

AKTUÁLNE PRÍSTUPY A PROCESY VO VEREJNEJ SPRÁVE

CURRENT APPROACHES AND PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Mária Adamcová

Abstrakt

Poznanie jednotlivých prístupov k verejnej správe nám pomáha dôsledne pochopiť identitu verejnej správy. Medzi základné prístupy k verejnej správe zaraďujeme interdisciplinárny prístup, prístup k verejnej správe s medziodborovým charakterom a prístup, ktorý podporuje verejnú správu ako samostatnú vednú disciplínu. Klasický metodologický postup je základom systémového, inštitucionálneho a štruktúralno-funčného prístupu k verejnej správe. V súlade s predchádzajúcimi prístupmi vznikajú aktuálne podoby verejnej správy, ktoré sú ovplyvňované procesmi europeizácie a regionalizácie. Ich dôsledkom je hľadanie zodpovedajúcej verejnej správy, ktorá by bola efektívna a poskytovala kvalitné služby občanom. Pri tomto hľadaní sa ukazuje, že kľúčom je práve miera centralizácie a decentralizácie vo verejnej správe.

Klíčové slová

verejná správa, evropeizace, regionalizace, centralizace, decentralizace

Abstract

Knowing the individual approaches to public administration helps us to thoroughly understand the identity of public administration. Among the basic approaches to public administration we include an interdisciplinary approach, an approach to public administration with an interdisciplinary character and an approach that supports public administration as a separate guided discipline. The classical methodological procedure is the basis of a systemic, institutional and structural-functional approach to public administration. In line with the previous availability of the current form of public administration, which are influenced by the processes of Europeanization and regionalization. They correspond to an adequate public administration that would be efficient and provide quality services to citizens. In this search, it turns out that the key is the degree of centralization and decentralization in public administration.

Keywords

public administration, europeanisation, regionalisation, centralisation, decentralisation

Úvod

Zámerom príspevku je oboznámiť a priblížiť záujemcom o verejnú správu, či už sa jedná o odbornú verejnosť, alebo pracovníkov vo verejnej správe s prístupmi k verejnej správe, pretože to považujeme za dôležité s dôvodu objektívnej diskusie či dialógu týkajúceho sa akýchkoľvek otázok a problémov vo verejnej správe. Zároveň pozornosť upriamujeme na prebiehajúce procesy vo verejnej správe. Jedná sa o novšie procesy ako je europeizácia a regionalizácia, ktoré majú vplyv na zmeny vo vnútri členských krajín EÚ, ale aj na samotný chod EÚ. Prístupujúce krajiny alebo krajiny, ktoré by mali záujem o členstvo EÚ sú tiež pod tlakom týchto procesov. Ďalšími procesmi, ktoré sú predmetom tohto príspevku sú procesy, ktoré by sme mohli nazvať klasickými a to sú centralizácia a decentralizácia verejnej správy. Obidva procesy sú aktuálne, ale uskutočňujú sa v podmienkach demokracie a demokratických požiadaviek, ktoré vyplývajú z agendy EÚ na kvalitnú, efektívnu a výkonnú verejnú správu. Pre naplnenie týchto požiadaviek je potrebné poznať silné a slabé stránky centralizácie, decentralizácie a ich dopady hlavne na miestnu správu čo je aj ďalším zámerom príspevku. Východiskom celého príspevku je myšlienka, že tieto procesy prebiehajú a budú prebiehať vo verejnej správe a zároveň budú determinovať zásadné zmeny vo verejnej správe pri dodržiavaní a zachovávaní jej demokratickej podstaty.

Prístupy k verejnej správe

Aktuálne otázky týkajúce sa rôznych podôb verejnej správy aj na základe vzťahov medzi nimi, presnejšie povedané kvality každej podoby poukazujú nielen na opodstatnenosť viacnásobnej identity verejnej správy, ale aj na nevyhnutnosť jej rozvoja vo všetkých podobách a vo vzájomných väzbách.

Výkon verejnej správy obstarávajú spravidla správne orgány členských krajín, ktoré sú organizačnou súčasťou verejnej správy daného štátu, ale funkčne predstavujú súčasť správy Európskej únie.

Osobitý význam nadobúda pohľad v tomto kontexte na pojem „novej spravovanosti“. Táto by mala byť spravovanosťou jednotnejšou než tomu bolo doposiaľ. Analyzovať verejnú správu vo všetkých jej podobách nás môže presvedčiť o tom, že všetko podstatné môže byť „viditeľné vopred“ a či možno vo vývoji verejnej správy pozorovať viac jednoty alebo diverzity, poprípade či sa stotožníť s názormi, že dochádza ku kríze identity verejnej správy. V administratívnom zákonodarstve krajín EÚ sa uplatňuje určitá „otvorená koncepcia“, ktorá umožňuje udržať vyššiu mieru flexibilitnosti rozhodovania vo verejnej správe v rôznych situáciách. Z pohľadu konania štátnych a samosprávnych zamestnancov a iných verejných inštitúcií sa odporúča spoliehať sa na všeobecné poznatky a opierať sa o zákon a právne predpisy.

Verejná správa je spoločenský fenomén, ktorý zasahuje do všetkých oblastí spoločenského života, ale aj prakticky vykonávanou činnosťou. Preto východisko jej jednotlivých podôb tvorí všeobecný pohľad na vzťah verejnej správy 1. ako prakticky vykonávanú činnosť, 2. ako vednú disciplínu a 3. ako študijný odbor (poprípade študijný predmet na fakultách spoločensko-vedného či, ekonomického a právneho zamerania). Funkčný vzťah medzi uvedenými областями sa dá vyjadriť zhodným označením istých okruhov praktickej činnosti, ktoré vyžadujú znalosť, sumu poznatkov. Prípravou na vykonávanie praktických činností je teda štúdium príslušných vedných disciplín. Ako príklad môžeme uviesť: poskytovanie ekonomických služieb, ktoré si vyžaduje štúdium ekonómie, ktorej obsah tvoria poznatky parciálnych ekonomických vied, podobný príklad platí aj pri právnych službách, ktoré si vyžaduje štúdium práva obsahujúceho poznatky právnych vied atď.

Tieto skutočnosti poukazujú na obojstranné vzájomné vzťahy medzi všetkými zložkami, ktoré vytvárajú prepojený komplex, pričom optimálny rozvoj každej z nich si vyžaduje dobre fungujúce vzťahy s ostatnými. Kvalita každej z uvedených zložiek je významne ovplyvňovaná kvalitou a vzťahmi medzi nimi.

Keď hovoríme o verejnej správe to znamená, že kvalita praktickej činnosti je ovplyvňovaná úrovňou rozvoja vednej disciplíny – verejná správa – a kvalitou v tomto odbore. Podobne to platí aj opačne, kvalitné štúdium verejnej správy súvisí s praktickou činnosťou a rozvojom vednej disciplíny verejná správa.

Názory na verejnú správu ako vednú disciplínu v podmienkach SR a ČR sú zatiaľ odlišné. Z hľadiska klasifikácie a utriedenia jednotlivých prístupov k verejnej správe, ktoré poznáme by sa dali usporiadať do nasledovných skupín.

Prvú skupinu tvoria názory, podľa ktorých problémom nie je určenie, čo je verejná správa ako sociálna kategória a aká je jej funkcia v spoločnosti a štáte. Skôr sa jedná o voľné spájanie prístupov, teórií týkajúcich sa verejnej správy, škôl myslenia a paradigiem, pri ktorých sa nedá určiť nejaký spoločný súbor hodnôt, cieľov a praktík, ktoré by sa mohli použiť pri definovaní verejnej správy. Práve takéto vedecké poznávanie jednotlivých stránok či zložiek verejnej správy sa stáva dostatočným a uplatňovanie jednotlivých poznatkov a postupov už existujúcich vedných disciplín kľúčovým. Jedná sa o interdisciplinárny prístup k verejnej správe.

Do druhej skupiny by sa dali zaradiť názory, podľa ktorých verejná správa síce samostatnou vednou disciplínou nie je, ale tvorí isté vnútorne späté zoskupenie rovnakých alebo príbuzných prístupov a ich uplatnenie spája spoločný objekt skúmania. Vďaka tomu tvoria špecifický zväzok, ale spolu netvoria funkčne prepojený a vnútorne konzistentný celok. Je to typický príklad medziodborového prístupu k verejnej správe. (Pomahač, Vidláková, 2002; Adamcová, 2018, s. 278).

Pre tretiu skupinu je východiskom deklarovanie verejnej správy ako vednej disciplíny so svojimi vlastnými prístupmi, predmetom či paradigmami. Predmetom verejnej správy ako samostatnej vednej disciplíny je „inštitucionálne usporiadanie poskytovania verejných služieb vo verejnom záujme.“ To, čo spája odborníkov a predstaviteľov všetkých troch skupín a v čom prevláda zhoda medzi nimi je nasledovné:

1. verejná správa zabezpečuje správu vecí verejných a to vo verejnom záujme
2. je komplexnou organizáciou, dynamicky sa vyvíjajúcou (v priestore a čase), ktorej základné úrovne sú tvorené orgánmi štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnymi korporáciami, pričom tieto orgány sú vertikálne a horizontálne usporiadané

3. je nevyhnutnou a integrálnou súčasťou akéhokoľvek štátu
4. ako praktická činnosť je prejavom verejnej moci, ktorá je vymedzená platnou legislatívnou úpravou
5. je oblasťou ľudských vzťahov, v ktorých dochádza k výmene hodnôt
6. verejná správa je mediátorom medzi politickými komunitami a občanmi ako aj medzi komunitami navzájom
7. je ovplyvňovaná, funkčne, organizačne, materiálne personálne politickým dianím, pričom tento vplyv je diferencovaný v závislosti od danej zložky verejnej správy a jej stupňa.

Na základe tradičného metodologického kritéria by sme mohli uvažovať o ďalších pre vedu a prax prospešných prístupoch k verejnej správe. Ako jeden z kľúčových sa javí **systémový prístup** k verejnej správe. Východiskom je predmetne ohraničený systém, pričom pod systémom chápeme komplex časti, navzájom na seba pôsobiacich, ktorý je ohraničený. Myšlienka systému síce obsahuje predstavu, že určitú skupinu javov možno navonok ohraničiť, tým však ešte nevypovedá o druhu a stálosti týchto hraníc. Tie je možno určiť empiricky v každom konkrétnom prípade. Systémový prístup v tejto podobe používame vyslovene formálne. Preto nie je možné na jeho základe vyvodzovať závery o skutočných i obsahovo bližšie určených kauzálnych vzťahoch. Formálne hľadisko systémového prístupu umožňuje prezentovať verejnú správu ako zložený systém s tromi relatívne samostatnými podsystémami štátnej správy, samosprávy a verejno-právnych korporácií. Prvý z nich univerzálny podsystém štátnej správy má resp. môže mať najviac väzieb k ostatným subsystémom a nachádza sa v akomkoľvek type štátneho zriadenia. Druhý z nich je subsystémom samosprávnym, ktorý je najdemokratickejším podsystémom verejnej správy a je budovaný z dola. Tretí subsystém, ktorý vlastným pôsobením organicky dopĺňuje oba predchádzajúce subsystémy nie je univerzálnym, ale účel zriaďovania korporácií má umožniť určitým službám, aby boli činné v prospech verejnosti. Aj keď sa jedná o relatívne samostatné subsystémy, ich poslaním je spravovať veci verejné, zvyšovať úroveň spravovania, jej kvalitu, iniciovať podnety, navodzovať potrebnú spoluprácu a vylučovať to, čo je pôsobí negatívne a čo je neužitočné vo vzájomných vzťahoch. Spoločné všetkým subsystémom je však to, že každý z nich vyvíja činnosti na riadenie a špecializované výkonné činnosti. Preto musí byť formálna podoba systému verejnej správy doplnená systémom činnosti, ktorý sa prezentuje ako oveľa dôležitejší a dáva verejnej správe materiálny základ.. Z materiálneho hľadiska je dôraz kladený na činnosti/ aktivity, ktoré verejnú správu predstavujú ako systém akceptovateľných, dobre pripravených, kooperujúcich a výkonných aktivít. Celý systém aktivít je smerovaný k mnohým cieľom a preto obsahuje aj dynamickú danosť. Okrem toho systém verejnej správy na báze aktivít umožňuje plniť verejnej správe veľké množstvo úloh rôzneho druhu. Systémový prístup novým spôsobom prispieva k chápaniu verejnej správy v jej statickej a dynamickej dimenzii.

Druhým prístupom podľa metodologického kritéria je prístup vyplývajúci z definície predmetu verejnej správy, **inštitucionálny prístup**. Jedná sa o špecifickú inštitúciu, v ktorej je obsiahnuté jadro praktických informácií a systémy ľudského správania. Pojem inštitúcie verejnej správy súvisí s pojmom inštitucionalizácie verejnej správy. Jedná sa o proces, ktorým dochádza k interakcii medzi podsystémami, ale aj medzi inštitúciami, ktoré ich tvoria a vzniká medzi nimi sieť vzťahov. Povaha a charakter týchto vzťahov sa potom stáva

dôležitým základom pre tvorbu a zmenu vo verejnej správe, alebo len jej parciálnej časti. napr: legislatívy, alebo organizačného usporiadania, či vzniku alebo zániku niektorých inštitúcií.

Tretím prístupom, ktorý sa ponúka je **štrukturálno-funkčný prístup**, keď pod verejnou správou môžeme rozumieť organicky zloženú štruktúru s relatívne samostatnou štruktúrou prvkov, ktorými sú úlohy, organizačná základňa a prostriedky štátnej správy, samosprávy a verejno-právnych korporácií. Štruktúra nám umožňuje pochopiť štrukturálne prvky napr. úlohy štátnej správy, úlohy samosprávy a verejno-právnych korporácií a v nadväznosti na ich dynamickosť poznať ich fungovanie. Úlohy sú súčasťou funkcií, ktoré plní verejná správa ako celok popri prípade jej jednotlivé podsystémy. Vnútny obsah verejnej správy je podmienený spôsobom jej fungovania a plnenia si všeobecných a konkrétnych funkcií. Všetky tri prístupy k verejnej správe sú potvrdením toho, že klasický metodologický postup je neprekonaný a vytvára pre verejnú správu možnosti, ktoré by sa dali využiť napr. aj pri tvorbe modelov verejnej správy, alebo pri riešení akýchkoľvek problémov, ktoré aktuálne vznikajú v teórii a praxi verejnej správy. Znalosti a využívanie tradično- metodologického postupu prispievajú aj k potvrdeniu toho, že verejná správa je samostatnou vednou disciplínou.

Členstvo v EÚ a iných európskych štruktúrach si vyžaduje verejnú správu, ktorá je zodpovedná, zaručuje štandard integrity, predvídateľnosť, zákonnosť v správnych rozhodnutiach a ktorá je predmetom kontroly a možnosti súdneho preskúmania.

Europeizácia a regionalizácia verejnej správy.

Europeizáciu chápeme ako rastúci proces premien a orientácie smerovania a povahy politiky tak, že sa politická a ekonomická dynamika Európskej únie stáva súčasťou organizačnej logiky národných politík a ich tvorby. Východiskom je myšlienka, že proces europeizácie verejnej správy neovplyvňuje len členské krajiny EÚ, ale aj ďalšie krajiny Európy. Jedným z aspektov europeizácie je požiadavka, aby bol vývoj v regiónoch členských štátov porovnateľný. K splneniu tejto požiadavky je potrebné vyriešiť dva zásadné problémy:

1. je potrebné zvládnuť inštitucionálne problémy, spojené s vybudovaním príslušného orgánu, ktorý bude na vnútornej úrovni zodpovedný za koordináciu a riadenie regionálneho rozvoja
2. je potrebné vytvoriť také regionálne členenie, ktoré bude kompatibilné s klasifikáciou NUTS. (Nomenclature of Territorial Units for Statistics).

Pritom je potrebné mať na pamäti, že europeizácia nie je jediným procesom, ktorý má vplyv na zmeny vo verejnej správe členských krajín. Krajiny sú neustále pod silným tlakom zo strany Európskej komisie, ktorá požaduje, aby zavádzali určitý konkrétny model politicky decentralizovanej regionalizácie, ktorá je súčasťou európskych predpisov, o ktoré sa opiera systém štandardizovaných klasifikačných jednotiek NUTS. V rámci EÚ sa uplatňuje celkom 6 úrovní NUTS, ktorých základné charakteristiky tvoria rozloha a počet obyvateľov. Jednotlivé úrovne NUTS sú označované rímskymi číslicami od 0 po V, pričom medzi poradovým číslom a veľkosťou NUTS je vzťah nepriamo úmerný. Čím nižšie číslo, tým väčší región. Tvorba a formovanie regiónov je determinovaná predovšetkým ako funkčný systém, t. j. ako ekonomická a sociálna jednotka spoločnosti, schopná zabezpečiť hospodársky rozvoj a kvalitu života obyvateľov žijúcich v jej priestore. Regionalizácia je teda činnosť

smerujúca k vymedzeniu územných jednotiek. Regionalizáciu môžeme uskutočňovať smerom zdola nahor formou zoskupovania menších územných jednotiek do väčších celkov na základe spoločných znakov, rozčleňovaním z väčších územných jednotiek na základe výskytu početnosti, prípadne rozvojovej úrovne regionalizačných prvkov.

Vzhľadom k tomu, že subštátni aktéri sú súčasťou dohôd o súdržnosti a zohrávajú úlohu pri regionalizácii a implementácii politík EÚ, je potrebné za dôležitú premennú považovať aj regionalizáciu.

Regionalizáciou rozumieme rozvoj nového druhu politík a politického rozhodovania, v ktorom sa významným prvkom stáva geografický priestor, v ktorom sú vykonávané verejné úlohy. Regionalizácia vytvára nové štruktúry a postupy, v rámci ktorých sa región stáva novým fórom pre mobilizáciu, spoluprácu, participáciu a demokratické sebaurčenie. Pripomíname, že univerzálny model regionalizácie a kreovania regiónov v rámci centrálneho lokálnych vzťahov vo verejnej správe v teórii a praxi nie sú. Zvlášť to platí pre krajiny viacej centralizované, ktoré by to privítali. Preto považujeme europeizáciu a regionalizáciu verejnej správy za premenné, ktoré menia podobu vnútroštátneho inštitucionálneho usporiadania. Zároveň môžeme badať, že proces europeizácie a regionalizácie vytvára najrôznejšie typy politických sietí ako aj návrat k novému inštitucionalizmu, ktorý vychádza z toho, že inštitúcie majú význam v ovplyvňovaní správaní sa a jednania aktérov (štátnej správy a samosprávy). Každý z aktérov využíva svoje právne, organizačné, finančné, politické a informačné zdroje, aby maximalizoval svoj vplyv na výsledky, pričom sa zároveň pokúša minimalizovať nebezpečie závislosti na ostatných aktéroch. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť, že do procesu zmien vo verejnej správe sú začlenení ďalší aktéri, ku ktorým patria, záujmové skupiny, sociálni partneri a mimovládne organizácie. Zmienení aktéri predstavujú spoluhráčov verejnej správy, usilujú o dosiahnutie spoločných cieľov. Táto spolupráca zahŕňa veľký počet horizontálnych a vertikálnych interakcií, ktoré prechádzajú rôznymi úrovňami rozhodovacieho procesu. Vzhľadom k tomu, že aktéri majú status spoluhráčov/partnerov verejnej správy to neznamena, že majú voľné ruky. Existuje tu minimálna povinnosť členských štátov dodržiavať ustanovenia európskych nariadení. Konkrétne nariadenie Rady 1260/1999 požaduje vytvorenie širokého a efektívneho združenia všetkých relevantných orgánov a zmieňuje sa o potrebe zapojenia regionálnych a miestnych úradov a ďalších orgánov verejnej správy, tak aj hospodárskych a sociálnych partnerov. Okrem toho je potrebné brať do úvahy, že rozsah a miera decentralizácie jednotlivých členských krajín je odlišná. Dochádza tu ku konfrontácii princípu partnerstva vznikajúceho na spolupráci subštátnej, štátnej a európskej úrovni a vysoko rozdielných teritoriálnych vzťahov. Preto vplyv europeizácie na verejnú správu členských krajín EÚ sa stáva pomerne kontroverznou témou. Analýza týchto procesov sa výrazne líši od teoretických očakávaní a výsledkov. Niektorí teoretici vidia tieto procesy ako súčasť rozpadu národných autorít a ako krok smerom k Európe regiónov, ďalší, zdôrazňujú, že transfer zdrojov a zodpovednosti na subštátnej úrovni spôsobuje omnoho väčšiu závislosť regiónov na národnej úrovni alebo iní tvrdia, že kvôli národným rozdielom prebehne mobilizácia a posilnenie regiónov len v niektorých členských štátoch, zatiaľ čo v ďalších sa tieto procesy vôbec neobjavia. Europeizácia je pomerne nový fenomén. Nezáleží na tom, akú definíciu europeizácie prijmeme, pretože europeizácia je vždy spojená s takými pojmami ako je inovácia, modernizácia a väčšinou obahuje proces zmeny. Podľa Olsenovho názoru (Olsen, 2003, s. 334) môžeme identifikovať päť možnosti ako popísať zmeny v rámci europeizácie

1. zmeny vonkajších teritoriálnych hraníc
2. rozvoj vládnych a správnych inštitúcií na európskej úrovni
3. export európskeho spôsobu organizovania politického priestoru a vládnutia
4. politický projekt , podpory vytvorenia jednotnej a politicky silnej Európy
5. prenikanie inštitúcií európskej úrovne do národného a subštátneho systému vlády.

V každom prípade sa jedná o adaptačný tlak, ktorý vytvára proces europeizácie a je závislý od miery súladu medzi európskymi inštitúciami a vnútornými štruktúrami verejnej správy. Pri skúmaní procesu europeizácie verejnej správy prostredníctvom nového inštitucionalizmu zohrávajú dôležitú úlohu dve zásady, zásada vhodnosti a zásada výhodnosti. Obidve zásady sú úzko spojené s procesmi regionalizácie verejnej správy a vytvárajú naň tlak. Výsledkom zmienených procesov je rozvoj mnohoúrovňového vládnutia ako novej formy popri prípade rozvoja nového modelu vládnutia.

Europeizácia na jednej strane vytvára tlak na vytvorenie vhodných inštitucionálnych štruktúr a na strane druhej vedie k redistribúcii moci medzi relevantnými aktérmi v politickom, sociálnom a ekonomickom systéme. Zároveň k tomu, načo upozorňujú ekonómovia subštátna mobilizácia v určitých prípadoch vedie k redistribúcii zdrojov, čím vytvára príležitosti pre uplatnenie vplyvu niektorým aktérom.

Podobne ako neexistuje jednotný názor na podstatu europeizácie neexistuje ani žiadny jednotný model regionalizácie. V zásade je rozhodujúca kategorizácia NUTS pretože nevytvára len štatistickú jednotku pre analýzu regionálnych rozvojových programov a plánov, ale tiež definuje úroveň, na ktorej prebieha aj územná správa krajiny. Zriaďovanie politicko-správnych regiónov a názory na tento proces sa štiepia v rámci politických strán ako aj v rámci odborných (akademických) kruhov.

V závere tejto časti môžeme konštatovať, že europeizácia a regionalizácia sú považované za premenné vnútroštátnych inštitucionálnych a politických zmien. Podmieňujú aj vznik rôznych typov verejnej správy. Úlohou subjektov verejnej správy je zdieľať podobné ciele, hľadať nástroje a spoločne interpretovať žiadúce premeny vo verejnej správe. Europeizácia a regionalizácia verejnej správy má stimulovať spoluprácu medzi regiónmi ako subštátnymi aktérmi, pokiaľ sa to nebude diať potom sme nepochopili podstatu europeizácie a regionalizácie verejnej správy, čo je na škodu teórie a praxe verejnej správy.

Europeizácia a regionalizácia verejnej správy je založená na princípe partnerstva, ktorý predpokladá, že spravovanie mení hierarchické vzťahy medzi centrálnymi a lokálnymi úrovňami verejnej správy v členských krajinách EÚ. Východiskom princípu partnerstva je skutočnosť, že projekty a požiadavky na ich financovanie sa budú v rámci štrukturálnej politiky EÚ realizovať na mnohých úrovniach verejnej správy. EÚ predpokladá existenciu mnohých úrovní verejnej správy v členských krajinách, zahrňuje ich do svojej štrukturálnej politiky avšak neupravuje ich ústavné postavenie v členských štátoch. Záujmom každej členskej krajiny EÚ je, aby vybudovala efektívny inštitucionálny systém, ktorý jej umožňuje rozvoj všetkých svojich regiónov a získala podporu zo štrukturálnych fondov. Z hľadiska inštitucionálneho prístupu, ktorý sme v úvode spomínali by sme proces budovania vnútorných štruktúr verejnej správy pre potreby partnerstva a spolupráce s EÚ mohli považovať za europeizáciu.

Centralizácia, decentralizácia a miestna správa.

Druhá časť príspevku obsahuje teoretický rámec ďalších aktuálnych procesov a ich dopadov hlavne na miestnu správu a to centralizácii a decentralizácii. O týchto procesoch sa obnovuje diskusia v súvislosti s procesmi europeizácie a regionalizácie. Členské štáty EÚ hľadajú optimálnu štruktúru verejnej správy, ktoré by im umožnila zosúladiť procesy europeizácie, regionalizácie s efektívnym a kvalitným spravovaním vo vnútri krajiny. Ukazuje sa, že miera centralizácie a decentralizácie verejnej správy sa stáva dôležitým fenoménom. Nenahradiiteľným prostriedkom prostredníctvom ktorého sa verejná politika a verejné služby dostávajú do priamej pôsobnosti občanov sa stala miestna správa a v nej hlavne samospráva. Nesmieme však zabúdať, že samospráva je vždy a všade aj zdrojom napätia, lebo popri nej vykonávajú svoju činnosť i ústredná vláda, ústredné orgány správy, regionálne orgány správy a samozrejme miestne orgány správy. Parlament a ústredná vláda rozhodujú o mnohých otázkach, ktoré sa týkajú postavenia miestnej vlády. Ústredná vláda len zriedka zasahuje do činnosti miestnej správy a väčšmi ju zaujíma to, či je dostatočne schopná plniť svoje úlohy a či jej konanie je v súlade s demokratickou kontrolou.

Z hľadiska efektívneho riadenia a poskytovania verejných služieb občanom je nevyhnutné, aby miestne správy tvorili organický celok a aby ich činnosť bola čo najväčšia. Koncepcia samosprávy je zakotvená v Európskej charte miestnej samosprávy, ktorú dňa 15.10.1985 prijala Rada Európy a princíp samosprávy je väčšinou zakotvený v ústavách jednotlivých krajín. Právo samostatne rozhodovať prislúcha priamo voleným radám alebo zhromaždeniu a výkonným orgánom, ktoré im podliehajú. Práve preto má samospráva aj politický rozmer. Miestna samospráva umožňuje občanom, aby participovali na rozhodnutiach teritoriálnej komunity, ku ktorej patria a ktorej identitu vyjadruje administratívne usporiadanie (Palúš a kol., 2018, s. 250).

V poslednom čase sa rozhodnutie a rozhodovacie procesy stali takými dôležitými, že prestalo platiť pravidlo, že problémy sa môžu riešiť na jednom stupni, ale naopak rokujú o nich rozličné stupne riadenia. Súčasný spoločenský vývoj prejavuje silné centralizačné tendencie. Viaceré problémy nadobudli taký význam, že sa stali predmetom celoštátneho záujmu. S týmto javom sa stretávame hlavne vtedy, keď sú ohrozené základné hodnoty, normy a princípy demokratického spravovania. Mnohé z nich si vyžadujú rozhodnutia aj na európskej úrovni (problém nezamestnanosti, migrácie atď.). Okrem toho mnohé súčasné problémy si vyžadujú takú mobilizáciu finančných a iných zdrojov, že toto môže splniť iba ústredná vláda. Preto nie je náhodné, že v prípade katastrof a v období kríz sa v oveľa väčšej miere apeluje na ústrednú vládu než na miestne správy. Popri týchto požiadavkách v prospech centralizácie sa objavujú i skryté tendencie, ktoré ju podporujú. Ústredná vláda môže vždy využiť svoj vplyv a autoritu bez toho, aby musela presvedčivo zdôvodňovať, aj pokiaľ ide o riešenie problémov na miestnej úrovni. Toto využívajú najmä politické strany a nátlakové skupiny. Pre nich je ľahšie presvedčiť ústrednú vládu o výhodách nejakého riešenia. Tento jav sa nazýva centralizačná špirála.

Ani tieto negatívne javy však nespochybňujú dôležitú funkciu decentralizácie. Ak sa vrátíme k Európskej charte miestnej samosprávy zistíme, že sa v nej zdôrazňujú rozličné dôvody uznania a posilnenia nezávislosti samosprávnych jednotiek.

Charta v prvom rade potvrdzuje domnienku, podľa ktorej miestne orgány tvoria dôležitý pilier akéhokoľvek demokratického systému. Právo občanov voliť svojich zástupcov a podieľať sa na tvorbe miestnej politiky je demokratický princíp.

Druhým dôvodom je argument, že orgány miestnej správy sú zárukou efektívneho riadenia v úzkej súčinnosti s občanmi.

Posledný dôvod vychádza z toho, že ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy sa považuje za dôležitý aspekt budovania Európy, založenej na princípoch demokracie a decentralizácie moci.

Nevyhnutnou súčasťou diskusie o decentralizácii je aj princíp subsidiarity. V tejto súvislosti nesmieme zabúdať aj na tých autorov, ktorí sa domnievajú, že princíp subsidiarity sa len veľmi ťažko realizuje v praxi. Subsidiarita totiž vychádza z predpokladu, že môžeme presne vymedziť, ktoré kompetencie sú vhodnejšie pre menšiu samosprávnú jednotku a ktoré je lepšie ponechať ústrednej vláde. Zložitosť štruktúry spoločnosti a aj zvýšená miera ich hospodárskej a technickej závislosti zabraňuje deliť kompetencie takýmto spôsobom. Koniec koncov sa práve, alebo aj z týchto dôvodov rozvinula spolupráca medzi štátmi navzájom.

Napriek tomu samospráva si zachováva svoj význam. Dôvodov je niekoľko:

Prvý dôvod spočíva v tom, že samosprávy uskutočňujú projekty na prospech celej komunity t. zn., že nikomu sa nemôže a nedá uprieť užitočnosť, ktorú prinášajú. Keďže orgány miestnej samosprávy najlepšie poznajú miestne pomery snažia sa o optimálne rozmiestnenie produktov.

Druhý dôvod súvisí s princípom diferenciácie požiadaviek a preferencií v občianskom zabezpečení. Požiadavky a preferencie lokalít sa totiž môžu navzájom líšiť.

Tretí dôvod spočíva v tom, že miestne správy môžu dopĺňať plány, ktoré sa pripravujú a schvaľujú na úrovni ústrednej vlády.

Posledný dôvod pramení z nevyhnutnosti decentralizovať kompetencie ústrednej vlády. Táto nevyhnutnosť vyplýva z del'by práce, ale aj z toho, že preferencie občanov sa ustavične menia a je potrebné pružne uspokojovať ich potreby.

Ak sa na miestnej úrovni vynorí nejaký problém, ktorý súvisí s verejnými službami alebo s verejnoprospešnou činnosťou, miestna správa naň môže reagovať oveľa pružnejšie ako centrálna vláda.

Požiadavka zohľadňovať preferencie občanov sa ľahšie plní na miestnej úrovni. Navyše samosprávy často prichádzajú s návrhmi, ktoré si až v ďalšej fáze žiadajú široký konsenzus. V prípade potreby sa takéto návrhy môžu stať súčasťou štátnej politiky. Na podporu hlavne decentralizácie a potreby samosprávy niektorí autori zdôrazňujú to, že je to podmienka fungovania demokracie. V tomto kontexte sa miestne demokraticky zvolené a pracujúce správy považujú jednak za objekt, na ktorom sa môžu vyskúšať svoj potenciál občania, jednak za akési laboratórium pre budúcich veľkých politikov. Z toho vyplýva, že decentralizácia v konečnom dôsledku prispieva k udržaniu politickej stability (Smith, 1985). Ďalší autori zase vyzdvihujú úlohu hodnôt a miestnej demokracie pre občanov, pričom hlavný dôraz kladú na rovnosť, slobodu a zodpovednosť, ktorá demokraciu zaručuje (Maass, 1959; Sharpe, 1970; Dahl, 1989; atď.).

Skúsenosti potvrdzujú, že miestna demokracia obsahuje tieto pozitívne prvky,

- vytvára ďalšie možnosti pre participáciu na politickom rozhodovaní, a tým oslabuje koncentráciu moci
- prispieva k tomu, aby sa vláda dôslednejšie zodpovedala za svoju činnosť, občan získava väčšiu slobodu
- menšiny, ktorým sa nevenuje pozornosť na celoštátnej úrovni, si môžu vyskúšať svoje sily a vplyv na miestnej úrovni
- problémy a potreby občanov sa na miestnej úrovni stretávajú s oveľa väčším porozumením, lebo miestna správa lepšie pozná situáciu
- miestna správa nie je až tak prebyrokratizovaná a jej schopnosť pre zodpovednosť viacej zodpovedá potrebám občanov.

Ak skúmame samosprávu ako výsledok politickej vôle zároveň máme na pamäti určité napätie, vyplývajúce z protirečenia centralizácie a decentralizácie. Napätie medzi centralizáciou a samosprávnym riadením prináša so sebou veľa problémov, ktoré sa okrem iného prejavujú v odlišnom podiele miestnych správ na celkových výdavkoch verejnej správy. Pravda aj tu platí téza o tom, že problémy plodia zasa len problémy. Prvým problémom sa javí stupeň autonómnosti politických procesov na miestnej úrovni. V súčasnosti sa už viaceré činnosti miestnej správy nepovažujú za záležitosti lokálneho významu. Potvrdzuje to i skutočnosť, že ústredná vláda prejavuje záujem aj o riešenie otázok, ktoré predtým patrili do miestnej kompetencie. Vláda spravidla prijíma zákony, podľa ktorých samosprávny organ postupuje pri riešení problematiky (životného prostredia, vzdelávania, pri zabezpečovaní dôležitých miestnych služieb atď.). A práve tu vzniká otázka akú majú za týchto okolností samosprávy právomoc? Nezužuje sa funkcia samosprávy len na úlohu nástroja? Stretávame sa teda s formami tzv. interaktívnej správy, kde je potrebná dohoda a vzájomné porozumenie medzi jednotlivými článkami riadenia. Ďalšie napätie, ktoré identifikujeme na základe skúsenosti je napätie medzi miestnou politickou kontrolou a právnym dozorom. Všeobecne platí predpoklad, že správny dozor koná v zhode s vyššími normami a nedovoľuje, aby sa uplatňovali postupy, ktoré sú v rozpore s právnymi predpismi. Tento predpoklad tvorí základ lojality miestnej správy voči existujúcemu politickému zriadeniu. Tu sa však vynára otázka, či dodržiavanie resp. porušovanie právnych predpisov majú posudzovať výlučne právne inštitúcie. Nemali by vyššie články riadenia dopĺňať právne inštitúcie pri riešení nedorozumení vo sfére rešpektovania zákonov a noriem? Taktiež požiadavka zhody s verejným záujmom ako kritéria kontroly vyvoláva množstvo nedorozumení. Určitý typ napätia môže vzniknúť na základe nerovnomerných finančných vzťahov a otázky do akej miery sa miestne správy majú spoliehať na dane obyvateľov, resp. do akej miery majú byť finančne nezávislé od vyšších orgánov. Ako ďalšie typy napätia môžeme uviesť medzi samosprávou a miestnou štátnou správou a samosprávou a decentralizáciou funkcií. Možno práve pre to, že predstavitelia miestnych štátnych orgánov zväčša neprejavujú veľký záujem o miestne záležitosti (otvorenejšie sa toto napätie prejavuje v oddelenom modeli verejnej správy). Podobne neuvážene presúvanie funkcií zo štátnej správy na inštitúcie samosprávy spôsobuje napätie, napriek tomu, že miestna samospráva nadobúda legitimitu v priamych voľbách. Veľmi často sa tieto procesy vymykajú spod politickej kontroly a kontroly občanov a spôsobujú im problémy.

Spôsob výkonu verejnej správy môže dokonca vyvolať napätie medzi legislatívou a exekutívou. Mimoriadny dôraz sa kladie jednak na kvalitu práce vlády ako celku a jednak na kvalitu práce parlamentu. Od vlády sa vyžaduje, aby vládla dobre a spravodlivo a od parlamentu sa vyžaduje, aby prijímala kvalitnú legislatívu, ktorá by to umožňovala a podporovala. Táto požiadavka neraz vyvoláva diskusie nielen o úlohách ako si ich obidve zložky plnia ale aj o ich kvalite a politickej (ne) kompetentnosti.

Demokratický spôsob vlády zaručuje občanom účasť na riadení spoločnosti. K tomu je potrebné splnenie niektorých podmienok:

- všetky politické štruktúry musia byť transparentné a prístupné všetkým občanom
- politický systém musí pohotovo reagovať na okamžité požiadavky, pričom sa uplatňuje zásada primeranosti
- zložky vládnej štruktúry musia byť jedna voči druhej dostatočne kritické, ale zároveň schopné navzájom spolupracovať /spoločný postup, vzájomná dohoda atď./
- v systéme verejnej správy má každý stupeň riadenia presne vymedzenú zodpovednosť. Pokiaľ ide o miestnu správu, veľmi záleží na úsilí a manažérskych schopnostiach jej zástupcov, aby postupovali čo najefektívnejšie a najdemokratickejšie. Dôležité je to, že miestna správa je schopná uspokojiť potreby občanov a poskytnúť služby, ktoré vyžaduje momentálna situácia. Schopnosť a operatívnosť miestnej správy ovplyvňuje demografický faktor (počet a štruktúra obyvateľov, zdroje ľudské, finančné, technické, stupeň samostatnosti, kompetencie atď.). To isté platí aj pokiaľ ide o transparentný a demokratický spôsob vládnutia. Môžeme povedať, že schopnosť miestnej správy závisí v podstate od zloženia, výkonnosti a demokratickosti politicky zvolených orgánov, ako aj od odbornej kvalifikácie jednotlivcov, finančných prostriedkov a organizácie práce manažmentu a administratívneho aparátu. Navyše, schopnosť miestnych správ ako orgánov volených občanmi sa posudzuje podľa toho do akej miery vychádzajú v ústrety obyvateľom.

V poslednom čase vzťah medzi ústrednou s miestnou úrovňou (miestnou elitou) nadobúda interaktívnejší charakter, dochádza k politickým dohodám a presunú kompetencii na miestne elity. Hovoríme teda o miestnej elite a miestnej spolupráci, a nie o miestnej správe. Decentralizované štruktúry riadenia miestneho rozvoja neznamenaajú, že miestna správa má v týchto štruktúrach automaticky úlohu najdôležitejšieho článku. Skúsenosti potvrdzujú, že sa môže veľmi ľahko stať, že miestnu komunitu reprezentujú súkromní aktéri, miestny priemysel a miestna elita, pričom zvolená miestna správa má iba marginálnu úlohu. Dokonca často prevláda názor, že v politických vzťahoch sa realizuje model jednostrannej závislosti miestnej elity od ústrednej elity. Takto sa vytvára priestor pre politikárčenie posilňovanie klientelistickej politickej kultúry. Toto ostro kontrastuje s požiadavkami na dobre spravovanú spoločnosť, treba len dúfať, že sa miestne orgány a občania s týmto stavom nezmieria.

Hoci občania vo všeobecnosti svoj záujem a účasť na politickom živote úplne neodmietajú, domnievajú sa, že by nemala byť príčastá a náročná. Ako optimálny model sa v tomto kontexte javí model komunikatívnej demokracie, ktorý vychádza zo zvýšenej permanentnej komunikácie medzi zvolenými predstaviteľmi a ich voličmi. Komunikácia sa však neuskutočňuje na základe tradičného ponímania (účasť na schôdzach popri prípade zhromaždeniach, alebo členstvo v politickej strane), ale podstatnú úlohu v nej hrajú média, ktoré sú hlavným

prostriedkom komunikácie medzi politickou triedou a občianskou spoločnosťou. Dôležité je, aby si média zachovali slobodný a otvorený charakter. Komunikatívna demokracia je stálou diskusiou a nie je totožná s participačnou, ktorá si vyžaduje priamu účasť na rozhodovaní. Aj keď musíme pripomenúť, že rôzne podoby demokracie sa nedajú striktne oddeliť. Komunikačná demokracia si však vyžaduje záujem občanov o politiku, ktorý je založený na určitej miere informovanosti o verejných záležitostiach. Samozrejme, že určitým stupňom ignorancie a apatie zo strany občanov je potrebné počítať. Miestna správa by mala v tomto smere hrať aktívnejšiu úlohu a mala by byť subjektom verejných diskusií.

Význam miestnej správy vo vzťahu k demokracii je poznačený:

Po prvé: prejavuje sa najmä v makroekonomike a v efektívnom využívaní prostriedkov: poskytovanie určitej služby na zodpovednej úrovni s vyrovnanými nákladmi a ziskom vo vybranom regióne je efektívnejší než riešenie, podľa ktorého jedna správa musí zabezpečiť všetky služby. Miestna správa je schopná prispôbiť služby tak, aby vyhovovali krátkodobým požiadavkám a meniacim sa potrebám občanov.

Po druhé: miestna správa je zároveň určitou axiómou demokracie: je to rozšírenie politickej moci a zabezpečenie kontroly a rovnováhy v rámci politického systému. Existencia kontroly a rovnováhy znamená, že sa vytvára priestor pre dialóg medzi ústrednou a miestnou politickou úrovňou a vzájomná kontrola zabráňuje monopolizácii v rozhodovaní. Politický systém je ostrážitejší, ak vie, že medzi rozličnými stupňami riadenia fungujú prvky verejnej kontroly a verejnej diskusie.

Po tretie: argument na podporu silnej miestnej správy spočíva v dynamike rozhodovania a tvorivom riešení problémov./ k plánu postupu pri zabezpečení potrieb občanov na miestnej úrovni sa časom prihlási aj ústredná vláda, keďže usúdi, že uspokojenie týchto potrieb patrí všetkým občanom/.

Tieto dôvody sa dajú stručne zhrnúť ako:

1. efektívne poskytovanie služieb
2. demokratický charakter systému
3. sústavný tlak na zvyšovanie úrovne činnosti.

Veľmi ťažko sa dnes obhaja konzervatívna predstava o miestnej autonómii, pretože viacero úloh si žiada nemalé finančné prostriedky a mnohé problémy zasahujú súčasne niekoľko miestnych správ. Miestne správy musia čoraz častejšie pristupovať k spoločným rozhodnutiam a rozširovať spoluprácu s ďalšími subjektmi, aby sa im podarilo splniť svoje ciele.

Poslaním dnešnej miestnej správy je plniť úlohu sprostredkovateľa medzi jednotlivými stupňami verejnej správy, ďalšími miestnymi správami, súkromným sektorom a občanmi. Miestna správa má svoje opodstatnenie a je veľmi dôležitá pri uskutočňovaní verejnej diskusie. Jej činnosť by sa však nemala uskutočňovať izolovane od aktivity ďalších aktérov z iných oblastí politického života. Schopnosť riešiť problémy je priamo úmerná úrovni spolupráce. Miestna správa by mala v tomto smere hrať aktívnu rolu a organizovať verejné diskusie, týkajúce sa spoločných projektov. Miestna správa pritom naráža na dve skupiny prekážok vnútorného a vonkajšieho charakteru. Vnútornou prekážkou je zvyšovanie požiadaviek na riadenie a politickú úroveň v rámci miestnej správy. Zvyšovanie politickej úrovne súvisí so schopnosťou viesť verejné diskusie v komunite a hrať aktívnu rolu v diskusiách o ich ďalšom rozvoji. Zvyšovanie požiadaviek na riadenie zasa znamená vôľu vykonávať miestnu

správu na skutočne profesionálnej úrovni. S tým súvisí výber kvalifikovaných pracovníkov, ktorí za slušný plat odvedú aj slušnú prácu. Vonkajšia prekážka sa týka a vyplýva z veľkosti územnosprávnych jednotiek. Doterajší vývoj ukazuje, že miestne správy budú musieť prikročiť k intermunicipálnej spolupráci napriek tomu, že sa jedná o veľmi zložitý problém, keďže medzi miestnymi správami dochádza ku konfliktu záujmov.

Intermunicipálna spolupráca je prospešná len vtedy, ak prináša rovnaký úžitok všetkým miestnym správam, ktoré sa do nej zapoja. Smerovanie interkomunálnej spolupráce je v každom prípade do budúcnosti poznačené tým ako bude podporované zo strany štátu a od potenciálu miestnej správy. Štát by mal vytvárať lepšie podmienky k interkomunálnej spolupráci aj vo vlastnom záujme a to preto, aby zvládol procesy europeizácie a regionalizácie.

Pre objektívne posúdenie procesov centralizácie a decentralizácie vo verejnej správe uvádzame v silné a slabé stránky týchto procesov spracované R. Maesom (Maes 1993; s.133).

Silné stránky centralizácie:

- jednotný prístup
- princíp rovnosti (prinajmenšom pred zákonom)
- väčšie finančné možnosti
- koncentrácia informácií, zdrojov a akcieschopnosti
- koordinácia (prinajlepšom teoretická)
- vytváranie záujmových komúní hlavne vtedy ak záujmy občanov presahujú lokálny rámec
- zvýšená pozornosť médiu

silné stránky decentralizácie:

- uvedomenie si vlastnej identity
- miestne a regionálne diferencované preferencie a činnosti
- väčšia miera priamej zodpovednosti
- deľba moci a zodpovednosti
- vytváranie miestnych komúní
- participácia a priama informovanosť
- ucelenejší systém rozhodovania
- flexibilita
- subsidiarita
- pozornosť miestnym minoritám
- politika, ktorá sa nestretáva so širokým konsenzom, vytvára miestny experiment

slabé stránky centralizácie:

- nedostatočne citlivý prístup k regionálnym a miestnym špecifikám
- občania sa nepodieľajú na rozhodovaní, zodpovednosť je tam obmedzená
- na celoštátnej úrovni sa neberú do úvahy záujmy minorít
- neexistuje alternatívny partner
- vznik centralizačnej špirály

slabé stránky decentralizácie:

nerovnosť v praxi

obmedzené prostriedky (finančné aj vo sfére pracovných síl)

nebezpečenstvo omylu (najmä pri nedostatočnej koordinovanosti, trieštenie síl)

pokrývanie celoštátnych priorít

menší odstup a nižší nadhľad

nižší stupeň sebestačnosti.

Vzťah medzi centralizáciou a decentralizáciou je protirečivý. Táto protirečivosť vytvára niekoľko druhov napätí, ktoré potvrdzuje teória aj prax verejnej správy.

Prvé napätie vzniká v dôsledku toho, že ústredné orgány prijímajú zákony napr. v oblasti vzdelávania, sociálnych služieb, životného prostredia atď. podľa, ktorých samosprávne orgány postupujú pri riešení konkrétnych problémov, ale aj pri zabezpečení dôležitých miestnych služieb.

Ďalším druhom napätia je napätie medzi miestnou politickou kontrolou a správnym dozorom. Diskusia o finančných vzťahoch ako aj samotný systém financovania samospráv vyvoláva takisto napätie, ktoré hľadá odpoveď na otázku do akej miery majú byť finančne nezávislé od vyšších orgánov. V neposlednom rade je to napätie ktoré vzniká medzi samosprávou a miestnou štátnou správou a medzi samosprávou a decentralizáciou funkcií a úloh. Ak chceme mať kvalitnú verejnú správu musíme si pozorne všímať všetky typy napätia a zohľadňovať ich pri riešení každého problému, ktorý sa vo verejnej správe objaví. Jeho rešpektovanie považujeme za zodpovedné a dôležité pri dosahovaní cieľov, spojených s kvalitným poskytovaním služieb občanom.

Záver

Na začiatku príspevku sme uviedli základný rámec prístupov k verejnej správe, ktoré sú zatiaľ v podmienkach našej vedy nejednotné a stretávame sa s nimi v podobe akej sú uvedené. Preferujeme však tretí prístup k verejnej správe ako k samostatnej vednej disciplíne napriek tomu, že je zatiaľ zaznávaným. Na dôkaz takto ponímanej verejnej správy sme pri prezentácii jednotlivých prístupov použili tradičný metodologický prístup, ktorý je základom každej spoločenskej vednej disciplíny. Jedna sa o systémový prístup, inštitucionálny a štrukturálno-funkčný prístup.

V náväznosti naň sme sa pokúsili z pohľadu teórie verejnej správy analyzovať procesy europeizácie a regionalizácie. Okrem toho sme sa snažili zistiť aký vplyv majú tieto procesy na verejnú správu a jej zmeny pod ich vplyvom. Táto analýza odhaľuje, že sa jedná o premenné a má dopad na zmeny štruktúry verejnej správy. Dôvodom sú v prvom rade vplyvy, riadenie a implementácia štrukturálnych fondov EÚ čo spôsobuje inštitucionálne zmeny vo verejnej správe členských štátov EÚ. Jedná sa o štrukturálne zmeny ale aj zmeny v riadení centrálnu-lokálnych vzťahov. Pod vplyvom europeizácie a regionalizácie vo verejnej správe dochádza aj k novému chápaniu centralizácie a decentralizácie, ktorým je venovaná druhá časť príspevku. Europeizácia a regionalizácia stimuluje spoluprácu vo verejnej správe na všetkých jej úrovniach a teda má priamy dopad na vzťah centralizácie a decentralizácie. Obidva procesy sa realizujú, ale v zmenených podmienkach demokracie. Každá z nich má svoje silné a slabé stránky a preto sme ich pre lepšie pochopenie v závere zosumarizovali.

Sumarizácia odhalila vznik niekoľkých typov napätí, ktoré sú prirodzeným výsledkom vonkajších a vnútorných vplyvov verejnej správy. Riešenie týchto napätí si vyžaduje citlivý prístup a ich riešenie tak, aby neboli poškodzované záujmy tých, ktorým má verejná správa poskytovať služby.

Summary

At the beginning of the article, we presented the basic framework of approaches to public administration, which are still inconsistent in the conditions of our science, and we encounter them as they are presented. However, we prefer the third approach to public administration as a separate scientific discipline, despite the fact that it is still recognized. To prove the public administration understood in this way, we used the traditional methodological approach in the presentation of individual approaches, which is the basis of every social science discipline. It is a systemic approach, institutional and structural-functional approach.

Following it, we tried to analyze the processes of Europeanization and regionalization from the point of view of public administration theory. In addition, we sought to determine the impact of these processes on public administration and its changes under their influence. This analysis reveals that these are variables and have an impact on changes in the structure of public administration. The reason is primarily the impact, management and implementation of the EU Structural Funds, which causes institutional changes in the public administration of the EU Member States. These are structural changes as well as changes in the management of central-local relations. Under the influence of Europeanization and regionalization in public administration, there is also a new understanding of centralization and decentralization, to which the second part of the contribution is devoted. Europeanization and regionalization stimulate cooperation in public administration at all its levels and thus have a direct impact on the relationship between centralization and decentralization.

Both processes are taking place, but under changed conditions of democracy. Each of them has its strengths and weaknesses, which is why we summarized them in the end for a better understanding. The summary revealed the emergence of several types of tensions that are a natural result of the external and internal influences of public administration. Resolving these tensions requires a sensitive approach and their solution so that the interests of those to whom the public administration is to provide services are not harmed.

Literatúra

ADAMCOVÁ, M. *Teória verejnej správy*. Košice: FVS UPJŠ, 2018. ISBN 978-80-8152-587-2.

BATLEY, R. and STOKER, G. *Local Government in Europe: Trends and Developments*. London: Palgrave MacMillan, 1991, 256 p. ISBN 978-0-333-554-80-7.

DAHL, A. R. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing, 1989, 350 p. ISBN 80-85605-81-3.

24	ARTICLES Mária Adamcová	Aktuálne prístupy a procesy vo verejnej správe	
----	----------------------------	--	--

HALL, P. and TAYLOR, R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. 1996, vol. 44, no 5, p. 936–957. ISSN 0080–6757.

MAASS, A. *Area and Power: A Theory of Local Government*. 1959. ISBN 0-029-1954-03.

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

OLSEN, J. P. 2003. Europeanization: In: Cini, M. (ed.): *European Union Politics*. Oxford-New York: Oxford University Press, s.333-348.

PALÚŠ, I. a kol. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: FVS UPJŠ, 2018. ISBN 978-80-8152-663-3.

PAGE, E. C. *Public Administration Reforms in Europe*, Edward Elgar, Northampton. 2016. ISBN 978-1-78347-540 (e.Book).

PETERSON, J. Decision-making in the Europeans Union: towards a framework for analysis. *Journal of European Public Policy*. 1995, vol. 2, no. 1, p. 69–93.

POMAHAČ, R. a VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0.

Nariadenie RE o podpore rovnomerného regionálneho rozvoja 1260/1999.

RHODES, R. A. *Control and Power in Central-Local Relations*. Gower, Farnbouough. 1981, 94 p. ISBN 0-566-0033-33.

SHARPE, L. J. 1970. Theories and Values of Local Government. *Political Studies*. 1970, vol.18, no. 2, p.153–174. ISSN 1467-9248.

SMITH, B. C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: Unwin Hyman. 1985, 228 p. ISBN 0-043-5211-42.

TOONEN T. A. J. *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations*. 2011. ISBN 978-1-84844-3204.

Poznámka: Európska charta miestnej samosprávy (ECHMS) bola prijatá Radou Európy 15.10.1985 a 1.9.1988 nadobudla platnosť.

Kontakt

doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.
phdradamcovaphd@gmail.com