

VEREJNÁ SPRÁVA V NIEKTORÝCH KRAJINÁCH EURÓPSKEJ ÚNIE

Katarína Jasaňová

Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica

Abstract: *Historische Genese jeder von den fünfundzwanzigsten Ländern der Europäischen Union ist der Grund für die unterschiedlichen Öffentlichverwaltungssysteme. Das kann man vor allem in der differenten Territorialverwaltungsstruktur zu sehen. Österreich, Finnland und Luxemburg haben nur eine Verwaltungsebene und das ist die Kommune. Im Dänemark, Portugal, Griechenland, Schweden, Holland und in dem Vereinten Königreich ist zweistufige Verwaltung. Im Spanien, Frankreich, Italien and Irland gibt es drei Stufen territorialer Verwaltungseinheiten, die verschiedene Namen haben. Europäische Union und die ganze Welt kennen bis jetzt kein einheitliches Modell, das als ein Vorbild dienen könnte.*

Kľúčové slová: verejná správa, systém verejnej správy, reforma verejnej správy

1 Úvod

V príspevku sa budeme bližšie venovať pôvodným členom tohto integračného zoskupenia z rôznych hľadísk a ich systémom verejnej správy s cieľom vzájomnej komparácie. Doplníme ich popisom reformných zmien, ktoré prebiehajú v oblasti verejnej správy v krajinách, ktoré sa stali členmi Európskej únie k 1. máju 2004. Špecifickú pozornosť budeme venovať Slovensku a problémom, ktoré sú spojené s transformáciou verejnej správy v našich podmienkach.

2 Verejná správa v pôvodných členských štátoch Európskej únie

Existujú rozdielne hľadiská členenia krajín únie. Jedným z možných pohľadov je napr. geografické hľadisko, ktoré rozdeľuje štáty do piatich skupín. Jedná sa o:

1. Stredoeurópske krajiny s tradíciou správneho práva - Francúzsko, Nemecko a Rakúsko.
2. Krajiny anglosaskej správnej kultúry - Írsko a Spojené kráľovstvo.
3. Škandinávske krajiny - Dánsko, Fínsko a Švédsko.
4. Skupina krajín Benelux - Belgicko, Holandsko a Luxembursko.
5. Juhoeurópske krajiny s rôznou právnou kultúrou - Taliansko, Portugalsko, Grécko a Španielsko.

Ako šiestu skupinu by sme mohli zaradiť nové členské krajiny a sice Slovensko, Česko, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko, Cyprus, Maltu, Litvu, Lotyšsko a Estónsko. Krajiny Európskej únie môžeme členiť tiež podľa typu štátneho zriadenia. Z tohto hľadiska rozlišujeme dve veľké skupiny, štáty federálne a unitárne. Veľká skupina unitárnych štátov však býva vnútorne ďalej členená na unitárne štáty decentralizované a na unitárne štáty s dominantným postavením ústrednej vlády.

Okrem rozdielov v type štátneho zriadenia a v charaktere územno-správneho usporiadania jednotlivých členských štátov existujú i rozdiely v charaktere správnych štruktúr, a to tak v územnej správe, ako aj v ústrednej štátnej správe. Hoci v každom štáte existuje ústredná vláda, rozdielnosti sa vyskytujú v počte a skladbe ministerstiev, v počte ministrov vo vzťahu k počtu ministerstiev, v charaktere a počte rôznych poradných orgánov vlád a najmä v existencii iných ústredných orgánov štátnej správy okrem ministerstiev a v ich vzájomných vzťahoch.

Podľa existujúceho štátneho zriadenia rozdeľujeme štáty na:

- Federálne (Belgicko, Nemecko, Rakúsko)
- Unitárne
 - Decentralizované (Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Holandsko, Švédsko),
 - S dominantným postavením ústrednej vlády (Írsko, Portugalsko, Grécko, Luxembursko),
 - Majuce zvláštne postavenie (Španielsko, Taliansko, Veľká Británia).

Značné rozdiely môžeme nájsť aj pokiaľ ide o politicko-administratívne vzťahy, a to na všetkých správnych úrovniach. Typ štátneho zriadenia a územno-správne štruktúry pôvodných krajín Európskej únie sú uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Krajina	Typ štátneho zriadenia	Typ územno-správnej štruktúry		
Belgicko	Federálny štát		10 provincií	589 obcí
Dánsko	Decentralizovaný unitárny štát		14 hrabstiev (okresov)	275 obcí
Fínsko	Decentralizovaný unitárny štát		12 provincií	452 obcí
Francúzsko	Decentralizovaný unitárny štát	22 regiónov	100 departmentov	36 621 obcí
Írsko	Štát s dominantným postavením ústrednej vlády	8 regiónov	34 hrabstiev	84 obcí
Taliansko	„Regionalizovaný“ štát	20 regiónov	108 provincií	8 104 obcí
Luxembursko	Štát s dominantným postavením ústrednej vlády			117 obcí
Nemecko	Federálny štát	32 krajov	426 okresov	14 865 obcí
Holandsko	Decentralizovaný unitárny štát		12 provincií	636 obcí
Portugalsko	Štát s dominantným postavením ústrednej vlády		18 okresov	308 obcí
Rakúsko			99 okresov	636 obcí
Grécko			13 regiónov	900 obcí
Spojené kráľovstvo			97 hrabstiev	
Španielsko		17 autonómnych spoločenstiev	52 provincií	8 089 obcí
Švédsko			21 lén (krajov)	289 (komún) obcí

Poznámka: Tri federálne štáty majú „federálnu“ štruktúru- Belgicko (3 regióny a 3 spoločenstvá), Nemecko (16 krajín) a Rakúsko (9 spolkových krajín). Portugalsko má infrakomunálnu štruktúru (4 207 farností).

Zdroj: HALÁSKOVÁ, M. 2003. Úvod do systémov verejnej správy v krajinách EÚ. Ostrava: Ekonomická fakulta VŠB TU, 2003. s. 21-22.

Jednou zo základných črt transformácie verejnej správy je jej jedinečnosť a špecifickosť pre každý štát. Európska únia a svet nepoznajú unifikovaný model, ktorý by mohol slúžiť ako vzor. V prípade Slovenskej republiky a iných postkomunistických krajín sa navyše reforma realizuje súčasne so zmenou spoločenského systému ako celku, nie je teda osamotená. Prináša to vysoké nároky na koordináciu a legislatívnu zladenosť a z toho vyplývajú viaceré problémy. Zároveň sa do tohto procesu premieta rozhodovanie politických elít, čo pri ich častom striedaní prináša nové myšlienky a zámery nie vždy kompatibilné s dovtedajším priebehom reformy.

3 Reforma verejnej správy v nových členských štátoch

Základným princípom reforiem prebiehajúcich v členských krajinách je chápanie administratívy vo verejnej správe ako služby občanom. Cieľom reforiem je zefektívnenie verejnej správy najmä cestou modernizácie, vnášania marketingových prístupov, minimalizácie nákladov cez využívanie dostupných technológií, sietí. Verejná správa sa začína v oveľa väčšej miere orientovať na interakcie s ďalšími segmentmi a prekonáva hranice svojej uzavretosti, rigidnosti. Smeruje k budovaniu sietí, vytváraniu ad hoc teamov, zapájaniu občanov. Výrazný vplyv na verejný sektor majú aj technické inovácie, ktorú umožňujú oveľa racionálnejší a pre občana pohodlnejší spôsob komunikácie.

Východiskové tendencie reformy verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy sú:

- od „government“ ku „governance“ (od vládnutia k správe vecí verejných) - dochádza k zmenám a novej kvalite vzťahov medzi verejným sektorom, trhovým sektorom, občianskou spoločnosťou a občanmi. Správa verejných záležitostí zahŕňa inštitúcie, systémy a procesy, ktoré sa realizujú za účasti štátu, občanov, občianskej spoločnosti a súkromného sektora. Teda správa verejných vecí nie je zverená iba pracovníkom administratívy, ale smeruje k participatívne modelu a horizontálnym vzťahom. Cieľom reformného úsilia sa stávajú otázky demokracie, dôvery verejnosti, vzťahy vlada- občan a snaha o efektívnosť meranú cez uspokojenie zákazníkov.
- od uzavretosti k otvorenosti - verejná správa už nie je uzavretá do seba, ale vracia sa k svojmu pôvodnému poslaniu, službe občanovi. Dôležitú úlohu zohrávajú otázky transparentnosti, informačných tokov, komunikácie s občanmi. Orientácia na zákazníka, na kvalitu služieb, ale aj predvídanie jeho potrieb sú kľúčové.
- od rigidnosti k flexibilitě - verejný sektor musí dať flexibilnú odpoveď na súčasné výzvy. Možno hovoriť o posunoch od ideologickej rigidity k pragmatizmu, od štrukturálnej rigidity k adhocracii, od manažmentu rigidity ku kreativitě, od rigidity kariéry k individualizmu, od štandardných koncepcií k flexibilným odpovediam. Úlohy sa stávajú dočasnými a sú riešené ad hoc zostavenými skupinami, medzirezortnými teamami, diskusnými skupinami s využitím internetu a pod.
- od utajovania informácií k „e- governance“ a kombinovaniu informácií. Nové technológie, internet majú vplyv na postavenie občana ako voliča, spotrebiteľa, daňového poplatníka. Ale majú vplyv aj na výrobný cyklus a na riadenie. Začína sa hovoriť o „e- občani“, v ktorom sa kombinujú všetky roly, v ktorých občan vystupuje.
- od špecializácie k integrovaniu jednotlivých funkcií verejnej správy. Internet a ďalšie informačné technológie menia tradičné štruktúry a procesy vo verejnej správe. Umožňujú prepojenie rôznych agend, organizačných stupňov a sektorov. To umožňuje občanom interakciu s verejnou správou v čase a na mieste, ktoré rešpektuje ich individuálne preferencie.
- od národného rozmeru k európskemu - verejná správa sa stále viac chápe v nadnárodnom kontexte, vo väzbe na požiadavky európskeho občana, spotrebiteľa. Hovorí sa o európskom administratívnom priestore, politickom priestore. Všetky relevantné subjekty sú zapojené do medzinárodných vzťahov buď cez organizácie, legislatívu, médiá a pod.

3.1 Reforma verejnej správy na Slovensku

V Slovenskej republike prebehla radikálna transformácia verejnej správy, ktorej idea vznikla krátko po novembri 1989 v podmienkach ČSFR. Ústavným zákonom FZ č. 294/1990

Zb. a zákonom SNR č. 369/1990 Zb. bol položený základ nového usporiadania, vznikla miestna verejná správa ako duálny model orgánov štátnej správy a orgánov samosprávy. Zákon o obecnom zriadení vytvoril vhodný priestor pre rozbehnutie procesu transformácie.

Dnes môžeme konštatovať, že Slovensko dosiahlo značný pokrok vzhľadom na štruktúru a fungovanie verejnej správy. Bola schválená legislatíva týkajúca sa decentralizácie, ako aj predpisy v oblasti štátnej služby. Pokrok v oblasti regionálnej politiky a koordinácii štrukturálnych nástrojov bol obmedzený nedostatkom kvalifikovaného personálu na príslušných ministerstvách a inštitúciách. Pozitívny moment sa dosiahol v posilňovaní administratívnej kapacity v oblasti daní, energetiky a životného prostredia. Ostáva posilniť inštitúcie a mechanizmy vzhľadom na efektívne a kontrolovateľné riadenie fondov Európskej únie.

Prax ukazuje, že problémov je stále dosť. Pokúsime sa ich zhrnúť do určitých skupín.

1. Problémy systémového charakteru

Koncepcia reformy verejnej správy stanovila množstvo vecne a časovo nereálnych úloh. Dôsledkom sú riešenia ad hoc, s ktorými sa pôvodne neuvažovalo, strata previazanosti jednotlivých krokov reformy a negatívny vplyv na kvalitu procesu. Ďalším problémom je vypustenie centrálnej úrovne (vláda, ústredné orgány štátnej správy) z transformačného procesu. Umožnilo to presadenie rezortizmu, štátna správa sa stala obeťou koaličného modelu. Nenaplnil sa tak jeden z hlavných cieľov reformy - vytvoriť efektívnu, hospodárnu a prehľadnú verejnú správu. Pre veľký počet politických subjektov zúčastnených v tomto procese bola vytvorená horizontálne a vertikálne rozvetvená sieť úradov štátnej správy, vo vnútri ktorých takisto došlo k navýšeniu. Transformačný proces obnažil rozdiely v odbornej kvalite štátnych a samosprávnych subjektov, ako aj medzi nimi.

Takzvaná fiškálna decentralizácia je nesporne krokom vpred ako lepší a modernejší spôsob prerozdelenia zdrojov medzi štátom a samosprávami. V skutočnosti však nejde o žiadnu decentralizáciu, ale iný model rozdelenia daňových príjmov medzi štát a obce, keďže rozhodnutie zásadne ovplyvňujúce objem zdrojov je výlučne v kompetencii centra (vlády, koalíciej rady). Spory o rozdelenie výnosu dane z príjmu medzi malými obcami a mestami sú aktuálnym dôkazom, prečo by mali byť zásadné kritéria určené zákonom.

Problémom je aj nepripravenosť ústredných orgánov štátnej správy na ich koordinačnú, metodickú a aplikačnú úlohu po spustení transformačných krokov. Častý je aj vzájomný rezortný alibizmus pri presúvaní zodpovednosti za riešenie konkrétnych problémov. Otázka (ne)činnosti kontrolných orgánov je samostatná téma. Nedefinovanie minimálnych štandardov pre jednotlivé druhy služieb, ktoré orgány verejnej správy poskytujú občanovi, sa tiež javí ako problematické. Občan nemá na celom území štátu za rovnakých podmienok prístup k rovnakej alebo aspoň porovnateľnej úrovni obligatórnych služieb, dokonca službu nemusí vôbec dostať. Príkladom môže byť napr. opatrovateľská služba.

2. Problémy politicko-právneho charakteru

K nim patrí najmä absencia celospoločenskej dohody o charaktere štátu, jeho vnútornom usporiadaní a rovnakom chápaní ekonomického, sociálneho, kultúrneho, urbanistického a environmentálne udržateľného rozvoja. Rozchádzajú sa vízie spoločenských a politických elít s krokmi v oblasti reformy verejnej správy. Vysoké je riziko účelových politických zásahov do systému verejnej správy a jej orgánov. Prejavuje sa to politickým obsadzovaním zamestnaneckých pozícií v úradoch štátnej správy na všetkých úrovniach, ktoré má vplyv na odbornú úroveň zamestnancov a kvalitu služby. Rovnako je problémom politicky motivované konanie orgánov štátnej správy voči subjektom samosprávy či medzi sebou navzájom.

Pretrváva nekvalitná a neustálená legislatíva, ktorá zvyšuje výdavky na právne informácie a právne služby, zásadne vplýva na kvalitu rozhodovania a poskytovania služieb orgánmi verejnej správy. Sporná je aj kompatibilita zákonov medzi sebou. To všetko sa deje v neistých právnych podmienkach s nízkou vymožitelnosťou práva. Štát prejavuje tendencie upravovať a meniť podmienky hneď potom, čo sa problémov zbaví presunutím kompetencií na samosprávy. Príkladom môže byť prevod majetku škôl zákonom na samosprávy, pričom často ide o majetok stavebne a právne nevysporiadaný, neskolaudovaný, či dokonca o nelegálne stavby bez stavebných povolení. Ako základnú podmienku na čerpanie zdrojov z podporných programov však štát požaduje preukázanie vysporiadaných vlastníckych vzťahov. Tiež kritéria, ktoré uplatňujú rezorty pri posudzovaní projektov od žiadateľov, sa menia až príliš často.

Požiadavkou na modernú a dobre fungujúcu verejnú správu je jej hospodárnosť a vo vzťahu ku klientovi čo najmenšia byrokratickosť. Je potrebné v celej šírke legislatívy správneho konania nanovo posúdiť, do akej miery je potrebné občana obťažovať často nezmyselnými požiadavkami na potvrdenia a stanoviská rôznych orgánov a inštitúcií. Správneho konania sa často zúčastňuje veľa účastníkov, hoci vecne a právne nemajú s vecou mnohí často nič spoločné a bez problémov by sa dal ich počet redukovať.

Literatúra:

- [1] ČAPKOVÁ, S. Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Porovnávacía štúdia. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy SR, 2001. 140 s. ISBN 80-88947-07-3
- [2] HALÁSKOVÁ, M. Úvod do systémov verejnej správy v krajinách EÚ. Ostrava: Ekonomická fakulta VŠB TU, 2003. 42 s.
- [3] HALÁSKOVÁ, M. Miestna správa v krajinách EÚ. Ostrava: Ekonomická fakulta VŠB TU, 2003. 65 s.
- [4] KOŽIAK, R. Udržateľný rozvoj. Časť– verejná správa v kontexte udržateľného rozvoja. Trenčianska Univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov. 128 s. ISBN 80-8075-076-9
- [5] Európsky trend. Časopis európskeho dokumentačného centra. Bratislava: Právnická fakulta UK. ISSN 1336-2402. <http://www.flaw.uniba.sk/kniznica/files/refvs102.html>
- [6] <http://www.government.gov.sk/reforma>

Kontaktná adresa:

Ing. Katarína Jasaňová, PhD.
Ekonomická fakulta UMB
Katedra regionálneho rozvoja a verejnej správy
Tajovského 10
975 90 Banská Bystrica, Slovensko
telefón: 048/4462016
e-mail: katarina.jasanova@umb.sk