

VEREJNÁ SPRÁVA V TEÓRII A PRAXI:  
HLAVNÉ ETAPY A DIMENZIE  
ROZVOJA NA SLOVENSKU

ĽUDMILA MALÍKOVÁ



**Verejná správa v teórii a praxi:  
Hlavné etapy a dimenzie rozvoja na  
Slovensku**

Ludmila Malíková

Trnava  
2023

## **Recenzenti**

prof. PhDr. Monika Čambáliková, CSc.

doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

© Ludmila Malíková, 2023

© Katedra sociológie, FF TU v Trnave, 2023

© Filozofická fakulta, Trnavská Univerzita v Trnave, 2023

Ilustrácia na obálke: <https://www.vecteezy.com/png/14429979-doodle-freehand-drawing-of-slovakia-map>

ISBN 978-80-568-0611-1

# OBSAH

<b>Úvod</b>	6
<b>I. Verejná správa a jej teoretické východiská</b>	8
a/ Operacionalizácia pojmov správa a politika	9
b/ Reformné hnutia, cesta od klasickej k modernej škole verejnej správy	15
c/ Súčasný diskurz o organizačných vzťahoch vo verejnej správe	25
<b>II. Verejná správa v kontexte viacúrovňového spravovania</b>	36
a/ Regionálny priestor európskeho spravovania	40
b/ Integrovaná politika a jej regionálna doktrína	43
c/ Europeizácia regionálneho samosprávneho systému	46
<b>III. Verejná správa z pohľadu Slovenska</b>	50
a/ Reforma verejnej správy na Slovensku	51
b/ Aktéri novej štruktúry samosprávy a štátnej správy	61
c/ Vplyv decentralizácie na regionálnu verejnú správu	70
d/ Problémy viacúrovňového spravovania a regionálny rozvoj	75
e/ Europeizácia systému verejnej správy	78
<b>Záver</b>	84
<b>POUŽITÉ ZDROJE</b>	86

## Úvod

V teóriách verejnej správy nájdeme dnes mnoho definícií, ktorými sa autori z rôznych spoločenských vied, ako ekonómia, politológia, sociológia, verejný manažment, právo a ďalšie, snažia operacionalizovať tento pojem v rámci svojho predmetu štúdia. Súčasný multi-disciplinárny charakter verejnej správy a univerzálnosť jeho používania vo vedeckom, ako aj politickom kontexte vedie k diskurzu o miere vnútornej koherentnosti rôznych prístupov k výskumu jeho jednotlivých dimenzií. Táto téma by si vyžadovala samostatný diskurz, pretože zahŕňa množstvo fenoménov verejnej správy skúmaných v rámci rôznych vedných disciplín, ktoré majú prierezový charakter v zmysle sústavy klasických vedných disciplín, predovšetkým ekonómie, práva, politológie, sociológie a verejného manažmentu.

V súčasnosti považujeme verejnú správu a rozvíjame ju ako samostatnú sociálnu vednú disciplínu, v ktorej predmetom štúdia je štruktúra, funkcie a správanie verejných organizácií vo verejnom sektore, proces rozdeľovania verejných prostriedkov na zabezpečenie verejných služieb a systém riadenia verejných organizácií. Sociológia sa špeciálne v takto definovanej verejnej správe zameriava na dimenziu fungovania byrokratickej štruktúry verejnej správy a jej organizačných vzťahov, pre ktoré je nevyhnutné poznať rozhodovanie politických štruktúr v mene verejného záujmu. V tomto zmysle má sociologický výskum fungovania systému verejnej správy svoje významné miesto. Ide nielen o využívanie celého radu sociologických pojmov, ako sociálna štruktúra, sociálna skupina, byrokracia, elity, sociálne siete, ale aj metód, ktoré môžu pomôcť hlbšie pochopiť systém z pohľadu každodennosti, ale aj spoločenskej skúsenosti a zákonitosti správania sa jednotlivých aktérov verejnej správy v konkrétnom spoločensko-politickom kontexte.

Moderné spôsoby riadenia verejnej správy si vyžadujú systematický empirický výskum zameraný na fungovanie rôznych mechanizmov organizovania verejného sektora v prostredí meniacej sa spoločnosti. Sme svedkami rozvoja interdisciplinárnej diskusie odbornej verejnosti o zavádzaní a smerovaní reforiem verejnej správy, špeciálne v oblasti riadenia ľudských zdrojov a ich formovaní nových vzorcov správania mocenských elít.

V práci sa pokúsime skúmať verejnú správu s ohľadom na jej multidisciplinaritu a multi-dimenzionálnosť, ale súčasne budeme sledovať pojem verejná správa v kontexte jej historického vývoja, kde sa postupne z tradičného weberovského modelu štátnej správy, v ktorom štát bol monopolný zdroj vládnutia, reformoval a menil na decentralizovaný systém verejnej správy a otvárajúcu sa občiansku spoločnosť. V tomto duchu je práca rozdelená do troch kapitol, v ktorých sa postupne budeme zaoberať teoretickými východiskami štúdia verejnej správy od jej tradičných po moderné modely riadenia, rozvojom verejnej správy v podmienkach viacúrovňového spravovania vecí verejných, a špeciálne sa zameriame na vývoj a implementáciu nových prístupov k správe vecí verejných na Slovensku v podmienkach európskej integračnej politiky.

## I. Verejná správa a jej teoretické východiská

Termín verejná správa používame na vyjadrenie špecifických procesov spojených s organizovaním verejných prostriedkov a ľudských zdrojov, ktorými sa realizujú verejné/občianske potreby a verejný záujem. Ide o rôznorodé procesy spojené s tvorbou mechanizmov verejných služieb občanom vrátane ochrany a obrany občianskych práv, motivácie občianskej participácie, ako aj s reguláciou procesov občianskeho života. V akademických diskusiách prevláda názor, že verejná správa alebo administratíva (*public administration*) študuje hlavne proces nakladania s verejnými prostriedkami, alebo spôsob zabezpečovania služieb občanom prostredníctvom verejných inštitúcií. (Hughes, 1998). V západoeurópskych krajinách sa pojem *public administration* v súčasnosti viac viaže na pojem *public management*, prípadne *new public management (NPM)*, kde sa kladie dôraz na poznávanie nového štýlu riadenia verejných služieb pomocou využitia metód ekonomickej vedy (teórie racionálnej voľby). Okrem toho sa vo verejnej správe ako *public administration* často používa aj pojem *governance*, teda vládnutie, resp. spravovanie, ktorý je svojím obsahom bližšie k pojmu verejná politika (*public policy*). Verejná politika sa sústreďuje viac na poznávanie vládnych aktivít, na to, čo vlády robia, či nerobia, ako a prečo to robia a aký výsledok svojou aktivitou dosahujú. Študuje inštitucionálne mechanizmy tvorby a implementácie politik so zameraním na efektívnosť a dopady výkonu moci na občanov. Interpretácií a výkladov týchto pojmov však môže byť viac.

Dôvod, prečo sa treba zaoberať definovaním pojmu verejná správa práve v súvislosti s pochopením vzťahu medzi politikou a správou je spätý s historickým vývojom spoločnosti, kedy verejnú a štátnu správu vnímali a interpretovali viac-menej ako totožné. Minulý vývoj nedostatočne reflektoval rozdiel medzi obsahom pojmov štátne, verejné, súkromné a verejnú správu v mnohých štátoch, najmä strednej a východnej Európy, vyučovali výlučne ako predmet ekonomickej vedy alebo práva. Dodnes, práve pod ťarchou tejto minulosti, vnímame verejnú správu ako súčasť reformy ekonomickej a právnej, nie prioritne sociálnej. Vo vyspelých spoločnostiach, kde v praxi jasne diferencujú procesy, ktoré vedú k rozširovaniu možností organizovania vecí verejných, sa rozširujú štruktúry aktérov a rastie vplyv prostredia na rozhodovanie o verejných



záležitostiach, dochádza k potrebe definovať špecifiká verejnej správy ako predovšetkým sociálnej disciplíny.

Diskusia o spoločensko-politických problémoch transformácie verejnej správy nemala najmä v našom akademickom svete tradície. Chýbali nositelia v podobe odborníkov, špecialistov v odbore verejná správa. Dôkazom toho je fakt, že verejná správa, ako sociálna veda, je ešte stále na našich vysokých školách nevyprofilovaný odbor. V západných krajinách je práve tento aspekt dominantný v akademických programoch verejnej správy (*public administration, management*) a môže stavať na svojich vyprofilovaných školách public administration a public management (USA, Veľká Británia, Holandsko, Nórsko, Dánsko, Francúzsko atď.). Vo väčšine západoeurópskych krajín sa predmet *public administration* rozvíja ako sociálna vedná disciplína už takmer storočie a má výrazne interdisciplinárny charakter.

#### **a/ Operacionalizácia pojmov správa a politika**

Na základe vymedzenia verejnej správy ako sociálnej vednej, sa dostávame bližšie k diskusii o vzťahu medzi správou ako takou a politikou. Začiatok tejto diskusie nás vracia do čias M. Webera, ktorý vo svojej prednáške „Politika ako povolanie“ (Weber, 1921) otvoril problém dichotómie vzťahu správy (administratívy) a politiky, vzťahu medzi úradníkmi (administrátormi) a politikmi. Jeho typ „pravého úradníka“ je stelesnením zamestnanca, ktorý vykonáva svoje povolanie (spravuje svoj úrad) podľa stabilných formálnych pravidiel, presne podľa formálnych predpisov, disciplinované, precízne a nezaujato (politicky neutrálne). Politik sa, podľa M. Webera správa, a v mnohých ohľadoch koná, na základe opačných princípov. Jeho hlavnými vlastnosťami majú byť osobná zanietenosť, individuálna zodpovednosť za rozhodnutia a odhad. Politik musí mať vodcovské vlastnosti, kým úradník je vedený svojimi nadriadenými (Weber). Novodobá politika 20. storočia rozdelila zamestnancov štátnej správy do dvoch skupín: na „odborných úradníkov“ a politických úradníkov“, čím sa narušil status nezávislosti úradníctva. Navyše došlo k postupnej oligarchizácii moci, ktorá podriadila byrokraciu straníckemu princípu v politických systémoch, preto sa teoretici (Mosca, Michels) začali viac zaujímať o kontrolu štátnej moci (exekutívnej moci) prostredníctvom

ďalších mechanizmov moci, ako súdnictva, mimovládnych organizácií, manažérskych združení a pod. Formy spoločenskej organizácie sa v teóriách menili spolu s požiadavkami novodobej trhovej ekonomiky. Rozšírili sa administratívne úlohy štátu a nároky na jeho správu. Moderné spoločnosti začali využívať administratívne štruktúry v rôznych oblastiach verejného života. Racionálna povaha činnosti administratívy predpokladala, že sa budú viac uspokojovať potreby moderného štátu, zabezpečovať funkčnosti výkonnej moci, odbornosť pri správe vecí verejných a kontrola dodržiavania predpisov a plnenia plánov. Úradníci boli predstavovaní ako nositelia objektívneho, kompetentného výkonu zákonov a stelesňovali spoločenskú spravodlivosť. Súčasne sa menila a napĺňala aj predstava politiky, kde sa uplatňovalo viac prvkov demokracie na rôznych úrovniach moci štátu. Rozšíril sa najmä priestor pre tvorbu politiky o nových aktérov, ktorí pochádzali z mimovládneho sektora a stali sa hovorcami občianskej spoločnosti. Na druhej strane došlo k rastu moci volených politikov, ktorí rozšírili svoje rady vo vládných štruktúrach, a ako politickí nominanti za jednotlivé politické strany, rozhodovali v straníckych záujmoch ako *politickí byrokrati*.

Tak, ako narastali rady volených reprezentantov, poslancov na rôznych úrovniach moci, rozširovali sa aj počty a úlohy úradov v systéme verejnej správy. Prijímaním stále nových zákonov, rástli nároky na správu verejných prostriedkov a implementáciu rozhodnutí prostredníctvom úradov poskytujúcich verejné služby občanom. W. Niskanen hovorí, že politici "sú pasívnymi sponzormi úradov, nad ktorými majú dohľad" (Niskanen, 1971, s.25). Obe skupiny, úradníci i politici, nielen spolupracujú, ale sa aj vzájomne kontrolujú, sú vzájomne k sebe pripútaní, a tak nerozlučne spolupôsobia politika a správa vecí verejných. V praxi nie je možné oddeliť tieto dve sféry činnosti tak, ako nie je možné oddeliť činnosť politika a úradníka, administrátora vo verejnom priestore. V našom koncepte budeme používať pojmy úradník/administrátor/byrokrat ako synonymá, vzhľadom na nejednotnosť ich používania v teóriách.

Ďalším dôležitým analytickým rámcom, ktorým je nutné sa vo verejnej správe zaoberať, je obsah pojmu politika.<sup>1</sup> Kým v anglickom jazyku používajú rôzne výrazy na vyjadrenie významovej bohatosti pojmu politika, v jazykoch strednej Európy takéto rozlíšenie neexistuje. Slovenčina,

---

<sup>1</sup> Pozri: Malíková, Daško, 2018.

čeština, němčina, maďarčina či poľština majú jeden výraz na vyjadrenie rôznych významov pojmu politika. Preto sa vo vedeckej terminológii týchto krajín čoraz častejšie používajú pri výklade významového rozpätia pojmu politika anglické pojmy *polity* (politický poriadok, inštitucionálny priestor pre uplatnenie idey), *politics* (interakcie jednotlivcov a skupín pri vytváraní politiky) a *policy* (obsah a konkrétny výsledok politiky).

Politika vo význame *polity*<sup>2</sup> vyjadruje normatívny, inštitucionálny aspekt politiky. Je pojmom na označenie existujúceho politického poriadku, organizovanej spoločnosti (demokracia, tyrania). Definuje hranice priestoru politiky, jej štruktúru, a to prostredníctvom ústavy alebo tradícií spoločnosti. Základným prvkom polity je skupina, organizácia, ktorá predstavuje istý spoločensko-politický poriadok.

V súvislosti s vymedzením polity sa ponúka porovnanie s obsahom pojmu trh. Model trhu tiež predstavuje sociálny systém, v ktorom jednotlivci zabezpečujú svoj blahobyt prostredníctvom obojstranne výhodného obchodu. Ide v ňom predovšetkým o sledovanie vlastných individuálnych záujmov. Verejný záujem je len vedľajší produkt konania jednotlivcov. Naopak, model polity zdôrazňuje kolektívnu vôľu, kde je verejný záujem vedome plánovanou snahou, ktorá umožňuje spoločstvu prežiť. Trh a polity majú síce rozdielne priority, ale spája ich spoločný problém. Ním je potreba zabezpečiť tak súkromný, ako aj verejný blahobyt danej spoločnosti. D. Stone (1997) hovorí, že pochopiť jeho komplementárnosť možno štúdiom faktorov, ktoré premostujú medzeru medzi súkromným a verejným záujmom. Sú to najmä *vplyv* (snaha získať podporu väčšiny jednotlivcov pre isté ciele), *spolupráca* (hľadanie spojencov na presadenie istých záujmov) a *lojalita* (vzťah, ktorý zakladá záväzky partnerov do budúcnosti).

Model polity môže vzniknúť a fungovať len v spoločenstvách, komunitách, kde dosahovanie verejného blahobytu je vedome plánovanou snahou, výsledkom spoločenského konsenzu. Konsenzus je výrazom kolektívnej vôle, kde "nezisková" vzájomná pomoc zakladá súdržnosť a politická príslušnosť je založená na rovnakých pravidlách, forme vládnutia a občianstva. Tým sa model polity líši od modelu trhu.

Politika, ako *politics* zdôrazňuje procesuálny aspekt politiky. Vyjadruje proces stretávania sa názorov rôznych záujmových skupín, ktoré sú

---

<sup>2</sup> Poznámka: Moderný ekvivalent klasického pojmu polis – grécky mestský štát.

nositeľmi ideí v rámci daného politického systému. Idey sú vyjadrené v programoch politických strán a legitimizované prostredníctvom volieb. Štúdium politics umožňuje poznať štruktúru moci v konkrétnom politickom systéme, rozmanitosť foriem, v ktorých vystupuje, identifikovať skupiny občanov, ktorí podporujú jednotlivé politické strany a záujmové skupiny.

Politika ako *policy* je pojem, ktorým sa označuje obsah, výsledok, či konkrétna stratégia na základe ktorej sa realizujú idey alebo vzniká potreba nového spôsobu riešenia existujúcich problémov. Policy je teda konceptom nielen pre pochopenie spôsobu vládnutia, ale aj techniky vládnutia (čo vláda robí a ako to robí). Týka sa priamo záujmov istej skupiny občanov alebo celej spoločnosti.

Pojmy *polity*, *politics* a *policy* sú spolu významovým vyjadrením slova politika, kde "...politický poriadok tvorí rámec (*polity*), v ktorom na základe stratégie politického konfliktu a konsenzu (*politics*) vzniká materiálna politika (*policy*)" (Fiala, Schubert, str.19).

Pojem politika vo význame *policy* je najbližšie k pojmu správa vecí verejných, pretože implicitne obsahuje tri atribúty: *autoritu*, *expertízu* a *poriadok* (Colebatch,1998). Sledovať *policy* znamená analyzovať tieto atribúty vo vzájomnej závislosti a v konkrétnych súvislostiach s prostredím.

#### *Autorita (aktér).*

Politika sa v prvom rade opiera o autoritu, ktorá je legitímnou mocou, a len prostredníctvom aktu autorizácie, získava politika legitímny charakter. Je známe, že Max Weber (1924) charakterizoval tri typy autority; 1/ charizmatickú, 2/ tradičnú a 3/ legálno-rationálnu. Moderná spoločnosť sa spája hlavne s legálnou alebo racionálnou autoritou.<sup>3</sup> V rámci nej rozlišujeme dve formy autority. Prvá je politická forma, ktorá sa označuje ako autorita pozície. Vzťahuje sa na pozície vládnych úradov v hierarchii politického rozhodovania (napr. autorita premiéra, člena vlády, ministra, starostu obce). Takáto autorita znamená legitímne právo úradu na určité

---

<sup>3</sup> Poznámka: Butler navrhuje rozlišovať "autoritársku štruktúru moci s právnym základom legitímnosti" a "štruktúru moci spočívajúcu na konfliktach vplyvu s pragmatickým základom legitímnosti". Viz J.G.Butler, On Power and Authority: An Exchange on Concepts: Power, Authority, and Legitimacy, American Sociological Review, 25 (October,1960), s. 731-732.

rozhodovanie, ktoré je záväzné pre isté spoločenstvo. Druhá forma autority sa označuje ako autorita funkcie (funkcionálna autorita) a je spätá s významom činností v delbe práce všeobecne, a teda aj v delbe činností v rámci politického systému. Prvá forma vyjadruje postavenie jednotlivcov v hierarchii (čím jednotlivec je), druhá vyjadruje to, čo v skutočnosti jednotlivec v danej pozícii robí a s akým účinkom (aké úlohy plní). Rozlíšenie týchto dvoch foriem autority nám pomáha pochopiť, že pozícia jednotlivca v úrade môže byť aj nominálna, tzn. že hoci zastáva vysoký post v hierarchii moci, jeho činnosť má malý vplyv. Naopak, funkcionálna autorita nemusí byť viazaná na oficiálnu pozíciu v hierarchii (nedisponuje donucovacími prostriedkami). Označuje sa aj ako profesionálna autorita.

Proces realizácie autority sa uskutočňuje prostredníctvom princípu hierarchického usporiadania pozícií vo vládných orgánoch moci, ktoré sú explicitne definované ústavou, zákonmi a normami štátu. Vláda vo význame formálnej organizácie centrálnej i lokálnej moci existuje preto, aby sa zaoberala problémami spoločnosti a je hlavným aktérom, ktorý zodpovedá za autorizáciu a realizáciu politických cieľov spoločnosti. Politika vlády ako súhrn rozhodnutí, ktoré robia jej zákonodarné a výkonné orgány pre spoločnosť, musí byť vedená v mene verejného záujmu, teda verejná. Funguje ako otvorený systém správy vecí verejných a spolupracuje so súkromným sektorom v otázkach zabezpečovania spoločenského blaha.

### *Expertíza (odbornosť)*

Politika využíva v modernej demokracii poznatky a zručnosti z rôznych oblastí sociálno-ekonomického života spoločnosti. Spravidla sú na tejto aktivite zainteresované špecializované skupiny jednotlivcov či organizácie. Napríklad, v prípade problematiky zdravotníctva sa predpokladá, že sa k nej budú vyjadrovať zdravotnícki pracovníci, vzdelávacia politika by mala rešpektovať analýzy pracovníkov školstva, dopravná politika by sa mala opierať o odbornosť dopravcov a pod. V každej spoločnosti platí, že najadekvátnejšie, čo do komplexnosti, dokáže vyhodnotiť fungovanie konkrétnej politiky alebo jej zlyhanie odborníci v danej oblasti či odvetví. Jeho názor by mal byť rozhodne známy v procese autorizácie istej politiky. Atribút odbornosti, expertízy sa opiera o predpoklad, že politická idea založená na poznatkoch (zručnosti) v tej-ktorej špecializovanej oblasti, umožňuje autoritám rozhodovať zodpovednejšie medzi alternatívami,

kontrolovať a reagovať na potrebné zmeny v legislatíve štátu. Výhodou expertízy je alebo môže byť, že nezastupuje žiadne partikulárne, stranícke, skupinové záujmy, čo dáva predpoklad, že posudzuje problémy s ohľadom na verejné záujmy.

### *Poriadok (pravidlá, systémovosť)*

Politika sa tvorí a realizuje ako organizovaná aktivita, a táto jej vlastnosť prispieva k stabilite a možnej predvídateľnosti jej účinku ako celku. Napríklad vláda stanoví (rozhodne), že deti môžu ísť do školy až po piatom roku života. Tým prijme pravidlo správania medzi rodičmi, učiteľmi a deťmi. Toto pravidlo zaväzuje tých, ktorí sa zúčastňujú na vzdelávacom procese, aby ho dodržiavali. V organizáciách, kde existuje dohoda o pravidlách, je rovnako dôležité nájsť kontrolný mechanizmus na ich dodržiavanie. Ide o to, aby politika prijatá v riadiacom centre vlády bola efektívne realizovaná v rámci celej hierarchie organizačných vzťahov spoločnosti. Rovnako dôležité je získať podporu čo najširších vrstiev spoločnosti, čím sa konkrétna dohoda o pravidlách dostane medzi rôzne skupiny a organizácie do praxe.

Rozhodnutia, ktoré sú autorizované legitímnou autoritou, spravidla vládou alebo parlamentom, sa stávajú záväznou a verejne kontrolovateľnou politikou. Napríklad projekt bezplatného základného školstva sa stane konkrétnou politikou, ak ho autorizuje vláda a prestane byť len teoretickou ideou. D. Stone (1997) to označuje ako projekt "rationality", ktorý vytvára z idey politiku riadenú analytickými a vedeckými metódami.

Aby sa politika realizovala v praxi, potrebuje mechanizmus výkonnej moci, ktorou je správny systém alebo administratíva. Tá sa riadi vlastnými štandardnými procedúrami, napr. v prípade administratívy ministerstva (ktorá zabezpečuje organizovanie schôdze, pripravuje materiály pre poradu ministra, súhrnné správy, zápisnice, výkazy, vyhodnotenia) možno hovoriť o dominantnom aktérovi v práci s politickou agendou.

Každý správny systém funguje prostredníctvom centrálného „nervového systému“ moci, ktorý možno nazvať pojmami vláda, štát, autorita. Je to centrálny orgán moci, ktorý riadi proces aktivít zhora nadol po vertikálnej línii.

Vláda zodpovedá za kvalitu správy, a preto má organizačnú štruktúru rozdelenú podľa funkcií jednotlivých špecializovaných činností. Hlavná

agenda vlády je rozdelená na jednotlivé ministerstvá, ktoré majú svoje odbory, sekcie a oddelenia. Ponúka sa otázka, aký má byť optimálny počet ministerstiev a podľa akých právnych úprav majú fungovať. Ministerstvá si spravidla delia agendu podľa vlastných kompetencií vymedzených právnymi úpravami. O jednotlivých úlohách, ktoré z týchto kompetencií vyplývajú musia navzájom viesť rokovania, a preto je nevyhnutná ich kooperácia. Okrem vnútorných funkčných vzťahov sa ich aktivity zameriavajú aj na vyjednávanie s inými organizačnými štruktúrami, či na centrálnej, alebo regionálnej a miestnej úrovni moci. Vládna štruktúra môže byť označovaná aj ako nástroj pre autorizáciu postavenia rôznych externých autorít, vodcov (lídrov), ktorí sa usilujú artikulovať záujmy rôznych skupín, ktoré predstavujú organizované verejné aktivity (asociácie, kluby, poradenské organizácie ministerstiev, politické fóra a pod.). Inštitucionalizácia rolí autorít v rámci existujúcej štruktúry vlády znamená súčasne špecifikáciu vlastných, relatívne autonómnych záujmov, ktoré preukážu opodstatnenosť ich existencie v spoločnosti. Aby sme pochopili fungovanie správy a politiky v spoločnosti, je potrebné sledovať ich v kontexte historického vývoja. Budem sa preto zaoberať vývojom vedeckého poznávania verejnej správy od klasickej po modernú školu.

## **b/ Reformné hnutia, cesta od klasickej k modernej škole verejnej správy**

V procese vývoja verejnej správy od klasickej k modernej môžeme identifikovať dve rôzne školy, a to klasickú anglo-americkú, kontinentálnu a po 2.svetovej vojne modernú školu verejnej správy. V čom boli základné rozdiely a čím prispeli tieto školy do súčasného chápania verejnej správy.

### ***Klasická škola verejnej správy***

Klasický anglo-americký prúd sa formoval najmä pod vplyvom W. Wilsona a F. Taylora. Hlavnými nositeľmi myšlienok o charaktere správy, administratívy a demokracie boli v USA na prelome 20. storočia prezidenti Hamilton a Jefferson. Hamilton bol známy ako zástanca unifikovanej administratívy (správy), ktorá môže byť efektívna jedine, ak bude centrálna riadená demokratickými mechanizmami. Dôvod tkvie v tom, že zamestnanci štátu sú priamo vedení k zodpovednosti a kontrolovaní politickým centrom (parlamentom). Podobne Jefferson spájal problém administratívy štátu

a jeho organizácie priamo s demokratickým charakterom vlády. Vláda podľa neho musí byť decentralizovaná až na úroveň občana, aby mohol priamo participovať na správe vecí verejných. V prípade, že je zachovaný ústavný rámec verejnej správy a sú dodržiavané právne normy, nemalo by dochádzať k uvoľneniu, či porušovaniu princípu zodpovednosti administratívy, teda štátnej byrokracie za výkon moci. Naopak vláda takto môže viesť občanov k politickej múdrosti a zručnosti spravovať veci verejné v súlade s občianskym záujmom (Waldo, 1948).

Od čias Hamiltona a Jeffersona sa nielen americká, ale aj naša spoločnosť podstatne vnútorne štrukturalizovala a politicky decentralizovala. Moderný štát všade delegoval právomoci až na úroveň občana, avšak diskusia o uplatňovaní kritérií hodnôt demokracie, ako je spravodlivosť, rovnosť, sloboda občana, atď. je stále aktuálna. Je to nielen otázka legislatívna, ale najmä praktická. Povedané ústami zakladateľa public administration, prezidenta Woodrowa Wilsona /1887/ *ústavu je oveľa ťažšie uviesť do života než ju vymyslieť*. Jeho ambíciou bolo dosiahnuť v oblasti verejnej správy takú výkonnosť ako v obchodnom manažmente. Efektívnosť verejnej administratívy je podmienená jej autonómnosťou, a preto je potrebné udržať oddelenie politiky od administratívy. Táto jeho predstava odštartovala širokú diskusiu o vzťahu politiky a administratívy, ktorá trvá dodnes. Vedie sa v kontexte dvoch otázok: Je dichotómia politiky a administratívy vôbec možná, a za akých predpokladov? Má byť štátny (verejný) zamestnanec zaangažovaný na tvorbe a realizácii politiky alebo má byť od nej nezávislý?

Wilson sa domnieval, že administratívne otázky nie sú politickými otázkami, a treba k nim pristupovať ako k samostatným otázkam stojacim mimo politiky. Hoci politika ukladá úlohy administratíve, verejní zamestnanci pracujú nezávisle od nej. Len tak sa môže zachovať kontinuita štátnej moci, čo je mimoriadne dôležité najmä pri pravidelnej výmene politických elít prostredníctvom demokratických volieb. Kým politici nesú zodpovednosť za rozhodnutia, byrokrati zaručujú administratívnu kompetentnosť a funkčnosť výkonu moci. Kým zastupiteľské orgány, poslanci sa zaoberajú prevažne tvorbou politických programov, rozhodovaním o obsahu politiky v jednotlivých oblastiach spoločenského života, verejná a štátna byrokracia vykonáva činnosť spojenú s uvedením týchto programov, politik do praxe. Je teda akousi prevodovou pákou v motore spoločenského diania.



Táto logika delby moci by bola veľmi jednoduchá pokiaľ uvažujeme v modelových situáciách. V praxi ide o zložitú interakčnú sieť vzájomne závislých subsystémov, v ktorých sa činnosť verejných zamestnancov, byrokracie uskutočňuje.

Esej W. Wilsona *The Study of Administration* (1887) je považovaná za klasické dielo, kde je verejná správa definovaná ako samostatný predmet akademického štúdia nezávislý od politiky. Administratívne otázky nie sú politické a je potrebné, aby politika bola implementovaná cez profesionálnu byrokráciu. Tak možno dosiahnuť rovnosť medzi demokratickou zodpovednosťou a administratívnou kompetentnosťou. Poznanie zákonitostí vo fungovaní výkonnej moci oddelenej od politickej moci, podnecovalo k reformám v oblasti verejnej správy a k formovaniu byrokratického aparátu štátu ako nepolitického nástroja vládnutia.

Za priameho zakladateľa vedeckého manažmentu je považovaný F. Taylor, (1856-1917), ktorý vychádzal z idey a vnímania manažmentu ako vedy (*Scientific Management*, 1923). Neskôr sa aj na základe jeho vplyvu začína používať termín *public management*. Jeho výskumy sa uplatnili najmä v súkromnom sektore, ale mali svojich pokračovateľov aj vo verejnom sektore. Pokúsil sa o zmenu hierarchického riadenia, ktoré nahradil funkčným riadením – jedného lineárneho majstra nahradil viacerými funkčnými vedúcimi pracovníkmi, špecialistami na rôzne druhy práce. Napriek kritike jeho vnímania riadenia verejnej správy ako procesu vládnych aktivít, ktoré majú za cieľ hospodárnosť a efektívnosť, podobne ako v podnikateľskej sfére, dával riadiacim pracovníkom vo verejnej správe možnosť uplatňovať manažérske metódy vedeckého riadenia. Sústredil sa na efektívnosť vnútornej organizácie práce byrokracie. Pozitívnym prvkom jeho vedeckého manažmentu bol inovatívny prístup k sledovaniu efektívnosti vnútornej organizácie práce byrokracie, a tým aj k zlepšovaniu výkonnosti vládneho aparátu štátu. Taylorovský prístup prispel k zlepšeniu funkcií formálnych mechanizmov vládnej organizačnej hierarchie zameraných na skvalitňovanie procesu plnenia úloh a zaviedol a definoval kategóriu pracovné prostredie. V USA bola neskôr vypracovaná koncepcia *Staff and Line*, ktorá skombinovala štábnu a lineárnu organizáciu. Negatívnym prvkom taylorovského myslenia bolo, že sa sústredil výlučne na vnútroorganizačné prostredie a nepočítal a nesledoval zosúladenie organizačných cieľov s potrebami občanov.

Kontinentálna škola klasickej teórie verejného manažmentu sa rozvinula pod vplyvom tzv. departmentalistického smeru vo Francúzsku. Jeho predstaviteľmi boli Luther, Gulick, Henri Fayolo a Lyndall Urwick. Všetci prispeli k rozvinutiu klasickej teórie vedeckého manažmentu. Ich práce (*Papers on the Science of Administration*, 1937) založili výskumy manažerizmu, ktorý zdôrazňoval tzv. 3 E hodnoty (*efficiency, economy a effectiveness*, t. j. efektívnosť, hospodárnosť, účelnosť), na ktorých je založená štruktúra a proces verejnej administratívy organizácií. Delba práce a špecializácia sa považovali za základný kľúč vedúci k ekonomickej racionalite a produktivite. Spolu so svojimi nasledovníkmi sa usilovali vyriešiť problém organizačnej výkonnosti vo vnútornej štruktúre administratívy. Organizačný manažment založený na prísnej hierarchizovanej štruktúre bol primárnym mechanizmom kontroly a koordinácie, delby práce a jej špecializácie. Kým východiskom vedeckého manažmentu bolo využitie fyzikálnych zákonitostí, vzťah pohybu a času vo verejnej správe, departmentalisti vychádzali z tzv. organizačnej charty. Tá štandardizovala postupy v organizácii práce pri výkone moci. Požívaná skratka POSCDCORB sa týka povinností administrátora a obsahuje *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting* (t. j. plánovanie, organizovanie, zamestnávanie, riadenie, koordinovanie, reportovanie, rozpočtovanie). V 30. a 40. rokoch 20. storočia sa táto skratka stala uznávaným návodom, ktorým sa riadili organizácie vo výkonných aparátoch. Departmentalisti zaviedli a pracovali s pojmami, *chain of command, span of control a line and staff*. Princíp authority priamo spájali s princípom zodpovednosti. L. Gulick (*Notes on the Theory of Organization*, 1937) vypracoval 4 spôsoby organizácie práce:

- a/ stanovenie cieľa
- b/ určenie postupov
- c/ vyčlenenie ľudí a prostriedkov
- d/ vyčlenenie miesta výkonu práce.

Každý výkon vychádzal z rozdelenia práce v organizácii a stanovenia primeraných prostriedkov koordinácie a kontroly. Najdôležitejším článkom v organizácii práce sa stali riadiace authority, preto vlády postupne posilňovali administratívny manažment, koordináciu, plánovanie, personálnu prácu, finančnú kontrolu a výskum. C. Urwick vniesol do teórie manažmentu tzv. štábny model na základe popisu fungovania vojenskej organizácie, kde prebral pojem *staff* (štáb) v armáde. Hovorí o lineárnom

manažmente (generálny riaditeľ, riaditeľ odboru, predseda organizačnej jednotky, vedúci), funkčnom napr. rozpočtové úlohy, plánovanie (zameriava sa na funkčnú väzbu: zodpovednosť - špecializovaná, právomoc - nepriama) a štábnom (ide o väzbu štábnu, zodpovednosť poradnú a právomoc predstaviteľskú). Gulick a Urwick zdôrazňovali význam štruktúry, kontroly a výkonnosti v riadení organizácií tak verejných, ako aj súkromných a venovali sa skôr princípom, ktoré viedli k zvyšovaniu výkonnosti práce a aktivít administratívy pred otázkami demokratickej zodpovednosti, ktorá bola považovaná za otázku pre politické teórie, a nie verejný manažment či verejnú správu. Prívrženci teórie vedeckého manažmentu a departmentalisti sa usilovali o vytvorenie vedy o administratíve ako špeciálnej disciplíny, ktorá by bola aplikovateľná tak v súkromnom, ako aj verejnom sektore. Upozornili najmä na potrebu výskumu manažmentu vlády s dôrazom na centrálnu expanziu vládnych zásahov v prospech posilnenia zodpovednosti a kontroly.

Ku klasickej škole verejnej správy (*public administration*) na európskom kontinente patrí najmä Max Weber (1864-1920). Ideovým základom jeho modelu administratívy sú základné princípy racionálnej byrokracie, hierarchia, neosobnosť, kontinuita a expertíza. Aj keď byrokráciu častejšie chápe ako vládnu organizáciu, rovnako ju vzťahuje na ostatné organizácie v spoločnosti. Podľa neho byrokracia preniká do všetkých sfér spoločenského života a môže pozitívne i negatívne ovplyvňovať spoločenské procesy. Na ich základe boli vybudované ďalšie koncepty, ktoré pracovali s protikladmi k jeho princípom a najmä v sociológii predstavovali prínos do modernej teórie organizácie. Preto je Weberova koncepcia byrokracie nenahraditeľnou autoritou aj v dejinách modernej verejnej správy a verejného manažmentu. Jeho prínos do teórie verejného manažmentu spočíva v požiadavke technokratickej expertízy v plánovaní a koordinácii procesu riadenia organizácie (verejnej i súkromnej), a v skúmaní hierarchických systémov vzťahov medzi politikmi a byrokraciou (byrokracia ako neutrálny subjekt). Preto Weber zotrval na pozícii teórie politicko-administratívnej dichotómie, teda oddelenia politiky od administratívy, demokracie od byrokracie podobne ako W. Wilson v USA.

Moderná škola verejnej správy sa začala intenzívne presadzovať po 2. svetovej vojne predovšetkým pod vplyvom rozvoja ekonomických a technických inovácií. Nové teoretické smery, ktoré začali vznikať na

neoklasickom prístupe sa opierali o behaviorizmus a funkcionalizmus , ako aj o základy ekonómie blahobytu a teórie rozhodovania.

Štandard výkonnosti v organizácii práce založený Taylorom a Weberom sa stal centrom kritiky najmä v oblasti humanitných a behaviourálnych smerov. Na tejto kritike sa sformovala teória medziludských vzťahov, *Human Relations* , ktorá vychádza z predpokladov, že zamestnanci nie sú stroje, ale chcú získať uznanie v práci a chcú byť kontrolovaní a oceňovaní. Preto by manažéri mali vytvárať prostredie, kde by o plánoch organizácie diskutovali, námietky zamestnancov využili a rutinné úlohy postavili aj na sebakontrolu. Každá organizácia by mala byť ústretová vo svojom riadení ľudských zdrojov, koordinovať ciele organizácie a správanie jednotlivca. Chester Barnard (1938) charakterizoval formálne organizácie ako systém vedome koordinovaných aktivít jednotlivcov. Kooperácia organizácií závisí od participácie jej členov a ich motivácie. Nejde iba o fungovanie formálnej hierarchickej štruktúry pozícií v organizácii (postup, funkčné zaradenie, autorita, plat, kontakty), ale aj o kvalitu komunikácie medzi zamestnancami, ich schopnosti správať sa kooperatívnym spôsobom. Individuálna ochota kooperovať v neformálnych organizačných vzťahoch podporuje vzájomné porozumenie a priateľské väzby medzi pracovnými kolektívami motivuje k vyšším výkonom. Úlohou organizácie je teda rozvíjať kooperatívnosť v rámci neformálnych skupín vnútri organizácie budovaním adekvátnych pracovných podmienok. Výskumy Ch. Barnarda ukázali, že správanie zamestnancov je kľúčom k efektívnemu organizovaniu práce a kooperácia vo vnútri organizácie je centrálnym problémom v úspešnosti dosahovania cieľov.

Teória *Human Relations* je založená na zainteresovanosti zamestnancov na riešení úloh, umožňuje participáciu, zvyšuje morálku a kooperáciu pri plnení pracovných cieľov. Z pohľadu manažmentu dobré medziludské vzťahy zlepšujú proces rozhodovania a kontroly a vytvárajú lepšie podmienky pre uspokojenie z práce. D. McGregor (1960) vyslovil hypotézu, že úspešnosť dobrého manažmentu závisí od schopnosti predvídať a kontrolovať správanie zamestnancov, schopnosti integrovať individuálne a organizačné ciele. Porovnal dva krajné modely manažmentu, manažment trestov a odmien (model X; človek je prirodzene lenivý, treba ho k práci donútiť, kontrolovať, dávať úlohy, určiť sankcie, uprednostňuje príkazy pred osobnou zodpovednosťou) a manažment humánný (model Y; človek

je prirodzene pracovitý, vie sa kontrolovať a riadiť sám, cieľ ho motivuje k výsledkom) založený na integrácii individuálnych a organizačných cieľov. Pokiaľ sa podarí tieto modely úspešne koordinovať a nastaviť riadenie využívaním najmä humánneho manažmentu, zlepší sa celková organizácia práce.

Behavioralistický prístup vo verejnej správe reprezentoval predovšetkým Herbert Simon (1916-2001), ktorý do administratívy zahrňoval procesy rozhodovania, ako aj procesy výkonu správy. V dobrej organizácii ide nielen o spoľahlivé rozhodovanie, ale aj o účinný výkon. V racionálnom modeli sa zdôrazňuje operácia vedúca k maximálnej výkonnosti. Racionálne správanie je založené na úvahe, že zamestnanci robia pravidelné výbery, ktoré sú v súlade s organizačnými cieľmi. Administratívny človek akceptuje organizačné ciele a pestuje svoje kooperatívne správanie. V organizovanom systéme tak človek stráca svoju autonómiu a individuálne hodnoty sú u neho nahradené organizovanými. Simon akceptuje potrebu štúdia verejnej administratívy, ale vidí aj problémy súvisiace s fungovaním. Sú to práve organizácie, v ktorých existuje potenciál schopností modelovať správanie zamestnancov racionálnym spôsobom. Zamestnanec sa správa v duchu racionálneho modelu tak, aby prispel k naplneniu organizačného cieľa. Rozhodnutia vedúcich pracovníkov a ich kontrolných skupín by mali zohľadňovať nielen racionálne ciele, ale aj ľudské pocity, individuálne záujmy, potreby. V organizovanom svete jednotlivец stráca svoju autonómiu a jeho individuálne hodnoty sú nahradené organizačnými. V práci *Administrative Behaviour* (1945), kde sa Simon zameral na štúdium rozhodovania prišiel s poznatkom, že rozhodovanie sa uskutočňuje nielen v centrách štruktúry administratívneho systému, ale prechádza celou líniou organizačnej štruktúry. Rozhodovanie teda nie je iba doménou politiky a úrovne, kde sa politika tvorí, ale je to súčasť všetkých úrovní a článkov organizačnej štruktúry. Na rozdiel od klasickej koncepcie sa racionálny model behaviorálneho smeru líši najmä odmietnutím predpokladu, že ten, kto rozhoduje, má všetky potrebné informácie o cieľoch organizácie, ako aj o možnostiach uplatnenia rôznych alternatív riešenia, ktoré vedú k maximalizácii zisku, užitočnosti a spokojnosti. Na rozdiel od klasickej predstavy ekonomického človeka, prichádza nový administratívny človek, ktorý hľadá uspokojujivé riešenia bez predchádzajúceho skúmania všetkých alternatív a robí to, čo je pre neho momentálne výhodné, uspokojujivé pri

dosahovaní cieľa. Tento administratívny človek uplatňuje obmedzenú racionalitu.

Simonov racionálny model ako model obmedzenej racionality ďalej rozvinuli vo svojich prácach napr. Lindblom (1959), Allison (1971), ktorí sa viac zamerali na skúmanie vplyvu prostredia, v ktorom sa rozhodnutia robia. Racionálny model administratívy priniesol do verejnej správy a manažmentu nové interpretácie faktov administratívneho správania a spôsoby, ako využiť výkonnostnú racionalitu vo verejnom sektore.

Jedným z hlavných predstaviteľov povojnovej teórie public administration je aj C. Dwight Waldo (1948), ktorý upozornil na dôležitosť ľudského správania pri riadení organizačnej štruktúry a potrebu rozpracovať teóriu verejnej správy a manažmentu z hľadiska politickej teórie. Zaoberal sa najmä problémom poznania efektívnosti administratívy z pohľadu spoločenských kríz a politických zmien. Vo vývoji spoločnosti sú obdobia, ktoré vedú k spolitizovaniu verejnej správy a zviditeľneniu problému úlohy politiky a administratívy v riadiacom procese. Do popredia sa dostáva diskusia o spôsobe správania byrokracie a politikov v procese výkonu moci a potrebe skúmať dôsledky vyplývajúce zo stretu pyramídy tradičných hodnôt organizácie (zameraných na riadenie vnútorných vzťahov) s pyramídou hodnôt založených na otvorenosti organizačných systémov voči prostrediu (riadenie vzťahov medzi organizáciami). Diskusia sa sústreďuje na výskum personálneho manažmentu založeného na nových hodnotách organizácií vo verejnom sektore, ako je otvorená komunikácia, výber rôznych druhov správania, ktoré budú najefektívnejšie v rôznych situáciách, kooperatívna autorita, autentickosť v interpersonálnych vzťahoch. Tieto hodnoty sú v značnom kontraste s tradičnými hodnotami byrokratického manažmentu. V 70. rokoch sa ďalej rozširuje diskusia v tomto duchu a hľadajú sa alternatívy existujúcich vzorcov správania vo verejnej správe a verejnej organizácii.

V dielach, ktoré sa zaoberajú verejnou správou a manažmentom v 70. a 80. rokoch, sa do centra pozornosti dostáva téma miery ohrozenia efektívnosti práce vo verejnom sektore v dôsledku enormného rastu vládnej administratívy a jej organizačnej štruktúry (americká škola public policy). Racionalizáciu v zmysle weberovskej teórie, kde sa kladol dôraz na líniovú hierarchiu a delbu práce ako prostriedok kontroly a regulácie zamestnaneckých aktivít, vystriedala logika potreby sociálnej

kontroly široko dekoncentrovanej administratívnej štruktúry, založenej na novej filozofii diferenciacie individuálnych a skupinových záujmov a rastu konkurenčných skupín v spoločnosti (rasové, etnické skupiny, odborové organizácie, spotrebiteľské organizácie, náboženské skupiny). Rozvinul sa organizačný pluralizmus, ktorý vytváral stále väčší tlak na vládu a jej hierarchiu. Vláda sa má usilovať o „dobrú“ politickú agendu, ktorá bude optimálna a „dobrá“ pre väčšinu spoločnosti a otvorená všetkým organizovaným záujmom (Lowi, 1969). Lowi vidí zefektívňovanie vládnych aktivít cez dôsledné uplatňovanie vládnych foriem regulácie. Efektívna a zodpovedná vláda je podľa neho taká, ktorá sa usiluje o systematickú implementáciu politik prostredníctvom jednoznačných administratívnych pravidiel, ktoré môžu zefektívniť aktivity záujmových skupín operujúcich vo verejnom sektore. Môže byť veľmi vhodný nástroj na zvýšenie efektívnosti riadenia verejného sektora, pretože zvyšuje spôsobilosť politiky prenášať nové idey a novú politickú filozofiu do praxe, čo jednoduché legislatívne nariadenia alebo exekutívne poriadky nedokážu v tak štruktúrovanom a otvorenom prostredí moderných spoločností. Problém teda je, ako zabezpečiť výkon správy efektívne, úsporne a účinne. Verejná správa sa čoraz viac vníma ako súčasť verejných politických rozhodnutí, teda väčšiu úlohu pripisuje úlohe verejnej byrokracie pri vyjednávaní a artikulácii verejných záujmov.

Prvky NPM (new public managementu) čoraz viac uplatňované vo verejnom sektore stále viac zviditeľňovali nedostatky, ktoré brzdili účinnosť rozhodnutí v praxi, napr. ukázali, že organizácia musí byť viac zrozumiteľná, humánnejšia, férovejšia voči občanovi, klientovi, musí obsahovať aj emócie a intuíciu v správnom konaní úradu. Prostredníctvom verejných organizácií sa verejný sektor približuje alebo vzdaluje od naplnenia spokojnosti občana a musí v sebe niesť aj morálny rozmer. NPM posunulo naše vnímanie kvality verejných služieb na novú úroveň poznania významu vedomostí, kvalifikovanosti a profesionality výkonu moci vo verejnom sektore.

Vytváranie nových modelov správania verejnej byrokracie sa stalo súčasťou procesu prieniku prvkov NPM do verejných sektorov aj v stredoeurópskych krajinách. Subjektívna skúsenosť s kvalitou služieb v súkromnom sektore, ktorý začal prenikať najmä prostredníctvom bankovníctva nových podnikových a obchodných organizačných sietí do

verejného sektora v 90. rokoch, sa stal neodmysliteľnou súčasťou procesu učenia sa potrebám moderného riadenia verejného sektora aj na Slovensku.

V 60. a 70. rokoch sa v teórii profiluje nový vzťah k pojmu verejná byrokracia, najmä v súvislosti s výzvami k otvorenosti rozhodovacieho procesu smerom k verejnosti. Verejné organizácie sa stávajú hlavnou inštitucionálnou sieťou politiky (rast počtu verejných organizácií a rast výdavkov na tieto organizácie). Verejná byrokracia a jej úloha v zabezpečovaní verejných služieb narastá, a s ňou aj problémy, ktoré bolo potrebné riešiť – vzťah efektívnosti a rovnováhy v rozhodovaní (rozdeľovanie prostriedkov na verejné účely v obciach a etické štandardy v rozhodovaní a možnosť uprednostňovania parciálnych záujmov), vzťah hierarchie a participácie občanov (otvorenosť komunikačných kanálov, prístup k informáciám výchovou, otvoreným charakterom vlády, komunikáciou a otvorenou diskusiou).

Ak si položíme otázku zmeny obsahu moderného štátu, spravidla vychádzame zo vzťahu štát vs občianska spoločnosť alebo štát vs jednotlivec. V postkomunistickom vývoji našej spoločnosti sa menila rola štátu od modelu, kde štát riadil občanov k modelu, kde sa štát podieľa na spravovaní záležitostí pre občanov. Spoločnosť sa pluralizovala, politicky i ekonomicky diferencovala. Politické napätia, ktoré vznikali, boli odrazom rozporu centrálnej, štátom riadenej a trhovej ekonomiky, rozporu medzi slabými a silnými záujmovými skupinami, optimizmu a pesimizmu vo verejnej správe. Došlo k celkovej zmene filozofie sociálneho zabezpečenia občanov. Do popredia sa dostala otázka, akou ideovou stratégiou sa bude riadiť proces politického rozhodovania o otázkach úlohy štátu v pluralitnom prostredí, kde sa ešte nevytvorili mechanizmy na aktívnu sociálnu kontrolu a prevenciu narastania nežiaducich a nákladných dôsledkov novej otvorenej ekonomiky. Transformácia východoeurópskych spoločností neobsahovala iba reformu politických inštitúcií, ale aj reformu administratívy na všetkých mocenských úrovniach. Zmenila sa úloha verejných služieb v rodiacej sa demokracii, čo následne vyvolalo otázku: „Akú novú kvalifikáciu potrebujú zamestnanci štátu, je to umenie, ekonómia, právo?“ Objavila sa výzva, ktorá priniesla nové vízie spravovania štátu, kde trh a demokracia spolu začnú vytvárať nový fungujúci systém nielen ekonomických, ale najmä sociálno-politických vzťahov. V tomto procese formovania nového systému manažovania vecí verejných je nevyhnutná príprava ľudských zdrojov v duchu NPM.



## c/ Súčasný diskurz o organizačných vzťahoch vo verejnej správe

Nové podmienky trhového systému a úsilie štátov budovať moderný právny systém v moderných spoločnostiach prináša stále nové podnety ako riadiť verejný sektor prostredníctvom organizácií s vysokou adaptabilitou, dôveryhodnými vzťahmi k okoliu. Kirkhart, L., ktorého práca v oblasti verejnej správy sa považuje za najkreatívnejšiu, predpokladal, že takýto model organizačných vzťahov má byť založený na:

- 1) tímovej práci,
- 2) autoritách v štruktúre, ktoré nemajú pevné hierarchie a ustálené vzorce správania autorít,
- 3) sociálnych vzťahoch, ktoré charakterizuje otvorenosť komunikácie,
- 4) zastúpenou klientelou v organizáciách,
- 5) profesionálnou orientáciou založenou na kompetentnosti, zručnosti.<sup>4</sup>

Tieto vlastnosti organizácií pomáhajú vytvárať predpoklady pre zvýšenie účinnosti riadenia verejného sektora prostredníctvom rekonštrukcie klasických organizačných vzťahov v smere formovania nového systému riadenia verejnej správy v druhej polovici 20.storočia.

Do diskurzu o efektívnosti výkonov verejných organizácií a o vzťahu demokratickej a byrokratickej moci sa zapojil D. Beetham (1987), ktorý poukázal na to, že hoci byrokracia nesie znaky koncentrácie informácií a organizačnej kapacity, a teda smeruje k hrozbe, že sa stane anti-demokratickou silou, treba upozorniť na fakt, že tieto znaky sú pre administratívu potrebné, a nie sú anti-demokratické same osebe. Môžu sa takými stať, ak sa byrokracia uzatvorí do seba a stane sa exkluzívnou, keď informácie budú chránené tajomstvom a jej organizačná sila bude slúžiť zmanipulovanému cieľu. Od byrokracie sa v modernej spoločnosti vyžaduje plnenie takých úloh, ktoré nepochádzajú zvnútra administratívneho systému.

Beetham pri charakteristike byrokracie vo verejnom sektore vychádza z kvalitatívneho rozlišovania administratívy vo verejnej a súkromnej sfére. Verejnú organizáciu charakterizujú verejná zodpovednosť a kontrola a oddeľujú ju tak od súkromných organizácií. Ak by sme sledovali tento

---

<sup>4</sup> Pozri: Kirkhart, 1971.

rozdiel vo verejnej správe, môžeme povedať, že produkt vlády je na rozdiel od produktu firmy veľmi ťažko okamžite merateľný alebo porovnateľný. Aktivity verejnej správy sú, na rozdiel od súkromného sektora, kde efektívnosť meriame profitom súkromnej firmy, často nemerateľné. Kvalita služby vo verejnej správe je merateľná politicky. Kvalitatívnou črtou verejnej správy, administratívy, je fakt, že vo verejnom živote existujú konfliktné hodnoty a neexistujú miery, podľa ktorých je, jedine, možné merať hodnotu poskytnutej služby. Cesta, ktorou je istá verejná služba poskytovaná nie je záležitosťou výdavkovej výkonnosti (veľkosť výdavkov na zabezpečenie istej služby nemusí byť relevantný vo vzťahu k výsledku, kvalite služby verejnosti). Prostriedky, ktoré používame, sú vyplnené demokratickými normami spoločnosti. Tieto normy zaručujú, aby služby boli všetkým poskytované v rovnakej kvalite, na rovnakej úrovni a aby zaručovali právny štát. Zatiaľ čo firma je regulovaná prostredníctvom trhu a profitu, verejná správa je viac regulovaná zodpovednosťou exekutívy pred legislatívou, zákonmi. Nejde teda o výdavkovú efektívnosť, ale o to, či sú peniaze použité účelne a, či sú rešpektované občianske práva. Pojem efektívnosť a/alebo výkonnosť je multidimenzionálna veličina a v priereze vládneho administratívneho systému je komplexom kritérií tak kvalitatívnych, ako aj kvantitatívnych. Ak sa pozeráme na vývoj teórií, ktoré sa zaoberajú administratívnymi organizáciami, spoločným princípom všetkých je výkonnosť – efektívnosť organizácie. Kým sociologický pohľad sa zameriava na výkonnosť ako záležitosť organizačnej štruktúry a primeranosti jej cieľov a prostredia, politická ekonómia výkonnosť považuje za využitie vlastného záujmu tak, že je zhodný s organizačnými cieľmi a záujmami, a verejná správa sleduje výkonnosť ako otázku primeranosti kultúry organizácie k cieľu, metódu, s ktorou sú jednotlivci socializovaní v rámci normatívneho poriadku (Beetham, 1987).

Do teoretických diskusií o efektívnosti a účinnosti moderných systémov riadenia správy vecí verejných zasiahol aj Michael Harmon (1995), ktorý prišiel s konceptom active-social paradigma. Podľa neho je človek svojou povahou viac aktívny ako pasívny, viac sociálne orientovaný než atomizovaný. Je schopný reflektovať požiadavky okolia, interaktívne sa podieľať na konštruovaní spoločenskej reality a pôsobiť vo svete symbolických pojmov. Verejná správa (administratíva) rozlišuje podľa Harmona medzi tvorbou a legitimitou rozhodnutí vo verejných

organizáciách. Hodnota ľudskej aktivity je založená na činnosti ako takej viac, ako na výsledku, ktorý s touto aktivitou súvisí. Preto vzťahy medzi individuálnymi stretmi a kolektívnymi hodnotami musia byť neustále predmetom skúmania. Na jednej strane ide o mentalitu a na druhej o komunitu, preto vedenie a riadenie organizácie musí byť založené na face-to-face vzťahoch. Značný význam prikladá najmä vyjednávaniu a dosahovaniu konsenzu v oblasti názorov jednotlivcov. Interakcia medzi zamestnancami by mala byť založená na spoločenskej zodpovednosti, kde individuálne záujmy nemožno zamieňať so záujmami celej komunity, vlastné záujmy so záujmami kolektívnymi, vlastnú vôľu uplatňovať ako kolektívnu. Táto cesta neustálej sociálnej interaktivity v kolektíve nie je pre verejné organizácie jednoduchá, avšak o to potrebnjšia.

Americký politológ G. Peters (1987) zdôrazňuje, že v súčasnom systéme verejnej správy sú verejnými autoritami tak politici, ako aj úradníci v administratíve. Politika i administratíva plnia spoločnú úlohu v oblasti rozvoja individuálnej zodpovednosti/zúčtovateľnosti verejných autorít, teda politikov i štátnych a verejných zamestnancov za výkon verejnej funkcie založenej na príslušnom vzdelaní a manažérskej zručnosti.

Všeobecne verejná správa (administratíva) zahŕňa organizovanú činnosť štátnych, ale aj verejných zamestnancov, ktorí vykonávajú špecializovanú profesionálnu prácu s klientmi, občanmi v rôznych záležitostiach verejného života. Na výkon administratívy existujú prinajmenej dva odlišné pohľady:

1/ pohľad inštitucionálny

2/ pohľad občiansky

Z pohľadu inštitucionálneho na výkon administratívy sú to najmä formálne parametre ako plnenie uznesení, dodržiavanie predpisov, evidencia, kontrola, rozsiahlosť agend, atď. Skutočný proces výkonu administratívy sa uskutočňuje simultánne aj prostredníctvom neformálnych mechanizmov, ktoré často riadia proces rozhodovania neviditeľnými nitkami vzťahov a záujmov. Zložitosť celej siete inštitucionalizovaných vzťahov robí výkon moci stále komplikovanejší a proces implementácie rozhodnutí pre laika často veľmi neprehľadný.

Z pohľadu občanov sa administratíva meria flexibilitou a efektívnosťou pri vybavovaní žiadostí. Občan vníma celý proces výkonu moci ako málo výkonnú, zbyrokratizovanú činnosť, kde prevláda úradnícka nadradenosť, necitlivosť ku klientovi, neochota pomôcť, neobjektívnosť, neefektívnosť

narábania s časom znásobená prietahmi pri vybavovaní agendy. Občan cíti svoje „podradné „ postavenie „stránky“, stráca sa vo svete papierov, pečiatok a kolkov, ktoré ho ovládajú silou suchého jazyka predpisov a nariadení. Väčšinou „poslušne“ zbiera potvrdenia, pečiatky príslušných autorít a kupuje kolky, za ktorými defilujú verejní úradníci, účtovníci, advokáti, matrikári, daňovníci, notári, bankovní úradníci. Zdá sa, že súhra občana a úradov je takmer nemožná a že obaja sú tu preto, aby si jeden druhému znepríjemňovali každodenný život. Otázka, kadiaľ vedie cesta k praxi, keď úradník, verejný zamestnanec bude pristupovať ku svojej práci nielen ako k zamestnaniu, ale aj ako k určitému poslaniu, je často ťažko vysvetliteľná.

Na druhej strane, ak pristúpime k meraniu efektívnosti práce úradníka, verejného zamestnanca z pohľadu spokojnosti občana, tak meradlom občianstva bude aktívny postoj všetkých aktérov k veciam verejným vrátane štátnych a verejných zamestnancov nielen ich každodennou pracovnou činnosťou, ale aj zúčastneným záujmom o poznanie problémov občanov obce, mesta, regiónu či štátu.

Pri sledovaní organizačných vzťahov v štruktúre verejnej správy (administratíve) je potrebné pochopiť, aké je poslanie jednotlivých pracovných skupín zamestnancov v štátnej správe a samospráve. Teoreticky môžeme štátnych zamestnancov rozdeliť na dve základné skupiny:

1/ Skupinu *tvorivých* štátnych zamestnancov, kam môžu patriť tak stáli štátni zamestnanci (kariérni úradníci), ako aj dočasní štátni zamestnanci (politickí úradníci), ktorí sú volení alebo nominovaní do vládnych funkcií (vecní pracovníci).

2/ Skupinu *výkonných* administratívnych štátnych zamestnancov, kam patrí technicko-organizačný personál, informátori, operátori, legislatívci, a obslužný personál.

Dôležitú úlohu má identita týchto základných skupín, ktoré sa zúčastňujú na rozhodovacom procese, a to na rôznych úrovniach vertikálnej i horizontálnej línie hierarchie. Pretože nie je možné oddeliť politiku od administratívy, existujú profesionálne skupiny zamestnancov vlády, ktoré je ťažké odlíšiť na základe charakteru práce, pretože v mnohých prípadoch vystupujú v dvojjednej úlohe politikov i administrátorov súčasne. V teórii sa preto štátni zamestnanci rozdeľujú aj z hľadiska prevahy druhu aktivít na *kariérnych byrokratov* a *politických byrokratov*, ktorí sa zúčastňujú na

tom istom politickom rozhodovaní. Prvá skupina kariérnych úradníkov ovláda problémy jednotlivých rezortov, pracuje samostatne na stratégiách politik a riadi prácu pri príprave materiálov pre medzirezortné a iné rokovania v otázke jednotlivých agend. Druhá skupina politických byrokratov je považovaná za dočasných zamestnancov regrutovaných na základe výsledkov volieb a nesie spoluzodpovednosť za plnenie politických programov vlády a uskutočňovanie reforiem pred verejnosťou. Odlišnosť ich záujmu v procese tvorby a implementácie politiky môže byť zdrojom napätí vnútri organizačnej štruktúry. Tieto sú podmienené niekoľkými skutočnosťami:

1/ Rozdielom medzi formálnou rolou a postojmi politicky nominovaných úradníkov s funkčným zaradením a rolou kariérnych úradníkov v stálej štátnej službe.

2/ Rozdielom medzi kariérnymi úradníkmi a úradníkmi, ktorí zabezpečujú technicko-administratívny chod organizácie.

3/ Možnosťou vplyvu vedľajších vstupov do štruktúry, napríklad v podobe členov poradných zborov, dočasných expertných skupín, ktorých členovia prechodne prijímajú rolu vysokého štátneho úradníka a nepriamo ovplyvňujú vzťahy vnútri vládnej organizácie, jej činnosť (Peters, 2001).

Trvalým problémom vládnej byrokracie v novodobej histórii štátov zostáva potenciálny rozpor medzi záujmami politických byrokratov a kariérnych byrokratov v štruktúrach vlády. Kariéra úradníkov môže byť často silnejším motívom v práci s politickou agendou vychádzajúcou z dielni strán ako verejný záujem. S. Mill povedal, že tam, kde sa všetko uskutočňuje cez byrokraciu, nemožno urobiť nič, čo by bolo v rozpore s jej záujmami (On Liberty, 1859). Americká politická veda tvrdí, že je treba tento problém vidieť diferencovane a rozlišovať úradnícku kariéru v organizáciách politickej a nepolitickej exekutívy. Kým v organizácii nepolitickej exekutívy ide o dodržiavanie určitej postupnosti a kontinuity, ktorá je spojená s väčšou neosobnosťou výkonov, v úradoch politickej exekutívy táto zviazanosť s byrokratickým, nadstraníckym mechanizmom je narušená. Prejavuje sa to tak, že úradníci politickej exekutívy stavajú svoju kariéru na princípe priblíženia sa programu, či zámerom vládnucej politickej strany alebo koalície. To prináša ovocie v postupe na vyššie posty a lepšie finančné zabezpečenie. Existujú aj názory, že postavenie

byrokracie vo vláde má dnes opačný efekt vo vzťahu k politike. Úradníci formulujú politické tézy pre rôzne správy pripravované na prerokovanie parlamentným výborom, a tak, istým spôsobom, usmerňujú rozhodovanie o problémoch, pričom využívajú dočasnosť funkcie poslanca pre budovanie vlastnej stabilnej kariéry. Týka sa to rovnako centrálného rozhodovania v parlamentoch, vo vládných kabinetoch či v prezidentskej administratíve. Politici najmä v stabilizovaných politických systémoch sú viac vo vleku vlny kontinuálnych agend, ktoré sa rutinným spôsobom neustále obnovujú v malých zmenách, a preto dočasne volený poslanec je vlastne riadený kariérnymi úradníkmi exekutívy, pretože oni sú nositeľmi zručnosti v administratívnej činnosti s agendou.

Špecifickou dimenziou výkladu postavenia byrokracie je jej profesionálne postavenie v hierarchii vládnej štruktúry. S rozvojom administratívnych systémov sa stále viac prejavuje dvojaký typ autority. Prvý sa vyprofiloval predovšetkým z moci pozície úradu, služobného postavenia v hierarchickej štruktúre. Druhý vyplynul z požadovaných špeciálnych, profesionálnych vedomostí, ktoré sú verejne uznávané, a ktoré nemusia byť v súlade s postavením v hierarchii organizácie (funkcionálny, technický typ). V praxi existuje úzka previazanosť medzi týmito dvomi typmi autority.

Členovia profesijných skupín si postupne presadili účasť v riadiacich procesoch organizácie štátnej správy. Zmena hodnotových predstáv spoločnosti o statuse vzdelania priniesla inštitucionalizáciu rôznych druhov odbornosti vo sfére riadenia verejných záležitostí. Profesionáli obsadili relevantné vrcholové mocenské pozície v riadiacich štruktúrach, lekári v rezorte zdravotníctva, učitelia v rezorte školstva. Tým došlo k zmiešaniu byrokratického charakteru práce s profesionálnym. V praxi sa však často pojem profesia dáva do protikladu s pojmom byrokracia. Zatiaľ čo profesia vzbudzuje úctu a uznanie, byrokracia sa v predstavách spája so strnulým administratívnym aparátom.

Profesionalizácia síce výrazne zasahuje do riadenia organizácie, ale nemusí súčasne riešiť problém ochrany verejnosti proti prvkom *disfunkčnosti* byrokracie. To je skôr otázka morálneho kódexu zamestnanca v štátnej službe a pravidiel ochrany občana proti zneužívaniu právomoci verejného činiteľa. Všeobecne platí, že pôsobenie odborníkov z profesie v byrokratických štruktúrach pozitívne ovplyvňuje výkon verejnej politiky v tých prípadoch, kde je profesionálny výkon povolania úzko

spojený s dodržiavaním princípu služby verejnosti (etického kódexu výkonu služby). Služobná funkcia byrokracie prináša zmenu predstavy o zodpovednosti verejných úradov a ich zamestnancov voči občanom. V zásade existujú dva možné spôsoby implementácie princípu verejnej služby;

1/ prvý hľadá cestu prípravy zamestnancov štátnej služby prostredníctvom tréningov, prípravou k pracovnej zručnosti s príslušnou agendou a orientáciou v pravidlách komunikácie s rôznymi skupinami klientov /občanov/.

2/ druhý zdôrazňuje upevnenie vplyvu formálnych mechanizmov v štátnej správe, napríklad dohľad nad dodržiavaním etického kódexu ako všeobecne platnej normy v organizáciách.

Činnosť rozhodovacích orgánov moci je vo všeobecnosti vnímaná ako jednosmerný proces (zhora-nadol) ovplyvňovania štátnych zamestnancov cestou vydávania príkazov a kontroly ich plnenia. V skutočnosti medzi tými, ktorí rozhodujú a tými, ktorí rozhodnutia prijímajú, existuje obojstranný vzťah. Riadiace centrum síce zodpovedá za formulované ciele, stratégie organizácie, ale bez interakcie s riadenými by nedošlo k ich realizácii. Reciprocita je nevyhnutná súčasť dobre fungujúcej organizácie. Aby vzájomný vzťah medzi riadiacimi a riadenými zložkami fungoval, mali by byť splnené isté podmienky:

1/ Riadiaci pracovníci (vedúci) majú mať schopnosť argumentmi presvedčiť o potrebe daného postupu.

2/ Ich správanie sa má zhodovať s tým, čo presadzujú.

3/ Správanie zamestnancov organizácie je v súlade s výsledkom ich činnosti a činnosti im nadriadených orgánov.

Sociálna psychológia upozorňuje na dôležitosť atmosféry organizácie, ktorá umožňuje uplatniť súčasne pri implementácii politik tri prvky - komunikáciu, vplyv a rozhodovanie.

Na základe výskumov konfliktov sa dokázalo, že existuje prirodzený rozdiel vnútri organizačnej hierarchie medzi autoritami s odbornou kompetenciou (staff) a autoritami, ktoré zastávajú úrad ako funkcionári (line).

Menovací dekrét vypovedá o zaradení v hierarchickej štruktúre vzťahov, o úrade, ktorý bude jednotlivec zastávať a pozícia zasa vypovedá o mocenskom postavení zamestnanca v rámci organizácie. Profesionalitu

nemožno deliť ako moc, a preto existuje prirodzený predpoklad vzniku konfliktu medzi mocou a vedomosťou.

Špecifickým spôsobom sa problém vzťahu politickej moci a profesionality dotýka štýlu komunikácie a rozhodovania volených politikov, ktorí dočasne vykonávajú riadiace funkcie. Teoreticky dávajú voľby do zastupiteľských orgánov šancu vybrať kompetentných, aby rozhodovali v mene občanov. Reprezentatívna forma demokracie by mala zabezpečiť, aby zvolení reprezentanti (poslanci) boli nielen politicky atraktívni, ale aj politicky produktívni (Brennan, Lomasky, 1997). V rozhodovaní o verejných záležitostiach sú prakticky neustále konfrontovaní s problémom vzťahu medzi politickou zodpovednosťou (etikou) a profesionalitou (odbornosťou).

Arendtová hovorí, že volený politik by mal mať reprezentatívne myslenie, *representative thinking* (Arendt, 2005). Teória sa snaží nájsť isté štandardy pre reprezentáciu, teda, čo reprezentácia znamená a aké správanie sa očakáva od volených politikov, ktorí sú v dočasnej štátnej službe (v samospráve vo verejnej službe), a ako charakterizovať ich štýl reprezentácie v rozhodovacom procese.

Na základe výskumov štýlu reprezentácie politikov v rozhodovacom procese možno hovoriť o dvoch krajných názorových smeroch (Peters, 2001):

1/ volený politik je vo svojom rozhodovaní o verejných záležitostiach viazaný na názor občanov, ktorí ho volili. Tento štýl reprezentácie sa označuje ako *delegate model*;

2/ volený politik má rozhodovať nezávisle, slobodne od konkrétneho názoru občana voliča, podľa vlastného vedomia a svedomia. Ide o štýl reprezentácie, ktorý sa označuje ako *trustee model*. Politik, ktorý má mandát od voliča stojí pred otázkou, do akej miery je viazaný názorom občanov pri svojom rozhodovaní. Ak prijmeme argument, že politik sa má cítiť slobodný vo svojom rozhodovaní v prípade, že je presvedčený o správnosti istého riešenia bez ohľadu na názor občanov, vzniká obava, či takéto správanie nie je nebezpečným hazardom s dôverou občanov, ktorí sa môžu cítiť podvedení, oklamaní, lebo ich názor je iný než názor politika, ktorého si zvolili. Tu má volený orgán dve možnosti - buď presvedčiť občanov o správnosti svojho postupu alebo riskovať, že nové voľby budú znamenať koniec politickej kariéry jej predstaviteľov.



Existuje však aj tretí názor na reprezentáciu označovaný ako *politico model*. Podľa neho volení politici konajú ako reprezentanti v pravom zmysle v prípadoch, keď musia skladať účty svojim voličom. Inak sa spravidla správajú v záujme autority, ktorú reprezentujú. Reprezentácia je kombináciou dohody na kompromisoch, kde treba využívať fakty a racionálne argumenty relevantné riešeniu daných problémov.

Správanie volených politikov v dočasnej štátnej službe sa v procese rozhodovania dotýka tak štýlu, ako aj formy ich reprezentácie, je o dôvere i zodpovednosti, o individuálnej morálke i profesionalite.

Z uvedeného vyplýva, že spolupráca medzi politikmi a administratívou je citlivým barometrom akcieschopnosti vlády. Pokiaľ spolupracujú, legitimita vlády sa posilňuje, ak sa spolupráca nedarí, vládnutie je skôr neefektívne.

V moderných systémoch vládnutia sa, podľa odborníkov, vzťahy medzi kariérnymi úradníkmi a politikmi neustále menia a prispôbujú podmienkam. Kariérni úradníci sú čoraz viac včleňovaní do procesu tvorby politiky, a naopak, politici sa často stávajú zamestnancami (nominantami) vlády. Vzťah medzi obidvoma skupinami je pod stálym vplyvom externých faktorov, akými sú právny systém, politický systém, záujmové skupiny, politická kultúra, atď. Preto aj štandardizácia týchto vzťahov je veľmi problematická. Každý systém je svojím spôsobom špecifický.

Na základe komparatívneho výskumu názorov veľkého počtu politikov a vysokých štátnych úradníkov v západnej Európe a USA boli zozbierané informácie o ich sociálnych charakteristikách, kariérnych vzorcoch, úlohách a štýle rozhodovania v procese tvorby politiky, ako aj postojoch k demokratickej politike, úlohe vlády v sociálnej a ekonomickej oblasti. Na základe spracovaných údajov ponúkli rozvinutý teoretický rámec vzťahov medzi politikmi a administrátormi vo vláde v podobe štyroch možných typov (images) (Aberbach, 1981, s. 32-33).

Prvý typ (image I) *policy-administration* zodpovedá klasickej predstave dichotómie vzťahov medzi politikmi a administrátormi. Predpokladá, že politici tvoria politiku a administrátori ju implementujú. Táto koncepcia má korene u W. Wilsona, ktorý považoval prácu politikov a administratívy za dve odlišné sféry činnosti a M. Webera, ktorého koncepcia byrokracie je spätá s administratívnymi úlohami.

Druhý typ (image II) *facts/interests* predpokladá, že politici i administrátori spolupracujú na tvorbe politiky, ale každý rozdielnym spôsobom. Administrátori pracujú hlavne s faktami a prispievajú najmä odbornou a technicko-organizačnou činnosťou, kým politici uplatňujú vo svojej práci hodnoty, postoje, záujmy v politike.

Tretí typ (image III) *energy/equilibrium* sú politici i administrátori zainteresovaní na tvorbe tej istej politiky vrátane implementácie hodnôt a záujmov, avšak administrátori sa sústreďujú na organizovaných klientov v danej oblasti politiky, kým politici artikulujú rozptýlené záujmy široko.

Štvrtý typ (image IV) *the pure hybrid* predpokladá, že medzi politikmi a administrátormi nie je takmer žiadny rozdiel z hľadiska ich účasti na tvorbe politiky. Obidve skupiny sa zameriavajú na šírenie a sprostredkovanie úzkych politických záujmov a majú spoločnú zodpovednosť za výsledky, ktoré ich politika prinesie. Z hľadiska výsledku už nie je podstatné, či aktér bol volený alebo menovaný.

Tento výskum prispel k potvrdeniu predpokladu, že vývoj speje k hybridizácii vzťahov obidvoch skupín. Autori upozorňujú na fakt, že model *the pure hybrid* prechádza v západnej Európe procesom inštitucionalizácie a je predpoklad, že sa stane v budúcnosti normou. Zaujímavou sa stáva čoraz viac vnútorná diferenciacia v samotnej skupine štátnych úradníkov/byrokratov, ktorí sa správajú odlišne v závislosti od toho, ako vnímajú svoju rolu. Klasický typ úradníka vníma svoje rozhodnutia ako nadstranícke, teda také, ktoré sledujú záujmy štátu a verejnosti bez ohľadu na vplyv politických strán. Jeho postoj sa vyznačuje orientáciou na normy, pravidlá, štandardné postupy a techniku výkonu moci. Politickí úradníci/nominanti vnímajú svoje postavenie viac v pluralisticky podmienenom prostredí boja rôznych straníckych politických záujmov. Sú orientovaní viac na politický program strán, a teda politicky formulované problémy v spoločnosti. Politický úradník má dnes tendenciu riadiť sa vo svojej činnosti viac istými hodnotami než pravidlami, a tým zohľadňovať aj požiadavky voličov. Campbell (1979) hovorí o "proaktívnom" alebo "reaktívnom" type správania sa úradníkov (byrokratov) v politickom procese. Proaktívni, teda tí, ktorí prejavujú lojalitu k vládnej politike sa ďalej delia na úradníkov, ktorí sa viac identifikujú so svojou profesiou, t. j. sú predovšetkým dobrí odborníci vo svojej sektorovej oblasti (zdravotníctvo, školstvo, kultúra, hospodárstvo, atď.); a úradníkov (stranícki úradníci), ktorí sa viac

identifikujú s postojom určitej politickej strany vládnej koalície k riešeniu istej problematiky. Stupeň konvergenencie úlohy politika a vysokého štátneho úradníka (byrokrata) v politike nám môže pomôcť pochopiť ich postoje a záujmy v konkrétnom procese rozhodovania. Rovnako posúva poznanie vzájomného pôsobenia a vzťahov vysokých štátnych úradníkov a volených politikov v politickom procese. Ide o dimenziu, v ktorej môžeme hľadať odpoveď na otázku, kto vládne, teda koho ciele a záujmy sa v politickom procese presadzujú.

Teoretické východiská spomínané v tejto kapitole sa obmedzili na podstatné aspekty vzťahov, ktoré ovplyvnili smerovanie a modelovanie verejnej správy v jej doterajšom historickom vývoji. Cieľom bolo ukázať celý proces v kontexte vývoja od klasických k moderným teóriám verejnej správy a maximálne koncentrovať pozornosť na tie prvky vo vývoji, ktoré naplňovali smerovanie teórie verejnej správy k vyprofilovaniu modernej sociálnej vednej disciplíny.

V ďalšej časti sa sústreďíme na vývoj a trendy modernej teórie verejnej správy v rámci modelu Európskej únie, jej smerovania ako projektu viacúrovňového spravovania tohto spoločenstva európskych štátov.

## II. Verejná správa v kontexte viacúrovňového spravovania

V diskurze o postavení spoločenstva európskych štátov a ich modelu spravovania v rámci Európskej únie (EÚ) sa možno stretnúť s používaním dvoch teoretických konceptov: viacúrovňové spravovanie (*Multi-level Governance*) a európske spravovanie či nové európske spravovanie (*European Governance, New European Governance*).

*Viacúrovňové spravovanie* sa viaže na proces tvorby a implementácie nových politík, kde spolurozhodujú štáty, regióny, obce a inštitúcie EÚ na princípe subsidiarity. V koncepte dominuje spôsob spolupráce sietí aktérov zúčastnených na rozhodovacom procese na úkor hierarchickej organizačnej štruktúry moci v danom systéme. Najcharakteristickejším príkladom viac-úrovňového spravovania v praxi EÚ je kohézna politika (politika hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti), ktorá je založená na sieťovaní aktivít politických a sociálnych aktérov pri riešení spoločných úloh a smeruje k dosiahnutiu stavu dôslednejšie plánovaného modelu redistribúcie zdrojov EÚ.<sup>5</sup> Zámerom EÚ je prostredníctvom takejto politiky znížiť existujúce, najmä ekonomické rozdiely v rozvoji regiónov niektorých štátov EÚ a podporiť rozvoj národných programov štátov v partnerstve s lokálnymi a regionálnymi aktérmi (*autoritami*), a tým zvýšiť kvalitu verejných služieb poskytovanú verejnou správou v jednotlivých krajinách.

*Európske spravovanie* (*European Governance*), ako nový termín, vyjadruje moderný štýl riadenia a spravovania vecí verejných, kde ide o širšie uplatnenie viacúrovňového spravovania v EÚ vo všetkých sektoroch. Vychádza z predstavy, že EÚ nie je len o redistribúcii a zabezpečovaní sociálneho blaha, ale prevažne o regulácii trhov (Sbargia, 2000). Európske spravovanie (*European Governance*) sa vzťahuje viac na výkon a koordináciu pravidiel verejnej politiky, ktoré platia medzi rôznymi sociálnymi sieťami, trhmi alebo hierarchiami a v rôznych sektoroch môže platiť odlišný model spravovania (*governance*).<sup>6</sup> Tento koncept je možné rovnako považovať za spôsob uplatňovania moci a vplyvu v širšom zmysle než iba v zmysle aktivít vládnych hierarchií, súčasne sa však nemôže zaobísť bez rozhodnutí národných vlád. V súvislosti s odborným diskurzom možno identifikovať niekoľko spoločných tém, ktoré sa týkajú spôsobu spravovania EÚ v procese integrácie.

---

<sup>5</sup> Pozri: Kjaer, 2004, s.110.

<sup>6</sup> Pozri: Malíková, 2009, s. 85-102.

1/ EÚ ako nehierarchické vládnutie mobilizujúce siete súkromných i verejných aktérov, ktorí sa angažujú v deliberalizovanom prostredí. Ide o rozhodovanie aktérov, ktoré je viac zamerané na riešenie problémov (*problem solving*) cez neformálne, ako aj cez formálne siete. Vo všeobecnosti sa hovorí o takzvanom vládnutí bez vlády (*governance without government*) alebo o kormidlovaní, ale nie veslovaní. Rhodes hovorí, že štát sa stal neefektívnym organizmom a v súčasnosti je spoločnosť spravovaná cez samo-organizujúce sa siete (networks), ktoré lepšie reflektujú potreby a sú lacnejšie ako byrokratický štát.<sup>7</sup>

2/ EÚ ako spoločný komunikátor, ktorý potrebuje nový slovník pre vyjadrenie rôznych charakteristík vládnutia (Schmitter, 1996).

3/ EÚ ako budovateľ kapacít na podporu deliberalizácie trhu a slobody presvedčenia. Systém potrebuje taký model tvorby verejnej politiky, kde sú aktéri otvorení prípadnej zmene preferencií a očakávaní pod tlakom argumentov partnerov. Otvorenosť systému správy vecí verejných sa prejavuje všade tam, kde sú kolektívne aktivity a rozhodnutia sietí aktérov prepojené rôznymi smermi a spôsobmi priamo na verejné problémy. Rozhodovanie nie je dnes transparentný, racionálny proces odohrávajúci sa v mocenskej hierarchii. Je to otvorená, participatívna cesta rozhodovania, kde sú možné rôzne vplyvy, ktoré zasahujú do výberu politik.

Základnou ideou európskeho *viacúrovňového spravovania* je nová charakteristika moderného štátu, ktorý stratil dominantné postavenie centrálného aktéra v procese prijímania politických rozhodnutí a hierarchia legitímnych aktérov je doplňovaná politickými a sociálnymi sieťami aktérov, ktorí fungujú v multifunkčnom prostredí (Rhodes, 1997). Štát má však aj napriek tomu v EÚ stále suverénne a nedotknuteľné postavenie a zodpovedá za dosahovanie svojich cieľov, i keď kontrolu nad niektorými výstupmi prebrali európske inštitúcie. Od štátu EÚ sa očakáva stále vyššia kvalita vyjednávacích schopností tak vo vnútri svojho územného teritória, ako aj mimo neho. Riadenie spoločnosti je založené na princípe subsidiarity, čím sa politické rozhodovanie v mnohých oblastiach sociálno-ekonomického rozvoja posunulo na nižšie úrovne moci a vyššie úrovne rozhodujú iba, ak je to nevyhnutné z hľadiska efektívnosti

---

<sup>7</sup> Pozri: Rhodes, 1997.

a účinnosti verejných politík (Maastrichtská zmluva z roku 1993, doktrína *Európa regiónov*). Výhodou uplatňovania princípu subsidiarity v praxi je posilnenie vplyvu samosprávnych systémov (miestnych a regionálnych) na vlastný rozvoj a budovanie lokálnych kapacít pre zabezpečovanie kvality verejných služieb.

Keďže proces európskej integrácie je sprevádzaný snahou o vyššiu kvalitu spravovania vecí verejných, Európska komisia identifikovala na začiatku roku 2000 reformu európskeho spravovania ako jeden zo svojich strategických cieľov. Vo svojom dokumente „Biela kniha o európskom spravovaní“ (*The White Paper on European Governance*, 2001) navrhla päť zásad dobrého spravovania v EÚ: *otvorenosť, participácia, zodpovednosť (zúčtovateľnosť), účinnosť/efektívnosť a koherentnosť*.<sup>8</sup>:

*Otvorenosť* má byť vlastnosťou všetkých inštitúcií. Otvorená politika inštitúcií vyžaduje zrozumiteľný spôsob vyjadrovania o rozhodnutiach, ktoré vlády na všetkých úrovniach moci robia. Pre nových členov EÚ je to výzva na zlepšenie komunikačných systémov, zvýšenie nárokov na kvalitu ľudských zdrojov z hľadiska zvládnutia komunikačného jazyka a jeho zrozumiteľného použitia pre každého občana.

*Participácia* znamená úsilie o kvalitu cez širokú účasť inštitúcií a občanov na celom procese tvorby a implementácie politiky. Zlepšením fungovania mechanizmov účasti občanov sa zvýši dôvera vo výsledok, ako aj dôvera k samotným inštitúciám EÚ, ktoré sa podieľajú na danej politike.

*Zodpovednosť (zúčtovateľnosť)* je založená na flexibilitate inštitúcií pri zadávaní a plnení jednotlivých úloh tak v procese legislatívnej prípravy, ako aj realizácie politík na všetkých úrovniach moci. Každá inštitúcia, každý nový členský štát, ako aj ostatní aktéri sa musia zodpovedať za svoju činnosť v každej fáze procesu tvorby politiky (formulácie, rozhodovania, implementácie, evaluácie). Všetky aktivity zainteresovaných pritom smerujú k riešeniu problémov v spoločnosti a musia prinášať očakávané zmeny v živote občanov.

*Efektívnosť* znamená, že všetky politiky musia byť cieľavedomé a dobre načasované, s jasným postupom organizovania aktivít a hodnotením dopadov. Čerpajú z poučení a minulých skúseností pri stanovovaní budúcich úloh. Aktivity rôznych účastníkov politík sa stanovujú úmerne k cieľom, rozhodnutia sa prijímajú na čo najnižšej úrovni (princíp subsidiarity) a vyžadujú uplatnenie projektového manažmentu.

---

<sup>8</sup> Pozri: *European Governance: A White Paper* 25 .07. 2001.

*Koherentnosť* znamená konzistentný prístup k aktivitám, sledovanie ucelenosti systému v ich vnútornej rôznorodosti. Táto potreba je čoraz dôležitejšia vzhľadom na rôzne zmeny, ako klimatické, geografické, či demografické, presahujúce hranice sektorových politík, na ktorých bola EÚ vybudovaná. Ucelenosť si vyžaduje politické vedenie a zodpovednosť inštitúcií za konzistentný prístup v rámci komplexného systému.<sup>49</sup> Jednotlivé politiky sa vzájomne prelínajú, dopĺňajú a prekračujú organizovaný rezortný prístup, ktorý dodnes funguje najmä v nových štátoch EÚ. Preto je dôležitý premyslený výber nástrojov verejnej politiky a ich uplatnenie vo vládných štruktúrach.

Biela kniha o európskom spravovaní pripomína, že uplatňovaním týchto princípov v podmienkach každého štátu, regiónu a obce možno dosiahnuť zvýšenie kvality spravovania európskeho spoločenstva. Vychádza a nadväzuje na koncept viacúrovňového spravovania v podmienkach štátov EÚ a vytvára predpoklad pre otvorený dialóg o organizovanej občianskej spoločnosti v EÚ.

Koncept viacúrovňového alebo európskeho spravovania sa postupne prejavuje v zmenách, ktoré sa uskutočňujú v politikách nových štátov. Tieto zmeny sa odrážajú v nových stratégiách regionálneho rozvoja, revitalizácie spolupráce zastupiteľských autorít a občanov pri riešení verejných vecí a v prijímaní nových noriem, ktoré oživujú vzťahy medzi trhom a politikou vo verejných službách. Aj keď nové stredoeurópske krajiny, ktoré pristúpili k EÚ spájali na začiatku spoločné charakteristiky centrálne riadenej hierarchie národných výborov, proces zmeny systémov postupne odhaľuje stále ďalšie biele miesta reforiem verejnej správy. Patrí sem napríklad celý rad zakorenených vzorcov správania tradičného modelu administratívneho systému, neprekonaná rezignácia občana na účasť v rozhodovacom procese, zlyhávanie mechanizmov demokracie na všetkých úrovniach správy (klientelizmus a korupcia), problémy s uvádzaním európskych princípov spravovania do praxe v súlade s administratívnou a politickou kultúrou v západnej časti Európy. Moderné koncepty verejnej správy sa v EÚ čoraz viac sústreďujú na budovanie a rozvoj reforiem regionálnej a miestnej správy na princípe subsidiarity.

---

<sup>9</sup> Pozri: European Governance. A White Paper, 25. 7. 2001, s.10. Spracované podľa, Staroňová,K.,Malíková,L., Governance – módný pojem alebo užitočný koncept? 2009.

## a/ Regionálny priestor európskeho spravovania

Vo všetkých európskych krajinách sa široko diskutuje o úlohe regiónov a regionalizácie Európy. Termín región je mnohovýznamový a v sociálnych vedách je založený na rôznych historických tradíciách európskych krajín. Spoločné kritérium je vari jediné - priestor. Priestor však môže mať mnoho významov, môže ísť o ekonomický priestor, politický priestor, priestor spoločenských vzťahov, funkčný priestor. Región možno považovať aj za inštitucionálny priestor a ako taký môže existovať vo forme regionálnej vlády, vo forme politických inštitúcií, ktoré fungujú na istom teritóriu. Môže tiež ísť o aktéra v národnej či externej politike. Politológ Michael Keating (1998) uvažuje o vzťahu štátu a regiónov z pohľadu top-down regionalizmu (zhora-nadol), bottom-up regionalizmu (regionálna mobilizácia) a nového regionalizmu.

Top-down regionalizmus je známy už z 19. storočia a ako taký sa zaslúžil o rozvoj a modernizáciu západných štátov, hoci ho tieto neprijímali s nadšením. Výkonná byrokracia, cieľavedomá výchova k unifikovanému legálnemu systému, fungujúce vojenské štruktúry prakticky likvidovali teritoriálne rozdiely vo vnútri štátov. Európske štáty sa pomocou neho posilnili vnútorne. Hoci hľadali oporu vo svojich regiónoch a obciach, posilňovali hierarchické štruktúry zhora-nadol a ich spolupráca s regiónmi bola chápaná skôr ako politika regionálneho rozvoja podľa predstáv centrálnej vlády. Tradičný štýl regionálnej ekonomickej politiky bol založený prevažne na redistribučnej stratégii regionálneho ekonomického rozvoja uplatňovanej centrálnou vládou a teritoriálnej alokácii verejných investícií do infraštruktúry. Štát tu hral úlohu ekonomického manažmentu a zároveň orgánu sociálnej podpory.

Postupne sa tieto formy regionálneho rozvoja založené na širokej štátnej intervencii začali transformovať. Regionalizmus prerástol do politického hnutia bottom-up a prevzal mnohé ideologické formy od extrémne pravicových po extrémne ľavicové. Hnutie bottom-up prinieslo mnoho nových prvkov do celkovej koncepcie reforiem verejnej správy a úloh štátu v nej. Objavili sa, napríklad, nové technokratické prvky vo verejných manažmentoch, ako aj v sociálnych a vzdelávacích inštitúciách. Tento druh regionalizmu obsahoval aj mnohé riziká vo vzťahoch vnútri štátov, ako je možnosť rastu separatizmu, ktorého cieľom je nové rozdelenie



moci vnútri štátu, autonomistického regionalizmu, ktorý hľadá priestor pre nezávislé aktivity, či dezintegračného regionalizmu, ktorý hľadá autonómiu a separáciu od materského štátu. Keating (1998) tvrdí, že chudobné regióny, ktoré konzervujú zvyčajne aj klasické vzory správania, prirodzene inklinujú viac k zachovaniu tradičných centralizovaných systémov. V Európe sa striedalo mnoho krízových situácií v teritoriálnych manažmentoch, avšak zakaždým sa podarilo štátom obnoviť teritoriálnu rovnováhu vnútri krajiny. V 60. - 70. rokoch niektoré štáty identifikovali prítomnosť politickej dimenzie regionalizmu a prešli od regionálnej administratívy k regionálnej vláde. Na konci dvadsiateho storočia sa opäť objavuje vlna teritoriálnej mobilizácie, ktorá otvára otázku tradícií teritoriálnych manažmentov, ktoré sa snažia vymaniť spod kontroly štátov.

Nový regionalizmus je smer založený na modelovaní novej úlohy regiónov v integrujúcej sa Európe. Jeho hlavným cieľom je orientácia na socio-ekonomický rozvoj regiónov. Vychádza z poznatku, že regionálne iniciatívy sa zakladajú na podnikateľských partnerských vzťahoch súkromného a verejného sektora. Ich spoločný socio-ekonomický záujem má charakter neformálnej, zdola fungujúcej regionálnej politiky, pričom vzťahy medzi miestnymi alebo regionálnymi autoritami sú často menej inštitucionalizované, založené predovšetkým na kooperácii ad hoc. Zástancovia nového regionalizmu sa domnievajú, že táto cesta môže viesť k prekonaniu tradičného modelu regionálnej ekonomickej politiky, ktorú riadili a finančne podporovali centrálné vlády štátov. V priebehu posledných dvadsiatich rokov sa ekonomický manažment zmenil nielen v povahe štátu, ale aj v medzinárodnom voľnom obchode, čo umožnilo vznik nových možností pre teritoriálnu samosprávu.

Hoci jednotlivé členské štáty EÚ majú rozličné historické, ekonomické a kultúrne podmienky pre rozvoj regiónov (napr. Írsko, Nemecko, Taliansko, Holandsko), porovnávacie štúdie ukazujú, že socio-ekonomické záujmové skupiny na regionálnej úrovni majú podobné problémy pri rozvoji regiónov, a teda aj záujmy. To súčasne hovorí v prospech podpory tejto regionálnej politiky EÚ (Jeffrey, Ch. - O'Sullivan, B., 1994). Problém si však vyžaduje dlhodobejší a systematickejší výskum regionálneho ekonomického rozvoja, a to nielen v rámci členských štátov EÚ.

Formovanie regionálneho politického priestoru závisí od mnohých faktorov. Jedným z nich je pocit identity, ktorý môže byť výsledkom etnickej

či jazykovej solidarity alebo vyjadrením občianskej spolupráce. Teoreticky sa regionálna identita nepovažuje za konkurenčnú vo vzťahu k národnej identite, až na prípady, ktoré politológovia na západe (Keating) označujú ako prípady menšinového nacionalizmu. Región môže predstavovať miesto pre identitu, ktorú možno mobilizovať a využívať pre rôzne špecifické príčiny. Pri inštitucionalizácii politického priestoru hrá dôležitú úlohu stranícky systém. Sú krajiny v Európe, kde existujú miestne (špecifické) politické strany alebo celoštátne strany, ktoré sa prispôbili miestnym podmienkam, ako napr. v Katalánsku, Baskitsku, Škótsku a politické otázky majú regionálny rozmer. Sú však aj krajiny ako Francúzsko, kde stranícky systém nie je dostatočne politicky regionalizovaný.

Regionálny politický priestor je založený predovšetkým na vlastnom volebnom systéme, ktorý vytvára podmienky pre fungovanie politických inštitúcií a politických programov sociálno-ekonomického a spoločenského rozvoja územného celku.

Regióny sa inštitucionalizujú aj ako subštruktúry štátu, EÚ a medzinárodných systémov. Ako také majú rôznu mieru autonómie v rámci širšieho súboru vzťahov. V rámci EÚ existuje mnoho typov regionálnych politicko-správnych systémov. Napriek europeizácii regiónov stále hrajú dôležitú úlohu tradície štátu. Vo Francúzsku, Taliansku, Španielsku a Veľkej Británii existujú silné tradície centralizácie zakorenené v systéme fungovania štátnej byrokracie a politickej praxe. V Nemecku, naopak, národná vláda takmer nemá vlastnú územnú politicko-správnu administratívu a závisí od spolkových krajín (Länder).

V Európe sa rozlišujú správne systémy podľa rôznych kritérií. Ak zvolíme kritérium decentralizácie moci, potom Španielsko spolu s Talianskom predstavujú regionalizovaný správny systém s vysokým autonómnym statusom. V regionálnej typológii je zaraďované aj ako typ politickej regionalizácie alebo regionálnej autonómie. V tomto type politickej regionalizácie majú regionálne vlády kompetencie i právomoci dané ústavou. Disponujú legislatívnou mocou a majú širokú politickú a finančnú autonómiu, ako aj zodpovednosť v oblasti riadenia. Nemecko, Rakúsko a Belgicko majú plne rozvinuté federálne územno-správne systémy, Švédsko, Fínsko, Dánsko, Grécko, Írsko a Luxembursko patria do kategórie unitárnych systémov a Francúzsko, Holandsko medzi *dekoncentrované, ale nie úplne decentralizované systémy* (Marcou, 2000). Svedčí o tom

spôsob výkonu kompetencií. Kým napríklad v sedemnástich španielskych a dvadsiatich talianskych regiónoch sú ich vlastné kompetencie právne zakotvené, dvadsaťdva francúzskych regiónov plní len administratívne funkcie. Podobne je to u holandských provincií alebo portugalských distritos. Veľká Británia má niektoré črty spoločné s prvou (unitárne) a niektoré s druhou (decentralizované) kategóriou krajín. Z hľadiska charakteristiky územno-administratívneho systému má Španielsko znaky francúzskeho modelu, teda je dvojstupňový. Delí sa na provinčnú a municipálnu úroveň, pričom každá z nich má špecifické administratívne usporiadanie. Regionalizácia v západoeurópskych krajinách ešte stále pokračuje a dodnes je predmetom diskusií medzi centrálnymi a lokálnymi vládami takmer všade.

## **b/ Integrovaná politika a jej regionálna doktrína**

Napriek všetkým problémom územno-správneho charakteru EÚ rozšírila spoluprácu s národnými orgánmi štátnej moci o vzťahy s regionálnymi inštitúciami moci. Regióny dnes ovplyvňujú politiku EÚ buď priamymi kontaktmi, prostredníctvom svojho vplyvu v rámci vlastných národných štátov, ako aj prostredníctvom medzinárodných lobby, cez siete partnerských vzťahov založených Európskou komisiou. Zdroje moci fungujú viac kumulatívne ako izolovane, a tak prebieha súčasne viacero procesov spolupráce. Regionálne politiky sa europeizujú a národné politiky štátov sa europeizujú, ako aj racionalizujú. Regióny dnes prostredníctvom svojich politických inštitúcií hľadajú nové trhy, investície pre svoj rozvoj aj medzi sebou navzájom formou cezhraničnej spolupráce, ako aj twinning programov.

Z hľadiska prípravy a implementácie novej regionálnej politiky centrálnych vlád, ako aj tvorbu politiky regiónov, musí každá krajina zvládnuť proces mobilizácie ľudských zdrojov, alokáciu finančných prostriedkov zo štátu na regióny a miestne samosprávy a účinnú koordináciu aktivity regiónov. Regionálna politika EÚ vychádza dnes z poznania, že samotná decentralizácia moci nemusí automaticky viesť k posilneniu významu regionálnych aktérov. Na túto skutočnosť sa často zabúda v našich predstavách o reforme verejnej správy. Európsky trend spočíva v zapájaní všetkých potenciálnych miestnych verejných a súkromných

aktérov do realizácie verejných projektov. Účinnosť centrálnych programov je limitovaná ich koordinovanosťou so zámermi miestnych aktérov moci. Západný manažérsky model riadenia zhora-nadol je vyvažovaný novým modelom manažerizmu zdola-nahor. Tento *nový manažerizmus* vytvára nový priestor pre uplatnenie štýlu vládnutia označovaného ako *multi-level governance*.

Legitimita *multi-level governance* v EÚ sa dnes opiera o inštitucionálny systém vzťahov, ktorých úlohou je efektívnejšie presadzovať záujmy regionálnych a miestnych autorít v EÚ a zabezpečiť ich spoluúčasť na integračnom procese, uplatňovať princíp subsidiarity, teda podporovať štáty pri realizácii národných programov zameraných na podporu miestneho rozvoja (regiónu, obcí a miest) (Šíbl, 1995, s.44).

S týmto inštitucionálnym systémom sú spojené očakávania, že bude účinnejšie pomáhať riešiť latentné a otvorené problémy národných štátov. Odporcovia tejto doktríny argumentujú tým, že *multi-level governance* oslabuje účinnosť politiky centrálnych vlád, ako aj ich vplyv na vývoj vlastného územno-správneho systému. Naopak, zástancovia *multi-level governance* sú presvedčení, že úloha národných vlád a ich zodpovednosť sa v tejto otázke neznižuje, ale naopak zväčšuje. Belgický regionalista Filip de Rynk vidí tento proces ako prirodzený dôsledok integrácie, ktorú ovplyvnili faktory ekonomického rozvoja, regionalizácie a nového manažerizmu, aby postupne zmenili charakteristiku mocenských vzťahov jednak vnútri, ale aj medzi krajinami EÚ. (Rynk, 1997). Každý z týchto faktorov istým spôsobom ovplyvnil stratégiu regionálnej politiky národných vlád, ako aj politiku jednotlivých regiónov vnútri štátov. *Multi-level governance* teda nie je akýmsi výstrelkom vízie europolitikov, ale predovšetkým výsledkom a priesečníkom vzájomného vplyvu ekonomického rozvoja, regionalizmu a nového manažerizmu, ktorý ovplyvňoval sociálno-ekonomický a politický rozvoj Európy v ostatných desaťročiach.

V západoeurópskych krajinách vznikali najmä v 80. rokoch nové stratégie sociálno-ekonomického rozvoja jednotlivých sídiel, na ktorých boli zainteresovaní verejní aj súkromní aktéri moci. Uskutočňované ekonomické reformy ovplyvňovali vzťahy medzi centrálnymi a lokálnymi vládami a viedli postupne k vytvoreniu spoločnej stratégie socio-ekonomického a kultúrno-politického rozvoja s dôrazom na interakčné procesy správneho systému, a nie na samotné organizačné štruktúry. Organizovanie vyplýva

z procesu interakcií a jeho úlohou je podporovať vzťahy medzi prvkami rozvoja. (Rynk,1997). Dozrel čas, keď sa miestni aktéri moci mobilizujú a zapájajú do „hry o granty“, aby zabezpečili sociálno-ekonomický rozvoj vlastného regiónu. Vytvorením trhového prostredia, atmosféry súťaže a súperenia sa regióny stávajú postupne sídlom inštitúcií s celoeurópskou pôsobnosťou. To znamená nielen možnosť realizácie vlastných ambícií zúčastniť sa na tvorbe rozvojových programov, ale aj rast záujmu okolia o umiestnenie investícií na území sídla zo strany mnohých významom európskych inštitúcií. Regionálni a miestni aktéri moci si uvedomujú, že prostredníctvom vplyvu nových interakcií správneho systému, ktorého nositeľom sú celoeurópske inštitúcie, sa dajú ovplyvniť aj toky finančných zdrojov z EÚ.

V 90. rokoch sa postupne rozšíril *nový regionalizmus*, ktorý znamenal pre krajiny EÚ ďalší krok smerom k rovnováhe medzi ekonomickými a inštitucionálnymi vzťahmi v lokálnych spoločenstvách. Ekonomické zmeny prirodzene vytvárali tlak na štýl politiky miest a obcí, ktoré rozširovali a uplatňovali vlastnú iniciatívu a už nečakali na iniciatívu centrálnej vlády. Ich *nové* aktivity prinášali *nové* myšlienky a vytvárali *nové* podmienky pre ekonomický rozvoj obce, regiónu. Idea *nového regionalizmu* je založená na podpore *nových* interakčných vzťahov vytváraných v rámci územných celkov jednotlivých štátov, ako aj medzi štátmi navzájom. Na ich základe sa profiluje nová regionálna politika EÚ potvrdená v doktríne *Európa regiónov* zameraná na podporu rozvoja a štrukturálnej adaptácie zaostávajúcich regiónov. (Maastricht,1993). Súčasná úroveň ekonomického prepojenia medzi jednotlivými regiónmi EÚ logicky vyúsťuje do potreby spoločne riešiť aj sociálne problémy regiónov, pretože nestabilita jedného regiónu potenciálne ohrozuje ostatných partnerov. Európske programy podpory ekonomického a sociálneho rozvoja regiónov vychádzajú zo špecifických podmienok regiónov definovaných vnútorným administratívno-správnym systémom tej- ktorej členskej krajiny. Východiskom pre posúdenie sociálnej a ekonomickej situácie jednotlivých regiónov je nomenklatúrna jednotka pre územné štatistiky „Nomenclature Units for Territorial Statistics“ (NUTS),<sup>10</sup> ktorú si stanovujú štáty aj na základe rozhodnutia o územno-

---

<sup>10</sup> Poznámka: Klasifikačný systém štatistických územných jednotiek zavedených Štatistickým úradom Európskych Spoločenstiev (EUROSTAT) v spolupráci s národnými štatistickými úradmi.

správnom usporiadaní krajiny. EÚ požaduje, aby vytvorené územno-správne celky dokázali fungovať ako jednotky pre stanovenie úrovne rozvoja a prípadnej potreby podpory zo štrukturálnych fondov. Polovica rozpočtu pre štrukturálne fondy ide do Fondu európskeho regionálneho rozvoja, ktorý je súčasne najväčším zo štyroch štrukturálnych fondov EÚ. Finančná pomoc tohto fondu sa zameriava najmä na podporu malých a stredných podnikov, výrobných investícií, zlepšovania infraštruktúry regiónu a miestneho rozvoja. Pre regióny má veľký význam aj najnovší Kohézny fond, ktorý si vyžiadala vysoká konvergencia medzi jednotlivými ekonomikami. Najväčšie sumy smerovali do chudobných regiónov štyroch najzaostalejších krajín EÚ - Írska, Portugalska, Španielska a Grécka, kde má štát hrubý domáci produkt nižší než 75% priemeru v EÚ a prechádza konvergenčným programom Maastrichtskej zmluvy. Pri výbere regiónov má prednosť kvalita projektov regionálneho rozvoja, a tak v procese decentralizácie dominujú voľnejšie väzby medzi verejnými a súkromnými aktérmi, ktoré sa vyznačujú vysokou flexibilitou, merateľnosťou výsledkov.

### **c/ Europeizácia regionálneho samosprávneho systému**

Faktorom, ktorý ovplyvňuje čoraz viac kvalitu regionálneho rozvoja, je europeizácia verejných inštitúcií prostredníctvom cezhraničnej spolupráce, ako aj twinning programov. Nové interakčné vzťahy medzi aktérmi verejných i súkromných organizácií susedných krajín, regiónov, obcí sú dnes realitou a vyžadujú si reflexiu národnej politickej stratégie štátov, ktorá by mala byť zahrnutá a využívaná v zahraničnej politike štátu. Štátni i verejní zamestnanci na miestnej, regionálnej i centrálnej úrovni moci denno-denne vstupujú do aktivít s medzinárodným významom a učia sa spolupracovať z vlastných skúseností a rozvíjať obchod medzi európskymi krajinami. Tento druh činnosti bol ešte nedávno považovaný mnohými štátmi za čisto národnú záležitosť. Štátu s mnoho-úrovňovou štruktúrou vlády pribudla teda nová agenda, napomáhať skvalitňovaniu činnosti regionálnych a miestnych aktérov a prispievať k riešeniu celoeurópskych problémov. Je to nová výzva k príprave „verejného zamestnanca“ (*public servant*), ktorý racionálne a efektívne využíva rozhodnutia európskych inštitúcií v miestnom prostredí. Súčasťou tejto novej kvalifikácie verejných

a štátnych zamestnancov je nevyhnutnosť zvládnuť komunikáciu a kooperáciu s európskymi regionálnymi inštitúciami. Národné vlády sa v tejto súvislosti musia vážne zaoberať otázkou pripravenosti vzdelávacieho a informačného systému na nové podmienky. V súčasnosti je pre zamestnancov, ktorí vykonávajú štátnu správu zo zákona potrebné spĺňať osobitný kvalifikačný predpoklad získaný školením so záverečnou skúškou. Zatiaľ nie sú všade implementované štandardy obsahovej a formálnej stránky vzdelávania potrebného na výkon samosprávnych funkcií zamestnancami územnej samosprávy a aj jej volených predstaviteľov. Kvalita ľudských zdrojov je však nevyhnutnou podmienkou pre zvýšenie výkonnosti a kvality riadenia a spravovania vecí verejných na všetkých úrovniach hierarchie moci.

Ústredný prvok určujúci kvalitu európskeho regionálneho samosprávneho systému je decentralizácia moci, ktorú charakterizuje politická dohoda centrálnej a lokálnej (regionálnej a miestnej) vlády o spôsobe rozdelenia moci a pravidlách, na základe ktorých sa bude uplatňovať. Lokálne volené zastupiteľské orgány moci zo zákona disponujú priamymi (originálnymi) kompetenciami a zdrojmi, ktoré im umožňujú rozhodovať o regionálnych a miestnych problémoch a mobilizovať občanov v regióne, či obci k účasti na správe verejných záležitostí. Tým preberajú na seba časť zodpovednosti za rozhodovanie o veciach verejných. V tomto zmysle politika decentralizácie moci je spoločným záujmom a cieľom politických elít, ktorý vytvára podmienky pre demokratické vzťahy medzi občanmi, obcami a štátom. Hlavným aktérom v reformných procesoch je vládnuca elita na rôznych úrovniach moci. Predovšetkým od jej spôsobu vládnutia závisí, ako budú usporiadané centrálno-lokálne vzťahy a do akej miery budú výsledkom dohody všetkých. Z hľadiska teritoriálnej delby moci sa uplatňujú dva vzorce organizácie lokálnej vlády.

1. V prvom prípade lokálna vláda vykonáva isté kompetencie na svojom území prostredníctvom demokratických inštitúcií, napríklad v oblasti dopravy, zdravotníctva, verejnoprospešných prác, pričom centrálna vláda si ponecháva moc v rozhodovacom procese a kontrolu nad výkonom funkcií lokálnych vlád. Z hľadiska delegovania právomocí na nižšie územné jednotky sa v tomto prípade kladie dôraz na teritoriálnu alokáciu funkcií vlády a v centrálno-lokálnych vzťahoch dominuje princíp dekoncentrácie moci.

2. V druhom prípade je východiskom organizácie lokálnej regionálnej vlády samosprávny princíp, kde centrálna moc postúpi kľúčové kompetencie regionálnym a miestnym zastupiteľským orgánom. Tieto riadia svoje záležitosti a zodpovedajú za ich fungovanie na území, ktoré spravujú. Lokálna vláda je tak politickou, ako aj administratívnu organizačnou štruktúrou, ktorá zabezpečuje optimálne rozdeľovanie zdrojov na plnenie verejných služieb občanom. Vytvára vlastnú lokálnu politiku, ktorá je výsledkom konvergencie funkcií štátu a občianskej spoločnosti.

Obidva vzorce organizovania lokálneho (regionálneho a miestneho) samosprávneho systému vlády sa v súčasnosti podieľajú na celkovom politickom profile verejnej správy v demokratických spoločnostiach a jednotlivé modely sa navzájom líšia hlavne mierou decentralizácie moci. Existujú však aj ďalšie teoretické modely lokálnej verejnej správy. Napríklad Stoker hovorí o troch modeloch verejnej správy: a) *relatívne autonómny model*, b) „agency“ *model* a c) *interakčný model* (Stoker, 1993).

*Relatívne autonómny model*, ktorému sa podľa autorov najviac približujú škandinávské krajiny, je decentralizovaným systémom verejnej správy a akýmsi otvoreným experimentom „slobodnej lokálnej vlády“. Je založený na idei nezávislosti lokálnej moci od štátu, minimalizácie kontroly lokálnych autorít centrálnou vládou, legislatívne definovaných právomocí, politicky i administratívne silnej kapacity lokálnych vlád s prevahou priamych daňových odvodov do lokálnych rozpočtov. Tento model sa uplatňuje v podmienkach vysokej adaptability a zodpovedného prístupu miestnych elít k občianskym potrebám.

Druhý, „agency“ *model* je charakterizovaný opačným trendom centrálno-lokálnych vzťahov založených viac na centralizovanom systéme, kde lokálna vláda má skôr sprostredkovateľskú funkciu. Najviac sa k tomuto modelu približuje Veľká Británia (M. Thatcherovej). Lokálne autority sú viac sprostredkujúcimi článkami centrálnej vlády, s vysokou úrovňou regulácie a kontroly činnosti lokálnych autorít disponujúcich slabou politickou, ale silnou administratívnu kapacitou na lokálnej úrovni. Tento model kladie dôraz na výkonnosť a účinnosť poskytovania verejných služieb a význam mimovládnych združení, ktoré sa podieľajú na ich zabezpečovaní.

Tretí, *interakčný model* je strednou cestou a kombináciou predchádzajúcich dvoch modelov. Obsahuje prvky tak centrálneho,



ako aj decentralizovaného riadenia verejnej správy. Nerozlišuje striktné rozdelenie moci medzi centrálnymi a lokálnymi autoritami. V určitých rozhodovacích právomociach dominuje buď centrálna alebo lokálna vláda a obidve úrovne moci disponujú silnou politickou a administratívnou kapacitou. Lokálna vláda má k dispozícii zmiešané finančné zdroje, sú kombináciou priamych daní a grantov. Tento model je založený na mnohostrannej dohode elít na kompromisných politických riešeniach, ktorých výsledkom je adaptabilita, flexibilita a zodpovednosť aktérov, ktorí rozhodujú o verejných veciach spoločenstiev. Pritom je splnená požiadavka existencie vysoko rozvinutého politického systému a účasti tak vládnych, ako aj mimovládnych organizácií na verejných službách. Tomuto modelu sa najviac približujú USA.

K týmto typom modelov je v ostatnom čase pridávaný aj ďalší zmiešaný model verejnej správy, ktorého príkladom je Japonsko.

Uvedené teoretické príklady oprávňujú k úvahe, že hlavným politickým problémom každej reformy verejnej správy je vyriešiť spôsob usporiadania centrálnno-lokálnych vzťahov alebo vzťahov medzi centrálnou, regionálnou a miestnou vládou. Riešenie tohto problému sa stalo jedným z kľúčových reformných politických cieľov na Slovensku.

### III. Verejná správa z pohľadu Slovenska

Táto kapitola je venovaná problémom, ktoré sprevádzali zmeny vo verejnej správe na Slovensku po vzniku samostatného štátu a sleduje hlavné trendy rozvoja inštitucionálnej štruktúry správneho systému po vstupe do EÚ. Z hľadiska transformačných zmien, ktoré sa uskutočňovali v krajine po roku 1989, patrila reforma verejnej správy ku kľúčovým procesom. Zmenila inštitucionálny rámec správneho systému, ako aj postoje občanov k fungovaniu verejných organizácií. Od úspešnosti reformy verejnej správy sa odvíjali aj všetky ostatné zmeny, ktoré súviseli s poskytovaním verejných služieb a kvalitou života občanov.

Reforma verejnej správy sa stala naliehavou politickou témou a z programových vyhlásení všetkých koalíčných vlád na Slovensku vyplývalo, že existovala zhoda v otázke základného smerovania reformy verejnej správy, a to vybudovanie decentralizovaného samosprávneho systému a oddelenie funkcií štátu a obecnej samosprávy. Všetky vlády SR rovnako deklarovali záujem na presune kompetencií z centrálnej úrovne moci na lokálnu úroveň a zámer decentralizovať verejnú správu. Realizácia reformy však bola v realite veľmi zložitým procesom, ktorý, navyše, čelil názorovým rozdielom v otázke územno-správneho usporiadania štátu. Dohode o stratégii reformy a jej implementácii stála v ceste častá výmena vládnych koalícií v prvej polovici 90. rokov a neochota dominantných straníckych zoskupení hľadať kompromisy hlavne v otázkach reformy verejných financií, či spôsobu prenosu kompetencií zo štátu na samosprávy a veľkosti samosprávnych celkov. V konečnom dôsledku časté zmeny vládnych koalícií vždy zaťažili štátny rozpočet o nové výdavky spojené s rekonštrukciou štátnej správy a jej lokálnych štruktúr. Za obdobie rokov 1990 - 2003 boli zrušené a znovu vytvorené štruktúry krajských orgánov štátnej správy, zrušené a znovu vytvorené orgány špecializovanej štátnej správy, zmenené sídla úradov, ako aj ich agenda a kompetencie.

Tento vývoj ovplyvnil vstup SR do EÚ, keď sa proces decentralizácie zavŕšil inštitucionalizáciou regionálnych samosprávnych orgánov moci. Naplnila sa tak Ústava SR v otázke dvojúrovňového systému verejnej správy, obecnej a regionálnej.

## a/ Reforma verejnej správy na Slovensku

Ústava Slovenskej republiky (Zbierka zákonov č.460/1992 z 1. septembra 1992) nastavuje systém verejnej správy na Slovensku ako dvojúrovňový samosprávny systém s duálnym mocenským modelom administratívnych funkcií. Verejnú správu delí na štátnu správu a samosprávu. Existujú dve úrovne samosprávy: regionálna samospráva (vyššie územné celky (VÚC)) a miestna samospráva (obce). V tabuľke je znázornené usporiadanie systému verejnej správy v Slovenskej republike.

Tabuľka : Systém verejnej správy na Slovensku

Verejná správa				
Štátna správa			Samospráva	
Ústredná štátna správa (ministerstvá, úrad vlády, ústredné orgány štátnej správy)	<i>Do roku 2013</i>	Miestna štátna správa (t. j. 72 okresných úradov)	Regionálna samospráva (Vyššie územné celky- VÚC alebo župy, či regióny)	Samospráva obcí (2890 obcí alebo obce)
	<i>Regionálna štátna správa (krajské úrady, regionálne úrady špecializovanej štátnej správy)<sup>11</sup></i>			

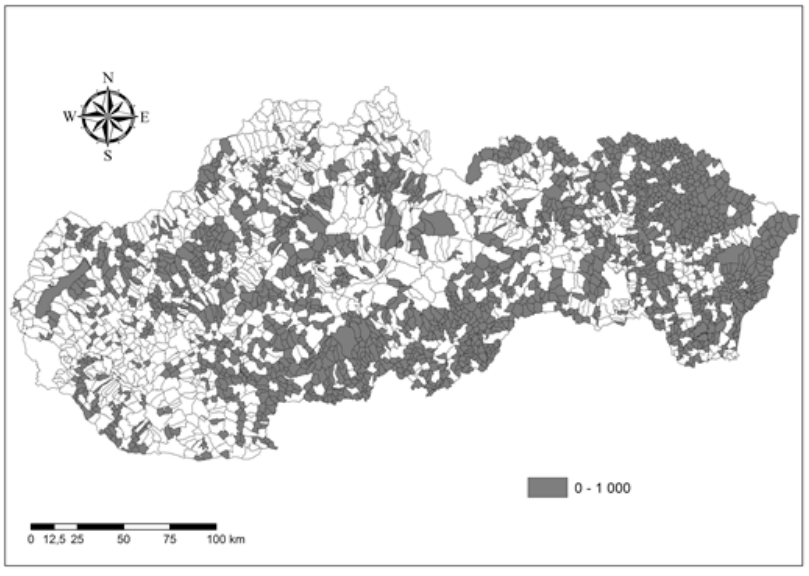
**Zdroj:** Autorka podľa: Ústredný portál verejnej správy (slovensko.sk.), 2023, [online].

Štvrtá kapitola Ústavy (články 64 až 71) sa týka územnej samosprávy vrátane základného rámca regionálnej samosprávy, podľa ktorého sa územná samospráva skladá z obce a vyššieho územného celku (VÚC). Sú to samostatné územné a správne celky SR pozostávajúce z osôb s trvalým pobytom na ich území, ktoré zabezpečujú relatívnu suverenitu danej obce a regiónu alebo *župy*. Ide o právnické osoby, ktoré samostatne hospodária s vlastným majetkom a finančnými zdrojmi. Slovensko urobilo za 10 rokov svojej samostatnej existencie významný krok k sformovaniu nielen obecného, ale aj regionálneho politického priestoru.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Poznámka: Regionálne kancelárie boli rozpustené v roku 2007. Zvyšné Regionálne úrady špecializovanej štátnej správy boli rozpustené 1. januára 2013.

<sup>12</sup> Poznámka: Región sa tradične vymedzuje ako funkčný priestor založený na

Obrázok 1 – Mapa rozdelenia Slovenska na úrovni obecnej samosprávy



**Zdroj:** Csachová, S. In: Klimovský, D., 2014, s. 107.

Proces reformy mal z hľadiska legislatívnych zmien niekoľko etáp, z ktorých kľúčovú úlohu zohrala najmä prvá etapa: *etapa decentralizácie moci na samosprávu obcí a oddelenie štátnej správy od samosprávy*. Začala sa

---

spoločnom hospodárskom plánovaní a programovaní sociálno-ekonomického rozvoja. Takto definovaný nemusí byť nevyhnutne prepojený s kultúrnou alebo etnickou funkčnosťou. V európskych krajinách je mnoho veľmi rozdielnych príkladov, kde kultúrne a etnické zázemie spadá i nespadá spolu s územnými funkciami pod región, pretože kultúrne a etnické menšiny sú málokde skoncentrované v hraniciach zodpovedajúcich regiónom. (Flámsko má, napr., dva územno-správne systémy, systém regiónov a systém komunít). Región, ako politický priestor, je vymedzený pôsobením vlastných legitímnych autorít, ktoré robia rozhodnutia a vedú politickú diskusiu o organizovaní vecí verejných v rámci vlastného regiónu, ako aj o rozvoji spolupráce s inými. Nemusí byť priamo prepojený na národné stranické systémy. Napr. Škótsko nemá politickú autonómiu, ale má svoj politický priestor, politickú agendu s internou diskusiou. Naopak Taliansko, Francúzsko majú síce volené orgány správy, ale tie sú viac prepojené na národné stranické systémy.

prijatím novej legislatívy v roku 1990 ešte v rámci československej štátnosti (*Zákon č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení, 6.septembra 1990*), kedy bolo rozhodnuté o oddelení štátnej správy od obecnej samosprávy a zrušení (všeobecných) krajských úradov (Krajské národné výbory, (KNV)). Toto rozhodnutie sa premietlo do praxe zrušením pôvodných štyroch krajov a KNV SR a novým usporiadaním okresnej úrovne (Okresné národné výbory, (ONV)) verejnej správy (bolo zriadených 38 okresov a 121 obvodných úradov). Decentralizácia moci sa uskutočnila na princípe subsidiarity a v tejto etape sa týkala iba miestnej úrovne moci, teda úrovne miest a obcí. Na Slovensku tak vzniklo 2 853 samospráv (Volby do orgánov samosprávy obcí v SR, 1994) .

Regionálnu samosprávu sa v tejto etape reformy nepodarilo presadiť, pretože tento problém bol legislatívne riešiteľný až po politickom rozhodnutí o územno-správnom členení SR a rozhodnutí, či regióny územnej samosprávy majú, či nemajú kopírovať regióny štátnej správy. Akokoľvek, už samotný fakt, že sa podarilo uplatniť princíp subsidiarity na miestnej úrovni moci, bol jasným signálom zmeny hodnotových atribútov pri budovaní novej štátnosti po roku 1989. Pozitíva samosprávneho systému sa očakávali vo zvýšení vplyvu občanov na rozhodovanie o spoločných veciach obce, o veciach spoločného záujmu, v raste pocitu zodpovednosti za prijaté rozhodnutia, zmenou spoločenského statusu občanov (z objektu rozhodovania štátnych inštitúcií na subjekt samosprávneho riadenia), ako aj v pestovaní sociálneho kapitálu. Na samosprávnej úrovni moci sa nielen rozšírili právomoci a rozhodovacie kompetencie politických inštitúcií, ale celkovo prišlo k posilneniu horizontálnej siete skupinových interakcií aktérov priamej demokracie. Okrem priamej účasti občanov na komunálnych voľbách do samosprávnych orgánov moci sa mohli občania zúčastňovať na miestnom referende, petícii, verejných zhromaždeniach občanov, zasadnutiach zastupiteľstiev, komisií, či obecných rád. Táto rovina participácie umožnila jednak vytvárať potenciál pre učenie sa spravovaniu vecí verejných, ale aj zvýšiť kontrolu občanov nad inštitúciami samosprávy obce. Samosprávny systém na Slovensku bol, čo do veľkosti, rozdrobený, a táto atomizácia viedla k potrebe zvýšiť komunikáciu obcí pri presadzovaní spoločných komunálnych záujmov voči štátu. Obhajcami týchto spoločných záujmov obecných samospráv, ktoré vytvárali atomizované obce a mestá, sa stali dve novovzniknuté inštitúcie (dobrovoľné združenia)

- Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) a Klub primátorov miest Slovenskej republiky.<sup>13</sup> Predstavujú združenie starostov a primátorov zo všetkých obcí a miest na Slovensku a obhajujú ich záujmy na úrovni štátu, ako aj na úrovni európskych regionálnych združení ako ich členovia.

*Ďalším legislatívnym míľnikom na ceste k decentralizácii verejnej správy bola zmena územno-správneho členenia SR. Zákomom č. 221/1996 bolo vytvorených osem krajov a 79 okresov. Tým sa prerozdělili kompetencie medzi štátom (centrálna vláda) a regiónmi (regionálne úrady). Regionálna úroveň samosprávy s vlastnými kompetenciami a demokraticky zvolenými zástupcami, ktorí by reprezentovali miestne a regionálne záujmy a regionálne programy, však bola stanovená až na obdobie po začatí rokovaní o vstupe SR do EÚ (2000). Postupne sa začala regionalizácia interpretovať ako nevyhnutnosť a celý reformný proces sa posunul od územnej regionalizácie (administratívnej) k politickej regionalizácii (samosprávnej). V septembri a v októbri 2001 schválila Národná rada Slovenskej republiky (NR SR) právne predpisy, ktoré iniciovali ustanovenia týkajúce sa samostatnej činnosti obcí a procesu prevodu viac ako 400 kompetencií a majetku z celoštátnej správy na obce a krajské (regionálne) samosprávy. Najdôležitejšie ustanovenia zahŕňali finančné a hospodárske záležitosti, ktoré mali viesť k diverzifikovanému systému riadenia. Neskôr (v októbri 2007) boli krajské úrady štátnej správy zrušené a ich pôsobnosť sa presunula na 50 oblastných úradov (obvodné úrady). Napokon 1. januára 2013 zanikli zostávajúce krajské (regionálne) úrady špecializovanej verejnej správy a krajská štátna správa de facto zanikla.*

---

<sup>13</sup> Pozri: Malíková, Miháliková, 1995.

Obrázok 2 – Mapa regionálnej samosprávy Slovenska



Zdroj: [www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com), 2023, [on-line].

Inštitucionálne zmeny na regionálnej úrovni sa uskutočnili v relatívne krátkom čase, avšak vo veľkej miere v danom čase chýbali pravidlá, ktoré by koordinovali činnosti spojené s prenosom kompetencií. Okrem toho chýbalo plánovanie, konkrétne stratégie, akčné plány, ktoré by stanovovali postupy pri tvorbe a vykonávaní regionálnej politiky novými aktérmi v novovytvorených samosprávnych krajoch (VÚC).

Decentralizácia moci zo štátu na regionálnu úroveň a posilnenie kompetencií miestnych a regionálnych samospráv niesli v sebe potenciál posilňovania záujmov politických strán na lokálnej úrovni, ale aj pomoci oživiť regionálny sociálno-ekonomický rozvoj. Veľká časť politickej diskusie sa venovala najmä prenosu kompetencií, usporiadaniu politických pozícií a rozpočtovým sporom a prehliadala sa skutočnosť, že od začiatku roku 2000 čelili vznikajúce VÚC celému radu problémov, ako napríklad nízkej účasti voličov v lokálnych voľbách, nedostatočnej účasti verejnosti na rozhodovaní samospráv, politickej nedôvere a vzostupu extrémisticky orientovaných politických strán a záujmov. Nedostatočne fungujúce vzťahy medzi ústrednými, regionálnymi a miestnymi úrovňami verejnej správy viedli aj k ďalším sociálno-ekonomickým dôsledkom, ako prehlbovaniu regionálnych rozdielov, rastu nezamestnanosti v menej ekonomicky rozvinutých regiónoch a sociálnej vylúčenosti časti obyvateľstva.

Pokiaľ sa vrátíme k problému prenosu kompetencií na samosprávne kraje (regióny) treba rozlišovať dva základné typy kompetencií, ktoré sa reálne premietli do činnosti nových orgánov moci. Prvým typom boli *originálne kompetencie* (alebo právomoci), ktoré sa riadia zákonom č. 302/2001 o samosprávnych krajoch (VÚC). Druhým typom boli *delegované kompetencie*, ktoré upravoval zákon č. 416/2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na VÚC. Samosprávny kraj, VÚC tak mohol prostredníctvom svojich delegovaných kompetencií vystupovať ako právnická osoba v oboch spomenutých zákonoch. Tieto ustanovenia viedli v praxi k istej dvojkoľajnosti v správaní orgánov moci:

1/ medzi weberianskym étosom štátnej byrokracie, ktorý hovorí, že verejná správa a jej zamestnanci môžu robiť len to, čo im dovoľujú zákony a nariadenia a

2/ proaktívnejším prístupom verejných byrokratov k výkonu originálnych kompetencií samosprávy, podľa ktorého zamestnanci môžu vykonávať aj činnosti, ktoré im zákon nezakazuje. Pre lepšiu orientáciu je potrebné poznať jednotlivé činnosti samospráv.

Medzi originálne kompetencie samosprávneho kraja alebo VÚC patrí celý rad činností, ako:

- Rozvíjať a realizovať programy sociálneho, hospodárskeho a kultúrneho rozvoja územia,
- Plánovať činnosti na území regiónu,
- Obstarávať, prerokúvať a schvaľovať plánovacie dokumenty a územné plány,
- Efektívne využívať miestne ľudské, prírodné a iné zdroje,
- Vykonávať vlastné investičné a podnikateľské činnosti s cieľom zabezpečiť potreby obyvateľstva a rozvoj regiónu,

Zakladať, rozpúšťať a kontrolovať svoje rozpočtové a príspevkové organizácie a iné právnické osoby v súlade s osobitnými predpismi, a tiež podporovať rozvoj ďalších oblastí, ako je ochrana životného prostredia, sociálne služby, zdravotná starostlivosť, cestovný ruch, kultúra, šport, sociálny a hospodársky rozvoj obcí, atď.<sup>14</sup>

Základnou úlohou samosprávneho kraja je teda starať sa o všestranný rozvoj územia a potreby vlastných obyvateľov. Okrem toho majú jednotlivé

---

<sup>14</sup> Podľa § 4 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).



regióny celý rad ďalších delegovaných alebo prenesených kompetencií zo štátnej správy, ako napríklad: cesty a železnice, cestná doprava, civilná ochrana, sociálne služby, územné plánovanie, vzdelávanie, fyzikálna kultúra, divadelná činnosť, múzeá, vzdelávacie aktivity, knižnice, zdravotníctvo, regionálny rozvoj a cestovný ruch, atď.<sup>15</sup>

Reforma verejnej správy vstúpila po roku 2001 do novej etapy spravovania štátu. Prestal fungovať tradičný systém centrálného riadenia vecí verejných, teda zhora-nadol (top-down) a otvárali sa cesty k posilneniu originálnych funkcií a kooperatívnosti decentralizovaných štruktúr moci na horizontálnej úrovni. Tu sa formovali nové siete vzťahov, viac typické pre riadenie systému zdola-nahor (bottom-up) pri poskytovaní služieb občanom v mieste ich bydliska, napr. v oblasti sociálnych služieb, životného prostredia, verejnej bezpečnosti, atď. Začala sa reálna transformácia centrálno-lokálnych vzťahov budovaná na základe funkčnej previazanosti systému štátnej správy a samosprávy zhora-nadol (top down) a zdola-nahor (bottom-up).

Jedným z hlavných, očakávaných efektov reformy verejnej správy bola skutočnosť, že vytvorením samosprávneho systému rozhodovania na princípe subsidiarity sa otvoril priestor pre rozvoj miestnej a regionálnej demokracie a formovanie nových miestnych a regionálnych politických elít, ktoré mohli rozvíjať svoje politické zručnosti a kreovať odbornosť pri práci s verejnosťou. Rozvoj horizontálnych sietí umožňoval širokú účasť na rozhodovaní o verejných veciach obcí, miest a regiónov. Odpoveď na otázku, do akej miery sa podarilo využiť tento nový potenciál demokratizačného procesu tak zo strany nových vrstiev politickej elity, ako aj občianskych iniciatív, ukáže čas.

Decentralizačný proces priniesol do verejného priestoru aj nové problémy. Jedným z nich bol, napríklad, negatívny ekonomický dôsledok na rozdrobenosť samosprávnych obcí. Na Slovensku je 68,39% obecných samospráv s počtom menším ako 1 000 obyvateľov. Žije v nich iba 16,17% populácie. Kritická situácia je v obciach do 200 obyvateľov, ktorých má Slovensko až 13,3%, čo ich zaraďuje medzi trpasličie obce.<sup>16</sup> Prevalha malých a trpasličích obcí v mnohých prípadoch vedie k situácii, že nie sú

---

<sup>15</sup> Podľa § 3 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.

<sup>16</sup> Pozri: Swianiewicz, 2002, s. 113.

prostriedky na zapltenie kvalitných zamestnancov a často sú problémy uskutočniť voľby do samosprávnych orgánov, pretože nie sú kandidáti, ktorí majú záujem riadiť takéto malé a ekonomicky neefektívne obce. Tieto samosprávy nedokážu naštartovať vlastný ekonomický rozvoj ani nájsť zdroje na samostatné hospodárenie. Mnohé sú plne závislé od štátneho rozpočtu a čakajú na rozhodnutia zhora, teda od štátu. Aj preto je proces horizontálnej integrácie výkonu funkcií viac ako nevyhnutnou realitou a medziobecná spolupráca je na pulze dňa. Problém nie je v pochopení situácie, ale v tom, ako vytvoriť dostatočne efektívny motivačný i sankčný mechanizmus tejto integrácie. Ako zachovať identitu obecnej samosprávy a jej orgánov moci a súčasne kvalitu verejných služieb občanom a ekonomický i duchovný rozvoj obce. Mnohé samosprávy prišli k redukcii poslancov v zastupiteľstve, čo sa odrazilo v ostatných komunálnych voľbách. Ani tento krok nevedie k potrebnému výsledku a, zdá sa, že efektívnejšie riešenie spočíva v zameraní sa na budovanie a podporu medziobecných spolupráce iniciovanej zdola-nahor, čo je mnohokrát oveľa náročnejší proces na prípravu kvalitných ľudských zdrojov a riadenie než spoliehanie sa na fungovanie vertikálnych hierarchií pri poskytovaní finančnej pomoci.

Je ťažké predpokladať, kedy sa nájde dostatočná politická vôľa v otázke spôsobu integrácie fragmentovaného samosprávneho systému Slovenska. Je isté, že v tejto otázke musí nastať konsenzus názoru medzi centrálnou vládou a reprezentantmi samospráv. V tejto oblasti je prepojenie spolupráce a vzájomných vzťahov medzi štátnymi, samosprávnymi, mimovládnyimi a súkromnými aktérmi, prípadne médiami, nevyhnutnou podmienkou naplnenia viac-úrovňového spravovania.

Jedným z možných, aj keď v našich podmienkach málo pravdepodobných riešení, je zlučovanie najmenších obcí, ktoré nemajú ekonomický potenciál rozvíjať sa. Realitou je, že výhody si uvedomuje málokto. Na strane tých, čo by prípadným zlúčením stratili, stoja najmä starostovia a poslanci obecných zastupiteľstiev malých obcí. Už prieskumy z 90. rokov ukazovali, že zlúčenie obcí je ťažká úloha, pretože prevažná väčšina volených starostov videla v takomto riešení ohrozenie. Napr. vo výskume, ktorý sa uskutočnil v roku 1997 medzi slovenskými starostami, až 81 % oslovených považovalo návrh na spojenie s inou obcou za zlý, 38,7 % paradoxne tvrdilo, že by sa tým zhoršila efektívnosť obecných služieb, 42,5 % povedalo, že to obmedzí

spravodlivosť poskytovania verejných služieb rôznym skupinám obyvateľov a 32,6 % slovenských starostov sa domnievalo, že v prípade zlúčenia by na svoju činnosť potrebovali viac dotácií od štátu.<sup>17</sup> Zlučovanie obcí už vtedy videli starostovia ako radikálny zásah do činnosti samosprávy a doterajšie skúsenosti skôr ukazujú, že tento názor stále pretrváva, a tak asi nemožno očakávať, že sa bude vývoj uberať týmto smerom. To neznamená, že slovenské obce nebudú konfrontované so situáciou, kedy sa malé obce dostanú častejšie do bankrotu a nútenej správy štátu nad obcou. Treba sa preto zamerať najmä na to, aby najmenšie mali motiváciu hľadať budúcich spojencov na spoluprácu pri zabezpečovaní verejných služieb pre svojich obyvateľov. Podmienky pre „mediobecnú“ spoluprácu je potrebné legislatívne presne zakotviť a vytvoriť efektívny motivačný a sankčný mechanizmus, aby na nedostatky vyplývajúce zo spravovania trpasličích obcí nedoplácal občan.

Na Slovensku sa v priebehu reformy verejnej správy (1993 - 2013) štát postupne zbavoval mnohých kompetencií v prospech lokálnych (regionálnych i miestnych) autorít a preniesol zodpovednosť za správu vecí verejných na novovytvorené územno-správne celky (VÚC). Samotné procedurálne zmeny v rozhodovaní v rámci novej organizačnej štruktúry, ako aj zmeny hodnôt, postojov k verejným službám a vzorcov skupinového a individuálneho správania, sa premietali do praxe postupne a pomaly. Bolo to tak aj preto, že požiadavka zlepšovania kvality verejných služieb poskytovaných verejným sektorom značne zaostávala za politickými zmenami. Problém implementácie politiky reformy verejnej správy v podobe naplnenia predvstupových kritérií členstva v EÚ sa dostal na program vlády SR až v roku 2001. Často chýbali odborné analýzy, dopadové štúdie, ktoré by poskytli obraz o hĺbke zmien na úrovni nových územno-administratívnych celkov ich dosahu na kvalitu života občanov. Prevládali pragmatické kroky nad systematickými, často išlo o rozhodnutia ad hoc bez vízie o ceste k integrácii do európskeho systému spravovania.

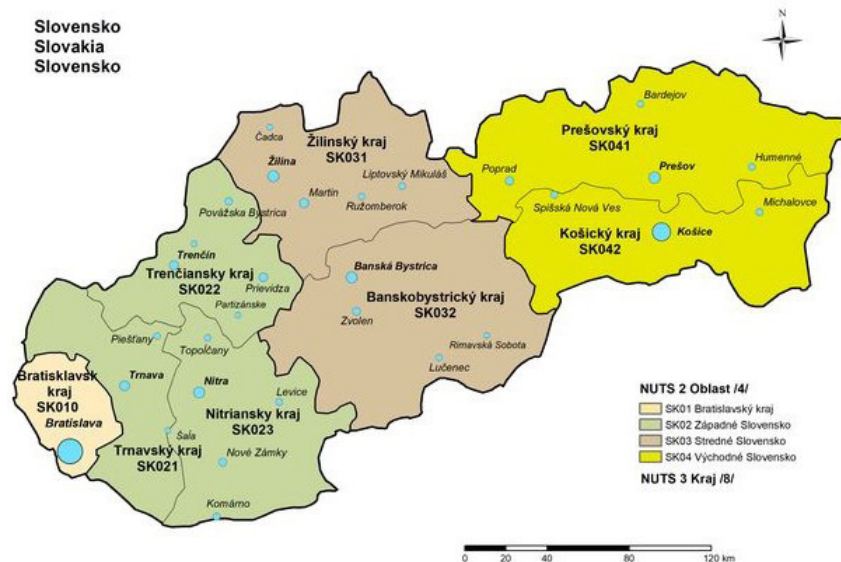
Územné administratívno-správne regionálne celky, ktoré vznikli na Slovensku nezodpovedali veľkostným kritériám pre poskytovanie pomoci z fondov EÚ. Preto ďalším krokom centrálnej vlády bolo rozhodnutie (2001)

---

<sup>17</sup> Poznámka: Výskum bol súčasťou projektu výskumných inštitúcií severo a východoeurópskych krajín. Uskutočnil sa v roku 1997 v SR, PR a ČR a bol zameraný na objasnenie činnosti lokálnych vlád.

o vytvorení štyroch NUTS II. (regióny súdržnosti), teda teritoriálnych štatistických jednotiek Slovenska, ktoré by spĺňali podmienku minimálneho počtu obyvateľov (0,8mil.) a mohli tak prevziať organizačnú zodpovednosť za regionálne operačné programy pre štrukturálne fondy EÚ. Slovensko sa tým zaradilo medzi krajiny s definovanou a merateľnou regionálnou jednotkou pre pridelovanie štrukturálnych fondov EÚ.

Obrázok 3 – Mapa operačných jednotiek NUTS 2 na Slovensku



**Zdroj:** Český statistický úřad (czso.sz), 2023, [on-line].

V roku 2006 vláda SR vytýčila stratégiu modernizácie verejnej správy na Slovensku a dala vypracovať koncepciu komunálnej reformy modernizácie územnej samosprávy.<sup>18</sup> Podľa tejto koncepcie sa mala vláda v ďalšom období orientovať na ekonomizáciu, informatizáciu a rozvoj ľudských zdrojov ako na kľúčové ciele modernej verejnej správy. Rozvoj regiónov a upevnenie súdržnosti regiónov sa vláda pokúsila riešiť zákonom o podpore regionálneho rozvoja 2008<sup>19</sup>, ktorým sa ustanovili podmienky

<sup>18</sup> Uznesenie č. 972 zo 14. novembra 2007, bod č.1.

<sup>19</sup> Zbierka zákonov 539/2008, čiastka 193. 539 Zákon zo 4. novembra 2008 o podpore regionálneho rozvoja.

podpory regionálneho rozvoja a spolupráce všetkých úrovní moci v oblasti regionálneho rozvoja a koordinácie aktivít územnej samosprávy. Niektoré dokumenty vypracované ako analytické podklady pre vládu SR ukázali, že centrálnej vláde chýbajú výstupy a informácie z monitoringu spoločenského a ekonomického prostredia, ktoré sú dôležité pre efektívne spravovanie vecí verejných a racionalizáciu činnosti orgánov územnej samosprávy. Pre samosprávne orgány sú tieto informácie rovnako potrebné, napr., pre porovnávanie vlastnej činnosti konkrétnej obce, samosprávneho kraja s parametrami činností iných porovnateľných obcí, samosprávnych regiónov.

Z dokumentov centrálnej vlády, regionálnych vlád, ako aj operačných jednotiek NUTS II vyplývalo, že existujúce politiky (regionálna politika štátu a politika regiónov) prijímali riešenia bez dôslednej znalosti rozvojových potrieb, chýbala im stabilná sieť implementačných štruktúr, ktoré by spolupracovali pri plánovaní regionálneho rozvoja, prevládali politické regionálne záujmy nad záujmami celku. Regionálne samosprávy odvtedy stále hľadajú spôsoby ako implementovať nové metódy manažmentu do organizácie a vedenia regionálnej samosprávy, napr. pre program kvality ľudských zdrojov a ich relevantného odmeňovania v samosprávach, konzultácií a spolupráce zastupiteľstiev s úradmi samosprávy, s nezávislými odborníkmi, pre budovanie regionálnych sietí pre strategické plánovanie v regiónoch, kontrahovanie služieb, dereguláciu regionálnych monopolov a pod. Regionálne legitímne authority stoja pred neľahkou úlohou nájsť správny pomer medzi demokratickým spravovaním regiónu a efektívnou organizáciou regionálneho rozvoja, budovať manažérske spôsoby spravovania vecí verejných a nájsť účinný spôsob komunikácie s občanom, štátom i inštitúciami EÚ.

## **b/Aktéri novej štruktúry samosprávy a štátnej správy**

Nová organizačná štruktúra verejnej správy sa začala vytvárať vznikom samosprávneho systému na úrovni obcí a zadefinovala kľúčových aktérov miestnej moci na Slovensku. Tento model organizačnej štruktúry bol neskôr inštitucionalizovaný aj na regionálnej úrovni moci v regionálnej samospráve.

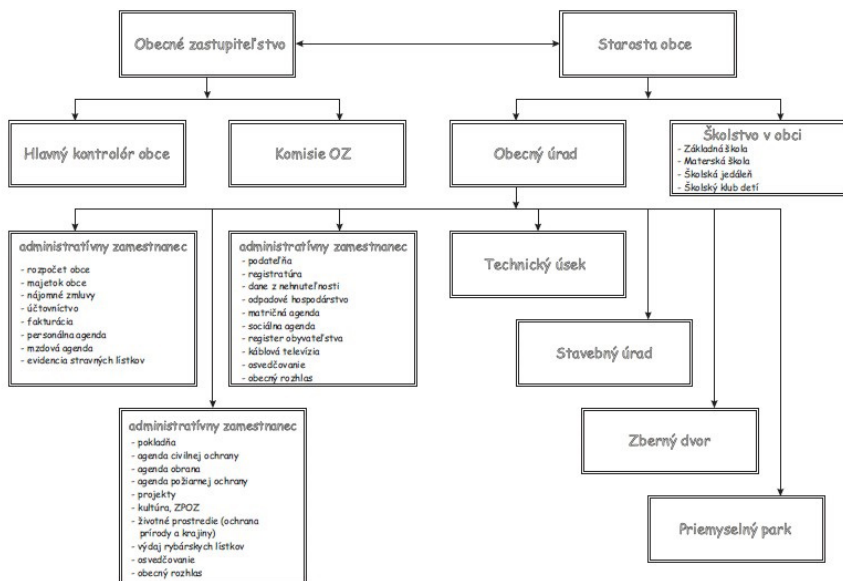
Na obecnej úrovni samosprávy sa v priamych voľbách (každé štyri roky) regrutuje nová miestna politická elita. Volí sa *starosta obce alebo primátor mesta a poslanci obecného, či mestského zastupiteľstva* (Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov miestnej samosprávy, 18. - 19. novembra 1994, Bratislava, ŠÚSR, 1994). Tieto dve inštitúcie a ich členovia prijímajú rozhodnutia a zodpovedajú za fungovanie samospráv.

Ústrednou postavou a lídrom obce (mesta) je starosta, resp. primátor. Vedúce postavenie starostu (primátora) v obci (meste) bolo vymedzené zákonom a zakotvené v Ústave Slovenskej republiky spolu s obecnou samosprávou. Starostovia a primátori zastupujú obec ako samostatnú územnú oblasť s právnou autonómiou v rámci štátu ako celku. (Ústava, článok 64, časť 2, 1993). Preto majú výlučné postavenie lídrov samosprávy. Riadia obec a zodpovedajú za vykonávanie jej vlastných, miestnych kompetencií, ako aj štátnych právomocí, ktoré sú prenesené zo štátu na miestnu úroveň moci. Z právneho hľadiska sa ich prenesená činnosť stáva do značnej miery súčasťou výkonu štátnej správy. Ich reputácia je preto vysoká, a kontakt s nimi, ako predstaviteľmi novej miestnej politickej elity, je nevyhnutný pre pochopenie celkového diania v samospráve.

Z hľadiska právneho postavenia starostu či primátora v systéme samosprávy sú dôležité najmä dve časti ich činnosti:

1. oblasť ich vlastnej, originálnej kompetencie na miestnej úrovni, kde prevládajú záujmy spoločenstva podporené rozhodnutiami miestneho zastupiteľstva. Tie sú vo všeobecnosti pod kontrolou občanov, najmä prostredníctvom inštitútu verejných zhromaždení.
2. oblasť prenesených kompetencií štátnej správy, kde prevládajú záujmy štátu. Starosta, primátor je verejno-politickou osobou, politickým lídrom miestnej (obce, mesta) samosprávy v najširšom zmysle slova a legitímne zvoleným zástupcom všetkých občanov. Zodpovedá za tvorbu a realizáciu miestnej politiky a rozvoj autonómnych funkcií obce. V týchto činnostiach sa dostáva do každodennej interakcie s občanmi, robí individuálne alebo kolektívne rozhodnutia. Veľakrát sa osobne podieľa na riešení rôznych medziludských problémov, napr. konflikty v rámci rodín, susedských vzťahov, pracovných sporov v rámci komunitného života. Jeho názory a postoje k všeobecným problémom sa odrážajú v napĺňaní rozvojových programov komunity a často určujú zasadnutia zastupiteľstva a jeho komisií.

Obrázok 4 – Organizačná štruktúra obce na Slovensku



**Zdroj:** Obec Jáklovce (jaklovce.sk), 2019, [on-line].

Úloha starostu, ako lídra, si v modernom manažmente miestnych samospráv vyžaduje základné zručnosti, ako je schopnosť akceptovať názory inej osoby, pristupovať k medziludským vzťahom viac z hľadiska ich súčasnej kvality, schopnosť dôverovať ľuďom bez toho, aby ich bolo potrebné kontrolovať a vyžadovať predbežnú dohodu s tým, čo robia. V tejto súvislosti kvalita práce starostu a primátora, ako verejne-politickej osobnosti, nezávisí ani tak od toho, aký populárny je vo svojom prostredí, ako skôr od kvality a efektívnosti jeho práce v dôsledku jeho sociálnej interakcie s inými ľuďmi (Tyson, Jackson, 1992). V neposlednom rade úloha starostu a primátora, ako lídra, zahŕňa povinnosť zastupovať záujmy komunity na najvyšších úrovniach systému. Na Slovensku takmer každý starosta či primátor zastupuje svoju obec v celej škále záujmových skupín a organizácií, napr. v regionálnych združeniach, v ZMOS, v Únii miest a obcí alebo v záujmových združeniach so spoločnou hospodárskou alebo kultúrnou spoluprácou (medzi- obecná spolupráca).

Zastupiteľským orgánom miestnej samosprávy je *obecné alebo mestské* zastupiteľstvo. Poslancov zastupiteľstiev volia priamo občania, ktorí ich vyberajú buď ako zástupcov politických strán a hnutí, najmä vo väčších mestách alebo ako nezávislé osobnosti. Väčšinový volebný systém potom vytvára jednoduchú alebo koaličnú väčšinu v zastupiteľstve a poslanci týchto väčšinových koalícií majú možnosť najviac ovplyvňovať rozhodnutia o verejných záležitostiach obce či mesta v danom volebnom období.

Obecné či mestské zastupiteľstvá môžu zriaďovať výbory, a to buď stále alebo dočasné, a môžu byť poradnými, iniciatívnymi alebo dozornými orgánmi. Členmi výborov sa spravidla stávajú členovia obecného či mestského zastupiteľstva, ale môžu nimi byť aj ostatní obyvatelia obce, ktorí fungujú vo výboroch ako odborníci pre isté oblasti spoločenského a hospodárskeho života obcí a miest.

Samosprávy majú svoj vlastný správny orgán, *magistrátny alebo obecný úrad*. Tento úrad (jeho zamestnanci) plní úlohy spojené s fungovaním samosprávy a s prípravou administratívnych záležitostí, o ktorých rozhodujú príslušné zastupiteľstvá. Jeho úlohou je výkon samosprávy delegovaný zákonom. Úrad vedie *vedúci administratívneho úradu*, ktorého nominuje zastupiteľský orgán a následne ho schvaľuje starosta či primátor.

Pomerne vysoká miera nezávislosti zastupiteľských orgánov v rozhodovacom procese vo verejnom sektore na miestnej úrovni je na jednej strane pozitívny fakt, ale na druhej strane prax ukazuje, že systém kontroly správy v samospráve nefunguje vždy uspokojivo, ani efektívne. V kompetencii štátnej správy je dohliadať na prácu orgánov samosprávy len v určitých oblastiach, v ktorých tieto vykonávajú úlohy delegované štátom. Rozpočet obcí, ktoré majú vlastné príjmy, môže kontrolovať len *audítora*. Audítora však vymenúva starosta, primátor so súhlasom príslušného zastupiteľstva, čo môže viesť k uprednostňovaniu určitých záujmov pri výkone ich práce. Orgány samosprávy totiž rozhodujú aj o odmeňovaní audítorov. Obsadenie tejto pozície je, navyše, dosť problematické, najmä v malých obciach, kde má len málo ľudí potrebnú kvalifikáciu a zručnosti. Podľa zákona musí audítora zabezpečiť hlavne, aby orgány samosprávy pri svojej práci dodržiavali právne predpisy. To, či sa správajú korektne, eticky s ohľadom na verejný záujem obce, vyšetrujú len vtedy, ak dostanú konkrétnu sťažnosť od fyzickej alebo inej právnickej osoby. Kontrolnú funkciu nad samosprávami má tiež Najvyšší kontrolný úrad SR.



Na regionálnej úrovni sú samosprávy riadené tak volenými, ako aj menovanými aktérmi. Zákon č. 302/2001 rozdeľuje orgány regionálnej samosprávy na povinné a dobrovoľné. Medzi povinné orgány patrí regionálna rada, predseda VÚC (regiónu) a hlavný audítor. Regionálne rady sú zložené z priamo volených poslancov. Funkčné obdobie členov rady je štyri roky, teda rovnaké ako v obecných zastupiteľstvách. Rady majú širokú škálu práv a povinností, z ktorých väčšina kopíruje vyššie uvedené kompetencie regionálnych samospráv. Postavenie predsedu VÚC (župana) je podobné ako u starostu či primátora na miestnej úrovni moci. Sú volení na štyri roky v rovnakom čase ako poslanci regionálnej rady a, okrem iných úloh, zastupujú regióny navonok. Tretím povinným orgánom VÚC je *hlavný audítor*, ktorý je volený a menovaný regionálnou radou. Medzi jeho hlavné povinnosti patrí audit regionálneho úradu a jeho organizácií, správa majetku a rozpočtu regionálnej rady a kontrola rozsahu, v akom regionálna samospráva plní svoje úlohy vrátane dôrazu na zákonnosť, hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť. Nepovinné orgány zahŕňajú komisie (s výnimkou mandátnej komisie a finančnej komisie, ktorá musí byť zriadená), dočasné poradné orgány a iniciatívne a kontrolné orgány. Jej členovia nemusia byť nevyhnutne poslancami krajských (regionálnych) zastupiteľstiev, ale môžu byť menovaní z radov občanov (s výnimkou mandátnej komisie, ktorej členmi musia byť len poslanci regionálnych zastupiteľstiev).

Regionálne voľby sa stali od roku 2001 súčasťou volieb do zastupiteľských orgánov moci v SR (t. j. parlamentných, regionálnych a obecných). Ďalšie regionálne voľby v štvorročných volebných obdobiach (2006 až 2022) postupne priniesli nové skúsenosti a príležitosti pre občanov participovať na fungovaní regionálnej politiky. Výber kandidátov do regionálnych volieb sa čoraz viac stáva prestížou aj parlamentných politických strán (vládnej koalície i opozície). Je to príležitosť pre parlamentné strany, aby uplatňovali vplyv na regionálnu samosprávu a výkon jej kompetencií prostredníctvom svojich zástupcov v regionálnych radách a tiež na regionálnych predsedov (županov). Tak sa regionálne samosprávy (VÚC) stávajú objektom i subjektom politiky vládnuccich strán.

Decentralizácia moci na princípe subsidiarity bola dôležitou a kľúčovou inštitucionálnou zmenou vo verejnej správe, avšak sama osebe neznamenala zmenu vo vnímaní postavenia a poslania zamestnancov

regionálnych a miestnych orgánov moci ako aktérov, ktorí zastávali rôzne pozície v úradoch štátnej správy a samosprávy. Dlhodobou pretrvávajúca prax, kde obsadzovanie verejných pozícií v administratíve ovplyvňovali často stranícke záujmy, bola spätá so vzorcom „straníckych nominácií“ funkčných miest. Bolo potrebné zmeniť právne postavenie *zamestnancov štátnej správy aj samosprávy* a určiť jasné pravidlá ich prijímania na výkon štátnej i verejnej služby. Preto významnou zmenou v systéme verejnej správy bolo prijatie novej legislatívnej úpravy, a to Zákona o štátnej službe a Zákona o verejnej službe. Tieto zákony mali jednak zosúladiť slovenské pravidlá v oblasti výkonu štátnej a verejnej služby s pravidlami EÚ (požiadavka predvstupových kritérií, *Civil Service Law, Public Service Law*), ale súčasne znamenali zmenu v postavení a úlohe štátnych a verejných zamestnancov v organizačnej štruktúre úradov štátnej správy, ako aj samosprávy.

Zákon o štátnej službe (Zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe) definoval štátnu službu ako plnenie úloh štátnej správy, teda, riadenie, rozhodovanie, kontrolu, odbornú prípravu rozhodnutí, odbornú prípravu návrhov, odbornú prípravu podkladov na vykonávanie štátnych záležitostí. Štátna služba vyžaduje od *štátnych zamestnancov* určitý stupeň odbornosti a kvalifikácie, a nie je viazaná na politickú príslušnosť či podporu. Zákon o štátnej službe sa nevzťahuje na: poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR), prezidenta, členov vlády SR, predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ SR), sudcov Ústavného súdu (ÚS SR), sudcov a prokurátorov. Nevzťahuje sa teda na vysoké štátne funkcie, ktoré sa vykonávajú na určitú presne zákonom stanovenú dobu a ich postavenie upravuje predovšetkým Ústava SR a ďalšie osobitné zákony. Štátna služba musí byť budovaná na princípoch profesionality, politickej nezávislosti, efektivity, pružnosti, nestrannosti a etiky. Z týchto princípov je pre vzťah politikov a štátnych úradníkov najdôležitejší predovšetkým princíp politickej nezávislosti a princíp nestrannosti. Štátni úradníci sú teoreticky nezávislí od politických strán, aby bola zachovaná kontinuita štátnej služby bez ohľadu na to, aká stranícka koalícia je práve pri moci.

Zákon o verejnej službe prijatý v roku 2001<sup>20</sup> bol po dvoch rokoch zrušený dvoma novoprijatými zákonmi: zákonom o výkone práce vo

---

<sup>20</sup> Pozri: Zákon č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe.

verejnom záujme<sup>21</sup> a zákonom o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.<sup>22</sup> Tieto nové právne úpravy rovnako definovali postavenie a úlohy verejného zamestnanca na princípe politickej nezávislosti a nestrannosti pri výkone funkcie. Oba právne predpisy nadobudli účinnosť 1. januára 2004.

*Verejný zamestnanec*, podľa novej legislatívy, môže pracovať v štátnych orgánoch, samosprávach obcí, vyšších územných celkoch (regiónoch) alebo v organizáciách nimi založenými. Práca, ktorú vykonáva, musí byť vo „verejnom záujme“, teda musí ísť o taký záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo väčšine občanov. Medzi povinnosti zamestnanca, ktorý vykonáva prácu vo verejnom záujme patrí dodržiavať právne predpisy, konať a rozhodovať nestranne, nezneužívať informácie nadobudnuté v súvislosti a pri vykonávaní zamestnania, zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k rozporu záujmov, atď.<sup>23</sup> Zamestnanec nesmie vykonávať činnosť, ktorá by znižovala jeho dôstojnosť vo vzťahu k vykonávanej funkcii, alebo by ohrozovala jeho nestrannosť, požívať alebo prijímať dary, zneužívať výhody vyplývajúce z výkonu práce vo verejnom záujme, atď.<sup>24</sup> Zákon o výkone práce vo verejnom záujme je pomerne stručný, pretože ostatné náležitosti súvisiace s výkonom práce sú upravené Zákonníkom práce.

Z uvedených charakteristík *štátneho zamestnanca a verejného zamestnanca* vyplýva niekoľko podstatných rozdielov. V prvom rade ide o rozličný charakter prác zamestnancov, ktorí sú štátnymi zamestnancami. Zamestnanci v štátnej službe podľa normy vykonávajú kvalifikovanejšie práce ako riadenie, rozhodovanie, kontrola, odborná príprava rozhodnutí, kým práce zamestnanca vo verejnom záujme zahŕňajú aj menej kvalifikované činnosti. Štátna služba sa vykonáva len pre určitý okruh inštitúcií (služobné úrady). Zamestnávateľom pracovníka, zamestnanca vo verejnom záujme, môže byť v podstate ktorýkoľvek orgán verejnej správy, ale ide najmä o zamestnancov v samospráve. Štátna služba predstavuje výlučne plnenie úloh štátnej správy.*Štátni i verejní zamestnanci* na

---

<sup>21</sup> Pozri: Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme.

<sup>22</sup> Pozri: Zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>23</sup> Povinnosti zamestnanca podrobne upravuje § 8 ods. 1 ZVPVZ.

<sup>24</sup> Obmedzenia zamestnanca zákon taxatívne vymenúva v § 8 ods. 2 ZVPVZ.

miestnej, regionálnej i centrálnej úrovni moci vstupujú denne aj do aktivít s medzinárodným významom a učia sa spolupracovať a rozvíjať vzájomné partnerstvá tak v rámci národnej úrovne, ako aj medzi európskymi krajinami navzájom. Slovensku, ako štátu s mnoho-úrovňovou štruktúrou vládnutia, pribudla v rámci európskej regionálnej politiky nová agenda, s akcentom na rozvoj činností regionálnych a miestnych aktérov, ktoré podľa potreby prispievajú k riešeniu problémov celoeurópskeho významu. Vytváranie sietí cezhraničnej i partnerskej spolupráce medzi európskymi krajinami si vynucuje prípravu nového „verejného zamestnanca“ (*public servant*), ktorý rozumie a participuje na spoločných projektoch a dokáže efektívne využívať rozhodnutia národných i európskych inštitúcií v miestnom prostredí vlastnej obce či regiónu. Súčasťou tejto novej kvalifikácie verejných zamestnancov sa stáva efektívna komunikácia a kooperácia regionálnych a miestnych aktérov s európskymi regionálnymi inštitúciami, čo si vyžaduje vytváranie podmienok na rozvoj regionálneho i obecného vzdelávacieho a informačného systému (zapojenie škôl, mimovládnych združení, súkromných agentúr, atď.).

Nová štruktúra regionálnych a miestnych aktérov sa na Slovensku v priebehu reformy a transformácie verejného inštitucionálneho priestoru postupne formovala podľa rôznych charakteristík. Samosprávne a štátne inštitúcie sa, podobne ako vo väčšine európskych krajín, rozdeľujú na:

*a/ Národné (celoštátne) inštitúcie, ktoré majú zo zákona kompetencie v oblasti regionálneho a miestneho rozvoja*

Ústredné orgány štátnej správy (ministerstvá, Úrad vlády SR, Štatistický úrad, Protimonopolný úrad, Úrad pre verejné obstarávanie, Národný bezpečnostný úrad a ďalšie.).

Združenia s celoštátnou pôsobnosťou (regionálne združenia, Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), Únia miest a obcí Slovenska, záujmové regionálne združenia atď.).

*b/ Samosprávne inštitúcie s územnou pôsobnosťou, ktoré sú ustanovené zo zákona*

Miestne inštitúcie, ktorým zo zákona vyplýva účasť na ekonomickom rozvoji (obce) a sú zamerané na miestny rozvoj (obecné samosprávy, samosprávy miest a mestských častí).

Regionálne inštitúcie, ktorým účasť na regionálnom rozvoji vyplýva zo zákona (Vyššie územné celky (VÚC) alebo (župy), úrady všeobecnej a špecializovanej štátnej správy regionálneho a miestneho dosahu).

*c/ Záujmové inštitúcie, ktoré vznikli na dobrovoľnom princípe*

Mikro-regionálne združenia (oblastné, inter-komunálne, medzi-komunitné) zamerané na rozvoj mikroregiónu, oblasti, mikroregióny, euroregióny, partnerstvá, miestne akčné skupiny (MAS).

*d/ Súkromnoprávne záujmové subjekty*

Hospodárske subjekty - ziskové, založené podľa obchodného zákonníka.  
Neziskové subjekty založené podľa zákona o nadáciách a podľa zákona o neziskových organizáciách.  
Občianske subjekty založené podľa občianskeho zákonníka, kde prevláda občiansky záujmový prvok.  
Ad hoc spoločenské skupiny, iniciatívy, súkromné osoby a pod.

*e/ Zmiešané miestne a zahraničné subjekty*

Sem možno zaradiť subjekty vzniknuté na princípe public-private partnership, (PPP), napr. podľa zákona o podpore na zriadenie priemyselných parkov, kde štát dáva podporu, ale podmieňuje ju dohodou medzi obcou a podnikateľom.

Čím viac aktérov sa zapája do tvorby miestnej a regionálnej politiky, tým viac mechanizmov pre vzájomnú koordináciu ich aktivít je potrebné vytvoriť pre systémové riešenia regionálneho rozvoja. Preto je na mieste otázka rozdelenia a koordinácie úloh zosieťovaných aktérov z rôznych úrovní miestnej i regionálnej samosprávy a štátnej správy a identifikácia regionálneho vodcovstva v procese tvorby rozvojovej politiky v danom regionálnom verejnom priestore. Pri analýze úloh siete aktérov v sociálno-ekonomickom rozvoji regiónu je podstatné odpovedať na otázky:

- 1/ Aký koncept strategického rozvoja môže zabezpečiť ekonomicky najefektívnejšiu alokáciu relevantných aktérov na území regiónu.
- 2/ Ako efektívne rôzni aktéri a ich siete dokážu organizovať proces rozvoja.
- 3/ Akým spôsobom predstavujú a obhajujú špecifické regionálne problémy a záujmy verejnosti.

Nemenej dôležitá je otázka spolupráce medzi tými, ktorí sa zaoberajú identifikáciou problémov a spôsobov riešenia tými, ktorí zodpovedajú za implementáciu riešení a vyhodnotenie efektov ich spolupráce a tými, ktorí kontrolujú výstupy a dôsledky na cieľové skupiny.

### **c/ Vplyv decentralizácie na regionálnu verejnú správu**

Hoci v priebehu reformy verejnej správy sa vládne programy prevažne zhodovali v názore na jej základné smerovanie, samotný proces tvorby politiky decentralizácie bol zaťažený snahou realizovať parciálne záujmy politických subjektov pred záujmami verejnými. Ako príklad možno uviesť snahu vyriešiť problém veľkosti a hraníc regiónov (VÚC) podľa voličského zázemia jednotlivých vládnych strán v územných celkoch, udržať a zakonzervovať stranícky vplyv v nových orgánoch verejnej správy na regionálnej úrovni a pod. Rozhodnutia koaličných vlád boli často sprevádzané hlbokými politickými konfliktami, cez ktoré sa kryštalizovali postoje a kroky politických subjektov k otázke decentralizácie a regionalizácie Slovenska. Vlády SR sa riadili vo svojich programoch viac normatívnymi než racionálnymi úsudkami v otázke regionalizácie a regionálnej politiky. Častá výmena vládnych koalícií, ako aj nezmieriteľnosť dominantných straníckych zoskupení, neprispievala k efektívnym riešeniam a zaťažovala štátny rozpočet stále novými výdavkami ich agendy...). Volby do samosprávnych na rekonštrukciu organizačných vzťahov a delbu kompetencií na lokálnej úrovni moci (za obdobie rokov 1990-2003 boli zrušené a znovu vytvorené krajské orgány moci, zrušené a znovu vytvorené orgány špecializovanej štátnej správy, zmenené sídla úradov a regiónov sa od roku 2001 pomaly vyrovnávali s regionálnym dedičstvom autoritárskeho politického modelu. Postupne sa presadzovali nové prvky volebného správania, napr. viac propagácie zodpovednosti voličov, ale aj politických strán pri výbere kandidátov do regionálnych samosprávnych orgánov. Výber kandidátov sa čoraz viac stával prestížnou záležitosťou parlamentných politických strán, najmä koaličných a opozičných, ale aj výrazom záujmu parlamentných strán uplatňovať svoj vplyv na regionálnej úrovni moci prostredníctvom svojich poslancov v regionálnych zastupiteľstvách. Snaha o presvedčenie voliča o význame demokraticky zvolených regionálnych a miestnych vlád

pri rozhodovaní o verejných veciach regionálneho dosahu je zložitým a dlhodobým cieľom decentralizačného úsilia vlád.

Zákomom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na VÚC a ďalšími zákonmi, ktoré naň nadviazali, prišlo v rokoch 2002 – 2004 k rozsiahlej decentralizácii pôsobností administratívno–správnych agend. Bol vykonaný prenos kompetencií v oblasti sociálnej pomoci, stavebného poriadku, ochrany prírody a krajiny, školstva, telesnej kultúry, divadelnej činnosti, zdravotníctva, regionálneho rozvoja a cestovného ruchu na všetky obce rovnako, bez rozdielu ich kapacitných možností. Tento masívny presun kompetencií však nebol a nie je v súlade s možnosťami špeciálne malých, trpasličích obcí. Tieto neboli a nie sú schopné samostatne zabezpečiť prenesený výkon štátnej správy z personálnych (nedostatok odborníkov s osobitnou odbornou spôsobilosťou), finančných (náklady na správu obce tvoria v malých obciach aj viac ako polovicu jej celkových rozpočtových výdavkov), priestorových a iných dôvodov. Jedným z možných variantov riešenia sa stala medzi-obecná spolupráca.

Medzi-obecná spolupráca zohráva dôležitú úlohu z hľadiska koordinácie finančných nákladov, ako aj zabezpečenia a skvalitňovania ľudských zdrojov pri výkone miestnej samosprávy. Špecifickým predmetom medzi-obecnej spolupráce je výkon prenesených kompetencií štátnej správy. Rozsah a náročnosť nových kompetencií miestnych samospráv spôsobil, že mnohé obce v záujme personálneho a technického zabezpečenia preneseného výkonu štátnej správy dobrovoľne pristúpili k zriaďovaniu spoločných obecných úradov, a to na základe zmluvného vzťahu medzi obcami ako zmluvnými stranami.<sup>25</sup> Mnohé zo spoločných obecných úradov, zriadených samosprávami na zabezpečenie výkonu štátnej správy, začali realizovať administratívu preneseného výkonu štátnej správy. Avšak dobrovoľnosť formy vzniku týchto útvarov nezaručuje stabilitu ich pôsobnosti (územnú, finančnú, personálnu a pod.). Problematickým prvkom takejto spolupráce obcí môže byť ich rôzna veľkosť: územie, počet obsluhovaných občanov, počet kompetencií, počet združených obcí a rozdielny geografický priestor. Zmluvy o ich zriadení sú spravidla uzatvorené len na jednu kompetenciu a na jeden rok. V niektorých oblastiach sa tieto úrady zaoberajú aj

---

<sup>25</sup> Podľa § 20a ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

administratívnymi úlohami samosprávnych kompetencií obcí, ktoré im tieto zverili do pôsobnosti.

Slovenské skúsenosti ukázali, že medzi-obecná spolupráca nie je len záležitosťou vôle obcí, ale aj existujúcej legislatívy a funkčných mechanizmov správneho systému, ktoré napomáhajú súčinnosti vlády a regionálnej samosprávy. Problémy medzi-obecnej spolupráce je potrebné riešiť v koordinácii a kooperácii s vyššími samosprávnymi aj štátnymi inštitúciami. Stratégia regionálneho rozvoja na centrálnej úrovni moci tu môže zohrať dôležitú úlohu v sprostredkovaní možných riešení na skvalitnenie výkonu štátnej správy i samosprávy na miestnej úrovni.

V roku 2006 vláda SR vytyčila stratégiu modernizácie verejnej správy na Slovensku a dala vypracovať varianty komunálnej reformy modernizácie územnej samosprávy. V dokumentoch sa očakávalo, že v ďalšom období sa budú vlády usilovať o ekonomizáciu, informatizáciu a rozvoj ľudských zdrojov ako kľúčových cieľov modernej verejnej správy.

V duchu moderného spravovania sa počítalo s vytvorením mechanizmov na podporu partnerstiev regionálnych a miestnych aktérov v regionálnom a miestnom rozvoji. Kooperácia miestnych a regionálnych samospráv formou medzi-obecnej spolupráce bola jedna z možností ako prispieť k rozvoju stabilných a efektívnych sietí aktérov (*rozhodovateľov/decision-makers*) v regionálnom a miestnom prostredí.

Ako už bolo spomenuté, politické a ekonomické reformy smerom k demokracii a trhovej ekonomike a integračné kroky smerom k Európskej únii začali v 90. rokoch zásadne meniť podobu a smerovanie obecnej a regionálnej politiky v SR. Novovytvorené samosprávne regióny dostali kompetencie, ktoré im umožňovali plniť úlohu kľúčových aktérov regionálneho rozhodovania. Spolu s inštitúciami štátnej správy, miestnej (obecnej) samosprávy a mimovládnyimi organizáciami tvorili súčasne implementačnú základňu pre organizáciu regionálneho rozvoja a formovania politík regiónov. Paradoxne, Slovensko, napriek tradičnej centrálnej top-down politike, nemalo vytvorenú integrovanú národnú politiku regionálneho rozvoja a inštitucionalizácia regionálnej úrovne samosprávy spojená s prenosom kompetencií sa uskutočňovala iba postupne. V roku 1997 boli síce vypracované viaceré koncepčné materiály pre oblasť regionálneho rozvoja ako dôsledok tlaku predvstupových kritérií EÚ prispôsobiť prostredie a vytvoriť podmienky pre možnosti



čerpať financie z európskych fondov zameraných na podporu regionálneho rozvoja. Posudok Európskej komisie k žiadosti SR o členstvo v EÚ z roku 1997 však konštatoval, že na Slovensku neexistuje integrovaná politika regionálneho rozvoja. Snaha o splnenie predvstupových kritérií EÚ sa vystupňovala po parlamentných voľbách v roku 1998 a zmene vlády. V roku 1999 vzniklo Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja (MVaRR SR), kde bola vytvorená Implementačná agentúra pre regionálny rozvoj. Na základe požadovaných európskych kritérií bolo vypracovaných niekoľko dokumentov, ktoré mali byť dostatočným regionálnym zázemím pre prípravu regionálnych programov NUTS II., napríklad dokument *Národná rozvojová stratégia* stanovil strategické ciele so strednodobým časovým horizontom a určil prioritné regióny na čerpanie predvstupovej pomoci EÚ, a dokument *Zásady regionálnej politiky SR* (2000) bol zameraný na aplikovateľnosť princípov regionálnej politiky pre prípravu krajiny na štrukturálnu a kohéznu politiku EÚ. V rámci predvstupového procesu vyjednávania s EÚ otvorilo Slovensko v roku 2001 kapitolu „Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov“. Prijali sa dokumenty potrebné na čerpanie predvstupovej pomoci a prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ, ako *Integrovaný plán regionálneho a sociálneho rozvoja SR*, *Plán rozvoja vidieka SR*, *Národný environmentálny akčný plán* a ďalšie. Téma regionálneho rozvoja a hrozby prehlbovania regionálnych rozdielov sa v médiách pomerne úzko spájala s problematikou vstupu do EÚ a zmiernovanie regionálnych rozdielov sa uvádzalo ako hlavný dôvod aktivít vlády. Menej, alebo vôbec sa nehovorilo o ideáloch či princípoch, na ktorých stojí európska regionálna politika. *Otázka solidarity* medzi regiónmi bola v médiách prezentovaná len ako jeden z *európskych princípov* bez hlbšieho záujmu o jeho aplikačný obsah v národnom a regionálnom priestore. Rovnako nebola dostatočná informovanosť o formovaní vzťahov decentralizovanej verejnej správy, fiškálnej decentralizácie, či redistribúcie a regionálnej solidarity. O *fiškálnej decentralizácii* sa viac-menej písalo len z *pozície prosperujúcich regiónov*, avšak nepísalo sa o dopade fiškálnej decentralizácie na existenciu a rozvojové možnosti zaostávajúcich regiónov.

Na druhej strane, rozpočtované zdroje EÚ spolu so zdrojmi verejných rozpočtov SR, nepochybne mohli pozitívne ovplyvniť vytváranie vecných podmienok zvyšovania atraktivity regiónov pre rozhodovanie podnikateľských subjektov o lokalizácii aktivít a investícií. Práve tieto

zdroje sa mohli stať rozhodujúcimi činiteľmi ekonomického rozvoja regiónov a zabrzdenia možných negatívnych tendencií prehlbovania regionálnych disparít. Regionálna agenda naďalej trpela neustálymi zmenami na ústrednej úrovni moci. MVaRR SR bolo zrušené v roku 2010 a jeho agenda prešla pod Ministerstvo dopravy SR (MD SR), čo nijako neprispelo k systematickému rozpracovaniu, a najmä k implementácii prijatých dokumentov.

Projekt reformy v období decentralizácie verejnej správy a presunu kompetencií bol, napriek prekážkam a inštitucionálnym zmenám na úrovni centrálnej moci, od začiatku spojený s úlohou dobudovať integrovanú politiku regionálneho rozvoja, a tým vytvoriť podmienky pre efektívne čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov a kohézneho fondu EÚ. Takto vybudovaný systém mohol efektívnejšie zabezpečiť koordináciu rozvojových programov medzi regiónmi a centrom, a tiež vytvoriť pravidlá participácie na príprave rozvojových programov novovytvorených samosprávnych krajov (VÚC) (či a ako boli na ich území do prípravy zapájané obce, podnikateľská sféra a ďalšie subjekty). Rovnako národný integrovaný program regionálneho rozvoja mohol zabezpečiť adekvátnu účasť regionálnych samospráv na tvorbe a implementácii regionálnych politík (stratégie regionálneho rozvoja, plány rozvoja, akčné plány a programy, taktiky realizácie operačných programov a pod.) a spoluprácu s partnermi miestnej samosprávy, štátnej správy a organizačnými útvarmi pre realizáciu operačných programov NUTS II. Integrovaný regionálny operačný program EÚ na roky 2014 - 2020 bol v SR na vládnej úrovni rozdelený medzi niekoľko ministerstiev, ktoré sa mohli uchádzať o jednotlivé výzvy a mohli ich implementovať v rámci svojej oblasti regionálneho rozvoja. Novovytvorené Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI SR) vzniklo až na konci programového obdobia v roku 2020. Komplikovaný proces zrodu regionálnych štruktúr moci sa tak primerane odrazil na efektívnosti a úspešnosti SR v oblasti čerpania európskych regionálnych operačných programov.

Osobitne vážnym problémom regionálnej reformy je kvalita ľudských zdrojov vo verejnej správe. Proces decentralizácie v prostredí, kde nie je stanovený minimálny záväzný objem prostriedkov viazaných na vzdelávanie zamestnancov miestnej verejnej správy, prináša významné

riziko vzniku regionálnych a lokálnych disparít, a tým aj rozdielneho formovania lokálnych a regionálnych disponibilít, ovplyvňujúcich kvalitu ľudských zdrojov, zabezpečujúcich výkon verejnej správy na lokálnej a regionálnej úrovni. Pri narastajúcom význame ľudského faktora, môže mať takýto vývoj aj širšie negatívne dôsledky. Rovnako negatívne sa v regionálnych inštitúciách prejavuje neriešenie problému komplexného vzdelávania a rekvalifikácie verejných zamestnancov v zmysle zákona o verejnej službe. Slovensko aj v tejto oblasti stále pociťuje dôsledky absencie integrovanej politiky regionálneho rozvoja založenej na partnerskom princípe spolupráce regionálnych štruktúr.

#### **d/ Problémy viacúrovňového spravovania a regionálny rozvoj**

V súvislosti s budovaním regionálneho samosprávneho systému na Slovensku sa verejná správa postupne transformovala z typu administratívnej regionalizácie, pre ktorý bola charakteristická fungujúca regionálna dekoncentrovaná výkonná moc, k typu decentralizovanej regionálnej samosprávy s originálnymi kompetenciami. Zákon o VÚC z júla 2001 a Kompetenčný zákon zo septembra 2001 zavýšili legislatívny proces, ktorým sa Slovensko postupne začalo zaraďovať do kategórie tzv. regionalizovaných územno-správnych systémov. Súčasne sa zviditeľňoval dlhodobo pretrvávajúci problém nerovnomerného rozvoja regiónov a rozdiely v kvalite verejného života medzi regiónmi. Finančné prostriedky, ktoré nové samosprávne regióny mohli čerpať na regionálny rozvoj zo štrukturálnych fondov EÚ narážali na problém prípravy kvalifikovaných a cielene motivovaných odborníkov pre prácu na kvalitných a konkurencieschopných projektoch regiónov. Dôležitým predpokladom úspechu sa stalo vytvorenie organizačných a materiálnych podmienok pre takýto druh aktivít.

Vláda, ako centrálny orgán štátnej správy, má mechanizmus na efektívny výkon kompetencií a agendy štátu. Týmto mechanizmom je spravidla štruktúra administratívnych úradov a organizácií štátnej správy s určenou územnou pôsobnosťou umožňujúcou efektívny a kvalitný výkon moci štátu až po úroveň obcí. Efektívnosť výkonných funkcií štátu v decentralizovanom systéme však závisí aj od kvality metodickej a technickej koordinácie systému regionálnej a miestnej samosprávy.

Štát je spoluzodpovedný za funkčnosť samosprávneho systému, ktorý je na Slovensku kompetenčne silný a politicky relatívne suverénny. Preto potrebuje funkčný mechanizmus integrovaného elektronického systému spracúvania údajov z rôznych oblastí samosprávy. Týka sa spracovania informácií o organizačnej, administratívnej a ekonomickej činnosti samosprávnych orgánov, monitoringu územnej samosprávy, vyhodnocovania dopadov na verejnosť. Jeho úlohou je zabezpečovať pravidelný zber údajov o organizačnej, administratívno-právnej a sociálno-ekonomickej činnosti samospráv tak na regionálnej, ako aj miestnej úrovni moci.

Jedným z možných riešení ako zlepšiť koordináciu aktivít medzi obcami, regiónmi a štátom, je medzi-obecná spolupráca. Samosprávny systém na Slovensku sa prakticky od svojho vzniku orientuje na spoluprácu všetkých organizačných štruktúr, ktoré pomáhajú rozvíjať sociálno-ekonomické funkcie fragmentovaných samospráv. Prevalha malých obcí v mnohých prípadoch vedie k situácii, že nemá kto spravovať obecné projekty, pretože nie sú prostriedky na zaplatenie kvalifikovaných zamestnancov, samosprávy nedokážu naštartovať vlastný ekonomický rozvoj ani nájsť zdroje na samostatné hospodárenie. Proces horizontálnej integrácie výkonu funkcií sa preto stáva viac než nevyhnutnou realitou a medzi-obecná spolupráca je v tomto smere nanajvýš potrebná. Problém nie je v pochopení situácie, ale v tom, ako vytvoriť dostatočne efektívny motivačný i sankčný mechanizmus tejto integrácie. Ako zachovať identitu obecnej samosprávy a jej orgánov moci a súčasne kvalitu verejných služieb občanom a ekonomický i duchovný rozvoj obce.

Úlohou centrálnej vlády je hlavne legislatívne pevne zakotviť podmienky medzi-obecnej spolupráce a vytvoriť efektívny motivačný a sankčný mechanizmus tak, aby na nedostatok schopností komunikácie a spolupráce samosprávnych orgánov nedoplatil občan. Jednou z možností centrálnej vlády je aj rozhodnutie o administratívnom zlúčení obcí, ktoré však predpokladá dohodu vládnucej koalície s ďalšími centrálnymi, miestnymi a regionálnymi aktérmi vrátane Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS).

Rovnako dôležitým prvkom je účasť regionálnych samospráv (8 VÚC) na tvorbe a implementácii regionálnych politík (stratégií regionálneho rozvoja, plánov rozvoja, akčných plánov a programov, taktiky realizácie operačných programov a pod.) a spolupráca s partnermi miestnej samosprávy, štátnej

správy, podnikateľskými subjektami a ďalšími organizačnými útvarmi pri realizácii operačných programov NUTS II.

Príkladom zlyhávania spolupráce medzi regionálnou a miestnou samosprávou je prevládajúca fragmentovanosť procesov tvorby programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja v obciach a mestách regiónov. Obce majú povinnosť pripravovať program hospodárskeho, ako aj sociálneho rozvoja zo zákona.<sup>26</sup> Od roku 2008 majú aj povinnosť spolupracovať pri tvorbe týchto programov s regionálnymi samosprávami.<sup>27</sup> To však nezaručuje, že táto spolupráca je v praxi založená na kvalitnej príprave samotných dohôd. Častým problémom v tomto procese je nedostatočná vzájomná komunikácia všetkých zúčastnených aktérov pri zosúladovaní aktivít v ekonomickej, sociálnej, kultúrnej oblasti a efektívne využívanie ľudských zdrojov. Včasné šírenie informácií o aktivitách a pripravovaných programoch je veľmi dôležité buď prostredníctvom miestnych médií, škôl, volených i nevolených aktérov samospráv, mimovládnych organizácií, atď. Tam, kde sa podarí vytvoriť sociálne siete pre efektívnu komunikáciu všetkých relevantných aktérov, môže spoločné strategické plánovanie prispieť k zvýšeniu vzájomnej dôvery partnerských samospráv a spolupatričnosti pri riešení spoločných úloh regionálneho a miestneho rozvoja.

Ako už bolo spomenuté, na Slovensku sa v nových strategických dokumentoch objavuje čoraz častejšie volanie po integrácii fragmentovaného prostredia samosprávneho systému.<sup>28</sup> Na strane tých, čo by prípadnou integráciou stratili, sú najmä starostovia a poslanci malých obecných zastupiteľstiev, ktorých je však čo do počtu prevaha.<sup>29</sup> Je ťažké predpokladať, kedy sa nájde dostatočná politická vôľa v otázke spôsobu

---

<sup>26</sup> Pozri: zákon č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja bola uložená obciam povinnosť tvorby programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce.

<sup>27</sup> Pozri: zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja ustanovil povinnosť spolupráce s VÚC na príprave a realizácii programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja VÚC s tým, že na účely evidencie musia obce poskytovať VÚC program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce.

<sup>28</sup> Pozri: Konceptia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike. Interný materiál MVarR SR, 2010.

<sup>29</sup> Poznámka: V regionálnych samosprávach, žije menej ako 1.milión obyvateľov na jeden región.

integrácie fragmentovaného samosprávneho systému Slovenska. Je isté, že v tejto otázke musí nastať konsenzus názoru medzi centrálnou vládou a reprezentantmi samospráv. V tejto oblasti je prepojenie spolupráce a vzájomných vzťahov medzi štátnymi, samosprávnymi, mimovládnyimi a súkromnými aktérmi, prípadne médiami, nevyhnutnou podmienkou naplnenia viac-úrovňového spravovania.

## **e/ Europeizácia systému verejnej správy**

Jedným z prvých faktorov, ktorý ovplyvnil decentralizovanú verejnú správu a jej regionálny priestor, a kde sa prejavila europeizácia verejných inštitúcií, bola cezhraničná spolupráca. Už od začiatku 90. rokov, keď sa začali otvárať hranice, otváral sa aj priestor pre rozvoj cezhraničnej spolupráce. Nové vzťahy, ktoré sa rozvíjali medzi aktérmi verejných i súkromných organizácií v regiónoch susediacich krajín, sa stali realitou a vyžadovali si reflexiu na národnej úrovni moci. Dôležitú úlohu tu zohral Program Európskej územnej spolupráce INTERREG, ktorý sa stal nástrojom EÚ zameraným na odstraňovanie prekážok administratívneho či právneho charakteru a rozvoj obchodných vzťahov medzi susednými partnermi. V rámci neho sa etablovali organizačné štruktúry, ktorých cieľom bola podpora vznikajúcich euroregiónov. Tento druh aktivít bol celkom novou platformou pre Slovensko, ktoré nemalo veľa skúseností z minulosti, kedy sa spolupráca cezhraničných partnerských regiónov viac realizovala na miestnej (družobné mestá, obce) než na regionálnej či národnej úrovni moci. Euroregióny postupne otvorili cestu k prílivu financií z fondov EÚ a pomohli zapájať lokálnych aktérov do spoločných podnikateľských aktivít, rozvoja turizmu a integrácie do spoločného európskeho priestoru. Programy INTERREG postupne nadobudli pomerne veľký rozsah a stali sa jedným z kľúčových nástrojov EÚ na zblížovanie regiónov cez financovanie spoločných projektov zameraných na životné prostredie, zdravie, výskum a vzdelávanie, dopravu, udržateľné energie, atď. V súčasnosti sú do programu cezhraničnej spolupráce zapojené prakticky všetky regióny Slovenska. Od roku 1993 je zaregistrovaných 17 euroregiónov, ktoré zahŕňajú spoluprácu miest a VÚC so susediacimi zahraničnými regionálnymi partnermi a sú organizované na princípe dobrovoľnosti. Majú vlastné rozhodovacie orgány, ako rada, prezídium, valné zhromaždenie.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Pozri: Falčan, 2004.

Významným faktorom europeizácie systému verejnej správy na Slovensku sa stala kvalita ľudských zdrojov vo verejných službách. V procese decentralizácie správnych inštitúcií, v prostredí, kde sa formoval samosprávny systém s možnosťami rozvíjať podnikateľské činnosti, bol potrebný istý objem prostriedkov viazaných na prípravu a vzdelávanie zamestnancov, ktorí vstúpili do tohto procesu. Vlády na Slovensku po vstupe do EÚ stáli pred úlohou reagovať na nové výzvy a prijať opatrenia na podporu kvality služieb verejnej správy a jej ľudského potenciálu. Cieľom bolo zlepšiť podmienky slovenských subjektov vstupujúcich do jednotného trhu EÚ a dosiahnuť konkurencieschopnosť nielen na domácich, ale aj na európskych a svetových trhoch.

Dokument *Európska charta kvality*, podpísaný za účasti predstaviteľov EÚ v Paríži v roku 1998, upozornil na potrebu vytvárať podmienky pre kvalitu v podnikaní a konkurencieschopnosti aktérov vo verejnom priestore. Tento dokument mobilizoval verejné organizácie v EÚ k podpore vzdelávania na všetkých úrovniach riadenia hospodárstva. Modernizácia a inovácia verejnej správy zahŕňala opatrenia, ktoré sa týkali implementácie princípov *hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti*, teda schopnosti verejnej správy zvyšovať kvalitu života občanov prostredníctvom kvalitných verejných služieb.

Cieľom reformy verejnej správy na Slovensku bolo, v konečnom dôsledku, prostredníctvom decentralizácie moci na princípe subsidiarity vytvoriť systém funkčnej, modernej demokratickej spoločnosti, v ktorej je kvalita života občanov odrazom poskytovania kvalitných verejných služieb (zdravotnej starostlivosti, vzdelávania, komunálnych, sociálnych služieb, atď.) v obciach, mestách a regiónoch. Nové samosprávne štruktúry, ktoré najmä na začiatku svojho fungovania nemali dostatočné ľudské kapacity na prípravu kvalitných rozvojových projektov boli do značnej miery závislé od pomoci štátu a mimovládneho sektora. V tomto smere sa sieťovanie aktérov verejného i súkromného sektora v spolupráci s občianskym sektorom na regionálnej a miestnej úrovni stali východiskom pre rast kvality ľudských zdrojov a budovanie moderného informačného systému. Finančné prostriedky na realizáciu viacerých projektov sa takto stali dostupné z fondov EÚ práve v regiónoch, ktoré potrebovali pomoc.

Postupné budovanie regionálnych inštitúcií rôzneho typu rozšírilo sieť aktérov zúčastnených na tvorbe regionálnych rozvojových programov, ktoré

vznikli prakticky na všetkých úrovniach správneho systému. Na miestnej úrovni vznikli manažmenty vidieckych mikro-regionálnych partnerstiev zamerané na miestny rozvoj a rozvoj vidieka. Na sídelnej úrovni boli zriadené spoločné úradovne sídelného a regionálneho rozvoja (prípadne lokálne rozvojové agentúry so zverenými kompetenciami obcí) – úplné kompetencie miestnej samosprávy v územnom a socioekonomickom rozvoji. Na regionálnej úrovni vznikli regionálne rozvojové agentúry zamerané na prípravu spoločných projektov regionálneho rozvoja pre viacero subjektov rôznych sektoroch.

Úlohu skvalitniť verejné služby občanov prostredníctvom kvalitného riadenia si uvedomovali aj vlády SR. V programovom vyhlásení na roky 2012 – 2016 sa Vláda SR zaviazala prijať opatrenia, ktoré smerovali k zvýšeniu úrovne výkonnej moci štátu s cieľom dosiahnuť efektívnu a modernú štátnu správu. Jedným z hlavných krokov pre splnenie tohto cieľa bolo vypracovanie Programu ESO, čo bol akronym pre *Efektívnu, Spolahlivú a Otvorenú štátnu správu*.

Program ESO bol schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 164/2012, zo dňa 27. 04. 2012. Tento dokument vo svojej podstate zavádzal zmeny v miestnej štátnej správe. Jeho ambíciou bolo zefektívniť fungovanie úradov štátnej správy, zabezpečiť ich kvalitu, transparentnosť a dostupnosť pre občana. Predpokladom prijatých opatrení reformy ESO bolo zníženie nákladov na fungovanie úradov formou zjednodušenia vybavovania administratívnych záležitostí pre občanov zvýšením ich dostupnosti (vybavenie požiadavky občanov na jednom mieste) pod heslom „*všetko pod jednou strechou*“. Program vyzdvihoval zavedenie a využívanie elektronických prostriedkov na obmedzenie nadmerne častých návštev klientov (občanov) na úradoch štátnej správy, a to tak fyzických, ako aj právnických osôb. Ciele reformy ESO, ktoré sa plnili pod gesciou Ministerstva vnútra SR (2013) boli stanovené v niekoľkých dimenziách:

- reštrukturalizácia a optimalizácia procesných modelov realizovaných na úrovni ministerstiev,
- skvalitnenie a optimalizácia služieb poskytovaných štátnou správou občanom prostredníctvom úradov miestnej štátnej správy,
- zefektívnenie riadenia v poskytovaní služieb štátnej správy na úrovni obcí a miest,
- zvýšenie efektivity a kvality výkonu štátnej správy,



- zvýšenie dostupnosti služieb, zníženie administratívneho a finančného zaťaženia občanov,
- vytvorenie jednotných kontaktných centier / klientske centrá
- zníženie nákladov na poskytovanie služieb.

Vzhľadom na náročnosť a komplexnosť riešení týchto cieľov bola jej realizácia rozdelená do časových etáp v rozmedzí rokov 2012 – 2014.

Podstatou prvej etapy reformy ESO bola integrácia špecializovaných pôsobností orgánov štátnej správy. Na základe prijatého Zákona č. 345 / 2012 Z. z. boli zrušené miestne špecializované orgány na krajskej úrovni. Kompetencie úradov sa preniesli na existujúce obvodné úrady v sídle kraja v pôsobnosti Ministerstva vnútra SR (MV SR, 2013).

Druhá etapa reformy ESO bola zameraná na integráciu organizačných štruktúr (úradov) špecializovanej miestnej štátnej správy. K 1. októbru 2013 bola vytvorená sieť 72 okresných úradov v sídlach kopírujúcich územnosprávne členenie SR. Ich vznik prispel k vytvoreniu jednotnej a prehľadnej štruktúry lokálnych orgánov štátnej správy. Zamestnanci zrušených úradov sa začlenili pod nové okresné úrady, ktoré rozšírili kompetencie a agendu Ministerstva vnútra SR (MV SR, 2013).

Cieľom tretej etapy reformy ESO bola najmä reštrukturalizácia regionálnych úradov verejného zdravotníctva, veterinárnej a potravinovej správy a úradov práce, sociálnych vecí a rodiny. Táto etapa sa začala realizovať v druhej polovici roku 2014, a mala, podľa MV SR, dotvoriť model modernej, dostupnej a efektívnej štátnej správy. Cieľom bolo zabezpečiť, aby úrady štátnej správy fungovali pre občanov tak, aby väčšinu svojich potrieb vybavili jednoducho a s minimálnymi nákladmi (MV SR, 2013).

Ďalším faktorom europeizácie verejnej správy sa stali *lokálne partnerstvá založené na funkčnom sieťovaní aktérov vo vidieckom prostredí*. Ich úlohou je poskytnúť šancu malým obciam, ale aj mestám stať sa súčasťou veľkých projektov zameraných na kvalitu služieb v mieste bydliska. V rámci EÚ funguje od roku 1991 ako nástroj podpory rozvoja vidieckych spoločenstiev program LEADER. Jednou z jeho špecifických úloh je pomáhať zakladať *Miestne akčné skupiny* (MAS) (verejno-súkromno-občianskeho partnerstva), ktoré združujú aktérov z rôznych sektorov (súkromný, verejný, občiansky) a spolupracujú na základe multi-sektorových rozvojových projektov týkajúcich sa skvalitňovania regionálnych a miestnych služieb občanom. V programovom období 2007 – 2013 bol prvýkrát aplikovaný

tento program aj na území SR. Vzniknuté MAS mohli čerpať finančné prostriedky z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka. (*Základným dokumentom bolo Nariadenie Rady (ES) č. 1698/2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka*). Na miestnej úrovni boli integrované stratégie miestneho rozvoja daného územia, kde si každý územný celok vypracoval vlastnú víziu a stratégiu rozvoja, ktorá musela byť schvaľovaná riadiacim orgánom – Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR. Legislatíva platí vždy na sedem ročné programovacie obdobie EÚ, to znamená, že MAS je aktívna sedem rokov a potom sa musí o tento štatút uchádzať znova. Aj keď aktéri v danom type verejno-súkromného partnerstva pracujú na dobrovoľnej báze, je pozitívne, že existujú legislatívne podmienky, ktoré musia byť dodržané. Prvým je, že MAS musí mať svoju inštitucionálnu štruktúru (partnerov z verejnej, súkromnej a občianskej sféry života) a vo svojich výkonných orgánoch (valné zhromaždenie alebo členská schôdza a predsedníctvo) musí združovať predstaviteľov zo spoločností všetkých partnerských sektorov. Druhou je podmienka, že na úrovni rozhodovania musia hospodárski, sociálni aktéri a zástupcovia občianskej spoločnosti (poľnohospodári, mladí ľudia a ich združenia, ale aj miestni aktivisti) musia tvoriť aspoň 50 % miestneho partnerstva (Nariadenie Rady (ES) č. 1698/2005). Tieto informácie sa povinne uvádzajú do koncepčných dokumentov jednotlivých MAS. Celkovo v roku 2013 bolo na Slovensku registrovaných 23 MAS.<sup>31</sup>

Ak máme zhodnotiť výsledky procesu nastúpenej europeizácie verejnej správy na Slovensku, treba vnímať vývoj našej reformy v kontexte s inými európskymi reformami verejnej správy. Veľa reforiem v rôznych krajinách, najmä postkomunistických, sa koncentrovalo na zmenu formálnych štruktúr a procedúr, ale pomerne málo pozornosti sa venovalo rozvoju ľudského alebo kultúrneho potenciálu vo verejnej správe. V niektorých krajinách sa reformy verejnej správy značne vyčerpali intenzívnymi procesmi reštrukturalizácie a reorganizácie úradov súvisiacich s decentralizáciou moci a snahou o ekonomickú efektívnosť systému po začlenení do štruktúr EÚ. Pri hodnotení výsledkov zaznievala zo strany EÚ často kritika smerovaná k nízkej úrovni, predovšetkým manažérskej autonómie, v jednotlivých decentralizovaných článkoch verejnej správy

---

<sup>31</sup> Pozri: Malíková, Daško, 2020, s. 151-172.

a pretrvávajúcej vysokej úrovne politizácie procesov výkonu správy vecí verejných. Dôvodom bol, okrem iného, najmä fakt, že reformy sa uskutočňovali zhora-nadol, a teda prirodzene sledovali najmä politickú a rozpočtovú logiku zo strany centrálnych vlád. Pri porovnávaní s evolučným vývojom západných reforiem verejnej správy, väčšina nových členských štátov bola pod vplyvom tlaku rýchleho naplnenia kritérií stanovených pre vstup do EÚ. Prevažne išlo o kritériá súvisiace s demokratizáciou systému, administratívno-technickými zmenami pri výkone verejných služieb, ktoré však boli iba začiatkom a predpokladom pre zmeny samotnej povahy systému, ktorý smeruje k modernej verejnej správe (Meyer-Sahling, 2009). Nové výzvy sa týkali predovšetkým zabezpečenia kvality verejných služieb a ich trvalej udržateľnosti. Celkový trend udržateľnosti reforiem je často podmienený mierou politického konsenzu vládnucich elít, najmä v otázkach obsahu a smerovania rozvoja spoločnosti ako celku. Na Slovensku sa najmä na začiatku prejavili problémy v hľadaní konsenzu v otázkach územno-správneho usporiadania nového štátu, ako aj slabými jadrovými (kľúčovými) inštitúciami vlády v otázkach strategického plánovania rozvoja systému najmä absenciou kvalitnej manažérskej elity vo verejnej správe, schopnej presadiť a uskutočniť zmeny v manažmentoch verejnej správy. Na tieto skutočnosti upozorňujú odborníci na verejnú správu prakticky od prvých výsledkov merania integrácie krajín strednej a východnej Európy do európskych štruktúr (Verheijen, 2007).

V súvislosti s procesom reformy je potrebné nazerať na fungovanie decentralizovanej verejnej moci jednak optikou štátnej politiky regionálneho a miestneho rozvoja, ktorý je definovaný programom národných vlád a jednak optikou politiky regiónov uplatňovanej lokálnymi vládami a jej aktérmi. Pravdepodobnosť stretu rôznych názorov na riešenie rovnakých problémov územno-správnych celkov kladie vysoké nároky na komplementárnosť centrálnu-lokálnych vzťahov a ich formálno-legálnej štruktúry. Aj keď sa zdá, z teoretického hľadiska, problém celkom jasný v rovine praktického uplatnenia to tak už nemusí byť.

## Záver

Decentralizáciou kompetencií na základe princípu subsidiarity sa dostali rozhodovacie právomoci na Slovensku do pôsobnosti lokálnych (regionálnych a miestnych) samosprávnych štruktúr a štát prebral na seba viac-menej metodické, regulačné a koordinačné povinnosti centra. Štát už nie je v postavení výlučného sprostredkovateľa záujmov miestnych a regionálnych komunit, ale nie je ani vylúčený z účasti na tvorbe a implementácii politik rôznych úrovni moci. Stáva sa spoluúčastníkom, ale nie jediným reprezentantom záujmov regiónov, miest a obcí, ktoré sú schopné lepšie vyjadriť mnohorozmernosť a pluralizmus verejného záujmu. Štát je naďalej národným, strategickým a politickým vodcom, garantuje sociálny konsenzus v spoločnosti, dodržiavanie právnych princípov a objektívnych podmienok pre všetkých aktérov územno-správneho usporiadania na danom území. EÚ spolu s národnými štátmi uplatňuje politiku spolupráce, zblížovania záujmov a územnej súdržnosti. Reformné procesy zabezpečujú rozvoj funkčného prostredia spolupráce a koordinácie rozvojových, regionálnych aktivít pri riešení spoločných problémov, ako to predpokladá európsky koncept viacúrovňového spravovania (multi-level governance), avšak z toho automaticky nemusí vyplývať, že inštitucionalizáciou miestnej demokracie sa dosiahlo efektívne organizovanie vzťahov, ktoré dodržiavajú pravidlá koordinácie a spolupráce štátu, regiónov, obcí (miest) a ich sociálnych a politických sietí (policy networks). Je preukázané, že sformovanie demokratických inštitúcií (samosprávnych orgánov moci) nie je samo osebe liekom na problémy dlhodobu udržateľného regionálneho rozvoja, ale môže výrazne ovplyvniť formy a procesy budovania viacúrovňového spravovania v zmysle európskeho konceptu *good governance*.

Krajina, ako Slovensko, ktorá prešla centrálno-direktívnym systémom riadenia, podobne ako iné východoeurópske štáty, reformovala a stále reformuje vzťahy medzi centrálnou a lokálnou mocou len postupne. Relatívne dlhé obdobie dominancie štátu nad občianskou spoločnosťou viedlo spoločnosť k zakoreňovaniu vzorca správania, pre ktorý sa stala charakteristická nízka občianska angažovanosť, nedôvera voči politike a politikom, a celková apatia občanov voči svojmu okoliu. To sa, samozrejme, predovšetkým prejavilo v systéme verejnej správy. Úspech

európskych reforiem tu závisí nielen od vytvorenia systému demokratických inštitúcií, ktoré vnášajú nový pohľad na vzťah centra a lokality, ale aj od dosiahnutia zmeny postojov občanov k demokratickým inštitúciám, stotožnenia sa s ich misiou, rozvíjaním kultúrneho i sociálneho kapitálu komunit a implementácie vysoko kvalifikovaných postupov smerujúcich k zvyšovaniu kvality verejných služieb. Touto neľahkou cestou prechádza v súčasnosti aj Slovensko.

## POUŽITÉ ZDROJE

ABERBACH, J. D. – PUTNAM, R. D. – ROCKMAN, B. A., (1981): *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

ALLISON, G. T., (1971): *Essence of Decision*. Boston: Little Brown and Company.

ARENDT, H., (2005): *The Promise of Politics*, Random House, New York.

BACHE, I. – FLINDERS, M., (2004): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

BALDERSHEIM, H. – BODNAROVA, B. – HORVÁTH, T. M. – VAJDOVA, Z., (1996): *Functions of the Executive: Power, Leadership and Management*. In: Baldersheim H., Illner, M., Offerdal A., Rose, L., Swianiewicz, P.: *Local Democracy and the Processes of Transformation in Central Europe*. Westview Press, p.197-225.

BALDERSHEIM, H. – MALÍKOVÁ, L., (2012): *Regionalization of governance: testing the capacity for reform*. In: *The governance of small states in turbulent times: the exemplary cases of Norway and Slovakia*. Opladen: Barbara Budrich Publishers, p. 208-22.

BARNARD, CH. I., (1938): *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London.

BEETHAM, D., (1987): *Bureaucracy*, Milton Keynes: Open University Press.

BENNETT, R., (1993): *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London and New York.

BRENNAN, G. – LOMASKY, L. (1997): *Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preferences*. Cambridge University Press.

BUČEK, J., (2006): *The position of local self-government after main phase of public administration reform in Slovakia*. In: *Acta Geographica Universitatis Comenianae* Vol. 48, p. 167-178.

BUČEK, J., (2011): *Building of regional self-government in Slovakia: the first decade*. Geografický časopis, Vol. 63, No. 1, p. 3-27.

CAMPBELL, C. – SZABLOWSKI, G., (1979): *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Toronto: Macmillan of Canada.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, (2001): *European Governance: A White Paper*. Brussels: CEC.

DEAS, I., (2004): *From a new Regionalism to an Unusual Regionalism?, Presentation to the Association of American Geographers*.

DELANEUVILLE, F. – MALÍKOVÁ, L. (2014): *The process of regionalisation in Slovakia and in France: Compare approach*. In: La Régionalisation en Europe. – Bruxelles: Bruylant, p. 697-709.

DELMARTINO, F. – VERMESSEN, E. – MIHÁLIKOVÁ, S. – FALŤAN, L., (eds). (1997): *Nové podoby verejnej správy - Slovenská a flámska skúsenosť*. Sociologický ústav SAV, Bratislava, p. 91-110.

DROR, Y., (2000): *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass.

FALŤAN, L., (ed.), (2004): *Regionálny rozvoj Slovenska v európskych integračných procesoch*. SAV, Bratislava.

GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION, (2000): *Debating governance*, In: J. Pierre (Ed.). *Debating governance*. Oxford, UK: Oxford University Press, s. 54- 90.

GULICK, L., (1937a): *Notes od the Theory of Organization*. In: Gulick, L., (eds.) *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, p. 3-45.

GULICK, L., (1937b): *Science, Values and Public Administration*. In: Gulick, L. – Urwick, L., (eds.). *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, s. 191-195.

HARMON, M., (1995): *Responsibility as Paradox.: A Critique of Rational Discourse on Government*. Thousand Oaks, CA: Sage.

HESSE, J. J., (1991): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analysis of Twenty Western Industrialised Countries*. Baden-Baden, Nomos.

HIRST, P., (2000): *Democracy and Governance*. In: J. Pierre (Ed.), *Debating Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press. s. 13-35.

HOOD, CH. (1991): *A Public Management for All Seasons?*, In: *Public Administration*, Vol. 69, No. 1: p. 3-19.

HOOGHE, L. – MARKS, G., (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Boulder: Rowman & Littlefield.

JABES, J. (ed.), (1997): *Developing organizations and changing attitudes*. In: *Public Administration in Central and Eastern Europe*. The NISPAcee, Bratislava.

JACKO, T. – MALÍKOVÁ, L., (2013): *A chance to restart public administration reform in Slovakia*. In: *Regionalisation and Inter-regional Cooperation*: Bratislava, NISPAcee PRESS.

JACKO, T. – MALÍKOVÁ, L., (2013): *Public administration in Slovakia – one step forward, two steps back?* In: *The past, present and the future of public administration in Central and Eastern Europe*, In: Vintar, M. – Rosenbaum A. – Jenei G. – Drechsler. W., (eds.), NISPAcee, Bratislava, s. 227-251.

JACKO, T. – MALÍKOVÁ, L., (2014): *Public administration reform in Slovakia - from weberianism to neo-weberianism?* In: *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: from Pre-Weberianism to Neo-Weberianism*: Bratislava , NISPAcee PRESS.

JEFFERY, C. – O’SULLIVAN, B., (1994): *The Role of Socio-economic Interest Groups vis Local and Regional Authorities*, report commissioned by the Economic and Social Committee of the European Union.

KEATING, M., (1995): *Europeanism and Regionalism*, In: *The European Union and the Regions* (eds: B. Jones and M. Keating), Clarendon Press, Oxford, str. 1 -22.



KEATING, M., (1995): *Size, Efficiency and Democracy: consolidation, fragmentation and public choice*. In : Judge, David – Stoker, Gerry – Wolman, Harold (eds.) : *Theories of urban politics*. London – Thousand Oaks – New Dehli: Sage publications, p. 117 – 134.

KEATING, M., (1998): *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA.

KIRKHART, L., (1971): *Toward a Theory of Public Administration*.: In: *Toward a new Public Administration*, San Francsisco. Sociology, New York, Bedminster Press.

KJAER, A. M., (2004): *Governance*. Cambridge: Polity Press.

KLIMOVSKÝ, D., (2008): *Základy verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Vysokoškolské učebné texty.

KLIMOVSKÝ, D., (2010): *Konsolidačné reformy a decentralizácia v európskych podmienkach*. In: *Acta Politologica*. Vol. 2, No. 3, p. 86-96.

KLIMOVSKÝ, D., (2014): *Inter-municipal cooperation in Slovakia : the case of regions with highly fragmented municipal structure*. 1st Ed. Novo mesto : Faculty of Organization Studies, 2014. 204 pp.

KOOIMAN, J. (Ed.), (1993): *Modern governance: New government-society interactions*. London: Sage.

LINDBLOM, CH, E., (1959): *The Science of Muddling Through*, In: *Public Administration Review*, vo. 19, no 2.

LINDBLOM, CH., (1959): *The Science of Muddling Through*. In: *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, Spring.

MAES, R., (1993): *Public Administration*, Part 1. Leuven, Acco.

MALÍKOVÁ, E. – DAŠKO , M., (2018), *Verejná politika*: Bratislava, Iris.

MALÍKOVÁ, E. – DAŠKO, M., (2020): *Impact of European regional policy and local action groups on intermunicipal cooperation in Slovakia*.

In: Silva, C.N.(ed.), *Contemporary Trends in Local Governance. Reform, Cooperation and Citizen Participation*, Springer, Lisbon, p.151-172.

MALÍKOVÁ, L. – JACKO, T., et al (2013): *New Public Management a Slovensko – Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave.

MALÍKOVÁ, L. – MIHÁLIKOVÁ, S., (eds.), (1995): *Lokálna moc v transformačnom procese, Slovenské a České skúsenosti*. NFE, SZPV, Bratislava.

MALÍKOVÁ, L. – VAVROVA, L., (2011): *Regionalization and Decentralization in Slovakia: status quo and future outlook*. (s. 77-93). In: Lutgenau S.A. (ed) *Regionalization and Minority Policies in Central Europe. Case studies from Poland, Slovakia, Hungary and Romania*. , Foster Europe – Interantional Studies, Vol. 1. StudienVerlag.

MARCOU, G., (2001): *Between Economic Integration and Institutional Change: Models and Questions*, In: *Local Government Brief*, March, s. 20-28.

MARCH, J. G. – OLSEN, J. P., (1995): *Democratic Governance*. New York: Free Press.

MCGREGOR, D., (1960): *The Human Side of Enterprise*. New York, McGraw-Hill.

MEYER-SÄHLING, J., (2009): *Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe*. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75, No. 3, p. 509-528.

MVaRR SR, (2010): *Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike*. Interný materiál MVaRR SR.

NISKANEN, W. A., (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, New York.

NISKANEN, W. A., (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, G, Aldin, Atherton, Chicago.

NIŽŇANSKÝ, V., (2002): *Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku*. In: Mesežnikov G., Nižňanský V. (eds). *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002*. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, p 15-57.

OECD, (1999): *Government of the Future*. PUMA, Policy Brief No. 9. Paris: OECD.

OECD, (2002): *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris.

OECD, (2008): *Multi-level governance*. [online]. Získaný 12. 5. 2010, Dostupné na: <[http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en\\_2649\\_34413\\_36877643\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34413_36877643_1_1_1_1,00.html)>.

OFFERDAL, A. – HANSPACH, D. – KOWALCZYK, A. – PATOŽKA, J., (1996): *Elites and Parties*. In: Baldersheim H., Illner, M., Offerdal A., Rose, L., Swianiewicz, P.: *Local Democracy and the Processes of Transformation in central Europe*. Westview Press, p.105-141.

OSBORNE, D. – GAEBLER, T., (1992): *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

PETERS, B. G. – PIERRE, J., (2002): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.

PETERS, B. G., (2000): *The Future of Governing*. 2nd ed. Lawrence: University Press of Kansas.

PETERS, B. G., (2001): *The Politics of Bureaucracy*, London.

PETERS, G. – PIERRE, J., (2010): *Multi-level Governance and Democracy*, In: A Faustian Bargain [online]. Získaný 13. 5. 2010, Dostupné na: <<http://learn.sk/moodle/course/view.php?id=16>>.

PIERRE, J. (Ed.), (2000): *Debating -governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford, UK: Oxford University Press.

PIERRE, J. – PETERS, B. G., (2000): *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.

POLLITT, C. – BOUCKAERT, G., (2003): *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

RHODES, R. A. W., (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press. In: J. Pierre (Ed.). *Debating Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press, s. 54- 90.

RYNCK F., (1997): *Politika miestneho rozvoja*, In: Nové podoby verejnej správy. Slovenská a flámska skúsenosť, (eds). F. Delmartino, S. Miháliková, L. Falťan, Bratislava.

SBARGIA, A., (2000): *The European Union as Coxswain: Governance by Steering*, In: J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, s. 219-240.

SIMON, H., (1947): *Administrative Behaviour: A Study of Decision- making Processes* In: *Administrative Organization*, New York, The Macmillan Company.

SLAVÍK, V. – BAČÍK, V. – KOŽUCH, M. – RAGAČOVÁ, M., (2005): *Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky*. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava.

STEPHEN, G. – BACHE, I., (2001): *Politics in the European Union*. Oxford University Press. Oxford.

STOKER, G., (1993): *The Politics of Local Government*, Macmillan, Hampshir.

STONE, D., (1997): *Policy Paradox*, New York, Norton.

SWIANIEWICZ, P., (2002): *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, LGI Books, p. 113.

SWIANIEWICZ, P., (2010): *If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European Perspective*. Local Government Studies. Vol. 36, No. 2, p. 183-203.

ŠÍBL, D., (1996): *Európska únia – prípadové štúdie*, EKONÓM, Bratislava.

TYLOR, F. W., (1911): *The Principles of Scientific Management*, New York, NY, US and London, UK, Harper and Brother.

ÚSTAVA SR. Bratislava, 2001. Hlava 4. Územná samospráva.

VERHEIJEN, A. J. G., (2007): *Public administration in post-communist states*. In: Peters B. G., Pierre J. (eds.). *Handbook of Public Administration*, Sage, London, p. 311-319.

WALDO, D., (1948): *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York.

WEBER, M., (1922): *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, New York, Bedminster Press.

WEBER, M., (1922): *The Essentiams of Bureaucratic Organization*. In: *Modern sociology. Introductory readings*, s.265-270).

WEBER, M., (1946): *Esseys in Sociology London*, Routledge and Kegan Paul, edited by H.H Gerth and C.V. Mills.

WEGENER, T., (2001): *Toward a Typology of Regional Leadership. Institutional Examples from the San Francisco Bay Area*, University of Berkeley. Institute of Urban and Regional Development, Working Paper 10.

WHEELER S. M., (2002): *The New Regionalism: Key Characteristics of an Amerging Movement Science* In: *Journal of the American Planning Association*

WILSON,W., (1887): *The Study of Administration* In: *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, June. In: Barnard, Ch. – Mayo, E., (1949): *The Social Problems of Industrial Civilization*.

ZÁKON č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

ZÁKON č. 416/2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

ZÁKON NRSR o územnom a správnom usporiadaní SR, č. 221 zo 4. júla 1996. In: Zbierka zákonov SR, čiastka 78.

ZÁKON SNR o obecnom zriadení z 28. apríla 1992. In: Zbierka zákonov ČSFR 481,1992.

Ludmila Malíková

**Verejná správa v teórii a praxi:**

**Hlavné etapy a dimenzie rozvoja na Slovensku**

Vydanie prvé

**Recenzenti:**

prof. PhDr. Monika Čambáliková, CSc.

doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

**Jazyková redakcia:**

PhDr. Dália Šaškovičová

**Vydavateľ:**

Katedra sociológie, Filozofická fakulta, Trnavskej univerzity v  
Trnave, Hornopotočná 23, 918 43 Trnava

<http://ff.truni.sk/katedra-sociologie>

© Ludmila Malíková, 2023

© Katedra sociológie, FF TU v Trnave, 2023

© Filozofická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2023

ISBN 978-80-568-0611-1

EAN 9788056806111

