

(NE)ÚSPEŠNÁ TREFA

DOMINIKA ŠMIHULOVÁ

Inštitút politológie
Filozofická fakulta
Prešovská univerzita v Prešove
Email: dominika.smihulova@gmail.com

Abstract:

The paper focuses on systematic modernization of the Ministry of foreign affairs of the Slovak Republic headed by Jan Kubis, which began to implement in 2007. This project was named TREFA (Permanent effectiveness of management). The aim of this paper is to present the progress of the reform, the results of the process analysis and the implementation of long-term systematic measures in each year.

Keywords:

TREFA, modernization, Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic

Od roku 1993 do súčasnosti prešlo Ministerstvo zahraničných vecí SR (MZV)¹ niekoľkými zmenami. Koncom roka 2006 sa vedenie ministerstva na čele s Jánom Kubišom rozhodlo pre systémovú modernizáciu MZV, ktorá sa začala realizovať v roku 2007. Vtedajší minister zahraničných vecí SR si dal za cieľ systémovú modernizáciu rezortu, čomu zodpovedalo aj samotné pomenovanie projektu TREFA, teda TRvalá EFektivita riadenia. V tomto príspevku priblížime, ako reforma prebiehala a či bola efektívna. Pri jeho koncipovaní sme vychádzali hlavne z prác Marcela Peška, ktorý bol vtedajším vedúcim služobného úradu, ako aj z dokumentov MZV z rokov 2006 – 2009.

S už spomínaným zámerom zmodernizovať rezort „schválilo dňa 23. novembra 2006 vedenie ministerstva záverom č. 335/2006 návrh na vykonanie procesného, hospodárskeho, organizačného, funkčného, personálneho a informačného auditu a zavedenie systému trvalého zvyšovania výkonnosti v rezorte Ministerstva zahraničných vecí SR (projekt TREFA)“ (Analýza – vyhodnotenie Národného programu kvality SR na roky 2004 – 2008, 2009, s. 36). Zmeny sa mali udiať na základe procesnej analýzy, ktorej základ bol v prijatí a dlhodobej implementácii systémových opatrení.

Ako vzor v prípade vypracovania TREFY poslúžilo dánske MZV, ktoré bolo pre SR porovnateľné veľkosťou a malo aj skúsenosti s modernizáciou rezortu. Vo výročnej správe rezortu zahraničia za rok 2007 (2008) bola vízia budúceho fungovania MZV zameraná hlavne na zefektívnenie jeho činnosti v snahe dosiahnuť „menej administratívy, viac diplomacie,“ na orientovanie sa na kvalitu, nie na kvantitu, dôraz bol tiež kladený aj na profesionalitu zamestnancov a jej nemenej dôležitým zámerom bolo upevňovanie medzinárodného postavenia SR. Zámerom projektu TREFA bola podpora strategického plánovania a riadenia, odbyrokratizovanie a zjednodušenie práce zamestnancov, sprehľadnenie kariérneho poriadku a zlepšenie zákona o zahraničnej službe. Išlo v nej aj o zefektívnenie hospodárenia, ako aj rozpočtové a finančné riadenie. V neposlednom rade bolo potrebné optimalizovať systém informačných a komunikačných technológií (IKT).

Partnerom projektu TREFA bola externá konzultačná spoločnosť Centire, s.r.o. Celkový rozpočet na realizáciu projektu počas dvoch rokov nesmel prekročiť 20 mil. Sk, pričom finančné prostriedky boli stanovené v rozpočte na rok 2007 a 2008. Projekt bol rozdelený na niekoľko fáz. Prípravná fáza trvala od januára do sep-

¹ V texte používame skratku MZV označujúcu pôvodný názov rezortu – Ministerstvo zahraničných vecí SR. Od 1. septembra 2012 nastala zmena v názve, kedy sa rezort premenoval na Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR.

tembra 2007, od októbra 2007 do apríla 2008 bola realizovaná analytická fáza a záverečnou bola implementačná fáza, ktorá trvala od mája do decembra 2008 (Peško, 2008a).

Prvá fáza realizácie projektu spočívala vo vytvorení pracovných skupín na plnenie stanovených úloh. Za strategické smerovanie a rozhodovanie zodpovedal koordinačný výbor TREFY. Vedúci služobného úradu bol poverený operatívnym vedením pracovných skupín a zriadil projektový tím. Zabezpečoval prípravnú fázu projektu, podklady pre výber externého konzultanta, navrhoval riešenia a neskôr koordinoval a riadil projekt v spolupráci s projektovým tímom konzultanta. Zamestnanci MZV vytvorili pracovné a analytické skupiny.¹ V marci 2007 bolo zriadených šesť pracovných skupín, ktoré sa zameriavali na riešenie týchto úloh: procesy, stratégie, ľudské zdroje, finančné riadenie, informačné technológie, komunikácia. Ich cieľom bolo rozpracovanie zámerov projektu do konkrétnych opatrení, vyhodnotenie zistenia procesnej analýzy a navrhovanie riešenia.² Na intenzívnu komunikáciu a zapojenie zamestnancov do projektu bol schválený komunikačný plán, prostredníctvom ktorého boli zamestnanci informovaní o všetkých veciach týkajúcich sa projektu TREFA.

Druhá fáza bola zameraná na procesnú analýzu, ktorá tvorila dôležitú časť projektu. Jej súčasťou bol prieskum zamestnancov rezortu ako aj externých partnerov. Analytická etapa potvrdila viacero systémových nedostatkov v práci MZV. Nedostatky sa prejavili napríklad v neprehľadnom systéme práce MZV, neuplatňovaní procesného pohľadu na riadenie a nezavedení systému na podporu trvalého zlepšenia kvality riadiacich procesov, nebolo zadefinované poslanie rezortu, nekládol sa dôraz na strategické riadenie, projektové riadenie a plánovanie činnosti, systém riadenia na zastupiteľských úradoch bol označený ako drahý, formálny a administratívne náročný, nedostatky sa prejavili takisto v rotácii vysielania zamestnancov na zastupiteľské úrady a ich návrat do ústredia po 3 – 4 rokoch, vnútorný audit bol vnímaný zamestnancami skôr ako kontrola. Mínusom bolo aj to, že za celé obdobie svojho pôsobenia MZV neuskutočnilo manažérsky audit, ktorý by určil potenciál vedúcich pracovníkov a nastavil systém manažérskeho vzdelávania. Nedostatok sa prejavil aj v neoptimálnom fungovaní komunikácie medzi riadiacimi pracovníkmi a zamestnancami MZV, či neefektívnym a časovo náročným obehom dokumentov prostredníctvom referátника. Taktiež jednotlivé pozície v ústredí a zahraničí nemali presne zadefinované kompetencie, potrebnú kvalifikáciu a schopnosti na výkon agendy. Bola potrebná zme-

na v kariérnom systéme, chýbal systém vzdelávania zamestnancov, problémy ako neprehľadnosť a administratívna náročnosť sa preukázali aj pri čerpaní z rozpočtových prostriedkov, MZV nemalo vypracovanú koncepciu rozvoja IKT.³ Ako uviedol Peško (2008b), výsledky anonymného prieskumu názorov zamestnancov MZV z roku 2007 poukázali na najväčšie nedostatky, medzi ktoré patrilo plánovanie a organizovanie na úrovni organizácie, kvalita riadenia, komunikácia zdola nahor, odmeňovanie a riadenie ľudských zdrojov. Výsledky prieskumu zamestnancov len potvrdili výsledky procesnej analýzy. Na druhej strane však prieskum externých partnerov rezortu, ktorý sa robil v novembri 2007 ohľadom ich spokojnosti so spoluprácou s MZV, dopadol pozitívne. Kvalita spolupráce bola hodnotená ako dobrá. Slabina sa odhalila najmä v prezentácii ministerstva navonok (Výročná správa Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, 2008).

Výsledky procesnej analýzy, ktoré poukázali na viacero nedostatkov, boli sformulované do odporúčaní na realizáciu modernizačných a systémových opatrení, a to formou akčných plánov, ktoré boli následne rozpracované do už konkrétnych implementačných projektov. Prvým bol akčný plán zavedenia strategického plánovania a projektového riadenia. Súčasťou tohto plánu bola aj schválená zmena organizačnej štruktúry, ktorá ako uvádza Peško (2008a), mala lepšie obsiahnuť strategické priority rezortu, medzi ktoré patrili ekonomický rozmer diplomacie alebo oddelenie hlavných a podporných procesov. Akčný plán zavedenia procesného riadenia a systému riadenia kvality podľa modelu výnimočnosti s názvom European Foundation for Quality Management (EFQM) mal za úlohu odstraňovanie slabých miest pri strategickom riadení administratívnych procesov, používaní zverených zdrojov, či práci s ľuďmi a pod. Ďalej išlo o akčný plán rozvoja finančno-administratívnych činností, akčný plán rozvoja IKT a stratégiu rozvoja ľudských zdrojov. Posledná stratégia sa orientovala na profesionalitu a rozvoj zamestnancov, upravil sa ňou systém rotácie či kariérny poriadok.⁴

S reformovaním MZV, ktoré sa začalo schválením TREFY, súvisela aj stratégia MZV Úspešné Slovensko v bezpečnom svete (2008). Išlo o súbor prioritných úloh a strategického smerovania MZV, ako aj o prepojenie systému plánovania so systémom riadenia výkonnosti, hodnotenia a odmeňovania. Táto stratégia bola hlavným manažérskym a plánovacím nástrojom v rukách rezortu, ktorá mala za cieľ dosiahnuť, aby zahraničná služba plnila svoje úlohy čo najlepšie v súlade so zahraničnopolitickými záujmami štátu, bola aj východiskom pre zavedenie systému strategického plánovania.

¹ Od začiatku projektu sa na jeho realizácii zúčastnilo 100 z takmer 470 pracovníkov MZV (Peško, 2008a).

² Pozri bližšie Peško, 2008a, s. 93 – 96.

³ Pozri bližšie Peško, 2008a, s. 97 – 101.

⁴ Pozri bližšie Peško, 2008a, s. 102 – 104.

Prvý rok implementácie reforiem splnil predstavy jej autorov. V roku 2007 sa predovšetkým orientovalo na reštrukturalizáciu zamestnancov rezortu, znížil sa ich počet, investovalo sa do vzdelávania, zvýšili sa kritériá pri ich výbere. Optimalizoval sa aj počet vyslaných zamestnancov, či nastala zmena v kategorizácii zastupiteľských úradov. V oblasti IKT sa vypracoval napríklad projekt intranet.¹ V ďalšom roku, ako sa deklarovalo vo Výročnej správe MZV SR (2008), sa v rámci TREFY orientovalo na oblasti ako bezpečnosť, demokracia, ľudské práva a právny štát, prosperita, efektívna EÚ, verejná diplomacia a služba občanovi. Najviditeľnejšou zmenou na ministerstve bola od 1. septembra 2008 zmena jeho organizačnej štruktúry. Boli zavedené tri úrovne riadenia a znížil sa počet riadiacich pracovníkov na základe zrušenia oddelení na politických odboroch. Dôležitým krokom bolo oddelenie hlavných a podporných procesov, ako aj kladenie dôrazu na hospodársku a verejnú diplomáciu. Zmenou organizačnej štruktúry sa vytvorili predpoklady pre zavedenie projektového a procesného riadenia, čo bolo cieľom projektu TREFA. V roku 2009 sa pozornosť sústredila na oblasť primárnych vzdelávacích aktivít.² Schválenie koncepcie činnosti Diplomatickej akadémie, bolo ďalším pozitívom v tejto oblasti.³ V júni 2009 vznikol Odbor krízového manažmentu (OKRM), ktorého cieľom bolo vytvoriť komplexný systém zabezpečenia plnenia úloh krízového manažmentu. Jeho hlavnou úlohou „bolo realizovať jednoduchý, dostatočne flexibilný a efektívny systém krízového manažmentu, kompatibilný so systémom národného a medzinárodného krízového manažmentu“ (Výročná správa Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, 2009, s. 52). Získané skúsenosti z implementačného procesu boli v roku 2010 využité na zvýšenie kvality a efektívnosti prác vykonávaných zapojením projektových mechanizmov (Výročná správa Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, 2009). Zmena vedenia rezortu po parlamentných voľbách v roku 2010 však mala za následok „odmlčanie“ projektu TREFA.

V TREFE išlo o prvý pokus o projektové riadenie, čo bolo veľkým prínosom. Toto riadenie je aj v súčasnosti definované v organizačnom poriadku MZV. Pokus o reformu v roku 2007 sa ale nepodarilo realizovať do finálnej podoby, implementovala sa len čiastočne. Zodpovedať otázku o úspešnosti či neúspešnosti TREFY je preto v tomto prípade ťažké. Reakcie na TREFU boli rôzne. Pozitívne sa hodnotila snaha o komplexný prístup, vytvorili sa procesné mapy rezortu. Avšak jej

kritici jej vyčítali administratívnu náročnosť, duplicitné až triplicitné činnosti. Marcel Peško (2008a) v už spomínanej práci Modernizácia slovenskej zahraničnej služby zhrnul kritické faktory, ktoré mohli ovplyvniť realizáciu projektu. Išlo o nejednoznačnú podporu projektu zo strany vedenia MZV, problém s nepresným definovaním cieľov, nepresvedčenie vedenia zamestnancov o potrebe a význame reformy, problémy s implementáciou opatrení, nedostatočné zabezpečenie projektu, nedodržanie určeného časového harmonogramu a rozpočtu, ako aj nepresné vyhodnocovanie potenciálnych rizík a ich eliminovanie.

Reformovať ministerstvo, ktoré je súčasťou štátnej správy SR a zodpovedá za jej zahraničnú politiku, je veľmi ťažké. Je množstvo faktorov ťažko kvantifikovateľných, ktoré súvisia s činnosťou MZV. Postavenie MZV ovplyvňuje vonkajšie aj vnútorné prostredie, a nie všetky procesy sú predvídateľné, a tým pádom merateľné. Preto skôr možno treba uvažovať o komplexnej reforme celej štátnej správy, na základe ktorej by napríklad došlo k zlepšeniu komunikácie jednotlivých rezortov.

Literatúra:

- Analýza – vyhodnotenie – Národného programu kvality SR na roky 2004 – 2008, 2009. Dostupné na internete:
www.unms.sk/swift_data/.../kvalita/npk/Vyhodnotenie%20NPK.do [cit. 28. 8. 2012].
- PEŠKO, M.: Modernizácia slovenskej zahraničnej služby. In: Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2007. Bratislava: Výskumné centrum SFPa, N. O. 2008a, s. 95 – 103.
- PEŠKO, M.: Modernizácia slovenskej diplomatickej služby – skúsenosti z realizácie projektu TREFA. In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Diplomacia služba členského štátu EÚ v procese európskej integrácie. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM 2008b, s. 23 – 48.
- Správa o plnení úloh zahraničnej politiky SR v roku 2007. Dostupné na internete:
[http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_B53BA3F653158665C12576480044A056_SK/\\$File/SPRAVA%202007%20final.pdf](http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_B53BA3F653158665C12576480044A056_SK/$File/SPRAVA%202007%20final.pdf) [cit. 28. 8. 2012].
- Stratégia MZV SR. Úspešné Slovensko v bezpečnom svete. Dostupné na internete:
[http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_E64D391723AD1CCFC1257648004601A5_SK/\\$File/Strategia%20MZV%20definit%20260208.pdf](http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_E64D391723AD1CCFC1257648004601A5_SK/$File/Strategia%20MZV%20definit%20260208.pdf) [cit. 23. 8. 2012].

¹ Pozri bližšie Peško, 2008b, s. 32.

² Pozri bližšie Výročná správa Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, 2009, s. 54.

³ Diplomatická akadémia začala pôsobiť od 1. januára 2010 ako samostatný odbor v rámci Osobného úradu MZV.

Výročná správa Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky. Zahraničná politika v roku 2007. Dostupné na internete:

<[http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_2E2FD701EBEE6EFBC1257648004FF001_SK/\\$File/sk%20VS%20MZV%20SR%20-%20text-%20final%202007.pdf](http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_2E2FD701EBEE6EFBC1257648004FF001_SK/$File/sk%20VS%20MZV%20SR%20-%20text-%20final%202007.pdf)> [cit. 20. 8. 2012].

Výročná správa Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky. Zahraničná politika v roku 2008. Dostupné na internete:

<[http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_236A069533A774E4C1257648004F02AE_SK/\\$File/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A1%20spr%C3%A1va%202008.pdf](http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_236A069533A774E4C1257648004F02AE_SK/$File/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A1%20spr%C3%A1va%202008.pdf)> [cit. 28. 8. 2012].

Výročná správa Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky. Zahraničná politika v roku 2009. Dostupné na internete:

<[http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_4F35158C15332CFFC125770300242355_SK/\\$File/Vyrocnna_sprava_2009_.pdf](http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_4F35158C15332CFFC125770300242355_SK/$File/Vyrocnna_sprava_2009_.pdf)> [cit. 28. 8. 2012].

Zameranie zahraničnej politiky Slovenskej republiky na rok 2009. Dostupné na internete:

<[http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_DF356E50EB654ED4C125764800404D3A_SK/\\$File/zameranie%20ZP%202009.pdf](http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_By-ID/ID_DF356E50EB654ED4C125764800404D3A_SK/$File/zameranie%20ZP%202009.pdf)> [cit. 23. 7. 2012].