REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY – ZÁSADY REFORMY A DECENTRALIZÁCIA VEREJNÝCH FINANCIÍ

V súčasnej slovenskej verejnej správe pretrváva stav, ktorý je dôsledkom desaťročia pôsobiaceho totalitného systému. Verejná správa bola konštituovaná ako nástroj moci vládnucich garnitúr aj pre plnenie iných úloh ako služba občanovi a fungovala v iných rámcových podmienkach, než v akých sa nachádza dnešné Slovensko. Po roku 1989 uskutočnené dielčia zmeny, ale aj pretrvávajúca snaha považovať verejnú správu za nástroj moci, nezbavili verejnú správu mnohých nedostatkov.

Z analýzy súčastného stavu vyplynulo, že medzi hlavné problémy súčastnej verejnej správy možno zaradiť:

· nedokončený model usporiadania,
· nedostačujúcu kontrolu,
· rast a neefektívnosť výdavkov,
· súčasný právny stav,
· spôsob riadenia,
· neprehľadné, nestimulujúce a nespravodlivé fiancovanie,
· deformované postavenie verejnej správy pre podporu ekonomického rozvoja,
· zanedbané vzdelávanie zamestnancov,
· existujúce územné a správne usporiadanie
· nízka miera vedomostí občanov o verejnej správe.

Moderná verejná správa musí plniť všeobecné platné kritériá, bez ohľadu na jej štruktúru, ktorými sú:

· Jasná deľba pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti medzi inštitúciami verejnej správy vo vzťahu k občanovi
· Kvalitná legislatíva
· Dodržanie a schopnosť vynucovania práva
· Vysoká profesionalita a etika zamestnancov verejnej správy

Kvalitná a fungujúca verejná správa je dôležitou súčasťou fungujúceho štátu. Celý proces reformy je veľmi komplexný a dlhodobý. Obsahuje mnohé novely zákonov, ako aj potrebu nových zákonov a mnohých reforiem jednotlivých sektorov.
V tejto seminárnej práci sa pokúsim objasniť tento proces. Na úvod je potrebné si trochu rozanalyzovať súčastný stav v SR, pozrieť sa aj na jednotlivé koncepcie reforiem, nové zákony, novely zákonov a iné diania, ktoré sú súčasťou procesu reformy verejnej správy. Keďže reforma verejnej správy vstúpila do úvodnej fázy, nedá sa jednoznačne povedať akú bude mať finálnu podobu.

Informácie o koncepcii, stratégii a analýze súčastného stavu som čerpal priamo z informačného centra, v podobe web portálu, vlády Slovenskej republiky (www.government.gov.sk/reforma/). Informácie o úvodnej fáze procesu reformy som získaval z médií (TV Markíza, STV1, TV Global) a periodík (Hospodárske noviny, Hospodársky denník, Trend, Národná obroda).

1. ANALÝZA SÚČASNÉHO STAVU

Od roku 1990 funguje na Slovensku tzv. duálny (oddelený) model verejnej správy. Jeho podstata spočíva v predstave, že jej 2 základné zložky, samospráva a štátna správa, fungujú organizačne a kompetenčne oddelene a relatívne samostatne. Inštitucionálny základ tohto modelu položili dva zákony: zákon SNR č. 369/90 o obecnom zriadení a zákon SNR č.472/90 o organizácií miestnej štátnej správy. Reforma verejnej správy mala pokračovať ďalšími krokmi, ako konštituovaním samosprávy vyšších územných celkov, zriadením štatútu verejného zamestnanca, finančným aj kompetenčným posilňovaním miestnych samospráv, a neskoršia sa ukázala byť dôležitá aj úprava organizácie úradov miestnej štátnej správy.

Pri každej úvahe o verejnej správe v rámci duálneho modelu si treba uvedomiť, že síce obe jeho zložky fungujú oddelene, ale inak vývoj jednej je podmieňovaný a ovplyvňovaný druhou zložkou. Jednoduchým príkladom su kompetenčné vzťahy – ak sa vládna moc rozhodne samosprávam pridať nejaké originálne právomoci, musí ich štátnej správe odobrať. Rovnaký vzťah je daný aj vo finančných vzťahoch oboch zložiek verejnej správy v duálmom modeli.

V rokoch 1994 – 1998 došlo k posilneniu najmä orgánov miestnej štátnej moci, tvorených dosadzovanými úradníkmi, zväčša lojálnymi k politike strany, ktorá kontroluje výkon štátnej správy. Predchádzajúca vláda vo svojom funkčnom období venovala pozornosť práve týmto nevoleným orgánom verejnej správy, a pritom citeľne oslabila nezávislosť samospráv. Neupravila finančné toky samosprávneho financovania, a takisto neupravila kompetenčné vzťahy medzi štátnou mocou a samosprávou miest a obcí.

V súčasnom stave predstavuje verejná správa na Slovensku štrukturálny model, v ktorom dominuje spomínaná hierarchicky usporiadaná štátna správa (centrum – kraje – okresy). Rovnovážne postavenie samosprávy v duálnom modeli by malo byť dosiahnuté konštituovaním samosprávy vyšších územných celkov a decentralizáciou právomocí štátnej správy.

Slovenská republika patrí medzi krajiny s najväčšou centralizáciou kompetencií, financií a politickej moci v porovnaní so štátmi bývalej V4, ale aj OECD, pričom práve decentralizácia a tým aj demokratizácia verejnej správy je hlavným trendom druhej polovice 20. storočia v rozvinutých krajinách.

Centralizácia rozhodovania a riadenia verejnej správy má všeobecne známe nedostatky :

1. nízku mieru flexibility na miestne požiadavky, normatívne rozhodovanie, oneskorené reakcie na vzniknuté problémy,

2. neumožňuje efektívne riešiť nepopulárne opatrenia, (napr. racionalizácia sietí v školstve, zdravotníctve, ...), pretože každý návrh, krok, prerastie v celoštátny a celospoločenský problém a to i napriek tomu, že sa mnohokrát riešia iba regionálne, resp. sektorové disparity, ktoré sú dôsledkom neefektívneho hospodárenia posledných desaťročí.

3. vysoká centralizácia a spoluzodpovednosť ústredných orgánov za operatívnu činnosť komplikujú plnenie hlavných úloh vlády a ministerstiev, t.j. koncepčnú, legislatívnu, metodickú a kontrolnú činnosť,

4. priveľká koncentrácia operatívnych činností na ústredných orgánoch štátnej správy

spôsobuje aj pretrvávanie rezortného prístupu, čo sťažuje účinnú koordináciu činností a definovanie celoštátnych priorít. Zároveň je brzdou v rýchlejšej transformácií (odštátnení) činností, ktoré by efektívnejšie mohli zabezpečovať súkromné, resp. neziskové organizácie.

Nevyužitie celospoločenskej atmosféry na počiatku a zastavenie reformných procesov v roku 1992 spôsobilo pre Slovenskú republiku veľké problémy a zanechalo následky, ktoré sa dnes veľmi ťažko prekonávajú a ktoré bránia rýchlejším systémovým opatreniam. Koncentrácia právomocí, finančnej a politickej moci v centre, prepojenie politickej a ekonomickej moci, vytvorenie ideálnych podmienok pre pôsobenie rôznych záujmových skupín, korupciu, klientelizmus a pre permanentný súboj o celé Slovensko, pričom občan, podľa ústavy nositeľ moci, sa stal iba pozorovateľom a štatistom procesu bez možnosti ovplyvniť ho.

Navrhovaný model reformy verejnej správy z kancelárie podpredsedu vlády Ivana Mikloša a splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy Viktora Nižňanského je výsledkom takmer 10-ročnej práce až 300 rozličných odborníkov z oblasti ekonómie, geografie a urbanistiky. Príprava modelu bola sprevádzaná širokou verejnou diskusiou, do ktorej sa okrem občanov zapojili najmä predstavitelia záujmových a profesných združení pracovníkov verejnej správy. Najväčším obhajcom reformy je Združenie miest a obcí, najväčšia organizácia, združujúca v súčasnosti až 95 % miest a obcí na Slovensku. „Nová“ verejná správa funguje na úrovni obcí a miest, okresov a vyšších územných celkov. Veľkú časť právomocí súčasných okresných úradov prevzali obecné a mestské samosprávy, 12 vyšších územných celkov bude vybavených právomocami, ktoré dnes patria orgánom centralizovanej ústrednej štátnej správy. Verejná správa bude bližšie k občanom a bude flexibilnejšia pri riešení regionálnych problémov.

Reforma verejnej správy rátala s konštituovaním 12 vyšších územných celkov namiesto súčasných 8. Nové územno-správne usporiadanie sa dotklo aj miestnej štátnej správy, ktorá bude reorganizovaná.

Odborné analýzy dokazujú, že napriek vyšším počiatočným jednorázovým nákladom prinesla zmena organizácie miestnej štátnej správy dlhodobú úsporu financií. Model 8 vyšších územných celkov teda v konečnom dôsledku vôbec nie je lacnejší a navyše má viaceré systémové nedostatky. Združuje nesúrodé sídelné jednotky a nedovoľuje využívať vnútorný potenciál oblastí s podobnými problémami. Zaostalé regióny Spiša, Zemplína, Gemera či Oravy v tomto modeli nemajú svoje centrá, a tak nemôžu efektívne využiť rozvojový potenciál a pretrváva aj zhoršená dostupnosť centier z okrajových oblastí regiónov. Ani v jednom z okresov, kde je v súčasnosti nezamestnanosť cez 20 %, totiž nie je sídlo regiónu.

2. PRINÍPY REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY V SR

V súčasnom stave je štátny sektor verejnej správy predimenzovaný v neprospech tretieho sektora. V krajinách Západnej Európy sa práve tretí sektor efektívne podieľa na napĺňaní podstatnej časti verejných potrieb. Verejný sektor na Slovensku navyše zasahuje aj do oblastí, kde je to neúčelné a neefektívne.

Na Slovensku tretieho tisícročia musí vláda vytvoriť podmienky pre spoluúčasť občanov a ich participáciu. Úspešný začiatok procesu reformy verejnej správy prinesie následne nové usporiadanie vzťahov medzi štátnou správou, územnou a záujmovou samosprávou a súkromným sektorom.

Slovensko patrí v súčasnosti medzi krajiny s najvyššou mierou centralizácie moci. Táto centralizácia sa prejavuje v dimenzií kompetencií, financií a v dimenzii politickej moci.

Verejná správa na miestnej úrovni nemá dostatok právomocí na efektívne riadenie verejných služieb, nemá na ne ani dostatok financií a navyše je z väčšej časti zabezpečovaná nevolenými orgánmi štátnej správy.

Tento problém vyrieši decentralizácia tým, že zodpovednosť za zabezpečovanie verejných služieb a za vytváranie podmienok pre rozvoj Slovenska bude odovzdaná miestnej a regionálnej samospráve. Princíp subsidiarity, v súčasnosti aplikovaný v krajinách Európskej únie, znamená, že každý vzniknutý problém sa primárne rieši na tej úrovni, kde vznikol a kde sú najlepšie podmienky na jeho objektívne zhodnotenie a riešenie. Predpokladom uplatnenia princípu subsidiarity je decentralizácia kompetencií spojená s decentralizáciou financií a decentralizáciou politickej moci, keďže reforma ráta s posilnením volených predstaviteľov samospráv v regiónoch, mestách a obciach. Na Slovensku vzniknú regióny, ktoré sa budú môcť zapojiť do európskych regionálnych programov a pridružiť sa do skupiny 300 regiónov zjednotených v Zhromaždení európskych regiónov.

Vykonaná dekoncentrácia štátnej správy bez paralelnej decentralizácie zapríčinila veľkú finančnú a personálnu náročnosť orgánov miestnej štátnej správy. V záujme priblíženia k občanovi bolo potrebné vytvoriť až 45 detašovaných pracovísk, pretože základné služby pre občanov neboli existujúce okresné úrady schopné poskytnúť v sídlach okresov. Reforma verejnej správy preniesla mnohé z kompetencií štátnej správy na úroveň regiónov, miest a obcí. To bude znamenať efektívnejšie zabezpečenie verejných úloh a vyriešenie nedostatkov spôsobených centrálnym rozhodovaním o hospodárstve a správe.

Neprehľadná, komplikovaná a na subjektivizme úradníkov založená verejná správa spôsobuje klientelizmus a korupciu.

Predpokladalo sa, že reforma verejnej správy prinesie jednak sprehľadnenie jej štruktúry, ale najmä jej modernizáciu, informatizáciu a zvýšený podiel občanov na jej riadení a vykonávaní a že takto sa eliminujú javy ohrozujúce ekonomický rozvoj a sociálne istoty občanov Slovenska.

Dnešný spôsob výkonu verejnej správy je v mnohých prípadoch príčinou rastu sociálneho napätia a prehlbujúcich sa rozdielov medzi životnou úrovňou v jednotlivých regiónoch Slovenska. Riešením tohto závažného nedostatku je regionalizácia krajiny, ktorá cez konštituovanie samosprávy vyšších územných celkov a tvorbu regionálnej politiky povedie k lepšiemu využitiu pozitív regiónov a ich ekonomickému rozvoju a rastu.

3. DECENTRALIZÁCIA VEREJNÝCH FINANCIÍ

Nevyhnutnou súčasťou procesu decentralizácie a modernizácie verejnej správy sú zmeny v jej financovaní. Decentralizácia kompetencií si vyžaadala decentralizáciu verejných financií.

Odhad objemu výdavkov spojených s realizáciou kompetencií navrhnutých na decentralizáciu, ktorý by mal byť súčasťou rozpočtov územnej samosprávy predstavuje cca 34 % daňových príjmov súčasného štátneho rozpočtu. Sk. Ide najmä úlohy v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí, kultúry, dopravy, bezpečnosti, správnych agend, podiel na transformácii štátnych fondov. Po započítaní existujúcich príjmov obcí je to cca 46 %.

Vládou SR schválený oddelený model verejnej správy a v tejto koncepcii prezentovaná miera decentralizácie si vyžaduje zásadnú zmenu vzťahov medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územnej samosprávy.

V súvislosti s procesom decentralizácie je potrebné zdôrazniť, že miestna samospráva a samospráva vyšších územných celkov sa budú podieľať na tvorbe hrubého domáceho produktu (vytváraním podmienok v rámci regionálneho rozvoja), sú a budú zamestnávateľom, investorom (najmä do sociálnej a technickej infraštruktúry), čím budú prispievať k vytváraniu

podmienok životnej úrovne v príslušných regiónoch. Odovzdanie úloh zákonom na samosprávu bude znamenať zvýšenie tlaku na rozpočty územnej samosprávy, čo je potrebné riešiť úpravami, ktoré sa dotknú: sústavy daní, daňového určenia, daňovej právomoci, zmien v štruktúre rozpočtov, zmien v rozpočtových pravidlách, zmien kritérií pri prerozdeľovaní podielových daní, zmien princípu dotačného systému a štátnych fondov, ale aj zavedenie nového systému vertikálneho a horizontálneho finančného vyrovnávania (na princípoch solidarity a motivácie) na celoštátnej úrovni a na úrovni vyšších územných celkov.

Zmenu pôsobnosti a zodpovednosti územnej samosprávy musí sprevádzať aj prevod majetku na územnú samosprávu, pretože bez možnosti hospodárenia s majetkom (za podmienok definovaných zákonom) nebude môcť zabezpečiť uhradenie modernizačného dlhu decentralizovaných zariadení a rast výdavkov na verejné služby inak, ako zvyšovaním daní a poplatkov za služby. To by vzhľadom na rozdielnu disponibilitu príjmov (osobných a verejných) mohlo spôsobovať rast rozdielov medzi regiónmi, tlak na objem finančného vyrovnávania a s tým súvisiace zvýšenie výdavkov na prerozdeľovanie, prípadne až rozpad systému, najmä sociálnej infraštruktúry.

Súčasťou zmien musí byť posilnenie finančnej autonómie územnej samosprávy v súlade s princípmi Európskej charty miestnej samosprávy. Územná samospráva musí mať dostatočnú voľnosť pri stanovovaní výšky miestnych daní a poplatkov, a stanovovaní ceny za miestne a regionálne služby. Je potrebné posilniť daňovú právomoc miestnej samosprávy, a dať v primeranom rozsahu daňovú právomoc samospráve vyšších územných celkov.

Posilnenie nezávislosti samosprávy si však vyžaduje aj zvýšenie finančnej zodpovednosti a zavedenie kontrolných mechanizmov zo strany štátu. Tieto mechanizmy však v žiadnom prípade nesmú narušovať autonómnosť rozhodovania územnej samosprávy o využití vlastných finančných zdrojov a v žiadnom prípade nemôže vzniknúť vzťah nadriadenosti a podriadenosti medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy. V tejto súvislosti je potrebné upustiť od účelovo viazaných dotácií a uprednostniť dotácie blokové. Všetky tri úrovne majú volených predstaviteľov, svoje kompetencie a svoje programy, za ktoré sa zodpovedajú svojim voličom. Akýkoľvek vplyv jednej úrovne na druhú deformuje vzťah volič - volený predstaviteľ. Na druhej úrovni sú potrebné dostatočné kontrolné mechanizmy na všetky tri úrovne verejnej správy. Zo strany štátu pri kontrole grantov a transferov, resp. zo strany Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ) v rámci hospodárneho využívania všetkých verejných financií.

V rámci zmeny systému je dôležité zvážiť mechanizmy, ktoré budú zmierňovať dopad prirodzenej súťaživosti medzi územnou samosprávou. Ak by sa tak nestalo, mohlo by prichádzať k pokračovaniu rastu rozdielov medzi regiónmi a medzi obcami pri ponuke verejných služieb. Tento jav môže spôsobiť destabilizáciu sídelnej štruktúry, ale môže pôsobiť negatívne aj v rámci systému finančného vyrovnávania.

Je potrebné počítať s tým, že výdaje na verejné služby najmä na sociálne služby, ochranu životného prostredia, spracovanie odpadu,... budú neustále narastať. Extrémny nárast verejnej spotreby nebude možné realizovať iba reštriktivnými opatreniami, ale je nevyhnutné, aby sa zvyšovala participácia občanov pri ich realizácii a či už vo fáze rozhodovania o ich zabezpečovaní, resp. vyššou spoluúčasťou na ich úhrade. Aj z tohoto dôvodu je nevyhnutná decentralizácia kompetencií a financií, aby bolo možné riešenia prispôsobovať miestnym a regionálnym požiadavkám.

ZÁVER

Reforma verejnej správy SR je veľmi dôležitou súčasťou budúceho napredovania Slovenskej republiky. Dosiahne sa efektívnejšie rozdelenie financií tam, kde budú potrebné. Prenesenie kompentencií na VÚC a samosprávy miest a obcí odbremení ministerstvá, ktoré sa budú môcť venovať podrobnejšie iným záležitostiam. Toto odbremenenie, čiže decentralizácia kompetencií, má však háčik. Budú ochotné ministerstvá odsúhlasiť, prenos kompetencií a tým pádom strácať svoju dôležitosť, ktorá môže viesť aj ku zrušeniu niektorých ministerstiev? Budú „dôležití“ úradníci chcieť akceptovať reformy? Majú vôbec na výber? Nebude najväčší kameň úrazu práve ten náš tak veľmi „obľúbený“ úradník? Keďže reforma v plnom znení bude ukončená asi až pri nasledujúcich parlamentných voľbách, bude nový vládny kabinet pokračovať v tom, čo začala predchádzajúca vláda? Neprebehne nová reforma verejnej správy, ktorá tu narobí taký zmätok, že sa vrátime späť na začiatok? Ak by som mal zachovať svoj optimizmus, tak verím v správne smerovanie Slovenskej republiky. Ale ak sa pozriem na fakty a na minulosť, tak optimizmus sa mení na pesimizmus, ba až tragiku. Tragiku hlavne vidím v ľuďoch, ktorý sú maximálne neinformovaný vo veciach verejných. Osobne poznám mnohých, ktorý nepokladajú reformu verejnej správy za dôležitú. V dnešnej dobe neinformovaný človek môže pokaziť aj jemu prospešnú vec, nie je sa však čomu čudovať, keďže väčšina z nás sa len vie sťažovať a nie niečo urobiť preto, aby sa to zlepšilo. Centralizáciou štátnej moci sme však k tomu nedostali ani len možnosť. Teraz však tu takáto možnosť je a väčšina ľudí sa ku nej o točí chrbtom, tak o čom toto je?