

DETERMINANTY POZÍČIE OBCE AKO AKTÉRA ROZVOJOVÝCH PROCESOV

DETERMINANTS OF THE LOCAL MUNICIPALITY'S STATUS AS AN ACTOR OF DEVELOPMENT PROCESSES

PROF. ING. ELENA ŽÁRSKA, CSc.

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja | *Dep. of Public Administration and Reg. Developmnet*
Národohospodárska fakulta | *Faculty of National Economy*
Ekonomická univerzita v Bratislave | *University of Economics in Bratislava*
✉ *Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovak Republic*
E-mail: elena.zarska@euba.sk

Anotácia

Posilňovanie samosprávneho riadenia spoločnosti ako cieľový aspekt demokratizačného a decentralizačného procesu sa premieta do kompetenčnej, organizačnej a finančnej vybavenosti miestnej samosprávy (obce) ako lokálnej vlády. Uvedená vybavenosť jej dáva postavenie reálneho aktéra procesov vo svojom území. Je súčasťou inštitucionálneho prostredia v danom území, a preto sú na ňu kladené požiadavky byť efektívnym a kvalitným aktérom. Vychádzajúc z cieľového pôsobenia – zvyšovanie kvality života svojich občanov pri zachovávaní udržateľného rozvoja – pre miestnu samosprávu (obec) napĺňanie daného cieľa znamená dosahovať také parametre rozvoja, ktoré zvyšujú jej konkurencieschopnosť pri rešpektovaní verejného záujmu občanov a štátu. Uvedená pozícia má svoje determinanty pre miestnu samosprávu (obec): východiská v endogénnych konceptoch rozvoja (nový verejný manažment, dobré vládnutie, lokálne iniciovaný ekonomický rozvoj) a faktory podmieňujúce jej výkon (limity a stimuly). Cieľom príspevku je zhodnotiť na ich základe pozíciu obce pre rozvojové procesy.

Kľúčové slová

miestna samospráva, udržateľnosť, konkurencieschopnosť, determinanty rozvoja

Annotation

Strengthening the self-governing management of society as the final aspect of democratisation and decentralisation is reflected on organisational, financial facilities and competences of the local municipality as the local self-government. The status of the real actor in all processes within its area is given by these facilities and competences. Municipality is a part of the institutional surroundings and that is why requirements of being efficient and superior actor are being imposed on it. Fulfilling the aim of improving the quality of life of its inhabitants while securing sustainable development means to reach such development parameters of the local municipality that improve its competitiveness in respecting public interests of citizens and state. This status has its determinants: scope in endogenous development concepts (new public management, good governance, local economic development) and factors supporting its outcomes (limits and stimuli). The aim of the paper is on the basis of these determinants to evaluate municipal status in the development processes.

Key words

local self-government, sustainability, competitiveness, development determinants

JEL classification: H76, O01, Q56

Úvod

Zmeny prostredia kladú vysoké nároky na samosprávu obce ako lokálnej vlády. Reformy verejnej správy vyvolané potrebami prehlbujúcej sa decentralizácie, deregulácie, odbyrokratizovania a zefektívnenia výkonu sa premietajú do nového usporiadania modelu verejnej správy a jej nového funkčného poňatia. Tieto procesy významne posilnili samosprávnosť riadenia, čo je základom pre rastúcu pozíciu obce v zodpovednosti a právomoci spravovania zvereného územia. Stáva sa reálnym aktérom rozvoja tohto územia a jej úloha je definovaná požiadavkou byť efektívnym a kompetentným aktérom. Zvládnutie danej úlohy je podmienené poznaním základných determinantov, určujúcich schopnosť a možnosť plne zabezpečiť celý rozsah výkonu pri požadovanej kvalite a efektívnosti. Vychádzajúc z uvedeného môže evokovať otázka: prečo sa venovať skúmaniu daného problému? Odpoveďou je viacero skutočností: obce zodpovedné za rozvoj svojho územia majú rozdielnu východiskovú pozíciu vzhľadom na jedinečnosť (obmedzenosť) svojich potenciálov, sú neustále konfrontované s požiadavkami na rastúci objem a kvalitu svojho výkonu a meniace sa podmienky tohto výkonu, model usporiadania a ich fungovania nie je nastavený optimálne pre zvládnutie takejto pozície a ani dlhodobu únosnosť. To všetko treba rešpektovať pri hodnotení obce ako aktéra s pozitívnymi i negatívnymi javmi v realizácii. Súčasne tieto poznatky je treba brať v zreteľ pri realizácii akýchkoľvek zmien v tomto segmente verejnej správy. Ďalšou rovinou (ambíciou) je byť prínosom pre poznanie problému predstaviteľmi samosprávy obce.

Cieľ a metódy

Cieľom príspevku je identifikovať základné determinanty a z nich odvodiť faktory podmieňujúce kvalitu a efektívnosť pôsobenia samosprávy obce (miestnej samosprávy) ako dôležitého aktéra rozvojových procesov vo zverenom území. Pre dosiahnutie stanoveného cieľa sú použité viaceré vedecké metódy skúmania. Na základe štúdia zahraničných a domácich zdrojov metódou historicko-logickou a abstrakcie boli vybrané tie determinanty, ktoré možno zovšeobecniť pre pozíciu miestnej samosprávy. Metódy analýzy a komparácie umožnili tieto determinanty potvrdiť aj pomocou výstupov v zapojených riešených výskumných úlohách, v ktorých boli použité metódy dotazníkového prieskumu a prípadových štúdií. Objektom skúmania je miestna samospráva ako segment verejnej správy a interpretácia výsledkov a formulovanie odporúčaní je vo väzbe na slovenské, resp. české realie problému.

Výsledky

Udržateľnosť a konkurencieschopnosť rozvoja obce vo väzbe na teoretické koncepty

Udržateľnosť rozvoja stojí v pozadí hlavnej úlohy obce ako samosprávnej jednotky – zvyšovanie kvality života občanov obce, teda zvyšovať ju tak, aby bol zabezpečený udržateľný rozvoj obce, rešpektujúc jeho základný princíp, že je to taký rozvoj, ktorý spĺňa potreby súčasnosti bez toho, aby obmedzoval budúce generácie pri uspokojovaní ich vlastných potrieb (Swinburn, G., Goga, S., Murphy, F. 2003). Udržateľný rozvoj je synergia hospodárskej, sociálnej a enviromentálnej udržateľnosti, pričom jednotlivé súčasti odrážajú základné funkcie obce – ekonomickú, sociálnu a územno-technickú (Žárska, E. 2007). Funkcie obce sú podstatou jej fungovania, no neznamená to, že ak obec túto funkciu má, zároveň zabezpečuje aj udržateľnosť danej kompetencie (napr. ak je v jej kompetencii sociálna starostlivosť o seniorov, nemusí byť táto starostlivosť dlhodobu udržateľná vzhľadom na skutočné potreby, resp. materiálno-finančné zdroje).

Zachovanie (dosahovanie) udržateľného rozvoja je vo väzbe na konkurencieschopnosť. Pri definovaní konkurencieschopnosti nie je jednotný prístup a väčšina autorov vrátane slovenských uplatňuje definíciu Európskej komisie: je to schopnosť podnikov, priemyselných odvetví, regiónov, krajín a nadnárodných regiónov – vystavených medzinárodnej súťaži – generovať relatívne vysoký dôchodok a úroveň zamestnanosti (Faltán, L., Pašiak, J. 2004). Konkurencieschopnosť obce spočíva v samotnej schopnosti miestnej ekonomiky prilákať a udržať si firmy so stabilným alebo stúpajúcim

podílem ich produkcie na trhu a zároveň zachovávať alebo zvyšovať životnú úroveň obyvateľov obce (Lukáčová, A. 2006). Samotné vymedzenie má najsilnejšiu relevanciu na ekonomickú funkciu obce a hospodársku udržateľnosť. Konkurencieschopnosť podmieňujú štyri faktory – ekonomická štruktúra, inovačná aktivita, dopravná dostupnosť a kvalifikácia pracovných síl. Implementácia uvedených faktorov z úrovne obce ako samosprávnej jednotky je dané jej kompetenciami, legislatívou a schopnosťou manažmentu (voleného a výkonného) daný legislatívny priestor využiť (Žárska, E. 2005).

Zvyšovanie konkurencieschopnosti nemusí (môže) byť podmienené dosahovaním udržateľného rozvoja. Obce v snahe dynamizovať svoj ekonomický rozvoj ako záruky prosperity nedostatočne konfrontujú svoje rozhodnutia so sociálnymi a environmentálnymi požiadavkami (príchod nového investora sa uskutočňuje na úkor neprimeraných environmentálnych zásahov, podpora investora môže oslabiť finančnú schopnosť obce pokrývať rastúce sociálne potreby). Konkurencieschopnosť obce sa môže zvyšovať aj vysokým štandardom sociálnych služieb, resp. vysokou kvalitou životného prostredia – tieto hodnoty môžu byť vysoko motivačné pre nových (existujúcich) podnikateľov ako obyvateľov, resp. pre príchod nových obyvateľov, ktorí v obci začnú aj podnikat'. Konkurencieschopnosť a udržateľný rozvoj obce musí (mal by) byť vnímaný a realizovaný v podobe spojitých nádob, inak nie je možné inkasovať synergický efekt a obec sa oslabuje v pozícií aktéra oboch procesov – zvyšovania svojej konkurencieschopnosti a dosahovania udržateľného rozvoja.

Väzba miestnej samosprávy a miestneho rozvoja sa odvíja od endogénnych prístupov k rozvoju. Koncept endogénneho rozvoja ako stratégia orientovaná na zapojenie endogénneho potenciálu územia je výsledkom zlyhávania vonkajších faktorov rozvoja, na ktorých boli založené lokalizačné stratégie. Ďalšia dynamika rastu si vyžadovala zapojenie vnútorných faktorov, tým začal rásť význam regionálnej a lokálnej úrovne riadenia alebo „rozvoj zdola“ (Stöhr, in: Maier, G., Tödtling, F. 1998). Požiadavka zmeny v prístupe a k hodnoteniu úlohy centrálnej a nižších úrovní sa začal v 70. rokoch 20. storočia. Jedným z hlavných atribútom prístupu je, že zapojenie lokálnych komunít umožňuje identifikovať problémy a nájsť cesty ich riešenia na nižších úrovniach.

V kontexte s týmito procesmi sa do popredia vo vyspelých hospodárskych krajinách od 80. rokov 20. storočia dostáva koncept lokálneho ekonomického rozvoja (LED). Rôzne formulované definície lokálneho ekonomického rozvoja sa zhodujú na kľúčovej úlohe lokálnej vlády ako iniciátora rozvojových procesov v území. Od roku 1990 prebieha tretia vlna, ktorá je charakteristická presunom od tradičných podporných nástrojov (hmotnej alebo finančnej podpory podnikov) k vytváraniu priaznivého lokálneho podnikateľského prostredia. Koncept výraznej podpory podnikateľského sektora má však aj svojich kritikov (Čapková, S. 2004). Hlavnými nástrojmi rozvoja sú stimulácia rastu miestnych podnikov, networking a spolupráca, investície do mäkkej infraštruktúry, podpora klastrov apod.

Nové požiadavky a stimuly na pozíciu samosprávy obce priniesla etapa budovania znalostnej ekonomiky a najnovšie prístupy kreatívnej ekonomiky (kreatívne mestá). Budovanie znalostnej samosprávy sa odvíja v prvom rade od zhodnotenia znalostí, inovácií, šírenia informácií a vzdelávania založených na využití IKT pre dynamiku rastu (Carillo, F.J. 2005, Ergazakis, K. – Metaxiotis, S., K. – Psarras, J. – Askounis, D., Fromhold, E.M. 2003, Rumpel, P. 2002, 2005). Štúdie kreatívnych miest prinášajú poznatky o spôsoboch a podmienkach pri orientácii sa na kreatívne odvetvia, resp. kreatívnych jedincov, ktorí môžu generovať efekty v rozvoji miestnej ekonomiky (Florida, R. 2002b, Landry, Ch. 2008). Na lokálny ekonomický rozvoj ako koncept rozvíjaný znalostnou a kreatívnou ekonomikou je užšie previazaná konkurencieschopnosť, no len do tej miery pokiaľ sa pozornosť sústreďuje na jej ekonomickú dimenziu a faktor inovačnej kapacity. Znalostná a kreatívna ekonomika majú výrazný vplyv na udržateľný rozvoj tak na jeho hospodársku ako aj sociálnu a environmentálnu súčasť.

Zhodnocovanie úlohy aktéra pre samosprávu obcí je spojené so zvyšovaním jej výkonnosti, čo je spojené s potrebou implementovať do jej fungovania nové – manažérske – metódy riadenia. Tento proces priniesli vývojové reformné hnutia vo verejnej správe – Public Management a hlavne v 80. a 90.

rokov 20.storočia New Public Management (NPM – Nový verejný manažment) ako koncept, ktorý kladie dôraz na hospodárnosť, účinnosť a efektivitu inštitúcií verejnej správy a na vyššiu kvalitu poskytovaných služieb (Potůček, 2005). NPM je výraznejšie zameraný na zmeny vo vnútri správy a postupne prerástol do good governance (GG - dobré vládnutie, dobré spravovanie). GG predstavuje pre miestnu samosprávu širšie otvorenie sa spoločnosti a ekonomike. Predpokladá zapojenie súkromného a nevládného sektora na riadení a správe, čím sa posilňuje legitimita a kompetentnosť vládnutia. Predstavuje presadzovanie sa obce v pozícii aktéra procesov v území, ktorá je prepojením jej úlohy riadiaceho subjektu (samosprávna činnosť, výkon verejných služieb, vlastný majetok a podnikanie), koordinátora (tvorba prostredia a pravidiel pre ostatné subjekty v území) a partnera (so štátnym, súkromným a nevládnym sektorom). Koncepty NPM a GG predpokladajú, resp. evokujú potrebu vnímania a fungovania miestnej samosprávy ako učiacej sa organizácie.

Faktory pozície obce ako aktéra rozvoja

Pozícia miestnej samosprávy ako aktéra rozvojových procesov vo zverenom území je determinovaná viacerými faktormi:

- kompetenčná vybavenosť – je dimenzovaná rozsahom a počtom zverených kompetencií, pretože jej „sila“ aktéra v budovaní miestnej ekonomiky je závislá od toho, čo môže a čo musí zabezpečovať v spravovaní územia obce a v poskytovaní služieb občanov. Ak jej nie sú niektoré činnosti zo zákona dané, je pre ňu zložité do nich vstupovať a takto prispievať k celkovému rozvoju,
- finančná a personálna vybavenosť – využitie pozície aktéra závisí od kvality výkonného manažmentu a rozsahu disponibilných finančných prostriedkov. S nízkym objemom finančných prostriedkov a nižšou kvalifikačnou štruktúrou zamestnancov sa rozvojové zámery vrátane znalostných a kreatívnych procesov realizujú zložitejšie,
- technická a technologická vybavenosť – proces zvyšovania kvality a efektívnosti novými metódami a nástrojmi je spojený s úrovňou informatizácie a presadzovaniu sa IKT v systéme samosprávy,
- vybavenosť informáciami – uplatňovanie metód a postupov zvyšujúcich kvalitu a efektívnosť fungovania samospráv si vyžaduje aj dostupnosť a korektnosť ukazovateľov – nedostatok relevantných informácií pre využívanie jednotlivých metód obmedzuje ich schopnosť hodnotiť a merať dosiahnuté výsledky implementovaných nástrojov,
- politická a administratívna priechodnosť – nevyhnutným predpokladom je ochota (konsenzus) a vôľa predstaviteľov miestnej samosprávy inovatívne procesy a postupy etablovať do každodennej činnosti. Vážnym faktorom môže byť politický odbor volených predstaviteľov plynúci z obáv dosiahnutia negatívnych, resp. nepriaznivých výsledkov pri komparácii s inými samosprávami a ich konfrontovanie pred verejnosťou a opozíciou. Personálny odpor zamestnancov úradov môže vychádzať z obáv zvyšovania pracovnej náročnosti (sledovanie nových ukazovateľov sa javí ako práca navyše), z neznámych, nových činností, zo zmeny a straty zabehnutej rutiny, resp. až po stratu miesta, že nové metódy môžu priniesť úsporu pracovných miest,
- novým dôležitým fenoménom je hospodárska kríza, ktorá má svoje dopady na zníženie príjmov rozpočtov obcí. To má negatívny vplyv, ale v istom zmysle aj môže mať pozitívny účinok na danú problematiku. Negatívny v tom, že nedostatok prostriedkov môže znamenať prehodnotenie priorít a potrieb samospráv a implementácia nových metód a postupov zvyšovania konkurencieschopnosti a dosahovanie udržateľného rozvoja sa môže javiť ako neprioritná – spojená s dodatočnými (chýbajúcimi) nákladmi. Pozitívum danej situácie treba vidieť v tom, že nedostatok finančných prostriedkov by mal viesť k ich racionálnemu využívaniu a zhodnocovaniu, a to môže evokovať presadzovanie týchto metód a procesov.

Získané poznatky a riešené výskumné úlohy umožnili overiť a špecifikovať rozhodujúce faktory, ktoré podmieňujú úlohu miestnej samosprávy (obce) v pozícii aktéra budovania svojho územia (Buček, M. – Reháček, Š. – Hudec, O. 2011, Žárska, E. – Galata, M. – Černěnko, T. – Kozovský, D. – Bajusová, D. – Špesová, M. 2011.).

Tab. 1: Faktory rozvoja miestnej samosprávy

Personálne - inštitucionálne	Kompetenčno - nástrojové	Politicko-ekonomické
Kvalifikácia a vzdelanosť zamestnancov a volených predstaviteľov	Finančná kapacita samosprávy	Vládna podpora pre znalostnú spoločnosť a kreatívnu ekonomiku
Flexibilita a motivácia výkonného manažmentu	Rozsah kompetencií	Úroveň (stupeň) znalostnej spoločnosti v krajine
Kvalita manažérskych a riadiacich procesov	Úspešnosť v získavaní projektov	Podnikateľská štruktúra
Úroveň využívania IKT a počítačová gramotnosť výkonného manažmentu	Existencia a úspešnosť implementovania strategických a plánovacích dokumentov	Tlak miestnych podnikateľov a záujem investorov
Početnosť a aktivita občianskych združení	Vybavenosť infraštruktúrou	Sociálna a ekonomická klíma
Intenzita medziobecnej a medzinárodnej spolupráce	Intenzita komunikácie s aktérmi (subjektmi) v území	Informovaný a iniciatívny občan

Zdroj: vlastné spracovanie

Záver

Pozícia obce ako aktéra rozvojových procesov má dve skupiny determinantov:

Prvá skupina je odvodená od vývojových tendencií verejnej správy, ktorej súčasťou obce ako samosprávne jednotky sú. Nezávisle od vnútorných procesov krajiny verejná správa je trvale konfrontovaná jednotlivými vývojovými konceptmi, ktoré zvyšujú pozíciu obce v rozhodovacích procesoch a zároveň vytvárajú tlak (potrebu) na implementáciu metód, postupov a inštitucionálnych foriem zabezpečujúcich rast kvality a efektívnosti poskytovaných verejných služieb a schopnosti uspokojovať nimi potreby svojich občanov. Endogénne koncepcie – LED, NPM, GG sú determinantmi, ktoré umožňujú danú pozíciu zvládať, resp. na rozvoj spoločnosti „musela“ reagovať aj verejná správa takými konceptmi, ktoré sú adekvátne meniacim sa spoločenským podmienkam.

Druhá skupina je viazaná na faktory charakterizujúce personálno-inštitucionálnu, kompetenčno-nástrojovú a politicko-ekonomickú rovinu. Ich pôsobenie na samosprávu obce možno zovšeobecniť a pri ich verifikácii na slovenské a čiastočne aj české podmienky formulovať záver, že úlohy aktéra rozvojových procesov sa lepšie zhostujú obce vyšších veľkostných kategórií a to hlavne stredné a veľké mestá. Teda veľkosť samosprávy sa ukázala ako významná. Obyvateľmi početnejšia samospráva má početnejší výkonný aparát aj zastupiteľstvo a je predpoklad, že aj väčší rozpočet. To umožňuje mať kvalifikovanejší personál a investovať viac do vzdelania svojich zamestnancov a do kapacít pre stimulovanie a iniciovanie rozvoja, čím má väčšie predpoklady diverzifikovanejšie dosahovať udržateľný rozvoj a zabezpečovať konkurencieschopnosť.

Literatúra

- [1] BUČEK, M., REHÁK, Š., HUDEC, O. *Regionálne dimenzie znalostnej ekonomiky*. Bratislava: Ekonóm, 2011. ISBN 978-80-225-3229-6.
- [2] ČAPKOVÁ, S. 2004. Rozvoj miestnej ekonomiky. *Studia oeconomia* 22. UMB Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2004. ISBN 80-8055-994-5. 94 s.
- [3] CARILLO, F.J. 2005. *Knowlegde Citis: Approaches, Exporiences and Perspectives*. Oxford: Elsevier. ISBN 978-0-7506-7941-1.
- [4] ERGAZAKIS, K., METAXIOTIS, K., PSARRAS, J., ASKOUNIS, D. *A unified methodological approach for the development of knowledge cities*. Dostupné na <<http://lpis.csd.auth.gr/mtpx/km/material/JKM-10-5a.pdf>>.
- [5] FALŤAN, L., PAŠIAK, J. *Regionálny rozvoj Slovenska*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, 2004. ISBN 80-85544-35-0. 88 s.

- [6] FLORIDA, R. (2002b): *The Rise of the Creative Class: And how it's Transforming Work, Leisure and everyday Life*. New York: Basic Books, 2002, 424 s. ISBN-1: 978-1864032567.
- [7] FROMHOLD, E.M. *Innovative Tourismusregion? Anregungen zur Regionalentwicklung im Salzkmergut*. 6. Salzburger Tourismusforum. Strobl am Wolfgangsee, 2003.
- [8] LANDRY, Ch. *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. Earthscan Publications Ltd., 2008. ISBN-13: 978-1844075980.
- [9] LUKÁČOVÁ, A. Teoretické východiská konkurencieschopnosti. In Kuzmišin, P. a kol. (ed.) *Konkurencieschopnosť a regionálne aspekty rozvoja I*. PU Prešov, 2006. ISBN 80-8068-555-X, 196 s.
- [10] MAIER, G., TODTLING, F. *Regionálna a urbanistická ekonomika*. Bratislava : Elita, 1998. ISBN 80-8044-049-2.
- [11] POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: SLON, 2005. ISBN 80-86429-50-4.
- [12] RUMPEL, P. *Teritoriální marketing jako koncept územního rozvoje*. Ostrava: PřF OU, Spisy Přírodovědecké fakulty OU, č. 145, 2002. 179 s.
- [13] RUMPEL, P. 2005. Vybrané aspekty rozvojových konceptů území s důrazem na teritoriální marketing. In *Inovativní koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek. Sborník příspěvků z pracovního semináře*. Ostrava: Ostravská univerzita, 2005. 14 s.
- [14] SWINBURN, G., GOGA, S., MURPHY, F. *Úvod do miestneho hospodárskeho rozvoja*. Gütersloh: Bertelsman Stiftung, The World Bank, 2003. 60 s.
- [15] ŽÁRSKA, E. *Komunálna ekonomika a politika*. Vydavateľstvo Ekonóm: Bratislava, 2007. 192 s. ISBN 978-80-225-2293-9.
- [16] ŽÁRSKA, E. *Konkurencieschopnosť lokality a podnikateľská politika obce*. In *Dialógy o ekonomike a riadení*. Ročník VII. 23/2005. ISSN 1335 – 4582. s. 30-35.
- [17] ŽÁRSKA, E., GALATA, M., ČERNĚNKO, T., KOZOVSKÝ, D., BAJUSOVÁ, D., ŠPESOVÁ, M. *Znalostná ekonomika a územná samospráva. (prieskum, závery, odporúčania pre politiku)* PB4 – REDIPE číslo projektu: APVV-0230-07. Bratislava: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Ekonomická univerzita, 2011.

Príspevok bol spracovaný v rámci grantu KEGA č. 009EU-4/2011 „Inovácia obsahu vzdelávania vo verejnej správe a nadväzná tvorba modernej vysokoškolskej učebnice“