VEREJNÁ SPRÁVA V 21. STOROČÍ

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE 21st CENTURY

Elena Žárska

ABSTRACT

Public administration in the 21st century faces a difficult and complex challenges posed by the deepening economic globalization processes, integration in the European area, reform of national systems and the need for sustainable development. Functioning of public administration is thus subjected to the pressure on the effectiveness and quality of performance in growing hybridization of sectors in the provision of public services and the ability to absorb new incentives for development - innovation, knowledge, creativity, new (high or info) technology. Managing these processes is dependent on the preparedness of human resources for the operation of public administration.

KEY WORDS: public administration, theory of public administration, education for public administration

ABSTRAKT

Verejná správa v 21.storočí čelí náročným a zložitým výzvam, ktoré prinášajú prehlbujúce sa procesy globalizácie ekonomík, integrácie v európskom priestore, reforiem národných systémov a potreby udržateľnosti rozvoja. Fungovanie verejnej správy je tým vystavené tlaku na efektívnosť a kvalitu výkonu pri rastúcej hybridizácii sektorov v zabezpečovaní verejných služieb a na schopnosti absorbovať nové stimuly rozvoja – inovácie, znalosti, kreativitu, nové (high a info) technológie. Zvládnutie týchto procesov je závislé na pripravenosti ľudských zdrojov pre pôsobenie vo verejnej správe.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ: verejná správa, teória verejnej správy, vzdelávanie pre verejnú správu

PROSTREDIE A PROCESY PRE VEREJNÚ SPRÁVU

Zmeny na začiatku 21.storočia významne ovplyvňujú verejnú správu v jej funkčnom aj organizačnom poňatí (Hamalová, 2007). Súčasne sú pre verejnú správu výzvou byť plnohodnotným aktérom rozvojových procesov. Je to náročná a zložitá úloha kladúca vysoké nároky na efektívnosť a kvalitu výkonu a na potrebu zmien v architektúre jej organizačných štruktúr. Zložitosť prostredia, v ktorom verejná správa pôsobí, je dimenzovaná viacerými procesmi: globalizáciou, integráciou, demografickým vývojom, decentralizáciou.

Globalizáciou narastá mobilita podnikateľských subjektov a prehlbuje sa konkurencia jednotlivých krajín a v ich vnútri aj konkurencia regiónov, resp. lokalít. Vstup nadnárodných investorov a producentov má výrazne lokálnu dimenziu z hľadiska umiestnenia firmy, čím je podmienená (očakávaná) pozitívna zmena ekonomickej, sociálnej, enviromentálnej a kultúrnej situácie dotknutého územia (regiónu, lokality) – nové pracovné miesta, rast príjmov a spotreby, zvýšenie kvality vybavenosti a dopravnej dostupnosti, rozvoj služieb. Je

to impulz rozvoja územia, ktorý vyžaduje tvorbu podmienok v budovaní technickej infraštruktúry (osobitne dopravnej a logistickej), rezidenčnej výstavby, rozsahu a kvality služieb a to všetko za predpokladu vysokej flexibility a profesionality výkonu inštitúcii verejnej správy – nielen na úrovni centrálnej štátnej správy, ale aj v samosprávnom riadení miest a regiónov. Prínosmi sú riešenie nezamestnanosti, rast kúpyschopnosti, tlak na kvalitu a zameranie vzdelávania, rozvoj komplementárnych a obslužných činností pre malých a stredných domácich podnikateľov a ústup riešenia sociálnych disparít a problémov zo strany orgánov verejnej správy s predpokladaným znižovaním zaťaženosti verejných výdavkov na danú sociálnu oblasť. V tomto je významná pozícia verejnej správy v tvorbe podmienok pre príchod investorov a vytváraním prostredia pre rozvoj podnikateľskej činnosti infraštruktúrnymi, finančnými, programovými, marketingovými a personálnymi nástrojmi (Žárska,2007; Šebová, 2009). Súčasne však musí chrániť národné (verejné) záujmy, kultúrnu jedinečnosť a identitu, ekologickú stabilitu a udržateľnosť.

Integrácia osobitne v európskom priestore a princípy tvorby európskeho administratívneho priestoru majú dva dôležité dopady: princípy európskeho administratívneho priestoru a ich rešpektovanie majú vplyv na legislatívu, výstavbu a fungovanie verejnej správy a spolu s poznaním iných systémov verejnej správy a čerpaním dobrých skúseností (praxe) predstavujú pozitívny stimul pre zvyšovanie kvality výkonu. Očakávaným výstupom je aj vzájomná spolupráca a koordinácia spoločných projektov. Druhým sú finančné nástroje integračného zoskupenia (európske fondy), ktoré napomáhajú riešiť disparity vo vybavenosti, zvyšovaní ekonomickej a sociálnej kohézie regiónov a lokalít, kde jedným z ich prijímateľom sú orgány verejnej správy. Význam týchto nástrojov je možné vidieť aj v potrebe zvládnutia projektového manažmentu a procesného riadenia verejnými inštitúciami.

Demografický vývoj – prostredie verejnej správy nie je možné abstrahovať od politického a ekonomického vývoja, no významný dopad na výkon verejnej správy má aj demografický vývoj a jeho nepriaznivé charakteristiky v podmienkach nielen európskych krajín. Pre ovplyvňovanie tohto vývoja existujú nástroje populačnej politiky, no má to aj svoje bariéry – jednak je to dlhodobosť ich prejavu a tiež účinnosť implementácie. Zložitým sa javí riešenie dopadu negatívneho vývoja k určitému časovému momentu – únosnosť dôchodkového systému, potreba a kvalita sociálnych a zdravotných služieb, rozvoj striebornej ekonomiky. Tieto aspekty sú v rozhodujúcej miere (výsostne) kompetenciou centrálnej exekutívy a lokálnych a regionálnych vlád (samospráv).

Decentralizácia kompetencií a financií na samosprávne úrovne riadenia (regionálnu a lokálnu) predstavuje rast zodpovednosti a možnosti rozhodovania vo zverenom území. Decentralizácia je obsahom reforiem verejnej správy, ktorými sa sleduje debyrokratizácia a deregulácia verejnej správy. Reformy prinášajú zmeny do materiálneho (funkčného) poňatia ako aj organizačného (inštitucionálneho) zabezpečenia kompetencií, ktoré sa pretvárajú do konkrétnych modelov organizačného usporiadania verejnej správy s akcentom na presadzovanie subsidiarity. Súčasne tiež evokujú rôzne prístupy poskytovania verejných služieb, kde fenoménom sa stáva hybridizácia sektorov (prelínanie verejného, súkromného a občianskeho) (Černěnko, T., 2010), ktorá prináša nové formy ich poskytovania ako jeden z prejavov trhovej decentralizácie.

VÝVOJOVÉ KONCEPTY VEREJNEJ SPRÁVY

Východiskami a reflexiou vyššie uvedených procesov sú jednotlivé teoretické koncepty verejnej správy. Pre súčasnú etapu vývoja verejnej správy sú významné (najširšie analyzované a diskutované) dva koncepty – New Public Managment a Governance.

New Public Managment (Hood, Ch.,1991; Bovaird, E. – Loffler , E., 2009) je v najužšom ponímaní produktom potreby zefektívnenia a skvalitnenia výkonu verejnej správy, ktoré je odvodená a v interpretácii dosiahnuteľná presadzovaním implementácie manažérskych metód súkromného sektora s tlakom na profesionalitu a merateľnosť výkonov verejnej správy a jej zamestnancov. To si vyžaduje nielen vybrať aplikovateľné metódy meranie efektívnosti (nákladovo-výnosové metódy, benchmarking, controling, programové rozpočtovanie, procesný manažment) a adekvátne pripravený manažment volených a výkonných predstaviteľov, ale aj využívanie nových foriem zabezpečovania výkonu verejnej správy (outsourcing, PPP, contracting, transférové centrá, spoločné podniky, medziobecná spolupráca). Tento aspekt sa prejavuje, resp. má dopad na tvorbu nových organizačných (formálnych a neformálnych) štruktúr. Zvládnutie metód súkromného sektora (tvorba vhodných databáz pre meranie) a správnosť implementácie pri racionálnom očakávaní prínosov z nich kladie nároky na kvalifikovanosť personálu a úroveň jeho zručností.

Governance (Hughes, O. 2010; Klimovský, D. 2010) je platformou , nadväzuje, resp. eliminuje kritické body NPM (hybridita teoretického pôvodu, potlačená úloha občana na klienta, koncentrácia na vnútorné prostredie verejnej správy). Rozvíja a otvára verejnú správu na svoje okolie. Ak má byť „spravovanie“ dobré (Good Governance), tak musí byť využitý a zapojený celý (inštitucionálny) potenciál daného územia - inštitúcie verejného sektora, súkromný sektor, organizácie neziskového sektora a občan. Táto dimenzia kladie dôraz na koordinačnú činnosť a iniciačnú pozíciu verejnej správy pri rešpektovaní občana ako aktéra verejnej politiky.

Koncepty majú svoje rozdielne črty, ale tiež jeden spoločný znak – hľadanie takého modelu usporiadania štátu a verejnej správy, ktorý umožní (trvale) dosahovať efektívnosť výkonu verejnej správy pri zvyšovaní kvality života občanov azachovaní udržateľnosti rozvoja. Riešenie je vo vzťahoch štát – trh – občan pri odvodení, resp. definovaní úlohy štátu (štíhly? centralizovaný?).

VÝCHODISKÁ PRE VEREJNÚ SPRÁVU

Čo je dôležité pre verejnú správu?

- Poznať, skúmať a rešpektovať dané procesy a vytvárať vhodné verejné politiky pre ich riešenie.
- Schopnosť identifikovať priority a overiť realizovateľnosť s dopadom do konkrétneho priestoru (vecného, resp. územného).
- Uplatňovať strategické prístupy ako základ integrovaných projektov vzhľadom na efekty dopadu.

- Vzdelávať a pripravovať vysokokvalifikovaných odborníkov pre verejnú správu schopných tvorivo pôsobiť na jednotlivých úrovniach verejnej správy s kreačnými danosťami v projekčnej aj realizačnej fáze.

Posledný aspekt je trvalou výzvou pre vysoké školy zamerané na výchovu nových predstaviteľov (potenciálnych zamestnancov) verejnej správy.

PROJEKT KEGA

Uvedené skutočnosti sa stali motiváciou projektu KEGA, ktorého výstupy v skúmaní daných javov sa postupne implementovali do výučby predmetov verejnej správy. V podmienkach Národohospodárskej fakulty sú to predmety 1.stupňa: Verejná správa I., Verejná správa II., 2.stupňa: Komparácia systémov verejnej správy, Verejná politika a Workshop z verejnej správy a 3.sutpňa: Teória verejnej správy. Pre potreby vzdelávania je však potrebné mať kvalitnú modernú učebnicu, ktorá je ďalším cieľovým riešením projektu. Pre jej tvorbu ako aj celého projektu boli prizvaní kolegovia z Ekonomickej fakulty Technickej univerzity v Košiciach. Tím riešiteľov Černěnko, Klimovský, Šebová, Tvrdoň, Žárska vyprofilovali a následne odkonzultovali štruktúru a výstavbu učebnice s viacerými zahraničnými odborníkmi, ktorých námety a pripomienky boli postupne, ako vznikali, premietnuté do osnovy textu. Výsledným produktom je štruktúra pozostávajúca z troch previazaných častí, ktoré sa ďalej skladajú z kapitol:

1. časť – Úvod do verejnej správy je obsahovo orientovaný na postavenie verejnej správy v systéme spoločenských vied, vývoj a pramene, teoretické koncepty, organizáciu, decentralizáciu, reformy, manažment a efektívnosť.
2. časť – Verejná správa v Slovenskej republike bude pokrývať problematiku vývoja verejnej správy, systému, funkcií, normotvornú aktivitu, programovanie, financovanie, kontrolu, e-government, verejnú službu a účasť občana.
3. časť – Verejná správa v európskom priestore je venovaná európskym systémom, komparácií modelov, medzinárodným inštitúciám a jednotnému administratívnemu priestoru.

Ambícia vytvoriť a poskytnúť študentom a odbornej verejnosti kvalitnú modernú a inšpiratívnu publikáciu bude evalvovaná jej čitateľmi v roku 2014. Držíme si (nám) palce!

LITERATÚRA

1. BOUCKEART, G., HALLIHAN, J. 2008. *Managing Performance. International Comparisons*. New York. 270 Madison Ave, 2008. NY 10016. ISBN10: 0-415-42394-5.

2. BOVAIRD, E., LOFFLER, E., 2009. *Public Management and Governance*. Second edition. New York, 270 Madison Ave, 2009. NY 10016. ISBN10: 0-415-43042-9.

3. COMMISION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 2001. *European Governance a White Paper*. 2001. Cit. 15. októbra 2013. Dostupné online na: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

4. ČERNĚNKO, T. 2010. *Vývoj verejnej správy v 20.storočí*. In: ŽÁRSKA, E., ČERNENKO, T., KOZOVSKÝ, D. 2010. *Verejná správa 1*. Bratislava. Vydavateľstvo EKONOM, 2010. ISBN:978-80-225-3113-9.

5. HALÁSKOVÁ, M. 2012. *Veřejná správa a veřejné službyv zemích Evropské Unie*. Ostrava:Ekonomická fakulta VŠB-TU. ISBN978-80-248-2808-4.

6. HAMALOVÁ, M. 2007. *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy.* Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy. ISBN: 978-80-89143-58-0.

7. HUGHES, O. IN OSBORNE, S., Ed. 2010. *The New Public Governance?* New York. 270 Madison Ave, 2010. NY 10016. ISBN10: 0-415-49462-1.

8. KLIMOVSKY, D. 2010. *Genéza koncepcie Good Governance a jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspektíve.* Cit. 21. októbra 2013. Dostupné online na: http://www3.ekf.tuke.sk/krvam/files/clanky/klimovsky/klimovsky_01.pdf

9. KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Základy verejnej správy*. Košice: Fakulta verejnej správy Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. ISBN978-80-7097-713-2

10. OSBORNE, D. a GAEBLER, T. 1992. *Reinventing the Government.* Addison-Wesley Publication. 1992.

11. POMAHAČ, R. 2011. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavateľstvo a nakladateľstvo Aleš Čeněk, s.r.o. ISBN978-80-7380-330-8.

12. PUČEK, M., OCHRANA, F. A KOL. 2009. *Chytrá veřejná správa.* Praha: Ministerstvo pre miestny rozvoj. ISBN 978-80-86616-27-4

13. SHAH, A. Ed. 2006. *Local Governance in Industrial Countries*. Washington, DC 20433: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 1818 H. Street, NW, 2006. ISBN 0-8213-6328-X.

14. STAROŇOVÁ, K., SIČÁKOVÁ – BEBLAVÁ 2006. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava. Univerzita Komenského: Fakulta sociálnych a ekonomických vied, 2006. ISBN 80-89244-13-0.

15. ŠEBOVÁ, M. 2009. *Lokálny ekonomický rozvoj*. In: HUDEC, O. A KOL. Podoby regionálneho a miestneho rozvoja. Košice: Ekonomikcá fakulta TU. ISBN 978-80-553-0117-4

16. ŽÁRSKA, E. A KOL. 2007. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm. ISBN 978-80-225-2293-9.

Príspevok je výstupom projektu KEGA č. 009EU – 4/2011 „Inovácia obsahu vzdelávania vo verejnej správe a nadväzná tvorba modernej vysokoškolskej učebnice“.

prof. Ing. Elena Žárska, CSc.
Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
Národohospodárska fakulta
Ekonomická univerzita
Dolnozemská cesta 1
852 35 Bratislava
elena.zarska@euba.sk