa časť mzdového balíka odvíja od výkonu a samosprávny orgán je zodpovedný za posúdenie toho, či boli splnené ciele týkajúce sa výkonu. Čím sú tieto ciele jasnejšie a objektívnejšie, tým ľahšie je merať ich plnenie. Kým ciele stanovené pre generálneho riaditeľa sú jedinečné – určené len jemu, realistické budú len vtedy, keď budú naviazané na ciele celej inštitúcie a jej zamestnancov. Aj v prípade, keď odmena generálneho riaditeľa sa vôbec neodvíja od výkonu, je stanovovanie cieľov a ročné zhodnotenie ich plnenia veľmi užitočné. Ak ciele neboli splnené, ešte stále tu môže byť dôvod na vyplatenie celej čiastky odvíjajúcej sa od výkonu alebo len jej časti – napríklad v prípade okolností, ktoré generálny riaditeľ nemohol ovplyvniť. Dôvod vyplatenia celej odmeny by však mal byť jasne sformulovaný a zdokumentovaný. Osobitný význam to bude mať v prípade, že sa daná záležitosť dostane do pozornosti médií, čo sa zas môže stať veľmi ľahko.

Menovanie alebo odmeňovanie vyššieho manažmentu je oblasť, kde môže byť podľa samosprávneho orgánu potrebná pomoc zvonka, napr. zo strany personálnych agentúr. Takéto agentúry môžu poskytnúť veľmi užitočné služby, je však dôležité, aby tak samosprávny orgán, ako aj personálna agentúra oslovili ten segment trhu práce, kde možno nájsť kvalifikovaných uchádzačov. Vo všeobecnosti budete vrcholových manažérov alebo správcov hľadať na lokálnom trhu a nie na medzinárodnom, pretože nevyhnutnou podmienkou výkonu ich funkcie by malo byť chápanie národného kontextu a, samozrejme, znalosť jazyka, v ktorom inštitúcia pracuje a komunikuje. Určenie takej výšky odmeny, ktorá by bola na medzinárodnom trhu konkurencieschopná a ktorá by mohla byť podstatne vyššia ako je lokálna úroveň platov, by pravdepodobne znamenala vyhovené peniaze. Samosprávny orgán však musí zabezpečiť, aby to externí konzultanti, najmä tí, ktorí pracujú na medzinárodnej úrovni, zobrali do úvahy.

RIADIACE A KOMUNIKAČNÉ KANÁLY

Spravidla každý očakáva, že na zasadaniach samosprávneho orgánu sa bude zúčastňovať celý vyšší manažment, ak sú do programu zaradené relevantné body (čo sa zrejme týka väčšiny zasadaní), namiesto toho, aby generálny riaditeľ podával správy

v mene celého tímu. Finančný riaditeľ by tak informoval o vývoji rozpočtu a podrobne by rozoberal jeho details s členmi samosprávneho orgánu, kým zas riaditeľ pre administratívu by podával správy o plnení hlavných úloh inštitúcie. Títo riaditelia sa, samozrejme, budú spoliehať na informácie, ktoré im pripraví ich podriadení. Keďže sa názory na predmetné otázky môžu líšiť, zvyčajne je užitočné, ak sa na zasadaniach zúčastnia aj zamestnanci z nižších úrovní riadenia, a to minimálne na tých bodoch programu, na ktorých príprave participovali. Bez ich prítomnosti môže byť rokovanie samosprávneho orgánu veľmi neefektívne a frustrujúce pre členov orgánu, keďže jeho členovia môžu mať otázky, ktoré bude možné zodpovedať až po zasadaní, keď príslušný riaditeľ získa relevantné informácie od zodpovednej osoby.

Členovia samosprávneho orgánu by však vo všeobecnosti nemali žiadať informácie od nižšieho manažmentu bez vedomia generálneho riaditeľa alebo vyššieho manažmentu. To, samozrejme, neznamená, že manažér na vyššej úrovni by mal byť prítomný na každej diskusii medzi členom samosprávneho orgánu a zamestnancami na nižšej úrovni; takýto prístup by mohlo mať aj brzdiaci účinok. Skôr ide o to, aby o takýchto stretnutiach bol vyšší manažment informovaný.

Členovia samosprávneho orgánu by nemali zasahovať do jednotlivých menovaní, povýšení alebo disciplinárnych konaní voči zamestnancom, ak len na to nemajú naozaj dobrý dôvod. Ako už bolo zdôraznené, úlohou samosprávneho orgánu je stanoviť parametre a postupy a riadenie každodenného chodu i podávanie informácií už potom nechať na generálneho riaditeľa. Ak samosprávny orgán zadefinuje správne kritériá na sledovanie výkonnosti inštitúcie, jeho členovia by mali byť schopní identifikovať všetky rušivé faktory, ktoré si vyžadujú dlhšie trvajúce prešetrenie. Napríklad správa vykazujúca rastúcu tendenciu fluktuácie zamestnancov v niektorom z regionálnych úradov alebo na niektorom oddelení môže svedčiť o určitých problémoch v manažmente. V takom prípade by mal samosprávny orgán požiadať o podrobnejšiu správu o danej záležitosti.

Pre samosprávny orgán by bolo užitočné, keby si vyčlenil čas – napríklad na začiatku alebo na konci zasadaní – na diskusiu v užšom kruhu, bez prítomnosti zamestnancov inštitúcie. To by členom samosprávneho orgánu umožnilo otvárať problémy týkajúce sa ich kolegov a prerokovať, či je potrebné preberať danú záležitosť ďalej, bez vytvárania nepotrebnéj negatívnej atmosféry, napätia či problémov v pracovných vzťahoch. Dlhšia diskusia v užšom kruhu by mohla byť užitočná počas výročných zasadaní k stratégii inštitúcie alebo pred hodnotením činnosti generálneho riaditeľa. V prípade nespokojnosti s výkonom generálneho riaditeľa je lepšie hovoriť o tomto probléme otvorene a nenechávať ho hľadať pod povrchom, lebo sa staneme svedkami cirkulovania rôznych dohadov a vytvárania rôznych frakcií. Prvým krokom by mohla byť diskusia samosprávneho orgánu s jeho predsedom v užšom kruhu. Ďalšou možnosťou je dôverná diskusia s ministrom alebo s príslušným vyšším štátnym úradníkom. Ak sa daný problém týka štýlu práce generálneho riaditeľa, problémy možno vysvetliť a poskytnúť šancu na zlepšenie. Rovnaký prístup možno uplatniť, keď je spochybnená kompetentnosť generálneho riaditeľa, aj keď to

môže byť oveľa ťažší problém na riešenie. Ak sa problémy týkajú sprenevery alebo neodborného konania pri riadení organizácie sociálneho zabezpečenia (pozri kapitolu 7), je potrebné pristúpiť k okamžitým krokom. Niekedy je potrebné spočiatku zachovať mlčanlivosť, aby sa predišlo zničeniu podstatného dôkazu.

Dokonca aj keď generálneho riaditeľa nemenujú politici, disciplinárne konanie proti takejto vysoko postavenej osobe alebo jeho odvolanie by s veľkou pravdepodobnosťou sprevádzali politické dôsledky. Kým obvinenia musia byť vždy podporené jasnými dôkazmi, prvý krok, ktorý je niekedy potrebné vykonať, je odvolanie generálneho riaditeľa inštitúcie, ale s plným platom, ak je to počas trvania pracovnej zmluvy, a následne prikróčiť ku komplexnému prešetreniu podozrení zo zneužitia právomocí.

Kľúčové body kapitoly 5

- Samosprávny orgán vykonáva dozornú funkciu a vyšší manažment inštitúcie je zodpovedný za každodennú činnosť inštitúcie.
- Nie je dobré, ak existuje „vnútorná skupina“ ľudí, ktorí chápu, čo sa deje, a na druhej strane „vonkajšia skupina“, ktorej jedinou reálnou funkciou je odsúhlasiť rozhodnutia. Členovia samosprávneho orgánu by mali byť podľa možnosti vždy plne informovaní o rokovaní medzi jednotlivými členmi samosprávneho orgánu a vyšším manažmentom, ktoré sa konajú mimo oficiálnych zasadnutí.
- Menovanie generálneho riaditeľa by malo vždy prebiehať otvorene a na základe objektívnych kritérií, pričom je potrebné stanoviť aj jednoznačné princípy odmeňovania.
- Vyšší manažment zvyčajne podáva správy výkonnému riaditeľovi a nižší manažment zas podáva správy vyššiemu manažmentu. Členovia samosprávneho orgánu by vo všeobecnosti nemali obchádzať generálneho riaditeľa a bez jeho vedomia, sa usilovať získať informácie od nižšieho manažmentu, a rovnako by nemali zasahovať ani do individuálnych menovaní alebo disciplinárnych konaní.
- V prípade nespokojnosti s výkonom generálneho riaditeľa je potrebné hovoriť o tomto probléme otvorene. Každý krok bude mať pravdepodobne politické dôsledky.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

Ďalšie informácie o štruktúrach riadenia možno nájsť v týchto zdrojoch:

ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO. s. 1–18.

STANOVOVANIE CIEĽOV A MERANIE VÝKONNOSTI

ÚVOD

Keďže inštitúcia sociálneho zabezpečenia existuje pre prospech svojich klientov, a nie naopak, svoje poslanie splňa vtedy, keď:

- vypláca správnu výšku dávok správnym ľuďom a v správnom čase,
- vyberá správnu výšku príspevkov v čase ich splatnosti (v prípade, že príspevky vyberá iná inštitúcia, pozorne monitoruje tento proces, aby dostala správnu výšku prostriedkov),
- to všetko vykonáva s primeranými administratívnymi nákladmi.

Vo svojej každodennej práci musí táto inštitúcia zabezpečiť primeraný administratívny mechanizmus, aby splňala uvedené tri ciele. V rámci svojej dozornej funkcie musí mať samosprávny orgán dostatočné informácie, aby dokázal posúdiť, či sa tieto ciele naplňajú, a v prípade potreby vykonať, resp. odporúčať nápravné opatrenia.

PREVÁDZKOVÁ ČINNOSŤ A NÁKLADY

Samosprávny orgán by sa mal zaoberať stanovením cieľov pri meraní výkonnosti a podávaní informácií ohľadom dvoch navzájom prepojených faktorov:

- administratívna výkonnosť
- náklady na dosiahnutie požadovanej výkonnosti.

Obe tieto zložky predstavujú významnú súčasť práce samosprávneho orgánu. Pri tvorbe rozpočtu inštitúcie sú *výsledky* týkajúce sa výdavkov rovnako dôležité ako samotné výdavkové položky. Dosiahnutie správnej rovnováhy tak, aby administratívne výdavky postačovali na zabezpečenie správneho fungovania systému a zároveň neprekračovali výšku, ktorá je na to nevyhnutná, nie je jednoduché:

- Jedným extrémom môže byť administratíva s veľmi nízkymi nákladmi, lebo kontroly sú sporadické. To však môže mať špirálový efekt vo vzťahu k výdavkom napríklad v dôsledku neprimeraných štandardov pri lekárskom posudzovaní nárokov na invaliditu alebo jednoznačnej sprenevery.
- Opačným extrémom môže byť, že v systéme, kde sú kontroly veľmi prísne a kde sa každá výdavková položka kontroluje dvakrát, sa klienti môžu cítiť nepohodlne, keď sú predmetom takéhoto prísneho skúmania. Niektorých jednotlivcov to dokonca môže odradiť od toho, aby požiadali o dávky, na ktoré

majú podľa zákona nárok, resp. aby sa sťažovali sa na neodôvodnené odoprenie priznania dávky inštitúciou.

Tí, ktorých zastupujete, ako aj verejnosť ako celok chce takú inštitúciu, ktorá bude vykonávať svoju funkciu efektívne a účinne. Rozdiel medzi týmito dvoma slovami je dôležitý. Inštitúcia by napríklad mohla veľmi efektívne riešiť chybné vyplácanie dávok. Aby však bola aj účinná, mala by sa pozrieť aj na príčiny takýchto chybných platieb a vypracovať stratégiu na zníženie ich počtu.

Dôležité je tiež položiť si otázku: byť efektívny a účinný pre koho? Konanie, ktoré vedie k väčšej vnútornej efektívnosti inštitúcie znížením množstva práce zamestnancov môže mať veľmi negatívny dosah na klientov. Podobne, ak inštitúcia obmedzí svoje stránkové hodiny alebo prinúti všetkých svojich klientov cestovať do pobočky, namiesto toho, aby sa mohli kontaktovať aj telefonicky, vnútorné náklady inštitúcie sa síce znížia a v tomto zmysle sa dosiahne väčšia efektívnosť, ale pre verejnosť by bol tento prístup veľmi neefektívny.

CIELE A ZÁMERY

Samosprávny orgán má významnú úlohu pri stanovovaní inštitucionálnych zámerov a cieľov a následne v spolupráci s manažmentom sledovať, do akej miery sa ich podarilo naplniť, a taktiež identifikovať príčiny všetkých možných nedostatkov.

Mnohé inštitúcie začínajú sformulovaním určitého „programového vyhlásenia“ alebo „vízie“, v ktorých si určia niekoľko zásadnejších princípov. Tie potom doplnia o niekoľko konkrétnejších „cieľov“. Tieto výrazy sa v oblasti manažmentu a obchodných tréningov používajú veľmi často, nie je však pre ne dohodnutá jednoznačná definícia. Rozdiel medzi „programovým vyhlásením“ a „víziou“ je často veľmi rozmazaný a nie vždy je jasný ani rozdiel medzi pojmami „zámer“ (objective) a „cieľ“ (target).

Pracovná definícia prvých dvoch pojmov by mohla znieť takáto:

- *Vízia* znamená, „ako bude vyzeráť budúcnosť, ak sa naplní programové vyhlásenie“,
- *Programovým vyhlásením* zas definujeme dlhodobé, ďalekosiahle ciele organizácie tromi spôsobmi:
 - Čo chce organizácia urobiť pre svojich klientov?
 - Čo chce dosiahnuť pre svojich zamestnancov?
 - Čo chcú jej „majitelia“?¹²

Pre inštitúciu sociálneho zabezpečenia sú „majitelia“ v podstate tie isté skupiny, ktoré sú zastúpené aj v samosprávnom orgáne – vláda, rôzne kategórie prispievateľov (zamestnanci, zamestnávateľia, SZČO) a príjemcovia dávok. Predstavy o dlhodo-

¹² Táto definícia je prevzatá z dokumentu na www.allbusiness.com/business_advice. Internetovým vyhľadávaním sa však dostanete k mnohým podobným informáciám.

bých cieľoch inštitúcie sa v skutočnosti môžu medzi jednotlivými skupinami líšiť, a preto je pre inštitúciu prospešné, ak sa tieto rozdiely zladia. Postup pri vypracovávaní programového vyhlásenia a zámerov je potom takmer rovnako dôležitý ako samotný obsah.

Nižšie uvádzame programové vyhlásenie, ktoré sme stiahli z internetovej stránky Banky sociálneho poistenia Holandska.

Programové vyhlásenie Banky sociálneho poistenia Holandska (SVB)¹³

Ako sociálne uvedomelá a na služby zameraná organizácia sa SVB bude usilovať o čo najlepšiu realizáciu štátnych finančných schém pre jednotlivcov.

Najlepšia

SVB si chce plniť svoje hlavné povinnosti dobre a stať sa najlepšou vo svojej oblasti pôsobenia. Kľúčovými pojmami v tomto smere sú legitímnosť, efektívnosť a účinnosť. Ináč povedané, klienti SVB dostanú platby, na ktoré majú nárok, načas.

Zameraná na služby

Pri implementácii poisťných schém je SVB otvorená a flexibilná voči svojim klientov – štátnym organizáciám i jednotlivcov. Okrem čo najpresnejšieho výkonu povinných činností je úplne nevyhnutné, aby sa SVB orientovala na služby a k zákazníkom sa správala priateľsky.

Sociálne uvedomelá

SVB sa usiluje byť sociálne uvedomelou inštitúciou. To znamená byť otvorenou k vývoju v spoločnosti a k prispôbovaniu svojich pracovných metód požiadavkám spoločnosti. SVB predchádza stagnácii a zastaralému štýlu práce otvorenosťou k novým systémom.

Osobné finančné schémy

Pri výkone svojich povinností si je SVB vedomá dôležitosti individuálneho prístupu ku každému jednému klientovi. Koniec koncov, osobná situácia klienta má vplyv na jeho nároky.

Zdroje: Internetová stránka SVB. Anglická verzia je na:
www.svb.nl/uk

Zámery a ciele majú špecifickejší charakter. Vo všeobecnosti by sa dalo povedať, že „zámer“ (objective) je kvantifikovaný cieľ alebo výsledok, ktorý je potrebné dosiahnuť, zvyčajne v rámci určitého časového obdobia. „Cieľ“ (target) je zas miera vyjadrujúca plnenie. Funkčné „ciele“ musia byť kvantifikovateľné, definované čo najpresnejšie a musia zahŕňať aj časový údaj. Nestačí napríklad povedať, že „je potrebné

¹³ Sociale Verzekeringsbank.

skrátit čas spracúvania žiadostí na priznanie dávok“. Presnejšie stanovený cieľ by znel, že 75 % všetkých žiadostí je potrebné vybaviť do 10 dní od ich doručenia a zvyšok do 14 dní. Okrem toho je potrebné stanoviť aj najneskorší termín na začatie poskytovania tejto vylepšenej služby – povedzme, v priebehu najbližších šiestich mesiacov. Počas toho bude určite užitočné stanoviť si aj čiastkové ciele, napríklad 50 % do konca prvého mesiaca, 65 % do konca druhého mesiaca atď. (Tieto čiastkové ciele sa niekedy nazývajú mílniky). Nesplnenie cieľa by malo byť dôvodom na to, aby si samosprávny orgán položil otázku, kde je príčina problému a aké nápravné opatrenia je potrebné vykonať.

UKAZOVATELE VÝKONNOSTI

Ukazovateľmi výkonnosti sa meria, či inštitúcia napĺňa stanovené ciele alebo nie. Ide o užitočné nástroje, ktoré podporujú rozhodovanie inštitúcie a poskytujú aj jasnejší obraz o aktuálnom výkone a trendoch. Je však dôležité zvoliť si tie správne ukazovatele. Bohužiaľ, tvrdenie „čo sa meria, to sa spraví“ je zvyčajne pravdivé. Ak sa napríklad rozhodnete merať, „koľko listov bude zodpovedaných do 14 dní od ich doručenia“, potom zistíte, že tí, ktorí majú záujem o udržanie si ratingu svojej výkonnosti, vybaví všetku korešpondenciu do 14 dní, bez ohľadu na to, či je odpoveď správna alebo nie. Lepším ukazovateľom by bol „počet správne vybavených listov do 14 dní“. Pri stanovovaní ukazovateľov výkonnosti by sa malo prijať rozhodnutie, akým spôsobom sa o bude o nich informovať, v akej podobe a ako často by sa to malo robiť.

Nedávna štúdia, ktorú pre ISSA vypracovala konzultantská firma Accenture (viac podrobných informácií na konci tejto kapitoly), vyzdvihla významný rozdiel medzi riadením *aktivít* a riadením *procesov služieb*: „Inštitúcie, ktoré riadia procesy služieb, rozmýšľajú z pohľadu pracovných postupov, ako prebiehajú od začiatku až do konca, a nie z pohľadu úloh. Svoje procesy vytvárajú tak, aby produkovali služby, ktoré sú povinné ponúkať, a usilujú sa o rýchle, konzistentné, kvalitné a nákladovo efektívne pracovné toky. Organizácia, ktorá sa zameriava na riadenie aktivít, sleduje napríklad počet žiadostí o dôchodok spracovaných za hodinu, kým organizácia zameraná na riadenie procesov služieb bude sledovať počet hodín potrebných na proces vybavenia žiadosti o dôchodok.“ (Linder et al., 2004: 11)

KTORÉ SÚ TIE SPRÁVNE UKAZOVATELE?

Výkon inštitúcie možno posudzovať a merať dvoma spôsobmi:

- *technickou a administratívnou efektívnosťou* inštitúcie, ktorá zahŕňa zhodnotenie procesu, ktorým sa *vstupy* (prostriedky vynakladané na systém) menia na *priame výstupy* (tovary alebo služby dodávané príjemcom dávok). Tieto ukazovatele sa zameriavajú najmä na ľudské a iné zdroje využívané na poskytovanie služieb, napr. personál a administratívne náklady,

- *efektívnosťou rozdeľovania*, ktorá zahŕňa zhodnotenie *výsledkov*, t. j. ekonomických a sociálnych zmien vyplývajúcich z príslušnej politiky alebo programu. Tieto sa zameriavajú na prostriedky využívané na financovanie konkrétnych systémov sociálneho zabezpečenia alebo systému ako celku, ako napríklad odvody na sociálne zabezpečenie a dane. Bližšie sa im venujeme v 13. kapitole v diskusii o sociálnej ochrane a o prehľade výdavkov (SPERs – Social Protection Expenditure and Performance Reviews).

Táto kapitola sa zameriava na otázky technickej a administratívnej efektívnosti.¹⁴

Stanovovanie ukazovateľov výkonnosti môže byť veľmi zdĺhavý proces, samotná diskusia však môže výrazne prispieť k zlepšeniu riadenia systému sociálneho zabezpečenia. Ukazovatele by mali byť:

- *komplexné* – ich záber by mal byť čo najširší,
- *konzistentné* – musia byť zhodné navzájom, ako aj na časovej priamke,
- *relevantné* – absolútne čísla sa stávajú relevantnejšími v porovnianiach, napr. počet dôchodkov by sa mohol porovnať s počtom prispievateľov,
- *kvantifikovateľné* – ukazovatele by sa mali dať vyjadriť číslami.

Okrem merania vnútorných procesov by sa ukazovatele výkonnosti mali týkať aj toho, ako klienti vnímajú činnosť inštitúcie. Vnímanie zamestnancov, ktorí rozumejú vnútorným postupom inštitúcie, sa môže veľmi líšiť od vnímania klientov s nedostatočnými informáciami, ktorí kriticky závisia od toho, že im inštitúcia poskytuje príjem, z ktorého žijú z mesiaca na mesiac. Preto je dôležité skúmať výkonnosť z pohľadu cieľovej populácie.

Ročný prieskum spokojnosti klientov je užitočným nástrojom na získanie takéhoto pohľadu. V prípade, že sa takéto prieskumy realizujú pravidelne, možno ich porovnávať z roka na rok a na základe toho sledovať výkonnosť inštitúcie. Vo viacerých krajinách strednej a východnej Európy sa uskutočňujú pravidelné prieskumy inštitúciami sociálneho zabezpečenia alebo v ich mene. Napríklad prieskum z roku 1998 v Lotyšsku poukázal na to, že 81 % klientov štátnej sociálnej poisťovne bolo spokojných s kvalitou poradenstva, kvalifikovanosťou zamestnancov, rýchlosťou poskytovania služieb, dostupnosťou, poskytovaním informácií a s ďalšími súvisiacimi oblasťami. Metodika tohto prieskumu sa odvíjala od údajov nezávislých sociologických agentúr a agentúr zaoberajúcich sa prieskumom trhu. Prieskum z roku 2003, ktorý si interne vypracovala samotná inštitúcia (ktorý však nie je porovnateľný s predošlým prieskumom), vykázal mieru spokojnosti na úrovni 92 %.¹⁵

¹⁴ Nemalo by sa zabúdať na to, že uvedené dve úrovne výkonnosti sú úzko prepojené. Program sociálneho poistenia sa môže zdať veľmi dobre zameraný, ale ak klienti nie sú schopní dostať sa k dávkam kvôli špecifickým postupom inštitúcie, výsledok je chabý.

¹⁵ Svetová banka. 2004. Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of DM30.4m to the Republic of Latvia for a Welfare Reform Project. World Bank Report No. 29347. Online: www.wds.worldbank.org.

ZVEREJŇOVANIE ZÁMEROV A UKAZOVATEĽOV

Inštitúcia by mala zverejňovať všetky svoje ciele a ukazovatele, ktoré si stanovila, aby verejnosť mohla posúdiť, či sa jej ich darí naplňať, a aby vedela, čo môže od inštitúcie očakávať. Niektoré z týchto cieľov môžu byť zahrnuté do „dohody o poskytovaní verejnej služby“ uzavretej medzi príslušným ministerstvom a inštitúciou. Môže existovať aj akási „charta klienta“ alebo iný ekvivalentný dokument, ktorý by mal byť verejnosti dostupný a ktorý by jednotlivcom umožnil poznať, aké očakávania môže mať vo vzťahu k inštitúcii, napr. dobu, počas ktorej musí klient čakať na vyplatenie novopriznanej dávky alebo dobu, ktorá sa vzťahuje na vybavenie odpovede na požiadavku klienta.

Štandardy služieb poskytovaných klientov v Lotyšsku

Lotyšská sociálna poisťovňa zverejnila súbor štandardov služieb poskytovaných klientom:

1. Našich zákazníkov obslužíme do piatich minút a v čase špičky do 20 minút.
2. V štandardných prípadoch obslužíme našich zákazníkov do 15 minút.
3. Telefóny berieme do troch až štyroch zazvonení.
4. V komunikácii so zákazníkmi, či už telefonicky, písomnej alebo osobnej, naši zamestnanci nikdy nevystupujú anonymne.
5. Ku každej osobe pristupujeme zdvorilo a s rešpektom.
6. Poskytujeme jasné a presné informácie o našich službách a dávame relevantné odpovede na otázky našich zákazníkov.
7. Pre našich zákazníkov prevádzkujeme minimálne jednu bezplatnú telefónickú linku.
8. Naším zákazníkom vždy zašleme písomné oznámenie o poskytnutí alebo zamietnutí služby.
9. Informácie o postupe pri posudzovaní žiadostí zákazníkov podávame vždy na ich prvé požiadanie.

Zdroj: Online: internetová stránka VSAA na www.vsaa.lv.

ZBER A ZVEREJŇOVANIE ŠTATISTÍK

Po stanovení cieľov a ukazovateľov má inštitúcia za úlohu zhromažďovať štatistiky, aby sa ukázalo, či sa tieto ciele a ukazovatele plnia. Samosprávny orgán by mal tieto štatistiky monitorovať.

Je veľmi jednoduché zaviesť nový súbor štatistík odrážajúcich konkrétny aspekt činnosti inštitúcie bez zváženia komplikácií, ktoré sa môžu objaviť pri ich zhromažďovaní, či ich dosahu na príslušných zamestnancov. Kľúčové otázky, ktoré si je v tomto prípade potrebné položiť, sú tieto:

- Existuje nejaká špecifická požiadavka, ktorá sa dá splniť len zozbieraním dodatočných údajov?
- Budú tieto údaje naozaj vypovedať o tom, či inštitúcia plní stanovené ciele?

Zamestnanci, ktorí sa zúčastňujú na zostavovaní štatistík, musia chápať, *prečo* boli požiadaní o zhromaždenie konkrétnych údajov a *akým spôsobom* sa tieto údaje využijú. Štatistické údaje sú často zaznamenávané bez náležitej starostlivosti a nepresne, takisto nie sú kontinuálne udržiavané, v dôsledku čoho sú nespoľahlivé. To má potom vplyv na dlhodobé odhady (pozri 12. kapitolu), ako aj na krátkodobú prevádzku. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby jednotlivé formuláre a tabuľky mali vhodnú formu a aby sa dali ľahko používať. Zároveň je potrebné zabezpečiť vyššie kvalitu zamestnancov tak, aby poznali dôvody zberu informácií aj metódy zberu.

Samosprávnemu orgánu by sa mali predkladať pravidelné správy o výkonnosti inštitúcie spracované na základe presných štatistických údajov a porovnané s vybranými ukazovateľmi. Tieto správy by mali byť zároveň prístupné verejnosti. Malo by ísť o bežnú prax, ktorá by sa nemala obmedzovať len na tie oblasti, kde je výkonnosť pozitívna. Merania, ktoré sú pre inštitúciu nepriaznivé, ako napríklad tie, ktoré vykazujú rezervy vo vykonaných prácach alebo nedoplatky na príspevkov, je tiež potrebné predložiť samosprávnemu orgánu. Čím viac bude organizácia meškať s plnením svojich povinností, tým ťažšie bude dohoniť stratené, preto je v takýchto prípadoch potrebné prijať rýchle preventívne opatrenie. Ak vieme, že dôjde k meškaniu – napríklad kvôli zavedeniu nového dávkového alebo administratívneho systému – takúto skutočnosť treba vopred ohlásiť. Zároveň je potrebné nájsť aj náhradné riešenia na vybavenie najsúrnejších prác a tieto riešenia zverejniť.¹⁶

Je potrebné dbať aj na predchádzanie všetkým negatívnym vplyvom štatistických meraní. To, čo sa nemeria, sa často zanedbáva. Ak sú zamestnanci odmeňovaní podľa štatistiky výkonnosti, je dôležité tento proces monitorovať, aby sa zabezpečilo, že vybrané štatistiky budú merať dôležité správanie a že nebudú podliehať manipulácii.

Z rozhovorov uskutočnených pri príprave tejto príručky vyplýva, že meranie

¹⁶ Napríklad, keď na Slovensku nadobudol účinnosť nový zákon o sociálnom poistení v januári 2004, médiám bolo povedané, že pravdepodobne dôjde k posunom vo vyplácaní nových dávok až o päť mesiacov. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny následne vyhlásilo, že tí, ktorí musia čakať na dôchodok, môžu požiadať o sociálnu výpomoc.

výkonnosti je v mnohých stredoeurópskych a východoeurópskych krajinách obmedzené. Táto situácia sa preto môže stať vhodným predmetom aktivít zo strany členov samosprávneho orgánu, ktorým ide o zvýšenie transparentnosti činnosti inštitúcie a zlepšenie jej administratívnej efektívnosti. Bez otvorenosti o vzniknutých problémoch a dôsledkoch, ktoré majú tieto problémy na jednotlivcov – klientov, je len ťažké byť otvoreným k plánom obnovy činnosti a na základe toho uviesť veci na správnu mieru.

Inštitúcia nemusí byť vždy schopná sama prijať nápravné opatrenia sama. Ak napríklad veľká časť nedoplatkov z príspevkov vznikne neplatením veľkých štátnych spoločností, potom rozhodnutie o tom, či majú uhradiť dlžnú čiastku, a ak áno, tak ako, bude v konečnom dôsledku v rukách politikov. Bez transparentnosti vo veciach, ktoré sa dejú, však na tieto spoločnosti, resp. politikov nebude vyvíjaný dostatočný nátlak, aby dali veci do poriadku (napr. doplatili poistné) alebo čelili následkom permanentnej nečinnosti.

Kľúčové body kapitoly 6

- Aby samosprávny orgán mohol riadne vykonávať svoju kontrolnú funkciu, musí mať informácie o tom, či inštitúcia vyberá a vypláca správne sumy peňazí a či je úroveň administratívnych nákladov primeraná. Toto je jadrom činnosti samosprávneho orgánu, keďže skupiny občanov, ktoré členovia samosprávneho orgánu zastupujú, aj verejnosť si želajú, aby inštitúcia fungovala efektívne a účinne. Od toho následne závisí aj ich podpora inštitúcii.
- Je užitočné disponovať programovým vyhlásením inštitúcie, v ktorom by boli zakotvené všeobecné princípy i konkrétnejšie zámery a špecifické ciele.
- Ukazovatele výkonnosti by mali predstavovať jednoduché, všeobecne akceptované a zmysluplné meranie služieb poskytovaných klientom.
- Je užitočné merať výkonnosť inštitúcie z hľadiska spokojnosti klientov, ako aj z hľadiska výstupov, akým je napr. počet vyplatených dávok alebo poskytnutých služieb.
- Inštitúcia by mala vždy zverejňovať ciele a ukazovatele, ktoré si vytýčila, podľa možnosti v „charte klienta“.
- Zamestnanci musia chápať dôvody, pre ktoré sa zhromažďujú štatistické údaje a táto úloha im musí byť uľahčená. Štatistiky by mali byť pravidelne zverejňované, rovnako pozitívne ako aj negatívne údaje.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie užitočné zdroje.

ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO. s. 171–4.

Financial Times. 2004. Príloha „Understanding Performance Management“ k *Financial Times*. 6. októbra 2004. Londýn.

Medzinárodná asociácia inštitúcií sociálneho zabezpečenia (ISSA) 1997. *Re-engineering of Social Security Institutions*. Vystúpenia, ktoré odzneli na spoločnej konferencii ISSA a Medziamerickej konferencie o sociálnom zabezpečení. 3. – 6. júna 1997. Washington, D.C.

Medzinárodná asociácia inštitúcií sociálneho zabezpečenia (ISSA). 2000. *Re-engineering in Social Security Institutions: Guidance Manual Based on Experience*. Taormina: ISSA.

Medzinárodná asociácia inštitúcií sociálneho zabezpečenia (ISSA). 2001. *Measuring Performance in Social Security Institutions: Outcome Oriented Management, Compendium of Conference Reports*. Taormina: ISSA.

Linder, J., R. Wheeler, and T. Wiley. 2004. *Creating Value through Performance Management in Social Security Administrations*. Taormina: Technická komisia ISSA pre informačné technológie.

FINANČNÉ RIADENIE

ÚVOD

Zabezpečenie dobrého finančného riadenia inštitúcie sociálneho zabezpečenia je kľúčovou úlohou jeho samosprávneho orgánu. Celoročný tok financií inštitúcie sociálneho zabezpečenia je podobný ako vo veľmi veľkej spoločnosti, niekedy je najväčší v celom národnom hospodárstve. Z tohto dôvodu si vyžaduje kontrolu, ktorá zodpovedá významu inštitúcie.

Táto kapitola sa preto zaoberá týmito otázkami:

- monitorovanie správnych nákladov
- rozpočet, účtovníctvo a finančná kontrola inštitúcie
- riadenie rizika
- podvodné nároky alebo platby
- audity.

MONITOROVANIE SPRÁVNYCH NÁKLADOV

Je potrebné rozlišovať, po prvé, medzi výdavkami na dávky vyplácané podľa zákona na jednotlivcom, ktorí majú na ne nárok, a po druhé, výdavkami na správne (alebo prevádzkové) výdavky inštitúcie.

Výdavky na vyplácanie dávok je potrebné pravidelne kontrolovať. Samosprávny orgán ich však vo všeobecnosti nemôže znižovať, keďže jednotlivec, ktorý spĺňa podmienky na vyplácanie dávok, má na ne vo všeobecnosti *nárok*. Samosprávny orgán však môže, resp. by mal upozorňovať na určité trendy vo výdavkoch na dávky, ktoré majú vplyv na finančnú platobnú schopnosť systému a/alebo na efektívnosť pri dosahovaní cieľov systému. Tomuto druhu hodnotenia sa bližšie venujeme v 13. kapitole „Plánovanie do budúcnosti“. Táto kapitola sa zaoberá len druhým typom – správnymi výdavkami.

Správne náklady spravidla predstavujú len malú časť celkového rozpočtu inštitúcie sociálneho zabezpečenia. Veľké úspory ako výsledok väčšieho rozsahu vykonávaných činností možno dosiahnuť v spravovaní národného dávkového systému preto, lebo verejné systémy majú vo všeobecnosti oveľa nižšie správne náklady ako súkromné inštitúcie, napr. systémy individuálneho sporenia alebo poisťovne. Teda všetky prostriedky, ktoré sa vynakladajú na správu, nie sú k dispozícii na vyplácanie dávok, čo je kľúčovým dôvodom, prečo treba správne náklady monitorovať a kontrolovať.

Navyše, aj keď správne náklady predstavujú len malú časť v porovnaní s celkovým

rozpočtom systému, môžu mať veľký vplyv na imidž inštitúcie vo verejnosti. Je teda dôležité, aby samosprávny orgán zabezpečil hospodárny rozpočet na výkon správy a tým prispel k imidžu inštitúcie, ktorá hospodárne využívať príjmy z platieb prispievateľov.

Nie je však možné uviesť jednoznačný smerodajný údaj na posúdenie toho, či správne náklady konkrétnej inštitúcie nie sú náhodou príliš vysoké. Je to čiastočne aj preto, že nie je jednoduché získať porovnateľné údaje o správnych nákladoch na systémy sociálneho zabezpečenia v jednotlivých krajinách. Inštitúcie sociálneho zabezpečenia v tej istej krajine môžu navyše narábať s rôznymi druhmi dávok alebo ich kombináciami, a aj ich správne náklady sa môžu rátať rôznymi spôsobmi. Inštitúcia, ktorá napríklad poskytuje sociálnu pomoc, je takpovediac povinná mať vyššie správne náklady ako inštitúcia, ktorá sa venuje iba dávkam sociálneho poistenia. Dôvodom je skutočnosť, že dávky, pri nároku na ktoré sa skúmajú podmienky nároku alebo výška príjmov si vyžadujú oveľa detailnejšiu prácu pri posudzovaní, ktorí žiadatelia majú na tieto dávky nárok, ako aj pri monitorovaní trvania oprávnenosti na uvedené dávky aj v ďalšom období.

Aby sa dali sledovať náklady na výkon rôznych administratívnych úloh, je dôležité určiť administratívne náklady jednotlivých druhov dávok, napr. krátkodobo alebo dlhodobo vyplácaných dávok, dávok poskytovaných pri pracovnom úraze či lekárska starostlivosť atď. V záujme presnej alokácie nákladov je nevyhnutné viesť podrobnú evidenciu, čo už samo osebe môže znamenať zvýšené náklady. Jednoduchého povedané, poistný matematik môže analyzovať všeobecný pomer správnych nákladov k príjmom a výdavkom na dávky v jednotlivých častiach systému ako súčasť poistnomatematického zhodnotenia (podrobnejšie vysvetlenie v kapitole 13). Tieto pomery možno opätovne posúdiť pri ďalších hodnoteniach a podľa toho ich upraviť.

Následne by sa mali analyzovať náklady na finančnú operáciu (jednotkové náklady) s cieľom získať detailnejší obraz o štruktúre nákladov inštitúcie. Pri tom je nevyhnutné starostlivo interpretovať jednotlivé nákladové položky. Ak náklady na určitú transakciu časom narastajú, môže to byť spôsobené nižšou efektívnosťou činnosti úradu alebo tým, že daný úrad ponúka svojim klientom lepšie služby. Ak napríklad zamestnanci inštitúcie neboli dostatočne vyškolení, v dôsledku čoho sa dopúšťajú mnohých chýb pri výpočte výšky dávok a klienti sa potom odvolávajú proti danému rozhodnutiu alebo sa sťažujú, aby im bola vyplácaná správna výška dávok, náklady na transakcie môžu byť síce nízke, ale výdavky klienta i inštitúcie pri náprave vecí by sa mohli vyšplhať naozaj vysoko. „Míňať s cieľom ušetriť“, t. j. vynaložiť viac prostriedkov na ľudské zdroje a vzdelávanie, môže znamenať vyššie počiatočné transakčné náklady, zároveň to však môže výrazne prispieť ku kvalite príslušnej operácie.

Na pamäti treba mať aj vzťah medzi krátkodobými rozhodnutiami a dlhodobými výdavkami. Dnešné rozhodnutia zaručujúce dávky v invalidite by napríklad mohli ovplyvniť celkové výdavky systému na dobu štyroch i viac desaťročí.

MIMORIADNE NÁKLADY

„Mimoriadne“ náklady by mali byť rozpočtované oddelene od bežných správnych nákladov a je ich potrebné starostlivo monitorovať.

Príklady takýchto nákladov:

- Náklady na rozbehnutie činnosti inštitúcie, ako napr. výdavky na postavenie kancelárskych priestorov alebo nákup zariadení,
- Vykonanie prepočtov dávok kvôli reforme, v dôsledku ktorej sa zmenili podmienky na priznanie dávok.

Zvyčajne sa očakáva, že po období rozbehnutia činnosti inštitúcie sa administratívne náklady znížia v dôsledku obmedzenia „mimoriadnych“ nákladov. Je preto dôležité sledovať ich, aby sa zabezpečilo, že nebudú zahŕňať také položky, ktoré sú v skutočnosti súčasťou bežných prevádzkových nákladov, ale ktoré by bolo „nepohodlné“ vykazovať ako bežné prevádzkové náklady.

Veľmi dôležitá je aj koordinácia rozhodnutí o výdavkoch medzi jednotlivými časťami organizácie, ako aj vo vzťahu k iným subjektom, na ktoré je inštitúcia napojená. Zariadenia, ktoré nakupujú regionálne alebo lokálne pobočky inštitúcie, musia byť kompatibilné s tými, ktoré využíva ústredie – v opačnom prípade bude treba plytvať ďalšími prostriedkami na zabezpečenie primeranej komunikácie. Podobne, rozhodnutie o kúpe počítačového softvéru, ktorý nie je kompatibilný so softvérom používaným v iných subjektoch, by mohlo mať dosah nielen na vašu inštitúciu, ale aj na spôsob, akým sa budú musieť organizovať tieto ďalšie subjekty v najbližšom desaťročí i dlhšie.

ROZPOČET INŠTITÚCIE, ÚČTOVNÍCTVO A FINANČNÉ KONTROLY

Schválenie a sledovanie rozpočtu inštitúcie a účtovníctva je veľmi významnou oblasťou činnosti samosprávneho orgánu. Lenže tí, ktorí kontrolujú proces spracovania týchto dokumentov, majú veľkú moc, a preto môže v týchto otázkach dochádzať k veľkému napätiu medzi samosprávnym orgánom, generálnym riaditeľom a ministerstvom financií. Niektorí členovia samosprávneho orgánu, s ktorými sa viedli rozhovory na účely tohto projektu, napríklad uviedli, že dokumenty týkajúce sa rozpočtu a účtovnú uzávierku za príslušný rok dostali až na poslednú chvíľu. Teda vtedy, keď už boli všetky rokovania medzi ministerstvom financií a zamestnancami inštitúcie uzavreté, a členom samosprávneho orgánu zostalo veľmi málo alebo žiadny čas na ich preštudovanie. Diskusia a možnosti na vykonanie zmien môžu byť tiež veľmi obmedzené. Takáto prax znižuje vplyv samosprávneho orgánu a marí napĺňanie jeho úloh. Členovia samosprávneho orgánu by sa mali čo najviac usilovať o to, aby im boli príslušné materiály poskytované včas, a to ešte v podobe návrhu.

Každá väčšia organizácia potrebuje dlhodobý rozpočet s výhľadom do budúcnosti – na tri až päť rokov. Na základe toho potom možno zostaviť ročný rozpočet

a sledovať príjmy a výdavky. Výhľad do budúcnosti je dôležitý, keďže umožňuje správne nasmerovať súčasné aktivity organizácie a ujasniť si jej priority. Projekty rôzneho rozsahu, ako napr. modernizácia počítačových systémov, sa budú určite realizovať niekoľko rokov, preto rozpočtovanie len na jeden rok nedáva úplný obraz.

Ročné rozpočty majú tri hlavné ciele:

- *Plánovanie* – kvantifikácia finančného dosahu činností, ktoré je potrebné vykonať na dosiahnutie okamžitých i dlhodobých cieľov. Tento krok zároveň umožňuje vidieť, ktoré ciele možno dosiahnuť v nasledujúcom roku a ktoré je potrebné presunúť na neskôr,
- *Povolenie* – schválený rozpočet oprávňuje inštitúciu na výdavky,
- *Kontrola* – rozpočet je základom na sledovanie a kontrolu príjmov a výdavkov a predstavuje určitý štandard, na základe ktorého sa meria finančná výkonnosť.

Musí byť jasné, ktoré súčasti organizácie a ktorí jej zamestnanci sú zodpovední za výdavky a za ktorú ich oblasť, ako aj za sledovanie výdavkov. Je preto užitočné disponovať informáciami o tom, ktorí predstavitelia inštitúcie v rámci organizačnej štruktúry spravujú rozpočet a na ktorých úrovniach. Môže napríklad šéf regionálnej pobočky nakúpiť nové zariadenie pre pobočku bez povolenia nadriadeného? Oprávnená osoba je, samozrejme, vždy tou osobou, ktorú treba brať na zodpovednosť za prípadné prekročenie nákladov (resp. ktorú treba chváliť za udržanie nákladov na nízkej úrovni) namiesto tých, ktorí v súvislosti s výdavkami plnia pokyny iných.

V záujme úspešného fungovania systému kontroly rozpočtu je potrebné podávať priebežné hlásenia o aktuálnom plnení rozpočtu v priebehu roka v porovnaní s *rozpočtovým profilom*. Na vytvorenie profilu je ročný rozpočet potrebné rozdeliť na mesačné alebo štvrťročné čísla. To neznamená len jednoducho vydeliť rozpočtovú sumu číslom 12 alebo 4, keďže výdavky budú v niektorých obdobiach roka vyššie ako inokedy (napr. kvôli častejším ochoreniam v zimnom období sa v tomto období očakávajú aj relatívne vyššie výdavky na nemocenské). Pri zohľadnení takýchto sezónnych výkyvov rozpočtový profil predstavuje odhad časti rozpočtu, ktorá sa použije do konca každého účtovného obdobia.

Tieto údaje sa potom porovnávajú so skutočnými účtovnými údajmi na konci každého mesiaca alebo štvrťroka a podá sa správa o *odchýlkach*, či už pozitívnych alebo negatívnych – to predstavuje rozdiel medzi rozpočtovým profilom a skutočnými výdavkami. Tieto odchýlky treba považovať za závažné, ak prekročujú fixnú peňažnú sumu alebo percentuálnu úroveň, ktorá je mimo normálnej odchýlky. Ak dôjde k takejto situácii, prípad je potrebné prešetriť. Príčina môže byť na začiatku i na konci procesu: napríklad sa mohlo stať, že profily boli vytvorené nepresne alebo neočakávané okolnosti či problémy zapríčinili, že skutočné výdavky v niektorých oblastiach prekročili odhady.

Samosprávny orgán by mal dostávať priebežné správy o stave rozpočtu na kaž-

dom zasadaní. Približne v polovici roka by sa malo uskutočniť aj oficiálne zhodnotenie plnenia rozpočtu, čo umožní prijať opatrenia v tých oblastiach, kde sa zmenili okolnosti, prípadne pristúpiť k úprave rozpočtu. Postup pri prijímaní zmien by mal byť podobný ako pri príprave rozpočtu začiatkom roka. Toto hodnotiace stretnutie by sa však nemalo zneužívať ako príležitosť na dosiahnutie dohody o zmenách v politike inštitúcie či o nových aktivitách, ale by sa malo zamerať *výlučne* na zmenené okolnosti.

Špecifické časti rozpočtu závisia od národných dohovorov a predpisov. Je však bežné, že v záujme dosiahnutia určitej rozpočtovej flexibility sa povoľuje vykonávanie presunov usporovaných prostriedkov z jednej kategórie výdavkov do druhej (*virement*). Každý takýto presun prostriedkov musí byť schválený na príslušnej úrovni – v závislosti od typu a rozsahu presunu. V tomto smere je nevyhnuté stanoviť si formálne pravidlá, aby bolo jasné, v akých prípadoch možno takéto presuny vykonávať, kto ich môže povoliť a aké sú obmedzenia.

ÚČTOVNÍCTVO

Účtovné výkazy majú dve časti: súvahu a výkaz o príjmoch a výdavkoch. Ako vidno z nižšie uvedeného príkladu, súvaha je výkazom toho, čo inštitúcia vlastní v určitom čase, t. j. aké má aktíva a ako sú financované. Pod pasívami rozumieme množstvo peňazí, ktoré sú k dispozícii na financovanie aktív, pričom celková výška aktív sa vždy rovná celkovej výške pasív (záväzkov). Súvaha je vždy podložená výkazom o príjmoch a výdavkoch, ktorý uvádza príjmy a výdavky inštitúcie za uplynulé finančné obdobie a následne vzniknutý prebytok alebo deficit.

V prípade, že sa inštitúcia zaoberá rôznymi druhmi dávok sociálneho zabezpečenia, mala by viesť osobitné účty a evidenciu pre každú dávku a osobitne aj podávať hlásenia samosprávnemu orgánu. Niektoré dávky sú krátkodobého charakteru, ako napr. nemocenské dávky, materské príspevky alebo úhrada liečebných nákladov. Iné sú zas dlhodobého charakteru, ako napr. starobný dôchodok, invalidný dôchodok či pozostalostný dôchodok. Poistnomatematické metódy odhadovania budúcich nákladov sa líšia (pozri 13. kapitolu). V zásade by však malo byť percento príspevkov pre každú dávku primerané tak, aby bola zabezpečená sebestačnosť. Deficit v jednej kategórii dávok by sa nemal kryť presunom peňazí z inej kategórie (*virement*, pozri vyššie), *s výnimkou prípadov*, keď je na takýto úkon stanovený jasný a transparentný proces s vedomím možných následkov.

Ak sa v kategórii dávok dlhodobého charakteru vytvárajú rezervy vzhľadom na očakávaný nárast počtu ich prijímateľov, táto stratégia nemôže byť úspešná, ak sa tieto rezervy použijú na financovanie iných krátkodobých deficitov. V krajinách, kde k takýmto situáciám došlo, sa vždy spustila veľká politická polemika a táto téma sa dostala na rokovanie zákonodarného zboru a relevantných konzultačných orgánov. Aj keď spravujúca inštitúcia nebude mať inú možnosť v prípade, že jej zákon káže vykonať takýto presun, samosprávny orgán by mal dať verejnosti

jasne najavo, že to bude mať ďalekosiahle následky, t. j. že nejde len o menšiu účtovnú úpravu.

Na rozpočet sa môže vzťahovať aj určité *obmedzenie peňažných prostriedkov*. To znamená, že po schválení rozpočtu príslušným orgánom – ktorým môže byť zákonodarný zbor alebo ministerstvo financií – platí horná hranica, ktorú nie je možné v danom finančnom roku prekročiť. Ak v prípade rozpočtu s pokladničným limitom čiastka odhadovaná v rozpočte na konkrétnu kategóriu výdavkov (napr. na priznanie dávok) je nižšia než požadovaná čiastka, inštitúcia možno bude musieť použiť úspory alebo tieto náklady financovať z rezerv. Inou možnosťou je, že sa jej umožní presunúť deficit na ďalšie roky, aj keď len do určitej výšky alebo na základe osobitného povolenia príslušného ministerstva. Tým spôsobom sa však problém nadmerných výdavkov len odsúva na neskôr a nerieši sa.

Typická súvaha inštitúcie sociálneho zabezpečenia

AKTÍVA		PASÍVA	
Hotovosť	95	Závazky	675
Pohľadávky	521	Bankové pôžičky	987
Investície	23 456		
Nehnutelnosti	1 456	Rezervy	23 866
Celkové aktíva	25 528	Celkové pasíva	25 528

Typický výkaz o príjmoch a výdavkoch inštitúcie sociálneho zabezpečenia

PRÍJMY	
Príspevky/poistné	
Zamestnanci	5 000
Zamestnávateľia	5 000
Štátna dotácia	1 000
Investičné výnosy	1 000
Iné príjmy	50
Celkové príjmy	12 050

VÝDAVKY	
Vyplácané dávky	10 000
Správne náklady	1 000
Celkové výdavky	11 000
Prekročenie príjmov v porovnaní s výdavkami	1 050
Rezerva na začiatku roka	15 000
Rezerva na konci roka	16 050

Zdroj: ILO/ISSA. 2002. *Actuarial Practice in Social Security*. Geneva: ILO/ISSA. s. 92.

SPRÁVY O ROZPOČTE PREDKLADANÉ SAMOSPRÁVNEMU ORGÁNU

Miera detailného rozpracovania správ, ktoré sa predkladajú na rokovanie samosprávneho orgánu, závisí od veľkosti inštitúcie, právneho rámca, podľa ktorého pôsobí, a od mandátu samosprávneho orgánu. Napríklad zhromaždeniu, ktoré sa stretáva raz za štvrtrok, sa predkladá všeobecná správa, kým zas výbor, ktorý sa schádza raz za mesiac, dostane správu s podrobnejšími údajmi. V oboch prípadoch však budú správy o plnení rozpočtu oveľa menej detailné ako tie, ktoré sa predkladajú finančnému riaditeľovi a generálnemu riaditeľovi inštitúcie, keďže práve od nich sa očakáva sledovanie všetkých aspektov činnosti inštitúcie. Správa predložená samosprávneho orgánu by mala obsahovať niekoľko kapitol s viacerými podkapitolami rozdelenými napríklad podľa jednotlivých kategórií dávok alebo druhov správnych výdavkov.

Ludí vo všeobecnosti menej upútajú veľké čísla, ale ich pozornosť skôr zaujmú menšie čísla. Hádám každý, kto sa zaoberá verejnými záležitosťami, sa už zúčastnil na stretnutí, kde sa niekoľkomiliónové výdavky v rozpočte schválili bez pripomie-

nok, no k sporu došlo kvôli triviálnej čiastke na cestovné. Keďže tento druh prístupu ku kontrole je v určitom zmysle pochopiteľný a dokonca zvädzajúci, je dôležité preskúmať *všetky* čísla, ak má inštitúcia niesť plnú zodpovednosť.

Účtovnícke výkazy sa po internom a externom audite (ktorým sa venujeme nižšie) zapracujú do výročnej správy (pozri 8. kapitolu).

Majetkové aktíva inštitúcie

Inštitúcie sociálneho zabezpečenia musia vlastniť alebo si prenajímať veľké množstvo nehnuteľností, vrátane kancelárií a obslužných priestorov určených pre verejnosť. Členovia samosprávneho orgánu by mali zabezpečiť aby bola komplexná evidenciu tohto majetku, jej aktualizácia a aby bola zahrnutá reálna hodnota nehnuteľného majetku do súvahy. Niektorí členovia samosprávneho orgánu možno budú považovať za potrebné preskúmať, čo presne inštitúcia vlastní a ako sa jej majetok využíva.

DRUHY RIZÍK

Riadenie rizika je podstatnou súčasťou organizačného riadenia inštitúcie. Medzinárodná asociácia sociálneho zabezpečenia (ISSA) v súčasnosti vypracovala súbor pravidiel pre uplatňovanie politiky riadenia rizika (pozri ďalšie informácie na konci tejto kapitoly). V tejto časti kapitoly uvedieme aspoň podstatné body z týchto pravidiel.

Riziko možno definovať celkom jednoducho ako možnosť, že niečo sa vyvíja zlým smerom a bude to mať negatívne následky. Inštitúcie sociálneho zabezpečenia sú vystavené riziku, že niektoré udalosti alebo okolnosti podkopú ich plány a znemožnia im dosiahnuť ich ciele. Tieto riziká spadajú do niekoľkých širších kategórií.

Prvou z nich je *operačné riziko*, ktoré zahŕňa situácie ako zrušenie sa počítačového systému, chyby v evidencii nedostatočné dodržiavanie požiadaviek účastníkmi systému pri deklarovaní ich príjmov a odvádzaní príspevkov, neprimerané personálne zabezpečenie na udržanie činnosti inštitúcie na uspokojivej úrovni, podvodné transakcie a neočakávané finančné záväzky vyplývajúce z politických alebo právnych rozhodnutí.

Je tu aj riziko *likvidity* – hrozba, že dostupné zdroje nebudú postačovať na krytie splatných súm v niektorých obdobiach finančného roka. Tomuto riziku možno predísť vytvorením nárazníkového fondu na krytie platieb na niekoľko týždňov alebo mesiacov, pričom príslušné prostriedky by mali byť investované spôsobom, ktorý k nim v prípade potreby umožní rýchly prístup.

Tretiu kategóriu predstavuje *investičné riziko*. Tomuto riziku, ako aj spôsobu predchádzania sa venujeme v 12. kapitole.

Osobitný význam z dlhodobého, poistnomatematického hľadiska má riziko súvisiace s *dĺžkou života a ekonomické riziko*. *Riziko súvisiace s dĺžkou života* sa týka ľudí, pretože žijú dlhšie, ako sa očakávalo. *Ekonomické riziko* sa týka celého radu faktorov, vrátane negatívnych dosahov ekonomických cyklov na úroveň zamestnanosti a výber príspevkov, ako aj vplyvu inflácie na systém, v ktorom dávky sú plne indexované, ale príspevky nie. Toto riziko zahŕňa aj možnosť nárastu počtu nových žiadostí týkajúcich sa práceneschopnosti a pracovných úrazov v reakcii na ekonomický pokles.

A nakoniec tu je *politické riziko*, t. j. riziko, že politici zmenia názor alebo zmenia pravidlá vyplácania dávok sociálneho zabezpečenia spôsobom, ktorý bude mať na inštitúciu škodlivý účinok.

Inštitúcie sociálneho zabezpečenia by si mali stanoviť formálny postup na identifikáciu, kvantifikáciu a riadenie týchto rôznych druhov rizík. Vo všeobecnosti možno tieto kroky najlepšie vykonať pod vedením manažéra zodpovedného za riadenie rizika alebo iného člena vyššieho manažmentu s jasnou zodpovednosťou za riadenie rizika. Je dobrou praxou, keď samosprávny orgán pravidelne zahŕňa do svojich verejných dokumentov zhodnotenie rizika a informáciu o krokoch zameraných na riadenie rizík.

OCHRANA PRED PODVODMI A KRÁDEŽOU

Podvody a krádeže predstavujú osobitné riziko pre všetky systémy sociálneho zabezpečenia. Nie každá krajina však disponuje takým bankovým systémom, ktorý dokáže zabezpečiť priame platby od inštitúcie sociálneho zabezpečenia na účty jednotlivcov, aj keď ide o najrýchlejšiu a najbezpečnejšiu metódu. Dokonca aj v krajinách, kde priame platby sú štandardom, sa niektorým ľuďom dávky vyplácajú prostredníctvom pošty alebo iných lokálnych inštitúcií, alebo dokonca v hotovosti cez pokladňu. S čím väčšou hotovosťou sa však narába, o to je viac príležitostí na dopustenie sa podvodu alebo krádeže.

Inštitúcie sociálneho zabezpečenia majú zvyčajne oddelenie, ktorého zamestnanci sa zaoberajú špeciálne podvodmi. Na čele takejto inštitúcie by mal byť vyšší manažér. Tento organizačný útvar by malo úzko spolupracovať s audítormi (pozri nižšie) a podľa potreby aj so súdnymi orgánmi a políciou. Inštitúcia by mala medzi svojimi zamestnancami zvyšovať povedomie o možných podvodoch a o spôsoboch ochrany pred nimi. Samosprávny orgán by mal dostávať pravidelné správy o zistených prípadoch podvodov a o predchádzaní podvodom.

Samosprávny orgán však musí zabezpečiť určitú rovnováhu medzi obozretnosťou pred podvodmi a schopnosťou reagovať na podnety klientov vo všetkých postupoch súvisiacich s vyplácaním dávok. Na druhej strane je potrebné zabezpečiť rýchlosť a efektívnosť, a to najmä z toho dôvodu, že väčšina príjemcov dávok závisí od pravidelných platieb od inštitúcie, keďže len tak dokáže uspokojiť svoje základné potreby.

Verejné fondy treba v každom prípade chrániť pred zneužitím. Postupy pri skúmaní oprávnenosti klienta na priznanie dávky by preto mali umožňovať, aby priame žiadosti o dávky – zvyčajne ide o veľkú väčšinu – mohli byť spracované bežným spôsobom s minimálnym overovaním, kým zas nezvyčajné žiadosti by mali podliehať bližšiemu preskúmaniu. V prípade skupín, ktoré predstavujú nižšie riziko, by sa malo pristúpiť ku kontrole len u určitej vzorky prípadov, až po vyplatení dávky.

Ochranu možno zabudovať do systému na základe prísnych požiadaviek na bezpečnosť. Šeky a objednávkové knihy možno vytvoriť tak, aby ich nebolo ľahké falšovať. Rovnako je potrebné zaistiť aj ich bezpečný pohyb po krajine. (Pozri 10. kapitolu ohľadom počítačovej bezpečnosti). Pracovníci, ktorí sa zúčastňujú na príprave a realizácii platieb, by mali byť iné osoby ako tí, ktorí sú zodpovední za spracúvanie žiadostí a výpočet výšky dávok. To znižuje riziko tajných dohôd a zvyšuje možnosti na odhalenie interných podvodov. Zamestnanci, ktorí sa podieľajú na procese vyplácania dávok v ktorejkoľvek jeho fáze, by mali byť jasne identifikovateľní, aby sa mohla zabezpečiť kontrola priebehu tohto procesu. Pri počítačových systémoch sú často zabudované bezpečnostné prostriedky, ktoré obmedzujú prístup do systému a identifikujú tie osoby, ktoré k nemu majú prístup. Takéto vybavenie by malo byť súčasťou špecifikácie každého nového systému. Pri manuálnych systémoch ide napríklad o potvrdzovanie prevzatia súboru objednávkových kníh podpisom, ktoré sú takto pripravené na rozoslanie klientom.

Ochrana pred podvodmi a krádežou vo Francúzsku

Tradičný francúzsky prístup k vykonávaniu preventívneho dohľadu zahŕňa vytvorenie osobitného kontrolného útvaru, ktorý overuje postupy manažmentu. Účtovník teda musí svoju činnosť vykonávať vždy po boku riaditeľa fondu sociálneho zabezpečenia. Aj keď táto osoba formálne podlieha priamo riaditeľovi, funkčne je od neho nezávislá a hlásenia podáva priamo samosprávnemu orgánu. Každé rozhodnutie riaditeľa finančného charakteru musí byť skontrolované účtovníkom ešte pred uskutočnením platby. Tento princíp sa vzťahuje nielen na rozhodnutia ohľadom rozpočtu, ale aj vyplácania sociálnych dávok. Rozhodnutia prijímané zástupcami riaditeľa preverujú zástupcovia účtovníka, čím sa zabezpečuje prísny dohľad a zodpovednosť pri prijímaní rozhodnutí manažmentu.

Okrem takejto tradičnej formy dohľadu dnes majú organizácie sociálneho zabezpečenia stanovené aj kontrolné postupy a predpísaný počet vnútorných auditov.

RIEŠENIE PRÍPADOV PODVODU

Ak v inštitúcii došlo k väčšiemu podvodu alebo zneužitiu prostriedkov – alebo aj s menším rozsahom, ale so širokou medializáciou – je nevyhnutné zabezpečiť čo najrýchlejšie prešetrenie prípadu a zistiť výšku škody. Bude tu pokúšenie zastaviť udeľovanie všetkých povolení alebo vyplácania osobitných druhov dávok, kým sa problém nevyrieši. Takýto prístup však bude trestať nevinných ľudí, ktorých životná situácia závisí od vyplácaných dávok, a mohol by spôsobiť vážne ťažkosti. Preto je potrebné stanoviť si pravidlá pre mimoriadnu kontrolu v núdzových situáciách, čo si niekedy môže vyžadovať aj dočasný presun pracovníkov na vykonanie tejto úlohy. Počas posudzovania výšky spôsobenej škody treba rátať aj s poskytovaním reakcií médiám či zisťovaním, či dôsledky daného prípadu nie sú širšie alebo sa týkajú len úradu, v ktorom k podvodu došlo. Otvorenosť s akou inštitúcia pristúpi k riešeniu tohto problému a k prijatiu potrebných opatrení, bude určite veľmi dôležitá.

AUDIT

Dôležitou súčasťou činnosti samosprávneho orgánu je vykonávanie dohľadu na kontrolnými procesmi v inštitúcii. Nezávislý audit chráni prostriedky sociálneho zabezpečenia, dáva dôveryhodnosť finančným výkazom inštitúcie a pomáha chrániť všetkých, ktorí sú zainteresovaní na chode inštitúcie. Preto je veľmi dôležitý pri získavaní a udržaní si dôvery verejnosti, ktorá je pre úspech systému sociálneho zabezpečenia nevyhnutná.

Niekedy prevláda v inštitúcii dosť negatívny postoj k interným i externým audítorm. Tento problém môže zmierniť pozitívny prístup zo strany členov samosprávneho orgánu, diskutovanie s audítorm a zodpovednými manažérmi o cieľoch auditu môže prispieť k vysvetleniu prípadných nedorozumení.

V praxi existujú dva druhy auditu – interný a externý. Vo väčšine krajín štatút alebo predpis upravujúci činnosť inštitúcie sociálneho zabezpečenia vyžaduje vykonanie nezávislého externého auditu, zväčša oficiálnym štátnym audítorm. Systémy sociálneho zabezpečenia sú však technicky veľmi zložité a inštitúcie vykazujú obrovský počet operácií. Z tohto hľadiska externý audit nepostačuje, ak nie je doplnený aj *vnútorným* auditom. Interní audítori sú zvyčajne zamestnancami inštitúcie sociálneho zabezpečenia, je však dôležité, aby požívali určitú autonómiu a boli tak aj vnímaní.

Cieľom vnútorného auditu je splniť základné informačné požiadavky externých audítorm pred tým, než začnú vykonávať kontrolu. *Externý* audit sa potom bude môcť zamerať na svoje prioritné oblasti bez toho, aby sa začínalo úplne od nuly. Revízná komisia samosprávneho orgánu by si mala podrobne preštudovať správu externých audítorm a osobitne všetky ich odporúčania na zlepšenie.

Vnútorný audit

Vnútorní audítori by vo všeobecnosti mali preveriť všetky aspekty činnosti:

- úsekov inštitúcie zaoberajúcich sa prijímaním príspevkov (ak inštitúcia zabez-

pečuje výber príspevkov) a potvrdzovaním žiadostí o priznanie dávok a vyplácaním dávok,

- jednotlivých úsekov inštitúcie, ktoré sa zaoberajú spracúvaním a udržiavaním evidencie,
- správy ľudských zdrojov, pokiaľ ide o náklady na zamestnancov.

Audit žiadostí o priznanie dávok znamená spravidla preskúmanie náhodne vybranej vzorky, na základe ktorej sa môže stanoviť miera presnosti rozhodnutí o priznaní dávky a výpočte dávok. Veľká časť tejto práce audítorov sa realizuje v regionálnych a lokálnych úradoch. V tomto prípade však nejde o spochybňovanie rozhodnutí expertov – napr. posudkových lekárov, ktorí rozhodujú, či možno na základe zdravotného stavu uznať invaliditu. Ide skôr o kontrolu, či boli dodržané správne postupy a či bola vyplatená správna peňažná čiastka podľa okolností uvedených v zložke. V prípade zistenia konkrétneho problému môžu audítori žiadať o hlbšie preverenie príslušného úradu alebo skupiny úradov.

Kľúčové body na zabezpečenie nezávislosti vnútorných audítorov

- Rozsah činnosti audítorov by nemal byť obmedzený. Audítori by mal mať voľnosť pri preverovaní a informovaní o činnosti ktoréhokoľvek organizačného útvaru alebo jeho časti. Rozhodnutie o zaradení alebo vyňatí niektorej oblasti z rozsahu činnosti audítorov môže prináležať výlučne vedúcemu auditu.
- Interný audítor musí mať nespochybniteľné právo vždy sa dostať k všetkým finančným a ďalším súvisiacim dokumentom organizácie, a to aj bez ohlásenia, a v prípade potreby požadovať vysvetlenia.
- Vedúci auditu by mal mať právo podávať správy o výsledkoch auditov na všetkých stupňoch organizácie. Jeho prideleným nadriadeným by mal byť finančný riaditeľ alebo generálny riaditeľ.
- Audítori by sa nemali nikdy zúčastňovať na činnosti systému, o ktorom budú neskôr podávať správy. V opačnom prípade bude ich nezávislosť spochybnená a audit bude menej efektívny. Rovnako treba odolať aj pokušeniu „zapožičať si“ špecialistov, ktorí by vypomáhali pri špičkovom zaťažení.
- Nezávislosť mysle je dôležitou a veľmi cennou vlastnosťou, ktorú by ste mali u vašich audítorov hľadať.

Je nevyhnutné, aby samosprávny orgán presadzoval zásadu nezávislosti audítorov. Aj keď sa po prešetrení ukáže, že obavy audítorov neboli odôvodnené, mali by mať naďalej právo vznášať takéto podozrenia a nemali by byť potrestaní za to, že iniciovali prešetrenie, keďže tak konali v dobrej viere.

Interný audit môže vyzeráť ako ďalšia vrstva byrokracie, má však niekoľko významných výhod, ktoré zabezpečujú hladké fungovanie inštitúcie.

- Audítor poskytuje odborný posudok k otázkam týkajúcim sa účtovníctva. Je viacero oblastí, v ktorých je potrebné dodržiavať konkrétne dohovory o účtovníctve pri účtovaní špecifických účtovných položiek. Z medzinárodného hľadiska to je súbor medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor (International Public Sector Accounting Standards – IPSASs; viac informácií je na konci tejto kapitoly). Interný expert môže prispieť k vyjasneniu, čo je potrebné urobiť na začiatku, aby sa predišlo neskoršiemu prepočítavaniu údajov.
- Interný audit pomáha zabezpečiť riadne fungovanie účtovného systému, ktorý sa používa na evidovanie operácií a ochranu fondov. Úlohou audítora je poukázať na prípadné slabé stránky a navrhnúť spôsob, ako systém zlepšiť. V prípade vecných chýb v účtoch audítor na ne upozorní manažment, aby sa mohli prijať opravné opatrenia a mohli sa vyšetriť príčiny týchto chýb.
- Audítor upozorní manažment aj na prípadný neefektívny výkon či nekompetentnosť pracovníkov či podvody zistené počas auditu. Takéto prípady by mali pomôcť odradiť každého od zvažovania, či podstúpi riziko.

Externý audit

Národný alebo štátny kontrolný úrad má podľa zákona osobitné postavenie a má garantovanú nezávislosť.

Ak externý audítor nie je spokojný s tým, čo zistí, zverejnené účty možno označiť ako „chybné“. To znamená, že sa k nim pripojí vyhlásenie, že príslušné účty nie sú vyhovujúce, spolu s vysvetlením dôvodov. Inštitúcia potom musí prijať nápravné opatrenia alebo aspoň zlepšiť daný stav v čase do prípravy ďalšej výročnej správy o účtovníctve. Audítori môžu zistiť aj také nedostatky, ktoré nepovažujú až za také závažné, aby účtovníctvo označili ako chybné, ale majú k nim výhrady. Na tieto výhrady zvyčajne poukážu v liste adresovanom manažmentu. Aj v tomto prípade audítor očakáva, že inštitúcia prijme nápravné opatrenia ešte pred ďalším auditom. Audítor následne podá správu o tom, čo sa vykonalo.

Po ukončení auditu by sa každoročné auditované účty mali zverejniť, obvykle ako súčasť výročnej správy inštitúcie, a vyvesiť na internetovú stránku inštitúcie, ak taká existuje.

AUDÍTORSKÁ KOMISIA

Je dobrou praxou, keď má samosprávny orgán aj audítorskú komisiu, ktorá sa pravidelne stretáva. Táto komisia by mala byť zložená – buď celá alebo jej časť – z členov samosprávneho orgánu, ktorí v inštitúcii nezastávajú iné pozície, vrátane osôb s odbornými znalosťami o finančnom riadení a riadení rizík. Ak je samosprávny orgán v tejto oblasti nedostatočne pripravený, môže príslušného ministra požiadať o menovanie osôb s potrebnými schopnosťami, resp. priviesť do revízej komisie

ľudí s relevantnými odbornými znalosťami, ktorí sa nemusia stať členmi samosprávneho orgánu.

Hlavnou zodpovednosťou tejto komisie je v mene celého samosprávneho orgánu zaručiť, že program interného auditu efektívne testuje primeranosť systémov vnútornej kontroly – finančnej i nefinančnej. Audítorská komisia by mala stanoviť časový harmonogram auditu, odsúhlasiť oblasti činností, ktoré boli vybrané na osobitné preverenie internými audítormi, a dostávať ich správy. Ďalej musí zabezpečiť, aby poučenia vyplývajúce zo štúdií interného auditu sa dôsledne brali do úvahy a aby sa vykonávali primerané kroky.

Audítorská komisia by mala zároveň dostávať od externých audítorov listy pre manažment a preverovať, či manažment reaguje na konkrétne odporúčania audítorov primerane. Aj keď sa niekedy môže zdať nepraktické realizovať odporúčania externých audítorov, audítorská komisia by ich mala seriózne posúdiť pred tým, než ich odmietne. Zverejňovať by sa mali odporúčania, ako aj príslušné reakcie.

Aj keď audítorská komisia zohráva veľmi dôležitú úlohu, neznamená to, že ostatní členovia samosprávneho orgánu sú oslobodení od svojich úloh ohľadom účtovníctva a auditu. Riadne finančné riadenie organizácie, ako je stanovené audítormi, je záležitosťou celého samosprávneho orgánu.

VZŤAH MEDZI KVALITOU A CENOU

Vzťah medzi sledovaním výkonnosti manažmentu (viac v 6. kapitole) a monitorovaním financií (opísané v tejto kapitole) predstavuje trvalé hľadanie spôsobov, ako klientom poskytovať *kvalitné služby za primeranú cenu*, čo sa v angličtine označuje ako „Value for Money“ (VFM).

Súčasťou tohto hľadania bude aj „funkcia prieskumu“, ktorá sa zameriava skôr na organizačné a procesné aspekty činnosti inštitúcie ako na finančné.

Väčšina veľkých inštitúcií má vytvorené oddelenia, ktoré sú za to zodpovedné. Príslym sledovaním organizácie a postupov inštitúcie sa toto oddelenie môže usilovať o identifikáciu nedostatkov v znalostiach alebo postupoch, ako aj potrieb ďalšieho vzdelávania, ktoré vyplynú z výsledkov takýchto zistení. Väčšina takýchto oddelení funguje skôr na princípe predkladania návrhov a impulzov, a nie prijímania disciplinárnych opatrení. Cieľom nie je len zaručiť, že sa používajú správne postupy, ale aj vypracovať a v rámci celej inštitúcie presadzovať a informovať o „najlepšej praxi“.

V prípade širšieho okruhu činností, ktorý externým audítorom umožňuje preskúmať aj vzťah medzi kvalitou a cenou, môžu externí audítori ponúknuť viacero návrhov na zlepšenie efektívnosti a účinnosti. Samosprávny orgán by ich mal motivovať k tomu, aby v tomto smere predkladali svoje poznámky. V prípade, že štátny kontrolný úrad nedokáže vykonať analýzu vzťahu medzi kvalitou a cenou, môže zväziť účasť externého subjektu na preskúmaní tejto oblasti. Audit VFM môže byť náročným procesom, vypláca sa však, keďže poukazuje na domnienky, ktoré samosprávny orgán a manažéri mali už dlhší čas.

Ak sa pre samosprávny orgán nepripravujú pravidelné správy o vzťahu medzi kvalitou a cenou, jeho členovia môžu o takúto analýzu požiadať vrcholový manažment. Takáto analýza môže pomôcť nastaviť si parametre pre túto časť práce.

Kľúčové body kapitoly 7

- Zabezpečenie dobrého finančného riadenia inštitúcie patrí medzi kľúčové povinnosti samosprávneho orgánu.
- Správne náklady by mali predstavovať len malú časť celkových výdavkov inštitúcie, je ich však potrebné primerane rozpočtovať, sledovať a kontrolovať.
- Presúvanie prostriedkov medzi jednotlivými kategóriami výdavkov (*virement*) je prijateľné v prípade správnych nákladov, ale je to veľmi zlá prax v prípade výdavkov na dávky, hádam s výnimkou krátkodobých peňažných tokov. Ak sa predsa len pristúpi k takémuto kroku, malo by ísť o transparentný proces s jasnou predstavou o možných dosahoch.
- Riadenie rizika je podstatnou súčasťou organizačného riadenia inštitúcie. Inštitúcia sociálneho zabezpečenia si musí stanoviť formálne postupy pre vyhodnocovanie, sledovanie a obmedzovanie rizika, ktoré budú uverejnené.
- Je potrebné zabezpečiť ochranu pred podvodmi a zneužitím prostriedkov, ale príslušné pravidlá by nemali byť natoľko prísne, aby odrádzali poctivých žiadateľov.
- Dôležitou súčasťou činnosti samosprávneho orgánu je vykonávanie dozoru nad procesom kontroly. Je nevyhnutné chrániť nezávislosť audítorov. Audítorská komisia by mala dozerať na tento proces a zabezpečiť prerokovanie odporúčaní audítorov a prijatie príslušných opatrení.
- Pravidelne by sa mali vykonávať štúdie vzťahu medzi cenou a kvalitou.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade vášho bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie užitočné zdroje.

Cichon, M., W. Scholz et al. 2004. *Financing Social Protection*. Geneva: ILO/ISSA. Kapitola 7.

ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO. s. 26–31.

ILO. 1998c. *Social Security Financing*. Social Security Manual 3. Geneva: ILO. s. 61–62.

Plamondon, P. et al. 2002. *Actuarial Practice in Social Security*. Geneva: ILO/ISSA. Kapitola 8.

Riadenie rizika

Daykin, C. 2004. *Financial Governance and Risk Management of Social Security*. Prezentácia na Valnom zhromaždení ISSA. Online: www.issa.int.org. September 2004.

Ochrana pred spreneverou a krádežou

ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO. s. 32–36.

Audit

Autorizovaný inštitút pre verejné financie a účtovníctvo (CIPFA) (2001), *Accounting & Auditing Standards – A Public Services Perspective*. London: CIPFA. Online: www.cipfa.org.uk. (Pozri aj <http://www.cipfa.org.uk/international/> s informáciami o medzinárodnej práci CIPFA.)

ILO. 1998b. *Administration of Social Security*, Social Security Manual 2. Geneva: ILO. pp. 29–31.

Medzinárodné verejné normy pre účtovanie (IPSASs) stanovuje Medzinárodná organizácia najvyšších účtovných orgánov (International Organization of Supreme Accounting Bodies, INTOSAI), do ktorej patrí väčšina vládnych kontrolných orgánov. Jej hlavným dokumentom je *Deklarácia z Limy o pravidlách účtovania (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts)*, ktorá predstavuje filozofický a koncepčný rámec účtovania a silne zdôrazňuje potrebu nezávislosti audítorov.

Online: www.intosai.org.

Národný kontrolný úrad (NAO). 1997. *Value for Money Handbook*. Londýn: NAO.

ZABEZPEČENIE TRANSPARENTNOSTI A SPRAVODLIVOSTI

ÚVOD

Ako už bolo spomínané, inštitúcie sociálneho zabezpečenia slúžia na zabezpečenie blaha občanov, ktorí od nich závisia. Mnohí ľudia však takejto inštitúcii neveria, podobne ako aj v prípade iných orgánov poskytujúcich verejné služby, a podozrievajú tých, ktorí zabezpečujú ich činnosť, z presadzovania svojich vlastných záujmov a nedostatočného rešpektu k blahobytu svojich klientov. Tripartitné samosprávne orgány musia zohrávať významnú rolu v boji proti takejto nedôvere. Ich hlavnou úlohou je zabezpečiť, že inštitúcia bude konať otvoreným a čestným spôsobom a klienti budú na prvom mieste. To medzi iným znamená, že prostriedky investované do správy a na zamestnancov sú primerané výkonu práce a nie sú prehnané. Takáto hospodárnosť vo využívaní prostriedkov musí byť reálna a viditeľná pre všetkých.

Inštitúcia preto musí byť otvorená ohľadom:

- svojich platobných štruktúr,
- nábora nových zamestnancov, ich kariérneho rastu a počtu osôb, ktoré zamestnáva,
- spôsobu hodnotenia výkonnosti zamestnancov a ich povýšenia,
- školení, ktoré ponúka, a osôb, ktorým sú určené (vrátane tých, ktorí cestujú do zahraničia napr. na študijný pobyt),
- spôsobu prijímania rozhodnutí o kapitálových investíciách napr. do nových úradov alebo nových počítačových systémov.

Inštitúcia musí ísť príkladom, to znamená, že musí dodržiavať princípy, ktoré chce, aby dodržiavali aj iní. Mala by sa stavať otvorene k tým témam, na ktoré má iný názor ako niektorí jednotlivci (pozri nižšie ohľadom odvolávania sa voči rozhodnutiam inštitúcie) a mala by byť ochotná verejne priznať svoje chyby.

To neznamená, že otázky typu „prečo X dostal tú funkciu, a nie je“ alebo „prečo bola táto suma vyplatená Z, keď A dostal len tú čiastku“ sa majú rozoberať na zasedaní samosprávneho orgánu alebo na internetovej stránke inštitúcie. Ale to neznamená, že prijaté postupy, dodržiavané pravidlá a štandardy správania by mali byť predmetom diskusie. Zverejnenie takýchto postupov a pravidiel zvyšuje zodpovednosť voči verejnosti a zákonodarnému orgánu.

V niektorých prípadoch inštitúcia nemá možnosti zmeniť určité významnejšie postupy či pravidlá, aj keď má možnosť ovplyvniť ich. Napríklad sa na zamestnan-

cov môžu vzťahovať zákony alebo štandardy konania, ktoré stanovujú pravidlá správania sa štátnych zamestnancov a podmienky ich zamestnania. Samosprávny orgán by si mal ujasniť, čo tieto širšie pravidlá znamenajú a ako sa dotýkajú inštitúcie, a mal by tieto pravidlá podporovať a presadzovať.

V niektorých krajinách sú takéto širšie pravidlá ešte len v stave vypracovania, resp. ich je potrebné skvalitniť. V takýchto prípadoch by mal kľúčovú rolu v komunikácii so svojimi partnermi v iných inštitúciách a vo vláde zohrávať samosprávny orgán s cieľom skvalitniť všeobecné štandardy. V iných otázkach zas môže inštitúcia konať samostatne, keď má generálny riaditeľ a samosprávny orgán možnosť zohrávať hlavnú úlohu pri rozhodovaní o viacerých záležitostiach ovplyvňujúcich kvalitu správy a spôsobu, ako je inštitúcia vnímaná v očiach verejnosti.

Zhodnotenie personálnej politiky:

Dôležité otázky, ktoré by si mali položiť členovia samosprávneho orgánu

Nižšie uvádzame stručný kontrolný zoznam, ktorý môžu členovia samosprávneho orgánu používať, aby zistili, aká je personálna politika inštitúcie, aké postupy sa v nej uplatňujú a aká je ich úroveň transparentnosti:

- Aké sú pravidlá správania sa zamestnancov, resp. iný podobný rámec, ktorý upravuje konanie pre zamestnancov?
- Obsahujú pravidlá správania sa zamestnancov požiadavku na priznanie konfliktu záujmov?
- Ak áno, akým spôsobom sa sleduje dodržiavanie tohto kódexu?
- Majú zamestnanci voľný prístup k informáciám – a najmä, môžu nahliadnuť do svojich osobných zložiek?
- Aká je štruktúra kategorizácie zamestnancov a aký je proces rozhodovania o tom, do ktorej kategórie zaradiť ktorého zamestnanca?
- Existuje nejaký dôkaz o tom, že zamestnanci sú zaraďovaní do vyšších kategórií tak, aby sa mohli obchádzať mzdové limity?
- Ak áno, čo sa stane, ako sa v tomto smere nič neurobí?
- Vyplácajú sa prémie alebo iné príplatky?
- Ak áno, na akom základe? Kto o tom rozhoduje a aké sú príslušné kritériá?
- Je prijímanie zamestnancov založené na zásluhách?
- Vykonáva sa hodnotenie výkonu zamestnancov?
- Ak áno, čo sa meria a ako sú tieto hodnotenia prepojené s ďalšími postupmi v oblasti ľudských zdrojov?
- Je stanovený otvorený a transparentný postup pre rozhodovanie o povýšení zamestnancov? Uplatňuje sa dôsledne? Zverejňujú sa výsledky takýchto rozhodnutí?
- Je stanovený postup, na základe ktorého sa môžu zamestnanci odvolávať v prípade, že im bola spôsobená nejaká ujma?

- Sú disciplinárne postupy založené na transparentných a spravodlivých princípoch?
- Existujú formálne pravidlá na uplatňovanie disciplinárneho a odvolacieho konania? Zverejňujú sa výsledky takýchto konaní?
- Uplatňuje sa v inštitúcii vhodný systém vzdelávania na prípravu nových zamestnancov a zvyšovanie kvalifikácie súčasných zamestnancov?
- Monitoruje sa efektívnosť systému vzdelávania? Ak áno, ako?

Zdroj: prevzaté z Nunberg 2000.

UDRŽAŤ SI IMIDŽ ŠETRNEJ INŠTITÚCIE

Výdavky inštitúcie by mali zodpovedať svojmu účelu, nemali by však byť prehnané. To, ako bude stanovený limit, závisí od konkrétneho prípadu. Ako člen samosprávneho orgánu by ste vo všeobecnosti mali zvažovať, čo vyvolá verejnú kritiku inštitúcie. Nadmerné míňanie prostriedkov sa týka napríklad týchto prípadov:

- umiestnenie kancelárií v renovovaných budovách na hlavnej ulici, keď sú k dispozícii staršie, ale slušné kancelárie v bočných uliciach a za oveľa nižšie nájomné,
- organizovanie tréningových kurzov a seminárov v luxusných zariadeniach, keď sú k dispozícii pohodlné, ale menej honosné priestory,
- vysielanie veľkého počtu zamestnancov na zahraničné cesty alebo organizovanie zahraničných ciest v nedostatočne odôvodnených prípadoch.

Ak si má inštitúcia udržať stanovené štandardy poskytovania služieb, musí do toho investovať. V týchto veciach nemá zmysel byť lakomým. Z dlhodobého hľadiska môže nákup lacných predmetov, ktoré nefungujú, vyjsť drahšie ako nákup tých správnych produktov.

Podobne aj prevádzkovanie úradov pre verejnosť, ktoré sú špinavé, s rozbitým nábytkom a ktoré sa nachádzajú v takých mestských štvrtiach, ktoré ľudia odrádzajú od ich navštívenia, môže viesť ku krátkodobej úspore nákladov na nájomné a údržbu. Je však pravdepodobné, že to vyvolá viacero konfliktov medzi pracovníkmi inštitúcie a klientmi, ako aj viac vandalizmu, čo zas bude z dlhodobého hľadiska opäť znamenať vyššie náklady.

PRAVIDLÁ PRIJÍMANIA ZAMESTNANCOV

Pri prijímaní zamestnancov je nevyhnutné dodržiavať zásady transparentnosti a spravodlivosti. Imidž inštitúcie sa nevytvára len prostredníctvom inzerátov o voľných pracovných miestach, ale aj spôsobom, ako k uchádzačom pristupujú tí, ktorí prijímajú nových zamestnancov – zvyčajne personálne oddelenie. Ľudia, s ktorými zaobchádzali dobre, kým si hľadali prácu, budú o inštitúcii zrejme hovoriť

pozitívne aj napriek tomu, že boli so svojou žiadosťou o prijatie do zamestnania neúspešní. A zas tí, s ktorými vo výberovom procese zaobchádzali zle, budú inštitúciu pravdepodobne kritizovať.

Pravidlá prijímania zamestnancov by mali byť stanovené vo verejne prístupnom dokumente. Je dobrou praxou:

- hľadať možných kandidátov podľa ich schopností a vhodnosti na výkon požadovanej práce,
- poskytnúť každému uchádzačovi informácie o danom pracovnom mieste a o podmienkach zamestnania,
- vyhýbať sa prehnaným alebo skresleným požiadavkám v inzerátoch o voľných pracovných miestach,
- zabezpečiť zákaz diskriminácie na základe pohlavia, rasy, náboženstva, telesnej invalidity alebo iných nepodstatných faktorov vo výberovom procese.

Dôležitým prvkom spravodlivých pravidiel prijímania zamestnancov je riadne si zadať jasne náplň pracovného miesta a požadovaných zručností a praxe. Tie by mali byť jasne sformulované ešte pred tým, než sa zverejní inzerát o voľnom pracovnom mieste. Mali by zároveň poslúžiť ako kritériá na rozhodovanie počas procesu výberu. Okrem uvedenia podrobných informácií o inštitúcii, plate a pracovných podmienkach by inzerát mal obsahovať aj tieto náležitosti:

- *hlavné* personálne požiadavky, vrátane vzdelania, ak je to relevantné,
- *požadované* vlastnosti alebo osobnostné nároky.

Rozhovory a testy by mali prebiehať na základe objektívneho systému známkovania, pričom všetci uchádzači by mali mať rovnaké podmienky. Ak na konci výberového procesu vybraný kandidát nebude spĺňať pôvodné podmienky, tí, ktorí výber uskutočnili, by mali byť pripravení vysvetliť a zdôvodniť túto odchýlku. Je dobrou praxou, keď samosprávny orgán dostáva pravidelné informácie o prijímaní nových zamestnancov v rámci správy generálneho riaditeľa, spolu s poznámkami o všetkých mimoriadnych prípadoch a o ponaučeniach, ktoré vyplynuli.

STANOVENIE DOBRÉHO PRÍKLADU

Keďže verejné inštitúcie získavajú na dôvere len do takej miery, ako dodržiavajú pravidlá, ktoré chcú, aby dodržiavali aj iní, mali by sa samy stať vzorovými príkladmi zamestnávateľov v prijímaní a podpore príslušníkov menšinových skupín, vrátane ľudí s postihnutím. Týmto spôsobom si môžu súkromní zamestnávatelia i verejnosť celkovo zvyknúť vídať medzi zamestnancami aj takýchto ľudí. Na druhej strane to je zas príležitosť sledovať ich schopnosti a spoľahlivosť, čo v konečnom dôsledku vedie k odstraňovaniu subjektívnych bariér voči ich zamestnávaniu v spoločnosti. Inštitúcie by mali ísť vzorom aj z hľadiska bezbariérového prístupu pre zdravotne postihnutých do úradov, k letákom, internetovým stránkam atď.

Dohovor MOP č. 168 o podpore zamestnanosti a o ochrane pred nezamestnanosťou (1988) stanovuje:

Článok 6.1. Každý členský štát zaručí rovnaké zaobchádzanie s chránenými osobami, bez diskriminácie na základe rasy, farby pleti, pohlavia, náboženstva, politického presvedčenia, štátnej príslušnosti, národnosti, etnického alebo sociálneho pôvodu, zdravotného stavu alebo veku.

Článok 6.2. Ustanovenia odseku 1 nebudú prekážkou prijatiu osobitných opatrení, ktoré sú odôvodnené podmienkami identifikovaných skupín v prípadoch uvedených v článku 12 odsek 2 alebo ktorých cieľom je uspokojenie osobitných potrieb kategórií ľudí, ktorí majú špecifické problémy na trhu práce, najmä znevýhodnené skupiny, alebo uzavretiu bilaterálnych alebo multilaterálnych dohôd medzi štátmi, ktoré sa týkajú dávok v nezamestnanosti na základe reciprocity.

Článok 8.1. Každý členský štát sa bude usilovať vytvárať, ako subjekt národného práva a praxe, špeciálne programy na podporu ďalších pracovných príležitostí a služieb zamestnanosti a podporovať slobodne vybraté a tvorivé zamestnanie pre identifikované kategórie znevýhodnených osôb, ktoré majú ťažkosti nájsť si trvalé zamestnanie, ako napr. ženy, mladí pracujúci, invalidní ľudia, pracujúci vo vyššom veku, dlhodobo nezamestnaní, prisťahovalci so zákonným povolením na pobyt v danej krajine a pracujúci, ktorých zasiahli štrukturálne zmeny.

EXTERNÍ DODÁVATELIA A KONZULTANTI

Tie isté zásady platia aj na prijímanie zmlúv s externými dodávateľmi alebo konzultantmi, či už na základe zmlúv o dielo väčšieho rozsahu alebo na menšie úlohy. Pre prípady, keď štátne inštitúcie vstupujú do zmluvných vzťahov, platí vo väčšine krajín nejaký zákon alebo pravidlá konania. Členovia samosprávneho orgánu by mali mať podrobné informácie o zmluvách s externými dodávateľmi alebo konzultantmi, stanoviť si postupy na ich monitorovanie, a mali by dostávať aj pravidelné správy o tom, čo sa spravilo.

Pri každom druhu zmluvy platí, že „to, čo od nej získate, závisí od toho, čo do nej dáte“. Čím starostlivejšie si na začiatku určíte rozsah prác, tým je pravdepodobnejšie, že dodávateľ dodá požadovaný produkt. V zmluve je však potrebné stanoviť postup aj pre prípady, že sa vyskytnú nejaké problémy. Uloženie vysokej pokuty nie je vždy tým najsprávnejším riešením, pretože pre dodávateľa môže byť v takýchto situáciách lacnejšie opustiť celý projekt aj s nevyriešenými problémami ako sa s inštitúciou dohodnúť na náprave.

Často opakovanou chybou je predpokladať, že dodávateľ začne vykonávať prácu

hneď po podpísaní zmluvy a že k termínu ukončenia zmluvy klient dostane hotové dielo v peknom balení. V reálnom živote však len málo projektov funguje takýmto spôsobom. Neustále sa budú objavovať nejaké problémy, nové veci či dodatočné otázky. Ochota spolupracovať a permanentný dialóg s dodávateľom a konzultantom spravidla prinášajú oveľa lepšie výsledky.

ETICKÝ KÓDEX PRE ZAMESTNANCOV

Tejto téme sme sa už venovali v 4. kapitole v súvislosti s rolou členov samosprávneho orgánu. Tie isté princípy platia aj pre zamestnancov a na komunikáciu inštitúcie s „vonkajším svetom“. V nedávnej štúdii pod názvom *Etika vo verejných službách v členských štátoch EÚ (Ethics in the Public Services of EU Member States)*, ktorú uskutočnil Európsky inštitút pre verejnú správu, sa uvádza, že európski občania nemajú veľkú dôveru v štátnu službu vo svojej krajine. V správe sa píše:

„Viacero krajín v anketе odpovedalo, že existuje jednoznačné prepojenie medzi imidžom štátnej služby a etickým konaním.“ Vo vyjadrení talianskych zástupcov sa napríklad uvádza, že „toto prepojenie je obojstranné: vysoké etické štandardy zlepšujú obraz verejnej správy a zamestnanosti a šírenie dobrého obrazu zas povzbudzuje k vyšším etickým výkonom...“ (EIPA 2004:5, odsek 12).

Povinnosti štátnych zamestnancov, ktoré sa týkajú etického konania, požiadavky stanovené zákonom a právne predpisy o disciplinárnom konaní sú podobné pre všetkých 25 národných štátnych služieb rozšírenej Európskej únie. V správe sa uvádza, že tradičné hodnoty štátnej služby sa dostávajú pod tlak z dôvodu privatizácie a nevyhnutnosti partnersky spolupracovať so súkromným sektorom. Štátni zamestnanci dnes veľmi často stoja pred dilemou, keď sú hodnoty v rozpore – najmä ide o konflikt medzi vládou zákona a požiadavkou na efektívnosť.

Jednou zo osobitných praktík, ktoré predstavujú pre inštitúcie sociálneho zabezpečenia hrozbu, je skutočnosť, že zamestnanci prijímajú od klientov *odplatu* vo forme peňazí alebo darov za poskytnutie služieb, ktoré musia poskytnúť tak či tak v rámci svojej normálnej pracovnej činnosti. To v skutočnosti znamená, že klient platí za tie isté služby dvakrát – najprv prostredníctvom svojich príspevkov a druhýkrát vo forme úplatku. Verejné orgány by sa mali proti takýmto praktikám jasne ohradiť.

Boj proti korupcii a neetickému konaniu si vyžaduje celú škálu zbraní. Etické konanie začína na najvyššom stupni organizácie, pričom je v tomto smere nevyhnutné dobré vedenie. Pravidlá konania sú už dosť rozšírené a ako zdôrazňuje EIPA:

„... nemajú veľký význam, ak ich zamestnanci neakceptujú, neprechovávajú, nerozvíjajú a rázne nerealizujú. Etické kódexy sú bezvýznamné aj vtedy, keď na ne zamestnanci nie sú pravidelne upozorňovaní a ak sa pre nich priebežne neorganizujú školenia o etickom správaní. Takéto kódexy sú účinné len vtedy, ak sú vtlačané do srdca a myslí zamestnancov.“ (EIPA 2004: 7, odsek 25).

Hlavné nástroje na minimalizáciu rizík neetického konania zahŕňajú:

- spravodlivé postupy pri výbere a prijímaní zamestnancov, ako už bolo uvedené,
- objektívne kritériá pri kariernom postupe zamestnanca,
- striedanie práce a možnosti na pracovné obohacovanie sa
- jasná pracovná náplň
- transparentné rozdelenie zodpovedností a oddelenie kompetencií
- kontrola zamestnancov
- zdieľanie zodpovedností medzi zamestnancami.

S každým prípadom korupcie sa treba zaoberať jasne rozhodne a otvorene, a to aj vtedy, keď je manažment inštitúcie presvedčený, že ide len o jeden izolovaný prípad. V opačnom prípade by dôvera inštitúcie vo verejnosti vážne utrpela.

„WHISTLEBLOWING“

Tento výraz znamená informovanie o nekalých praktikách kolegu alebo nadriadeného v inštitúcii. Je dôležité umožniť takýto spôsob informovania a zároveň chrániť informátora pred následnou viktimizáciou. Zároveň je potrebné zachovať opatrnosť pri zavádzaní takýchto postupov, aby sa predišlo tomu, že sa zamestnanci budú cítiť podozrievaní. V prípade členských a kandidátskych krajín EÚ zo strednej a východnej Európy je zákonom chránené informovanie o nekalých praktikách („whistleblowing“) súčasťou *acquis communautaire*. Aj bez tejto požiadavky je v záujme každej inštitúcie, aby si stanovila jasný postup pri ochrane informátorov. Nejde tu pritom len o to, aby použitie informátora pôsobilo ako nejaký odstrašujúci prostriedok, ale hlavne o to, že jedinou alternatívou pre človeka, ktorý zistí závažný problém a nemôže o ňom informovať organizáciu, je informovať o ňom médiá, čo by mohlo mať oveľa škodlivejšie účinky. Mal by pritom existovať špeciálny mechanizmus mimo bežnej organizačnej štruktúry, v rámci ktorého by mohli jednotlivci prezentovať dôkazy o možných nekalých praktikách. Tie sa môžu týkať napríklad nasadenia osobitného pracovníka na skúmanie bezúhonnosti alebo ombudsmana, nezávislej komisie či vrcholného manažmentu. Zamestnancov môže pred odvetnými opatreniami chrániť aj akási „charta hodnôt“, na dodržiavanie ktorej dohliada nezávislý dozorca, čo zas výraznejšie prispievať k etickému konaniu.¹⁷

Ak sa takýto mechanizmus uplatňuje, každý člen samosprávneho orgánu, ktorého informátor kontaktuje, by mal informátora odkázať na zodpovednú osobu. V takýchto prípadoch treba byť trochu ostražitým, keďže znepokojení pracovníci sa môžu z času na čas pokúsiť využiť členov samosprávneho orgánu tak, že im poskytnú dôverné informácie, ktoré sú nesprávne, neúplné alebo vymyslené. Konajú tak s očakávaním, že člen samosprávneho orgánu nastolí túto otázku na zasadaní orgánu a tým zmätie vyšší manažment. Takéto možnosti sú dôvodom na

¹⁷ Takúto chartu prijala Európska vesmírna agentúra.

obozretnosť a potrebu starostlivo zaobchádzať s takýmito sťažnosťami, a nie na nečinnosť.

Ako člen samosprávneho orgánu máte možno záujem požiadať o prerokovanie tejto otázky a žiadať o prijatie opatrení v rámci inštitúcie. Môžete si položiť otázku:

- Ak v danom štáte existuje legislatíva o chránenom informovaní o nekalých praktikách, majú o nej pracovníci vašej inštitúcie komplexné informácie? Nakoľko efektívne sa uplatňuje?
- Ak takáto legislatíva neexistuje, mohla by vaša inštitúcia prijať takéto pravidlá dobrovoľne (podľa vzoru iných zahraničných inštitúcií) a vyzvať príslušné ministerstvo, aby podniklo kroky na jej prijatie so širšou platnosťou?

Pred zavedením nových postupov však bude treba viesť, samozrejme, konzultácie a diskusie s pracovníkmi, veľmi takticky, aby sa zabránilo negatívnemu vplyvu na celkovú pracovnú atmosféru.

TRANSPARENTNOSŤ V ROZHODOVANÍ O DÁVKACH

Aj spôsob, akým inštitúcie sociálneho zabezpečenia prijímajú a sledujú rozhodnutia, musí byť transparentný a prístupný diskusii. Niektoré chyby sú nevyhnutné, preto je potrebné mať ochotu pripustiť ich, ak sa vyskytnú, a uviesť veci na správnu mieru.

V ideálnom prípade by zákony a predpisy, podľa ktorých vaša inštitúcia vykonáva činnosť, mali poskytovať možnosť preveriť si, či osoba spĺňa podmienky na priznanie dávky, a to bez zdlhavej korešpondencie. Keď sa zostavujú nové podmienky na vyplácanie dávok alebo sa revidujú existujúce, administratívne aspekty by sa mali zvažovať ešte v počiatočnom štádiu. Je preto užitočné zapojiť prevádzkový personál – teda tých, ktorí stanovujú, či osoby majú nárok na dávky – do fázy plánovania. Následne je dôležité zabezpečiť spätnú väzbu od pracovníkov, ktorí komunikujú s klientmi, ako aj od samotných klientov prostredníctvom prieskumov verejnej mienky a focusových skupín. Táto spätná väzba by mala mať za následok úpravu pravidiel, ak je to nevyhnutné.

Každé rozhodnutie o tom, či vyhovieť alebo nevyhovieť žiadosti o priznanie dávky, by malo byť založené na určitých oficiálnych pravidlách. Vnútorne postupy by mali jasne stanovovať, ktorí zamestnanci na akej úrovni môžu rozhodovať o jednotlivých prípadoch. Komplexnejšie prípady je zvyčajne potrebné posunúť na vyššiu úroveň – manažérom na vyššom stupni s odborným zaškolením.

Zároveň je potrebné definovať postup, ktorý treba uprednostniť pred normálnymi pravidlami v mimoriadnych situáciách, a to aj s tým rizikom, že niektorým sa dávky vyplatia bez zvyčajnej kontroly. Ako príklady možno uviesť vonkajšiu krízovú situáciu, akou je epidémia, alebo vnútornú krízovú situáciu, ako napríklad spadnutie počítačového systému, ktoré znemožňuje prístup k záznamom aj počas niekoľkých dní.

Všetky rozhodnutia by mali mať písomnú podobu a všetky musia byť neustále evidované. Ak to právne predpisy neupravujú, je potrebné stanoviť si časové limity

na riešenie prípadov a následne monitorovať ich dodržiavanie. Bez takýchto časových limitov tu je riziko, že zamietnuté alebo nevyriešené žiadosti budú niekde visieť, bez toho, aby bolo žiadateľom oznámené rozhodnutie, resp. ich právo na odvolanie. Ak sú však časové ohraničenia príliš krátke, je tu riziko prijímania uponáhľaných, nesprávnych rozhodnutí, len aby sa dodržal termín. Preto je užitočné mať stanovený oficiálny postup pri prekročení termínu, vrátane informovania dotknutej osoby, ak na takýto posun existujú primerané dôvody.

Príjemcovia dávok majú právo vedieť nielen to, akú dávku dostávajú, ale aj to, ako sa táto dávka vypočíta. Písomné oznámenie by preto malo obsahovať aj tieto podrobnosti, rovnako ako aj vysvetlenie práva žiadateľa na preskúmanie rozhodnutia.

Spravidla sa v inštitúcii sociálneho zabezpečenia uplatňujú dva druhy odvolania: prvým je interné odvolanie, keď vyšší úradník, ktorý sa pôvodne nezúčastnil na prijímaní rozhodnutia, dané rozhodnutie preskúma. Druhým je externé odvolanie, keď rozhodnutie preskúma súd alebo menej formálny tribunál príslušný pre otázky sociálneho zabezpečenia.

Je dôležité, aby na oboch úrovniach prebehli tieto postupy rýchlo a efektívne, aby nebola spravodlivosti popretá kvôli celému tomu množstvu zložitých pravidiel upravujúcich odvolacie konanie, ktorým radoví občania nerozumejú alebo ich nevedia používať. Aj keď poradenstvo a zastupovanie je dôležitou súčasťou činnosti odborov a združení dôchodcov v mnohých krajinách, nie je veľmi efektívnou *požiadavka*, aby žiadateľ musel mať pomoc niektorej z týchto organizácií aby bol riadne vypočutý. Preto je užitočné, ak samosprávny orgán prešetrí postupy z hľadiska „človeka na ulici“ – t. j. radového občana.

Rovnako dôležitou ako samotné postupy sú aj postoje zamestnancov inštitúcie k žiadateľom, ktorí sa na inštitúciu obracajú s otázkami a podnetmi. Všetky inštitúcie sa dopúšťajú chýb a zas za spôsobom, akým dvaja ľudia interpretujú tie isté fakty, sa môžu skrývať úprimné rozdiely. Príliš defenzívny postoj na strane zamestnancov preto nie je nápomocný a navyše môže brániť tomu, aby inštitúcia vyvodila ponaučenia zo sťažností nespokojných klientov. Aj keď žiadateľ nemá nijaký dôvod, môže sa stať, že poskytnuté informácie boli skreslené alebo že práve zamestnanci poskytli nesprávne informácie z minulosti.

Klíčové body kapitoly 8

- Základnou úlohou člena samosprávneho orgánu je zabezpečiť, aby inštitúcia konala pri napĺňaní svojich cieľov a výkone svojich aktivít otvorene a čestne.
- Samosprávny orgán by sa mal zaujímať o personálnu politiku, najmä pokiaľ ide o prijímanie nových zamestnancov, hodnotenie výkonu a disciplinárnych postupov.
- Pri prijímaní nových zamestnancov a komunikácii s dodávateľmi a exter-

nými konzultantmi je nevyhnutné zabezpečiť vysoký stupeň transparentnosti. Inštitúcia by mala ísť príkladom v takých otázkach, akými sú pozitívne aktivity pri získavaní pracovníkov zo znevýhodnených skupín.

- Samosprávny orgán by mal zaistiť, že inštitúcia bude mýňať skutočne len toľko prostriedkov, koľko je nevyhnutné na zabezpečenie jej činnosti bez zbytočného rozhadzovania a tak si budovať imidž šetrnej inštitúcie.
- Samosprávny orgán by mal vytvoriť etický kódex pre zamestnancov inštitúcie a sledovať jeho dodržiavania a zároveň zabezpečiť dostatočnú ochranu pre „informátorov“.
- Všetky rozhodnutia o oprávnenosti na priznanie dávky by mali byť v písomnej podobe. Ak sa rozhodnutiami dávky zamietli, je potrebné uviesť aj odôvodnenie. Samosprávny orgán by sa mal usilovať o vytvorenie takej inštitucionálnej kultúry, v ktorej si zamestnanci dokážu bez problémov priznať chyby, ktorých sa dopustili.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade vášho bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie užitočné zdroje.

Politika inštitúcie

Európska komisia. 2001. Okrúhly stôl na tému „Discrimination by Design“. 3. 12. 2001.

Európsky inštitút pre verejnú správu. 2004. *Ethics in the Public Services of EU Member States*. Online: www.eipa.nl.

Fultz, E., and M. Ruck. 2002. *Reforming Worker Protections: Disability Pensions in Transformation*. Budapest: ILO-CEET.

Dohovory a odporúčania MOP, pozri www.ilo.org/ilolex.

ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO. s. 153–159.

Nunberg, B. 2000. *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession on Central and Eastern Europe*. Washington, D. C.: World Bank.

Riešenie nárokov na dávky sociálneho zabezpečenia

ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO. s. 105–124.

KOMUNIKAČNÁ STRATÉGIA

ÚVOD

Dobrá komunikácia a vzťahy s verejnosťou sú nevyhnutným faktorom budovania dôvery verejnosti v inštitúciu sociálneho zabezpečenia. Komunikácia by nemala byť len reakcia – čakanie na to, kým sa niekto na niečo opýta, a potom na ňu odpovedať, ale proaktívna, t. j. oslovovať ľudí s cieľom odovzdať im hlavné posolstvá inštitúcie. Takýto prístup má osobitný význam napr. pri zavedení nového systému alebo pri reforme existujúceho systému sociálneho zabezpečenia. Mať komunikačnú stratégiu a ľudí, ktorí ju budú realizovať, by malo byť ďalším *trvalým* aspektom činnosti inštitúcie.

Pri vypracúvaní komunikačnej stratégie je nevyhnutné:

- identifikovať cieľovú skupinu (alebo skupiny, keďže ich bude zrejme viacero);
- formulovať posolstvo, ktoré chcete cieľovej skupine odovzdať,
- vcítiť sa do ich situácie tých, ktorých chcete osloviť, zvážiť, čo musia vedieť a koľko vecí je im už známych (v odbornej oblasti je toho často veľmi málo) a následne stanoviť spôsob komunikovania dôležitých posolstiev inštitúcie ohľadom danej problematiky.

Ak dáte ľuďom príliš veľa informácií alebo informácie, ktoré sa zdajú byť nepodstatné, ľudia stratia záujem a nebudú toto posolstvo akceptovať. Ak im však dáte príliš málo informácií, vystavujete sa riziku, že budete ľudí zavádzať.

Napríklad, aj keď je to z vecnej stránky presné, dôchodcovia *nemusia* vedieť, že:

- podľa článku 87 Zákona o sociálnom poistení sa minister sociálnych vecí rozhodol uplatniť svoje právo a zvýšiť dôchodky podľa nárastu indexu spotrebiteľských cien v období medzi novembrom 2003 a 2004, pričom toto zvýšenie sa odrazí na dôchodkoch vyplácaných dôchodcom v *x.* týždni finančného roka.

Takáto informácia je podstatná pre právnikov inštitúcie, ale nie pre dôchodcov. Oni vlastne potrebujú dostať túto informáciu:

- Váš dôchodok sa zvýši o 2,5 %, čo je v súlade s nárastom životných nákladov (alebo priemernej mzdy). Tento nárast bude premietnutý do vašej dávky od 3. marca.

PRÁCA S MÉDIAMI

Tlač, rozhlas a televízia sú vplyvné médiá, ktoré dokážu sprostredkovať posolstvá – či už negatívne alebo pozitívne. Väčšina inštitúcií musí raz za čas čeliť negatívnej medializácii v dôsledku škandálov alebo očividných príkladov nekompetentnosti.

Niekedy sú informácie prezentované v médiách prehnané z iných dôvodov a inštitúcia sa kvôli nim stáva predmetom opovrhovania. Ignorovanie negatívnych správ alebo ich využívanie na to, že sa nič aktívne smerom k médiám neurobí, možno považovať za gól do vlastnej bránky. Média tu jednoducho existujú a práve prostredníctvom nich dostáva väčšina verejnosti informácie. Z tohto dôvodu každý, kto chce sprostredkovať nejaké posolstvo, musí s médiami spolupracovať.

V ideálnom prípade by mal túto úlohu na seba prevziať člen vyššieho manažmentu. Mal by byť zodpovedný za reagovanie na požiadavky, ako aj prevzatie iniciatívy pri poskytovaní správ a informácií. Táto osoba by mala vypracovať ucelenú stratégiu zameranú na zvýšenie povedomia o inštitúcii a jej činnostiach.

Zlé správy, ako napr. odklad vyplácania dávok alebo porucha počítačového systému, treba otvorene priznať. Je to oveľa lepšie ako čakať na to, kým to zistia médiá, a umožňuje inštitúcii prezentovať svoj vlastný pohľad na to, čo spraviť, aby sa problémy vyriešili.

Inštitúcia by si mala zároveň určiť ľudí vo svojich lokálnych úradoch zodpovedných za komunikáciu s médiami, ktorí sú zodpovední pracovníkovi poverenému komunikáciou s médiami v ústredí. Tento pracovník môže poradiť a poskytnúť podporu ohľadom komunikovania posolstva na lokálnej úrovni. Ústredie a lokálne úrady musia spolupracovať ako tím, aby sprostredkované posolstvá boli konzistentné.

Ak inštitúcia narába so svojimi mediálnymi kontaktmi veľmi otvorene a zároveň venuje primeranú pozornosť povinnosti dodržiavať mlčanlivosť o jednotlivcoch, je oveľa menej pravdepodobné, že bude musieť čeliť neustálej kritike ohľadom fungovania systémov sociálneho zabezpečenia.

Vzťah s médiami je vždy obojstranný. Viaceré noviny a rozhlasové stanice poskytujú informačné služby alebo linky pomoci, kde môžu čitatelia alebo poslucháči žiadať o informácie alebo sa sťažovať v priamom prenose. Je dobrou praxou viesť tieto redakcie k tomu, aby kontaktovali vašu inštitúciu v súvislosti so svojimi požiadavkami alebo sťažnosťami ešte *pred* ich publikovaním, a potom reagovať rýchlo a nápomocne. Takýto prístup dáva priestor na nápravu prípadných nedorozumení, obmedzuje príležitosti novinárov útočiť na kompetentnosť inštitúcie a poskytuje inštitúcii cennú spätnú väzbu o veciach, ktoré sa môžu vyvíjať nesprávnym smerom alebo o ktorých si klienti myslia, že sa vyvíjajú nesprávnym smerom. Aj členovia samosprávneho orgánu sa môžu dostať do kontaktu s médiami a zastávať pozíciu „veľvyslancov“ inštitúcie, musíte však byť dostatočne informovaní, aby ste túto úlohu vykonávali efektívne.

Členovia samosprávneho orgánu Fondu nezamestnanosti v Estónsku napríklad dostávajú pravidelné informačné balíky zo sekretariátu, vrátane tlačových správ, hneď ako sú rozosielané do médií, pravidelné správy o kontaktoch s médiami a mediálnom krytí i kópie novinových výstrižkov či prepisy rozhlasových a televíznych programov. To umožňuje členom samosprávneho orgánu oboznámiť sa s tým, čo bolo povedané, a byť tak vopred upozornení na to, čo budú pravdepodobne

opakovať ich kontaktné osoby, ktoré tieto správy čítali alebo počúvali – a na základe toho všetkého sa môžu stať lepšími veľvyslancami inštitúcie.

V prípade, že sa v médiách diskutuje o kontroverzných otázkach, je pravdepodobné, že novinári budú individuálne kontaktovať práve členov samosprávneho orgánu, možno s nádejou, že získajú kompromitujúce vyjadrenia, ktoré budú v rozpore s oficiálnymi vyhláseniami. Preto musíte trvať na tom, aby členovia samosprávneho vždy dostatočne informovali o takýchto situáciách. V niektorých prípadoch samosprávny orgán bude považovať za užitočné dohodnúť sa len na jednej osobe, ktorá bude komunikovať s médiami – pravdepodobne na predsedovi samosprávneho orgánu,

KOMUNIKAČNÉ NÁSTROJE INŠTITÚCIE

V rámci svojho programu aktivít by sa samosprávny orgán mal z času na čas zaoberať všetkými komunikačnými materiálmi inštitúcie. Na formuláre, letáky a štandardné listy by sa mal pozrieť očami čitateľa. Porozumie čitateľ tomu, čo sa v nich hovorí? Dozvie sa, aké kroky má podniknúť? Vysvetľuje príslušný dokument osobám, ktoré chcú získať podrobnejšie informácie o predpisoch, napríklad na vypracovanie odvolania, kde nájsť tieto detaily?

Oplatí sa uskutočniť aj výskumy verejnej mienky a testovanie spomínaných materiálov na malých skupinách ľudí, ktorým sú určené, aby sa zistilo, či z nich získali tie informácie, ktoré potrebovali. Zmeny v texte, napr. písanie kratších viet a používanie konkrétnych, nie abstraktných príkladov, môžu výrazne pomôcť pri výklade textu a uľahčení ich používania. Ak inštitúcia svoje materiály takýmto spôsobom netestuje, členovia samosprávneho orgánu tak môžu urobiť v organizácii medzi ľuďmi, ktorých zastupujú. K vypracovaniu materiálov už v počiatočnom štádiu by mohli byť prizvané aj organizácie združujúce príjemcov dávok.

Veľmi ťažké bude vypracovať aj formuláre na zber informácií od prispievateľov a príjemcov dávok. Musia byť jasné, zrozumiteľné a zároveň právne bezchybné a jednoznačné a vždy by mali ľudí informovať o ich právach a možnostiach. Formuláre musia byť tiež prívetivé voči klientom a nemali by ich odrádzať od čítania, zároveň by však malo byť jasné, že pochádzajú od oficiálneho orgánu. Inštitúcia by od jednotlivcov nemala vyžadovať neustále vyplňanie údajov, ktoré už eviduje, a rovnako by ich nemala žiadať o vyplňanie rôznych formulárov ohľadom dávok, ktoré spadajú do tej istej kategórie. Ľudí by nemala žiadať ani o opakované predkladanie dokumentov, ktoré už pracovníci inštitúcie skontrolovali a overili.

Táto negatívna prax je súčasťou toho, čo by sa dalo nazvať ako „externalizované problémy“. To znamená, že namiesto toho, aby inštitúcia zabezpečila efektívny a prístupný archivačný systém, v ktorom možno tieto položky uchovávať a podľa potreby prezeráť, pristupuje k jednotlivým klientom ako k ľudským archivačným systémom, ktorých možno kedykoľvek zavolať, podľa toho, kedy jej to vyhovuje. Tak sa

náklady, ktoré by mala znášať inštitúcia, prenášajú na jednotlivcov, lebo tí musia kvôli tomu cestovať, niekedy si vybrať aj voľno a potom vystávať v rade pred úradom, keď majú na práci kopu iných vecí.

Nižšie uvádzame dva povšimnutiahodné príklady úsilia o zlepšenie komunikácie:

- *Slovinský program proti byrokracii z roku 2002*. Hlavnou myšlienkou tohto programu bolo prepojiť všetky štátne úrady na jeden centrálny register, aby ľudia nemuseli poskytovať tie isté informácie rôznym úradom niekoľkokrát. Tu, samozrejme, vyvstáva aj dôležitá otázka zachovania dôvernosti informácií a bezpečnosti údajov, čo treba brať vážne (to slovinská vláda v podstate zabezpečila).
- *Česká správa sociálneho zabezpečenia (ČSSZ) zaviedla v rokoch 2004 až 2005 nový počítačový program*. Prostredníctvom tejto rozsiahlej iniciatívy sa sieť úradov ČSSZ pretvára na okresné a krajské registre a údaje sa zaznamenávajú do centrálnej elektronickej databázy. Ktorýkoľvek jednotlivec môže prísť so svojimi požiadavkami do ktoréhokoľvek úradu, keďže pracovníci úradu majú možnosť nazrieť do celej jeho zložky v elektronickej podobe a disponujú aj centralizovanými pokynmi o spôsobe interpretácie zákona.

Aj bez takýchto inovácií však je možné dosiahnuť postupné zlepšenia po každej revízii formulárov alebo zmene postupov. To isté sa týka aj letákov a plagátov vysvetľujúcich jednotlivé dávky či postupy. Poskytovanie ročných výkazov pre jednotlivých prispievateľov môže prispieť k posilneniu dôvery v systém a zároveň dáva inštitúcii možnosť včas napraviť chyby či skreslené informácie ešte pred tým, ako pracovník požiada o dávku.¹⁸

METÓDY KOMUNIKÁCIE

Hlavnou metódou komunikácie v minulosti bola komunikácia na papieri a osobne. Táto metóda sa široko využíva v mnohých inštitúciách sociálneho poistenia aj dnes. Čoraz častejšie sa však využívajú elektronické prostriedky a telefonické informačné centrá. Tieto metódy môžu byť veľmi nápomocné, nemalo by sa však dovoliť, aby úplne prevzali funkciu komunikácie, keďže nie všetci jednotlivci ich vedia pohotovo využívať. Nové metódy by mali tradičné metódy skôr len dopĺňať. Tie však treba modernizovať a upravovať tak, aby zodpovedali zníženému dopytu, no nemali by byť úplne eliminované.

Medzi klientov väčšiny inštitúcií sociálneho zabezpečenia patrí veľký počet starších a postihnutých ľudí (v prípade niektorých inštitúcií veľká väčšina klientov patrí

¹⁸ Napríklad na Slovensku je Sociálna poisťovňa podľa zákona schváleného v roku 2004 povinná informovať každého poistenca raz ročne o odpracovaných rokoch evidovaných na účely priznania dôchodku a o výške mzdy, podľa ktorej sa vypočíta dôchodok. Táto povinnosť sa zavádza postupne, čo znamená, že v roku 2004 dostali ročný výkaz len poistenci narodení pred rokom 1951, v roku 2005 mali ročný výkaz dostať všetci poistenci narodení pred rokom 1961 a v roku 2007 by ho mali dostať poistenci narodení pred rokom 1970.

práve do tejto kategórie), čo sa musí brať do úvahy aj pri komunikačných materiáloch a metódach. Inštitúcia môže napríklad zabezpečiť letáky vo veľkom formáte alebo poskytovať takéto letáky na požiadanie, rovnako ako aj letáky v Brailleovom písme alebo vo zvukovej podobe.

Určitou formou komunikácie sú aj úrady inštitúcie. Ich priestory pre verejnosť by preto mali byť fyzicky dostupné aj postihnutým ľuďom. Je dôležité správne stanoviť výšku a dizajn priehradok a vybaviť ich aj pomôckami pre nepočujúcich. Uľahčenie komunikácie postihnutým ľuďom pomôže aj ostatným klientom.

Vo väčšine krajín sa rýchlo rozširuje používanie internetu, je však nerovnomerne rozšírené. Možnosť mať prístup k internetu majú skôr mladí obyvatelia miest ako starší a chudobnejší ľudia či obyvatelia vidieckych oblastí. V budúcnosti už budú všetky informácie o sociálnom zabezpečení prístupné na internete pre každého a listy budú nahradené e-mailami. Dnes tak ďaleko ešte nie sme. Nedávny prieskum na Slovensku napríklad ukázal, že len 10 % všetkých domácností má počítač s prístupom na internet.

Rozširuje sa aj interaktívne využívanie internetu pri vyplňovaní formulárov alebo podávanie žiadostí, aj keď aj v tomto prípade je vývoj veľmi nerovnomerný. Tento trend otvára otázku bezpečnosti i prístupnosti. Aj keď samotná internetová stránka môže byť bezpečná, budú sa k nej ľudia pripájať na verejných miestach, kde im cez plece nazerajú iní? Tvorcovia počítačových programov by si mali byť vedomí aj toho, že počítače, ktoré majú ľudia doma, sú často oveľa pomalšie a majú oveľa menšiu pamäť ako vyspelejšie počítače používané v úradoch inštitúcie sociálneho zabezpečenia. Grafika, ktorá sa sťahuje príliš dlho alebo si vyžaduje náročný softvér, môže byť v najhoršom prípade úplne zbytočná a v najlepšom prípade pre mnohých klientov frustrujúca. Softvérový dizajn by mal jednotlivým užívateľom umožniť ukládanie a vytlačenie formulárov, ktoré vyplnili online, nech už je ich softvér akokoľvek zastaralý.

Očakávať, že ľudia sa budú na inštitúciu obracať so svojimi žiadosťami či dopytmi telefonicky, má svoje riziká. Aj keď je tento spôsob komunikácie dosť rozšírený, ešte sa stále nevyužíva všade rovnako. Starší a chudobnejší ľudia menej dôverujú telefonickým službám, resp. k nim majú obmedzenejší prístup. Sú takí, ktorí majú problémy so sluchom alebo nie sú mentálne či fyzicky zdatní na to, aby si robili poznámky a zároveň viedli telefonickú konverzáciu. Pracovníci, ktorí sa s klientmi zhovárajú telefonicky alebo osobne, by si mali z týchto rozhovorov okamžite urobiť poznámky a založiť ich do zložky danej osoby.

Pri budovaní telefonických informačných centier je potrebné zabezpečiť riadne vyškolených pracovníkov, ktorí dobre poznajú dávkový systém inštitúcie a podmienky na priznanie dávok. Zároveň musia mať prístup k záznamom klientov. Spustenie systému s nedostatočne vyškoleným personálom a v prostredí, ktoré pripomína fabriku, je nepríjemné pre volajúcich i pre zamestnancov. Okrem toho to môže byť aj neehospodárne riešenie, keďže je potrebné vynakladať veľa času na nápravu problémov, ktoré sa pôvodne nemuseli vyskytnúť vôbec.

INTERNETOVÉ STRÁNKY

Väčšina inštitúcií sociálneho zabezpečenia dnes už má svoju internetovú stránku a dokáže tak ponúknuť viac možností na prístupnenie informácií verejnosti. Ich najväčšou výhodou je, že môžu poskytovať informácie na viacerých úrovniach. Napríklad, úvodná stránka môže obsahovať zhrnutie všeobecných podmienok na priznanie dávky. Jedným alebo dvoma kliknutiami myšou sa potom možno dostať k podrobnejším informáciám a napokon aj k samotným textom zákonov. Internet poskytuje aj priestor pre obrovské množstvo štatistických informácií či prípadových štúdií.

Ak už bolo spomínané, internetovú stránku treba vytvoriť a udržiavať tak, aby bola pre radového užívateľa užitočná – a to aj pre starších či postihnutých ľudí či ľudí so slabým zrakom, nielen pre vysoko vzdelané a technicky zdatné osoby.

Práve v tejto oblasti môžu byť členovia samosprávneho orgánu veľmi nápomocní vo vzťahu k tým, ktorých zastupujú, keďže môžu tlačiť na jednoduché a realistické spracovanie internetovej stránky v čase jej prípravy. Možno ju budete chcieť otestovať na svojom domácom počítači alebo o to požiadať vašich priateľov alebo príbuzných. Medzi prístupom technického experta (typu „Aha, pozri, táto stránka podporuje aj grafiku, tak ju použime“) a požiadavkami radových klientov je často veľká priepasť.

Prístupnosť internetovej stránky ľuďom so zdravotným postihnutím

Hlavné nástroje na zlepšenie prístupnosti zahŕňajú:

- tlačidlo na úvodnej stránke, ktoré užívateľom umožňuje zväčšiť formát pre tlač,
- program umožňujúci bezplatné hlasové čítanie textu na stránke.

Celosvetové konzorcium internetových stránok (World Wide Web Consortium) prišlo s iniciatívou zameranou na prístup k internetu (www.w3c.org/WAI). Toto konzorcium už vypracovalo určitý návod na prístup k internetu aj s podrobným vysvetlením, ako zabezpečiť ešte lepšiu dostupnosť stránky. (Viac informácií o adresách internetových stránok na konci tejto kapitoly.)

VÝROČNÁ SPRÁVA INŠTITÚCIE

Členovia samosprávneho orgánu inštitúcie by sa mali usilovať nielen o zabezpečenie efektívnej správy, ale aj o to, aby ju ako efektívnu vnímala aj verejnosť. V tomto smere je kľúčovým dokumentom – výkaz o správe a činnosti inštitúcie za každý finančný rok. Výročná správa slúži ako trvalý záznam, kým iné publikácie inštitúcie majú kratšiu životnosť.

Správa je zvyčajne oficiálne predložená príslušnému ministrovi alebo zákonodarnému zboru. Celkové publikum je však oveľa širšie a zahŕňa platiteľov príspevkov a príjemcov dávok, médiá a výskumných pracovníkov pôsobiacich v oblasti sociálneho zabezpečenia a súvisiacich oblastiach. V niektorých prípadoch minister predloží správu zákonodarnému orgánu, aby ju mohli prerokovať politickí činitelia. Inokedy sa zas namiesto toho (alebo okrem toho) môže zorganizovať tlačová konferencia, verejné zasadanie alebo stretnutie medzi šéfom inštitúcie a výborom zloženým z poslancov zákonodarného zboru.

Výročná správa by sa mala zverejniť aj na internetovej stránke inštitúcie a v tlačenej podobe by sa mala poskytnúť aj výskumným organizáciám a knižniciam. Každému, kto chce sledovať uplynulý vývoj v konkrétnych otázkach alebo to, ako sa v uplynulých rokoch menili výdavky na vybranú skupinu príjemcov dávok, by to malo byť umožnené na základe odvolávok na predošlé výročné správy.

Pre inštitúciu bude užitočné, ak si dá tu námahu a venuje dostatok času dobrému spracovaniu výročnej správy tak, aby sa s ňou dalo jednoducho narábať a aby bola prístupná aj tým, ktorí nie sú v tejto oblasti odborníci.

ČO BY MALA OBSAHOVAŤ VÝROČNÁ SPRÁVA?

Výročná správa by mala obsahovať štyri hlavné časti:

- Opis činností inštitúcie za príslušný rok a očakávania vrcholného manažmentu do budúcnosti. V tejto časti je potrebné vysvetliť, čo sa zmenilo a akým spôsobom. Napríklad ak došlo k územnej reorganizácii alebo sa zaviedol nový softvérový systém, mali by byť o týchto krokoch uvedené podrobné informácie spolu s poznámkou, ako sa inštitúcia vyrovnala (alebo sa vyrovná) s týmito zmenami.
- Štatistiky o fungovaní inštitúcie, vrátane otázok týkajúcich sa personálnych nákladov a nákladov na prevádzku úradov, školiace aktivity, rozosielané komunikačné materiály a výkon v porovnaní so štandardmi a stanovenými cieľmi (pozri 6. kapitolu).
- Štatistiky o prispievateľoch a prijímateľoch dávok, o výške vyzbieraných príspevkov a vyplatených dávok, ako aj o nedoplatkoch či nevybavených žiadostiach. Je užitočné uviesť informácie aj o trendoch, t. j. ako sa menili čísla za uplynulých päť až desať rokov.
- Auditované účty (pozri 7. kapitolu) s vysvetlivkami, aby ich pochopili aj iné osoby ako len účtovníci.

Väčšinu z tohto materiálu možno spracovať na základe pravidelných správ predkladaných samosprávnemu orgánu každý mesiac alebo štvrtrok. Ak inštitúcia vydáva pravidelný bulletin alebo spravodaj, niektoré z potrebných informácií budú publikované v priebehu roka. Napríklad slovinská Inštitúcia pre dôchodkové a invalidné poistenie vydáva pravidelný bulletin, v ktorom sú vždy uvedené aktuálne počty prí-

jemcov dávok, dlžné čiastky, priemerný vek pri odchode do dôchodku atď. Výročná správa tejto inštitúcie zas obsahuje aj podrobnejšie analýzy a grafy, vďaka ktorým je tento materiál zrozumiteľnejší.

Výročné správy často využívajú ako dlhodobý „zdrojový materiál“ výskumníci a analytici. Je preto dôležité zabezpečiť, aby štatistiky boli zostavené a vysvetlené správne a aby obsahovali aj úplné definície. V niektorých krajinách SVE, napríklad v Poľsku, Chorvátsku či v Srbsku a Čiernej Hore tí, ktorí dostali invalidné dôchodky pred dôchodkovým vekom, ich môžu poberať aj naďalej, ak je to pre nich výhodnejšie; tí, ktorí si zvolia túto možnosť, sú v štatistike inštitúcie sociálneho zabezpečenia klasifikovaní ako invalidní dôchodcovia. V dôsledku toho štatistiky vykazujú príliš malý počet osôb na dôchodku a zas príliš veľký počet invalidných osôb.

Je dobrou praxou, ak samosprávny orgán uskutoční prezentáciu výročnej správy, na ktorej možno klásť otázky a na ktorú možno pozvať aj zástupcov médií. Pre pracovníkov inštitúcie to môže byť zaťažujúca skúška, samosprávny orgán však musí zdôrazňovať význam takýchto otvorených stretnutí a odolať tlakom na odsúvanie alebo upustenie od takejto praxe.

INFORMOVANIE ČLENOV ORGANIZÁCIÍ, KTORÉ ZASTUPUJETE

Zverejnenie výročnej správy predstavuje pre člena samosprávneho orgánu vynikajúcu príležitosť informovať aj členov organizácií, ktorých zastupuje (v tom zmysle, ako je uvedené v 2. kapitole – t. j. nielen vaše vlastné odbory alebo federáciu zamestnávateľov, ale aj ďalších, ktorých v samosprávnom orgáne zastupujete nepriamo). Ako člen samosprávneho orgánu môžete na tento účel zorganizovať osobitné stretnutia. Pred tým môžete požiadať sekretariát samosprávneho orgánu alebo zodpovedných predstaviteľov inštitúcie o dodatočné informácie, aby ste si boli istí, že dokážete zodpovedať aj komplikovanejšie otázky. Určite by pomohlo, keby príslušní zástupcovia inštitúcie boli na stretnutí spolu s vami, aby poskytli odbornú pomoc – malo by však byť jasné, že ide o vašu správu a že oni sú tam len preto, aby vám pomáhali. Bude potrebné zabezpečiť aj kompetentnú osobu, ktorá bude viesť toto stretnutie, aby sa prezentácia nezvrhla na diskusiu o individuálnych prípadoch.¹⁹ Je dobré, ak po takejto prezentácii dostane samosprávny orgán spätnú väzbu na svojom ďalšom zasadaní, vrátane ďalších osôb, napr. zástupcov subjektov, ktoré zastupujete, resp. národného sociálno-ekonomického výboru, ak taký existuje.

¹⁹ Individuálne prípady alebo špecifické otázky by mali byť posunuté zodpovedným zástupcom inštitúcie a odpoveď by mala byť adresovaná osobe, ktorá ich pôvodne vzniesla. Je bežné zistenie, že ak niekto prednesie na verejnom zasadaní nejakú sťažnosť, v skutočnosti sa za ňou skrýva oveľa viac, ako to, čo zachytíte na prvé počutie, a to, čo sa na danom stretnutí nevysloví, môže neskôr váš pohľad zmeniť!

INFORMAČNÉ KAMPANE

V čase uskutočňovania väčších zmien v systéme sociálneho zabezpečenia je užitočné spustiť koordinovanú verejnú informačnú kampaň. Tá zvyčajne zahŕňa sériu aktivít v tlači, rozhlase a televízii, ako aj inzerciu a prezentácie pre rôzne skupiny obyvateľov na regionálnej a miestnej úrovni. Ak má byť hlavné posolstvo týchto aktivít sprostredkované účinne, do týchto aktivít by mali byť zapojení predseda a členovia samosprávneho orgánu i pracovníci inštitúcie. Príslušní zamestnanci na všetkých úrovniach by mali mať dostatočné informácie o samotnej kampani a jej cieľoch, aby mohli zodpovedať všetky otázky zo strany médií a verejnosti.

Každú kampaň treba pripraviť s realistickým harmonogramom. Prvotný efekt bude možno obmedzený a odrádzajúci, zvyčajne to však trvá nejaký čas, kým sa posolstvo dostane medzi ľudí a niekedy ho treba aj rôznymi formami zosilňovať. Úspešná kampaň často prinesie viac než len splnenie jej prvotného cieľa – informovať a vzdelávať. U prispievateľov a príjemcov dávok môže zároveň vzbudiť pozitívny dojem a celkovo zvýšiť dôveru verejnosti v inštitúciu.

Kľúčové body kapitoly 9

- Dobrá komunikačná stratégia je pre inštitúciu absolútne nevyhnutná, keďže má vplyv na to, ako budú inštitúciu a systém sociálneho zabezpečenia, ktorý spravuje, vnímať prispievatelia a príjemcovia dávok.
- Na aktívnu prácu s médiami a na reagovanie na otázky verejnosti by mal byť určený pracovník na vyššej manažérskej úrovni. Osoby poverené komunikáciou s médiami by mali byť určené aj na lokálnej úrovni.
- Vlastné komunikačné nástroje inštitúcie by mali byť konzistentné, zaujímavé a ľahko pochopiteľné pre tých, ktorým sú adresované.
- Dôležitú úlohu zohráva aj e-mailová komunikácia, internet a telefonické informačné centrá, pri ich využívaní však treba brať ohľad na to, že klienti inštitúcie sú v mnohých prípadoch staršie, invalidné alebo znevýhodnené osoby.
- Výročná správa inštitúcie je dôležitý komunikačný nástroj a možno ho využívať na informovanie verejnosti, politikov a subjekty, ktoré členovia samosprávneho orgánu zastupujú, o činnosti inštitúcie.
- V prípade väčších zmien v systéme sociálneho zabezpečenia sa zvyčajne spustí koordinovaná verejná informačná kampaň. Takáto kampaň by mala mať realistický časový harmonogram, keďže spravidla trvá nejaký čas, kým komunikované posolstvá preniknú do verejnosti.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade vášho bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie užitočné zdroje.

ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO. s. 131–148.

Fultz, E. a T. Stanovnik. „A Comparative Review“. In: E. Fultz and T. Stanovnik (eds.). 2004. *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO-CEET.

Internetové stránky pre zdravotne postihnutých ľudí

Navštívte domovskú stránku Iniciatívy pre prístup k internetu (Web Access Initiative) Celosvetového internetového konzorcia (World Wide Web Consortium, W3C) na adrese www.w3c.org/WAI/. Ďalšiu stránku s názvom „Ako ľudia s postihnutím využívajú internet“ (How People with Disabilities Use the Web) nájdete na adrese www.w3.org/WAI/EO/Drafts/PWD-Use-Web/.

Pravidlá prístupnosti internetového obsahu sú k dispozícii na adrese: www.w3.org/TR/1999/WAI-WEBCONTENT-19990505/.

EVIDENCIA V INŠTITÚCII SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA

ÚVOD

Evidencia sa často považuje za nudnú súčasť činnosti, ktorá je síce potrebná pre spravovanie systému sociálneho zabezpečenia, nie je však predmetom významnejších politických zvažovaní. V strednej Európe však zrejme ani neexistuje dôležitejšia a zároveň tak zanedbávaná oblasť. V celom regióne vlády prijali reformy, ktorými individualizovali dávky sociálneho zabezpečenia, aby výška dôchodkových dávok vyplácaných každému príjemcovi závisela oveľa viac od jeho predošlých príspevkov. Aj keď takéto reformy prinášajú obrovské nároky na evidenciu, často sa realizujú s nedostatočným uvedomením si týchto nových nárokov a s nedostatočným včasným plánovaním súvisiacim so základnými princípmi správy. Takéto zanedbávanie úloh vyvolalo veľa administratívnych problémov a niekedy aj úplné zlyhanie administratívneho systému. Zaručiť zavedenie potrebných evidenčných systémov ešte *pred* spustením reformy je kľúčovou úlohou a výzvou pre členov samosprávneho orgánu inštitúcie sociálneho zabezpečenia.

NEVYHNUTNOSŤ EVIDENCIE

Väčšina jednotlivcov sa po prvýkrát obráti na inštitúciu sociálneho zabezpečenia vtedy, keď žiada o priznanie dávky. Dôveryhodnosť systému sociálneho zabezpečenia teda z ich pohľadu závisí od kvality, efektívnosti a presnosti služieb, ktoré sú im poskytnuté. A to zas závisí od toho, či sa v rámci systému uchovávajú presné a aktualizované záznamy, ku ktorým sa možno dostať rýchlo.

Záznamy vedené inštitúciou sociálneho zabezpečenia a ich forma závisí od typu spravovanej dávky, ako aj od toho, či za výber príspevkov zodpovedá inštitúcia (pozri 11. kapitolu), alebo či sa príjmy odvádzajú inam, napr. na financovanie iných dávok vyplácaných v rámci iného systému.

Aj keď sa budú postupy v jednotlivých prípadoch odlišovať, je vždy potrebné zabezpečiť zosúladenie záznamov o došlých príspevkoch a o vzniknutých nárokoch na dávku u každého jednotlivca. Niektoré inštitúcie sa ešte vždy spoliehajú na to, že evidenciu budú viesť zamestnanci a zamestnávateľia a že práve oni budú poskytovať informácie inštitúcii, ako to kedysi za socializmu fungovalo s „pracovnými zošitmi“ v mnohých stredoeurópskych a východoeurópskych krajinách. Aj keď je niekedy potrebné pridržiavať sa takéhoto postupu ako prechodného opatre-

nia, takáto stratégia nebude z dlhodobého hľadiska veľmi fungovať vzhľadom na narastajúcu mobilitu pracovných síl a kapitálu. Zamestnávateľ môže napríklad ukončiť svoju podnikateľskú činnosť dávno pred tým, než jeho zamestnanec požiada o priznanie dávky, a zas mnohé firmy nemusia uchovať evidenciu vôbec, aj keď sú tak podľa zákona povinní urobiť. Zo všetkých týchto dôvodov je vedenie evidencie potrebnej k výpočtu výšky dávok zodpovednosťou inštitúcie sociálneho zabezpečenia.

Potreba dostať sa k záznamom a analyzovať ich vyvstáva nielen vtedy, keď je dávka splatná, ale aj v iných prípadoch. Interní a externí audítori napríklad musia skontrolovať aspoň vybratú vzorku záznamov na účely účtovníctva (pozri 7. kapitulu), kým zas poisťní matematik ich bude potrebovať na štatistické analýzy ako súčasť hodnotenia systému. Aby poisťní matematici mohli vykonať spoľahlivé projekcie, potrebujú mať k dispozícii nielen kvalitnú evidenciu, ale aj databázy, ktoré im umožňujú dostať sa k informáciám o prispievateľoch, uhrádzaných príspevkoch a vyplácaných dávkach podľa veku a pohlavia príjemcov. Bez takto organizovaných záznamov nie je možné uskutočniť dôkladné poistnomatematické projekcie.

Základnú evidenciu je potrebné viesť dovtedy, kým je jednotlivec prispievateľom alebo príjemcom dávky, ako aj po dobu, kým sú príjemcami dávok aj pozostalé závislé osoby. Samozrejme, niekedy ide až o desiatky rokov. Niekedy je potrebné po dlhšiu dobu viesť aj niektoré zdrojové dokumenty, ako napríklad prvotné registračné formuláre alebo príspevkové/mzdové kalendáre zamestnávateľov pre prípad žiadostí alebo na základe zákonných a/alebo účtovných požiadaviek.

V dôsledku toho je bezpečné uchovávanie veľkého množstva dát prvoradou nevyhnutnosťou každej inštitúcie sociálneho zabezpečenia. V súčasnosti sa dáta môžu uchovávať na mikrofilme alebo v elektronickej podobe. Nevyhnutnou požiadavkou je neustála aktualizácia systémov na uchovávanie dát, ich bezpečnosť a zálohovanie, ako aj prenos nevybavených požiadaviek evidovaných v predošlom formáte v prípade inštalácie nového systému. Projekt modernizácie v Českej republike, o ktorom sme sa zmienili v 9. kapitole, zahŕňal prenos 30 miliónov hárkov papiera do elektronickej podoby v priebehu len 10 týždňov.

Rovnako dôležitá je aj ochrana dát pred prenosom cudzím osobám bez povolenia, a to najmä v členských štátoch EÚ, kde sú štandardy na ochranu dát veľmi prísne.

INFORMAČNÉ TECHNOLOGIE

Väčšina inštitúcií sociálneho zabezpečenia v SVE je už dnes plne automatizovaná, resp. sa v nich informačné technológie práve zavádzajú. Bez počítačov by už neustále narastajúci tok údajov bol nezvládnuteľný. Počítačové projekty v oblasti sociálneho zabezpečenia sú väčšinou veľmi rozsiahle a zložité (možno ešte viac ako v iných oblastiach štátnej správy). Nech už ide o vytvorenie nového alebo zdokonalenia existujúceho systému, takýmto projektom musí predchádzať práca s existujúcim systémom a dátami, aby sa zabezpečilo správne naštartovanie projektu.

Zároveň je potrebné vytvoriť systém na kontrolu vstupných dát, aby sa podľa možnosti zabránilo vkladaniu chybných informácií do systému. Napríklad pri príspevkoch, ktorých výška sa odvíja od zárobku, by mal systém zosúladiť platby príspevkov s výškou mzdy/platu a identifikovať nižšie, resp. vyššie platby príspevkov a podľa možnosti aj so zabudovanými faktormi tolerancie. Okrem zosúladenia údajov o jednotlivých prispievateľoch by program mal byť schopný zosúladiť aj celkové čiastky uhrádzané zamestnávateľom so súhrnnými odpočtami a označiť nesprávne alebo duplicitné záznamové položky.

ZABEZPEČIŤ SPRÁVNE FUNGOVANIE POČÍTAČOVÉHO PROJEKTU

Informačné technológie (IT) a počítačové projekty sú už notoricky známe poruchami v obchodnej i neobchodnej oblasti. Podľa nedávnej správy IBM o Globálnej praxi v oblasti sociálneho zabezpečenia (Global Social Security Practice) majú projekty sociálneho zabezpečenia riadené tradičným spôsobom väčšiu tendenciu k čiastočnej poruchovosti ako pred 30 až 40 rokmi. Nové riziká spočívajú najmä:

... v zložitosti, ktorá vyplýva z nevyhnutnosti importovať dáta z predošlého systému, častej potreby dlhodobejšej koexistencie s neflexibilnými... aplikáciami a z narastúcej zložitosti popredných technologických riešení, ktoré sú potrebné k podpore komplexnejších, distribuovaných a spolupracujúcich servisných modelov (ISSA/IBM 2004:9).

Táto štúdia ponúka vyššiemu manažmentu niekoľko rád, ktoré sa rovnako zídu aj členom samosprávneho orgánu, a síce, že by sa nemali usilovať preberať na seba činnosť IT manažérov a projektových manažérov, ale aby si skôr kládli otázky s cieľom zistiť slabé stránky systému a aby mohli si stanoviť, ktorým oblastiam je potrebné venovať viac pozornosti a plánovania.

Štúdia zároveň ponúka sériu otázok, ktoré by členovia samosprávneho orgánu mohli na začiatku položiť svojim projektovým manažérom:

- Prečo sa uvažuje o zavedení novej technológie?
- Existujú jasné, formálne zdokumentované charakteristiky projektových cieľov? Ako bude projekt spustený, ako sa uzavrie a ako prebehne jeho hodnotenie?
- Existuje stručná, oficiálna informácia o projekte v takej podobe, že všetky zúčastnené strany ľahko pochopia očakávané dosiahnuteľné a merateľné výsledky?
- Aký je skutočný vzťah medzi projektovým tímom a zúčastnenými stranami? Sú súčasťou problému alebo súčasťou riešenia?
- Ak [člen samosprávneho orgánu] uvedie, že zoznam zúčastnených strán nie je úplný, dokáže projektový tím rýchlo identifikovať ďalšiu skupinu zainteresovaných?
- Sú [členovia samosprávneho orgánu] zaradení do rozdeľovníka na rozosielanie informácií ohľadom projektu? Čítajú takéto informácie a žiadajú o vysvetlenia?

- Kto rozhodol o nákupe, resp. zavedení nového IT systému? Vedia [členovia samosprávneho orgánu], prečo bolo prijaté práve toto rozhodnutie? Aké boli riziká každej z alternatív? Bude IT projekt podporovať organizáciu alebo bude organizácia podporovať ambiciózný, ukázkový IT projekt?
- Bola stanovená úroveň tolerancie rizík projektu? Existuje jasná predstava o prijateľných dôsledkoch z hľadiska nákladov, časovania, vplyvu na verejnosť či negatívnej medializácie?
- Sú si [členovia samosprávneho orgánu] vedomí projektových míľnikov a budú informovaní o postupe jednotlivých fáz projektu?
- Boli stanovené jasné postupy na kontrolu priebehu projektu pred tým, než sa objavia problémy?

Zdroj: ISSA/IBM 2004: 11–12.²⁰

Obnovenie činnosti po počítačovej kríze

Reformy, ktoré boli v Poľsku prijaté v roku 1999, znamenali nevyhnutnosť zavedenia evidencie príspevkov jednotlivcov, a to pre prvý aj druhý pilier dôchodkového systému. V plánoch však bolo k dispozícii len málo času na vytvorenie nového počítačového systému a dochádzalo k častému meškaniu pri realizácii. Okrem toho starý systém prestal fungovať ešte pred tým, než bol hotový nový systém, následkom čoho inštitúcia sociálneho zabezpečenia (ZUS) dočasne nemala kapacity na monitorovanie úhrad príspevkov. Keď to zamestnávateľia zistili, došlo k poklesu platenia príspevkov. ZUS preto musel prijať krízový plán, ktorý pozostával z týchto krokov:

- spätná inštalácia starého softvéru s určitou aktualizáciou,
- modifikácia plánu na zavedenie nového systému s jasne stanovenými etapami,
- požiadanie zamestnávateľov o zaslanie dodatočných výročných správ so zhrnutím ich povinností a platieb,
- požiadanie fondov individuálneho sporenia (II. pilier – pozn. preklad.) a zamestnávateľov o používanie dvoch identifikačných čísel, čím sa uľahčilo priradovanie príspevkov k jednotlivým osobám,
- Počas nasledujúcich troch rokov sa realizovalo viacero zlepšení.

V roku 2001 ZUS schválila „100-percentný plán“, ktorého cieľom bolo dosiahnuť 100-percentnú presnosť v spracúvaní informácií, a počas nasledujúcich 18 mesiacov sa jej podarilo urobiť veľký krok vpred v efektívnosti, keď celkovú mieru presnosti zvýšila zo 71 % na 96 %. V júni 2002 bolo spracúvanie príspevkov presunuté na novú IT platformu.

²⁰ Text sme mierne upravili – „manažérov“ sme nahradili „členmi samosprávneho orgánu“. Pojem „zainteresované osoby (stakeholders)“ sa vzťahuje na všetky skupiny osôb, ktoré budú používať nový systém, vrátane poisťencov, zamestnávateľov, príjemcov dávok, bánk, dodávateľov, interných manažérov inštitúcie a používateľov systému, zákonodarcov, nátlakových skupín atď. „Míľniky“ predstavujú etapovité ciele na ceste k záverečnej fáze projektu.

Náklady na túto krízu však boli veľké. Zákonodarný zbor schválil vydanie štátnych dlhopisov na pokrytie príjmov z príspevkov, ktoré ZUS neuhradila súkromným sporiacim fondom počas obdobia krízy a po nej.

Zdroj: Fultzová a Stanovník 2004: 168–170.

POČÍTAČOVÁ BEZPEČNOSŤ

Udržiavať celistvosť a bezpečnosť počítačových systémov nie je jednoduché. Nemá však význam, aby inštitúcia míňala peniaze na najnovší systém, ak zároveň nevynakladá dostatočné prostriedky aj na najnovšie metódy zaručenia jeho bezpečnosti. Samosprávny orgán preto musí zabezpečiť, aby inštitúcia mala:

- vyčlenených pracovníkov pre oblasť počítačovej bezpečnosti s poverením trvalo chrániť počítačový systém pred útokmi a s kapacitou rýchlo reagovať na všetky podnety,
- vysoké bezpečnostné štandardy plne implementované a monitorované nielen na nových systémoch a subsystémoch, ale aj na upgradoch existujúcich programov,
- vyskúšané a otestované záložné systémy,
- jasné pravidlá pre pracovníkov o tom, čo musia a čo nesmú robiť – napríklad ohľadom otvárania priložených dokumentov k e-mailovým správam – spolu s vysvetlením dôvodov. Veľa vírusov sa šíri nevinnými postupmi jednotlivcov, ktorí jednoducho nechápu dosahy toho, čo robia,
- rozsiahly plán obnovy činnosti po havarijnej situácii, ktorý sa musí často testovať.

Jednou z regionálnych inštitúcií, kde sa bezpečnosti venuje významná pozornosť, je chorvátska inštitúcia REGOS, ktorá používa špeciálne algoritmy na šifrovanie dokumentov, vrátane takých, ktoré vydal Národný inštitút pre štandardy a technológiu USA (Fultzová a Stanovník 2004: 80).

Na zasadania samosprávneho orgánu by sa mali pravidelne predkladať informácie o poruchách počítačového systému a o narušení bezpečnosti, ako aj o nápravných opatreniach, ktoré by sa mali prijať.

Kľúčové body kapitoly 10

- V strednej a východnej Európe mali nedávne reformy sociálneho zabezpečenia tendenciu čoraz viac spájať výšku dávok sociálneho zabezpečenia s predošlými zárobkami a príspevkami každého zamestnanca. Z toho vyplývajúce nároky na vedenie podrobnej evidencie sa však začali často zanedbávať a viedli k rozsiahlym administratívnym problémom a miestami aj k zrúteniu systému.
- Počítače musia byť schopné zabezpečiť evidenciu a tok dát, no pred spustením nového IT projektu sa musí pracovať s existujúcim systémom a dátami, aby sa zaručili správne vstupy.
- IT projekty sú notoricky známe svojou poruchovosťou. Nedávne rady počítačovej firmy IBM a Medzinárodnej asociácie sociálneho zabezpečenia by mali pomôcť členom samosprávnych orgánov klásť správne otázky s cieľom zistiť všetky náznaky problémov.
- Členovia samosprávneho orgánu by sa mali postarať o zabezpečenie vhodnej počítačovej bezpečnosti a vypracovanie rozsiahleho plánu obnovy činnosti v prípade havarijných situácií.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade vášho bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie užitočné zdroje.

Augusztinovics et al. 2002. „The Hungarian Pension System before and after the 1998 Reform.“ In: E. Fultz (ed.). *Pension Reform in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO-CEET.

Barrand P., S. Ross, a G. Harrison. 2004. *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections*. Pracovný materiál MMF. Washington, D.C.: IMF. s 12.

ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO s. 61–77.

ISSA/IBM. 2004. *Information and Communications Technology (ICT) Social Security Project Management: Ten Issues on ICT Management in Social Security Organizations*. Geneva: ISSA. Online: www.issa.int.

Národný kontrolný úrad (NAO). 2004. *Improving IT Procurement: Report by The Comptroller And Auditor General*, HC 877 Session 2003–2004: 5 November 2004. London: NAO. Online: www.nao.gov.uk.

Scholz, W. et al. 2000. *Social Budgeting*. Geneva: ILO/ISSA.

Taylor, S. 2004. „Getting It Right“. *The Actuary*. Aug. 2004. London: Staple Inn Actuarial Society.

Online: www.the-actuary.org.uk.

UPLATŇOVANIE A DODRŽIAVANIE PRÁVNÝCH PREDPISOV

ÚVOD

Zlepšiť výber príspevkov na sociálne zabezpečenie sa v súčasnosti stalo najväčšou výzvou v strednej a východnej Európe. Tento cieľ vyplýva aj z toho, že vo väčšine systémov sociálneho zabezpečenia chýbajú veľké sumy peňazí z príjmov z príspevkov, ktoré sú dlžné podľa zákona, ale narážajú na problémy pri presadzovaní zákona. Tieto straty vznikajú z dôvodu viacerých faktorov, pričom každý z nich súvisí s ekonomickou a politickou transformáciou: (i) nárast tieňových ekonomických činností začiatkom 90. rokov, (ii) rozšírené tajné dohody medzi pracujúcimi a zamestnávateľmi vo formálnej ekonomike s cieľom zatajiť časť vyplácanej mzdy (tzv. „obáľkové“ platy), a (iii) laxný prístup vlády k presadzovaniu požiadaviek týkajúcich sa platenia príspevkov veľkými firmami vo finančných ťažkostiach, ktorú sú úzko prepojené so štátom.²¹

Tieto chýbajúce príjmy zvyšujú finančné napätie systému sociálneho zabezpečenia. Problém sa akútne dotýka dôchodkových systémov, ktoré majú povinnosti voči veľkej skupine dôchodcov, ktorí získali svoj nárok na dôchodok počas niekdajšieho obdobia plnej zamestnanosti za socialistického režimu, no teraz musia tieto povinnosti plniť z príjmovej základne, ktorý je výrazne narušená. Pre mnohé vlády sa ukázalo byť nemožné úplne zosúladiť výšku dôchodkov s vývojom inflácie, čo po určitom čase viedlo k zníženiu životnej úrovne dôchodcov a v niektorých krajinách aj k zvýšeniu miery chudoby. Táto nerovnováha zároveň vytvára tlaky na zvyšovanie miery príspevkov. Vo väčšine krajín regiónu predstavuje slabé uplatňovanie požiadavky na platenie odvodov hlavný vnútorný problém, ktorému sa však, prekvapujúco, venuje na vyššej úrovni veľmi málo pozornosti.

Nedávne úsilie krajín regiónu o zlepšenie výberu príspevkov sa zameralo najmä na prijatie tzv. jednotných systémov výberu.²² Podľa tohto systému jediný vymáhajúci orgán vyberá príspevky na financovanie viacerých systémov sociálneho zabez-

²¹ Všetky tieto problémy majú svoj pôvod v počiatočných rokoch transformácie. V uplynulých rokoch sa v niektorých krajinách podarilo dosiahnuť určité zlepšenia vo výbere príspevkov, v iných zas z roka na rok klesá miera dodržiavania zákonov.

²² Takéto systémy boli zavedené v Lotyšsku (1996), Slovinsku (1996), Estónsku (1999), Maďarsku (1999), Bulharsku (2002), Albánsku (2004) a Rumunsku (2004). V Slovenskej republike sa návrh na zavedenie jednotného výberu zvažuje už niekoľko rokov.

pečenia (napr. dôchodky, zdravotná starostlivosť, nezamestnanosť, choroba, pracovný úraz), pričom môže vyberať aj dane z príjmov. V zásade možno týmto prístupom dosiahnuť úspory z väčšieho rozsahu vykonávaných činností pri presadzovaní zákonov a umožniť vymáhajúcemu orgánu prístup k informáciám o podnikoch z rôznych vládnych zdrojov. Je však ťažké zdokumentovať užitočnosť tohto posunu z praktického hľadiska. Skôr sa ukážu problematické výsledky.

Jedným z problémov je, že jednotné systémy sa využívajú len v obmedzenej miere vo vzťahu k osobám pôsobiacich v neformálnej ekonomike, o ktorých nemá štátna inštitúcia nijaké záznamy. Druhým problémom je, že pri jednotných systémoch výberu môžu byť úlohy rozdelené spôsobom, ktorý môže viesť k ťažkostiam pri spravovaní systému sociálneho zabezpečenia.²³ V niektorých stredoeurópskych a východoeurópskych krajinách so slabým inštitucionálnym usporiadaním na výber príspevkov má takýto veľký presun zodpovedností veľmi negatívne účinky, pričom nedostatky, ktorými trpela inštitúcia sociálneho zabezpečenia, sa preniesli aj do nového systému.²⁴

V určitom zmysle je slabé dodržiavanie zákonov pri výbere príspevkov prirodzeným problémom, ktorý musia samosprávne orgány inštitúcií sociálneho zabezpečenia riešiť, keďže majú úzke vzťahy s najväčšími skupinami platiteľov príspevkov, zamestnancov a zamestnávateľov. V tých krajinách, kde si samosprávny orgán ponecháva právomoc vyberať príspevky, si táto problematika zasluhuje veľkú pozornosť a aktívnu účasť zo strany jej členov. Lenže aj tam, kde sa táto právomoc presunula na inú inštitúciu, majú samosprávne orgány inštitúcií sociálneho zabezpečenia aktívnu úlohu v otázkach výberu príspevkov. Minimálne musia zabezpečiť, aby:

- prostriedky prevedené ich inštitúcií súhlasili so záznamami o dlžných čiastkach,²⁵
- organizácia vyberajúca platby aj naďalej dostávala a sprístupňovala informácie o prispievateľoch, ktoré sú potrebné na účely spravovania systému sociálneho zabezpečenia.

Tieto úlohy predstavujú veľkú výzvu pre členov samosprávnych orgánov, ktorých inštitúcie stratili kompetencie na výber platieb, pričom sa vyžaduje premyslená kombinácia záujmu, taktu a vytrvalosti. Perspektíva dobre informovaného samosprávneho orgánu inštitúcie sociálneho zabezpečenia je hodnotným prínosom pre vládu v jej úsilí o zlepšenie výberu prostriedkov. Súčasťou vašej práce vo verejnom záujme je aj to, aby ste o sebe dávali vedieť.

²³ Napríklad Fond dôchodkového poistenia v Maďarsku má na starosti evidenciu každého príspevku zamestnancov na individuálnych účtoch, nemá však prístup k informáciám o výbere, ktorý spadá do kompetencie daňového úradu.

²⁴ Pozri Barrant et al (2004), Príloha o regionálnych prípadových štúdiách.

²⁵ Takúto úlohu si úspešne plnil Národný úrad sociálneho poistenia v Moldavsku po tom, čo bol výber príspevkov presunutý na daňový úrad.

Nedávna štúdia MOP ponúka viacero námetov pre tých, ktorí by chceli prispieť k lepšiemu výberu prostriedkov.²⁶ Tieto námety sú dôležité pre členov samosprávnych orgánov, bez ohľadu na to, či ich inštitúcia nesie alebo nenesie priamu zodpovednosť za výber prostriedkov.

NANOVO DEFINOVAŤ NEDODRŽIAVANIE PRÁVNÝCH PREDPISOV AKO SPOLOČENSKÝ PROBLÉM

Nedodržiavanie právnych predpisov je často vnímané ako nezáživná technická alebo čisto finančná otázka, ktorá je dosť oddelená od dôchodkového krytia. Zvyšovanie povedomia verejnosti o sociálnych dôsledkoch neplatenia príspevkov je preto ďalší mimoriadne dôležitý krok. Členovia samosprávneho orgánu môžu využívať svoju pozíciu na to, aby otvorene hovorili o týchto dôsledkoch – t. j. o problémoch, ktorým čelia pracovníci v tieňovej ekonomike, keď potrebujú sociálne zabezpečenie, o odčerpávaní príjmov zo systému z dôvodu nedodržiavania zákonov firmami vo formálnom sektore a o úplnej strate dávok zamestnancami v rámci nových schém individuálneho sporenia v regióne. Môžu tiež viesť vlády k tomu, aby sa dodržiavanie zákonov stalo predmetom sociálneho dialógu na vysokej úrovni a aby do prípravy riešení boli zapojení aj sociálni partneri.²⁷ Na zjednodušenie svojej vlastnej úlohy pri zlepšovaní výberu prostriedkov môže člen samosprávneho orgánu podporiť vytvorenie orgánu na vysokej úrovni na monitorovanie organizácie vyberajúcej príspevky, ktorého členmi by boli aj zástupcovia sociálnych partnerov a príslušných systémov sociálneho zabezpečenia.

ÍŠŤ PRÍKLADOM

Spravodlivé vynucovanie práva vládami je prvým významným krokom k zlepšeniu dodržiavania práva, bez ktorého nemožno očakávať úspešnosť ostatných iniciatív. Členovia samosprávnych orgánov by sa mali usilovať o to, aby sa príspevky vybrali od veľkých i malých firiem, od štátnych podnikov i súkromných podnikov. Takto zabezpečená spravodlivosť je nevyhnutná na opätovné získanie dôvery verejnosti v riadenie dôchodkového systému. V prípade nekonkurencieschopných firiem môže vynucovanie záväzkov týkajúcich sa platenia príspevkov znamenať riziko straty zamestnania. Zo skrytej podpory týchto firiem vo forme laxného výberu príspevkov sa však nesmie stať najefektívnejší nástroj podpory slabých priemyselných odvetví. Takéto prístupy navyše odsúvajú ekonomickú reštrukturalizáciu a vytváranie nových pracovných miest v sektoroch, kde sú dobré vyhliadky na dlhodobú zamest-

²⁶ Fultzová a Stanovník. 2004. Kapitola 2. Jednotlivé body boli mierne upravené tak, aby zodpovedali činnosti člena samosprávneho orgánu.

²⁷ Napríklad v Bulharsku je priamym výsledkom takejto spolupráce stanovenie minimálnej výšky príspevkov. Tieto minimálne sadzby sa týkajú približne 50 priemyselných odvetví a boli podpísané vo forme kolektívnych dohôd so sociálnymi partnermi.

nanosť. Potrebný je teda obojstranný prístup, ktorý je kombináciou spravodlivého výberu príspevkov a silnou prechodnou podporou pracujúcich v dotknutých priemyselných odvetviach.²⁸ Súčasné aj budúce členstvo v EÚ ponúka nový základ pre takúto prístup.²⁹

PODPOROVAŤ INVESTÍCIE DO VYNUCOVANIA PRÁVA

Dodržiavanie právnych predpisov je jednoduchšie, keď tí, ktorí sú zodpovední za platenie príspevkov, vedia, že sú monitorovaní a že každé ich omeškanie bude mať za následok rýchlu reakciu. Náklady na takúto monitorovanie možno výrazne znížiť automatizovanými informačnými systémami, ktoré dokážu porovnávať finančné toky s hlavným zoznamom tých osôb, ktoré sú zodpovedné za platenie príspevkov. Samosprávne orgány môžu podporovať financovanie dostatočne veľkej skupiny inkasných agentov, aby audit a vynucovanie práva pôsobili ako hrozba, a zorganizovať školenia pre týchto agentov zamerané na odborné metódy auditu. Môžu tiež podporovať primeranú mieru ich odmeňovania, čím sa zníži ich citlivosť na finančné lákadlá. Môžu vyžadovať uhradenie penále alebo pokuty. Zároveň možno stanoviť ďalšie sankcie za nedodržiavanie práva tak, aby predpokladané výdavky na zrealizovanie podvodu prevyšovali dávky, ktoré by sa týmto spôsobom dali získať – nemali by byť však až také vysoké, aby vynucovanie práva malo zničujúci charakter.

VYUŽIŤ EXISTUJÚCE PRAVIDLÁ A POSTUPY

Bremeno vynucovania dodržiavania zákona sa môže obmedziť na spoliehanie sa na nepriame metódy, ktoré si od zamestnávateľov vyžaduje, aby dokazovali pravidelné platenie príspevkov, čím získajú prístup k niektorým vládnym výhodám. Takéto preukazovanie je napríklad potrebné na to, ak chce zamestnávateľ získať licenciu na import alebo export, zúčastniť sa na vládnom tendri, získať úver alebo podporu pre malých podnikateľov alebo dokonca byť uvedený na trhu cenných papierov. Inštitúcie vyberajúce príspevky môžu navrhnúť dohody o spolupráci s inými organizáciami na presadenie takýchto požiadaviek, prispieť k ich nákladom na vynucovanie práva a pomáhať im pri monitorovaní zamestnávateľov a zamestnancov. Takéto nepriame metódy vynucovania práva by mali byť pravidelne vyhodnocované, aby sa zabezpečilo ich uplatňovanie len po nevyhnutnú dobu.

²⁸ Takúto stratégiu ponúka koncept „flexistoty“ („flexicurity“), ktorý poukazuje na potenciálne zisky z uvoľnenia prísnych pravidiel na ochranu pracovných miest a posilnenia sociálnej ochrany. Pozri: S. Cazes a A. Nesporova. 2003. *Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO.

²⁹ Podľa práva EÚ vládna politika, ktorá umožňuje odpustenie nedoplatkov určitým firmám, znamená nezákonnú štátnu pomoc.

ZNÍŽIŤ NÁKLADY NA VYMÁHANIE PRÁVA

Systémy sociálneho zabezpečenia priateľské k užívateľom prehlbujú dôveru a motivujú k dodržiavaniu zákona. K tomuto kroku môžu prispieť aj kroky, ktoré sme navrhli vyššie, vrátane týchto opatrení:

- Poskytovanie jasných, včasných a úplných informácií zamestnávateľom a pracujúcim ohľadom ich povinností platiť príspevky,
- Urýchlenie papierovej práce súvisiacej s platením príspevkov a vytvorenie možnosti elektronického archivovania. (Duplicitné záznamy možno eliminovať zjednotením výberov v rámci jednej organizácie, ako aj spolupracou medzi viacerými organizáciami). Je zároveň užitočné vytvoriť osobitný útvar na poskytovanie pomoci platiteľom príspevkov, ktorý by zahŕňal aj bezplatné telefónne číslo, internetovú stránku a e-mailovú adresu, prostredníctvom ktorej možno poskytovať rýchle odpovede.³⁰
- Organizovanie verejných stretnutí so zamestnávateľovi s cieľom vysvetliť postupy pri vyberaní príspevkov a získať spätnú väzbu a odporúčania.

POSTUPNE RIEŠIŤ PROBLÉM TIEŇOVEJ EKONOMIKY

Vyššie uvedené odporúčanie na spravodlivé vynucovanie povinností týkajúcich sa platenia príspevkov nemožno, bohužiaľ, uplatňovať aj v tieňovej ekonomike. Tento segment je príliš veľký na to, aby sa v ňom mohlo dosiahnuť dodržiavanie zákona len na základe jedinej iniciatívy. Okrem toho, tieňová ekonomika nepredstavuje jediný subjekt, ale celý rad rôznorodých firiem a podnikov s rôznym právnym postavením (formálne firmy, sivá alebo čierna ekonomika), ktoré sú rôzne citlivé na pozitívne stimuly alebo sankcie a majú rôzne možnosti na platenie príspevkov. V tejto situácii je najlepšie postupovať zaradom, identifikovať tieto priemyselné odvetvia a sektory, kde majú pracujúci a zamestnávatelia jednoznačné možnosti na platenie príspevkov a kde je jasne definovaný mzdový tok, vďaka ktorému je vymáhanie práva nákladovo efektívne. Členovia samosprávneho orgánu si môžu určiť prioritné kroky a vypracovať projekty na riešenie týchto špecifických problémov, resp. sa s týmito požiadavkami obrátiť na organizáciu zabezpečujúcu výber príspevkov.³¹ Je dôležité, aby tieto iniciatívy sa neriadili nejakým vopred určeným modelom alebo receptom. Mali by byť vypracované tak, aby zodpovedali osobitným podmienkam a problémom v krajine, skrátka, aby boli „tuzemské“.

³⁰ T. j. telefónne linky, ktoré nie sú neustále obsadené, a krátky čas na odpovedanie na e-mailové podnety.

³¹ Takéto projekty by sa mohli týkať napríklad zvýšeného monitorovania a kontroly, verejných informačných kampaní, ktoré vyzdvihujú význam dodržiavania zákonov a sociálnych dôsledkov ich nedodržiavania, alebo minimálnej výšky príjmu pre platenie príspevkov pre všetkých pracujúcich, bez ohľadu na priznanú mzdu.

Podporovanie vymáhania práva má v konečnom dôsledku vplyv na budovanie dôvery v dôchodkový systém. Nijaký dohľad nebude nútiť k dodržiavaniu zákonov ľudí, ktorí sa rozhodli vyhýbať sa im. Navyše, je oveľa ľahšie a menej nákladné vybrať príspevky od tej časti populácie, ktorá si je vedomá výhod zo sociálnej ochrany, ako od tých, ktorí nedôverujú v schopnosť alebo záväzok vlády dodržiavať sľuby. Budovanie takejto verejnej dôvery je jadrom vašej práce ako člena samosprávneho orgánu. V prípade, že príspevky vyberá iná organizácia, obe inštitúcie závisia od úspešnosti tej druhej, v dôsledku čoho ide o oblasť, o ktorú sa člen samosprávneho orgánu bude musieť zaujímať a kde bude musieť aktívne konať.

Kľúčové body kapitoly 11

- Vo väčšine krajín strednej a východnej Európy je absolútne nevyhnutné zabezpečiť dodržiavanie zákona pri výbere príspevkov. Pre samosprávne orgány inštitúcií sociálneho zabezpečenia ide o otázku mimoriadne významu, a to aj v prípade, keď príspevky vyberá iná organizácia. Samosprávny orgán má kľúčovú úlohu vo zviditeľnení tejto otázky na verejnosti.
- Hlavnou zásadou je uľahčiť dodržiavanie zákonov a v prípade, že niečo nefunguje, konať rýchlo a priamočiaro.
- Je tiež dôležité zmeniť vnímanie verejnosti, aby ľudia pochopili, že neplatenie príspevkov má priamy dosah na ich dávky v neskoršom období. Zamestnávateľia by mali byť zároveň vedení k tomu, aby platenie príspevkov vnímali ako znak dobrej občianskej príslušnosti.
- Stratégia s viacerými prvkami, t. j. multidisciplinárny prístup, má väčšie predpoklady byť úspešná ako stratégia, ktorá sa zameriava len na niekoľko vybraných bodov. Je dôležité, aby takéto prístupy obsahovali také prvky, ako využívanie existujúcich pravidiel a postupov (aby sa platenie príspevkov stalo podmienkou na využívanie iných vládnych programov a výhod), zdieľanie informácií medzi vládnyimi organizáciami a verejné informačné kampane, ako aj zvyšovanie prostriedkov pre kontrolórov, školenia, návštevy úradov, právne postupy pri nahrádzaní škôd a trestné stíhanie.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade vášho bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie užitočné zdroje.

Barrand P., S. Ross, a G. Harrison. 2004. „Integrating a Unified Revenue Administra-

- tion for Tax and Social Contribution Collections.“ Pracovný materiál MMF. December 2004. Washington, D.C.: IMF.
- Fultz, E. a T. Stanovnik (eds). 2004. *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO.
- Gillion, C. et al. 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform*. Geneva: ILO. Kapitola 10.
- ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO. s. 89–101.
- McGillivray, W. 2001. „Contribution Evasion: Implications for Social Security Pension Schemes.“ *International Social Security Review*. Vol. 54, No. 4.
- Stanovnik, T. 2004. „Contribution Compliance in Central and Eastern European Countries: Some Relevant Issues.“ *International Social Security Review*. Vol. 57, No. 4.

INVESTOVANIE FONDŮ SOCIÁLNĚHO ZABEZPEČENIA

ÚVOD

Aj keď prvé piliere systémov sociálneho zabezpečenia sú väčšinou financované priebežne („pay-as-you-go“), stále častejšie vytvárajú aj fondy, ktorých prostriedky môžu investovať. Môže ísť jednoducho o krátkodobé nárazníkové fondy držané na prekonanie prípadných kríz, ktoré narúšajú toky príjmov z príspevkov. Niektoré systémy sú čiastočne fondové (napr. v dôchodkovom poistení je I. pilier financovaný priebežne a II. pilier vytvára kapitál prostredníctvom sporenia – pozn. prekladateľa), so silným fondom, ktorý je určený na uvoľnenie demografických tlakov v budúcnosti. Napríklad v Slovinsku 1,9 % príjmov pochádza z investičného fondu (*Kapitalska Druzba*) vytvoreného z časti výnosov z privatizácie štátnych podnikov. V Poľsku zas vytvorili Demografický rezervný fond, ktorý v súčasnosti prispieva na dôchodky z prvého piliera len malým percentom z celkových príjmov z poistného. Predpokladá sa, že do roku 2050 bude predstavovať približne 40 % HDP.³²

Severná Amerika poskytuje dva príklady oveľa vyššieho stupňa čiastočne fondových systémov. Kanadský dôchodkový plán (Canada Pension Plan, CPP) sleduje prístup založený na tzv. „rovnomernom financovaní“. Miera príspevkov stanovená na roky 2001 až 2020 je vyššia než je potrebné na krytie nevyhnutnej výšky dávok v tomto období. Nadbytočné príjmy sú presunuté na Investičnú radu. Cieľom je časom vytvoriť dostatočnú rezervu na vyplácanie predpokladaných dávok ovplyvnených procesom starnutia obyvateľstva bez toho, aby bolo potrebné zvyšovať príspevky. Druhý príklad čiastočne fondového systému, ktorý dnes vyvoláva mnohé spory, ponúkajú Spojené štáty americké. Aj keď systém sociálneho zabezpečenia je dnes v USA vo veľkej miere založený na systéme priebežného financovania, Dodatkom k zákonu o sociálnom zabezpečení z roku 1982 sa zaviedla podobná stratégia ako v Kanade. Výška príspevkov bola stanovená tak, aby Správčovský fond sociálneho zabezpečenia získaval na daniach zo mzdy viac ako vypláca na dávkach. Nadbytočné prostriedky sa investujú do osobitne vydaných štátnych pokladničných poukážok. To znamená, že si ich efektívne požičiava

³² ILO. 2003. Statistical Trends in Social Protection Coverage and Public Social Protection Expenditure in Poland. s. 136. An ongoing Social Protection and Expenditure Performance Review. Online: www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/protection/socfas/publ/country.htm.

Ministerstvo financií USA, pričom tieto prostriedky musia byť splatné v čase, keď generácia „baby boomu“ začne vstupovať do dôchodkového veku. Tieto poukážky boli začiatkom roka 2004 ocenené na 1,5 bilióna amerických dolárov a Správcovský fond sociálneho zabezpečenia z nich získava na úrokov ročne viac ako 80 miliónov dolárov. Tieto rezervy však tvoria len malé percento budúcich záväzkov, ktoré vzniknú na dávkach.³³

RIADENIE INVESTOVANIA

Ak má investovanie fondov sociálneho zabezpečenia splniť stanovený cieľ, musí byť manažované obozretne a zodpovedne. Medzinárodná asociácia sociálneho zabezpečenia nedávno zverejnila pravidlá pre túto oblasť, ktorú vypracovala komisia odborníkov z praxe. Ako upozorňuje,

... investovanie týchto fondov môže znamenať významný príspevok k finančnej udržateľnosti... systémov sociálneho zabezpečenia. Skúsenosti však ukazujú, že investovanie rezervných fondov nie je bez rizík. Neobozretné alebo neprimerane investované rezervné fondy môžu priniesť negatívnu reálnu mieru návratnosti alebo sa môžu úplne vytratiť (ISSA 2004: 1).

Táto kapitola vychádza vo veľkej miere práve z materiálov ISSA pri charakterizovaní spôsobu, akým by mali byť vytvárané a riadené investičné orgány, aké odborné rady potrebujú, ako sa stanovujú investičné ciele, ako merať výsledky a ako o nich informovať. Finančné trhy, právne rámce a dozorné štruktúry sa však v jednotlivých krajinách líšia. Teda kým základné princípy sú rovnaké, spôsob, akým sa uplatňujú v praxi, musí byť rozdielny.

ŠTRUKTÚRY RIADENIA

Pri rozoberaní investičných politík treba hneď na začiatku uviesť jeden podstatný rozdiel medzi krajinami. V niektorých je inštitúcia spravujúca systém sociálneho zabezpečenia zodpovedná aj za investovanie rezerv, a v iných túto funkciu vykonáva samostatná a spravídla nezávislá inštitúcia. V oboch prípadoch musia mať inštitúcie jasne stanovenú zodpovednosť a ciele. Tam, kde investovanie uskutočňuje osobitná organizácia, je potrebné jasne zdefinovať jej právne postavenie a vzťah k inštitúcii sociálneho zabezpečenia.

Využívanie osobitnej investičnej inštitúcie môže prispieť k obmedzeniu možností na skutočné alebo predpokladané politické zasahovanie. Na druhej strane, v demokracii, kde je v rámci politického systému reprezentovaná celá škála záujmov, môže práve politický systém poskytnúť najlepšiu ochranu systému sociálneho zabezpečenia.

³³ Internetová stránka SSA www.ssa.gov/qa.htm.

nia a investovania jeho fondov. A vyňatie investovania fondov sociálneho zabezpečenia spod politického dohľadu a kontroly môže viesť k iným druhom problémov. V tejto kapitole nazývame investičnú organizáciu ako „investičný subjekt“, bez ohľadu na to, či ide o oddelenú inštitúciu alebo o súčasť hlavnej inštitúcie sociálneho zabezpečenia.

Nech už je štruktúra investičného subjektu akákoľvek, tento subjekt by mal mať ustanovenú komisiu zodpovednú za vypracovanie investičnej politiky a stratégie a následne za monitorovanie ich realizácie. Táto komisia by mala podávať informácie samosprávnemu orgánu hlavnej inštitúcie sociálneho zabezpečenia. V niektorých prípadoch predsedá samosprávnemu orgánu aj investičnej komisii tá istá osoba a členom komisie môže byť aj generálny riaditeľ inštitúcie sociálneho zabezpečenia. Zvyšok komisie tvoria čiastočne členovia samosprávneho orgánu a čiastočne externí odborníci disponujúci potrebnými schopnosťami a skúsenosťami.

Vo všeobecnosti by mali byť stanovené minimálne štandardy, ktoré by mali členovia investičnej komisie spĺňať. Za týmto účelom by sa mal stanoviť určitý postup pre výber členov komisie, čím sa zabezpečí vysoký stupeň integrity a profesionality v činnosti investičného subjektu. Všetky body, ktoré sme uviedli vo 4. kapitole v súvislosti s konfliktom záujmov, platia aj v tomto prípade, a to ešte prísnejšie vzhľadom na objem prostriedkov, s ktorými sa narába.

Keďže investičná komisia by mala podávať pravidelné hlásenia samosprávnemu orgánu inštitúcie sociálneho zabezpečenia, všetci členovia tohto orgánu by mali absolvovať školenie z oblasti investovania. Tí členovia samosprávneho orgánu, ktorí zároveň pôsobia v investičnej komisii, by mali absolvovať väčší rozsah školení a ísť do väčšej hĺbky. Smerodajnou požiadavkou by malo byť, aby samosprávny orgán ako celok mal dostatočné znalosti a schopnosti na pochopenie investičných výkazov a aby mohol v tejto súvislosti klásť otázky, kým investičná komisia by mala byť schopná spracovať takéto investičný výkaz za pomoci svojich poradcov a poznať investičné princípy.

Investičné ciele

Investovanie fondov sociálneho zabezpečenia má dva *hlavné* ciele:

- (i) *bezpečnosť* – investície by mali systému sociálneho zabezpečenia pomôcť naplniť jeho záväzky nákladovo efektívnym spôsobom,
- (ii) *ziskovosť* – investovaním by sa mala dosiahnuť maximálna návratnosť pri prijateľnom riziku.

Investovanie fondov sociálneho zabezpečenia by sa malo realizovať s perspektívou dosiahnutia primeranej rovnováhy medzi týmito dvoma cieľmi.

Zdroj: ISSA 2004: 7.

V prípade nárazníkových fondov, ktorých cieľom je uľahčiť peňažné toky inštitúcie sociálneho zabezpečenia, treba dohliadať aj na *likviditu* – t. j. ako rýchlo a nakoľko úspešne by sa mohli predať investície, aby sa mohli naplniť záväzky týkajúce sa vyplácania dávok. V tomto prípade by bolo chybou viazať všetky rezervy vo vlastníctve majetku, ktorý by mohol byť veľmi rentabilný o 10 rokov, ale ktorý by sa pred týmto termínom dal predať len so stratou. Stratégia investovania by mala byť prepojená so stratégiou systému sociálneho zabezpečenia a mala by byť konzistentná s jeho krátkodobými, strednodobými aj dlhodobými cieľmi. Faktory, ktoré tu treba brať do úvahy, sú zákonom stanovené záväzky inštitúcie, predpokladané budúce peňažné toky a primeranosť rôznych typov investovania, ktoré povedú k naplneniu investičných cieľov.

DEFINOVANIE INVESTIČNEJ POLITIKY A STRATÉGIE

Investičná politika by mala byť postavená na zásade, že investor bude konať ako „primerane obozretná“ osoba. Táto politika by mala obsahovať primerané pravidlá pre umiestnenie investícií do špecifických aktív alebo typov aktív. Pri stanovovaní pravidiel je potrebné zohľadniť tieto faktory:

- riadenie rizika,
- nevyhnutnosť diverzifikácie a rozptýlenia, t. j. rozloženie investícií do rôznych tried aktív a rôznych investícií v rámci každej triedy aktív,
- zosúladenie aktív a pasív, vrátane toho, kedy budú ktoré splatné,
- menové vyrovnanie
- meranie a monitorovanie výkonnosti.

Investičný zámer

Jeden z najlepších spôsobov, ako zabezpečiť komplexné rozpracovanie investičnej politiky a stratégie a zohľadnenie všetkých zákonných aspektov (nie však iných), je spracovať ich vo forme jasného verejného investičného zámeru. Podľa pravidiel ISSA by sa investičná politika mala vyhodnocovať každé tri roky a investičná stratégia, ktorá z nej vyplýva, by sa mala vyhodnocovať častejšie, možno raz do roka.

- Dobrý príklad poskytuje Investičná rada Kanadského dôchodkového plánu (pozri Viac informácií, na konci tejto kapitoly).
- Jedným z prvkov tohto zámeru je zoznam „investičných princípov“ schválených Investičnou radou CPP. Podľa nich ide o „...rámec na posudzovanie otázky riadenia portfólia a prijímania fundovaných rozhodnutí uceleným a konzistentným spôsobom.“ Nižšie uvádzame niektoré z nich, bolo by však užitočné, keby si členovia investičných komisií v rámci samoštúdia prezreli celý súbor týchto princípov na internetovej stránke CPP a posúdili, či sú vyhovujúce alebo nie.

- Najväčším rizikom pre zainteresovaných je fakt, že súčasné finančné rezervy CPP nebudú v budúcnosti udržateľné (pri uznaní faktu, že návratnosť investícií predstavuje jeden z mnohých faktorov, ktoré prispievajú – pozitívne alebo negatívne – k udržateľnosti).
- Veľké pozície v rámci jedného aktíva alebo celej triedy aktív majú spravidla za následok nižšiu predpokladanú návratnosť.
- Trhy sú veľmi efektívne pri oceňovaní navzájom súvisiacich cenných papierov, nie sú však úplne efektívne, pokiaľ ide o informácie a o výšku nákladov na realizáciu.
- Celkové smerovanie trhu je z dlhodobého hľadiska predvídateľné, z krátkodobého hľadiska však len zriedkakedy.
- Aj keď štrukturálna výhoda (t. j. likvidita, veľkosť, časový horizont) môže byť prospešná, investor musí mať primerané schopnosti, aby aktívny/ /taktický manažment predstavoval pridanú hodnotu.
- Keďže investori nemajú radi riziko, očakávajú príplatok k výnosom za podstúpenie rizika a ešte vyšší príplatok k výnosom za podstúpenie vyššieho rizika.
- Náklady na portfólio sú predvídateľnejšie ako riziká portfólia, a zas tieto riziká sú predvídateľnejšie ako výnosy.
- Obmedzenia nikdy nezvyšujú predpokladané zvýšené výnosy za riziko.

Nie všetci investiční manažéri či poradcovia budú súhlasiť s celým týmto zoznamom, ale jeho využitie – alebo podobného zoznamu pravidiel – ako základu pre diskusiu môže pomôcť identifikovať rozdiely v názoroch, ako aj ich prípadné dosahy na prijatú investičnú stratégiu.

ZODPOVEDNOSŤ

Investičný subjekt by mal niesť jasnú zodpovednosť voči príjemcom dávok a ďalším „zainteresovaným skupinám“ v rámci systému sociálneho zabezpečenia. Jeden zo spôsobov, ako to zabezpečiť, je zaviesť zásadu „povinnosti starať sa“. To znamená:

Podľa tejto zásady je člen pri vykonávaní právomocí alebo povinností, ktoré vyplývajú z jeho funkcie, povinný konať čestne a v dobrej viere, s ohľadom na najlepšie záujmy systému sociálneho zabezpečenia a jeho členov. Rovnako je povinný venovať náležitú starostlivosť, usilovnosť a schopnosti, ktoré by dostatočne obozretná osoba uplatnila za podobných okolností (t. j. princípy obozretnej osoby – „prudent-person principles“). (ISSA 2004: 4).

„Princíp obozretnej osoby“ znamená:

... pravidlá alebo zásady, ktoré sa vzťahuje na *individuálne* konanie a ktoré požadujú, aby osoba venovala rovnakú starostlivosť, usilovnosť a schopnosti výkonu

svojej funkcie, akú by venovala primerane obozretná osoba za porovnateľných okolností (ISSA 2004: 8).

Naviac sa od každého, kto má hlbšie vedomosti z konkrétnej odbornej alebo obchodnej oblasti, očakáva, že ich bude uplatňovať pri výkone svojich povinností. Tu sa dostávame k *princípu obozretného odborníka*, ktorý ide o úroveň vyššie a definuje sa takto:

Pravidlá a zásady, ktoré zvyrazňujú nevyhnutnosť skutočných odborných poznatkov a konania v súlade s princípom obozretnej osoby (ISSA 2004: 14).

Nech už je investičná komisia akokoľvek dobre vyškolená, je nepravdepodobné, že jej členovia budú mať odborné vedomosti o všetkých oblastiach investovania. A ak aj majú, bude určite užitočné zapojiť do činnosti aj ľudí zvonka, ktorí môžu poskytnúť veľmi užitočný alternatívny pohľad. Komisia by preto mala mať právomoc získať rady o investovaní zvonka alebo poveriť profesionálov určitými úlohami. Uzavretie kontraktov na takéto služby by malo byť predmetom výberového konania – osobitne pre každý druh odborného poradenstva. Tento proces je potrebné pravidelne vyhodnocovať, aby tieto kontrakty podliehali opätovnému výberovému konaniu opakovane po určitom čase.

Každodenné manažovanie investičných aktivít možno zabezpečiť interne ľuďmi, ktorí sú priamo zamestnaní investičným subjektom, alebo externými investičnými manažérmi. Títo manažéri môžu byť lokálni alebo môžu byť členmi medzinárodnej investičnej inštitúcie, alebo kombinácia oboch. Bude potrebné neustále ich monitorovať a predkladať správy na zasadania investičnej komisie o ich výsledkoch, zároveň však bude treba zabezpečiť, aby dodržiavali investičné ciele a stratégiu stanovenú samosprávnym orgánom. Sledovať bude treba aj náklady – priame poplatky aj nevyhnutné „transakčné náklady“, napríklad provízie za kúpu a predaj investícií. Tieto náklady sa môžu vyšplhať na rovnakú úroveň ako priame poplatky a môžu pre investičných manažérov znamenať určitú motiváciu „premiešavať“ (zbytočne kupovať a predávať) investičné portfólio. Investiční manažéri vo Veľkej Británii dobrovoľne prijali „kódex vykazovania dôchodkových fondov“, v zmysle ktorého zverejňujú celkové investičné náklady a ich komponenty a zverejňujú, koľko platia jednotlivé dôchodkov fondy. Členovia samosprávneho orgánu by mohli zvážiť prijatie podobného kódexu pre svojich investičných manažérov.

Ak je investičný subjekt nezávislý od inštitúcie sociálneho zabezpečenia, bude potrebovať aj audítora (ktorým môže byť tá istá osoba ako audítor hlavných činností inštitúcie) a možno aj poistného matematika.

Zabezpečiť bude treba aj *opatrovníka* investičných aktív – t. j. zástupcu, ktorý bude fyzicky uchovávať dokumenty a potvrdenia o tom, že inštitúcia vlastní X alebo Y. Môže ísť o štátny orgán, napr. centrálnu banku alebo ministerstvo financií, alebo nezávislú firmu, napríklad veľkú medzinárodnú banku. Ak je opatrovník nezávislý, mal by byť menovaný oficiálne, na základe opakovaného výberového konania na výkon jeho činností, ktoré sa organizuje v pravidelných intervaloch. Základnou požiadavkou je, aby aktíva boli v zmysle zákona oddelené od všetkých ostatných

aktív, ktoré drží. Opatrovníkovi by nemalo byť umožnené presúvať tieto aktíva na tretiu stranu za účelom ich bezpečného uloženia.

KONTROLNÉ SYSTÉMY

Investičný subjekt je tu na to, aby slúžil potrebám klienta, a nie naopak. V tomto prípade „klientom“ je hlavná inštitúcia, v mene ktorej sú prostriedky fondov investované. Neefektívnosť, príliš vysoké administratívne náklady a nedostatočná transparentnosť v činnostiach investičného subjektu sa odrazia aj na efektívnosti a povesti samosprávneho orgánu inštitúcie sociálneho zabezpečenia, ako by sa to udialo v samotnej inštitúcii.

Z tohto dôvodu je potrebné pre investičný subjekt zabezpečiť rovnaký stupeň kontroly a štandardov ako v hlavnej inštitúcii, pričom tieto aktivity by mala monitorovať investičná komisia a zároveň o nich podávať hlásenia.

Úplné finančné výkazy by sa mali zverejňovať raz ročne a k dispozícii by mali byť aj kľúčové dokumenty, ako napr. vyhlásenia o investičnej politike a stratégii. Vopred by sa však nemali zverejňovať informácie, ktoré by mohli naznačiť, ako budú prebiehať transakcie alebo kompromitovať investičnú inštitúciu v tom, za čo je zodpovedná.

INVESTIČNÉ OBMEDZENIA

Najdôležitejším investičným rozhodnutím nie je to, či odkúpiť podiely v spoločnosti A alebo spoločnosti B, ale to, koľko vyčleníť do jednotlivých investičných kategórií – napr. podielov (akcii), dlhopisov či majetku. V systéme, ktorý je čiastočne fondový (tvorí aj fond), alebo ktorý disponuje dostatočne veľkými likvidnými rezervami, sa dá očakávať rýchly nárast veľkosti fondu na takú úroveň, ktorú možno z hľadiska národného kapitálového trhu považovať za významnú. Národné finančné orgány – ministerstvo financií alebo centrálna banka – sú preto povinné zaujímať sa o takéto aktivity kvôli vplyvom, ktoré by takéto investície mohli mať na ekonomiku. V tomto bode je potrebné zabezpečiť určitú rovnováhu, o ktorej sa podrobne diskutuje aj na medzinárodnej úrovni. Pravidlá ISSA uvádzajú:

V mnohých krajinách fondy sociálneho zabezpečenia znamenajú podstatnú časť kapitálového trhu. Pri investovaní týchto fondov preto treba mať na pamäti dlhodobé národné ciele, ktoré nemusia byť plne zohľadnené pri presadzovaní stratégie založenej výlučne na maximalizácii výnosov. V konečnom dôsledku, udržateľnosť každého systému sociálneho zabezpečenia závisí od rastu národného hospodárstva.

Aj keď sú postoje národných finančných orgánov legitímne pri stanovovaní investičnej politiky a stratégie, nemali by zasahovať do realizácie stratégie. Tieto orgány by najmä nemali mať možnosť diktovať *špecifické* investície uskutočnené systémom sociálneho zabezpečenia alebo jeho investujúcou inštitúciou (ISSA 2004: 8–9).

Povedané inými slovami, investície sa uskutočňujú nie s cieľom prehĺbiť kapitálový trh, aj keď takýto nepriamy efekt tu môže nastať. Skôr sú zverené do správy inštitúcie s cieľom zabezpečiť financovanie budúcich dávok a udržať stabilitu systému sociálneho zabezpečenia.

Rozhodnutie o tom, do akých akcií alebo dlhopisov investovať, vyplýva z rozhodnutia orgánu, ktorý má na to kompetenciu, o „umiestnení aktív“. Pravidlá ISSA prísne varujú pred tým, aby spôsob alokovania aktív diktoval niekto zvonka, napr. vláda. Osobitne zdôrazňujú, že nie je dobré, ak vláda stanoví akúkoľvek minimálnu hranicu investícií do vládneho dlhu. Ako sa uvádza v pravidlách ISSA, „fondy sociálneho zabezpečenia by sa nemali stať prostriedkami v službách vlády na financovanie deficitov a dlhov“ (ISSA 2004:9).

Skôr by si samotná investičná komisia mala pri určovaní investičnej stratégie stanoviť primeranú minimálnu a maximálnu úroveň investícií do jednotlivých kategórií. Maximálnu úroveň treba stanoviť podľa pravidiel obozretného podnikania – tzn. podľa pravidiel, ktoré zvyšujú finančnú bezpečnosť, s opatreniami ktoré umožnia prekročiť tento strop len v mimoriadnych prípadoch.

Je tiež dobrou praxou stanoviť si maximálnu úroveň podielu na celkovej trhovej hodnote konkrétneho podniku alebo priemyselného odvetvia, ktorú môže investujúca inštitúcia držať, a to bez ohľadu na rôzne formy, ktoré môžu mať. Niektoré druhy investícií by sa mali obmedziť alebo dokonca zakázať. Tie by mohli zahŕňať úvery bez dostatočného ručenia alebo poskytované za podmienok, ktoré nie sú z hľadiska trhu akceptovateľné, nekótované akcie či investície, ktoré predstavujú zvýšené riziko konfliktu záujmov.

Inštitúcie sociálneho zabezpečenia často čelia otázke investovania za hranicami. Takýto postup je niekedy nevyhnutný, keď kapitálový trh v krajine je malý a/alebo nedostatočne rozvinutý – v opačnom prípade by váha rezerv inštitúcie sociálneho zabezpečenia mohla v priebehu niekoľkých rokov tento trh úplne ovládnuť. Je však nevyhnutné stanoviť si prísne pravidlá ohľadom *quality* investícií v zahraničí, a to jednoducho z toho dôvodu, že prostriedky budú dlhší čas mimo územia vlastného štátu a bude ich ťažšie sledovať. Zvážiť pri tom treba aj menové riziká. Pred tým, ako investičná komisia vypracuje stratégiu zahraničných investícií, bude tiež potrebné viesť rokovania aj s centrálnou bankou alebo inými finančnými orgánmi.

Môžu sa objaviť aj otázky týkajúce sa investovania do finančných derivátov – napr. swapov (nákup a predaj meny – pozn. prekl.) a opcí – a do hedge fondov (zabezpečovacie financovanie – investovanie do likvidných inštrumentov ako sú meny alebo deriváty výnosov – pozn. prekl.). Tie sú však často extrémne zložité a často sa silne spoliehajú na požičiavanie peňazí ako súčasť procesu. Viacero verejných orgánov – napr. okresné správy v USA – v minulosti utrpeli výrazné straty pri investovaní do týchto nástrojov. Jedným z osvedčených základných princípov je neinvestovať do niečoho, čomu nerozumiete. Každá inštitúcia, ktorá investuje do takejto oblasti, *musí* disponovať vhodnou štruktúrou riadenia rizík (bližšie v 7. kapitole) a zabezpečiť veľmi prísne monitorovanie.

INVESTOVANIE SO SPOLOČENSKÝM A EKONOMICKÝM ÚŽITKOM

Jedna z ťažkých a politicky citlivých otázok, s ktorou budú členovia samosprávneho orgánu inštitúcie sociálneho zabezpečenia zrejme konfrontovaní, je, či investovať do projektov so spoločenským a ekonomickým úžitkom – napríklad do štátnych podnikov, študentských pôžičiek, sociálnych bytov, zariadení pre starších ľudí, zdravotnej infraštruktúry, turistických zariadení a do projektov zameraných na ľudské zdroje.

V investičných pravidlách ISSA sa uvádza:

- spoločenský alebo ekonomický úžitok investície je tiež potrebné zvážiť pri rozhodovaní o tom, či investovať alebo neinvestovať, *ale*
- tieto faktory by mali byť podriadené hlavným kritériám, ktorými sú bezpečnosť a výnosnosť, a
- musia byť stanovené jasné kritériá na rozhodovanie o podmienkach a o miere, do akej sa tieto druhotné faktory budú brať do úvahy.

Investovanie do projektov spoločenského alebo sociálneho významu, aj v prípade, keď ich návratnosť bude pod bežnou mierou trhových výnosov, znamená, že tento spoločenský účel budú vlastne dotovať platitelia poistného a príjemcovia dávok. Okrem mimoriadnych situácií, keď explicitne vyjadrí svoje želanie podporiť takýto projekt demokratickým spôsobom, by k takýmto situáciám nemalo dochádzať. Namiesto toho by investície mali byť štruktúrované tak, aby túto dotáciu poskytla vláda, napríklad tak, že investičnému subjektu uhradí rozdiel medzi trhovou mierou výnosov a skutočnými výnosmi. Aby sme opäť citovali pravidlá ISSA:

V mnohých krajinách sú takéto druhy investícií významným príspevkom k dlhodobej miere rastu národného hospodárstva, aj keď nepriama miera výnosov nie je vždy úplne premietnutá do peňažnej miery výnosov. Prispením k dlhodobému národnému hospodárskemu rastu možno zlepšiť finančné postavenie systému sociálneho zabezpečenia z hľadiska počtu jeho členov, výšky ich poistiteľného zárobku a miery výnosov investícií realizovaných systémom sociálneho zabezpečenia. (ISSA 2004: 7).

Takéto investície si budú vyžadovať prísne monitorovanie zo strany inštitúcie sociálneho zabezpečenia. Opäť citujme ISSA:

Investície, ktoré boli realizované na základe spoločenského alebo ekonomického úžitku, by mali byť trvalo monitorované. Aby to mohla inštitúcia sociálneho zabezpečenia zaistiť, mala by mať miesto v predstavenstve, ktoré riadi takýto projekt, vždy, keď ide o rozsiahlejšie investovanie fondov sociálneho zabezpečenia (ISSA 2004: 7–8).

OCEŇOVANIE AKTÍV A MERANIE VÝKONNOSTI

Oceňovanie aktív by sa malo diať v súlade so všeobecnými účtovnými zásadami, či už národnými alebo medzinárodnými, a tieto informácie by mali byť zverejnené ako súčasť výročnej správy investičného subjektu. Správa musí obsahovať aj pravidelnú analýzu každej investičnej triedy, aby bolo možné zistiť mieru výnosnosti. Na takéto „meranie výkonnosti“ by sa mali použiť medzinárodné štandardy, s výnimkou prípadov, keď na to existujú konkrétne dôvody. (Viac informácií na konci tejto kapitoly).

Investiční manažéri, ako aj špecializované firmy, ktoré vykonávajú meranie výkonnosti, sa zväčša zameriavajú na to, či konkrétny manažér dosiahol lepšie alebo horšie výsledky ako tí ostatní v rámci konkrétnych transakcií a potom z hľadiska celého trhu. Takéto meranie môže veľa napovedať o schopnosti manažéra (alebo jeho šťastí), nehovorí však nič o tom, či sa napĺňajú samotné ciele investičnej politiky. Hodnotenie výkonnosti investovania fondov sociálneho zabezpečenia by preto malo zahŕňať aj porovnanie cieľovej miery výnosnosti s príslušnými benchmarkami (stanovenými hranicami). Tie sa zvyčajne odvíjajú od predpokladov stanovených poistným matematikom a vládou pri projektovaní budúcich záväzkov systému sociálneho zabezpečenia.

Investičná komisia musí pravidelne prerokúvať analýzu výkonnosti a zvážiť, či nie je potrebné modifikovať investičnú politiku a stratégiu. Vo všeobecnosti nie je veľmi rozumné vykonávať časté zmeny, je však absolútne nevyhnutné zabezpečiť monitorovanie a pravidelnú aktualizáciu investičnej politiky a stratégie. Aj analýza výkonnosti by sa mala zverejňovať.

Záverčný bod, ktorý si treba uvedomiť – a ktorý mnohí investori na celom svete v uplynulých rokoch zanedbávali – je, že „výnosy“ z aktív sú len vypočítané čísla. Kým nečerpáte príjmy z týchto aktív, alebo ich v nepredávate v konkrétnom čase, tieto výnosy nepredstavujú hotovosť v banke. Ak ste niečo kúpili za 100 a teraz to predávate za 50, potom fakt, že počas trvania vášho vlastníctva to dosiahlo hodnotu 140, je irelevantná.

Kľúčové body kapitoly 12

- Aj keď sú takmer všetky prvé piliere systémov sociálneho zabezpečenia financované priebežne, čoraz častejšie tvoria fondy, ktoré môžu investovať.
- Dva hlavné ciele investovania rezervných fondov sú, že by mali prispieť k tomu, aby systém sociálneho zabezpečenia splnil svoje záväzky nákladovo efektívnym spôsobom, a že by mali dosiahnuť maximálnu výnosnosť pri akceptovateľnom riziku. Dôležitú úlohu môže zohrávať aj likvidita.
- Je nevyhnutné zdefinovať si investičnú politiku a stratégiu, pričom je

potrebné zohľadniť riadenie rizika a požiadavku na diverzifikáciu. Tieto prvky by mali byť obsiahnuté v investičnom zámere.

- Finančné orgány majú tendenciu ovplyvňovať investičnú politiku, fondy sociálneho zabezpečenia tu však nie sú na to, aby prehlbovali kapitálový trh, ale sú zverené inštitúcii na účely vyplácania dávok budúcim dôchodcom.
- Princíp „povinnosti postarať sa“ by mal platiť pre tých, ktorí prostriedky fondov investujú. Musí pre nich platiť povinnosť konať čestne a v dobrej viere a venovať svojim aktivitám náležitú pozornosť, starostlivosť a schopnosti primerane obozretnej osoby („princíp obozretnej osoby“).
- Od investičnej komisie sa očakáva, že bude monitorovať a informovať o kontrolách a štandardoch. Každoročne je potrebné zverejniť celkové finančné výkazy. Investičné náklady, tak otvorene zverejnené poplatky ako aj skryté náklady, musia podliehať monitorovaniu.
- Najdôležitejšie investičné rozhodnutie sa týka „umiestnenia aktív“, t. j. podielu prostriedkov fondov vložených do rôznych kategórií investícií, a to doma alebo v zahraničí. Finančné orgány sú povinné zaujímať sa o tieto záležitosti, inštitúcia by však mala sama určiť minimálnu a maximálnu hranicu investícií v jednotlivých kategóriách.
- Ak sa objaví požiadavky na investovanie so spoločenským a ekonomickým úžitkom, tieto faktory by mali byť podriadené hlavným kritériám, ktorými sú bezpečnosť a rentabilita, a zároveň by mali byť stanovené jasné kritériá na rozhodovanie o tom, aký druh investovania zvolíť.
- Všetky aktíva by sa mali pravidelne oceňovať v súlade s medzinárodnými zásadami a zároveň by sa malo uskutočňovať meranie výkonnosti. Ale relatívna výkonnosť v porovnaní s ostatnými investičnými manažérmi fondu je menej dôležitá ako absolútna výkonnosť v porovnaní so záväzkami, ktoré musí fond splniť.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade vášho bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie užitočné zdroje.

Canada Pension Plan Investment Board. Online: www.cppib.ca.

Cichon M., W. Scholz et al. 2004. *Financing Social Protection*. Geneva: ILO/ISSA. Kapitola 6.

International Social Security Association (ISSA). 2004. *Guidelines for the Investment of Social Security Funds*. Študijná skupina ISSA o investíciách fondov sociálneho zabezpečenia. Materiál na stretnutie v Porto, Portugalsko. 1. – 2. 4. 2004.

Investment Management Association (IMA). 2002. *Pension Fund Disclosure Code*. Online: www.investmentuk.org/news/standards/pfdc2.pdf

PLÁNOVANIE DO BUDÚCNOSTI

ÚVOD

Systémy sociálneho zabezpečenia majú veľký vplyv na ekonomiku krajiny a blahobyť jej občanov. Pokiaľ ide o dôchodkové systémy, nároky na dôchodkové dávky sa formujú a potom vyplácajú v priebehu veľmi dlhého obdobia – od začiatku pracovného života človeka až do jeho smrti alebo do smrti jeho pozostalých, čo môže znamenať 60 až 70 rokov alebo aj viac. Ide o oveľa dlhšie časové obdobie ako v iných oblastiach, na ktoré má štát vplyv. Navyše, systém sociálneho zabezpečenia ovplyvňuje ľudí rôznym spôsobom a v rôznych obdobiach ich pracovného života rôznym spôsobom, a to, čo sa deje v jednom systéme, má často rušivý vplyv aj na ostatné systémy. To všetko hovorí v prospech plánovania, ktoré je:

- *dlhodobé* – s výhľadom na celý život dotknutých osôb,
- *komplexné* – zohľadňujúce jednotlivé systémy sociálneho zabezpečenia spoločne.

Vo väčšine oblastí verejnej politiky však demokratickí lídri skôr rozmýšľajú a konajú v relatívne krátkom časovom horizonte a navrhujú zákony, ktorými si získavajú podporu koalície tých, ktorí venujú pozornosť ich konaniu. Sociálne zabezpečenie a osobitne dôchodky do tohto krátkodobého politického rozhodovania veľmi nezapadajú. Tento systém si vyžaduje iný prístup, v ktorom sa problémy predvídajú a riešia v dostatočnom časovom predstihu pred tým, než sa v skutočnosti objavia. To je dôležité preto, aby sa predišlo krízam a aby systémy mohli naplňať svoje povinnosti voči tým, ktorí sa na ne spoliehajú.

Získavanie politickej podpory na riešenie problémov ešte pred tým, ako k nim dôjde, je vždy ťažké. Poskytnúť takúto podporu je ľahšie vtedy, keď je rozsah problému kvantifikovaný, a čo je veľmi dôležité, keď sa pre tých, ktorí považujú potrebné riešenia z krátkodobého hľadiska za bolestivé, jasne vyčíslia aj náklady *neaktivity*. Aby boli tieto problémy a náklady zreteľné, je potrebné pravidelne a dlhodobo projektovať financovanie systému.

V Dohovore MOP č. 102, článku 71 sa uvádza:

Členský štát preberá všeobecnú zodpovednosť za náležité zabezpečenie dávok podľa tohto dohovoru a prijme všetky potrebné opatrenia na dosiahnutie tohto cieľa; musí zabezpečiť, ak je to potrebné, že sa budú pravidelne realizovať potrebné štúdie a výpočty v oblasti poistnej matematiky týkajúce sa

finančnej rovnováhy a vždy pred každou zmenou dávok, poisťovacích príspevkov alebo daní, ktoré majú slúžiť na krytie sociálnych udalostí, ktoré prichádzajú do úvahy.

Aj keď demografické problémy ohrozujú väčšinu stredoeurópskych a východoeurópskych krajín, len niektoré z nich vypracovali dlhodobé modely projektovania nákladov na sociálne zabezpečenie a dávky v budúcnosti. Okrem toho často neexistuje nijaká osoba, ktorá by bola zodpovedná za širšiu analýzu programov a ktorá by zhodnotila to, ako jednotlivé programy zapadajú do celkového obrazu a ktoré skupiny obyvateľstva nie sú kryté dávkami, resp. sú kryté nedostatočne. Takáto činnosť môže byť z hľadiska budúceho krytia a výdavkov mimoriadne dôležitá.³⁴

Táto kapitola sa zameriava na poistnomatematické hodnotenia prvých, dávkovo definovaných systémov sociálneho zabezpečenia. „Čistý“ príspevkovo definovaný druhý pilier si nevyžaduje poistnomatematické hodnotenie, aby sa zistilo, či naplní svoje záväzky, pretože jediným záväzkom podľa definície je výška došlých platieb, a nie výška dávky, ktorá bude napokon vyplácaná. Ak bol však systém vybudovaný na základe predpokladu, že bude zabezpečovať určitú mieru náhrady mzdy – čo sa spravidla deje –, potom sú dlhodobé projekcie predsa len potrebné na odhadnutie toho, či je výška príspevkov primeraná danému účelu. Aj virtuálne, príspevkovo definované systémy, ako napr. v Poľsku a Lotyšsku, si vyžadujú poistnomatematické výpočty, pretože sú financované priebežne a výška dávok sa sčasti stanovuje podľa odhadovanej dĺžky života v dôchodkovom veku u konkrétnych vekových skupín.³⁵

Regionálne príklady dlhodobého plánovania

Lotyšské ministerstvo sociálnych vecí vytvorilo model na dlhodobé projekcie sociálneho zabezpečenia za pomoci tímu zo samosprávneho orgánu švédskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia. Tento model umožňuje odhadnúť, aký dosah budú mať demografické zmeny na dávky sociálneho zabezpečenia vo všeobecnosti, pričom možno projektovať až na 100 rokov vopred, t. j. doba, počas ktorej sa môže dôchodkový systém vyvíjať „od kolísky až po hrob“.

³⁴ Napríklad zvýšenie dôchodkového veku – s výnimkou prípadu, keď dôjde k zvýšeniu počtu pracovných príležitostí pre starších pracujúcich – môže spôsobiť zvýšenie nezamestnanosti a zvýšenie nákladov na invalidné dôchodky.

³⁵ Podobne aj vo Švédsku sú poistnomatematické hodnotenia vďaka automatickému vyvažovaciemu mechanizmu, ktorý sa zaviedol pre NDC (virtuálny, príspevkovo definovaný) systém, menej potrebné na zaručenie stabilného financovania. Je však nevyhnutné trvalo monitorovať budúcu výšku dávok, aby sa zaručilo, že neklesne pod akceptovateľnú úroveň – na tento účel nebol vypracovaný nijaký automatický kompenzačný mechanizmus.

Tento model pokrýva všetky dávky sociálneho zabezpečenia, aj keď najdetailnejší a najprecíznejší je vo vzťahu k dôchodkom. Na stanovenie odhadov priemernej dĺžky života ministerstvo organizuje každoročne seminár za účasti expertov na demografiu a poistnú matematiku a na základe zozbieraných informácií uverejňuje tabuľky úmrtnosti.

Poľská vláda vytvorila dlhodobý model, ktorý sa začal tréningovým seminárom v školiacom centre MOP v Turíne a pokračoval úzkou spoluprácou. Tento model dnes využíva Inštitút pre trhovú ekonomiku v Gdaňsku. Je každoročne aktualizovaný a informácie o jeho vyhodnocovaní sú pravidelne zverejňované.

V Bulharsku zas Národný inštitút pre sociálne zabezpečenie (NSSI) vytvoril dva modely – dlhodobý a krátkodobý – za pomoci MOP, Správy sociálneho zabezpečenia USA a Národnej akadémie pre sociálne zabezpečenie USA. Poistní matematici NSSI vypracovali štyri výročné správy o krátkodobom a dlhodobom vývoji dávkových schém a mnohé ďalšie odborné analýzy. Pravidelne sa zúčastňujú na činnosti vládnych pracovných skupín a pomáhajú ďalším vládnym subjektom pri projektovaní.

ZODPOVEDNOSŤ ZA PLÁNOVANIE

Je nepravdepodobné, aby celkové plánovanie sociálneho zabezpečenia bolo priamou zodpovednosťou inštitúcie sociálneho zabezpečenia, navyše, takáto inštitúcia len sotva má na to primerané nástroje. Inštitúcia sociálneho zabezpečenia však disponuje aspoň niektorými štatistikami, ktoré sú na tento účel potrebné, a má priamy záujem vedieť, či takéto plánovanie prebieha. Samosprávny orgán každej inštitúcie preto musí vyvinúť tlak na pravidelné komplexné plánovanie a na zabezpečenie svojej účasti na politických rokovaníach v rámci takéhoto projektu. Samosprávny orgán by mal byť schopný prezentovať svoje postoje k požiadavkám na komplexné dlhodobé projekcie a podeliť sa o tieto názory s kolegami v tripartitných ekonomických a sociálnych radách.

NA ČO TREBA PAMÄTAŤ?

Existuje množstvo rôznych metód financovania sociálneho zabezpečenia, pričom tie sa odlišujú podľa toho, či ide o krátkodobé alebo dlhodobé dávky. Osobitný prípad predstavuje poistenie pre prípad pracovného úrazu, ako už bolo uvedené vyššie. Publikácie a tréningové materiály MOP (pozri Viac informácií na konci tejto kapitoly) sa venujú tejto téme komplexnejšie – po technickej aj netechnickej stránke.

Krátkodobé dávky

Krátkodobé dávky sú spravidla financované na priebežnom základe, t. j. príspevky

od súčasných pracujúcich sa používajú na vyplácanie dávok súčasným príjmom v rámci systému. Z pohľadu niekoľkých nasledujúcich rokov sú odhady o výške príspevkov, ktoré budú potrebné na financovanie príslušnej úrovne dávok, spravidla celkom presné. Počet mladých ľudí vstupujúcich na trh práce po ukončení štúdia možno zvyčajne odhadnúť s veľkou presnosťou, rovnako ako aj dosahy súčasných zmien na podmienky nároku na dávky. Určitá neistota sa však môže týkať miery nezamestnanosti následných nárokov na dávky v nezamestnanosti. Na uľahčenie takýchto odhadov je potrebné mať k dispozícii historické údaje o prispievateľoch a príjemcoch dávok v rámci systému (pozri 10. kapitolu).

Dlhodobejší pohľad dopredu z perspektívy viac než len niekoľkých rokov si vyžaduje viac predpokladov. Ako sa bude vyvíjať miera zamestnanosti vydatých žien alebo starších zamestnancov? Budú sa zamestnanci presúvať z tieňovej ekonomiky do formálneho sektoru alebo naopak? Smeruje trend k čistej imigrácii alebo čistej emigrácii? Bude pôrodnosť narastať alebo klesať? Bude mať vplyv na prísun pracovných síl v nasledujúcich dvoch desaťročiach? Ak sa rast výšky dávok na financovanie životných nákladov odvíja od výšky zárobkov alebo cien, je potrebné urobiť odhady aj týchto budúcich trendov. To isté platí aj v prípade, ak sa výška príspevkov odvíja od výšky mzdy.

Dlhodobé dávky

Odhadovanie nákladov na dlhodobé dávky, vrátane starobných dôchodkov, invalidných dôchodkov a pozostalostných dôchodkov, je oveľa zložitejšie kvôli dlhodobému horizontu, ktorý tu treba zohľadňovať, a viacerým rôznorodým faktorom, ktoré zasahujú do týchto systémov. Vo všeobecnosti majú náklady na systém tendenciu časom rásť, pretože:

- každým rokom nová skupina ľudí získava nárok na dôchodok, ktorý sa potom vypláca po dlhé roky,
- výška nárokovateľného dôchodku sa zvyčajne zvyšuje podľa počtu odpracovaných rokov, takže postupným dozrievaním systému budú jednotlivci odchádzať do penzie s vyššími nárokmi na výšku starobného dôchodku,
- už vyplácané dôchodky zvyčajne porastú podľa rastu cien, miezd alebo na základe iného kombinovaného vzorca,
- zvyšovanie priemernej dĺžky života znamená, že noví dôchodcovia budú žiť dlhšie. V tomto prípade nám teda nejde o priemernú dĺžku života *pri narodení* (aj keď tento faktor ovplyvňuje príspevkovú stránku rovnice), ale o priemernú dĺžku života *pri dosiahnutí dôchodkového veku*. Ak ste už dosiahli dôchodkový vek, predišli ste niektorými rizikám života a patríte medzi tých silnejších!

Ak teda dôchodkový systém funguje na základe priebežného financovania, ako v prípade krátkodobých dávok, náklady sú zväčša veľmi nízke pri spustení systému, postupne však budú narastať.

V niektorých krajinách, ako už bolo uvedené vyššie, sa vláda rozhodla vyberať

vyšší objem príspevkov, ako by si čisto priebežný systém v súčasnosti vyžadoval.³⁶ Jej predstavou bolo vyčleniť nadbytočné prostriedky na poisťomatematickú alebo technickú rezervu, investovať ich a príjmy z investície použiť na hradenie všetkých alebo časti nákladov na dávky v budúcnosti.

Ďalšou možnosťou je kumulovanie príspevkov vo fonde *v plnom rozsahu*, čo je typický mechanizmus financovania súkromných dôchodkov. Jeho podstata spočíva v tom, že každý rok sa príspevky hradené pracujúcim alebo v jeho mene uložia stranou ako rezervy, ktoré sa potom investujú. V dávkovo definovanom, plne kapitalizačnom systéme sa objem rezerv, vrátane predpokladaných príjmov z investovania, stanoví tak, aby kryl náklady na poskytovanie slúbenej výšky dôchodku. V príspevkovo definovanom systéme neexistuje nijaký prísľub o výške dávky a pracujúci jednoducho dostáva svoje príspevky a zisky (resp. straty) z investovania, mínus administratívne náklady.

Medzi výlučne priebežne financovaným a úplne kapitalizačným systémom je viacero prechodných pozícií. Ani jedna z nich neovplyvňuje *náklady* na financovanie dôchodkového systému. Tie sa odvíjajú od počtu dôchodcov, dĺžky ich života a výšky poberaného dôchodku. To, čo spôsob financovania systému predsa len ovplyvňuje, je *časovanie* a *zdroj* platieb do systému. Určitú konkrétnu výšku príspevkov možno dosiahnuť v skoršom alebo neskoršom časovom horizonte, resp. vyšší alebo nižší príjem môže vyplývať skôr zo ziskov firiem alebo úrokov z pôžičiek ako z počtu zamestnancov, a to v závislosti od príslušnej kombinácie použitých metód.

V roku 1994 Svetová banka zverejnila významnú štúdiu *Averting Old Age Crisis (Odvrátiť krízu staroby)*, v ktorej uviedla, že kríze financovania dôchodkov v dôsledku starnutia populácie možno predísť zmenou metódy financovania z priebežného systému na systém fondový, založený na kumulovaní kapitálu. Dnes sa už všeobecne uznáva, že to nemá ekonomický význam. O dôvodoch sa bližšie zmieňuje ekonóm Nicholas Barr v príspevku v Prílohe C.

Poistenie pred pracovným úrazom

Zabezpečenie pri pracovnom úraze predstavuje osobitnú kategóriu sociálneho poistenia. Dohovory MOP žiadajú, aby toto poistenie bolo financované výlučne z príspevkov zamestnávateľov, a taká je vlastne prax vo svete. Pracovné úrazy sa často financujú z tzv. „finančného systému konečného krytia“. To znamená, že výška príspevku je stanovená tak, aby v ktoromkoľvek období (zvyčajne v tom istom období v roku) príjmy v systéme postačovali na vyplácanie všetkých budúcich dávok týkajúcich sa úrazov, ku ktorým došlo v danom období. Z hľadiska súčasnej výšky peňažných prostriedkov sa celková hodnota každej náhrady poskytovanej v prípade úrazu vypočíta v čase, keď

³⁶ Ako už bolo uvedené v 12. kapitole, príklady sa týkajú Poľska, Litvy, Kanady a USA.

je priznaná, a odloží sa bokom ako technická rezerva. Tá sa potom každoročne úročí a zaťažuje poplatkami.

V niektorých krajinách sa výška poistného líši podľa priemyselného odvetvia alebo reálnych skúseností rôznych zamestnávateľov. Tieto systémy sa vo všeobecnosti nazývajú ako *diferenčné miery* alebo *zásluhové* či *empirické miery*. Pri *diferenčných* mierach je každá inštitúcia zaradená do nejakej kategórie podľa druhu jej činnosti, a tie, u ktorých sa predpokladá vyššie riziko pracovného úrazu, platia vyššie príspevky. Pri *zásluhovom* alebo *empirickom* hodnotiacom systéme sa zohľadňujú skutočné skúsenosti s pracovnými úrazmi v danej inštitúcii, a to podľa toho, či sú podpriemerné alebo nadpriemerné.

Tvrdenie, že treba mať rôzne miery, sa odvíja od toho, že zamestnávatelia budú viac dbať na bezpečnosť a budú sa usilovať udržať počet pracovných úrazov na nízkej úrovni, keďže to má vplyv na ich peňaženky. Uplatňovanie takýchto systémov však môže byť veľmi komplikované pre zamestnávateľa i pre inštitúciu sociálneho zabezpečenia. Ak má byť systém spravodlivý, je nevyhnutné pravidelne získavať štatistické údaje, ktoré musia byť zároveň veľmi presné. Okrem toho, prudko diferencované miery znevýhodňujú zamestnancov pracujúcich vo vysoko rizikovom pracovnom prostredí. Firmy sa môžu takto vyhýbať zákonným požiadavkám a začať pôsobiť v tieňovej ekonomike, kde zamestnanci nemajú vôbec nijaké poistenie. Iní zamestnávatelia zas budú vyvíjať tlak na svojich zamestnancov, aby nehlásili vôbec žiadne úrazy, a namiesto toho im ponúknu náhradu podľa tabuľky alebo sa im vyhrážajú prepustením alebo iným potrestaním, ak úraz nahlásia.

Najlepším spôsobom, ako zabezpečiť, že zamestnanci budú naozaj dostávať svoje úrazové dávky, je zabrániť tomu, aby finančne zaťažovali zamestnávateľov. To znamená určitý stupeň spoločného znášania rizika všetkých tých, ktorí sú v systéme.

KTO VYPRACÚVA PROJEKCIE?

Dlhodobé plánovanie pre inštitúciu sociálneho zabezpečenia zahŕňa poistnomatematickú analýzu, t. j. projektovanie finančnej bilancie systému pri rôznych ekonomických a demografických scenároch. Úloha poistného matematika je veľmi špecifická a dôležitá. Ako uvádza MOP:

... je úlohou poistného matematika zvažovať, či vízia budúceho vývoja danej spoločnosti a ekonomiky, ktorá je základom pre všetky tieto predpoklady [na účely poistnomatematickej analýzy] je konzistentná a reálna. Práve poistný matematik by mal varovať vládu a správcov jednotlivých systémov sociálneho zabezpečenia pred zrejmyimi nezrovnalosťami a nekompatibilitou v národnej sociálnej, ekonomickej a fiškálnej politike. Je dôležité, aby poistný matematik upozorňoval na prehnané

sľuby, ako aj na podfinancovanie, neprimeranú výšku dávky či zlú alokáciu zdrojov a rizík vo vzťahu k budúcim štátnym rozpočtom. Poistný matematik musí byť strážcom finančnej racionálnosti v procese formulácie sociálnej politiky.³⁷

Techniky používané poistnými matematikmi sú zložité a vysoko odborné. Niektoré sa líšia od tých, ktoré využívajú súkromné dôchodkové fondy alebo poisťovne, aj keď základné princípy sú podobné.

V niektorých krajinách majú inštitúcie sociálneho zabezpečenia a/alebo vládne orgány, ako napr. ministerstvo práce alebo ministerstvo sociálnych vecí, svojich vlastných interných poistných matematikov. Poľská vláda plánuje v roku 2007 vytvoriť národný úrad poistných matematikov, ktorý by mal pokryť nielen oblasť sociálneho zabezpečenia, ale aj iné programy, ktoré si vyžadujú dlhodobé plánovanie, ako napr. vzdelávanie, zdravotníctvo, služby zamestnanosti. V iných prípadoch, najmä v menších krajinách, je nevyhnutné spoliehať sa na poistnomatematické poznatky odborníkov mimo vládneho sektoru.

Medzinárodná organizácia práce má svoju vlastnú Finančnú a poistnomatematickú službu (Financial and Actuarial Service, ILO FACTS), ktorá podľa požiadaviek vykonáva hodnotenia, odhady a audity. MOP vytvorila aj Model sociálneho rozpočtu, ktorý pozostáva zo súboru navzájom prepojených kalkulačných tabuliek, ktoré môžu využívať vlády pre všetky aspekty sociálneho rozpočtovania – schémy krátkodobých a dlhodobých dávok a systém sociálnej ochrany sú považované za jeden celok. MOP poskytuje tento model bezplatne tým užívateľom, ktorí disponujú potrebnými schopnosťami – ktoré sa aj samotná MOP usiluje rozvíjať školiacimi aktivitami.

Poistnomatematické školenia sú úzko špecializované, projektovanie sociálneho zabezpečenia však môžu vykonávať aj iní odborníci, napríklad analytici kvantitatívnej politiky so vzdelaním v oblasti ekonomiky, verejných financií a sociálnej politiky. Súbor publikácií MOP a modelov na projektovanie v rôznych oblastiach je k dispozícii a slúži na budovanie príslušných zručností tímu. Demografické, ekonomické a štatistické inštitúty pôsobiace pod vládnymi ministerstvami alebo univerzitami sú najčastejšími zdrojmi odborníkov na túto oblasť.

Ak sa má pristúpiť k dlhodobému a komplexnému plánovaniu v krajinách strednej a východnej Európy, je potrebné sa v týchto krajinách venovať rozvíjaniu poistnomatematických zručností odborníkov.

Odborné rady pre činnosť poistných matematikov

Poistní matematici spravidla dodržiavajú Pravidlá poistnomatematických postupov pre programy sociálneho zabezpečenia definované Medzinárodnou

³⁷ ILO. 2002. Actuarial Practice in Social Security. Oddiel 1.2.4.

asociáciou poisťných matematikov (IAA), čo je ich profesijná organizácia.³⁸ Tieto pravidlá možno považovať za dobrú prax pre každého, kto chce uskutočniť profesionálnu štúdiu, či už ide o autorizovaných poisťných matematikov alebo odborníkov špecializujúcich sa v iných kvantitatívnych oboroch. Oddelenie sociálneho zabezpečenia MOP (SOC FAS) tiež vydalo publikáciu, ktorá špecifikuje, aký obsah by mali mať poisťnomatematické správy (pozri Viac informácií, na konci tejto kapitoly).

Pravidlá IAA vyzývajú poisťných matematikov, aby dodržiavali tieto zásady:

1. Vedecká presnosť

Poisťný matematik by mal zabezpečiť, aby metodika používaná na dlhodobé finančné projektovanie bola založená na poisťnomatematických princípoch. Poisťný matematik by mal dodržiavať všetky všeobecné a špecifické odborné pravidlá, ktoré sa vzťahujú na dané podmienky. Poisťný matematik by mal tiež zabezpečiť, aby výpočty presne odrážali metódy a prijaté predpoklady. V tejto súvislosti by mal poisťný matematik vo svojej správe zdôrazniť, že tieto predpoklady, aj keď sú stanovené primerane, nie sú predpovede. Mal by zároveň jasne vysvetliť, že všetky rozdiely medzi budúcou skúsenosťou a predpokladmi uvedenými v správe budú analyzované a zohľadnené v nasledujúcich správach.

2. Objektívnosť

Ak je vývoj predpokladov použitý na projektovanie súčasťou zverenej úlohy poisťného matematika, túto úlohu by mal realizovať bez neprímeraných politických alebo iných externých vplyvov. Ak poisťný matematik nie je poverený formulovaním predpokladov, ale táto úloha je zverená inému subjektu, mal by uviesť zdroj predpokladov a v prípade potreby aj citlivostnú analýzu dosahov alternatívnych predpokladov.

3. Transparentnosť, jasnosť, jednoduchosť a konzistentnosť informácií v správe

Pri vypracúvaní správy, prednášky alebo prezentácie by sa mal poisťný matematik usilovať o čo najjasnejšie vyjadrovanie, malo by zohľadniť publikum, pre ktoré ide prednášať, ako aj rôznych zainteresovaných osôb, ktoré sa budú spoliehať na výsledky. Podľa situácie sa poisťnému matematikovi odporúča priložiť k správe aj stručné písomné zhrnutie v jasnej reči, v ktorom opíše cieľ a hlavné zistenia uvedené v správe.

Zdroj: ISSA 2002: 2–3.

ÚLOHA INŠTITÚCIE SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA

Primerané a stabilné financovanie je dôležité nielen pre samotný systém sociálneho zabezpečenia, ale aj pre ekonomiku ako celok. Zmeny vo výške príspevkov alebo

³⁸ IAA (2002). Ďalšia literatúra na konci tejto kapitoly.

daní, ktoré sú potrebné na financovanie dávok, alebo aj zmeny v samotných dávkach, ktorých cieľom je prispôbiť sociálne výdavky na disponibilnú úroveň, má často politické aj ekonomické dôsledky. Z týchto dôvodov si ani naozaj samostatné inštitúcie nestanovujú výšku príspevkov samé a nemusia mať formálnu zodpovednosť za vypracúvanie dlhodobých poistnomatematických odhadov, používaných na tento účel.

Ak predpokladáme, že tieto činnosti sa vykonávajú na inom mieste, je aj tak dôležité, aby člen samosprávneho orgánu chápal, o čo ide, a to z dvoch dôvodov:

- inštitúcia sociálneho zabezpečenia nesie hlavnú zodpovednosť za poskytovanie väčšiny štatistík, na základe ktorých sa robia odhady, pričom poistný matematik musí nevyhnutne spolupracovať so zamestnancami inštitúcie a so samosprávnym orgánom, aby mal relevantné informácie k dispozícii a aby boli tieto informácie presné,
- nech už dôjde k akýmkoľvek zmenám, inštitúcia ich bude musieť v budúcnosti riadiť, a subjekty, ktoré reprezentuje člen samosprávneho orgánu, zas budú chcieť poznať dôvody. Člen samosprávneho orgánu preto môže očakávať, že sa ho budú na tieto veci pýtať a že sa môže stať aj terčom kritiky.

Prinajmenšom musí samosprávny orgán žiadať o informácie, zapájať sa do predbežných diskusií – najmä o predpokladoch, a nechať si vysvetliť proces, výsledky a odporúčané zmeny.

VÝBER PREDPOKLADOV

Poistnomatematické projektovanie zahŕňa aj celý rad predpokladov do budúcnosti. „Projektovacie obdobie“ – t. j. časové obdobie, ktoré skúmame – je spravidla najmenej päť desaťročí. Predpoklady vychádzajú zo skúseností so systémom, národných a medzinárodných štatistík a diskusií s vládnymi predstaviteľmi. Ako už bolo spomínané vyššie v súvislosti s pravidlami IAA, tam, kde predpoklady diktuje niekto iný, by ich mal odsúhlasíť poistný matematik a priložiť k nim aj citlivostnú analýzu ilustrujúcu dôsledky prípadnej zmeny týchto predpokladov. Napríklad, vláda bude trvať na stanovení nerealisticky vysokej miery úspešnosti pri výbere príspevkov v čase, keď je známe, že mnohé bývalé veľké štátne podniky skrachovali.

Kritériá rozumných predpokladov:

Predpoklady by podľa pravidiel správania sa IAA (pozri vyššie) mali byť:

(a) vybrané na reálnej báze (v protiklade ku konzervatívnej alebo liberálnej báze), aby nedošlo k skresleniu finančných projekcií. Každý predpoklad by mal byť sám osebe realistický,

(b) vyjadrené explicitne (a nie implicitne) v čo najväčšom rozsahu,

(c) vnútorne konzistentné, t. j. všetky predpoklady by mali byť navzájom konzistentné vzhľadom na ich korelácie či vzájomné prepojenia,

(d) celkovo konzistentné, napr. ekonomické a demografické predpoklady by mali byť konzistentné s dlhodobou skúsenosťou a ekonomickým výhľadom.

Zdroj: IAA 2002: 5.

Jedna z dôležitých otázok, ktorú si členovia samosprávneho orgánu možno budú chcieť overiť, je konzistentnosť medzi hodnoteniami uplatnenými pri prvom a druhom dôchodkovom pilieri, najmä ak výška dôchodkov v druhom pilieri závisí od budúcich investičných výnosov. Nie je to nič nezvyčajné, ak sa pri projekciách pre druhý pilier používajú oveľa optimistickejšie predpoklady ako pre prvý pilier. V dôsledku toho môže prvý pilier vyzeráť komparatívne drahší, ťažko financovateľný a pre pracujúcich nevýhodný.

Predpoklady poistného matematika sú čiastočne *demografické*, t. j. týkajú sa populácie prispievateľov a príjemcov dávok, a čiastočne *ekonomické*. Hlavné ekonomické predpoklady zahŕňajú priemernú mieru, pri ktorej sa dá očakávať rast (alebo pokles) zamestnanosti a miezd v rámci skúmaného obdobia, mieru, pri ktorej dôchodky a iné dávky rastú (alebo klesajú) a – ak existuje rezervný fond alebo sa plánuje jeho zriadenie – a úrokovú mieru, ktorú možno získať z takýchto investícií. Keďže predpoklady by mali byť čiastočne založené na minulom výkone, veľa bude závisieť od toho, nakoľko kvalitné sú programové štatistiky uchovávané napríklad ministerstvom práce.

Je takmer nemožné, aby poistný matematik dokázal správne sformulovať všetky tieto predpoklady a prísť s presnými číslami na nasledujúce tri roky, nieto ešte na 10, 15 či 25 rokov. To, čo je však možné, je poukázať na pravdepodobné smerovanie trendov, analyzovať rôzne scenáre a vykonať citlivostnú analýzu, aby sa videlo, aký vplyv má zmena predpokladov na výsledky. Projektovanie by sa malo opakovať každé tri až päť rokov – a aj častejšie v časoch rýchlych zmien.

Je dobrou praxou, ak si členovia samosprávneho orgánu medzi sebou prediskutujú predpoklady, ktoré sa majú použiť, vrátane základnej úrovne a optimistickejších i pesimistickejších scenárov. Ak sa na predpokladoch konsenzuálne dohodnú, môže to významne prispieť k zaručeniu dôveryhodnosti projekcií a presadeniu takých politických zmien, ktoré budú riešiť problémy, ktoré možno podľa projekcií očakávať. Je mimoriadne dôležité, aby do tohto procesu boli zapojení aj neodborníci, aby tak mohli overiť výsledky činnosti expertov.

INFORMÁCIE O POISTNOMATEMATICKÝCH HODNOTENIACH

Poistný matematik začína svoju prácu porovnaním štatistík o aktívnych poistených osobách a o príjemcoch dávok. Daný štatistický materiál sa zvyčajne vypracúva na základe vlastných záznamov inštitúcie, preto je nevyhnutné, aby sa poist-

ný matematik oboznámil s existujúcimi počítačovými programami a databázami. Ak analýza odkryje určité nezrovnalosti alebo nepresnosti, je potrebné urobiť odhady. Poistný matematik môže v takej situácii chcieť zhodnotiť, nakoľko konzistentné sú tieto štatistiky s relevantnými informáciami z iných zdrojov. V záverečnej správe poistný matematik opíše použité dáta a uvedie, či sú dostatočné a spoľahlivé.

Samosprávny orgán by si mal starostlivo preštudovať túto časť správy poistného matematika a osobitnú pozornosť venovať návrhom na zlepšenie zberu dát ešte pred ďalším hodnotením. Tieto odporúčania sa môžu týkať priamo nedostatkov v dátach, ale aj spôsobu, ako zlepšiť zber a uchovávanie dát s cieľom uľahčiť ďalšie hodnotenie.

Použitím matematických vzorcov alebo počítačového modelu, poistný matematik použije aj predpoklady a dáta na vypracovanie súboru projekcií. Takúto analýzu pravdepodobne zopakuje na každý rok a potom ich roluje na päťročné a desaťročné obdobia, aby sa záverečná správa mohla dať ľahko ovládať. Porovnaním odhadov počtu budúcich prispievateľov a ich príjmov s odhadmi budúcich dôchodcov a výškou ich dávok, poistný matematik vypočíta budúcu výšku príspevkov, ktorá bude po určitom čase potrebná na udržanie platbyschopnosti systému.

V krajinách so zmiešaným dôchodkovým systémom, kde sa časť príjmov z príspevkov presúva na súkromne spravované individuálne účty, sa kľúčová otázka pri analýze uskutočnenej poistným matematikom týka transformačných nákladov. Od poistného matematika nemožno žiadať, aby sa na nový systém pozeral ako na dom na zelenej lúke, s tým, že starý systém bol niekam zmietnutý. Verejný dôchodkový systém nemá dostatočné príjmy na to, aby naplňal súčasné a budúce záväzky. Poistného matematika preto treba osobitne žiadať o to, aby sa zaoberal otázkou, aká veľká je „diera“ vo financovaní piliera, ako sa zaplní a kto bude znášať náklady.

Konečným produktom práce poistného matematika bude správa – zrejme pre ministerstvo alebo pre zákonodarný zbor. Táto správa by mala byť poskytnutá aj verejnosti.

Výsledky by mali zhrňať príjmy, výdavky a aktíva systému v primeraných časových intervaloch za uplynulé obdobie i projektované obdobie. Zvyčajne poukážu aj na vplyv inflácie na kúpnu silu dávok, ktoré nie sú úplne inflačne indexované. Správa by mala tiež obsahovať časť, v ktorej sa porovnávajú aktuálne zistenia so zisteniami z predošlej správy, spolu s vysvetleniami významnejších zmien v predpokladoch alebo výsledkoch.

Aj keď sa oplatí preštudovať si aj podrobnejšie časti správy, táto analýza a závery budú zrejme najužitočnejšou časťou pre členov samosprávneho orgánu, ktorú je vhodné zároveň prediskutovať aj s poistnými matematikmi.

POHĽAD ZO ŠIRŠEJ PERSPEKTÍVY: VÝDAVKY NA SOCIÁLNU OCHRANU A PREHĽAD ČINNOSTI (SPERS) A VLÁDA – CELKOVÉ SOCIÁLNE ROZPOČTOVANIE

Z hľadiska celej vlády je projektovanie financií jednej inštitúcie sociálneho zabezpečenia osobitne nedostatočné, akokoľvek je dôležité. Sociálne zabezpečenie zvyčajne poskytujú viaceré štátne inštitúcie, ktoré zabezpečujú dávky na krytie rôznych rizík, vrátane tých, ktoré sa týkajú straty príjmu v dôsledku staroby, choroby, invalidity, smrti a nezamestnanosti. Naplňajú sa celkové ciele národnej sociálnej politiky efektívne a účinne? Fungujú jednotlivé piliere sociálneho zabezpečenia koordinovane alebo nie? Do akej miery sa darí systému sociálneho zabezpečenia zmierňovať chudobu? Nakoľko pomáha rodinám vyrovnávať sa so sociálnymi rizikami? Motivuje k práci alebo, naopak, od práce odrádza? Naplňa požadované ciele sociálnej spravodlivosti? Toto sú otázky, ktoré by si mala zodpovedať a riešiť každá vláda, ak majú byť verejné prostriedky vynakladané optimálne.

MOP vypracovala dva nástroje, ktoré môžu vládam pomôcť zodpovedať tieto otázky, a to: (1) overenie nákladov na sociálnu ochranu a overenie výkonnosti (SPERS), a 2) modelovanie sociálneho rozpočtu, o ktorom sme sa už zmienili vyššie a ktorý možno aplikovať nielen na jednotlivé schémy, ale aj na systém sociálnej ochrany ako celok. Ucelené informácie o týchto dvoch nástrojoch obsahujú dve publikácie MOP, ktoré boli vydané naraz v spolupráci s Medzinárodnou asociáciou sociálneho zabezpečenia pod názvom *Social Budgeting (Sociálne rozpočtovanie)* a *Financing Social Protection (Financovanie sociálnej ochrany)* (pozri Viac informácií, na konci tejto kapitoly). Stručne ich možno charakterizovať takto:

- Náklady na sociálnu ochranu a prehľad činnosti (Social Protection Expenditure and Performance Review) je nástroj na „inventarizáciu“ druhov sociálnej ochrany v súčasnosti a v minulosti. Tento nástroj poskytuje komplexný obraz o všetkých programoch sociálnej ochrany, vrátane nákladov a financovania, rozsahu a miery pokrytia, ako aj ďalších aspektov ich výkonnosti pri naplňovaní národných politických cieľov. Osobitne sa zameriavajú na systém sociálnej ochrany, sledujú príjmy a výdavky, veľkosť a charakteristiky krytého obyvateľstva, výšku dávok, inflačné úpravy a administratívne náklady. Tento nástroj umožňuje identifikovať medzery a prelínania sa v pokrytí populácie systémom sociálneho zabezpečenia a poskytuje základ pre zhodnotenie efektívnosti a účinnosti systému. V uplynulých rokoch sa takéto štúdie o systémoch sociálneho zabezpečenia a ich výdavkoch – SPERS uskutočnili v dvoch krajinách SVE – v Poľsku a na Slovensku (pozri Viac informácií, na konci tejto kapitoly).
- Sociálne rozpočtovanie (Social Budgeting) je nástroj na komplexné plánovanie budúcich sociálnych výdavkov. Pri komplexnom sociálnom plánovaní sa zohľadňujú *všetky sociálne programy*, vrátane sociálnych výdavkov a príjmov nezávislých sociálnych inštitúcií i vlády, bez ohľadu na to, či sú zákonom

poverené kryť sociálne výdavky alebo nie. Patria sem aj transfery zo súkromného sektora súkromným domácnostiam, pokiaľ sú splnené určité charakteristiky – napr. zákonom stanovené požiadavky. Sociálne rozpočtovanie sa vykonáva na tzv. *štatistickej* báze – metodicky konzistentnom súbore príjmov a výdavkov systému sociálnej ochrany krajiny, čo sa označuje pojmom systém sociálnej zodpovednosti (Social Accounting System, SAS). SAS je začlenený do matematického modelu a používa sa na projektovanie budúcich príjmov a výdavkov. Môže sa využívať aj na simuláciu sociálnych výdavkov a príjmov pri alternatívnych ekonomických, demografických a/alebo legislatívnych predpokladoch, ktoré odhaľujú dosahy budúcich udalostí na celý systém sociálnej ochrany.

Takéto analýzy nie sú vždy príjemným čítaním pre vládnych predstaviteľov či osoby spravujúce inštitúcie sociálneho zabezpečenia. Poukazujú však na medzery v krytí a tlakové body systému a ukazujú cestu, ako tieto problémy riešiť. Tým pomáhajú predchádzať tomu, aby vláda neskákala v oblasti sociálnej ochrany od jednej krízy k druhej. Samosprávne orgány inštitúcií sociálneho zabezpečenia by mali svoje vlády tlačiť k tomu, aby v rámci svojich procesov plánovania prijali takéto nástroje.

Kľúčové body z kapitoly 13

- Dávky a príspevky sociálneho zabezpečenia majú veľký vplyv na ekonomiku krajiny a na blahobyt jej občanov, a nároky sa formujú v priebehu dlhého časového obdobia.
- Len niekoľko krajín SVE však vykonáva pravidelné dlhodobé projekcie pre systémy sociálneho zabezpečenia.
- Táto zodpovednosť spravidla inštitúcii nepatrí, pomáha však pri vypracúvaní a udržiavaní relevantných štatistík a presadzovaní plánovania.
- Faktory, ktoré sa musia zohľadňovať, sa líšia podľa toho, či ide o krátkodobé alebo dlhodobé dávky. Poistenie pred pracovným úrazom je zvyčajne osobitný prípad.
- Dlhodobé plánovanie pre inštitúciu sociálneho zabezpečenia zahŕňa poistnomatematickú analýzu, t. j. projektovanie na základe demografického a ekonomického modelovania. Vzdelávanie a rozvíjanie zručností v oblasti poistnej matematiky zabezpečuje MOP, ako aj mnohé iné organizácie.
- Pre poistných matematikov platia pevné profesionálne pravidlá, ktorých by sa mali pridržiavať. Samosprávny orgán by mal s nimi prediskutovať ich predpoklady vopred a podľa možnosti dosiahnuť konsenzus o ich primeranosti ešte pred pokračovaním hodnotenia.

- Ich správa by mala byť akousi „bibliou“ pre samosprávny orgán, na ktorú sa môžu odvolávať pri všetkých politických úvahách a rokovaníach.
- Na získanie komplexnejšieho pohľadu je potrebné zabezpečiť kontrolu sociálnych rozpočtov a výdavkov na sociálnu ochranu v rámci rôznych sociálnych programov.

ĎALŠIE INFORMÁCIE O UVEDENÝCH TÉMACH

V prípade vášho bližšieho záujmu o niektorú z tém, ktorým sa venuje táto kapitola, uvádzame pre vašu informáciu niekoľko kníh a ďalšie užitočné zdroje.

IAA. 2002. *Guidelines of Actuarial Practice for Social Security Programs*. International Actuarial Association. Online:

www.actuaries.org/members/en/committees/SOCSEC/documents/SS_Guidelines_final_en.pdf.

ILO. 1998. *Internal Guidelines for the Actuarial Analysis of a National Social Security Pension Scheme*. Geneva: ILO FACTS.

McGillivray, W. 1996. „Actuarial Valuations of Social Security Schemes: Necessity, Utility and Misconceptions.“ *Social Security Financing: Issues and Perspectives*, Geneva: ISSA.

Svoreňová, M. a A. Petrášová. 2005. *Social Protection Expenditure and Performance Review of the Slovak Republic*. Budapest: ILO-CEET.

Hagemejer, K. 2002. *Social Protection Expenditure and Performance Review of Poland*. Geneva: ILO.

ZHRNUTIE

Rady, ktoré sme ponúkli na predošlých stránkach, boli podrobné a rozpracované. Ich hlavný zmysel zachytávajú tieto „pravidlá premávky“, ktoré pomáhajú pri rozhodovaní a pôsobení členov samosprávneho orgánu:

1. Inštitúcia existuje pre klientov – príjemcov dávok a prispievateľov, a nie naopak. Hlavná otázka pri zvažovaní nových návrhov alebo plánov preto vždy musí byť: „Aký prospech budú mať z toho klienti?“

2. Dnešný prispievateľ bude pravdepodobne budúci príjemca dávky, resp. s ňou bude minimálne spájaný. Tieto dve kategórie nie sú oddelené. Ide o tých istých ľudí v rôznych časových obdobiach svojho života. A preto dopustiť, aby prispievatelia porušovali pravidlá dnes, by mohlo znamenať, že keď sa z nich raz v budúcnosti stanú príjemcovia, ich dávky budú znížené alebo sa nebudú vyplácať vôbec.

3. Ľudia už nedôverujú vládnym orgánom (alebo akýmkoľvek iným veľkým organizáciám), keď tie tvrdia: „Dôverujte nám. Vieme, že to, čo robíme, je pre vás to najlepšie.“ Dôveru musia nahradiť jasné pravidlá, transparentnosť pri ich presadzovaní a zodpovednosť. Pravidlá, rozhodnutia a postupy musia byť zverejňované, s výnimkou prípadov, keď na ich nezverejnenie existuje osobitný dôvod.

4. Ak radoví občania nechápu, čo im chce inštitúcia oznámiť, je to chyba *inštitúcie*, nie ľudí, pretože im to nebolo jasne vysvetlené.

5. Ak v nejakej finančnej dohode, softvérovej zmluve alebo súbore štatistík výkonnosti niečo vyzerá príliš dobre na to, aby to bolo pravdivé... takmer určite to tak je. Členovia samosprávneho orgánu, ktorí nie sú v danej záležitosti odborníkmi, by sa nemali nikdy obávať pýtať sa expertov. Žargón a premyslené prezentácie sa často využívajú ako metóda na zakrytie slabej výkonnosti alebo nedostatočného pochopenia samotnými expertmi. „Amatérsky“ člen samosprávneho orgánu, ktorý „kladie hlúpe otázky“, robí službu všetkým. Ak experti *naozaj* rozumejú tomu, o čom hovoria, budú vedieť jasne vysvetliť túto problematiku každému, kto sa v nej nevyzná.

6. Dostihové závody – spory medzi inštitúciami ohľadom priorít – nie sú v prospech klienta. Čím viac inštitúcií pôsobí v danej oblasti, tým dôležitejšie je, aby spolupracovali. Tak ako je dôležité, aby medzi sebou komunikovali ľudské bytosti, rovnako musia medzi sebou komunikovať aj počítačové systémy.

7. Správne rozhodnutia a postupy na prvýkrát sú takmer vždy lacnejšie a rýchlejšie ako nesprávne rozhodnutia a postupy, ktoré je potrebné neskôr naprávať – aj keď zabezpečiť ich správne fungovanie môže spočiatku trvať dlhšie.

8. Nemožno očakávať, že v médiách budú chváliť dobrú a presne odvedenú prácu, vykonanú načas. Je to jednoducho čosi, čo sa od inštitúcie automaticky očakáva. Do novinových titulkov sa, naopak, dostane zle odvedená práca, odklady či korupčné škandály. Môže to byť veľmi nepríjemné a nespravodlivé, veci však jednoducho fungujú tak.

9. V prípade, že vypukne škandál, treba ho riešiť rýchlo, efektívne a otvorene. Povedať pravdu nie je z morálneho hľadiska len správne, ale spravidla vedie aj k tým najlepším pragmatickým výsledkom. Najväčšiu škodu na povesti často spôsobuje nie pôvodný škandál, ale jeho zakrývanie.

10. Váš najmladší prispievateľ bude poberať dávku aj o takých 60 až 80 rokoch. Projektovanie do budúcnosti – nielen na nasledujúce tri alebo päť rokov, ale na najbližšie polstoročie – je nevyhnutné, ak vy (a vaši klienti) máte vedieť, či systém, ktorý prevádzkujete, dokáže naplňať sľuby, ktoré boli klientom dané. Ide však *len* o projekcie a nikto z nás nevie s istotou povedať, čo sa udeje zajtra, nieto ešte o 5 či 50 rokov. Projekcie preto musia byť pravidelne obnovované, čo znamená, že počítačové modely, ktoré sa využívajú na ich spracovanie, musia byť vždy aktualizované. Po vypracovaní nového súboru projekcií by sa tieto projekcie mali dať do pozornosti tvorcom politiky sociálneho zabezpečenia.

DEFINÍCIA SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA MEDZINÁRODNOU ORGANIZÁCIOU PRÁCE A ZÁKLADNÉ POŽIADAVKY VYPLÝVAJÚCE Z DOHOVORU MOP Č. 102

MOP definuje sociálne zabezpečenie ako:

...ochranu, ktorú spoločnosť poskytuje svojim členom prostredníctvom súboru verejných opatrení pred ekonomickou a sociálnou núdzou, ktorá by mohla byť ináč spôsobená zastavením alebo výrazným znížením príjmov v dôsledku choroby, materstva, úrazu v zamestnaní, nezamestnanosti, invalidity, staroby a smrti, a ďalej poskytovanie zdravotnej starostlivosti a poskytovanie podpory rodinám s deťom.

Zdroj: ILO. 1984. Introduction to Social Security. s. 3.

Dohovory MOP o sociálnom zabezpečení definujú štandardy štruktúrovania dávok a ich administrácie a financovania. Dohovor MOP č. 102 o minimálnych štandardoch sociálneho zabezpečenia stanovuje jednotné pravidlá pre vývoj vo všetkých oblastiach sociálneho zabezpečenia. Popri tom, že tento dohovor dáva vládám možnosť výraznej flexibility na štruktúrovanie systémov sociálneho zabezpečenia tak, aby vyhovovali národným požiadavkám a prioritám, jej kľúčové ustanovenia požadujú, aby:

- každá dávka vyplácaná v hotovosti bola periodickou platbou poskytovanou „počas celej doby sociálnej udalosti“, na ktorú sa vzťahuje,
- dávka nahrádzala predošlý príjem do stanoveného rozsahu,
- náklady na dávky a správne výdavky boli hradené kolektívne z poistných príspevkov alebo z daní,
- úhrn poistných príspevkov hradených zamestnancami neprevyšoval 50 % celkových nákladov na sústavu sociálneho zabezpečenia,
- štát prebral aspoň všeobecnú zodpovednosť za náležité zabezpečenie dávok a za primeranú správu sústavy sociálneho zabezpečenia,
- zástupcovia chránených osôb sa zúčastňovali na správe sústavy sociálneho zabezpečenia alebo sa na nej zúčastňovali aspoň v poradnej funkcii.³⁹

³⁹ ILO a ISSA. „Social Security: Introductory Module.“ In: Školiace materiály o dôchodkoch. Kapitola 3. s. 20.

DOHOVORY MOP O SOCIÁLNO ZABEZPEČENÍ

VŠEOBECNÉ ŠTANDARDY

Dohovor o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia č. 102 z roku 1952

Odporúčanie o zabezpečení dôchodku č. 67 z roku 1944

Nástroje s dočasnou platnosťou

Odporúčanie o sociálnom poistení (v poľnohospodárstve) č. 17 z roku 1921

Odporúčanie o sociálnom zabezpečení (v ozbrojených silách) č. 68 z roku 1944

OCHRANA POSKYTOVANÁ V RÔZNYCH OBLASTIACH SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA

Lekárska starostlivosť a nemocenské dávky

Dohovor o lekárskej starostlivosti a dávkach v chorobe č. 130 z roku 1969

a Odporúčanie č. 134 z roku 1969

Nástroje s dočasnou platnosťou

Odporúčanie o lekárskej starostlivosti č. 69 z roku 1944

Starobné, invalidné a pozostalostné dávky

Dohovor o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach č. 128 z roku 1967

a Odporúčanie č. 131 z roku 1967

Dávky pri pracovných úrazoch

Dohovor o dávkach pri pracovných úrazoch č. 121 a Odporúčanie č. 121 z roku 1964

Nástroje s dočasnou platnosťou

Dohovor o odškodňovaní pracovníkov (v poľnohospodárstve) č. 12 z roku 1921

Dávky v nezamestnanosti

Dohovor o podpore zamestnanosti a o ochrane pred nezamestnanosťou č. 168

a Odporúčanie č. 176 z roku 1988

Sociálne zabezpečenie migrujúcich pracujúcich

Dohovor o rovnakom zaobchádzaní (v sociálnom zabezpečení) č. 118 z roku 1962

Dohovor o vytvorení medzinárodného systému na zachovanie práv v sociálnom zabezpečení č. 157 v roku 1982

Odporúčanie o vytvorení medzinárodného systému na zachovanie práv v sociálnom zabezpečení č. 167 z roku 1983

Nástroje s dočasnou platnosťou

Dohovor o rovnakom zaobchádzaní (pri odškodňovaní pracovníkov pri úrazoch) č. 19 a Odporúčanie č. 25 z roku 1925

MÝTUS O TOM, ŽE KAPITALIZAČNÝ PILIER VYRIEŠI NEPRIAZNIVÝ DEMOGRAFICKÝ VÝVOJ⁴⁰

Nicholas Barr

„V systéme zabezpečenia v starobe je potrebná určitá miera kapitálového krytia. Pomáha to chrániť systém pred demografickými šokmi.“

(James 2000: 1).

Pozrime sa na vyvážený priebežný pilier:

$$sWE = PR \quad (1)$$

kde s = výška príspevku sociálneho zabezpečenia do priebežného piliera, W = priemerná nominálna mzda, E = počet zamestnancov, P = priemerný nominálny dôchodok a R = počet dôchodcov. V tomto pilieri súčasné príspevky zamestnancov presne pokrývajú vyplácané dôchodky.

Aby sme si ukázali dôsledky negatívneho demografického vývoja, predpokladajme, že veľkú generáciu ľudí v produktívnom veku v 1. období nasleduje menšia generácia ľudí v 2. období – teda v podstate to, čo sa deje vo väčšine krajín OECD a krajín v procese transformácie. Znamená to, že menej pracujúcich v 2. období musí podporovať veľkú generáciu dôchodcov 1. obdobia. Je lepšie, ak sa budeme osobitne venovať prípadu statického výkonu a rastúceho výkonu.

STATICKÝ VÝKON

Predpokladajme, že kvôli poklesu miery pôrodnosti sa E dostane na polovicu. Ak ostatné premenné zostanú na rovnakej úrovni, priebežný pilier si môže udržať rovnováhu viacerými spôsobmi. Jedným z nich je znížiť priemerný dôchodok P na polovicu, čím by sa celkové náklady demografického šoku preniesli na dôchodcov. A to je problém, lebo by išlo o porušenie sľubu daného dôchodcom a mohlo by to negatívne ovplyvniť princíp spravodlivosti a zvýšiť mieru chudoby medzi dôchodcami. Ďalšou možnosťou je zdvojnásobiť výšku príspevkov s a tak preniesť celé bremeno

⁴⁰ Barr, N. 2000. „Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices.“ IMF Working Paper 139. August 2000. Washington, D.C.: IMF. s. 8–11.

na pracujúcich. To je zas problém preto, lebo by to mohlo mať negatívny vplyv na motiváciu pracovať. Ďalšej možnosti sa budeme venovať nižšie.

Niekedy sa argumentuje, že tento problém pomôže vyriešiť kapitalizačné financovanie systémov sociálneho zabezpečenia, t. j. fondy akumulujúce príspevky: pracujúci počas 1. obdobia vytvoria dôchodkové úspory, pričom úspory reprezentatívneho pracujúceho presne kryjú jeho dôchodkový tok (t. j. súčasná hodnota dôchodkového toku sa presne rovná úhrnnej čiastke, ktorú naakumuloval do času odobratia sa na dôchodok). Ak je počet pracujúcich 1. obdobia veľký, nepredstavuje to nijaký problém, pretože každý pracujúci nazhromaždí dostatok prostriedkov na financovanie vlastného dôchodku. Problém pri tomto tvrdení je, že platí len z hľadiska nominálnych čísel, ale je nepravdivý z hľadiska reálnych čísel, ako na to poukázal Barr (1979). Aby sme poznali dôvody, treba si všimnúť, že hlavný problém spôsobený demografickými zmenami je pokles výkonu. To má potom vplyv na priebežný systém, keďže sa znižuje príspevková základňa *WE* a následne aj dôchodkový účet, ktorý možno podporiť danou výškou príspevkov. S kapitálovým krytím je tento mechanizmus dôvtipnejší, rovnako sa mu však nemožno vyhnúť, keďže funguje na základe nesúladu medzi dopytom a ponukou na trhu tovarov i na trhu aktív. Tento mechanizmus si zaslúži vysvetlenie. Diskusia začína s uzavretou ekonomikou, pričom následné rozšírenie sa na globálnu ekonomiku výsledky nemení.

Ak po veľkej generácii pracujúcich nasleduje malá generácia, dôjde k veľkej akumulácii dôchodkových fondov patriacich staršej generácie v čase, keď klesá pracovná sila. Veľká staršia generácia sa bude usilovať o získanie svojich naakumulovaných úspor, aby mohla financovať svoju spotrebu počas dôchodku na požadovanej úrovni. Požadovaná miera výdavkov však bude prevyšovať požadovanú výšku príspevkov od menšej, mladšej generácie. Ako sa výkon nezvýši, výsledná nerovnováha sa prejaví dvoma spôsobmi.

(a.) Predpokladajme, že sa dôchodcovia budú usilovať o získanie vplyvu nad budúcou produkciou zhromažďovaním peňazí, napríklad štátnych dlhopisov. V takom prípade požadovaná spotreba dôchodcov prevyšuje požadovanú mieru úspor pracujúcich. Nadmerný dopyt na trhu produktov spôsobuje cenovú infláciu a znižuje kúpyschopnosť anuity dôchodcov.

(b.) Teraz predpokladajme, že dôchodcovia sa usilujú o získanie vplyvu nad budúcou produkciou akumulovaním nepeňažných prostriedkov, napríklad vo forme cenných papierov. V tomto prípade predaj požadovaných prostriedkov dôchodcov prevýši nákup požadovaných prostriedkov pracujúcimi. Prebytočná ponuka na trhu aktív znižuje ceny aktív, čím sa zároveň znižuje akumulácia dôchodkov a tým aj výsledná anuita.⁴¹

⁴¹ K tejto téme sa vyjadril aj Heller (1998). Brooksova (2000) simulácia založená na náhodnom modeli prelínajúcich sa generácií s akciami a dlhopismi poukazuje na vplyv všeobecnej rovnováhy na výnosy z aktív pri demografických zmenách a podrobne vysvetľuje, ako vznikol tento výsledok.

Ani pri jednom z týchto výsledkov dôchodcovia nedostanú predpokladaný reálny dôchodok. Dôchodky z fondov čelia podobným problémom ako priebežné piliere a z presne tých istých dôvodov – nedostatočného výkonu. Jediný rozdiel spočíva v tom, že pri kapitálovom krytí je proces menej transparentný, a preto ho zrejme budú uprednostňovať politici, ktorí chcú zlé správy počuť skôr vo vzťahu k trhovým výsledkom ako v dôsledku politických rozhodnutí.

RASTÚCI VÝKON

Ak sa vrátíme k rovnici (1), pri statickom výkone možno problémy priebežného piliera riešiť znížením P na polovicu, zdvojnásobením výšky príspevkov s alebo ich kombináciou. Ako alternatívne riešenie sa ukazuje, keď sa výkon a tým aj priemerná mzda W zdvojnásobí, ale P zostane na konštantnej úrovni. Aj keď to znamená pokles miery náhrad P/W , dôchodcovia nevyhnutne dostanú svoj reálny dôchodok, ktorý im bol sľúbený. V tomto prípade je rovnica (1) zachovaná a priebežný pilier zostáva v rovnováhe bez toho, aby bolo potrebné znižovať dôchodky alebo zvyšovať príspevky.

Podobne, zvýšený výkon je komplexným riešením pre fondové (kapitalizačné) systémy. Vyššie uvedené prípady (a) a (b) vychádzajú nasledovne:

(a.) Trh produktov: pokles miery úspor pri plnej zamestnanosti zvyšuje agregátny dopyt; ak však dostatočne vzrástla aj agregátna ponuka, nebude to viesť k nadmernému dopytu a tým ani k inflácii. Podobne ako v prípade priebežného piliera, dôchodcovia dostanú reálne dôchodky podľa svojich očakávaní, a to aj napriek poklesu P/W (pomer dôchodku a mzdy).

(b.) Trh aktív: vyšší výkon zvyčajne znamená, že zamestnanci majú vyššie mzdy; ak pracujúci 2. obdobia chcú dôchodok vo výške (povedzme) 50 % ich predošlej mzdy, ich dopyt po aktívach držaných pri akumulácii na ich dôchodky vzrastie pomerne k nárastu ich miezd. Jednoducho povedané, E sa zníži na polovicu a W sa zdvojnásobí, čiže dopyt po aktívach sa rovná očakávanému predaju aktív dôchodcami. Tým nedochádza k deflácií cien aktív. A opäť, dôchodcovia 2. obdobia dostanú očakávaný reálny dôchodok.

POLITICKÉ STRATÉGIE vs. DEMOGRAFICKÉ ZMENY

Ústredná otázka – a dôvod, prečo sme v predchádzajúcom texte zdôrazňovali výkon – znie, ako stimulovať rast a tú jeho časť, kde kapitálové krytie zohráva (alebo nezohráva) nejakú úlohu. Výkon možno v zásade zvýšiť dvoma spôsobmi. Prvým je zvýšiť produktivitu každého pracovníka a tak zvýšiť W v rovnici (1). Politické stratégie v tomto smere zahŕňajú: (a) väčšie množstvo lepšieho kapitálového vybavenia, napr. robotmi, a (b) zlepšenie kvality pracovných síl prostredníctvom intenzívnejšieho vzdelávania a školení. Druhý prístup znamená zvýšiť počet pracujúcich z každej vekovej skupiny a tak zvýšiť E v rovnici (1). Táto politická

stratégia zahŕňa: (c) politické stratégie zamerané na zvýšenie prísunu pracovných síl na pracovný trh, napr. vydatých matiek, poskytnutím lepších zariadení na starostlivosť o dieťa, (d) zvýšenie veku odchodu do dôchodku, (e) priamy import pracovných síl, napr. prostredníctvom menej prísnych imigračných pravidiel,⁴² a (f) nepriamy import pracovných síl vývozom kapitálu do krajín s mladšou pracovnou silou.

Aký dosah má na tieto politické stratégie kapitalizácia poistného? Je jasné, že nijako nezasahuje prístupy uvedené v bodoch (b) až (e). Dôkaz o dosahu kapitalizačného piliera na akumuláciu kapitálu prostredníctvom prístupu uvedeného v bode (a) je sporný – tejto téme sa bližšie venujeme v Časti II. C. Dosahy kapitalizácie na bod (f) si vyžadujú ďalšiu diskusiu. Na výkon sa kladie dôraz preto, lebo dôchodcom ide o spotrebu, nie peniaze. Dôchodcovia však nie sú obmedzení len na spotrebu doma vyrobených tovarov, ale môžu spotrebúvať aj tovary vyrobené v zahraničí, ak si na tento tovar dokážu zorganizovať požiadavku. Britským dôchodcom nepomôže, keď si vytvárajú stohy librových bankoviek, ak neexistujú britskí pracujúci, ktorí by niečo produkovali. Ak však britskí pracujúci použijú časť svojich úspor na nákup austrálskych fabrík, v dôchodkovom veku budú môcť predať svoj podiel na výkone fabriky za austrálske peniaze, za ktoré si nakúpia austrálsky tovar, ktorý potom dovezú do Veľkej Británie. V tomto prípade ide o príklad stratégie (f).

Tento prístup môže byť veľmi účinný, nie je to však nijaký všeliek. Táto stratégia zlyhá, ak všetci austrálski pracujúci emigrujú do Kalifornie. V takom prípade zostanú austrálske fabriky prázdne, a preto sa britské libry aj austrálske doláre stanú nepoužiteľnými. Veková štruktúra obyvateľstva v cieľovej krajine zahraničných investícií je teda dôležitá. Po druhé, ak veľký počet britských dôchodcov zamení austrálske doláre za svoju menu, austrálsky výmenný kurz zrejme poklesne, čím by sa opäť znížila reálna hodnota dôchodkov. Ideálna krajina na investovanie je preto krajina s mladou populáciou a s produktmi, ktoré chcú ľudia kupovať. Akumulácia aktív v krajinách s mladším obyvateľstvom preto môže byť užitočným spôsobom, ako udržať požiadavky na budúci výkon. Jedným zo spôsobov implementovania tejto stratégie penzijnými fondmi sú zámorské investície. Existujú však aj iné spôsoby: ja by som napríklad mohla držať časť svojich úspor v austrálskych cenných papieroch alebo podielových fondoch. Kapitálové krytie samé osebe nie je najdôležitejšie; najdôležitejšie je sporenie.

⁴² Tento krok by však bolo treba starostlivo načasovať, aby sa predišlo ďalšiemu demografickému problému o 30 až 40 rokov.

Záver, ku ktorému sa takto dostávame, je trojaký:

- Kľúčovou premennou vo vzťahu k demografickým problémom je výkon.
- Politická stratégia by mala zvažovať celú ponuku prístupov, ktoré priamo prispievajú k zvyšovaniu výkonu.
- Z makroekonomického hľadiska je voľba medzi priebežným pilierom a kapitalizačným pilierom druhoradá.

Skrátka, argument, že kapitalizačný pilier chráni dôchodcov pred demografickými zmenami, netreba zveličovať. Politickým dôsledkom je to, že z ekonomického hľadiska demografické zmeny nepredstavujú silný argument na posun ku kapitalizačnému dôchodkovému pilieru.

NIEKOĽKO TIPOV, AKO SA STAŤ ÚSPEŠNÝM ČLENOM SAMOSPRÁVNEHO ORGÁNU

Warren McGillivray

Širšia definícia riadenia systému sociálneho zabezpečenia zahŕňa tri úrovne:

(1) politický (zákonodarný) orgán, ktorý uzákonil systém, (2) správna rada (alebo poradný výbor/dozorná rada) systému a (3) riadenie a spravovanie systému. Ak sa majú naplňať ciele systému sociálneho zabezpečenia, je nevyhnutné zabezpečiť fungujúcu štruktúru riadenia. Tieto *typy, ako sa stať úspešným členom samosprávneho orgánu*, sa týkajú druhej úrovne riadenia. Odvíjajú sa od určitých pozorovaní aktivít (resp. neaktivity) členov samosprávnych orgánov inštitúcií sociálneho zabezpečenia vo viacerých krajinách.

Na prvej úrovni riadenia vláda s parlamentom prijme legislatívu, ktorou sa vytvorí alebo upraví systém sociálneho zabezpečenia. Zabezpečenie sociálnej ochrany ľudí, ktorým vláda vládne, je jej hlavnou zodpovednosťou, pričom výsledné presuny prostriedkov sa často týkajú veľkej časti štátneho rozpočtu. Vlády sú explicitne či implicitne konečnými garantmi sústav sociálneho zabezpečenia a majú o tieto sústavy legitímny záujem a zodpovednosť. V oblasti sociálneho zabezpečenia zohrávajú kľúčovú úlohu tým, že prijímajú politiky, ktoré reagujú na želania a podmienky ľudí chránených systémom sociálneho zabezpečenia, ktorí sú, mimochodom, aj voliči.

V ideálom prípade by zákony, ktorými sa vytvára sústava sociálneho zabezpečenia, mali byť koncipované tak, aby samosprávnemu orgánu a technickému personálu inštitúcie sociálneho zabezpečenia umožnili stanoviť si jednotlivé detaily. Časté uchýľovanie sa k zákonodarcom pre špecifické novelizácie nevyhnutne podrobuje celý systém legislatívnemu dohľadu. Uprednostňuje sa skôr to, aby inštitúcia sociálneho zabezpečenia podávala ročné správy o svojej činnosti zákonodarnému orgánu a v určitých intervaloch (napr. každých päť rokov) by mal zákonodarný orgán pristúpiť k hĺbkovému prevereniu systému.

Je rozdiel medzi legitímnym záujmom vlády o systém sociálneho zabezpečenia a politickým zasahovaním. Politickým rizikom je, že zákonodarcovia sa budú usilovať „mikromanažovať“ tento systém (napr. priamym menovaním pracovníkov na nižších úrovniach, nasmerovaním systému na konkrétne investície a/alebo zmenou podmienok systému s cieľom dosiahnuť krátkodobé politické zisky). Za takýchto okolností predstavenstvo inštitúcie nemá dostatočnú autoritu a nezávislosť pri riadení činnosti inštitúcie v súlade so zákonmi a jeho rady adresované vláde sa môžu stretnúť s ignoranciou.

Členovia samosprávneho orgánu sú zvyčajne menovaní vládou. Ak predstavenstvo inštitúcie nemá dostatočnú nezávislosť, nemá veľký význam byť členom samosprávneho orgánu. Pôsobenie v orgáne môže byť frustrujúce, keďže dôležité rozhodnutia sa budú aj tak prijímať na základe aktuálneho politického zastúpenia bez ohľadu na mienku samosprávneho orgánu. Ak má vláda možnosť kedykoľvek odvolať člena samosprávneho orgánu bez skutočného dôvodu alebo ak sa postoj člena orgánu ku konkrétnej otázke líši od želania vlády, byť členom samosprávneho orgánu môže byť síce príjemné, ale v skutočnosti je zastávanie tejto pozície len kozmetickou úpravou.

Vo väčšine samosprávnych orgánov je tripartitné zastúpenie zamestnancov, zamestnávateľov a vlády v súlade s Dohovorom č. 102 Medzinárodnej organizácie práce. Bohužiaľ, aj keď majú samosprávne orgány veľkú nezávislosť, ich riadenie je často sklamaním kvôli tomu, že ich členovia nedostatočne poznajú princípy sociálneho zabezpečenia a ako sa systém riadi. Dôvodom môžu byť aj časté výmeny členov samosprávnych orgánov a/alebo nevenovanie dostatočnej pozornosti výkonu svojej funkcie. Čoraz častejšie je postavenie samosprávneho orgánu posilňované menovaním ďalších zástupcov občianskej spoločnosti (napr. zástupcov dôchodcov) či osôb so špecifickými odbornými znalosťami za členov orgánu. Aj keď členov samosprávneho orgánu často menuje vláda z politických dôvodov, nesmie to byť príčina ani výhovorka v prípade, že zlyhajú pri výkone svojho mandátu. Členovia samosprávneho orgánu by sa mali správať ako rodičia – živiť systém, kým rastie a dospieva, aby sa mohli naplniť jeho ciele.

Ak má samosprávny orgán skutočné právomoci na riadenie činnosti systému sociálneho zabezpečenia a vykonávanie dohľadu nad riadením na treťom stupni, je manažment a správa systému, ako aj menovanie za člena samosprávneho orgánu ctou aj príležitosťou na ovplyvnenie významného národného programu, ktorý zabezpečuje dávky pre pracujúcich a ich závislé osoby.

Tieto námety na činnosť člena samosprávneho orgánu sú určené tým, ktorí majú skutočnú právomoc kontrolovať činnosť inštitúcie, v ktorej samosprávnom orgáne pôsobia, a radami usmerňovať a ovplyvňovať rozhodovanie vlády.

1. POZNAJTE SYSTÉM SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA A INŠTITÚCIU, KTORÚ RIADITE

Býť členom samosprávneho orgánu inštitúcie sociálneho zabezpečenia nie je to isté ako byť členom orgánu súkromného/komerčného alebo štátneho podniku. Samozrejme, mnohé metódy riadenia a účtovania sú rovnaké, inštitúcia sociálneho zabezpečenia však bola vytvorená v zmysle zákona a jej riadenie v konečnom dôsledku prislúcha zákonodarnému zboru. Namiesto akcionárov má takáto inštitúcia skôr zainteresované osoby – prispievateľov z radov zamestnancov a zamestnávateľov a závislé osoby ako príjemcov dávok. Činnosť inštitúcie sociálneho

zabezpečenia sa dosť líši od činnosti obchodnej firmy. V oblasti sociálneho zabezpečenia sa dôraz kladie nie na krátkodobú „hodnotu akcionára“ a na zisk podniku, ale na napĺňanie dlhodobých zámerov inštitúcie finančne udržateľným spôsobom.

Kým kurzy obchodnej administratívy môžu potenciálnym členom orgánov obchodných firiem poskytnúť potrebné poznatky z oblasti účtovníctva, financií a manažmentu, odbornejšia výučba v oblasti sociálneho zabezpečenia je nedostatočná. Aby ste sa mohli stať efektívnym členom samosprávneho orgánu, musíte mať poznatky o sociálnom zabezpečení. Pre začiatok môže vynikajúco poslúžiť publikácia Medzinárodnej organizácie práce *Introduction to Social Security (Úvod do sociálneho zabezpečenia)*. Medzinárodné školiace centrum MOP v Turíne ponúka kurzy o sociálnom zabezpečení a zas Medzinárodná asociácia sociálneho zabezpečenia (ISSA) ponúka permanentné vzdelávacie kurzy.

Členovia samosprávneho orgánu by mali získať vedomosti o cieľoch systému, na ktorý dohliadajú. Napríklad ciele dôchodkového systému sociálneho zabezpečenia sa zvyčajne týkajú náhrady príjmov počas obdobia dôchodku prostredníctvom potreby, uľahčenia určitého životného cyklu, zabránenia chudobe, udržania príjmov invalidných osôb a závislých pozostalých a zabezpečenia finančnej udržateľnosti systému.

Členovia samosprávneho orgánu by sa mali pýtať:

- Napĺňajú sa ciele inštitúcie?
- Aké sú problémy?
- Oceňujú zainteresované osoby – účastníci systému činnosť inštitúcie? Ak nie, prečo?

2. BUĎTE SI VEDOMÝ ZODPOVEDNOSTÍ, KTORÉ VÁM ZVERILI

Menovanie za člena samosprávneho orgánu inštitúcie sociálneho zabezpečenia je čťou, ale nie výnosným úradom. Členovia samosprávneho orgánu sú akýmisi opatrovníkmi príspevkov od členov systému a ich záujmov. Členovia samosprávneho orgánu si musia byť vedomí zodpovedností, ktoré im boli zverené, vykonávať ich bezúhonne a používať pritom zdravý rozum. Mali by niesť právnu zodpovednosť za aktivity (alebo neaktivitu), ktoré spôsobujú škodu osobám zainteresovaným do sústavy sociálneho zabezpečenia. Členovia samosprávneho orgánu, ktorí zastupujú určitú skupinu ľudí (napr. odbory, zamestnávateľov, atď.), sa musia povzniesť nad stranícke alebo ideologické záležitosti a rozhodovať v najlepšom záujme všetkých súčasných a budúcich členov systému a príjemcov dávok.

Investície predstavujú veľmi dôležitú úlohu členov samosprávnych orgánov. Zlyhania pri realizácii investícií už viedli k početným odvolaniam generálnych riaditeľov a členov samosprávnych orgánov. *Pravidlá investovania fondov sociálneho zabezpečenia (Guidelines for the Investment of Social Security Funds)* Medzinárodnej asociácie sociálneho zabezpečenia stanovujú úlohy a zodpovednosti členov samosprávnych

orgánov, ktoré požívajú určitú nezávislosť v investovaní, a zaoberajú sa stanovovaním cieľov a stratégie v oblasti investovania a postupom pri investovaní. (Pozri <http://www.issa.int/pdf/GA2004/2guidelines.pdf>.) Tieto pravidlá formalizujú proces investovania. Dodržiavaním týchto pravidiel sú chránené záujmy zainteresovaných osôb a zároveň sú chránení aj členovia samosprávneho orgánu pred vzájomným obviňovaním ohľadom investícií, keďže nie všetky budú nevyhnutne úspešné.

Keďže investičné transakcie veľkej finančnej inštitúcie sú často považované za zaujímavejšie ako každodenné záležitosti sociálneho zabezpečenia, ako napr. včasné vyplácanie primeranej výšky dávok alebo postaranie sa o dodržiavanie podmienok platenia príspevkov do systému, členovia samosprávneho orgánu a manažment sa nesmú sústreďovať len na investovanie a zanedbávať ďalšie aspekty systému sociálneho zabezpečenia.

3. ZISTITE, AKO INŠTITÚCIA PRISTUPUJE K SVOJIM KLIENTOM

Bez ohľadu na to, ako dobre je vytvorený a financovaný systém sociálneho zabezpečenia, prispievatelia a príjemcovia dávok si ho nebudú vážiť, ak nebude efektívne spravovaný tak, aby splňal nároky klientov. Jediný spôsob, ako môže člen samosprávneho orgánu posúdiť spokojnosť klienta so systémom, je stretnutie s prispievateľmi a príjemcami dávok z radov zamestnancov a zamestnávateľov. Aj keď dojmy o miere spokojnosti klienta sú neoficiálne, členovi samosprávneho orgánu poskytujú určitú predstavu o vnímaní inštitúcie a kvality spravovania systému verejnosťou, ako aj základ na nastolenie niektorých otázok na stretnutí s manažmentom.

Väčšina inštitúcií sociálneho zabezpečenia má svoje pobočky. Práve v týchto pobočkách prichádzajú klienti do styku s inštitúciou. Členovia samosprávneho orgánu by mali navštevovať tieto pobočky (podľa možnosti anonymne), aby sa presvedčili, či sú umiestnené na správnom mieste a či poskytujú efektívne služby priateľské ku klientom.

4. BUĎTE PROAKTÍVNY – MYSLITE Z DLHODOBEJ PERSPEKTÍVY

Členovia samosprávneho orgánu sa musia pozeráť dopredu. Samosprávne orgány verejných dôchodkových systémov často len jednoducho reagujú na demografické problémy a problémy financovania uponáhľaným a nedostatočným spôsobom. Ani jeden z týchto či iných problémov sa neobjavuje náhle. Pozorné preštudovanie poistnomatematických informácií môže členov samosprávneho orgánu upozorniť na prípadné problémy v budúcnosti a umožniť im, aby vláde navrhli opatrenia a získali podporu pre riešenie, ktoré navrhujú. V opačnom prípade budú musieť členovia samosprávneho orgánu čeliť kríze (niekedy vyvolanej médiami) a reagovať spôsobom, ktorý nemusí byť v najlepšom záujme zainteresovaných osôb.

Aj keď členovia samosprávneho orgánu nemusia byť expertmi na informačné a komunikačné technológie (IKT), musia si byť vedomí pokroku v oblasti IKT a svo-

jich možností na zlepšenie správy systému a klientských služieb a zároveň musia zabezpečiť, že manažment využije potenciál vývoja nových IKT.

5. BUĎTE POCHYBOVAČNÝ A NEZÁVISLÝ – ALE ŽIADAJTE INÝCH O RADU

Je rozumné, ak si osoby zodpovedné za vykonávanie dohľadu nad akoukoľvek inštitúciou zvolia pochybovačný prístup. Aj keď manažment informuje samosprávny orgán o činnosti inštitúcie sociálneho zabezpečenia, niekedy sa celková zodpovednosť zverená samosprávnemu orgánu líši od užšieho administratívneho pohľadu manažmentu inštitúcie. Členovia samosprávneho orgánu by mali vyhľadávať rady externých odborníkov, mali by však pamätať na to, že agenda týchto expertov nemusí nevyhnutne podporovať tento systém.

Okrem informácií manažmentu o činnosti inštitúcie samosprávny orgán dostáva informácie aj od externých audítorov, periodické správy o poistnomatematických hodnoteniach či investičnom výkone. Tieto správy môžu byť veľmi technického charakteru a členovia samosprávneho orgánu sa často zdráhajú klásť otázky, keďže nemajú dostatočné odborné vedomosti z týchto oblastí. Správy sa vypracúvajú s cieľom informovať samosprávny orgán a pomôcť mu pri prijímaní rozhodnutí. Ak im však členovia samosprávneho orgánu nerozumejú, nemá veľký význam vypracúvať takéto správy. Členovia samosprávneho orgánu by však mali prekonať svoje prirodzené váhanie klásť otázky a strachu z toho, že náhodou prejavia neznalosť o danej téme. Mali by žiadať o informácie a pamätať na to, že ak osoba prezentujúca správu je naozaj odborníkom, bude vedieť vysvetliť zložité veci spôsobom zrozumiteľným aj pre tých, ktorí v danej oblasti odborníkmi nie sú.

Členovia samosprávneho orgánu majú ťažkú úlohu pri hľadaní rady, keď sa zároveň musia ubrániť pred vonkajšími vplyvmi. Nezávislosť neznamená, že členovia samosprávneho orgánu by mali konať bez ohľadu na rámec stanovený zákonom, vládnu politikou alebo tými, ktorí ich nominovali a ktorých zastupujú. Samosprávny orgán by mal viesť konzultácie so zákonodarcami a vládnymi predstaviteľmi a inými vládnymi organizáciami, napr. s centrálnou bankou, ktorá zabezpečuje dohľad nad inštitúciou sociálneho zabezpečenia, či sa v investovaní a finančných transakciách chová obozretne.

Opätovné menovanie za člena samosprávneho orgánu by malo byť výsledkom vynikajúceho výkonu na tejto pozícii, a nie prispôsobovania sa požiadavkám tých, ktorí ho menovali. Najlepší vzťah medzi členmi samosprávneho orgánu inštitúcie sociálneho zabezpečenia a vládou je taký vzťah, ktorý zvyčajne funguje aj medzi príslušným orgánom centrálnej banky a vládou.

6. BUĎTE ADRESNÝ A TRANSPARENTNÝ

Člen samosprávneho orgánu nemôže byť expertom na všetky aspekty systému sociálneho zabezpečenia, môže sa však sústrediť na konkrétnu oblasť – primeranosť

dávok, investovanie, financovanie, administratíva atď., a stať sa odborníkom na túto problematiku. Uplatňovaním rozumných a konzistentných princípov v oblasti špecializácie si člen samosprávneho orgánu môže získať rešpekt medzi svojimi kolegami v orgáne a ostatných zainteresovaných osôb a vybudovať si dobrú povesť vo vzťahu k svojim poznatkom a správnym postupom pri ochrane ich záujmov.

Okrem prípadov, keď sa vyžaduje zachovanie mlčanlivosti (napr. v prípade určitých investičných udalostí) by mal člen samosprávneho orgánu zaujať otvorený postoj ohľadom svojho prístupu ku kontroverzným otázkam. To môže vyvolať kritiku zo strany tých, ktorí nesúhlasia s týmto prístupom, môže to však aj vzbudzovať rešpekt. V prípade, že sa kritika objaví, nenechajte sa ňou vyviešť z miery, keďže to je cena, ktorú musíte zaplatiť za to, že ste principiálny člen samosprávneho orgánu.

Pre člena samosprávneho orgánu je ťažké byť transparentným, ak činnosť inštitúcie transparentná nie je. Podobne ako sa zabezpečuje rozosielanie výročných správ inštitúcie (podľa možnosti v jednoduchej, čitateľnej podobe), člen samosprávneho orgánu by sa mal usilovať zmierniť obavy a získavať verejnú podporu pre inštitúciu vyhladávaním informácií od zainteresovaných osôb a zverejňovaním najdôležitejších rozhodnutí samosprávneho orgánu. Člen samosprávneho orgánu, ktorý zastupuje nejaký subjekt, by sa mal za svoje individuálne aktivity a kolektívnu činnosť orgánu zodpovedať nielen pred týmto subjektom, ale aj pred verejnosťou vôbec.

7. NEPOKÚŠAJTE SA O „MIKROMANAŽMENT“

Tak ako by zákonodarcovia mali ponechať na samosprávny orgán riešenie problémov v rámci jeho kompetencií, aj samosprávny orgán by mal zabezpečiť vedenie a vykonávanie dohľadu, nemal by však priamo zasahovať do riadenia inštitúcie sociálneho zabezpečenia. Generálny riaditeľ a vrcholný manažment inštitúcie boli menovaní preto, aby efektívne riadili jej činnosť v súlade s požiadavkami samosprávneho orgánu. Ak svoju činnosť nevykonávajú podľa očakávaní, riešením je, aby sa o týchto veciach samosprávny orgán pozhováral s generálnym riaditeľom a členmi vrcholného manažmentu. Ak takýto pohovor nevedie k výsledkom, treba takéto osoby vymeniť. Samosprávny orgán by mal odolať pokušeniu riadiť každodennú činnosť inštitúcie. To by podkopávalo prácu zodpovedných výkonných pracovníkov inštitúcie, vyvolávalo neistotu a vytváralo rôzne skupinky medzi jej zamestnancami a takmer určite by viedlo k horším výsledkom ako je situácia, ktorú sa samosprávny orgán pokúšal vyriešiť.

ZLOŽENIE SAMOSPRÁVNÝCH ORGÁNOV INŠTITÚCIÍ SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH STREDNEJ A VÝCHODNEJ EURÓPY

Krajina a inštitúcia	Zloženie samosprávneho orgánu
Albánsko <i>Instituti I Stigurimeve Shoqerore</i> , Inštitút sociálneho zabezpečenia (SII).	Správna rada zložená z 12 členov: - 6 členov z vládnych ministerstiev (ministerstvo financií, hospodárstva, práce a sociálnych vecí, zdravotníctva a starostlivosti) a SII (jeden člen), - 2 členovia z najväčších organizácií zamestnancov a 1 člen z organizácií príjemcov dávok, - 3 členovia z organizácií zamestnávateľov, z ktorých jeden zastupuje poľnohospodárov.
Estónsko Fond zdravotného poistenia	Dozorná rada zložená z 15 členov: - minister sociálnych vecí, minister financií a predseda výboru zákonodarného zboru pre sociálne veci, - jeden zástupca menovaný ministrom sociálnych vecí, - jeden poslanec zákonodarného zboru menovaný výborom pre sociálne veci, - päť členov z organizácií zastupujúcich záujmy poistencov, - päť členov z organizácií zamestnávateľov. Minister sociálnych vecí je predsedom dozorného samosprávneho orgánu ex offo. Predstavenstvo má 3 až 7 platených členov a podáva hlásenia Dozornej rade.
Estónsko Fond poistenia v nezamestnanosti	Dozorná rada zložená zo 6 členov: - 2 členovia menovaní vládou, - 1 člen menovaný estónskou Konfederáciou odborových zväzov a estónskou Konfederáciou zväzov zamestnancov, - 2 členovia menovaní estónskou Konfederáciou zamestnávateľov a priemyslu Predstavenstvo zložené z 3 platených členov podáva hlásenia dozornej rade.
Poľsko Inštitúcia sociálneho zabezpečenia (ZUS)	Dozorná rada zložená z 10 členov: - traja členovia sú menovaní premiérom na základe nominácie ministra zodpovedného za sociálne zabezpečenie, konajúceho v zhode s ministrom pre verejné financie, - traja ďalší členovia sú menovaní celoštátnou organizáciou zamestnávateľov, - traja členovia pochádzajú z odborových zväzov a organizácií dôchodcov, - jeden člen je zo združenia príjemcov dávok.
Srbsko <i>Službeni glasnik RS</i> Srbský fond zamestnaneckých dôchodcov a invalidného poistenia	Predstavenstvo má 15 členov - po päť zástupcov poistencov, zamestnávateľov a príjemcov dávok Členovia predstavenstva sú menovaní reprezentatívnymi odborovými zväzmi organizovanými na republikovej úrovni, reprezentatívnymi združeniami zamestnávateľov organizovaných na republikovej úrovni, združení dôchodcov organizovaných na republikovej úrovni s viac ako 50 000 registrovaných členov (na zastupovanie príjemcov dávok). Dvoh zástupcov zamestnávateľov menuje vláda z pozície veľkého zamestnávateľa. Pôsobí tu aj Dozorná rada zložená z 5 členov, z ktorých 2 reprezentujú

	poistencov, 1 člen zastupuje zamestnávateľov a 1 člen prijemcov dávok. Podobné orgány pôsobia aj v rámci Fondu poľnohospodárov a Fondu SZČO.
Slovenská republika <i>Sociálna poisťovňa</i> (SP)	Tripartitná Dozorná rada má 15 členov: - 5 členov menovaných reprezentatívnymi združeniami odborových zväzov a záujmovými združeniami občanov, ktoré zastupujú poberateľov dôchodkov, - 5 členov menovaných združeniami zamestnávateľov, - 4 členovia menovaní vládou. Predsedom Dozornej rady je minister práce, sociálnych vecí a rodiny. Okrem predsedu sú členovia Dozornej rady menovaní a odvolávaní Národnou radou SR (zákonodarný zbor).

SEBAHODNOTENIE ČLENOV SAMOSPRÁVNEHO ORGÁNU

DOTAZNÍK

Nižšie uvádzame upravený dotazník, ktorý vypracovalo Francúzske združenie dôchodkových inštitúcií (AGIRC) a zaradilo do Príručky pre samosprávne orgány svojich členských inštitúcií. (Podrobnosti pozri v bibliografii). Preštudovanie dotazníka vám pomôže zhodnotiť si vaše oblasti vedomostí a vaše silné stránky i slabšie stránky, v ktorých sa potrebujete zdokonaľovať alebo absolvovať ďalšie školenia.

Otázky ohľadom môjho menovania za člena samosprávneho orgánu	Áno	Nie
Keď som akceptoval svoje menovanie za člena samosprávneho orgánu, vedel som, aká bude moja úloha a čo sa bude odo mňa očakávať.		
Aby som si urobil ucelený obraz o tom, čo sa odo mňa požaduje v rámci mojej novej úlohy, informácie som žiadal od: <ul style="list-style-type: none"> - organizácie, ktorú zastupujem, - svojich kolegov v samosprávnom orgáne sociálneho zabezpečenia, ktorý túto funkciu zastávali už dlhší čas, - generálneho riaditeľa inštitúcie a ďalších členov vyššieho manažmentu inštitúcie, - z iných zdrojov. 		
Disponujem všetkými relevantnými dokumentmi o inštitúcii a jej aktivitách.		
- Ak je odpoveď na predchádzajúcu otázku záporná, požiadal som o dokumenty, ktoré v mojej zložke chýbajú.		
Pred tým, než som začal vykonávať svoju funkciu, som mal možnosť zúčastniť sa na seminároch o role člena samosprávneho orgánu.		
Členom samosprávneho orgánu je pravidelne poskytovaná pomoc s cieľom aktualizovať a rozširovať si vedomosti a zručnosti, ktoré potrebujú.		
Otázky ohľadom môjho pôsobenia	Áno	Nie
Myslím si, že úlohu člena samosprávneho orgánu naplňam v duchu mandátu, ktorý mi bol zverený.		
Aktívne sa zúčastňujem na všetkých zasadaniach samosprávneho orgánu a podvýborov, ktorých som členom.		
Pred každým zasadanim si starostlivo preštudujem agendu a všetky sprievodné dokumenty.		

Som v kontakte s odborníkmi, ktorí môžu pomôcť na stretnutiach s otázkami, ktoré si vyžadujú odborné znalosti.		
Mám možnosť kontaktovať svojich kolegov v samosprávnom orgáne alebo v iných podobných orgánoch, aby sme si prediskutovali záležitosti spoločného záujmu.		
Ak sa na zasadaniach rokuje o niečom, čomu nerozumiem, trvám na tom, aby členom samosprávneho orgánu boli predložené: – ďalšie vysvetlenia, ktoré pochopia aj laici, – podkladové materiály podľa potreby.		
Poznám – program, zábery a ciele inštitúcie – aplikované ukazovatele výkonnosti.		
Keď sa rokuje o investíciách do budúceho administratívneho a technologického vývoja, zvažujem, či návrhy: – budú mať pozitívny dosah z hľadiska nákladov, kvality administratívy a služieb poskytovaných klientom, – sú z krátkodobého a strednodobého hľadiska kompatibilné s rozpočtom inštitúcie, – zlepšia možnosti komunikácie s ďalšími štátnymi inštitúciami a s našimi klientmi.		
Som dobre informovaný o komentároch v médiách ohľadom inštitúcie a jej aktivitách.		
Poznám personálnu politiku inštitúcie a myslím si o nej, že je spravodlivá a transparentná. Nazdávam sa, že v tejto oblasti ideme príkladom.		
Financovanie inštitúcie	Áno	Nie
Rozumiem pravidlám účtovníctva verejných inštitúcií, ktorými sa riadi aj naša inštitúcia.		
Od odborníkov som získal informácie o veciach, ktorým nerozumiem.		
Rozumiem, aká časť celkových výdavkov inštitúcie ide na správu, ako aj tomu: – ktoré sú hlavné kategórie výdavkov – ako sú rozdelené medzi ústredím a regionálnymi/lokálnymi úradmi. Vždy si podrobne preštudujem čísla o rozpočte a príslušné správy hneď, ako ich dostanem, a žiadam o ďalšie informácie o všetkých aspektoch, ktoré mi nie sú jasné.		
Tieto informácie sú mi zasielané v dostatočnom časovom predstihu, takže mám čas na ich podrobné preštudovanie ešte pred zasadáním, na ktorom sa o nich bude rokovať.		
Vždy si podrobne preštudujem audítorské správy a list audítora manažmentu.		
Skontrolujem, či sa realizujú všetky odporúčania uvedené v správe.		

Právo člena samosprávneho orgánu na informácie	Áno	Nie
Inštitúcia pravidelne informuje členov samosprávneho orgánu: – o svojich aktivitách, – o prebiehajúcich kontrolách a programoch rozvoja, – o každom relevantnom politickom alebo právnom vývoji.		
Členovia samosprávneho orgánu dostávajú kópie všetkých obežníkov, správ a ďalších publikácií vydaných inštitúciou.		
Členovia samosprávneho orgánu dostávajú pravidelné správy: – o nových žiadostiach o priznanie dávok, aktuálnych platbách, ukončení vyplácania dávok, – o príjmoch a výdavkoch na strane dávok i správy, – o administratívnych nákladoch, – o výkonnosti v porovnaní s cieľmi a benchmarkingovými údajmi, – o odporúčaní interných a externých audítorov, – o krokoch, ktoré boli podniknuté na realizáciu týchto odporúčaní.		
Myslím si, že členovia samosprávneho orgánu dostávajú dostatočné informácie, aby sa mohli aktívne zúčastňovať na riadení inštitúcie.		
Informovanie o inštitúcii	Áno	Nie
Z titulu mojej funkcie ako člena samosprávneho orgánu inštitúcie si myslím, že mám povinnosť informovať o činnosti inštitúcie subjekty, ktoré zastupujem.		
Pravidelne organizujem alebo sa zúčastňujem na externých stretnutiach, na ktorých sa informuje o činnosti inštitúcie: – v rámci mojej organizácie – pre širšiu skupinu ľudí alebo pre verejnosť.		
Mám pocit, že dostatočne poznám a rozumiem činnosti inštitúcie, a preto sa môžem zúčastňovať na takýchto stretnutiach.		
Ak to tak nie je, mám možnosť požiadať o ďalšie informácie: – osoby v rámci mojej organizácie, – osoby v rámci inštitúcie.		
Myslím si, že som dobre informovaný na to, aby som sa mohol aktívne zúčastniť na diskusiách o politike sociálneho zabezpečenia vo všeobecnosti a konkrétne o budúcom vývoji a možných reformách.		
Myslím si, že naplňam svoju úlohu ako veľvyslancu inštitúcie.		
Investičná stratégia inštitúcie	Áno	Nie
Rozumiem: – jednotlivým kategóriám investovania, ktoré sú inštitúcii k dispozícii, ako aj tomu – ako ich charakteristiky menia napríklad ich stupeň rizika likvidity a pravdepodobnú návratnosť.		

Aktívne sa zúčastňujem na vypracúvaní a revidovaní investičnej stratégie inštitúcie a chápem rozmýšľanie, ktoré sa za ňou skrýva.		
Rozumiem spôsobu merania investičného výkonu, vrátane: – použitých benchmarkingových údajov, – dôvodom investičných manažérov, keď informujú o prípadných nedostatkoch.		
Rozumiem štruktúre poplatkov zostavených investičnými manažérmi.		
Podrobne si preštudujem takéto poplatky v predložených správach.		
Projektovanie do budúcnosti	Áno	Nie
Inštitúcia predkladá pravidelné poistnomatematické informácie o dávkach sociálneho zabezpečenia. – Tieto informácie sa vzťahujú na obdobie nasledujúcich rokov. – Samosprávny orgán má možnosť prediskutovať predpoklady a štatistiky s expertmi, ktorí urobili tieto výpočty.		
Už sa uskutočnilo, resp. sa plánuje uskutočniť overenie nákladov na sociálnu ochranu v rámci celej ekonomiky v našej krajine.		

Poznatky a zručnosti

	Téma	Ohodnoťte svoje poznatky / zručnosti (vpíšte „dobré“, „priemerné“, „nedostatočné“ + poznámky)
1	História a štruktúra poskytovaných dávok	
2	Právny rámec	
3	Štruktúra inštitúcie	
4	Stanovovanie cieľov a meranie výkonnosti	
5	Účtovníctvo a finančná kontrola	
6	Otázky týkajúce sa investovania	
7	Dlhodobejšie poistno-matematické otázky	

PRÍKLAD ZÁZNAMU O ABSOLVOVANÍ ŠKOLENIA

Cieľ: venovať aspoň 2 hodiny mesačne neformálnemu školeniu (štúdium, diskusia s expertmi atď.) a 2 dni ročne formálnemu školeniu.

Meno člena samosprávneho orgánu:

Začiatok evidovaného obdobia:

Dátum	Aktivita	Formálna alebo neformálna? Poznámky

ĎALŠIE UŽITOČNÉ KNIHY, PUBLIKÁCIE A INTERNETOVÉ STRÁNKY

- AGIRC. 1997. *Administrer une caisse de cadres*. Paris: AGIRC.
- Barrand P., S. Ross, and G. Harrison. 2004. *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections*. Pracovný dokument MMF. December 2004. Washington, D.C.: IMF.
- Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB). 2004. *Investment Statement*. 5. 8. 2004. Online: www.cppib.ca.
- Cichon, M., W. Newbrander et al. 1999. *Modelling in Health Care Finance*. Geneva: ILO/ISSA. 1999
- Cichon, M., W. Scholz et al. 2004. *Financing Social Protection*. Geneva: ILO/ISSA.
- CIPFA. 2001. *Accounting and Auditing Standards – A Public Services Prospective*. London: CIPFA.
- Czaputowicz, J. 2000. *Ethics of The Corps of Civil Service in Poland*. Prednáška odznela na konferencii Medzinárodného inštitútu pre etiku vo verejnom živote pod názvom „Etika v novom miléniu – budovanie mostov medzi verejným a súkromným sektorom.“ 24. – 28. 9. 2000. Ottawa, Kanada.
- Daykin, C. 2004. *Financial Governance and Risk Management of Social Security*. Prezentácia na Valnom zhromaždení ISSA. September 2004.
- European Institute of Public Administration. 2004. *Ethics in the Public Services of the European Union Members States*. Prieskum vypracovaný pre 42. zasadanie generálnych riaditeľov inštitúcií poskytujúcich verejné služby v členských krajinách Európskej únie. 27. – 28. 5. 2004. Dublin, Ireland. Online: www.eipa.nl.
- European Union. 2004. *Social Partners' Preparatory Programme for EU Accession*. Brusel: EU.
- Financial Times. 2004. Príloha „Understanding Performance Management“ k *Financial Times*. 6. 10. 2004.
- Fultz, E. and M. Ruck. 2002. *Reforming Worker Protections: Disability Pensions in Transformation*. Budapest: ILO-CEET.
- Fultz, E. a T. Stanovnik (eds.). 2004. *Collection of Contribution: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO-CEET.
- Gillion, C., J. Turner, C. Bailey, D. Latulippe (eds.). 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform*. Geneva: ILO.
- GVG. 2003a. *Social Protection in the Candidate Countries*. Country Study 40. Estonia, Latvia, Lithuania. Berlin: AKA.
- GVG. 2003b. *Social Protection in the Candidate Countries*. Country Study 41. Czech Republic, Slovakia, Poland. Berlin: AKA.

- GVG. 2003c. *Social Protection in the Candidate Countries*. Country Study 42. Bulgaria, Hungary, Romania, Slovenia. Berlin: AKA.
- ILO. 1998. *Internal Guidelines for the Actuarial Analysis of a National Social Security Pension Scheme*. Geneva: ILO Social Security Department, Financial, Actuarial and Statistical Branch.
- ILO. 1998a. *Social Security Principles*. Social Security Manual 1. Geneva: ILO.
- ILO. 1998b. *Administration of Social Security*. Social Security Manual 2. Geneva: ILO.
- ILO. 1998c. *Social Security Financing*, Social Security Manual 3. Geneva: ILO.
- ILO. 1998. *Social Health Insurance*, Social Security Manual 5. Geneva: ILO.
- ILO. 2002. *The ILO Pensions Model: A Technical Guide*. Geneva: ILO Social Security Department, Financial, Actuarial, and Statistical Branch, Geneva.
- International Actuarial Association (IAA). 2002. *Final IAA Guidelines of Actuarial Practice for Social Security Programs*. Schválené Radou IAA. 21. 10. 2002. Online: www.actuaries.org/members/en/committees/SOCSEC/documents/SS_Guidelines_final_en.pdf.
- International Network of Pension Regulators and Supervisors/International Social Security Association. 2003. *Complementary and Private Pensions throughout the World*. Geneva: INRRS/ISSA.
- International Organization of Supreme Accounting Bodies (INTOSAI). *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. Online: www.intosai.org.
- International Social Security Association (ISSA). 1995. *Tréningová príručka vypracovaná v spolupráci s UK DSS/Benefits Agency pre správcov systémov sociálneho zabezpečenia*.
- International Social Security Association (ISSA). 1997. *Re-engineering of Social Security Institutions*. Materiály zo spoločnej konferencie ISSA/Inter-American Conference on Social Security. 3. – 6. 6. 1997. Washington, D.C.
- International Social Security Association (ISSA). 2000. *Re-engineering in Social Security Institutions: Guidance Manual Based on Experience*. Geneva: ISSA.
- International Social Security Association (ISSA). 2001. *Measuring Performance in Social Security Institutions: Outcome Oriented Management*. Zborník konferenčných materiálov. Geneva: ISSA.
- International Social Security Association (ISSA). 2004. *Guidelines for the Investment of Social Security Funds*. Správa študijnej skupiny ISSA o investovaní do fondov sociálneho zabezpečenia. Porto, Portugalsko. 1. – 2. 4. 2004
- ISSA/IBM. 2004. *Information and Communications Technology (ICT) Social Security Project Management: Ten Issues on ICT Management in Social Security Organizations*. Geneva: ISSA. Online: www.issa.int.
- Investment Management Association (IMA). 2002. *Pension Fund Disclosure Code*. London: IMA. Online: www.investmentuk.org/news/standards/pfdc2.pdf.
- Iskander, M. and N. Chamiau. 2000. *Corporate Governance: A Framework for Implementation*. Washington, D.C.: World Bank.
- Iyer, S. 1999. *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions*. Geneva: ILO/ISSA.

- Linder, J., R. Wheeler and T. Wiley. 2004. *Creating Value through Performance Management in Social Security Administrations*. Geneva: ISSA Technical Commission on Information Technology.
- McGillivray, W. 1996. „Actuarial Valuations of Social Security Schemes: Necessity, Utility and Misconceptions.“ *Social Security Financing: Issues and Perspectives*. Geneva: ISSA.
- McGillivray, W. 2001. „Contribution Evasion: Implications for Social Security Pension Schemes.“ *International Social Security Review*. Vol. 54, No. 4.
- National Audit Office (NAO). 1997. *Value for Money Handbook*. London: NAO.
- National Audit Office (NAO). 2004. *Improving IT Procurement: Report by the Comptroller and Auditor General*. HC 877 Session 2003–2004: 5. 11. 2004, London: NAO.
- Nunberg, B. 2000. *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*. Washington, D.C.: World Bank.
- OECD. 1998. *Principles For Managing Ethics in The Public Service*. Online: <http://www.oecd.org>.
- Open Society Institute. 2002. *Corruption and Anti-corruption Policy in Lithuania*. Online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN01831.pdf>
- Palidauskaite, J. 2003. *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries*. Kaunas: Kaunas University of Technology.
- Plamondon, P. et al. 2002. *Actuarial Practice in Social Security*. Geneva: ILO/ISSA.
- Ross, S. 2004. „Collection of Social Contributions: Current Practice and Critical Issues.“ Medzinárodná konferencia ISSA: „Zmeny v štruktúre a organizácii správy sociálneho zabezpečenia.“ Krakov. 3. – 4. 6. 2004.
- Scholz, W. et al. 2000. *Social Budgeting*. Geneva: ILO/ISSA.
- Stanovnik, T. 2004. „Contribution Compliance in Central and Eastern European Countries: Some Relevant Issues.“ *International Social Security Review*. Vol. 57, No. 4.
- Svorenová, M. a A. Petrášová. 2005. *Social Protection Expenditure and Performance Review of the Slovak Republic*. Budapest: ILO-CEET.
- Taylor, S. 2004. „Getting it Right.“ *The Actuary*. Aug 2004. London, Staple Inn Actuarial Society. Online: www.the-actuary.org.uk.

INTERNETOVÉ STRÁNKY

Medzinárodná organizácia práce, MOP
(International Labour Organisation, ILO)
www.ilo.org

Medzinárodná organizácia najvyšších účtovných orgánov
(International Organization of Supreme Accounting Bodies)
www.intosai.org

Medzinárodná asociácia sociálneho zabezpečenia
(International Social Security Association,ISSA)
www.issa.int

Lausanská univerzita (University of Lausanne)
www.unil.ch

Maastrichtská univerzita (University of Maastricht)
www.fdewb.unimaas.nl

Celosvetové internetové konzorcium (World Wide Web Consortium, W3C)
www.w3c.org

POUŽITÉ SKRATKY

AGIRC	Všeobecná asociácia dôchodkových inštitúcií pre pracujúcich, Francúzsko (General Association of Pension Institutions for Workers)
ARRCO	Všeobecná asociácia dôchodkových inštitúcií pre manažérskych pracovníkov, Francúzsko (General Association of Pension Institutions for Managerial Staff)
SVE	stredná a východná Európa
CPP	Kanadský dôchodkový plán (Canadian Pension Plan)
DB	Dávково definovaný systém (Defined Benefit System)
DC	Príspevkovo definovaný systém (Defined Contribution System)
EIPA	Európsky inštitút pre verejnú správu (European Institute of Public Administration)
EÚ	Európska únia
HDP	Hrubý domáci produkt
IAA	Medzinárodná asociácia poistných matematikov (International Actuarial Association)
IKT	Informačné a komunikačné technológie
MOP, ILO	Medzinárodná organizácia práce (International Labour Organisation)
ILO FACTS	Finančná a administratívna služba MOP (ILO Financial and Administrative Service)
IPSAS	Medzinárodné štandardy účtovníctva pre verejný sektor (International Public Sector Accounting Standards)
ISSA	Medzinárodná asociácia sociálneho zabezpečenia (International Social Security Association)
PIS	Ukazovatele výkonnosti (Performance Indicators)
SAS	Systém sociálnej zodpovednosti
SNA	Systém národných účtov (System of National Accounts)
SPER	Sociálna politika a kontrola výdavkov (Social Policy and Expenditure Review)
ČSSZ	Česká správa sociálneho zabezpečenia, Česká republika (Social Security Administration)
VFM	Vzťah medzi cenou a kvalitou (Value for Money)
ZUS	Inštitúcia sociálneho poistenia, Poľsko

Poznámky

Poznámky

Poznámky

Poznámky