PRIESTOROVÁ KOMPOZÍCIA ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY - MESTO NITRA

„OBIEHAJÚ INFORMÁCIE, ČI OBČAN?“

SPATIAL COMPOSITION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION INSTITUTIONS – CASE OF NITRA

„ARE THE INFORMATION CIRCULATED, WETHER IS IT CITIZEN?“

Tomáš Malatinec

ABSTRACT

Public administration is a dynamic mechanism. The reform of Slovak state administration is brining simpler access to execute of agenda for a citizen. Creating of local integrated authorities is supported by virtual centralisation of electronic services of public administration and by advancing eGovernment as well. Diffuse specialized local state authorities, as it can seen from the model of town Nitra, are integrated step by step and the time for execution of civic agenda is truncated. The principle of reform is more efficiency and quality of services.

KEY WORDS: public administration, institutions of public administration, administration, efficiency

ABSTRAKT

Verejná správa je dynamický mechanizmus. Reforma štátnej správy SR prináša občanovi jednoduchší prístup k vybaveniu agendy. Vytvorenie miestnych integrovaných úradov je podporené virtuálnou centralizáciou elektronických služieb verejnej správy a napredujúcim eGovernmentom. Difúzne rozmiestnené špecializované orgány miestnej štátnej správy, ako to možno vidieť i na príklade mesta Nitra, sa postupne integrujú a tak sa skracuje čas potrebný na vybavovanie občianskej agendy. Princípom reformy je vyššia efektívnosť a kvalita služieb.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ: verejná správa, orgány verejnej správy, administratíva, efektivita

ÚVOD

Verejná správa Slovenskej republiky podstúpila v uplynulých rokoch mnohé reformné procesy, ktoré sa dotýkali tak štrukturálnych, ako aj kompetenčných zmien. Verejné inštitúcie si vyžadujú reformu predovšetkým z hľadiska stavu ich aktuálnej efektívnosti a kvality, ktorá často nespĺňa kritéria kladené na modernú verejná správu. Reforma by sa však nemala stať iba „komoditou“ ktorá znova a znova pozmeňuje dynamický systém. Je potrebné, aby sa inovovala paradigma výkonu verejnej správy a nevyhnutnej administratívy. (Busch et al., 2013) Platformou pre výkon verejnej správy je teória štátu a práva a aby bola pochopená nevyhnutnosť byrokracie, je potrebné mať na zreteli jej prirodzený základ v organizačnej

teórii. (Moe, 1994) Avšak dnes je potrebné zabezpečiť plynulý prechod od byrokracie k inteligentnej administratíve. (Bolfíková, 2008) Výzvou dneška je zabezpečenie „smart public services“ („inteligentných verejných služieb“), ktoré zbytočne nezaťažujú občana a štát. S dynamickou zmenou spoločnosti a jej nárokov, nehovoriac o dynamike legislatívneho prostredia v spojitosti s europeizáciou právnych poriadkov, sa determinuje i podoba a výkon administratívnej činnosti. (Busch et al., 2013) Problematickým bodom v oblasti verejnej správy ostáva naďalej otázka dichotómie verejnej správy a politiky. Pri reformách verejnej správy často dochádza k prelomeniu organizačnej teórie v prospech politických zámerov a to, ako je verejná správa štruktúrovaná, riadená a kontrolovaná nevyplýva z objektívnej potreby praxe, ale často z požiadavky vládnucej moci. Verejná byrokracia je taká aká je, pretože politický aktéri majú pohnútku ju realizovať takýmto spôsobom. (Moe, 1994) Inovatívne myšlienky mala v tomto smere priniesť Teória nového inštitucionalizmu.

Klasická štruktúra verejnej správy pozostávajúca zo štátnej správy, samosprávy a ostatnej verejnej správy - verejnoprávnych korporácií (Marišová, 2011) poskytuje priestor pre pohyb zverených kompetencií, či už v zmysle decentralizácie alebo dekoncentralizácie štátnej moci. Reformné procesy sú presadzované s cieľom zabezpečiť efektívnu administráciu tak, aby štát mohol plniť svoje úlohy a efektívne spravoval veci vo verejnom záujme, avšak zároveň aby občan, ako spravovaný subjekt, podliehal jednoduchej, ak možno tak len nevyhnutnej a časovo nenáročnej administrácii. V zmysle uvedeného sa využívajú dva prístupy na analýzu výkonu verejnej správy: verejná správa v zmysle inputov a verejná správa v zmysle výstupov a výsledkov jej činnosti. Moderná verejná správa predpokladá integráciu týchto dvoch prístupov a zabezpečenie efektívneho fungovania orgánov verejnej správy tak z hľadiska ich vzniku a odvodenia ich moci od centrálnych autorít, ako aj z hľadiska výsledkov ich činnosti (Moulton, 2010) S účelom integrácie sektorovej miestnej štátnej správy a jednoduchého prístupu občana k agende prichádza aj aktuálna reforma štátnej správy SR, ktorá sa dotýka štrukturálnych zmien v miestnej štátnej správe. Reforma ESO (Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená štátna správa) zavádza model všeobecnej štátnej správy vykonávanej v rámci novovzniknutých okresných úradov (01.10.2013), ktoré pozostávajú zo špecializovaných odborov. Odbory okresných úradov kopírujú štruktúru bývalých špecializovaných obvodných úradov. Zachované ostáva sektorové riadenie špecializovaných odborov príslušným ministerstvom a ako novinka sa zavádza zriadenie tzv. Front Office – klientskych centier. Účelom klientskeho centra bude prijať od občana agendu prislúchajúcu na vybavenie okresnému úradu a tak zabezpečiť komplexnosť administrácie na jednom mieste. Istá forma klientskych centier bola zavedená na základe požiadavky Európskej Únie na úseku štátnej správy živnostenského podnikania. Zriadením Jednotných kontaktných miest – JKM (Points of Single Contact – PSCs) sa výrazne zjednodušil prístup k živnostenskému podnikaniu. JKM slúžia v súčasnosti občanom EÚ zakladajúcim alebo prevádzkujúcim živnosť. (EUGO, 2013)

Komplexnosť a efektívnosť poskytovaných verejných služieb a administrácie možno dosiahnuť na základe zosúladenia prvkov obsiahnutých v hexagone efektívnej verejnej správy (legislatíva, občan, financie, úradník, organizácia, technológie). Takto nastavená administrácia smeruje predovšetkým v prospech občana. (stratégia Smart Administration, 2013) V konečnom dôsledku práve možnosť občana na vybavenie komplexnej administratívnej agendy na jednom mieste a v čo najkratšom čase patrí medzi požiadavky spoločnosti kladené na inštitúcie verejnej správy. Uvedenú požiadavku sa pokúsime konfrontovať s výkonom verejno-správnej administrácie v meste Nitra.

METODIKA

Cieľom príspevku je konfrontovať vytýčené ciele aktuálnej reformy prebiehajúcej vo verejnej správe SR s ich realizáciou z hľadiska priestorového usporiadania inštitúcií verejnej správy na modelovom príklade mesta Nitra. Všeobecne platná požiadavka občana vo vzťahu k inštitúciám verejnej správy, ktorá je zároveň i víziou reformného procesu znie: **vybaviť príslušnú agendu na jednom mieste v čo možno najkratšom čase**. Avšak na druhej strane stojí **požiadavka štátu a spoločnosti vykonať túto administratívu kvalitne s dosiahnutím účelu príslušných správnych postupov (úkonov)**.

Príspevok obsahuje znázornenie priestorovej kompozície orgánov verejnej správy, ktoré sú alokované na území mesta Nitra. Na základe zostavenia priestorovej kompozície a identifikácie vzťahov medzi inštitúciami možno prijať stanovisko k otázke, či v systéme súčasnej verejnej správy „Obiehajú informácie alebo občan?!“ Na základe pozorovania bol prijatý záver o kvalifikovanosti prístupu k klienta k vybaveniu svojej agendy. Pozorovanie patrí medzi kvalitatívne sociologické výskumné metódy, ktoré sa využívajú v rámci výskumu a prieskumov v oblasti verejnej správy. (Bickman – Rog, 2009). Mapy znázorňujúce priestorové rozloženie príslušných orgánov verejnej správy boli generované GIS portálom mesta Nitra, pričom v nich boli systematicky vyznačené sídla týchto orgánov.

Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že elektronizácia verejnej správy SR ešte nedosiahla potrebnú úroveň, ktorá by vylúčila nevyhnutnosť fyzického styku občana s orgánom verejnej správy. Hoci prebehla integrácia verejných registrov a niektoré podania je možné realizovať elektronicky, naďalej prevláda kontaktný výkon administratívy, ktorý v špecifických prípadoch ani nemožno vylúčiť. Zákon o eGovernmente č. 305/2013 Z.z., ktorý nadobúda účinnosť 01.11.2013 avšak osobitne ustanovuje, že elektronicky možno verejnú moc vykonávať len v prípadoch, ak osobitný predpis výslovne neurčuje listinnú podobu tohto výkonu. Z tohto dôvodu je otázka alokácie verejno-správnych inštitúcií významnou vo vzťahu k jednoduchému vybaveniu občianskej agendy. Na zreteli je potrebné mať i územnú pôsobnosť verejno-správnych orgánov (predovšetkým orgánov miestnej štátnej správy).

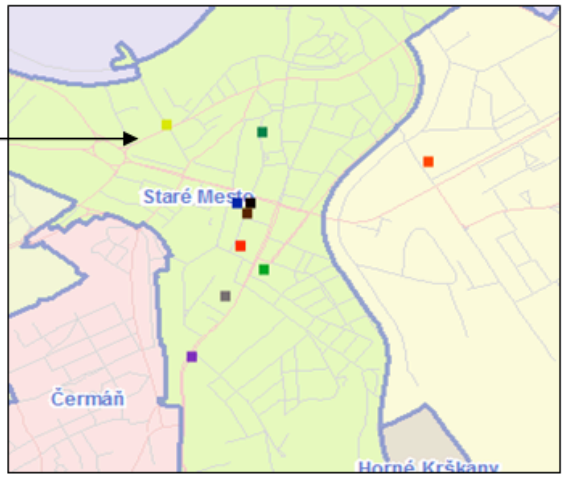
VÝSLEDKY

Aktuálny reformný proces je zameraný na štrukturálny prechod vecnej pôsobnosti z miestnych špecializovaných úradov štátnej správy na novovzniknuté okresné úrady. Cieľom reformy je postupne integrovať špecializované úseky správy tak, aby mal občan možnosť vybaviť čo možno najrozsiahlejšiu časť svojej agendy na jednom mieste. Uvedenému cieľ už dnes napomáha tzv. virtuálna centralizácia občianskej agendy, ktorú zabezpečuje doména www.slovensko.sk – ústredný portál verejných služieb ľuďom (ústredný portál verejnej správy). Hlavným cieľom je nasmerovanie užívateľa na využitie konkrétnej elektronickej služby verejnej správy. (ÚPVS, 2013) Portál funguje v súlade sú zákonom č. 275/2006 Z.z. o informačných systémoch verejnej správy. Informačným systémom v oblasti verejnej správy sa podľa tohto zákona rozumie funkčný celok zabezpečujúci cieľavedomú a systematickú informačnú činnosť prostredníctvom technických prostriedkov a programových prostriedkov, ktoré sú súčasťou informačného systému (§2 a)). Povinné osoby taxatívne upravuje §3 ods. 3 uvedeného zákona. Zákon ukladá možnosť vytvorenia integrovaného obslužného miesta, ktoré zabezpečuje prístup k službám verejnej správy poskytovaným povinnými osobami. Uvedená skutočnosť uľahčuje prístup občana k administratívnej agende ešte stále difúzne lokalizovaných verejno-správnych inštitúcií.

Nasledujúce mapy č.1 a č.2 obsahujú priestorovú lokalizáciu verejno-správnych inštitúcií v meste Nitra. Je zrejmé, že efektívna správa vecí vo verejnom záujme si vyžadovala

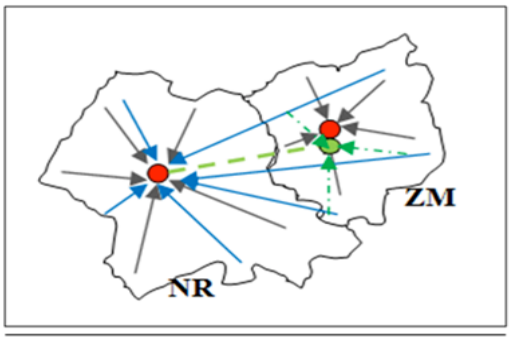
vytvorenie rozsiahleho počtu špecializovaných inštitúcií. Ich postupná integrácia prispieva k zjednodušenému prístupu občana k agende, ktorú potrebuje respektíve je povinný vybaviť.

Mapa č.1
orgány verejnej správy na príslušných úsekoch
Zdroj: vlastné spracovanie prostredníctvo GIS portálu Nr



Mapa č.2
priblíženie lokalizácie orgánov vs podľa mapy č.1
Zdroj: vlastné spracovanie prostredníctvo GIS portálu Nr

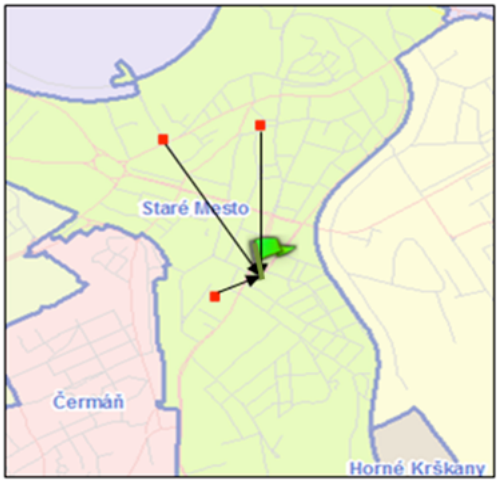
Novozriadený okresný úrad so sídlom v Nitre je označený na mape č.1 a č.2 nasledovne - (w) a (2), nakoľko stále vykonáva svoju činnosť na dvoch adresách. Okrem tejto inštitúcie, ktorá zahŕňa špecializované úseky v zmysle zákona č. 180/2013 Z.z. sú na území mesta Nitra alokované i ďalšie orgány verejnej správy, ktoré sa vyznačujú vysokou frekvenciou vybavených stránok. Jedná sa predovšetkým o pracovisko Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny (3), pracovisko Sociálnej poisťovne (w), ktorá je verejnoprávnou korporáciou, ďalej je tu alokovaná okresná prokuratúra (w), registrový súd (w), ktorým je Okresný súd Nitra a pracovisko OR PZ (w) s pôsobnosťou v oblasti občianskej agendy a evidencií. Samosprávne inštitúcie zastupuje Mestský úrad Nitra (w) a sídlo VÚC Nitra (w). Do úvahy je potrebné vziať skutočnosť, že Okresný úrad Nitra zatiaľ funguje na dvoch adresách (w) a (2) (MV SR, 2013) a to z dôvodu postupného sťahovania zlúčených úradov. Okresný úrad v Nitre má zároveň územnú a vecnú pôsobnosť na vybraných úsekoch štátnej správy (§3 ods. 2 zákona č. 180/2013 Z.z.) i v rámci obvodu okresného úradu Zlaté Moravce – mapa č.3. Aby občan nemusel za agendou cestovať do Nitry, OÚ Nitra zriadil pracovisko v Zlatých Moravciach, na čo ho oprávňuje i zákon č. 180/2013 Z.z. Napriek zriadeniu pracoviska musí občan v niektorých záležitostiach navštíviť OÚ Nitra.



sídlo okresného úradu (OÚ)
sídlo pracoviska OÚ Nr
vecná a územná pôsobnosť OÚ
vecná a územná pôsobnosť OÚ Nr
vecná a územná pôsobnosť pracoviska OÚ Nr

Mapa č.3
vecná a územná pôsobnosť OÚ Nr
Zdroj: vlastné spracovanie, 2013

Prijatá reforma ESO viedla v Nitre k zmenám znázornených na nasledujúcej mape č.4. V rámci novovzniknutého Okresného úradu Nitra sa koncentrujú špecializované odbory (bývalé špecializované úrady miestnej štátnej správy). V Nitre sa fyzicky premiestňuje odbor



Mapa č.4
zmeny v Nitre po II etape reformy ESO
Zdroj: vlastné spracovanie prostredníctvo GIS portálu Nr

katastra, odbor starostlivosti o životné prostredie a pozemková sekcia lesného a pozemkového odboru. Na základe uvedeného sa dosahuje istá miera koncentrácie výkonu verejnej moci na jednom mieste, čo znamená zjednodušený prístup pre občana a nižšiu časovú náročnosť potrebnú na vykonanie administratívnych postupov. Ďalšie etapy reformy ESO predpokladajú pridruženie ďalších orgánov miestnej štátnej správy. Predpokladá sa vytvorenie Integrovaného úradu miestnej štátnej správy s klientskymi centrami KAMO. Za týmto účelom reformný program ESO predstavuje 11 princípov fungovania úradov: výkon štátnej správy sa zosúlaďuje s územno–správnym členením SR, okresný úrad je preddavkovou organizáciou, zachováva sa odvetvový princíp riadenia a kontroly v súlade s kompetenčným zákonom, prednosta okresného úradu je zodpovedný za chod a prevádzku úradu, štátnu správu vykonáva samostatný organizačný útvar okresného úradu, ktorý má administratívno-právnu samostatnosť a zodpovednosť (administratívno-právnu subjektivitu), vedúceho odboru vymenúva prednosta na návrh vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, okresný úrad má spôsobilosť byť účastníkom súdneho a exekučného konania, ostáva zachovaný princíp vydávania všeobecne záväzných právnych predpisov a ďalšie. (Program ESO) Zastávame názor, že reforma pozitívne ovplyvní efektívnosť vybavovania občianskej agendy, predovšetkým po zavŕšení reformného procesu a po vytvorení Integrovaného úradu miestnej štátnej správy podporeného virtuálnou centralizáciu verejných služieb a zriadením klientskych centier. Proces si však nevyžaduje len štrukturálnu zmenu, ale i inovatívny postoj k vybavovaniu agendy a profesionalitu zamestnancov verejnej správy.

Prínosom bude nepochybne i zákon o eGovernmente, ktorý po nadobudnutí účinnosti

Mapa č.5
štátna správa na úseku HaZZ a PZ - mesto Nitra
Zdroj: vlastné spracovanie prostredníctvo GIS portálu Nr

Mapa č. 6
štátna správa na úseku ochrany pamiatok, cudzineckej policie, colnej správy, verejného zdravotníctva a veterinárnej správy, správa na úseku verejnoprávnej korporácie VšZP
Zdroj: vlastné spracovanie prostredníctvo GIS portálu Nr

disponuje potenciálom zefektívniť vnútorné procesy prebiehajúce na inštitúciách verejnej správy a zabezpečiť plnohodnotný obeh a zdieľanie informácií verejných registrov s výsledkom zníženia časovej náročnosti vybavovania občianskej agendy a nevyhnutnosti fyzickej prítomnosti občana v priestoroch orgánu verejnej správy.

Na mapách č.5 a č.6 sa nachádzajú ďalšie inštitúcie verejnej správy alokované v meste Nitra. Ide o Okresné riaditeľstvo HaZZ Nitra (w) a Okresné riaditeľstvo policajného zboru (w) – znázornené na mape č.5. Ďalej sa jedná o inštitúcie špecializovanej štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva(w), všeobecnej zdravotnej poisťovne (w), štátnej veterinárnej správy, na úseku ochrany pamiatok (w) a cudzineckej polície a tiež colnej správy (w) – znázornené na mape č.6. Predstavené boli všetky orgány verejnej správy sú sídlom v Nitre. Máme za to, že aktuálna reforma v konečnom dôsledku vedie k zjednodušenému prístupu občana k administratívnym postupom a k nižšej časovej náročnosti, ktorú si vyžadujú správne procesy. Ako je zrejmé z analýzy, špecializované pracoviská sa zlučujú postupne a občan môže čoraz väčšiu časť svojej agendy vybaviť na jednom pracovisku integrovaných inštitúcií. Na tomto mieste je potrebné uviesť, že občan si musí byť vedomý svojich možností a byť dostatočne pripravený a informovaný pri styku s orgánom verejnej správy. Tak zabráni zbytočným prieťahom a časovým stratám. Z vykonaného pozorovania vyplýva, že klient orgánu verejnej správy často prichádza bez toho, aby disponoval základnými informáciami o konaní a potrebných náležitostiach, čím si sám spôsobuje predlžovanie vybavovania svojho podania a vznikajú mu časové straty. Práve na odstránenie uvedených nedostatkov vzniká virtuálna centralizácie verejných služieb prevádzkovaná ústredným portálom verejnej správy. Tak ako sa vyžaduje pokrok v administratívno-správnych úkonoch, tak sa vyžaduje kvalifikovanejší prístup klienta, založený na jeho lepšej informovanosti. Tu však stále vidíme negatívnu stránku častých reforiem a striedania tzv. všeobecných a špecializovaných modelov verejnej správy v SR, ku ktorému má občan kritický postoj. Preto je dôležité dôsledné naplnenie proklamovaného cieľa reformy, t.j. realizovať efektívnu, spoľahlivú a otvorenú štátnu správu. V zmysle uvedených paradigiem možno v budúcnosti očakávať efektívny výkon verejnej správy, ktorý neprimerane nezaťažuje občana, ale na druhej stane efektívne plní účel administrácie a dosahuje naplnenie verejného záujmu.

ZÁVER

Verejná správa predstavuje dynamický mechanizmus, ktorý zabezpečuje správu vecí verejných na ktorých je verejný záujem. Inštitúcie verejnej správy podstupujú reformy, ktorý mi sa vládnuca moc snaží zvýšiť efektívnosť výkonu verejnej správy a znížiť finančnú náročnosť tohto výkonu. Nemožno však odhliadnuť ani od vzťahu verejnej správy a politiky, nakoľko verejná správa predstavuje účinný nástroj ako presadiť politické ideály. Pri profesionálnej inovácii verejnej správy je potrebné dbať na jej poslanie. Súčasné tendencie vo verejne správe smerujú k pretváraniu verejnej byrokracie na inteligentné verejné služby s cieľom zjednodušiť prístup občana k vybavovaniu agendy. Rozmanitá správa špecializovaných úsekov sa integruje s cieľom vybudovania univerzálneho miesta pre klienta, ktoré bude schopné prijať všetky jeho požiadavky a účinnej ich vybaviť bez zbytočnej záťaže občana. Fyzická integrácia miestnej štátnej správy SR započatá reformou ESO je podporená vytvorením virtuálnej centralizácie elektronických verejných služieb a postupným zavádzaním eGovernmentu do praxe. Pozitívne vplyvy reformy možno pozorovať i na príklade mesta Nitra, kde dochádza k postupnej integrácií inštitúcií miestnej štátnej správy. Pri zachovaní pozitívnych trendov vo vývoji verejnej správy je predpoklad spoločného zdieľania informácií obsiahnutých vo verejných registroch a postupnej elektronizácie verejnej správy na úsekoch, ktoré takúto formu administratívy dovoľujú. Občan má čoraz väčšiu šancu na rýchle a kvalitné vybavenie príslušnej agendy na jednom mieste, pričom sa však žiada i jeho kvalifikovaný prístup v styku s orgánom verejnej správy.

LITERATÚRA

[1] BICKMAN, L. – Rog, D.: Applied social research methods, 2009, 2 edition, SAGE, 661 s., ISBN 9781412950312

[2] BOLFÍKOVÁ, E.: Organizačná teória pre verejnú správu, 2008, UPJŠ Košice, 2008, Vysokoškolské učebné texty, Košice, 151 s., ISBN: 9788089089727

[3] BUSCH, T,. et al.: Public management in the Twenty-first century, 2013, EIPA Code, 2013, 316 s., ISBN 13 9788215021997

[4] MARIŠOVÁ, E.: Správne právo hmotné a procesné, 2011, SPU, Nitra, 2011, 141 s., ISBN 978-80-552-0541-0

[5] MOE, T.: Integrating politics and organization: Positive theory and public administration, 1994, Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 4, No. 1, The Berkeley Symposium on Public Management (Jan., 1994), str. 17-25

[6] MOULTON, S.: Integrating the Public in Public Administration: Envisioning the Scholarly Field in 2020, 2010, Public administration review, dostupné online / *glennschool.osu.edu/*

Legislatíva: Zákon č. 180/2013 Z.z. v platnom znení
Zákon č. 305/2013 Z.z. v platnom znení
Zákon č. 275/2006 Z.z. v platnom znení

Dokumenty: Programový dokument ESO
Internetové zdroje: www.slovensko.sk
www.minv.sk
www.ec.europa.eu
www.smartadministration.cz

KONTAKT

Mgr. Ing. Tomáš Malatinec
doktorand
Katedra práva FEŠRR, SPU v Nitre
Tr. A. Hlinku 2, 949 76 Nitra
xmalatinec@is.uniag.sk