

POLITICKÉ VEDY / POLITICAL SCIENCES

Časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy, bezpečnostné štúdiá / Journal for Political Sciences, Modern History, International Relations, security studies

URL časopisu / URL of the journal: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk>

Autor(i) / Author(s): Ján Králik
Článok / Article: Recenzia na knihu: Základy verejnej správy
Vydavateľ / Publisher: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov –
UMB Banská Bystrica / Faculty of Political Sciences
and International Relations – UMB Banská Bystrica

Odporúčaná forma citácie článku / Recommended form for quotation of the article:

KRÁLIK, J. 2014. Recenzia na knihu: Základy verejnej správy. In *Politické vedy*. [online]. Roč. 17, č. 3, 2014. ISSN 1335 – 2741, s. 222-227. Dostupné na internete: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk/userfiles/file/3_2014/KRALIK.pdf>.

Poskytnutím svojho príspevku autor(i) súhlasil(i) so zverejnením článku na internetovej stránke časopisu Politické vedy. Vydavateľ získal súhlas autora / autorov s publikovaním a distribúciou príspevku v tlačenej i online verzii. V prípade záujmu publikovať článok alebo jeho časť v online i tlačenej podobe, kontaktujte redakčnú radu časopisu: politicke.vedy@umb.sk.

By submitting their contribution the author(s) agreed with the publication of the article on the online page of the journal. The publisher was given the author's / authors' permission to publish and distribute the contribution both in printed and online form. Regarding the interest to publish the article or its part in online or printed form, please contact the editorial board of the journal: politicke.vedy@umb.sk.

RECENZIA NA KNIHU: ZÁKLADY VEREJNEJ SPRÁVY

BOOK REVIEW: THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Ján Králik*

KLIMOVSÝ, D.: *Základy verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1.

Recenzovaná publikácia ako učebnica je výstupom projektu KEGA: Inovácia obsahu vzdelávania vo verejnej správe a nadväzujúca tvorba modernej vysokoškolskej učebnice. Táto iniciatíva autora bola pre študijný odbor potrebná a môže svojím obsahom mimoriadne priaznivo podporiť nielen vysokoškolské vzdelávanie, ale aj prax vzdelávania zamestnancov a volených zástupcov vo verejnej správe, ktorá na Slovensku stagnuje.

Publikácia je prierezom alebo sumárom vedomostí a poznatkov, ktoré sa očakáva, že by mal ovládať absolvent štúdia odboru verejnej správy. Autor tým aj dokumentuje previazanosť skúmania verejnej správy s predmetmi alebo vednými disciplínami ako sú manažment (vrátane personálneho manažmentu), verejná politika, právo, sociológia alebo história. V publikácii poznať, že autor využil pri popise súvislostí verejnej správy aj iné spoločensko-vedné odbory.

V tomto čase je už na slovenskom odbornom knižnom trhu viac titulov, ktoré sa zaoberajú otázkami verejnej správy, ale v podstate len autor **D. Klimovský** publikuje v tak rozsiahlom a komplexnom pohľade otázky verejnej správy v previazanosti aj na iné študijné odbory ako sú napr. teória politiky, politológia, správne právo a pod.

Publikácia je spracovaná prehľadne a jedným z jej dôležitých prínosov je aj to, že poskytuje čitateľovi dostatok odkazov na historické aj aktuálne literárne zdroje, s ktorými autor pracoval. Cenné je, že kde to bolo vhodné, porovnáva

* Doc. Ing. Ján Králik, CSc. pôsobí ako docent na Katedre politológie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 97401 Banská Bystrica, Slovenská republika, jan.kralik@umb.sk.

obsah a stanoviská autorov zo zdrojov, čím čitateľovi dáva ďalšie možnosti na porovnanie a rozvíjanie myslenia alebo praxe.

Významu pojmu, poznávaniu verejnej správy, interpretáciám na domácom území ako aj v širšom zahraničí, a vo vzťahu k iným vedným disciplinám, sa autor venuje v prvej kapitole. Túto tému vysvetľuje dostatočne hlboko a prehľadne s odkazmi na zdroje. Prínosom tejto časti je vysvetlenie verejnej správy nielen ako pojmu, ale aj ako objektu vedeckého skúmania, vedeckej disciplíny, či študijného odboru. V súvislosti so vzdelávaním vo verejnej správe je ale potrebné viac vyzdvihnúť prístupy na území Československa k vzdelávaniu, ktoré síce nebolo organizované až do vysokoškolského vzdelávania, ale dnešnou terminológiou by sme ho mohli označiť ako postgraduálne štúdium, respektíve permanentné celoživotné vzdelávanie pre pracovníkov a poslancov verejnej správy. V tomto môžem autorovi odporučiť dobovú literatúru, ktorá vyšla už v roku 1924, ako napr. „*Rukoväť pre obecných starostov*“ od **J. Nováka** v Bratislave z prameňa „*Sbierka prednášok*“ od notára **J. Kmeťa** z Banskej Bystrice. Od roku 1945 vychádzal a doručoval sa poslancom a na pracoviská národných výborov časopis „*Národné výbory: inštruktážny časopis Povereníctva vnútra pre ľudovú správu*“, ktorý menil svoj názov podľa politických zmien, napr. na názov „*Národné výbory: časopis pre poslancov a pracovníkov národných výborov*“, neskoršie „*Národné výbory: Odborno-politický časopis vlády SSR*“, až po názov „*Verejná správa*“ (od č. 25/90). Tento časopis po 65 rokoch vychádzania bol k 31. 12. 2010 zrušený. Podstatné ale v tomto období bolo, že poslanci a funkcionári národných výborov museli v 50. až do 80. rokov periodicky absolvovať odborné vzdelávanie - školenie o práci v národných výboroch, bez rozdielu vzdelania a postavenia. Tento systém bol prepracovaný a financovaný zo štátnych zdrojov. Dnes ešte stále diskutujeme, či napr. starostovia alebo poslanci sú povinní po zvolení absolvovať určitú formu školenia o zákonoch, obsahu ich pôsobnosti a pod., a kto by to mal financovať. Rovnako diskutujeme o tom, aký má byť odborný profil zamestnanca určitej pozície v štátnej správe. V danom období boli popisy práce s presne špecifikovanými požiadavkami odborného vzdelania na referentské aj vedúce pozície, alebo po prijatí či hodnotení bolo určené pracovníkovi absolvovať diaľkové postgraduálne vzdelanie. Tieto historické skutočnosti by sa nemali prehliadať v súčasnej odbornej literatúre, najmä keď pozorujeme, že sa k niektorým, už prežitým skutočnostiam vo verejnej správe vraciame.

Druhá kapitola je veľmi bohatým rešeršným zdrojom o vládnutí, filozofii od staroveku po začiatok 20. storočia. Autor sa následne v ďalších častiach

publikácie vracia k niektorým opísaným postojom rôznych autorov k prístupom v oblasti verejnej správy. Nie v každom prípade sa podarilo ale udržať už skôr opísané postoje, definície, triedenia a podobne. Napríklad autor opisuje na strane 62 *Faylove všeobecné princípy administratívy*, ktorým sa venuje aj na strane 213, kde napriek tomu istému zdroju nie sú zhodné. Celkove je kapitola príkladnou prácou pre poslucháčov a čitateľov pre pochopenie, že verejná správa má interdisciplinárny charakter.

Tretia časť publikácie okrem iného prehľadným spôsobom predkladá čitateľovi základné otázky a úvahy aj o racionálnej byrokracii. Štúdium týchto otázok a úvah, podľa môjho názoru, pre dobré pochopenie vyžaduje od čitateľa mať už základné znalosti z manažmentu, personálneho manažmentu, sociológie, ekonómie, inak sa čitateľ stratí v predložených stanoviskách autora o prínosoch alebo kritike, napr. o disfunkcii byrokratického organizovania.

Deformáciami, ktoré vyplývajú z rôzneho chápania pojmov verejné a súkromné sa autor zaoberá v štvrtej kapitole. Venuje sa aj ekonomickým súvislostiam verejného a súkromného sektoru a opisuje aj stavy, keď neochota dobrovoľne platiť za poskytované verejné statky vedie k problému tzv. čierneho pasažiera. Táto kapitola prezentuje prepojenosť verejnej správy na verejnú politiku a verejné statky. Dostatočným spôsobom orientuje čitateľa v týchto vzájomných vzťahoch a súvislostiach.

Piata časť sa zaoberá koncepciami štátu a v tejto súvislosti sa do popredia autorovej pozornosti dostávajú aj otázky definovania, vnímania demokracie a občianskej spoločnosti. Spoločnosť sa v texte, vo vzťahu k verejnej správe rozoberá ako rôzne súbory osôb, ktoré žijú na ohraničenom teritóriu, ktoré je kontrolované politickou mocou. Autor popisuje dve základné typológie aj sociálneho štátu a akcentuje otázky modelu prechodu k demokracii – demokratizáciou. Uvádza viacero triediacich hľadísk k týmto otázkam, čo je prínosom publikácie. Ale na druhej strane by pre čitateľa bolo prospešné v publikácii uviesť aj viac príkladov štátov, ktoré by čitateľ mal podľa uvedených triediacich hľadísk identifikovať. Dobré to autor zvládol pri opise vzťahov občianskej spoločnosti a tretieho sektora, kde napr. uvádza štáty Francúzsko a Japonsko, ktoré bránia prudkému rozvoju občianskej spoločnosti, napriek tomu nikto nepochybuje, že ide o demokratické štáty a tak si môže čitateľ aj sám vyhodnotiť ďalšie príklady štátov.

Politiku a administratívu ako pojmy, ktoré spolu súvisia, vníma autor v šiestej kapitole v širokých súvislostiach. Venuje sa pojmom politika, politické strany, elita, funkciám politického systému, modelom vzťahov medzi politikmi a

úradníkmi. V časti 6.4 – Ustanovenie politikov a úradníkov do ich funkcií sa podľa môjho názoru autor viac venuje forme reprezentatívnej demokracie, demokratickým podmienkam a mechanizmu, ktorý ovplyvňuje voľby a preto názov časti je nie celkom vhodný a viac zodpovedá obsahu, ktorý je v časti 8.5 s názvom Zamestnávanie a koordinovanie ako manažérska funkcia. Autor si v úvode šiestej kapitoly kladie otázku, aký je rozdiel medzi verejnou politikou a verejnou správou. Pri odpovedi sa čiastočne prikláňa k autorom, ktorí zdôrazňujú, že verejná správa je charakterizovaná rutinnými postupmi a verejná politika tvorbou nových, neodsúhlasených postupov. Myslím si, že v kontexte tohto stanoviska sa mohla aj celá publikácia zaoberať viac rutinnými postupmi verejnej správy, a nie až v takej miere politikou, čo sa napr. najviac prejavuje v 12. kapitole.

Za významnú považujem siedmu časť publikácie, ktorá sa do určitých podrobností zaoberá vzťahom verejnej správy a práva. Táto časť publikácie pre pochopenie očakáva od čitateľa poznatky o základoch práva, lebo je napísaná odborne s úvahami, ktoré si to vyžadujú. Za správny považujem obsah, ktorý čitateľa upozorňuje - a autor sa o to snaží - na normatívnu dimenziu Európskej únie. Táto časť je skôr len pripomenutím tejto dimenzie v základných rysoch a v budúcnosti by mohla viac obohatiť túto publikáciu.

Deviata a ôsma kapitola sú prevažne orientované na poznatky z manažmentu verejnej správy prostredníctvom funkcií manažmentu. Zaoberajú sa koncepciami a modelmi spravovania verejnej správy ako je koncepcia verejnej služby, koncepcia dobrého spravovania (vládnutia), koncepcia manažmentu komplexnej kvality alebo model elektronickej vlády, model digitálneho mesta či model šikovného mesta. Dobré je spracovaná v deviatej kapitole časť, ktorá sa zaoberá formami decentralizácie.

V obsahu 10. kapitoly – Etická dimenzia verejnej správy, má pre štúdium a praktické spoznávanie rutinných postupov verejnej správy najväčší význam časť 10.5 – Konflikt záujmov a s ním súvisiace problémy súčasných administratívno-politických systémov. V tejto časti autor rozoberá hodnoty verejnej správy a osobitne sa sústreďuje aj na fenomén konfliktu záujmov. Tento fenomén vedie k motívom korupcie, ktoré sú v publikácii popísané a komparované s prostredím verejnej správy na Slovensku. Polemizovať ale môžeme s uvedením faktorov, ktoré sú od **V. Nižňanského** a **K. Tomanovej** na str.281 a ovplyvňujú mieru korupcie na Slovensku vo verejnej správe. Podľa môjho názoru tieto faktory už v súčasnosti necharakterizujú stav verejnej správy.

Historické aspekty ovplyvňovania a formovania podoby verejnej správy na území Slovenska a Európy autor približuje čitateľovi v jedenástej kapitole. V tejto časti sa prelínajú popisy podôb verejnej správy z hľadiska organizačného, právneho a územno-správneho. Venuje sa zmenám postavenia prvkov územnej samosprávy – dediny, obce, mestá a ich orgánov. Kapitola je spracovaná prehľadne a poskytuje čitateľovi v dostatočnej miere odkazy na ďalšie zdroje k témam, ktoré obsahuje.

Podoby verejnej správy na území Slovenska počas existencie Československa (1918 - 1992) je názov dvanástej kapitoly. Táto kapitola pokračuje v myšlienkovvej podobe v nadväznosti na jedenástu kapitolu. V obsahu akcentuje viac popis politického vývoja, ktorý schematicky zachytáva cez osobnosti daného obdobia a k nemu popisuje zmeny podoby verejnej správy na území Slovenska.

V súčasnej odbornej literatúre je obdobie 1949 - 1992 ešte málo objektívne analyzované a význam národných výborov pre vývoj spoločnosti podľa môjho názoru nie je odborne zhodnotený a docenený. Toto sa prejavuje na každej súčasnej publikácii dotýkajúcej sa daného obdobia. Odporúčam pri analyzovaní tohto obdobia pracovať aj napr. S literatúrou „Zastupiteľská soustava Československé socialistické republiky“, ktorú za vedeckej redakcie akademika **V. Prochádzku** spracovali **J. Grospič** a kol. v roku 1962 v rámci právnickej edície a vyšla v nakladateľstve Orbis. V tejto publikácii napr. uvádzajú aj skutočnosti o práci funkcionárov a poslancov národných výborov, práci ich orgánov a dokumentujú, akú silu predstavovali poslanci národných výborov, keď na začiatku roku 1962 bolo vo všetkých stupňoch zapojených 203 111 poslancov. Ako v roku 2006 uvádza **D. Sloboda** z Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika Bratislava, môžeme vypočítať, že o 40 rokov neskoršie v rámci Slovenska a Česka bolo zvolených na obdobie rokov 2002 - 2006 celkom 84 415 poslancov územnej samosprávy, z toho 21 644 na Slovensku. To znamená, že do verejnej participácie, zastupiteľskej demokracie bolo zapojených v roku 1962 o cca 58% viac poslancov, ako to bolo v roku 2002, t.j. o 40 rokov neskoršie. Takéto porovnanie môže viesť aj k otázke, či je v súčasnosti správne ísť v politickej praxi cestou znižovania poslancov v zastupiteľských zboroch. Zásadný problém, prečo zastupiteľské orgány znižujú počty poslancov, asi spočíva v ich odmeňovaní. V období 1948 -1989 bola funkcia poslancov čestná, ale poslancovi bolo zaručené vykonávanie funkcie bez straty pracovnej mzdy, a preto podniky, družstvá alebo iné organizácie boli povinné umožniť výkon funkcie bez straty mzdy. To platilo aj pre volených

členov komisií národných výborov. Teoreticky to o poslancoch platí aj v súčasnosti, ale prax je iná.

Publikácia obsahuje aj náčrt súčasného systému verejnej správy a jeho podoby v Slovenskej republike. Autor v tejto časti dostatočne prehľadne a koncentrovane poskytuje čitateľovi základné poznatky k štátnej správe, územnej samospráve a záujmovej samospráve. Čitateľ môže tieto poznatky rozšíriť štúdiom resp. zoznámením sa s právnymi normami, na ktoré autor v danom aktuálnom stave odkazuje. Vzhľadom na stav verejnej správy, ktorý autor uvádza, aj v nadväznosti na reformu ESO (Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená štátna správa) je skutočne na čitateľovi, aby si uvedené informácie aktualizoval v súlade s ďalším vývojom.

Publikácia „*Základy verejnej správy*“ je ovplyvnená obsahom autorom preštudovaných literárnych domácich a najmä zahraničných zdrojov. Uvedené a citované zdroje môžeme z hľadiska skúmanej problematiky považovať za elitné vedecké práce, čo sa pozitívne odzrkadlilo na kvalite publikácie.

Predložená publikácia je významným príspevkom nielen v rámci štúdia verejnej správy, ktorému je určená, ale aj v rámci vednej disciplíny – verejná správa. V publikácii sú podstatné a nezanedbateľné východiská, ktoré autor formuluje pre praktickú implikáciu poznatkov v rámci verejnej správy.