

KOVÁČOVÁ, E.: TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Banská Bystrica, Belianum, 2014. 236 s.

Monografia Eleonóry Kováčovej „Teória a prax verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky“ sa venuje rôznym témam z oblasti verejnej správy. Okrem kvalitného teoretického vymedzenia komplexne pomenúva výzvy, ktorým verejná správa v súčasnosti čelí. Verejná správa je pomerne mladý vedný odbor, napriek tomu samu v našich podmienkach venuje stále väčšia pozornosť. Najvýraznejšie zmeny v tejto oblasti nastali po roku 1989, keď sa v súvislosti s politicko-spoločenskými zmenami obnovilo v Slovenskej republiky samosprávne postavenie miest a obcí. Dovtedy verejná správa ako ju vnímame v súčasnosti neexistovala.

Na slovenskom trhu sú rôzne dostupné knižné zdroje, ktoré sa venujú verejnej správe, zamerané najmä na teoretické vymedzenie problematiky. V publikácii autorka veľmi dobre spracovala teoretické vymedzenie a zmysel verejnej správy, pracuje so širokou škálou predovšetkým domácej literatúry, ďalej sa venuje analýze aktuálnej legislatívy (resp. vývoju legislatívy, ktorá mala vplyv na fungovanie verejnej správy od roku 1989). Vníma tvorenie legislatívy na národnej úrovni ako výsledok vnútorných a aj vonkajších spoločensko-politických vplyvov. Prehľadne a zaujímavo analyzuje vzťahy medzi štátnou správou a samosprávou. Tiež poukazuje na to, ako sa mestá, obce, ale aj orgány štátnej správy musia prispôbovať daným legislatívnym pravidlám. Predovšetkým sa zameriava na fungovanie a problematiku územnej samosprávy, keďže obce a mestá sú pilierom spoločnosti, najviac vnímajú všetky reformné procesy a denne čelia problémom ako nové legislatívne pravidlá zavádzať do praxe.

Monografia je spracovaná na kvalitnej úrovni, svedčí o tom aj fakt, že publikácia bola schválená za vedeckú recenzovanú monografiu na zasadnutí Edičnej komisie Fakulty politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici v januári v roku 2014. Eleonóra Kováčová pôsobí ako odborná asistentka na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov na univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici. Je autorkou aj iných publikácií: Verejná správa SR a jej súvislosti (2011) a Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy (2010).

Hlavným účelom publikácie je „objasniť podstatu a význam verejnej správy ako aj význam a podstatu špecifických procesov, prebiehajúcich na jej jednotlivých úrovniach – tak na úrovni štátnej správy a miestnej štátnej správy, ako aj na úrovni miestnej a regionálnej samosprávy (s. 5).“ Kniha je rozčlenená do šiestich kapitol. Jej obsah je spracovaný veľmi prehľadne (logické členenie kapitol a podkapitol). Autorka využíva

odborný štýl písania textu, ktorý nie je komplikovaný a je ľahko zrozumiteľný. Na prvý pohľad je zjavné, že autorka sa téme dlhodobo venuje, poskytujecelistvé znalosti a prehľad vedomostí a informácií nielen v oblasti verejnej správy, ale aj v oblasti práva, politológie, manažmentu, ekonomiky. Pozitívne hodnotím prácu s literatúrou, kde využíva dostatok primárnych aj sekundárnych zdrojov na spracovanie témy publikácie.

Prvá kapitola sa zaoberá východiskami skúmania verejnej správy. Autorka považuje verejnú správu za „*zložitú verejnú skutočnosť, ktorú je potrebné popísať*“ (s. 5). Uvádza rôzne prístupy k vymedzeniu pojmu verejná správa, čím čitateľovi rozširuje vnímanie jej významu. Vidí ju z pohľadu funkčného, sociologického, z pohľadu teórie riadenia a organizácie a ďalších. Svojimi argumentmi zdôrazňuje rôznorodosť verejnej správy, jej viacdimeznialitu a medziodborovosť. Do prvej kapitoly sú zaradené aj definície základných pojmov: správa, verejná správa, moc, verejná moc a iné. Následne sa pokračuje charakterizovaním vzťahov verejnej správy ako súčasti politického systému a realizátora verejno-mocenských záležitostí. Poukazuje sa na možnosti zvyšovania výkonnosti verejnej správy pomocou moderných princípov - princíp subsidiarity, odbornosti, profesionality, efektivity a úspornosti. V poslednej časti kapitoly autorka veľmi prehľadne zosumarizovala a charakterizovala zásady a možnosti budovania orgánov vo verejnej správe.

V druhej kapitole sa autorka venuje jednej z troch základných zložiek verejnej správy a to štátnej správe. Vníma ju ako „*súčasť riadenia spoločnosti, ktorá je skúmaná ako osobitný druh štátnej činnosti*“ (s. 47), ale aj „*ako osobitný druh spoločenského riadenia uskutočňovaného štátom*“ (s. 49). V tejto časti autorka teoreticky spracovala a zadefinovala štátnu správu a legislatívu, ktorá sa jej týka. Okrem teoretického vymedzenia obohatila túto časť črtami, charakteristickými pre orgány štátnej správy a tiež vymedzila kritériá právneho postavenia orgánov štátnej správy, kde sa zamerala na právny základ vzniku orgánu, vecný rozsah jeho pôsobnosti, územný rozsah jeho pôsobnosti, zloženie orgánov a spôsob a akým rozhoduje o veciach vo svojej pôsobnosti. Ďalej postupuje členením orgánov štátnej správy a ich stručnou charakteristikou: vláda SR, ústavné orgány štátnej správy, ostatné orgány štátnej správy, miestnu štátnu správu. Čo možno vnímať mierne negatívne je, že autorka do textu nezpracováva praktické príklady a problémy, ktoré sa týkajú súčasného fungovania štátnej správy. Táto kapitola je uchopená predovšetkým teoreticky -po legislatívnej a funkčnej stránke.

Najrozsiahlejšou časťou knihy je **tretia kapitola**, ktorá sa zaoberá najmä miestnou a v menšej miere regionálnou samosprávou. Veľmi výstižne autorka zadefinovala podstatu samosprávy, ktorá „*spočíva v jej relatívnej nezávislosti, avšak miera nezávislosti môže byť rôzna. Závisí od mocenských ambícií štátnej správy, ako aj od priestoru, v ktorom sa vykonáva*“ (s. 67). Autorka opäť samosprávu považuje za multidimeznialny pojem, ktorý má viacero aspektov: politický, právny, ekonomický, sociologický, sociálno-psychologický, organizačno-inštitucionálny. Zdôrazňuje postavenie samosprávy v demokratickej spoločnosti, pretože takáto spoločnosť je najvhodnejšia na uplatnenie demokratických princípov - princípov, ktoré sa vykonávajú čo najbližšie k občanovi.

Podstatou samosprávy sú obce, komúny. Obec je súčasťou štátu, nie štátnej správy. Miestna samospráva má svoje špecifiká, pričom nezahŕňa celospoločenské potreby. Vymedzuje predpoklady na výkon samosprávy (legislatívne, organizačné, ekonomické, personálne, informačné, ...) a tiež jej rôzne funkcie, ktoré zastáva v spoločnosti. Autorka nevynecháva ani pojmy ako komunálna ekonomika a komunálna politika. Ďalej venuje pozornosť orgánom obcí, miestnemu referendu, právam a povinnostiam obyvateľov obce, hospodáreniu s majetkom obce,...ale aj kontrolnej činnosti na obecnej úrovni. Zaujímavé témy, ktorým sa autorka venuje sú ochrana verejného záujmu pri výkone funkcie starostu, trestno-právna ochrana a zodpovednosť volených funkcionárov a zodpovednosť samosprávnych orgánov za škodu.

Štvrtá kapitola je veľmi krátka a stručná, v rozsahu niekoľkých strán, venuje sa verejnoprávny korporáciám ako špeciálnemu podsystému verejnej správy. Okrem analýzy príslušnej legislatívy, ktorá tieto orgány upravuje, uvádza aj kritériá na konštituovanie verejno-právnej korporácie a základnú klasifikáciu týchto orgánov.

Jednou z najzaujímavejších kapitol **publikácie je piata kapitola**, ktorá sa venuje téme decentralizácie. Za posledných 25 rokov to bola „jedna zo základných podmienok prestavby štátnej správy ústavných a zákonných noriem, ako aj sociálnych podmienok“ (s. 141) slovenskej spoločnosti. Decentralizáciou sa autorka zaoberá z pohľadu kompetenčnej a fiškálnej decentralizácie, ktoré navzájom tvoria jeden neoddeliteľný celok. Poukazuje na to, že tento proces nebol jednoduchý a ani časovo zosúladený, čo má svoje následky až do súčasnosti. Opäť najviac pozornosti venuje fungovaniu územnej samosprávy, keďže najviac zmien sa prejavilo na fungovaní miest a obcí, ktorých úlohou bolo čo najlepšie vyriešiť zásahy do ich fungovania. Za hlavný problém autorka vytýčila obecný nedostatok financií realizovať všetky kompetencie, čo sa týka najmä malých obcí, kde pri prenesenom výkone kompetencií sú viaceré oblasti problematické (školsťvo, sociálne služby, pozemné komunikácie...) Decentralizácia nie je proces jednoduchý, čo sa odzrkadlilo na prijatí potrebnej legislatívy, ktorá určila viaceré pravidlá financovania a prerozdeľovania finančných prostriedkov pre samosprávy. Vymedzila finančné vzťahy štátu k rozpočtom obcí a rozpočtom vyšších územných celkov, či už je to vo forme na daniach v správe štátu, alebo vo forme dotácií na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy, ako aj ďalších dotácií v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok. Venuje sa aj téme programového rozpočtovania v miestnej a regionálnej samospráve, kde sa kladie dôraz na výsledky a efektívnosť nakladania s finančnými prostriedkami. Viacročný programový rozpočet územnej samosprávy je základným strednodobým nástrojom finančnej politiky každej obce a každého vyššieho územného celku. Finančná decentralizácia síce pre obce znamená posilnenie finančnej autonómie, ale na druhej strane to prinieslo problémy s financovaním svojich kompetencií. Situácia sa zhoršila aj vplyvom hospodárskej krízy v roku 2008, kedy sa znížilo percento podielových daní pre samosprávy. Obce sú v nepriaznivej finančnej situácii (obmedzenie investičných činností), kde môže byť jednou z možností zvyšovanie miestnych daní.

Napriek všetkým prekážkam a problémom autorka hodnotí fiškálnu decentralizáciu pozitívne. Podarilo sa dosiahnuť finančnú nezávislosť samospráv, ale je nevyhnutné zabezpečiť stabilitu financovania územných samospráv. Za najviac ohrozené považuje autorka malé obce, ktoré majú najviac problémov pri vykonávaní všetkých príslušných kompetencií. Treba ich zabezpečiť tak, aby *„ich realizácia nebola pod úrovňou odsúhlaseného minimálneho štandardu“* (s. 166).

Šiesta kapitola je zameraná na formovanie verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. Spolu s prvou a piatou kapitolou predstavuje časti s najväčším prínosom. Autorka sa venuje chronologickému vývoju verejnej správy na Slovensku od roku 1989. Načrtáva spoločensko-politické a legislatívne podmienky, ktoré postupne dávali verejnej správe takú podobu, v akej ju poznáme dnes. Okrem všeobecných poznatkov a vedomostí, autorka kvalitne a výstižne pomenováva súčasné problémy verejnej správy a aj navrhuje určité riešenia/opatrenia. Čitateľovi sa snaží ponúknuť čo najširšie súvislosti s vývojom verejnej správy na Slovensku. Nepozera sa len na národnú úroveň, ale poukazuje aj na rôzne vonkajšie vplyvy na túto sféru vďaka členstvu Slovenskej republiky v Európskej únii, v Rade Európy a vplyvu hospodárskej krízy z roku 2008, ktoré vyústili do podoby domácich koncepcií rozvoja a reforiem - *„prispôbovať novým podmienkam v závislosti od rozvoja demokracie, integračných snáh a globalizačných trendov“* (s. 182). Pomerne veľa priestoru autorka venuje územnej samospráve. Pomenováva výzvy, ktoré pred nimi stáli a ktorým nestále čelia: potreba konsolidácie verejných financií, problémový výkon kompetencií na úrovni územnej samosprávy, vážna finančná situácia malých obcí, realizácia kompetencií na miestnej úrovni, realizácia kompetencií na regionálnej úrovni, čerpanie eurofondov. V súvislosti so systémovými zmenami uvádza aj reformu štátnej správy ESO – Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa.

Otvára taktiež témy modernizácie samosprávy, potreby novelizácie zákona o obecnom zriadení č. 369/1990, elektronizácie verejnej správy (e-government), auditu kompetencií, finančného zabezpečenia výkonu prenesených kompetencií. Poukazuje na špecifickosť postavenia miest a obcí, pretože každá má iné podmienky, v ktorých funguje a plní zákonom určené kompetencie. Podľa autorky najväčším problémom zostáva *„uprednostňovanie politických záujmov na úkor kompetencie, skúseností a znalostí. Kvalitné rozhodovanie závisia v mnohých prípadoch aj od ochoty a vôle volených funkcionárov a administratívneho aparátu (s. 184).“* Taktiež hovorí o znižovaní počtu poslancov v samosprávach. Tu treba podotknúť, že tento krok by sa týkal viac miest ako obcí. Väčšinou pozíciu poslanca v dedinách vykonáva človek iba za symbolickú odmenu a ak to rozpočtové možnosti nedovoľujú, tak aj bez finančnej odmeny. Poukazuje aj na možnosť, že v budúcnosti by mohol byť poslanec odvolateľný pomocou referenda.

V súvislosti s regionálnou samosprávou zostáva predmetom politických diskusií otázka členenia regionálnej správy. Občania nie sú o regionálnej samospráve dostatočne informovaní, strácajú sa v pojmoch - župa, župan, predseda VÚC, vyšší územný celok. Tu vidí priestor pre médiá, ktoré sa okrem iného podieľajú na tvorbe verejnej mienky.

Je potrebné, „aby informovali občanov čo najpresnejšie a najpravdivejšie, čím by zdôrazňovali aj svojedukatívny význam a charakter“ (s. 188).

Autorka svoju pozornosť venuje aj „prestavbe verejnej správy v personálnej a etickej oblasti(s. 189).“ Ide o kvalitu ľudských zdrojov, ktorá je jedným z predpokladov spokojných občanov. Jednak, súčasný vývoj spoločnosti vyžaduje neustále vzdelávanie zamestnancov a volených funkcionárov verejnej správy. V ďalšom smere potreba vzdelávania súvisí aj s neustálymi zmenami v kompetenciách a ich delegovaním na nižšie úrovne. Tak isto je to cesta ako zvyšovať dôveru občana voči službám verejnej správy a záujem o participáciu na veciach verejných. Služby musia byť poskytované na profesionálnej úrovni.

V závere publikácie autorka konštatuje, že, „verejná správa je nepochybne zložitý systém, ktorý citlivo reaguje na celospoločenské zmeny, a v ktorom prebieha množstvo špecifických procesov“. Definuje 22 bodov - odporúčaní, ktoré je nevyhnutné splniť pre ďalší rozvoj a fungovanie verejnej správy. Zdôrazňuje, že všetky reformné kroky potrebujú čas a nedajú sa urobiť naraz, ale je ich potrebné pripravovať postupne s priestorom pre odbornú diskusiu so všetkými zainteresovanými zložkami. Najdôležitejšie pre funkčnú a efektívnu verejnú správu je vzdelanie, odborný prístup, kvalitné rozhodnutia a eliminácia mocenských záujmov.

Autorka otvára početné témy, ktoré sú orgány štátnej správy a samosprávy denne povinné riešiť a zároveň tým načrtáva nové námety na hlbšie skúmanie súčasných javov prebiehajúcich vo verejnej správe na Slovensku. Publikácia je vhodným študijným materiálom, ktorý neponúka len precízne spracovanie teoretických poznatkov, ale je vynikajúcim materiálom rozširujúcim obzor v aktuálnych otázkach verejnej správy. Zámer obohatiť teóriu verejnej správy s praktickým uhlom pohľadu sa v tomto prípade podarilo zrealizovať na dobrej úrovni ačítateľovi uľahčuje pochopenie súčasného stavu a budúceho vývoja správy vecí verejných.

MAHULIENA SOCHOROVÁ

Katedra verejnej politiky a verejnej správy
Fakulta sociálnych vied
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Bučianska 4/A, 917 01 Trnava
m.sochorova.m@gmail.com