

Nové prístupy v poskytovaní miestnych verejných služieb

október 2011

NOVÉ PRÍSTUPY K RIADENIU MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Samospráva sa dlhodobo stretáva
s viacerými systémovými problémami:

- efektivita a účinnosť samosprávy,
- orientácia na výsledok,
- reštrukturalizácia poskytovaných služieb,
- nástroje riadenia samosprávy.

Nové modely riadenia VS

Sú orientované na

- zmenu úloh, štruktúr a organizácie politického a administratívneho systému.

Centrom pozornosti sú

- Efektívnosť a účinnosť, interná a externá súťaživosť, meranie výkonnosti, vzájomné porovnávanie sa.

Nové modely riadenia VS

Základné ciele:

- Jasná formulácia cieľov,
- Zrozumiteľné ohraňovanie zodpovednosti,
- Profilácia verejných služieb na potreby zákazníka,
- Zlepšenie ponuky služieb,
- Zvýšenie hospodárnosti zodpovednosti za konkrétne úlohy,
- Podpora výkonnosti, motivácie a pod.

New public management (NPM)

je možné charakterizovať nasledovnými **trendmi a prístupmi**:

1. Decentralizácia
2. Výkonnosť a efektivita
3. Možnosť voľby a konkurencia
4. Orientácia na zákazníkov
5. Motivácia a riadenie ľudských zdrojov
6. E-government
7. Zlepšenie kvality regulácie
8. Ozdravenie funkcie centra (tzv. štíhle riadenie)
9. Transfer osvedčených štýlov riadenia zo súkromného sektora
10. Zlepšenie kooperácie verejného a súkromného sektora.

New public management (NPM)

(proces modernizácie verejnej správy)

- je určitou filozofiou,
 - určitým štýlom myslenia,
 - určitou stratégiou
- obsahujúcou princípy a zásady a popri nich aj celý rad overených postupov (napr. *Total Quality Management, Benchmarking, Value for money, Public Privat Partnership, Management by Objectives, Balanced scorecard, Controlling atď.*), z ktorých treba vedieť

v konkrétnych podmienkach zvoliť tie, ktoré sú pre dané podmienky adekvátne.

Ide o **techniky riadenia, ktoré sa úspešne uplatňujú v súkromnom podnikaní.**

New public management (NPM)

NPM sa zameriava na externú alebo internú **súťaživosť** vo verejnej správe na báze meraní výkonnosti.

NPM v praxi samosprávy je zameraný na riešenie týchto problémov:

- **zvýšenie spokojnosti občanov** so službami, ktoré im má obec poskytovať,
- **zefektívnenie činnosti orgánov**, zníženie ich záťaže, posilnenie významu volených predstaviteľov obce tým, že sa môžu sústrediť na rozhodujúce otázky
- **dosiahnuť úspor v rozpočte**, zvýšenie efektivity vynakladania prostriedkov obce a pod.

New public management (NPM)

Základné princípy NPM:

- chápanie **občana ako zákazníka**,
- chápanie **služieb ako tovarov, produktov** uspokojujúcich potreby občanov,
- chápanie obce **ako subjektu poskytujúceho služby občanom**,

New public management (NPM)

Ďalšie princípy NPM:

- organizácia a riadenie **orientované na dosiahnutie** konkrétne vytýčených **cieľov**,
- **oddelenie politiky od výkonu správy** (posilnenie strategického zamerania, oddelenie strategických právomoci od operatívnych, výkonných a ich delegovanie na výkonné orgány obecného úradu),
- **orientácia na výsledky**,
- **znižovanie nákladov a tlak na efektívnosť**,
- uplatňovanie **podnikovo-hospodárskych nástrojov** riadenia.

VEREJNÉ SLUŽBY

- služby, z ktorých majú prospech všetci bez rozdielu, takže spolplatnenie je nemožné,
- služby, ktoré sú poskytované jednotlivcom, avšak so širším prínosom pre spoločnosť,
- služby, ktoré sú nevyhnutné pre kvalitu života a ktoré vyžadujú tak veľké investície, že je pravdepodobné ich monopolné poskytovanie,
- služby, ktoré sú nevyhnutné pre kvalitu života, avšak boli by príliš nákladné pre skupiny obyvateľov s nízkymi príjmami, pokiaľ by sa ponechali na čisto trhovom princípe.

Reformné zmeny riadenia verejnej správy v oblasti prístupov k verejným službám

Obdobie	Vzťah verejného a súkromného sektora	Znaky systému verejných služieb
do 70-tych rokov 20. storočia	riadiaci a kontrolný	Centralizácia Monopolizácia Regulácia Procesne orientované riadenie Uniformné poskytovanie služieb Tradičné prístupy k poskytovanu verejných služieb – interné formy
70- te až 80- te roky 20. storočia	konkurenčný	Decentralizácia Demonopolizácia Výkonovo orientované riadenie Individualizácia v poskytovaní služieb Vznik nových moderných tzv. alternatívnych prístupov k poskytovanu verejných služieb
prelom 20. a 21. storočia	partnerský	Decentralizácia Demonopolizácia Deregulácia Riadenie orientované na účinky Individualizácia v poskytovaní služieb Rozvoj alternatívnych prístupov k poskytovanu verejných služieb vo forme partnerstiev verejného a súkromného sektora

dve základné otázky:

1. Kto má produkovať (vyrábať) kolektívne statky?
2. Kto a koľko má platiť za kolektívne statky?

Produkcia a financovanie kolektívnych statkov

Zdroje	Verejné statky (služby)	Produkcia
- súkromné		- súkromná
- zmiešané		- pluralitná
- verejné		- verejná

- Vhodnú kombináciu produkcie a financovania statkov je potrebné vyberať podľa konkrétnych okolností a podmienok.
- Dôležité je však pritom striktno rozlišovať medzi otázkami, kto by mal vyrábať a kto by mal platiť. Tieto dve otázky sa v praxi veľmi často zlievajú do jednej a využíva sa napr. argumentácia, že ak štát produkuje kolektívne statky, mali by byť poskytované bezplatne alebo naopak, ak má byť niektorý kolektívny statok poskytovaný bezplatne, potom musí byť vyrábaný štátom.
- Medzi produkciou a financovaním kolektívnych statkov v tomto pohľade však nie je priama väzba!

- je omylom domnievať sa, že zmena vlastníctva v prípade subjektu, ktorý produkuje kolektívne statky, bude automaticky znamenať zvýšenie efektívnosti alebo kvality služieb, ktoré príslušný subjekt poskytuje.

- Rozhodujúcim faktorom determinujúcim efektívnosť nie je forma vlastníctva, ale úroveň konkurenčných vzťahov v ekonomike.

Alternatívne poskytovanie verejných služieb

Transformácia verejných služieb

- **Reštrukturalizácia** – racionalizácia verejných podnikov poskytujúcich verejné služby, štandardizácia činnosti vo verejnom sektore

- **Privatizácia** – zavádzanie príjmového mechanizmu do verejného sektora, rast efektívnosti verejného sektora

Privatizácia môže prebiehať:

- Prechodom na súkromné financovanie pri súkromnej produkcii
- So zachovaním verejného financovania pri súkromnej produkcii - ASDA

Charakter viacerých čistých kolektívnych statkov sa mení na zmiešané kolektívne statky

ASDA – alternative service delivering arrangement

Pri vytvorení partnerstva verejného, neziskového a súkromného sektora v procese poskytovaní verejných služieb smerujúceho k zefektívneniu poskytovania verejných služieb, je treba sa zaoberať:

- A. Z akých zdrojov financovať verejnú službu?
- B. Kto má priamo produkovať verejnú službu?

A. Z akých zdrojov financovať verejnú službu:

- a) Účasť spotrebiteľa na nákladoch formou poplatkov
- b) Obmedzenie centrálnej cenovej regulácie, decentralizácia právomoci stanovovať poplatky
- c) Optimálne stanovovanie poplatkov vzhľadom na ekonomické a sociálne podmienky

B. Kto má priamo produkovať verejnú službu:

- Verejný sektor
- Súkromný sektor
- Neziskový sektor
- Svojpomocné zabezpečovanie.

Základné druhy ASDA:

1. Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb – kontraktácia
2. Projekty partnerstva verejného a súkromného sektora
3. Verejnoprospešné organizácie – mimovládne neziskové organizácie
4. Poukážky

1. Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb – kontraktácia:

- Politickú zodpovednosť za zabezpečovanie nesie verejný sektor – POSKYTOVATEĽ SLUŽBY
- Produkcia sa realizuje v súkromnom sektore – PRODUCENT SLUŽBY

FORMY ZMLUVNÉHO ZABEZPEČOVANIA

- Presun produkcie celej služby do súkromného sektora
- Presun produkcie časti služby do súkromného sektora
- Zabezpečovanie vnútorných (pomocných) služieb v organizácii verejného sektora súkromným sektorom

Pri prechode na zmluvné zabezpečovanie verejnej služby je treba analyzovať:

1. Vplyv na mieru variability ponuky verejnej služby
2. Vplyv na efektívnosť produkcie verejnej služby (najmä X efektívnosť- technická/nákladová)
3. Vplyv na kvalitu poskytovanej verejnej služby
4. Vplyv na mieru rovnosti v spotrebe verejnej služby (equity)
5. Vplyv na schopnosť verejnej správy kontrolovať verejné výdavky (alokatívna efektívnosť)

Zmluvné zabezpečovanie VÝHODY

- ♦ rast nákladovej efektívnosti,
- ♦ rast kvality
- ♦ zefektívnenie riadenia a kontroly vo verejnom sektore,
- ♦ riešenie nedostatočných kapitálových a personálnych kapacít verejného sektora.

Zmluvné zabezpečovanie NEVÝHODY

- ♦ v území neexistuje ponuka verejnej služby
- ♦ monopolné postavenie externého producenta služby v území
- ♦ problém morálneho hazardu alebo problému skrytej činnosti
- ♦ problém nesprávneho výberu alebo problému skrytých informácií

2. Projekty partnerstva verejného a súkromného sektora:

- označované tiež ako „Projekty verejno-súkromného partnerstva“, „Projekty pre prosperitu“, „Projekty s privátnym partnerstvom“ alebo tiež skratkou „PPP“ – z angl. termínu Public Private Partnership
- sú chápané ako projekty spolupráce verejného a súkromného sektora v oblasti financovania, budovania, prevádzky a údržby infraštruktúry a verejnej vybavenosti.

- Partnerstvo verejného a súkromného sektora je charakterizované rozdelením rizík, zodpovedností a úžitkov vyplývajúcich z realizácie verejného projektu medzi oboch partnerov a realizuje sa na zmluvno základe (koncesia).
- Obsah partnerstva môže byť rôzny, avšak v zásade zahŕňa financovanie (Finance), projektovanie (Design), výstavbu (Build), prevádzku (Operate) a údržbu (Maintenance) a napokon po uplynutí zmluvne stanovenej doby prevod (Transfer) verejného projektu od súkromného partnera k verejnemu.

Pri realizácii PPP projektov sa rozdeľujú medzi súkromného a verejného partnera riziká:

- Riziko výstavby.
- Riziko dostupnosti projektu alebo služby.
- Riziko dopytu alebo trhové riziko.

Podľa delenia rizika medzi verejným a súkromným partnerom môžeme rozlíšiť:

1. Verejné vlastníctvo a verejná prevádzka: Projekt je vo verejnom vlastníctve a verejná inštitúcia zabezpečuje kontrolu nad projektom. Prevažná časť rizík je na strane verejného sektora. Súkromný sektor na zmluvnom základe vybuduje a prevádzkuje zariadenie bez toho, aby znášal finančné alebo výnosové riziká

2. Verejné vlastníctvo a súkromný prevádzkovateľ: Prevod výsostných práv v rámci koncesii býva označovaný aj ako „privatizácia na základe koncesie“, lebo sa tu prevádza právo na zriadenie a/alebo prevádzkovanie infraštruktúrneho diela na súkromný sektor. Prejavy prevodu práv na súkromný sektor sú rôzne v závislosti od toho, či predpokladajú financovanie, zriadenie a prevádzku infraštruktúry jednotlivo alebo ako komplex týchto činností. Po uplynutí stanovenej doby (trvanie koncesie) bude projekt prevedený na štát, samosprávu.

- Ide o zložito pripravované projektové financovanie, pre ktoré je typické jednorazové založenie „Účelovo zriadenej spoločnosti“ za účelom výstavby a prevádzky projektu počas doby jeho životnosti (v angličtine Special Purpose Vehicle, SPV)

3. Súkromné vlastníctvo a súkromný prevádzkovateľ: Takýto prístup prináša so sebou najväčšie čaro pre súkromných investorov, avšak naráža často na odpor štátu a verejnosti zo strachu prenechať všetky kompetencie a zodpovednosť vo vzťahu k infraštruktúre na súkromný sektor.

Tieto projekty predpokladajú financovanie a prevádzku zariadenia, ktoré je vo vlastníctve projektovej spoločnosti.

Verejný sektor sa zaväzuje odkupovať produkované výstupy počas fixne určeného obdobia.

4. MVO – organizácie poskytujúce verejnoprospešné služby:

- Súčasť neziskového sektora
- Nepodliehajú priamej verejnej kontrole napriek tomu, že zabezpečujú uspokojovanie verejných potrieb
- Problémom je nedostatok fin. prostriedkov MVO

5. Poukážky:

- uplatňované u verejných služieb s rozvinutou ponukou, kde existuje pre spotrebiteľov možnosť výberu (sociálne, kultúrne, rekreačné služby)
- je potrebný funkčný transparentný systém prideľovania poukážok

Nové prístupy

- zvyšovanie nárokov na sociálne služby spôsobené zmenami v demografickej a sociálnej štruktúre
- limitácia kompetencií európskou a národnou legislatívou
- rozšírenie kontroly – popri kontrole zákonnosti aj kontrola efektívnosti a kvality

Nové prístupy

- *privatizácia verejných služieb - presun aktív a úloh do súkromného sektora*
- *zmeny v rozhodovacích právomociach v oblasti miestnych verejných služieb – zvýšené kompetencie územných samospráv*

Nové prístupy

- *oddelenie zabezpečovania služieb od ich produkcie*
- *vylúčenie zo spotreby a zavádzanie niektorých črt súkromných statkov*
 - znižovanie objemu verejných služieb
 - účasť súkromných organizácií v produkcii verejných služieb
 - preferovanie trhových nástrojov vo verejnom sektore

Nové prístupy

- *zvyšovanie priameho vplyvu verejnosti*
 - možnosť voľby medzi prevádzkovateľmi alebo typmi služieb
 - spotrebiteľský prieskum miestnych verejných služieb
 - zastúpenie užívateľov služieb pri ich riadení
 - tvorba výkonových ukazovateľov (napr. maximálny čas vybavenia žiadosti, maximálny čas uskutočnenia opravy)
 - správanie sa „v záujme spotrebiteľa“ - vhodné úradné hodiny, otváracie časy knižníc, zrozumiteľnosť formulárov, kancelárie prvého kontaktu

Nové prístupy

- *viaceré formy poskytovania miestnych verejných služieb*
 - priame poskytovanie prostredníctvom organizácie v úplnom resp. čiastočnom vlastníctve samosprávy
 - poskytovanie externými organizáciami prostredníctvom zmluvných vzťahov so samosprávou
 - organizácie poskytujúce verejné služby bez zmluvného vzťahu

Nové prístupy

- *rastúca spolupráca medzi samosprávami pri zabezpečovaní verejných služieb*
 - efektívnejšie (úspory z rozsahu)
 - umožňuje financovať väčšie výdavky najmä na infraštruktúru

Nové prístupy

- *zmiešaná ekonomická štruktúra podnikov poskytujúcich verejné služby (verejno-súkromné)*

Vklad súkromného kapitálu umožňuje

- znížiť viazané financie a/alebo zvýšiť investičný potenciál
- využiť odbornosť súkromných podielnikov v nových aktivitách a tam, kde dochádza k zmenám technológií.
- súkromný investor prináša know-how, technológie aj odborníkov

Nové prístupy

- **Projekty s privátnym partnerstvom (PPP)**
 - zabezpečenie verejnej infraštruktúry a verejných služieb prostredníctvom súkromných firiem, využitím ich vlastných zdrojov a schopností
 - súkromná spoločnosť vybuduje a dlhodobo prevádzkuje zariadenie poskytujúce verejné služby alebo verejnú infraštruktúru

UPLATNENIE VEREJNÉHO ZÁUJMU PRI POSKYTOVANÍ SLUŽIEB

- dostupnosť služby,
- cena služby,
- rozvoj služby,
- dopad služby na prostredie.

Použité zdroje:

- Čapková Soňa : „Vývojové tendencie v poskytovaní verejných služieb komunitného charakteru v Európe a na Slovensku“. Dostupné na: www.euroformes.com/.../Rozvoj%20verejnych%20sluzieb/slovensko [12.10.2011]
- Meričková Beáta: „Alternatívne poskytovanie verejných služieb“. Dostupné na: www.ef.umb.sk/upload/.../prednáška%20VEI%204.časť%20ASDA [12.10.2011]
- „Reformné procesy vo verejnom sektore a iniciácia tvorby partnerstva verejného a súkromného sektora“. Dostupné na: <http://www.ef.umb.sk/ef/UploadFolder/1223/subory/NPM.pdf> [12.10.2011]